



Bryssel 7.7.2016
COM(2016) 445 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta ja neuvoston direktiivin 89/106/ETY kumoamisesta 9 päivänä maaliskuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 305/2011 täytäntöönpanosta

Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta ja neuvoston direktiivin 89/106/ETY kumoamisesta 9 päivänä maaliskuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 305/2011 täytäntöönpanosta

1. JOHDANTO

Rakennustuoteasetuksella¹ korvattiin aiempi rakennustuotedirektiivi, ja siinä säädetään rakennustuotteiden kaupan pitämistä EU:ssa koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta. Rakennustuoteasetusta on sovellettu heinäkuusta 2013 alkaen.

Tässä rakennustuoteasetuksen 67 artiklan 2 kohdassa edellytetyssä kertomuksessa Euroopan parlamentille ja neuvostolle esitellään rakennustuoteasetuksen täytäntöönpanon tila sekä saadut kokemukset, rakennustuoteasetuksen tavoitteiden saavuttamisen laajuus ja seikat, joita on parannettava.

Kertomuksen tosideikoihin perustuvat todisteet on saatu jäsenvaltioiden ja sidosryhmien komissiolle laatimista kertomuksista, jäsenvaltioilta ja tärkeimmiltä sidosryhmiltä pääasiassa neuvoa-antavan ryhmän, rakennusalan pysyvän komitean ja markkinaavalvonnan hallinnollisen yhteistyöryhmän (AdCo-CPR) kautta säännöllisesti saadusta palautteesta sekä ulkopuolisella teetetyssä rakennustuoteasetuksen täytäntöönpanoanalyysia koskevasta tutkimuksesta (*Analysis of implementation of the Construction Products Regulation*)², joka valmistui heinäkuussa 2015.

Kertomuksessa ei käsitellä kysymyksiä, jotka jo sisältyvät erityistutkimuksiin, komission laatimiin kertomuksiin ja myöhemmin tänä vuonna laadittaviin kertomuksiin. Niitä ovat vuoden 2014 kertomus vaarallisista aineista³, vuoden 2015 kertomus siirretystä säädösvallasta⁴ ja teknisen hyväksynnän eurooppalaisen yhteiselimen (EOTA) rahoitusta koskeva tuleva kertomus, joka on määrä antaa 1. tammikuuta 2017⁵.

Rakennusalaan sovellettavan EU:n lainsäädännön, muun muassa rakennustuoteasetuksen, johdonmukaisuudesta sekä kyseisestä lainsäädännöstä alalle koituvista kustannuksista ja hyödyistä tehdään alakohtainen toimivuustarkastus suunnitelmien mukaan vuonna 2017. Rakennustuoteasetuksen taloudellisesta vaikutuksesta on käynnistetty tutkimus, jonka tuloksia odotetaan kesään 2016 mennessä.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 305/2011, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2011, rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta ja neuvoston direktiivin 89/106/ETY kumoamisesta (EUVL L 88, 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, 7.8.2014, edellytetään 67 artiklan 1 kohdassa.

⁴ COM(2015) 449, 16.9.2015, edellytetään 61 artiklan 1 kohdassa.

⁵ Kuten rakennustuoteasetuksen 34 artiklan 2 kohdassa edellytetään.

2. RAKENNUSTUOTEASETUKSEN LÄHESTYMISTAPA

Rakennustuoteasetuksen tavoitteet

Rakennustuoteasetuksen päätavoite on sama kuin rakennustuotedirektiivissä eli sisämarkkinoiden toiminnan parantaminen ja rakennustuotteiden vapaan liikkumisen edistäminen EU:ssa säätämällä rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta.

Rakennustuoteasetuksella on myös erityisiä toimintaan liittyviä tavoitteita: nykyisen järjestelmän yksinkertaistaminen⁶, käsitteiden ja määritelmien selkeyttäminen ja koko rakenteen uskottavuuden lisääminen. Kaikki nämä tavoitteet myötävaikuttavat myös EU:n pk-yrityksiä koskevaan politiikkaan, jonka tavoitteena on taata tasapuoliset toimintaedellytykset pk-yrityksille ja erityisesti mikroyrityksille.

Rakennustuoteasetuksen lähestymistavalla edistetään Euroopan unionin Eurooppa 2020 -strategiaa⁷ ja rakennusalan ”Construction 2020”⁸ -strategian tavoitteita, erityisesti rakennusalan ja sen yritysten kilpailukykyä.

Rakennustuoteasetuksen toimivuus

Rakennustuoteasetukseen perustuvassa järjestelmässä yhdenmukaistetaan rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevat ehdot luomalla yhteinen tekninen kieli ja määrittämällä rakennustuotteiden suoritustasoa koskevat perusominaisuudet yhdenmukaistetuissa teknisissä eritelmissä: yhdenmukaistetuissa standardeissa ja eurooppalaisissa arviointiasiakirjoissa. Niiden tarkoituksena on kattaa rakennuskohteiden perusvaatimusten soveltamisala⁹. Kun rakennustuote kuuluu yhdenmukaistetun standardin¹⁰ piiriin tai tuotteesta on annettu eurooppalainen tekninen arviointi, valmistaja laatii suoritustasoilmoituksen ja kiinnittää CE-merkinnän kyseiseen tuotteeseen.

Rakennustuoteasetuksella pyritään lujittamaan rakennustuotteiden sisämarkkinoita toisella tavalla kuin yleisissä periaatteissa, jotka annettiin alun perin teknistä yhdenmukaistamista ja standardeja koskevasta uudesta lähestymistavasta annetussa neuvoston päätöslauselmassa¹¹ ja joita myöhemmin tarkistettiin tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvistä yhteisistä puitteissa tehdyllä päätöksellä N:o 768/2008/EY¹². Suurimmat erot ovat

- EU:n ja jäsenvaltioiden välinen toimivallan jako: EU vastaa sisämarkkinoille pääsyä koskevista säännöistä. Jäsenvaltiot vastaavat rakennuskohteeseen sovellettavista turvallisuus-, ympäristö- ja energiavaatimuksista;
- Kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistaminen: Rakennustuotteiden tai niitä koskevien vaatimusten yhdenmukaistamisen sijasta EU:n lainsäädäntö (rakennustuoteasetus) rajataan kyseisten tuotteiden kaupan pitämistä koskevien

⁶ Rakennustuoteasetus mainittiin tästä syystä komission yhteisön säännösten ajantasaistamista ja yksinkertaistamista koskevassa jatkuvassa ohjelmassa ja otettiin mukaan sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevaan ohjelmaan (REFIT) vuonna 2014.

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

⁸ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle ”Rakennusalan ja rakennusalan yritysten kestävä kilpailukykyä koskeva strategia” COM(2012) 433, 31.7.2012.

⁹ Rakennustuoteasetuksen liitteessä I olevan luettelon mukaisesti.

¹⁰ Rakennustuoteasetuksen 2 artiklan 1 kohdan määritelmän mukaisesti.

¹¹ Neuvoston päätöslauselma, 7.5.1985, EYVL C 136, 4.8.1985.

¹² EUVL L 218, 13.8.2008, s. 82.

ehtojen yhdenmukaistamiseen. Yhdenmukaistetuilla teknisillä eritelmillä on tarkoitus edistää rakennustuotteiden vapaata liikkumista ja antaa taloudellisille toimijoille mahdollisuudet hyödyntää sisämarkkinoita kokonaisuudessaan.

Yhteisen teknisen kielen ansiosta ammattilaiset, viranomaiset ja rakennustuotteiden käyttäjät saavat luotettavaa tietoa, jonka perusteella tuotteiden suoritustasoa voidaan vertailla. Muita etuja ovat muun muassa seuraavat:

- Tuotteet tarvitsee testata vain kerran yhdenmukaistetun standardin tai eurooppalaisen arviointiasiakirjan mukaisesti.
- Kansalliset viranomaiset voivat asettaa suoritustasovaatimuksia yhdenmukaistettuja standardeja tai eurooppalaisia arviointiasiakirjoja käyttäen.
- Rakennustuotteiden käyttäjät voivat määrittää entistä paremmin suoritustasovaatimuksensa.
- Markkinavalvonnassa voidaan käyttää yhtä yhteistä tietorakennetta.

Yleinen täytäntöönpano

Koska rakennustuoteasetuksella otetaan käyttöön uusia asiakirjoja, menettelyjä ja velvoitteita, asetuksessa säädetään siirtymäajasta. Rakennustuoteasetusta on sovellettu täysimääräisesti vasta 1. heinäkuuta 2013 alkaen eli vähemmän kuin kolme vuotta ennen tätä kertomusta. Muun muassa tästä syystä joidenkin rakennustuoteasetuksen näkökohtien täytäntöönpanoa ei voida vielä arvioida täydellisesti. Näin ollen tämä arviointi on osittain alustava.

Komissio käynnisti siirtymän tukemiseksi tiedotuskampanjoita, jotka oli ensisijaisesti suunnattu talouden toimijoille, erityisesti pk-yrityksille, mutta myös viranomaisille ja rakennustuotteiden käyttäjille¹³. Myös monet alan yhdistykset ja viranomaiset toteuttivat omille jäsenilleen ja alueilleen suunnattuja tiedotuskampanjoita.

Yleisesti ottaen kaikki asianosaiset ovat panneet täytäntöön kaikki rakennustuoteasetuksessa vaaditut osat: esimerkiksi ilmoitetut laitokset ja teknisestä arvioinnista vastaavat laitokset ovat toiminnassa koko EU:ssa¹⁴ ja rakennustuoteyhteyspisteet ovat käytössä jäsenvaltioissa. Joitakin näkökohtia ei kuitenkaan vielä ole pantu täysimääräisesti täytäntöön, ja ne edellyttävät lisätoimia. Niistä kerrotaan seuraavissa osissa.

3. RAKENNUSTUOTTEIDEN KAUPAN PITÄMISTÄ KOSKEVAT SÄÄNNÖT

Rakennustuotteen pitäminen kaupan EU:n markkinoilla edellyttää suoritustasoilmoitusta ja CE-merkintää. Yhdenmukaistettuun alaan kuuluvien tuotteiden valmistajien on käytettävä niitä¹⁵. Ne ovat myös ainoa keino antaa tietoja¹⁶ tuotteen perusominaisuuksien suoritustasosta¹⁷ rakennustuoteasetuksen määritelmän mukaisesti.

¹³ Kesäkuussa 2012 järjestetty konferenssi, vuoden 2014 video ja vuoden 2015 esite EC-merkittyjen rakennustuotteiden asteittaisesta käyttöönotosta (*EC marking of construction products — step by step*, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents?tags=ce-guide>).

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

¹⁵ Asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti tämä ala käsittää yhdenmukaistettujen standardien piiriin kuuluvat tuotteet ja tuotteet, joista on annettu eurooppalainen tekninen arviointi.

¹⁶ Edellytyksistä, jotka koskevat rakennustuotteiden suoritustasoilmoituksen asettamista saataville verkkosivulla, 30 päivänä lokakuuta 2013 annetun komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 157/2014

Yhdenmukaista soveltamista tarvitaan, jotta rakennustuoteasetuksessa säädetty tuotteiden suoritustasoa koskeva järjestelmä olisi tehokas. Siksi rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta on säädettävä säännöt EU:n tasolla, rakennustuoteasetuksessa tai sen nojalla. Jos jäsenvaltioiden viranomaiset hyväksyisivät omat lähestymistapansa, se häiritäisi johdonmukaisuutta ja lisäisi sisämarkkinoiden hajanaisuutta.

Rakennustuoteasetuksen periaatteiden vastaisesti monissa jäsenvaltioissa kuitenkin edelleen käytetään kansallisia merkintöjä¹⁸. Kansalliset ennakkoprosessit tai varmennukset¹⁹ eivät ole sallittuja yhdenmukaistamiseen piiriin kuuluvalla alalla. Tämä koskee myös vapaaehtoisia merkintöjä, joilla ei ole kansallisia merkityksiä, koska ne estävät epäasianmukaisesti CE-merkittyjen rakennustuotteiden vapaan liikkumisen esimerkiksi silloin, kun ne liittyvät rakennustarkastajien tai vakuutusyhtiöiden edellyttämään vaativampaan rakennustuotteen suoritustason pysyvyyden arviointi- ja varmennusjärjestelmään tai kun niihin liittyy rahoituskannustimia.

Tämä on vahvistettu Euroopan unionin tuomioistuimen asiassa C-100/13²⁰ antamassa tuomiossa, jossa todettiin, että jäsenvaltioiden on pidättäydyttävä lisävaatimusten asettamisesta. Tämän tuomion sovellettavuus rakennustuoteasetuksen nojalla ja sen laaja kattavuus kaikissa yhdenmukaistetuissa standardeissa vahvistavat, että yhteinen tekninen kieli on luonteeltaan pakollinen. Koska rakennustuoteasetuksessa tai sen nojalla luotu yhdenmukaistettu järjestelmä katsotaan tyhjentäväksi²¹, muille rakennustuotteiden kaupan pitämistä käsitteleville järjestelmille ei ole jätetty tilaa yhdenmukaistetulla alalla. Komissio on siksi pyytänyt jäsenvaltioita mukauttamaan kansallisia järjestelmiään näiden periaatteiden mukaisiksi, ja se seuraa tiivistä jäsenvaltioiden tekemiä mukautuksia.

Toinen monien sidosryhmien havaitsema keskeinen täytäntöönpanoa koskeva ongelma on suoritustasoilmoituksessa ja CE-merkinnässä vaadittujen tietojen huomattava päällekkäisyys, joka aiheuttaa ylimääräistä hallinnollista ja taloudellista rasitusta. Asetuksen 9 artiklan 2 kohdan joustavan tulkinnan mukaisesti CE-merkintä voisi sisältää ainoastaan keskeiset tiedot, ja muiden tietojen osalta voitaisiin viitata suoritustasoilmoitukseen. Suoritustasoilmoitus annettaisiin joko paperisena tuotteen mukana, sähköisesti tai verkkosivustolla. Tämä lieventäisi valmistajien rasituksia ja täyttäisi siten rakennustuoteasetuksen yksinkertaistamistavoitteet. Komissio jatkaa tällaisen yksinkertaistetun ja joustavan ratkaisun edistämistä myös taatakseen oikeusvarmuuden valmistajille, jotka eivät halua erilaisia tulkintoja jäsenvaltioiden tasolla.

4. RAKENNUSTUOTEYHTEYSPISTEET

Rakennustuoteyhteyspisteet, jotka kaikki jäsenvaltiot ovat perustaneet tietojen tarjoamiseksi kansallisista säännöistä, ovat toiminnassa ja vastaavat alan tietopyyntöihin. Euroopan komissio julkaisee luetteloja rakennustuoteyhteyspisteistä ja järjestää niiden säännöllisiä

antamisen jälkeen valmistajat voivat antaa suoritustasoilmoituksensa saataville sähköisesti. Tietojen mukaan alalla käytetään tätä tapaa ja suhtaudutaan siihen myönteisesti.

¹⁷ Ks. rakennustuoteasetuksen 4 artiklan 2 kohta.

¹⁸ Merkinnät (tai yleisemmin menettelyt, joilla luodaan ennakko vaatimuksia valmistajille), joilla on kansallinen merkitys.

¹⁹ Rakennuskohteen perusvaatimukset rakennustuoteasetuksen liitteen I mukaisesti.

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

²¹ Asiassa C-100/13 annetun tuomion 62 kohdan mukaisesti.

kokouksia varmistaakseen asianmukaisen yhteensovittamisen ja parhaiden käytäntöjen vaihdon.

Rakennustuoteyhteyspisteiden tarjoamia palveluja ei kuitenkaan tunneta alalla kovin hyvin, ja niiden vastausajat ja niiden tarjoamat tiedot ovat herättäneet jonkin verran kysymyksiä.

Komissio miettii tapoja parantaa tilannetta. Yhtenä keinona voisi olla yhtä kaikenkattavaa portaalia (*Single Digital Gateway*) koskeva aloite, jonka tavoitteena on tehostaa nykyisiä EU:n ja kansallisia alustoja, jotka tarjoavat oikeuksia sisämarkkinoilla koskevaa tietoa ja palveluja.

Komission aloitteiden ohella jäsenvaltioiden on edelleen autettava rakennustuoteyhteyspisteitään parantamaan toimintaansa ja lisäämään tunnettuuttaan rakennusalalla.

5. YHDENMUKAISTETUT STANDARDIT

Rakennustuoteasetuksen mukaisesti Euroopan unionin virallisessa lehdessä (EUVL) luetellut 457 olemassa olevaa yhdenmukaistettua standardia ja niitä tukevat yli 2 000 standardia ovat alan yhteisen teknisen kielen päälähde. Yhdenmukaistettujen standardien arvioidaan kattavan tähän mennessä noin 75–80 prosenttia kaikista rakennustuotteista. Useimpia näistä standardeista alettiin soveltaa pian sen jälkeen, kun rakennustuoteasetus tuli täysimääräisesti voimaan, mikä selittää osittain joidenkin sidosryhmien vaikutelman siitä, että rakennustuoteasetuksen myötä tapahtui jyrkkiä muutoksia.

Uuteen lainsäädäntökehykseen täysin perustuvan unionin yhdenmukaistamislainsäädännön nojalla laadituista standardeista poiketen²² rakennustuoteasetukseen perustuvien yhdenmukaistettujen standardien nojalla on määrä vain hahmotella menetelmät ja vaatimukset rakennustuotteiden perusominaisuuksien suoritustason arviointia varten. Niissä ei siis yleisesti aseteta vaatimuksia itse tuotteen suoritustasolle. Tämä johtuu edellä kuvatusta EU:n ja jäsenvaltioiden välisestä toimivallan jaosta.

Yksi rakennustuoteasetuksen erityisominaisuuksista on se, että siinä säädetään yhdenmukaistettujen standardien käytön olevan pakollista valmistajille, kun ne pitävät rakennustuotteita kaupan, ja jäsenvaltioiden viranomaisille, kun ne asettavat vaatimuksia tuotteiden käytölle²³. Tämä tarkoittaa, että kaikki sidosryhmät voivat luottaa siihen, että käytössä olevat säännöt ovat yhdenmukaisia ja että niitä varten ei tarvitse kääntyä muiden (kansallisten) välineiden puoleen²⁴.

Koska yhdenmukaistettujen standardien käyttö on pakollista rakennustuotteille ja standardeilla on huomattava vaikutus markkinoihin, niiden on oltava erittäin laadukkaita. Tämä päämäärä on pidettävä mielessä standardien antamista suunniteltaessa ja toteutettaessa.

²² Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 768/2008/EY, annettu 9 päivänä heinäkuuta 2008, tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvistä yhteisistä puitteista ja päätöksen 93/465/ETY kumoamisesta (EUVL L 218, 13.8.2008, s. 82).

²³ Ks. 4 artiklan 2 kohta, 8 artiklan 3 ja 6 kohta sekä 17 artiklan 5 kohta.

²⁴ Yhdenmukaistettujen standardien käyttö on tärkeä kysymys, kuten Euroopan unionin tuomioistuimen julkisasiamies tunnusti 28. tammikuuta 2016 asiasta C-613/14 antamassaan lausunnossa (erityisesti 51 kohta). Lausunnossa myös korostettiin standardien merkitystä EU:n yhdenmukaistamismekanismin osana. Myös Euroopan oikeusasiamies on äskettäin saanut tästä aiheesta päätökseen tutkimuksen Q2/2013/EUS 11. joulukuuta 2015 päivätyn kertomuksensa mukaan.

On erityisen tärkeää, että sidosryhmien eri luokat²⁵ ovat oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti edustettuina ja että rakennustuoteasetuksen uusien suoritustasojen tai -luokkien perustamista koskevien 3 artiklan 3 kohdan ja 27 artiklan sääntöjä noudatetaan. Näissä kahdessa näkökohdassa on parantamisen varaa.

Koska useimmat yhdenmukaistetut standardit ovat peräisin rakennustuotedirektiivin ajalta ja ne kaikki on laadittu useimmiten 10–20 vuotta sitten annettujen standardointivaltuuksien perusteella, joitakin niistä on nyt tarkistettava tekniikan ja markkinoiden kehityksen vuoksi. Sitä paitsi kaikkia rakennustuoteasetuksen erityisominaisuuksia ei ole vielä otettu kokonaisuudessaan käyttöön. Siirtyminen rakennustuotedirektiivistä rakennustuoteasetukseen on edellyttänyt, että sidosryhmät, Euroopan standardointijärjestöt ja jäsenvaltioiden viranomaiset opettelevat omaksumaan uusia ominaisuuksia ja siirtämään niitä yhdenmukaistettuihin standardeihin. Tämän prosessin aloittaminen on viivästynyt jonkin verran, ja mukauttaminen on käynnissä.

Olosuhteet ovat edellyttäneet komissiolta valvonnan ja seurannan lisäämistä. Siksi huomattavaa osaa ehdolla olevista yhdenmukaistetuista standardeista ei mainita EUVL:ssä ennen asianmukaisia mukautuksia tai delegoitujen säädösten antamista, jotta niiden suoritustasot ja/tai -luokat voidaan ottaa mukaan. Jatkuva yhteistyö Euroopan standardointikomitean (CEN) asiantuntijoiden kanssa on olennaisen tärkeää, jotta tilannetta voidaan parantaa ennen kuin yhdenmukaistetut standardit esitellään komissiolle niiden viitetietojen julkaisemiseksi EUVL:ssä.

Vaikka rakennustuoteasetus ei tuokaan mukanaan laajan mittakaavan muutoksia tämän alan yhdenmukaistettujen standardien yleiseen kehikseen, sidosryhmät ovat äskettäin vaatineet standardointiprosessin nopeuttamista ja tehostamista ja käyttäjien tarpeisiin paremmin vastaavia standardeja. Edellä viitatussa Euroopan unionin tuomioistuimen asiassa C-100/13 vahvistettu rakennustuoteasetukseen perustuvien yhdenmukaistettujen standardien tyhjentyvyys²⁶ edellyttää edelleen monien standardien hyväksymistä²⁷. Lisäksi on tehtävä uusia tai tarkistettuja standardointipyyntöjä²⁸ ja selvitettävä EUVL:ssä vielä mainitsemattomien yhdenmukaistettujen standardien nykyinen kasauma. Kaikki tämä voidaan saada aikaan vain parantamalla yhteistyötä CENin, jäsenvaltioiden, alan, komission ja asiaankuuluvien sidosryhmien välillä erityisesti standardointia koskevan yhteisen aloitteen²⁹ avulla.

6. EUROOPPALAINEN TEKNISEN HYVÄKSYNNÄN YHTEISELIN (EOTA)

Tuotteille, joiden suoritustasoa ei voida arvioida täysin yhdenmukaistettujen standardien avulla, määritetään rakennustuoteasetuksessa³⁰ erityismenettelyt, joissa valmistajat tekevät eurooppalaista teknistä arviointia koskevat pyynnöt ja teknisestä arvioinnista vastaavien laitosten järjestö EOTA laatii ja hyväksyy eurooppalaiset arviointiasiakirjat.

EOTAA koskevat toimintapoliittiset tavoitteet, jotka määritetään rakennustuoteasetuksessa ja jotka kumpuavat rakennustuotedirektiivistä saaduista kokemuksista ja siihen kohdistetusta

²⁵ Ks. rakennustuoteasetuksen 17 artiklan 2 kohta.

²⁶ Ks. alaviite 16.

²⁷ Erityisesti tietyistä rakennuskohteiden perusvaatimuksista.

²⁸ Koska nykyisten standardien tarkistukset pitäisi tehdä lyhennetyn valtuutusmenettelyn nojalla.

²⁹ Komission päätös, annettu 1 päivänä kesäkuuta 2016, standardointia koskevan yhteisen aloitteen hyväksymisestä ja allekirjoittamisesta, C(2016)3211.

³⁰ Ks. 19 artiklan 1 kohta, joissa näiden toimien soveltamisala määritetään.

arvostelusta, saavutettiin: menettelyjä lyhennettiin ja yksinkertaistettiin, valmistajien kustannuksia vähennettiin ja menettelyistä tehtiin entistä avoimempia. Ensimmäinen vaihe siirtymisessä tuotehyväksyntöjen antamisesta ainoastaan niiden suoritustason arviointiin oli ottaa käyttöön periaatteita³¹, jotka sitten muutettiin konkreettisiksi menettelyiksi eurooppalaisten arviointiasiakirjojen kehittämistä ja hyväksymistä varten³². Näitä periaatteita on noudatettu hyvin sen ansiosta, että asiaankuuluvien valmistajien ja komission osallistuminen menettelyihin on lisääntynyt.

Marraskuusta 2011 alkaen useimmat jäsenvaltiot ovat nimenneet teknisestä arvioinnista vastaavat laitokset käyttäen komission sähköisiä työkaluja ja rakennustuoteasetuksessa esitettyjen ja siihen perustuvien tiukkojen vaatimusten mukaisesti.³³ Eurooppalaisia teknisiä arviointeja koskevia pyyntöjä käsittelee ja siten myös eurooppalaisten arviointiasiakirjojen luonnoksia laatii pääosin pieni määrä teknisestä arvioinnista vastaavia laitoksia.

Siirtymistä rakennustuotedirektiivistä rakennustuoteasetukseen ei ole kuitenkaan vielä saatu päätökseen. Lähes 90 prosenttia rakennustuoteasetuksen nojalla annetuista eurooppalaisista teknisistä arvioinneista perustuu edelleen eurooppalaista teknistä hyväksymistä koskeviin suuntaviivoihin, joita käytetään eurooppalaisina arviointiasiakirjoina³⁴. Näitä käytäntöjä koskevista periaatteista on sovittu EOTAn kanssa, ja niitä on noudatettava, jotta kaikki hankaluudet voidaan ehkäistä ennalta, erityisesti asiaan liittyvien valmistajien osalta. Eurooppalaista teknistä hyväksymistä koskevien suuntaviivojen muuntaminen eurooppalaisiksi arviointiasiakirjoiksi on käynnissä, ja työ on aloitettu useimmin käytetyistä³⁵. Valmistajat voivat käyttää rakennustuotedirektiivin mukaisesti (30. kesäkuuta 2013 mennessä) annettuja eurooppalaisia teknisiä hyväksyntöjä eurooppalaisina teknisinä arviointeina niiden voimassaolon päättymiseen asti (enintään viisi vuotta eli mahdollisesti 30. kesäkuuta 2018 asti)³⁶.

Teknisestä arvioinnista vastaavien laitosten toimintatavan muutos ”tuotehyväksynnästä” ”suoritustason arviointiin” on suurin haaste eurooppalaisten arviointiasiakirjojen kehittämistä ja hyväksyntää koskevien rakennustuoteasetuksen säännösten asianmukaisessa täytäntöönpanossa. Rakennustuotteiden eurooppalaisen teknisen arvioinnin mallista annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 1062/2013³⁷ antamisen jälkeen EOTA ja komissio sopivat eurooppalaisten arviointiasiakirjojen laatimisen periaatteista ja laativat yksityiskohtaiset ohjeet näissä prosesseissa saatujen kokemusten perusteella³⁸. Kaiken tämän ansiosta EUVL:ssä voitiin julkaista viittaukset eurooppalaisiin arviointiasiakirjoihin ensimmäisen kerran heinäkuussa 2015³⁹.

EOTA ei ole ilmoittanut komissiolle, että teknisestä arvioinnista vastaavien laitosten erimielisyyksiä pitäisi ratkaista rakennustuoteasetuksen 23 artiklan mukaisesti. Tämä ei

³¹ Ks. 20 artikla.

³² Ks. rakennustuoteasetuksen 19 artiklan 2 ja 3 kohta ja liite III, ks. myös 21 artikla.

³³ Ks. rakennustuoteasetuksen 29 ja 30 artikla ja liitteessä IV oleva taulukko 2; myös 29 artiklan 4 kohdan mukaisista komission suuntaviivoista on tiedotettu asianmukaisesti jäsenvaltioille. Toukokuuhun 2016 mennessä 25 maassa, kolme EFTA-maata mukaan lukien, on nimetty 50 teknisestä arvioinnista vastaavaa laitosta. Kuudessa jäsenvaltiossa ei ole nimetty yhtään teknisestä arvioinnista vastaavaa laitosta.

³⁴ Ks. rakennustuoteasetuksen 66 artiklan 3 kohta.

³⁵ Viittaukset ensimmäiseen tällaiseen muunnettuun eurooppalaiseen arviointiasiakirjaan julkaistiin EUVL:ssä toukokuussa 2016.

³⁶ Ks. rakennustuoteasetuksen 66 artiklan 4 kohta.

³⁷ EUVL L 289, 31.10.2013, s. 42–43; tämä säädös perustuu rakennustuoteasetuksen 26 artiklan 3 kohtaan.

³⁸ Ks. rakennustuoteasetuksen 24 artikla.

³⁹ Toukokuuhun 2016 mennessä EUVL:ssä on mainittu 40 eurooppalaista arviointiasiakirjaa.

kuitenkaan tarkoita, etteikö tällaisia erimielisyyksiä olisi, erityisesti siksi, että EOTAssa on ollut viivästyksiä eurooppalaisten arviointiasiakirjojen hyväksymisessä⁴⁰.

Myös rakennustuoteasetuksen 19, 20, 21 ja 24 artiklat toimivat tavoitteidensa mukaisesti. Käytännön siirtyminen rakennustuotedirektiivistä rakennustuoteasetuksen olisi voinut olla nopeampaa ja käytössä olevia menettelyjä voitaisiin tehostaa edelleen. Eurooppalaisten arviointiasiakirjojen nopeammassa ja avoimemmassa viimeistelyssä vaaditut parannukset voidaan kuitenkin yleisesti tehdä ilman sääntelyehdotuksia⁴¹.

7. ILMOITETUT LAITOKSET JA ILMOITTAMISESTA VASTAAVAT VIRANOMAISET

Rakennustuoteasetuksella perustetun järjestelmän uskottavuus riippuu ensisijaisesti ilmoitetuista laitoksista⁴², joiden on täytettävä teknistä osaamista, puolueettomuutta ja vastuuvollisuutta koskevat tiukat vaatimukset⁴³. Erityistä huomiota on kiinnitettävä niiden itsenäisyyteen. Tätä vaatimusta korostettiin rakennustuoteasetuksen hyväksymisprosessissa. Jäsenvaltioiden nimeämät ilmoittamisesta vastaavat viranomaiset⁴⁴ ovat vastuussa kansallisista ilmoitus- ja seurantamenettelyistä.

Ilmoitettujen laitosten ryhmän ja sen alaryhmien toimia on tehostettu vahvistamalla niiden sääntelytukea rakennustuoteasetuksessa⁴⁵. Tällaista yhteensovittamista tarvitaan käytössä olevien sääntöjen yhdenmukaisen soveltamisen takaamiseksi, jotta voidaan välttyä alan vaihtelevien käytäntöjen satunnaiselta arvostelulta.

Rakennustuoteasetuksen liitteen V tarkistaminen 18. helmikuuta 2014 annetulla komission delegoidulla asetuksella (EU) 568/2014⁴⁶ paransi oikeusvarmuutta ja johdonmukaisuutta. Kyseisessä asetuksessa selkeytetään ilmoitettujen laitosten osallistumisen tasoa ja asemaa rakennustuotteiden suoritustason pysyvyyden arvioinnissa ja varmentamisessa. Sen ansiosta ilmoitetut laitokset ymmärtävät nyt tehtävänsä aiempaa paremmin.

Siirtyminen rakennustuotedirektiivistä rakennustuoteasetukseen on muuttanut myös ilmoitettujen laitosten toimintatapaa. Joidenkin niistä on vielä mukautettava toimintaansa voidakseen edistyä täysimääräisesti kohti tavoitteena olevaa sertifiointitoimintaa⁴⁷, ja niiden on muutenkin selkeytettävä toimintojaan. Tämä vaikuttaa myös ilmoittamisessa käytettävien akkreditointistandardien käyttöön.

Tällä alalla rakennustuoteasetuksen säännösten soveltamisesta saatu palaute osoittaa, että jotkin säännöt voisivat olla nykyistä tarkempia⁴⁸. Samoin näiden säännösten⁴⁹ kannalta olisi

⁴⁰ Tähän mennessä EOTA ei ole ilmoittanut komissiolle myöskään viivästyksistä eurooppalaisten arviointiasiakirjojen kehittämisessä, kuten rakennustuoteasetuksen liitteessä II olevassa 6 kohdassa edellytetään.

⁴¹ Rakennustuoteasetuksen liitteessä II esitettyjä menettelysääntöjä voitaisiin tehostaa delegoidun säädöksen avulla (ks. 19 artiklan 3 kohta ja 60 artiklan ensimmäisen kohdan d alakohta).

⁴² Näitä elimiä pyydetään suorittamaan kolmannen osapuolen tehtäviä rakennustuotteiden suoritustason pysyvyyden arvioimisessa ja varmentamisessa. Toukokuuhun 2016 mennessä oli ilmoitettu 623 ilmoitettua laitosta.

⁴³ Ilmoitettuja laitoksia koskevat vaatimukset esitetään rakennustuoteasetuksen 43 artiklassa.

⁴⁴ Ks. rakennustuoteasetuksen 40 artikla.

⁴⁵ Ks. rakennustuoteasetuksen 43 artiklan 11 kohta ja 55 artikla.

⁴⁶ EUVL L 157, 27.5.2014, s. 76–79.

⁴⁷ Tuotesertifiointin sijaan rakennustuoteasetuksessa ja erityisesti sen uudessa liitteessä V keskitytään suoritustason pysyvyyden sertifiointiin.

⁴⁸ Ks. erityisesti rakennustuoteasetuksen 43, 45 ja 46 artikla, 52 artiklan 2 kohta ja 55 artikla.

hyödyllistä tutkia tarkemmin, pitäisikö ne erottaa uutta lähestymistapaa koskevista periaatteista⁵⁰.

8. MIKROYRITYKSET JA YKSINKERTAISTAMINEN

Tasapuolisten toimintaedellytysten takaamiseksi pk-yrityksille ja mikroyrityksille rakennustuoteasetuksessa säädetään poikkeuksista suoritustasoilmoituksen laatimisesta⁵¹ ja yksinkertaistetuista menettelyistä rakennustuotteiden kaupan pitämiseksi⁵².

Nykyisessä täytäntöönpanovaiheessa useimpien näiden vaihtoehtojen käytöstä käytännössä ei ole vielä saatu paljon kokemuksia lukuun ottamatta yksinkertaistettujen menettelyjen sääntöjä, jotka koskevat ilman testausta, jakamista ja eteenpäin välittämistä tehtävää luokittelua⁵³. Nämä säännökset ovat soveltuvien osin usein käytössä.

Tähän mennessä ei ole kuitenkaan saatu asiakirjatodisteita muiden kyseessä olevien vaihtoehtojen käytöstä. Tämä voi tarkoittaa, että yritysten taloudellinen ja hallinnollinen rasitus ei ole lieventynyt odotusten mukaisesti. Sidosryhmien ilmoittamia syitä tähän käytön vähäisyyteen ovat muun muassa seuraavat:

- erilaiset käytännöt ja tulkinnat jäsenvaltioissa
- alan vähäinen tietoisuus näistä vaihtoehdoista
- epävarmuus rakennustuoteasetuksen tärkeimpien käsitteiden merkityksestä
- vaikeudet ”vastaavuuden” osoittamisessa ja/tai vaihtoehtojen teknisten asiakirjojen tarjoamisessa
- soveltuvien taloudellisten säästöjen todellista laajuutta koskevat epäilyt
- pelko siitä, etteivät viranomaiset tai käyttäjät hyväksy sitä, ettei menettelyjä sovelleta (oikein).

Nämä epäilyt ovat vaikuttaneet erityisesti mikroyritysten mahdollisuuksiin soveltaa 37 artiklassa tarkoitettuja yksinkertaistettuja menettelyjä siten, kuin rakennustuoteasetuksen sääntelyprosessissa on tarkoitettu.

Kattava lähestymistapa näyttää olevan tarpeen, ja edettäessä on tehtävä lisätarkennuksia, jotta EU:n rakennuslainsäädännön toimivien pk-yritysten ja erityisesti mikroyritysten odotuksiin voidaan vastata aiempaa paremmin. Komission on määrä edistää tätä kehitystä teknisellä alustalla käytävien keskustelujen avulla.

9. MARKKINAVALVONTA

Vuonna 2008 hyväksytyn uuden lainsäädäntökehityksen puitteissa asetuksella (EY) N:o 765/2008⁵⁴ vahvistettiin hallinnollinen peruskehys markkinavalvonnalle jäsenvaltioissa,

⁴⁹ Päätöksestä N:o 768/2008/EY.

⁵⁰ Ks. erityisesti rakennustuoteasetuksen 44 artikla, 50 artiklan 1 kohta, 51 artikla ja 53 artiklan 2 kohta.

⁵¹ 5 artikla.

⁵² 36–38 artikla. Näistä erityisesti 37 artikla koskee mikroyrityksiä.

⁵³ 36 artikla.

⁵⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 765/2008, annettu 9 päivänä heinäkuuta 2008, tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvää akkreditointia ja markkinavalvontaa koskevista vaatimuksista ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 339/93 kumoamisesta, EUVL L 218, 13.8.2008, s. 30.

kun taas päätös N:o 768/2008/EY sisälsi säädösviittauksia yksittäisiä markkinavalvontamenettelyjä varten. Näitä säännöksiä oli määrä käyttää sisällyttämällä ne alakohtaiseen lainsäädäntöön. Rakennustuoteasetuksen markkinavalvontaan liittyvät 56–59 artikla perustuu siten pääosin päätöksen N:o 768/2008/EY R31–R34 artiklaan, mutta niitä on pitänyt muokata kyseistä kontekstia varten. Näiden mukautusten voidaan katsoa osittain aiheuttaneen joitakin rakennustuoteasetuksen täytäntöönpanon aikana kohdatuista markkinavalvontahaasteista⁵⁵.

Markkinavalvontaviranomaisten toiminta jäsenvaltioissa on perustunut asetukseen (EY) N:o 765/2008 alkaen sen voimaantulosta 1. tammikuuta 2010, ja kaikki jäsenvaltiot ovat perustaneet ne asianmukaisesti rakennustuotteita varten, vaikka resurssien saatavuus ja todellinen vaikutus markkinoihin vaihtelevatkin. Niiden yhteistyö markkinavalvonnan hallinnollisessa yhteistyöryhmässä (AdCo-CPR) on tiivistynyt jatkuvasti muutaman viime vuoden aikana, osittain EU:n ryhmän toimille antamaan uuden taloudellisen tuen ansiosta. AdCo-CPR on äskettäin järjestänyt useita yhteisiä markkinavalvontatoimia ja edistänyt tehokkaasti ICSMS-järjestelmän kehittämistä⁵⁶ rakennusalan tarpeisiin vastaamiseksi aiempaa paremmin. Yleisen tuoteturvallisuudirektiivin 2001/95/EY nojalla perustettua RAPEX-järjestelmää on myös käytetty rakennustuotteiden käyttöturvallisuuden takaamiseksi.

Muita AdCo-CPR:n puitteissa käynnissä olevia kehitysvaiheita on muun muassa alakohtaisen lähestymistavan laatiminen rakennustuotteiden riskinarviointia varten. Jäsenvaltioiden viranomaiset käsittelevät myös rakennustuoteasetuksen 56–58 artiklan soveltamisessa koettuja haasteita, jotta asianomaisia menettelyjä voitaisiin tehostaa⁵⁷. Tällainen kehitys on erittäin hyödyllistä jäsenvaltioiden markkinavalvonnan parantamista koskevien tulevien päätösten kannalta.

10. PÄÄTELMÄT, SUOSITUKSET JA TULEVAT TOIMET

Rakennustuoteasetusta on toteutettu vasta suhteellisen lyhyen aikaa, ja siksi kaikkia sen tavoitteita ei ole vielä saavutettu. Huomattava osa edellä mainituista haasteista liittyy täytäntöönpanon hankaluuksiin ja sidosryhmien myöhässä tekemään mukauttamiseen. Ennen kuin lainsäädännön suoritustasosta voidaan tehdä lopullisia päätelmiä, tarvitaan lisätyötä täytäntöönpanon parantamiseksi erityisesti kansallisella tasolla (esimerkiksi yhdenmukainen tulkinta ja esteiden poistaminen vapaalta liikkumiselta) mutta myös muilta toimijoilta, kuten CENiltä ja EOTALta. Siksi komissio katsoo, että tässä vaiheessa ei ole asianmukaista ehdottaa tarkistuksia rakennustuoteasetukseen.

Komissio kuitenkin katsoo, että jäsenvaltioiden ja muiden sidosryhmien välistä vuoropuhelua on selkeästi jatkettava, tilannetta on seurattava tiiviisti ja nykyisten sääntöjen noudattamista on valvottava.

Jatkotoimina, jotka rakentuvat aiemmille rakennustuoteasetuksen riittävää ja yhdenmukaista täytäntöönpanoa tukeville selkeyttämistoimille ja joissa keskitytään erityisesti tässä kertomuksessa esille tuotuihin seikkoihin, voitaisiin muun muassa laatia lisää

⁵⁵ Komissio hyväksyi 13. helmikuuta 2013 ehdotuspaketin kuluttajatuotteiden turvallisuuden ja teollisuustuotteiden markkinavalvonnan parantamisesta (COM(2013) 75; COM(2013) 78; COM(2013) 76). Se odottaa tällä hetkellä hyväksymistä Euroopan parlamentissa ja neuvostossa.

⁵⁶ Markkinavalvonnan yleinen tieto- ja viestintätukijärjestelmä.

⁵⁷ Komissiolle ei ole tähän mennessä ilmoitettu jäsenvaltioiden näiden artiklojen nojalla aloittamista virallisista menettelyistä; 56 artiklan 2 kohdan nojalla tällaisia tietoja olisi tarvittu heti asianomaisen menettelyn alussa.

tulkintamateriaaleja ja ohjeistusta sekä toteuttaa viestintätoimia ja parantaa järjestelmän tunnettuutta.

.

Standardointiprosessia voidaan nopeuttaa ja tehostaa ja on mahdollista saada aikaan paremmin käyttäjien tarpeita vastaavia standardeja, jos CENin, jäsenvaltioiden, alan ja komission välillä tehdään tiivistä ja tehokasta yhteistyötä.

EOTAn osalta rakennustuoteasetuksen liitteessä II esitettyjä menettelysääntöjä voitaisiin tehostaa, jotta eurooppalaiset arviointiasiakirjat saataisiin viimeisteltyä entistä nopeammin ja avoimemmin delegoidun säädöksen avulla.

Komissio katsoo, että tässä vaiheessa tiettyjä rakennustuoteasetuksen säännöksiä on niiden yhdenmukaisen soveltamisen tukemiseksi vielä selkeytettävä. Erityisesti on kyse seuraavista:

- 5 artikla poikkeuksista suoritustasoilmoituksen laatimisessa
- 6 artikla suoritustasoilmoituksen sisällöstä
- 9 artiklan 2 kohdan CE-merkinnässä annettavista tiedoista
- 37 artikla mikroyritysten yksinkertaistetuista menettelyistä
- 38 artikla yksilöllisesti tai tilaustuotteena valmistettujen tuotteiden yksinkertaistetuista menettelyistä
- 56–58 artikla markkina- ja valvontamenettelyistä.

Komissio aikoo jatkaa asetuksen täytäntöönpanon huolellista seurantaa voidakseen määrittää mahdollisia lisäkysymyksiä, joita ei voida vielä ratkaista tulkinnan tasolla.

Komissio jatkaa asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa vuoropuhelua kysymyksistä, jotka määritetään teknisissä foorumeissa, joiden on määrä kokoontua vuoden 2016 loppuun mennessä. Komissio tarkastelee kyseisen vuoropuhelun ja tulevien asiaan liittyvien tutkimusten tulosten, alakohtaisten arviointien ja kertomusten perusteella⁵⁸ rakennustuoteasetuksen toimivuutta uudelleen sitten, kun sen täytäntöönpanon voidaan odottaa edenneen pidemmälle.

⁵⁸ Esimerkiksi edellä mainittu rakennusalan toimivuustarkastus, tutkimus rakennustuoteasetuksen taloudellisista vaikutuksista, kertomus EOTAn rahoituksesta, aloitteet markkina- ja valvonnasta ja yhdestä kaiken kattavasta portaalista (Single Digital Gateway).