



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 15.05.1996
COM(96) 202def.

**RAPPORT VAN DE COMMISSIE OVER DE TENUITVOERLEGGING VAN DE
RICHTLIJN BETREFFENDE VOOR DE BOUW BESTEMDE PRODUCTEN**

RAPPORT VAN DE COMMISSIE OVER DE TENUITVOERLEGGING VAN DE RICHTLIJN BETREFFENDE VOOR DE BOUW BESTEMDE PRODUKTEN

I. Inleiding

Met de in 1988 vastgestelde richtlijn betreffende voor de bouw bestemde produkten¹ wordt beoogd het vrije verkeer van alle voor de bouw bestemde produkten te waarborgen.

Deze richtlijn heeft betrekking op een zeer groot deel van de communautaire industriële activiteit. De 1,8 miljoen ondernemingen uit de bouwsector hebben samen immers een omzet die goed is voor bijna 10% van het BNP van de Gemeenschap.

Wel moet worden opgemerkt dat 97% van de desbetreffende ondernemingen minder dan 20 werknemers in dienst hebben en voornamelijk voor hun regionale markt werken.

Overeenkomstig artikel 23 van de genoemde richtlijn moest de Commissie uiterlijk op 31 december 1993 een rapport over de werking van de richtlijn indienen om eventuele voorstellen voor wijziging ervan te motiveren.

In een vorige mededeling heeft de Commissie aangekondigd dat het bedoelde rapport pas op een latere datum kon worden ingediend aangezien de uitvoeringsbepalingen van de richtlijn nog moesten worden vastgesteld.

Aangezien er in 1994 en 1995 beschikkingen met het oog op de uitvoering van de richtlijn zijn vastgesteld, bestaat er nu een ruimer kader waarbinnen de werking van de richtlijn alsmede de noodzaak van grotere doeltreffendheid bij de toepassing van de richtlijn kunnen worden geëvalueerd.

De Groep van deskundigen op het gebied van de vereenvoudiging van de wetgeving en de administratieve procedures, beter bekend als de Molitor-groep, heeft derhalve besloten dat bedoeld rapport nu onverwijld moet worden ingediend (zie samenvatting in bijlage).

¹ Richtlijn 89/106/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake voor de bouw bestemde produkten (PB nr. L 40 van 11.2.1989, blz. 12).

II. Huidige toestand

De richtlijn betreffende voor de bouw bestemde produkten behelst een algemeen juridisch kader waarbinnen Europese technische specificaties kunnen worden vastgesteld.

De opheffing van de belemmeringen voor het handelsverkeer berust in essentie op de aanvaarding van deze specificaties, namelijk geharmoniseerde normen (d.w.z. de door CEN en CENELEC in opdracht van de Commissie vastgelegde specificaties) en Europese technische goedkeuringen (deze Europese technische goedkeuringen worden verleend voor produkten waarvoor geen geharmoniseerde of nationale normen bestaan)².

Tot dusverre is nog geen enkele technische specificatie vastgesteld en draagt geen enkel bouwprodukt de CE-markering van overeenstemming. De Molitor-groep laat zich hierover in kritische zin uit en onderstreept dat een dergelijke richtlijn niet operationeel is.

Het staat vast dat normen en technische goedkeuringen pas kunnen worden uitgewerkt wanneer er uitvoeringsbesluiten zijn vastgesteld en dat vergt steeds zeer veel tijd.

Dat laatste is een gevolg van het feit dat het toepassingsgebied zeer ruim is (alle bouwprodukten, van cement en buizen tot sanitair en elektriciteitsmasten) en van het gebrek aan eensgezindheid tussen de Lid-Staten over bepaalde technische aspecten.

De werkzaamheden van de afgelopen jaren hebben het mogelijk gemaakt duidelijkheid te scheppen over de te volgen aanpak. Voorts heeft de Commissie onlangs de volgende akten kunnen opstellen:

- in januari 1994, de basisdocumenten ter precisering van de fundamentele eisen³;
- in juni 1994, een beschikking over de indeling van produkten met het oog op hun brandprestaties;

² De Richtlijn betreffende voor de bouw bestemde produkten heeft als specifiek kenmerk dat twee soorten technische specificaties worden gedefinieerd, namelijk:

- door CEN/CENELEC uitgewerkte geharmoniseerde normen, zoals voor de andere "nieuwe aanpak"-richtlijnen, en
- Europese technische goedkeuringen, die worden verleend door de Europese organisatie voor technische goedkeuringen.

Het specifieke toepassingsgebied voor de twee soorten specificaties is vastgesteld in de richtlijn.

³ Het bestaan van "basisdocumenten" is een andere specificiteit van de richtlijn. Zij hebben tot doel het verband te leggen tussen de fundamentele eisen voor bouwwerken en de kenmerken waarmee rekening moet worden gehouden bij de technische specificaties voor produkten.

- in oktober 1994, de eerste normalisatiemandaten waarmee CEN en CENELEC de opdracht kregen om voor bepaalde produktgroepen (thermische-isolatieprodukten, deuren, vensters, vensterluiken, poorten en toebehoren, afdichtingsmembranen, geprefabriceerd standaard-, lichtgewicht- en gasbeton) geharmoniseerde normen uit te werken;
- in mei 1995, de beschikkingen betreffende het toezicht op de conformiteit van bovenbedoelde produktgroepen;
- in oktober 1995, beschikkingen betreffende het toezicht op de conformiteit van drie nieuwe produktgroepen

Voor talrijke andere produktgroepen zijn beschikkingen in voorbereiding (onder meer betreffende metselwerkprodukten, buizen, enz.).

Al deze maatregelen houden een belangrijke vooruitgang in. Maar om daadwerkelijk van een CE-markering voorziene produkten op de markt te krijgen moeten bovengenoemde beschikkingen geïntegreerd worden in de normen of technische goedkeuringen.

Voor een groot aantal produkten echter zullen pas ten vroegste binnen vijf jaar geharmoniseerde normen beschikbaar komen.

De redenen hiervoor zijn de volgende:

- a) voor een groot aantal voor de bouw bestemde produkten zijn de handelsbelemmeringen een gevolg van het ontbreken van geharmoniseerde proeven voor de verificatie van de brandprestaties en de brandbestendigheid. Daadwerkelijke toepassing van de richtlijn vergt dat, voorafgaand aan de normalisatie, de basisvoorschriften op dit gebied onderling worden aangepast.

Die onderlinge aanpassing vormt een voorwaarde voor de goede werking van de richtlijn, hoewel zij juridisch gesproken moet geschieden steunend op de voorschriften voor bouwwerken, waarop de richtlijn betreffende bouwprodukten niet direct van toepassing is. Een dergelijke onderlinge aanpassing vergt dus een grotere politieke betrokkenheid. Zonder politieke inzet zal het moeizame verloop van de werkzaamheden de vaststelling van geharmoniseerde normen nog meer vertragen.

- b) De besluiten ter uitvoering van de richtlijn, met name de vaststelling van de normalisatiemandaten, zijn tot dusverre slechts voor 7 van de 40 of meer produktgroepen genomen.
De Molitor-groep is van mening dat het opstellen van de benodigde documenten vaak te veel tijd in beslag neemt.

De Lid-Staten hebben de neiging om te eisen dat in de normalisatiemandaten alle gedetailleerde aspecten van hun nationale regelgeving worden opgenomen, wat ertoe leidt dat de opstelling van een normalisatieopdracht even veel tijd in beslag neemt als wanneer de Commissie voor elke produktgroep een richtlijn zou vaststellen.

Bij "nieuwe aanpak"-richtlijnen gaat men er echter van uit dat in de normalisatiemandaten uitsluitend naar de fundamentele voorschriften wordt verwezen.

- c) Overeenkomstig de richtlijn kan voor een bepaald produkt pas een geharmoniseerde norm worden ingevoerd wanneer - op basis van de fundamentele eisen - alle vereiste voorschriften en kenmerken voor dat produkt zijn geharmoniseerd.

Het bestaan van een geharmoniseerde norm voor deuren bij voorbeeld vooronderstelt dat er onder meer een gemeenschappelijke aanpak bestaat op het gebied van beproevingsmethoden i.v.m. brandbestendigheid, windbelasting, thermische weerstand, schokbestendigheid, waterdichtheid, luchtdoorlatendheid, enz.

Een geharmoniseerde norm komt dan ook maar ter beschikking op het moment dat de laatste specifieke proef is uitgevoerd.

- d) In de richtlijn is echter ook een alternatief voor de geharmoniseerde norm opgenomen, namelijk de Europese technische goedkeuring.

De methode van de technische goedkeuring wordt gebruikt in het geval van produkten waarvoor nog geen normen kunnen bestaan, met andere woorden voornamelijk nieuwe produkten. Het is dus duidelijk dat deze methode slechts een aanvulling kan zijn van de normalisatiemethode.

- e) Bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn stuit men tenslotte nog op de moeilijkheid dat de richtlijn pas operationeel wordt wanneer er normen zijn. En de vaststelling van dergelijke normen hangt af van de goede wil van de normalisatie-instanties.

Die normalisatie-instanties zijn echter van mening dat hun eigen prioriteiten (namelijk normen opstellen waaraan de markt behoefte heeft, m.a.w. kwaliteitsnormen) zeer ver verwijderd liggen van de te enge geharmoniseerde normalisatie, die slechts betrekking heeft op de voorschriften van dwingende aard.

Bij het verlenen van de eerste mandaten is dit probleem reeds aan het licht gekomen.

Het is dus van doorslaggevend belang dat de normalisatie-instanties zich daadwerkelijk voor hun normalisatiemandaat inzetten en de prioriteiten van dat mandaat ook opnemen in de planning van hun eigen werkzaamheden.

III. Open vragen

Uit het bovenstaande blijkt dat technische harmonisatie, die het doel van de richtlijn blijft, slechts geleidelijk en stapsgewijs tot stand kan worden gebracht.

Ter voorbereiding van dit rapport hebben de diensten van de Commissie (op 27/9/1995) binnen het Permanent Comité voor de bouw de vertegenwoordigers van de Lid-Staten en de industrie geraadpleegd.

In de ontvangen bijdragen worden de positieve en bemoedigende resultaten van het reeds verrichte werk onderstreept, maar wordt ook erkend dat een volledige uitvoering van de richtlijn problemen doet rijzen.

Bijna alle partijen merken op dat de passende methode om die problemen op te lossen erin bestaat om de werkzaamheden met het oog op de tenuitvoerlegging van de richtlijn te versnellen en de kwesties waarover onduidelijkheid heerst, zoals bij voorbeeld de problemen die voortkomen uit het ontbreken van technische specificaties, te verduidelijken.

IV. Mogelijke antwoorden op de omschreven problemen

Dat een reeds in 1988 vastgestelde richtlijn slechts zo geleidelijk en traag ten uitvoer wordt gelegd, kan moeilijk geheel bevredigend worden genoemd. Er is behoefte aan een grondige evaluatie van de middelen waarmee een grotere doeltreffendheid kan worden bereikt, met name:

- 1) Een grotere politieke betrokkenheid van de Lid-Staten op de volgende drie gebieden:
 - a) op het gebied van de brandveiligheidsvoorschriften kunnen geharmoniseerde normen pas worden vastgesteld nadat overeenstemming is bereikt over gemeenschappelijke proeven voor de beoordeling van de brandprestaties van produkten. De Commissie heeft een voorbereidende maatregel genomen door de produkten in relevante klassen in te delen. Nu moeten de proeven voor elk van die klassen worden vastgelegd. De technici maken bij hun werkzaamheden echter weinig vooruitgang.
Vanuit de politieke wereld moet hier een nieuwe stimulans worden gegeven.
 - b) op het gebied van de bouwvoorschriften is het werk voor een groot gedeelte op vrijwillige basis verricht. Het betreft de vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de structuur van bouwwerken (de Eurocodes).

Om tot een echte harmonisatie op het gebied van in bouwwerken te gebruiken produkten te komen, moeten de Lid-Staten zich ertoe verbinden om in hun nationale voorschriften de Eurocodes te verwerken.

- c) tenslotte zouden de Lid-Staten gedurende de overgangperiode die aan de aanvaarding van gemeenschappelijke normen voorafgaat, ervoor moeten ijveren dat de wederzijdse erkenning van nationale methoden voor het beproeven van bouwprodukten systematisch wordt vergemakkelijkt.

Een actiever beleid op het gebied van wederzijdse erkenning moet het mogelijk maken te voorkomen dat bepaalde bouwprodukten, waarvan de kwaliteit reeds in het land van herkomst is gecontroleerd, door het land van bestemming worden geweigerd omdat dit land geen kennis neemt van het verleende conformiteitscertificaat of de conformiteit zelf niet erkent.

- 2) Aanpassing van de toepassing van de richtlijn aan de behoeften

- a) Vereenvoudiging van de besluitvormingsprocedures

De vereenvoudiging van de besluitvormingsprocedures kan zowel betrekking hebben op de besluiten over de controle en de conformiteitsverklaring als op de normalisatiemandaten:

- wat de mandaten betreft, moet worden onderstreept dat een mandaat voor de uitwerking van normen niet inhoudt dat in de normalisatieopdracht alle nationale voorschriften moeten worden opgenomen. De mandaten zijn slechts contracten waarmee de deskundigen wordt verzocht specificaties vast te leggen. Meer algemene, minder specifieke, mandaten kunnen op soepeler wijze worden vastgesteld en uitgevoerd;
- wat de besluiten inzake de conformiteitsverklaring betreft, is het raadzaam dat alle partijen zich ertoe verbinden op coherente wijze de methodologie te gebruiken die moet worden gehanteerd voor het maken van de keuze tussen de twee systemen, namelijk de verklaring van de fabrikant en de certificatie-procedure. Door verschillende produktengroepen in een enkele beschikking te behandelen, kan bovendien worden vermeden dat er 40 verschillende toepassingsbeschikkingen, een zware bureaucratische belasting, moeten worden vastgesteld.

- b) Toepassing van de Richtlijn in de zin van de "nieuwe aanpak"

Het is niet wenselijk de toepassing van de richtlijn uit te stellen tot alle voorschriften met betrekking tot een produkt geharmoniseerd zijn. Voor bepaalde produkten moeten immers eerst beproevingsmethoden worden uitgewerkt. Genoemde methode zou tot gevolg hebben dat

normalisatiewerkzaamheden slechts in een verre toekomst tastbare resultaten kunnen opleveren.

Wanneer Europese geharmoniseerde normen of technische goedkeuringen ontbreken, heeft een ondernemer het recht te verzoeken om toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning, waarbij hij zich kan beroepen op de Verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen, zoals het Hof die in zijn jurisprudentie heeft geïnterpreteerd, onder voorbehoud van beperkingen die uit hoofde van artikel 36 kunnen worden gerechtvaardigd (bescherming, veiligheid en gezondheid van de consument).

Anderzijds moet het een fabrikant op meer systematische wijze worden toegestaan om, steunend op de bestaande basisdocumenten, een verklaring van overeenstemming van zijn produkt met de fundamentele voorschriften af te leveren, zelfs wanneer nog niet alle geharmoniseerde normen zijn vastgesteld.

Dank zij de toepassing van die mogelijkheid kunnen fabrikanten niet alleen gemakkelijker toegang krijgen tot de CE-markering, maar kan de Gemeenschap zich ook in de eerste plaats toeleggen op de uitwerking van de belangrijkste geharmoniseerde normen en zo overreglementering en vaststelling van regelgeving die voor de producenten te belastend is, vermijden.

V. CONCLUSIES

De praktische uitvoering van de richtlijn bouwprodukten stuit op moeilijkheden. Om die op te lossen is het derhalve nodig dat:

- de Commissie er zich toe verbindt de wijze van toepassing van de richtlijn te verduidelijken, de werkzaamheden te versnellen en een passend werkschema op te stellen;
- de Lid-Staten aanvaarden dat in de uitvoeringsbesluiten niet al te veel details worden opgenomen;
- de Europese Commissie voor normalisatie zich inzet voor de daadwerkelijke uitvoering van een programma met het oog op de uitwerking van geharmoniseerde normen.

Aangezien het op die manier mogelijk moet zijn de tenuitvoerlegging van de richtlijn bouwprodukten te verbeteren, acht de Commissie het niet opportuun om op dit moment een wijziging van de richtlijn voor te stellen.

De Commissie zal gedurende de komende twee jaar de situatie echter van zeer nabij volgen.

Op het einde van deze termijn zal de Commissie dan op basis van een evaluatie van de resultaten zo nodig voorstellen voor een wijziging van de richtlijn indienen.

De komende twee jaar kunnen door de diensten van de Commissie trouwens worden gebruikt om zich samen met het Comité voor de bouw te beraden over de noodzakelijke verbetering van de werking van de interne markt op het gebied van voor de bouw bestemde produkten.

BIJLAGE

MOLITOR-GROEP VOOR DE BOUW BESTEMDE PRODUKTEN
--

VOOR DE BOUW BESTEMDE PRODUKTEN

16. In het Atkins-rapport van begin 1994 werd het belang van de bouwsector voor het concurrentievermogen van Europa onderstreept. "De bouw is een van de sectoren waar Europa een vooraanstaande plaats kan veroveren. Wij lopen echter het risico die kans te verspelen en de Europese markten en de kwaliteit van de bouwsector te laten aftakelen. Er moet nog veel werk worden verricht om de sector te versterken, bepaalde zwakke punten weg te werken en Europa op architecturaal gebied te verbeteren." Het concurrentievermogen van de bouwsector kan worden verbeterd door het vrij verkeer van bouwprodukten in Europa daadwerkelijk mogelijk te maken.

Richtlijn 89/106/EEG, als gewijzigd in 1993, hierna de richtlijn bouwprodukten genoemd, heeft tot doel de belemmeringen weg te werken voor het vrije verkeer van produkten, die het gevolg zijn van de verschillen op het gebied van:

- normen en beproevings- en technische-goedkeuringsprocedures, of
- de nationale wetgeving inzake bouwprodukten.

18. De richtlijn bouwprodukten is een van de "nieuwe aanpak"-richtlijnen. Bij de richtlijn worden de fundamentele eisen vastgesteld die van toepassing zijn, niet voor de verschillende afzonderlijke bouwprodukten, maar voor de bouwwerken in hun geheel, namelijk:

- * mechanische weerstand en stabiliteit;
- * veiligheid bij brand;
- * hygiëne, gezondheid en milieu;
- * gebruiksveiligheid;
- * bescherming tegen lawaaihinder;
- * energiebesparing en thermische isolatie.

19. Dit houdt in dat de Lid-Staten slechts die bouwprodukten op de markt mogen toelaten welke van voldoende kwaliteit zijn opdat de bouwwerken waarin ze worden gebruikt voldoen aan de fundamentele eisen van de richtlijn.
20. In tegenstelling tot de andere "nieuwe aanpak"-richtlijnen bestaan er in verband met de fundamentele eisen van de richtlijn bouwprodukten zogenaamde basisdocumenten. Die documenten dienen als basis voor de uitwerking van geharmoniseerde Europese normen of andere op Europees niveau uitgewerkte technische specificaties, alsmede

voor de vaststelling of aflevering van een Europese technische goedkeuring of de erkenning van nationale technische specificaties.

21. De Europese geharmoniseerde normen voor bouwprodukten worden uitgewerkt door de CEN (Europese Commissie voor normalisatie). Op een produkt mag slechts de CE-markering worden aangebracht wanneer het produkt overeenstemt met de volgende Europese technische specificaties:

- * de Europese geharmoniseerde normen (Europese instanties: CEN, CENELEC);
- * de Europese technische goedkeuringen (Europese instantie: EOTA);
- * de erkende nationale specificaties.

De CE-markering houdt in dat de produkten voldoen aan de Europese technische specificaties die op die produkten van toepassing zijn. Ter staving daarvan moeten de conformiteitsbeoordelingsprocedures worden toegepast. In beginsel kunnen twee methoden worden gebruikt:

1. de fabrikant levert een verklaring van overeenstemming af;
2. aan aangemelde instantie levert een conformiteitscertificaat af.

22. Hoewel de richtlijn bouwprodukten reeds in 1988 is vastgesteld en zij uiterlijk op 27.6.1991 in nationale wetgeving moest zijn omgezet, is de bouwsector zeven jaar later nog altijd niet in staat de CE-markering voor bouwprodukten te gebruiken.

Dat gebrek aan vooruitgang heeft twee oorzaken:

- de opstelling van de mandaten voor de uitwerking van geharmoniseerde normen door de CEN neemt te veel tijd in beslag. Van de 80 vereiste documenten zijn er tot dusverre nog maar 4 definitief opgesteld. De vooruitgang verloopt dus zeer traag;
- in tegenstelling tot de andere "nieuwe aanpak"-richtlijnen maakt de richtlijn bouwprodukten het niet mogelijk dat fabrikanten zelf besluiten de CE-markering aan te brengen op hun produkten die aan de fundamentele eisen van de richtlijn voldoen. De CE-markering mag slechts worden aangebracht wanneer een produkt in overeenstemming is met de Europese geharmoniseerde technische specificaties. In de praktijk betekent dit dat de fabrikant het stelsel van CE-markeringen niet kan gebruiken omdat er geen geharmoniseerde technische specificaties bestaan.

23. In de sector van de bouwprodukten werkt de nieuwe aanpak momenteel niet. Zo lang er geen geharmoniseerde normen of andere technische specificaties zijn, komt er geen vrij verkeer van bouwprodukten. Die produkten moeten nog steeds voldoen aan verschillende nationale voorschriften, wat het concurrentievermogen van de Europese bouwindustrie aantast.

Voorstel 11

Het is raadzaam de uitwerking van Europese geharmoniseerde normen voor bouwprodukten te versnellen. In afwachting daarvan moet de Commissie voorstellen uitwerken om de doelstellingen te verwezenlijken, namelijk door de in artikel 23 van de richtlijn bouwprodukten (89/106/EEG) bedoelde herziening van de richtlijn onverwijld vast te stellen en/of door de fabrikanten de toestemming te geven hun produkten ook in de andere Lid-Staten in de handel te brengen.

COM(96) 202 def.

DOCUMENTEN

NL

02 10 08

Catalogusnummer : CB-CO-96-218-NL-C

ISBN 92-78-03970-5

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg