

III

(Förberedande rättsakter)

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

451:e PLENARSESSIONEN DEN 25–26 FEBRUARI 2009

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av harmoniserade villkor för utsläppande av byggprodukter på marknaden”

KOM(2008) 311 slutlig – 2008/0098 (COD)

(2009/C 218/03)

Den 1 juli 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av harmoniserade villkor för utsläppande av byggprodukter på marknaden”

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 3 februari 2009. Föredragande var Angelo GRASSO.

Vid sin 451:a plenarsession antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén den 25 februari 2009 följande yttrande med 114 röster för, 1 röst emot och 1 nedlagd röst:

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Det är viktigt att se till att principen om fri rörlighet för varor, som slås fast i fördraget och som vidareutvecklats genom den gemensamma ram som godkändes i juli 2008 och de efterföljande sektorsinriktade bestämmelserna, verkligen fungerar, så att de produkter som lagligen släpps ut på marknaden i en medlemsstat kan marknadsföras utan problem i hela EU med garantier för säkerhet, hälsa och miljöskydd under produktens hela livscykel, alltifrån utformningen till skrotningen.

1.2 EESK stöder kommissionens initiativ att se över EU-lagstiftningen i direktiv 89/106/EEG om byggprodukter för att anpassa den till dagens krav, uppdatera innehållet och upprätta en säker och entydig europeisk lagstiftningsram.

1.3 EESK anser att ekosystemets kvalitet redan från utformningen måste ingå bland de typologiska och strukturmässiga kraven för bostadshus och/eller byggnadskomplex. Detta innebär att man hushållar med naturresurserna, förbättrar människors boendemiljö, och visar ökat ansvar vad gäller förfaranden, metoder och tekniska lösningar för att uppfylla säkerhets- och kvalitetskraven för arbetstagare och slutanvändare.

1.4 EESK menar att man bör stärka det europeiska systemet för standardisering av byggprodukter genom att stödja standardiseringsorganen och i standarderna ta med aspekter som säkerhet på arbetsplatsen, materialanvändning och skrotning.

1.5 EESK anser att tekniker, byggföretag och användare för att konkret och effektivt bidra till att skydda miljön och spara energi bör vara medvetna om de innovativa byggprodukternas utomordentliga potential vad gäller att minska klimatförändringens negativa effekter och höja boendekvaliteten.

1.6 Kommittén framhåller att fri rörlighet för varor bör utgöra en viktig drivkraft för den europeiska inre marknadens konkurrenskraft och ekonomiska och sociala utveckling och att stärkta och modernare villkor för saluföring av sunda och säkra produkter av hög kvalitet ska utgöra en kvalitetsgaranti för EU-medborgarna och för aktörerna inom branschen.

1.7 EESK anser det viktigt att man säkerställer en **harmoniserad EU-lagstiftning** för saluföring och tillverkning av byggprodukter på inre marknaden.

1.8 EESK anser det mycket viktigt att **återupprätta CE-märkningens trovärdighet och höja kvaliteten på systemet för ackreditering av de anmälda organen**. Man bör utveckla en rättslig ram som garanterar ett decentraliserat system som är konsekvent, jämförbart och samordnat, en effektiv marknadsövervakning samt entydiga och förenklade definitioner och förfaranden.

1.9 EESK rekommenderar att man anslår tillräckliga **finansiella resurser till stöd för gemenskapsprogram för utbildning och information** som riktas till alla berörda offentliga och privata aktörer – särskilt initiativ för utbildning av lärare – samt ett program för uppföljning och övervakning av genomförandet.

1.10 De bestämmelser som rör **förenklade förfaranden** är viktiga, **särskilt för små och medelstora företag och mikro-företag** med lättare tillträde till systemet med CE-märkning, och genom utnyttjande av SOLVIT⁽¹⁾ vid de nationella kontaktpunkterna för produkter för att underlätta problemlösningen.

1.11 De nya bestämmelserna och de tekniska bilagorna bör åtföljas av en **teknisk handledning för utvecklingen av de grundläggande kraven** för arbeten där man använder miljövänliga primära och sekundära material och innovativa produkter.

1.12 EESK stöder kravet på att branschen för byggprodukter ska tillämpa **"Gemenskapssystemet för snabbt informationsutbyte (RAPEX)"** och anser det viktigt **att noterade fall av överträdelser och bedrägerier ska offentliggöras i EUT** och på en europeisk webbportal för byggprodukter.

1.13 Kommittén anser att **tidsramarna för genomförandet av förordningen är för snäva** för att den ska kunna tillämpas fullt ut och på ett effektivt sätt. De bör nog utvärderas bland annat vad gäller den utbildning och information som krävs för att man ska kunna "smälta" de ålagda ändringarna.

1.14 EESK begär slutligen att kommissionen för parlamentet, rådet och EESK vartannat år lägger fram en rapport om förordningens tillämpning, där ett kapitel ägnas åt byggprodukter hälso- och säkerhetskrav samt åt överträdelser och bedrägerier som registrerats på detta område.

2. Inledning

2.1 Den europeiska byggmarknaden utgör ca 10 % av gemenskapens BNP och sysselsätter ca 7 % av all arbetskraft i gemenskapen. Över 65 000 företag är aktiva inom sektorn för byggprodukter, varav ca 92 % utgörs av små och medelstora företag och mikroföretag.

2.2 Ett stort antal byggprodukter säljs inom det europeiska ekonomiska samarbetsområdet: mellan 15 % och 25 % av den totala byggbranschen beroende på sektor.

2.3 Byggprodukter får endast släppas ut på EES-marknaden⁽²⁾ om de lämpar sig för avsett ändamål. Byggmaterialens kvalitet bör under hela livscykeln för den produkt där dessa material ingår hålla den angivna lämplighetsnivån, särskilt vad gäller viktiga krav på hållfasthet och stabilitet, brandsäkerhet, hygien, hälsa och miljö, säkerhet vid användningen, skydd mot buller, energieffektivitet och värmeisolerings.

2.3.1 Byggprodukternas kompatibilitet och hållbarhet bör därför noga beaktas, särskilt när det krävs omfattande investeringar för upprustning av det befintliga fastighetsbeståndet i energieffektivitetssyfte.

2.4 Kommittén är övertygad om att "fri rörlighet för varor är en viktig drivkraft för den europeiska marknadens konkurrenskraft och ekonomiska och sociala utveckling. Att villkoren för saluföring av säkra produkter med hög kvalitet förstärks och blir modernare är en avgörande faktor för konsumenterna, företagen och Europamedborgarna"⁽³⁾.

2.5 I dag omfattas över 300 kategorier av byggprodukter av systemet med CE-märkning, och sedan år 2000 har Europeiska standardiseringskommittén (CEN) infört över 380 harmoniserade standarder⁽⁴⁾. Under samma period har man i stället för att använda harmoniserade standarder utfört över 1 100 europeiska tekniska bedömningar av specifika produkter som gör det möjligt att erhålla CE-märkning.

2.6 Om konstruktörer och användare skulle inse och värdesätta de innovativa byggprodukternas utomordentliga potential vad gäller att minska klimatförändringens negativa effekter, öka energieffektiviteten och boendekvaliteten, skulle denna potential konkret och effektivt kunna bidra till att spara energi och skydda miljön⁽⁵⁾.

⁽²⁾ EES: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

⁽³⁾ EUT C 120, 16.5.2008.

⁽⁴⁾ CEN: http://nan.brrc.be/docs_public/other/cpd_standards_20080730.pdf; och EUT C 304, 13.12.2006.

⁽⁵⁾ EUT C 162, 25.6.2008.

⁽¹⁾ <http://ec.europa.eu/solvit>

2.7 Det är av största vikt att tillverkarna i tid anpassar sina tillverkningsprocesser till de föreskrivna anvisningarna. Kravet på att använda ett gemensamt språk vid bedömningen av produkternas prestanda, såväl med avseende på minskade koldioxidutsläpp under tillverkningsfasen som på en sund inomhusmiljö i byggnaderna, kan förbättra kontakterna mellan tillverkare, deras kunder och de offentliga myndigheterna liksom kvaliteten på byggnadsverken.

2.8 En lättförståelig rättslig ram av hög kvalitet för företagen är en nyckelfaktor för konkurrenskraft, utveckling och sysselsättning. Ett förenklat rättsligt innehåll är nödvändigt för att stimulera innovation och minska den administrativa börda som kraven i lagstiftningen medför, och för att minska den totala omfattningen av gemenskapens regelverk och främja en övergång till mer flexibla regleringsmetoder.

2.9 Utöver de egenskaper och kännetecken som krävs för produkterna måste man också kunna beräkna de eventuella kostnaderna för arbetets projektering och utförande, och framför allt för förvaltning och underhåll.

2.10 EESK hävdar att "bättre lagstiftning, genomförande och kontroll av efterlevnad hänger nära samman: Bra lagstiftning är lagstiftning som kan tillämpas och också tillämpas. [...] Detta beror på kulturskillnader, skillnader i ansvarsbefogenheter och varierande grad av faktisk tillämpning i medlemsstaterna" ⁽⁶⁾.

2.11 Följaktligen **stöder EESK till fullo beslutet att välja en förordning för översynen av byggproduktdirektivet**, för att undvika skilda tillämpningar och tolkningar, minska bördorna och förenkla regelverket.

2.12 EESK framhåller vikten av att "garantera säkerhet, insyn och effektivitet i handeln, genom att undvika dubbla kontroller och test och genom att säkerställa en hög skydds nivå för konsumenterna, medborgarna och företagen. Det är även viktigt att garantera en aktiv och enhetlig tillämpning av EU-bestämmelserna rörande produktsäkerhet, genom att marknadsövervakningen samordnas och förstärks" ⁽⁷⁾.

3. Kommissionens förslag

3.1 Syftet med den föreslagna förordningen är att säkerställa en tillförlitlig och korrekt information om byggprodukternas prestanda på hela EES-området inre marknad genom att

— skapa ett gemensamt tekniskt språk,

— definiera mål, begrepp och exakta regler för att fastställa samtliga ekonomiska aktörers skyldigheter,

— kräva en prestandadeklaration som villkor för att erhålla CE-märkningen, för vilken enbart tillverkare och importörer ansvarar,

— förbättra reglernas trovärdighet också vad gäller valet av de organ som ska utföra de tekniska bedömningarna,

— förenkla förfarandena och minska företagens administrativa bördor,

— upprätta striktare kriterier för de anmälda organen under kontroll av ett anmälade organ som utses av medlemsstaterna,

— stärka marknadsövervakningen med hjälp av medlemsstaternas tillsynsmyndigheter.

4. Allmänna kommentarer

4.1 EESK stöder initiativet att ändra gemenskapslagstiftningen på området, uppdatera innehållet och upprätta en europeisk rättslig ram som är säker, entydig, klar, överblickbar och välvägd för alla offentliga och privata aktörer på inre marknaden; en lagstiftning, som har ett gemensamt språk, harmoniserade tekniska anvisningar (harmoniserade europeiska standarder och europeiska bedömningsdokument) samt grundläggande krav för byggnadsverk, i vilka integreras aspekter som hållbar utveckling, folkhälsa och hållbar användning av naturresurser och som innebär förenklade förfaranden för små och medelstora företag.

4.2 Kommissionen ser byggsektorn som en pionjärmarknad i EU, som dock kännetecknas av "otillräckligt samordnad lagstiftning, inte bara på EU-nivå ...". Detta faktum "i kombination med en huvudsakligen lokal företagsstruktur leder till att administrationen blir omfattande och fragmenteringen betydlig på denna marknad" ⁽⁸⁾.

4.3 EESK anser att man vid översynen av byggproduktsdirektivet och dess omvandling till en förordning särskilt borde väga in följande viktiga kriterier:

⁽⁶⁾ EUT C 24, 31.1.2006.

⁽⁷⁾ Se fotnot 3.

⁽⁸⁾ KOM(2007) 860 slutlig, 21.12.2007, meddelande om "Ett pionjärmarknadsinitiativ för Europa", s. 5.

- **Klarhet, förenkling, tillförlitlighet, rättssäkerhet och teknisk säkerhet, enhetliga definitioner, begriplighet för användarna i EU**, de mellanliggande konsumenterna och slutkonsumenterna av byggprodukter, säljare och köpare, ingenjörer, arkitekter och konstruktörer, offentliga och privata kontraktspartner samt offentliga förvaltningar.
- **Ett gemensamt språk som bygger på harmoniserade standarder och europeiska tekniska bedömningar och som är tillgängligt, tydligt och användarvänligt** för både yrkesfolk och vanliga människor, med deras krav på boende och komfort, hälsa, energi- och miljöeffektivitet, livskvalitet, hygien och säkerhet.
- **Överensstämmelse med unionens övriga mål och politikområden, särskilt den allmänna försiktighetsprincipen som stadfästs i fördraget**, och som antagits i olika internationella konventioner och i WTO-avtalet om sanitära och fytosanitära åtgärder (SPS). Denna princip ska tillämpas när de potentiellt farliga effekterna av en omständighet, en produkt eller en process har fastställts vid en vetenskaplig och objektiv bedömning, särskilt i fråga om REACH-förordningen för kemikalier⁽⁹⁾, i fråga om den allmänna säkerheten hos produkter som släpps ut på marknaden⁽¹⁰⁾, och i fråga om produktansvar. Syftet är att säkerställa ett gott konsumentskydd mot hälsoskador eller skador på egendom som orsakas av produkter med säkerhetsbrister⁽¹¹⁾.
- **Kommunikation, information och utbildning vad gäller samtliga berörda gemenskapsaktörers rättigheter och skyldigheter**, med tydlig angivelse av kontaktpunkterna för produkter. Kontaktpunkterna ska använda sig av SOLVIT-mekanismer för tvistlösning och ska göra det möjligt för företagen, särskilt små och medelstora företag, och användare i mellanledet och slutledet att få tillgång till ett utomrättsligt förfarande.
- **Undanröjande av byråkrati och därmed sammanhängande bördor**, särskilt för de mindre och svagaste konsumenterna, dvs. konsumenter i mellanledet och slutledet, små och medelstora företag och enskilda medborgare, mot bakgrund av att de skyldigheter som åläggs de ekonomiska aktörerna måste vara berättigade, proportionerliga och inte får medföra kostsamma byråkratiska och administrativa bördor.
- **Utveckling och spridning av en hållbar, sund och säker byggkultur**, där forskningsprojekt, översyn av byggmetoder, tillverkning, utsläppande på marknaden och användning av de bästa materialen integreras i byggprocessen, samt nya strukturella lösningar som innebär att alla berörda parter

tar sitt ansvar: skolor, institut för teknisk utbildning och universitet.

- **Stöd till de europeiska standardiseringsorganen** så att de med hjälp av klara och tydliga mandat som respekteras fullt ut och som är representativa för alla berörda kategorier, ska bli effektivare vad gäller att utarbeta tekniska standarder för byggmaterial.
- **Stärkta system för övervakning av marknaden och offentliggörande av överträdelser och av dem som begår dem** med hjälp av utökade och samordnade nationella system, specifik tillämpning av RAPEX-systemet⁽¹²⁾ på branschen för byggprodukter, offentliggörande av överträdelser och bedrägerier på en europeisk webbportal för byggprodukter och i EUT samt tillägg av ett särskilt kapitel i en tvåårsrapport om tillämpningen av den nya förordningen som ska läggas fram för parlamentet, rådet och EESK.

4.4 Kommittén håller med om att det är nödvändigt att höja kvaliteten på systemet för ackreditering av de anmälda organen och att fastställa strängare kriterier för hur dessa organ ska utses, förvaltas och övervakas, i enlighet med den allmänna lagstiftningen på området som stadfästs i beslut 768/2008/EG och i förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008.

4.5 Mot bakgrund av den ökande globaliseringen bör marknadsövervakningssystemet säkerställa en gemensam rättslig ram, för att uppnå en effektiv och konsekvent tillämpning av lagstiftningen på gemenskapens hela territorium. Medlemsstaterna bör anslå lämpliga resurser för denna uppgift. Under alla omständigheter bör de uttryckligen åläggas att utse ett organ till vilket allmänheten har tillträde och kan lämna in klagomål.

4.6 EESK anser att det bör finnas en klar och tydlig ansvarsfördelning mellan de olika aktörerna som gör produkterna fullt spårbara, särskilt i fråga om byggmaterialens funktion under produktens hela livscykel, säkerhet och hälsa – i synnerhet arbetstagarnas och slutanvändarnas säkerhet – samt skyddet av boende- och användningsmiljön.

4.7 Förtroendet för CE-märkningen måste återupprättas. CE-märkningen måste få tillbaka sitt egenvärde och möjligheterna att beivra överträdelser och att garantera märkningens rättsliga skydd måste öka. EESK betonar att övergången till det nya systemet med CE-märkning kommer att innebära bördor för företagen och kräva omfattande initiala investeringar av de offentliga myndigheterna i infrastruktur för standardisering och övervakning, särskilt vad gäller att få de anmälda organen att uppnå högsta kvalitetsnivå.

⁽¹²⁾ RAPEX: rapid alert system for non-food products (systemet för snabb varning för icke-livsmedelsprodukter).

⁽⁹⁾ Se förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006.

⁽¹⁰⁾ Direktiv 2001/95/EEG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet.

⁽¹¹⁾ Direktiv 85/374/EEG av den 25 juli 1985 om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister.

4.8 Samtidigt som det europeiska standardiseringssystemet för byggprodukter stärks bör man enligt EESK i högre grad främja utarbetandet och tillämpningen av internationella standarder för att underlätta tillträde till marknaderna och till den internationella handeln och att ge marknaden för byggprodukter en global dimension.

4.9 EESK förordar bättre tidsramar för genomförandet än dem som föreslagits, med tanke på behovet av en bred information men också på den tid som krävs för att anpassa sig till de ändrade metoder, förfaranden och rutiner som krävs för övergången från direktiv till förordning.

4.10 EESK anser det mycket viktigt att avsätta tillräckliga finansiella resurser till stöd för de gemenskapsprogram för utbildning, information, stöd och övervakning av förordningens genomförande som är avsedda för alla berörda offentliga och privata aktörer.

4.11 EESK föreslår att de nya standarderna och tekniska bilagorna ska åtföljas av tekniska handledningar för utveckling av de grundläggande kraven för byggnadsverk till stöd för följande:

- Riktlinjer för den framtida uppdragsbeskrivningen på detta område, särskilt vad gäller användningen av miljövänliga råvaror och sekundära material.
- Ökad flexibilitet för innovativa produkter, bland annat med avseende på handläggningstiden, med hjälp av den europeiska tekniska bedömningen och urvalet av de olika organ och organisationer som nämns i förslaget och den roll de ska spela.

5. Särskilda kommentarer

5.1 Förslaget borde innehålla ytterligare två avsnitt:

- Ett som handlar om kommunikation, information och utbildning med målet att sprida en hållbar byggkultur.
- Ett som rör energisparande, hållbar användning av naturresurser samt hälsa, hygien och säkerhet under produkternas hela livscykel – alltifrån utformning till skrotning. De grundläggande kraven på detta område återfinns i bilaga 1, men enligt EESK bör de uttryckligen framgå av själva förordningstexten.

5.1.1 Skyldigheten att iaktta hygien- och hälsokraven är särskilt viktig när det gäller riskerna i samband med användningen av radioaktivt återvinningsmaterial⁽¹³⁾ och/eller farliga giftiga ämnen. När dessa ämnen ingår i byggnader och anläggningar

är de för de människor som bor där eller som under lång tid kommer i kontakt med dem så skadliga att de kan medföra bestående och ibland mycket allvarliga hälsorisker.

5.2 Vad gäller definitionerna (artikel 2) fäster EESK särskild vikt vid den som föreslås för tillhandahållande på marknaden⁽¹⁴⁾, om vilken kommittén redan uttalat sig⁽¹⁵⁾. Den skapar överensstämmelse med de rättsliga ramarna som antagits i andra sammanhang, samtidigt som den kompletteras med definitionerna för separat tillverkade byggprodukter – som är särskilt viktiga för små och medelstora företag – uppsättningar av komplexa prefabricerade eller förmonterade produkter och innovativa produkter. Definitionen på harmoniserade tekniska anvisningar borde innehålla en hänvisning till europeiska tekniska bedömningar⁽¹⁶⁾ snarare än till europeiska bedömningsdokument.

5.3 Vad gäller prestandadeklarationen anser EESK att den bör vara obligatorisk och komplett – och inte bara röra nationella standarder – så snart en produkt släpps ut på marknaden och uppfyller de viktigaste produktens egenskaper och därmed överensstämmer med de grundläggande kraven för byggnadsverk. För ändamålet kan man också använda sig av IT-teknik eller webbplatser som är tillgängliga för kunderna.

5.3.1 EESK anser att en prestandadeklaration bör avfattas när det för produkten i fråga finns en harmoniserad standard eller ett europeiskt tekniskt bedömningsdokument⁽¹⁷⁾.

5.4 Syftet med de harmoniserade standarder som fastställs av Europeiska standardiseringsorganisationen på grundval av kommissionens anvisningar bör uttryckligen och tydligt specificeras för produkten eller produktgruppen i fråga med angivelse av avsedda användningsområden. De harmoniserade standarderna måste helt och fullt överensstämma med anvisningarna.

5.5 EESK anser att bestämmelserna om förenklade förfaranden är särskilt viktiga. De syftar specifikt till att göra det lättare, särskilt för små och medelstora företag och mikroföretag, att få tillträde till CE-märkningssystemet. Förfarandena i fråga bör emellertid säkerställa ett likvärdigt skydd för konsumenterna vad gäller hälso-, säkerhets- och miljöskydds krav.

5.6 EESK betonar vikten av bestämmelserna i artikel 46, särskilt vad gäller de särskilda hälso- och säkerhetsrisker som arbetstagarna löper. Det bör göras en utvärdering av den berörda produkten och hela dess livscykel, som omfattar alla krav i den föreslagna förordningen i syfte att förhindra risken för olyckor i sektorn som beror på användning av olämpliga material eller felaktigt bruk av material.

⁽¹⁴⁾ Beslut nr 768/2008/EG av den 9 juli 2008 om en gemensam ram för saluföring av produkter och förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknads kontroll i samband med saluföring av produkter.

⁽¹⁵⁾ EUT C 120, 16.5.2008.

⁽¹⁶⁾ ETA (European Technical Assessment).

⁽¹⁷⁾ Texten i artikel 4.1 b) bör således strykas i sin helhet.

⁽¹³⁾ EGT C 241, 7.10.2002.

5.7 EESK anser att övergångsbestämmelserna i artikel 53 bör revideras. Där fastställs att övergången från byggproduktdirektivet till den kommande byggproduktförordningen ska ske den 1 juli 2011. Övergångsperioden borde vara längre med tanke på att det krävs omfattande insatser i form av information, utbildning och omställning, men också tid för att anpassa sig till de nya metoderna och förfarandena.

5.8 Vad beträffar de tekniska uppdateringarna i artikel 51 i förslaget till förordning upprepar kommittén sin tidigare ståndpunkt⁽¹⁸⁾ att det är viktigt att "kommittéförfarandet blir så tydligt och begripligt som möjligt för personer som bor i EU, och särskilt för dem som direkt berörs av dessa rättsakter".

Bryssel den 25 februari 2009

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

⁽¹⁸⁾ EUT C 224, 30.8.2008.