

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Revideret

11. juli 2008
Sag 08/01433

jgm/mdy/ejj-ebst

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om fastlæggelse af harmoniserede betingelser for markedsføring af byggevarer – KOM(2008) 311 endelig

Grundnotatet er opdateret med høringsvar.

Det reviderede grundnotatet er oversendt til Folketingets Erhvervsudvalg.

Resumé

Kommissionen har den 26. maj 2008 fremlagt et forslag til forordning om fastlæggelse af harmoniserede betingelser for markedsføring af byggevarer (KOM(2008) 311 endelig). Forslaget er en revision af Rådets direktiv (89/106/EØF) af 21. december 1988 om indbyrdes tilnærmelser af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om byggevarer (byggevaredirektivet). Forslaget fastsætter betingelser for varer, der indgår i bygge- og anlægsarbejder.

Kommissionen baserer sit forslag på artikel 95 i TEF (foranstaltninger vedrørende det indre marked), hvilket medfører, at Rådet med kvalificeret flertal træffer afgørelse i fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet, jf. artikel 251 i TEF.

Med forslaget indføres bæredygtighed som et nyt væsentligt krav. Standarder kan herefter udarbejdes eller revideres, så krav til bæredygtighed indgår.

Med forslaget fastsættes tre mulige metoder at CE-mærke efter. Den ene metode er ny i forhold til de nuværende regler. Formålet med denne er at mindske de administrative byrder i forbindelse med CE-mærkning.

Med forslaget strammes reglerne til de notificerede organer, og der indføres krav om markedsovervågning af byggevaremarkedet. Der fastsættes endvidere procedurer for, hvad medlemsstaterne skal gøre, hvis de finder produkter, der ikke lever op til de regler, der er fastlagt med forslaget.

Stramningerne vedrørende de notificerede organer og kravet om markedsovervågning på byggevareområdet er indført for at sikre forbrugerne og styrke tilliden til CE-mærket.

Endelig indføres der krav om oprettelse af et produktkontaktpunkt for byggevarer.

1. Baggrund og indhold

Kommissionen har den 26. maj 2008 fremlagt et forslag til forordning om fastlæggelse af harmoniserede betingelser for markedsføring af byggevarer (KOM(2008) 311 endelig).

Forslaget er en revision af Rådets direktiv (89/106/EØF) af 21. december 1988 om indbyrdes tilnærmelser af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om byggevarer (byggevaredirektivet). Forslaget fastsætter betingelser for varer, der indgår i bygge- og anlægsarbejder.

Kommissionen baserer sit forslag på artikel 95 i TEF (foranstaltninger vedrørende det indre marked), hvilket medfører, at Rådet med kvalificeret flertal træffer afgørelse i fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet, jf. artikel 251 i TEF.

En forenkling af byggevaredirektivet er omtalt i Kommissionens treårige forenklingsprogram fra oktober 2005¹.

Baggrunden for Kommissionens forslag er et ønske om at styrke effektiviteten af det indre marked for byggevarer samt at lette de administrative byrder – især for små- og mellemstore virksomheder.

Med forslaget ophæves byggevaredirektivet med de ændringer, der gælder vedrørende CE-mærkning, jf. 93/68/EØF. Når en retsakt ophæves, er normen at erstatte denne med en tilsvarende retsakt – et direktiv med et direktiv. En af begrundelserne for at revidere byggevaredirektivet har imidlertid været, at implementeringen i medlemsstaterne har været meget forskellig, hvilket har haft konsekvenser for effektiviteten af det indre marked for byggevarer. Bl.a. er CE-mærkning ikke obligatorisk i fire medlemsstater – Sverige, Finland, Storbritannien og Irland. Kommissionen foreslår derfor, at direktivet erstattes af en forordning, der har direkte effekt i medlemsstaterne.

Kommissionens forslag er i et vist omfang baseret på Europa-Parlamentet og Rådets afgørelse om fælles rammer for markedsføring af produkter (XX/2008)². Dette er tilfældet i relation til:

- Kravene til de økonomiske operatører
- Reglerne for udformning og påsætning af CE-mærkning
- Krav til de notificerede organer
- Beskyttelsesklausuler

¹ Europa-Kommissionen (2005): KOM(2005) 535 endelig. Målet med programmet er at gøre EU-lovgivning mindre byrdefuld og lettere at anvende.

² KOM (2007) 53. Afgørelsen vedtages formelt af ministerrådet ultimo juni 2008.

På andre områder afviger forslaget dog fra afgørelsen om fælles rammer for markedsføring af produkter. Grunden til dette er, at byggevarer er et mellemprodukt beregnet til at indgå i et færdigt byggeri. Kravene (til fx sikkerhed, sundhed og energi) stilles til det endelige bygge- eller anlægsarbejde og finder kun anvendelse overfor byggevaren i det omfang, at produktets egenskaber har betydning for kravene til det færdige byggeri.

Forslaget adskiller sig på væsentlige områder fra andre indre markedsdirektiver/-forordninger (fx el-, gas- og legetøjsdirektivet):

- Hvor andre direktiver/forordninger beskriver egentlige krav til produkterne, fastsættes der med forslaget kun regler for hvilke oplysninger, der skal være tilgængelige, når en byggevare bringes i omsætning.
- Andre direktiver/forordninger gør det muligt at CE-mærke på baggrund af det pågældende direktiv/forordning. Det er ikke muligt at CE-mærke efter forslaget.
- Inden for andre områder er det frivilligt, om producenten vil CE-mærke efter de harmoniserede standarder. Med forslaget bliver det obligatorisk at CE-mærke, hvis der findes en harmoniseret standard, der omfatter byggevaren.
- I forslaget er der syv væsentlige egenskaber, som de harmoniserede standarder kan relateres til. Andre direktiver/forordninger stiller kun krav til produktets sikkerhed og sundhed.

Forslaget indeholder ændringer vedrørende byggevarers væsentlige egenskaber, metoder til CE-mærkning, særlige forhold for mikrovirksomheder, forenkling af CE-mærkning, notifikation, markedsovervågning og etablering af produktkontakt punkt.

De væsentlige egenskaber

I de fleste indre markedsdirektiver, der vedrører varer, optræder der krav til forbrugernes sikkerhed og sundhed ved anvendelse af de produkter, der er omfattet af direktivet. Disse kaldes de væsentlige egenskaber.

I forslaget vedrører de væsentlige egenskaber det færdige bygge- eller anlægsarbejde, og de udgør den overordnede ramme for udviklingen af harmoniserede standarder for byggevarer. Med forslaget udvides de væsentlige egenskaber til også at omfatte bæredygtighed. I det omfang medlemslandene har bestemmelser for bygningers bæredygtighed (fx materialernes genanvendelighed), kan standarder udarbejdes eller revideres, så krav til bæredygtighed indgår.

Der er dermed syv væsentlige egenskaber for det færdige bygge- og anlægsarbejde:

1. mekanisk modstandsdygtighed og stabilitet
2. brandsikring
3. hygiejne, sundhed og miljø
4. sikkerhed ved anvendelse
5. beskyttelse ved støjgener
6. energibesvarelser og varmeisolering
7. bæredygtighed

Krav om CE-mærkning og metoder hertil

I forslaget opstilles tre mulige metoder til CE-mærkning:

- a) CE-mærkning efter en harmoniseret standard
Den primære metode til CE-mærkning er at dokumentere varens egenskaber på baggrund af de krav til prøvning og beregning, der stilles i en harmoniseret standard. En harmoniseret standard dækker ofte hele produktgrupper.

Med forordningen bliver det obligatorisk at CE-mærke på de områder, hvor der findes en harmoniseret standard.

- b) CE-mærkning efter en ETA
Den anden metode er at benytte såkaldte *europæiske tekniske vurderinger*, ETA'er, til CE-mærkning. En ETA er en teknisk godkendelse, der kun gælder for én byggevare. ETA'en er enklere og tager kortere tid at udvikle end en harmoniseret standard. Med forslaget bliver det muligt også at benytte ETA-metoden overfor produkter, der i forvejen er omfattet af en harmoniseret standard.

- c) CE-mærkning efter en STD
Endelig er det muligt at CE-mærke efter en *specifik teknisk dokumentation* (STD). Metoden er en forenklet og hurtigere procedure, der er anvendelig, når varen kun skal markedsføres i et land med begrænsede krav til byggevaren. Denne metode er ny i forhold til byggevedirektivet.

Særlige forhold for mikrovirksomheder

Med forordningsforslaget bliver det muligt for mikrovirksomheder³ at benytte STD-metoden uden medvirken fra et notificeret organ, bortset fra i forbindelse med varer, der har stor betydning for at sikre bygværkets sikkerhed. Andre virksomheder, der CE-mærker efter STD-metoden, skal stadig inddrage notificerede organer i det omfang, der stilles krav herom.

³ Virksomheder, som beskæftiger under 10 personer, og som har en årlig omsætning eller en samlet årlig balance på ikke over 2 mio. EUR.

Forenkling

For at lette de administrative byrder ved CE-mærkningen, bliver der med forslaget til forordning åbnet mulighed for (i videst muligt omfang) at benytte beregning som alternativ til de mere omkostningstunge prøvninger. Herudover bliver det også muligt at anvende kendte oplysninger i stedet for at skulle gennemføre nye prøvninger. Princippet indebærer, at et produkt, hvis egenskaber allerede er kendte, ikke skal prøves for de samme egenskaber igen, hvis produktet skal anvendes i en anden sammenhæng.

Notifikation

Med henblik på at skabe større tillid til CE-mærkede byggevarer indeholder forslaget til forordning en opstramning af reglerne om notifikation af prøvningslaboratorier og certificeringsorganer. Forslaget sikrer, at certificering og prøvning foretaget af en uvildig tredjepart gennemføres på en ensartet måde i alle medlemsstaterne. Landene har tidligere anvendt forskelligt grundlag for notificering, hvilket har betydet store forskelle på de notificerede organers kompetencer.

Markedsovervågning og beskyttelsesklausuler

I præamblen til forslaget fastslås det, at det krav til markedsovervågning, som blev indført med forordningen om akkreditering og markedsovervågning (XX/2008)⁴, også er gældende for byggevarer.

Med forslaget fastsættes der procedurer for, hvad medlemsstaterne skal gøre, hvis de finder produkter, der ikke lever op til de regler, der er fastlagt med forordningen.

Kravet om markedsovervågning på byggevareområdet er nyt, og det er bl.a. indført for at sikre forbrugerne og styrke tilliden til CE-mærket.

Produktkontaktpunkt

Med forordningsforslaget indføres der krav om et nationalt produktkontaktpunkt for byggevarer. Forslaget henviser her til det produktkontaktpunkt, der skal oprettes i medfør forordning XX/2008 om gensidig anerkendelse⁵.

I forordning XX/2008 om gensidig anerkendelse⁶ vedrører produktkontaktpunktet kun varer hvor der ikke eksisterer harmoniserede direktiver/forordninger eller standarder. På byggevareområdet gælder forpligelse dog også varer, der er omfattet af harmoniserede standarder eller ETA'er.

Baggrunden for denne forskel er, at medlemsstaterne kan have forskellige krav til det enkelte produkts egenskaber (fx evne til at isolere). Myndigheder eller virksomheder, der henvender sig til produktkontaktpunktet, skal

⁴ KOM (2007) 37. Afgørelsen vedtages formelt af ministerrådet ultimo juni 2008.

⁵ KOM (2007) 36. Forordningen vedtages formelt af ministerrådet ultimo juni 2008.

⁶ KOM (2007) 36. Forordningen vedtages formelt af ministerrådet ultimo juni 2008.

derfor også kunne få information om eventuelle nationale regler (vedrørende det færdige bygværk), som har betydning for den enkelte byggevarer.

Denne myndighedsforpligtelse er ny. Det har tidligere påhvilet producenten/importøren at finde frem til relevant lovgivning.

2. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet skal i henhold til artikel 251 i TEF udtale sig om forslaget. Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

3. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da forslaget er baseret på et klart princip om fordeling af kompetencer og ansvar mellem EU og medlemsstaterne, for så vidt angår byggeprocessen.

Det er medlemsstaternes ansvar gennem national lovgivning at sikre sikkert og sundt byggeri og anlægsarbejde. Derimod er det indenfor for EU's kompetenceområde, jævnfør traktaten, at skabe rammerne for gennemførelse af det indre marked på byggevarerområdet.

Erfaringer med det nuværende direktiv viser tydelige forskelle i indholdet og timingen af medlemslandenes implementering af direktivet i national lovgivning.

Formålet med forordningen er at fjerne tekniske handelshindringer ved at sikre en ensartet implementering af et harmoniseret teknisk sprog, der beskriver byggevarens egenskaber.

Regeringen kan på det foreliggende grundlag tilslutte sig Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt.

4. Gældende dansk ret

Der eksisterer tre bekendtgørelser og et cirkulære, der skal revideres som følge af forslaget:

1. Bekendtgørelse nr. 118 af 16. februar 1998 om ikrafttræden af EF-direktiv om indbyrdes tilnærmelser af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om byggevarer med de ændringer, som følger af EF-direktiv om ændringer af bl.a. EF-direktiv om byggevarer.
2. Bekendtgørelse nr. 118 af 13. marts 2002 om CE-mærkning og markedskontrol af byggevarer.
3. Bekendtgørelse nr. 229 af 31. marts 2001 om udpegning og notificering af bemyndigede organer til at udføre certificerings-, kontrol- og

prøvningsopgaver i henhold til EF-direktiv om byggevarer (89/106/EØF).

4. Cirkulære nr. 89 af 20. august 1986 om godkendelsesordninger for materialer og konstruktioner mv. til byggeri og for materiel mv. til vand- og afløbsinstallationer.

Det vil ikke være nødvendigt at ændre andre dele af byggeloven som følge af forslaget.

5. Høring

Forslaget blev sendt til høring i en bred kreds med svarfrist den 11. juli 2008.

Følgende parter har haft bemærkninger til forslaget: ETA-Danmark (ETA-Dk), Dansk Standard (DS), Dancert, Dansk Brand- og sikringsteknisk Institut (DBI), DI Byggematerialer (DI), Dansk Byggeri (DB), Håndværksrådet (Hvr), TEKNIQ, BAT-kartellet, Wawin, Dovista, Velux og Grundfos Management A/S.

Høringsparterne udtrykker generelt tilfredshed med Kommissionens forslag til en byggevarerforordning, dog har flere parter ønsker om ændringer, uddybninger eller præciseringer. Disse er gennemgået i det følgende.

Indførelse af bæredygtighed som væsentlig egenskab

DB, DI, TEKNIQ, Hvr, ETA-Dk, DS, Dovista og Velux udtrykker skepsis overfor indførelsen af bæredygtighed som en ny væsentlig egenskab, før det er præciseret, hvad der menes med bæredygtig udnyttelse af naturressourcer. Samtidig understreger flere vigtigheden af, at bæredygtighedsbegrebet stemmer overens med anvendelsen af begrebet i andre direktiver, arbejdsgrupper mv.

Nye metoder til CE-mærkning

DB, DI, TEKNIQ, Hvr, Wawin, Dovista og Velux finder, at de forenklede procedurer for CE-mærkning skal gælde for byggevarer, uanset om de er produceret af mikrovirksomheder eller andre virksomheder.

DI, Hvr, TEKNIQ og Wawin udtrykker skepsis overfor muligheden for at lave en ETA for varer, der i forvejen er omfattet af en harmoniseret standard. Hvr finder dog, at det er positivt, hvis ETA'en kan vedrøre egenskaber, der ikke allerede er taget højde for i en eksisterende, harmoniseret standard.

DS, TEKNIQ og ETA-Dk savner en uddybning og præcisering af, hvad vilkårene er for at CE-mærke efter STD-metoden.

DB, Velux og Dovista finder det endvidere problematisk, at der sættes begrænsninger for elektroniske muligheder for fremsendelse af de tekniske dokumenter.

Stramning i regler for notificerede organer

Dancert finder ikke, at opstramningen i reglerne for notificering af certificeringsorganer og prøvningslaboratorier er vidtgående nok.

Produktkontaktpunkt

ETA-Dk understreger, at produktkontaktpunktet i relation til byggevarer også vil komme til at omfatte det harmoniserede område. Dette kan betyde, at produktkontaktpunktet for byggevarer kan komme til at opleve et stort arbejdspress.

Mangler i forslaget

Endelig understreger ETA-Dk og DI, at for at fremme udviklingen af nye byggematerialer savnes der en simpel, billig og hurtig måde til at opnå CE-mærket for innovative produkter.

BAT-kartellet mener, at det i forordningen skal tilføjes, at bygværker også skal sikres mod skader under opførelse og drift af bygværkerne.

6. Andre landes holdninger

Første møde i rådsarbejdsgruppen blev afholdt fredag den 13. juni. Tilkendegivelserne vedrørende de overordnede linjer og intentionen bag forslaget var generelt positive.

Forslagets enkelte artikler er endnu ikke diskuteret, hvorfor medlemsstaternes holdning til forslagens enkelte elementer endnu ikke kendes.

7. Foreløbig dansk holdning

Regeringen støtter generelt forslag, der kan forbedre det indre markeds funktion. Regeringen er derfor positiv overfor forslaget, der vurderes at føre til en effektivisering af det indre marked for byggevarer.

Regeringen er desuden positiv overfor forslag, der letter de administrative byrder, ikke mindst for små og mellemstore virksomheder.

Regeringen finder dog, at der er behov for en grundig analyse af, hvorvidt de dele af forordningsforslaget, der medfører administrative lettelser for mikrovirksomhederne, kan have utilsigtede konsekvenser for sikkerhed og sundhed i det færdige byggeri.

8. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget til forordning vurderes ikke at have andre lovgivningsmæssige konsekvenser end dem, der er nævnt under punkt 4.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget til forordning fastsætter, at der skal etableres et produktkontakt-punkt, der kan oplyse om nationale regler i relation til byggevarer. Det præciseres, at medlemsstaterne skal anvende det produktkontakt-punkt, der vil blive oprettet i medfør af forordning XX/2008 om gensidig anerkendelse⁷. Finansieringen af produktkontakt-punktet, der vurderes at koste 2 mio. kr. i 2009 og 1,9 – 2,3 mio. kr. de følgende år indtil 2012, er endnu ikke afklaret.

Forslaget til forordning fastsætter endvidere, at medlemsstaterne bør udføre effektiv markedsovervågning på byggevarerområdet. Markedsovervågningen skal baseres på forordning XX/2008 om krav til akkreditering og markedsovervågning⁸. Finansieringen af markedsovervågningen på byggevarerområdet i medfør af forordning XX/2008 er endnu ikke afklaret. Niveaulet for omkostningerne er ved at blive klarlagt.

Såfremt der ikke tilvejebringes finansiering for oprettelse af produktkontakt-punkt og udførelse af markedsovervågning i forbindelse med implementering af forordningen XX/2008 og XX/2008, vil disse aktiviteter skulle finansieres i forbindelse med dette forslag.

9. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser, idet forslaget vil bidrage til et mere velfungerende indre marked for byggevarer. Reglerne om markedsovervågning vurderes at bidrage til mere lige konkurrencevilkår for virksomhederne samt større sikkerhed for, at de byggevarer, der sælges og anvendes i Danmark, opfylder de danske krav til stabilitet, brandsikring, sundhed, sikkerhed, lyd, energi og bæredygtighed.

10. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget forventes ikke at have negative administrative eller erhvervsøkonomiske konsekvenser. Tværtimod vil det føre til en række lempelser af de administrative krav, der stilles i forbindelse med CE-mærkning og dermed mindske de erhvervsøkonomiske omkostninger, der er forbundet med at få byggevarer i omsætning på markedet. Denne konklusion bygger på følgende forhold:

- Det er allerede i dag i Danmark og i 22 af de andre medlemsstater obligatorisk at CE-mærke byggevarer, der falder under byggevarerdirektivet. Kravet om CE-mærkning i forordningsforslaget har derfor ingen konsekvenser for dansk erhvervsliv.
- De særlige vilkår, der indføres for mikrovirksomheder med STD-metoden, vil mindske disses administrative omkostninger ved CE-mærkning væsentligt.

⁷ KOM (2007) 36. Forordningen vedtages formelt af ministerrådet ultimo juni 2008.

⁸ KOM (2007) 37. Forordningen vedtages formelt af ministerrådet ultimo juni 2008.

- a. Muligheden for at undlade prøvelse af byggevarers egenskaber, hvor disse egenskaber allerede er kendte, anses for en betydelig lempelse.

Forslaget vil yderligere føre til forbedrede konkurrenceforhold på europæisk plan, hvilket vil være en fordel for dansk erhvervsliv, da der er et stort potentiale ved både import og eksport af byggevarer.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Nærhedsnotat er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 9. juni 2008.

Grundnotat er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 23. juni 2008.