



Brussel, 7.7.2016
COM(2016) 445 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

over de uitvoering van Verordening (EU) nr. 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011 tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Richtlijn 89/106/EEG van de Raad

Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van Verordening (EU) nr. 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011 tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Richtlijn 89/106/EEG van de Raad

1. INLEIDING

De bouwproductenverordening¹ is in de plaats gekomen van de bouwproductenrichtlijn en stelt geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten in de EU vast. De verordening wordt sinds juli 2013 volledig toegepast.

Dit verslag aan het Europees Parlement en de Raad, zoals voorgeschreven door artikel 67, lid 2, van de bouwproductenverordening, beschrijft de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de bouwproductenverordening, waaronder de ervaringen die zijn opgedaan, de mate waarin de doelstellingen van de bouwproductenverordening zijn bereikt en de zaken die verbetering behoeven.

De feitelijke gegevens die aan dit verslag ten grondslag liggen, zijn afkomstig van verslagen van lidstaten en belanghebbenden aan de Commissie, van regelmatige feedback van lidstaten en de belangrijkste belanghebbenden die is ontvangen via de adviesgroep, het Permanent Comité voor de bouw en de groep administratieve samenwerking inzake markttoezicht, en van een externe studie getiteld "Analysis of implementation of the Construction Products Regulation", die in juli 2015 is voltooid².

In dit verslag wordt niet ingegaan op kwesties die al zijn behandeld in specifieke studies, eerdere verslagen van de Commissie en verslagen die later dit jaar zullen verschijnen. Daartoe behoren onder meer de verslagen betreffende respectievelijk gevaarlijke stoffen³ en gedelegeerde bevoegdheden⁴, die in 2014 en 2015 zijn vastgesteld, en het aanstaande verslag over de financiering van de Europese Organisatie voor technische goedkeuringen (EOTA), dat uiterlijk op 1 januari 2017 moet zijn vastgesteld⁵.

Evenzo wordt de EU-wetgeving die op de bouwsector van toepassing is, waaronder de bouwproductenverordening, in 2017 aan een sectorale geschiktheidscontrole onderworpen, waarbij zowel naar de samenhang van de wetgeving als naar de kosten en baten ervan voor de sector wordt gekeken. Wat de economische gevolgen van de bouwproductenverordening betreft, wordt momenteel een studie uitgevoerd waarvan de resultaten naar verwachting tegen de zomer van 2016 bekend worden gemaakt.

2. IN DE BOUWPRODUCTENVERORDENING VERVATTE AANPAK

¹ Verordening (EU) nr. 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011 tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Richtlijn 89/106/EEG van de Raad (PB L 88 van 4.4.2011, blz. 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 van 7.8. 2014, zoals bepaald in artikel 67, lid 1, van de bouwproductenverordening.

⁴ COM(2015) 449 van 16.9.2015, zoals bepaald in artikel 61, lid 1, van de bouwproductenverordening.

⁵ Zoals bepaald in artikel 34, lid 2, van de bouwproductenverordening.

Doelstellingen van de bouwproductenverordening

De bouwproductenverordening heeft nog steeds dezelfde hoofddoelstelling als de bouwproductenrichtlijn, namelijk de eengemaakte markt beter te doen functioneren en het vrije verkeer van bouwproducten in de EU te verbeteren door de vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten.

De bouwproductenverordening heeft ook specifieke operationele doelstellingen: vereenvoudiging van het bestaande systeem⁶, verduidelijking van de gebruikte begrippen en definities en vergroting van de geloofwaardigheid van de structuur als geheel. Al deze doelstellingen dragen ook bij aan het kmo-beleid van de EU, dat is gericht op de totstandbrenging van een gelijk speelveld voor kleine en middelgrote ondernemingen, met name micro-ondernemingen.

De benadering van de bouwproductenverordening draagt ook bij aan de Europa 2020-strategie van de EU⁷ en de doelstelling van "Bouw 2020"⁸: duurzaam concurrentievermogen voor de bouwsector en de ondernemingen in die sector.

Werking van de bouwproductenverordening

Het op de bouwproductenverordening gebaseerde systeem harmoniseert de voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten door een gemeenschappelijke technische taal in te voeren waarmee de prestaties van de essentiële kenmerken van bouwproducten worden omschreven in geharmoniseerde technische specificaties: geharmoniseerde normen en Europese beoordelingsdocumenten. Zij hebben betrekking op de fundamentele eisen die aan bouwwerken worden gesteld⁹. Wanneer een bouwproduct onder een geharmoniseerde norm¹⁰ valt of voor dat product een Europese technische beoordeling is afgegeven, stelt de fabrikant een prestatieverklaring op en voorziet hij het product van de CE-markering.

De richting van de impuls die met de bouwproductenverordening aan de consolidatie van de eengemaakte markt wordt gegeven, wijkt af van de algemene beginselen zoals geformuleerd in de Resolutie van de Raad betreffende een nieuwe aanpak op het gebied van de technische harmonisatie en normalisatie¹¹ en later zijn herzien bij Besluit nr. 768/2008/EG betreffende een gemeenschappelijk kader voor het verhandelen van producten¹². De belangrijkste verschillen zijn de volgende:

- de verdeling van bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten. De EU gaat over de regels voor de toegang tot de eengemaakte markt. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de veiligheids-, milieu- en energievoorschriften waaraan bouwwerken moeten voldoen;

⁶ De bouwproductenverordening is daarom opgenomen in het lopende programma van de Commissie voor het actualiseren en vereenvoudigen van het acquis communautaire en in 2014 geïntegreerd in het Refit (programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving).

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

⁸ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 31 juli 2012 getiteld "Strategie voor het duurzame concurrentievermogen van de bouwsector en de ondernemingen in die sector" (COM(2012) 433 van 31.7.2012).

⁹ Zoals vermeld in bijlage I bij de bouwproductenverordening.

¹⁰ Zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 1, van de bouwproductenverordening.

¹¹ Resolutie van de Raad van 7 mei 1985 (PB C 136 van 4.8.1985).

¹² PB L 218 van 13.8.2008, blz. 82.

- geharmoniseerde marktvoorwaarden. In plaats van bouwproducten of de daaraan gestelde eisen te harmoniseren, heeft de Europese wetgeving zich beperkt tot het vaststellen van geharmoniseerde voorwaarden voor de verhandeling van dergelijke producten. De geharmoniseerde technische specificaties zijn bedoeld om het vrije verkeer van bouwproducten te vergemakkelijken en de marktdeelnemers in staat te stellen de voordelen van de eengemaakte markt volledig te benutten.

Doordat men over een gemeenschappelijke technische taal beschikt, krijgen beroepsbeoefenaars, overheden en gebruikers van bouwproducten betrouwbare informatie waarmee de prestaties van producten kunnen worden vergeleken. Andere voordelen zijn dat:

- producten maar één keer overeenkomstig een geharmoniseerde norm of een Europees beoordelingsdocument hoeven te worden getest;
- nationale autoriteiten prestatie-eisen kunnen stellen op basis van geharmoniseerde normen of Europese beoordelingsdocumenten;
- gebruikers van bouwproducten beter kunnen bepalen welke eisen zij aan producten kunnen stellen;
- de markttoezichthouders over een gemeenschappelijke informatiestructuur beschikken.

Algemene uitvoering

Aangezien met de bouwproductenverordening nieuwe documentatie, procedures en verplichtingen worden ingevoerd, voorziet de verordening in een overgangperiode. De bouwproductenverordening is pas sinds 1 juli 2013 volledig van toepassing, dus minder dan drie jaar voor dit verslag. Dat is een van de redenen waarom de uitvoering van sommige aspecten van de bouwproductenverordening nog niet volledig kan worden beoordeeld, waardoor deze evaluatie deels nog een voorlopig karakter heeft.

Ter begeleiding van de overgang startte de Commissie een voorlichtingscampagne die met name was gericht op marktdeelnemers, in het bijzonder kmo's, maar daarnaast ook op overheden en gebruikers van bouwproducten¹³. Ook verenigingen in de bouwsector en overheden hebben op hun leden respectievelijk burgers gerichte voorlichtingscampagnes gevoerd.

Over het algemeen zijn alle in de bouwproductenverordening voorgeschreven elementen door alle betrokkenen uitgevoerd: zo zijn bijvoorbeeld in heel Europa aangemelde instanties opgericht en technische beoordelingsinstanties aangewezen¹⁴, en is in alle lidstaten een productcontactpunt voor de bouw aangewezen. Sommige elementen zijn echter nog niet volledig ten uitvoer gelegd en vergen extra inspanningen. In de volgende paragrafen wordt hierop nader ingegaan.

3. REGELS INZAKE DE VERHANDELING VAN BOUWPRODUCTEN

Voor het in de handel brengen van een bouwproduct zijn een prestatieverklaring en de CE-markering nodig. Fabrikanten van producten in het geharmoniseerde gebied moeten daarvan

¹³ Een conferentie (juni 2012), een video (2014) en een brochure getiteld "De CE-markering voor bouwproducten stap voor stap" (2015), <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents?tags=ce-guide>.

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

gebruik maken¹⁵. Het zijn ook de enige middelen waarmee informatie kan worden verstrekt¹⁶ over de prestaties van een product met betrekking tot de essentiële kenmerken¹⁷ die op grond van de bouwproductenverordening zijn vastgelegd.

Wil het informatiesysteem betreffende productprestaties dat bij de bouwproductenverordening is opgezet, doelmatig zijn, dan is een uniforme toepassing nodig. Vandaar dat de geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten op EU-niveau moeten worden geregeld, in of bij de bouwproductenverordening. Wanneer de nationale overheden ieder een eigen aanpak zouden volgen, zou dat de samenhang van de eengemaakte markt aantasten en bijdragen aan de fragmentatie ervan.

Desalniettemin worden in meerdere lidstaten, in strijd met de geest van de bouwproductenverordening, nog steeds nationale merktekens¹⁸ gebruikt. Het is de nationale overheden niet toegestaan om bouwwerken die onder het geharmoniseerde gebied¹⁹ vallen, aan ex-antepcedures of -verificaties te onderwerpen. Ook vrijwillige merktekens zonder enige nationale connotatie zijn verboden, omdat dergelijke merktekens het vrije verkeer van bouwproducten met een CE-markering op ongerechtvaardigde wijze belemmeren, bijvoorbeeld wanneer die merktekens zijn gekoppeld aan een strengere beoordeling en verificatie van prestatiebestendigheid door met het bouwtoezicht belaste diensten of verzekeringsmaatschappijen of wanneer zij aan financiële prikkels zijn gekoppeld.

Het Europees Hof van Justitie bevestigt dit in zijn arrest in zaak C-100/13²⁰, waarin het Hof stelt dat lidstaten zich moeten onthouden van aanvullende eisen. De toepasselijkheid van dit arrest onder de bouwproductenverordening en het feit dat de uitspraak geldt voor alle geharmoniseerde normen bevestigt het verplichte karakter van de gemeenschappelijke technische taal. Aangezien het geharmoniseerde systeem dat in of bij de bouwproductenverordening is opgezet, wordt geacht uitputtend te zijn,²¹ is er binnen het geharmoniseerde gebied geen ruimte voor andere systemen die betrekking hebben op de verhandeling van bouwproducten. Vandaar dat de Commissie alle lidstaten heeft verzocht hun nationale systemen met deze beginselen in overeenstemming te brengen en nauwgezet volgt welke aanpassingen worden gedaan.

Een andere belangrijke uitvoeringskwestie waarop door veel belanghebbenden wordt gewezen, is het feit dat voor de prestatieverklaring en de CE-markering grotendeels dezelfde informatie moet worden verstrekt, wat tot onnodige administratieve en financiële lasten leidt. Bij een flexibele interpretatie van artikel 9, lid 2, van de bouwproductenverordening hoeft de CE-markering alleen de essentiële informatie te bevatten en kan voor de overige informatie naar de prestatieverklaring worden verwezen. De prestatieverklaring kan op papier samen met

¹⁵ Ingevolge artikel 4, lid 1, van de bouwproductenverordening bestaat het geharmoniseerde gebied uit bouwproducten die onder een geharmoniseerde norm vallen of in overeenstemming zijn met een daarvoor verstrekte Europese technische beoordeling.

¹⁶ Sinds de vaststelling op 30 oktober 2013 van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 157/2014 van de Commissie betreffende de voorwaarden voor het beschikbaar stellen van prestatieverklaringen van bouwproducten op een website, kunnen fabrikanten de prestatieverklaring ook langs elektronisch weg beschikbaar maken. Er zijn aanwijzingen dat fabrikanten gebruik maken van deze methode en die als positief beoordelen.

¹⁷ Vgl. artikel 4, lid 2, van de bouwproductenverordening.

¹⁸ Merktekens (of, meer in het algemeen, procedures waarbij vooraf eisen aan fabrikanten worden gesteld) met een nationale connotatie.

¹⁹ Het gebied van fundamentele eisen voor bouwwerken, zoals vermeld in bijlage I bij de bouwproductenverordening.

²⁰ <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?td=ALL&language=en&jur=C,T,F&num=c-100/13%23>

²¹ Zie bijvoorbeeld punt 62 van het arrest in zaak C-100/13.

het product worden verstrekt, dan wel langs elektronische weg of via een website. Dit vermindert de lasten voor de fabrikant en is in overeenstemming met de vereenvoudigingsdoelstellingen van de bouwproductenverordening. De Commissie gaat door met het bevorderen van dergelijke vereenvoudigde en flexibele oplossingen, ook ten behoeve van de rechtszekerheid van fabrikanten, die niet willen dat in elke lidstaat een andere uitleg wordt gehanteerd.

4. PRODUCTCONTACTPUNTEN VOOR DE BOUW

Alle lidstaten beschikken nu over een productcontactpunt voor de bouw waar fabrikanten terecht kunnen voor informatie over nationale regels. De Commissie publiceert een lijst van deze contactpunten en organiseert regelmatig bijeenkomsten om te zorgen voor passende coördinatie en uitwisseling van beste praktijken.

De bekendheid met de diensten van deze contactpunten is echter nog vrij laag en er zijn vragen gerezen over hun reactietijden en de kwaliteit van de verstrekte informatie.

De Commissie onderzoekt momenteel hoe deze situatie kan worden verbeterd, onder meer in het kader van het initiatief ‘Single Digital Gateway’, dat is gericht op het stroomlijnen van bestaande nationale en EU-platforms die informatie en diensten betreffende interne-marktrechten verstrekken.

Parallel aan de initiatieven van de Commissie moeten ook de lidstaten zelf hun contactpunten blijven helpen om beter te functioneren en hun bekendheid in de bouwsector te vergroten.

5. GEHARMONISEERDE NORMEN

De 457 bestaande geharmoniseerde normen waarvan de referenties in het Publicatieblad van de Europese Unie bekend zijn gemaakt en de meer dan 2 000 ondersteunende normen zijn de belangrijkste bron van de gemeenschappelijke technische taal op dit terrein. Tot dusver valt ongeveer 75 % tot 80 % van alle bouwproducten onder een geharmoniseerde norm. De meeste van die normen zijn van kracht geworden kort voordat de bouwproductenverordening volledig in werking trad, hetgeen deels verklaart waarom sommige belanghebbenden de indruk hebben dat zich onder de bouwproductenverordening radicale veranderingen hebben voorgedaan.

In tegenstelling tot geharmoniseerde normen die zijn ontwikkeld onder harmonisatiewetgeving van de Unie die volledig op het nieuwe wetgevingskader is gebaseerd²², beschrijven op de bouwproductenverordening gebaseerde geharmoniseerde normen alleen de methoden en criteria voor het beoordelen van de prestaties van de essentiële kenmerken van een bouwproduct. In de regel stellen zij geen eisen aan de prestatie van het product zelf. Dit is een gevolg van de hierboven beschreven verdeling van bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten.

Een van de specifieke kenmerken van de bouwproductenverordening is dat daarin het gebruik van geharmoniseerde normen voor fabrikanten en overheden verplicht wordt gesteld wanneer zij een product in de handel brengen respectievelijk eisen stellen aan het gebruik ervan²³. Dat

²² Besluit nr. 768/2008/EG van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende een gemeenschappelijk kader voor het verhandelen van producten en tot intrekking van Besluit 93/465/EEG van de Raad (PB L 218 van 13.8.2008, blz. 82).

²³ Vgl. artikel 4, lid 2, artikel 8, leden 3 en 6, en artikel 17, lid 5.

betekent dat alle belanghebbenden erop kunnen vertrouwen dat alleen de uniforme regels van de bouwproductenverordening van toepassing zijn en zij zich niet hoeven te wenden tot andere (nationale) instrumenten²⁴.

Aangezien het gebruik van geharmoniseerde normen verplicht is voor bouwproducten en deze normen een groot effect op de markt hebben, is het erg belangrijk dat zij van hoge kwaliteit zijn. De procedures voor de vaststelling van normen moeten met dat doel voor ogen worden ontworpen en toegepast. Het is met name van belang dat de verschillende categorieën belanghebbenden²⁵ op een eerlijke en evenwichtige manier zijn vertegenwoordigd en dat de bepalingen van artikel 3, lid 3, en artikel 27 van de bouwproductenverordening inzake het vaststellen van nieuwe prestatieclassen of drempelniveauprestaties worden nageleefd. Ten aanzien van deze twee aspecten is ruimte voor verbetering.

Aangezien de meeste geharmoniseerde normen stammen uit de tijd van de voorganger van de bouwproductenverordening en die normen allemaal zijn vastgesteld op grond van een normalisatiemandaat dat de Commissie in de meeste gevallen tien tot twintig jaar geleden heeft afgegeven, zijn enkele van die normen op grond van technische en marktontwikkelingen toe aan herziening. Daarnaast zijn nog niet alle specifieke kenmerken van de bouwproductenverordening volledig geassimileerd. De overgang van de bouwproductenrichtlijn naar de bouwproductenverordening vraagt van de belanghebbenden, de Europese normalisatie-instellingen en de nationale autoriteiten dat zij leren hoe zij de nieuwe kenmerken moeten assimileren en in geharmoniseerde normen moeten vastleggen. Dit proces is met enige vertraging gestart en de aanpassingen zijn nog aan de gang.

De Commissie zag zich door deze omstandigheden genoodzaakt om meer te monitoren en meer toezicht te houden. Bijgevolg kan de referentie van een aanzienlijk aantal kandidaat geharmoniseerde normen pas in het Publicatieblad bekend worden gemaakt nadat de nodige aanpassingen zijn gemaakt of bij gedelegeerde handelingen klassen en/of drempelniveaus in die normen zijn opgenomen. Voordat de geharmoniseerde normen bij de Commissie worden ingediend ter bekendmaking van de referentie ervan in het Publicatieblad, is het van groot belang dat ter verbetering van de situatie continu met de consultants van het Europees Comité voor Normalisatie (CEN) wordt samengewerkt.

Hoewel de bouwproductenverordening niet heeft geleid tot grootschalige veranderingen in het algemene kader voor geharmoniseerde normen op het gebied van bouwproducten, hebben belanghebbenden onlangs nadrukkelijk om een sneller en meer gestroomlijnd normalisatieproces gevraagd en om normen die beter aansluiten op de behoeften van gebruikers. Het feit dat op de bouwproductenverordening gebaseerde geharmoniseerde normen een uitputtend karakter hebben, zoals bevestigd door het Europees Hof van Justitie in voornoemde zaak C-100/13²⁶, neemt niet weg dat er nog steeds een aantal normen zijn die aanpassing behoeven²⁷. Daarnaast moeten nieuwe of herziene normalisatiemandaten worden afgegeven²⁸ en de huidige achterstand bij geharmoniseerde normen waarvan de referentie nog

²⁴ Toegang tot geharmoniseerde normen is een belangrijke kwestie, zoals bevestigd door de advocaat-generaal van het Europees Hof van Justitie in zijn conclusie van 28 januari 2016 in de zaak C-613/14 (in het bijzonder punt 51). De advocaat-generaal onderstreept in deze conclusie ook het belang van normen als onderdeel van het harmonisatiemechanisme van de EU. Verder heeft de Europese Ombudsman recentelijk een onderzoek naar dit thema afgerond (Q2/2013/EIS), waarvan het verslag op 11 december 2015 is gepubliceerd.

²⁵ Zie artikel 17, lid 2, van de bouwproductenverordening.

²⁶ Zie voetnoot 16.

²⁷ In het bijzonder met betrekking tot fundamentele eisen voor bouwwerken.

²⁸ Aangezien voor wijzigingen aan bestaande normen de verkorte mandateringsprocedure moet worden gebruikt.

niet in het Publicatie bekend is gemaakt, worden weggewerkt. Voor dit alles is een betere samenwerking nodig tussen het CEN, de lidstaten, de bouwsector, de Commissie en de andere relevante belanghebbenden, met name via het gezamenlijk initiatief inzake normalisatie²⁹.

6. EUROPESE ORGANISATIE VOOR TECHNISCHE GOEDKEURINGEN (EOTA)

Voor producten waarvan de prestaties niet volledig volgens geharmoniseerde normen kunnen worden beoordeeld, voorziet de bouwproductenverordening³⁰ in specifieke procedures waarbij de fabrikant om een Europese technische beoordeling verzoekt en de EOTA, de organisatie van technische beoordelingsinstanties (TBI's), een Europees beoordelingsdocument opstelt en vaststelt.

De beleidsdoelstellingen van de EOTA, zoals die worden omschreven in de bouwproductenverordening en die voortvloeien uit de ervaringen met en kritiek op de bouwproductenrichtlijn, zijn gerealiseerd: verkorten en vereenvoudigen van procedures, verminderen van de kosten voor fabrikanten en transparanter maken van procedures. Bij het maken van de overstap van de afgifte van een goedkeuringscertificaat voor een product naar het uitsluitend beoordelen van de prestaties ervan, werd eerst een reeks beginselen vastgesteld³¹, waarna die beginselen werden vertaald in specifieke procedures voor het opstellen en vaststellen van beoordelingsdocumenten³². Dankzij een grotere participatie van de betrokken fabrikanten en de Commissie in deze procedures, zijn die beginselen goed nageleefd.

Sinds november 2011 hebben de meeste lidstaten TBI's aangewezen. Dat is gebeurd middels door de Commissie beheerde elektronische systemen en volgens strenge criteria, neergelegd in of vastgesteld bij de bouwproductenverordening³³. Verzoeken om Europese technische beoordelingen worden behandeld door een beperkt aantal TBI's. Bijgevolg gebeurt ook het opstellen van de conceptversie van een Europese technische beoordeling door een beperkt aantal TBI's.

De overgang van de bouwproductenrichtlijn naar de bouwproductenverordening is echter nog niet voltooid. Bijna 90 % van Europese technische beoordelingen die op grond van de bouwproductenverordening is afgegeven, is nog steeds gebaseerd op richtlijnen voor Europese technische goedkeuringen (European technical approvals of ETAG's) die als Europees beoordelingsdocument worden gebruikt³⁴. Met de EOTA zijn een aantal beginselen overeengekomen die in acht moeten worden genomen om met name voor de betrokken fabrikanten complicaties te voorkomen. De omzetting van ETAG's naar Europees beoordelingsdocumenten, te beginnen met die welke het meest worden gebruikt, is momenteel

²⁹ Besluit van de Commissie van 1 juni 2016 betreffende de goedkeuring en ondertekening van het gezamenlijk initiatief inzake normalisatie, C(2016) 3211.

³⁰ Vgl. artikel 19, lid 1, van de bouwproductenverordening, waarin de reikwijdte van deze activiteiten wordt omschreven.

³¹ Vgl. artikel 20.

³² Vgl. artikel 19, leden 2 en 3, en bijlage II bij de bouwproductenverordening; vgl. ook artikel 21.

³³ Vgl. de artikelen 29 en 30 van de bouwproductenverordening en tabel 2 van bijlage IV bij de bouwproductenverordening. De in artikel 29, lid 4, bedoelde richtsnoeren van de Commissie zijn eveneens ter kennis van de lidstaten gebracht. Tegen mei 2016 hadden 25 landen, waaronder drie EVA-landen, in totaal 50 TBI's aangewezen. Zes lidstaten hebben nog geen enkele TBI aangewezen.

³⁴ Vgl. artikel 66, lid 3, van de bouwproductenverordening.

aan de gang³⁵. Vóór 30 juni 2013 op grond van de bouwproductenrichtlijn gepubliceerde ETAG's mogen door fabrikanten tot het verstrijken van hun geldigheid als Europese technische beoordeling worden gebruikt. (Aangezien de maximale geldigheidsduur van een ETAG vijf jaar is, kunnen vanaf uiterlijk 30 juni 2018 geen ETAG's meer als Europese technische beoordeling worden gebruikt).³⁶

De paradigmaverandering binnen TBI's van de "goedkeuring van producten" naar de "beoordeling van prestaties" vormt de grootste uitdaging voor een correcte uitvoering van de bepalingen van de bouwproductenverordening inzake het opstellen en vaststellen van Europese beoordelingsdocumenten. Na de goedkeuring van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1062/2013 van de Commissie betreffende het formaat van de Europese technische beoordeling voor bouwproducten³⁷, bereikten de EOTA en de Commissie overeenstemming over de beginselen voor het opstellen van Europese beoordelingsdocumenten en ontwikkelden zij gedetailleerde richtsnoeren op basis van de ervaringen die bij deze processen waren opgedaan³⁸. In juli 2015 werden in het Publicatieblad voor het eerst referenties van Europese beoordelingsdocumenten bekendgemaakt³⁹.

De Commissie heeft van de EOTA geen enkele mededeling ontvangen over de noodzaak van een geschillenbeslechting tussen TBI's, zoals bedoeld in artikel 23 van de bouwproductenverordening. Dat hoeft niet te betekenen dat de TBI's het altijd met elkaar eens zijn. Het feit dat het vaststellen van Europese beoordelingsdocumenten binnen EOTA vertraging heeft opgelopen, lijkt op het tegendeel te wijzen⁴⁰.

Concluderend: de artikelen 19, 20, 21 en 24 van de bouwproductenverordening functioneren als bedoeld. De praktische overgang van de bouwproductenrichtlijn naar de bouwproductenverordening had sneller gekund en de ingevoerde procedures zouden nog beter gestroomlijnd kunnen worden. In het algemeen vereisen de noodzakelijke verbeteringen om te komen tot een snellere en meer transparante ontwikkeling en vaststelling van Europese beoordelingsdocumenten echter geen nieuwe regelgeving⁴¹.

7. AANGEMELDE INSTANTIES EN AANMELDENDE AUTORITEITEN

De geloofwaardigheid van het bij de bouwproductenverordening ingevoerde systeem is in grote mate afhankelijk van de aangemelde instanties⁴², die aan strenge eisen inzake technische

³⁵ In mei 2016 is in het Publicatieblad de referentie bekendgemaakt van het eerste Europese beoordelingsdocument dat het resultaat is van de omzetting van een ETAG.

³⁶ Vgl. artikel 66, lid 4, van de bouwproductenverordening.

³⁷ PB L 289 van 31.10.2013, blz. 42 en 43. Deze rechtshandeling is gebaseerd op artikel 26, lid 3, van de bouwproductenverordening.

³⁸ Vgl. artikel 24, van de bouwproductenverordening.

³⁹ Tegen mei 2016 waren in het Publicatieblad de referenties van 40 Europese beoordelingsdocumenten bekendgemaakt.

⁴⁰ De Commissie heeft van de EOTA ook nog geen enkele melding ontvangen over eventuele vertragingen bij de ontwikkeling van Europese beoordelingsdocumenten, zoals bepaald in punt 6 van bijlage II bij de bouwproductenverordening.

⁴¹ De procedureregels die in bijlage II bij de bouwproductenverordening zijn neergelegd, zouden gestroomlijnd kunnen worden door middel van een gedelegeerde handeling (vgl. artikel 19, lid 3, en artikel 60, onder d)).

⁴² Deze instanties verrichten taken van derden bij de beoordeling en verificatie van de prestatiebestendigheid van bouwproducten. Tegen mei 2016 waren 623 instanties aangemeld.

competentie, onpartijdigheid en verantwoordingsplicht moeten voldoen⁴³. Er moet met name aandacht worden besteed aan de onafhankelijkheid van deze instanties, een criterium waar tijdens de behandeling van het voorstel voor de bouwproductenverordening de nadruk op werd gelegd. De door de lidstaten aangewezen anmeldende autoriteiten⁴⁴ zijn verantwoordelijk voor de nationale aanmeldings- en toezichtprocedures.

De activiteiten van de groep van aangemelde instanties en van de door de groep ingestelde subgroepen, worden nu door de bouwproductenverordening krachtiger ondersteund⁴⁵. De coördinatie die via deze groep plaatsvindt, is noodzakelijk voor een uniforme toepassing van de geldende regels en vormt een reactie op de nu en dan gehoorde kritiek dat er verschillen zijn in de toepassing ervan.

De wijziging van bijlage V bij de bouwproductenverordening die bij Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 568/2014 van 18 februari 2014⁴⁶ is aangebracht, heeft de rechtszekerheid en samenhang vergroot. Die verordening heeft duidelijkheid verschaft over de mate van betrokkenheid en de rol van aangemelde instanties bij het beoordelen en verifiëren van de prestatiebestendigheid van bouwproducten. Aangemelde instanties begrijpen nu beter wat hun taken zijn.

De overgang van de bouwproductenrichtlijn naar de bouwproductenverordening heeft ook voor de aangemelde instanties een paradigmaverandering teweeggebracht. Sommige van die instanties hebben zich nog steeds niet voldoende aangepast voor de overstap naar gerichte certificatieactiviteiten⁴⁷ en zijn evenmin gereed voor het integreren van de andere taken die uit de verstrekte toelichtingen volgen. Dit heeft ook gevolgen voor het gebruik van accrediteringsnormen voor aanmeldingsdoeleinden.

De ontvangen feedback over de toepassing van de bepalingen die op dit terrein van toepassing zijn, duidt erop dat niet alle regels even precies zijn⁴⁸. Evenzo is het verstandig zijn om nader te onderzoeken of die bepalingen⁴⁹ wellicht minder sterk aan de beginselen van de nieuwe aanpak⁵⁰ moeten worden gerelateerd.

8. MICRO-ONDERNEMINGEN EN VEREENVOUDIGING

Teneinde voor kmo's en micro-ondernemingen een gelijk speelveld te creëren, voorziet de VBR in afwijkingen van de verplichting tot het opstellen van een prestatieverklaring⁵¹ en in vereenvoudigde procedures voor het in de handel brengen van bouwproducten⁵².

In het huidige stadium van de uitvoering zijn de ervaringen met het praktische gebruik van deze opties nog beperkt, behalve voor de bepalingen inzake vereenvoudigde procedures

⁴³ De eisen waaraan aangemelde instanties moeten voldoen, staan beschreven in artikel 43, van de bouwproductenverordening.

⁴⁴ Vgl. artikel 40 van de bouwproductenverordening.

⁴⁵ Vgl. artikel 43, lid 11, en artikel 55 van de bouwproductenverordening.

⁴⁶ PB L 157 van 27.5.2014, blz. 76 tot en met 79.

⁴⁷ In de bouwproductenverordening, en in het bijzonder in de nieuwe bijlage V, ligt de nadruk niet meer op de certificering van producten maar op de certificering van prestatiebestendigheid.

⁴⁸ Vgl. de artikelen 43, 45 en 46, artikel 52, lid 2, en artikel 55 van de bouwproductenverordening.

⁴⁹ Uit Besluit nr. 768/2008/EG.

⁵⁰ Vgl. in het bijzonder artikel 44, artikel 50, lid 1, artikel 51 en artikel 53, lid 2, van de bouwproductenverordening.

⁵¹ Artikel 5.

⁵² Artikelen 36, 37 en 38. Artikel 37 geldt specifiek voor micro-ondernemingen.

betreffende classificatie zonder tests, het delen van testresultaten en cascades⁵³. Deze bepalingen worden, voor zover van toepassing, veelvuldig gebruikt.

Er is tot dusver echter nog geen schriftelijke informatie beschikbaar over het gebruik van de andere opties in kwestie. Dat zou kunnen betekenen dat de verwachte verlichting van de financiële en administratieve lasten van bedrijven uitblijft. Belanghebbenden noemen hiervoor onder andere de volgende redenen:

- verschillen tussen de lidstaten in de interpretatie en toepassing van de regels;
- weinig bekendheid met deze opties;
- onzekerheid over de betekenis van enkele sleutelbegrippen in de bouwproductenverordening;
- problemen met het aantonen van "gelijkwaardigheid" en/of het verstrekken van alternatieve technische documentatie;
- twijfels over de feitelijke hoogte van financiële besparingen;
- angst voor afkeuring door autoriteiten of gebruikers wanneer de procedures niet (op de juiste wijze) worden toegepast.

Deze twijfels en onzekerheden hebben met name tot gevolg gehad dat minder micro-ondernemingen van de vereenvoudigde procedures van artikel 37 gebruik hebben gemaakt dan de wetgever voor ogen stond.

Er lijkt een veelomvattende aanpak nodig, die gaandeweg verder wordt uitgewerkt, om beter tegemoet te komen aan de verwachtingen van kmo's, in het bijzonder micro-ondernemingen, die in de Europese bouwsector actief zijn. De Commissie zal deze ontwikkelingen via een technisch discussieplatform ondersteunen.

9. MARKTTOEZICHT

Binnen het nieuwe wetgevingskader dat in 2008 werd vastgesteld, vormde Verordening (EG) nr. 765/2008⁵⁴ het belangrijkste administratieve kader voor markttoezicht in de lidstaten, terwijl Besluit nr. 768/2008/EG de referentie bepalingen voor individuele markttoezichtprocedures bevatte. Deze bepalingen moesten in de sectorale wetgeving worden ingevoegd. De aan markttoezicht gerelateerde artikelen 56 tot en met 59 van de bouwproductenverordening zijn zodoende grotendeels gebaseerd op de artikelen R31 tot en met R34 van Besluit nr. 768/2008/EG, maar moesten wel worden aangepast aan de nieuwe context. Enkele van de uitdagingen waarvoor de autoriteiten zich bij de uitvoering van de bouwproductenverordening gesteld zien, kunnen deels worden toegeschreven aan deze aanpassingen⁵⁵.

Het functioneren van de markttoezichtautoriteiten van de lidstaten is geregeld in Verordening (EG) nr. 765/2008, die op 1 januari 2010 in werking is getreden. Alle lidstaten hebben nu een

⁵³ Artikel 36.

⁵⁴ Verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 339/93 (PB L 218 van 13.8.2008, blz. 30).

⁵⁵ Op 13 februari 2013 nam de Commissie een pakket voorstellen aan ter verbetering van de veiligheid van consumentenproducten en het markttoezicht voor industrieproducten (COM(2013) 75; COM(2013) 78; COM(2013) 76), momenteel in afwachting van goedkeuring door het Europees Parlement en de Raad.)

markttoezichtautoriteit voor bouwproducten, hoewel er verschillen zijn in de beschikbare middelen en de werkelijke invloed die zij op de markt hebben. De markttoezichtautoriteiten werken de laatste paar jaar steeds intensiever samen met de groep administratieve samenwerking inzake markttoezicht, mede dankzij nieuwe financiële steun van de EU voor de activiteiten van de groep. De groep heeft onlangs verscheidene gezamenlijke markttoezichtactiviteiten georganiseerd en heeft op efficiënte wijze bijgedragen aan de ontwikkeling van het ICSMS⁵⁶, om beter te kunnen beantwoorden aan de behoeften van de bouwsector. Rapex, het communautair systeem voor snelle uitwisseling van gegevens over gevaren bij het gebruik van verbruiks- en gebruiksartikelen dat op grond van Richtlijn 2001/95/EG inzake algemene productveiligheid is opgezet, is ook voor het uitwisselen van informatie over bouwproducten gebruikt, teneinde de gebruiksveiligheid van bouwproducten te verzekeren.

Een andere lopende activiteit binnen de groep administratieve samenwerking inzake markttoezicht is de ontwikkeling van een sectorale aanpak van risicobeoordeling voor bouwproducten. Daarnaast zijn de nationale autoriteiten bezig met het aanpakken van de huidige problemen bij de toepassing van de artikelen 56, 57 en 58 van de bouwproductenverordening en meer in het bijzonder met het stroomlijnen van de betrokken procedures⁵⁷. Deze activiteiten zijn buitengewoon nuttig voor toekomstige besluiten die erop zijn gericht het markttoezicht in de lidstaten te verbeteren.

10. CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN DE WEG VOORUIT

Aangezien de bouwproductenverordening nog maar betrekkelijk kort wordt uitgevoerd, zijn nog niet alle doelstellingen van de Verordening bereikt. Een aanzienlijk deel van bovengenoemde uitdagingen heeft betrekking op uitvoeringsproblemen en trage aanpassing door belanghebbenden. Alvorens definitieve conclusies kunnen worden getrokken over het resultaat van de Verordening, zijn aanvullende maatregelen nodig om de uitvoering ervan te verbeteren, in het bijzonder op nationaal niveau (bijvoorbeeld maatregelen om te komen tot een uniforme interpretatie van bepalingen en voor het verwijderen van belemmeringen voor het vrije verkeer), maar ook door andere actoren, zoals het CEN en de EOTA. Om die reden acht de Commissie het in dit stadium niet opportuun om amendementen op de bouwproductenverordening voor te stellen.

Wel meent de Commissie dat er duidelijk behoefte is aan een verdere dialoog met lidstaten en andere belanghebbenden, nauwgezette monitoring van de situatie en handhaving van bestaande regels.

Voortbouwen op eerdere inspanningen gericht op verduidelijking van de bepalingen van de bouwproductenverordening, om te komen tot een adequate en uniforme toepassing van de Verordening, en het richten van de aandacht op de in het onderhavige verslag genoemde probleemgebieden, kan onder meer betekenen dat aanvullende toelichtingen en richtsnoeren worden ontwikkeld en communicatie- en bewustmakingsacties worden gevoerd.

⁵⁶ Algemeen informatie- en communicatiesysteem voor markttoezicht.

⁵⁷ De Commissie is tot dusver niet in kennis gesteld van eventuele formele procedures die op grond van deze artikelen door lidstaten zijn geïnitieerd. Ingevolge artikel 56, lid 2, had een dergelijke inkennisstelling meteen bij de start van bedoelde procedures moeten gebeuren.

Wanneer het CEN, de lidstaten, de sector en de Commissie hechter en efficiënter gaan samenwerken, zijn er mogelijkheden voor een sneller en meer gestroomlijnd normalisatieproces, met normen die beter beantwoorden aan de behoeften van gebruikers.

Wat de EOTA betreft, zouden de in bijlage II bij de bouwproductenverordening neergelegde procedureregels door middel van een gedelegeerde handeling kunnen worden gestroomlijnd, zodat Europese beoordelingsdocumenten sneller en transparanter kunnen worden ontwikkeld en vastgesteld.

De Commissie meent dat het voor een uniforme toepassing van de bouwproductenverordening noodzakelijk is dat bepaalde bepalingen verder worden verduidelijkt, met name de volgende:

- artikel 5, betreffende afwijkingen van het opstellen van een prestatieverklaring;
- artikel 6, betreffende de inhoud van de prestatieverklaring;
- artikel 9, lid 2, betreffende de informatie die volgt op de CE-markering;
- artikel 37, betreffende vereenvoudigde procedures voor micro-ondernemingen;
- artikel 38, betreffende vereenvoudigde procedures voor producten die afzonderlijk of als maatwerk worden vervaardigd;
- artikelen 56, 57 en 58, betreffende procedures voor markttoezicht.

De Commissie is voornemens om de uitvoering van de Verordening aandachtig te blijven volgen voor het opsporen van mogelijke interpretatieproblemen die nog niet zijn opgelost.

De Commissie zal met relevante belanghebbenden in dialoog blijven over de problemen die via technische platforms worden vastgesteld, die eind 2016 bijeen worden geroepen. Zodra de uitvoering van de bouwproductenverordening zich in een verder gevorderd stadium bevindt, zal de Commissie de resultaten van de bouwproductenverordening evalueren, waarbij tevens de resultaten van de dialoog met belanghebbenden en de uitkomsten van aanstaande studies en sectorale beoordelingen en verslagen⁵⁸ zullen worden meegenomen.

⁵⁸ Bijv. bovengenoemde geschiktheidscontrole van EU-wetgeving voor de bouwsector, de studie naar de economische gevolgen van de bouwproductenverordening, het verslag over de financiering van de EOTA, de initiatieven betreffende markttoezicht en de Single Digital Gateway.