



Brussel, 7.8.2014
COM(2014) 511 final

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

zoals bepaald in artikel 67, lid 1, van Verordening (EU) nr. 305/2011

Inhoudsopgave

IN DIT VERSLAG GEBRUIKTE AFKORTINGEN	2
SAMENVATTING.....	3
1. Inleiding	7
2. Achtergrond.....	7
3. REACH en de gevolgen ervan voor bouwproducten	9
4. Op de CPR gebaseerde ontwikkelingen en processen	12
4.1 Het harmonisatiemechanisme	12
4.2 Hoe kan tegemoetgekomen worden aan nieuwe behoeften van de lidstaten op het gebied van regelgeving?	13
4.3 Van fundamentele eis 3 naar geharmoniseerde technische specificaties.....	14
5. Resultaten van het onderzoek naar de specifieke behoefte aan informatie over de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in bouwproducten en discussie.....	17
5.1 Onderzoekskader.....	17
5.2 Conclusies van het onderzoek	19
6. Conclusies.....	22

IN DIT VERSLAG GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Hieronder vindt u een overzicht van afkortingen die herhaaldelijk worden gebruikt in dit verslag:

CEN	Europees Comité voor Normalisatie
Cenelec	Europees Comité voor Elektrotechnische Normalisatie
CPR	Verordening (EU) nr. 305/2011 betreffende bouwproducten
DoP	Prestatieverklaring
EAD	Europees beoordelingsdocument
EN('s)	Europese norm(en)
EOTA	Europese Organisatie voor technische goedkeuring
ETA	Europese technische beoordeling
REACH	Verordening (EG) nr. 1907/2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen
SVHC	Zeer zorgwekkende stof

SAMENVATTING

Dit verslag is opgesteld op grond van artikel 67, lid 1, van Verordening (EU) nr. 305/2011¹, de bouwproductenverordening (CPR).

Op grond van artikel 4, lid 1, van de CPR moet de fabrikant een prestatieverklaring (DoP) opstellen wanneer deze een bouwproduct in de handel brengt dat onder een geharmoniseerde norm valt of in overeenstemming is met een daarvoor verstrekte Europese technische beoordeling. Bovendien moet bij ieder product dat in de handel wordt gebracht een exemplaar van de prestatieverklaring worden geleverd. De CPR vermeldt in artikel 6, lid 5, tevens dat de informatie als bedoeld in artikel 31 of in voorkomend geval artikel 33 van Verordening (EG) nr. 1907/2006 (REACH) samen met de prestatieverklaring moet worden verstrekt.

De rapportageverplichting van de Commissie wordt als volgt omschreven in de eerste alinea van artikel 67, lid 1, van de CPR:

“Uiterlijk op 25 april 2014 onderzoekt de Commissie de specifieke behoefte aan informatie over de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in bouwproducten en de uitbreiding van de informatieverplichting als bedoeld in artikel 6, lid 5, naar andere stoffen, en brengt daarover verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad. Bij dit onderzoek houdt de Commissie rekening met onder meer de noodzaak om ervoor te zorgen dat werknemers die bouwproducten gebruiken en gebruikers van bouwwerken een hoog beschermingsniveau wat betreft gezondheid en veiligheid genieten, onder meer met betrekking tot gerecycleerde of hergebruikte onderdelen of materialen.”

Om aan deze verplichting te voldoen heeft de Commissie opdracht gegeven voor een onafhankelijk **“Onderzoek naar de specifieke behoefte aan informatie over de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in bouwproducten”** met de overkoepelende doelstelling om het bestaan van specifieke behoeften aan informatie over de inhoud van bouwproducten te verduidelijken en te analyseren.

In dit onderzoek zijn 30 regelingen geïdentificeerd en bestudeerd die op de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in bouwproducten gericht zijn. Uit het onderzoek is gebleken dat er geen sectorspecifieke regelingen zijn die zich exclusief op de aanwezigheid van dit soort stoffen richten en alleen op bouwproducten van toepassing zijn. In nationale wetgeving, waar die bestaat, wordt een gemengde aanpak gehanteerd, hoewel voorbeelden van wetgeving zijn gevonden die zich op de aanwezigheid richten, in het bijzonder wanneer zij betrekking hebben op beperkingen (verboden) ten aanzien van bepaalde stoffen. Uit het onderzoek is gebleken dat belanghebbenden verschillende opvattingen hebben over de functie van het vermelden van aanwezigheid van stoffen op het etiket van bouwproducten. De voorstanders zijn van mening dat de waarde ervan vooral ligt in het handhaven van een verbod voor bepaalde stoffen en in het bevorderen van de toepassing van hergebruik en recycling, hoewel de meeste regelingen slechts op vrijwillige basis zijn.

De Commissie heeft de conclusies van het onderzoek, alsmede de wettelijke bepalingen van de CPR en REACH beoordeeld. Daarnaast heeft de Commissie de vooruitgang van de harmonisering op het gebied van het beoordelen van gevaarlijke stoffen in bouwproducten

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).

beoordeeld en is daarbij tot de volgende conclusies gekomen.

De huidige geharmoniseerde technische specificaties van bouwproducten bestrijken alle aspecten van de prestaties van producten die verband houden met regelgeving op het gebied van stoffen die momenteel op nationaal en Europees niveau van kracht is.

De normalisatiewerkzaamheden die in het kader van de uitwerking van de Europese beoordelingsmethoden zijn uitgevoerd, hebben onder andere ook betrekking op alle nationale of Europese regelgeving betreffende de aanwezige stoffen. Normalisatie-instellingen zullen deze beoordelingsmethoden naar verwachting op korte termijn in geharmoniseerde Europese normen verwerken en de EOTA-instellingen zullen ze in de Europese beoordelingsdocumenten (EAD's) gaan gebruiken. Deze procedure wordt gevolgd wanneer nieuwe nationale of EU-wetgeving wordt aangenomen.

De fabrikant heeft via de DoP derhalve de bevoegdheid om informatie over de vereiste prestaties van het product te verstrekken en indien nodig ook over de aanwezigheid van stoffen. Hierdoor wordt deze informatie voor alle downstreamgebruikers van het product toegankelijk.

Op basis van de REACH-verordening moeten producten die krachtens REACH zelf stoffen of mengsels zijn, en behoren tot een specifieke onderverdeling² van stoffen met vermoedelijk nadelige effecten voor de menselijke gezondheid en het milieu zoals vastgelegd in artikel 31 van de REACH-verordening, vergezeld gaan van een veiligheidsinformatieblad voor alle actoren in de toeleveringsketen, met uitzondering van leveranciers aan het grote publiek en consumenten zelf. Deze verplichting is echter niet van toepassing op producten die als voorwerp worden beschouwd. Voor die producten vereist artikel 33 van de REACH-verordening dat informatie aan de afnemers wordt verstrekt (en uitsluitend op verzoek ook aan consumenten) om een veilig gebruik mogelijk te maken, waaronder ten minste de naam van de zeer zorgwekkende stof² wanneer deze in een concentratie van meer dan 0,1 gewichtsprocent in voorwerpen aanwezig is.

Overeenkomstig artikel 6, lid 5, van de CPR dient deze informatie samen met de DoP verstrekt te worden. Het bouwproduct dient derhalve gedurende de gehele toeleveringsketen tot aan de uiteindelijke eindgebruiker (aannemer, werknemer en consument) van deze informatie (veiligheidsinformatiebladen voor gevaarlijke stoffen of informatie over gevaarlijke stoffen die het bouwproduct bevat) vergezeld te gaan, wat een uitbreiding betekent van de verplichting tot het verstrekken van informatie zoals vastgelegd in de REACH-verordening.

In de informatie die de fabrikant op basis van REACH moet verstrekken, wordt echter rekening gehouden met de bescherming van gebruikers, werknemers en consumenten. Elke

² Zie hoofdstuk 3 voor details. De eisen om veiligheidsinformatiebladen te verstrekken op grond van artikel 31 van REACH is van toepassing op stoffen die zijn aangemerkt als gevaarlijk, persistent, bioaccumulerend en toxisch (PBT) of zeer persistent en sterk bioaccumulerend (zPzB), die zijn aangemerkt als zeer zorgwekkende stoffen (SVHC), als vastgesteld overeenkomstig artikel 59, lid 1, van REACH. Soortgelijke bepalingen zijn van toepassing op mengsels waarvoor informatie voor de leverancier op verzoek beschikbaar dient te zijn. Artikel 33 vereist dat bij de levering (en aan consumenten die daarom verzoeken) informatie wordt verstrekt, waaronder ten minste de naam van de stof, over de aanwezigheid van zeer zorgwekkende stoffen die in een concentratie van meer dan 0,1 gewichtsprocent aanwezig zijn in voorwerpen, waarbij de informatie voldoende moet zijn om een veilig gebruik mogelijk te maken.

toekomstige uitbreiding van de REACH-verordening naar nieuwe stoffen is ook van invloed op de verplichting voor fabrikanten van bouwproducten om de relevante informatie te verspreiden, zodat er gelijke tred met de wetenschappelijke ontwikkelingen kan worden gehouden.

Gezien het feit dat de te verstrekken informatie beperkt is tot de informatie voortvloeiend uit de artikelen 31 en 33 van REACH en het ontbreken van expliciete nationale of EU-wetgeving die het verstrekken van aanvullende informatie bij de DoP vereist, bieden de verplichtingen op grond van de CPR op dit moment geen basis voor het verstrekken van informatie aan de gebruikers over de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in alle bouwproducten, omdat een veiligheidsinformatieblad alleen samen met een DoP wordt verstrekt wanneer dat op basis van REACH vereist is. Er kan echter vanuit worden gegaan dat de informatie ruimschoots tegemoetkomt aan bepaalde dringende zorgen met betrekking tot gezondheid en milieu.

Bovendien kan de DoP samen met de REACH-informatie zoals bedoeld in artikel 6, lid 5, van de CPR, bijvoorbeeld door bewuste keuzes van goed geïnformeerde gebruikers en consumenten, een bruikbaar instrument vormen voor het voldoen aan de doelstellingen van een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu, of het duurzame gebruik van hulpbronnen onder andere door middel van recycling en hergebruik.

In het onderzoek zijn enkele vrijwillige regelingen voor certificering en etikettering gevonden die deze doelen nastreven door middel van informatie over de aanwezigheid van stoffen in de bouwproducten. Deze zouden echter in het algemeen niet specifiek zijn toegespitst op bouwproducten, een beperkte geografische dekking hebben en in de meeste gevallen niet onder de DoP vallen. In het onderzoek is niet getracht om een eigen regeling te ontwikkelen of om kosten en baten te beoordelen van het uitbreiden van bestaande verplichtingen met een van deze regelingen.

Fabrikanten van bouwproducten, in het bijzonder MKB-bedrijven, die in het onderzoek waren betrokken, beschouwden het uitbreiden van de huidige informatieverplichtingen als een aanzienlijke en niet te rechtvaardigen belasting.

De Europese Commissie is daarom van mening dat, voor de consolidatie van de interne markt voor bouwproducten binnen het kader van de tenuitvoerlegging van Verordening (EU) nr. 305/2011, de huidige bepalingen van de CPR, in het bijzonder artikel 4 in combinatie met artikel 6, lid 5, voldoende tegemoetkomen aan de specifieke behoeften aan informatie over de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in bouwproducten. De behoefte aan verdere mogelijkheden om eindgebruikers te informeren over de aanwezigheid van stoffen in bouwproducten, om een hoog beschermingsniveau wat betreft gezondheid en veiligheid van werknemers die bouwproducten gebruiken en van gebruikers van bouwwerken te garanderen, ook met betrekking tot gerecycleerde of hergebruikte onderdelen of materialen, moet echter nader worden beoordeeld en zo nodig worden aangepakt met de relevante instrumenten die daarvoor beschikbaar zijn in de EU-wetgeving.

Er moet worden benadrukt dat bovengenoemde conclusies betreffende de tenuitvoerlegging van Verordening (EU) nr. 305/2011 niets afdoen aan de mogelijkheid van de Commissie om, met betrekking tot de bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie anders dan artikel 114, passende wetgevingsinitiatieven te ontplooiën.

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

zoals bepaald in artikel 67, lid 1, van Verordening (EU) nr. 305/2011

1. Inleiding

Dit verslag wordt aan het Europees Parlement en de Raad voorgelegd zoals bepaald in artikel 67, lid 1, van Verordening (EU) nr. 305/2011³ (bouwproductenverordening, de CPR).

In artikel 6 van de CPR wordt beschreven welke verplichtingen een fabrikant heeft als hij informatie over de prestaties van het bouwproduct in de vorm van een prestatieverklaring (DoP) verstrekt. Overeenkomstig artikel 6, lid 5, verstrekt de fabrikant de informatie zoals bedoeld in artikel 31 of in voorkomend geval in artikel 33 van de REACH-verordening samen met de prestatieverklaring.

Tijdens de discussies die aan het aannemen van de CPR voorafgingen, overwogen sommige lidstaten om de huidige bepalingen van artikel 6, lid 5, naar specifieke informatie over de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen, alsmede naar aanvullende stoffen uit te breiden, hetgeen in beide gevallen een uitbreiding zou betekenen die verder zou gaan dan de verplichtingen uit de REACH-verordening.

In het kader van het wetgevingsproces dat heeft geleid tot de CPR is de Commissie uiteindelijk verzocht om de specifieke behoefte aan informatie over de aanwezigheid van gevaarlijke⁴ stoffen in bouwproducten en de eventuele uitbreiding van de informatieverplichting als bedoeld in artikel 6, lid 5, van Verordening (EU) nr. 305/2011, naar andere stoffen te analyseren. Deze rapportageverplichting wordt vermeld in artikel 67, lid 1.

2. Achtergrond

Regelgeving van de lidstaten schrijft voor dat bouwwerken op een dusdanige wijze moeten worden ontworpen en uitgevoerd dat deze geen gevaar voor de veiligheid van mensen, huisdieren of eigendom opleveren of het milieu aantasten. Bouwwerken worden breed opgevat en omvatten zowel gebouwen als civieltechnische werken (bv. wegen, bruggen, dammen en rioolstelsels).

De regelgeving van de lidstaten kan van invloed zijn op de eisen die aan bouwproducten worden gesteld. Deze eisen worden vaak verwerkt in nationale productnormen, nationale technische beoordelingen of andere nationale technische specificaties en bepalingen die betrekking hebben op bouwproducten. Vanwege hun grote onderlinge verschillen vormen de eisen die op basis van nationale regelgeving worden gesteld een belemmering voor de handel in bouwproducten in de Europese Unie.

³ 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).

⁴ In deze context wordt er in de CPR gebruikt gemaakt van de omschrijving “hazardous substances” (gevaarlijke stoffen), terwijl in de bouwsector doorgaans de term “dangerous substances” (gevaarlijke stoffen) wordt gebruikt. Beide termen worden ten behoeve van dit verslag als identiek beschouwd.

De voorganger van de CPR, Richtlijn 89/106/EEG van de Raad⁵ was bedoeld om door middel van geharmoniseerde technische specificaties voor bouwproducten de technische belemmeringen voor de handel in bouwproducten op te heffen en zo het vrije verkeer ervan binnen de interne markt te bevorderen. De CPR heeft Richtlijn 89/106/EEG vervangen om het bestaande kader te vereenvoudigen en te verduidelijken en bestaande maatregelen transparanter en doeltreffender te maken. Onverminderd de bepalingen in andere EU- en nationale wetgeving, wordt op verschillende plaatsen in de CPR, zoals in de overwegingen 4, 25, 55, artikel 28, lid 2, en artikel 67, lid 1, ook melding gemaakt van het streven om rekening te houden met de EU-doelstellingen met betrekking tot een hoog beschermingsniveau wat betreft gezondheid en veiligheid van werknemers die bouwproducten gebruiken en van gebruikers van bouwwerken, en tevens van het streven om mogelijkheden voor duurzame bouw te verbeteren en de ontwikkeling van milieuvriendelijke producten te bevorderen.

Het is van het grootste belang dat de beoordeling van de prestaties van bouwproducten en de presentatie van deze prestaties in de door de fabrikant opgestelde DoP op een transparante en heldere wijze plaatsvinden. Hierdoor kunnen de eindgebruikers van de bouwproducten (aannemers, werknemers en consumenten) rekening houden met deze prestaties, waardoor we de zekerheid kunnen hebben dat ieder product op de juiste wijze wordt gebruikt, dat wil zeggen alleen als de prestaties ervan voldoen aan de eisen die door de ontwerper van de bouwwerken zijn gesteld en vermeld worden in de regelgeving die van kracht is in de lidstaat waar het product wordt gebruikt.

Om dit doel te verwezenlijken moeten er geharmoniseerde technische specificaties worden uitgewerkt, op basis waarvan de Europese methoden en criteria voor het beoordelen van de prestaties van bouwproducten kunnen worden vastgesteld. Op basis van deze geharmoniseerde technische specificaties kunnen de prestaties van het product op een in Europa algemeen aanvaarde manier worden beoordeeld en vervolgens in de DoP worden vastgelegd. De DoP geeft dus accurate en betrouwbare informatie over de prestaties van het bouwproduct.

Op grond van artikel 4, lid 1, van de CPR moet de fabrikant een DoP opstellen wanneer deze een bouwproduct in de handel brengt dat onder een geharmoniseerde norm valt of in overeenstemming is met een daarvoor verstrekte Europese technische beoordeling. Bovendien moet bij ieder product dat in de handel wordt gebracht een exemplaar van de prestatieverklaring worden geleverd. De CPR vermeldt in artikel 6, lid 5, tevens dat de informatie als bedoeld in artikel 31 of in voorkomend geval artikel 33 van REACH samen met de DoP moet worden verstrekt. De omvang van deze informatie en de beschikbaarheid ervan voor de toeleveringsketen worden in het volgende hoofdstuk nader besproken.

Artikel 31 omvat bijvoorbeeld een ruimere onderverdeling van stoffen dan artikel 33, maar is alleen van toepassing op producten die zelf stoffen of mengsels zijn (zoals verf). Wanneer informatie wordt verschaft op basis van een van beide artikelen, dan zou hierin slechts melding worden gemaakt van de aanwezigheid⁶ op zich in plaats van kwantitatieve informatie over de mate waarin de stof in het artikel aanwezig is.

⁵ 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 producten (PB L 40 van 11.2.1989, blz. 12).

⁶ Boven een bepaalde concentratie of het aandeel van de stof, op basis van gewicht, in het product.

Toen de Europese Commissie haar voorstel voor een nieuwe verordening tot intrekking van Richtlijn 89/106/EEG presenteerde, hebben belanghebbenden enkele bepalingen voorgesteld die geleid zouden hebben tot nieuwe verplichtingen voor fabrikanten, die specifieke aanvullende informatie over de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in bouwproducten hadden moeten verstrekken en deze informatie in de overeenkomstig artikel 6 van de CPR opgestelde DoP hadden moeten opnemen of parallel daaraan hadden moeten verstrekken.

In de oplossing waarvoor in de CPR is gekozen, zijn deze nieuwe verplichtingen vervangen door een rapportagestructuur. In overweging 25 wordt de keuze voor deze oplossing als volgt uitgelegd:

“De specifieke behoefte aan informatie over de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in bouwproducten dient evenwel nader te worden onderzocht, zodat de lijst met stoffen die als gevaarlijk worden aangemerkt, kan worden aangevuld om zo ervoor te zorgen dat werknemers die bouwproducten gebruiken en gebruikers van bouwwerken een hoog beschermingsniveau genieten wat betreft gezondheid en veiligheid, onder meer door vereisten te stellen aan gerecycleerde of hergebruikte onderdelen of materialen.”

De rapportageverplichting van de Commissie wordt als volgt omschreven in de eerste alinea van artikel 67, lid 1, van de CPR:

“Uiterlijk op 25 april 2014 onderzoekt de Commissie de specifieke behoefte aan informatie over de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in bouwproducten en de uitbreiding van de informatieverplichting als bedoeld in artikel 6, lid 5, naar andere stoffen te onderzoeken, en brengt daarover verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad. Bij dit onderzoek houdt de Commissie rekening met onder meer de noodzaak om ervoor te zorgen dat werknemers die bouwproducten gebruiken en gebruikers van bouwwerken een hoog beschermingsniveau wat betreft gezondheid en veiligheid genieten, onder meer met betrekking tot gerecycleerde of hergebruikte onderdelen of materialen.”⁷

Om zich op haar rapportageverplichting voor te bereiden heeft de Commissie een onafhankelijk onderzoek naar de behoefte aan informatie over de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in bouwproducten laten uitvoeren. De conclusies van dit onderzoek worden in hoofdstuk 5 van dit verslag gepresenteerd.

3. REACH en de gevolgen ervan voor bouwproducten

De REACH-verordening inzake de registratie en beoordeling van en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen is op 1 juni 2007 in werking getreden. Het doel van de verordening is een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu, inclusief de bevordering van alternatieve beoordelingsmethoden voor gevaren en stoffen, alsmede het vrije verkeer van stoffen op de interne markt te waarborgen en tegelijkertijd het concurrentievermogen en de innovatie te vergroten.

REACH legt bepaalde specifieke verplichtingen op met betrekking tot individuele stoffen die in de EU worden vervaardigd, geïmporteerd of gebruikt. REACH legt de bewijslast bij de bedrijven. Om aan de REACH-verordening te voldoen, moeten bedrijven de stoffen waarvan

⁷ In deze context wordt er in de CPR gebruikt gemaakt van de omschrijving “hazardous substances” (gevaarlijke stoffen), terwijl in de bouwsector doorgaans de term “dangerous substances” (gevaarlijke stoffen) wordt gebruikt. Beide termen worden ten behoeve van dit onderzoek als identiek beschouwd.

zij meer dan 1 ton per jaar in de EU vervaardigen en in de handel brengen registreren. In het registratiedossier moet het veilige gebruik van de stoffen worden gedocumenteerd door informatie over de risico's van de stof te verstrekken op basis waarvan registranten de stoffen kunnen indelen en etiketteren, risicobeperkende maatregelen kunnen nemen en deze informatie met andere leden van de toeleveringsketen kunnen delen⁸. Het niveau van de informatie die door de registrant moet worden verstrekt, is afhankelijk van het volume van de stof die door de desbetreffende individuele registrant wordt geregistreerd.

Voor stoffen die in hoeveelheden van 10 ton of meer per jaar worden geproduceerd of ingevoerd, moeten registranten ook een chemischeveiligheidsrapport opstellen om vast te stellen of en welke aanvullende risicobeperkende maatregelen moeten worden genomen.

De REACH-verordening is van invloed op een breed scala aan bedrijven in een groot aantal sectoren, zelfs op bedrijven die wellicht denken niets met chemische stoffen te maken te hebben. Bouwproducten kunnen in het kader van de REACH-verordening zowel stoffen, mengsels als voorwerpen zijn.

Bedrijven die bouwproducten vervaardigen of leveren moeten derhalve voldoen aan de voorwaarden die in de REACH-verordening zijn opgenomen:

- In de eerste plaats is de leverancier op basis van artikel 31 van de REACH-verordening verplicht om voor bouwproducten die geregistreerde stoffen of mengsels zijn (maar niet voor producten die volgens de REACH-verordening als voorwerp worden aangemerkt), de afnemer overeenkomstig bijlage II bij de REACH-verordening opgestelde veiligheidsinformatiebladen te verstrekken:
 - i) voor alle stoffen of mengsels die zijn aangemerkt als gevaarlijk⁹, persistent, bioaccumulerend en toxisch (PBT) of als zeer persistent en sterk bioaccumulerend (zPzB)¹⁰, die zijn aangemerkt als zeer zorgwekkende stoffen (SVHC) die zijn opgenomen in de lijst van autorisatieplichtige stoffen¹¹;
 - ii) op verzoek voor mengsels die niet zijn ingedeeld die:
 - o bovenmatige concentraties¹² bevatten van ten minste één stof met gevaarlijke

⁸ Artikel 31 van de REACH-verordening.

⁹ Fysisch gevaar en gevaar voor de gezondheid van de mens en het milieu. Zie Verordening (EG) nr. 1272/2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels. Voor mengsels, die mengsels die voldoen aan de criteria voor gevaarlijke mengsels overeenkomstig Richtlijn 1999/45/EG (in te trekken door Verordening (EG) nr. 1272/2008 per 1 juni 2015).

¹⁰ Vastgesteld overeenkomstig de criteria zoals uiteengezet in bijlage XIII van de REACH-verordening.

¹¹ Deze zeer zorgwekkende stoffen zijn vermeld in bijlage XIV van de REACH-verordening. De lijst omvat een onderverdeling van kankerverwekkende stoffen, mutagene stoffen, voor de voortplanting giftige stoffen, persistente, bioaccumulerende en toxische stoffen (PBT-stoffen) of zeer persistente en sterk bioaccumulerende stoffen (zPzB), evenals vergelijkbare zorgwekkende stoffen (zoals hormoonontregelende stoffen) en dient als een kandidaatlijst voor autorisatie in het kader van REACH. De lijst wordt doorlopend geactualiseerd en bevatte in december 2013 151 stoffen (zie <http://echa.europa.eu/candidate-list-table>). De Commissie heeft een routekaart voor zeer zorgwekkende stoffen opgesteld om te waarborgen dat alle relevante stoffen voor 2020 op de lijst voorkomen.

¹² Artikel 31, lid 3, van de REACH-verordening: >1 gewichtsprocent voor niet-gasvormige mengsels en >0,2 volumeprocent voor gasvormige mengsels.

effecten voor de gezondheid of het milieu; of

- stoffen bevatten die in een afzonderlijke concentratie van $\geq 0,1$ gewichtsprocent persistent, bioaccumulerend en toxisch, of zeer persistent en sterk bioaccumulerend zijn; of
- zeer zorgwekkende stoffen (SVHC) bevatten die om andere redenen zijn opgenomen in de lijst van autorisatieplichtige stoffen; of
- stoffen bevatten waarvoor in de Gemeenschap grenzen voor de blootstelling op het werk gelden.

Aan de bovenstaande verplichting i) hoeft niet te worden voldaan als het mengsel aan het grote publiek wordt aangeboden of verkocht en vergezeld gaat van voldoende informatie om het veilig te kunnen gebruiken. In dergelijke gevallen hoeft het veiligheidsinformatieblad niet te worden verstrekt, tenzij een downstreamgebruiker of distributeur daarom vraagt.

- Ten tweede hebben leveranciers van bouwproducten (die voorwerpen zijn) overeenkomstig artikel 33 van de REACH-verordening de plicht om met betrekking tot zeer zorgwekkende stoffen voldoende informatie aan de toeleveringsketen te verstrekken om een veilig gebruik mogelijk te maken, waaronder ten minste de naam van de stof, indien deze in een concentratie van meer dan 0,1 gewichtsprocent (g/g) in het voorwerp aanwezig is. Dezelfde informatie dient ook op verzoek aan consumenten te worden verstrekt. Daarnaast moeten fabrikanten/importeurs van voorwerpen de aanwezigheid van zeer zorgelijke stoffen in deze voorwerpen bij het Europees Agentschap voor chemische stoffen melden indien aan beide van de volgende voorwaarden wordt voldaan:
 - de SVHC is in hoeveelheden van meer dan 1 ton per fabrikant/importeur per jaar in de voorwerpen aanwezig, en
 - de stof is in een concentratie van meer dan 0,1 gewichtsprocent (g/g) in deze voorwerpen aanwezig.

De melding moet op zijn laatst zes maanden na opname van een bepaalde zeer zorgwekkende stof in de lijst van autorisatieplichtige stoffen worden gemaakt.

Fabrikanten en importeurs wordt aangeraden de melding bij te werken als de informatie waarover ze beschikken veranderd is. Voorbeelden van dergelijke veranderingen zijn bijvoorbeeld: verandering van het aantal ton, productie/invoer van andere voorwerpen die dezelfde SVHC bevatten (bv. met een ander gebruik).

- Ten slotte kunnen er volgens titel VIII van REACH beperkingen gelden voor de vervaardiging, het in de handel brengen en gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen, mengsels en voorwerpen¹³. Een aantal beperkingen in bijlage XVII van REACH is van toepassing op bouwproducten: zie bijvoorbeeld punt 19 betreffende arseenverbindingen, punt 31 betreffende creosoot die het gebruik ervan als houtconserveringsmiddel beperkt (in sommige gevallen zijn er echter ontheffingen mogelijk) en punt 47 betreffende chroom(VI)verbindingen waarvan het gebruik in cement en cementhoudende mengsels niet toegestaan is (maar er een ontheffing mogelijk is voor gebruik in gecontroleerde, gesloten en volledig geautomatiseerde processen).

¹³ Zie bijlage XVII bij de REACH-verordening.

Kortom, REACH legt niet alleen de bouwsector een aantal verplichtingen op, aangezien de verordening rechtstreeks van toepassing is op het vervaardigen van bouwmaterialen of de chemische componenten ervan, maar ook de downstream-bouwbedrijven die bij hun bouwwerkzaamheden chemische stoffen gebruiken. Bovendien moet de in het kader van REACH verstrekte gezondheids- en milieu-informatie worden gebruikt in de risicobeoordeling van bouwproducten.

Naleving van REACH door de registrant beperkt op deze manier het risico op eventuele schadelijke gevolgen voor de gezondheid en het milieu ten gevolge van blootstelling aan het door hem geregistreerde volume van de stof en tijdens het gebruik waarvoor de stof is geregistreerd, bijvoorbeeld tijdens het vervaardigen van bouwmaterialen, het gebruik van bouwmaterialen met chemische stoffen op bouwplaatsen en bij het vrijkomen ervan tijdens de levensduur en buitenbedrijfstelling van gebouwen.

REACH is niet de enige verordening die betrekking heeft op deze risico's. In het algemeen biedt naleving van REACH geen bescherming tegen het risico van gebrekkig functioneren van de materialen of risico's ten gevolge van onjuist gebruik. Deze bescherming wordt door andere wetgeving geboden. Naleving van de verplichting tot registratie op grond van REACH heeft ook geen betrekking op kwesties als geaggregeerde blootstelling of producten aan het einde van hun levenscyclus, waarvoor REACH voor bepaalde verontreinigende stoffen voorziet in verdere risicobeperkende maatregelen, zoals beperkingen en autorisatie, sectorale EU-wetgeving (zoals regulering van VOS in oplosmiddelen en verf), milieunormen, bepalingen voor etikettering, wetgeving met betrekking tot afval, enz.

In het kader van de doeltreffendheid van REACH heeft de Commissie onlangs een beoordeling uitgevoerd waarin alle elementen van REACH aan de orde zijn komen. Na zorgvuldige beoordeling, en met de aantekening dat het nog te vroeg is om de volledige impact te beoordelen, aangezien nog niet alle bepalingen volledig in werking zijn¹⁴, heeft de Commissie geconcludeerd dat REACH¹⁵ aan alle doelstellingen die beoordeeld konden worden, tegemoetkomt, en heeft zij besloten geen wijzigingen voor te stellen met betrekking tot het dispositief van de verordening.

Er zijn echter enkele problemen vastgesteld met betrekking tot de gevolgen van REACH voor het midden- en kleinbedrijf (MKB). De Commissie heeft geconcludeerd dat het noodzakelijk is om de nadelige effecten van REACH op de MKB-bedrijven die worden geraakt door de REACH-processen zoals registratie en autorisatie te beperken. Dit is van groot belang voor de bouwsector omdat sommige kleine aannemers in de bouw bij het naleven van REACH met uitdagingen worden geconfronteerd. De Commissie heeft tevens onderkend dat alle downstreamsectoren, inclusief de bouwsector, beter bewust moeten worden gemaakt van de inhoud en het naleven van de verplichtingen van de REACH-verordening.

4. Op de CPR gebaseerde ontwikkelingen en processen

4.1 Het harmonisatiemechanisme

Het doel van de CPR is de consolidatie van de interne markt voor bouwproducten door

¹⁴ De sluitingstermijn voor de registratie van gepreregistreerde stoffen onder de 100 ton is pas in 2018. De ontwikkeling van de lijst van autorisatieplichtige stoffen is in uitvoering en pas in 2014 zijn de eerste autorisatieverzoeken verwerkt. Alle onderdelen van de REACH-evaluatie zijn echter al volledig in werking.

¹⁵ COM(2013)49.

ongerechtvaardigde technische belemmeringen voor grensoverschrijdende handel af te schaffen. Dit moet middels het volgende mechanisme worden verwezenlijkt:

De CPR voorziet in het vaststellen van geharmoniseerde technische specificaties die door alle actoren in de bouwsector moeten worden gevolgd:

- de autoriteiten van de lidstaten moeten in hun eisen voor het gebruik van bouwproducten op hun grondgebied verwijzen naar beoordelingsmethoden (gebaseerd op testen, berekeningen of beschrijvende bepalingen) en indelingen, zoals vastgesteld in de geharmoniseerde technische specificaties (artikel 8, leden 3 t/m 6 en artikel 17, lid 5 *in fine* van de CPR);
- fabrikanten moeten de prestaties van hun producten in een prestatieverklaring (DoP) vastleggen en dienen daarbij gebruik te maken van de geharmoniseerde technische specificaties (artikel 4 en artikel 8 van de CPR). Deze informatie moet aan de gehele downstream toeleveringsketen beschikbaar worden gesteld;
- technisch ontwerpers moeten de prestaties van de producten die in de bouwwerken gebruikt gaan worden voorschrijven door naar dezelfde geharmoniseerde technische specificaties te verwijzen om zo aan te tonen dat ze zowel aan de door de overheid gestelde eisen voldoen als aan de eisen die op basis van keuzes in het ontwerp aan de prestaties worden gesteld;
- aannemers/gebruikers moeten bouwproducten kopen die voor het beoogde gebruik over de vereiste prestaties beschikken, zoals voorgeschreven door de technisch ontwerper op basis van de geharmoniseerde technische specificaties.

De geharmoniseerde technische specificaties worden in artikel 2, punt 10, van de CPR gedefinieerd als geharmoniseerde normen en Europese beoordelingsdocumenten.

De geharmoniseerde normen worden door CEN/Cenelec uitgewerkt op basis van mandaten die na raadpleging van de overheden van de lidstaten en andere belanghebbenden (fabrikanten, aangemelde instanties, consumenten enz.) door de Europese Commissie worden verleend.

Deze brede raadpleging moet ervoor zorgen dat er bij de mandaten die de Commissie aan CEN/Cenelec verleend rekening wordt gehouden met alle wettelijke eisen van de lidstaten die belemmeringen voor de handel kunnen vormen.

De technische comités van CEN/Cenelec die de geharmoniseerde Europese normen uitwerken nemen bovengenoemde mandaten in aanmerking, waardoor alle nationale en Europese wettelijke eisen waarvoor reeds meet-/testmethoden zijn ontwikkeld en die op nationaal of Europees niveau worden gebruikt, terugkomen in de geharmoniseerde Europese normen. Fabrikanten kunnen de prestaties van hun producten daarom aangeven in relatie tot deze eisen. De eindgebruikers van de bouwproducten (aannemers, werknemers en consumenten) kunnen ook rekening houden met deze prestaties, waardoor we de zekerheid kunnen hebben dat ieder product op de juiste wijze wordt gebruikt, dat wil zeggen alleen als de prestaties ervan voldoen aan de eisen die door de ontwerper van de bouwwerken zijn gesteld en vermeld worden in de regelgeving die van kracht is in de lidstaat waar het product wordt gebruikt.

4.2 Hoe kan tegemoetgekomen worden aan nieuwe behoeften van de lidstaten op het gebied van regelgeving?

Als lidstaten het nodig achten om nieuwe regelgeving op het gebied van de prestaties van bouwproducten in te voeren, moeten ze de Commissie en de andere lidstaten middels de in Richtlijn 98/34/EG beschreven procedure op de hoogte stellen van de nieuwe ontwerpvoorschriften. Hierdoor zijn de Commissie en de lidstaten op de hoogte van de nieuwe gerechtvaardigde regelgevende aspecten en kunnen ze de procedure opstarten om de mandaten dienovereenkomstig aan te passen, zodat de noodzakelijke veranderingen in de geharmoniseerde technische specificaties worden aangebracht. De Commissie zou op dezelfde wijze handelen indien de EU-regelgeving met betrekking tot de prestatie van bepaalde bouwproducten wordt gewijzigd of aangenomen op EU-niveau.

Dankzij deze procedure blijven mandaten en daaruit voortvloeiende geharmoniseerde Europese normen altijd op een lijn met de gerechtvaardigde nationale eisen.

4.3 Van fundamentele eisen 3 en 7 naar geharmoniseerde technische specificaties

In de fundamentele eisen voor bouwwerken van de CPR (voor gebouwen en civieltechnische werken) worden eis 3 en eis 7 als volgt omschreven:

“3. Hygiëne, gezondheid en milieu

Het bouwwerk moet zodanig worden ontworpen en uitgevoerd dat het gedurende de hele levenscyclus geen risico vormt voor de hygiëne, gezondheid en veiligheid van arbeiders, bewoners en omwonenden, en dat het tijdens zijn volledige levensduur geen buitengewoon grote invloed uitoefent op de milieukwaliteit of op het klimaat, noch tijdens de bouw, het gebruik of de sloop ervan, in het bijzonder als gevolg van:

- a) het vrijkomen van toxische gassen;*
- b) de emissie van gevaarlijke stoffen, vluchtige organische verbindingen, broeikasgassen of gevaarlijke deeltjes in de binnen- of buitenlucht;*
- c) de emissie van gevaarlijke straling;*
- d) het vrijkomen van gevaarlijke stoffen in grondwater, zeewater, oppervlaktewater of in de bodem;*
- e) het vrijkomen van gevaarlijke stoffen in het drinkwater of die het drinkwater op nadelige wijze beïnvloeden;*
- f) gebrekkige afvoer van afvalwater, emissie van rookgassen of onjuiste verwijdering van vaste of vloeibare afvalstoffen;*
- g) vochtophoping in delen of op binnenoppervlakken van bouwwerken.”*

en

7. Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen

Het bouwwerk moet zodanig worden ontworpen, uitgevoerd en gesloopt dat duurzaam gebruik wordt gemaakt van natuurlijke hulpbronnen en met name het volgende wordt gewaarborgd:

- a) het hergebruik of de recycleerbaarheid van het bouwwerk en de materialen en delen ervan na de sloop;*
- b) de duurzaamheid van het bouwwerk;*
- c) het gebruik van milieuvriendelijke grondstoffen en secundaire materialen in het bouwwerk.*

Deze bepalingen vormen het kader voor de regulering van gevaarlijke stoffen in de lidstaten.

Hoewel eis nr. 3 naar de emissie/het vrijkomen van gevaarlijke stoffen verwijst, is er reeds regelgeving van kracht die naar het gehalte gevaarlijke stoffen in bouwproducten verwijst om zo de geringe emissie van deze producten te kunnen garanderen en rationele methoden tot stand te brengen op basis waarvan deze emissie beoordeeld kan worden.

4.3.1 Bepalingen met betrekking tot geharmoniseerde normen

Om informatie aan fabrikanten en normalisatie-instellingen te verstrekken en in de periode dat de Europese beoordelingsmethoden nog worden uitgewerkt de problemen te ondervangen die door de verschillen tussen de nationale bepalingen worden veroorzaakt, heeft de Commissie een online database gecreëerd die via de volgende link beschikbaar is: <http://ec.europa.eu/enterprise/construction/cpd-ds/index.cfm>

De database bevat de bepalingen van de nationale regelgeving van de lidstaten die aan deze oefening hebben bijgedragen. De database ondersteunt fabrikanten die de prestaties van hun producten moeten opgeven in deze lidstaten.

Om de Europese beoordelingsmethoden uit te werken heeft de Commissie in 2005 mandaat M/366 aan CEN/Cenelec (gebaseerd op Richtlijn 89/106/EEG) verleend, met het verzoek om horizontale beoordelingsmethoden voor gevaarlijke stoffen te ontwikkelen.

Clausule IV.7 van dit mandaat vermeldt:

“De ontwikkeling van de horizontale normen op het gebied van meten/testen moet ... alle producten of productfamilies identificeren en bestrijken die aan de volgende drie voorwaarden voldoen:

- Europese of nationale regelgeving beperkt of verbiedt de emissie of aanwezigheid van de gevaarlijke stof;*
- Er zijn bestaande of mogelijke handelsbelemmeringen geconstateerd;*
- Er zijn voor deze specifieke gereguleerde stoffen al meet-/testmethoden ontwikkeld die op nationaal of Europees niveau worden gebruikt.”*

Clausule IV.9 van hetzelfde mandaat vermeldt dat:

“Vanwege wettelijk eisen (bv. de aanwezigheid van aan beperkingen onderworpen en verboden stoffen in bouwproducten) ... is het ook de bedoeling normen voor het meten/testen van de aanwezigheid te ontwikkelen.”

In bijlage 3 van mandaat M/366 wordt de “technische taakomschrijving voor de in het mandaat verzochte normen op het gebied van het meten/testen van de aanwezigheid van gereguleerde gevaarlijke stoffen in bouwproducten” gedefinieerd.

De Commissie heeft CEN/Cenelec derhalve verzocht beoordelingsmethoden te ontwikkelen voor gevaarlijke stoffen die op basis van nationale of Europese regelgeving gereguleerd worden.

Technisch Comité TC/351 van CEN heeft de in mandaat M/366 opgedragen taak uitgevoerd. In januari 2014 heeft het Technisch Comité de eindversies van de volgende documenten uitgevaardigd:

CEN/TS 16516:2013: Bouwproducten - Beoordeling van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen - Vaststelling van emissie in de binnenlucht

CEN/TR 16496:2013: Bouwproducten - Beoordeling van het vrijkomen van gevaarlijke

stoffen - Gebruik van geharmoniseerde horizontale beoordelingsmethoden

- CEN/TR 16410:2012:** Bouwproducten - Beoordeling van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen - Belemmeringen bij gebruik - Uitbreiding van CEN/TR 15855 Handelsbelemmeringen.
- CEN/TR 16220:2011:** Bouwproducten - Beoordeling van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen - Aanvulling op bemonstering.
- CEN/TR 16098:2010:** Bouwproducten: Beoordeling van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen - Concept van horizontale testprocedures ter ondersteuning van de in de CPB gestelde eisen.
- CEN/TR 16045:2010:** Bouwproducten - Beoordeling van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen - Aanwezigheid van gereguleerde gevaarlijke stoffen - Selectie van analytische methoden.
- CEN/TR 15858:2009:** Bouwproducten - Beoordeling van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen uit bouwproducten op basis van de WT/WFT-procedures.
- CEN/TR 15855:2009:** Bouwproducten - Beoordeling van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen - Handelsbelemmeringen.

Een overzicht van nog niet afgeronde taken is beschikbaar op:

http://standards.cen.eu/dyn/www/?p=204:22:0:::FSP_ORG_ID,FSP_LANG_ID:510793,25&cs=135BD767027D4B4E081006EF46B5E957C

Als een volgende stap op weg naar harmonisatie heeft de Commissie een aantal CEN-mandaten voor bouwproducten herzien om zo door de op basis van mandaat M/366 ontwikkelde beoordelingsmethoden van gevaarlijke stoffen te introduceren de procedure voor het bijwerken van geharmoniseerde producten op te starten.

Er wordt hierbij speciale nadruk gelegd op het zeer nauwkeurig in kaart brengen van alle nationale bepalingen met betrekking tot de aanwezigheid en/of emissie van bouwproducten (indicatieve lijst van stoffen en bepalingen is bij alle mandaten bijgevoegd als bijlage II) en de relevantie ervan voor bouwproducten.

Daarnaast is iedere herziening van een bestaand CEN-mandaat (voor het uitwerken van geharmoniseerde normen voor bouwproducten) in bijlage I voorzien van een lijst met stoffen voor iedere productnorm en referenties naar de relevante wettelijke eisen.

De diensten van de Commissie werken ook nauw samen met de lidstaten om deze essentiële kenmerken vast te stellen in relatie met fundamentele eis 7 (bv. met betrekking tot de recycleerbaarheid van bouwproducten, milieuvriendelijke grondstoffen, enz.). De behoeften in relatie tot gevaarlijke stoffen die zijn vastgesteld onder fundamentele eis 7 zullen ook onder de reikwijdte vallen van mandaat M/366.

De Commissie heeft tevens harmonisatiekaders ontwikkeld (criteria en methodologieën) voor de etikettering en de evaluatie met betrekking tot de gezondheid van emissies in de binnenlucht van bouwproducten¹⁶. Deze kaders zijn ontwikkeld in lijn met de vereisten van fundamentele eis 3 van de CPR, de CEN/TS 16516:2013 en de REACH-richtsnoeren en kunnen in overweging worden genomen voor toekomstige convergentie en harmonisering van bestaande regelingen voor etikettering in Europa.

4.3.2 Bepalingen voor het verstrekken van ETA's (voor producten die niet onder de geharmoniseerde normen vallen)

Voor producten die niet of niet volledig onder de geharmoniseerde normen vallen, kan de fabrikant op basis van artikel 19, lid 1, van de CPR een verzoek indienen voor een Europese technische beoordeling (ETA). De ETA wordt verstrekt door een van de technische beoordelingsinstanties die voor dit doel zijn aangewezen door de lidstaten.

Om te kunnen bepalen welke beoordeling er gebruikt moet worden voor producten die niet onder de geharmoniseerde normen vallen, heeft EOTA (de organisatie van TBI's) nationale bepalingen verzameld die betrekking hebben op de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen, waarbij gebruik is gemaakt van de relevante informatie van CEN. Dit heeft geresulteerd in een checklist die door de instanties van EOTA wordt gebruikt om het product te beoordelen, zodat er een Europese technische beoordeling kan worden afgegeven.

Deze checklist is beschikbaar op www.eota.eu als "EOTA Technical Report 34: Checklist for ETAGs/CUAPs/ETAs - Content and/or release of dangerous substances in products/kits".

5. Resultaten van het onderzoek naar de specifieke behoeften aan informatie over de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in bouwproducten en discussie

5.1 Onderzoekskader

De Commissie heeft opdracht gegeven voor een onafhankelijk "**Onderzoek naar de specifieke behoefte aan informatie over de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in bouwproducten**" met de overkoepelende doelstelling om vast te stellen of er voor fabrikanten behoefte bestaat om aanvullende informatie over de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in bouwproducten te verstrekken. Dit is onderzocht in de context van de bescherming van de gezondheid en veiligheid van zowel werknemers die bouwproducten installeren/gebruiken als alle mensen die op enig moment in gebouwen wonen en van civieltechnische werken gebruikmaken.

Het onderzoek heeft zich primair gericht op het presenteren van informatie over regelingen inzake het certificeren en etiketteren van bouwproducten, op basis waarvan de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in bouwproducten wordt beoordeeld. De effecten van individuele regelingen voor de gezondheid en veiligheid van werknemers en gebruikers van bouwwerken, of de kosten voor invoering hiervan, werden niet beoordeeld. Het onderzoek was ook niet

¹⁶ JRC ECA-verslag nr. 29: Harmonisation framework for health based evaluation of indoor emissions from construction products in Europe (EU-LCI), EUR 26168 EN, 2013.

JRC ECA-verslag nr. 27: Harmonisation framework for indoor products labelling schemes in EU, EUR 25276 EN, 2012.

gericht op het aspect van uitbreiding van informatie over de aanwezigheid van andere stoffen of de kwesties met betrekking tot recycling/hergebruik.

Om de doelstellingen te kunnen verwezenlijken en er zeker van te zijn dat alle relevante regelingen en regelgeving bij het onderzoek betrokken werden, hebben de uitvoerders van het onderzoek (RPA en Tecnalia) een uitgebreid literatuuronderzoek uitgevoerd naar alle relevante regelgeving en regelingen op het gebied van certificeren/etiketteren. Voor zover mogelijk is Europese en nationale wetgeving onderzocht waarin bepalingen zijn opgenomen die betrekking hebben op de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in bouwproducten. Daarnaast heeft de uitvoerder van het onderzoek uit andere informatiebronnen geput, waaronder de antwoorden van belanghebbenden op de raadpleging die in het kader van dit onderzoek is gehouden.

Bovendien zijn meer dan 300 belangrijke belanghebbenden uitgenodigd om aan een online raadpleging deel te nemen. Er zijn tevens twee workshops gehouden in Brussel, die het onderzoeksteam de mogelijkheid hebben gegeven om aanvullende informatie te krijgen van vooraanstaande brancheorganisaties en overheden van lidstaten, waarvan enkele de geanalyseerde regelingen beheren.

De analyse richtte zich op de vraag of de bestaande regelingen alleen gebaseerd zijn op het stellen van algemene eisen en of ze rekening houden met het specifieke beoogde gebruik van producten. Waar nodig is er ook onderzocht op welke manier de risico's voor consumenten, werknemers en het milieu in de regelingen worden gedefinieerd en welke stoffen en risicoscenario's zijn gekozen.

De nadruk lag op overheids- en particuliere regelingen, zoals:

- wetgeving of administratieve praktijken van de Europese Unie, in het kader waarvan een beoordeling en/of verklaring van de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in bouwproducten verplicht is (bv. de drinkwaterrichtlijn of technische ondersteuning bij groene overheidsopdrachten);
- nationale of regionale wetgeving of administratieve praktijken in lidstaten, in het kader waarvan een beoordeling en/of verklaring van de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in bouwproducten verplicht is;
- overheids- en particuliere regelingen die in deze landen op nationaal en regionaal niveau momenteel ook voor bouwproducten worden gebruikt (bv. Blauer Engel, Nordic Swan).

Er is in dit onderzoek niet naar de emissie van gevaarlijke stoffen uit bouwproducten gekeken. Zoals in de voorgaande hoofdstukken van dit verslag al is vermeld, valt dit aspect onder het Europese normalisatiewerk op dit gebied en wordt er in het kader van de verplichtingen omtrent de prestatieverklaring aandacht aan besteed.

In zijn onderzoek naar puur op de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen gebaseerde systemen heeft de uitvoerder van het onderzoek gekeken naar de manier waarop de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen wordt vastgesteld (bv. verklaring van de fabrikant, controle door derde, gebruik van speciale etiketten). In het verslag wordt tevens onderzocht welke bouwproducten onder deze regelingen vallen: hoe relevant was het beoogde gebruik van deze producten in een gebouw (civieltechnische werken) voor het vaststellen van de eisen en het selecteren van de stoffen die moeten worden opgegeven? Indien er testmethoden werden gebruikt, welke methoden werden er dan gebruikt (bv. vallend onder internationale normen (ISO-normen),

Europese normen (EN-normen) of nationale normen, door de beheerders van de regeling ontworpen testen)? Hoe vaak worden producten in het kader van deze regelingen getest? Hoe worden keuringsdiensten of certificerende instanties gekozen (zijn ze gespecialiseerd in bouwproducten of zijn ze breder georiënteerd)? Welke stappen zijn er ondernomen om een neutrale en betrouwbare beoordeling van de producten te garanderen?

In een bredere context heeft het onderzoek ook gekeken naar de kwaliteit en de hoeveelheid informatie die aan downstreamgebruikers is verstrekt:

- Zat de complete lijst met stoffen bij de productverklaring? Is de informatie geaggregeerd?
- Wie droeg de eindverantwoordelijkheid voor het correct opstellen van de verklaring?
- Is er een heldere en meetbare doelstelling gesteld (bv. terugdringen van het gebruik van stoffen in producten, minder ziektegevallen als gevolg van de effecten van gevaarlijke stoffen in bouwproducten)?
- Hoe zijn deze doelstellingen gesteld?
- Hoe vaak zijn ze geëvalueerd?

Het eindverslag van het onderzoek is algemeen beschikbaar op de volgende website:

http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/construction/studies/index_en.htm

5.2 Conclusies van het onderzoek

5.2.1 Regelingen voor de bouw met inhoudscriteria

Het onderzoek richtte zich op regelingen die alleen criteria betreffende de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen (inhoudscriteria) bevatten. Omdat er echter maar één regeling is gevonden die zich exclusief op de inhoud van het product richt, zijn er ook duale regelingen, d.w.z. regelingen die gebaseerd zijn op een combinatie van inhoud en emissie, bij het onderzoek betrokken. Dit in aanmerking genomen zijn er 30 regelingen gevonden die a) specifieke eisen aan bouwproducten hebben gesteld en b) de inhoud van het product in overweging nemen.

Deze regelingen worden in onderstaande tabel weergegeven. Regelingen die alleen emissiecriteria bevatten en regelingen die geen specifieke eisen aan bouwproducten hebben gesteld, zijn in de eindversie van het verslag buiten beschouwing gelaten.

In het onderzoek behandelde regelingen	
AENOR Medioambiente	Milieukeur
Architettura Naturale (ANAB)	Natureplus
Association of Environmentally Friendly Carpets (GUT)	NF Environment
Austrian Institute for Health and Ecological Building (IBO)	Nordic Swan
BASTA	SundaHus Miljödata
Blue Angel	BRE Environmental Assessment Method (BREEAM)
BRE Global	DGNB System
Byggvarubedömningen (BVB)	Eco Green Building
Cradle to Cradle	Europees Ecolabel

In het onderzoek behandelde regelingen	
DGNB Navigator	Ecolabel (nationaal) Oostenrijk
Ecocycle Council – Building Product Declaration (BPD3)	El Distintiu (het Catalaanse Ecolabel)
Eco-Instituut Label	Ecolabel (nationaal) Kroatië
ECOproduct	Ecolabel (nationaal) Tsjechische Republiek
EMICODE	Ecolabel (nationaal) Hongarije
GISCODE	Ecolabel (nationaal) Slowakije

De 30 regelingen verschillen onderling enorm wat betreft doelstellingen, bereik, criteria en procedures.

5.2.2 Doelstellingen van de regelingen

Het merendeel van de aangetroffen regelingen had bredere doelstellingen en was niet exclusief gericht op de gezondheid van medewerkers in de bouw en gebruikers van bouwproducten. De meeste regelingen zijn ingegeven door een breed scala aan overwegingen. Bovendien zijn sommige regelingen individuele instrumenten, terwijl andere regelingen systemen aanvullen die hele gebouwen certificeren. Een ander cruciaal verschil ligt in het doelpubliek van de 30 regelingen, d.w.z. of ze bedoeld zijn voor vaklieden, consumenten of beiden. Tot op zekere hoogte verklaren verschillen in de doelstellingen de verschillende benaderingen waarvoor in het kader van de regelingen is gekozen en in sommige gevallen kunnen deze verschillen leiden tot het opnemen van inhoudscriteria.

5.2.3 Geografische dekking

De meeste regelingen worden hoofdzakelijk gebruikt in de lidstaat waar ze zijn ontwikkeld en in mindere mate in andere landen. Blue Angel is de meest toegepaste regeling en wordt in 21 Europese landen gebruikt. Deze geografische spreiding kan het gevolg zijn van een doelbewuste expansie naar andere markten, maar kan ook spontaan zijn ontstaan wanneer regelingen zich onder druk van de vraag van kopers van bouwproducten op een ongereguleerde manier gaan verspreiden. Bijna de helft van alle regelingen is in twee landen ontwikkeld (Duitsland en Zweden), hetgeen mogelijk wijst op een hoog bewustzijn ten aanzien van kwesties op het gebied van volksgezondheid en milieu.

5.2.4 Productdekking

Slechts één regeling (IBO) richt zich exclusief op het certificeren van bouwproducten. Hoewel de resterende regelingen zich op het certificeren van een breed scala aan producten richten, zijn hierbij bepaalde patronen waargenomen. Een vergelijking van het relatieve percentage bouwproducten dat met behulp van deze regelingen wordt gecertificeerd wijst erop dat regelingen die door vaklieden worden gebruikt in de regel een hoger percentage bouwproducten certificeren.

Het percentage bouwproducten dat in het kader van Ecolabels wordt gecertificeerd ligt aanmerkelijk lager. Dit komt niet als een verrassing aangezien deze regelingen bedoeld zijn ter promotie van producten met een geringer effect op het milieu dan vergelijkbare producten. Dankzij deze brede doelstelling worden er onder deze regelingen allerlei producten gecertificeerd, van toners en inktpatronen tot houten vloeren. Dit breed scala aan producten verklaart waarom de criteria in deze regelingen productspecifiek zijn.

De bouwproducten die het meest in aanmerking komen om door een regeling gecertificeerd te worden, zijn vloeren, isolatiemateriaal, beton, mortel en specie. Vloeren zullen waarschijnlijk het vaakst gecertificeerd worden omdat deze producten op verschillende manieren in de handel kunnen worden gebracht, zowel op de professionele als de consumentenmarkt.

5.2.5 Onderzochte stoffen

Het merendeel van de regelingen definieert de stoffen die beperkt worden, terwijl andere regelingen naar Europese wetgeving (in de meeste gevallen REACH, Richtlijn 67/548/EEG¹⁷ betreffende gevaarlijke stoffen of Verordening (EG) nr. 1272/2008¹⁸ betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels) of nationale regelgeving verwijzen. Een groot aantal regelingen richten zich op dezelfde stoffen. Hieronder vallen bijvoorbeeld stoffen die ingedeeld zijn als zijnde kankerverwekkend, mutageen en giftig voor de voortplanting en persistente organische verontreinigende stoffen, zware metalen en ftalaten.

5.2.6 Beoordelingscriteria/-procedures

De regelingen uit de vijf casestudy's hanteren verschillende benaderingen om conformiteit te beoordelen, hetgeen een uiting is van de verschillende doelstellingen en rollen van de regelingen. In het algemeen zijn er bij regelingen met betrekking tot certificatie en etikettering de volgende benaderingen ten aanzien van het beoordelen van criteria mogelijk:

- volledige of gedeeltelijke zelfcertificatie door de fabrikant;
- controle door de beheerder van de regeling van de door de fabrikant verstrekte documenten, waaronder inschrijvingsformulieren en veiligheidsinformatiebladen; hierbij kan de fabrikant worden verzocht aanvullende informatie te verstrekken en kan er van hem geëist worden dat hij zijn producten test; en
- door een onafhankelijke instelling uitgevoerde testen.

Bepaalde regelingen zijn gebaseerd op zelfcertificatie door de fabrikant, terwijl andere regelingen eisen dat de voor certificering aangemelde producten worden getest. Bovendien moet er bij bepaalde regelingen in het kader van de goedkeuringsprocedure een inspectie van de productiefaciliteit plaatsvinden. In het algemeen is het duidelijk geworden dat sommige regelingen maar één van de bovenstaande benaderingen hanteren en een groot aantal regelingen gebaseerd is op een combinatie van verschillende beoordelingsmethoden en -procedures (bv. in de eerste fase van de beoordeling kan er een controle van door de fabrikant verstrekte documenten plaatsvinden, waarna een onafhankelijke instelling de naleving van bepaalde criteria vaststelt).

5.2.7 Manieren om “conformiteit” te communiceren

Er zijn twee belangrijke methoden waargenomen. De eerste methode (door 75 % van de regelingen gebruikt) omvat het gebruik van een logo of etiket dat op het product, de verpakking, in begeleidende documenten of in marketingmateriaal wordt afgebeeld. Ten tweede publiceert 64 % van de regelingen een online overzicht van gecertificeerde producten.

¹⁷ Richtlijn 67/548/EEG van de Raad van 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen (PB 196 van 16.8.1967, blz. 1). In te trekken per 1 juni 2015 door Verordening (EG) nr. 1272/2008.

¹⁸ Verordening (EG) nr. 1272/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels tot wijziging en intrekking van de Richtlijnen 67/548/EEG en 1999/45/EG en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006 (PB L 353 van 31.12.2008, blz. 1).

5.2.8 Mate van toepassing van de regelingen

De onderzochte regelingen zijn in verschillende mate toegepast. BASTA (gebaseerd op aanwezigheid) omvat momenteel ongeveer 80 000 producten, terwijl andere regelingen maar op een aantal bouwproducten van toepassing zijn. Dit wordt voor een groot deel veroorzaakt door de verschillende benaderingen inzake het registreren van producten en door de periode dat de regeling actief is (BASTA steunt bijvoorbeeld op zelfcertificatie door de fabrikant en bestaat al vanaf 2007).

5.2.9 Nationale en EU-wetgeving

Dit onderzoek is slechts op een paar voorbeelden van nationale wetgeving gestuit die primair op de aanwezigheid van mogelijk gevaarlijke stoffen in bouwproducten gericht zijn. Waar dergelijke wetgeving bestaat is een gemengde benadering van toepassing: voor bepaalde stoffen of groepen stoffen worden emissielimieten opgelegd, voor andere stoffen de aanwezigheid van de stof in een product boven een bepaalde maximale waarde. Het meest opvallend is waarschijnlijk de etiketteringseis voor bouwproducten die tegelijkertijd ook stoffen en mengsels zijn op basis van Verordening (EG) nr. 1272/2008¹⁸.

Wat productdekking betreft richt een deel van de wetgeving zich op afzonderlijke bouwproducten, terwijl een ander deel een breed scala aan bouwproducten bestrijkt.

Wat het identificeren van gereguleerde stoffen betreft verwijst de wetgeving ofwel naar groepen stoffen of worden specifieke stoffen genoemd. De maatregelen die de wetgeving vereist, kunnen ook verschillen, waarbij sommige wetgeving de genoemde stoffen beperkt, terwijl andere wetgeving eist dat dergelijke stoffen worden aangemeld.

5.2.10 Op aanwezigheid gebaseerde benadering - discussie

Naast de wettelijke bepalingen heeft het onderzoek het bestaan vastgesteld van 30 regelingen voor certificering en etikettering die betrekking hebben op bouwproducten en die onder andere op aanwezigheid gebaseerde criteria bevatten. Slechts één ervan steunt echter voor alle product/stof-combinaties exclusief op dergelijke eisen (BASTA), hoogstwaarschijnlijk omdat emissieproeven gecompliceerd en duur zijn en er externe deskundigen bij betrokken moeten worden.

Het belang van het beoordelen van emissies van producten wordt vrij algemeen erkend en enkele geraadpleegde belanghebbenden hebben opgemerkt dat zelfs bij hergebruik en recycling het gebruik van de daadwerkelijke uitlooptesten mogelijk betrouwbaardere resultaten oplevert dan de verzamelde op inhoud gebaseerde informatie.

De informatie over de aanwezigheid van stoffen in de producten is echter ook een belangrijk aspect van de tenuitvoerlegging van nationale en EU-wetgeving, in het bijzonder wanneer er sprake is van verboden en de aanwezigheid van zeer zorgwekkende stoffen (SVHC). Hoewel de CPR van groot belang is voor de ondersteuning van de EU-doelstellingen met betrekking tot een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu, is de beperkte reikwijdte van de CPR niet geschikt voor het systematisch verstrekken van informatie over de aanwezigheid van stoffen in bouwproducten. Dergelijke informatie zou echter, bijvoorbeeld door middel van bewuste keuzes van goed geïnformeerde consumenten, wel kunnen dienen ter verdere bevordering van de ontwikkeling en het gebruik van milieuvriendelijke bouwproducten of het duurzame gebruik van hulpbronnen door middel van onder andere recycling en hergebruik. In het onderzoek is niet getracht om een eigen regeling te ontwikkelen of om kosten en baten te beoordelen van het uitbreiden van bestaande verplichtingen met een van deze regelingen.

5.2.11. De gevolgen voor fabrikanten, met name MKB-bedrijven

Uit de online raadpleging onder fabrikanten van bouwproducten en de discussies over de conclusies van dit onderzoek is duidelijk geworden dat fabrikanten iedere uitbreiding van hun verplichting om informatie over gevaarlijke stoffen aan de downstream toeleveringsketen te verstrekken als een ongerechtvaardigde belasting zien, met name voor MKB-bedrijven.

6. Conclusies

De huidige geharmoniseerde technische specificaties van bouwproducten bestrijken alle aspecten van de prestaties van producten die verband houden met regelgeving op het gebied van gevaarlijke stoffen die momenteel op nationaal en Europees niveau van kracht is.

De normalisatie die in het kader van mandaat M/366 verricht is om de Europese beoordelingsmethoden uit te werken heeft ook betrekking op nationale of Europese regelgeving betreffende de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen. Normalisatie-instellingen (CEN) zullen deze beoordelingsmethoden naar verwachting op korte termijn in geharmoniseerde Europese normen verwerken en de EOTA-instellingen zullen ze in de Europese beoordelingsdocumenten (EAD's) gaan gebruiken.

De fabrikant heeft via de DoP derhalve de bevoegdheid om informatie over de vereiste prestaties van het product te verstrekken en indien nodig ook over de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen. Hierdoor wordt deze informatie voor alle downstreamgebruikers van het product toegankelijk. De fabrikant is op grond van de CPR verplicht om samen met de DoP de informatie te verstrekken zoals bedoeld in artikel 31 (veiligheidsinformatiebladen voor producten die zelf gevaarlijke¹⁹ stoffen of mengsels zijn), of in artikel 33 van de REACH-verordening (voldoende informatie om een veilig gebruik mogelijk te maken, waaronder ten minste de naam van de stof, wanneer een product een zeer zorgwekkende stof bevat in een concentratie van meer dan 0,1 gewichtsprocent).

Overeenkomstig artikel 6, lid 5, van de CPR dient deze informatie samen met de DoP verstrekt te worden. Het bouwproduct dient derhalve gedurende de gehele toeleveringsketen tot aan de uiteindelijke eindgebruiker (aannemer, werknemer en consument) van deze informatie (veiligheidsinformatiebladen voor gevaarlijke stoffen of informatie over gevaarlijke stoffen die het product bevat) vergezeld te gaan.

De informatie die de fabrikant op basis van REACH mogelijk moet verstrekken, houdt rekening met de bescherming van gebruikers, werknemers en consumenten. Iedere toekomstige uitbreiding van de REACH-verordening naar nieuwe stoffen is ook van invloed op de verplichting voor fabrikanten van bouwproducten om de relevante informatie te verspreiden, zodat er gelijke tred met de wetenschappelijke ontwikkelingen kan worden gehouden.

Op overeenkomstige wijze zal het mandaat M/366 en de daaruit voortvloeiende ontwikkeling van normen voor het melden van de prestatie van een bouwproduct de nationale en Europese ontwikkelingen in de sector volgen.

¹⁹ Zie voor gedetailleerde informatie over artikel 31 van REACH hoofdstuk 3 hierboven.

Gezien het feit dat de te verstrekken informatie beperkt is tot de informatie overeenkomstig de artikelen 31 en 33 van REACH en het ontbreken van expliciete nationale of EU-wetgeving die het verstrekken van aanvullende informatie bij de DoP vereist, bieden de verplichtingen op grond van de CPR op dit moment geen basis voor het verstrekken van informatie aan de gebruikers over de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in alle bouwproducten, omdat een veiligheidsinformatieblad alleen samen met een DoP wordt verstrekt wanneer dat op basis van REACH vereist is.

De DoP samen met de REACH-informatie zoals bedoeld in artikel 6, lid 5, van de CPR kan, bijvoorbeeld door bewuste keuzes van goed geïnformeerde gebruikers en consumenten, een bruikbaar instrument vormen voor het behalen van de doelstellingen van een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu, of het duurzame gebruik van hulpbronnen, onder andere door middel van recycling en hergebruik.

Uit het onafhankelijke onderzoek naar specifieke behoeften aan informatie over de aanwezigheid van stoffen in bouwproducten kwam een aantal regelingen en wettelijke bepalingen naar voren waarin gebruik wordt gemaakt van informatie over de aanwezigheid van stoffen in de producten. De meeste regelingen zouden een gecombineerde benadering op basis van aanwezigheid/emissie hanteren met een bijzondere nadruk op de emissies van bouwproducten. Aangezien het onderzoek in feite alleen was gericht op het verschaffen van een overzicht en een bundeling van de relevante regelingen, zijn er geen individuele regelingen of bepalingen van regelingen aangewezen en beoordeeld die aanbevolen zouden kunnen worden als uitbreiding van de huidige verplichting op basis van artikel 6, lid 5. In verband met het ontbreken van gedetailleerde informatie die door de beoordeelde regelingen is verstrekt, is het niet mogelijk om gedetailleerdere conclusies te trekken over de aanwezigheid van stoffen (afgezien van zeer zorgwekkende stoffen).

Daarentegen beschouwen fabrikanten van bouwproducten, met name MKB-bedrijven, die in het onderzoek waren betrokken, elke uitbreiding van de huidige informatieverplichtingen als een aanzienlijke en niet te rechtvaardigen belasting.

De Europese Commissie is van mening dat, voor de consolidatie van de interne markt voor bouwproducten binnen het kader van de tenuitvoerlegging van Verordening (EU) nr. 305/2011, de huidige bepalingen van de CPR, in het bijzonder artikel 4 in combinatie met artikel 6, lid 5, voldoende tegemoetkomen aan de specifieke behoeften aan informatie over de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in bouwproducten. De behoefte aan verdere mogelijkheden om eindgebruikers te informeren over de aanwezigheid van stoffen in bouwproducten, om een hoog beschermingsniveau wat betreft gezondheid en veiligheid van werknemers die bouwproducten gebruiken en van gebruikers van bouwwerken te garanderen, ook met betrekking tot gerecycleerde of hergebruikte onderdelen of materialen, moet echter nader worden beoordeeld en zo nodig worden aangepakt met de relevante instrumenten die daarvoor beschikbaar zijn in de EU-wetgeving.

Er moet worden benadrukt dat bovenstaande conclusies betreffende de tenuitvoerlegging van Verordening (EU) nr. 305/2011 niets afdoen aan de mogelijkheid van de Commissie om, met betrekking tot de bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie anders dan artikel 114, waar nodig passende wetgevingsinitiatieven te ontplooien.