EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 24.10.2019
COM(2019) 800 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2011. aasta määruse (EL) nr 305/2011 (millega sätestatakse ehitustoodete ühtlustatud turustustingimused ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 89/106/EMÜ) artikli 31 lõikes 4 sätestatud ja artikli 34 lõike 2 kohaselt liidu rahastatavate ülesannete asjakohasuse hindamise tulemuste kohta

1. Sissejuhatus

Ehitustoodete määrus[1] reguleerib ehitustoodete siseturgu. Selle eesmärk on vaba liikumine ehitustoodete määruse artikli 8 lõike 4 tähenduses. Ehitustoodete määrust on täies ulatuses kohaldatud alates 2013. aasta juulist.

Käesolevas aruandes analüüsitakse, kuidas on Euroopa Tehniliste Hindamisasutuste Organisatsioon (EOTA) täitnud ülesandeid, mille täitmiseks ta on saanud ELilt toetust. See hõlmab nende ülesannete asjakohasuse, tulemuslikkuse, tõhususe, sidususe ja Euroopa lisaväärtuse hindamist.

Ehitustoodete määruse artikli 34 lõike 2 kohaselt peab komisjon hindama ELi rahastatavate artikli 31 lõikes 4 sätestatud ülesannete vastavust liidu poliitikavaldkondade ja õigusaktide vajadustele ning teavitama hindamise tulemustest Euroopa Parlamenti ja nõukogu. Need ülesanded on antud Eetale ehk Euroopa Tehniliste Hindamisasutuste Organisatsioonile.

Käesoleva aruande koostamisel kasutatud tõendusmaterjal pärineb kahest peamisest allikast:

1) EOTA esitatud teave ning
2) välisuuring *„Supporting study for the evaluation of the relevance of EOTA tasks“* (toetav uuring EOTA ülesannete asjakohasuse hindamiseks, edaspidi „uuring“), mis valmis 2016. aasta detsembris[2].

EOTA teave esitati 2019. aasta alguses ning hõlmas kvantitatiivseid ja statistilisi andmeid aastate 2014–2018 kohta.

Uuring hõlmas ajavahemikku 2011. aasta aprillist kuni 2015. aasta lõpuni. Selles analüüsiti kättesaadavat teavet ning täiendavaid andmeid, mis koguti ehitustoodete määrusega loodud süsteemi peamistelt asjaosalistelt ja sidusrühmadelt[3]. Uuringus tunnistati mitmeid probleeme, mis olid ennekõike järgmised: i) ehitustoodete määruse suhteliselt lühike kohaldamise aeg (eelkõige seoses peamistele asjaomastele sidusrühmadele vajaliku üleminekuprotsessiga), ii) andmete vähene kooskõla ja võrreldavus ning iii) sidusrühmadega konsulteerimise vähene representatiivsus (ebaühtlase osalemise tõttu). Neid võimalikke puudusi silmas pidades võimaldas uuring anda esialgse hinnangu.

2. Taust

2.1. EOTA roll

EOTA on tehnilise hindamise organisatsioon, mis on asutatud tehnilise hindamise asutuste poolt vastavalt ehitustoodete määruse artikli 31 lõikele 1.

---

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2011. aasta määrus (EL) nr 305/2011, millega sätestatakse ehitustoodete ühtlustatud turustustingimused ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 89/106/EMÜ (ELT L 88, 4.4.2011, lk 5).

[2] Uuring „Supporting study for the evaluation of the relevance of EOTA tasks“, mille viisid läbi BRE, ECORYS ja Vito, on kättesaadav aadressil https://bookshop.europa.eu/en/supporting-study-for-the-evaluation-of-the-relevance-of-eota-tasks-pbET0115714/.

[3] Vestlused 11 esindajaga, 26 tehnilise hindamise asutusega ja 45 ettevõtjaga (sealhulgas 29 VKEga) ning uuringuga seotud seminar tootjate, nende ühenduste, tehnilise hindamise asutuste, liikmesriikide ja EOTA esindajate osavõtul 2016. aasta oktoobris.

EOTA-le omistati oluline roll üleminekul varasemalt ehitustoodete direktiivi[4] kohaselt toodete tunnustamise süsteemilt uuele ehitustoodete määruse kohasele toimivuse hindamise süsteemile.

EOTA pakub tootjatele alternatiivset võimalust CE-märgise saamiseks ehitustoodetele, mis ei ole hõlmatud või täielikult hõlmatud Euroopa Standardikomitee (CEN) väljatöötatud ühtlustatud Euroopa standarditega. Tootjad võivad selliste ehitustoodete puhul taotleda Euroopa tehnilist hinnangut (ETH), mis on aluseks toimivusdeklaratsiooni väljastamisele ja CE-märgise kinnitamisele, nagu on sätestatud ehitustoodete määruse artikli 21 lõikes 1. Samuti peaks see võimalus eelduste kohaselt lihtsustama ja kiirendama uuenduslike toodete turulepääsu.

Tehnilise hindamise asutused koostavad Euroopa tehnilisi hinnanguid Euroopa hindamisdokumentide (EHD) alusel, mille koostab EOTA vastavalt ehitustoodete määruse artiklile 19, järgides määruse II lisas sätestatud korda.

2.2. EOTA eesmärgid ja ülesanded

Artikli 31 kohaselt seisneb EOTA eesmärk tehnilise hindamise asutuste tegevuse koordineerimises.

Artikli 31 lõike 4 kohaselt peab EOTA täitma vähemalt järgmisi ülesandeid:

a) korraldab tehnilise hindamise asutuste koordineerimist ning vajaduse korral tagab koostöö ja konsulteerimise muude sidusrühmadega;

b) tagab parimate tavade näidete levitamise tehnilise hindamise asutuste vahel, et suurendada tõhusust ja ehitusvaldkonda paremini teenindada;

c) koordineerib artiklis 21 ja II lisas sätestatud menetluste kohaldamist ning annab selleks vajalikku abi;

d) töötab välja ja võtab vastu Euroopa hindamisdokumente;

e) teavitab komisjoni küsimustest, mis on seotud Euroopa hindamisdokumentide ettevalmistamisega, ning artiklis 21 ja II lisas sätestatud menetluste tõlgendamisega seotud aspektidest, ning esitab saadud kogemustele tuginedes komisjonile parandusettepanekuid;

f) edastab komisjonile ja kõnealuse tehnilise hindamise asutuse määranud liikmesriigile kõik tähelepanekud tehnilise hindamise asutuse kohta, mis ei täida oma kohustusi kooskõlas artiklis 21 ja II lisas sätestatud menetlustega; ning

g) tagab, et vastu võetud Euroopa hindamisdokumendid ja viited Euroopa tehnilistele hinnangutele on üldsusele kättesaadavad.

EOTA põhiülesanded on need, mis on loetletud eespool punktides c ja d, kuna need on otseselt seotud Euroopa hindamisdokumentide väljatöötamisega. Ülesandeid a ja b võib pidada toetavateks ülesanneteks, millel on märkimisväärne mõju menetlusele ja tulemuste kvaliteedile. Ülesandeid e, f ja g võib pidada järelevalveülesanneteks.

[4] Nõukogu 21. detsembri 1988. aasta direktiiv 89/106/EMÜ ehitustooteid puudutavate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta (EÜT L 40, 11.2.1989, lk 12–26).

Euroopa hindamisdokumentide väljatöötamise ja vastuvõtmise menetlus (ülesanne d) peab vastama järgmistele ehitustoodete määruse artikli 20 lõikes 1 sätestatud nõuetele:

a) olema asjaomasele tootjale läbipaistev;

b) määratlema sobivad kohustuslikud tähtajad, et vältida põhjendamatut viivitamist;

c) võtma asjakohaselt arvesse ärisaladuse kaitset ja konfidentsiaalsust;

d) võimaldama piisavat komisjoni osalust;

e) olema tootja jaoks kulutõhus ning

f) tagama piisava kollegiaalsuse ja koordineerimise kõnealuse toote jaoks määratud tehnilise hindamise asutuste vahel.

Ehitustoodete määruse põhjendustes 19 ja 23 on oluliste aspektidena nimetatud ka läbipaistvust, konfidentsiaalsust, kulutasuvust ja ajakohasust, mis kajastuvad II lisas sätestatud menetluses; nimetatud lisa näeb ette ka komisjoni osaluse.

2.3. EOTA struktuur

Artikli 31 lõike 2 kohaselt tegutseb EOTA Euroopa Liidu üldistes huvides. Organisatsiooni kuulub 49 tehnilise hindamise asutust 22 ELi liikmesriigis (kõik liikmesriigid peale Bulgaaria, Kreeka, Läti, Malta, Eesti ja Luksemburgi), kahes EMP ja EFTA riigis (Norra ja Šveits) ning Türgis[5].

EOTA liikmed on osalevate riikide valitsuse määratud avaliku sektori asutused või eraõiguslikud asutused. Mõned liikmesriigid on määranud ainult ühe tehnilise hindamise asutuse, teised aga mitu. Mõnes liikmesriigis vastutab määratud tehnilise hindamise asutus tehniliste hindamiste ja Euroopa hindamisdokumentide väljatöötamise eest kõikides tootevaldkondades, samas kui teised liikmesriigid on määranud tehnilise hindamise asutused, mis on spetsialiseerunud ühele või mitmele ehitustoodete määruse artikli 29 lõikes 1 ja IV lisas loetletud tootevaldkonnale.

Põhikirja kohaselt on EOTA struktuur järgmine:

- juhatus (sekretariaadi töötajad ja kuus üldkogu nimetatud tehnilise hindamise asutuste esindajat);
- üldkogu (kõik EOTA liikmed ja juhatus) ning
- tehniline nõukogu.

EOTA üldkogu ja juhatus vastutavad EOTA tegevuspõhimõtete ja strateegia väljatöötamise eest.

EOTA-l on ka sekretariaat[6] ja sidusrühmade nõuanderühm,[7] kuhu kuulub üks esindaja igast ehitustööstuse huve esindavast olulisest sidusrühmast, samuti EOTA juhatuse esindaja.

[5] Allikas: andmebaas NANDO 31.12.2018. aasta seisuga. Nimekiri on kättesaadav aadressil http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/index.cfm?fuseaction=directive.notifiedbody&dir_id=33.

[6] Sekretariaadis töötab neli täistööajaga töötajat: peasekretär, projektijuht, tehniline assistent ja sekretär.

[7] Sidusrühmade nõuanderühm tuleb kokku üks kord aastas või vastavalt vajadusele sagedamini ja annab juhatusele soovitusi järgmistes küsimustes: EOTA roll ehitustoodete määruse rakendamisel, Euroopa hindamisdokumentide ja Euroopa tehniliste hinnangute koostamise protsessid, kvaliteedisüsteemid ja menetlused tõhususe suurendamiseks ja tööstusele parema teenuse pakkumiseks, tagasiside tehnilise hindamise asutuste täidetud ülesannete kohta, rahvusvaheline ja

Sidusrühmade nõuanderühma koosseisu määrab ja selle tegevuse üle teeb järelevalvet EOTA juhatus ning seda juhib EOTA president.

2.4. Euroopa hindamisdokumentide väljatöötamise protsess

2.4.1. Ehitustoodete määruse II lisas sätestatud menetlus

Ühtlustatud Euroopa standardiga hõlmamata või osaliselt hõlmatud ehitustoote tootja võib taotleda oma toodetele Euroopa tehnilise hinnangu väljastamist. Selleks peab ta pöörduma tehnilise hindamise asutuse poole. Seejärel peab tehnilise hindamise asutus vastavalt ehitustoodete määruse artikli 21 lõikele 1 kindlaks tegema, kas konkreetne toode on juba täielikult või osaliselt hõlmatud kas Euroopa hindamisdokumendi või ühtlustatud Euroopa standardiga, ja teatama sellest tootjale. Kui toodet täielikult hõlmav Euroopa hindamisdokument on olemas, väljastab tehnilise hindamise asutus selle põhjal Euroopa tehnilise hinnangu.

Kui Euroopa tehnilise hinnangu väljastamiseks on vaja (uut või muudetud) Euroopa hindamisdokumenti, teavitab taotluse saanud tehnilise hindamise asutus („vastutav tehnilise hindamise asutus“) EOTAt, sõlmib tootjaga lepingu ja määratleb selles lepingus Euroopa hindamisdokumendi koostamise tööprogrammi (II lisa punkt 2). Euroopa hindamisdokument hõlmab toote nende põhiomaduste toimivust, mida tootja kavatseb deklareerida.

Uue või muudetud Euroopa hindamisdokumendi koostab tehnilise hindamise asutuste töörühm koostöös tootjaga ja EOTA võtab hindamisdokumendi vastu. Töörühma juhib vastutav tehnilise hindamise asutus ja sellesse kuuluvad tehnilise hindamise asutused, kes on EOTA kutsele vastates osalemise vastu huvi üles näidanud[8]. Euroopa Komisjoni teavitatakse Euroopa hindamisdokumendi väljatöötamisest, mis peaks lõpule jõudma üheksa kuu jooksul pärast Euroopa tehnilise hinnangu taotluse saamist (II lisa punktid 3 ja 4).

Pärast tootja teavitamist ja tema võimalike tähelepanekute arvessevõtmist võtab EOTA ametlikult vastu Euroopa hindamisdokumendi kavandi ja edastab selle komisjonile. Komisjonil on oma tähelepanekute edastamiseks aega 15 tööpäeva. Seejärel peab EOTA Euroopa hindamisdokumendi kavandit asjakohaselt muutma ja saatma eeldatava lõpliku Euroopa hindamisdokumendi tootjale ja komisjonile (II lisa 7. etapp). Nüüd võib väljastada Euroopa tehnilise hinnangu.

Kui vastutav tehnilise hindamise asutus on eeldatava lõpliku Euroopa hindamisdokumendi alusel väljastanud esimese Euroopa tehnilise hinnangu, kohandatakse vajaduse korral kõnealust Euroopa hindamisdokumenti saadud kogemuste põhjal. Alles siis võtab EOTA vastu lõpliku Euroopa hindamisdokumendi ja saadab selle koopia komisjonile koos dokumendi pealkirja tõlkega kõikidesse ELi ametlikesse keeltesse dokumendi viite avaldamiseks *Euroopa Liidu Teatajas* (II lisa 8. etapp).

Esimene Euroopa tehniline hinnang väljastatakse ja toode võib selle alusel saada CE-märgise enne, kui *Euroopa Liidu Teatajas* avaldatakse viide Euroopa hindamisdokumendile.

---

sidusrühmade tunnustus, partnerlus teiste organisatsioonidega, samuti nõuanded juriidilise teostatavuse ja finantsstabiilsuse kohta.

[8] Need on „osalevad tehnilise hindamise asutused“.

2.4.2. Ehitustoodete direktiivi kohaste dokumentide kasutamine ja ümberkujundamine

Enne ehitustoodete määruse jõustumist anti ehitustoodete direktiivi alusel välja Euroopa tehnilisi tunnustusi.

Ehitustoodete direktiivi (artikli 9) kohaselt oli Euroopa tehnilise tunnustuse aluseks kas Euroopa tehnilise tunnustuse suunised või vastastikusel mõistmisel põhinevat hindamismenetlus[9]. Euroopa tehniliste tunnustuste kehtivusaeg oli maksimaalselt viis aastat,[10] mis tähendab, et pärast 1. juulit 2018 ei saanud neid dokumente (toimivusdeklaratsiooni koostamise alusena) enam kasutada.

Ainuke viis minna vastastikusel mõistmisel põhinevate hindamismenetluse puhul üle ehitustoodete direktiivilt ehitustoodete määruse kohaldamisele oli töötada välja Euroopa hindamisdokumendid, võttes aluseks nende hindamismenetluste tehnilise sisu, kui see oli ajakohane. Vastastikusel mõistmisel põhineva hindamismenetluse alusel välja antud Euroopa tehnilised tunnustused tuli asendada Euroopa hindamisdokumentidel põhinevate Euroopa tehniliste hinnangutega 30. juuniks 2018.

Euroopa hindamisdokumentide puhul on artikli 66 lõikes 3 sätestatud, et Euroopa tehnilise tunnustuse suuniseid „võib kasutada“ Euroopa hindamisdokumentidena ehitustoodete määruse alusel Euroopa tehniliste hinnangute väljastamiseks, kui nad sisaldavad kõiki ehitustoodete määruse artikli 24 kohaselt Euroopa hindamisdokumentide puhul nõutavaid elemente ja kui nende tehniline sisu ei ole vahepeal aegunud. Tulenevalt uute hindamismeetodite ja -kriteeriumide väljatöötamisest ehitustoodete määruse alusel on Euroopa tehnilise tunnustuse suunised aegunud ning neid on järk-järgult ümber kujundatud Euroopa hindamisdokumentideks. 2019. aasta juuni seisuga on ümber kujundatud ja *Euroopa Liidu Teatajas* viidatud 12 Euroopa tehnilise tunnustuse suunist (koos kõigi nende osadega) ning 14 suunist on ümberkujundamisel.

2.5. EOTA rahastamine

EOTA ja tema täidetavate ülesannete rahastamise kord on sätestatud ehitustoodete määruses.

Artikli 20 lõikes 2 on sätestatud, et *„tehnilise hindamise asutused kannavad koos tehnilise hindamise asutuste organisatsiooniga kõik Euroopa hindamisdokumentide väljatöötamise ja vastuvõtmise kulud“*. Artikli 31 lõike 5 kohaselt *„liikmesriigid tagavad, et tehnilise hindamise asutused toetavad rahaliselt ja inimressurssidega tehnilise hindamise asutuste organisatsiooni“*.

Arvestades aga EOTA rolli ehitustoodete ühtlustatud süsteemis, on artikli 31 lõikes 2 sätestatud, et *„tehnilise hindamise asutuste organisatsiooni käsitletakse Euroopa Liidu üldistes huvides tegutseva asutusena komisjoni 23. detsembri 2002. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 2342/2002 (millega kehtestatakse Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust käsitleva nõukogu määruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 üksikasjalikud rakenduseeskirjad) artikli 162 tähenduses“*.

[9] Vastastikusel mõistmisel põhineva hindamismenetluse kontseptsioon töötati ehitustoodete direktiivi raames välja EOTA siseselt, et luua selge alus Euroopa tehnilise tunnustuse väljastamiseks direktiivi artikli 9 lõikes 2 sätestatud juhtudel, kui seda ei saanud teha Euroopa tehnilise tunnustuse suuniste kohaldamise abil.

[10] Vastavalt ehitustoodete direktiivi artikli 8 lõikele 4.

Seetõttu nähakse ette, et *„tehnilise hindamise asutuste organisatsioon võib saada liidu rahalist toetust artikli 31 lõikes 4 osutatud ülesannete täitmiseks“* vastavalt ehitustoodete määruse artikli 32, artikli 33, artikli 34 lõike 1 ja artikli 35 sätetele.

Praktiliselt tähendab see seda, et EOTA rahastamine jaguneb tehnilise hindamise asutuste vahel ja seda toetab Euroopa Komisjon ning et tootjad ei pea kandma Euroopa hindamisdokumentide väljatöötamise ja vastuvõtmise kulusid. Küll aga maksavad tootjad tehnilise hindamise asutustele tasu Euroopa tehniliste hinnangute väljastamise eest ja need tasud on tehnilise hindamise asutuste lõikes erinevad.

EOTA teeb Euroopa hindamisdokumentidega seotud rahalised vahendid kättesaadavaks vastutavale tehnilise hindamise asutusele ja osalevatele tehnilise hindamise asutustele.

3. Peamised järeldused

3.1. EOTA tegevuse tulemuslikkus

3.1.1. Tegevus

EOTA tegevus jaguneb neljaks tööpaketiks.

1. tööpakett – sekretariaat. Selle paketiga kaasnevad kõige suuremad kulud töötajate töötasude näol. Sekretariaat koordineerib ja toetab ehitustoodete määruse artiklis 21 ja II lisas sätestatud menetlusi.

2. tööpakett on seotud EOTA organite ja töörühmade koosolekutega.

3. tööpakett hõlmab põhitegevust ehk Euroopa hindamisdokumentide väljatöötamist. Viimase kolme aasta jooksul on selle arvele langenud 41 % inimtööpäevadest.

4. tööpakett on seotud toetavate eksperditeenustega ja muud laadi toetava tegevusega. See moodustab väga väikese osa kõigist inimtööpäevadest.

Kõiki neid tegevusi on kaasrahastatud EOTA-le eraldatud ELi toetusest.

Tabel 1. EOTA eelarvega hõlmatud tegevus tööpaketi kohta, inimtööpäevades ja protsentides (2013-2018)

Eelarve inimtööpäevades*	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. pakett – sekretariaat	602 – 85 %	687 – 49 %	693 – 61 %	770 – 41 %	1001 – 50 %	900 – 52 %
2. pakett – koosolekud	51 – 7 %	89 – 6 %	160 – 14 %	153 – 8 %	197 – 10 %	242 – 14 %
3. pakett – EHDde väljatöötamine	51 – 7 %	614 – 44 %	239 – 21 %	912 – 49 %	784 – 40 %	602 – 34 %
4. pakett –	0 – 0 %	0 – 0 %	42 – 4 %	41 – 2 %	0 – 0 %	0 – 0 %

toetav tegevus						
Kokku	**705**	**1 391**	**1 134**	**1 876**	**1 982**	**1 744**

Allikas: 2013.–2018. aasta toetuslepingud

** 2013. ja 2014. aasta puhul on inimtööpäevad ümber arvestatud 12-kuuliseks ekvivalendiks, et võimaldada võrdlust hilisemate aastatega.*

3.1.2. Euroopa hindamisdokumentide väljatöötamine

31. detsembri 2018. aasta seisuga oli EOTA võtnud vastu 324 Euroopa hindamisdokumenti.

Neist 217 kohta on avaldatud viide *Euroopa Liidu Teatajas* ja ülejäänud 107 suhtes käib viite avaldamise eesmärgil menetlus.

Euroopa Liidu Teatajas viidatud 217 Euroopa hindamisdokumendist 20 asendab varasemalt viidatud hindamisdokumente. Seega oli *Euroopa Liidu Teatajas* avaldamise viimases voorus loetletud Euroopa hindamisdokumentide „netoarv“ 2018. aastal 197. Viimase kolme aasta jooksul, mil menetlust võib pidada täielikult rakendatuks, on *Euroopa Liidu Teatajas* avaldatud viide keskmiselt 61-le Euroopa hindamisdokumendile aastas.

Tabel 2. Vastu võetud ja viidatud Euroopa hindamisdokumentide arv aastas (2013–2018)

Aasta	**Vastu võetud EHDd**	**EHDde viited *Euroopa Liidu Teatajas****	**EHDde viited *Euroopa Liidu Teatajas****
2014	24	0	0
2015	47	19	14
2016	107	65	53
2017	53	70	67
2018	93	63	63
Kokku	**324**	**217**	**197**
* sealhulgas asendatud EHDd ** välja arvatud asendatud EHDd			

Viidatud Euroopa hindamisdokumendid võib jagada kahte kategooriasse: Euroopa hindamisdokumendid, mis on koostatud ehitustoodete direktiivi kohaste dokumentide (Euroopa tehnilise tunnustuse suunised või vastastikusel mõistmisel põhinev hindamismenetlus[11]) põhjal, ning uued Euroopa hindamisdokumendid. Suurem osa (57 %) viidatud Euroopa hindamisdokumentidest põhineb ehitustoodete direktiivi kehtivuse ajal koostatud dokumentidel.

[11] Vastastikusel mõistmisel põhineva hindamismenetluse kontseptsioon ei sisaldunud ehitustoodete direktiivis, vaid töötati välja EOTA siseselt, et luua selge alus Euroopa tehnilise tunnustuse väljastamiseks direktiivi artikli 9 lõikes 2 sätestatud juhtudel, kui seda ei saanud teha Euroopa tehnilise tunnustuse suuniste kohaldamise abil.

Tabel 3. Viidatud Euroopa hindamisdokumentide liigid aastate kaupa (2015–2018)

Aasta	2015	2016	2017	2018	Kokku
EHDd, mille aluseks on Euroopa tehnilise tunnustuse suunised	0	3	10	3	**16**
EHDd, mille aluseks on vastastikusel mõistmisel põhinev hindamismenetlus	18	34	32	24	**108**
Uued EHDd	1	28	28	36	**93**
Kokku	19	65	70	63	**217**

Enamik 93st uuest Euroopa hindamisdokumendist ei ole seotud mitte turule tulevate uute toodetega, vaid toodetega, mis on vaid osaliselt hõlmatud olemasoleva standardi või Euroopa hindamisdokumendiga (sageli on tegemist Euroopa tehnilise tunnustuse suuniste või vastastikusel mõistmisel põhineva hindamismenetluse ümberkujundamisega hindamisdokumendiks). Need nn uued Euroopa hindamisdokumendid hõlmavad ainult üht või kaht täiendavat põhiomadust või käsitlevad pisut laiemat kasutusulatust või täiendavaid kasutusotstarbeid[12] võrreldes varasemate olemasolevate ühtlustatud tehniliste kirjeldustega.

Lisaks on võetud vastu 107 Euroopa hindamisdokumenti, mille kohta ei ole veel viidet avaldatud. Need hõlmavad järgmist:

- Euroopa hindamisdokumendid, mille puhul oodatakse EOTA reaktsiooni komisjoni märkustele[13];
- Euroopa hindamisdokumendid, mis on pärast lõplikku vastuvõtmist viite avaldamise ootel[14]; ning
- Euroopa hindamisdokumendid, mille komisjon on tagasi lükanud, kuna need ei vasta artikli 19 lõikele 1.

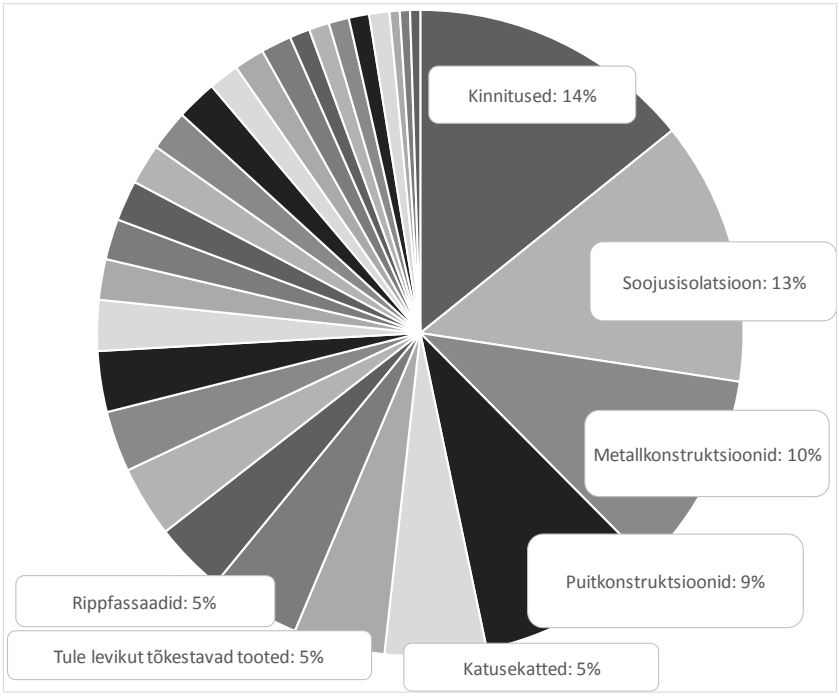
Dokumendi kohandamine vastavalt komisjoni märkustele võib võtta kaua aega ja seetõttu on paljud dokumendid ootel. Komisjonil tuleb EOTA poolt vastu võetud Euroopa hindamisdokumentide kohta endiselt teha palju tehnilisi ja õiguslikke märkusi. Seetõttu on EOTA poolt vastu võetud, kuid viitamata Euroopa hindamisdokumentide arv kasvanud.

Euroopa hindamisdokumendid tootevaldkondade kaupa

Euroopa hindamisdokumendid, mille kohta on viide avaldatud, ei hõlma kõiki 36 tootevaldkonda (ehitustoodete määruse IV lisas loetletud 35 tootevaldkonda,[15] millele lisandub artikli 29 lõikest 1 tulenev täiendav „muu“ valdkond), vaid ainult 28 neist.

[12] Seda küsimust käsitletakse asjakohasusele pühendatud punktis (vt jaotis 4.3).
[13] II lisa kohase menetluse etapp 7 c või 8.
[14] Etapp 8, kus sageli ilmneb, et komisjoni poolt etapis 7 c edastatud märkusi ei ole arvesse võetud ja et vajalik on täiendav hindamine.
[15] Ehitustoodete määruse IV lisas loetletud tootevaldkonnad on esitatud aruande lisas.

Joonis 1. Viidatud Euroopa hindamisdokumendid peamiste tootevaldkondade kaupa (üle 5 % kõigist Euroopa hindamisdokumentidest)



Ligikaudu pooled kõigist viidatud Euroopa hindamisdokumentidest on välja töötatud ainult neljas tootevaldkonnas:

- 14,2 % kinnituste kohta (33. valdkond);
- 13,2 % soojusisolatsioonitoodete ja isolatsiooni liitkomplektide/süsteemide kohta (4. valdkond);
- 10,1 % metallkonstruktsioonide ja tarvikute kohta (20. valdkond) ning
- 9,1 % puitkonstruktsioonide/elementide ja tarvikute kohta (13. valdkond).

Järgmistes valdkondades ei ole Euroopa hindamisdokumentide kohta viidet avaldatud: 10 (paiksed tulekustutusvahendid), 11 (sanitaarseadmed), 24 (täitematerjalid), 25 (ehitusliimid), 27 (ruumide kütteseadmed), 30 (lehtklaas, profiilklaas ja klaasist seinaplokid) ning 31 (jõu-, kontroll- ja sidekaablid).

Vastutavate tehnilise hindamise asutuste poolt välja töötatud Euroopa hindamisdokumendid

Neljakümne üheksast vastutavast tehnilise hindamise asutusest 29 on Euroopa hindamisdokumente välja töötanud vastutava tehnilise hindamise asutuse rollis. Kakskümmend vastutavat tehnilise hindamise asutust ei ole töötanud välja ühtki Euroopa hindamisdokumenti ja 23 ei ole töötanud välja ühtki *Euroopa Liidu Teatajas* viidatud Euroopa hindamisdokumenti.

Euroopa hindamisdokumente töötab välja väga väike hulk tehnilise hindamise asutusi. Nagu on näidatud allolevas tabelis, on kaks tehnilise hindamise asutust välja töötanud umbes 50 %

viidatud Euroopa hindamisdokumentidest. Need on DIBt[16] (Saksamaa), kes on välja töötanud 38 % kõigist viidatud Euroopa hindamisdokumentidest, ja OIB[17] (Austria), kes on välja töötanud 13 % sellistest hindamisdokumentidest.

Tabel 4. Vastu võetud ja viidatud Euroopa hindamisdokumentide arv vastutavate tehnilise hindamise asutuste kaupa (2013–2018)
(välja arvatud tehnilise hindamise asutused, kes pole välja töötanud ühtki Euroopa hindamisdokumenti)

Vastutav tehnilise hindamise asutus	Riik	Vastu võetud EHDd	Viidatud EHDd	Viidatud EHDde osakaal
DIBt	Saksamaa	107	83	38,2 %
OIB	Austria	46	28	12,9 %
ETA-DK	Taani	34	18	8,3 %
TSUS	Slovakkia	12	11	5,1 %
TZUS	Tšehhi	13	10	4,6 %
ITeC	Hispaania	14	10	4,6 %
Eurofins	Soome	10	8	3,7 %
RISE Certif.	Rootsi	6	6	2,8 %
CSTB	Prantsusmaa	10	5	2,3 %
BM Trada	Ühendkuningriik	8	5	2,3 %
UBAtc	Belgia	13	4	1,8 %
BBA	Ühendkuningriik	6	4	1,8 %
LNEC	Portugal	4	4	1,8 %
ITC	Itaalia	4	3	1,4 %
ITB	Poola	8	2	1,4 %
KIWA	Madalmaad	7	2	1,4 %
ZAG	Sloveenia	3	2	1,4 %
CEREMA	Prantsusmaa	2	2	1,4 %
IETcc	Hispaania	2	2	1,4 %
SINTEF	Norra	2	2	1,4 %
SKG-IKOB	Madalmaad	2	1	0,5 %
TECNALIA	Hispaania	2	1	0,5 %
ICECON	Rumeenia	1	1	0,5 %
ICiMB	Poola	1	1	0,5 %
ITECONS	Portugal	1	1	0,5 %
STC	Itaalia	1	1	0,5 %
FM App	Ühendkuningriik	2	0	0,5 %
CPC	Türgi	2	0	0,5 %

[16] Deutsches Institut für Bautechnik.
[17] Österreichisches Institut für Bautechnik.

IBDIM	Poola	1	0	0,5 %
Kokku		**324**	**217**	

Kuus tehnilise hindamise asutust on välja töötanud 74 % kõigist viidatud Euroopa hindamisdokumentidest ja 23 tehnilise hindamise asutust on välja töötanud ülejäänud 26 %.

Kakskümmend tehnilise hindamise asutust (40 % kõigist tehnilise hindamise asutustest) ei ole välja töötanud ühtki Euroopa hindamisdokumenti.

3.1.3. Euroopa tehniliste hinnangute väljastamine

Euroopa tehnilisi hinnanguid väljastatakse tootjate taotlusel Euroopa hindamisdokumentide alusel.

Aastatel 2013–2018 väljastasid tehnilise hindamise asutused 6 240 Euroopa tehnilist hinnangut. Väljastatud Euroopa tehniliste hinnangute arv on aasta-aastalt kasvanud.

Tabel 5. Euroopa tehniliste hinnangute arv aastate kaupa (2013–2018)

Year	ETAs issued
2013	23
2014	643
2015	926
2016	1,262
2017	1,576
2018	1,810
Total	**6,240**

Ehitustoodete määruse kohaselt on Euroopa tehniliste hinnangute aluseks põhimõtteliselt Euroopa hindamisdokumendid. Ehitustoodete direktiivilt ehitustoodete määrusele ülemineku tagamiseks on Euroopa tehnilisi hinnanguid väljastatud ka Euroopa tehnilise tunnustuse suuniste alusel, Euroopa tehnilise tunnustuse suuniste põhjal koostatud Euroopa hindamisdokumentide alusel või vastastikusel mõistmisel põhineva hindamismenetluse põhjal koostatud Euroopa hindamisdokumentide alusel, nagu selgitatud jaotises 2.4.2.

Tabel 6. Euroopa tehniliste hinnangute arv alusdokumentide kaupa (2013–2018)

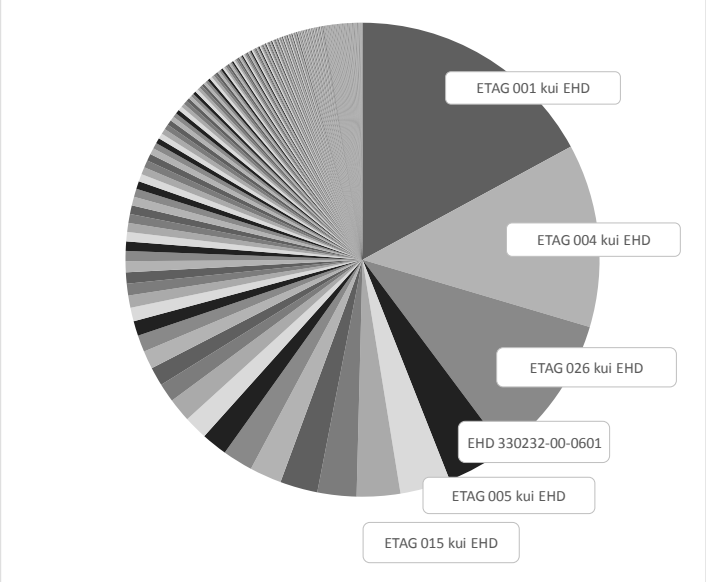
Alusdokument	Väljastatud Euroopa tehniliste hinnangute	Väljastatud Euroopa tehniliste hinnangute

	arv	osakaal
Euroopa tehnilise tunnustuse suunised või nende põhjal koostatud EHDd	4 873	78 %
Vastastikusel mõistmisel põhineva hindamismenetluse põhjal koostatud EHDd	817	13 %
Uued EHDd	550	9 %
Kokku	**6 240**	**100 %**

Ülaltoodud tabelist nähtub, et 91 % väljastatud Euroopa tehnilistest hinnangutest põhineb dokumentidel, mille sisu ulatub tagasi ehitustoodete direktiivi kehtivuse aega, ja vaid 9 % põhineb uutel Euroopa hindamisdokumentidel. Nagu eespool mainitud, ei puuduta suurem osa uutel Euroopa hindamisdokumentidel põhinevatest Euroopa tehnilistest hinnangutest mitte äsja turule saabunud tooteid, vaid käsitlevad väikeseid kõrvalekaldeid harmoneeritud standarditest (või muudest Euroopa hindamisdokumentidest).

Üle kolmandiku kõigist Euroopa tehnilistest hinnangutest põhineb kolmel dokumendil (ETAG 001 betoonis kasutatavate metallankrute kohta, ETAG 004 krohvitud väliste soojusisolatsiooni liitsüsteemide kohta ja ETAG 026 tule levikut tõkestavate toodete kohta). Kui neile lisada Euroopa hindamisdokument 330232 (üks kolmest Euroopa hindamisdokumendist, mis koostati ETAG 001 põhjal), ETAG 005 vedelate katuse hüdroisolatsioonikomplektide kohta) ja ETAG 015 kolmemõõtmeliste naelutusplaatide kohta), hõlmavad need kuus dokumenti 50 % väljastatud Euroopa tehnilistest hinnangutest.

Joonis 2. Euroopa tehnilised hinnangud alusdokumentide kaupa (2013–2018)



Võttes arvesse nende kuue dokumendiga hõlmatud toodete laialdast levikut ja nende dokumentide stabiilsust, mis on tingitud nende pidevast kasutamisest alates 1990. aastatest, võiks komisjon kohaldada ehitustoodete määruse artikli 19 lõiget 1, mis annab võimaluse kasutada Euroopa hindamisdokumenti standardimistaotluste alusena.

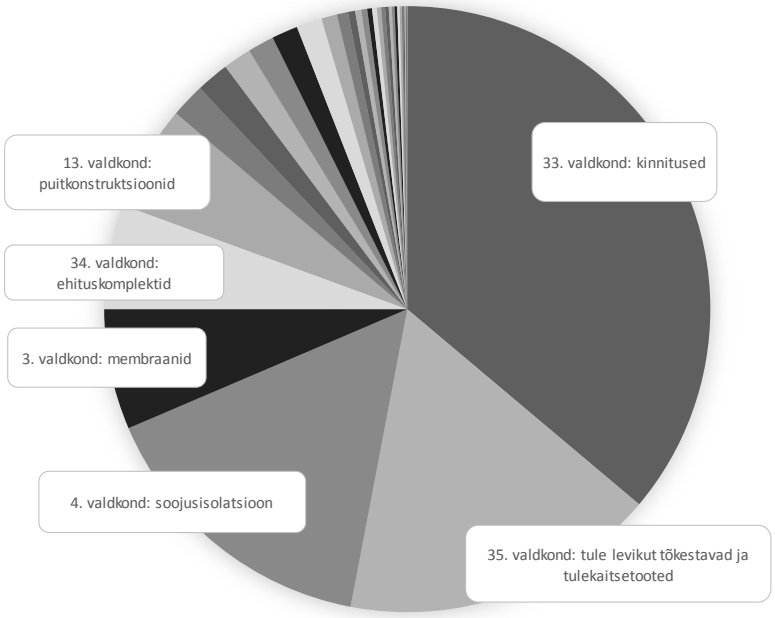
Euroopa tehnilised hinnangud tootevaldkondade kaupa

Tootjate huvi Euroopa tehniliste hinnangute vastu on keskendunud vähestele tootevaldkondadele. Kaks kolmandikku 6 240 Euroopa tehnilisest hinnangust on väljastatud vaid kolmes ehitustoodete määruse IV lisas määratletud tootevaldkonnas:

- 33. valdkond: kinnitused (36 %);
- 35. valdkond: tule levikut tõkestavad ja tulekaitsetooted, tuleaeglustid (17 %) ning
- 4. valdkond: soojusisolatsioonitooted, isolatsiooni liitkomplektid/süsteemid (15 %).

Lisaks põhineb enam kui 85 % neis kolmes tootevaldkonnas väljastatud Euroopa tehnilistest hinnangutest Euroopa tehnilise tunnustuse suunistel või nende põhjal koostatud Euroopa hindamisdokumentidel.

Joonis 3. Euroopa tehnilised hinnangud tootevaldkondade kaupa (2013–2018)



Kui lisada 3. valdkond (membraanid, sh vedeltooted ja komplektid), 34. valdkond (ehituskomplektid, valmiselemendid, monteeritavad elemendid) ja 13. valdkond (puitkonstruktsioonid/elemendid ja tarvikud), langeb ülaltoodud tabelis esile tõstetud kuue valdkonna arvele 86 % väljastatud Euroopa tehnilistest hinnangutest. Ülejäänud 30 valdkonna osakaal on vaid 14 %.

See võib veelgi tugevdada ehitustoodete määruse artikli 19 lõike 4 võimaliku kohaldamise ja standardimistaotluse koostamise põhjendatust.

Järgmistes valdkondades ei ole Euroopa tehnilisi hinnanguid väljastatud (ja seega pole ka *Euroopa Liidu Teatajas* avaldatud viiteid Euroopa hindamisdokumentide kohta):

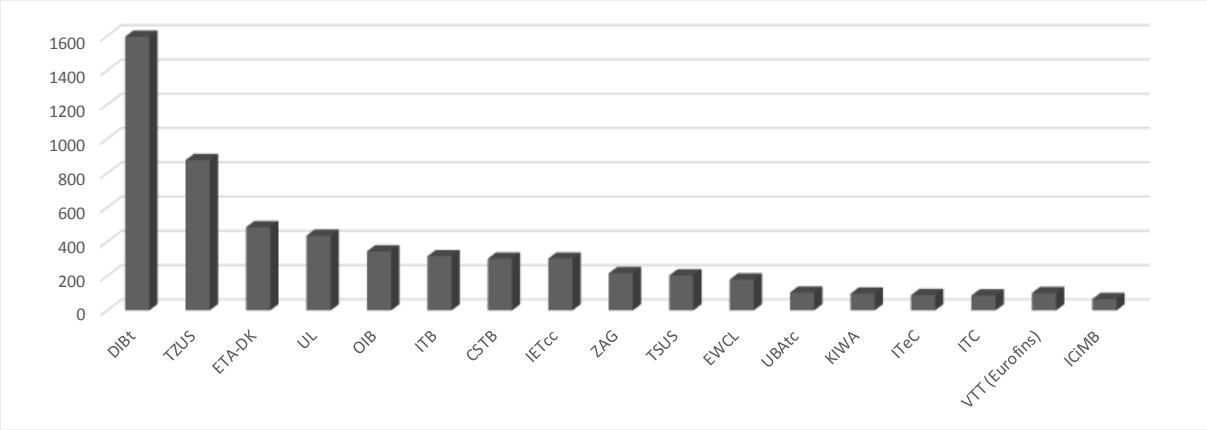
11. valdkond (sanitaarseadmed), 24. valdkond (täitematerjalid), 27. valdkond (ruumide kütteseadmed) ning 31. valdkond (jõu-, kontroll- ja sidekaablid).

Euroopa tehnilised hinnangud riigiti

Alates 2013. aastast on Saksamaa tehnilise hindamise asutused väljastanud 26 %, Tšehhi Vabariigi tehnilise hindamise asutused on väljastanud 14 % ja Ühendkuningriigi tehnilise hindamise asutused on väljastanud 12 % Euroopa tehnilistest hinnangutest. Need kolm riiki on välja andnud pooled kõigist Euroopa tehnilistest hinnangutest.

Saksamaal on kõik Euroopa tehnilised hinnangud väljastanud riigi ainus tehnilise hindamise asutus (DIBt). Tšehhi Vabariigis on Euroopa tehnilised hinnangud väljastanud enamasti riigi peamine tehnilise hindamise asutus TZUS[18]. Ühendkuningriigis seevastu tegutsevad aktiivselt kõik kaheksa tehnilise hindamise asutust.

Joonis 4. Väljastatud Euroopa tehniliste hinnangute arv tehnilise hindamise asutuse kohta (üle 50 hinnangu asutuse kohta)

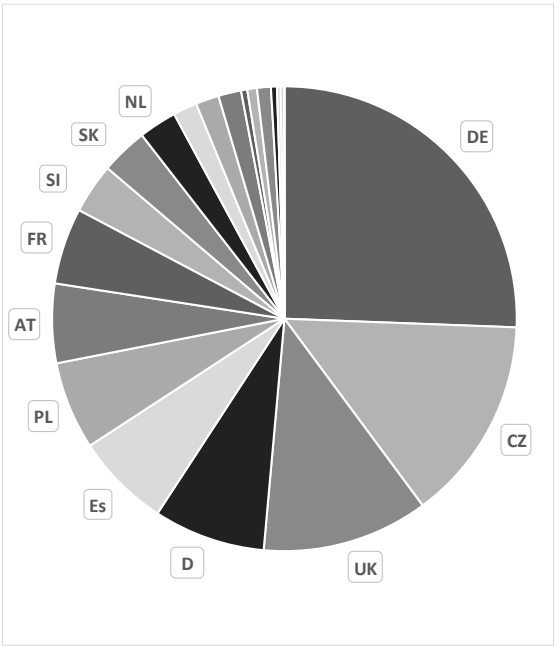


Euroopa tehnilise hinnangu saanud tootjad on pärit 66 eri riigist üle kogu maailma. Kolmandate riikide seas on kõige enam Euroopa tehnilisi hinnanguid väljastatud Kanada (34), India (24) Taiwani (24), Ameerika Ühendriikide (21) ja Araabia Ühendemiraatide (20) tootjatele. Kõigi ülejäänud 29 kolmanda riigi tootjatele on väljastatud alla 15 Euroopa tehnilise hinnangu riigi kohta.

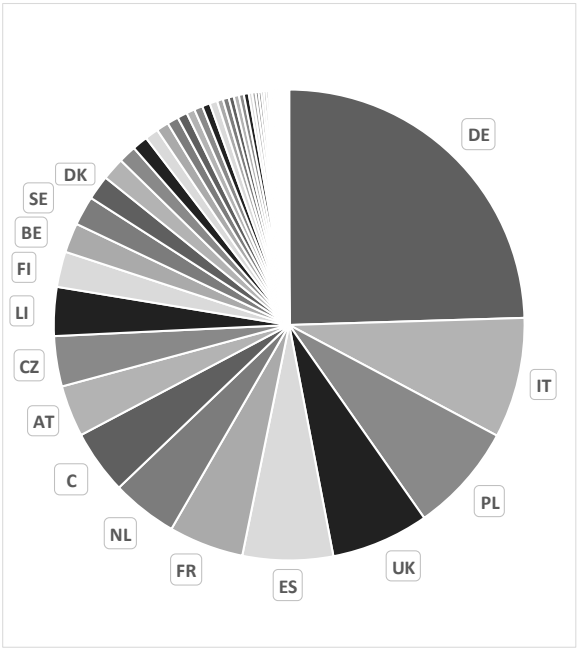
ELi siseselt ei pruugi Euroopa tehnilise hinnangu saanud tootja riik kattuda hinnangu väljastanud tehnilise hindamise asutuse riigiga. Näiteks Tšehhi äriühingud on saanud 3 % Euroopa tehnilistest hinnangutest, samas kui Tšehhi tehnilise hindamise asutused on väljastanud 14 % Euroopa tehnilistest hinnangutest. Ühendkuningriigi äriühingud on saanud 7 % ja Ühendkuningriigi tehnilise hindamise asutused on väljastanud 12 % Euroopa tehnilistest hinnangutest ning Taani äriühingud on saanud 2 % ja Taani tehnilise hindamise asutused on väljastanud 8 % Euroopa tehnilistest hinnangutest. Seevastu Itaalia äriühingud on saanud 8 % Euroopa tehnilistest hinnangutest, samas kui Itaalia tehnilise hindamise asutused on väljastanud 2 % Euroopa tehnilistest hinnangutest.

[18] Technický a zkušební ústav stavební Praha.

Joonis 5. Euroopa tehnilised hinnangud neid väljastanud tehnilise hindamise asutuste riikide kaupa



Joonis 6. Euroopa tehnilised hinnangud nende saajate riikide kaupa



3.2. Eelarve

3.2.1. EOTA rahastamisallikad

Euroopa Komisjon on ehitustoodete määruse artikli 33 kohaselt andnud EOTA-le tegevustoetusi, mis katavad olulise osa (40–50 %) organisatsiooni kuludest, sh Euroopa hindamisdokumentide väljatöötamisega seotud kulud.

Tabel 7. EOTA rahastamisallikad aastatel 2013–2018 (eurodes ja ELi rahastamise osatähtsus)

Allikas	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Laekunud liikmemaksud	487 321	757 308	760 681,80	665 047,14	879 917,69	886 483,01
Komisjonilt saadud toetus	183 790	336 612	440 000	533 133,78	570 000	550 000
Kokku	671 111	1 093 920	1 200 681,80	1 198 190,92	1 449 917,69	1 436 483,01
Komisjonilt saadud rahastuse osatähtsus	**27 %**	**31 %**	**37 %**	**44 %**	**39,31 %**	**38,29 %**

3.2.2. Euroopa hindamisdokumentidega seotud kulude hüvitamine

EOTA põhitegevuseks on Euroopa hindamisdokumentide väljatöötamine, millega seoses EOTA rahastab iga vastutavat tehnilise hindamise asutust. Kui EOTA on Euroopa hindamisdokumendi vastu võtnud, teatab vastutav tehnilise hindamise asutus EOTA sekretariaadile, millised tehnilise hindamise asutused osalesid selle väljatöötamises. Vastutavad ja osalevad tehnilise hindamise asutused täidavad EOTA rahalistest vahenditest hüvitise saamiseks kõlbliku tegevuse tõendina tabeli, milles on esitatud andmed ajakulu ja reisikulude kohta. Tehnilise hindamise asutused lepivad kokku Euroopa hindamisdokumendi väljatöötamiseks kulunud inimtööpäevade keskmises arvus, mis varieerub sõltuvalt sellest, kas tehnilise hindamise asutus täitis vastutavat või osalevat rolli. See keskmine inimtööpäevade arv ei vasta siiski tehnilise hindamise asutuste poolt tegelikult kulutatud ajale juhul, kui nad töötavad välja uue Euroopa hindamisdokumendi olemasolevate dokumentide põhjal, mis ei eelda uusi hindamismeetodeid.

Koosolekute korraldajad, projektimeeskondade[19] ja muude kaasatud rühmade liikmed esitavad EOTA sekretariaadile tabelid, milles on esitatud inimtööpäevade arv ja reisikulud. Koosolekute korraldajad esitavad sekretariaadile aruandekvartalis peetud koosolekutel osalejate nimekirja.

EOTA tööpäevatasu arvutatakse vastavalt asjaomase tehnilise hindamise asutuse päritoluriigile, võttes arvesse Eurostati avaldatud 2013. aasta võrdlevaid hinnatasemeid.

Reisikulud hüvitatakse:

- EOTA projektimeeskondade, töörühmade ja muude EOTA rühmade koosolekutel osalejatele;
- EOTA põhikirjajärgsete organite koosolekutel osalevatele EOTA ametnikele;
- juhatuse koosolekul osalevatele juhatuse liikmetele ning
- teistel EOTA huvides peetud koosolekutel osalejatele (juhatuse eelneval nõusolekul).

Projektimeeskonna või töörühma koosoleku korral on reisikulude hüvitamisele õigus ainult ühel isikul tehnilise hindamise asutuse kohta (sh eksperdid, kes osalevad koosolekul tehnilise hindamise asutuse nimel).

Koosoleku asukohas majutamise ja kohaliku transpordi kulude hüvitamisel rakendatakse kindlat määra 150 eurot öö kohta. Lennuki- ja rongipiletid hüvitatakse vastavalt tegelikele kuludele.

Arvetel esitatav teave Euroopa hindamisdokumendi väljatöötamisega seotud töötundide kohta on vastutavate tehnilise hindamise asutuste lõikes väga erinev. Seetõttu on võimatu täpselt võrrelda tehtud tööd ja tehnilise hindamise asutuste hüvitustaotlusi, mis vähendab läbipaistvust, kuna erinevate vastutavate tehnilise hindamise asutuste väidetud kulusid, mida on kantud Euroopa hindamisdokumentide väljatöötamisel, ei saa hõlpsasti võrrelda ja analüüsida. Komisjon teeb EOTAga koostööd, et suurendada läbipaistvust ja aruandekohuslust kulude hüvitamisel vastavalt iga Euroopa hindamisdokumendi väljatöötamisse (või muutmisse) tegelikult investeeritud ajale.

[19] Töörühmade tegevustasand.

4. Hinnang EOTA ülesannete täitmisele

4.1 Tulemuslikkus

Selles punktis analüüsitakse, mil määral EOTA pakutav võimalus on aidanud kaasa ehitustoodete siseturu toimimisele ja mil määral EOTA on saavutanud oma konkreetsed eesmärgid. Samuti tehakse kindlaks kavandatud ja soovimatud mõjud.

4.1.1. Ehitustoodete määruse artikli 29 (tehnilise hindamise asutuste määramine, järelevalve ja hindamine) ja artikli 30 (nõuded tehnilise hindamise asutustele) rakendamine

Tehnilise hindamise asutuste loomine võttis pärast ehitustoodete määruse täielikku kohaldamist veidi aega. 31. detsembri 2018. aasta seisuga oli tehnilise hindamise asutus määratud 21 liikmesriigis ja kolmes ELi mittekuuluvas riigis (Šveits, Norra ja Türgi). Bulgaarias, Eestis, Kreekas, Ungaris, Lätis, Maltal ja Luksemburgis tehnilise hindamise asutus puudub, mistõttu nende riikide tootjad peavad saatma oma taotlused teistes riikides asuvatele tehnilise hindamise asutustele. See võib selgelt mõjutada nende tootjate juurdepääsu EOTA pakutavale alternatiivsele võimalusele, juba ainuüksi keele seisukohast. Sellegipoolest on nende seitsme riigi tootjad saanud 150 Euroopa tehnilist hinnangut, välja arvatud Malta, kus pole saadud ühtki Euroopa tehnilist hinnangut[20].

Kõik tehnilise hindamise asutused peavad vastama IV lisa tabelis 2 esitatud nõuetele, mis puudutavad nende pädevust riskide analüüsimisel, tehniliste kriteeriumide kindlaksmääramisel, hindamismeetodite kindlaksmääramisel, tehase tootmisohje kindlaksmääramisel, toote hindamisel ja üldjuhtimisel. Kui osalev riik on määranud tehnilise hindamise asutuse, kontrollib komisjon tema pädevust, uurides selle riigi esitatud teavet kümnest küsimusest koosneva loendi põhjal, mis sisaldub tehnilise hindamise asutuste hindamise suunistes, mis võeti vastu 2015. aastal[21].

Oluline on märkida, et peamised aktiivsed tehnilise hindamise asutused (välja arvatud Saksamaa DIBt ja Austria OIB) on ka ehitustoodete määruse kohased teavitatud asutused. Seetõttu tugevdab nende positsiooni turul asjaolu, et nad saavad tootjatele pakkuda nn universaalteenust (väljastada Euroopa tehnilisi hinnanguid ning seejärel täita toimivuse püsivuse hindamise ja kontrollimise ülesandeid).

4.1.2. Artikli 31 (tehnilise hindamise asutuste koordineerimine) rakendamine

Peamiselt tehnilise hindamise asutuste esindajatega ja oma toodetele Euroopa tehnilise hinnangu saanud tootjate küsitlemise põhjal jõuti uuringus järeldusele, et EOTA täidab ehitustoodete määruse artikli 31 lõikes 1 sätestatud eesmärki ja kõiki artikli 31 lõikes 4 sätestatud ülesandeid. Sellegipoolest näitas uuring, et arenguruumi veel on, eriti tehnilise hindamise asutuste vahelise suhtluse ja koostöö osas. Näib, et tehnilise hindamise asutuste

[20] Kreeka: 63; Ungari: 31; Läti: 21; Eesti: 20; Bulgaaria: 11 ja Luksemburg: 4.

[21] Kättesaadav aadressil https://www.eota.eu/ckfinder/userfiles/files/CPR%20Guidelines%20for%20the%20evaluation%20of%20TABs.pdf.

tegevuse koordineerimine ja nendevaheline konkurents on tekitanud teatava pinge, mis põhjustab tehnilise hindamise asutuste töö tulemuste mõningast kattuvust ja dubleerimist. Samuti soovitatakse uuringus teha paremat järelevalvet ajakavade (tulemuste tähtaegade) üle ja täpsustada EOTA süsteemis täidetavaid rolle.

4.1.3. Euroopa hindamisdokumentide kvaliteet

Euroopa hindamisdokumendi sisu on määratletud artiklis 24.

EOTA on asendanud endise Euroopa Tehnilise Tunnustuse Organisatsiooni (asutatud ehitustoodete direktiivi alusel) ja, nagu tõdeti 2016. aasta aruandes ehitustoodete määruse rakendamise kohta,[22] on ehitustoodete direktiivilt ehitustoodete määrusele üleminekuga kaasnenud paradigma muutus, s.t üleminek toodete tehniliselt tunnustamiselt toimivuse hindamisele, olnud EOTA jaoks peamiseks proovikiviks Euroopa hindamisdokumentide väljatöötamisel ja vastuvõtmisel.

Komisjon võttis 2013. aastal vastu Euroopa tehnilise hinnangu vormi[23] ning 2015. aastal leppisid EOTA ja komisjon kokku Euroopa hindamisdokumendi vormis. Selle tulemusel avaldati *Euroopa Liidu Teatajas* 2015. aasta juulis esmakordselt viited Euroopa hindamisdokumentidele. Neis protsessides saadud kogemuste põhjal töötas komisjon 2016. aastal välja üksikasjalikud suunised Euroopa hindamisdokumendi vormi kohta. Selle tulemuseks oli igal aastal valminud ja lõpptulemusena *Euroopa Liidu Teatajas* viidatud Euroopa hindamisdokumentide arvu järkjärguline märkimisväärne kasv: 14-lt 2015. aastal 63-ni 2018. aastal.

Praeguse süsteemi kohaselt kommenteerib komisjon Euroopa hindamisdokumentide sisu alles pärast seda, kui EOTA tehniline nõukogu on need heaks kiitnud (vt punkt 2.4.1). Keskmiselt teeb komisjon EOTA väljapakutud Euroopa hindamisdokumendi kavandis kindlaks 30 probleemi, mis nõuavad parandusi. EOTA (täpsemalt Euroopa hindamisdokumente koostavad tehnilise hindamise asutused) nõustub 90 % komisjoni märkustega, mis osutab komisjonile esitatavate dokumentide vähesele eelnevale kvaliteedikontrollile. See olukord põhjustab kasvavaid viivitusi Euroopa hindamisdokumentide kohta viidete avaldamisel, eriti kuna mõne probleemi (nt täpne kasutusala, tarbetud toodete identifitseerimise klauslid Euroopa hindamisdokumentides, tehase tootmisohje või teavitatud asutuste ülesanded) kõrvaldamine nõuab pikemat analüüsimist.

Komisjon on EOTA poolt 7. etapis vastu võetavate Euroopa hindamisdokumentide kvaliteedi parandamiseks töötanud välja kontrollnimekirja, mida tehnilise hindamise asutused kasutavad alates 2019. aasta juunist.

Komisjoni märkusi ei võeta siiski alati süstemaatiliselt arvesse enne esimese Euroopa tehnilise hinnangu avaldamist, mistõttu lõplikus Euroopa hindamisdokumendis on vaja teha täiendavaid muudatusi ja see lükkab viite avaldamise taas edasi.

4.1.4. Keskendumine kindlatele tootevaldkondadele

[22] Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2011. aasta määruse (EL) nr 305/2011, millega sätestatakse ehitustoodete ühtlustatud turustustingimused ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 89/106/EMÜ, rakendamise kohta (COM/2016/0445 final, 7.7.2016).

[23] Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 1062/2013 (ELT L 289, 31.10.2013), lk 42–43; kõnealune õigusakt põhineb ehitustoodete määruse artikli 26 lõikel 3.

Euroopa hindamisdokumentide väljatöötamisel on keskendutud järgmistele tootevaldkondadele:

- 33. valdkond: kinnitused (29 viidatud Euroopa hindamisdokumenti);
- 4. valdkond: soojusisolatsioonitooted ja -komplektid (26 viidatud Euroopa hindamisdokumenti);
- 20. valdkond: metallkonstruktsioonid ja tarvikud (21 viidatud Euroopa hindamisdokumenti);
- 13. valdkond: puitkonstruktsioonid ja tarvikud (19 viidatud Euroopa hindamisdokumenti);
- 22. valdkond: katusekatted, valgusavad, katuseaknad, komplektid ja tarvikud (14 viidatud Euroopa hindamisdokumenti) ning
- 9. valdkond: rippfassaadid, välisvooderdus, kandva tihendiga klaasimine (12 viidatud Euroopa hindamisdokumenti).

Tuleb märkida, et need tootevaldkonnad ei pruugi hõlmata kõige uuenduslikumaid tooteid. Need on ka valdkonnad, kus ehitustoodete direktiivi raames töötati välja asjakohased Euroopa tehnilise tunnustuse suunised. Paljud Euroopa hindamisdokumendid on koostatud nende suuniste põhjal.

Teiste tootevaldkondade puhul on *Euroopa Liidu Teatajas* avaldatud viide vähem kui kümnele Euroopa hindamisdokumendile, samas kui seitsme tooteperekonna puhul pole avaldatud ühtki viidet Euroopa hindamisdokumentidele.

4.1.5. Keskendumine kindlatele tehnilise hindamise asutustele

Vaid 29 tehnilise hindamise asutust 49st asutusest on saanud tootjatelt taotlusi Euroopa hindamisdokumendi väljatöötamise algatamiseks.

Nagu eespool mainitud, tegeleb Euroopa hindamisdokumentide väljatöötamisega väga aktiivselt väike hulk tehnilise hindamise asutusi. Need on DIBt, OIB ja ETA-DK[24] (Saksamaa, Austria ja Taani ainsad tehnilise hindamise asutused), kes on välja töötanud 59 % kõigist viidatud Euroopa hindamisdokumentidest.

Seevastu 40 % tehnilise hindamise asutustest ei ole saanud tootjatelt ühtki taotlust.

Tekkinud on teatav spetsialiseerumine. Mõningates tootevaldkondades näib suur osa tootjate taotlustest olevat suunatud ühele põhilisele tehnilise hindamise asutusele. Näiteks 33. tootevaldkonnas (kinnitused) on DIBt välja töötanud 25 Euroopa hindamisdokumenti 40st (63 %) ja teisi tehnilise hindamise asutusi, kes on samuti selles tootevaldkonnas Euroopa hindamisdokumente välja töötanud (37 %), on ainult kuus.

Samuti näib, et tootjad kipuvad esitama Euroopa tehnilise hinnangu taotluse sellele tehnilise hindamise asutusele, kes töötas välja vastava Euroopa hindamisdokumendi, ilmselt seetõttu, et nad usaldavad seda asutust. Seetõttu kajastub spetsialiseerumine Euroopa hindamisdokumentide tasandil ka Euroopa tehniliste hinnangute tasandil; näiteks DIBt, OIB ja ETA-DK on väljastanud 39 % kõigist Euroopa tehnilistest hinnangutest. Taanis (ETA-DK) on töötatud välja 8 % Euroopa hindamisdokumentidest ja väljastatud 8 % Euroopa tehnilistest

[24] ETA-Denmark.

hinnangutest ning Austrias (OIB) on töötatud välja 6 % Euroopa hindamisdokumentidest ja väljastatud 6 % Euroopa tehnilistest hinnangutest.

See näitab, et Euroopa hindamisdokumente välja töötavatel tehnilise hindamise asutustel võib olla Euroopa tehniliste hinnangute turul konkurentsieelis.

Saksamaal ja Tšehhi Vabariigis samasugust mustrit aga ei ilmne. Kui Saksamaa DIBt on välja töötanud 38 % Euroopa hindamisdokumentidest, siis Saksamaa tootjad on saanud vaid 26 % Euroopa tehnilistest hinnangutest ja ühe kolmandiku neist on väljastanud teiste riikide tehnilise hindamise asutused. See võib tähendada seda, et DIBti kliendid kalduvad kuludega seoses esitama oma taotlusi teistele tehnilise hindamise asutustele. Tšehhi Vabariigi ja TZUSi puhul on olukord vastupidine: väljatöötatud Euroopa hindamisdokumentide osatähtsus on 5,6 %, väljastatud Euroopa tehniliste hinnangute osatähtsus aga 14 %, mis näitab, et TZUS võib Euroopa tehniliste hinnangute osas olla atraktiivne teiste riikide klientidele.

4.1.6. Euroopa hindamisdokumentide ja tehniliste hinnangute koondumine vastavalt varasematele Euroopa tehnilise tunnustuse suunistele

Nagu punktis 3.1.3 mainitud, koonduvad väljastatud Euroopa tehnilised hinnangud mõningatesse tootevaldkondadesse, kusjuures kaks kolmandikku 6 240 Euroopa tehnilisest hinnangust on väljastatud vaid kolmes valdkonnas. Enam kui 85 % neis kolmes tootevaldkonnas väljastatud Euroopa tehnilistest hinnangutest põhineb Euroopa tehnilise tunnustuse suunistel, mida kasutatakse Euroopa hindamisdokumentidena, või Euroopa tehnilise tunnustuse suuniste põhjal koostatud Euroopa hindamisdokumentidel. Lisaks on kuus Euroopa tehnilise tunnustuse suunist[25] koos nende põhjal koostatud Euroopa hindamisdokumentidega aluseks ligikaudu 60 %-le kõigist väljastatud Euroopa tehnilistest hinnangutest.

Nagu punktis 2.4.2 märgitud, tingis üleminek ehitustoodete direktiivilt ehitustoodete määrusele ja hindamismeetodite tehniline areng vajaduse kujundada Euroopa tehnilise tunnustuse suunised ja vastastikusel mõistmisel põhinev hindamismenetlus ümber Euroopa hindamisdokumentideks. Praegu põhineb 91 % ehitustoodete määruse alusel väljastatud Euroopa tehnilistest hinnangutest ehitustoodete direktiivi kehtivuse ajal koostatud dokumentidel.

4.1.7. Euroopa hindamisdokumentide ja Euroopa tehniliste hinnangute ülemäärane koostamine

Mitmel juhul töötatakse sama tüüpi toodete jaoks (nt liimitud kinnitusdetailid) paralleelselt välja mitu Euroopa hindamisdokumenti. Need paralleelsed hindamisdokumendid, kui need lubataks vastu võtta, põhjustaksid konkureerivatele toodetele tõsiseid raskusi, segadust deklareeritud toimivuse osas ja nõutust toodete kasutajate seas. Euroopa hindamisdokumentide selline ülemäärasus soodustab ka EOTA ja komisjoni ressursside – nii rahaliste vahendite kui ka inimressursside – ebaoptimaalset kasutamist.

Sellist lähenemisviisi õigustatakse mõnikord konfidentsiaalsuseeskirjadega, mis on ette nähtud ehitustoodete määruse artikli 20 lõike 1 punktis c ja II lisas nõudena võtta arvesse *„ärisaladuse kaitset ja konfidentsiaalsust“*. Vastuvõetud Euroopa hindamisdokumentidest saavad aga ühtlustatud tehnilised kirjeldused, millel on otsesed ja üleeuroopalised tagajärjed

[25] Euroopa tehnilise tunnustuse suunised ETAG 001, ETAG 004, ETAG 026, ETAG 005, ETAG 015, ETAG 029.

asjaomaste ehitustoodete vahelisele konkurentsile ja nende turustamisele. Seetõttu võetakse konfidentsiaalsussätteid arvesse koos muude kesksete põhimõtetega, mida ainult konfidentsiaalsuse pimesi järgimine võib kahjustada. Liikmesriikide ja EOTAga arutatakse praegu suuniseid Euroopa hindamisdokumentide väljatöötamise korra kohta, et vältida hindamisdokumentide põhjendamatut väljatöötamist, tagades samas konfidentsiaalsuse kaitse.

Üksainus Euroopa tehnilise tunnustuse suunis on 24 % kõigi väljastatud Euroopa tehniliste hinnangute (1 490) aluseks (ETAG 001, mida kasutatakse Euroopa hindamisdokumendina, ja selle suunise põhjal koostatud Euroopa hindamisdokumendid). Kolmteist Euroopa hindamisdokumenti (või hindamisdokumendina kasutatavat suunist) on olnud aluseks rohkem kui sajale Euroopa tehnilisele hinnangule, 49 Euroopa hindamisdokumenti on olnud aluseks vähem kui sajale Euroopa tehnilisele hinnangule ja ülejäänud on olnud aluseks kuni kümnele Euroopa tehnilisele hinnangule.

Lisaks on mõned praegu turul olevad tooted hõlmatud kahe Euroopa tehnilise hinnanguga, näiteks üks kinnituste valdkonda (33. valdkond) kuuluv sisestussüsteem. Selle toote kohta on väljastatud esimene Euroopa tehniline hinnang, mis põhineb Euroopa hindamisdokumendina kasutataval Euroopa tehnilise tunnustuse suunisel ETAG 001-5, ja seejärel teine Euroopa tehniline hinnang, mis põhineb (ainult vastu võetud) Euroopa hindamisdokumendil 331522-00-0601 ja mis käsitleb pisut teistsugust kasutusala.

4.1.8. Takistus VKEdele

Tootjate võimalusel saada CE-märgis EOTA kaudu on oma hind. Ehkki äriühingud ei kanna Euroopa hindamisdokumentide väljatöötamisega seotud kulusid, maksavad nad tehnilise hindamise asutustele Euroopa tehnilise hinnangu väljastamise eest. Makstavad tasud võivad olla märkimisväärsed (24 000–36 000 eurot, lisateavet vt tõhusust käsitlevast punktist 4.2.3) ning mõnikord ei tasu see investeering end suurema turunõudluse kaudu ära. Lisaks ei ole tootjal garantiid, et talle väljastatud Euroopa tehnilise hinnangu aluseks olevat Euroopa hindamisdokumenti ei asendata mingil ajal uuema versiooniga pärast mõne teise tootja taotlust muudatuste tegemiseks, mis võib põhjustada lisakulusid.

Nende kulude kandmine ja selliste riskide võtmine on VKEde jaoks keeruline, eriti Euroopa tehnilise tunnustuse suuniste põhjal koostatud Euroopa hindamisdokumentide valdkonnas, arvestades, et need on suurima osa Euroopa tehniliste hinnangute aluseks ja puudutavad seega suurimat osa asjaomastest tootjatest.

Mõned uuringus küsitletud tootjate vastused osutasid sellele, et suuremad tootjad võivad kasutada EOTA pakutavat võimalust CE-märgise saamiseks viisil, mis annab neile konkurentide ees konkurentsieelise[26].

4.1.9. EOTA ja tehnilise hindamise asutuste tulemuslikkus Euroopa hindamisdokumentide ja Euroopa tehniliste hinnangute väljastamisel

Euroopa tehniliste hinnangute vorm võeti vastu 2013. aasta oktoobris ja Euroopa hindamisdokumentide vormi viimistlemine viidi lõpule 2015. aasta märtsis. Vaatamata nendele varastele saavutustele ei ole valdav osa Euroopa hindamisdokumentidest II lisas sätestatud tähtaegade jooksul valminud.

[26] Vt uuringu lk 44.

Praegu on väljatöötamisel IT-vahend, et parandada EOTA ja komisjoni vahelist teabevahetust (tähtaegadest teavitamiseks, Euroopa hindamisdokumentide väljatöötamise kõigi etappide registreerimiseks, võimalikest viivitustest teatamiseks jne) ning tagada andmebaasi NANDO[27] automaatne uuendamine Euroopa hindamisdokumendi kohta viite avaldamisel.

Arvestades ehitustoodete määruse II lisas sätestatud menetlust ja artikli 4 lõikes 1 sätestatud tingimusteta kohustust, võib tootele CE-märgise andmine sellise Euroopa hindamisdokumendi alusel, mille kohta pole veel viidet avaldatud, olla põhjendatud. Seadusandjate eesmärk oli võimaldada kohandada Euroopa hindamisdokumendi kavandit pärast esimese Euroopa tehnilise hinnangu väljastamist ja vältida Euroopa tehnilise hinnangu protsessiga seotud viivitusi järgmiste tootjate puhul. Seevastu juhtudel, kui Euroopa hindamisdokument lükatakse tagasi ja selle kohta viidet ei avaldata, võidakse väljastatud Euroopa tehnilisel hinnangul põhineva toimivusdeklaratsiooni ja CE-märgise kehtivus kahtluse alla seada. See puudutab 70 Euroopa tehnilist hinnangut ja 31 Euroopa hindamisdokumenti (sealhulgas eelkõige 18 Euroopa tehnilist hinnangut, mille on väljastanud kuus erinevat tehnilise hindamise asutust üheainsa vastuvõetud Euroopa hindamisdokumendi alusel, mis on koostatud vastastikusel mõistmisel põhineva hindamismenetluse põhjal). See tähendab, et tooted on saanud CE-märgise ja nad on turule viidud Euroopa hindamisdokumendi alusel, mis vajab parandamist, enne kui selle kohta saab viite avaldada *Euroopa Liidu Teatajas*.

Lisaks ei ole tootjatel otsest juriidilist kohustust ajakohastada Euroopa tehnilist hinnangut ja CE-märgist pärast Euroopa hindamisdokumendi muutmist, kuid turusurve sunnib tootjaid seda tegema. Veelgi enam, kui eelmist Euroopa hindamisdokumenti asendav (või Euroopa tehnilise tunnustuse suunist ümber kujundav) uus hindamisdokument sisaldab oluliselt muudetud hindamismeetodeid, toob see kaasa uue Euroopa tehnilise hinnangu väljastamise kohustuse.

Uuring osutab vajadusele muuta II lisa, et kajastada Euroopa hindamisdokumentide väljatöötamiseks ja neile *Euroopa Liidu Teatajas* viitamiseks vajalikke tegelikke kohustusi ja ajakavasid[28].

Suhteliselt suur hulk Euroopa hindamisdokumente lükatakse tagasi või on viite avaldamise ootel peamiselt seetõttu, et EOTAs puudub asjakohane kvaliteedikontroll. Organisatsioonisisene tehniline ja õiguslik pädevus, mille arendamise EOTA on endale ülesandeks võtnud, koos hiljuti välja töötatud kontrollnimekirjaga Euroopa hindamisdokumentide kvaliteedi kontrollimiseks 7. etapis parandavad eeldatavasti märkimisväärselt Euroopa hindamisdokumentide kavandite kvaliteeti ja neile viitamise määra ning lühendavad seega ka tähtaegu. Need parandused oleksid olulised ka Euroopa hindamisdokumentide ülemäärase koostamise vähendamise seisukohast (vt punkt 4.1.7 eespool).

4.2 Tõhusus

Käesolevas punktis hinnatakse, kas oodatud tulemused ja mõjud on saavutatud mõistliku/proportsionaalse hinnaga.

[27] NANDO (*New Approach Notified and Designated Organisations*) on teavitatud ja määratud organisatsioonide infosüsteem, mis on loodud veebisaidi vormis ja võimaldab tootjatel otsida oma toodete puhul teavitatud asutusi. NANDOt kasutatakse ka EOTA tegevuse eesmärkidel, s.t *Euroopa Liidu Teatajas* viidatud Euroopa hindamisdokumentide ja liikmesriikide määratud tehnilise hindamise asutuste loetelude esitamiseks.

[28] Vt uuringu lk 82.

4.2.1. Komisjoni kulud

Komisjoni kulud hõlmavad EOTA-le makstavat iga-aastast toetust ja kulusid, mis on seotud komisjoni talituste panusega Euroopa hindamisdokumentide väljatöötamisse töötajate ja toetava tegevuse näol (spetsiaalsed konsultandid). Need kulud tulenevad üksnes ehitustoodete määrusest, kuna muud siseturgu käsitlevad õigusaktid ei näe ette selliseid alternatiivseid standardimisvõimalusi.

Alates 2016. aastast on EOTA-le makstav toetus püsinud suhteliselt stabiilsena: 2016. aastal 550 000 eurot, 2017. aastal 570 000 eurot[29] ja 2018. aastal 550 000 eurot. 2016. aastal avaldati viide 65-le Euroopa hindamisdokumendile, 2017. aastal 70-le Euroopa hindamisdokumendile ja 2018. aastal 63-le Euroopa hindamisdokumendile. Seega on Euroopa hindamisdokumendi hinnanguline maksumus vahemikus 8 143 eurot (2017. aastal) kuni 8 730 eurot (2018. aastal). Nagu juba mainitud, hõlmab EOTA eelarve nelja erinevat tööpaketti. Kõige kulukam neist on sekretariaat, millele järgnevad Euroopa hindamisdokumentide väljatöötamine (moodustades 34–49 % eelarvest aastatel 2016–2018), koosolekud ja toetavad tegevused.

Komisjoni poolt EOTA üle järelevalve teostamiseks kasutatavad inimressursid moodustavad umbes 1,5 täistööaja ekvivalenti. See näitaja on püsinud stabiilsena, kuigi EOTA on alates 2014. aastast vastu võtnud aina rohkem Euroopa hindamisdokumente (2014. aastal 24, 2018. aastal 93) ning hoolimata sellest, et komisjonil tuleb EOTA poolt vastu võetud Euroopa hindamisdokumentide kohta jätkuvalt teha märkimisväärsel hulgal tehnilisi ja õiguslikke märkusi.

Asjaomane komisjoni talitus on sõlminud ka lepingu konsultandiga, kelle ülesandeks on kontrollida EOTA esitatud Euroopa hindamisdokumentide kavandite kvaliteeti ja vähendada seeläbi talituse koormust (alates 2014. aastast on selle toetuse maksumus olnud 120 000 eurot aastas).

Toetav uuring on osutanud vajadusele siduda toetusleping paremini ehitustoodete määruse eesmärkidega ning tugevdada EOTA rahastamise, Euroopa hindamisdokumentide väljatöötamise rahastamise ja tehnilise hindamise asutuste rahastamise kontrollimise süsteeme.

Komisjon on palunud EOTA-l töötada tehnilise hindamise asutuste jaoks välja ühtne arvete esitamise süsteem, nii et EOTA-le tehnilise hindamise asutuse poolt saadetavatel arvetel kajastuksid iga Euroopa hindamisdokumendi väljatöötamisega seotud tegelikud kulud. Samuti on EOTA kohustunud kasutama Euroopa hindamisdokumentide väljatöötamise või muutmisega seotud kulude hüvitamise realistlikumat ja täpsemat süsteemi, mille aluseks on tehnilise hindamise asutuste tegelik töö igal konkreetsel juhtumil.

4.2.2. Tõhusus väliste osapoolte jaoks

EOTA-lt tuge saavate tootjate kulutasuvuse osas väitsid uuringus küsitletud 26st tootjast 22 (kõik EOTA kliendid), et kaubanduslik kasu ületab vastavuskulusid suurel või väga suurel määral (12 tootja puhul), keskmisel määral (nelja tootja puhul) või vähesel või väga vähesel määral (nelja tootja puhul)[30]. Üldiselt leiavad EOTA kliendid, et Euroopa hindamisdokumentide ja Euroopa tehniliste hinnangute väljastamise aega võiks lühendada

[29] Allikas: Euroopa Komisjoni finantsläbipaistvuse süsteem http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm.
[30] Ülejäänud kaks küsitletut ei täpsustanud, mil määral.

(saadud vastuste kohaselt kulub Euroopa hindamisdokumentide vastuvõtmiseks keskmiselt 16,3 kuud), ja nad kurdavad „turuleviimise viibimise“ üle, kuigi ehitustoodete direktiivi kehtivuse ajaga võrreldes on olukord paranenud. Kui aga vaadata ühtlustatud Euroopa standardi väljatöötamiseks kuluvat aega, on võrdlus tugevasti EOTA pakutava võimaluse kasuks.

Tuginedes üheksa EOTA kliendi esitatud käibeandmetele, leiti uuringus, et siseturul toodete müügist saadav rahaline tulu ületab Euroopa tehnilise hinnanguga seotud vastavuskulusid suhtega 443:1. See arvutus põhineb üheksa tootja toodetest saadud tuludel, mis moodustasid kokku hinnanguliselt 157 miljonit eurot. Valimi väiksuse tõttu on selliste kvantitatiivsete tulemuste representatiivsus siiski väga küsitav ja muud tõendid puuduvad.

Uuringu kohaselt kannavad tootjad Euroopa tehnilise hinnangu hankimisel kulusid kogusummas 40 000–52 000 eurot,[31] kusjuures suurima osa kuludest moodustab tehnilise hindamise asutusele makstav tasu vahemikus 24 500–36 000 eurot (kahe äriühingu esitatud teabe kohaselt oli see tasu 150 000 eurot või suurem)[32].

Uuringus küsitletud 35 tootjast (kõik EOTA kliendid) vastasid 26 tootjat jaatavalt küsimusele, kas nad taotleksid tulevikus uuesti Euroopa tehnilist hinnangut.

4.3 Asjakohasus

Asjakohasus on seotud EOTA pakutava võimaluse eesmärkide (ning EOTA ja tehnilise hindamise asutuste eesmärkide) vastavusega tootjate ja turu vajadustele.

Ehkki ehitustoodete määruses ei viidata sõnaselgelt innovatsioonile kui EOTA eesmärgile, on Euroopa hindamisdokumentide väljatöötamise menetlus suunatud uuenduslikele või uudsetele toodetele, mida standardimisprotsesside kestuse tõttu ei saa hõlmata harmoneeritud standarditega. Komisjoni toetuslepingutes määratletakse tootjate võimalus varustada uued ja sageli uuenduslikud ehitustooted CE-märgisega Euroopa hindamisdokumentide väljatöötamise menetluse ühe oodatava mõjuna. EOTA põhikirja kohaselt hõlmavad organisatsiooni ülesanded laiemat tegevust, mis on seotud ehitustoodete kättesaadavaks tegemise ja kasutamisega ning ehitustööstuses innovatsiooni soodustamisega.

Toetava uuringu kohaselt peavad tehnilise hindamise asutused ja nende kliendid EOTA tegevust asjakohaseks. Nad leiavad, et kuna standardimine ei hõlma kõiki tooteid ega ole kõigi toodete puhul sobiv, on EOTA lähenemisviis asjakohane eelkõige täiesti uute ja tõeliselt uuenduslike toodete puhul, mida sageli nimetatakse EOTA tegevuse põhisisuks. Küsimusele, mil määral vastavad EOTA eesmärgid tehnilise hindamise asutuste vajadustele, vastas 19 asutust 26st „täielikult“ ja neli vastas „enamjaolt“. Sarnane küsimus esitati 37 tootjale, kellest 20 vastas „täielikult“ ja 11 vastas „enamjaolt“.

Siiski ei leidunud tõendeid selle kohta, millist mõju avaldab EOTA tegevus innovatsioonile ehitustööstuses.

EOTA tegevusega hõlmatud ehitustooteid on standardimisega hõlmatud ehitustoodetega võrreldes suhteliselt vähem. Väljastatud Euroopa tehniliste hinnangute arv on oluliselt väiksem kui harmoneeritud standardite alusel välja antud sertifikaatide arv samal

[31] Väiksem arv põhineb käibeandmeid esitanud üheksast äriühingust koosnenud valimil, suurem arv põhineb 45 küsitletud äriühingu esitatud teabel.

[32] Muud kulud on seotud esimese aasta tehaseauditiga (keskmiselt 11 233 eurot) ja inimressurssidega (4 822–6 944 eurot).

ajavahemikul. Kui 31. detsembri 2018. aasta seisuga oli välja antud 6 240 Euroopa tehnilist hinnangut, siis igal aastal väljastatavate sertifikaatide arv küündib miljoniteni.

Lisaks pole valdav enamus Euroopa hindamisdokumentidest välja töötatud täiesti uute ja tõeliselt uuenduslike toodete jaoks. Isegi uuringus osalenud tehnilise hindamise asutused väljendasid kahtlust tõeliselt uuenduslike toodete arvu osas; nende hinnangul on alla 9 % Euroopa hindamisdokumentidest välja töötatud „uute“ toodete jaoks, ülejäänud aga pigem ehitustoodete direktiivi kehtivusajast pärinevate dokumentide alusel (Euroopa hindamisdokumendid, mis on koostatud Euroopa tehnilise tunnustuse suuniste või vastastikusel mõistmisel põhineva hindamismenetluse põhjal).

Tegelikkuses taotlevad tootjad kõige sagedamini Euroopa tehnilist hinnangut CE-märgise lisamiseks toodetele, mis on ehitustöödel tavapäraselt kasutusel ja mille puhul tootja soovib deklareerida põhiomaduse või kasutusotstarbe, mida olemasolev harmoneeritud standard ei hõlma. Seetõttu võib EOTA kaudu pakutavat teenust pidada tootjate jaoks võimaluseks saada turul eelis oma toodetele CE-märgise lisamise kaudu.

Nagu eespool märgitud, on tekkinud olemasolevate Euroopa hindamisdokumentide muutmise asemel uute hindamisdokumentide koostamise tendents, mille tulemuseks on suur hulk väga sarnaseid Euroopa hindamisdokumente. Seetõttu tuuakse turule tooteid, millel on kahe Euroopa tehnilise hinnangu põhjal koostatud kaks toimivusdeklaratsiooni (nt kuna need hõlmavad kahte erinevat kasutusotstarvet), mis kindlasti pole EOTA pakutava alternatiivse võimaluse eesmärk.

Samuti selgus uuringust, et EOTA ei pane piisavalt rõhku uuenduslike toodete CE-märgise toetamisele. See osutab vajadusele toetada tehnilise hindamise asutusi ning anda Euroopa kutseorganisatsioonide kaudu tootjatele selgeid suuniseid Euroopa hindamisdokumentide ja innovatsiooni kohta.

4.4 Sidusus

Käesolevas punktis hinnatakse EOTA süsteemi sisemist sidusust ja kooskõla kogu ehitustoodete määruse süsteemiga.

EOTA toetab tehnilise hindamise asutuste tegevuse koordineerimist ning standardsete Euroopa hindamisdokumentide ja standardsete Euroopa tehniliste hinnangute väljatöötamine on oluliselt kaasa aidanud sisemise kooskõla tagamisele.

Aktiivsuse tase varieerub tehnilise hindamise asutuste vahel suuresti ja uuringus jõuti järeldusele, et parimate tavade väljatöötamise abil oleks võimalik saavutada suuremat sidusust. Nagu eespool märgitud, on tehnilise hindamise asutuste ebapiisava koostöö tagajärjeks ülemääraste Euroopa hindamisdokumentide ja Euroopa tehniliste hinnangute koostamine, mis on enamiku tootjate jaoks kahjulik ja tekitab kasutajates segadust.

Mis puudutab kogu ehitustoodete määruse süsteemi sisemist sidusust, siis EOTA pakutav võimalus täiendab Euroopa Standardikomitee poolt väljatöötatavaid harmoneeritud Euroopa standardeid. Selle analüüsi täiendamiseks tuleb siiski arvesse võtta mitut lisakaalutlust.

Esiteks osutavad kaudsed tõendid sellele, et EOTA pakutava võimaluse ulatuslik kasutus tuleneb peamise võimaluse ehk standardimise ebapiisavusest; nimelt selgub uuringust, et EOTA teenus aitab täita lünka, mis on tingitud ammendavalt harmoneeritud standardite puudumisest või mittetäielikkusest, eriti väikese turuosaga ehitustoodete või mittestandardsete toodete puhul. Seda näib kinnitavat Euroopa hindamisdokumentide ja Euroopa tehniliste

hinnangute arvu jätkuv kasv ning iseäranis asjaolu, et sama hindamisdokumendi alusel on mõnes konkreetses tootevaldkonnas väljastatud väga suurel hulgal tehnilisi hinnanguid.

Teiseks seisnes standardimise selle alternatiivi võimaldamise üks peamisi eesmärke uuenduslike ehitustoodete kiirema turulepääsu soodustamises. Valdavalt ehitustoodete direktiivi kehtivuse ajast pärineva sisuga alusdokumentide kasutamine, Euroopa tehniliste hinnangute koondumine vähestesse tootevaldkondadesse ning murranguliste ja uuenduslike toodete vähesus nende toodete hulgas, mille kohta on antud välja Euroopa tehniline hinnang, näitab, et EOTA pakutav võimalus ei toeta seda eesmärki (või toetab väga vähesel määral).

Samuti osutavad Euroopa hindamisdokumendid, mille alusel on väljastatud suurel hulgal Euroopa tehnilisi hinnanguid ja mida on turul kasutatud väga pikka aega (Euroopa tehnilise tunnustuse suunistena ja Euroopa hindamisdokumentidena), teatavale stabiilsusele, mis peaks viima harmoneeritud standardi väljatöötamise kaalumiseni.

Toetava uuringu käigus küsiti 26-lt tehnilise hindamise asutuselt, kas oleks kasulikum, kui mõned Euroopa hindamisdokumendid kujundataks ümber harmoneeritud standarditeks. Neist 12 vastas „ei“, neli vastas „jah“ ja 10 vastas „ei oska öelda“. Sama küsimus esitati 39 tootjale (kõik EOTA kliendid, kes omavad või on taotlenud Euroopa tehnilist hinnangut). Neist 11 vastas „jah“, 12 vastas „ei“ ja 16 vastas „ei oska öelda“[33].

4.5 Euroopa lisaväärtus

EOTA pakutava võimaluse Euroopa lisaväärtuse hindamiseks tuleb kaaluda, kas liikmesriigi tasandil võetavate meetmetega oleks võinud saavutada sarnaseid või paremaid tulemusi ja mõju.

Uuring näitab, et tehnilise hindamise asutused tunnustavad üldiselt EOTA antavat lisaväärtust nende tegevusele, ehkki nende arvates saaks seda lisaväärtust tõhususe ja tulemuslikkuse suurendamise kaudu kasvatada.

Mis puudutab EOTA pakutavast võimalusest ehitustoodete määruse süsteemile tulenevat Euroopa lisaväärtust, siis uuringu jaoks küsitletud tootjatel ei olnud võimalik esitada veenvat teavet kulude ja tähtaegade kohta, mis kaasneksid alternatiivsete siseriiklike menetlustega. Selle võimaluse puudumisel kohaldataks vastastikust tunnustamist. Sellega võivad kaasneda viivitused ja suuremad kulud seoses ehitustoodete turustamisega mitmes liikmesriigis, mis raskendaksid pääsu siseturule. EOTA pakutava võimaluse peamine eelis seisneb võimaluses anda toodetele CE-märgis harmoneeritud standardi puudumisel.

Tootjad on teatanud ka ootamatutest eelistest väliskaubanduses juhtudel, kui CE-märgist, olenemata sellest, kas see põhineb harmoneeritud standardil või Euroopa hindamisdokumendil, peetakse kvaliteedimärgiks. See kehtib näiteks Euroopas toodetud kinnituste (33. tootevaldkond) kohta, mille tootjatel on konkurentsieelis kolmandatest riikidest pärit konkurentide ees.

Lisaks on mitu kolmandat riiki võtnud vastu mõned Euroopa tehnilise tunnustuse suunised või Euroopa hindamisdokumendid[34] oma tehniliste normidena, mis annab Euroopa äriühingutele rahvusvahelisel turul olulise konkurentsieelise.

[33] Vt uuringu lk 58.

[34] Näiteks kasutatakse Euroopa tehnilise tunnustuse suunist ETAG 001 tehniliste kirjelduste alusena Austraalias, Uus-Meremaal, Ameerika Ühendriikides ja Kanadas.

5. Järeldused

Ehitustoodete määruse artikli 31 lõikes 4 sätestatud seitsme ülesande osas, mida käesolevas aruandes käsitletakse, näitavad tõendid, et ükski ülesanne ei ole täitmata[35] ja et ELi rahaline toetus on põhjendatud.

Analüüsitud perioodil on EOTA toetanud üleminekut ehitustoodete direktiivilt ehitustoodete määrusele, tagades vajaliku paindlikkuse.

Sellele vaatamata on kindlaks tehtud ka rida struktuurseid probleeme.

- EOTA pakutavat võimalust kasutavad vaid vähesed ehitustooteid tootvad äriühingud. Lisaks on EOTA tegevus kõigis kolmes võimalikus mõõtmes (tootevaldkonnad, geograafiline levik ja kaasatud tehnilise hindamise asutused) väga väikese katvusega ning puuduvad märgid selle olukorra paranemisest.
- Kuigi Euroopa hindamisdokumentide kasutamise võimalus oli kavandatud peamiselt uuenduslike toodete kiirema turulepääsu soodustamiseks, ei puuduta valdav enamus Euroopa tehnilisi hinnanguid mitte uuenduslikke tooteid, vaid juba turul olevaid tooteid.
- Kaudsete tõendite põhjal võib kindlalt väita, et EOTA pakutavat võimalust kasutatakse eelkõige standardimissüsteemi ebapiisava toimimise tõttu. Mõningaid Euroopa hindamisdokumente võib pidada isegi standarditeks, mis on välja töötatud alternatiivsel viisil. See on eriti ilmne kinnituste tootevaldkonnas, kus üks Euroopa tehnilise tunnustuse suunis (nüüdseks ümber kujundatud Euroopa hindamisdokumendiks) on olnud aluseks 25 %-le kõigist Euroopa tehnilistest hinnangutest.
- Euroopa hindamisdokumentide väljatöötamise kulud on suured, nagu ka tootjatelt Euroopa tehnilise hinnangu väljastamise eest võetavad tasud. Pakutav võimalus on endiselt kulukas ega ole VKE-sõbralik.

Muud valdkonnad, kus EOTA tegevuse juhtimist võiks parandada

- Tehnilise hindamise asutuste vaheline konkurents on piiratud, kuna ei vahetata hindamisalast oskusteavet ja parimaid tavasid, mis mõnevõrra piirab suurema hulga tehnilise hindamise asutuste osalemist.
- Menetluste vähene koordineerimine, arvestades Euroopa hindamisdokumentide ja tehniliste hinnangute ülemäärast koostamist, ning Euroopa hindamisdokumentide kavandite ebapiisav organisatsioonisisene kvaliteedikontroll tingivad mitmekordse kontrolliprotsessi komisjoni ja EOTA vahel ning toovad kaasa märkimisväärsed viivitused Euroopa hindamisdokumentide lõplikul vastuvõtmisel ja nende kohta *Euroopa Liidu Teatajas* viidete avaldamisel.

Kui tehakse ettepanek ehitustoodete määruse ja ehitustoodete suhtes kohaldatava ühtlustamissüsteemi muutmiseks, tuleks ehitustoodete määruse keskmes olevate ühtlustatud

[35] EOTA ei ole edastanud tähelepanekuid tehnilise hindamise asutuste kohta, kes ei täida oma ülesandeid, kuid puuduvad tõendid, et ta oleks pidanud seda tegema.

tehniliste kirjelduste raames põhjalikult analüüsida EOTA ja tema pakutava võimaluse rolli ning järeldusi tuleks kõrvutada ehitustoodete määruse hindamise järeldustega[36].

[36] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2011. aasta määruse (EL) nr 305/2011 (millega sätestatakse ehitustoodete ühtlustatud turustustingimused ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 89/106/EMÜ) hindamine, SWD(2019) 1770.

Lisa Tootevaldkonnad (allikas: ehitustoodete määruse IV lisa)

Valdkondade koodid	Tootevaldkonnad
1	Betoonvalmistooted / kergbetoontooted / autoklaavitud poorbetoontooted
2	Uksed, aknad, aknaluugid, väravad ja tarvikud
3	Membraanid, sh vedeltooted ja komplektid (niiskus- ja/või aurutõke)
4	Soojusisolatsioonitooted. Isolatsiooni liitkomplektid/süsteemid
5	Ehituses kasutatavad tugiosad. Liigendtapid
6	Korstnad, suitsutorud ja eritooted
7	Kipstooted
8	Geotekstiilid, geomembraanid ja nendega seotud tooted
9	Rippfassaadid / välisvooderdus / kandva tihendiga klaasimine
10	Paiksed tulekustutusvahendid (tulekahjuhäire / tulekahju avastamise, paikse tulekustutuse, tulekahju kontrolli all hoidmise ja suitsutõrje ning plahvatust summutavad tooted)
11	Sanitaarseadmed
12	Liikluskorraldusvahendid: teedevarustus
13	Puitkonstruktsioonid/elemendid ja tarvikud
14	Puidupõhised paneelid ja elemendid
15	Tsement, ehituslubjad ja muud hüdraulilised sideained
16	Betooni sarrus- ja pingestusteras (ja tarvikud). Eelpingestuskomplektid
17	Müüritis ja sellega seotud tooted. Müürikivid, müürisegud, tarvikud
18	Kanalisatsioonitehnilised tooted
19	Põrandad
20	Metallkonstruktsioonid ja tarvikud
21	Sise- ja välisseinte ning lagede viimistlus. Vaheseina tarindite komplektid
22	Katusekatted, katuse pinnas olevad valgusavad, katuseaknad ja tarvikud. Katusekomplektid
23	Tee-ehitustooted
24	Täitematerjalid
25	Ehitusliimid
26	Betooni, müürimördi ja süstmördiga seotud tooted
27	Ruumide kütteseadmed
28	Olmeveega mitte kokku puutuvad torud, mahutid ja tarvikud
29	Olmeveega kokku puutuvad ehitustooted
30	Lehtklaas, profiilklaas ja klaasist seinaplokid
31	Jõu-, kontroll- ja sidekaablid
32	Vuugitihendid
33	Kinnitused
34	Ehituskomplektid, valmiselemendid, monteeritavad elemendid
35	Tule levikut tõkestavad ja tulekaitsetooted. Tuleaeglustid