

25.10.2013

Dnro 4212/2/13

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

RAKENNUSALAN YHDENMUKAISTETTUIJEN TUOTESTANDARDIEN SAATAVUUS KAIKILLA EU:N VIRALLISILLA KIELILLÄ

Eduskunnan oikeusasiamiehen kirje Euroopan oikeusasiamiehelle

Tutkittavanani on ollut kaksi kanteluasiaa, jotka koskivat eurooppalaisiin standardeihin liittyviä kielikysymyksiä. Erityisesti oli kyse 1.7.2013 voimaan tulleen EU:n rakennustuoteasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus nro 305/2011 rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta ym., EUVL L 88/5, 4.4.2011) myötä pakolliseksi tulleiden CE-merkintöjen taustalla olevien yhdenmukaistettujen tuotestandardien saatavuudesta Suomen kansalliskielillä ja siitä, onko jollakin kansallisella taholla velvollisuus huolehtia näiden standardien kääntämisestä kansalliskielille.

Olen antanut päätökseni kanteluihin 15.10.2013 (dnrot 962/4/12 ja 4779/4/12; jäljennös ohessa).

Rakennustuoteasetuksessa muun muassa Euroopan standardointikomitea (CEN) tunnustetaan toimivaltaiseksi organisaatioksi vahvistamaan yhdenmukaistettuja standardeja komission ja tuon organisaation välisestä yhteistyöstä annettujen yleisten suuntaviivojen mukaisesti. Edelleen rakennustuoteasetuksessa todetaan, että eurooppalaiset standardointielimet, kuten CEN, vahvistavat yhdenmukaistettuja standardeja EU:n komission esittämän pyynnön perusteella. Edelleen valmistajien on asetuksen mukaan käytettävä CENin vahvistamia yhdenmukaistettuja standardeja, kun niitä koskevat viitteet on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Standardienkaan voimaantulo ei siten edellytä erillistä kansallista voimaansaattamismenettelyä.

Rakennustuoteasetus siihen liittyvine yhdenmukaistettuine standardeineen on käsitykseni mukaan poikkeus standardisoinnin perusajatuksesta eli siitä, että standardien noudattaminen on vapaaehtoista. Rakennustuoteasetus nimittäin edellyttää, että sen soveltamisalaan kuuluva rakennustuote täyttää sitä koskevan yhdenmukaistetun standardin vaatimukset, ja valmistajan on kiinnitettävä tuotteeseen CE-merkintä, joka osoittaa sen olevan kyseisen standardin mukainen. CE-merkintä on edellytys tuotteen markkinoille saattamiseksi.

Rakennustuoteasetus ja asianomaisen eurooppalaisen standardointitoimielimen komission pyynnöstä vahvistamat rakennustuotealan yhdenmukaistetut standardit muodostavat elimellisesti yhteen kuuluvan rakennusalan toimijoita velvoittavan normikokonaisuuden. Standardit ovat siten ainakin rakennusalalla toimivien näkökulmasta merkityksellisiä normeja. Standardeilla ja niiden saatavuudella eri kielillä on merkitystä esimerkiksi tavaroiden vapaan liikkuvuuden kannalta.

Edellä todetusta huolimatta alussa mainitsemiani kanteluasioita käsitellessäni ei kuitenkaan tullut ilmi normia, jonka mukaan CEN tai mikään muukaan eurooppalainen standardointielin taikka EU:n toimielin julkaisisi pakottavat yhdenmukaistetut standardit kokonaisuudessaan kaikilla EU:n virallisilla kielillä. Käsitykseni mukaan CEN julkaisee standardeja vain englanniksi, ranskaksi ja saksaksi.

Kyse on nyt ensi sijassa EU:n piirissä tehdystä lainsäädännöllisestä valinnasta, johon minulla ei ole kansallisena oikeusasiamiehenä toimivaltaa puuttua. En siten ole päätöksessäni ottanut kantaa esimerkiksi siihen, ovatko esillä olevat standardit sellaisia yleisesti merkittäviä säädöksiä, jotka tulisi EU-säädösten julkaisemista koskevan EU-sääntelyn nojalla julkaista EUVL:ssä kaikilla EU:n virallisilla kielillä, taikka arvioinut asiaa eri jäsenvaltioissa toimivien rakennusalan toimijoiden EU:n perusoikeuskirjassa turvatun yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Kansallisesta perusoikeusnäkökulmasta lähdin päätöksessäni kuitenkin siitä, että julkisen vallan tulee huolehtia, että pakottavia eurooppalaisia standardeja noudattamaan velvolliset tahot saavat Suomessa riittävästi tietoa näiden standardien vieraskielisestä sisällöstä Suomen molemmilla kansalliskielillä tilanteessa, jossa EU:n toimielimet eivät ole tällaisten standardien julkaisemisesta kaikilla EU:n virallisilla kielillä ottaneet vastattavakseen. Tämä on tärkeää, jotta oikeusturva toteutuisi yhdenvertaisesti eivätkä esillä olevat kielelliset tekijät tosiasiallisesti muodostuisi esimerkiksi laillisen elinkeinon esteiksi.

Standardien eri kieliversioiden rajallinen saatavuus voi olla EU-tasolla ongelma myös esimerkiksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 artiklan mukaisen yhdenvertaisuuden ja 21 artiklassa säädetyn kieleen perustuvan syrjinnän kiellon näkökulmasta.

Suomessa kansallinen standardointijärjestö SFS ry yhteistyökumppaneineen aikoo jatkossa kääntää suurimman osan nyt esillä olevista standardeista, ja ainakin osaksi tämä toteutetaan julkisista varoista myönnettävillä avustuksilla. Tästäkään huolimatta näitä käännettyjä standardeja ei kuitenkaan voida kansallisesti julkaista samalla tavoin vapaasti kuin muita kansallisia säädöksiä. Saamani selvityksen mukaan standardointijärjestön tekijänoikeudet nimittäin estävät niiden maksuttoman vapaan julkaisemisen ja jakelun.

Asiaan ei jäsenvaltioiden kansallisin toimenpitein näyttäisi olevan mahdollista enemmälti vaikuttaa. Mielestäni tällainen tilanne on perusoikeuksien näkökulmasta hyvin ongelmallinen. Asialla on myös yleisempää merkitystä standardisoinnin roolin kasvaessa EU-lainsäädännössä.¹

Edellä todetun johdosta saatan kunnioittavasti esillä olevan asian tiedoksenne ja mahdollisia toimenpiteitänne varten.

- - -

¹ Ks. aiheesta laajemmin esim. *Rob van Gestel ja Hans-W. Micklitz*: European integration through standardization: How judicial review is breaking down the club house of private standardization bodies. *Common Market Law Review* 50: 145–182, 2013.

AVAILABILITY IN ALL EU OFFICIAL LANGUAGES OF HARMONISED PRODUCT STANDARDS FOR THE CONSTRUCTION SECTOR

The Parliamentary Ombudsman's letter to the European Ombudsman

I have been investigating two complaint matters concerning language issues relating to European standards. Of particular relevance in the matter was the availability in Finland's national languages (Finnish and Swedish) of the harmonised product standards in the background of the CE markings that became mandatory with the EU Construction Products Directive (REGULATION (EU) No 305/2011 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL laying down harmonised conditions for the marketing of construction products, etc, EUVL L 88/5, 4.4.2011) that entered into force on 1.7.2013 and whether some or other national instance was obliged to ensure the translation of these standards into the national languages.

I issued my decision on the complaints on 15.10.2013 (case nos. 962/4/12 and 4779/4/12; copy appended).

The European Committee for Standardisation (CEN) is one of the bodies named in the Construction Products Directive as an organisation with the competence to confirm harmonised standards in accordance with the general guidelines issued to regulate cooperation between the Commission and that organisation. It is further stated in the Construction Products Directive that European standardisation bodies, such as CEN, will confirm harmonised standards on the basis of a request presented by the EU Commission. In addition, the Regulation states that manufacturers must use harmonised standards confirmed by CEN when the references relating to them have been published in the Official Journal of the European Union. Thus the entry into force of the standards does not require a separate national procedure to bring them into force.

The Construction Products Directive and the harmonised standards associated with it are, in my view, an exception to the basic idea in standardisation, i.e. that compliance with standards is voluntary. Namely, the Construction Products Directive requires that a construction product included within the scope of its application meets the requirements of the harmonised standard relating to it, and the manufacturer must attach a CE marking to the product to show that it is in accordance with the standard in question. A CE marking is a prerequisite for placing the product on the market.

The Construction Products Directive and the harmonised standards for the construction sector that the competent European standardisation body has confirmed at the request of the Commission form a totality of norms that belong organically together and are binding on actors in the construction sector. Thus the standards are important norms from the point of view of at least those engaged in the construction sector and their availability in various languages is of importance from the perspective of, for example, free mobility of goods.

Despite what has been stated in the foregoing, no norm in accordance with which CEN or any other European standardisation body or EU institution would, on behalf of the Commission, publish, in their entirety and in all of the official EU languages, the obligatory harmonised standards that it has confirmed came to light in the course of my investigation of the complaint matters that I have mentioned in the beginning of this note. In my understanding, CEN publishes standards only in English, French and German.

What is now primarily involved is a legislative choice made within the EU, something in which I as a national ombudsman do not have power to intervene. Thus I have not in my decision adopted a stance on, for example, whether the standards in question are provisions of general importance that should be, under the EU regulations relating to publication of EU statutes, published in all of the official languages in the Official Journal of the European Union, nor assessed the matter from the perspective of the equality that in the EU Charter of Fundamental Rights is guaranteed actors in the construction sector who operate in the various Member States.

Looking at the matter from a national human rights perspective, however, the starting point that I adopted in my decision was that the public authorities must ensure that those parties in Finland who are required to comply with obligatory European standards receive sufficient information in both of Finland's national languages about the contents in foreign languages of these standards in a situation where the EU institutions have not assumed responsibility for publishing standards of this kind in all of the EU official languages. This is important in order for legal safeguards to be implemented on a basis of equality and ensure that the language factors highlighted do not factually constitute, for example, an impediment to a legal livelihood.

The limited availability of different language versions of standards may also be a problem on the EU level from the perspective of, for example, the equality enshrined in Article 20 of the Charter of Fundamental Rights and the prohibition on language-based discrimination that is enshrined in Article 21.

In Finland, the national standardisation organisation SFS ry (the Finnish Standards Association) together with its cooperation partners intends in the future to translate the greater part of the standards now in question, and at least in part this will be done using grants provided from public funds. Even despite this, however, these translated standards cannot be published nationally and cost-free in the same way as other national provisions. According to a report I have received, namely, the standardisation organisation's copyright prevents their cost-free publication and distribution.

It would not appear possible to influence this matter to any extent through national measures. In my opinion, a situation of this kind is very problematic from the perspective of fundamental rights. This matter is also of more general importance because of the enhanced role of standardization in EU law making.¹

Arising from the above, I respectfully draw the matter to your attention for your information and any measures on your part.

¹ Concerning this theme see for example *Rob van Gestel and Hans-W. Micklitz*: European integration through standardization: How judicial review is breaking down the club house of private standardization bodies. *Common Market Law Review* 50: 145–182, 2013.