



V Bruselu dne 7.7.2016
COM(2016) 445 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o provádění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011 ze dne 9. března 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh a kterým se zrušuje směrnice Rady 89/106/EHS

Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011 ze dne 9. března 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh a kterým se zrušuje směrnice Rady 89/106/EHS

1. Úvod

Nařízení o stavebních výrobcích¹ nahradilo dřívější směrnici o stavebních výrobcích, kterou se stanovovaly harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh v EU. Nařízení o stavebních výrobcích se uplatňuje v plném rozsahu od července 2013.

Tato zpráva Evropskému parlamentu a Radě podle čl. 67 odst. 2 nařízení o stavebních výrobcích předkládá informace o stavu provádění nařízení o stavebních výrobcích, včetně získaných zkušeností, míry dosažení cílů nařízení o stavebních výrobcích a problémů, u kterých je třeba zajistit zlepšení.

Věcné důkazy, o které se tato zpráva opírá, pocházejí ze zpráv členských států a zúčastněných stran předkládaných Komisi, z pravidelné zpětné vazby obdržené z členských států a od hlavních zúčastněných stran, zejména prostřednictvím poradní skupiny, Stálého výboru pro stavebnictví a skupiny správní spolupráce v oblasti dozoru nad trhem (AdCo-CPR) a z externí studie vypracované v červenci 2015 pod názvem „Analýza provádění nařízení o stavebních výrobcích“².

Tato zpráva se nezabývá problémy již zahrnutými do zvláštních studií, zpráv vypracovaných Komisí a zpráv, které mají být vypracovány později v průběhu tohoto roku. Jedná se mimo jiné o zprávu z roku 2014 o nebezpečných látkách³, zprávu o výkonu přenesených pravomocí přijatou v roce 2015⁴ a připravovanou zprávu o financování Evropské organizace pro technické schvalování (EOTA), která má být předložena 1. ledna 2017⁵.

Obdobně jsou soudržnost právních předpisů EU vztahujících se na odvětví stavebnictví, včetně nařízení o stavebních výrobcích, i související náklady a přínosy pro tento sektor předmětem odvětvové kontroly účelnosti plánované na rok 2017. Pokud jde o ekonomický dopad nařízení o stavebních výrobcích, byla zahájena studie, jejíž výsledky by podle předpokladů měly být k dispozici v létě 2016.

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011 ze dne 9. března 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh a kterým se zrušuje směrnice Rady 89/106/EHS, Úř. věst. L 88, 4.4.2011, s. 5.

² <http://bookshop.europa.eu/en/analysis-of-the-implementation-of-the-construction-products-regulation-pbET0415686/>, <http://bookshop.europa.eu/en/analysis-of-the-implementation-of-the-construction-products-regulation-pbET0415688/>, <http://bookshop.europa.eu/en/analysis-of-the-implementation-of-the-construction-products-regulation-pbET0115716/>.

³ COM(2014)511, 7.8.2014, podle čl. 67 odst. 1.

⁴ COM(2015)449, 16.9.2015, podle čl. 61 odst. 1.

⁵ V souladu s čl. 34 odst. 2 nařízení o stavebních výrobcích.

2. PŘÍSTUP NAŘÍZENÍ O STAVEBNÍCH VÝROBCÍCH

Cíle nařízení o stavebních výrobcích

Hlavní cíl nařízení o stavebních výrobcích zůstává stejný jako v případě směrnice o stavebních výrobcích, tj. zajistit lepší fungování jednotného trhu a zlepšit volný pohyb stavebních výrobků v EU prostřednictvím stanovených harmonizovaných podmínek pro uvádění stavebních výrobků na trh.

Nařízení o stavebních výrobcích má rovněž konkrétní operativní cíle: zjednodušení stávajícího systému⁶, objasnění použitých koncepcí a vymezených pojmů a zvýšení důvěryhodnosti celé struktury. Všechny tyto cíle rovněž přispívají k naplňování politiky EU týkající se malých a středních podniků, jejímž účelem je zajistit pro malé a střední podniky, zejména pak mikropodniky, rovné podmínky.

Přístup nařízení o stavebních výrobcích přispívá k naplňování strategie Evropské unie nazvané „Evropa 2020“⁷ a k dosažení cílů akčního plánu „Stavebnictví 2020“⁸, zejména pak udržitelné konkurenceschopnosti odvětví stavebnictví a jeho podniků.

Fungování nařízení o stavebních výrobcích

Systém vycházející z nařízení o stavebních výrobcích harmonizuje podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh, neboť vytváří společný technický jazyk, který slouží k vymezení základních charakteristik s ohledem na naplňování harmonizovaných technických specifikací: harmonizovaných norem a evropských dokumentů pro posuzování. Mají pokrývat oblast základních požadavků na stavby⁹. Vztahuje-li se na stavební výrobek harmonizovaná norma¹⁰ nebo je-li pro něj vystaveno evropské technické posouzení, vypracuje výrobce prohlášení o vlastnostech a připojí k výrobku označení CE.

Nařízení o stavebních výrobcích se ve své snaze o konsolidaci jednotného trhu pro stavební výrobky již nezaměřuje na obecné zásady původně stanovené v nařízení Rady o novém přístupu k technické harmonizaci a normalizaci¹¹ a následně pozměněné rozhodnutím č. 768/2008/ES o společném rámci pro uvádění výrobků na trh¹². Hlavní rozdíly jsou následující:

- Rozdělení pravomocí mezi EU a členskými státy: EU se zabývá pravidly pro přístup na jednotný trh. Členské státy nesou odpovědnost za požadavky v oblasti bezpečnosti, životního prostředí a energie vztahující se na stavby.
- Harmonizované podmínky pro uvádění na trh: namísto harmonizace stavebních výrobků nebo požadavků vztahujících se na stavební výrobky se právní předpisy EU (nařízení o stavebních výrobcích) omezují na vytvoření harmonizovaných podmínek pro uvádění těchto výrobků na trh. Harmonizované technické specifikace mají

⁶ Nařízení o stavebních výrobcích bylo tudíž uvedeno v průběžném programu Komise, pokud jde o aktualizaci a zjednodušení *acquis communautaire*, a v roce 2014 zařazeno do programu REFIT (Program pro účinnost a účinnost právních předpisů).

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

⁸ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, „Strategie pro udržitelnou konkurenceschopnost odvětví stavebnictví a jeho podniků“, COM(2012) 433, 31.7.2012.

⁹ Viz příloha I nařízení o stavebních výrobcích.

¹⁰ V souladu s vymezením v čl. 2 odst. 1 nařízení o stavebních výrobcích.

¹¹ Nařízení Rady ze dne 7. května 1985, Úř. věst. C 136 ze dne 4.8.1985.

¹² Úř. věst. L 218, 13.8.2008, s. 82.

usnadnit volný oběh stavebních výrobků a umožnit hospodářským subjektům plně využívat výhod jednotného trhu.

Díky společnému technickému jazyku mohou odborníci, orgány veřejné správy a uživatelé stavebních výrobků získat spolehlivé informace umožňující porovnat vlastnosti výrobků. K dalším výhodám patří následující:

- výrobky je nutné testovat pouze jednou v souladu s harmonizovanou normou nebo evropským dokumentem pro posuzování;
- vnitrostátní orgány mohou s odkazem na harmonizované normy nebo evropské dokumenty pro posuzování stanovit požadavky týkající se vlastností;
- uživatelé stavebních výrobků mohou lépe vymezit svoje požadavky týkající se vlastností;
- dozor nad trhem se může spolehnout na jednu společnou strukturu informací.

Obecné informace o provádění nařízení

Vzhledem k tomu, že nařízení o stavebních výrobcích přináší novou dokumentaci, postupy a povinnosti, uvedené nařízení stanovuje přechodné období. Nařízení o stavebních výrobcích se v plném rozsahu používá od 1. července 2013, tj. méně než tři roky před vypracováním této zprávy. Jde o jeden z důvodů, proč provádění některých aspektů nařízení o stavebních výrobcích ještě nelze plně posoudit a proč je toto posouzení zčásti předběžné.

V souvislosti s přechodem Komise zahájila informační kampaně, které se převážně zaměřovaly na hospodářské subjekty, zejména malé a střední podniky, ale také na orgány veřejné správy a uživatele stavebních výrobků¹³. Informační kampaně zaměřující se na příslušné členy nebo území vedlo také několik odvětvových sdružení a orgánů veřejné správy.

Celkově byly všechny prvky, které nařízení o stavebních výrobcích vyžadovalo, všemi příslušnými subjekty zavedeny: například po celé Evropě jsou k dispozici oznámené subjekty a subjekty pro technické posuzování¹⁴; v členských státech jsou k dispozici kontaktní místa pro stavební výrobky. Některé aspekty však dosud nebyly realizovány v plném rozsahu a vyžadují další úsilí, čemuž se blíže věnují následující oddíly.

3. PRAVIDLA PRO UVÁDĚNÍ STAVEBNÍCH VÝROBKŮ NA TRH

K uvedení stavebního výrobku na trh v EU je potřeba prohlášení o vlastnostech a označení CE. Používat je musí výrobci výrobků spadajících do harmonizované oblasti¹⁵. Jedná se

¹³ Konference z června 2012, video z roku 2014 a brožura z roku 2015 („Označení ES v případě stavebních výrobků — krok za krokem“, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents?tags=ce-guide>).

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

¹⁵ Podle čl. 4 odst. 1 tato oblast zahrnuje výrobky, na které se vztahují harmonizované normy, a výrobky, pro které bylo vydáno evropské technické posouzení.

rovněž o jediný způsob poskytování informací¹⁶ o vlastnostech výrobků ve vztahu k základním charakteristikám¹⁷ vymezeným prostřednictvím nařízení o stavebních výrobcích.

Má-li být systém informování o vlastnostech výrobků zřízený na základě nařízení o stavebních výrobcích efektivní, je nutné jednotné uplatňování. Pravidla týkající se harmonizovaných podmínek pro uvádění stavebních výrobků na trh tudíž musí být stanovena na úrovni EU v nařízení o stavebních výrobcích nebo prostřednictvím uvedeného nařízení. Pokud by orgány veřejné správy v členských státech zvolily svoje vlastní přístupy, poškodilo by to soudržnost a přispělo by to k fragmentaci jednotného trhu.

V rozporu se zásadami nařízení o stavebních výrobcích jsou však v několika členských státech nadále používány národní značky¹⁸. Nejsou povoleny národní *ex-ante* procesy ani ověřování vztahující se k harmonizované oblasti¹⁹. Týká se to také dobrovolných značek bez národního významu, neboť nadměrně brání volnému pohybu stavebních výrobků s označením CE, například jsou-li spojeny s náročnějším systémem posuzování a ověřování stálosti vlastností (AVCP) zavedeným stavebními úřady nebo pojišťovnami či jsou-li spojeny s finančními pobídkami.

Uvedené bylo potvrzeno rozsudkem Soudního dvora EU v případě C-100/13²⁰, ve kterém bylo uvedeno, že členské státy by neměly stanovovat další požadavky. Uplatňování tohoto rozsudku na základě nařízení o stavebních výrobcích a jeho široký záběr napříč všemi harmonizovanými normami potvrzují závaznou povahu společného technického jazyka. Vzhledem k tomu, že harmonizovaný systém vytvořený v nařízení o stavebních výrobcích nebo prostřednictvím uvedeného nařízení je považován za úplný,²¹ není ponechán žádný prostor pro jiné systémy zabývající se uváděním stavebních výrobků na trh v harmonizované oblasti. Komise tudíž požádala všechny členské státy o sladění národních systémů s těmito zásadami a pozorně sleduje změny, které členské státy provádějí.

Dalším důležitým problémem při provádění nařízení, který identifikovala celá řada zúčastněných stran, je to, že se značně překrývají informace vyžadované v prohlášení o vlastnostech a v označení CE, což představuje další administrativní a finanční zátěž. Na základě pružného výkladu čl. 9 odst. 2 by značka CE mohla obsahovat pouze nejdůležitější informace a další informace by mohly být uvedeny v prohlášení o vlastnostech. Prohlášení o vlastnostech by bylo buď uváděno v papírové podobě přiložené k výrobku, elektronicky nebo prostřednictvím internetové stránky. Tím by se mohla zmírnit zátěž, kterou to představuje pro výrobce, a mohlo by to přispět k naplňování cílů nařízení o stavebních výrobcích, pokud jde o zjednodušení. Komise nadále podporuje takové zjednodušené a pružné řešení, neboť se tím rovněž zajišťuje právní jistota pro výrobce, kteří nechtějí různé výklady na úrovni členských států.

4. KONTAKTNÍ MÍSTA PRO STAVEBNÍ VÝROBKÝ

¹⁶ Po přijetí nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 157/2014 ze dne 30. října 2013 o podmínkách týkajících se zpřístupňování prohlášení o vlastnostech stavebních výrobků na internetové stránce mohou výrobci prohlášení o vlastnostech zpřístupňovat elektronicky. Jde o důkaz toho, že tento přístup je v příslušném odvětví používán a vnímám pozitivně.

¹⁷ Srov. čl. 4 odst. 2 nařízení o stavebních výrobcích.

¹⁸ Značky (či obecněji postupy vytváření *ex-ante* požadavků pro výrobce) s národním významem.

¹⁹ Oblast základních požadavků týkajících se staveb podle přílohy I nařízení o stavebních výrobcích.

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

²¹ Viz odst. 62 rozsudku v případě C-100/13.

Kontaktní místa pro stavební výrobky zřizovaná všemi členskými státy k poskytování informací o vnitrostátních pravidlech fungují a odpovídají na žádosti o informace vznášené subjekty působícími v tomto odvětví. Evropská komise zveřejňuje seznam kontaktních míst pro stavební výrobky a svolává pravidelná jednání těchto kontaktních míst s cílem zajistit odpovídající koordinaci a sdílení osvědčených postupů.

Povědomí o službách nabízených kontaktními místy pro stavební výrobky však mezi subjekty působícími v tomto odvětví zůstává relativně nízké a působení těchto kontaktních míst vyvolává určité otázky ohledně doby odezvy a kvality poskytovaných informací.

Komise zvažuje způsoby, jak situaci zlepšit, včetně iniciativy nazvané Jednotná digitální brána (Single Digital Gateway), jejímž účelem je zefektivnit stávající platformy na úrovni EU a národní platformy poskytující informace a služby týkající se práv souvisejících s jednotným trhem.

Souběžně s iniciativami Komise musí členské státy i nadále přispívat ke zlepšení fungování svých kontaktních míst pro stavební výrobky a ke zvyšování povědomí o těchto kontaktních místech v sektoru stavebnictví.

5. HARMONIZOVANÉ NORMY

Na základě nařízení o stavebních výrobcích je hlavním zdrojem společného technického jazyka v této oblasti 457 existujících harmonizovaných norem citovaných v *Úředním věstníku Evropské unie* a více než 2 000 souvisejících podpůrných norem. Harmonizované normy podle odhadů zatím pokrývají cca 75 až 80 % všech stavebních výrobků. Většina těchto norem začala platit krátce po té, co nabylo plné účinnosti nařízení o stavebních výrobcích, což částečně vysvětluje dojem některých zúčastněných stran, že na základě nařízení o stavebních výrobcích došlo k radikálním změnám.

Na rozdíl od harmonizovaných norem vypracovaných na základě harmonizovaných právních předpisů Unie plně vycházejících z nového právního rámce²² mají harmonizované normy vycházející z nařízení o stavebních výrobcích pouze popsat metody a kritéria posuzování vlastností stavebních výrobků ve vztahu k základním charakteristikám stavebních výrobků. Obecně tedy nestanovují požadavky ohledně samotných vlastností výrobků. Je to důsledkem výše popsaného rozdělení pravomocí mezi EU a členskými státy.

Jedním ze specifíků nařízení o stavebních výrobcích je to, že předpokládá povinné používání harmonizovaných norem výrobci při uvádění stavebních výrobků na trh a orgány členských států při stanovování požadavků ohledně jejich používání²³. To znamená, že všechny zúčastněné strany se mohou opírat o zavedená jednotná pravidla a nemusí k těmto účelům používat jiné (vnitrostátní) nástroje²⁴.

Vzhledem k tomu, že používání harmonizovaných norem je pro stavební výrobky povinné a tyto normy mají velký dopad na trh, je obzvláště důležité, aby harmonizované normy dosahovaly vysoké kvality. Postupy jejich přijímání musí být navrhovány a uplatňovány

²² Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 768/2008 ze dne 9. července 2008 o společném rámci pro uvádění výrobků na trh a o zrušení rozhodnutí Rady 93/465/EHS, Úř. věst. L 218, 13.8.2008, s. 82.

²³ Srov. čl. 4 odst. 2, čl. 8 odst. 3, čl. 8 odst. 6 a čl. 17 odst. 5.

²⁴ Přístup k harmonizovaným normám je důležitou otázkou, což uznává i generální advokát Soudního dvora EU ve svém stanovisku (zejména v odstavci 51) ze dne 28.1.2016 v případě C-613/14. Toto stanovisko rovněž zdůraznilo použitelnost norem v rámci mechanismu harmonizace v EU. Kromě toho evropská veřejná ochránkyně práv nedávno svojí zprávou z 11.12.2015 uzavřela dotaz k tomuto tématu Q2/2013/EIS.

s ohledem na dosažení tohoto cíle. Obzvláště důležité je, aby různé kategorie zúčastněných stran²⁵ byly přiměřeně a spravedlivě zastoupeny a aby byla dodržována pravidla uvedená v čl. 3 odst. 3 a v článku 27 nařízení o stavebních výrobcích týkající se zavedení nových tříd nebo mezních úrovní vlastností. U těchto dvou aspektů se nabízí prostor ke zlepšení.

Vzhledem k tomu, že většina harmonizovaných norem pochází z doby, kdy byla uplatňována směrnice o stavebních výrobcích, a všechny tyto směrnice byly vypracovány na základě pověření vydaných za účelem normalizace obvykle před 10 až 20 lety, některé normy nyní vyžadují revizi v souladu s technickým vývojem a vývojem na trhu. Kromě toho dosud nedošlo k důkladnému osvojení všech specifických rysů nařízení o stavebních výrobcích. Přechod ze směrnice k nařízení o stavebních výrobcích vyžadoval, aby se zúčastněné strany, evropské normalizační organizace a úřady v členských státech naučily přejímat tyto nové rysy a přenést je do harmonizovaných norem. Tento proces byl zahájen s určitým zpožděním a příslušná úprava teprve probíhá.

Tyto okolnosti vyžadují větší sledování a dohled ze strany Komise. V důsledku toho významný počet nominovaných harmonizovaných norem není v *Úředním věstníku Evropské unie* uveden, dokud nejsou provedeny příslušné úpravy nebo dokud nedojde k přijetí aktů v přenesené pravomoci s cílem zahrnout příslušné třídy a/nebo mezní úrovně. Průběžná spolupráce s poradci z Evropského výboru pro normalizaci (CEN) bude zásadní při zlepšování situace před tím, než jsou harmonizované normy předloženy Komisi za účelem zveřejnění referenčních údajů v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Přestože nařízení o stavebních výrobcích nepřineslo rozsáhlé změny obecného rámce pro harmonizované normy v této oblasti, zúčastněné strany nedávno požadovaly rychlejší a efektivnější proces normalizace, kdy by normy lépe reagovaly na potřeby uživatelů. Úplnost harmonizovaných norem vycházejících z nařízení o stavebních výrobcích, kterou potvrdil Soudní dvůr EU v případě C-100/13 zmíněném výše²⁶, ještě vyžaduje přizpůsobení celé řady norem²⁷. Kromě toho musí být předkládány nové nebo revidované normalizační požadavky²⁸ a musí být dořešeny harmonizační normy dosud nevyhlášené v *Úředním věstníku EU*. Toho všeho lze dosáhnout pouze prostřednictvím rozšířené spolupráce mezi CEN, členskými státy, subjekty působícími v tomto odvětví, Komisí a příslušnými zúčastněnými stranami, zejména pak prostřednictvím společné iniciativy v oblasti normalizace²⁹.

6. EVROPSKÁ ORGANIZACE PRO TECHNICKÉ SCHVALOVÁNÍ (EOTA)

V případě produktů, u kterých nelze vlastnosti posuzovat zcela na základě harmonizovaných norem, nařízení o stavebních výrobcích³⁰ stanovuje zvláštní postupy zahrnující žádost výrobců o evropské technické posouzení a vypracování a přijetí evropských dokumentů pro posuzování Evropskou organizací pro technické schvalování, organizací subjektů pro technické posuzování.

²⁵ Viz čl. 17 odst. 2 nařízení o stavebních výrobcích.

²⁶ Viz poznámka pod čarou 16.

²⁷ Zejména v souvislosti s určitými základními požadavky týkajícími se staveb.

²⁸ Vzhledem k tomu, že změny stávajících norem by měly být prováděny na základě zkráceného postupu pro udělování pověření.

²⁹ Rozhodnutí Komise ze dne 1. června 2016 o schválení a podepsání společné iniciativy v oblasti normalizace, C(2016)3211.

³⁰ Srov. čl. 19 odst. 1 vymezující rozsah těchto činností.

Bylo dosaženo cílů Evropské organizace pro technické schvalování vymezených v nařízení o stavebních výrobcích a vyplývajících ze zkušeností a kritiky směrnice o stavebních výrobcích: zkrátit a zjednodušit postupy, snížit náklady vznikající výrobcům a zajistit větší transparentnost těchto postupů. Prvním krokem při přechodu od schvalování výrobků k pouhému posuzování jejich vlastností bylo zavedení souboru zásad³¹, které byly následně rozpracovány v konkrétní postupy pro navrhování a schvalování evropských dokumentů pro posuzování³². Dodržování těchto zásad bylo v pořádku díky většímu zapojení dotčených výrobců a Komise do těchto postupů.

Od listopadu 2011 většina členských států určila s využitím elektronických nástrojů Komise a v souladu s přísnými kritérii stanovenými v nařízení o stavebních výrobcích a na základě uvedeného nařízení subjekty pro technické posuzování³³. Žádosti o evropské technické posouzení a tudíž i přípravu návrhu evropských dokumentů pro posuzování vyřizuje zejména omezený počet subjektů pro technické posuzování.

Přechod ze směrnice k nařízení o stavebních výrobcích však zatím není dokončen. Téměř 90 % evropských technických posouzení vydaných na základě nařízení o stavebních výrobcích dosud vychází z pokynů pro evropská technická schválení, které slouží jako evropský dokument pro posuzování³⁴. Zásady, kterými se tyto postupy řídí, byly dohodnuty s Evropskou organizací pro technické schvalování a musí být dodržovány, aby se předešlo případným komplikacím zejména pro dotčené výrobce. Probíhá přeměna pokynů pro evropská technická schválení v evropské dokumenty pro posuzování, a to počínaje těmi nejčastěji používanými³⁵. Evropská technická schválení vydaná na základě směrnice o stavebních výrobcích (do 30. června 2013) mohou výrobci používat jako evropská technická posouzení až do konce jejich platnosti (maximálně pět let, tj. potenciálně do 30. června 2018)³⁶.

Změna paradigmatu v rámci subjektů pro technické posuzování ze „schvalování výrobku“ na „posuzování vlastností“ je hlavní výzvou, pokud jde o správné provádění ustanovení nařízení o stavebních výrobcích upravujících navrhování a přijímání evropských dokumentů pro posuzování. Po přijetí prováděcího nařízení Komise (EU) č. 1062/2013 o formátu evropského technického posouzení pro stavební výrobky³⁷ se Evropská organizace pro technické schvalování a Komise dohodly na zásadách, kterými se bude řídit navrhování evropských dokumentů pro posuzování, a na základě zkušeností získaných v těchto procesech vypracovaly podrobné pokyny³⁸. Uvedené umožnilo první zveřejnění odkazů na evropské dokumenty pro posuzování v Úředním věstníku v červenci 2015³⁹.

Evropská organizace pro technické schvalování neinformovala Komisi o nutnosti řešit jakékoliv neshody mezi subjekty pro technické posuzování podle článku 23 nařízení

³¹ Srov. článek 20.

³² Srov. čl. 19 odst. 2 a 3 a příloha II nařízení o stavebních výrobcích; srov. rovněž článek 21.

³³ Srov. články 29 a 30 a tabulka 2 v příloze IV nařízení o stavebních výrobcích; pokyny Komise podle čl. 29 odst. 4 byly rovněž řádně sděleny členským státům. Do května 2016 bylo v 25 zemích, včetně tří zemí Evropského sdružení volného obchodu, určeno 50 subjektů pro technické posuzování. Žádný subjekt pro technické posuzování dosud neurčilo šest členských států.

³⁴ Srov. čl. 66 odst. 3 nařízení o stavebních výrobcích.

³⁵ Odkaz na první upravený evropský dokument pro posuzování tohoto druhu byl v Úředním věstníku EU zveřejněn v květnu 2016.

³⁶ Srov. čl. 66 odst. 4 nařízení o stavebních výrobcích.

³⁷ Úř. věst. L 289, 31.10.2013, s. 42-43; tento akt vychází z čl. 26 odst. 3 nařízení o stavebních výrobcích.

³⁸ Srov. článek 24 nařízení o stavebních výrobcích.

³⁹ Do května 2016 bylo v Úředním věstníku zveřejněno 40 evropských dokumentů pro posuzování.

o stavebních výrobcích. To však neznamená, že takové neshody neexistují, zejména pak vzhledem k tomu, že při přijímání evropských dokumentů pro posuzování v rámci Evropské organizace pro technické schvalování došlo ke zpoždění⁴⁰.

Na závěr je tedy možné říct, že články 19, 20, 21 a 24 nařízení o stavebních výrobcích fungují v souladu se stanovenými cíli. Praktický přechod ze směrnice k nařízení o stavebních výrobcích by mohl být rychlejší a stanovené postupy by bylo možné ještě dále zefektivnit. Obecně však lze zlepšení potřebného k zajištění rychlejšího a transparentnějšího dokončení evropských dokumentů pro posuzování dosáhnout bez regulačních návrhů⁴¹.

7. OZNÁMENÉ SUBJEKTY A OZNAMUJÍCÍ ORGÁNY

Důvěryhodnost systému zřízeného na základě nařízení o stavebních výrobcích do značné míry závisí na oznámených subjektech⁴², které musí plnit přísné požadavky, pokud jde o technickou způsobilost, nestrannost a odpovědnost⁴³. Obzvláštní pozornost by měla být věnována jejich nezávislosti, tedy kritériu zdůrazňovanému při přijímání nařízení o stavebních výrobcích. Odpovědnost za postupy pro oznamování a monitorování na vnitrostátní úrovni nesou oznamující orgány určené členskými státy⁴⁴.

Činnosti skupiny oznámených subjektů a jejich podskupin byly podpořeny posíleným regulačním rámcem v nařízení o stavebních výrobcích⁴⁵. Tato koordinace je nezbytná k zajištění jednotného uplatňování stanovených pravidel tak, aby se předešlo občasné kritice kvůli různorodosti postupů v této oblasti.

Větší právní jistoty a soudržnosti bylo dosaženo, kdy byla příloha V nařízení o stavebních výrobcích upravena nařízením Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 568/2014 ze dne 18. února 2014⁴⁶. Uvedené nařízení objasňuje míru zapojení a úlohu oznámených subjektů při posuzování a ověřování stálosti vlastností stavebních výrobků. V důsledku toho oznámené subjekty nyní lépe chápou svoje povinnosti.

Přechod ze směrnice k nařízení o stavebních výrobcích přinesl změnu paradigmatu i v případě oznámených subjektů. Některé z nich se musí ještě přizpůsobit a kromě dalšího vysvětlení svých funkcí plně zohlednit pokrok dosahovaný v případě cílených činností v oblasti certifikace⁴⁷. Uvedené rovněž souvisí s používáním akreditačních norem pro účely oznamování.

Zpětná vazba obdržená v souvislosti s uplatňováním ustanovení nařízení o stavebních výrobcích v této oblasti naznačuje, že některá pravidla by mohla být vymezena přesněji⁴⁸.

⁴⁰ Evropská organizace pro technické schvalování zatím Komisi nenahlásila ani žádné zpoždění při přípravě evropských dokumentů pro posuzování podle přílohy II odst. 6 nařízení o stavebních výrobcích.

⁴¹ Procesní pravidla stanovená v příloze II nařízení o stavebních výrobcích by bylo možné zefektivnit prostřednictvím aktu v přenesené pravomoci (srov. čl. 19 odst. 3 a čl. 60 písm. d)).

⁴² Tyto orgány vykonávají úkoly určené třetím stranám při posuzování a ověřování stálosti vlastností (AVCP) u stavebních výrobků. Do května 2016 bylo oznámeno 623 oznámených subjektů.

⁴³ Požadavky týkající se oznámených subjektů jsou uvedeny v článku 43 nařízení o stavebních výrobcích.

⁴⁴ Srov. článek 40 nařízení o stavebních výrobcích.

⁴⁵ Srov. čl. 43 odst. 11 a článek 55 nařízení o stavebních výrobcích.

⁴⁶ Úř. věst. L 157, 27.5.2014, s. 76-79.

⁴⁷ Na rozdíl od certifikace výrobků se nařízením o stavebních výrobcích a zejména jeho nová příloha V zaměřují na certifikaci stálosti vlastností.

⁴⁸ Srov. zejména články 43, 45 a 46 a čl. 52 odst. 2 a článek 55 nařízení o stavebních výrobcích.

Obdobně by těmto ustanovením⁴⁹ prospělo další přezkoumání toho, zda by se měla distancovat od zásad nového přístupu⁵⁰.

8. MIKROPODNIKY A ZJEDNODUŠENÍ

Ve snaze nastolit pro malé a střední podniky a mikropodniky rovné podmínky nařízení o stavebních výrobcích umožňuje výjimku z povinnosti vypracovat prohlášení o vlastnostech⁵¹ a zjednodušené postupy pro uvádění stavebních výrobků na trh⁵².

V současné fázi provádění nařízení jsou zkušenosti s praktickým používáním většiny z těchto možností ještě omezené, a to s výjimkou pravidel týkajících se zjednodušených postupů pro systémy tříd bez zkoušek, sdílení a kaskádového řazení⁵³. Tato ustanovení jsou tam, kde je to relevantní, často používaná.

Prozatím však neexistují žádné listinné důkazy o používání jiných dotčených možností. To by mohlo znamenat, že dosud nedošlo k předpokládanému zmírnění finanční a administrativní zátěže pro podniky. Zúčastněné strany mimo jiné uvádí následující důvody pro toto omezené uplatňování:

- různorodé postupy a výklady v jednotlivých členských státech;
- nízká informovanost subjektů působících v tomto odvětví o těchto možnostech;
- nejistota ohledně významu hlavních pojmů uvedených v nařízení o stavebních výrobcích;
- problémy s prokazováním „ekvivalence“ a/nebo poskytováním alternativní technické dokumentace;
- pochybnosti ohledně skutečného rozsahu souvisejících finančních úspor;
- obava z nesouhlasu úřadů nebo uživatelů v případě, že postupy nejsou (správně) uplatňovány.

Zejména tyto obavy ovlivnily možnost mikropodniků uplatňovat zjednodušené postupy podle článku 37 tak, jak bylo v regulačním procesu pro nařízení o stavebních výrobcích zamýšleno.

Zdá se, že k dosažení pokroku je potřeba komplexní přístup s dalším rozpracováním stanovených zásad ve snaze lépe naplňovat očekávání malých a středních podniků, zejména pak mikropodniků, působících ve stavebnictví v EU. Komise tento vývoj podpoří projednáním problému na technické platformě.

9. DOZOR NAD TRHEM

V rámci nového právního rámce přijatého v roce 2008 nařízení (ES) č. 765/2008⁵⁴ vytvořilo hlavní administrativní rámec pro dozor nad trhem v členských státech, zatímco rozhodnutí

⁴⁹ Z rozhodnutí č. 768/2008/ES.

⁵⁰ Srov. zejména článek 44, čl. 50 odst. 1, článek 51 a čl. 53 odst. 2 nařízení o stavebních výrobcích.

⁵¹ Článek 5.

⁵² Články 36 až 38. Přičemž mikropodniků se konkrétně týká článek 37.

⁵³ Článek 36.

⁵⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 765/2008 ze dne 9. července 2008, kterým se stanoví požadavky na akreditaci a dozor nad trhem týkající se uvádění výrobků na trh a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 339/93, Úř. věst. L 218, 13.8.2008, s. 30.

č. 768/2008/ES obsahovalo referenční ustanovení o jednotlivých postupech dozoru nad trhem: tato ustanovení měla být vložena do právních předpisů vztahujících se k příslušnému odvětví. Články 56 až 59 nařízení o stavebních výrobcích vztahující se k dozoru nad trhem tudíž do značné míry vycházejí z článků R31 až R34 rozhodnutí č. 768/2008/ES, avšak byly přizpůsobeny příslušnému kontextu. Tyto úpravy by bylo možné vnímat jako dílčí příčinu některých z problémů týkajících se dozoru nad trhem, které byly při provádění nařízení o stavebních výrobcích zaznamenány⁵⁵.

Fungování orgánů dozoru nad trhem v členských státech vychází od nabytí platnosti k 1. lednu 2010 z nařízení (ES) č. 765/2008 a všechny členské státy tyto orgány pro stavební výrobky řádně zřídily, přestože s odlišnými zdroji a různorodým skutečným dopadem na trh. V posledních několika letech postupně zintenzivnila spolupráce v rámci skupiny správní spolupráce v oblasti dozoru nad trhem, částečně i díky nové finanční podpoře, kterou činnosti této skupiny poskytla EU. Skupina správní spolupráce v oblasti dozoru nad trhem nedávno zorganizovala několik společných akcí souvisejících s dozorem nad trhem a účinně přispěla k rozvoji systému ICSMS⁵⁶, který má lépe sloužit potřebám stavebnictví. Ve snaze zajistit bezpečné používání stavebních výrobků byl rovněž používán systém RAPEX, vytvořený na základě směrnice 2001/95/ES o obecné bezpečnosti výrobků.

Další průběžný rozvoj v rámci skupiny správní spolupráce v oblasti dozoru nad trhem zahrnuje přípravu odvětvového přístupu k posuzování rizik stavebních výrobků. Kromě toho se orgány v členských státech potýkají s aktuálními problémy při uplatňování článků 56 až 58 nařízení o stavebních výrobcích ve snaze související postupy zefektivnit⁵⁷. Uvedený vývoj je velkým přínosem pro budoucí rozhodování o zlepšování dozoru nad trhem v členských státech.

10. ZÁVĚRY, DOPORUČENÍ A DALŠÍ POSTUP

Nařízení o stavebních výrobcích je prováděno pouze po relativně krátkou dobu, takže ještě nebylo dosaženo všech cílů, o jejichž naplnění nařízení o stavebních výrobcích usiluje. Významná část vykazovaných problémů souvisí s obtížemi při provádění a zpožděným přizpůsobováním zúčastněnými stranami. Před přijetím konečných závěrů ohledně fungování uvedeného právního předpisu je potřeba ještě zlepšit jeho provádění, zejména na vnitrostátní úrovni (například jednotný výklad a odstranění překážek bránících volnému pohybu), avšak také ze strany dalších aktérů, např. Evropského výboru pro normalizaci (CEN) a Evropské organizace pro technické schvalování (EOTA). Z tohoto důvodu Komise nepovažuje za vhodné v této fázi navrhopvat změny nařízení o stavebních výrobcích.

Komise si však je jednoznačně vědoma toho, je potřeba pokračovat v dialogu s členskými státy a dalšími zúčastněnými stranami, pozorně sledovat situaci a vymáhat dodržování stávajících pravidel.

V návaznosti na předchozí snahu o vysvětlení a ve snaze dále podpořit odpovídající a jednotné provádění nařízení o stavebních výrobcích by se s důrazem na oblasti

⁵⁵ Dne 13. února 2013 Komise přijala balíček návrhů na zlepšení bezpečnosti spotřebních výrobků a dozoru nad trhem průmyslových výrobků (COM(2013) 75; COM(2013) 78; COM(2013) 76), které nyní čekají na schválení v Evropském parlamentu a Radě.

⁵⁶ Obecný informační systém a systém podpory komunikace pro účely dozoru nad trhem.

⁵⁷ Komise zatím nebyla informována o žádných formálních postupech iniciovaných členskými státy podle těchto článků; podle čl. 56 odst. 2 by tyto informace bylo potřeba předložit na samotném začátku takových postupů.

identifikované v této zprávě mohlo jednat zejména o vypracování dalších výkladových materiálů a doporučení i o opatření v oblasti komunikace a zvyšování informovanosti.

Je zde možnost prostřednictvím norem lépe reagujících na potřeby svých uživatelů díky úzké a účinné spolupráci mezi CEN, členskými státy, subjekty působícími v příslušném odvětví a Komisí dosáhnout rychlejšího a efektivnějšího procesu normalizace.

Pokud jde o Evropskou organizaci pro technické schvalování, bylo by možné zefektivnit procesní pravidla stanovená v příloze II nařízení o stavebních výrobcích a dosáhnout tak prostřednictvím aktu v přenesené pravomoci rychlejšího a transparentnějšího dokončení evropských dokumentů pro posuzování.

V této fázi se Komise domnívá, že je potřeba dále vysvětlit některá ustanovení nařízení o stavebních výrobcích s cílem podpořit jednotné uplatňování, zejména pak následující ustanovení:

- článek 5 upravující výjimky z povinnosti vypracovat prohlášení o vlastnostech;
- článek 6 o obsahu prohlášení o vlastnostech;
- čl. 9 odst. 2 o informacích doplňovaných k označení CE;
- článek 37 o zjednodušených postupech pro mikropodniky;
- článek 38 o zjednodušených postupech pro výrobky vyráběné jednotlivě nebo nesériově;
- články 56-58 o postupech vztahujících se k doзору nad trhem.

Komise hodlá nadále pozorně sledovat provádění uvedeného nařízení s cílem identifikovat další potenciální problémy, které ještě nebyly vyřešeny doplňujícím výkladem.

Komise se zapojí do dalšího dialogu s příslušnými zúčastněnými stranami ohledně problémů zjištěných prostřednictvím technických platforem, který má proběhnout do konce roku 2016. Komise fungování nařízení o stavebních výrobcích přezkoumá v okamžiku, kdy je možné očekávat, že nařízení o stavebních výrobcích dosáhne stádia větší zralosti, a s ohledem na výstupy výše uvedeného dialogu a výsledky nadcházejících souvisejících studií, odvětvových hodnocení a zpráv⁵⁸.

⁵⁸ Například výše uvedené odvětvové kontroly účelnosti, studie o ekonomických dopadech nařízení o stavebních výrobcích, zprávy o financování Evropské organizace pro technické schvalování, iniciativ týkajících se doзору nad trhem a iniciativy Jednotné digitální brány.