



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2016.7.7.
COM(2016) 445 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

**az építési termékek forgalmazására vonatkozó harmonizált feltételek megállapításáról
és a 89/106/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2011. március 9-i
305/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtásáról**

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

az építési termékek forgalmazására vonatkozó harmonizált feltételek megállapításáról és a 89/106/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2011. március 9-i 305/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtásáról

1. BEVEZETÉS

Az építési termékek Európai Unióban történő forgalmazására vonatkozó harmonizált feltételeket megállapító, építési termékekről szóló rendelet¹ (CPR) felváltotta a korábbi építési termékekről szóló irányelvet (CPD). A CPR-t 2013 júliusától alkalmazzák teljes körűen.

A CPR 67. cikkének (2) bekezdése által előírt, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak benyújtandó bizottsági jelentés bemutatja a CPR végrehajtásának állapotát – ideértve az eddig szerzett tapasztalatokat –, valamint a CPR célkitűzései megvalósításának helyzetét és a még javításra szoruló területeket.

A jelentést alátámasztó tényszerű bizonyítékok a tagállamoktól és az érdekelt felektől a Bizottsághoz beérkezett jelentésekből, a tagállamoktól és a fő érdekelt felektől főleg a tanácsadó csoporton, az építésügyi állandó bizottságon és a piacfelügyelettel foglalkozó közigazgatási együttműködési csoporton (AdCo-CPR) keresztül érkező rendszeres visszajelzésekből, valamint „Az építési termékekről szóló rendelet végrehajtásának elemzése” című, 2015 júliusában készített külső tanulmányból² származnak.

Ez a jelentés nem tárgyalja a konkrét tanulmányokban szereplő kérdéseket, a Bizottság által készített jelentéseket és az ez év során készítendő jelentéseket. Ide tartozik a veszélyes anyagokról szóló 2014. évi jelentés³, az átruházott jogkörökről szóló, 2015-ben elfogadott jelentés⁴ és a 2017. január 1-jén esedékes, Műszaki Értékelést Végző Szervek Európai Szervezete (EOTA) finanszírozásáról szóló, rövidesen elkészülő jelentés⁵.

Hasonlóképpen az építési ágazatra vonatkozó uniós jogszabályok – köztük a CPR – koherenciájáról, valamint ennek az ágazat vonatkozásában felmerülő költségeiről és előnyeiről várhatóan 2017-ben ágazati célravezetőségi vizsgálatot végeznek. A CPR gazdasági hatását illetően készült egy tanulmány, amelynek eredményeit várhatóan 2016 nyarán teszik közzé.

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2011. március 9-i 305/2011/EU rendelete az építési termékek forgalmazására vonatkozó harmonizált feltételek megállapításáról és a 89/106/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 88., 2011.4.4., 5. o.).

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

³ COM(2014)511, 2014.8.7., a 67. cikk (1) bekezdésében előírtakkal összhangban.

⁴ COM(2015)449, 2015.9.16., a 61. cikk (1) bekezdésében előírtakkal összhangban.

⁵ A CPR 34. cikk (2) bekezdésében előírtakkal összhangban.

2. A CPR SZERINTI MEGKÖZELÍTÉS

A CPR célkitűzései

A CPR legfontosabb célja ugyanaz maradt, mint a CPD-é, vagyis az egységes piac működésének javítása és az építési termékek szabad mozgásának fokozása az Unióban az építési termékek forgalmazására vonatkozó harmonizált feltételek megállapítása által.

A CPR-nek emellett konkrét operatív céljai is vannak, melyek a meglévő rendszer⁶ egyszerűsítése, az alkalmazott fogalmak és meghatározások pontosítása az egész szerkezet hitelességének növelése. Ezek a célkitűzések az Unió kisvállalkozói politikájához is hozzájárulnak, melynek célja az egyenlő versenyfeltételek megteremtése a kkv-k, és különösen a mikrovállalkozások számára.

A CPR megközelítése hozzájárul az Unió „Európa 2020” stratégiájához⁷ és az „Építés 2020”⁸ célkitűzésekhez, azaz az építőipar és az abban működő vállalkozások fenntartható versenyképességéhez.

A CPR működése

A CPR-en alapuló rendszer úgy harmonizálja az építési termékek forgalmazására vonatkozó feltételeket, hogy közös műszaki nyelvet dolgoz ki, amellyel harmonizált műszaki előírásokban – harmonizált szabványokban és európai értékelési dokumentumokban – határozza meg az építési termékek alapvető jellemzőit a termékek teljesítménye tekintetében. Ezek tartalmazzák az építményekkel kapcsolatos alapvető követelményeket⁹. Harmonizált szabvány¹⁰ által szabályozott építési termék esetében, vagy ha a termékre európai műszaki értékelést adtak ki, a gyártónak forgalomba hozatalkor teljesítménynyilatkozatot kell kiállítania és CE jelöléssel kell ellátnia a terméket.

A CPR-nek az építési termékek egységes piacának megszilárdítását célzó fő vonala a műszaki harmonizáció és a szabványosítás új megközelítési módjáról szóló tanácsi határozatban¹¹ eredetileg meghatározott alapelvektől eltérő irányba haladt, és azóta felülvizsgálatra is került a termékek forgalomba hozatalának közös keretrendszeréről szóló 768/2008/EK határozat által¹². A legfontosabb azonosított különbségek a következők:

- Az Unió és a tagállamok közötti hatalommegosztás: az Unió az egységes piachoz való hozzáférés szabályaival foglalkozik. A tagállamok felelősek az építményekre vonatkozó biztonsági, környezetvédelmi és energetikai követelményekért.
- Harmonizált forgalmazási feltételek: az építési termékek vagy a rájuk vonatkozó követelmények harmonizálása helyett az uniós jogszabályok (a CPR) az ilyen termékek forgalmazására vonatkozó harmonizált feltételek megállapítására korlátozódnak. A harmonizált műszaki előírások célja, hogy megkönnyítsék az építési

⁶ A CPR-t ezért feltüntették a Bizottságnak a közösségi vívmányok korszerűsítésére és egyszerűsítésére irányuló gördülő programjában és 2014-ben beépítették a célravezető és hatásos szabályozás programba (REFIT).

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

⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: „Az uniós építőipar és az abban működő vállalkozások fenntartható versenyképességi stratégiája”, COM(2012) 433, 2012.7.31.

⁹ A CPR I. mellékletében felsoroltaknak megfelelően.

¹⁰ A CPR 2. cikkének (1) bekezdése szerint.

¹¹ A Bizottság 1985. május 7-i határozata (HL C 136., 1985.8.4.).

¹² HL L 218., 2008.8.13., 82. o.

termékek szabad forgalomba hozatalát, és lehetővé tegyék a gazdasági szereplők számára, hogy teljes körűen kiaknázhassák az egységes piac előnyeit.

A közös műszaki nyelv megbízható információval látja el a szakembereket, a hatóságokat és az építési termékek felhasználóit az ilyen termékek teljesítményének összehasonlításához. További előnyök például a következők:

- a termékeket csak egyszer kell tesztelni az egyik harmonizált szabvány vagy az egyik európai értékelési dokumentum szerint;
- a nemzeti hatóságok állapíthatják meg a teljesítményi követelményeket a harmonizált szabványok vagy az európai értékelési dokumentumok segítségével;
- az építési termékek felhasználói pontosabban határozhatják meg a teljesítményre vonatkozó igényeiket;
- a piacfelügyelet egy közös információs struktúrára támaszkodhat.

Általános végrehajtás

Mivel a CPR új dokumentációt, eljárásokat és kötelezettségeket vezet be, a rendelet átmeneti időszakot biztosít az átállásra. A CPR csak 2013. július 1-jétől, azaz a jelentés közzétételéhez képest kevesebb mint három éve alkalmazandó teljes körűen. Ez az egyik oka annak, hogy a CPR végrehajtásának bizonyos aspektusai még nem vizsgálhatók teljes körűen, amely miatt ez az értékelés részben előzetes értékelésnek tekinthető.

Az átmenet támogatására a Bizottság információs kampányokat indított elsősorban a gazdasági szereplők és különösen a kkv-k, illetve a hatóságok és az építési termékek felhasználói számára¹³. Számos iparági szövetség és hatóság szintén indított információs kampányokat a tagjai vagy a hozzájuk tartozó régiók számára.

Összességében az érintett felek a CPR által előírt valamennyi elemet végrehajtották: például egész Európában működnek bejelentett szervek és műszaki értékelést végző szervek¹⁴, és a tagállamokban építésitemék-információs kapcsolattartó pontok léteznek. Ugyanakkor egyes elemeket nem hajtottak végre teljes körűen és ezek további erőfeszítéseket igényelnek az alábbi fejezetekben ismertetettek szerint.

3. AZ ÉPÍTÉSI TERMÉKEK FORGALMAZÁSÁNAK SZABÁLYAI

Egy építési termék uniós piacon történő forgalomba hozatalához teljesítménynyilatkozat és CE jelölés szükséges. A harmonizált követelmények alá tartozó termékeket gyártók kötelesek ezeket alkalmazni¹⁵. Emellett a nyilatkozat és a CE jelölés az egyetlen módja annak, hogy információt biztosítsanak¹⁶ az építési termékek CPR által meghatározott alapvető jellemzőinek¹⁷ vonatkozásában meghatározott teljesítményéről.

¹³ Egy konferencia 2012 júniusában, egy 2014-es videó és egy 2015-ös brosúra („Építési termékek CE jelölés lépésről lépésre”, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents?tags=ce-guide>).

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

¹⁵ A 4. cikk (1) bekezdése értelmében ide tartoznak a harmonizált szabvány által szabályozott termékek és azok a termékek, amelyek megfelelnek egy, a termék vonatkozásában kiadott európai műszaki értékelésnek.

¹⁶ Az építési termékek teljesítménynyilatkozatának weboldalon való közzétételére vonatkozó feltételekről szóló, 2013. október 30-i 157/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet elfogadását követően a

Ahhoz, hogy a CPR által létrehozott, a termék teljesítményére vonatkozó információs rendszer hatékony legyen, egységes alkalmazás szükséges. Ezért az építési termékek forgalmazására vonatkozó harmonizált feltételeket uniós szinten kell meghatározni a CPR-ben vagy a CPR segítségével. Ha a tagállami hatóságok a saját megközelítésüket alkalmazzák, az akadályozná a következetességet és közreműködne az egységes piac széttöredezésében.

Mindazonáltal számos tagállam továbbra is alkalmaz nemzeti jelöléseket¹⁸ a CPR elvei ellenére. A harmonizált területre vonatkozó nemzeti előzetes eljárások vagy vizsgálatok¹⁹ nem megengedettek. Ugyanez vonatkozik a nemzeti jelentéstartalommal nem rendelkező önkéntes jelölésekre is, mivel ezek jogosulatlanul megakadályozzák a CE jelöléssel ellátott építési termékek szabad mozgását például akkor, ha egy, az épületek ellenőrzése során vagy a biztosítók által meghatározott, a teljesítmény értékelésére és ellenőrzésére szolgáló, szigorúbb rendszerhez kapcsolódnak, illetve ha pénzügyi ösztönzőkhöz fűződnek.

Ezt az Európai Bíróság a C-100/13. számú ügyben hozott ítéletével²⁰ is megerősítette, amelyben kimondta, hogy a tagállamok nem állapíthatnak meg többletkövetelményeket. Az, hogy ez az ítélet a CPR értelmében alkalmazható és valamennyi harmonizált szabványt széles körben lefed, alátámasztja a közös műszaki nyelv kötelező jellegét. Mivel a CPR-ben vagy az által létrehozott harmonizált rendszert kimerítőnek tekintik,²¹ nincs helyük a harmonizált területen belül építési termékek forgalmazásával foglalkozó egyéb rendszereknek. A Bizottság ezért felkérte az összes tagállamot, hogy ezekhez az alapelvekhez igazítsák nemzeti rendszerüket, továbbá szorosan követi az általuk végzett módosításokat.

Az érdekelt felek által azonosított másik kulcsfontosságú végrehajtási probléma a teljesítménynyilatkozat és a CE jelölés által megkövetelt információk közötti jelentős átfedések megléte, amely további adminisztratív és pénzügyi terheket okoz. A 9. cikk (2) bekezdésének rugalmas értelmezése szerint a CE jelölésnek csak a kritikus információkat kell tartalmaznia, és a további információk esetében a teljesítménynyilatkozatra hivatkozhat. A teljesítménynyilatkozatot papíron, elektronikus formában vagy a weboldalon keresztül mellékelnék a termékhez. Ez könnyíthet a gyártók terhein, így teljesíti a CPR egyszerűsítésre irányuló célkitűzéseit. A Bizottság továbbra is az ilyen egyszerűsített és rugalmas megoldásokat támogatja többek között a gyártók jogbiztonságának biztosítása érdekében, akik nem szeretnék tagállamonként eltérő értelmezésekkel foglalkozni.

4. ÉPÍTÉSITERMÉK-INFORMÁCIÓS KAPCSOLATTARTÓ PONTOK

Valamennyi tagállamban építésitermék-információs kapcsolattartó pontok működnek, amelyek a nemzeti szabályokról nyújtanak tájékoztatást, illetve válaszolnak az iparágtól érkező felvilágosítás iránti kérelmekre. Az Európai Bizottság közzéteszi az építésitermék-információs kapcsolattartó pontok jegyzékét, és rendszeres találkozókat szervez közöttük a megfelelő koordináció és a bevált gyakorlatok cseréjének biztosítása érdekében.

gyártók elektronikus formában is rendelkezésre bocsáthatják a teljesítménynyilatkozatot. Egyes bizonyítékok szerint ezt a megközelítést az iparág pozitívnak értékeli és alkalmazza azt.

¹⁷ Vö. a CPR 4. cikkének (2) bekezdésével.

¹⁸ Nemzeti jelentéstartalommal rendelkező jelölések (vagy általánosabban a gyártók számára előzetes követelményeket teremtő eljárások).

¹⁹ A CPR I. melléklete által megállapított, az építményekre vonatkozó alapvető követelmények által lefedett terület.

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 A C-100/13. sz. ügyben hozott ítélet 62. pontja szerint.

Az építésipar-információs kapcsolattartó pontok által nyújtott szolgáltatások ismertsége ugyanakkor viszonylag alacsony az iparágban, és néhányan panaszt emeltek a válaszadás idejéről és az általuk nyújtott tájékoztatás minőségéről.

A Bizottság megvizsgálja a helyzet javítására irányuló lehetséges megoldásokat, például az egységes digitális átjáró nevű kezdeményezés keretében való megoldást, amelynek célja, hogy egyszerűsítse az egységes piaci jogokkal kapcsolatos tájékoztatást és szolgáltatásokat nyújtó meglévő uniós és nemzeti platformokat.

A bizottsági kezdeményezésekkel párhuzamosan a tagállamoknak továbbra is segíteniük kell abban, hogy az építésipar-információs kapcsolattartó pontjaik jobban működjenek és ismertebbé váljanak az építési ágazatban.

5. HARMONIZÁLT SZABVÁNYOK

A CPR értelmében ezen a területen a közös műszaki nyelv legfőbb forrásai az Európai Unió Hivatalos Lapjában (HL) hivatkozott 457 meglévő harmonizált szabvány és a több mint 2000 támogató szabvány. A harmonizált szabványok eddig a becslések szerint az összes építési termék 75–80%-át fedik le. A szabványok nagy része csupán röviddel a CPR hatálybalépését megelőzően vált alkalmazhatóvá, ami részben magyarázatot ad az érdekelt felek azon benyomására, hogy radikális változások történtek a CPR alatt.

A teljes mértékben az új jogszabályi kereten²² alapuló uniós harmonizációs jogszabályok szerint kidolgozott harmonizált szabványokkal ellentétben a CPR-en alapuló harmonizált szabványoktól csak azt várják el, hogy körvonalazzák az építési termékeknek az alapvető jellemzőik vonatkozásában végzett teljesítményértékeléséhez alkalmazott módszereket és kritériumokat. Ezek általánosságban nem állapítanak meg magára a termék teljesítményére vonatkozó követelményeket, ami az Unió és a tagállamok közötti, fent ismertetett hatáskörmegosztásnak köszönhető.

A CPR egyik sajátossága, hogy előírja, hogy a harmonizált szabványok alkalmazása kötelező a gyártókra nézve, amikor forgalomba hozzák építési termékeiket, illetve a tagállami hatóságokra nézve is, amikor megállapítják az ezek használatára vonatkozó követelményeket²³. Ez annyit jelent, hogy minden érdekelt fél támaszkodhat az alkalmazandó egységes szabványokra, és e célból nem kell más (nemzeti) eszközökhöz nyúlnia²⁴.

Mivel az építési termékek esetében kötelező a harmonizált szabványok alkalmazása, és ezek a szabványok számottevő hatást gyakorolnak a piacra, ezért nagyon fontos, hogy magas színvonalat képviseljenek. A szabványok elfogadásának folyamatát e célra összpontosítva kell megtervezni és véghezvinni. Különösen fontos, hogy az érdekelt felek különböző csoportjai²⁵ tisztességes és méltányos módon képviseltethessék magukat, és hogy betartsák a CPR 3.

²² Az Európai Parlament és a Tanács 2008. július 9-i 768/2008/EK határozata a termékek forgalomba hozatalának közös keretrendszeréről, valamint a 93/465/EGK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 218., 2008.8.13., 82. o.).

²³ Vö. 4. cikk (2) bekezdésével, 8. cikk (3) bekezdésével, 8. cikk (6) bekezdésével és 17. cikk (5) bekezdésével.

²⁴ Ahogy azt az Európai Unió Bírósága főtanácsnoka C-613/14. számú, 2016. január 28-i indítványában (pontosabban annak 51. pontjában) is elismerte, a harmonizált szabványokhoz való hozzáférés fontos kérdés. Az indítvány emellett hangsúlyozta annak helytállóságát, hogy a szabványok az uniós harmonizációs mechanizmus részét képezik – Ezen túlmenően az európai ombudsman 2015. december 11-i véleményével nemrégiben zárt le egy, a Q2/2013/EIS. számú, erről a témáról szóló panaszt.

²⁵ Lásd a CPR 17. cikkének (2) bekezdését.

cikkének (3) bekezdésében és 27. cikkében foglalt, az új teljesítményszintek vagy -osztályok létrehozásáról szóló szabályokat. Mindkét területen van még mit javítani.

Mivel a legtöbb harmonizált szabvány a CPD idejére nyúlik vissza, és mindegyiket általában 10–20 évvel ezelőtt kibocsátott szabványosítási megbízások alapján dolgozták ki, néhány közülük a műszaki és piaci fejleményeket figyelembe vevő felülvizsgálatra szorul. Emellett még nem emelték át teljes mértékben a CPR valamennyi egyedi elemét. A CPD és a CPR közötti átmenet miatt az érdekelt feleknek, az európai szabványügyi szervezeteknek és a tagállami hatóságoknak meg kellett tanulniuk beépíteni az új elemeket és áttemelni őket a harmonizált szabványokba. A folyamat kezdete némi késedelmet szenvedett, és az áttemelés még most is tart.

Ezek a körülmények a Bizottság általi szigorúbb nyomon követést és felügyeletet tettek szükségessé. Ebből következően számos harmonizált szabványt nem említene a Hivatalos Lapban a megfelelő kiigazításokat vagy a teljesítményszintek és/vagy -osztályok beemeléséről szóló felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadását megelőzően. Az Európai Szabványügyi Bizottság (CEN) tanácsadóival való folyamatos együttműködés elengedhetetlen lesz a helyzet javításához, mielőtt a hivatkozásaik Hivatalos Lapban való közzététele céljából bemutatják a Bizottságnak a harmonizált szabványokat.

Habár a CPR az ezen a területen meglévő harmonizált szabványok általános keretén nem végzett nagy változásokat, az érdekelt felek nemrégiben gyorsabb és ésszerűbb szabványosítási folyamatot követeltek, amelyben a szabványok jobban reagálnak a felhasználói igényekre. A CPR-en alapuló harmonizált szabványok – az Európai Bíróság fent említett C-100/13. számú ügyben hozott ítélete²⁶ által megerősített – kimerítő jellege miatt néhány szabvány még mindig átalakításra vár²⁷. Ezen túlmenően új vagy felülvizsgált szabványosítási kérelmeket kell megválaszolni²⁸, és a Hivatalos Lapban még nem közzétett harmonizált szabványokkal kapcsolatos jelenlegi ügghátralékot le kell küzdeni. Mindezek kizárólag a CEN, a tagállamok, az iparág, a Bizottság és az érdekelt felek szoros együttműködésével érhetők el, nevezeten a szabványosításra vonatkozó közös kezdeményezés²⁹ útján.

6. MŰSZAKI ÉRTÉKELÉST VÉGZŐ SZERVEK EURÓPAI SZERVEZETE (EOTA)

Olyan termékek esetében, amelyek teljesítményét nem lehet teljes mértékben valamely meglévő harmonizált szabvány alapján értékelni, a CPR³⁰ konkrét eljárásokat határoz meg, amely magában foglalja a gyártók európai műszaki értékelésre vonatkozó kérelmét és az európai értékelési dokumentumoknak a műszaki értékelést végző szervek szervezete, az EOTA általi kidolgozását és elfogadását.

Az EOTA CPR-ben meghatározott és a CPD tapasztalataiból és bírálatából származó szakpolitikai céljai megvalósultak, melyek a következők: az eljárások egyszerűsítése és rövidítése, a gyártók költségeinek csökkentése és ezen eljárások átláthatóbbá tétele. Ahhoz, hogy eljussunk a termékek engedélyének kiállításától csupán a teljesítményük értékeléséig,

²⁶ Lásd a 16. lábjegyzetet.

²⁷ Különösen az építményekre vonatkozó egyes alapvető követelményekről szólók.

²⁸ Mivel a meglévő szabványok módosításait a rövidített megbízási eljárással kell végrehajtani.

²⁹ A Bizottság 2016. június 1-i határozata a szabványosításra vonatkozó közös kezdeményezés elfogadásáról és aláírásáról, C(2016)3211.

³⁰ Vö. a 19. cikk (1) bekezdésével, amely meghatározza ezeknek a tevékenységeknek a körét.

első lépésként egy sor alapelvet³¹ kellett meghatározni, amelyeket ezután az európai értékelési dokumentumok egyedi kidolgozási és elfogadási folyamatává kellett továbbfejleszteni³². Az ezeknek az alapelveknek való megfelelés kellő mértékű volt, köszönhetően az érintett gyártók és a Bizottság nagyobb arányú részvételének ezekben a folyamatokban.

2011 novembere óta a legtöbb tagállam műszaki értékelést végző szervezetet jelölt ki a Bizottság elektronikus eszközei segítségével a CPR-ben és a CPR alapján meghatározott szigorú kritériumok mentén³³. Az európai műszaki értékelésre irányuló kérelmekkel és ezáltal az európai értékelési dokumentumok tervezetének elkészítésével elsősorban csak korlátozott számú műszaki értékelést végző szerv foglalkozik.

Ugyanakkor a CPD-ről a CPR-re való áttérés még nem teljes. A CPR szerint kiállított európai értékelési dokumentumok közel 90%-a még mindig az európai értékelési dokumentumként használt európai műszaki engedélyre vonatkozó iránymutatásokon alapult³⁴. Az ezekre a gyakorlatokra vonatkozó alapelveket az EOTA-val egyeztették, amelyeket a bonyodalmak megelőzése érdekében be kell tartani különösen az érintett gyártók részéről. Az európai műszaki engedélyre vonatkozó iránymutatások európai értékelési dokumentumokká való átalakítása – kezdve a leggyakrabban használtakkal – jelenleg is tart³⁵. A CPD szerint (2013. június 30-ig) kiállított európai műszaki engedélyeket a gyártók az érvényességük lejártáig használhatják európai értékelési dokumentumként (legfeljebb öt évig, azaz feltehetően 2018. június 30-ig)³⁶.

A műszaki értékelést végző szerveken belül a „termékengedélytől” a „teljesítményértékelésig” tartó paradigmaváltás a CPR európai értékelési dokumentumok kidolgozásáról és elfogadásáról szóló rendelkezéseinek helyes végrehajtását érintő legfőbb kihívás. Az építési termékek európai műszaki értékelésének formátumáról szóló 1062/2013/EU bizottsági végrehajtási rendelet³⁷ elfogadását követően az EOTA és a Bizottság megállapodott az európai értékelési dokumentumok tervezetére irányadó elvekről, és részletes iránymutatást dolgozott ki az említett folyamatok során gyűjtött tapasztalatok alapján³⁸. Mindezek lehetővé tették, hogy 2015 júliusában megjelenjenek a Hivatalos Lapban az európai értékelési dokumentumokra való első hivatkozások³⁹.

Az EOTA nem értesítette a Bizottságot arról, hogy a CPR 23. cikkében említetteknek megfelelően nézetkülönbségeket kellene elsimítani a műszaki értékelést végző szervek között. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy nem voltak nézetkülönbségek, különösen mivel késések történtek az európai értékelési dokumentumok elfogadása körül az EOTA-n belül⁴⁰.

³¹ Vö. a 20. cikkel.

³² Vö. a CPR 19. cikkének (2) és (3) bekezdésével és II. mellékletével; vö. még a 21. cikkel.

³³ Vö. a CPR 29. és 30. cikkével és IV. mellékletének 2. táblázatával; a 29. cikk (4) bekezdése szerinti bizottsági iránymutatásokat szintén megfelelő módon közzétették a tagállamokkal. 2016 májusáig 50 műszaki értékelést végző szervezet jelölt ki 25 országban, ideértve az EFTA-országokat. Hat tagállam nem jelölt ki műszaki értékelést végző szervezetet.

³⁴ Vö. a CPR 66. cikkének (3) bekezdésével.

³⁵ Az első ilyen átalakított európai értékelési dokumentumra való hivatkozás 2016 májusában jelent meg először a Hivatalos Lapban.

³⁶ Vö. a CPR 66. cikkének (4) bekezdésével.

³⁷ HL L 289., 2013.10.31., 42–43. o.; ez a jogi aktus a CPR 26. cikkének (3) bekezdésén alapul.

³⁸ Vö. a CPR 24. cikkével.

³⁹ 2016 májusáig 40 európai értékelési dokumentumra történt hivatkozás a Hivatalos Lapban.

⁴⁰ Az EOTA eddig még nem jelentett a CPR II. mellékletének 6. pontja értelmében a Bizottság felé semmilyen késedelmet az európai értékelési dokumentumok kidolgozását illetően sem.

Összefoglalva a CPR 19., 20., 21. és 24. cikke a célkitűzéseiknek megfelelően működnek. A CPD-ről a CPR-re való áttérés a gyakorlatban gyorsabb is lehetett volna, és a meglévő folyamatokat még lehetne ésszerűsíteni. Ugyanakkor általánosságban az európai értékelési dokumentumok gyorsabb és átláthatóbb véglegesítéséhez szükséges fejlesztések jogalkotási javaslatok nélkül is megtehetőek⁴¹.

7. BEJELENTETT SZERVEK ÉS BEJELENTŐ HATÓSÁGOK

A CPR által létrehozott rendszer hitelessége nagyrészt a bejelentett szerveken⁴² alapul, amelyeknek a műszaki szaktudást, a pártatlanságot és az elszámoltathatóságot illetően szigorú követelményeknek kell megfelelniük⁴³. Különös figyelmet kell fordítani ezeknek a szervezeteknek a függetlenségére, amely a CPR elfogadásának folyamata során nagy hangsúlyt kapott. A tagállamok által kijelölt bejelentő hatóságok⁴⁴ felelősek a nemzeti bejelentési és felügyeleti folyamatokért.

A bejelentett szervek csoportjának és alcsoportjainak tevékenységét előmozdította a CPR-ben biztosított megerősített szabályozási háttér⁴⁵. A meglévő szabályok egységes alkalmazásának biztosításához ilyen koordináció szükséges, így megelőzhetőek az adott területen az eltérő gyakorlatok alkalmazása miatti alkalmi bírálatok.

A CPR V. mellékletének a 2014. február 18-i 568/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet⁴⁶ módosításával fokozottabb jogbiztonságot és következetességet sikerült teremteni. A rendelet tisztázta a bejelentett szervezeteknek az építési termékek teljesítménye állandóságának értékelésébe és ellenőrzésébe való bevonásának mértékét, valamint az azokban játszott szerepét. Ennek eredményeképpen a bejelentett szervek már jobban ismerik a felelősségi köreiket.

A CPD-ről a CPR-re való áttérés a bejelentett szervek számára is paradigmaváltást jelentett. Egyes szervezeteknek – az egyéb feladataik pontosítása mellett – még alkalmazkodniuk kell ahhoz, hogy teljes mértékben azonosulhassanak a célirányos tanúsítási tevékenységek felé történő elmozdulással⁴⁷. Ez a bejelentési célú akkreditálási szabványok használatára is kihatással van.

A CPR rendelkezéseinek e területen történő alkalmazásából származó visszajelzések szerint egyes szabályok lehetnének konkrétabbak⁴⁸. Ehhez hasonlóan érdemes lenne megvizsgálni ezeket a rendelkezéseket⁴⁹ olyan szempontból, hogy távolítani kell-e őket az új megközelítésre vonatkozó alapelvektől⁵⁰.

⁴¹ A CPR II. mellékletében meghatározott eljárási szabályok felhatalmazáson alapuló jogi aktussal is ésszerűsíthetők (vö. a 19. cikk (3) bekezdésével és a 60. cikk d) pontjával).

⁴² Ezeket a szervezeteket kéri fel az építési termékek teljesítménye állandóságának értékelésével és ellenőrzésével kapcsolatos feladatok ellátására harmadik félként. 2016 májusáig 623 bejelentett szervezet jelentette be.

⁴³ A bejelentett szervekre vonatkozó követelményeket a CPR 43. cikke tartalmazza.

⁴⁴ Vö. a CPR 40. cikkével.

⁴⁵ Vö. a CPR 43. cikkének (11) bekezdésével és 55. cikkével.

⁴⁶ HL L 157., 2014.5.27., 76–79. o.

⁴⁷ A CPR és különösen annak új V. melléklete a terméktanúsítás helyett a teljesítmény állandóságának igazolására összpontosít.

⁴⁸ Vö. különösen a CPR 43., 45. és 46. cikkével, 52. cikke (2) bekezdésével és 55. cikkével.

⁴⁹ A 768/2008/EK határozatból.

⁵⁰ Vö. különösen a CPR 44. cikkével, 50. cikke (1) bekezdésével, 51. cikkével és 53. cikke (2) bekezdésével.

8. MIKROVÁLLALKOZÁSOK ÉS EGYSZERŰSÍTÉS

A kkv-k és a mikrovállalkozások számára egyenlő feltételek megteremtése érdekében a CPR megengedi az eltérést a teljesítménynyilatkozat kiállítására vonatkozó követelménytől⁵¹, valamint egyszerűsített eljárásokat biztosít az építési termékek forgalomba hozatalára vonatkozóan⁵².

A jelenlegi végrehajtási szakaszban még mindig korlátozott tapasztalattal rendelkezünk a legtöbb ilyen lehetőség gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban, kivéve a vizsgálat, megosztás és lépcsőzetes rendszer nélküli osztályozással kapcsolatos egyszerűsített eljárásokat⁵³. Ezeket a rendelkezéseket adott esetben gyakran alkalmazzák.

Ugyanakkor még nincs írásos bizonyíték a szóban forgó egyéb lehetőségek használatára vonatkozóan. Ez azt is jelentheti, hogy a vállalkozások pénzügyi és adminisztratív terheinek várt könnyítése nem valósult meg. Ennek a korlátozott alkalmazásnak az érdekelt felek által említett indokai többek között a következők:

- eltérő gyakorlatok és értelmezések a tagállamokban;
- e lehetőségek alacsony ismertsége az iparágban;
- bizonytalanság a CPR kulcsfontosságú kifejezéseinek értelme körül;
- az „egyenértékűség” bizonyításának és/vagy alternatív műszaki dokumentáció benyújtásának nehézsége;
- kétségek az alkalmazható pénzügyi megtakarítások tényleges mértékét illetően;
- a hatóságok vagy a felhasználók elutasításától való félelem, amennyiben az eljárásokat nem (megfelelően) alkalmazzák.

Ezek a kétségek hatással voltak a mikrovállalkozások azon képességére, hogy a 37. cikkben foglalt egyszerűsített eljárásokat rendeltetésszerűen alkalmazzák a CPR szabályozási folyamata során.

Úgy tűnik, hogy átfogó megközelítésre van szükség, illetve további pontosítások szükségesek a folyamat során a jövőben az uniós építési ágazatban tevékenykedő kkv-k – így különösen a mikrovállalkozások – várakozásainak megfelelőbb kielégítése érdekében. A Bizottság egy technikai platformon szervezett megbeszélések segítségével igyekszik előmozdítani ezeket a lépéseket.

9. PIACFELÜGYELET

A 2008-ban elfogadott új jogi kereten belül a 765/2008/EK rendelet⁵⁴ állapította meg a tagállamok piacfelügyeletének fő adminisztratív keretét, és a 768/2008/EK határozat tartalmazta az egyedi piacfelügyeleti eljárásokra vonatkozó referenciarendelkezéseket: ezeket a rendelkezéseket kellett beemlíteni az ágazatspecifikus jogszabályokba. A CPR piacfelügyelethez kapcsolódó 56–59. cikke tehát nagyrészt a 768/2008/EK határozat R31–

⁵¹ 5. cikk.

⁵² 36–38. cikk. Ezek közül a 37. cikk foglalkozik külön a mikrovállalkozásokkal.

⁵³ 36. cikk.

⁵⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2008. július 9-i 765/2008/EK rendelete a termékek forgalmazása tekintetében az akkreditálás és piacfelügyelet előírásainak megállapításáról és a 339/93/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 218., 2008.8.13., 30. o.).

R34. cikkén alapul, ám azokat az adott kontextushoz kellett igazítani. Részben ezek a kiigazítások okozták a CPR végrehajtása során tapasztalt egyes piacfelügyeleti kihívásokat⁵⁵.

A tagállamok piacfelügyeleti hatóságainak működése 2010. január 1-i hatálybalépése óta a 765/2008/EK rendeleten alapul, és valamennyi tagállam megfelelő módon létrehozta ezeket a hatóságokat az építési termékek vonatkozásában, habár ezek erőforrásainak rendelkezésre állása és piacra gyakorolt valódi hatása eltérő volt. A piacfelügyelettel foglalkozó közigazgatási együttműködési csoportban (AdCo-CPR) való részvételük az elmúlt években egyre erősödött részben annak köszönhetően, hogy az Unió új pénzügyi segítséget nyújtott a csoport tevékenységeinek támogatására. A piacfelügyelettel foglalkozó közigazgatási együttműködési csoport nemrégiben számos közös piacfelügyeleti fellépést szervezett, és hatékonyan járult hozzá a piacfelügyeleti információs és kommunikációs rendszer⁵⁶ (ICSMS) kialakításához az építési ágazat igényeinek megfelelőbb kielégítése érdekében. A 2001/95/EK általános termékbiztonsági irányelv alatt létrehozott RAPEX-rendszert szintén alkalmazták az építési termékekhez a biztonságos használat előmozdítása érdekében.

A piacfelügyelettel foglalkozó közigazgatási együttműködési csoport további folyamatban lévő fejlesztéseihez tartozik például az építési termékek kockázatelemzésének ágazatspecifikus megközelítése. Emellett a tagállami hatóságok a CPR 56–58. cikkének alkalmazásából eredő jelenlegi kihívásokat az érintett eljárások⁵⁷ ésszerűsítésére figyelemmel kezelik. Ezek az előrelépések rendkívül előnyösek a tagállamok piacfelügyeletének javítását célzó jövőbeli döntések számára.

10. KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK ÉS KITEKINTÉS

A CPR-t csak viszonylag rövid ideje vezették be, ezért a CPR által kitűzött összes cél még nem valósult meg. A fent megnevezett kihívások jelentős része végrehajtási nehézségekhez és az érdekelt felek általi késedelmes átálláshoz kapcsolódik. A jogszabály végrehajtására vonatkozó végleges következtetések levonása előtt további cselekvések szükségesek a végrehajtás javítása érdekében, különösen a tagállamok szintjén (úgy mint egységes értelmezés és a szabad mozgást gátló akadályok megszüntetése), illetve egyéb szereplők vonatkozásában is (például CEN és EOTA). Ebből kifolyólag a Bizottság a jelenlegi helyzetben nem tartja szükségesnek a CPR módosítását.

A Bizottság ugyanakkor egyértelműen úgy véli, hogy szükség van a tagállamokkal és az érdekelt felekkel történő folyamatos párbeszédre, a helyzet szoros nyomon követésére és a meglévő szabályok érvényre juttatására.

Az egyértelműsítés területén már megtett erőfeszítésekre alapozva, a CPR megfelelő és egységes végrehajtásának további támogatása érdekében, valamint az ebben a jelentésben azonosított területekre összpontosítva szükség lehet kifejezetten kiegészítő értelmező anyagok és iránymutatások készítésére, továbbá kommunikációs és tudatosságnövelő cselekvések megszervezésére.

⁵⁵ A Bizottság 2013. február 13-án elfogadott egy, a fogyasztói termékek biztonságának és az ipari termékek piacfelügyeletének javítását célzó javaslatcsomagot (COM(2013) 75; COM(2013) 78; COM(2013) 76), amely jelenleg az Európai Parlament és a Tanács általi elfogadására vár.

⁵⁶ Általános piacfelügyeleti információs és kommunikációs rendszer.

⁵⁷ A Bizottságot még nem értesítették a tagállamok által e cikkek alapján kezdeményezett hivatalos eljárások megindításáról; az 56. cikk (2) bekezdése szerint ezt a tájékoztatást az eljárások legelején meg kellene tenni.

A felhasználók igényeire jobban reagáló szabványokkal gyorsabb és ésszerűbb szabványosítási folyamatra van lehetőség a CEN, a tagállamok, az iparág és a Bizottság közötti szoros és hatékony együttműködés segítségével.

Az EOTA esetében a CPR II. mellékletében meghatározott eljárási szabályokat ésszerűsíteni kell az európai értékelési dokumentumok felhatalmazáson alapuló jogi aktussal történő gyorsabb és átláthatóbb véglegesítéséhez.

A Bizottság ezen a ponton a CPR egyes rendelkezéseinek további pontosítását látja szükségesnek az egységes alkalmazás előmozdítása érdekében, mely rendelkezések a következők:

- a teljesítménynyilatkozat kiállítására vonatkozó követelménytől való eltérésekről szóló 5. cikk;
- a teljesítménynyilatkozat tartalmáról szóló 6. cikk;
- a CE jelölést követő információkról szóló 9. cikk (2) bekezdése;
- a mikrovállalkozások részére biztosított egyszerűsített eljárásokról szóló 37. cikk;
- a nem sorozatban gyártott vagy egy adott megrendelésre előállított termékekre vonatkozó egyszerűsített eljárásokról szóló 38. cikk;
- a piacfelügyeleti eljárásokról szóló 56–58. cikk.

A Bizottság igyekszik figyelmesen követni a rendelet végrehajtását a további potenciális problémák azonosítása érdekében, amelyeket az értelmezés jelenlegi szintjén nem lehetett megoldani.

A Bizottság további párbeszédet folytat az érdekelt felekkel az azonosított problémákról a 2016 végén megtartandó technikai platformokon. Amint a CPR végrehajtásának folyamata várhatóan elért egy érettebb szintet, és az említett párbeszéd eredményeit, valamint a kapcsolódó tanulmányok, ágazati értékelések és jelentések⁵⁸ következtetéseit figyelembe véve a Bizottság felül fogja vizsgálni a CPR végrehajtását.

⁵⁸ PI. a fent említett építési célravezetőségi vizsgálat, a CPR gazdasági hatásairól szóló tanulmány, az EOTA szerinti finanszírozásról szóló jelentés, piacfelügyeleti kezdeményezések és az egységes digitális átjáró nevű kezdeményezés.