



Bruxelles, 7.7.2016.
COM(2016) 445 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

**o provedbi Uredbe (EU) br. 305/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2011.
o utvrđivanju usklađenih uvjeta za stavljanje na tržište građevnih proizvoda i stavljanju
izvan snage Direktive Vijeća 89/106/EEZ**

Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Uredbe (EU) br. 305/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2011. o utvrđivanju usklađenih uvjeta za stavljanje na tržište građevnih proizvoda i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 89/106/EEZ

1. UVOD

Uredba o građevnim proizvodima¹ (CPR) zamijenila je prijašnju Direktivu o građevnim proizvodima (CPD) kojom su utvrđeni usklađeni uvjeti za stavljanje na tržište građevnih proizvoda u EU. CPR se u potpunosti primjenjuje od srpnja 2013.

U ovom izvješću Europskom parlamentu i Vijeću, koje se zahtijeva člankom 67. stavkom 2. CPR-a, predstavlja se stanje provedbe CPR-a, uključujući stečena iskustva, opseg ostvarenja ciljeva CPR-a te probleme koji zahtijevaju poboljšanje.

Činjenični dokazi na kojima se temelji ovo izvješće potječu iz izvješća država članica i dionika Komisiji, redovitih povratnih informacija dobivenih od država članica i glavnih dionika uglavnom putem Savjetodavne skupine, Stalnog odbora za graditeljstvo i Skupine za upravnu suradnju u području nadzora tržišta (AdCo-CPR) te vanjske studije „Analiza provedbe Uredbe o građevnim proizvodima” koja je završena u srpnju 2015².

Ovim izvješćem nisu obuhvaćeni problemi koji su već uključeni u posebne studije, izvješća koja izrađuje Komisija i izvješća koja treba izraditi kasnije tijekom godine. To uključuje izvješće o opasnim tvarima iz 2014.³, izvješće o delegiranim ovlastima donesenim u 2015.⁴ i izvješće o financiranju Europske organizacije za tehničko ocjenjivanje (EOTA) koje treba biti završeno do 1. siječnja 2017⁵.

Jednako tako, usklađenost zakonodavstva EU-a koje se primjenjuje na građevinski sektor, uključujući CPR, te povezani troškovi i koristi za sektor podliježu sektorskoj provjeri prikladnosti koja se planira u 2017. U pogledu gospodarskog učinka CPR-a pokrenuta je studija čiji se rezultati očekuju do ljeta 2016.

2. PRISTUP CPR-A

Ciljevi CPR-a

Glavni cilj CPR-a ostaje isti kao i u CPD-u, a to je unaprijediti funkcioniranje jedinstvenog tržišta i poboljšati slobodno kretanje građevnih proizvoda u EU-u utvrđivanjem usklađenih uvjeta za stavljanje na tržište građevnih proizvoda.

¹ Uredba (EU) br. 305/2011/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2011. o utvrđivanju usklađenih uvjeta za stavljanje na tržište građevnih proizvoda i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 89/106/EEZ, SL L 88, 4.4.2011., str. 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, 07.08.2014., predviđeno člankom 67. stavkom 1.

⁴ COM(2015)449, 16.09.2015., predviđeno člankom 61. stavkom 1.

⁵ Kako je predviđeno člankom 34. stavkom 2. CPR-a.

Osim toga, CPR ima posebne operativne ciljeve: pojednostavniti postojeći sustav⁶, pojasniti koncepte i definicije koji se primjenjuju te povećati vjerodostojnost cijele strukture. Svi ti ciljevi doprinose i politici EU-a za mala i srednja poduzeća (SME) čiji je cilj osigurati jednake uvjete tržišnog natjecanja za SME-ove, posebno za mikropoduzeća.

Pristup CPR-a doprinosi strategiji Europske unije „Europa 2020.”⁷ i ciljevima strategije „Graditeljstvo 2020.”⁸, odnosno održivoj konkurentnosti građevinskog sektora i poduzeća u tom sektoru.

Funkcioniranje CPR-a

Sustav koji se temelji na CPR-u usklađuje uvjete za stavljanje na tržište građevnih proizvoda uspostavom zajedničkog tehničkog jezika kojim su definirane bitne značajke s obzirom na njihova svojstva u usklađenim tehničkim specifikacijama: usklađenim normama i europskim dokumentima za ocjenjivanje (EAD-ovi). Oni trebaju obuhvatiti područje temeljnih zahtjeva za građevine⁹. Kada je građevni proizvod obuhvaćen usklađenom normom¹⁰ ili je za njega izdana europska tehnička ocjena, proizvođač sastavlja izjavu o svojstvima (DoP) i na takav proizvod stavlja oznaku CE.

Poticaј CPR-a prema objedinjavanju jedinstvenog tržišta za građevne proizvode bio je drukčije usmjeren s obzirom na opća načela koja su izvorno utvrđena u Odluci Vijeća o novom pristupu tehničkom usklađivanju i normama¹¹ i kasnije revidirana Odlukom br. 768/2008/EZ o zajedničkom okviru za stavljanje na tržište proizvoda¹². Osnovne su razlike sljedeće:

- podjela ovlasti između EU-a i država članica: EU je nadležan za pravila pristupa jedinstvenom tržištu. Države članice odgovorne su za zahtjeve u pogledu sigurnosti, utjecaja na okoliš i energetske učinkovitosti koji se primjenjuju na građevine;
- usklađeni uvjeti za stavljanje na tržište: umjesto usklađivanja građevnih proizvoda ili zahtjeva za njih, zakonodavstvo EU-a (CPR) ograničuje se na stvaranje usklađenih uvjeta za stavljanje na tržište takvih proizvoda. Usklađene tehničke specifikacije namijenjene su olakšavanju slobodnog prometa građevnih proizvoda i omogućavanju gospodarskim sudionicima da iskoriste sve prednosti jedinstvenog tržišta.

Zajednički tehnički jezik stručnjacima, javnim tijelima i korisnicima građevnih proizvoda pruža pouzdane informacije za usporedbu svojstava proizvoda. Druge prednosti uključuju:

- proizvodi se ispituju samo jednom prema usklađenoj normi ili EAD-u;
- nacionalna tijela mogu utvrditi zahtjeve u pogledu svojstava primjenom usklađenih normi ili EAD-ova;
- korisnici građevnih proizvoda mogu točnije odrediti svoje potrebe u pogledu svojstava;

⁶ Zato je CPR naveden u tekućem programu Komisije za ažuriranje i pojednostavljenje pravne stečevine EU-a te je 2014. uključen u program REFIT (Program za primjerenost i učinkovitost propisa).

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

⁸ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću „Strategija za održivu konkurentnost građevinskog sektora i poduzeća u tom sektoru”, COM(2012) 433, 31.7.2012.

⁹ Kako je navedeno u Prilogu I. CPR-u.

¹⁰ Kako je definirano u članku 2. stavku 1. CPR-a.

¹¹ Odluka Vijeća od 7. svibnja 1985., SL C 136 od 4.8.1985.

¹² SL L 218, 13.8.2008., str. 82.

- nadzor tržišta može se osloniti na jednu zajedničku informacijsku strukturu.

Opća provedba

Kako se CPR-om uvodi nova dokumentacija, postupci i obveze, u Uredbi je utvrđeno prijelazno razdoblje. CPR se u potpunosti primjenjuje od 1. srpnja 2013., odnosno manje od tri godine prije ovog izvješća. To je samo jedan od razloga zašto provedba nekih aspekata CPR-a još ne može biti u potpunosti procijenjena, što ovu procjenu čini djelomično preliminarnom.

U vezi s tim prijelazom Komisija je pokrenula informativne kampanje koje su prvenstveno usmjerene na gospodarske subjekte, posebno mala i srednja poduzeća, ali i na javna tijela i korisnike građevnih proizvoda¹³. Više industrijskih udruženja i javnih tijela isto je tako provelo informativne kampanje usmjerene na svoje članove ili državna područja.

Općenito, svi su predmetni sudionici proveli sve elemente propisane CPR-om: na primjer, prijavljena tijela i tijela za tehničko ocjenjivanje uspostavljena su diljem Europe¹⁴; kontaktne točke za građevne proizvode uspostavljene su u državama članicama. Međutim, neki aspekti još nisu provedeni u punom opsegu te zahtijevaju daljnje napore, kako je navedeno u nastavku teksta.

3. PRAVILA O STAVLJANJU NA TRŽIŠTE GRAĐEVNIH PROIZVODA

Za stavljanje građevnog proizvoda na tržište EU-a potrebna je izjava o svojstvima (DoP) i oznaka CE. Moraju ih upotrebljavati proizvođači proizvoda koji su obuhvaćeni usklađenim područjem¹⁵. Oni su isto tako jedini način za pružanje informacija¹⁶ o svojstvima proizvoda u vezi s bitnim značajkama¹⁷ koje su utvrđene u skladu s CPR-om.

Kako bi informacijski sustav o svojstvima proizvoda utvrđen u CPR-u bio učinkovit, potrebna je ujednačena primjena. Stoga se pravila o usklađenim uvjetima za stavljanje na tržište građevnih proizvoda moraju utvrditi na razini EU-a, u CPR-u ili u skladu s njim. Kad bi javna tijela država članica usvojila svoje vlastite pristupe, to bi otežalo dosljednost i doprinijelo rascjepkanosti jedinstvenog tržišta.

Unatoč tome, nekoliko država članica nastavlja s uporabom nacionalnih oznaka¹⁸ u suprotnosti s načelima CPR-a. Nacionalni *ex ante* postupci ili provjere koji obuhvaćaju usklađeno područje¹⁹ nisu dopušteni. To vrijedi i za dobrovoljne oznake bez nacionalne konotacije jer se njima neprimjereno sprječava slobodno kretanje građevnih proizvoda s oznakom CE, primjerice kad su povezane sa strožim sustavom ocjenjivanja i provjere

¹³ Konferencija iz lipnja 2012., video iz 2014. i brošura iz 2015. („Oznaka CE za građevne proizvode — korak po korak”, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/12309?locale=en>).

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

¹⁵ Prema članku 4. stavku 1. to su proizvodi obuhvaćeni usklađenim normama i proizvodi za koje je izdana europska tehnička ocjena.

¹⁶ Nakon donošenja Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 157/2014 od 30. listopada 2013. o uvjetima za objavu izjave o svojstvima građevnih proizvoda na *web*-stranicama, proizvođači mogu DoP objaviti u elektroničkom obliku. Postoje dokazi da industrija primjenjuje ovaj pristup i smatra ga pozitivnim.

¹⁷ Vidjeti članak 4. stavak 2. CPR-a.

¹⁸ Oznake (ili, općenito, postupci kojima se propisuju *ex ante* zahtjevi za proizvođače) s nacionalnom konotacijom.

¹⁹ Područje temeljnih zahtjeva za građevine, kako je navedeno u Prilogu I. CPR-u.

stalnosti svojstava proizvoda (AVCP) koji nameću građevinske inspekcije ili osiguravajuća društva ili kad su povezane s financijskim poticajima.

To je potvrđeno presudom Suda Europske unije u predmetu C-100/13²⁰ u kojoj se navodi da se države članice trebaju suzdržati od utvrđivanja dodatnih zahtjeva. Primjenjivost ove presude u okviru CPR-a i njezin dalekosežni utjecaj na sve usklađene norme potvrđuju obvezujući karakter zajedničkog tehničkog jezika. Budući da se usklađeni sustav utvrđen u CPR-u ili u skladu s njim smatra sveobuhvatnim,²¹ to ne ostavlja prostora za ikakve druge sustave povezane sa stavljanjem na tržište građevnih proizvoda iz usklađenog područja. Zbog toga je Komisija od svih država članica zatražila da svoje nacionalne sustave usklade s tim načelima te pomno prati prilagodbe koje se provode.

Sljedeći ključni problem u pogledu provedbe koji navode brojni dionici značajna su preklapanja između informacija koje se zahtijevaju u DoP-u i u oznaci CE, čime nastaje dodatno administrativno i financijsko opterećenje. Prema fleksibilnom tumačenju članka 9. stavka 2., oznaka CE mogla bi sadržavati samo ključne informacije, a za ostale informacije upućivati na DoP. DoP bi bio osiguran u papirnatom obliku uz proizvod, u elektroničkom obliku ili na *web*-stranicama. Time bi se proizvođačima moglo olakšati opterećenje i tako ispuniti ciljeve CPR-a u pogledu pojednostavljenja. Komisija nastavlja poticati takvo pojednostavnjeno i fleksibilno rješenje kako bi, među ostalim, pružila pravnu sigurnost proizvođačima koji ne žele različita tumačenja na razini država članica.

4. KONTAKTNE TOČKE ZA GRAĐEVNE PROIZVODE

Kontaktne točke za građevne proizvode (PCPC-ovi), koje su sve države članice uspostavile radi pružanja informacija o nacionalnim pravilima, funkcioniraju i odgovaraju na zahtjeve industrije za informacijama. Europska komisija objavljuje popis PCPC-ova i saziva njihove redovne sastanke kako bi osigurala odgovarajuću koordinaciju i razmjenu najboljih praksi.

Međutim, svijest o uslugama koje nude PCPC-ovi ostaje relativno niska unutar industrije, a postavljena su i određena pitanja o vremenu koje im je potrebno za odgovor i o kvaliteti informacija koje pružaju.

Komisija razmatra načine za poboljšavanje situacije, uključujući u okviru inicijative „jedinostveni digitalni portal” čiji je cilj uskladiti postojeće platforme EU-a i nacionalne platforme koje pružaju informacije i usluge u području prava jedinstvenog tržišta.

Usporedno s inicijativama Komisije države članice moraju nastaviti pomagati svojim PCPC-ovima da bolje funkcioniraju i učiniti ih poznatijima u građevinskom sektoru.

5. USKLAĐENE NORME

U skladu s CPR-om glavni je izvor zajedničkog tehničkog jezika u ovom području 457 postojećih usklađenih normi navedenih u *Službenom listu Europske unije (SLEU)* i više od 2 000 njihovih pratećih normi. Procjenjuje se da je do sada usklađenim normama obuhvaćeno 75 do 80 % svih građevnih proizvoda. Većina tih normi postala je primjenjiva kratko nakon stupanja na snagu CPR-a, čime se djelomično može objasniti dojam nekih dionika da su na temelju CPR-a nastupile radikalne promjene.

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 Kao u stavku 62. presude u predmetu C-100/13.

Za razliku od usklađenih normi razvijenih u skladu sa zakonodavstvom Unije o usklađivanju koje se u cijelosti temelji na novom zakonodavnom okviru²², od usklađenih normi koje se temelje na CPR-u očekuje se da samo opišu metode i kriterije ocjenjivanja svojstava građevnih proizvoda u vezi s njihovim bitnim značajkama. Općenito, u njima nisu utvrđeni zahtjevi u pogledu samih svojstava proizvoda. To je posljedica prethodno opisane podjele ovlasti između EU-a i država članica.

Jedna od posebnosti CPR-a jest da je njime predviđeno da je primjena usklađenih normi obvezna za proizvođače kada svoje građevne proizvode stavljaju na tržište i za nadležna tijela država članica kada utvrđuju zahtjeve za njihovu uporabu²³. To znači da se svi dionici mogu osloniti na utvrđena jedinstvena pravila i ne moraju u tu svrhu pribjegavati drugim (nacionalnim) instrumentima²⁴.

Kako je primjena usklađenih normi obvezna za građevne proizvode i te norme imaju značajan utjecaj na tržište, posebno je potrebno da one budu visoke kvalitete. Postupci njihova donošenja moraju biti osmišljeni i primijenjeni imajući na umu taj cilj. Posebno je važno da su različite kategorije dionika²⁵ pošteno i pravično zastupljene i da se poštuju pravila iz članka 3. stavka 3. i članka 27. CPR-a o utvrđivanju novih razreda ili graničnih razina svojstava. Postoji prostor za poboljšanje tih dvaju navedenih aspekata.

Kako većina usklađenih normi potječe iz vremena CPD-a te kako su sve razvijene na temelju ovlaštenja za normizaciju izdanih prije 10 – 20 godina, neke od njih sada zahtijevaju reviziju u skladu s tehnološkim i tržišnim razvojem. Osim toga, do sada nisu temeljito prihvaćene sve posebne značajke CPR-a. Prijelaz s CPD-a na CPR zahtijevao je od dionika, europskih organizacija za normizaciju i nadležnih tijela država članica da nauče kako preuzeti nove značajke i prenijeti ih u usklađene norme. U pokretanju tog procesa došlo je do određenih kašnjenja te je prilagodba u tijeku.

Navedene su okolnosti zahtijevale pojačano praćenje i nadzor od strane Komisije. Slijedom toga, znatan broj kandidiranih usklađenih normi nije naveden u SLEU-u prije odgovarajućih prilagodbi ili donošenja delegiranih akata za uključivanje razreda i/ili graničnih razina. Kontinuirana suradnja sa savjetnicima Europskog odbora za normizaciju (CEN) bit će ključna za poboljšanje situacije prije nego što usklađene norme budu predstavljene Komisiji radi objave upućivanja na njih u SLEU-u.

Iako CPR nije doveo do opsežnih promjena općeg okvira za usklađene norme u tom području, dionici su nedavno zahtijevali brži i bolje usklađeni postupak normizacije, s normama koje bolje odgovaraju potrebama korisnika. Sveobuhvatni karakter usklađenih normi koje se temelje na CPR-u, potvrđen od strane Suda Europske unije u prethodno navedenom predmetu C-100/13²⁶, još uvijek zahtijeva prilagodbu niza normi²⁷. Osim toga, potrebno je dostaviti nove ili revidirane zahtjeve za normizaciju²⁸ te riješiti sadašnje zaostatke u pogledu

²² Odluka br. 768/2008/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o zajedničkom okviru za stavljanje na tržište proizvoda i o stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 93/465/EEZ, SL L 218, 13.8.2008., str. 82.

²³ Vidjeti članak 4. stavak 2., članak 8. stavke 3. i 6. i članak 17. stavak 5.

²⁴ Pristup usklađenim normama važno je pitanje, kako je naveo nezavisni odvjetnik Suda Europske unije u svojem mišljenju (posebno stavku 51.) dostavljenom 28.1.2016. o predmetu C-613/14. U tom je mišljenju isto tako istaknut značaj normi kao dijela mehanizma EU-a za usklađivanje – Nadalje, europski pučki pravobranitelj nedavno je zaključio upit na tu temu Q2/2013/EIS u svojem izvješću od 11.12.2015.

²⁵ Vidjeti članak 17. stavak 2. CPR-a.

²⁶ Vidjeti bilješku 16.

²⁷ Posebno o određenim temeljnim zahtjevima za građevine.

²⁸ Budući da se izmjene postojećih normi provode prema skraćenom nalogodavnom postupku.

usklađenih normi koje još nisu navedene u SLEU-u. Sve se to može postići samo pojačanom suradnjom CEN-a, država članica, industrije, Komisije i odgovarajućih dionika, osobito putem Zajedničke inicijative o normizaciji²⁹.

6. EUROPSKA ORGANIZACIJA ZA TEHNIČKO OCJENJIVANJE (EOTA)

Za proizvode čija svojstva ne mogu biti u potpunosti ocijenjena prema usklađenim normama, u CPR-u³⁰ su utvrđeni posebni postupci koji uključuju zahtjev proizvođača za europsku tehničku ocjenu te izradu i donošenje EAD-ova od strane EOTA-e, organizacije tijela za tehničko ocjenjivanje (TAB-ovi).

Postignuti su ciljevi politike EOTA-e koji su utvrđeni u CPR-u i proizlaze iz iskustava i kritika u vezi s CPD-om: skratiti i pojednostavniti postupke, smanjiti troškove za proizvođače i učiniti te postupke transparentnijima. Kako bi se s izdavanja odobrenja proizvoda prešlo na puko ocjenjivanje njihovih svojstava, prvi je korak bio utvrditi skup načela³¹ koja su zatim pretvorena u posebne postupke za izradu i donošenje EAD-ova³². Poštovanje tih načela bilo je dobro zahvaljujući većem sudjelovanju uključenih proizvođača i Komisije u tim postupcima.

Od studenoga 2011. većina je država članica imenovala TAB-ove putem elektroničkih alata Komisije, slijedeći stroge kriterije utvrđene CPR-om i na temelju njega³³. Zahtjeve za izdavanje europskih tehničkih ocjena (ETA-ovi) te time i pripremu nacрта EAD-ova uglavnom rješava ograničeni broj TAB-ova.

Međutim, prijelaz s CPD-a na CPR još nije dovršen. Približno 90 % europskih tehničkih ocjena izdanih u skladu s CPR-om još uvijek se temelji na Smjernicama za europska tehnička odobrenja (ETAG-ovi) koje se upotrebljavaju kao EAD-ovi³⁴. Načela za takvu praksu dogovorena su s EOTA-om i trebaju biti poštovana kako bi se preduhitrile bilo kakve komplikacije, posebno za uključene proizvođače. U tijeku je konverzija ETAG-ova u EAD-ove, počevši od onih najčešće upotrebljavanih³⁵. Europska tehnička odobrenja izdana na temelju CPD-a (do 30. lipnja 2013.) proizvođači mogu upotrebljavati kao ETA-ove do isteka njihove valjanosti (najviše pet godina, tj. potencijalno do 30. lipnja 2018.)³⁶.

Promjena paradigme unutar TAB-ova s „odobrenja proizvoda” na „ocjenu svojstava” predstavlja glavni izazov za pravilnu primjenu odredaba CPR-a o izradi i donošenju EAD-ova. Nakon donošenja Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 1062/2013 o formatu europske tehničke ocjene za građevne proizvode³⁷, EOTA i Komisija usuglasile su načela kojima se uređuje izrada EAD-ova i razvile detaljne smjernice na temelju iskustava prikupljenih u tim

²⁹ Odluka Komisije od 1.6.2016. o odobrenju i potpisivanju Zajedničke inicijative o normizaciji, C(2016)3211.

³⁰ Vidjeti članak 19. stavak 1. u kojem je utvrđen opseg tih aktivnosti.

³¹ Vidjeti članak 20.

³² Vidjeti članak 19. stavke 2. i 3. te Prilog II. CPR-u; vidjeti i članak 21.

³³ Vidjeti članke 29. i 30. i tablicu 2. u Prilogu IV. CPR-u; isto tako, smjernice Komisije iz članka 29. stavka 4. uredno su dostavljene državama članicama. Do svibnja 2016. imenovano je 50 TAB-ova u 25 država, uključujući tri države EFTA-e. Šest država članica nije imenovalo nijedan TAB.

³⁴ Vidjeti članak 66. stavak 3. CPR-a.

³⁵ Objava upućivanja na prvi konvertirani EAD te vrste u SLEU-u dogodila se u svibnju 2016.

³⁶ Vidjeti članak 66. stavak 4. CPR-a.

³⁷ SL L 289, 31.10.2013., str.42-43.; taj se akt temelji na članku 26. stavku 3. CPR-a.

procesima³⁸. Sve je to omogućilo prvu objavu upućivanja na EAD-ove u SLEU-u u srpnju 2015³⁹.

EOTA Komisiju nije obavijestila ni o kakvoj potrebi rješavanja neslaganja među TAB-ovima, kako je navedeno u članku 23. CPR-a. Međutim, to ne znači da takvih neslaganja nema, posebno u svjetlu kašnjenja u donošenju EAD-ova unutar EOTA-e⁴⁰.

Zaključno, članci 19., 20., 21. i 24. CPR-a djeluju u skladu s njihovim ciljevima. Praktični prelazak s CPD-a na CPR mogao je biti brži, a uspostavljeni postupci mogli su se dodatno uskladiti. Međutim, poboljšanja potrebna za brži i transparentniji dovršetak EAD-ova uglavnom se mogu provesti bez regulatornih prijedloga⁴¹.

7. PRIJAVLJENA TIJELA I TIJELA KOJA PODNOSE PRIJAVU

Vjerodostojnost sustava utvrđenog CPR-om u velikoj mjeri ovisi o prijavljenim tijelima (NB-ovi)⁴² koja moraju ispuniti stroge zahtjeve u pogledu svoje tehničke stručnosti, nepristranosti i odgovornosti⁴³. Posebnu pažnju trebalo bi posvetiti njihovoj neovisnosti, kriteriju koji je naglašen tijekom postupka donošenja CPR-a. Tijela koja podnose prijavu, koja su imenovale države članice⁴⁴, odgovorna su za nacionalne postupke prijavljivanja i nadzora.

Aktivnosti Skupine prijavljenih tijela i njezinih podskupina unaprijeđene su jačom regulatornom podlogom u CPR-u⁴⁵. Takva je koordinacija nužna za osiguranje ujednačene primjene utvrđenih pravila kako bi se izbjegle povremene kritike zbog različitih praksi u tom području.

Ostvarena je veća pravna sigurnost i dosljednost nakon što je Prilog V. CPR-u izmijenjen Delegiranom uredbom Komisije (EU) br. 568/2014 od 18. veljače 2014⁴⁶. U toj je Uredbi pojašnjen stupanj uključenosti i uloga NB-ova u ocjenjivanju i provjeri stalnosti svojstava građevnih proizvoda. Zbog toga NB-ovi sada bolje razumiju svoje odgovornosti.

Prijelazom s CPD-a na CPR došlo je do promjene paradigme i za prijavljena tijela. Neka od njih još uvijek se trebaju prilagoditi kako bi u cijelosti obuhvatila napredak u smislu ciljanih aktivnosti certifikacije⁴⁷, uz ostala pojašnjenja njihovih zadaća. To utječe i na primjenu akreditacijskih normi u svrhu prijavljivanja.

³⁸ Vidjeti članak 24. CPR-a.

³⁹ Do svibnja 2016. u SLEU-u je navedeno 40 EAD-ova.

⁴⁰ EOTA do sada nije izvijestila Komisiju o bilo kakvim kašnjenjima u razvoju EAD-ova, kako je propisano u točki 6. Priloga II. CPR-u.

⁴¹ Postupovna pravila utvrđena u Prilogu II. CPR-u mogla bi se uskladiti delegiranim aktom (vidjeti članak 19. stavak 3. i članak 60. točku (d)).

⁴² Ta su tijela ovlaštena za izvršavanje zadataka treće strane u postupku ocjenjivanja i provjere stalnosti svojstava (AVCP) građevnih proizvoda. Do svibnja 2016. prijavljeno je 623 NB-a.

⁴³ Zahtjevi za NB-ove utvrđeni su u članku 43. CPR-a.

⁴⁴ Vidjeti članak 40. CPR-a.

⁴⁵ Vidjeti članak 43. stavak 11. i članak 55. CPR-a.

⁴⁶ SL L 157, 27.5.2014., str. 76-79.

⁴⁷ Za razliku od certifikacije proizvoda, CPR i posebno njegov Prilog V. usredotočeni su na certifikaciju stalnosti svojstava.

Povratne informacije dobivene na temelju primjene odredaba CPR-a u tom području pokazuju da bi neka pravila mogla biti preciznija⁴⁸. Jednako tako, za te bi odredbe⁴⁹ bilo korisno dodatno razmotriti treba li ih odmaknuti od načela novog pristupa⁵⁰.

8. MIKROPODUZEĆA I POJEDNOSTAVNJENJE

Kako bi se osigurali jednaki uvjeti tržišnog natjecanja za SME-ove i mikropoduzeća, CPR-om su predviđena odstupanja od obveze sastavljanja DoP-a⁵¹ i pojednostavnjeni postupci za stavljanje građevnih proizvoda na tržište⁵².

U sadašnjoj su fazi provedbe iskustva još uvijek ograničena na praktičnu primjenu tih mogućnosti, osim pravila o pojednostavljenim postupcima klasifikacije bez ispitivanja, dijeljenja i preuzimanja⁵³. Te se odredbe često upotrebljavaju kad je to primjenjivo.

Međutim, trenutačno ne postoje dokumentirani dokazi o primjeni drugih predmetnih mogućnosti. To bi moglo značiti da se očekivano smanjenje financijskog i administrativnog opterećenja za poduzeća nije ostvarilo. Razlozi koje dionici navode za to ograničeno prihvatanje uključuju:

- različite prakse i tumačenja u državama članicama;
- nisku svijest industrije o tim mogućnostima;
- nesigurnost u pogledu značenja ključnih pojmova u CPR-u;
- teškoće u dokazivanju „istovjetnosti” i/ili osiguravanju alternativne tehničke dokumentacije;
- sumnje u stvarni opseg primjenjivih financijskih ušteda;
- strah od neodobravanja nadležnih tijela ili korisnika ako se postupci ne primjenjuju (ili se neispravno primjenjuju).

Te su sumnje posebno utjecale na mogućnosti mikropoduzeća da primijene pojednostavljene postupke iz članka 37. kako je bilo predviđeno tijekom regulatornog procesa za CPR.

Čini se da je potreban sveobuhvatan pristup, uz dodatnu razradu daljnjih koraka, kako bi se bolje ispunila očekivanja SME-ova, posebno mikropoduzeća, koji djeluju u građevinskom sektoru EU-a. Komisija će taj razvoj događaja olakšati putem rasprava na tehničkoj platformi.

9. NADZOR TRŽIŠTA

U sklopu novog zakonodavnog okvira donesenog 2008., Uredbom (EZ) br. 765/2008⁵⁴ utvrđen je glavni administrativni okvir za nadzor tržišta u državama članicama, dok je Odluka br. 768/2008/EZ sadržavala referentne odredbe za pojedinačne postupke nadzora tržišta: te su

⁴⁸ Vidjeti posebno članke 43., 45. i 46., članak 52. stavak 2. i članak 55. CPR-a.

⁴⁹ Iz Odluke br. 768/2008/EZ.

⁵⁰ Vidjeti posebno članak 44., članak 50. stavak 1., članak 51. i članak 53. stavak 2. CPR-a.

⁵¹ Članak 5.

⁵² Članci od 36. do 38. Od navedenih, članak 37. posebno se odnosi na mikropoduzeća.

⁵³ Članak 36.

⁵⁴ Uredba (EZ) br. 765/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o utvrđivanju zahtjeva za akreditaciju i za nadzor tržišta u odnosu na stavljanje proizvoda na tržište i o stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 339/93, SL L 218, 13.8.2008., str. 30.

odredbe trebale biti unesene u posebno sektorsko zakonodavstvo. Stoga se članci od 56. do 59. CPR-a u vezi s nadzorom tržišta u velikoj mjeri temelje na člancima R31. do R34. Odluke br. 768/2008/EZ, ali su pritom morali biti prilagođeni predmetnom kontekstu. Može se smatrati da su te prilagodbe djelomično prouzročile neke od izazova u nadzoru tržišta koji su se pojavili tijekom provedbe CPR-a⁵⁵.

Djelovanje tijela za nadzor tržišta u državama članicama temelji se na Uredbi (EZ) br. 765/2008 od njezina stupanja na snagu 1. siječnja 2010. te su ih sve države članice uredno uspostavile za građevne proizvode, iako uz različitu raspoloživost resursa i stvarni utjecaj na tržište. Njihova se suradnja u okviru Skupine za upravnu suradnju u području nadzora tržišta (AdCo-CPR) neprestano pojačavala u posljednjih nekoliko godina, djelomično i zbog nove financijske potpore EU-a za aktivnosti te skupine. AdCo-CPR nedavno je organizirao nekoliko mjera zajedničkog nadzora tržišta i dao učinkovit doprinos razvoju sustava ICSMS⁵⁶ kako bi bolje služio potrebama građevinskog sektora. Sustav RAPEX, uspostavljen na temelju Direktive 2001/95/EZ o općoj sigurnosti proizvoda, primjenjivan je i za građevne proizvode s ciljem osiguravanja njihove sigurnosti uporabe.

Daljnji razvoj događaja u okviru AdCo-CPR-a uključuje izradu pristupa procjeni rizika za građevne proizvode odvojeno po pojedinim sektorima. Osim toga, nadležna tijela država članica rješavaju postojeće izazove u primjeni članaka 56. do 58. CPR-a s ciljem usklađivanja uključenih postupaka⁵⁷. Takav je razvoj događaja vrlo koristan za buduće odluke o poboljšanju nadzora tržišta u državama članicama.

10. ZAKLJUČCI, PREPORUKE I DALJNJI KORACI

CPR je uveden relativno nedavno i zato još nisu ostvareni svi ciljevi koji su njime predviđeni. Značajan dio prethodno navedenih izazova odnosi se na poteškoće u provedbi i odgođenu prilagodbu dionika. Prije nego što se mogu donijeti konačni zaključci o učinku zakonodavstva, potreban je daljnji rad na poboljšanju provedbe, posebno na nacionalnoj razini (npr. u pogledu jedinstvenog tumačenja i uklanjanja prepreka slobodnom kretanju), ali i kod drugih sudionika kao što su CEN i EOTA. Zbog toga Komisija ne smatra prikladnim predložiti izmjene CPR-a u ovoj fazi.

Međutim, Komisija uočava jasnu potrebu za nastavkom dijaloga s državama članicama i ostalim dionicima te za pomnim praćenjem situacije i provedbom postojećih pravila.

Kako bi se pružila daljnja potpora odgovarajućoj i ujednačenoj provedbi CPR-a te kako bi se usredotočilo na područja utvrđena u ovom izvješću, već uložene napore u smislu pojašnjenja moglo bi se nadopuniti razvojem dodatnih smjernica i materijala za tumačenje te aktivnostima usmjerenima na obavješćivanje i podizanje svijesti.

⁵⁵ Komisija je 13. veljače 2013. donijela paket prijedloga za poboljšanje sigurnosti proizvoda široke potrošnje i nadzora tržišta industrijskih proizvoda (COM(2013) 75; COM(2013) 78; COM(2013) 76), koji je podnesen na donošenje Europskom parlamentu i Vijeću.

⁵⁶ Opći sustav informacijske i komunikacijske potpore za nadzor tržišta.

⁵⁷ Komisija do sada nije bila obaviještena ni o kakvim službenim postupcima koje su države članice pokrenule na temelju tih članaka; prema članku 56. stavku 2. ta bi obavijest bila potrebna na samom početku takvih postupaka.

Postoji mogućnost za brži i bolje usklađen postupak normizacije s normama koje bolje odgovaraju potrebama njihovih korisnika zahvaljujući bliskoj i učinkovitoj suradnji CEN-a, država članica, industrije i Komisije.

U slučaju EOTA-e, postupovna pravila utvrđena u Prilogu II. CPR-u mogla bi se uskladiti delegiranim aktom u svrhu bržeg i transparentnijeg dovršetka EAD-ova.

U ovoj fazi Komisija vidi potrebu za dodatnim pojašnjenjem određenih odredaba CPR-a u svrhu pružanja potpore ujednačenoj primjeni, i to sljedećih:

- članka 5. o odstupanjima od sastavljanja izjave o svojstvima;
- članka 6. o sadržaju izjave o svojstvima
- članka 9. stavka 2. o informacijama koje slijede oznaku CE;
- članka 37. o pojednostavljenim postupcima za mikropoduzeća;
- članka 38. o pojednostavljenim postupcima za proizvode koji su proizvedeni pojedinačno ili prema narudžbi;
- članaka od 56. do 58. o postupcima nadzora tržišta.

Komisija namjerava nastaviti pomno praćenje provedbe Uredbe kako bi utvrdila dodatne potencijalne probleme koji do sada nisu mogli biti riješeni na razini tumačenja.

Komisija će do kraja 2016. putem tehničkih platformi nastaviti dijalog s odgovarajućim dionicima o utvrđenim problemima. Kada bude procijenjeno da je provedba CPR-a dosegla zreliju fazu i uzimajući u obzir ishode navedenog dijaloga te rezultate budućih povezanih studija, sektorskih ocjena i izvješća⁵⁸, Komisija će preispitati učinak CPR-a.

⁵⁸ Npr. prethodno navedena provjera prikladnosti propisa o građevnim proizvodima, studija o gospodarskim učincima CPR-a, izvješće o financiranju EOTA-e, inicijative koje se odnose na nadzor tržišta i jedinstveni digitalni portal.