

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju usklađenih uvjeta za stavljanje na tržište građevnih proizvoda, izmjeni Uredbe (EU) 2019/1020 i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 305/2011)

(COM(2022) 144 final)

(2023/C 75/23)

Izvjestitelj: **Manuel GARCÍA SALGADO**

Suizvjestitelj: **Domenico CAMPOGRANDE**

Zahtjev za savjetovanje	Europski parlament, 18.5.2022. Vijeće Europske unije, 30.5.2022.
Pravna osnova	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležno tijelo	Savjetodavno povjerenstvo za industrijske promjene (CCMI)
Datum usvajanja u Stručnoj skupini	13.9.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju	27.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani)	139/0/0

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) smatra da Europska komisija ne nudi nikakva kratkoročna rješenja za trenutačno kašnjenje u objavi novih normi u *Službenom listu Europske unije*. Njegov je cilj izmijeniti Uredbu o građevnim proizvodima⁽¹⁾ koja će, čak i ako bude uspješna, dati rezultate tek u roku od deset godina.

1.2. EGSO sa zabrinutošću primjećuje da je predloženo prijelazno razdoblje između postojeće Uredbe i revidirane Uredbe 20 godina, što može uzrokovati praktične probleme jer je postupno uvođenje usklađenih tehničkih specifikacija u razdoblju od 20 godina predugo. Trenutačno je normizacijski sustav nefunkcionalan jer ne raspolaže sredstvima za reagiranje na pitanja koja postavlja Europska komisija i za odgovor na postavljene političke prioritete.

1.3. EGSO sa zabrinutošću primjećuje da se Europska komisija, iako je državama članicama predstavila nekoliko političkih opcija, vraća na stari pristup u kojem tehničke norme pišu regulatori na europskoj razini, što je posebno zabrinjavajuće jer bi se takvim centraliziranim postupkom ograničila mogućnost da manji članovi industrije izraze svoja mišljenja i da njihova stajališta budu uvažena.

1.4. EGSO, u dogovoru s građevinskim sektorom, podržava razvoj opcije alternativne onoj koju je predstavila Europska komisija, zadržavajući normizaciju u središtu. Bit će potrebno nastaviti s raspravama i pozvati sve zainteresirane strane (države članice, Europski odbor za normizaciju, Europsku komisiju itd.) da rade zajedno kako bi predložile održivo rješenje u kojem usklađene norme imaju temeljnu ulogu u sustavu. Cilj je uključiti sve zainteresirane strane u dijalog kako bi se pronašao odgovarajući sustav kojim se omogućava slobodno kretanje građevnih proizvoda. Ključni je alat u tom procesu socijalni dijalog s poslodavcima i radnicima i sudjelovanje drugih relevantnih dionika u normizaciji.

1.5. Iako EGSO prima na znanje činjenicu da se normizaciju često smatra procesom odozdo prema gore potaknutim industrijom, od ključne je važnosti osigurati da svi dionici surađuju uz fleksibilnost kako bi imali ažurirane norme koje su ključne za omogućavanje održivosti i digitalizacije i da olakšavaju inovacije u građevinskom sektoru. Taj bi proces također trebalo poduprijeti socijalnim dijalogom i osigurati sudjelovanje poslodavaca, radnika i drugih relevantnih dionika u normizaciji.

⁽¹⁾ Uredba (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 (SL L 88. 4.4.2011., str. 5.).

1.6. EGSO smatra da funkcionalan europski regulatorni okvir za građevne proizvode integriran u normizacijski sustav neće zadovoljiti samo potrebe industrije, nego će služiti i društvu općenito, što objašnjava važnost uključenosti socijalnih partnera. Omogućit će EU-u postizanje digitalnog unutarnjeg tržišta, gospodarski oporavak nakon pandemije bolesti COVID-19, ostvarivanje strateških planova u okviru europskog zelenog plana i ciljeva kružnog gospodarstva.

1.7. EGSO primjećuje da predložena nova Uredba o građevnim proizvodima sadrži obveznu primjenu europskih metoda evaluacije, klasifikacije i kriterija od strane svih sudionika u građevinskom sektoru. To utječe na više od tri milijuna poduzeća u EU-u, od kojih su većina MSP-ovi. Zahtjevi moraju biti opravdani i razmjerni te ne smiju uključivati nepotrebna birokratska i administrativna opterećenja, osobito ako je njihova dodana vrijednost ograničena. EGSO smatra da je taj problem podcijenjen u predloženoj revidiranoj Uredbi o građevnim proizvodima.

1.8. EGSO smatra da bi bila poželjna potpuna izjava o svojstvima, kao i prilagodba članka 6. i Priloga III. s obzirom na zahtjeve navedene u Prilogu I., budući da građevni proizvodi s oznakom CE ne jamče usklađenost s osnovnim zahtjevima za građevine. Zbog toga nije moguće uspostaviti jedinstveno europsko unutarnje tržište za građevne proizvode, budući da bi prema članku 8. države članice mogle biti obvezne spriječiti stavljanje na tržište i uporabu takvih građevnih proizvoda koji mogu ugroziti sigurnost gradilišta.

1.9. EGSO naglašava da je potrebno poboljšati ili dalje razvijati postupke povezane s Uredbom o građevnim proizvodima, osobito u pogledu normizacije i definiranja veza s nacionalnim provedbenim normama. Trebalo bi osigurati da Europska komisija uvede sve zahtjeve u pogledu ispitivanja/svojstava/karakteristika kao usklađene norme. Ako se to ne učini, nacionalni zahtjevi za građevne proizvode trebali bi biti mogući tamo gdje postoje posebni nacionalni problemi u pogledu upotrebe građevnih proizvoda. To bi značilo da bi nacionalni zahtjevi i dodaci morali biti odobreni na određeno vrijeme. U slučaju opsežnije izjave o svojstvima potrebno je poduzeti potrebne korake kako bi se osiguralo postizanje usklađenosti na razini radova (projektiranje, instalacija...), kako u pogledu sadržaja informacija tako i u pogledu njihove vjerodostojnosti.

1.10. EGSO primjećuje problem u tome što se u predloženoj revidiranoj Uredbi o građevnim proizvodima ne navodi mehanizam za prikupljanje informacija o proizvodima iz specifikacija javne nabave jer je uključen u novi članak 7. Prikupljanje informacija o svojstvima i karakteristikama koji odgovaraju potrebama svih javnih kupaca i svim namjenama bit će golem i beskrajan zadatak.

1.11. EGSO smatra ključnim da se naponi koje građevinska poduzeća ulažu u provedbu kružnosti odgode, otežaju ili čak zaustave zbog nedostatka regulatorne jasnoće u novoj Uredbi o građevnim proizvodima. Stoga je potrebna jasna uredba kako bi se spriječilo zaustavljanje kružnosti.

1.12. EGSO smatra da predložena revidirana Uredba o građevnim proizvodima mora sadržavati jasne i proporcionalne odredbe kojima se u obzir uzima činjenica da za proizvode koji se ponovno upotrebljavaju ili proizvode te za proizvode koji su uvedeni prije 20, 50 ili 150 godina, nema informacija jer su za te proizvode s oznakom CE informacije o svojstvima dostupne samo lokalno.

1.13. EGSO je uvjeren da je za konkurentnost sektora važno da revidirani prijedlog Uredbe o građevnim proizvodima bude alat kojim se ne samo omogućuje stavljanje inovativnog proizvoda na tržište, već i olakšava njegova uporaba. Stoga je potrebno da europska tehnička ocjena uključuje i informacije kojima se smanjuje nevoljkost korisnika da počnu primjenjivati inovacije.

1.14. EGSO naglašava da mora biti jasno da izraz „građevni proizvod” i dalje odgovara samo definiciji iz članka 2. stavka 1. važeće Uredbe o građevnim proizvodima i da nema proširenja. Nije jasno što se podrazumijeva pod izrazom „usluga” u novom nacrtu Uredbe o građevnim proizvodima. Mora se osigurati da proizvodi izrađeni po narudžbi i dalje budu isključeni iz područja primjene Uredbe o građevnim proizvodima.

1.15. EGSO se slaže s pozitivnom ocjenom koju je Europska agencija za sigurnost i zdravlje na radu (EU-OSHA) dala prijedlogu Europske komisije u pogledu dodatnih kriterija za funkcionalne i sigurnosne zahtjeve za građevne proizvode, osobito kriterija zaštite okoliša te zdravlja i sigurnosti na radu koji su često povezani s kružnim gospodarstvom i održivošću. Sve to učvršćuje dokaze o pozitivnom učinku dobrog upravljanja zaštitom zdravlja i sigurnosti na radu.

1.16. EGSO izražava zabrinutost jer je nacionalnim propisima općenito omogućena upotreba kontaminiranog otpada ispod cesta (onečišćenog starim katranom, polikloriranim bifenilom (PCB), pentaklorofenolom (PCP), azbestom, do određenog postotka i starom mineralnom vunom) ili odlaganje na posebna odlagališta. Građevinski otpad i otpad od rušenja čini više od trećine ukupnog otpada koji nastaje u EU-u⁽²⁾. U nekim područjima postoje različite oprečne zabrinutosti, na primjer, ako se podtlo od izgradnje cesta i druge infrastrukture ne koristi kao veliko odlagalište građevinskog otpada.

1.17. EGSO izražava zabrinutost zbog činjenice da priprema za ponovnu uporabu, ponovnu proizvodnju i recikliranje iziskuje dizajn kojim se olakšava odvajanje komponenti i materijala u fazi recikliranja i izbjegavaju miješani ili složeni materijali, a da će zbog svega toga radnici biti u velikoj mjeri izloženi tim tvarima. EU-OSHA potiče poduzeća koja su predložila inovativna rješenja za takve probleme, na primjer „Uklonite opasna otapala iz analize recikliranog materijala u sektoru izgradnje i popravaka cesta”. Stoga EGSO smatra da se u novoj uredbi u obzir moraju uzeti ti ključni aspekti sigurnosti i zdravlja na radu. EGSO smatra da se moraju osigurati ne samo radna mjesta i gospodarski napredak već i socioekonomska i ekološka poboljšanja na temelju načela društveno odgovornog poslovanja i relevantnih propisa.

1.18. EGSO smatra da je potrebno uvelike revidirati prijedlog kako bi se mogli ostvariti njegovi glavni ciljevi.

2. Opće napomene

2.1. U izvješću Komisije o provedbi Uredbe o građevnim proizvodima iz 2016. utvrđeni su određeni nedostaci u njezinoj provedbi. Evaluacija Uredbe o građevnim proizvodima, mišljenja platforme REFIT te povratne informacije država članica i dionika jasno su ukazali na nedostatke u okviru, koji ometaju funkcioniranje jedinstvenog tržišta za građevne proizvode i zbog kojih ciljevi Uredbe o građevnim proizvodima nisu ostvareni.

2.2. U Komunikaciji o europskom zelenom planu⁽³⁾, akcijskom planu za kružno gospodarstvo i Komunikaciji o valu obnove⁽⁴⁾ istaknuta je važnost Uredbe o građevnim proizvodima za ostvarivanje cilja izgradnje energetski i resursno učinkovitih zgrada i obnove te rješavanje pitanja održivosti građevnih proizvoda i prelaska na kružno gospodarstvo. U prijedlogu revidirane Direktive o energetske svojstvima zgrada⁽⁵⁾ istaknuta je važnost emisija stakleničkih plinova u životnom ciklusu zgrada i građevinskih materijala za izračun potencijala za globalno zagrijavanje novih zgrada od 2030.

2.3. U kontekstu revizije Uredbe o građevnim proizvodima u strategiji EU-a za šume i Komunikaciji o održivom ciklusu ugljika⁽⁶⁾ najavljena je izrada metodologije te pouzdane i transparentne norme za kvantificiranje klimatskih koristi građevnih proizvoda te hvatanja i upotrebe ugljika.

2.4. I Europski parlament i Vijeće zalažu se za poduzimanje mjera za promicanje kružnosti građevnih proizvoda, uklanjanje prepreka na jedinstvenom tržištu građevnih proizvoda i doprinos ciljevima europskog zelenog plana i akcijskog plana za kružno gospodarstvo.

2.5. Revizija Uredbe o građevnim proizvodima ima dva opća cilja: 1. postizanje jedinstvenog tržišta građevnih proizvoda koje dobro funkcionira i 2. doprinos ciljevima zelene i digitalne tranzicije, posebno modernom i učinkovitom tržištu u pogledu upotrebe resursa i konkurentnosti.

2.6. Uredbom o građevnim proizvodima znatno se ograničavaju mogućnosti sektora da dosljedno i usklađeno objavljuje svojstva svojih proizvoda i razlikuje proizvode s obzirom na njihova klimatska i okolišna svojstva te svojstva održivosti. Njome se ujedno znatno ograničavaju mogućnosti država članica da utvrde nacionalne zahtjeve za zgrade ili da u javnu nabavu uključe kriterije o ciljevima održivosti, a da pritom ne ugroze funkcioniranje jedinstvenog tržišta.

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/environment/topics/waste-and-recycling/construction-and-demolition-waste_en

⁽³⁾ COM(2019) 640 final.

⁽⁴⁾ COM(2020) 662 final.

⁽⁵⁾ COM(2021) 802 final.

⁽⁶⁾ COM(2021) 800 final.

2.7. Komunikacija „Nova industrijska strategija za Europu“⁽⁷⁾ iz ožujka 2020. sadrži plan da industrija EU-a predvodi dvostruku zelenu i digitalnu tranziciju. U Komunikaciji o ažuriranju nove industrijske strategije za 2020. građevinarstvo je utvrđeno kao jedan od prioritetnih ekosustava koji se suočavaju s najvećim izazovima pri ispunjavanju klimatskih ciljeva i ciljeva održivosti te prihvaćanju digitalne transformacije, a čija konkurentnost o tome ovisi.

2.8. Cilj prijedloga uredbe kojim se izvan snage stavlja postojeća Uredba o građevnim proizvodima je riješiti utvrđene nedostatke Uredbe o građevnim proizvodima te ciljeva europskog zelenog plana i akcijskog plana za kružno gospodarstvo u pogledu građevnih proizvoda. Poboľšanje temeljnog funkcioniranja okvira Uredbe o građevnim proizvodima, posebno postupka normizacije, od ključne je važnosti za ostvarivanje ciljeva politike. Međutim, nisu uzeti u obzir potrebni aspekti koji se odnose na zdravlje i sigurnost na radu te druge preporuke EU-OSHA-e.

2.9. EGSO smatra da su obrazovanje, osposobljavanje, prekvalifikacija, cjeloživotno učenje i certificiranje iznimno važni te da je za budućnost industrije bitno da se ti procesi odvijaju putem socijalnog dijaloga. EGSO također napominje da su za stjecanje nužnih vještina potrebni vrijeme i financijska sredstva.

3. Posebne napomene

3.1. Normizacija igra ključnu ulogu u europskom građevinskom sektoru. Glavni je stup unutarnjeg tržišta, olakšava slobodno kretanje građevnih proizvoda u EU-u i potiče građevinske aktivnosti. Ta važna uloga prepoznata je u europskom zakonodavstvu, osobito u Uredbi o građevnim proizvodima i Uredbi o europskoj normizaciji⁽⁸⁾.

3.2. Cilj rada na normizaciji u području održivosti građevinarstva trebala bi biti i jednaka ocjena okolišnih, ekonomskih i socijalnih aspekata održivosti proizvoda, zgrada i usluga, kao i informiranje potrošača o tome (po mogućnosti označivanjem).

3.3. Bez ažuriranih normi ne bi se moglo postići ni održavati unutarnje tržište građevnih proizvoda. Međutim, posljednjih godina integracija normi u regulatorni sustav često nije bila uspješna, što je dovelo do manje učinkovitosti u građevinskom sektoru i štete za unutarnje tržište, uključujući povećanje izravnih ili neizravnih troškova za poduzeća (osobito mala i srednja).

3.4. Europska komisija može postaviti mjerila za razvoj usklađenih normi primjenom zahtjeva za normizaciju. Međutim, Europska komisija bila je pasivna u nekorisćenju tog pristupa pa je Europski odbor za normizaciju (CEN) bio prisiljen nastaviti raditi sa zastarjelim ovlaštenjima i obeshrabrivati rad stručnjaka na normama, koje su često blokirane iz razloga izvan njihove kontrole.

3.5. Europska komisija ističe probleme u postojećem postupku normizacije u okviru CEN-a (koji bi se svakako mogao poboljšati) i zbog kojih je Komisija blokirala mnoge norme. EGSO smatra da rješenje koje predlaže Europska komisija, odnosno korištenje sve većeg broja „delegiranih akata“, ne može biti zadovoljavajuće jer iz postupka normizacije izostavlja poslodavce, radnike i druge relevantne dionike. Osim toga, Europska komisija blokira brojne norme te je potrebno pronaći kratkoročno rješenje za njihovu deblokadu. EGSO se pita dovodi li taj oblik proširenja u konačnici do preklapanja ovlasti s državama članicama. Smatramo da bi se to trebalo primjenjivati samo u iznimnim slučajevima u kojima je provedba opravdana kao i da bi trebalo utvrditi jasan skup uvjeta koji omogućuju provedbu.

3.6. Prijedlog nove uredbe Europske komisije odnosi se na utjecaj upravljanja opskrbnim lancem i praksi javne nabave na okoliš, sigurnost i zdravlje na radu, kako bi se potaknula upotreba i komercijalizacija kvalitetnih proizvoda i materijala. EU-OSHA je isto tako utvrdila da je ta činjenica važan utjecajni čimbenik koji može dovesti do veće upotrebe proizvoda koji poštuju okoliš i koji su sigurniji za radnike.

3.7. Novi projekt EU-OSHA-e LIFT-OSH (iskorištavanje instrumenata za zdravlje i sigurnost na radu) učvršćuje dokaze o pozitivnom učinku dobrog upravljanja zaštitom zdravlja i sigurnosti na radu.

⁽⁷⁾ COM(2020) 102 final.

⁽⁸⁾ Uredba (EU) br. 1025/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o europskoj normizaciji, o izmjeni direktiva Vijeća 89/686/EEZ i 93/15/EEZ i direktiva 94/9/EZ, 94/25/EZ, 95/16/EZ, 97/23/EZ, 98/34/EZ, 2004/22/EZ, 2007/23/EZ, 2009/23/EZ i 2009/105/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 87/95/EEZ i Odluke br. 1673/2006/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 316, 14.11.2012., str. 12.).

3.8. EGSO izražava zabrinutost zbog činjenice da priprema za ponovnu uporabu, ponovnu proizvodnju i recikliranje iziskuje dizajn kojim se olakšava odvajanje komponenti i materijala u fazi recikliranja i izbjegavaju miješani ili složeni materijali, a da će zbog svega toga radnici biti u velikoj mjeri izloženi tim tvarima. EU-OSHA potiče poduzeća koja su predložila inovativna rješenja za takve probleme, na primjer „Uklonite opasna otapala iz analize recikliranog materijala u sektoru izgradnje i popravaka cesta”. Stoga EGSO smatra da se u novoj uredbi u obzir moraju uzeti ti ključni aspekti sigurnosti i zdravlja na radu. EGSO smatra da se moraju osigurati ne samo radna mjesta i gospodarski napredak već i socioekonomska i ekološka poboljšanja na temelju načela društveno odgovornog poslovanja i relevantnih propisa.

3.9. U predloženoj revidiranoj Uredbi o građevnim proizvodima navodi se da bi, s ciljem osiguravanja sigurnosti i zaštite okoliša te uklanjanja mogućih regulatornih nedostataka, građevni „proizvodi” proizvedeni na gradilištu za neposrednu ugradnju u građevinu podlijegali istim pravilima kao i ostali građevni proizvodi koje na tržište stavljaju proizvođači. Odbor smatra da takav regulatorni nedostatak ne postoji u slučaju kada se ti proizvodi ne stavljaju na tržište. Izvođači koji „proizvode” proizvode na gradilištu za neposrednu ugradnju u građevine (npr. betonski nadvratnik, prskana poliuretanska pjena, okviri prozora i vrata itd.) podliježu regulatornim zahtjevima koji se primjenjuju na (dijelove) građevina i koji se uglavnom, ako ne i uvijek, temelje na potpuno istim tehničkim zahtjevima kao i za proizvođače, tj. upravljanje tvorničkim sustavom kontrole proizvodnje, izrada tehničke dokumentacije, ocjenjivanje „proizvoda”, objavljivanje svojstava i sukladnosti te stavljanje oznake CE. Ta bi nepotrebna odredba bila osobito štetna za mala i srednja poduzeća.

3.10. Člankom 7. predložene revidirane Uredbe o građevnim proizvodima proširuje se područje primjene na sve zahtjeve za proizvode iz specifikacija javne nabave. Međutim, ne navodi se mehanizam za prikupljanje takvih informacija, koje se mogu odnositi na širok i raznolik skup građevina, kao što su kućice za policijske pse, upravne zgrade, autoceste i nuklearna postrojenja itd. EGSO je zabrinut zbog izvedivosti prikupljanja svih informacija o svojstvima i karakteristikama, kao i o načinima za određivanje odgovarajućih metoda procjene koje odgovaraju potrebama svih javnih naručitelja i svim namjenama. Štoviše, ovisno o namjeni, razlikuje se i vjerodostojnost koju traže javni naručitelji (vjerodostojnost izvedbe vodootpornih membrana namijenjenih upotrebi na kućicama za pse bit će drugačija u usporedbi s istim proizvodom koji se upotrebljava za krov muzeja likovnih umjetnosti) i možda neće odgovarati sustavima ocjenjivanja i provjere navedenima u predloženoj revidiranoj Uredbi o građevnim proizvodima. EGSO se pita je li taj pristup realističan.

Bruxelles, 27. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG