



Bruselj, 7.7.2016
COM(2016) 445 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju Uredbe (EU) št. 305/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2011 o določitvi usklajenih pogojev za trženje gradbenih proizvodov in razveljavitvi Direktive Sveta 89/106/EGS

**Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju Uredbe (EU)
št. 305/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2011 o določitvi usklajenih
pogojev za trženje gradbenih proizvodov in razveljavitvi Direktive Sveta 89/106/EGS**

1. UVOD

Uredba o gradbenih proizvodih¹ je nadomestila prejšnjo Direktivo o gradbenih proizvodih in določila usklajene pogoje za trženje gradbenih proizvodov v EU. Uredba o gradbenih proizvodih se v celoti uporablja od julija 2013.

To poročilo Evropskemu parlamentu in Svetu, ki ga zahteva člen 67(2) Uredbe o gradbenih proizvodih, predstavlja stanje izvajanja Uredbe o gradbenih proizvodih, vključno s pridobljenimi izkušnjami, dosežki ciljev Uredbe o gradbenih proizvodih in vprašanji, pri katerih so potrebne izboljšave.

Dejstva, na katerih temelji poročilo, izhajajo iz poročil držav članic in deležnikov Komisiji, rednih povratnih informacij, ki so jih države članice in glavni deležniki posredovale predvsem prek svetovalne skupine, Stalnega odbora za gradbeništvo in skupine za upravno sodelovanje pri nadzoru trga (AdCo-CPR), ter zunanje študije z naslovom „Analiza izvajanja Uredbe o gradbenih proizvodih“, ki je bila zaključena julija 2015².

Poročilo ne obravnava vprašanj, vključenih v posebne študije, poročil Komisije in poročil, ki bodo pripravljena pozneje med letom. To vključuje poročilo o nevarnih snoveh iz leta 2014³, poročilo o prenesenih pristojnostih, sprejeto leta 2015⁴, in prihodnje poročilo o financiranju Evropske organizacije za tehnično ocenjevanje (EOTA), ki naj bi izšlo 1. januarja 2017⁵.

Podobno bodo skladnost zakonodaje EU, ki velja za gradbeni sektor, vključno z Uredbo o gradbenih proizvodih, ter njeni stroški in koristi za ta sektor obravnavani v okviru področnega preverjanja ustreznosti, ki je načrtovano za leto 2017. O ekonomskih učinkih Uredbe o gradbenih proizvodih se je začela izvajati študija, katere rezultati naj bi bili objavljeni do poletja 2016.

2. PRISTOP UREDBE O GRADBENIH PROIZVODIH

Cilji Uredbe o gradbenih proizvodih

Glavni cilj Uredbe o gradbenih proizvodih je isti kot pri Direktivi o gradbenih proizvodih, tj. izpopolniti delovanje skupnega trga ter izboljšati prosti pretok gradbenih proizvodov v EU z določitvijo usklajenih pogojev za trženje gradbenih proizvodov.

¹ Uredba (EU) št. 305/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2011 o določitvi usklajenih pogojev za trženje gradbenih proizvodov in razveljavitvi Direktive Sveta 89/106/EGS (UL L 88, 4.4.2011, str. 5).

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

³ COM(2014)511, 7.8.2014, kot zahteva člen 67(1).

⁴ COM(2015)449, 16.9.2015, kot zahteva člen 61(1).

⁵ Kot zahteva člen 34(2) Uredbe o gradbenih proizvodih.

Uredba o gradbenih proizvodih ima tudi posebne operativne cilje: poenostaviti obstoječi sistem⁶, pojasniti uporabljene pojme in opredelitve ter okrepiti kredibilnost celotne strukture. Vsi ti cilji hkrati prispevajo k politiki EU do malih in srednjih podjetij, katere cilj je ustvariti enake konkurenčne pogoje za mala in srednja podjetja, zlasti za mikro podjetja.

Pristop Uredbe o gradbenih proizvodih prispeva k strategiji Evropske Unije „Evropa 2020“⁷ ter k ciljem načrta „Gradnja 2020“⁸, tj. k trajnostni konkurenčnosti gradbenega sektorja in gradbenih podjetij.

Delovanje Uredbe o gradbenih proizvodih

Sistem, ki temelji na Uredbi o gradbenih proizvodih, usklajuje pogoje za trženje gradbenih proizvodov z ustvarjanjem skupnega tehničnega jezika, ki opredeljuje bistvene značilnosti v zvezi z njihovimi lastnostmi v harmoniziranih tehničnih specifikacijah, tj. v harmoniziranih standardih in evropskih ocenjevalnih dokumentih (EAD). Ti naj bi pokrivali področje osnovnih zahtev za gradbene objekte⁹. Če je gradbeni proizvod zajet v harmoniziranem standardu¹⁰ ali je bila zanj izdana evropska tehnična ocena, proizvajalec pripravi izjavo o lastnostih (DoP) in na tak proizvod namesti oznako CE.

Prizadevanja Uredbe o gradbenih proizvodih v smeri krepitve enotnega trga gradbenih proizvodov so bila usmerjena drugače kot splošna načela, ki so bila prvotno določena v Resoluciji Sveta o novem pristopu k tehnični harmonizaciji in standardom¹¹ ter revidirana s Sklepom št. 768/2008/ES o skupnem okviru za trženje proizvodov¹². Glavne razlike so:

- razmejitev pristojnosti med EU in državami članicami: EU obravnava pravila dostopa do enotnega trga. Države članice so odgovorne za varnost ter okoljske in energetske zahteve, ki veljajo za gradbene objekte.
- usklajeni pogoji za trženje: namesto usklajevanja gradbenih proizvodov ali zahtev zanje se zakonodaja EU (Uredba o gradbenih proizvodih) omejuje na ustvarjanje usklajenih pogojev za trženje takih proizvodov. Namen harmoniziranih tehničnih specifikacij je olajšati prosti promet z gradbenimi proizvodi in omogočiti gospodarskim subjektom, da izkoristijo vse koristi enotnega trga.

S skupnim tehničnim jezikom lahko strokovnjaki, javni organi in uporabniki gradbenih proizvodov pridobijo zanesljive informacije, na podlagi katerih lahko primerjajo lastnosti proizvodov. Druge prednosti so:

- proizvodi se testirajo samo enkrat skladno s harmoniziranim standardom ali evropskim ocenjevalnim dokumentom;
- nacionalni organi lahko z uporabo harmoniziranih standardov ali evropskih ocenjevalnih dokumentov določijo zahteve glede lastnosti proizvodov;

⁶ Uredba o gradbenih proizvodih je bila zato uvrščena v tekoči program Komisije za posodobitev in poenostavitev pravnega reda Skupnosti ter leta 2014 vključena v program ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT).

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

⁸ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu, „Strategija za trajnostno konkurenčnost gradbenega sektorja in gradbenih podjetij“, COM(2012) 433, 31.7.2012.

⁹ Kot je navedeno v Prilogi I k Uredbi o gradbenih proizvodih.

¹⁰ Kot je opredeljeno v členu 2(1) Uredbe o gradbenih proizvodih.

¹¹ Resolucija Sveta z dne 7. maja 1985, UL C 136 z dne 4.8.1985.

¹² UL L 218, 13.8.2008, str. 82.

- uporabniki gradbenih proizvodov lahko bolje določijo svoje zahteve glede njihovih lastnosti;
- za nadzor trga je na voljo skupna informacijska struktura.

Splošno izvajanje

Ker Uredba o gradbenih proizvodih uvaja novo dokumentacijo, postopke in zahteve, določa tudi prehodno obdobje. Uredba o gradbenih proizvodih se v celoti uporablja šele od 1. julija 2013, tj. manj kot tri leta pred tem poročilom. To je eden od razlogov, zakaj izvajanja nekaterih vidikov Uredbe o gradbenih proizvodih še ni mogoče v celoti oceniti in gre v tem primeru za delno predhodno oceno.

Komisija je v prehodnem obdobju začela z informacijskimi kampanjami, ki so predvsem usmerjene v gospodarske subjekte, zlasti mala in srednja podjetja ter javne organe in uporabnike gradbenih proizvodov¹³. Tudi številna industrijska združenja in javni organi so začeli z informacijskimi kampanjami, usmerjenimi na njihove člane ali območja.

Na splošno so vsi zadevni udeleženci uvedli vse elemente, ki jih zahteva Uredba o gradbenih proizvodih: po vsej Evropi na primer delujejo priglašeni organi in organi za tehnično ocenjevanje¹⁴, v državah članicah pa delujejo kontaktne točke za proizvode za gradbeništvo. Vendar nekateri vidiki še niso bili uvedeni v celoti in so potrebna dodatna prizadevanja, kot je prikazano v nadaljnjih razdelkih.

3. PRAVILA O TRŽENJU GRADBENIH PROIZVODOV

Za uvedbo gradbenega proizvoda na trg EU sta potrebni izjava o lastnostih (DoP) in oznaka CE. Proizvajalci proizvodov, zajetih v harmoniziranem področju, jih morajo uporabljati¹⁵. So tudi edino sredstvo za zagotavljanje informacij¹⁶ o lastnostih proizvodov v zvezi z bistvenimi značilnostmi¹⁷, kot so opredeljene v Uredbi o gradbenih proizvodih.

Da bi bil informacijski sistem o lastnostih proizvodov, kot ga vzpostavlja Uredba o gradbenih proizvodih, učinkovit, je potrebna enotna prijava. Zato je pravila o usklajenih pogojih za trženje gradbenih proizvodov treba določiti na ravni EU, v Uredbi o gradbenih proizvodih oziroma na njeni podlagi. Če bi javni organi držav članic sprejeli svoje pristope, bi to oviralo doslednost in prispevalo k razdrobljenosti enotnega trga.

Kljub temu se v številnih državah članicah še naprej uporabljajo nacionalne oznake¹⁸, kar je proti načelom Uredbe o gradbenih proizvodih. Nacionalni *predhodni* postopki ali preverjanja v okviru harmoniziranega področja¹⁹ niso dovoljeni. Enako velja tudi v primeru prostovoljnih

¹³ Konferenca iz junija 2012, video iz leta 2014 in brošura iz leta 2015 („Postopno označevanje gradbenih proizvodov z oznakami EC“, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents?tags=ce-guide>).

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

¹⁵ To področje skladno s členom 4(1) obsega proizvode, zajete v harmoniziranih standardih, in tiste, za katere so bile izdane evropske tehnične ocene.

¹⁶ Po sprejetju Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 157/2014 z dne 30. oktobra 2013 o pogojih za objavo izjave o lastnostih gradbenih proizvodov na spletnem mestu lahko proizvajalci omogočijo elektronski dostop do izjave o lastnostih. Kot kaže, industrija uporablja ta pristop in ga sprejema kot pozitivnega.

¹⁷ Prim. člen 4(2) Uredbe o gradbenih proizvodih.

¹⁸ Oznake (oziroma splošnejše postopki, ki ustvarjajo *predhodne* zahteve za proizvajalce) z nacionalno konotacijo.

¹⁹ Področje osnovnih zahtev za gradbene objekte, kot so navedene v Prilogi I k Uredbi o gradbenih proizvodih.

oznak brez nacionalne konotacije, saj te neupravičeno preprečujejo prosti pretok gradbenih proizvodov z oznakami CE, kadar so na primer povezane z zahtevnejšim sistemom ocenjevanja in preverjanja nespremenljivosti lastnosti, ki ga zahtevajo gradbene inšpekcije ali zavarovalne družbe, ali kadar so povezane s finančnimi spodbudami.

To je potrdila tudi sodba Evropskega sodišča v zadevi C-100/13²⁰, ki navaja, naj se države članice vzdržijo določanja dodatnih zahtev. Uporabnost te sodbe na podlagi Uredbe o gradbenih proizvodih ter njen pomemben vpliv na vse harmonizirane standarde potrjujeta obvezno naravo skupnega tehničnega jezika. Ker harmonizirani sistem, določen v Uredbi o gradbenih proizvodih oziroma na njeni podlagi, velja za izčrpnega,²¹ na harmoniziranem področju ni več prostora za druge sisteme, ki obravnavajo trženje gradbenih proizvodov. Komisija je zato vse države članice pozvala, naj svoje nacionalne sisteme uskladijo s temi načeli, in pozorno spremlja njihovo prilagajanje.

Dodatno ključno vprašanje pri izvajanju, kot ga ugotavljajo številni deležniki, so bistvena prekrivanja med informacijami, ki so zahtevane v izjavi o lastnostih, ter tistimi v oznaki CE, kar povzroča dodatno upravno in finančno breme. Po prožni razlagi člena 9(2) bi lahko oznaka CE vsebovala samo kritične informacije, za druge informacije pa bi napotila na izjavo o lastnostih. Izjava o lastnostih bi bila na voljo v papirni obliki skupaj s proizvodom, v elektronski obliki ali na spletni strani. Tako bi se zmanjšalo breme za proizvajalce in izpolnili cilji Uredbe o gradbenih proizvodih za poenostavitve. Komisija še naprej spodbuja tako poenostavljeno in prožno rešitev tudi zato, da bi zagotovila pravno varnost za proizvajalce, ki ne želijo različnih razlag na ravni držav članic.

4. KONTAKTNE TOČKE ZA PROIZVODE ZA GRADBENIŠTVO

Kontaktne točke za proizvode za gradbeništvo, ki so jih vse države članice vzpostavile za zagotavljanje informacij o nacionalnih pravilih, delujejo in se odzivajo na zahteve industrije po informacijah. Evropska komisija izdaja seznam kontaktnih točk za proizvode za gradbeništvo in sklicuje njihova redna srečanja, da se zagotovita ustrezno usklajevanje in izmenjava najboljših praks.

Vendar pa je zavedanje o storitvah, ki jih ponujajo kontaktne točke za proizvode za gradbeništvo, v industriji še vedno relativno nizko ter so se pojavila vprašanja o njihovem odzivnem času in informacijah, ki jih zagotavljajo.

Komisija preučuje možnosti za izboljšanje stanja, tudi v okviru pobude enotni digitalni portal, ki stremi k racionalizaciji obstoječih platform EU in nacionalnih platform, ki zagotavljajo informacije in storitve o pravicah enotnega trga.

Poleg pobud Komisije morajo države članice še naprej pomagati svojim kontaktnim točkam za proizvode za gradbeništvo k boljšemu delovanju in večji prepoznavnosti v gradbenem sektorju.

5. HARMONIZIRANI STANDARDI

Skladno z Uredbo o gradbenih proizvodih je glavni vir skupnega tehničnega jezika na tem področju 457 obstoječih harmoniziranih standardov, citiranih v *Uradnem listu Evropske*

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 Kot v 62. odst. sodbe v primeru C-100/13.

Unije, in več kot 2 000 njihovih podpornih standardov. Harmonizirani standardi naj bi po ocenah do zdaj vključevali približno 75 % do 80 % vseh gradbenih proizvodov. Večina teh standardov je postala veljavnih, tik preden se je začela v celoti izvajati Direktiva o gradbenih proizvodih, kar delno pojasnjuje vtis nekaterih deležnikov, da so se zaradi Direktive o gradbenih proizvodih zgodile korenite spremembe.

Za razliko od harmoniziranih standardov, ki so bili razviti na podlagi usklajevalne zakonodaje Unije in v celoti temeljijo na novem zakonodajnem okviru²², naj bi harmonizirani standardi na podlagi Uredbe o gradbenih proizvodih zgolj začrtali metode in merila za ocenjevanje lastnosti gradbenih proizvodov v zvezi z njihovimi bistvenimi značilnostmi. Na splošno pa ne določajo zahtev za same lastnosti proizvodov. Tako je zaradi zgoraj opisane razmejitve pristojnosti med EU in državami članicami.

Ena od specifičnosti Uredbe o gradbenih proizvodih je, da predvideva obvezno uporabo harmoniziranih standardov za proizvajalce, kadar ti dajejo svoje gradbene proizvode na trg, in za organe držav članic, kadar določajo zahteve za njihovo uporabo²³. To pomeni, da se lahko vsi deležniki zanesejo na enotna veljavna pravila in se jim za te namene ni treba obrniti na druge (nacionalne) instrumente²⁴.

Ker je uporaba harmoniziranih standardov za gradbene proizvode obvezna in ker ti standardi pomembno vplivajo na trg, je nujno, da so standardi visoke kakovosti. Postopki njihovega sprejemanja morajo biti načrtovani in potekati skladno s tem ciljem. Zlasti je pomembno, da so različne kategorije deležnikov²⁵ pošteno in pravično zastopane ter da se spoštujejo pravila iz členov 3(3) in 27 Uredbe o gradbenih proizvodih za določitev novih razredov ali mejnih vrednosti lastnosti. Ta dva vidika je mogoče še izboljšati.

Ker večina harmoniziranih standardov izvira iz obdobja Direktive o gradbenih proizvodih in so vsi bili razviti na podlagi mandatov za standardizacijo, navadno podeljenih pred 10 do 20 leti, je nekatere zdaj treba revidirati skladno z razvojem tehnike in trga. Poleg tega še niso bile ustrezno upoštevane vse posebne značilnosti Uredbe o gradbenih proizvodih. Zaradi prehoda z Direktive o gradbenih proizvodih na Uredbo o gradbenih proizvodih so se morali deležniki, evropske organizacije za standardizacijo in organi držav članic postopno prilagoditi na nove značilnosti ter jih prenesti v harmonizirane standarde. V izvajanju tega postopka je bilo nekaj zamud, prilagajanje pa še poteka.

Zaradi teh okoliščin je morala Komisija pozorneje spremljati in nadzorovati te okoliščine. Zato večje število standardov, ki bi bili primerni za uvrstitev med harmonizirane, ni citiranih v *Uradnem listu Evropske Unije*, dokler niso opravljene ustrezne prilagoditve oziroma dokler niso sprejeti delegirani akti za vključitev razredov in/ali mejnih vrednosti. Za izboljšanje položaja bo bistveno stalno sodelovanje z Evropskim odborom za standardizacijo (CEN), preden bodo harmonizirani standardi predstavljeni Komisiji za objavo njihovih sklicev v *Uradnem listu Evropske Unije*.

²² Sklep št. 768/2008/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. julija 2008 o skupnem okviru za trženje proizvodov in razveljavitvi Sklepa Sveta 93/465/EGS, UL L 218, 13.8.2008, str. 82.

²³ Prim. člene 4(2), 8(3), 8(6) in 17(5).

²⁴ Dostop do harmoniziranih standardov je pomembno vprašanje, kot priznava tudi generalni pravobranilec Evropskega sodišča v svojem mnenju (zlasti v 51. odstavku) z dne 28. 1. 2016 o zadevi C-613/14. V tem mnenju je bila tudi poudarjena primernost standardov v okviru mehanizma EU za harmonizacijo – Evropska varuhinja človekovih pravic je nedavno v poročilu z dne 11. 12. 2015 zaključila poizvedbo Q2/2013/EIS o tej temi.

²⁵ Glej člen 17(2) Uredbe o gradbenih proizvodih.

Čeprav Uredba o gradbenih proizvodih ni povzročila daljnosežnih sprememb splošnega okvira za harmonizirane standarde na tem področju, so deležniki pred kratkim zahtevali hitrejši in racionalnejši postopek standardizacije, da bi se standardi bolje odzivali na potrebe uporabnikov. Zaradi izčrpane narave harmoniziranih standardov na podlagi Uredbe o gradbenih proizvodih, ki jo je Sodišče potrdilo v navedenem primeru C-100/13²⁶, je še vedno treba prilagoditi več standardov²⁷. Poleg tega je treba obravnavati nove oziroma revidirane zahteve za standardizacijo²⁸ ter odpraviti trenutni zaostanek s harmoniziranimi standardi, ki še niso citirani v *Uradnem listu Evropske Unije*. Vse to bo mogoče doseči samo z okrepljenim sodelovanjem med Evropskim odborom za standardizacijo, državami članicami, industrijo, Komisijo in zadevnimi deležniki, zlasti prek skupne pobude za standardizacijo²⁹.

6. EVROPSKA ORGANIZACIJA ZA TEHNIČNA SOGLASJA (EOTA)

Za izdelke, katerih lastnosti ni mogoče v celoti oceniti na podlagi harmoniziranih standardov, Uredba o gradbenih proizvodih³⁰ določa specifične postopke, po katerih morajo proizvajalci predložiti zahtevo za evropsko tehnično oceno, EOTA pa mora kot organizacija organov za tehnično ocenjevanje pripraviti in sprejeti evropske ocenjevalne dokumente (EAD).

Politični cilji EOTA, kot so opredeljeni v Uredbi o gradbenih proizvodih ter kot izhajajo iz izkušenj in kritik Direktive o gradbenih proizvodih, so bili doseženi: skrajšati in poenostaviti postopke, znižati stroške za proizvajalce in narediti te postopke bolj pregledne. Za prehod od izdajanja odobritev proizvodov k zgolj ocenjevanju njihovih lastnosti je bil najprej potreben sklop načel³¹, ki so bila nato preoblikovana v specifične postopke za oblikovanje in sprejemanje evropskih ocenjevalnih dokumentov³². Skladnost s temi načeli je dobra zaradi tesnejšega sodelovanja zadevnih proizvajalcev in Komisije v teh postopkih.

Od novembra 2011 je večina držav članic z uporabo elektronskih orodij Komisije imenovala organe za tehnično ocenjevanje po strogih merilih, ki so določena v Uredbi o gradbenih proizvodih in temeljijo na njej³³. Z zahtevami za evropske tehnične ocene in posledično s pripravo osnutkov evropskih ocenjevalnih dokumentov se večinoma ukvarja omejeno število organov za tehnično ocenjevanje.

Vendar prehod z Direktive o gradbenih proizvodih na Uredbo o gradbenih proizvodih še ni končan. Skoraj 90 % evropskih tehničnih ocen, ki se izdajo na podlagi Uredbe o gradbenih proizvodih, še vedno temelji na smernicah za evropska tehnična soglasja (ETAG), ki se uporabljajo kot evropski ocenjevalni dokumenti³⁴. Načela za te prakse so bila dogovorjena z EOTA in jih je treba spoštovati, da se vnaprej preprečijo morebitni zapleti, zlasti za zadevne proizvajalce. Sprememba smernic za evropsko tehnično soglasje (ETAG) v evropske

²⁶ Glej opombo 16.

²⁷ Zlasti o določenih osnovnih zahtevah za gradbene objekte.

²⁸ Ker je spremembe obstoječih standardov treba sprejeti s skrajšanim postopkom podeljevanja mandatov.

²⁹ Sklep Komisije z dne 1. 6. 2016 o potrditvi in podpisu skupne pobude za standardizacijo, C(2016)3211.

³⁰ Prim. člen 19(1), ki določa področje uporabe teh dejavnosti.

³¹ Prim. člen 20.

³² Prim. člena 19(2) in (3) ter Prilogo II k Uredbi o gradbenih proizvodih; prim. tudi člen 21.

³³ Prim. člena 29 in 30 ter preglednico 2 Priloge IV k Uredbi o gradbenih proizvodih; Komisija je smernice na podlagi člena 29(4) ustrezno sporočila državam članicam. Do maja 2016 je bilo imenovanih 50 organov za tehnično ocenjevanje v 25 državah, vključno s tremi članicami EFTA. Šest držav članic ni imenovalo nobenega organa za tehnično ocenjevanje.

³⁴ Prim. člen 66(3) Uredbe o gradbenih proizvodih.

ocenjevalne dokumente že poteka in se je začela pri najpogostejše uporabljanih smernicah³⁵. Proizvajalci lahko evropska tehnična soglasja, izdana skladno z Uredbo o gradbenih proizvodih (do 30. junija 2013), uporabljajo kot evropske tehnične ocene do poteka njihove veljavnosti (največ pet let, tj. do 30. junija 2018)³⁶.

Sprememba paradigme v organih za tehnično ocenjevanje od „odobritve proizvodov“ do „ocenjevanja lastnosti“ je glavni izziv za pravilno izvajanje določb Uredbe o gradbenih proizvodih za pripravo in sprejetje evropskih ocenjevalnih dokumentov. Po sprejetju Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 1062/2013 o obliki evropske tehnične ocene za gradbene proizvode³⁷ sta se EOTA in Komisija dogovorili o načelih za pripravo evropskih ocenjevalnih dokumentov ter oblikovali podrobna navodila na podlagi izkušenj iz teh postopkov³⁸. To je omogočilo prvo objavo sklicev na evropske ocenjevalne dokumente v *Uradnem listu Evropske Unije* julija 2015³⁹.

EOTA Komisije še ni obvestila o potrebi po rešitvi nesoglasij med organi za tehnično ocenjevanje, kot so opredeljena v členu 23 Uredbe o gradbenih proizvodih. To sicer ne pomeni, da takih nesoglasij ni, zlasti ker je pri sprejemanju evropskih ocenjevalnih dokumentov znotraj EOTA prišlo do zamud⁴⁰.

Sklepna ugotovitev je, da se členi 19, 20, 21 in 24 Uredbe o gradbenih proizvodih izvajajo skladno z njihovimi cilji. Praktični prehod z Direktive o gradbenih proizvodih na Uredbo o gradbenih proizvodih bi lahko bil hitrejši, veljavne postopke pa bi bilo mogoče še racionalizirati. Na splošno se lahko izboljšave, potrebne za hitrejše in preglednejše zaključevanje evropskih ocenjevalnih dokumentov, opravijo brez regulativnih predlogov⁴¹.

7. PRIGLAŠENI ORGANI IN PRIGLASITVENI ORGANI

Verodostojnost sistema, ki ga vzpostavlja Uredba o gradbenih proizvodih, je precej odvisna od priglašenih organov⁴², ki morajo izpolniti stroge zahteve glede svoje tehnične usposobljenosti, nepristranskosti in odgovornosti⁴³. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti njihovi neodvisnosti, saj gre za merilo, poudarjeno že v postopku sprejetja Uredbe o gradbenih proizvodih. Priglasitveni organi, ki jih imenujejo države članice,⁴⁴ so odgovorni za nacionalne postopke priglasitve in spremljanja.

Dejavnosti skupine priglašenih organov in njenih podskupin so bile okrepljene z izboljšano regulativno podporo v Uredbi o gradbenih proizvodih⁴⁵. Taka usklajenost je potrebna, da se

³⁵ Napotilo na prvi tovrstni spremenjeni evropski ocenjevalni dokument je bilo v *Uradnem listu Evropske Unije* objavljeno maja 2016.

³⁶ Prim. člen 66(4) Uredbe o gradbenih proizvodih.

³⁷ UL L 289, 31.10.2013, str. 42–43; Akt temelji na členu 26(3) Uredbe o gradbenih proizvodih.

³⁸ Prim. člen 24 Uredbe o gradbenih proizvodih.

³⁹ Do maja 2016 je bilo v *Uradnem listu Evropske Unije* citiranih 40 evropskih ocenjevalnih dokumentov.

⁴⁰ EOTA do zdaj tudi ni Komisiji sporočila nobenih zamud pri pripravi evropskih ocenjevalnih dokumentov, kot zahteva točka 6 Priloge II k Uredbi o gradbenih proizvodih.

⁴¹ Postopkovna pravila, določena v Prilogi II k Uredbi o gradbenih proizvodih, bi bila lahko poenostavljena z delegiranim aktom (prim. člena 19(3) in 60(d)).

⁴² Ti organi morajo izvajati naloge tretje strani v zvezi z ocenjevanjem in preverjanjem nespremenljivosti lastnosti gradbenih proizvodov. Do maja 2016 je bilo priglašenih 623 priglašenih organov.

⁴³ Zahteve za priglašene organe so določene v členu 43 Uredbe o gradbenih proizvodih.

⁴⁴ Prim. člen 40 Uredbe o gradbenih proizvodih.

⁴⁵ Prim. člena 43(11) in 55 Uredbe o gradbenih proizvodih.

zagotovi enotna uporaba veljavnih pravil in da se preprečijo občasne kritike zaradi različnih praks na tem področju.

Večja pravna varnost in doslednost sta bili doseženi, ko je bila Priloga V k Uredbi o gradbenih proizvodih spremenjena z Delegirano uredbo Komisije (EU) št. 568/2014 z dne 18. februarja 2014⁴⁶. V navedeni uredbi sta bili pojasnjeni stopnja udeležbe in vloga priglašeni organov pri ocenjevanju in preverjanju nespremenljivosti lastnosti gradbenih proizvodov. Priglašeni organi zato zdaj bolje razumejo svojo odgovornost.

Prehod z Direktive o gradbenih proizvodih na Uredbo o gradbenih proizvodih je prinesel spremembo paradigme tudi za priglašene organe. Nekateri med njimi se morajo še prilagoditi, da bi lahko popolnoma sprejeli napredek v smeri ciljnih dejavnosti certificiranja⁴⁷, razjasniti pa bi bilo treba tudi druge njihove funkcije. To vpliva tudi na uporabo akreditacijskih standardov za namene prigrasitve.

Povratne informacije, prejete v zvezi z uporabo določb Uredbe o gradbenih proizvodih na tem področju, kažejo, da bi bila lahko nekatera pravila natančnejša⁴⁸. Enako bi bilo pri teh določbah⁴⁹ smiselno podrobneje preveriti, ali bi jih bilo treba ločiti od načel novega pristopa⁵⁰.

8. MIKRO PODJETJA IN POENOSTAVITEV

Da bi omogočili enake tržne pogoje za mala in srednja podjetja ter mikro podjetja, Uredba o gradbenih proizvodih določa odstopanja od obveznosti priprave izjave o lastnostih⁵¹ in poenostavljene postopke za dajanje gradbenih proizvodov na trg⁵².

Na trenutni stopnji izvajanja so izkušnje o praktični uporabi večine teh možnosti še vedno omejene, z izjemo pravil o poenostavljenih postopkih v zvezi z razvrščanjem brez preskušanja, deljenja in razvrščanja po lestvicah⁵³. Te določbe se pogosto uporabljajo, kjer je primerno.

Dokumentarna dokazila o uporabi drugih zadevnih možnosti za zdaj še niso na voljo. To bi lahko pomenilo, da pričakovano lajšanje finančnega in upravnega bremena za podjetja ni bilo doseženo. Med razlogi, ki jih deležniki navajajo za tako omejeno uporabo, so:

- različne prakse in razlage v državah članicah;
- slabo zavedanje industrijskega sektorja o teh možnostih;
- negotovost glede pomena ključnih izrazov v Uredbi o gradbenih proizvodih;
- težave pri dokazovanju „enakovrednosti“ in/ali zagotavljanju alternativne tehnične dokumentacije;
- dvomi o dejanskem obsegu veljavnih finančnih prihrankov;

⁴⁶ UL L 157, 27.5.2014, str. 76–79.

⁴⁷ Za razliko od certificiranja proizvodov se Uredba o gradbenih proizvodih in zlasti njena nova Priloga V posvečata certificiranju nespremenljivosti lastnosti.

⁴⁸ Prim. zlasti člene 43, 45, 46, 52(2) in 55 Uredbe o gradbenih proizvodih.

⁴⁹ Iz Sklepa št. 768/2008/ES.

⁵⁰ Prim. zlasti člene 44, 50(1), 51 in 53(2) Uredbe o gradbenih proizvodih.

⁵¹ Člen 5.

⁵² Členi 36 do 38. Med njimi člen 37 posebej zadeva mikro podjetja.

⁵³ Člen 36.

- strah pred neodobravanjem uradnih organov ali uporabnikov, če postopki ne bi bili (pravilno) uporabljeni.

Ti dvomi so zlasti vplivali na zmožnost mikro podjetij za uporabo poenostavljenih postopkov iz člena 37, kot je bil namen med postopkom sprejemanja Uredbe o gradbenih proizvodih.

Kot kaže, je potreben celovit pristop s temeljitejšim razmislekom o nadaljnji poti, da bi bolje izpolnili pričakovanja malih in srednjih podjetij, zlasti mikro podjetij, ki delujejo v gradbenem sektorju EU. Komisija naj bi ta razvoj olajšala prek razprav v tehnični platformi.

9. NADZOR TRGA

V okviru novega zakonodajnega okvira, sprejetega leta 2008, je Uredba (ES) št. 765/2008⁵⁴ vzpostavila glavni upravni okvir za nadzor trga v državah članicah, medtem ko Sklep št. 768/2008/ES vsebuje referenčne določbe za posamezne postopke nadzora trga: te določbe naj bi se uporabljale tako, da se vnesejo v področno zakonodajo. Členi 56 do 59 Uredbe o gradbenih proizvodih, ki se nanašajo na nadzor trga, torej večinoma temeljijo na členih R31 do R34 Sklepa št. 768/2008/ES, vendar jih je bilo treba prilagoditi na konkretno okolje. To prilagajanje bi lahko delno pojasnilo nekatere izzive v zvezi z nadzorom trga, ki so se pojavili med izvajanjem Uredbe o gradbenih proizvodih⁵⁵.

Delovanje organov za nadzor trga v državah članicah temelji na Uredbi (ES) št. 765/2008, ki velja od 1. januarja 2010, vse države članice pa so ustrezno ustanovile take organe za gradbene proizvode, čeprav se njihov dostop do virov in realni vpliv na trg razlikujeta. Njihovo sodelovanje v okviru skupine za upravno sodelovanje pri nadzoru trga (AdCo-CPR) se je v zadnjih letih stalno krepilo, delno tudi zato, ker je EU za dejavnosti skupine zagotovila novo finančno podporo. Skupina za upravno sodelovanje pri nadzoru trga je pred kratkim organizirala številne skupne ukrepe nadzora trga ter učinkovito prispevala k razvoju informacijskega in komunikacijskega sistema za nadzor trga (ICSMS)⁵⁶, ki naj bi se bolje odzival na potrebe gradbenega sektorja. Sistem RAPEX, vzpostavljen z Direktivo o splošni varnosti proizvodov 2001/95/ES, se uporablja tudi za gradbene proizvode z namenom zagotavljanja njihove varne uporabe.

Nadaljnji razvoj v okviru skupine za upravno sodelovanje pri nadzoru trga vključuje pripravo področnega pristopa za oceno tveganj v zvezi z gradbenimi proizvodi. Poleg tega organi držav članic obravnavajo trenutne izzive pri uporabi členov 56 do 58 Uredbe o gradbenih proizvodih, da bi racionalizirale relevantne postopke⁵⁷. Ta razvoj je zelo koristen za nadaljnje odločitve o izboljšanju nadzora trga v državah članicah.

10. SKLEPI, PRIPOROČILA IN POT NAPREJ

⁵⁴ Uredba (ES) št. 765/2008 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 9. julija 2008 o določitvi zahtev za akreditacijo in nadzor trga v zvezi s trženjem proizvodov ter razveljavitvi Uredbe (EGS) št. 339/93, UL L 218, 13.8.2008, str. 30.

⁵⁵ 13. februarja 2013 je Komisija sprejela paket ukrepov za izboljšanje varnosti potrošniških proizvodov in nadzora trga industrijskih proizvodov (COM(2013) 75; COM(2013) 78; COM(2013) 76), ki naj bi jih sprejela Evropski parlament in Svet.

⁵⁶ Sistem splošne informacijske in komunikacijske podpore za nadzor trga.

⁵⁷ Komisija do zdaj ni bila obveščena o formalnih postopkih, ki bi jih države članice uvedle na podlagi teh členov; skladno s členom 56(2) bi bile take informacije potrebne ob samem začetku takih postopkov.

Uredba o gradbenih proizvodih se izvaja razmeroma kratek čas, zato še niso doseženi vsi njeni cilji. Velik del opisanih izzivov se nanaša na težave pri izvajanju in zamude pri prilagajanju deležnikov. Preden bo mogoče sprejeti dokončne sklepe o uspešnosti zakonodaje, bodo potrebna nadaljnja prizadevanja, da se izboljša izvajanje zlasti na nacionalni ravni (npr. o enotni razlagi in odpravi ovir za prosti pretok), pa tudi s strani drugih udeležencev, kot sta Evropski odbor za standardizacijo (CEN) in EOTA. Zato se Komisiji na tej stopnji ne zdi primerno, da bi predlagala spremembe Uredbe o gradbenih proizvodih.

Kljub temu se zaveda, da je nujno treba nadaljevati dialog z državami članicami in drugimi deležniki, skrbno spremljati stanje in uveljavljati obstoječa pravila.

Nadaljevanje prizadevanj, opravljenih v smeri pojasnjevanja v podporo ustreznemu in enotnemu izvajanju Uredbe o gradbenih proizvodih, ter posvečanje področjem iz tega poročila bi lahko zlasti vključevalo pripravo dodatnega razlagalnega gradiva in navodil ter ukrepov za komunikacijo in ozaveščanje.

Obstaja možnost za hitrejši in preprostejši postopek standardizacije, v katerem bi se standardi bolje odzivali na potrebe svojih uporabnikov, kar bi bilo mogoče doseči s tesnim ter učinkovitim sodelovanjem med Evropskim odborom za standardizacijo, državami članicami, industrijo in Komisijo.

Kar zadeva EOTA, bi bilo mogoče z delegiranim aktom poenostaviti postopkovna pravila, določena v Prilogi II k Uredbi o gradbenih proizvodih, za hitrejša in preglednejša izdajanje evropskih ocenjevalnih dokumentov.

Komisija na tej stopnji prepoznava potrebo po dodatni razjasnitvi nekaterih določb v Uredbi o gradbenih proizvodih, da se tako podpre enotna uporaba zlasti naslednjih določb:

- člen 5 o odstopanjih od obveznosti priprave izjave o lastnostih;
- člen 6 o vsebini izjave o lastnostih;
- člen 9(2) o informacijah, ki sledijo oznaki CE;
- člen 37 o poenostavljenih postopkih za mikro podjetja;
- člen 38 o poenostavljenih postopkih za individualno proizvedene proizvode ali proizvode, izdelane po naročilu;
- členi 56–58 o postopkih za nadzor trga.

Komisija namerava še naprej skrbno spremljati izvajanje Uredbe, da bi ugotovila morebitna področja, ki jih še ni mogoče rešiti na razlagalni ravni.

Komisija se bo predvidoma do konca leta 2016 vključila v nadaljnji dialog z zadevnimi deležniki o področjih, ugotovljenih prek tehničnih platform. Ko naj bi izvajanje Uredbe o gradbenih proizvodih predvidoma doseglo zrelo stopnjo in ko bo mogoče obravnavati rezultate takega dialoga ter prihajajočih sorodnih študij, področnih ocen in poročil⁵⁸, bo Komisija preučila uspešnost Uredbe o gradbenih proizvodih.

⁵⁸ Npr. zgoraj navedenega preverjanja ustreznosti gradnje, študije ekonomskih vplivov Uredbe o gradbenih proizvodih, poročila o financiranju EOTA, pobud za nadzor trga in pobude enotni digitalni portal.