

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi harmoniziranih pogojev za trženje gradbenih izdelkov, spremembi Uredbe (EU) 2019/1020 in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 305/2011

(COM(2022) 144 final)

(2023/C 75/23)

Poročevalec: **Manuel GARCÍA SALGADO**

Soporočevalec: **Domenico CAMPOGRANDE**

Zaprosili	Evropski parlament, 18. 5. 2022 Svet Evropske unije, 30. 5. 2022
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	posvetovalna komisija za spremembe v industriji (CCMI)
Datum sprejetja na seji posvetovalne komisije	13. 9. 2022
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	27. 10. 2022
Plenarno zasedanje št.	573
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	139/0/0

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO meni, da Evropska komisija ne ponuja nobenih kratkoročnih rešitev, ki bi odpravile trenutno zamudo pri objavi novih standardov v *Uradnem listu Evropske unije*. Njen cilj je sprememba uredbe o gradbenih izdelkih⁽¹⁾, ki bo, tudi če bo uspešna, prinesla rezultate šele v desetih letih.

1.2 EESO z zaskrbljenostjo ugotavlja, da je predlagano prehodno obdobje med trenutno veljavno in revidirano uredbo dvajset let, kar lahko povzroči težave v praksi, saj je postopno uvajanje harmoniziranih tehničnih specifikacij v obdobju dvajsetih let predolgo. Sistem standardizacije je trenutno neuporaben, saj z njim ni mogoče odgovoriti na vprašanja, ki jih postavlja Evropska komisija, in na politične prednostne naloge, ki so bile določene.

1.3 EESO z zaskrbljenostjo ugotavlja, da je Evropska komisija državam članicam sicer predstavila več možnih ukrepov, a se je vrnila k staremu pristopu, po katerem tehnične standarde pripravljajo regulatorji na evropski ravni, kar je še posebej zaskrbljujoče, saj bi tak centraliziran postopek omejil možnost manjšim akterjem v industriji, da izrazijo svoje mnenje, in da se upoštevajo njihova stališča.

1.4 EESO v soglasju z gradbenim sektorjem podpira razvoj alternativne možnosti tisti, ki jo je predstavila Evropska komisija, pri čemer v središču ostaja standardizacija. Treba bo nadaljevati z razpravo in povabiti vse zainteresirane strani (države članice, Evropski odbor za standardizacijo, Evropsko komisijo itd.), da sodelujejo in predlagajo izvedljivo rešitev, ki bo v sistemu temeljno vlogo namenila harmoniziranim standardom. Cilj je vključiti vse zainteresirane strani v dialog, da bi našli ustrezen sistem, ki bo omogočal prost pretok gradbenih izdelkov. Pri tem sta socialni dialog z delodajalci in delavci ter sodelovanje družbenih deležnikov pri standardizaciji ključno orodje.

1.5 EESO priznava, da standardizacija pogosto velja za proces, ki ga vodi industrija in poteka od spodaj navzgor, vendar je izjemno pomembno, da se zagotovi, da vsi deležniki sodelujejo in so fleksibilni, da se posodablajo standardi, ključni za omogočanje trajnosti in digitalizacije, hkrati pa podpirajo inovacije v gradbenem sektorju. Ta proces mora biti podprt s socialnim dialogom in zagotoviti sodelovanje delodajalcev, delavcev in družbenih deležnikov pri standardizaciji.

⁽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).

1.6 EESO meni, da dobro delujoč evropski regulativni okvir za gradbene izdelke, vključen v sistem standardizacije, ne bo izpolnjeval le potreb industrije, temveč bo služil tudi družbi na splošno, kar pojasnjuje pomen vključevanja socialnih partnerjev. EU bo z njim lahko uresničila digitalni notranji trg, okrevanje gospodarstva po krizi zaradi COVID-19, strateške načrte evropskega zelenega dogovora in cilje krožnega gospodarstva.

1.7 EESO ugotavlja, da se predlagana nova uredba o gradbenih izdelkih nanaša na obvezno uporabo evropskih metod ocenjevanja, razvrščanja in meril za vse udeležence v gradbenem sektorju. To se nanaša na več kot tri milijone podjetij v EU, ki so večinoma mala in srednja podjetja. Zahteve morajo biti upravičene in sorazmerne ter ne smejo vključevati nepotrebnih birokratskih in upravnih bremen, zlasti če je njihova dodana vrednost omejena. EESO meni, da je ta problem v predlagani revidirani uredbi o gradbenih izdelkih podcenjen.

1.8 EESO meni, da bi bila zaželena popolna izjava o lastnostih ter prilagoditev člena 6 in Priloge III glede na zahteve iz Priloge I, saj gradbeni izdelki z oznako CE ne zagotavljajo skladnosti z osnovnimi zahtevami za gradbene objekte. Zaradi tega ni mogoče vzpostaviti enotnega evropskega notranjega trga za gradbene izdelke, saj bi morale države članice v skladu s členom 8 preprečiti trženje in uporabo gradbenih izdelkov, ki lahko ogrozijo varnost na gradbiščih.

1.9 EESO poudarja, da je treba postopke, povezane z uredbo o gradbenih izdelkih, izboljšati ali nadalje razviti, zlasti kar zadeva standardizacijo in opredelitev vmesnikov z nacionalnimi izvedbenimi standardi. Zagotoviti je treba, da bo Evropska komisija uvedla vse zahteve za preskušanje, lastnosti in značilnosti kot harmonizirane standarde. V nasprotnem primeru bi bilo treba omogočiti nacionalne zahteve za gradbene izdelke, kadar obstajajo posebni pomisleki na nacionalni ravni glede uporabe gradbenih izdelkov. To bi pomenilo, da bi bilo treba za določeno obdobje odobriti nacionalne zahteve in priloge. V primeru obsežnejše izjave o lastnostih je treba sprejeti potrebne ukrepe, da se zagotovi skladnost na ravni del (načrtovanje, montaža itd.), tako glede vsebine informacij kot glede njihove verodostojnosti.

1.10 EESO opozarja, da predlagana revidirana uredba o gradbenih izdelkih ne določa mehanizma za zbiranje informacij o izdelkih, navedenih v specifikacijah za javna naročila, saj je ta vključen v novi člen 7. Zbiranje lastnosti in značilnosti, ki ustrezajo potrebam vseh javnih naročnikov za vse vrste uporabe, bo obsežna in neskončna naloga.

1.11 EESO meni, da je nujno preprečiti, da bi se prizadevanja gradbenih podjetij za uvedbo krožnosti zaradi pomanjkanja regulativne jasnosti v novi uredbi o gradbenih izdelkih odložila, ovirala ali celo ustavila. Zato je potrebna jasnejša uredba, da se prepreči zaustavitev uvajanja krožnosti.

1.12 EESO meni, da mora predlagana revidirana uredba o gradbenih izdelkih vključevati jasne in sorazmerne določbe, ki upoštevajo dejstvo, da za ponovno uporabljene ali predelane izdelke, ki so bili uvedeni pred 20, 50 ali 150 leti, ni informacij, saj so za te izdelke z oznako CE informacije o lastnostih na voljo le na lokalni ravni.

1.13 EESO je prepričan, da je za konkurenčnost sektorja pomembno, da revidirana uredba o gradbenih izdelkih predstavlja orodje, ki ne le omogoča lansiranje inovativnega izdelka na trg, temveč tudi olajšuje njegovo uporabo. Zato mora evropska tehnična ocena vsebovati tudi informacije, ki zmanjšujejo začetne dvome uporabnikov glede uporabe inovativnih izdelkov.

1.14 EESO poudarja, da je treba jasno določiti, da izraz „gradbeni izdelek“ še naprej ustreza le opredelitvi iz člena 2(1) trenutno veljavne uredbe o gradbenih izdelkih in da se ta opredelitev ne razširi. Ni jasno, kaj pomeni izraz „storitev“ v novem predlogu uredbe o gradbenih izdelkih. Zagotoviti je treba, da bodo izdelki, izdelani po naročilu, še naprej izključeni iz področja uporabe uredbe o gradbenih izdelkih.

1.15 EESO se strinja s pozitivno oceno Evropske agencije za varnost in zdravje pri delu (EU-OSHA) glede predloga Evropske komisije v zvezi z dodatnimi merili k funkcionalnim in varnostnim zahtevam za gradbene izdelke, zlasti z okoljskimi merili ter merili varnosti in zdravja pri delu, ki so pogosto povezana s krožnim gospodarstvom in trajnostnostjo. Vsi ti podatki potrjujejo pozitivne učinke dobrega upravljanja varnosti in zdravja pri delu.

1.16 EESO izraža zaskrbljenost, ker nacionalni predpisi na splošno dovoljujejo uporabo kontaminiranih odpadkov pod cestišči (z določenim deležem starega katrana, PCB, PCP, azbesta ali stare mineralne volne). Ti odpadki se sicer odlagajo na posebna odlagališča. Gradbeni odpadki in odpadki iz rušenja objektov predstavljajo več kot tretjino vseh odpadkov, ki nastanejo v EU ⁽²⁾. Na nekaterih področjih obstajajo različni nasprotujoči si pomisleki, na primer glede uporabe podtalja pri gradnji cest in druge infrastrukture kot velikega odlagališča gradbenih odpadkov.

1.17 EESO je zaskrbljen, ker je za pripravo na ponovno uporabo, predelavo in recikliranje potrebna zasnova, ki bo olajšala ločevanje sestavnih delov in materialov v fazi recikliranja ter preprečevala mešane in kompleksne materiale, saj bodo delavci zaradi tega močno izpostavljeni tem snovem. Agencija EU-OSHA podpira podjetja, ki so predlagala inovativne rešitve za takšna vprašanja, na primer „odstranitev nevarnih topil iz analize predelanih surovin v sektorju gradnje in popravila cest“. Zato EESO meni, da je treba te vidike, bistvene za varnost in zdravje pri delu, upoštevati v novi uredbi. EESO meni, da je treba ne le zagotoviti delovna mesta in gospodarski napredek, temveč na podlagi načel družbene odgovornosti podjetij in ustrezne uredbe poskrbeti tudi za socialno-ekonomske in okoljske izboljšave.

1.18 EESO meni, da je treba predlog temeljito revidirati, da bi dosegli njegove glavne cilje.

2. Splošne ugotovitve

2.1 Komisija je v poročilu o izvajanju uredbe o gradbenih izdelkih iz leta 2016 opredelila nekatere pomanjkljivosti pri njenem izvajanju. Ocena uredbe o gradbenih izdelkih, mnenja s platforme REFIT ter povratne informacije držav članic in deležnikov so jasno pokazali na pomanjkljivosti okvira, ki ovira delovanje enotnega trga za gradbene izdelke in zato ne dosega ciljev uredbe o gradbenih izdelkih.

2.2 V sporočilu o evropskem zelenem dogovoru ⁽³⁾, akcijskem načrtu za krožno gospodarstvo in sporočilu o valu prenove ⁽⁴⁾ je bila poudarjena vloga uredbe o gradbenih izdelkih v okviru prizadevanj za stavbe in obnove, gospodarne z energijo in viri, pri obravnavi trajnostnosti gradbenih izdelkov in prehodu na krožno gospodarstvo. V predlogu revidirane direktive o energetski učinkovitosti stavb ⁽⁵⁾ je bil poudarjen pomen emisij toplogrednih plinov v življenjskem ciklu stavb in gradbenih materialov za izračun potenciala za globalno segrevanje novih stavb od leta 2030.

2.3 V strategiji EU za gozdove in sporočilu o trajnostnih ogljikovih krogih ⁽⁶⁾ je bil v okviru revizije uredbe o gradbenih izdelkih napovedan razvoj metodologije ter zanesljivega in preglednega standarda za količinsko opredelitev podnebnih koristi gradbenih izdelkov za podnebje ter za zajemanje in uporabo ogljika.

2.4 Evropski parlament in Svet sta pozvala k ukrepom za spodbujanje krožnosti gradbenih izdelkov, odpravo ovir za gradbene izdelke na enotnem trgu ter prispevanje k ciljem evropskega zelenega dogovora in akcijskega načrta za krožno gospodarstvo.

2.5 Splošna cilja pregleda uredbe o gradbenih izdelkih sta (1) vzpostaviti dobro delujoč enotni trg za gradbene izdelke ter (2) prispevati k ciljem zelenega in digitalnega prehoda, zlasti k sodobnemu in konkurenčnemu trgu, gospodarnemu z viri.

2.6 Uredba o gradbenih izdelkih znatno omejuje možnosti sektorja, da dosledno in harmonizirano navaja lastnosti svojih izdelkov ter razlikuje izdelke glede na podnebno in okoljsko učinkovitost ter trajnostnost. Poleg tega bistveno omejuje možnosti držav članic, da določijo nacionalne zahteve za stavbe ali v javna naročila vključijo merila za cilje glede trajnostnosti, ne da bi pri tem ogrozile delovanje enotnega trga.

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

⁽³⁾ COM(2019) 640 final.

⁽⁴⁾ COM(2020) 662 final.

⁽⁵⁾ COM(2021) 802 final.

⁽⁶⁾ COM(2021) 800 final.

2.7 Sporočilo o novi industrijski strategiji za Evropo ⁽⁷⁾ iz marca 2020 določa načrt, v skladu s katerim bi industrija EU vodila dvojni zeleni in digitalni prehod. V sporočilu o posodobitvi nove industrijske strategije iz leta 2020 je bilo gradbeništvo opredeljeno kot eden prednostnih sektorjev, ki se sooča z največjimi izzivi pri doseganju podnebnih ciljev in ciljev glede trajnosti ter pri digitalni preobrazbi, od česar je odvisna tudi njegova konkurenčnost.

2.8 Namen predloga uredbe, ki razveljavlja trenutno veljavno uredbo o gradbenih izdelkih, je obravnavati ugotovljene pomanjkljivosti uredbe o gradbenih izdelkih ter cilje evropskega zelenega dogovora in akcijskega načrta za krožno gospodarstvo v zvezi z gradbenimi izdelki. Izboljšanje osnovnega delovanja okvira uredbe o gradbenih izdelkih, zlasti postopka standardizacije, je nujno za doseganje ciljev politike. Vendar ne upošteva potrebnih vidikov, povezanih z zdravjem in varnostjo pri delu, ter drugih priporočil EU-OSHA.

2.9 EESO meni, da so izobraževanje, usposabljanje, preusposabljanje, vseživljenjsko učenje in certifikacija izredno pomembni. Za prihodnost industrije je pomembno, da potekajo na podlagi socialnega dialoga. Pri tem EESO opozarja, da sta za pridobivanje potrebnih znanj in spretnosti potrebna čas in financiranje.

3. Posebne ugotovitve

3.1 Standardizacija ima ključno vlogo v evropskem gradbenem sektorju. Je glavni steber notranjega trga, omogoča prost pretok gradbenih izdelkov v EU in spodbuja gradbene dejavnosti. Ta pomembna vloga je priznana v evropski zakonodaji, zlasti v uredbi o gradbenih izdelkih in uredbi o evropski standardizaciji ⁽⁸⁾.

3.2 Cilj standardizacije na področju trajnosti v gradbeništvu bi moral vključevati enakovredno ocenjevanje okoljskih, gospodarskih in družbenih vidikov trajnosti proizvodov, stavb in storitev ter seznanjanje potrošnikov z njim (po možnosti z označevanjem).

3.3 Brez najsodobnejših standardov notranjega trga za gradbene izdelke ni mogoče niti vzpostaviti niti ohraniti. Vendar je bila v zadnjih letih vključitev standardov v regulativni sistem pogosto neuspešna, kar je vodilo k slabši učinkovitosti v gradbenem sektorju in škodovalo notranjemu trgu, tudi zaradi povečanih neposrednih ali posrednih stroškov za podjetja (zlasti za mala in srednje velika).

3.4 Evropska komisija lahko določi standarde za razvoj harmoniziranih standardov, tako da uporabi aplikacije za standardizacijo. Vendar je bila Evropska komisija pasivna in ni uporabila tega pristopa, zato je bil Evropski odbor za standardizacijo prisiljen nadaljevati delo na podlagi zastarelih pooblastil. To strokovnjake odvraca od tega, da bi pripravljali nove standarde, saj so pogosto blokirani iz razlogov, na katere ne morejo vplivati.

3.5 Evropska komisija opozarja na težave v sedanjem postopku standardizacije prek Evropskega odbora za standardizacijo (ki bi ga bilo vsekakor mogoče izboljšati), zaradi katerih je blokirala številne standarde. EESO meni, da rešitev, ki jo predlaga Evropska komisija, tj. uporaba vedno večjega števila delegiranih aktov, ne more biti zadovoljiva, saj delodajalce, delavce in družbene deležnike na področju standardizacije izključuje iz postopka standardizacije. Poleg tega je Evropska komisija blokirala številne standarde, zato je treba najti kratkoročno rešitev, kako jih sprostiti. EESO je glede tega kritičen in se sprašuje, ali takšna oblika razširitve na koncu ne vodi v prekrivanje pristojnosti z državami članicami. Meni, da bi bilo treba tak pristop uporabiti le v ustrezno utemeljenih izjemnih primerih, poleg tega pa bi bilo treba določiti vrsto jasnih pogojev.

3.6 Predlog nove uredbe Evropske komisije se nanaša na vpliv upravljanja dobavnih verig in praks javnih naročil na okolje, varnost in zdravje pri delu, da bi spodbudili uporabo in trženje kakovostnih izdelkov in materialov. Tudi agencija EU-OSHA je to dejstvo opredelila kot pomemben dejavnik, ki lahko prispeva k večji uporabi izdelkov, spoštljivih do okolja in varnejših za delavce.

3.7 Novi projekt agencije EU-OSHA z naslovom LIFT-OSH (*Leveraging Instruments for Health and Safety at Work – Izkoriščanje instrumentov za zdravje in varnost pri delu*) potrjuje spoznanja o pozitivnem učinku dobrega upravljanja varnosti in zdravja pri delu.

⁽⁷⁾ COM(2020) 102 final.

⁽⁸⁾ Uredba (EU) št. 1025/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o evropski standardizaciji, spremembi direktiv Sveta 89/686/EGS in 93/15/EGS ter direktiv 94/9/ES, 94/25/ES, 95/16/ES, 97/23/ES, 98/34/ES, 2004/22/ES, 2007/23/ES, 2009/23/ES in 2009/105/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Sklepa Sveta 87/95/EGS in Sklepa št. 1673/2006/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 316, 14.11.2012, str. 12).

3.8 EESO je zaskrbljen, ker je za pripravo na ponovno uporabo, predelavo in recikliranje potrebna zasnova, ki bo olajšala ločevanje sestavnih delov in materialov v fazi recikliranja ter preprečevala mešane in kompleksne materiale, saj bodo delavci zaradi tega močno izpostavljeni tem snovem. Agencija EU-OSHA podpira podjetja, ki so predlagala inovativne rešitve za takšna vprašanja, na primer „odstranitev nevarnih topil iz analize predelanih surovin v sektorju gradnje in popravila cest“. Zato EESO meni, da je treba te vidike, bistvene za varnost in zdravje pri delu, upoštevati v novi uredbi. EESO meni, da je treba ne le zagotoviti delovna mesta in gospodarski napredek, temveč na podlagi načel družbene odgovornosti podjetij in ustrezne uredbe poskrbeti tudi za socialno-ekonomske in okoljske izboljšave.

3.9 V predlagani revidirani uredbi o gradbenih izdelkih je navedeno, da bi za zagotovitev varnosti in varstva okolja ter odpravo morebitne regulativne vrzeli za gradbene „izdelke“, proizvedene na gradbišču za takojšnjo vgradnjo v gradbene objekte, veljala enaka pravila kot za druge gradbene izdelke, ki jih proizvajalci dajo na trg. EESO meni, da takšna regulativna vrzel ne obstaja, če ti izdelki niso dani na trg. Za izvajalce, ki na gradbišču izdelujejo „izdelke“ za takojšnjo vgradnjo v objekte (npr. betonske preklade, brizgano poliuretansko peno, okenske in vratne okvirje itd.), veljajo regulativne zahteve, ki veljajo za objekte oziroma njihove dele, te pa večinoma, če ne vedno, temeljijo na popolnoma enakih tehničnih zahtevah kot za proizvajalce, na primer v zvezi z izvajanjem sistema kontrole proizvodnje, pripravo tehnične dokumentacije, ocenjevanjem „izdelkov“, izjavami o lastnostih in skladnosti ter nameščanjem oznake CE. Ta nepotrebna določba bi bila še posebej škodljiva za mala in srednja podjetja.

3.10 Člen 7 predlagane revidirane uredbe o gradbenih izdelkih razširja področje uporabe na vse zahteve za izdelke, navedene v specifikacijah za javna naročila. Vendar ne določa mehanizma za zbiranje takih informacij, ki se lahko nanašajo na širok in raznolik nabor gradbenih objektov, kot so pesjaki za policijske pse, upravne stavbe organov oblasti, avtoceste in jedrski objekti itd. EESO izraža zaskrbljenost glede izvedljivosti zbiranja vseh informacij o lastnostih in značilnostih ter glede tega, kako določiti ustrezne metode ocenjevanja, ki bi ustrezale potrebam vseh javnih naročnikov za vse vrste uporabe. Poleg tega se bo glede na predvideno uporabo zelo razlikovala tudi verodostojnost, ki jo zahtevajo javni naročniki (verodostojnost delovanja hidroizolacijskih membran, namenjenih za uporabo na pasjem kompleksu, se bo razlikovala od verodostojnosti istega izdelka, uporabljenega na strehi muzeja likovne umetnosti), in morda ne bo ustrezala sistemom ocenjevanja in preverjanja iz predlagane revidirane uredbe o gradbenih izdelkih. EESO dvomi v realističnost tega pristopa.

V Bruslju, 27. oktobra 2022

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Christa SCHWENG
