

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

451-ТА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ 25 И 26 ФЕВРУАРИ 2009 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на хармонизирани условия за пускането на пазара на строителните продукти“

COM(2008) 311 окончателен — 2008/0098 (COD)

(2009/C 218/03)

На 1 юли 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на хармонизирани условия за пускането на пазара на строителните продукти“

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 февруари 2009 г. (докладчик: г-н GRASSO).

На 451-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 февруари 2009 г. (заседание от 25 февруари), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 114 гласа „за“, 1 глас „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК е убеден, че е важно да се гарантира пълното прилагане на принципа за свободното движение на стоки, установен от Договора и усъвършенстван чрез общата рамка, приета през юли 2008 г., и последвалите секторни разпоредби, за да могат законно пусканите на пазара продукти в една държава-членка да бъдат пускани без трудности на пазара из цялата територия на ЕС с гаранции по отношение на безопасността, здравето и опазването на околната среда през целия жизнен цикъл на продукта, от неговото проектиране до крайното му унищожаване.

1.2 ЕИСК подкрепя инициативата на Комисията за преразглеждане на европейските разпоредби, които се съдържат в Директива 89/106/ЕИО за строителните продукти (ДСП), за да бъдат приведени в съответствие с настоящите изисквания, да се актуализира съдържанието им и да се създаде сигурна и еднозначна европейска законодателна рамка.

1.3 ЕИСК е убеден, че още от проектирането е необходимо качеството на екосистемата да бъде свързано с всички типологични и морфологични условия на жилищните комплекси и/или на сградите: да се използват пестеливо природните ресурси, да бъдат подобрени жилищните условия на хората; да се повиши отговорността на съответните участници по

отношение на процедурите, процесите и техниките, за да бъдат изпълнени изискванията за качество и безопасност на работниците и крайните потребители.

1.4 Според ЕИСК е необходимо да се укрепят европейската система за стандартизация на строителните продукти, като се подпомогнат органите по стандартизация и в стандартите се включат аспектите, свързани с безопасността на труда, с изпълването на продукта и с разрушаването му.

1.5 ЕИСК счита, че изключителният потенциал на иновативните продукти за строителството, свързан с намаляването на отрицателните последици от изменението на климата и с качеството на жилищната среда, трябва да е част от културата на техниците, строителните предприятия и потребителите, за да може да се даде конкретен и ефективен принос към опазването на околната среда и за икономията на енергия.

1.6 ЕИСК припомня, че свободното движение на стоки следва да бъде основна движеща сила за конкурентоспособността и икономическото и социалното развитие на европейския единен пазар, както и че укрепването и модернизирването на условията за пускане на пазара на здравословни и безопасни продукти са гаранция за качество в полза на европейските граждани и за операторите от сектора.

1.7 ЕИСК счита, че е важно да бъде осигурена **хармонизирана европейска регулаторна рамка** за пускането на пазара и производството на строителни продукти на единния европейски пазар (ЕЕП).

1.8 ЕИСК придава голямо значение на необходимостта да се възстанови доверието към маркировката „СЕ“ и качеството на системата за акредитация на нотифицираните органи. Необходимо е да се разработи правна рамка, която да гарантира съгласуваност, сравнимост и координация на децентрализираната система, ефективност и ефикасност на надзора на пазара, както и еднозначни и опростени определения и процедури.

1.9 ЕИСК препоръчва предоставяне на подходящи **финансови ресурси в подкрепа на обществени програми за обучение и информиране**, насочени към всички заинтересовани публични и частни субекти — в частност чрез кампании за обучение на обучаващите — и програма за подпомагане и мониторинг на прилагането.

1.10 ЕИСК счита, че са от съществено значение разпоредбите, свързани с **процедури, които отговарят на конкретен ангажимент за опростяване, особено за МСП и микропредприятията**, чрез опростен достъп до системата за поставяне на маркировката „СЕ“ и с активирането на SOLVIT ⁽¹⁾ към националните центрове за контакт относно продуктите, с оглед на полесното решаване на проблемите им.

1.11 ЕИСК счита, че е подходящо новите стандарти и техническите приложения да бъдат допълнени от **технически ръководства относно разработването на основните изисквания** за дейностите, свързани с използването на екосъвместими първични и вторични материали, и за иновативните продукти.

1.12 ЕИСК подкрепя необходимостта от специфично прилагане на **„Системата на Общността за бързо предупреждение и обмен на информация — RAPEX“** в сектора на строителните продукти и счита за важно **констатираните нарушения и измами да бъдат публикувани в Официален вестник** на ЕС, както и в европейски интернет портал за строителните продукти.

1.13 Комитетът счита, че **сроковете за пълно и ефективно прилагане на регламента са твърде кратки** и че те трябва да бъдат преченени внимателно също и във връзка с изискванията за обучение и информация при справяне с наложените промени.

1.14 Накрая, Комитетът призовава Комисията да представя на Парламента, Съвета и ЕИСК доклад на всеки две години относно прилагането на регламента, като в него следва да се съдържа глава за изискванията за здравословност и безопасност на строителните продукти, както и за установените в тази сфера нарушения и измами.

2. Въведение

2.1 Европейският строителен пазар представлява около 10 % от БВП на Общността и в него е заета близо 7 % от цялата работна сила в ЕС, с над 65 000 предприятия, работещи в сферата на строителните продукти, от които близо 92 % са МСП и микропредприятия.

2.2 Значително количество строителни продукти се търгуват вътре в Общността, в рамките на Европейското икономическо пространство: между 15 и 25 % от целия строителен сектор, в зависимост от съответния предмет на дейност.

2.3 Строителните продукти могат да бъдат пускани на пазара на ЕИП ⁽²⁾, само ако са подходящи за предвидената употреба: качествата на строителните материали би трябвало да се запазят на равнище на пригодност, което да е декларирано за целия жизнен цикъл на продукта, в който са вложени тези материали, особено когато става въпрос за основните изисквания по отношение на механична здравина и устойчивост, безопасност в случай на пожар, хигиена, здравословност и екологосъобразност, безопасност при експлоатация, защита от шум, икономия на енергия и термоизолация.

2.3.1 Следователно е необходимо да се вземат под внимание съвместимостта и устойчивостта на строителните материали, особено когато за обновяването на жилищния фонд се изискват значителни инвестиции, за да се гарантира енергийната ефективност.

2.4 ЕИСК е убеден, че „свободното движение на стоки е основен двигател на конкурентоспособността и на икономическото и социално развитие на единния европейски пазар, както и че засилването и актуализирането на изискванията за пускане на пазара на безопасни, висококачествени продукти са ключови фактори за потребителите, предприятията и европейските граждани“ ⁽³⁾.

2.5 Към днешна дата има над 300 фамилии строителни продукти, включени в режима за маркировката „СЕ“, а от 2000 г. до днес CEN (Европейски комитет по стандартизация) определи над 380 хармонизирани стандарта ⁽⁴⁾; за същия период са извършени над 1 100 европейски технически оценки (ЕТО) на специфични продукти, които позволяват да се получи маркировката „СЕ“, вместо да се използват хармонизирани стандарти.

2.6 ЕИСК счита, че ако изключителният потенциал на иновативните продукти за строителството, по отношение на намаляването на отрицателните последици от изменението на климата, повишаването на енергийната ефективност, както и качеството на жилищните условия, бъде признат и оценен от проектантите и потребителите, това би имало конкретен и ефикасен принос за икономията на енергия и за опазването на околната среда ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ ЕИП: Европейско икономическо пространство.

⁽³⁾ ОВ С 120 от 16.5.2008 г.

⁽⁴⁾ CEN: http://nan.brcc.be/docs_public/other/cpd_standards_20080730.pdf; и ОВ С 304 от 13.12.2006 г.

⁽⁵⁾ ОВ С 162 от 25.6.2008 г.

⁽¹⁾ <http://ec.europa.eu/solvit/>

2.7 От основно значение е производителите да се заемат отрано с организирането на производствените процеси в съответствие с предписаните указания. Задължението да се използва общ език при оценката на експлоатационните характеристики на продуктите по отношение както на намаляване на емисиите на CO₂ във фазата на производство, така и на здравословността на сградите отвътре, може да подобри отношенията между производителите, техните клиенти и публичните власти, както и качеството на постройките.

2.8 Една проста и висококачествена регулаторна рамка за предприятията е ключов фактор за конкурентоспособността, развитието и заетостта: опростяването на нормативния контекст всъщност е необходимо за стимулиране на иновациите, за намаляване на административните тежести, произтичащи от нормативните задължения, за ограничаване на общия обем на достиганията на правото на ЕС и за насърчване на прехода към по-гъвкави нормативни подходи.

2.9 Според ЕИСК, към спазването на качествата и характеристиките на един продукт е необходимо да се добави също така способността и необходимостта от предвиждане на възможните разходи за проектиране и изпълнение на строителните работи и, най-вече, разходите за управление и поддръжка.

2.10 ЕИСК припомня, че „целта за „по-добро законотворчество“ е тясно свързана с условията за прилагане и изпълнение на общностното право: в действителност едно добро законодателство е приложимо и прилагано законодателство. В Европа трудностите се дължат на различията по отношение на културите и обхвата на отговорностите, както и на факта, че полаганите усилия за ефективно прилагане на нормите са различни“⁽⁶⁾.

2.11 Следователно **ЕИСК подкрепя твърдо избора на регламент (РСП) за преразглеждане на директивата**, с цел да се избегнат рискове от несъответствия при прилагането и тълкуването, като се намалят разходите и се опрости рамката за прилагане.

2.12 ЕИСК припомня, че е важно „да бъдат гарантирани сигурност, прозрачност и ефективност в търговията, като се премахне дублирането на проверки и тестове и се осигурят високи нива на защита за потребителите, гражданите и предприятията. От съществено значение е също така да се осигурява активно и уеднаквено прилагане на правилата на Общността в областта на безопасността на продуктите чрез координиране и засилване на дейностите по наблюдение на пазара“⁽⁷⁾.

3. Предложението на Комисията

3.1 С предложениния регламент се цели да се гарантира надеждна и точна информация относно експлоатационните

характеристики на строителните продукти на целия европейски вътрешен пазар на ЕИП чрез:

- въвеждане на общ технически език;
- определяне на цели, понятия и точни правила за конкретизиране на задълженията на всички икономически оператори;
- изискване на декларация за експлоатационните характеристики за получаване на маркировката „СЕ“, като изключителната отговорност се носи от производителя или вносителя;
- подобряване на надеждността на разпоредбите също и за определяне на органите за техническа оценка (ОТО);
- опростяване на процедурите и намаляване на административните тежести за предприятията;
- установяване на по-строги критерии за нотифицираните органи под контрола на нотифициращ орган, определен от държавите-членки;
- засилване на наблюдението на пазара чрез намесата на органите за надзор на държавите-членки.

4. Общи бележки

4.1 ЕИСК подкрепя инициативата за адаптиране на европейското законодателство в тази област, за актуализиране на съдържанието му и създаване на сигурна и еднозначна, ясна, прозрачна и балансирана европейска законодателна и регулаторна рамка за всички публични и частни оператори на европейския вътрешен пазар чрез използване на специфичен общ език, хармонизирани технически спецификации (*хармонизирани европейски стандарти и европейски документи за оценка* — ЕДО) и основни изисквания към строежите, като се включват напълно изискванията в областта на устойчивото развитие, правото на обществено здравеопазване и устойчивото използване на природни ресурси и се опростяват процедурите за МСП.

4.2 Комисията определи строителния сектор като водещ европейски пазар, който обаче има „недостатъчно координирани разпоредби“ не само на равнище ЕС. Този елемент, „заедно с преобладаващите местни бизнес структури, водят до значителна административна тежест и до силно раздробяване на пазара за устойчиво строителство“⁽⁸⁾.

4.3 Според ЕИСК, при преразглеждането на директивата за строителните продукти и трансформирането ѝ в регламент за строителните продукти, би трябвало да бъдат взети предвид по-специално следните основни параметри:

⁽⁶⁾ ОВ С 24 от 31.1.2006 г.

⁽⁷⁾ Вж. бележка № 3.

⁽⁸⁾ COM(2007) 860 окончателен от 21.12.2007 г., Съобщение относно „Инициатива за водещи пазари в Европа“, стр. 5.

- **прозрачност, опростяване, надеждност, правна и техническа сигурност, еднородност на определенията, разбираемост за потребителите от Общността** — междинни и крайни потребители на строителни продукти, продавачи и купувачи предприятия, инженери, архитекти и проектантите, публични и частни предприемачи, както и публични администрации;
- **общ език въз основа на хармонизирани стандарти и европейски технически оценки, който да е достъпен, ясен и разбираем** за специалистите, но също и за обикновените граждани, със своите изисквания за жилищни условия и/или за ползване, за здравословност и енергийна и екологична ефективност, за качество на живота, хигиена и безопасност;
- **съгласуваност с другите цели и политики на Съюза, по-специално с общия принцип на предпазливост, утвърден от Договора** и приет в различни международни споразумения и в Споразумението на СТО относно санитарните и фитосанитарните мерки (SPS): този принцип трябва да бъде прилаган, когато посредством научна и обективна оценка бъдат открити потенциално опасните последици от дадено явление, продукт или процес, особено във връзка с регулаторната рамка REACH за химичните вещества⁽⁹⁾, с общата безопасност на продуктите, пускани на пазара⁽¹⁰⁾, и с отговорността за продуктите, с цел да се гарантира високо равнище на защита на потребителите срещу вреди, причинени на здравето или имуществото им от дефектна стока⁽¹¹⁾;
- **комуникация, информация и обучение относно правата и задълженията на всички заинтересовани участници от Общността** с ясно определяне на центровете за контакт относно продуктите (PCP): последните би трябвало да включват механизмите на SOLVIT за уреждане на споровете и да дават възможност на предприятията, по-специално на МСП, и на междинните и крайните потребители да прибягват до извънсъдебна процедура;
- **премахване на бюрократичната свръхнатовареност и на свързаните с нея разходи**, по специално за по-малките и по-слаби участници, а именно междинните и крайните потребители, МСП и отделните граждани, като се има предвид, че задълженията за икономическите оператори трябва да бъдат обосновани, пропорционални и освободени от скъпи бюрократични и административни тежести;
- **развитие и разпространяване на култура на устойчиво, здравословно и безопасно строителство**, което да включва проектантското изследване, преразглеждането на строителните методи, изработването, пускането на пазара и използването на по-добри материали, които трябва да се включват в процеса на строителство, както и нови структурни решения, при които отговорността е споделена

от всички заинтересовани участници, още от училището, обучението на техници и университета;

- **подкрепа за европейските органи по стандартизация**, за да се повиши ефективността при създаването на технически стандарти за строителните материали, посредством ясни, прозрачни и напълно съобразени с целта им правомощия и с разширено представителство за всички важни заинтересовани категории;
- **укрепване на системите за надзор на пазара и публикуване на нарушенията и техните извършители** чрез консолидиране и координиране на националните системи, специфично прилагане на системата RAPEX⁽¹²⁾ в сектора на строителните продукти, публикуване на нарушенията и измамите на европейски интернет портал за строителните продукти и в Официален вестник на ЕС, както и въвеждане на специална глава в доклад относно прилагането на новия регламент, който да се изготвя на всеки две години и да се предоставя на Парламента, Съвета и ЕИСК.

4.4 ЕИСК приема необходимостта от подобряване на качеството на системата за акредитация на нотифицираните органи и установяване на по-строги критерии за определяне, управление и контрол на тези органи, в съответствие с общото законодателство в тази област, установено с Решение 768/2008/ЕО и с Регламент (ЕО) № 765/2008 от 9.7.2008 г.

4.5 Системата за надзор на пазара в условията на растяща глобализация трябва да гарантира обща законодателна рамка за ефективно и съгласувано прилагане на законодателството на цялата територия на Общността: държавите-членки следва да осигурят подходящи ресурси за изпълнението на тези задачи. Във всички случаи държавите-членки следва да бъдат изрично задължени да определят орган, който да приема оплаквания и да бъде достъпен за обществеността.

4.6 ЕИСК счита, че трябва да има ясно и различимо разпределение на отговорностите на различните участници, като се гарантира пълна проследяемост на продуктите, по специално по отношение на функционалността на строителните материали по време на целия жизнен цикъл на продукта, на безопасността и здравословността — особено безопасността на работниците и крайните потребители — както и по отношение на опазването на жилищната и работната среда като цяло.

4.7 Необходимо е да се възстанови доверието в маркировките за съответствие. Трябва да се възстанови присъщата стойност на маркировката „СЕ“, да се засилят възможностите за преследване на нарушенията и да се гарантира правната ѝ защита. ЕИСК посочва, че преходът към новия режим на маркировка „СЕ“ ще доведе до разходи за предприятията и до значителни първоначални инвестиции за публичните власти в инфраструктурите по стандартизация и надзор, по-специално за повишаване на квалификацията на нотифицираните органи.

⁽¹²⁾ RAPEX: rapid alert system for non-food products (система за бързо информирание за нехранителни продукти).

⁽⁹⁾ Вж. Регламент (ЕО) № 1907/2006 от 18.12.2006 г.

⁽¹⁰⁾ Директива 2001/95/ЕО от 3.12.2001 г. относно общата безопасност на продуктите.

⁽¹¹⁾ Директива 85/374/ЕО от 25.7.1985 г. относно отговорността за вреди, причинени от дефект на стока.

4.8 Според ЕИСК укрепването на европейската система за стандартизация на строителните продукти трябва да бъде допълнено от по-голямо насърчаване на изготвянето и прилагането на международни стандарти, като се улеснява достъпът до пазарите и до международната търговия, гарантирайки глобално измерение на пазарите за строителни материали.

4.9 ЕИСК препоръчва определяне на по-подходящи от предложените срокове за осъществяване поради необходимостта от разпространяване на подробна и изчерпателна информация, както и поради необходимите периоди за адаптация към промените в методологията, процедурите и поведението за прехода от ДСП към регламент.

4.10 ЕИСК счита, че е от съществено значение да се предвидят подходящи финансови ресурси в подкрепа на общностните програми за обучение, информирание, подпомагане и мониторинг на прилагането, насочени към всички заинтересовани публични и частни субекти.

4.11 ЕИСК препоръчва новите стандарти и техническите приложения да бъдат допълнени от технически ръководства за разработването на основните изисквания към строежите (*basic works requirements*), с цел:

- да се насочи бъдещата подготовка на задълженията в тази област, по-специално за използването на първични и вторични екосъвместими материали;
- да се гарантира по-голяма гъвкавост, включително на процедурните срокове, чрез Европейската техническа оценка (ЕТО) за иновативните продукти и чрез ролята и определянето на различните органи и организации, посочени в предложението.

5. Специфични бележки

5.1 Предложението би трябвало да съдържа две допълнителни глави:

- едната, посветена на комуникацията, информацията и обучението за развитието и разпространението на култура на устойчивото строителство;
- другата, посветена на икономията на енергия, на устойчивото използване на природните ресурси, на здравето, хигиената и безопасността по време на целия жизнен цикъл на продукта — от проектирането до разрушаването му — основните изисквания за които са включени в Приложение I, но, според ЕИСК, трябва да бъдат посочени изрично в самия текст на регламента.

5.1.1 По-специално, задължението за спазване на изискванията относно хигиената и здравето е от съществено значение във връзка с рисковете при използване на рециклиран материал с наличие на радиоактивност⁽¹³⁾ и/или опасни токсични вещества: в действителност, след като бъде вграден в сгради и структури, този материал създава за хората, които ги обитават или имат продължителен контакт с тях, равнища на нездравословност и вредност, които могат да предизвикат постоянни и много тежки увреждания на здравето им.

⁽¹³⁾ ОВ С 241 от 7.10.2002 г.

5.2 Що се отнася до определенията (член 2), ЕИСК счита, че е особено важно в определението „предлагане на пазара“⁽¹⁴⁾, относно което Комитетът вече имаше възможност да се произнесе⁽¹⁵⁾, да се избегнат несъответствия с приети другите правни рамки, като в същото време то бъде допълнено с определенията за строителни продукти, които не се произвеждат серийно — особено важни за МСП, за комплекти от сложни сглобяеми или предварително сглобени продукти и за иновативни продукти. Що се отнася до определението, свързано с хармонизираните технически спецификации, то би трябвало да се позовава по-скоро на европейските технически оценки — ЕТО⁽¹⁶⁾, отколкото на европейските документи за оценка — ЕДО.

5.3 По отношение на декларацията за експлоатационните характеристики, ЕИСК счита, че след като един продукт бъде пуснат на пазара и отговаря на изискванията, свързани със съществените характеристики на продукта, за да удовлетвори основните изисквания за строителните работи, декларацията за експлоатационните характеристики трябва да бъде задължителна и пълна, без да се ограничава до националните стандарти, като се използват включително електронни средства или уебсайтове, достъпни и за клиента.

5.3.1 Според ЕИСК декларация за експлоатационните характеристики трябва да се съставя, ако за разглеждания продукт съществува хармонизиран стандарт или документ за европейска техническа оценка (ЕТО)⁽¹⁷⁾.

5.4 Целите на хармонизираните стандарти, определени от CEN въз основа на указания на Комисията, следва да бъдат изрично и ясно определени за съответния продукт или фамилията разглеждани продукти, като се посочи обхватът на употребата: хармонизираните стандарти трябва да отговарят изцяло на указанията.

5.5 ЕИСК счита, че са от съществено значение разпоредбите, свързани с опростени процедури, които отговарят на конкретен ангажимент за опростяване, в частност за МСП и за микропредприятията, чрез опростен достъп до системата за поставяне на маркировката „СЕ“: във всички случаи тези процедури трябва да гарантират еднакви равнища на защита за потребителите по отношение на изискванията, свързани със здравето, безопасността и опазването на околната среда.

5.6 ЕИСК подчертава важноста на разпоредбите в член 46, в частност относно рисковете за здравето или безопасността на работниците: необходима е оценка на съответния продукт и на целия му жизнен цикъл, като се разгледат всички изисквания, предвидени в предложения регламент, за да бъдат избегнати рискове от злополуки в сектора, произтичащи от евентуално използване на неподходящи материали или от неправилната употреба на материали.

⁽¹⁴⁾ Решение № 768/2008/ЕО от 9.7.2008 г. относно обща рамка за предлагането на пазара на продукти и Регламент (ЕО) № 765/2008 от 9.7.2008 г. за определяне на изискванията за акредитация и надзор на паразите във връзка с предлагането на пазара на продукти.

⁽¹⁵⁾ ОВ С 120 от 16.5.2008 г.

⁽¹⁶⁾ ЕТО (Европейска техническа оценка).

⁽¹⁷⁾ Следователно текстът на член 4, параграф 1, буква б) до края на параграфа би трябвало да бъде заличен.

5.7 ЕИСК счита, че следва да бъдат преразгледани предвидените в член 53 преходни разпоредби, които определят срок за прехода от ДСП към бъдещия регламент до 1 юли 2011 г., като бъдат гарантирани по-подходящи преходни периоди поради повишените изисквания за информиране, обучение и промяна на поведението, но и поради необходимото време за адаптиране към предвидените методологически и процедурни промени.

5.8 Що се отнася до техническите промени, предвидени в член 51 на предложението за регламент, ЕИСК припомня вече изразената си позиция по този въпрос⁽¹⁸⁾ и подчертава „важността на това, процедурите по комитология да бъдат възможно най-открити и разбираеми за хората, живеещи в ЕС и особено за тези, които са пряко заинтересовани от тези актове“.

Брюксел, 25 февруари 2009 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

⁽¹⁸⁾ ОВ С 224 от 30.8.2008 г.