



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 7.7.2016 г.
COM(2016) 445 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**относно прилагането на Регламент (ЕС) 305/2011 на Европейския парламент и на
Съвета от 9 март 2011 година за определяне на хармонизирани условия за
предлагането на пазара на строителни продукти и за отмяна на Директива
89/106/ЕИО на Съвета**

Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Регламент (ЕС) № 305/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2011 година за определяне на хармонизирани условия за предлагането на пазара на строителни продукти и за отмяна на Директива 89/106/ЕИО на Съвета

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Регламентът за строителните продукти¹ (РСП) замени предишната Директива за строителните продукти (ДСП), като определи хармонизирани условия за предлагането на строителни продукти на пазара в ЕС. РСП се прилага изцяло от юли 2013 г.

Настоящият доклад до Европейския парламент и до Съвета, изискван съгласно член 67, параграф 2 от РСП, представя текущото състояние по отношение на прилагането на РСП, включително придобития опит, степента на постигане на целите, заложи в РСП, и въпросите, по които е необходимо подобрене.

Фактическите сведения, използвани за този доклад, са почерпани от доклади на държавите членки и на заинтересовани страни до Комисията, от редовна обратна информация от държавите членки и основните заинтересовани страни, получавана основно чрез Консултативната група, Постоянния комитет по строителство и Групата за административно сътрудничество за надзор на пазара (AdCo-CPR), както и от външното проучване „Анализ на прилагането на Регламента за строителните продукти“, завършено през юли 2015 г.²

Настоящият доклад не разглежда въпросите, които вече са включени в специалните проучвания, в докладите, изготвени от Комисията, и в докладите, които следва да се изготвят по-късно през годината. Това включва доклада относно опасните вещества за 2014 г.³, доклада относно делегираните правомощия, приет през 2015 г.⁴, и предстоящия доклад относно финансирането на Европейската организация за техническо оценяване (ЕОТО), който следва да бъде представен до 1 януари 2017 г.⁵

Подобно на горното, сближаването на законодателството на ЕС, приложимо към строителния сектор, включително РСП, и разходите и ползите от него за сектора са предмет на секторна проверка за годност, предвидена за 2017 г. По отношение на икономическото въздействие на РСП е започнато проучване, резултатите от което се очакват до лятото на 2016 г.

¹ Регламент (ЕС) № 305/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2011 г. за определяне на хармонизирани условия за предлагането на пазара на строителни продукти и за отмяна на Директива 89/106/ЕИО на Съвета (ОВ L 88, 4.4.2011 г., стр. 5).

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

³ COM(2014) 511, 7.8.2014 г., изискван съгласно член 67, параграф 1.

⁴ COM(2015) 449, 16.9.2015 г., изискван съгласно член 61, параграф 1.

⁵ В съответствие с изискването в член 34, параграф 2 от РСП.

2. ПОДХОД НА РСП

Цели на РСП

Основната цел на РСП остава същата като тази на ДСП, а именно — създаване на условия за по-добро функциониране на единния пазар и усъвършенстване на свободното движение на строителни продукти в ЕС чрез установяване на хармонизирани условия за предлагането им на пазара.

РСП има също така конкретни оперативни цели: опростяване на съществуващата система⁶, изясняване на използваните понятия и дефиниции и увеличаване на надеждността на структурата като цяло. Всички тези цели допринасят и за политиката на ЕС по отношение на МСП, която е насочена към създаването на равни условия за МСП, и особено за микропредприятията.

Подходът на РСП допринася за целите на стратегията на Европейския съюз „Европа 2020“⁷ и на плана за действие „Строителство 2020“⁸, по-конкретно за постигането на устойчива конкурентоспособност на строителния сектор и неговите предприятия.

Функциониране на РСП

Системата, основана на РСП, хармонизира условията за предлагането на строителни продукти на пазара, като създава общ технически език, определящ съществените характеристики във връзка с техните експлоатационни показатели чрез хармонизирани технически спецификации: хармонизирани стандарти и европейски документи за оценяване (ЕДО). Те следва да обхващат сферата на основните изисквания към строежите⁹. Когато един строителен продукт е обхванат от хармонизиран стандарт¹⁰ или отговаря на издадена за него европейска техническа оценка, производителят изготвя декларация за експлоатационни показатели (ДЕП) и поставя на този продукт маркировка „СЕ“.

Усилията за консолидиране на единния пазар за строителни продукти чрез РСП са насочени в посока, различна от общите принципи, които първоначално бяха заложили в Решението на Съвета относно нов подход за техническа хармонизация и стандартизация¹¹ и впоследствие бяха преразгледани с Решение № 768/2008/ЕО относно обща рамка за предлагането на пазара на продукти¹². Основните разлики са:

- Разделение на правомощията между ЕС и държавите членки: ЕС се занимава с правилата за достъп до единния пазар. Държавите членки отговарят за изискванията към строежите по отношение на безопасността, опазването на околната среда и потреблението на енергия.

⁶ Във връзка с това РСП е включен в постоянната програма на Европейската комисия за актуализация и опростяване на достиженията на европейското право, а през 2014 г. беше заложен в програмата REFIT (Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка).

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

⁸ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета „Стратегия за устойчивата конкурентоспособност на строителния сектор и предприятията от него“ (COM(2012) 433, 31.7.2012 г.).

⁹ Посочени в приложение I към РСП.

¹⁰ Съгласно определението в член 2, параграф 1 от РСП.

¹¹ Решение на Съвета от 7 май 1985 г. (ОВ С 136, 4.8.1985 г.).

¹² ОВ L 218, 13.8.2008 г., стр. 82.

- Хармонизирани условия за предлагане на пазара: вместо да хармонизира строителните продукти или изискванията към тях, законодателството на ЕС (РСП) се ограничава до създаването на хармонизирани условия за предлагането на тези продукти на пазара. Хармонизираните технически спецификации са предназначени да улесняват свободното обращение на строителни продукти и да създават на икономическите субекти условия за пълно оползотворяване на предимствата на единния пазар.

Наличието на общ технически език осигурява на специалистите, публичните органи и потребителите на строителни продукти надеждна информация за съпоставяне на експлоатационните показатели на тези продукти. Ето и още някои предимства:

- продуктите подлежат на изпитване в съответствие с хармонизиран стандарт или ЕДО само веднъж;
- националните органи могат да определят изисквания към експлоатационните показатели, като използват хармонизирани стандарти или ЕДО;
- потребителите на строителни продукти могат по-добре да дефинират своите изисквания към експлоатационните показатели;
- надзорът на пазара може да разчита на единна информационна структура.

Общи аспекти на прилагането

Тъй като РСП въвежда нова документация, процедури и задължения, той предвижда преходен период. РСП е се прилага изцяло едва от 1 юли 2013 г., т.е. по-малко от три години преди изготвянето на настоящия доклад. Това е една от причините прилагането на някои аспекти от РСП все още да не може да бъде оценено в пълна степен, поради което настоящата оценка е в известен смисъл предварителна.

За да улесни прехода, Комисията организира информационни кампании, насочени основно към икономическите оператори, и по-специално МСП, а също така и към публичните органи и потребителите на строителни продукти¹³. Някои браншови асоциации и публични органи също проведоха информационни кампании, насочени към съответните им членове или територии.

Като цяло, всички елементи, изисквани от РСП, бяха въведени от всички съответни лица: например навсякъде в Европа съществуват нотифицирани органи и органи за техническо оценяване¹⁴, във всички държави членки има звена за контакт относно продукти в строителството. Въпреки това някои аспекти все още не са реализирани в пълен мащаб и изискват по-нататъшни усилия, както е посочено в следващите точки.

¹³ Конференция през юни 2012 г., видеофилм през 2014 г. и брошура през 2015 г. („Маркировката „СЕ“ за строителни продукти — стъпка по стъпка“, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents?tags=ce-guide>).

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

3. ПРАВИЛА ЗА ПРЕДЛАГАНЕТО НА СТРОИТЕЛНИ ПРОДУКТИ НА ПАЗАРА

За пускането на един строителен продукт на пазара в ЕС се изисква ДЕП и маркировка „СЕ“. Производителите на попадащи в хармонизираната сфера продукти са длъжни да ги използват¹⁵. Това е единственият начин за предоставяне на информация¹⁶ относно експлоатационните показатели на продуктите във връзка със съществените характеристики¹⁷, определени въз основа на РСП.

За да бъде ефективна установената с РСП система за информация относно експлоатационните показатели на продуктите, е необходимо еднакво прилагане. Поради това правилата относно хармонизираните условия за предлагането на пазара на строителни продукти следва да се установяват на равнището на ЕС — в РСП или въз основа на РСП. Ако публичните органи на държавите членки приемат свои собствени подходи, това може да се превърне в пречка за постигането на съгласуваност и да доведе до фрагментиране на единния пазар.

Въпреки това в някои държави членки продължава използването на национални маркировки¹⁸, а това е в разрез с принципите на РСП. В хармонизираната област¹⁹ не се разрешават предварителни процеси или проверки на национално равнище. Това се отнася и за доброволните маркировки без всякаква национална конотация, тъй като те възпрепятстват неоснователно свободното движение на строителни продукти с маркировка „СЕ“, например ако са свързани с по-взискателни системи за оценяване и проверка на постоянството на експлоатационните показатели (ОППЕП), наложени от органи по строителен надзор или застрахователни компании, или ако са обвързани с финансови стимули.

Това беше потвърдено от Съда на ЕС с решението по дело C-100/13²⁰, в което се посочва, че държавите членки следва да се въздържат от установяването на допълнителни изисквания. Приложимостта на това решение въз основа на РСП и широкият му обхват, който включва всички хармонизирани стандарти, потвърждават задължителния характер на общия технически език. Тъй като хармонизираната система, установена с РСП или въз основа на РСП, се приема за изчерпателна²¹, не остава място за каквито и да било други системи, които да регламентират предлагането на пазара на строителни продукти в хармонизираната сфера. Поради това Комисията поиска всички държави членки да приведат националните си системи в съответствие с тези принципи и внимателно наблюдава извършваните от тях корекции.

¹⁵ Съгласно член 4, параграф 1 тази сфера включва продуктите, които са обхванати от хармонизирани стандарти или отговарят на издадени за тях европейски технически оценки.

¹⁶ След приемането на Делегиран регламент (ЕС) № 157/2014 на Комисията от 30 октомври 2013 г. относно условията за предоставяне на разположение на уебсайт на декларация за експлоатационни показатели относно строителни продукти, производителите могат да предоставят на разположение ДЕП по електронен път. Данните сочат, че този подход се използва и се възприема положително от отрасъла.

¹⁷ Вж. член 4, параграф 2 от РСП.

¹⁸ Маркировки (или по-общо — процедури, създаващи предварителни изисквания към производителите) с национална конотация.

¹⁹ Областта на основните изисквания към строежите, които изисквания са посочени в приложение I към РСП.

²⁰ [http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?td=ALL&language=bg&jur=C,T,F&num=c-100/13 %23](http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?td=ALL&language=bg&jur=C,T,F&num=c-100/13%23).

²¹ По смисъла на точка 62 от решението по дело C-100/13.

Друг ключов проблем на прилагането, посочен от редица заинтересовани страни, е значителното припокриване на задължителната информация в ДЕП и в маркировката „СЕ“, което създава допълнителни административни и финансови тежести. При едно гъвкаво тълкуване на член 9, параграф 2 маркировката „СЕ“ може да съдържа само критично важната информация, а за останалата информация да препраща към ДЕП. ДЕП може да бъде предоставяна на хартиен носител заедно с продукта, по електронен път или чрез уебсайт. По този начин може да се намали тежестта за производителите и да се постигнат целите на РСП по отношение на опростяването. Комисията продължава да насърчава подобно опростено и гъвкаво решение, включително за да се гарантира правна сигурност за производителите, които не желаят различни тълкувания на равнището на държавите членки.

4. ЗВЕНА ЗА КОНТАКТ ОТНОСНО ПРОДУКТИ В СТРОИТЕЛСТВОТО

Звената за контакт относно продукти в строителството (ЗКОПС), установени във всички държави членки за предоставяне на информация относно националните правила, функционират и отговарят на искания за информация от отрасъла. Европейската комисия публикува списък на ЗКОПС и свиква редовни срещи на звената, за да осигури подходяща координация и обмен на добри практики.

Независимо от това осведомеността сред отрасъла относно услугите, предлагани от ЗКОПС, засега е относително ниска, като освен това се повдигат някои въпроси относно времето за отговор и качеството на информацията, предоставяна от тези звена.

Комисията разглежда начини за подобряване на ситуацията, включително в контекста на инициативата „Единен цифров портал“, която има за цел да се рационализират съществуващите платформи на ЕС и националните платформи за предоставяне на информация и услуги във връзка с правата на единния пазар.

Едновременно с инициативите на Комисията държавите членки трябва да продължават да подпомагат своите ЗКОПС, за да се подобри тяхната работа и да се повиши осведомеността за тях сред строителния сектор.

5. ХАРМОНИЗИРАНИ СТАНДАРТИ

Основният източник на общ технически език в областта, обхваната от РСП, са съществуващите 457 хармонизирани стандарта, цитирани в *Официален вестник на Европейския съюз* (ОВЕС) и техните над 2000 поддържащи стандарта. Според оценките засега хармонизираните стандарти обхващат около 75—80 % от всички строителни продукти. Някои от тези стандарти станаха приложими малко преди пълното влизане в сила на РСП, което отчасти обяснява защо някои заинтересовани страни имат впечатлението, че РСП е довел до радикални промени.

За разлика от хармонизираните стандарти, разработвани съгласно законодателството на ЕС за хармонизация изцяло въз основа на новата законодателна рамка²², хармонизираните стандарти по РСП следва само да очертават методите и критериите за оценяване на експлоатационните показатели на продуктите във връзка с техните

²² Решение № 768/2008/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 г. относно обща рамка за предлагането на пазара на продукти и за отмяна на Решение 93/465/ЕИО (ОВ L 218, 13.8.2008 г., стр. 82).

съществени характеристики. По принцип, те не установяват изисквания към самите експлоатационни показатели на продуктите. Причината за това е разделението на правомощията между ЕС и държавите членки, описано по-горе.

Една от особеностите на РСП е това, че регламентът предвижда задължително използване на хармонизираните стандарти както от производителите при пускането на техните строителни продукти на пазара, така и от органите на държавите членки при определянето на изисквания към тяхното използване²³. Това означава, че всички заинтересовани страни могат да разчитат на наличието на единни правила и не е необходимо за тези цели да използват други (национални) инструменти²⁴.

Тъй като за строителните продукти използването на хармонизирани стандарти е задължително и тези стандарти оказват съществено въздействие върху пазара, необходимо е тези стандарти да са с високо качество. Процедурите за тяхното приемане следва да бъдат разработвани и прилагани с оглед на тази цел. Особено важно е различните категории заинтересовани страни²⁵ да бъдат представени справедливо и равностойно и да се спазват разпоредбите на член 3, параграф 3 и член 27 от РСП относно установяването на нови класове или гранични нива на експлоатационните показатели. При тези два аспекта има още какво да се желае.

Тъй като повечето хармонизирани стандарти датират от времето на ДСП и всички са разработвани по мандати за стандартизация, обикновено издадени преди 10—20 години, понастоящем някои от тях се нуждаят от преразглеждане в светлината на техническото развитие и развитието на пазара. Освен това все още не са отчетени в пълна степен всички специфични аспекти на РСП. Преходът от ДСП към РСП изискваше от заинтересованите страни, европейските органи по стандартизация и органите на държавите членки да се научат да усвояват новите аспекти и да ги отразяват в хармонизираните стандарти. Този процес започна с известно забавяне и адаптацията все още продължава.

Тези обстоятелства изискват засилено наблюдение и надзор от страна на Комисията. По тази причина множество проекти на хармонизирани стандарти не се цитират в ОБЕС преди въвеждането на подходящи корекции или приемането на делегирани актове за въвеждане на класове и/или гранични нива. Непрекъснатото сътрудничество с консултанти от Европейския комитет по стандартизация (CEN) ще бъде от съществено значение за подобряване на състоянието, преди хармонизираните стандарти да бъдат представяни на Комисията за публикуване на техните данни в ОБЕС.

Въпреки че РСП не доведе до мащабни промени в общата рамка на хармонизираните стандарти в тази област, напоследък заинтересованите страни настояват за по-бърз и по-рационализиран процес на стандартизация и за стандарти, които отговарят по-адекватно на потребностите на ползвателите. Изчерпателният характер на стандартите по РСП, потвърден от Съда на ЕС с цитираното по-горе решение по дело C-100/13²⁶,

²³ Вж. член 4, параграф 2, член 8, параграф 3, член 8, параграф 6 и член 17, параграф 5.

²⁴ Достъпът до хармонизирани стандарти е важен въпрос, както посочва генералният адвокат на Съда на ЕС в своето заключение по дело C-613/14 от 28 януари 2016 г. (по-конкретно точка 51). В цитираното заключение се изтъква също така значението на стандартите като част от механизма на ЕС за хармонизация. Европейският омбудсман също наскоро приключи проучване на тази тема (Q2/2013/EIS) с доклада си от 11.12.2015 г.

²⁵ Вж. член 17, параграф 2 от РСП.

²⁶ Вж. бележка под линия 16.

също изисква адаптирането на редица стандарти²⁷. Освен това е необходимо да се издадат нови или преразгледани искания за стандартизация²⁸ и да се преодолее изоставането с хармонизираните стандарти, които все още не са цитирани в ОВЕС. Всичко това може да бъде постигнато само чрез по-интензивно сътрудничество между СЕН, държавите членки, отрасъла, Комисията и съответните заинтересовани страни, особено чрез Съвместната инициатива за стандартизация²⁹.

6. ЕВРОПЕЙСКА ОРГАНИЗАЦИЯ ЗА ТЕХНИЧЕСКО ОЦЕНЯВАНЕ (ЕОТО)

По отношение на продуктите, чиито експлоатационни показатели не могат да бъдат цялостно оценени чрез хармонизирани стандарти, РСП³⁰ установява специални процедури, включващи подаване от производителите на искане за европейска техническа оценка, както и изготвяне и приемане на ЕДО от ЕОТО в качеството ѝ на организация на органите за техническо оценяване (ОТО).

Целите на политиката на ЕОТО, установени в РСП и произтичащи от опита и от критиката във връзка с ДСП, а именно — съкращаване и опростяване на процедурите, намаляване на разходите на производителите и увеличаване на прозрачността на тези процедури — са постигнати. Първата стъпка за преминаване от издаването на одобрения за продукти към оценяване само на техните експлоатационни показатели беше въвеждането на набор от принципи³¹, които впоследствие бяха развити в специални процедури за разработване и приемане на ЕДО³². Спазването на тези принципи беше постигнато благодарение на по-активното участие на съответните производители и на Комисията в посочените процедури.

От ноември 2011 г. наетите повечето държави членки определят ОТО, като използват електронните инструменти на Комисията, при стриктно спазване на критериите, установени в РСП и въз основа на РСП³³. С искания за европейска техническа оценка (ЕТО) и съответно с изготвянето на проекти на ЕДО се занимават ограничен брой ОТО.

При все това преходът от ДСП към РСП все още не е приключил. Близко 90 % от всички ЕТО, издадени по РСП, все още използват ЕДО, изготвени на базата на Насоките за европейски технически одобрения (НЕТО)³⁴. Принципите на тези практики са съгласувани с ЕОТО и трябва да бъдат спазвани, за да се избегнат усложнения, особено за засегнатите производители. В ход е преобразуването на НЕТО в ЕДО, като се започва с най-често използваните³⁵. Европейските технически одобрения, издадени по

²⁷ По-конкретно някои основни изисквания към строежите.

²⁸ Тъй като изменения на съществуващи стандарти следва да се приемат по ускорена процедура за издаване на мандат.

²⁹ Решение на Комисията от 1.6.2016 г. относно одобряването и подписването на Съвместната инициатива за стандартизация, С(2016) 3211.

³⁰ Вж. член 19, параграф 1, където е определен обхватът на тези дейности.

³¹ Вж. член 20.

³² Вж. член 19, параграфи 2 и 3 и приложение II към РСП; вж. също член 21.

³³ Вж. членове 29 и 30 и таблица 2 от приложение IV към РСП; насоките на Комисията съгласно член 29, параграф 4 също са надлежно оповестени на държавите членки. До май 2016 г. са определени 50 ОТО в 25 държави, включително три държави от ЕАСТ. Шест държави членки не са определили нито един ОТО.

³⁴ Вж. член 66, параграф 3 от РСП.

³⁵ Данните на първия преобразуван ЕДО от този вид бяха публикувани в ОВЕС през май 2016 г.

ДСП (до 30 юни 2013 г.), може да се използват от производителите до изтичането на тяхната валидност (максимум пет години, т.е. най-много до 30 юни 2018 г.)³⁶.

Промяната на парадигмата в ОТО от „одобрение на продукт“ към „оценяване на експлоатационните показатели“ е основното предизвикателство пред правилното прилагане на разпоредбите на РСП относно изготвянето и приемането на ЕДО. След приемането на Регламент за изпълнение (ЕС) № 1062/2013 на Комисията относно формата на европейската техническа оценка на строителните продукти³⁷, ЕОТО и Комисията съгласуваха водещите принципи при изготвянето на ЕДО и разработиха подробни указания въз основа на придобития опит с тези процеси³⁸. Всичко това направи възможно първото публикуване в ОВЕС на данни за ЕДО през юли 2015 г.³⁹.

Комисията не е уведомявана от ЕОТО за потребност от уреждане на спорове в случай на разногласия между ОТО по член 23 от РСП. Това обаче не означава, че такива разногласия липсват, особено предвид забавянията при приемането на ЕДО в рамките на ЕОТО⁴⁰.

В заключение може да се каже, че членове 19, 20, 21 и 24 от РСП функционират в съответствие с поставените цели. Практическият преход от ДСП към РСП можеше да бъде по-бърз и съществуващите процедури може още да се рационализират. Като цяло обаче подобренията, необходими за по-бързото и по-прозрачното изготвяне на ЕДО, може да се направят, без да се предлагат нормативни актове⁴¹.

7. НОТИФИЦИРАНИ ОРГАНИ И НОТИФИЦИРАЩИ ОРГАНИ

Надеждността на системата, установена с РСП, се основава в голяма степен на нотифицираните органи (НО)⁴², които трябва да отговарят на строги изисквания по отношение на своята техническа компетентност, безпристрастност и отчетност⁴³. Особено внимание следва да се обръща на тяхната независимост — критерий, върху който беше акцентирано в процеса на приемането на РСП. Нотифициращите органи, определени от държавите членки⁴⁴, отговарят за националните процедури за нотифициране и наблюдение.

Дейностите на Групата на нотифицираните органи и нейните подгрупи получиха стимул от засилената регулаторна подкрепа в РСП⁴⁵. Такава координация е необходима, за да се осигури еднаквото прилагане на действащите правила, така че да се избегнат някои критики във връзка с различаващи се практики в тази област.

³⁶ Вж. член 66, параграф 4 от РСП.

³⁷ ОВ L 289, 31.10.2013 г., стр. 42—43; този акт е приет на основание член 26, параграф 3 от РСП.

³⁸ Вж. член 24 от РСП.

³⁹ Към май 2016 г. в ОВЕС са цитирани 40 ЕДО.

⁴⁰ До момента ЕОТО не е докладвала на Комисията за забавяния при изготвянето на ЕДО съгласно изискването в точка 6 от приложение II към РСП.

⁴¹ Процедурните правила, определени в приложение II към РСП, може да бъдат рационализирани с приемането на делегиран акт (вж. член 19, параграф 3 и член 60, буква г).

⁴² От тези органи се изисква да осъществяват задачи като трети страни в процеса на ОППЕП за строителни продукти. Към май 2016 г. са нотифицирани 623 НО.

⁴³ Изискванията към НО са определени в член 43 от РСП.

⁴⁴ Вж. член 40 от РСП.

⁴⁵ Вж. член 43, параграф 11 и член 55 от РСП.

По-голяма правна сигурност и последователност бяха постигнати с изменението на приложение V към РСП с Делегиран регламент (ЕС) № 568/2014 на Комисията от 18 февруари 2014 г.⁴⁶. Посоченият регламент изясни степента на участие и ролята на НО при оценяването и проверката на постоянството на експлоатационните показатели на строителните продукти. В резултат на това сега НО разбират по-добре своите отговорности.

Преходът от ДСП към РСП доведе до промяна на парадигмата и за НО. Някои от тях все още предстои да се адаптират, да доизяснят функциите си и да отразят пълноценно напредъка в целенасочените дейности по сертифициране⁴⁷. Това има значение и за използването на стандарти за акредитация за целите на нотифицирането.

Получената обратна информация за прилагането на РСП в тази област показва, че някои правила може да бъдат прецизирани⁴⁸. В този смисъл въпросните разпоредби⁴⁹ биха спечелили от една по-задълбочена преценка за евентуалното им дистанциране от принципите на Новия подход⁵⁰.

8. МИКРОПРЕДПРИЯТИЯ И ОПРОСТЯВАНЕ

С оглед създаването на равни условия за МСП и микропредприятията, РСП предвижда дерогации от задължението за изготвяне на ДЕП⁵¹ и опростени процедури за пускането на строителни продукти на пазара⁵².

На сегашния етап на прилагане все още няма достатъчно опит от използването на тези възможности, с изключение на опростените процедури за класификация без изпитване, за споделяне и за предаване на каскаден принцип⁵³. Тези процедури се използват често, където е приложимо.

До момента обаче няма документални доказателства за използването на останалите налични възможности. Това може да означава, че очакваното облекчаване на финансовата и административната тежест върху фирмите не се е състояло. Причините, посочени от заинтересованите страни за това ограничено използване, включват:

- различни практики и тълкувания в държавите членки;
- недобро познаване на тези възможности от отрасъла;
- неясноти относно значението на основни понятия в РСП;
- трудности при доказването на „еквивалентност“ и/или с предоставянето на алтернативна техническа документация;
- съмнения относно реалния размер на съответните финансови икономии;

⁴⁶ ОВ L 157, 27.5.2014 г., стр. 76—79.

⁴⁷ За разлика от сертифицирането на продукти РСП и, по-конкретно, новото приложение V към регламента са насочени основно към сертифицирането на постоянството на експлоатационните показатели.

⁴⁸ Вж. по-специално членове 43, 45, 46, член 52, параграф 2 и член 55 от РСП.

⁴⁹ От Решение № 768/2008/ЕО.

⁵⁰ Вж. по-специално член 44, член 50, параграф 1, член 51 и член 53, параграф 2 от РСП.

⁵¹ Член 5.

⁵² Членове 36—38. От тях член 37 се отнася конкретно до микропредприятията.

⁵³ Член 36.

- опасения за неодобрение от органите или потребителите, ако процедурите не бъдат (правилно) приложени.

Тези съмнения се отразиха в голяма степен върху възможностите за прилагане от микропредприятията на опростените процедури съгласно член 37, каквото беше намерението по време на регулаторния процес за РСП.

Изглежда има необходимост от комплексен подход и по-задълбочени разисквания относно бъдещото развитие, за да се отговори по-добре на очакванията на МСП, и особено на микропредприятията, работещи в строителния сектор на ЕС. Комисията следва да улеснява този процес чрез дискусии в рамките на техническа платформа.

9. НАДЗОР НА ПАЗАРА

В рамките на новата законодателна уредба, приета през 2008 г., Регламент (ЕО) № 765/2008⁵⁴ установи основната административна рамка на надзора на пазара в държавите членки, а Решение № 768/2008/ЕО съдържа референтни разпоредби за отделните процедури по надзор на пазара, като тези разпоредби трябваше да бъдат въведени в секторното законодателство. Така например членове 56—59 от РСП, които се отнасят до надзора на пазара, в голяма степен произтичат от членове R31—R34 от Решение № 768/2008/ЕО, но трябваше да бъдат адаптирани към съответния контекст. Тези адаптации може да се разглеждат отчасти като причина за някои предизвикателства пред надзора на пазара, възникнали при прилагането на РСП⁵⁵.

Органите за надзор на пазара в държавите членки осъществяват дейността си въз основа на Регламент (ЕО) № 765/2008 след влизането му в сила на 1 януари 2010 г., като всички държави членки са установили надлежно такива органи за строителните продукти, макар и с различна ресурсна осигуреност и различно реално въздействие на пазара. През последните няколко години тяхното сътрудничество в рамките на Групата за административно сътрудничество за надзор на пазара (AdCo-CPR) непрекъснато се интензифицира, отчасти благодарение на новото финансово подпомагане от ЕС за дейностите им. Неотдавна AdCo-CPR организира няколко съвместни инициативи във връзка с надзора на пазара и допринесе ефективно за разработването на системата ICSMS⁵⁶ с цел по-добро обслужване на потребностите на строителния сектор. Системата RAPEX, създадена съгласно Директива 2001/95/ЕС относно общата безопасност на продуктите, се използва и за строителните продукти с оглед да се гарантира безопасността при тяхната употреба.

Други текущи новости в AdCo-CPR включват разработването на секторен подход към оценката на риска за строителни продукти. Освен това държавите членки вземат мерки за преодоляване на съществуващите предизвикателства при прилагането на членове 56—58 от РСП, които мерки са насочени към рационализиране на съответните

⁵⁴ Регламент (ЕО) № 765/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 г. за определяне на изискванията за акредитация и надзор на пазара във връзка с предлагането на пазара на продукти и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 339/93 (ОВ L 218, 13.8.2008 г., стр. 30).

⁵⁵ На 13 февруари 2013 г. Комисията прие пакет от предложения за подобряване на безопасността на потребителските продукти и на надзора на пазара за строителни продукти (COM(2013) 75, COM(2013) 78, COM(2013) 76), които понастоящем са внесени за приемане от Европейския парламент и от Съвета.

⁵⁶ Система за обща информация и комуникационна поддръжка на надзора на пазара.

процедури⁵⁷. Тези новости са особено полезни за бъдещите решения относно подобряването на надзора на пазара в държавите членки.

10. ЗАКЛЮЧЕНИЯ, ПРЕПОРЪКИ И ПО-НАТАТЪШНИ ДЕЙСТВИЯ

РСП се прилага сравнително отскоро, поради което все още не са постигнати всички цели, към които е насочен регламентът. Голяма част от докладваните по-горе предизвикателства са свързани с трудности по прилагането и забавяния в адаптацията на заинтересованите страни. Преди да се направят окончателни изводи относно ефективността на законодателството, е необходимо да се подобри неговото прилагане, особено на национално равнище (например за уеднаквяване на тълкуването и за премахване на пречките пред свободното движение), а също така и от други участници като CEN и ЕОТО. По тази причина Комисията не счита за целесъобразно да предлага изменения на РСП на този етап.

Независимо от това Комисията вижда ясна необходимост от продължаване на диалога с държавите членки и с други заинтересовани страни, внимателно наблюдение на ситуацията и прилагане на съществуващите правила.

Надграждането върху вече положените усилия по отношение на изясняването с оглед по-нататъшно подпомагане на адекватното и еднообразното прилагане на РСП, както и акцентирането върху областите, посочени в настоящия доклад, би могло по-специално да включва разработване на допълнителни тълкувателни материали и насоки, както и комуникационни и информационни дейности.

Процесът на стандартизация може да се ускори и да се рационализира, а стандартите да отговарят по-адекватно на потребностите на ползвателите, ако CEN, държавите членки, отрасълът и Комисията си сътрудничат тясно и ефективно.

По отношение на ЕОТО процедурните правила, установени в приложение II към РСП, биха могли да се рационализират чрез делегиран акт с цел по-бързо и прозрачно изготвяне на ЕДО.

На този етап Комисията вижда необходимост от допълнително изясняване на някои разпоредби от РСП в помощ на еднаквото прилагане, по-специално на следните разпоредби:

- член 5 относно дерогациите от задължението за съставяне на ДЕП;
- член 6 относно съдържанието на ДЕП;
- член 9, параграф 2 относно данните, посочвани след маркировката „СЕ“;
- член 37 относно опростените процедури за микропредприятия;
- член 38 относно опростените процедури за продукти, които са произведени индивидуално или по желанието на клиент;
- членове 56—58 относно процедурите за надзор на пазара.

⁵⁷ Досега Комисията не е информирана за образуването на официални производства от държавите членки по тези разпоредби; съгласно член 56, параграф 2 такава информация следва да бъде изпратена в самото начало на производството.

Комисията възнамерява да продължи да следи внимателно прилагането на регламента, за да набелязва евентуални други проблеми, които все още не могат да бъдат решени на равнището на тълкуване.

Комисията ще се включи в по-нататъшния диалог със съответните заинтересовани страни по проблемите, констатирани чрез техническите платформи, който ще се състои преди края на 2016 г. Когато може да се счита, че прилагането на РСП е достигнало по-зрял етап, и като вземе предвид резултатите от този диалог и от предстоящите проучвания, секторни оценки и доклади в тази връзка⁵⁸, Комисията ще извърши преглед на ефективността на РСП.

⁵⁸ Например горепосочената проверка за годност в строителния сектор, проучването на икономическите въздействия на РСП, доклада за финансирането на ЕОТО, инициативите във връзка с надзора на пазара и Единния цифров портал.