



Брюксел, 24.10.2019 г.
COM(2019) 800 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно резултата от оценката на целесъобразността на задачите, определени в член 31, параграф 4, за които се получава финансиране от Съюза съгласно член 34, параграф 2 от 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

С Регламента за строителните продукти¹ (РСП) се регулира вътрешният пазар за строителни продукти. Той има за цел свободното движение на тези продукти по смисъла на своя член 8, параграф 4. РСП се прилага изцяло от юли 2013 г.

В настоящия доклад се анализира начинът, по който Европейската организация за техническо оценяване (ЕОТО) е изпълнявала задачите, за които е получавала безвъзмездни средства от ЕС. Това включва оценка на целесъобразността, ефективността, ефикасността, съгласуваността и добавената стойност от ЕС за тези задачи.

В член 34, параграф 2 от РСП се изисква от Европейската комисия да прави оценка на целесъобразността на задачите, посочени в член 31, параграф 4, които се финансират от ЕС, по отношение на изискванията на политиките и законодателството на ЕС и да информира Европейския парламент и Съвета за резултата от тази оценка. Това са задачите, възложени на ЕОТО, която е организацията на органите за техническо оценяване.

Данните за настоящия доклад са взети от два главни източника:

- 1) информация, предоставена от ЕОТО, и
- 2) външно проучване, озаглавено „*Supporting study for the evaluation of the relevance of EOTA tasks*“ (Спомагателно проучване за оценката на целесъобразността на задачите на ЕОТО) (проучването), завършено през декември 2016 г.².

ЕОТО предаде информация в началото на 2019 г., която включва количествени и статистически данни за периода 2014—2018 г.

Проучването обхваща периода от април 2011 г. до края на 2015 г. В него се анализира наличната информация, както и допълнителни данни, събрани от основните субекти и заинтересовани страни, участващи в системата, създадена от РСП³. В проучването се установяват редица предизвикателства, по-специално: i) относително краткият период на прилагане на РСП (посветен главно на наложителния процес на преход за основните съответни заинтересовани страни); ii) ограничената съгласуваност и съпоставимост на данните и iii) ограничената представителност на консултацията със заинтересованите страни (произтичаща от нееднаквото участие). Като се имат предвид тези възможни слабости, проучването позволява да се направи първоначална оценка.

2. Контекст

2.1. Функция на ЕОТО

ЕОТО е организацията за техническо оценяване, създадена от органите за техническо оценяване (ОТО) съгласно член 31, параграф 1 от РСП.

На ЕОТО е възложена ключова функция в прехода от предишната система за одобрение

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 Проучването, осъществено от BRE, ECORYS и Vito, е достъпно на <https://publications.europa.eu/bg/publication-detail/-/publication/62e85006-d313-11e6-ad7c-01aa75ed71a1>.

³ Интервюта с 11 представители, 26 органа за техническо оценяване (ОТО) и 45 дружества (включително 29 МСП) и семинар за потвърждение на информацията с производители, асоциации на производители, ОТО, държавни членки и ЕОТО, проведен през октомври 2016 г.

съгласно Директивата за строителните продукти (ДСП)⁴ към новата система за оценяване на РСП.

ЕОТО предлага на производителите алтернативна процедура за получаване на маркировка „СЕ“ за строителни продукти, които не са обхванати или не са обхванати напълно от европейски хармонизирани стандарти, разработени от Европейския комитет за стандартизация (CEN). За тези строителни продукти производителите могат да поискат европейска техническа оценка (ЕТО), която представлява основата за издаване на декларацията за експлоатационни показатели, и да поставят маркировка „СЕ“ съгласно определеното в член 21, параграф 1 от РСП. Тази процедура се очакваше да опрости и ускори навлизането на иновативни продукти на пазара.

Европейските технически оценки се правят от ОТО въз основа на европейски документи за оценяване (ЕДО), изготвени от ЕОТО, като се прилага член 19 от РСП и се следват процедурите, посочени в приложение II към него.

2.2. Цели и задачи на ЕОТО

Целта, за която се създава ЕОТО съгласно посоченото в член 31, е да координира ОТО.

В член 31, параграф 4 са изброени задачите, които ЕОТО като минимум трябва да изпълнява:

- а) организира координацията на ОТО и при необходимост обезпечава сътрудничеството и консултация с другите заинтересовани страни;*
- б) гарантира, че между ОТО се споделят примери на най-добри практики с цел насърчаване на по-голяма ефективност и предоставяне на по-добри услуги на промишлеността;*
- в) координира прилагането на процедурите, посочени в член 21 и приложение II, и предоставя необходимата за тази цел подкрепа;*
- г) разработва и приема европейските документи за оценяване;*
- д) информира Комисията по всякакви въпроси, свързани с подготовката на Европейските документи за оценяване, и за всякакви аспекти, свързани с тълкуването на процедурите, посочени в член 21 и приложение II, и предлага подобрения на Комисията въз основа на придобития опит;*
- е) съобщава всякакви наблюдения относно даден ОТО, който не изпълнява задачите си в съответствие с процедурите, предвидени в член 21 и приложение II, на Комисията и на държавата членка, която е определила този ОТО, и*
- ж) гарантира, че приетите европейски документи за оценяване и номерата на европейските технически оценки са обществено достояние.*

Основните задачи на ЕОТО са посочени в букви в) и г), тъй като се отнасят пряко за разработването на ЕДО. Задачите по буква а) и б) могат да се считат за спомагателни задачи,

⁴ Директива 89/106/ЕИО на Съвета от 21 декември 1988 г. относно сближаването на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки по отношение на строителните продукти, ОВ L 40, 11.2.1989 г., стр. 12—26.

които имат значително въздействие върху процеса и качеството на изготвяните документи. Накрая, задачите по буква д), е) и ж) могат да се считат за задачи за наблюдение.

По отношение на процедурата за разработване и приемане на ЕДО (т.е. задача по буква г) в член 20, параграф 1 от РСП се определят следните изисквания:

- a) *да е прозрачна за съответния производител;*
- б) *да налага подходящи задължителни срокове, за да се избегне необосновано забавяне;*
- в) *да отчита по подходящ начин защитата на търговската тайна и поверителност;*
- г) *да предвижда възможност за адекватно участие на Комисията;*
- д) *да е икономически ефективна за производителя, и*
- е) *да осигурява необходимата колегиалност и координация между органите за техническо оценяване, определени за въпросния продукт.*

Прозрачността, поверителността, икономическата ефективност и навременното изготвяне са посочени като задължителни характеристики в съображения 19 и 23 от РСП и намират отражение в процедурата, установена в приложение II, в което допълнително се конкретизира участието на Комисията.

2.3. Структура на ЕОТО

Както е посочено в член 31, параграф 2, ЕОТО преследва цел от общ европейски интерес. Организацията включва 49 ОТО в 22 държави — членки на ЕС (всички с изключение на България, Гърция, Естония, Латвия, Люксембург и Малта), две държави от ЕИП и ЕАСТ (Норвегия и Швейцария) и Турция⁵.

Членовете на ЕОТО са публични органи или частни образования, определени от правителството на участващите държави. Някои държави членки са определили само един ОТО, други — повече от един. В някои държави членки определените ОТО са отговорни за техническите оценки и за разработването на ЕДО във всички продуктови области, докато други държави членки са определили ОТО, специализирани в една или повече продуктови области, посочени в член 29, параграф 1 и в приложение IV към РСП.

В съответствие с устава си ЕОТО се състои от:

- Управителен съвет (личен състав на секретариата и шестима представители на ОТО, определени от Общото събрание);
- Общо събрание (в състав от всички членове на ЕОТО и Управителния съвет) и
- Технически съвет.

Общото събрание и Управителният съвет на ЕОТО са отговорни за разработването на политиката и стратегията на организацията.

ЕОТО има и секретариат⁶ и консултативна група на заинтересованите страни⁷, която включва по един представител от всяка основна страна, представляваща интересите на строителния

⁵ Източник: база данни NANDO към 31.12.2018 г. Списъкът е достъпен на http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/index.cfm?fuseaction=directive_notifiedbody&dir_id=33.

⁶ Секретариатът има четирима служители на пълно работно време: генерален секретар, мениджър проект, технически асистент и секретар.

⁷ Консултативната група на заинтересованите страни заседава веднъж годишно или при необходимост и дава препоръки на Управителния съвет по следните въпроси: функцията на ЕОТО в рамките на прилагането на РСП,

сектор, и Управителния съвет на ЕОТО. Консултативната група на заинтересованите страни се определя и наблюдава от Управителния съвет на ЕОТО и се ръководи от председателя на ЕОТО.

2.4. Процес на разработване на ЕДО

2.4.1. Процедура, определена в приложение II към РСП

Производител на строителен продукт, който не е обхванат или не е обхванат напълно от хармонизиран европейски стандарт, може да поиска да му бъде издадена европейска техническа оценка (ЕТО) за неговия продукт. За целта той трябва да се обърне към ОТО, който после трябва да определи в съответствие с член 21, параграф 1 от РСП дали конкретният продукт вече е обхванат напълно или частично или от европейски документ за оценяване (ЕДО), или от хармонизиран европейски стандарт и да информира съответно производителя. Ако съществува ЕДО, който обхваща напълно продукта, ОТО изготвя ЕТО въз основа на него.

Когато за издаването на европейска техническа оценка е необходим (нов или преразгледан) ЕДО, получилият искането ОТО (наричан „отговорният ОТО“) информира ЕОТО, сключва договор с производителя и в него определя работната програма за изготвянето на ЕДО (приложение II, точка 2). ЕДО обхваща аспекти, свързани с експлоатационните показатели на съществените характеристики, които производителят възнамерява да декларира.

Новият или преразгледан европейски документ за оценяване се разработва от работна група на ОТО в сътрудничество с производителя и след това се приема от ЕОТО. Работната група се ръководи от отговорния ОТО и включва органи за техническо оценяване, които са изразили интерес да участват след покана от ЕОТО⁸. На Европейската комисия се предоставя информация относно разработването на ЕДО, който трябва да бъде завършен в срок от 9 месеца от получаването на искането за ЕТО (приложение II, точки 3 и 4).

След като информира производителя и отчете неговите забележки (ако има такива), ЕОТО официално приема проект на ЕДО и го предава на Комисията. Комисията разполага с 15 работни дни да съобщи забележките си. После ЕОТО трябва да измени съответно проекта на ЕДО и да изпрати приетия окончателен европейски документ за оценяване на производителя и на Комисията (етап 7 от приложение II). В този момент може да бъде издадена европейска техническа оценка.

Веднага след като отговорният ОТО издаде първата ЕТО въз основа на предполагаемия окончателен ЕДО, този европейски документ за оценяване се коригира при необходимост въз основа на придобития опит. Едва тогава ЕОТО приема окончателния европейски документ за оценяване и изпраща екземпляр от него на Комисията заедно с превода на заглавието му на всички официални езици на ЕС за публикуване на неговите данни в Официален вестник на ЕС (етап 8 от приложение II).

процесите на изготвяне на европейски документи за оценяване (ЕДО) и на европейска техническа оценка (ЕТО), системите за качество и процедурите, насърчаващи по-голяма ефективност и предоставящи по-добра услуга на промишлеността, обратна информация относно задачите, изпълнявани от ОТО, признаване в международен план и от заинтересованите страни, партньорства с други организации, както и консултации относно правната осъществимост и финансовата стабилност.

⁸ Това са „участващите ОТО“.

Първата европейска техническа оценка се издава и продуктът може да получи маркировка „СЕ“ въз основа на тази ЕТО до обнародването на европейския документ за оценяване в Официален вестник.

2.4.2. Използване и преобразуване на документите, свързани с Директивата за строителните продукти (ДСП)

Преди Регламентът за строителните продукти (РСП) да влезе в сила, Европейските технически одобрения се издаваха съгласно ДСП.

Съгласно ДСП (член 9) Европейските технически одобрения се основават на насоки за Европейско техническо одобрение (ЕТАГ) или на „обща договореност за процедурите за одобрение“ (CUAP)⁹. Европейските технически одобрения имат максимален период на валидност от 5 години¹⁰, което означава, че тези документи не могат да продължават да се използват (като основа за изготвяне на декларация за експлоатационни показатели) след 1 юли 2018 г.

Единственият начин, по който общоприетото разбиране за процедурите за одобрение (CUAP) можеше да бъде пренесено от ДСП в РСП, беше разработването на европейски документи за оценяване (ЕДО), основани на техническото съдържание на това общоприето разбиране за процедурите за одобрение, при условие че е актуално. Европейските технически одобрения, издадени на основата на общоприетото разбиране за процедурите за одобрение (CUAP), трябваше да бъдат заменени до 30 юни 2018 г. от европейски технически оценки (ЕТО), издадени въз основа на европейски документ за оценяване (ЕДО).

Що се отнася до ЕДО, в член 66, параграф 3 се посочва, че насоките за Европейско техническо одобрение (ЕТАГ) „може да се използват“ като европейски документи за оценяване като основа за издаване на европейска техническа оценка (ЕТО) съгласно РСП, при условие че съдържат всички необходими елементи за ЕДО в съответствие с член 24 от РСП и доколкото тяхното техническо съдържание не е остаряло междуременно. Поради разработването на нови методи и критерии за оценяване съгласно РСП, насоките за Европейско техническо одобрение (ЕТАГ) вече не са актуални и постепенно са преобразувани в европейски документи за оценяване (ЕДО). Към момента 12 насоки за Европейско техническо одобрение (с всички техни части) са преобразувани и обнародвани в Официален вестник до юни 2019 г., а 14 такива насоки са в процес на преобразуване.

2.5. Финансиране на ЕОТО

В РСП се определят правилата за финансиране на ЕОТО и задачите на организацията, които трябва да бъдат финансирани.

В член 20, параграф 2 се предвижда, че *„органите за техническо оценяване заедно с организацията на органите за техническо оценяване (т.е. ЕОТО) поемат всички разходи за разработването и приемането на европейски документи за оценяване“*. Съгласно член 31, параграф 5 *„държавите членки гарантират, че ОТО участват в дейността на организацията на ОТО с финансови средства и персонал“*.

⁹ Концепцията за общоприето разбиране за процедурите за одобрение (CUAP) беше разработена в рамките на ЕОТО съгласно ДСП, за да се предвиди ясно основание за издаване на Европейски технически одобрения в случаите, предвидени в член 9, параграф 2 от същата директива, когато това не може да се направи посредством прилагането на насоки за Европейско техническо одобрение.

¹⁰ Съгласно член 8, параграф 4 от Директивата за строителните продукти.

Но като се има предвид функцията на ЕОТО в хармонизираната система за строителните продукти, в член 31, параграф 2 се конкретизира, че ЕОТО „се счита за орган, който преследва цел от общ европейски интерес по смисъла на член 162 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2342/2002 на Комисията от 23 декември 2002 г. относно определянето на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета относно Финансовия регламент, приложим към общия бюджет на Европейските общности“.

Следователно „на организацията на ОТО може да се предостави финансиране от Съюза за изпълнение на задачите, посочени в член 34, параграф 1“, съгласно разпоредбите на член 32, член 33, член 34, параграф 1 и член 35 от РСП.

От практическа гледна точка това означава, че финансирането на ЕОТО се разделя между органите за техническо оценяване и се подпомага от Европейската комисия и че производителите не трябва да поемат никакви разходи за разработването и приемането на европейски документи за оценяване. Производителите обаче заплащат такси на ОТО за издаването на европейска техническа оценка, като тези такси са различни за отделните ОТО.

ЕОТО предоставя финансиране за разработването на европейски документ за оценяване на отговорния и на участващите ОТО.

3. Основни констатации

3.1. Работа на ЕОТО

3.1.1. Дейности

Дейностите на ЕОТО са разделени в четири работни пакета (РП).

Работен пакет 1 — секретариат. Този пакет е свързан с най-големи разходи под формата на възнаграждение на персонала. Секретариатът координира и предоставя необходимата подкрепа за процедурите, определени в член 21 и в приложение II към РСП.

Работен пакет 2 е свързан със заседанията на органите и работните групи на ЕОТО.

Работен пакет 3 е основната дейност под формата на разработване на европейски документи за оценяване (ЕДО). През последните 3 години той представлява 41 % от общия брой човекодни.

Работен пакет 4 се отнася до подпомагащи експертни услуги и друг вид подпомагащи дейности. Той представлява много малка част от общия брой човекодни.

Всички тези дейности се съфинансират с безвъзмездните средства, предоставени на ЕОТО от ЕС.

Таблица 1 — Бюджетирана дейност на ЕОТО по работни пакети в човекодни и процент (2013—2018 г.):

Бюджет в човекодни *	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
РП 1 — Секретариат	602 — 85 %	687 — 49 %	693 — 61 %	770 — 41 %	1001 — 50 %	900 — 52 %

РП 2 — Заседания	51 — 7 %	89 — 6 %	160 — 14 %	153 — 8 %	197 — 10 %	242 — 14 %
РП 3 — Разработване на ЕДО	51 — 7 %	614 — 44 %	239 — 21 %	912 — 49 %	784 — 40 %	602 — 34 %
РП 4 — Подкрепа	0 — 0 %	0 — 0 %	42 — 4 %	41 — 2 %	0 — 0 %	0 — 0 %
Общо	705	1 391	1 134	1 876	1 982	1 744

Източник: споразумения за отпускане на безвъзмездни средства 2013—2018 г.

* човекодни, превърнати в 12-месечен еквивалент за 2013 и 2014 г., за да е възможно сравнение с последващите години.

3.1.2 Разработване на ЕДО

Към 31 декември 2018 г. ЕОТО е приела 324 европейски документа за оценяване (ЕДО).

От тях 217 са обнародвани в Официален вестник, а останалите 107 са подготвени за обнародване.

От обнародваните 217 ЕДО 20 се отнасят до заменени такива документи (заменящи обнародвани преди това ЕДО). Поради това общият нетен брой ЕДО в списъка при последния цикъл на публикуване в Официален вестник през 2018 г. е 197. За последните 3 години, когато може да се счита, че процедурата се прилага изцяло, средният брой ЕДО, обнародвани годишно в Официален вестник, е 61.

Таблица 2 — Брой ЕДО, приети и обнародвани, по години (2013—2018 г.):

Година	Приети ЕДО	ЕДО обнародвани в Официален вестник*	ЕДО обнародвани в Официален вестник**
2014 г.	24	0	0
2015 г.	47	19	14
2016 г.	107	65	53
2017 г.	53	70	67
2018 г.	93	63	63
Общо	324	217	197
* включително заменените ЕДО.			
** без заменените ЕДО.			

Обнародваните ЕДО могат да се разделят на две категории: Европейски документи за оценяване, които са резултат от преобразуване на документи, разработени на основание Директивата за строителните продукти (насоки за Европейско техническо одобрение (ЕТАГ)

или общи договорености за процедурите за одобрение (СУАР)¹¹), или нови ЕДО. Повечето обнародвани ЕДО се основават на документи, разработени съгласно ДСП (57 %).

Таблица 3 — Видове обнародвани ЕДО по години (2015—2018 г.):

Година	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	Общо
ЕДО въз основа на ЕТАГ	0	3	10	3	16
ЕДО въз основа на СУАР	18	34	32	24	108
Нови ЕДО	1	28	28	36	93
Общо	19	65	70	63	217

Повечето от новите 93 ЕДО не са свързани с нови продукти, които навлизат на пазара, а с продукти, които са обхванати, но не напълно, от съществуващ стандарт или ЕДО (често произтичащи от преобразуването на насоки за Европейско техническо одобрение или общоприето разбиране за процедурите за одобрение). Тези „нови“ ЕДО включват само една/две допълнителни съществени характеристики или се отнасят до малко по-широк обхват или допълнителни предвидени употреби¹² в сравнение със съществуващите преди това хармонизирани технически спецификации.

Приетите, но все още необнародвани 107 ЕДО включват:

- ЕДО, за които се очаква реакция на ЕОТО след коментари на Комисията¹³;
- ЕДО, за които се очаква обнародване след окончателното приемане¹⁴, и
- ЕДО, отхвърлени от Комисията, поради факта, че не са в съответствие с член 19, параграф 1.

Коригирането на документа в съответствие с коментарите на Комисията може да отнеме много време, поради което много документи са във висящо положение. Приетите от ЕОТО ЕДО все още се нуждаят от значителни по обем технически и правни коментари от страна на Комисията. Поради това броят приети от ЕОТО, но необнародвани ЕДО се е увеличил.

ЕДО по продуктова област:

Обнародваните ЕДО не обхващат всичките 36 продуктови области (които включват 35 области, посочени в приложение IV към РСП¹⁵, и допълнителни „други“ области, произтичащи от член 29, параграф 1, но само 28 от тях.

Графика 1 — Обнародвани ЕДО по основни продуктови области (над 5 % от всички ЕДО):

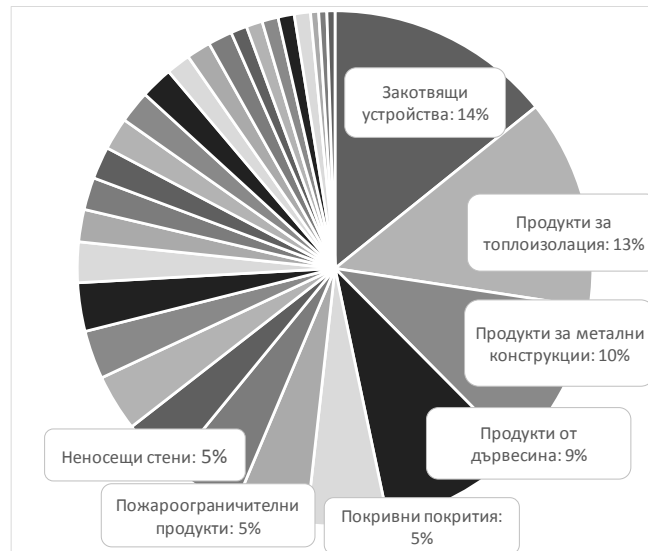
¹¹ Общоприето разбиране за процедурата за одобрение — тази концепция не се съдържа в Директивата за строителните продукти, а е разработена в рамките на ЕОТО, за да се предвиди ясно основание за издаване на Европейски технически одобрения в случаите, предвидени в член 9, параграф 2 от същата директива, когато това не може да се направи посредством прилагането на насоки за Европейско техническо одобрение.

¹² Този въпрос е разгледан по-специално в точката относно целесъобразността (вж. раздел 4.3).

¹³ На етап 7в или 8 от процедурата по приложение II.

¹⁴ На етап 8, когато често се оказва, че коментарите на Комисията на етап 7в не са били отчетени и че е необходима допълнителна оценка.

¹⁵ Изброените в приложение IV към РСП продуктови области са посочени в приложение.



Около половината от всички обнародвани ЕДО са разработени само в четири продуктови области:

- 14,2 % относно закотвящи устройства (област 33);
- 13,2 % относно продукти за топлоизолация. Комбинирани изолационни комплекти/системи (област 4);
- 10,1 % относно продукти за метални конструкции и съединителни средства за тях (област 20) и
- 9,1 % относно продукти/елементи от дървесина и съединителни средства за тях (област 13).

Не са обнародвани ЕДО в следните области: 10 (стационарно противопожарно оборудване); 11 (санитарно обзавеждане); 24 (добавъчни материали); 25 (строителни лепила); 27 (устройства за отопление); 30 (продукти от плоско стъкло, профилирано стъкло и стъклени блокчета) и 31 (електрически, контролни и съобщителни кабели).

ЕДО според отговорния ОТО:

Двадесет и девет от 49 ОТО са разработили ЕДО в качеството си на „отговорен ОТО“. Двадесет ОТО не са разработили нито един ЕДО, а 23 не са разработили нито един обнародван в Официален вестник ЕДО.

Много малък брой ОТО разработват ЕДО. Както е видно от таблицата по-долу, два ОТО са разработили около 50 % от всички обнародвани ЕДО. Това са DIBt¹⁶ (Германия), който е разработил 38 % от всички обнародвани ЕДО, и OIB¹⁷ (Австрия), който е разработил 13 % от тях.

Таблица 4 — Брой приети и обнародвани ЕДО по отговорен ОТО, 2013—2018 г.
(с изключение на ОТО, които не са разработили нито един ЕДО):

¹⁶ Deutsches Institut für Bautechnik.

¹⁷ Österreichisches Institut für Bautechnik.

Отговорен ОТО	Държава	Приети ЕДО	Обнародвани ЕДО	Дял от обнародваните ЕДО
DIBt	Германия	107	83	38,2 %
OIB	Австрия	46	28	12,9 %
ETA-DK	Дания	34	18	8,3 %
TSUS	Словакия	12	11	5,1 %
TZUS	Чехия	13	10	4,6 %
ITeC	Испания	14	10	4,6 %
Eurofins	Финландия	10	8	3,7 %
RISE Certif.	Швеция	6	6	2,8 %
CSTB	Франция	10	5	2,3 %
BM Trada	Обединено кралство	8	5	2,3 %
UBAтc	Белгия	13	4	1,8 %
BBA	Обединено кралство	6	4	1,8 %
LNEC	Португалия	4	4	1,8 %
ITC	Италия	4	3	1,4 %
ITB	Полша	8	2	1,4 %
KIWA	Нидерландия	7	2	1,4 %
ZAG	Словения	3	2	1,4 %
CEREMA	Франция	2	2	1,4 %
IETcc	Испания	2	2	1,4 %
SINTEF	Норвегия	2	2	1,4 %
SKG-IKOB	Нидерландия	2	1	0,5 %
TECNALIA	Испания	2	1	0,5 %
ICECON	Румъния	1	1	0,5 %
ICIMB	Полша	1	1	0,5 %
ITECONS	Португалия	1	1	0,5 %
STC	Италия	1	1	0,5 %
FM App	Обединено кралство	2	0	0,5 %
CPC	Турция	2	0	0,5 %
IBDIM	Полша	1	0	0,5 %
Общо		324	217	

Шест ОТО са разработили 74 % от всички обнародвани ЕДО, а 23 ОТО са разработили останалите 26 %.

Двадесет ОТО (40 % от всички ОТО) не са разработили нито един ЕДО.

3.1.3 Издаване на европейска техническа оценка (ЕТО)

ЕТО се издават по искане на производители въз основа на ЕДО.

ОТО са издали 6 240 ЕТО през периода 2013—2018 г. Броят на издадените ЕТО се увеличава всяка година.

Таблица 5 — Брой ЕТО по години (2013—2018 г.):

Year	ETAs issued
2013	23
2014	643
2015	926
2016	1,262
2017	1,576
2018	1,810
Total	6,240

Съгласно Регламента за строителните продукти (РСП) ЕТО по правило се издават въз основа на ЕДО. Както се обяснява в раздел 2.4.2, за да се гарантира преходът от Директивата за строителните продукти (ДСП) към РСП, ЕТО са издавани и въз основа на насоки за Европейско техническо одобрение (ЕТАГ) или на европейски документи за оценяване (ЕДО) за преобразуване на европейски технически оценки (ЕТО) и въз основа на европейски документи за оценяване (ЕДО) за преобразуване на общоприети разбирания за процедури за одобрение (СУАР).

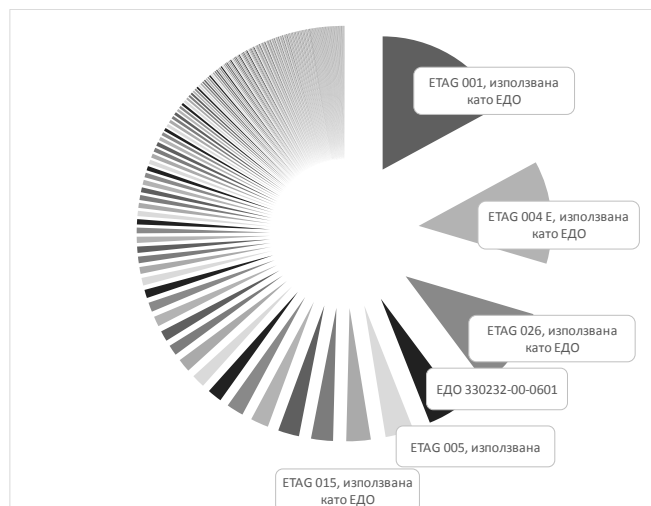
Таблица 6 — Брой ЕТО по основание (2013—2018 г.)

ЕТО въз основа на	Брой издадени ЕТО	Процент издадени ЕТО
ЕТАГ или ЕДО за преобразуване на ЕТАГ	4873	78 %
ЕДО за преобразуване на СУАР	817	13 %
Нови ЕДО	550	9 %
Общо	6240	100 %

Както е видно от горната таблица, 91 % от издадените ЕТО се основават на документи със съдържание, което датира от времето на ДСП, като само 9 % от ЕТО се основават на нови ЕДО. Както се споменава по-горе, значителен брой ЕТО, издадени въз основа на нови ЕДО, не се отнасят до новопоявили се продукти на пазара, а по-скоро до малки отклонения от хармонизираните стандарти (или други ЕДО).

Въз основа на три документа (ETAG 001 относно метални анкери за използване в бетон, ETAG 004 относно смесени системи за външна топлоизолация с първа мазилка и ETAG 026 относно пожарограничителни и пожароизолиращи) са издадени над една трета от всички европейски технически оценки. Ако се добавят ЕДО 330232 (на свой ред един от трите ЕДО за преобразуване на ETAG 001), ETAG 005 относно комплекти хидроизолационни продукти в течно състояние за покривни конструкции и ETAG 015 относно триизмерни планки за заковане, тези шест документа обхващат 50 % от издадените европейски технически оценки.

Графика 2 — ЕТО по основен документ (2013—2018 г.):



Като се има предвид широкото разпространение на продуктите, обхванати от тези шест документа, и тяхната стабилност, дължаща се на тяхното непрекъснато използване от 90-те години насам, Комисията би могла да приложи член 19, параграф 1 от РСП, който дава възможност ЕДО да се използва като основа за искане за стандартизация.

ЕТО по продуктова област:

Интересът на производителите да получат ЕТО е съсредоточен в няколко продуктови области. В действителност две трети от издадените 6240 ЕТО са свързани само с три продуктови области, определени в приложение IV към РСП:

- област 33: закотвящи устройства (36 %);
- област 35: пожарограничителни, пожароизолиращи и пожарозащитни продукти; забавящи разпространението на огъня продукти (17 %); и
- област 4: продукти за топлоизолация; комбинирани изолационни комплекти/системи (15 %).

Нещо повече, над 85 % от издадените европейски технически оценки в тези продуктови области се основават на ETAG или на ЕДО, с които се преработват ETAG.

Графика 3 — ЕТО по продуктова област (2013—2018 г.):



Ако включим област 3 (мембрани, включително течно полагани и комплекти); област 34 (строителни комплекти, компоненти, предварително изготвени елементи) и област 13 (продукти/елементи от дървесина и съединителни средства за тях), шестте маркирани области в горната таблица представляват 86 % от издадените ЕТО. За сравнение останалите 30 области представляват само 14 %.

Това би могло да увеличи аргументите за възможното прилагане на член 19, параграф 4 от РСП и изготвянето на искане за стандартизация.

Не са издадени ЕТО в следните продуктови области (и следователно няма обнародвани ЕДО в Официален вестник): област 11 (санитарно обзавеждане); област 24 (добавъчни материали); област 27 (устройства за отопление) и област 31 (електрически, контролни и съобщителни кабели).

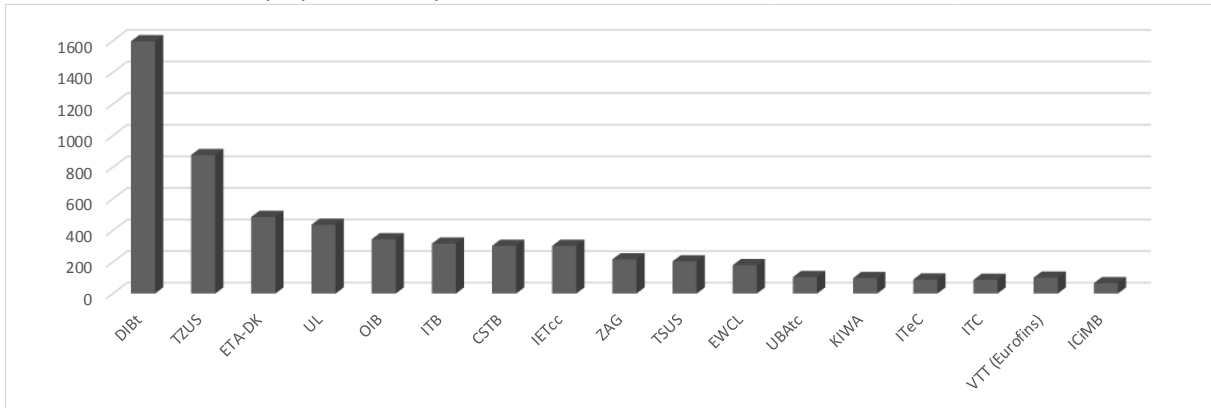
ЕТО по държава:

След 2013 г. установените в Германия ОТО са издали 26 % от европейските технически оценки, ОТО в Чешката република — 14 %, а ОТО в Обединеното кралство — 12 %. Тези три държави са издали половината от всички ЕТО.

По отношение на Германия — това представлява дейността на единствения ОТО (DIBt). В Чешката република това е резултат от работата на основния ОТО — TZUS¹⁸. Положението е различно в Обединеното кралство, където тази дейност осъществяват всички осем ОТО.

¹⁸ Technický a zkušební ústav stavební Praha.

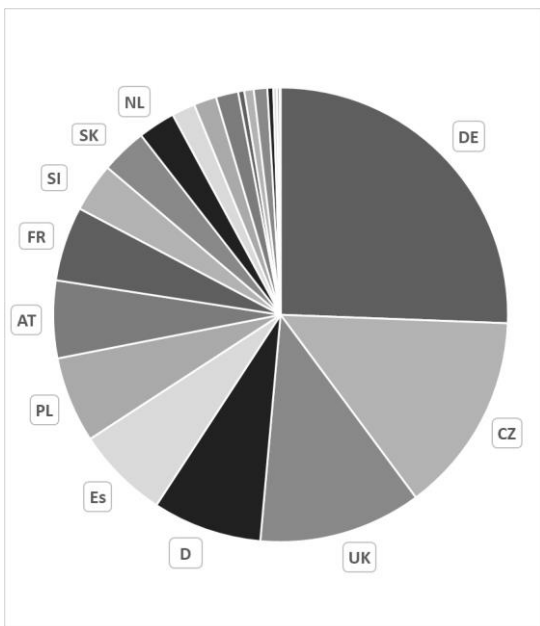
Графика 4 — Брой издадени ЕТО по ОТО (над 50 за ОТО):



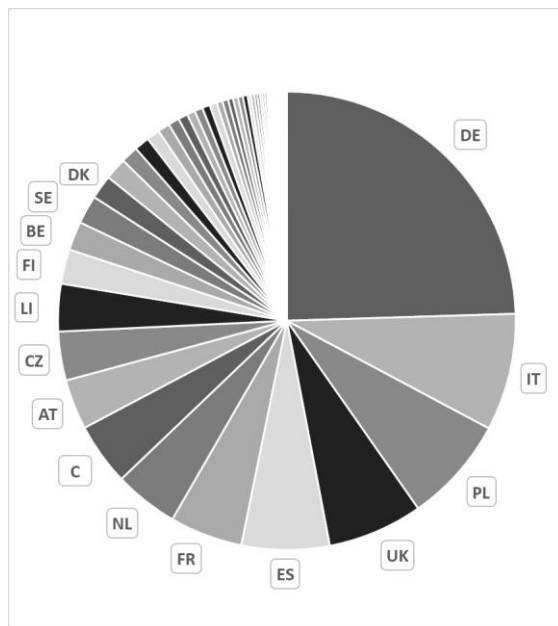
Производителите, които притежават ЕТО, са от 66 държави по цял свят. Основните притежатели на такава техническа оценка от трети държави са в Канада (34), Индия (24), Тайван (24), САЩ (21) и Обединените арабски емирства (20). Всички други 29 трети държави притежават по по-малко от 15 европейски технически оценки.

В рамките на ЕС данните относно държавата на притежателя на ЕТО (производителя) не съвпада непременно с държавата (ОТО), издала европейската техническа оценка. Например чешки дружества притежават 3 % от европейските технически оценки, докато чешкият ОТО е издал 14 % от тях. По същия начин дружества от Обединеното кралство притежават 7 % от европейските технически оценки, а органите за техническо оценяване в тази държава са издали 12 % от оценките, датски дружества притежават 2 % от ЕТО, а датският ОТО е издал 8 % от оценките. За разлика от това италиански дружества притежават 8 % от европейските технически оценки, докато издадените от италиански ОТО са 2 % от тях.

Графика 5 — ЕТО по държава на издаващия ОТО:



Графика 6 — ЕТО по държава на притежателя:



3.2. Бюджет

3.2.1 Финансови ресурси на ЕОТО

Съгласно член 33 от РСП Европейската комисия предоставя безвъзмездни средства за оперативни разходи на ЕОТО, които покриват значителна част (40—50 %) от нейните разходи, включително разходите за разработване на ЕДО.

Таблица 7 — Финансови средства на ЕОТО, 2013—2018 г. (в евро и дял на финансирането от ЕС):

Източник	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Получен членски внос	487 321	757 308	760 681,80	665 047,14	879 917,69	886 483,01
Получени безвъзмездни средства от ЕС	183 790	336 612	440 000	533 133,78	570 000	550 000
Общо	671 111	1 093 920	1 200 681,80	1 198 190,92	1 449 917,69	1 436 483,01
Дял на финансирането от ЕС	27 %	31 %	37 %	44 %	39,31 %	38,29 %

3.2.2 Възстановяване на разходи за ЕДО

Основната дейност на ЕОТО е разработването на ЕДО, за което ЕОТО финансира отговорните ОТО. Когато ЕОТО приеме ЕДО, отговорният ОТО потвърждава на секретариата на ЕОТО кои ОТО са участвали в разработването. Отговорният и участващите ОТО попълват в таблица подробна информация за времето и пътуванията като доказателство за допустима за възстановяване на разходите дейност от средствата на ЕОТО. Между органите за техническо оценяване е договорен среден брой човекодни за разработването на ЕДО, който зависи от това дали ОТО е отговорен, или има качеството на участващ ОТО. Средният брой човекодни обаче не съответства на реално вложеното време от страна на ОТО при разработването на нов ЕДО, който се изготвя въз основа на вече съществуващи европейски документи за оценяване и не изисква нови методи за оценяване.

Ръководителите, членовете на проектните екипи¹⁹ и други групи участници подават в секретариата на ЕОТО таблица, в която посочват броя човекодни и подробна информация за пътуванията. Ръководителите предоставят на секретариата списък на участниците в заседанията, проведени през отчетното тримесечие.

Ставката за човекоден на ЕОТО се изчислява според държавата на произход на съответния ОТО, като се вземат предвид сравнителните ценови равнища за 2013 г., публикувани от Евростат.

Възстановяват се пътни разходи за:

¹⁹ Които са оперативното равнище на работните групи.

- участници в заседанията на ЕОТО, проектни екипи, работни групи и други групи на ЕОТО;
- служители на ЕОТО, участващи в заседания на установените съгласно закона органи на организацията;
- членове на Управителния съвет, участващи в заседание на Управителния съвет, и
- участници в други заседания от интерес за ЕОТО (след предварително одобрение на Управителния съвет).

Когато се провежда заседание на проектен екип или работна група, пътните разходи се възстановяват само на един представител на ОТО, включително експерти, участващи от името на този ОТО.

За покриване на квартирни разходи и вътрешен транспорт в мястото на заседанието се прилага единна сума от 150 евро за нощувка. Разходите за самолет и влак се възстановяват според действително платените средства.

Фактурите на отделните отговорни ОТО се различават значително по отношение на съдържащата се в тях информация за работните часове, използвани за разработването на ЕДО. Това не позволява точно сравнение на извършената работа и исканията на ОТО за възстановяване на разходи, което създава непрозрачност, тъй като разходите за разработване на ЕДО, чието възстановяване се иска от различните отговорни ОТО, не могат да бъдат сравнени и анализирани лесно. Комисията работи с ЕОТО в посока въвеждане на повече прозрачност и отчетност по отношение на възстановяването на тези разходи въз основа на действително вложеното време в разработването (или изменението) на всеки ЕДО.

4. Оценка на ЕОТО при изпълнението на задачите ѝ

4.1 Ефективност

В настоящия раздел се анализира въпросът до каква степен процедурата пред ЕОТО е допринесла за единния пазар на строителни продукти и доколко организацията е изпълнила конкретните си цели. В раздела се установяват също така предвидените и непредвидените въздействия.

4.1.1. Прилагане на член 29 от РСП относно определяне, наблюдение и оценяване на органите за техническо оценяване и член 30 от РСП относно изисквания към ОТО:

Създаването на ОТО отне известно време след влизането изцяло в сила на РСП. Към 31 декември 2018 г. 21 държави членки и три държави извън ЕС (Швейцария, Норвегия и Турция), са определили ОТО. Няма ОТО в България, Гърция, Естония, Латвия, Люксембург, Малта и Унгария, поради което производителите от тези държави трябва да отправят исканията си към ОТО, установени в други държави. Това може да има значително въздействие върху достъпа им до алтернативната процедура пред ЕОТО дори само от гледна точка на езика. Независимо от това притежателите на 150 европейски технически оценки са от тези седем държави, с изключение на Малта, в която няма нито един притежател на такава²⁰.

От всички ОТО се очаква да изпълняват изискванията, посочени в таблица 2 от приложение IV, които са свързани с компетентността при анализиране на риска, определяне на техническите

²⁰ Гърция: 63; Унгария: 31; Латвия: 21; Естония: 20; България: 11; и Люксембург: 4.

критерии, определяне на методите за оценяване, определяне на специфичния производствен контрол в предприятието, оценяването на продукта и общото управление. Когато участваща държава определи ОТО, Комисията проверява неговата компетентност, като проучва информацията, предоставена от тази държава в списък с десет въпроса, включен в приетите през 2015 г. насоки за оценяване на ОТО²¹.

Важно е да се отбележи, че основните действащи ОТО (с изключение на германския DIBt и австрийския OIB) са и нотифициран орган съгласно РСП. Поради това тяхното положение на пазара се засилва от факта, че могат да предложат „обслужване на едно гише“ на производителя (да издадат ЕТО и впоследствие да продължат да изпълняват задачите по оценка и проверка на постоянството на експлоатационните показатели за продукта).

4.1.2. Прилагане на член 31 от РСП относно координацията на ОТО

В проучването се стига до заключението въз основа главно на интервюта с представители на ОТО и производители, получили ЕТО за своите продукти, че ЕОТО постига целта, поставена в член 31, параграф 1 от РСП, и изпълнява всички задачи, определени в член 31, параграф 4. От проучването обаче става видно, че е налице възможност за подобряване, особено в степента на комуникация и сътрудничество между ОТО. Изглежда е възникнало известно напрежение между координацията и конкуренцията между ОТО, довело до припокриване и дублиране на извършваната от тях работа. В проучването се препоръчва също така по-добър контрол върху сроковете (срокове за изготвяне) и изясняване на функциите в системата на ЕОТО.

4.1.3. Качество на ЕДО

Съдържанието на ЕДО се определя в член 24.

ЕОТО замени предишната Европейска организация за техническо одобрение (създадена с ДСП) и както се посочва в Доклада относно прилагането на РСП²² от 2016 г., промяната на парадигмата от ДСП към РСП, т.е. от „одобрение на продукт“ към „оценяване на експлоатационните показатели“ беше основното предизвикателство пред разработването и приемането на европейски документи за оценяване.

След като Комисията прие формата на европейската техническа оценка през 2013 г.²³, през 2015 г. ЕОТО и Комисията постигнаха съгласие по формата на ЕДО. Това направи възможно първото публикуване в Официален вестник на данните за ЕДО през юли 2015 г. След това, през 2016 г., Комисията изготви подробни насоки относно формата на ЕДО въз основа на опита, натрупан през този процес. Това доведе до постепенно и значително нарастване на броя на ЕДО, които биват завършвани всяка година и накрая обнародвани в Официален вестник — от 14 през 2015 г. до 63 през 2018 г.

При настоящата система Комисията коментира съдържанието на ЕДО едва след като Техническият съвет на ЕОТО го е одобрил (вж. раздел 2.4.1). Комисията установява средно 30 проблема, които налагат корекция в даден проект на ЕДО, предложен от ЕОТО. 90 % от нейните коментари се приемат от ЕОТО (по-конкретно от органите за техническо оценяване, изготвящи ЕДО), което показва недостатъчния предварителен контрол върху качеството на документите, представяни на Комисията. Това положение води до по-големи закъснения при

²¹ Достъпни на:

<https://www.eota.eu/ckfinder/userfiles/files/CPR%20Guidelines%20for%20the%20evaluation%20of%20TABs.pdf>.

²² 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, COM(2016)0445 final, 7.7.2016 г.

²³ Регламент за изпълнение (ЕС) № 1062/2013 на Комисията, ОВ L 289, 31.10.2013 г., стр. 42—43; актът е приет на основание член 26, параграф 3 от РСП.

обнародването на ЕДО, по-специално поради факта, че коригирането на някои проблеми (като например точен обхват, ненужни клаузи за идентификация на продукт в ЕДО, производствения контрол в предприятието или задачите на нотифицираните органи) изисква по-дълъг срок за анализ.

Комисията изготви контролен списък с цел подобряване на качеството на приетите в ЕОТО европейски документи за оценяване на етап 7, който се използва от ОТО от юни 2019 г.

При все това коментарите на Комисията невинаги се включват последователно преди издаването на първата ЕТО, което води до ситуации на необходими допълнителни преразглеждания на окончателния ЕДО, което отново забавя обнародването.

4.1.4. Концентрация в определени продуктови области

Разработването на ЕДО е съсредоточено в следните продуктови области:

- област 33: закотвящи устройства (29 обнародвани ЕДО);
- област 04: продукти и комплекти за топлоизолация (26 обнародвани ЕДО);
- област 20: продукти за метални конструкции и съединителни средства за тях (21 обнародвани ЕДО);
- област 13: продукти от дървесина и съединителни средства за тях (19 обнародвани ЕДО);
- област 22: покривни покрития, горно осветление, покривни прозорци и свързани с тях комплекти и спомагателни продукти (14 обнародвани ЕДО); и
- област 9: неносещи стени, облицовки, остъкляване и уплътняване (12 обнародвани ЕДО).

Следва да се отбележи, че тези продуктови области не засягат непременно най-иновативните продукти. Това са и областите, в които съответните насоки за Европейско техническо одобрение (ETAG) са разработени съгласно Директивата за строителните продукти, и много от тези ЕДО са варианти на такива ETAG.

В други продуктови области в Официален вестник са обнародвани по-малко от 10 ЕДО, като за седем продуктови групи не е обнародван нито един ЕДО.

4.1.5. Концентрация в някои ОТО

От 49 органа за техническо оценяване само 29 такива органа са получили заявления от производители, с които се иска да започне разработването на ЕДО.

Както се споменава по-горе, малък брой ОТО са много активни при разработването на ЕДО. Това са: DIBt, OIB и ETA-DK²⁴ (единствените ОТО в Германия, Австрия и Дания), които са разработили 59 % от всички обнародвани ЕДО.

За разлика от тях 40 % от органите за техническо оценяване не са получили нито едно заявление от производител.

Оформя се известна степен на специализация. За някои продуктови области даден основен ОТО изглежда привлича по-голяма част от исканията на производители. Например, в продуктова област 33 (закотвящи устройства) 25 от 40 ЕДО са разработени от DIBt (63 %), докато само други шест ОТО са разработили ЕДО (37 %) в тази продуктова област.

²⁴ ETA-Danmark.

По същия начин изглежда, че производителите са склонни да подадат искане за европейска техническа оценка (ЕТО) до ОТО, който е разработил съответния ЕДО вероятно по причини, свързани с доверието. Следователно специализацията на ниво европейски документ за оценяване (ЕДО) се отразява на ниво ЕТО, например DIBt, OIB и ETA-DK са издали 39 % от всички европейски технически оценки. На Дания в лицето на ETA-DK се падат 8 % от ЕДО и 8 % от европейските технически оценки, а на Австрия в лицето на OIB се падат 6 % от ЕДО и европейските технически оценки.

Това би могло да означава, че разработващите ЕДО органи за техническо оценяване могат да имат конкурентно предимство на пазара на европейски технически оценки.

Германия и Чешката република обаче не се вписват в този модел. Германският DIBt е разработил 38 % от ЕДО, но само 26 % от европейските технически оценки са притежание на германски производители, като една трета от тях са издадени от ОТО в други държави, което може би подсказва, че клиентите на DIBt обикновено отправят своите искания към други ОТО, когато трябва да одобряват разходите. Ситуацията е диаметрално противоположна в случая на Чешката република и TZUS с дял от 5,6 % от ЕДО в сравнение с 14 % европейски технически оценки, което показва, че TZUS може би привлича клиенти от други държави за издаването на ЕТО.

4.1.6. Концентрация на ЕДО и ЕТО въз основа на предишни ETAG

Както се споменава в раздел 3.1.3, съществува концентрация на издадените ЕТО в само няколко продуктови области, като две трети от 6240 ЕТО се отнасят само до три области. Над 85 % от издадените европейски технически оценки в тези продуктови области се основават на използването на ETAG като ЕДО или на ЕДО, с които се преработват ETAG. Освен това шест ETAG²⁵ заедно с техните преобразувания в ЕДО представляват основата за около 60 % от всички издадени ЕТО.

Както се посочва в раздел 2.4.2, преходът от ДСП към РСП заедно с техническото развитие на методите за оценяване налагат преобразуването на ETAG и CUAP в ЕДО. Понастоящем 91 % от ЕТО, издадени съгласно РСП, се основават на документи от времето на ДСП.

4.1.7. Мултиплициране на ЕДО и ЕТО

В редица случаи няколко ЕДО са били разработвани успоредно за еднакви по вид продукти (например свързани съединителни елементи). Ако беше допуснато приемането на тези успоредно разработени ЕДО, това би създавало сериозни трудности за конкурентни продукти, обръкване по отношение на декларираните експлоатационни показатели и обръкване у потребителите на продукта. Това мултиплициране на ЕДО способства и за неоптимално използване на финансовите и човешките ресурси на ЕОТО и Комисията.

Този подход понякога се обосновава с правилата за поверителност, предвидени в член 20, параграф 1, буква в) и приложение II към РСП с цел „защитата на търговската тайна и поверителност“. Но когато бъдат приети, ЕДО се превръщат в хармонизирани технически спецификации с преки и общоевропейски последици за конкуренцията и предлагането на пазара на съответните строителни продукти. Поради това разпоредбите за поверителност се вземат предвид заедно с други основополагащи принципи, които може да бъдат застрашени от тяхното сляпо прилагане. Понастоящем с държавите членки и ЕОТО се обсъждат насоки относно процедурата за разработване на ЕДО с цел избягване на тяхното неоправдано мултиплициране, като се гарантира защитата на поверителността.

²⁵ ETAG 001, ETAG 004, ETAG 026, ETAG 005, ETAG 015, ETAG 029.

Една единствена ЕТАГ представлява 24 % от всички издадени европейски технически оценки (1490) (ЕТАГ 001, използвана като ЕДО и свързаните с нея преобразувания в ЕДО). Тринадесет ЕДО (или ЕТАГ, използвани като ЕДО) са послужили като основа всяка една от тях за над 100 европейски технически оценки, 49 ЕДО са били основа за по-малко от 100 европейски технически оценки, а останалите са били основа за по-малко от 10 европейски технически оценки.

Освен това някои продукти, които понастоящем са на пазара, са обхванати от две европейски технически оценки, както е случаят на инжекционна система, спадаща към продуктовата област на закотвящите устройства (област 33), за която първо е издадена европейска техническа оценка въз основа на ЕТАГ 001-5, използвана като ЕДО, и после е издадена втора европейска техническа оценка въз основа на ЕДО 331522-00-0601 (само приет) с малко по-различен обхват.

4.1.8. Пречки пред МСП

Предлаганата на производителите процедура пред ЕОТО за получаване на маркировка „СЕ“ е свързана с разходи. Дружествата не поемат никакви разходи за разработването на ЕДО, но заплащат такси на ОТО за издаването на европейска техническа оценка. Размерът на тези такси може да е значителен (от 24 000 до 36 000 евро — за повече подробности вж. раздел 4.2.3 относно ефективността), а понякога инвестицията не може да бъде възстановена от по-голямо търсене на пазара. Освен това производителят няма гаранция, че ЕДО, на който се основава неговата европейска техническа оценка, няма да бъде заменен в някой момент с нова версия след искане от друг производител за някои промени, което евентуално да доведе до допълнителни разходи.

Поемането на тези разходи и подобни рискове е предизвикателство за МСП, особено в областта на ЕДО за преобразуване на ЕТАГ, тъй като те представляват най-голям дял от европейските технически оценки, а оттам и засягат най-голям дял от производителите.

Малък брой отговори от интервюираните в проучването производители посочват, че процедурата пред ЕОТО за получаване на маркировка „СЕ“ може да се използва от по-големи производители по начин, който им дава конкурентно предимство пред конкурентите²⁶.

4.1.9. Работа на ЕОТО и ОТО при издаване на ЕДО и европейски технически оценки:

Форматът за европейска техническа оценка (ЕТО) беше приет през октомври 2013 г., а форматът за ЕДО беше завършен през март 2015 г. Въпреки тези навременни успехи, значителен брой ЕДО не са завършени в сроковете, определени в приложение II.

Разработен е ИТ инструмент за подобряване на обмена на информация между ЕОТО и Комисията (за информиране относно срокове, за регистриране на всички приключени етапи от разработване на ЕДО, за информиране относно възможни забавяния и т.н.) и за автоматично актуализиране на базата данни NANDO²⁷, когато бъде обнародван ЕДО.

В съответствие с процедурата, определена в приложение II към РСП, и заради безусловното задължение, установено в член 4, параграф 1, може да бъде обосновано предоставянето на маркировка „СЕ“ въз основа на все още необнародван ЕДО. Намерението на законодателите беше да се даде възможност за коригиране на ЕДО след издаването на първата европейска

²⁶ Вж. проучването, стр. 44.

²⁷ NANDO (New Approach Notified and Designated Organisations Information System) е информационната система на нотифицираните и определените организации с нов подход, която е под формата на уебстраница, така че производителите могат да търсят и намерят нотифициран орган за своите продукти. NANDO се използва и за целите на ЕОТО, т.е. за посочване на списъка на обнародваните в Официален вестник ЕДО и на определените от държавите членки ОТО.

техническа оценка и да се избегне забавянето на процесите по издаване на европейска техническа оценка за други производители. Но в случаите, когато ЕДО е отхвърлен и не бъде обнародван, валидността на декларацията за експлоатационни показатели и на маркировката „СЕ“ въз основа на издадената европейска техническа оценка може да бъде оспорена. Това засяга 70 европейски технически оценки и 31 ЕДО (включително по-специално 18 европейски технически оценки, издадени от шест различни ОТО по единствения приет ЕДО, който е резултат от преобразуването на CUAP). Това означава, че продуктите са получили маркировка „СЕ“ и са пуснати на пазара въз основа на ЕДО, който все още се нуждае от допълнителни подобрения, за да бъде обнародван в Официален вестник.

Освен това, макар производителите да нямат пряко правно задължение да актуализират своята европейска техническа оценка и маркировка „СЕ“ след преразглеждането на ЕДО, пазарният натиск обикновено ги принуждава да го направят. Нещо повече, ако в нов ЕДО, който заменя предишния (или преобразува ETAG), се съдържат значително променени методи на оценяване, това води до задължението за издаване на нова европейска техническа оценка.

В проучването се подсказва необходимостта от преразглеждане на приложение II, за да отразява действителните отговорности и срокове, необходими за разработването на европейски документи за оценяване и обнародването им в Официален вестник²⁸.

Въпреки това относително големият брой отхвърлени или очакващи обнародване ЕДО се дължи главно на липсата на подходящ контрол на качеството от страна на ЕОТО. Собственият технически и правен капацитет, който ЕОТО поема ангажимент да изгради, наред с наскоро изготвения контролен списък за проверка на качеството на ЕДО на етап 7, се очаква да подобрят значително качеството на проектите на ЕДО и дела на обнародваните документи и по този начин да се скъсат и крайните срокове. Подобно подобряване би допринесло и за намаляване на мултиплицирането на ЕДО (вж. раздел 4.1.7 по-горе).

4.2 Ефективност

В настоящия раздел се прави оценка на това дали са постигнати очакваните резултати и въздействия на разумна/съразмерна цена.

4.2.1. Разходи за Комисията

От гледна точка на Комисията разходите включват годишната сума безвъзмездни средства, предоставяни на ЕОТО, и разходите под формата на персонал и подкрепа (специални консултанти) за участието на службите на Комисията в разработването на ЕДО. Тези разходи са специфични за РСЦ, тъй като другото законодателство за вътрешния пазар не предлага подобни алтернативни процедури за стандартизация.

От 2016 г. насам размерът на предоставените безвъзмездни средства за ЕОТО е относително постоянен: 550 000 евро през 2016 г., 570 000 евро през 2017 г.²⁹ и 550 000 евро през 2018 г. През 2016 г. са обнародвани шестдесет и пет ЕДО, през 2017 г. — 70, а през 2018 г. — 63, което представлява ориентировъчно съотношение за ЕДО от 8143 евро през 2017 г. и 8730 евро през 2018 г. Както вече беше споменато, бюджетът на ЕОТО покрива четири различни пакета работни задачи, като най-много разходи има за секретариата, следван от разработването на ЕДО (представляващо 34—49 % от бюджета през 2016—2018 г.), заседания и подпомагащи дейности.

Човешките ресурси, отделени от Комисията за наблюдение на ЕОТО, представляват около 1,5 души в еквивалент на пълно работно време. Това положение остава без промяна въпреки

²⁸ Вж. проучването, стр. 82.

²⁹ Източник: Система за финансова прозрачност на ЕК http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm.

увеличения брой ЕДО, приети от ЕОТО след 2014 г. (от 24 през 2014 г. на 93 през 2018 г.), и въпреки че приетите от ЕОТО европейски документи за оценка продължават да се нуждаят от значителен обем технически и правни коментари от Комисията.

Съответната служба на Комисията е наела и консултант, който да преглежда качеството на предложените от ЕОТО проекти на ЕДО, като по-този начин се намаляват вътрешните усилия (тази подкрепа е в размер на 120 000 евро годишно от 2014 г. насам).

От спомагателното проучване става видна необходимостта от по-добро обвързване на безвъзмездните средства с целите на РСП и от засилване на системите за контрол на финансирането на ЕОТО, финансирането на разработването на ЕДО и финансирането на ОТО.

Комисията поиска от ЕОТО да разработи обща система за фактуриране за ОТО, така че във фактурите, които ОТО изпращат на ЕОТО, да се отразяват реалните разходи за разработване на ЕДО. ЕОТО пое ангажимент също така да използва по-реалистични и точни схеми за възстановяване на разходите на ОТО за разработване/изменение на ЕДО въз основа на реалния труд, вложен във всеки отделен случай.

4.2.2. Външна ефективност

Що се отнася до ефективността на разходите за производителите, поискали подкрепа от ЕОТО, 22 от 26 интервюирани в проучването производители (всички те клиенти на ЕОТО) заявяват, че търговските ползи надхвърлят разходите за съответствие в голяма или много голяма степен (за 12 от тях), в средна степен (за четирима от тях) или в малка или много малка степен (за четирима от тях)³⁰. По принцип клиентите на ЕОТО считат, че времето за издаване на ЕДО или на европейска техническа оценка може да бъде съкратено (според отговорите приемането на ЕДО отнема средно 16,3 месеца), като те се оплакват от „закъснения при предлагането на пазара“ въпреки подобренията от времето на ДСП. Но този показател е много благоприятен при сравнение с времето, необходимо за разработване на хармонизиран европейски стандарт.

Въз основа на данните за оборота от продуктите, предоставени от девет клиенти на ЕОТО, в проучването се констатира, че финансовата възвръщаемост от продажбата на продукти на вътрешния пазар надхвърлят разходите за съответствие с европейската техническа оценка при съотношение на ползата към разходите от 443 към 1. Изчислението се основава на общите приходи от продукти, оценени от деветте производители на 157 милиона евро. Но поради малкия размер на тази извадка има големи резерви към представителността на тези количествени резултати, а няма други налични данни.

Общите разходи на производителите за получаване на европейска техническа оценка според проучването се оценяват в диапазона 40 000—52 000 евро³¹, като основният разход е таксата, плащана на ОТО, която варира от 24 500 до 36 000 евро (като две дружества посочват такса, равна на или надхвърляща 150 000 евро)³².

От 35 производители (всички те клиенти на ЕОТО), на които в проучването е поставен въпросът дали отново ще отправят искане за европейска техническа оценка в бъдеще, 26 дават положителен отговор.

³⁰ Другите двама респонденти не конкретизираха степенята на ползите.

³¹ Най-ниската оценка се основава на извадка от девет дружества, предоставили данни за оборота, а най-високата — на 45 интервюирани дружества.

³² Другите разходи са за одит на предприятието през първата година (11 233 евро средно) и участие на служителите (от 4822 до 6944 евро).

4.3 Целесъобразност

Целесъобразността се изразява в адекватното отношение между целите на процедурата пред ЕОТО (и на ЕОТО и ОТО) и потребностите на производителите и пазара.

В РСП не се посочват изрично иновациите като една от целите на ЕОТО, но процедурата за разработване на ЕДО цели иновативни или нови продукти, които поради продължителността на процедурите по стандартизация не могат да бъдат обхванати от хармонизирани стандарти. В споразуменията с Комисията за отпускане на безвъзмездни средства като очаквано въздействие от процедурата за разработване на ЕДО се определя предоставената на производителите възможност да поставят маркировка „СЕ“ на „нови и често иновативни строителни продукти“. В устава на ЕОТО се установява, че нейните задачи включват по-широк кръг от дейности, отнасящи се до „осигуряване на наличието и използването на строителни продукти и способстване за иновации в строителството“.

Според спомагателното проучване ОТО и техните клиенти считат, че дейността на ЕОТО е целесъобразна. Те считат, че тъй като стандартизацията не обхваща и не е подходяща за всички продукти, подходът посредством ЕОТО е подходящ по-специално за съвсем нови и наистина иновативни продукти, като често това представлява същинската дейност на ЕОТО. От 26 ОТО, попитани до каква степен целите на ЕОТО отговарят на потребностите им, 19 отговарят „напълно“, а четири — „до голяма степен“. От 37 производители, на които е поставен същият въпрос, 20 отговарят „напълно“, а 11 — „до голяма степен“.

Но не са установени данни, доказващи въздействието, което ЕОТО би могла да има върху иновациите в строителния сектор.

Относително казано, процедурата пред ЕОТО не обхваща толкова много строителни продукти, колкото са обхванати от стандартизацията. Броят на издадените европейски технически оценки е значително по-малък от броя на издадените за същия период сертификати въз основа на хармонизирани стандарти. Към 31 декември 2018 г. има 6240 европейски технически оценки, но издаваните всяка година сертификати наброяват милиони.

Отново, преобладаващото мнозинство от ЕДО не са изготвени за изцяло нови и наистина иновативни продукти. Дори участващите в проучването ОТО изразяват съмнения относно броя на наистина иновативните продукти, като считат, че по-малко от посочените 9 % ЕДО са свързани с „нови“ продукти, а по-скоро са свързани с документи от времето на ДСП (ЕДО за преработване на ETAG или CUAP).

В действителност производителите по-често подават заявление за европейска техническа оценка, за да поставят маркировка „СЕ“ на продукти, които се използват често в строителството и за които, въпреки че съществува хармонизиран стандарт, производителят иска да декларира съществена характеристика или предвидена употреба, които не са обхванати от хармонизирания стандарт. Поради това процедурата пред ЕОТО би могла да се разглежда като начин, по който производителите получават пазарно предимство от поставянето на маркировка „СЕ“ върху своите продукти.

Както се отбелязва по-горе, съществува тенденция за разработване на нови ЕДО вместо за изменение на съществуващи такива документи, в резултат на което има редица ЕДО с много близък обхват. Вследствие на това продуктите се предлагат на пазара с две декларации за експлоатационни показатели въз основа на две ЕТО (например тъй като обхващат две различни предвидени употреби), което със сигурност не е целта на алтернативната процедура пред ЕОТО.

Накрая, проучването показва, че ЕОТО не поставя достатъчен акцент върху подкрепата на маркировка „СЕ“ за иновативни продукти, като се посочва необходимостта от предоставяне на подкрепа на ОТО и необходимостта от ясни насоки относно изготвянето на ЕДО и иновациите за производителите посредством европейските търговски асоциации.

4.4 Съгласуваност

В настоящия раздел се прави оценка на вътрешната съгласуваност на системата на ЕОТО и нейната съгласуваност с цялата система на РСП.

ЕОТО подкрепя координацията между ОТО, като разработването на стандартни ЕДО и стандартни ЕТО допринесе в особена степен за осигуряването на вътрешна последователност.

Но степента на активност е много различна за отделните ОТО, като в проучването се стига до заключението, че може да се постигне по-голяма съгласуваност чрез разработването на най-добри практики. Както беше отбелязано по-горе, недостатъчното сътрудничество между ОТО допринася за неоправданото мултиплициране на ЕДО и ЕТО, което е в ущърб на повечето производители и обръква потребителите.

Що се отнася до вътрешната съгласуваност на цялата система на РСП, процедурата пред ЕОТО допълва хармонизираните европейски стандарти, разработвани от Европейския комитет за стандартизация (CEN). Независимо от това трябва да бъдат взети предвид редица допълнителни съображения, за да се допълни анализът.

Първо, според проучването косвени данни сочат, че широко използване на ЕОТО е резултат от незадоволителното функциониране на основната процедура за стандартизация, като процедурата пред ЕОТО по-специално допринася за преодоляване на пропуските, породени от липсващите или недовършени изчерпателно хармонизирани стандарти, по-специално за строителни продукти с малък пазарен дял или „нестандартни“ продукти. Това изглежда се потвърждава от непрекъснатото нарастване на броя ЕДО и ЕТО, и по-специално от твърде големия понякога брой европейски технически оценки, издадени съгласно един и същ ЕДО за някои конкретни продуктови области.

Второ, една от главните причини за предоставянето на възможност за тази алтернативна процедура за стандартизация е да се позволи по-бързото предлагане на пазара на иновативни строителни продукти. Преобладаващото използване като основа на документи със съдържание, датиращо от времето на ДСП, концентрацията на ЕТО в малък брой продуктови области и наблюдаваната липса на революционни иновативни продукти сред тези с издадена европейска техническа оценка показват, че процедурата пред ЕОТО не се използва или се използва само в много незначителна степен за подкрепа на такива продукти.

Накрая, ЕДО със значителен брой европейски технически оценки, които също така са използвани на пазара за продължителни периоди (като ЕТАГ или ЕДО), показват устойчивост, която би следвало да доведе до обмислянето на възможността за разработване на хармонизиран стандарт.

В спомагателното проучване 26 ОТО са попитани дали би имало предимства, ако някои ЕДО бъдат развити в хармонизирани стандарти, на което 12 отговарят „не“, четири отговарят „да“, а 10 отговарят „без мнение“. От 39 производители, на които е поставен същият въпрос (всички те клиенти на ЕОТО и притежаващи или подали искане за европейска техническа оценка), 11 отговарят „да“, 12 отговарят „не“, а 16 отговарят „без мнение“³³.

4.5 Добавена стойност от ЕС

За да се оцени добавената стойност от ЕС на процедурата пред ЕОТО, е необходимо да се прецени дали действие на равнището на държава членка би могло да доведе до подобни или по-добри резултати и въздействие.

³³ Вж. проучването, стр. 58.

От проучването става видно, че ОТО като цяло признават добавената стойност на ЕОТО за своите дейности, въпреки че посочват, че добавената стойност може да бъде по-голяма, ако се подобрят ефикасността и ефективността.

За добавена стойност от ЕС на процедурата пред ЕОТО за системата на РСП интервюираните в проучването производители не са били състояние да предоставят изчерпателна информация относно разходите и сроковете, свързани с алтернативните национални процедури. При все това, ако тази процедура не съществува, би се прилагало взаимното признаване. Това би могло да е свързано със забавяния и разходи за пускането на пазара в няколко държави членки на строителните продукти, което би могло да усложни достъпа до вътрешния пазар. Основното предимство на процедурата пред ЕОТО е възможността да се предостави маркировка „СЕ“ за продукти дори да няма хармонизирани стандарти.

Производителите съобщават и за неочаквани ползи във външната търговия, когато маркировката „СЕ“, независимо дали се основава на хармонизирани стандарти, или ЕДО, изглежда се възприема като знак за качество. Това е така например в случая на закотвящите устройства (продуктова област 33), произведени в Европа, чиито производители се ползват от конкурентно предимство пред конкурентите от трети държави.

Накрая, някои трети държави са приели някои ЕТАГ или ЕДО³⁴ като свои технически норми, което дава важно конкурентно предимство на европейските дружества на международния пазар.

5. Заключение

За седемте задачи, определени в член 31, параграф 4 от РСП, които са обхванати в настоящия доклад, данните показват, че нито една задача не е останала неизпълнена³⁵ и че финансовата подкрепа от ЕС е оправдана.

За анализирания период процедурата пред ЕОТО е подпомогнала прехода от ДСП към РСП, като е предложила необходимата гъвкавост.

Въпреки това са установени и редица структурни проблеми:

- процедурата пред ЕОТО е използвана от малък брой дружества, произвеждащи строителни продукти. Освен това дейностите на ЕОТО имат много тесен обхват във всяко от трите възможни измерения (продуктови области, географско разпределение и участващи ОТО) и няма индикации, че това положение се подобрява;
- въпреки че процедурата за разработване на ЕДО е предвидена главно за улесняване на по-бързото навлизане на пазара на иновативни продукти, преобладаващият брой европейски технически оценки не се отнасят до иновативни продукти, а до продукти, които вече са на пазара;
- и косвени данни навеждат на извода, че процедурата пред ЕОТО е имала предимство преди всичко поради незадоволителното функциониране на системата за стандартизация. Някои ЕДО дори могат да се разглеждат като стандарти, разработени чрез алтернативни средства. Това е особено видимо в областта на закотвящите устройства, където една ЕТАГ (понастоящем превърната в ЕДО) е послужила за основа на 25 % от всички европейски технически оценки;

³⁴ Например ЕТАГ 001 се използва като основа за техническите спецификации в Австралия, Нова Зеландия, САЩ и Канада.

³⁵ ЕОТО не е съобщила забележки относно ОТО, които не изпълняват задачите си, но няма данни, че е трябвало да го направи.

- разходите за разработване на ЕДО и съответно таксите, налагани на производителите за получаване на европейска техническа оценка, са високи. Тази процедура остава скъпа и не много лесна за използване от МСП;

Други области в управлението на ЕОТО, в които могат да се направят подобрения:

- конкуренцията между ОТО е ограничена поради липсата на трансфер на ноу-хау за оценяване или обмен на най-добри практики, което в някаква степен ограничава участието на по-голям брой ОТО;
- координацията на процедурите, свързани с мултиплицирането на ЕДО и ЕТО, и недостатъчните вътрешни проверки на качеството на проектите за ЕДО водят до многократни процеси на проверки между Комисията и ЕОТО и отгук допринасят съществено за забавянния при окончателното приемане и обнародване на ЕДО в Официален вестник.

Ако бъде предложено преразглеждане на РСП и на системата за хармонизация, приложима за строителните продукти, функцията на ЕОТО и на процедурата, свързана с тази организация, следва да бъдат подложени на задълбочен анализ като част от хармонизираните технически спецификации в основата на РСП и да бъдат съобразени със заключенията от оценката на РСП³⁶.

³⁶ Оценка на 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, SWD(2019)1770.

Код на област	Продуктови области
1	Предварително изготвени продукти от обикновен бетон/лек бетон/газобетон.
2	Врати, прозорци, капаци, врати за промишлени и търговски сгради и за гаражи и свързаната с тях арматура.
3	Мембрани, включително течно полагами и комплекти (за хидроизолация и/или пароизолация).
4	Продукти за топлоизолация. Комбинирани изолационни комплекти/системи.
5	Лагери за конструкции. Щифтове за фуги на конструкции.
6	Комини, димоотводи и специфични продукти.
7	Гипсови продукти
8	Геотекстил, геомембрани и спомагателни продукти
9	Неносещи стени/облицовки/остъкляване и уплътняване.
10	Стационарно противопожарно оборудване (аларма/детектор за пожароизвестяване, стационарни продукти за гасене на пожар, продукти за управление на огън и дим и за предотвратяване на експлозии).
11	Санитарно обзавеждане.
12	Средства за организация и регулиране на движението: пътни принадлежности.
13	Продукти/елементи от дървесина и съединителни средства за тях.
14	Дървесни плочи (плоскости) и елементи.
15	Цимент, строителна вар и други втвърдяващи се във вода свързващи вещества.
16	Армировъчна стомана и стомана за предварително напрегнат бетон (и помощни продукти). Комплекти за последващо налягане.
17	Зидария и свързани с нея продукти. Блокове за зидария, строителни разтвори, стенни връзки
18	Инженерни продукти за отпадъчни води
19	Подови покрития.
20	Продукти за метални конструкции и съединителни средства за тях.
21	Облицовка за вътрешни, външни стени и тавани. Комплекти вътрешни преградни стени.
22	Покривни покрития, горно осветление, покривни прозорци и спомагателни продукти. Покривни комплекти.
23	Продукти за строителство на пътища
24	Добавъчни материали.
25	Строителни лепила.
26	Продукти за бетони и разтвори, фугиращи разтвори.
27	Устройства за отопление.
28	Тръби, резервоари и арматура, които не са в контакт с питейна вода.
29	Строителни продукти, които са в контакт с питейна вода.
30	Продукти от плоско стъкло, профилирано стъкло и стъклени блокчета.
31	Електрически, контролни и съобщителни кабели.
32	Уплътнители за фуги.
33	Закотвящи устройства.
34	Строителни комплекти, компоненти, предварително изготвени елементи.
35	Пожароограничителни, пожароизолиращи и пожарозащитни продукти. Забавящи разпространението на огъня продукти.

