

# ЗАКОНОДАТЕЛНО ОСИГУРЯВАНЕ НА БЕЗОПАСНОСТТА НА СТРОИТЕЛНИ ПРОДУКТИ

Боряна Илиева  
Технически университет - София  
София, България  
bilieva@tu-sofia.bg

Георги Станчев  
Технически университет - София  
София, България  
gstanchev@tu-sofia.bg

Светлана Янева  
Технически университет - София  
София, България  
svetlana\_ianeva@tu-sofia.bg

Ирена Николова  
Технически университет - София  
София, България  
inikolova@tu-sofia.bg

**Резюме:** Единният европейски пазар постоянно се променя. Стремежът на европейските институции сега е той да стане устойчив, екологосъобразен и цифров. Строителството е основен икономически сектор. Европейската комисия предприе законодателна инициатива за промяна на настоящето законодателство за строителни продукти - Регламент (ЕС) № 305/2011, за постигане на целите относно пазара. Докладът разглежда съществуващото законодателство и предлаганите промени, като са направени съответните изводи.

**Ключови думи:** строителни продукти, безопасност, регламент, законодателство

## I. ВЪВЕДЕНИЕ

Чрез Европейския съюз (ЕС) се създава общо икономическо пространство между страни с различно равнище на правото и икономиката. Главната цел е като се отчитат тези различия да се създаде и функционира единен пазарен механизъм в държавите членки, който се основава на предотвратяването на нови търговски бариери, взаимно признаване и техническа хармонизация. За постигането на тази цел изключителна роля играят европейските регламенти и директиви.

За да осигури свободното движение на строителните продукти на Единния европейски пазар (ЕЕП), Европейската комисия предприе ревизия на приложимото законодателство - Регламент (ЕС) № 305/2011. Тази ревизия води до създаването и приемането на нов регламент за строителните продукти. Целта е да се повиши ефикасността на законодателството и по този начин да се улесни неговото прилагане, като се осигуряват стратегическите цели на ЕС.

## II. ДЕЙСТВАЩО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

Регламент (ЕС) № 305/2011 за определяне на хармонизирани условия за предлагането на пазара на строителни продукти определя условията за пускането или предоставянето на пазара на строителни продукти посредством установяването на хармонизирани правила за това как да се изразят експлоатационните показатели на строителните продукти по отношение на техните съществени характеристики и за използването на маркировката „СЕ“ за тези продукти.

Според регламента всеки продукт, предназначен за трайно влагане в строеж, е строителен продукт. Освен това неговите експлоатационни показатели трябва да оказват влияние за изпълнението на основните изисквания, които са определени за строежите.

Този регламент има една специфична особеност. Неговото приложно поле обхваща строителните продукти, а определените от него седем основни изисквания се отнасят за строежа в неговата цялост, а не за самите строителни продукти. Седемте основни изисквания, на които трябва да отговарят строежите са: механично съпротивление и устойчивост; безопасност в случай на пожар; хигиена, здраве и околна среда; достъпност и безопасност при експлоатация; защита от шум; икономия на енергия и топлосъхранение; устойчиво използване на природните ресурси.

От съществено значение са определенията за „съществени характеристики“ и „експлоатационни показатели“. Съществени характеристики са характеристиките на строителния продукт, които оказват влияние върху основните изисквания към строежа. Експлоатационни показатели са показателите на съществените характеристики, определени чрез ниво, клас или описание [1].

Според регламента при пускане на строителен продукт на ЕЕП той трябва да е придружен от декларация за експлоатационните показатели. Тя се издава въз основа на хармонизирана техническа спецификация. Продуктът трябва да е маркиран с маркировка „СЕ“.

Хармонизирани технически спецификации са хармонизирани стандарти и европейски документи за оценяване. С тях се предоставят общи технически норми относно изпитването и съобщаването на показателите на строителните продукти. Използването на стандарти е задължително, когато те са цитирани в Официален вестник на ЕС.

Хармонизираните стандарти са документи, приети от европейските стандартизационни органи, разработени въз основа на искане (мандат), издадено от Европейската комисия. Номерата и заглавията на тези стандарти се публикуват в Официален вестник на ЕС. Когато строителен продукт е обхванат от хармонизиран стандарт, производителят трябва да приложи определените в

хармонизирания стандарт методи за изпитване, което гарантира използването на общия технически език, изискван за попълване на декларацията за експлоатационните показатели.

Европейските документи за оценяване са разработени и одобрени от организацията на органите за техническо оценяване, съгласувани с Европейската комисия, която публикува в Официален вестник на ЕС списък на одобрените документи за оценяване. Тези документи позволяват на един производител да поиска издаването на европейска техническа оценка за своя специфичен продукт, за който няма публикуван хармонизиран стандарт.

Хармонизираният стандарт осигурява обща техническа платформа за издаване на декларации за експлоатационните показатели от производителите на строителни продукти, обхванати от този хармонизиран стандарт. Тъй като не всички строителни продукти са обхванати от хармонизиран стандарт, регламентът за строителни продукти дава възможност на производителите да получат европейска техническа оценка, както и правото да съставят декларация за експлоатационните показатели и да поставят маркировка „СЕ“ върху строителен продукт, който не е обхванат (напълно или частично) от хармонизиран стандарт.

Строителните продукти, обхванати от хармонизиран стандарт или съответстващи на европейска техническа оценка, издадена за тях, задължително трябва да се придружават от декларация за експлоатационните показатели, когато се пускат или предоставят на пазара. Тя се отнася за съществените характеристики на продукта, изразени в ниво, клас или чрез описание в съответствие с изискването на приложимата хармонизирана техническа спецификация. Декларацията за експлоатационни показатели се издава от производител за конкретен продукт в зависимост от предвидената употреба на продукта.

Декларацията за експлоатационни показатели може да бъде публикувана на електронна страница като се гарантират едновременно следните условия:

- Съдържанието на Декларацията за експлоатационни показатели не се променя.
- Електронната страница се наблюдава и поддържа, така че Декларацията за експлоатационни показатели е постоянно на разположение.
- Безплатен достъп до Декларацията за експлоатационни показатели 10 г. след пускане на строителния продукт на пазара.
- Предоставени инструкции относно достъпа до електронната страница и Декларацията за експлоатационни показатели.
- Осигурена проследимост на Декларацията за експлоатационни показатели до всеки отделен продукт/партида.

За всеки строителен продукт, който е обхванат от хармонизиран стандарт или за който е била издадена европейска техническа оценка, маркировката „СЕ“ е

единствената маркировка, която потвърждава съответствието на строителния продукт с декларираните експлоатационни показатели по отношение на съществените характеристики, обхванати от същия хармонизиран стандарт или от европейска техническа оценка. Във връзка с това държавите членки не включват позовавания или отменят позоваванията в националното законодателство на маркировка, различна от маркировката „СЕ“, потвърждаваща съответствие с декларираните експлоатационни показатели по отношение на съществените характеристики, обхванати от хармонизиран стандарт.

Методите, използвани от държавите членки в изискванията им към строежите, както и други национални правила по отношение на съществените характеристики на строителни продукти са в съответствие с хармонизираните стандарти. Тези разпоредби означават, че когато държава членка определя изисквания към строителен продукт, те трябва да са определени за съществените характеристики на продукта, така както са определени в хармонизирания стандарт. Държавата членка не може да изисква методи за определяне на експлоатационните показатели на тези съществени характеристики, различни от посочените в хармонизирания стандарт. Когато държавата членка изисква постигане на определено ниво или клас на експлоатационните показатели на продукт, за конкретна негова употреба, тя е длъжна да определи изискването въз основа на нивата и класовете, определени в хармонизирания стандарт. Когато нормативните актове не определят изисквания за употребата на строителен продукт, проектантите трябва да определят нивата на експлоатационните показатели на продуктите, чрез които ще осигурят изпълнение на основните изисквания към строежа. В инвестиционните проекти предвидените строителни продукти трябва да са определени в съответствие с хармонизираните стандарти.

Маркировката „СЕ“ се поставя върху строителен продукт от производителя или от отговорните за пускането на продукта на пазара. Тя означава отговорност за съответствието на строителния продукт с декларираните експлоатационни показатели. В случай че за продукта не е издадена декларация за експлоатационните показатели, маркировка „СЕ“ не може да се постави [1].

### III. РЕВИЗИЯ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО И ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРОМЕНИ

Предложението на Комисията за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на хармонизирани условия за предлагането на пазара на строителни продукти, за изменение на Регламент (ЕС) 2019/1020 и за отмяна на Регламент (ЕС) № 305/2011 (COM/2022/144 final) е за опростяване на законодателството на ЕС, като то стане по-целенасочено и по-лесно за спазване.

Предложението има за цел преодоляването на следните проблеми:

- Не е постигнат единен пазар на строителни продукти.

- Трудности във връзка с прилагането на национално равнище.
- Сложност на правната рамка, непостигнато опростяване.
- Не позволява постигането на резултати по по-широки приоритети на политиката, като екологичния и цифровия преход и безопасността на продуктите.

Комисията посочва някои недостатъци при прилагането на регламента и значителен брой трудности, свързани и със стандартизацията, опростяването за микропредприятията, надзора на пазара и правоприлагането, които заслужават допълнително разглеждане и обсъждане.

В оценката на регламента за строителните продукти, становищата на платформата REFIT и отзивите на държавите членки и заинтересованите страни са посочени ясно недостатъците на рамката, които възпрепятстват функционирането на единния пазар на строителни продукти и следователно не позволяват постигането на целите на регламента.

Двете основни цели на преразглеждането на този регламент са:

- Да се постигне добре функциониращ единен пазар на строителни продукти.
- Да се допринесе за целите на екологичния преход и цифровия преход, по-специално за модерна и конкурентоспособна икономика с ефективно използване на ресурсите.

Конкретните цели са:

- Да се разблокира системата за техническа хармонизация.
- Да се намалят националните пречки пред търговията с продукти, обхванати от регламента за строителните продукти.
- Да се подобри правоприлагането и надзорът на пазара.
- Да се осигури повече яснота (по-изчерпателни определения, намаляване на припокриванията и въвеждане на правила за случаите на конфликт с друго законодателство) и опростяване.
- Да се намали административната тежест, включително чрез опростяване и цифровизация.
- Да се осигурят безопасни строителни продукти.
- Да се допринесе за намаляване на цялостното въздействие на строителните продукти върху климата и околната среда, включително чрез прилагането на цифрови инструменти (цифров продукт паспорт).

С Регламент (ЕС) № 305/2011 не се постига единен пазар на строителни продукти. На национално равнище недостатъчният надзор на пазара и недостатъчното правоприлагане не позволяват пълноценното реализиране

на ползите от отварянето на пазарите и изравняването на условията за конкурентите. Освен това някои от разпоредбите не са достатъчно ясни или създават области на припокриване както в самата рамка на регламента, така и между него и друго законодателство на ЕС. Освен това той не позволява постигането на резултати по по-широки приоритети на политиката, по-специално екологичния преход и цифровия преход.

Чрез промените ще се подобри цялостното функциониране на единния пазар на строителни продукти, по-специално като се решат настоящите проблеми, свързани със системата за стандартизация, и се отстранят допълнителните пречки пред търговията, като например дублирането или припокриването на нормативни разпоредби на равнището на ЕС или на национално/регионално равнище. Това от своя страна ще доведе до повишаване на правната сигурност и предвидимостта, както и до подобряване на условията за конкуренция в строителния сектор. Доверието в цялата система ще се повиши благодарение на порационализираните практики за надзор на пазара в целия ЕС. Промените са насочени към екологичните показатели, включително по отношение на климата, и кръговостта на строителните продукти - въпроси, които могат да бъдат решени само на равнището на ЕС, където се разработват общите технически норми [2].

Процесът на стандартизация, който е в основата на регламента за строителните продукти, досега не е достатъчно ефективен. През последните години проектите на хармонизирани стандарти, разработени от европейските организации за стандартизация, рядко можеха да бъдат цитирани в Официален вестник на ЕС главно поради правни недостатъци. Липсата на цитиране на актуални хармонизирани стандарти за строителните продукти е ключов фактор, който възпрепятства безпрепятственото функциониране на единния пазар, създавайки търговски пречки и допълнителни разходи и административна тежест за икономическите оператори. Остарелите хармонизирани стандарти също така невинаги са подходящи за пазара, тъй като процесът не може да следва развитието на сектора. Освен това настоящото положение не позволява да се удовлетворят регулаторните потребности на държавите членки. Поради тези недостатъци държавите членки прилагат национални маркировки, сертифицирания и одобрения. Предвид недостатъчната ефективност на конвенционалния ред за стандартизация, постепенно се увеличава обемът работа по алтернативния ред за получаване на маркировка за съответствие чрез европейските документи за оценяване. Вследствие на това увеличение на обема работа Комисията се нуждае от повече време за извършване на своите оценки и дори възниква риск за парализиране на системата.

Трудностите във връзка с прилагането на национално равнище водят също така до увеличаване на сложността на правната рамка и допринасят за съществените разлики в дейностите по надзор на пазара в отделните държави членки (по отношение на качеството и ефективността). Неефективността на надзора на пазара и на правоприлагането като цяло ограничават доверието в регулаторната рамка и следователно не стимулира

дружествата да спазват законодателството. Установени са недостатъци, свързани с функционирането на нотифицираните органи. Би било полезно да се увеличи прецизността на съответните разпоредби.

Маркировката „СЕ“ се отнася до оценяването на показателите на строителния продукт, а не до съответствието му с изискванията към продукта, тъй като тези изисквания не се определят от регламента за строителните продукти. Понеже това е по-скоро изключение в сравнение с други законодателни актове съгласно новата законодателна рамка, значението на маркировката „СЕ“ често се разбира погрешно и се тълкува погрешно.

Освен това няма специални разпоредби относно предоставянето на информация в цифров формат. Това ще се превърне в трудност, особено като се има предвид, че надеждната информация за продуктите (от тяхното производство до монтажа в сградата и разрушаването) ще бъде необходима в контекста на инструменти за оценяване и докладване на показателите за устойчивост на сградите.

Наличните хармонизирани методи за оценяване на показателите на строителните продукти обхващат само някои елементи, свързани с въздействието върху околната среда, като например замърсяването, но не са установени изисквания по отношение на устойчивото използване на природните ресурси. Освен това регламента за строителните продукти не позволява да се установят изисквания за екологосъобразността, функционалните възможности и безопасността на строителните продукти, което възпрепятства възможността за решаване на проблеми, произтичащи от непостигането на показателите. Независимо от това, за да се увеличи стимулите и търсенето на строителни продукти с малък въглероден отпечатък и на такива, които съхраняват въглерод, е необходима съгласувана и прозрачна информация за показателите на строителните продукти, свързани с климата, екологосъобразността и устойчивостта, както и възможност за управление на типичните характеристики на продуктите, като например дълготрайност или ремонтпригодност. Освен това наличната цифрова информация за строителните продукти не е достатъчна, за да се постигнат целите за кръговост и устойчивост [3].

Предложението е насочено към преодоляването на установените недостатъци на регламента и към постигането на целите на Европейския зелен пакт и на плана за действие относно кръговата икономика по отношение на строителните продукти, като същевременно се усъвършенстват основните принципи на регламента за строителните продукти (включително хармонизираните стандарти, разработвани от европейските организации за стандартизация). За постигането на целите на политиката е наложително да се обърне внимание на основните аспекти на функционирането на рамката на регламента за строителните продукти, по-специално на процеса на стандартизация, и да се подобри нейното функциониране. Някои от новите елементи, като изисквания към продуктите или актове на Комисията, съдържащи технически спецификации, ще се прилагат само когато са необходими за конкретни продукти.

Комисията може да издава искания за стандартизация в съответствие с Регламент (ЕС) № 1025/2012, с които се определят основополагащите принципи и положения за установяването на тези съществени характеристики и методите за тяхното оценяване. Преди да публикува позоваването на стандартите в Официален вестник, Комисията проверява дали в тези стандарти са спазени основополагащите принципи и положения, както и правото на ЕС.

Необходимо е да се изградят добре работещи информационни потоци, включително по електронен път средства и в машинно четим формат, за да се гарантира последователност и прозрачност на информацията за характеристиките на строителните продукти. Очаква се това да увеличи прозрачността и да подобри ефективността по отношение на трансфер на информацията. Осигуряване на цифров достъп до изчерпателна информация за строителни продукти ще допринесе за цифровизацията на строителния сектор като цяло, което прави рамката, подходяща за цифровата ера [4].

Изграждане на по-силен единен пазар за възстановяване на строителството като една от приоритетните екосистеми, които са изправени пред най-важните предизвикателства за постигане на целите за климата и устойчивостта и възприемане на цифровата трансформация, от които зависи конкурентоспособността на строителния сектор. Следователно е уместно да се определят правила за деклариране на екологични и устойчиви показатели на строителството продукти, включително възможността за установяване на съответни прагове и класове. Класове на ефективността за екологичните характеристики на продуктите трябва да отразява точно разнообразието от продукти и тяхното най-модерно състояние и трябва да позволи екологично чистите продукти да бъдат точно идентифицирани.

#### IV. Изводи

Въз основа на направения анализ са формулирани следните изводи относно предложените промени на регламента за строителните продукти:

- Въвеждането на машинно четими документи е важна стъпка към по-ефективното управление на информацията и процесите в строителството.
- Включването на зелени обществени поръчки е важна инициатива за насърчаване на устойчивото строителство.
- Предложените минимални прагове за екологичност на строителните продукти са важна инициатива за намаляване на екологичен отпечатък на строителството.
- Хармонизираните стандарти са ключов елемент от регламента. Те са входна точка към хармонизираната зона.

#### БЛАГОДАРНОСТИ

„Този документ е резултат от проекта AFCOS. Този проект е получил финансиране от програма Хоризонт





Европа на Европейския съюз по споразумение за безвъзмездна помощ № 101135855“.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

- [1] Regulation (EU) No 305/2011 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 laying down harmonised conditions for the marketing of construction products and repealing Council Directive 89/106/EEC.
- [2] Proposal for a Regulation laying down harmonised conditions for the marketing of construction products, amending Regulation (EU) 2019/1020 and repealing Regulation (EU) 305/2011 (COM/2022/144 final).
- [3] Legislative resolution of the European Parliament of 10 April 2024 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council to determine harmonized conditions for the marketing of construction products, to amend Regulation (EU) 2019/1020 and to
- repeal Regulation (EU) No 305/2011 (COM(2022)0144 – C9-0129/2022 – 2022/0094(COD))
- [4] Amendments adopted by the European Parliament on 11 July 2023 to the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonized conditions for the marketing of construction products, amending Regulation (EU) 2019/1020 and repealing Regulation (EU) No 305/2011 (COM(2022)0144 – C9-0129/2022 – 2022/0094(COD))

## LEGISLATIVE ENSURE OF THE SAFETY OF CONSTRUCTION PRODUCTS

Boryana Ilieva  
Technical University Sofia  
Sofia, Bulgaria  
bilieva@tu-sofia.bg

Georgi Stanchev  
Technical University Sofia  
Sofia, Bulgaria  
gstanchev@tu-sofia.bg

Svetlana Ianeva  
Technical University Sofia  
Sofia, Bulgaria  
svetlana\_ianeve@tu-sofia.bg

Irena Nikolova  
Technical University Sofia  
Sofia, Bulgaria  
inikolova@tu-sofia.bg

**Abstract:** The European single market is constantly changing. The aspiration of European institutions is now to make it sustainable, ecological and digital. Construction is a major economic sector. The European Commission has taken a legislative initiative to change the current legislation on construction products - Regulation (EU) No. 305/2011, to achieve the objectives regarding the market. The report examines the existing legislation and the proposed changes, drawing relevant conclusions.

**Key words:** construction products, safety, regulation, legislation