

V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

1. Који су проблеми које закон треба да реши

Стављање и чињење доступним на тржишту грађевинских производа и остала питања од значаја за грађевинске производе су уређена Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10 - УС, 24/11, 121/12, 42/13 - УС, 50/13 - УС, 98/13 - УС, 132/14 и 145/14), Законом о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености („Службени гласник РС”, број 36/09) и његовим подзаконским актима и техничким прописима којима су прописани услови за чињење доступним на тржишту или употребу појединих производа/група грађевинских производа. Заједно са Законом о стандардизацији („Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 46/15), Законом о акредитацији („Службени гласник РС”, број 73/10), Законом о тржишном надзору („Службени гласник РС”, број 92/11) и Законом о општој безбедности производа („Службени гласник РС”, број 41/09), наведени прописи чине постојећи правни оквир инфраструктуре квалитета грађевинских производа. Технички прописи који се односе на поједине производе/групе грађевинских производа обухватају како савремене прописе (Правилник о квалитету цемента („Службени гласник РС”, бр. 34/13 и 44/14), Уредба о техничким и другим захтевима за челик за армирање бетона („Службени гласник РС”, бр. 35/15 и 44/16), Уредба о техничким и другим захтевима за конструкционе хладнообликоване заварене шупље профиле од нелегираних и ситнозрних челика („Службени гласник РС”, број 93/15), тако и већи број оних донетих 80-тих и 90-тих година прошлог века, који до данас нису мењани, а који садрже различите одредбе које представљају неоправдане препреке у трговини, као рецимо позивање на, у међувремену, повучене ЈУС стандарде ради прописивања техничких захтева за стављање у промет или употребу грађевинских производа. За одређене производе/групе грађевинских производа технички захтеви нису уопште прописани домаћим техничким прописима, па је одговорност за употребу, односно уградњу тих производа у објекте, на одговорним пројектантима који израђују техничку документацију. Ово значи да област грађевинских производа није уређена на целовит и јединствен начин општим прописом.

Такође, у оваквом правном оквиру није могуће даље уређивати област грађевинских производа, што је неопходно с обзиром на напредак технике и технологије у овој области, појаву нових грађевинских производа и изазове које пред домаћу индустрију грађевинских производа постављају захтеви развијених и изузетно компетитивних тржишта, као што је тржиште ЕУ.

Без правног уређивања ове области, није могућ ни развој грађевинарства као комплексне делатности која подразумева различите услуге и процесе, као и уградњу готових производа у објекат, при чему је завршни резултат производ који у сваком погледу треба да задовољи прописане основне захтеве. Грађевинарство као битан фактор одрживог развоја, у стратешком смислу представља једну од најважнијих привредних грана, јер обезбеђује објекте и инфраструктуру за све остале привредне и социјалне категорије. Оно захтева да развој законодавства којим се уређује та област буде перманентан процес, а инструменти остваривања политике квалитета у овој области су веома сложени и у одређеној мери различити у односу на оне који се односе на друге области.

Постојећи правни оквир за грађевинске производе, међутим, не уважава специфичност грађевинских производа у односу на све друге производе. Та специфичност се огледа у чињеници да грађевински производи тек уградњом у објекат постижу своје перформансе, које се односе на битне карактеристике грађевинских производа, а које зависе од њихове предвиђене употребе и у вези су са испуњавањем основних захтева за објекте. Основни захтеви које објекат треба да задовољи током економски прихватљивог века употребе су: механичка отпорност и стабилност, безбедност у случају пожара, хигијена, здравље и животна средина, безбедност и приступачност приликом употребе, заштита од буке, уштеда енергије и задржавање топлоте и одрживо коришћење природних ресурса.

Постојећи правни оквир за грађевинске производе такође није усклађен са законодавством ЕУ из ове области, односно са Regulation (EU) No 305/2011 of 9 March 2011 laying down harmonised conditions for the marketing of construction products and repealing Council Directive 89/106/EEC (Уредба (ЕУ) бр. 305/2011 од 9. марта 2011. године о утврђивању хармонизованих услова за пласирање грађевинских производа на тржиште и о престанку важења Директиве Савета 89/106/ЕЕЗ) и спроведбеним и делегираним уредбама које су донете на основу наведеног прописа ЕУ. Заједно са раније донетим одлукама Европске комисије које се односе на грађевинске производе, а које су и даље на снази, постоји око 120 аката ЕУ који се односе на грађевинске производе. Трећом ревизијом Националног програма за усвајање правних тековина ЕУ (НПАА) за период до 2018. године, предвиђено је преузимање Regulation (EU) No 305/2011 и три делегиране и једне спроведбене уредбе ЕУ, које спадају у корпус законодавства обухваћеног Преговарачким поглављем 1 – Слобода кретања робе.

Неусклађеност домаћег законодавства са европским у овој области препрека је конкурентности наших произвођача и тела за оцењивање усаглашености (у даљем тексту: ТОУ) на том тржишту и другим страним тржиштима. Домаћи привредни субјекти који су своје пословање већ прилагодили прописима ЕУ и већ послују на том тржишту, имају додатне трошкове јер своје производе морају да ускладе и са домаћим законодавством, које је у односу на европско у највећој мери застарело.

Наслеђена техничка регулатива на подручју грађевинских производа има свој главни правни основ у Закону о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености. Поједини грађевински производи, односно њихове групе, за поступак потврђивања усаглашености основу налазе у наредбама о обавезном атестирању којима се произвођачима налаже да у поступак потврђивања усаглашености укључе „трећу страну”, односно тела за оцењивање усаглашености.

Постојећи прописи о изградњи не садрже основне захтеве за објекте. Одређивање нивоа и опсега захтева у потпуности је у рукама одговорних (лиценцираних) пројектаната.

Недостатак ових прописа у смислу застарелог начина прописивања техничких захтева, гломазних и дуготрајних процедура оцењивања усаглашености, као и непостојање услова за фабричку контролу производње грађевинских производа и њихова генерална неусаглашеност са захтевима хармонизованих европских стандарда, представља још један разлог за сагледавање стања, односно могућности грађевинског сектора да се на брз, ефикасан и одржив начин усагласи са захтевима европске регулативе.

Према подацима о тржишном надзору грађевинских производа Сектора тржишне инспекције Министарства трговине, туризма и телекомуникација, у току 2016. године,

обављене су 3 контроле челика за армирање бетона и донето 1 решење о забрани испоруке на тржиште, као и 254 контроле керамичких плочица и керамичке санитарне опреме, а донето је 58 решења о отклањању недостатака и забрани промета по Закону о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености и поднета 42 захтева за покретање прекршајног поступка.

У Републици Србији постоје произвођачи грађевинских производа који су, поред тога што послују на домаћем тржишту и извозно оријентисани, односно већ приликом производње и чињења доступним својих грађевинских производа, поред домаћих техничких прописа, примењују и одредбе Regulation (EU) No 305/2011 за хармонизовано подручје.

Постоји међутим и велики број домаћих произвођача који нису извозно оријентисани, којима ће за прилагођавање новом систему пословања и промењеним условима на тржишту, који ће бити успостављени доношењем Закона о грађевинским производима, бити потребно више времена.

Према сада важећим техничким прописима, само два техничка прописа за грађевинске производе, донета на основу Закона о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености, прописују именоване тела за оцењивање усаглашености и то за цемент и за челик за армирање бетона. За ове грађевинске производе до сада су издата укупно три решења о именовану тела за оцењивање усаглашености (једно за цемент и два за челик за армирање бетона). Именовано тело за оцењивање усаглашености цемента поседује сертификат о акредитацији као сертификационо тело за цемент. Именована тела за челик за армирање бетона оба поседују сертификате о акредитацији за испитивање челика за армирање бетона, и налазе се у поступку проширења обима акредитације сертификационог тела и на сертификацију челика за армирање бетона, што је било узето у обзир приликом издавања решења о именовану за тело за оцењивање усаглашености челика за армирање бетона.

Ради несметаног функционисања тржишта потребно је обезбедити доступност техничких прописа како би привредни субјекти, а посебно мала и средња предузећа, располагала поузданим и тачним информацијама о одредбама прописа који су на снази у РС. У ту сврху, потребно је успоставити државни сервис који ће пружати такве информације заинтересованим странама. Оваква услуга пружана је у последње три године, без формирања посебне организационе јединице, домаћим и страним заинтересованим правним и физичким лицима. У одређеном броју случајева упити су стизали преко Министарства привреде, које је заинтересоване стране упућивало било усмено или путем електронске поште на обраћање Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре ради добијања одговора на питања која су се односила на грађевинске производе. На овај начин губи се неко време у прослеђивању информација, па је закључено да би било боље да МГСИ формира електронску контакт тачку за грађевинске производе.

2. Циљеви који се постижу доношењем закона

Општи циљеви овог закона су: стварање услова да грађевински производи који се стављају и чине доступним на тржишту Републике Србије, а који се уграђују у објекте задовољавају прописане захтеве у погледу испуњавања основних захтева за објекте, и

постизање веће конкурентности домаћих актера на тржишту, произвођача грађевинских производа и ТООУ, и то како на домаћем тржишту грађевинских производа, тако и на тржишту ЕУ и другим глобалним тржиштима.

Ови циљеви ће се постићи применом следећих мера:

1. Утврђивање основа за прописивање техничких захтева за грађевинске производе;
2. Утврђивање захтева које треба да испуњавају именована тела за оцењивање и верификацију сталности перформанси и именована тела за техничко оцењивање;
3. Успостављање електронске контакт тачке – електронског сервиса за пружање информација о одредбама прописа Републике Србије који се односе на грађевинске производе;
4. Прописивање надзора над применом овог закона и прописа донетих на основу закона и ефикасне контроле свих актера у примени одредаба овог закона;
5. Усвајање у домаћи правни систем нових института и нове терминологије која се односи на грађевинске производе, која је коришћена у већ преведеним хармонизованим стандардима, чију обавезну примену предвиђа овај закон.

Један од показатеља остваривања ових циљева и параметар за праћење може да буде обим извоза грађевинских производа, а у току спровођења закона биће донета одлука о томе који параметри ће се пратити, као показатељи остваривања циљева доношења закона.

3. Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења акта

Имајући у виду чињеницу да Република Србија нема општи пропис којим би на јединствен начин била уређена питања која се односе на чињење доступним на тржишту грађевинских производа, као и комплексну природу области грађевинских производа, мишљења смо да није постојала могућност да се проблеми који се решавају овим законом уреде на другачији начин од доношења закона.

Неопходност доношења закона произилази и из обавезе Републике Србије утврђене Националним програмом за усвајање правних тековина ЕУ (НПАА), којим је предвиђено преузимање Regulation (EU) No 305/2011, која спада у област обухваћену Преговарачким поглављем 1 – Слобода кретања робе.

Заједнички технички језик, који подразумева начин утврђивања основних захтева за објекте, потом битне карактеристике грађевинских производа који на њих имају утицај и нарочито начин исказивања перформанси тих битних карактеристика, који је у Европској унији делимично установљен још доношењем Директиве о грађевинским производима, коју Република Србија није преузела у свој правни систем, карактеристичан је за грађевинске производе и објекте и као такав није део постојећег домаћег правног оквира. Поред наведеног, код грађевинских производа се не спроводи оцењивање усаглашености производа, на којем се заснива постојећа регулатива у Републици Србији која чини правни оквир инфраструктуре квалитета осталих производа који се испоручују на тржиште, већ се спроводи оцењивање и верификација сталности перформанси уз примену система оцењивања и верификације сталности перформанси својствених само грађевинским производима. Из наведених разлога је у Европској Унији донет пропис који се односи само на грађевинске производе и који на целовит и свеобухватан начин уређује ову област.

Без обзира на чињеницу да је тренутно важећа национална регулатива којом су утврђени захтеви за тела за оцењивање усаглашености и услови и поступци именовања/овлашћивања, усаглашена са европским прописима, само један део општих захтева који се односе на та тела може се применити на грађевинске производе. Наиме, специфичност приступа код дефинисања система оцењивања и верификације сталности перформанси грађевинских производа утврђених Regulation (EU) No 305/2011, за разлику од утврђених модула за оцењивање усаглашености који се могу применити код већине производа које покривају европске директиве новог приступа, условљава постојање специфичних тела за оцењивање и верификацију сталности перформанси као и захтеве које иста морају да задовоље. Стога, са сигурношћу можемо рећи да у националној регулативи недостају и одредбе које утврђују врсте тела за оцењивање и верификацију сталности перформанси грађевинских производа. Без тих одредби, потпуну примену оцењивања и верификације сталности перформанси грађевинских производа према систему који захтева учешће треће стране, практично је немогуће спровести.

Нацрт закона о грађевинским производима у домаћи правни систем уводи поступак оцењивања и верификације сталности перформанси грађевинских производа који је различит од поступка оцењивања усаглашености који се врши за све остале производе. Законом о грађевинским производима биће прописано да потпуну одговорност за стављање производа на тржиште сноси искључиво произвођач грађевинског производа који у декларацији о перфармансама наводи перформансе грађевинског производа у вези са његовим битним карактеристикама и на тај начин потврђује његову усаглашеност са захтевима утврђеним српском техничком спецификацијом односно захтевима утврђеним техничким прописом и законом. Није, дакле, независна трећа страна одн. тело за оцењивање и верификацију сталности перформанси то које потврђује усаглашеност грађевинског производа са прописаним захтевима, као што је то случај у поступку оцењивања усаглашености осталих производа који се стављају на тржиште, већ је то произвођач. У зависности од примењеног система оцењивања и верификације сталности перформанси тело за оцењивање и верификацију сталности перформанси може да обавља следеће радње:

- оцењивање перформанси грађевинског производа спроведено на основу испитивања (укључујући узорковање), прорачуна, табеларних вредности или описне документације производа;
- почетни преглед производног погона и фабричке контроле производње;
- стални надзор, оцењивање и вредновање фабричке контроле производње;
- контролно испитивање узорака узетих од стране именованог тела за оцењивање и верификацију сталности перформанси у производном погону или складишним просторијама произвођача.

У оквиру система 4 оцењивања и верификације сталности перформанси тело не обавља ни једну од наведених радњи.

Сагласно подзаконском акту Закона о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености, оцењивање усаглашености спроводи се на основу 8 модула који су прописани техничким прописом, а осим тих 8 модула, техничким прописом могу да се пропишу и други модули оцењивања усаглашености.

С обзиром на наведено, јасно је да Нацрт закона о грађевинским производима предвиђа потпуно другачија решења којима ће бити прописани захтеви за грађевинске

производе у односу на она која садржи Закон о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености, а која се односе на све остале производе.

4. Зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема

Уређивање: услова за стављање на тржиште и чињење доступним на тржишту грађевинских производа, начина исказивања перформанси грађевинских производа који се чине доступним на тржишту, а које се односе на њихове битне карактеристике, услова за употребу знака усаглашености на грађевинским производима, успостављање 5 система оцењивања и верификације сталности перформанси грађевинских производа, поступци које у оквиру тих система спроводе произвођач и именована тела за оцењивање и верификацију сталности перформанси, врсте докумената о оцењивању и верификацији сталности перформанси, захтеви за именовање тела за техничко оцењивање, захтеви за именовање тела за оцењивање и верификацију сталности перформанси, поступак пријављивања и обавезе тих тела, обавезе привредних субјеката приликом чињења доступним грађевинских производа на тржишту, вршење надзора над применом одредаба закона и на основу њега донетих прописа, представљају предмет законске регулативе, те се стога ова област може уредити искључиво на овај начин.

5. На кога и како ће највероватније утицати решења о закону

Решења у закону ће утицати на:

- привредне субјекте (произвођаче, увознике и дистрибутере грађевинских производа)
- ТОУ (лабораторије, сертификациона тела)
- одговорне пројектанте, одговорне извођаче радова, лица која врше стручни надзор у току грађења објеката односно извођења радова,
- правна лица која израђују техничку документацију и изводе радове,
- државне органе,
- инвеститоре.

Утицај који ће решења у закону имати на произвођаче и ТОУ се огледа у потреби да се производња односно пружање услуга из ове области прилагоде захтевима новог прописа. То значи да ће бити потребно улагање у набавку стандарда, обуку особља за примену стандарда или нових техничких прописа, улагање у нову, или где је то могуће, прилагођавање постојеће, опреме.

Прелазак на европске стандарде за испитивање производа у неким областима у суштини неће имати утицаја, јер су ти стандарди исти као стари JUS и прописују исти поступак испитивања, који се спроводи на истој опреми. У другим подручјима стандарди захтевају исту опрему као и стари JUS стандарди, али је сам поступак испитивања другачији. У најнеповољнијем случају, европски стандарди предвиђају сасвим нова испитивања, а самим тим и нову опрему.

Једна од промена за тела за оцењивање усаглашености је и прелазак на нове фреквенције појединих испитивања (мање или веће). Нпр. код бетонских ивичњака учесталост испитивања чврстоће при савијању ће се повећати, док ће се учесталост испитивања отпорности на дејство мрза и соли смањити. Из разлога рационализације,

произвођачима ће бити исплативије да набаве опрему за испитивања која су до сада подуговарали у лабораторијама.

Степен регулисаности производа ће се променити. Неки производи, за која је било обавезно атестирање према наредбама и JUS стандардима, ће прећи на систем 4 оцењивања и верификације сталности перформанси (нпр. бетонске цеви за канализацију дужине преко 1m), док ће се за неке друге производе степен регулисаности повећати (нпр. бетонске цигле).

Нов је и принцип обезбеђивања сталности перформанси производа, јер су почетно испитивање и фабричка контрола производње наметнули произвођачу додатне захтеве по питању извођења и документовања контроле производње, као и издавања докумената од стране произвођача (изјава о сталности перформанси, обележавање производа, безбедносни лист, упутство за употребу итд.). Ново је и то, да у системима оцењивања и верификације сталности перформанси 2+ и вишим, тело за оцењивање и верификацију сталности перформанси надгледа и спровођење фабричке контроле производње.

Захтеви новог закона који ће бити усклађен са прописом ЕУ (REGULATION (EU) No 305/2011) су мање строги за саме грађевинске производе, него што је то био претходни систем. Разлог је у томе што се успоставља принцип да буду задовољени минимални захтеви за грађевинске производе, који важе за све европске земље. Сам грађевински производ и производни поступак тако, у великој већини случајева, не би треба треба мењати. Произвођачима у Републици Србији због тога неће бити потребно много времена за прилагођавање. Највише помоћи ће бити потребно малим и микро предузећима, пре свега на подручју едукације о захтевима нових прописа и на припреми документације фабричке контроле производње. У том поступку пружања помоћи активна би пре свега требала да буду тела за оцењивање усаглашености, разна удружења, уз активно учествовање представника државне управе (тржишна инспекција и запослени на пословима доношења и примене техничких прописа из ове области). Због поступног увођења нових хармонизованих стандарда та помоћ неће била потребна за све области грађевинских производа одједном, већ ће се временски прилагодити потребама индустрије.

Фокус рада тела за оцењивање усаглашености ће се значајно померити са узимања узорака и испитивања на надзор фабричке контроле производње. За то ће бити неопходно да се промени начин размишљања запослених, што је велики изазов, посебно за искусно особље ових тела.

Значајна је и промена метода и као и фреквенција испитивања, које обављају тела за оцењивање усаглашености, која ће бити значајно мања. У односу на претходни систем много је мање подручја производа где се испитивања грађевинског производа раде у именованом телу. Због тога набавка опреме за производе у системима оцењивања и верификације сталности перформанси 1 и 3 може бити за именовано тело неисплатива. Нацрт закона и због тога предвиђа могућност испитивања на опреми која није власништво тела за оцењивање и верификацију сталности перформанси.

Тела за техничко оцењивање нису до сада постојала у домаћем систему оцењивања усаглашености. Интерес да то постану пронаћи ће институције чији су запослени ангажовани у комисијама за усвајање стандарда Института за стандардизацију, факултети, институти и тела за оцењивање усаглашености уколико за то имају капацитета. Иновативност у области грађевинских производа је заступљена као и у другим областима,

захваљујући новим технологијама као и материјалима који се користе у производњи грађевинских производа, а оцењивање и вредновање оваквих производа врло често није обухваћено већ постојећим техничким спецификацијима или техничким прописима, нарочито на домаћем тржишту. На овај начин се успоставља систем који омогућава да и такви производи пронађу свој пут да буду учињени доступним на домаћем тржишту, али на јасан, правно уређен и контролисан начин.

Примена новог закона ће изазвати трошкове и код осталих привредних субјеката (дистрибутери, увозници, заступници) који грађевинске производе чине доступним на тржишту у смислу потребе за обуком о примени новог прописа. Ти трошкови ће бити изражени одмах након доношења прописа, док ће се с протоком времена њихов утицај на пословање смањивати. С обзиром да су обавезе привредних субјеката приликом стављања и чињења доступним производа на тржишту већ прописане Законом о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености, доношењем новог закона те обавезе ће бити само прецизиране и спецификоване у односу на чињење доступним на тржишту грађевинских производа.

Предузећа која се баве пројектовањем и извођењем радова, као и лица која израђују техничку документацију, руководе извођењем радова или врше стручни надзор биће у обавези да се едукују о променама које примена закона доноси. Такође, биће потребно улагање у набавку стандарда који се односе на грађевинске производе.

Биће потребно да државни органи и институције које ће учествовати у примени закона едукују своје запослене и усвоје нове процедуре у складу са одредбама овог закона.

Решења у закону имаће утицај на инвеститоре објеката и грађане који те објекте користе, кроз стварање услова да се на тржишту Републике Србије чине доступним безбедни грађевински производи који се затим уграђују у објекте, узимајући у обзир, нарочито, здравље и безбедност људи током читавог животног циклуса тих објеката, заштиту животиња и биљака, заштиту животне средине, заштиту потрошача и других корисника и заштиту имовине.

Промене које се на тржишту могу очекивати када закон ступи на снагу, процењене су на основу резултата студије: „Анализа усаглашености грађевинског сектора из области производње агрегата за грађевинарство, бетона, армираног и преднапрегнутог бетона, бетонских производа и материјала за завршну обраду путева са захтевима за транспоновање - прилагођавање европском законодавству (Уредбе о грађевинским производима)” израђене 2014. године, коју је финасирала Шведска агенција за међународну развојну сарадњу (Sida) преко фонда PROFID (Пројектни фонд за институционални развој) за потребе Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. Имплементација прописа ЕУ у Србији из области грађевинских производа проузроковаће промене у раду свих актера на тржишту, укључених у систем производње, дистрибуције, уградње и контроле грађевинских производа.

Очекиване промене код произвођача:

1. Прелазак на хармонизоване европске стандарде за испитивање производа

У неким областима ти стандарди су исти као стари JUS стандарди и прописују исти поступак испитивања, који се спроводи на истој опреми. У другим подручјима стандарди

захтевају исту опрему као и стари JUS стандарди, али је поступак другачији. У најнеповољнијем случају, стандарди предвиђају сасвим нова испитивања (нова опрема).

2. Прелазак на нове фреквенције појединих испитивања (мање или веће)

Нпр. код бетонских ивичњака учесталост испитивање чврстоће при савијању се повећава, док се учесталост испитивања отпорности на дејство мрза и соли смањује. Из разлога рационализације, произвођачи могу да се одлуче да набаве опрему за испитивања која су пре тога подуговарали у лабораторијама.

3. Промена степена регулисаности производа

Неки производи, за која је било обавезно атестирање према Наредбама и JUS стандардима, прећи ће на систем 4 оцењивања и верификације сталности перформанси (нпр. бетонске цеви за канализацију дужине преко 1m), док се за неке друге производе степен регулисаности повећава (нпр. бетонске цигле).

4. Нови принцип обезбеђивања сталности перформанси производа

Почетно испитивање и фабричка контрола производње намећу произвођачу додатне захтеве у смислу извођења и документовања контроле производње, као и издавања докумената од стране произвођача (декларација о перформансама, означавање производа, информације о безбедности, упутство за употребу итд.). Ново је и то, да у системима 2+ и вишим, именовано тело надгледа и спровођење фабричке контроле производње.

Очекиване промене код ТОУ:

1. Фокус рада ТОУ ће се померити са узимања узорка и испитивања на надзор фабричке контроле производње.

За то је неопходно да се промени начин размишљања запослених у ТОУ, што може представљати велики изазов, посебно за искусно особље ТОУ. У Европи су постојале две врсте ТОУ - она која произилазе из испитних лабораторија и она која произилазе из сертификационих тела за QMS (ISO 9001). У европској анкети спроведеној пре усвајања Regulation (EU) No 305/2011, ТОУ која произилазе из испитних лабораторија препозната су од стране произвођача као компетентнија и кориснија за систем потврђивања усаглашености.

2. Промена метода и фреквенције испитивања које су задатак ТОУ

У односу на претходни систем много је мање области грађевинских производа где се испитивања раде у именованом телу за оцењивање и верификацију сталности перформанси. Због тога набавка опреме за производе за које се примењују системи 1 и 3 оцењивања и верификације сталности перформанси може бити за ТОУ неисплатива. Regulation (EU) No 305/2011 због тога предвиђа могућност испитивања на опреми која није власништво ТОУ.

Студија: „Анализа усаглашености грађевинског сектора из области производње агрегата за грађевинарство, бетона, армираног и преднапрегнутог бетона, бетонских производа и материјала за завршну обраду путева са захтевима за транспоновање - прилагођавање европском законодавству (Уредбе о грађевинским производима)” имала је за циљ да се, на основу прикупљених и обрађених резултата са терена, о степену усаглашености грађевинске индустрије, тачније произвођача 4 групе грађевинских

производа и ТОУ, процени реално потребан временски период за усаглашавање индустрије и ТОУ са захтевима европске регулативе, како би се на транспарентан и предвидив начин извршило преношење Regulation (EU) No 305/2011 of 9 March 2011 laying down harmonised conditions for the marketing of construction products and repealing Council Directive 89/106/EEC у национално законодавство, имајући у виду чињеницу да је усаглашавање са одредбама хармонизованих стандарда, испуњење техничких захтева, тачније обезбеђење услова и опреме за испитивање производа у оквиру фабричке контроле производње, услов који у највећој мери одређује потребно време за усаглашавање.

Процена потребног времена за усаглашавање са захтевима хармонизованих стандарда коју су дали произвођачи:

<i>Производ/Група производа</i>	<i>Временски период</i>
Агрегат	4 године и више
Бетон	2 године
Бетонски производи	2 – 4 године
Асфалтне мешавине	4 године

Процена потребног времена за усаглашавање са захтевима хармонизованих стандарда коју су дала ТОУ:

<i>Производ/Група производа</i>	<i>Временски период</i>
Агрегат	2 – 4 године
Бетон	2 – 4 године
Бетонски производи	2 – 4 године
Асфалтне мешавине	2 – 4 године

6. Какве трошкове ће примена закона изазвати грађанима и привреди, а нарочито малим и средњим предузећима

Трошкови које ће примена закона изазвати грађанима и привреди односе се на трошкове за обуку особља за примену нових стандарда, трошкове за улагање у набавку нове опреме или прилагођавање постојеће опреме. Биће потребно да произвођачи који немају успостављену фабричку контролу производње инвестирају у исту, или те послове подуговоре са неким телом за оцењивање и верификацију сталности перформанси.

Нацртом закона предвиђено је да акредитација буде један од начина доказивања компетентности тела која желе да буду именована за оцењивање и верификацију сталности перформанси, у трошкове примене закона треба уврстити и трошкове акредитације. Такође, треба напоменути да су за ТОУ која су већ присутна на тржишту нови само трошкови проширења обима акредитације, пошто су та тела већ акредитована. Структуру трошкова акредитације, између осталог, чине: трошкови обраде пријаве за отпочињање прве акредитације (48.000 рсд), трошкови обраде пријаве за проширење обима акредитације (30.000 рсд), трошкови оцењивања по дан/оцењивачу (48.000 рсд), трошкови одржавања акредитације на годишњем нивоу који нпр. за сертификациона тела за сертификацију производа до 10 производа/група производа износе 60.000 рсд.

С обзиром да се овим законом у домаћи правни систем преноси пропис ЕУ, то значи и прикључивање овог сектора домаће привреде европском тржишту грађевинских производа. За произвођаче из Републике Србије то значи да ће примена одредби закона значити да им је отворено европско тржиште без додатних трошкова, али, са друге стране ће домаће тржиште исто тако бити отворено конкуренцији без знатнијих додатних трошкова. Битна промена тржишних услова се може десити само код оних производа, где је превоз на дугим релацијама економски одржив (метални производи, хемијски производи, специјални производи са већом додатом вредношћу, итд.).

Врста трошкова који се могу очекивати применом закона као и којим актерима на тржишту ће бити потребна помоћ да поднесу тај терет, могу се проценити и на основу искустава Републике Словеније која су представљена у напред наведеној студији: „Анализа усаглашености грађевинског сектора из области производње агрегата за грађевинарство, бетона, армираног и преднапрегнутог бетона, бетонских производа и материјала за завршну обраду путева са захтевима за транспоновање - прилагођавање европском законодавству (Уредбе о грађевинским производима)”. С обзиром да, сагласно ЕУ законодавству, сам грађевински производ и производни поступак, у великој већини случајева није било потребно мењати, произвођачи у Словенији су се због тога прилично брзо прилагодили. Највише помоћи било је потребно малим и микро предузећима, пре свега на подручју едукације о захтевима нових прописа и на припреми документације која се односи на фабричку контролу производње. Због поступног увођења нових хармонизованих стандарда та помоћ није била потребна за све секторе одједном, него је било могуће прилагодити је временски различитим потребама индустрије.

Што се тиче формирања и функционисања електронске контакт тачке за грађевинске производе, неће бити додатних трошкова с обзиром да су послови електронске контакт тачке и до сада обављани са постојећим капацитетима у оквиру Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, а за њено формирање неће бити потребна ни додатна улагања.

7. Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити

Очекује се да ће позитивне последице доношења овог закона оправдати трошкове који ће настати његовим ступањем на снагу, с обзиром да ће се привредним субјектима (произвођачи, ТОУ) омогућити постизање веће конкурентности на тржишту, а посебно узимајући у обзир и прописивање прелазних периода за прилагођавање променама до којих ће примена одредби закона довести.

Трошкови које ће примена одредби закона изазвати малим и средњим предузећима олакшавају се одредбама чланова 30.-32. закона којима се утврђују поједностављени поступци, и у складу са којима под одређеним условима:

- при утврђивању типа производа, произвођач може да замени испитивање типа или прорачуне типа одговарајућом техничком документацијом (чл. 30.);
- микро правно лице које производи грађевински производ обухваћен стандардом са Списка 1, може под одређеним условима да замени утврђивање типа производа

употребом других метода, односно поступа с грађевинским производом на који се примењује систем 3 у складу са одредбама за систем 4 (чл. 31.);

- за грађевински производ обухваћен српским стандардом са Списка 1 који је произведен засебно или по мери у несеријској производњи, произвођач може да замени део о оцењивању перформанси из одговарајућег система специфичном техничком документацијом (чл. 32.).

Акредитација је начин којим се утврђује компетентност тела за оцењивање усаглашености за обављање послова: испитивања, контролисања и сертификације производа. Нацртом закона је предвиђено да именовано тело за оцењивање и верификацију сталности перформанси, које поседује сертификат о акредитацији испуњава прописане захтеве за именовање у мери у којој су ти захтеви обухваћени обимом акредитације, узимајући у обзир поступке оцењивања и верификације сталности перформанси за грађевинске производе обухваћене акредитацијом. Акредитационо тело Србије располаже и капацитетима и знањима за обављање послова акредитације, а такође је спремно да врши акредитацију тела по новим хармонизованим стандардима.

Једна од новина предвиђених овим законом је, између осталог, фабричка контрола производње која је обавезна у оквиру свих система оцењивања и верификације сталности перформанси. Фабричка контрола производње омогућава да произвођач буде одговоран за наведене перформансе јер се у току саме производње грађевинског производа та производња стално контролише, а та контрола документује, па се евентуалне уочене неправилности у производњи могу одмах отклонити, за разлику од оцењивања усаглашености где независна трећа страна потврђује усаглашеност производа са прописаним захтевима, тек када је тај производ већ произведен, што значи да није обезбеђен континуитет контроле производње самог производа. Предност коју доноси овај закон представља и могућност да произвођачи који немају успостављену фабричку контролу производње односно не желе да инвестирају у њено успостављање ангажују тело за оцењивање и верификацију сталности перформанси, што је опет додатна могућност проширења делатности за постојећа тела за оцењивање усаглашености, односно могућност преоријентације за постојећа тела код грађевинских производа код којих ће се примењивати систем 4 оцењивања и верификације сталности перформанси.

Примена нових хармонизованих стандарда за грађевинске производе значи с једне стране усклађивање тих производа са захтевима европског законодавства чиме се њиховим произвођачима, након приступања РС ЕУ, односно потписивања АСАА Споразума о оцењивању усаглашености и прихватању индустријских производа споразума (Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products), отвара приступ унутрашњем тржишту од преко 500 милиона потрошача, чији је укупан БДП око 13 трилиона €. Обавезна примена хармонизованих стандарда произвођачима који су их већ прихватили и који извозе на тржиште ЕУ и друга страна тржишта, значи и укидање обавезе двоструке сертификације, која им је до доношења овог закона оптерећивала пословање и одражавала се на цене њихових производа, ако су их поред извоза стављали и на тржиште РС.

Примена хармонизованих стандарда одразиће се позитивно и на подстицај иновативности и бржи технолошки развој привреде РС, као и побољшања у смислу безбедности и заштите животне средине.

Имајући у виду све наведено, сматрамо да ће трошкови који ће настати применом одредби овог закона и обавезном применом хармонизованих стандарда бити у потпуности оправдани с обзиром на користи које ће његова примена донети.

8. Да ли се законом подржавају стварање нових привредних субјеката и тржишна конкуренција

Очекује се да ће се доношењем овог закона створити услови за стварање нових привредних субјеката и повећање конкуренције на домаћем тржишту грађевинских производа, као и да ће то резултирати повећањем конкурентности домаћих привредних субјеката на тржишту ЕУ и другим светским тржиштима.

Наводимо искуства Републике Словеније, представљена у напред цитираној студији: „Анализа усаглашености грађевинског сектора из области производње агрегата за грађевинарство, бетона, армираног и преднапрегнутог бетона, бетонских производа и материјала за завршну обраду путева са захтевима за транспоновање - прилагођавање европском законодавству (Уредбе о грађевинским производима)”, која могу бити индикативна за ситуацију на тржишту Републике Србије у имплементацији хармонизованих стандарда, за следеће производне области: агрегат, бетон и бетонске производе, у периоду од 2002. до 2006. године. На основу података Статистичког уреда Републике Словеније, у том периоду број произвођача тих грађевинских производа повећао се је за 7%, а њихови приходи од продаје за 80%. Број предузећа из области грађевинарства у том периоду повећао се за 25 %, а њихови приходи за 60 %. Треба напоменути да је у наведеном периоду, односно 2004. године Словенија постала пуноправни члан ЕУ, чиме се тржиште за пласирање грађевинских производа произведених у тој држави мултипликовало.

9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону

Предметна правна материја првобитно је припремљена у форми Предлога уредбе о грађевинским производима. У припреми Предлога уредбе о грађевинским производима учествовали су представници свих заинтересованих страна (произвођача, ТОУ, академске заједнице, надлежних органа и институција) у својству чланова Радне групе. Поједини чланови Радне групе дали су допринос и својим учешћем на неким јавним скуповима на којима су представљена предложена законска решења. Непосредна искуства чланова Радне групе помогла су у дефинисању и уобличавању правних норми прописа.

Презентација предложених решења одржана је у сарадњи са Привредном комором Србије, која је обезбедила и простор за одржавање скупова, по следећем распореду:

Ваљево - 9. новембар 2016. године;

Нови Сад - 17. новембар 2016. године;

Београд - 21. новембар 2016. године;

Ниш - 24. новембар 2016. године и

Београд - 29. новембар 2016. године.

Након сваке од одржаних презентација Предлога уредбе о грађевинским производима, вођене су дискусије и давани одовори на питања учесника. Одређени број присутних на презентацијама изразио је своје примедбе, предлоге и сугестије, а неке су достављене електронском поштом. Све оправдане и основане сугестије, примедбе и предлози уграђени су у текст у предлог прописа.

С обзиром да је накнадним проверама утврђено је да због обимности материје коју 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 уређује, иста не може бити пренета у домаћи правни систем кроз уредбу, Предлог уредбе о грађевинским производима је повучен из процедуре, а на основу његовог садржаја припремљен је текст Нацрта закона о грађевинским производима.

На предлог Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Одбор за привреду и финансије Владе Републике Србије, на седници одржаној 26. јула 2017. године, је донео Закључак број 011-6916/2017 којим је утврдио Програм јавне расправе о Нацрту закона о грађевинским производима.

Јавна расправа о Нацрту закона у виду јавних презентација праћених дискусијама спроведена је у периоду од 1. до 31. августа 2017. године, и то:

- 2. августа 2017. године у Регионалној привредној комори у Београду,
- 9. августа 2017. године у Регионалној привредној комори у Новом Саду,
- 16. августа 2017. године у Регионалној привредној комори у Нишу,
- 23. августа 2017. године у Регионалној привредној комори у Крагујевцу и
- 30. августа 2017. године у Регионалној привредној комори у Ваљеву.

Текст Нацрта закона био је постављен на интернет презентацији Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, www.mgsi.gov.rs и на порталу е-управе.

У току представљања присутнима су у виду презентације представљена нова решења, након чега су спроведене дискусије о предложеним решењима. Одређени број присутних на презентацијама доставио је своје примедбе, предлоге и сугестије. Све оправдане сугестије, примедбе и предлози уграђени су у текст Нацрта закона. С друге стране, одређеним сугестијама, примедбама и предлозима није било место у Нацрту закона или уопште не представљају законску материју и нису предмет овог или других закона, или су сувише генералне природе, неодређене и уопштене, или могу бити решени на други начин или су већ решени законом, а одређене сугестије, примедбе и предлози нису били оправдани и основани.

Општа оцена на свим одржаним расправама може се сумирати као давање подршке Нацрту закона, чије је доношење оцењено као неопходно и чиме ће бити решен велики број отворених питања у вези са чињењем доступним на тржишту грађевинских производа.

Посебно истичемо сугестију која нам је упућена да се у Нацрт закона уврсти појам Националне техничке оцене – документоване оцене перформанси грађевинског производа која се односи на његове битне карактеристике, а која је издата у складу са одговарајућим европским, односно националним документом за оцењивање, с обзиром да постоји много

грађевинских производа који се налазе у нехармонизованој области. Овакво законско решење још налажу и: убрзан развој технике и технологије у области репроматеријала и производне опреме, производња грађевинских производа произведених применом најновијих техничко-технолошких достигнућа који излазе из оквира постојећих техничких спецификација због чега их није могуће ставити на тржиште, уколико се не предвиди могућност издавања Националне техничке оцене. Ова сугестија је прихваћена кроз одредбе које се односе на формирање и деловање тела за техничко оцењивање, израду српског документа за оцењивање и издавање српске техничке оцене.

Други значајан предлог односи се на неопходност постојања прелазног периода за примену одредаба новог закона од најмање 2 године, како би се стекли потребни услови (именовање потребних тела за оцењивање и верификацију перформанси, доношење нових техничких порописа и других подзаконских аката у складу са новим законом, припреме произвођача) за примену хармонизованих стандарда, односно за њихово стављање на Списак 1 са обавезном применом. Предлог ће такође бити прихваћен кроз одредбе које се односе на доношење правилника са списком хармонизованих стандарда чија ће примена бити обавезна, али након одређеног прелазног периода.

10. Које ће се мере током примене закона предузети да би се постигло оно што се законом предвиђа

Закон предвиђа мере које се тичу јачања институција и организационог оквира, као и инспекцијски надзор и казнене одредбе.

Поред тога, у циљу спровођења закона Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре ће организовати обуке за примену одредби закона, а биће организоване и обуке које ће имати за циљ унапређење капацитета за запослене у органима тржишног надзора.

Надзор над применом закона, који се односи на употребу грађевинских производа, у складу са овим законом, прописима донетим на основу овог закона као и посебним прописима којима се утврђују захтеви за употребу грађевинских производа, уградњу и перформансе грађевинских производа у односу на њихове битне карактеристике које утичу на испуњавање основних захтева за објекте, вршиће постојеће инспекцијске службе: грађевински инспектори, инспектори заштите од пожара, инспектори заштите животне средине, инспектори рада, санитарни инспектори и други инспектори у складу са посебним прописима, и у том смислу не постоји потреба за повећањем ових капацитета, која би настала због доношења закона.

Повећање обавеза актера на тржишту је оправдано, јер ће се њиховим већим ангажовањем постићи бољи ефекти у сектору грађевинских производа, у смислу вишег степена безбедности грађевинских производа који се чине доступним на тржишту и стварања услова за повећање извоза домаћих грађевинских производа, посебно на тржиште ЕУ.

Међуинституционална сарадња између органа и организација надлежних за спровођење законских решења, као у вези са вођењем регистра именованих тела, се наставља.

Електронска контакт тачка је институт који је предвиђен овим Нацртом закона и до сада није постојао у овом смислу, мада се сви послови које је предвиђено да обавља електронска контакт тачка већ обављају кроз редован рад Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, кроз давање мишљења о примени одредби техничких прописа за грађевинске производе (званичним путем и путем електронске поште). Могући проблем у функционисању електронске контакт тачке је недостатак административних капацитета, јер су тренутно на пословима из области грађевинских производа ангажована два стално запослена лица и шеф одсека који се бави и другим пословима из делокруга одсека као и једно лице запослено по уговору. Функционисање електронске контакт тачке за грађевинске производе је један од сервиса које је држава обавезна да пружа у циљу стварања услова за што брже прилагођавање домаћег тржишта захтевима које ће успоставити Regulation (EU) No 305/2011 по приступању РС Европској унији или по потписивању АСАА споразума.

Нацртом закона о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености предвиђено је да Министарство привреде обавља послове електронске контакт тачке одн. информативног центра за производе, а да надлежно министарство, на захтев, доставља Министарству привреде информације о захтевима техничких прописа за производе из свог делокруга. Сматрамо да је решење предложено Нацртом закона о грађевинским производима ефикасније јер предвиђа да се заинтересоване стране обраћају директно органу надлежном за послове државне управе који се односе на грађевинске производе, без посредника. Овакво решење је експедитивније и сматрамо логичније за заинтересоване стране, поготово имајући у виду специфичност грађевинских производа, у односу на све остале производе.

Што се тиче обавезне примене хармонизованих стандарда за грађевинске производе, динамика проглашења стандарда обавезним за примену ће бити постепена. Прво ће обавезним за примену бити проглашени они хармонизовани стандарди за производне области за које у Републици Србији нема произвођача грађевинских производа, затим за оне производне области којима припадају произвођачи који већ примењују такве стандарде јер извозе своје производе, а затим и на оне за које имамо домаће произвођаче који сада послују сагласно постојећим, још неусаглашеним техничким прописима. На овај начин ће се амортизовати притисак на привреду због увођења обавезне примене хармонизованих стандарда.

Регулаторне мере:

У спровођењу овог закона, министар надлежан за послове грађевинарства:

- ближе прописује садржину и начин израде декларације о перформансама (члан 8. став 3.);
- доноси техничке прописе који се односе на грађевинске производе (члан 20. став 1.);
- прописом саставља списак српских стандарда којима су преузети хармонизовани стандарди који се примењују у складу са законом (у даљем тексту: „Списак 1“) и списак донетих српских докумената за оцењивање (у даљем тексту: „Списак 2“), са утврђеним датумом почетка њихове примене (члан 20. став 1.);

- ближе прописује садржај, поступак израде и доношења српског документа за оцењивање (члан 22. став 2.);

- ближе прописује облик и садржај српске техничке оцене (члан 27. став 4.);

- ближе прописује начин спровођења оцењивања и верификације сталности перформанси, системе оцењивања и верификације сталности перформанси, врсте тела за оцењивања и верификације сталности перформанси и садржај и врсте докумената о оцењивању и верификацији сталности перформанси у зависности од примењеног система оцењивања и верификације сталности перформанси утврђеног техничком спецификацијом или техничким прописом којим је обухваћен грађевински производ (члан 29. став 5.);

- утврђује захтеве за именовање тела за техничко оцењивање (члан 34. став 3.);

- ближе утврђује захтеве за именовање тела за оцењивање и верификацију сталности перформанси (члан 39. став 9.);

Рок за доношење прописа за спровођење овог закона је шест месеци од дана његовог ступања на снагу (члан 70. став 1.), а министарство поседује институционалне капацитете да прописе за спровођење овог закона донесе у предвиђеном року.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре обавља послове електронске контакт тачке за грађевинске производе, која пружа бесплатне информације о техничким прописима који се примењују на грађевинске производе на територији Републике Србије (члан 33.).

Министар надлежан за послове грађевинарства прописује битне карактеристике за које произвођач наводи перформансе грађевинског производа приликом његовог стављања на тржиште, а по потреби и битне карактеристике у вези са њиховим предвиђеним употребама, за фамилије грађевинских производа обухваћене српским стандардом којим је преузет хармонизовани стандард који се примењује у складу са овим законом (члан 5. став 4.), којим могу бити утврђене и граничне вредности перформанси у вези са битним карактеристикама које је потребно навести (члан 5. став 5.).

Министар грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре доноси технички пропис, којим може бити измењен период током којег произвођач чува техничку документацију и декларацију о перформансама за поједине фамилије грађевинских производа, а на основу очекиваног века трајања или улоге коју грађевински производ има у објекту (члан 13. став 4.).

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, обавештава министарство надлежно за пријављивање техничких прописа у припреми о достављеном српском документу та оцењивање, када је то потребно у складу са посебним прописом (члан 24. став 1., тачка 1) и даје сагласност на садржај српског документа за оцењивање и објављује списак донетих српских докумената за оцењивање у Службеном гласнику РС (члан 24. став 1., тачка 2) и 3);

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре даје своје мишљење о српском документу та оцењивање, након саветовања са телом за техничко оцењивање које је израдило тај српски документ за оцењивање, ако заинтересована страна на тржишту грађевинских производа сматра или орган који врши надзор над применом овог закона утврди да српски документ за оцењивање не задовољава у потпуности захтеве које треба да

испуни у односу на битне захтеве за објекат (члан 26. став 1.), о чему обавештава тело за техничко оцењивање које је израдило српски документ за оцењивање и, ако је потребно, захтева измену тог српског документа за оцењивање (члан 26. став 2.).

Министар надлежан за послове грађевинарства може да пропише нивое или класе перформанси у вези са битним карактеристикама грађевинских производа (члан 28. став 1.).

Министар надлежан за послове грађевинарства може да пропише или измени систем оцењивања и верификације сталности перформанси који ће се примењивати на грађевински производ или фамилију грађевинских производа обухваћених српским стандардом са Списка 1 или битне карактеристике грађевинског производа, утврђене српским стандардом са Списка 1, узимајући у обзир, нарочито, утицај на здравље и безбедност људи и животну средину (члан 29. став 6.).

Министар надлежан за послове грађевинарства систем или системе оцењивања и верификације сталности перформанси који ће се примењивати на грађевински производ или фамилију грађевинских производа обухваћених српским стандардом на који се позива технички пропис или техничким прописом или битне карактеристике грађевинског производа, утврђене српским стандардом на који се позива технички пропис, узимајући у обзир, нарочито, утицај на здравље и безбедност људи и животну средину (члан 29. став 6.).

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, након уписа именованог тела за оцењивање и верификацију сталности перформанси у регистар, на својој интернет страници објављује списак именованих тела за оцењивање и верификацију сталности перформанси (члан 47. став 2.), као и сваку промену списка тог списка (члан 47. став 3.).