



mgr inż. Jadwiga Tworek


 dr inż. Sebastian Wall¹⁾*)

Funkcjonowanie rozporządzenia CPR z perspektywy jednostki oceny technicznej i jednostki notyfikowanej

DOI: 10.15199/33.2015.08.15

Artykuł przedstawia ocenę funkcjonowania rozporządzenia (UE) nr 305/2011 (CPR) z perspektywy Instytutu Techniki Budowlanej (ITB) jako jednostki oceny technicznej oraz jednostki notyfikowanej, uczestniczącej aktywnie w pracach europejskich organizacji EOTA i GNB oraz w pracach normalizacyjnych związanych z harmonizacją wyrobów budowlanych. Zagadnienie było przedmiotem dyskusji podczas VII Konferencji dla Budownictwa, która odbyła się 14 – 15 kwietnia 2015 r.

Rozporządzenie CPR [1] obliguje Komisję Europejską do przedstawienia do 16 kwietnia 2016 r. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE informacji o jego wdrożeniu. Zapisy art. 67 przewidują, że sprawozdanie Komisji w sposób szczególnie powinno odnieść się do funkcjonowania postanowień w obszarze europejskich dokumentów oceny, jednostek oceny technicznej i stosowania procedur uproszczonych przez przedsiębiorstwa oraz zawierać stosowne wnioski.

Na początku 2014 r. Komisja Europejska zobowiązała państwa członkowskie i inne zainteresowane strony, reprezentowane na forum Stałego Komitetu Budownictwa, do przekazania sprawozdań z wdrożenia postanowień CPR. Stanowisko ITB jako jednostki oceny technicznej i jednostki notyfikowanej przekazane Ministerstwu Infrastruktury i Rozwoju (MliR) obejmowało oprócz kwestii szczegółowych również ogólne obserwacje, w tym postulaty i pytania zgłaszane przez partnerów Instytutu reprezentujących przemysł [2]. Za koordynację opracowania raportu w sprawie wdrożenia CPR odpowiedzialny był ze strony Europejskiej Organizacji ds. Oceny Technicznej **dr inż. Sebastian Wall (ITB)** – członek Rady Wykonawczej tej organizacji. W 2015 r. ITB opracowało też kompleksową odpowiedź na ankietę niezależnej firmy konsultingowej wspomagającej Komisję w procesie przygotowywania raportu do PE i Rady.

Postulaty Instytutu przekazane do MliR dotyczą m.in. uściślenia definicji określonych w CPR przez uzupełnienie pojęcia *obiektu budowlanego* (art. 2 ust. 3), która w ślad za praktycznymi ustaleniami w ramach Dyrektywy 89/106 EWG (CPD) powinna pozwalać na wyłączenie specyficznych elementów instalacji przemysłowych obiektów produkcyjnych czy np. konstrukcji pływających. Do poprawy przejrzystości przepisów rozporządzenia CPR przyczyniłoby się

też wprowadzenie do art. 2 dodatkowej definicji *odpowiedniej dokumentacji technicznej*, precyzującej zakres środków, którymi producenci wyrobów budowlanych mogą zastąpić badanie typu wyrobu.

W przypadku zadań jednostek notyfikowanych, określonych w Załączniku V do CPR, Instytut Techniki Budowlanej wskazał m.in. na potrzebę sprecyzowania definicji i zawartości certyfikatów, które w praktyce bazują na wytycznych zawartych w normach zharmonizowanych oraz stanowisku Grupy Jednostek Notyfikowanych zawierającym bardzo ogólne wzory certyfikatów. W efekcie dokumenty te wydawane przez różne jednostki znacznie różnią się głównie w przypadku informacji o deklarowanych właściwościach użytkowych. W opinii ITB postanowienia zawarte w art. 53 ust. 2, zobowiązujące jednostki notyfikowane do przekazywania innym jednostkom informacji o negatywnych wynikach oceny, stoją w sprzeczności z zachowaniem zasad poufności wymaganych od tych jednostek we wszystkich procedurach akredytacji do notyfikacji. Podkreślono także trudności, jakie napotyka producenci w przypadku stosowania procedur uproszczonych wg art. 37 i 38, wymagających sporządzenia specjalnej dokumentacji technicznej (art. 2 p. 15). Praktyczne funkcjonowanie tych procedur zależy od uszczegółowienia zawartości specjalnej dokumentacji technicznej oraz zasad jej stosowania przy ustalaniu typu wyrobu.

Ponadto ITB odniosło się do ogólnej oceny funkcjonowania CPR, podkreślającej nowe obowiązki producentów wyrobów budowlanych, szczególnie w zakresie deklarowania właściwości użytkowych w odniesieniu do przepisów w miejscu udostępniania wyrobów. W ocenie Instytutu w ramach systemu CPR większość odpowiedzialności prawnej za właściwą ocenę i wprowadzenie wyrobu na rynek przypisano producentowi, co wymaga od niego znajomości przepisów w skali UE [3]. Z drugiej jednak strony państwa członkowskie mają prawo zakazu udostępniania na rynku wyrobów, których deklarowane właściwości nie spełniają ich wymagań w zakresie zamierzonego zastosowania. Oznakowanie CE nie może być postrzegane jako „paszport” wyrobu, umożliwiający bezwarunkowy dostęp do całego rynku UE. W konsekwencji CPR nie poprawia funkcjonowania rynku wewnętrznego, a istotna różnica oznakowania CE w porównaniu z dyrektywami nowego podejścia może być wciąż niejasna dla zainteresowanych stron.

Z kolei w części raportu EOTA, dotyczącej ogólnej oceny funkcjonowania CPR, podkreślono znaczenie zmian pole-

¹⁾ Instytut Techniki Budowlanej, Zespół ds. Harmonizacji Technicznej w Budownictwie

*) Autor do korespondencji: e-mail: s.wall@itb.pl

gających na zmianie roli zharmonizowanych specyfikacji technicznych, które nie stanowią już definicji określonego wyrobu, a ich znaczenie dla harmonizacji europejskiej polega na zapewnieniu narzędzi i procedur oceny właściwości użytkowych. **Zgodnie z CPR wyrób budowlany jest definiowany przez producenta w deklaracji właściwości użytkowych w odniesieniu do ogólnie sformułowanego zamierzonego zastosowania.** Należy jednak zauważyć, że informacje pozwalające na uszczegółowienie poziomów, klas i ewentualnych wartości progowych niezbędnych do prawidłowego zastosowania właściwej odmiany wyrobu w konkretnych warunkach stosowania są szczególnie ważne w przypadku wyrobów innowacyjnych. Były one istotną częścią merytoryczną opracowywanych przez EOTA Wytycznych do Europejskich Aprobatach Technicznych. W obecnie obowiązujących europejskich dokumentach oceny nie ma dla nich miejsca.

EOTA przedstawia uwagi dotyczące zawartości deklaracji właściwości użytkowych oraz oznakowania CE wyrobów na podstawie europejskich ocen technicznych. Nie kwestionując znaczenia deklaracji właściwości użytkowych, wiele instytutów członkowskich podkreśla, że w przypadku innowacyjnych wyrobów stosujący wyrób może potrzebować bezpośredniego dostępu do dodatkowych informacji o warunkach, w jakich możliwe jest osiągnięcie zadeklarowanych właściwości użytkowych. Drobne niuanse dotyczące sposobu wbudowania wyrobu mogą spowodować, że jego rzeczywiste właściwości użytkowe będą znacznie odbiegać od zadeklarowanych. Kluczowe znaczenie dla zachowania deklarowanych właściwości wyrobu i możliwości spełnienia przez obiekt budowlany, wzniesiony z jego zastosowaniem, wymagań podstawowych prowadzi wg EOTA do wniosku, że celowe wydaje się objęcie postanowieniami CPR oprócz producenta, importera i dystrybutora również wbudowującego wyrób lub jego instalatora. Dotyczy to zwłaszcza nowoczesnych, złożonych wyrobów o dużym stopniu skomplikowania technicznego, głównie systemów, w przypadku których rola instalatora jest tak ważna, że w praktyce wymaga koncesjonowania przez właściciela systemu.

Bardzo ważny jest brak spójności zasad kształtowania zawartości deklaracji właściwości użytkowych w przypadku norm i europejskich ocen technicznych. W przypadku wyrobów objętych normami jasne są obowiązki informowania o braku zadeklarowania określonych właściwości użytkowych, natomiast w przypadku EAD i ETA zakres zasadniczych charakterystyk może być znacznie ograniczony przez decyzję producenta i zadeklarowanie wszystkich cech wymienionych w ETA wcale nie jest jednoznaczne z informacją, że cechy te składają się na pełną ocenę zasadniczych charakterystyk ze względu na przepisy wszystkich państw członkowskich UE. W praktyce spotyka się „cząstkowe” ETA, które uzupełniane są różnymi dodatkowymi dokumentami. Należałoby zatem poważnie rozważyć potrzebę przedefiniowania europejskiego dokumentu oceny, aby podobnie jak norma zharmonizowana był on zharmonizowaną specyfikacją techniczną w skali całej UE, a nie w odniesieniu do wnioskowanego przez producenta zakresu oceny. W takiej sytuacji, producent, zachowując prawo do wnioskowania o ograniczony zakres oceny, musiałby podać w deklaracji właściwości użytkowych informacje o zastosowa-

nych opcjach NPD, co stanowi istotną informację dla potencjalnego użytkownika.

Omawiając warunki udzielania europejskich ocen technicznych, sprawozdanie EOTA zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia producentom możliwości zrealizowania korzyści wynikających z inwestycji poniesionych na wprowadzenie innowacji na rynek ścieżką europejskiej oceny technicznej. EOTA widzi potrzebę takiej interpretacji zapisów CPR, aby w przypadku wyrobów objętych ETA, na które producent sporządził deklarację przed końcem okresu koegzystencji nowej normy zharmonizowanej obejmującej ten wyrób, nie zachodziła automatycznie konieczność „przejścia” na deklarację opartą na hEN po końcu tego okresu. Jest to zgodne z zasadą ochrony praw nabytych producenta, zbieżne z brakiem ograniczenia terminu ważności ETA wprowadzonym przez CPR, a uzasadnione przez zgodność zakresu oceny zasadniczych charakterystyk.

Stanowisko EOTA dotyczące wdrażania CPR wyraża nadzieję, że uda się przekonać Komisję Europejską i uczestników europejskiego rynku wyrobów budowlanych do rozpoczęcia dyskusji nad zmianami w Załączniku II idącymi w kierunku bardziej elastycznego podejścia do procedury opracowywania dokumentów EAD. Doświadczenia z pierwszych lat stosowania CPR wskazują bowiem na poważne ograniczenia nakładane na EOTA przez obecnie stosowaną procedurę, która opóźnia możliwość m.in. notyfikacji jednostek uczestniczących w procesie oceny i weryfikacji stałości właściwości użytkowych oraz sporządzania przez producenta deklaracji i oznakowania wyrobu CE [4].

Jednocześnie z pozyskiwaniem sprawozdań od państw członkowskich, grupy jednostek notyfikowanych i EOTA, Komisja wyłoniła w drodze przetargu firmę konsultingową Risk & Policy Analysis, której powierzono wykonanie studium na temat wdrożenia CPR w UE. Prace rozpoczęto od przeprowadzenia ankiety adresowanej do różnych uczestników rynku wyrobów budowlanych (m.in. jednostek notyfikowanych i jednostek oceny technicznej). Wstępne wyniki ankiety są dostępne na stronie internetowej [5].

Mechanizm wprowadzania zmian do CPR przez akty delegowane

Rozporządzenie CPR inaczej niż Dyrektywa 89/106/EC [6], której tekst nie ulegał większym zmianom przez ponad 20 lat jej obowiązywania, ma wbudowany mechanizm pozwalający na dokonywanie zmian w postanowieniach w ramach upoważnień udzielonych Komisji do podejmowania aktów delegowanych. Zakres upoważnień określony w art. 60 rozporządzenia obejmuje:

- określanie zasadniczych charakterystyk lub wartości progowych wyrobów budowlanych;
- warunki, zgodnie z którymi deklaracja właściwości użytkowych może być udostępniana na stronie internetowej;
- zmianę okresu przechowywania dokumentacji technicznej i deklaracji właściwości użytkowych po wprowadzeniu wyrobu do obrotu;
- zmianę załącznika II oraz przyjmowanie dodatkowych zasad proceduralnych związanych z opracowywaniem dokumentów EAD;
- dostosowanie do postępu technicznego postanowień dotyczących formatu deklaracji właściwości użytkowych (za-

łącznik III), zakresu grup wyrobów objętych procedurami ETA oraz systemów oceny i weryfikacji stałości właściwości użytkowych;

- określenie i dostosowanie klas właściwości użytkowych do postępu technicznego;
- warunki uznawania, że wyroby budowlane uzyskują pewien poziom lub klasę właściwości użytkowych bez badań lub bez potrzeby dalszych badań;
- dostosowanie, ustanowienie oraz przegląd systemów oceny i weryfikacji stałości właściwości użytkowych.

Projekty aktów delegowanych, zgodnie z procedurą legislacyjną UE, są przekazywane przez służby Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady UE, które mają trzy miesiące na wniesienie ewentualnych uwag i poprawek. Dotychczas opublikowano następujące akty delegowane:

■ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 157/2014 z 30 października 2013 r. w sprawie warunków udostępniania deklaracji właściwości użytkowych wyrobów budowlanych na stronie internetowej. Pozwoliło ono producentom na umieszczanie informacji o wyrobie w serwisach internetowych producenta;

■ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 568/2014 z 18 lutego 2014 r. zmieniające załącznik V do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 dotyczący oceny i weryfikacji stałości właściwości użytkowych wyrobów budowlanych. Doprecyzowało ono rolę producenta w definiowaniu typu wyrobu oraz uprościło procedury oceny i weryfikacji stałości właściwości użytkowych w zakresie określania typu w przypadku wyrobów, dla których producent uzyskał europejską ocenę techniczną, a także zapisy dotyczące wymagań horyzontalnej notyfikacji laboratoriów badawczych w zakresie właściwości ogniowych, akustycznych i emisji substancji niebezpiecznych;

■ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 574/2014 z 21 lutego 2014 r. zmieniające załącznik III do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 w odniesieniu do wzoru, który należy stosować przy sporządzaniu deklaracji właściwości użytkowych wyrobów budowlanych. Zmiany polegające na zwiększeniu elastyczności formatu deklaracji oraz szczegółowe objaśnienia sposobu jej sporządzania były bardzo oczekiwane przez producentów;

■ trzy rozporządzenia delegowane Komisji (UE): nr 1291/2014, nr 1292/2014 i nr 1293/2014 dotyczące warunków klasyfikacji bez badań wyrobów objętych normami EN 13986, EN 14915, EN 14342, EN 13658-1, EN 13658-2 oraz EN 14353.

Podsumowanie

Ocena funkcjonowania nowych warunków wprowadzania na rynek wyrobów budowlanych po dwóch latach obowiązywania CPR nie jest zadaniem łatwym ze względu na niewielkie doświadczenia utrudniające wypracowanie jednolitej wykładni nowych trudnych pojęć i optymalizacji zasad działania nowych procedur.

Dzięki CPR wszystkim wyrobom, w całym łańcuchu dostaw, towarzyszą informacje o deklarowanych przez producenta właściwościach użytkowych, co ułatwia dokonywanie przez ich odbiorców świadomego wyboru i porównanie oferty rynkowej pod kątem walorów technicznych. Wymaga to jednak dotarcia z akcją informacyjną do stosujących wyroby, w tym do ich użytkowników końcowych.

Nie do przecenienia jest rola jednolitego w skali UE nadzoru nad rynkiem zapewniającego warunki równej konkurencji wszystkim uczestnikom europejskiego rynku wyrobów budowlanych. W tej dziedzinie wiele jest jeszcze do zrobienia i należałoby oczekiwać zaostrzenia wymagań w stosunku do tych państw członkowskich, w których nadzór nie jest w ogóle zauważalny przez uczestników rynku.

Przewaga CPR, w stosunku do poprzednio obowiązującego systemu, polega na zapewnieniu prawnej możliwości sukcesywnego wprowadzania zmian do rozporządzenia aktami delegowanymi. Problemem pozostaje znalezienie właściwej ścieżki poprawy funkcjonowania CPR poza obszarem zmian przewidzianych do aktów delegowanych. Wymagałoby to zmian systemowych rozporządzenia obejmujących m.in.:

■ ustanowienie warunków, na których można odejść od obowiązku oznakowania CE pewnych rodzajów zestawów, szczególnie kompletowanych w miejscu wbudowania wyrobów, w przypadku których wszelkie potrzebne informacje zawarte są w deklaracji właściwości użytkowych;

■ wprowadzenie pojęcia „systemu” w miejsce „zestawu” i podziału obowiązków między systemodawcę, producenta elementów zestawu i wbudowującego;

■ zróżnicowanie wymagań CPR odzwierciedlające usystematyzowane zróżnicowanie wyrobów budowlanych – od prostych surowców naturalnych (kruszywa, wapno), przez wyroby bardziej przetworzone (suche mieszanki spoiw), gotowe wyroby fabryczne (kotwy, łączniki), do elementów zestawów produkowanych fabrycznie oraz rozwiązań instalowanych na placu budowy wg zasad określonych przez systemodawcę (ocieplenia, ściany osłonowe, urządzenia alarmu ppoż.).

Największe oczekiwania dotyczące poprawy funkcjonowania systemu CPR wiążą się z działaniami Komisji Europejskiej. Jednym z najważniejszych narzędzi wydają się odpowiedzi Komisji na najczęściej zadawane pytania (FAQ), pełniące rolę objaśnień i ustalające wykładnię pozwalającą na rozwiązywanie bieżących problemów wszystkich uczestników procesu wprowadzania wyrobu do obrotu.

Literatura

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z 9 marca 2011 r. ustanawiające zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające Dyrektywę Rady 89/106/EEG. Dz.U. UE z 4.4.2011 Seria L 88, s. 5.

[2] Wall S.: „CPR po roku stosowania”. Materiały Budowlane. 2014, Część 1, nr 8, s. 42 – 43, Część 2 nr 9, s. 62 – 64.

[3] Tworek J.: „Zmiany we wprowadzaniu na rynek wyrobów budowlanych wynikające z rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 305/2011”. Izolacje. 2013, R. 18, nr 4, s. 16 – 21.

[4] Frequently Asked Questions on Delegated Regulation (EU) No 568/2014 of 18 February 2014 amending Annex V to Regulation (EU) No 305/2011 as regards the assessment and verification of constancy of performance of construction products (http://ec.europa.eu/growth/sectors/construction/product-regulation/index_en.htm).

[5] http://rpald.co.uk/cpr_workshop.

[6] Dyrektywa Rady 89/106/EEG z 21 grudnia 1988 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do wyrobów budowlanych. Dz.U. WE z 11.2.1989, Seria L 40, s. 12.

Przyjęto do druku: 14.07.2015 r.