

Dorobek europejskiej harmonizacji technicznej w obszarze wyrobów budowlanych

Achievements of the European harmonization in the field of construction products

DOI: 10.15199/33.2015.11.05

Streszczenie. W artykule przedstawiono najważniejsze elementy harmonizacji europejskiej dotyczącej wyrobów budowlanych, ze szczególnym uwzględnieniem dorobku ostatniego dziesięciolecia. Szczególną uwagę zwrócono na proces ustanawiania zharmonizowanych specyfikacji technicznych oraz zadania stojące przed państwami członkowskimi UE.

Słowa kluczowe: harmonizacja europejska, CPD, CPR.

Abstract. The paper presents the most important elements of European harmonization regarding construction products, including key achievements of the last decade. Particular emphasis was paid to the process of establishing of harmonized technical specifications and to the respective tasks for EU Member States.

Keywords: European harmonization, CPD, CPR.

Swobodny przepływ towarów to jedna z czterech podstawowych wolności będących podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej regulowany przez tzw. dyrektywy nowego podejścia. W obszarze wyrobów budowlanych była to opublikowana przeszło 25 lat temu dyrektywa Rady nr 89/106/EWG w sprawie zbliżenia ustaw i aktów wykonawczych państw członkowskich dotyczących wyrobów budowlanych (CPD) [1]. Jej wdrożenie zakładało zastąpienie krajowych norm wyrobów przez zharmonizowane Normy Europejskie, opracowane na podstawie mandatów Komisji Europejskiej. W przypadku wyrobów innowacyjnych, na które nie opracowano normy wyrobu, możliwe było wydanie zharmonizowanej specyfikacji w postaci Europejskiej Aprobataj Technicznej (ETA), czyli oceny przydatności do zamierzonego zastosowania, opracowanej na podstawie „Wytycznych do Europejskiej Aprobataj Technicznej” (ETAG) lub, w specyficznych przypadkach, bez wytycznych wg dokumentu „Wspólnej wykładni procedury oceny” (CUAP). Na opracowanie ETAG Komisja Europejska wydawała stosowne mandaty.

Specyfikacje te miały uwzględniać, przez system klas i poziomów właściwości użytkowych, zróżnicowanie wymagań technicznych państw członkowskich zawartych w przepisach notyfikowanych na poziomie UE. Dyrektywa „budowlana” określała 6 obszarów wymagań podstawowych dotyczących projektowania i wzniesienia obiektów budowlanych.

Wymagania te były przedmiotem przepisów technicznych państw członkowskich. Podstawowym założeniem było wykazanie zgodności wyłącznie z wymaganiami specyfikacji technicznych zharmonizowanych z dyrektywą CPD, która określała możliwe do zastosowania systemy oceny zgodności określonych grup wyrobów budowlanych. Systemy wskazywały zadania zarówno dla producenta, jak i niezależnych notyfikowanych jednostek. Dyrektywa przewidywała obowiązkowe znakowanie CE wyrobów oraz określała podstawowe zasady nadzoru nad rynkiem wyrobów budowlanych.

Harmonizacja europejska w obszarze wyrobów budowlanych nie miała zatem na celu ujednoczenia poziomów wymagań tech-

nicznych, które pozostają w wyłącznej kompetencji państw członkowskich, a jedynie wyrażenie ich z wykorzystaniem wspólnego języka zawartego w europejskich specyfikacjach technicznych.

W celu poprawy przejrzystości i skuteczności regulacji Komisja zapoczątkowała w drugiej połowie poprzedniej dekady prace zmierzające do nowelizacji/zmiany dyrektywy 89/106/EWG. Efektem tych prac była m.in. zmiana formy legislacyjnej na rozporządzenie (UE), mająca przynieść większą efektywność działania niezależną od sposobu krajowej transpozycji i wynikającą z zasady bezpośredniego stosowania. W pracach na forum Rady UE rolę eksperta technicznego wspierającego delegację Polski pełniła w latach 2008 – 2009 Jadwiga Tworek z ITB.

Opublikowane w 2011 r. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 ustanawiające zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych (CPR) [2], stanowiące efekt tych prac, weszło życie 1 lipca 2013 r. Już sam tytuł rozporządzenia wskazuje na zmianę celu harmonizacji europejskiej mającej odtąd dotyczyć zasad wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych zamiast zbliżenia przepisów technicznych państw członkowskich. Harmonizacja ma jednak obejmować nowe obszary krytyczne dla prowadzonej przez Unię polityki klimatycznej – stąd m.in. nowe wymaganie podstawowe dotyczące zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych.

Głównym dokumentem nowego systemu została **deklaracja właściwości użytkowych**, której sporządzenie ma charakter obligatoryjny w przypadku wyrobów objętych zharmonizowaną normą lub takich, na które została wydana Europejska Ocena Techniczna (ETA), zastępująca Europejską Aprobataj Techniczną. Deklaracja (a właściwie jej kopia) ma być przekazywana z każdym wyrobem lub partią wyrobów przewidzianych dla jednego odbiorcy. Oznakowanie CE oznacza w tym przypadku, że producent bierze odpowiedzialność za zgodność wyrobu z deklarowanymi właściwościami użytkowymi, wynikającymi z wymagań CPR i innego prawodawstwa UE związanego z tym oznakowaniem. Wyrobowi też towarzyszyć instrukcje stosowania, informacje dotyczące bezpieczeństwa oraz informacje o zawartości substancji niebezpiecznych zgodnie z art. 31 lub 33 rozporządzenia nr 1907/2006 (REACH).

¹⁾ Instytut Techniki Budowlanej, Zespół ds. Harmonizacji Technicznej w Budownictwie; e-mail: s.wall@itb.pl

Producent sporządza deklarację w wyniku przeprowadzenia czynności w ramach określonych systemów oceny i weryfikacji stałości właściwości użytkowych, zastępujących praktycznie analityczne systemy oceny zgodności określone w ramach CPD. Obowiązki producentów, importerów i dystrybutorów opisano szczegółowo w publikacjach [3, 4]. Ważnym aspektem CPR jest też ujednolicenie zasad nadzoru nad rynkiem na terenie całej Unii Europejskiej.

Normy zharmonizowane jako podstawowe narzędzia oceny zgodności i oceny właściwości użytkowych wyrobów budowlanych

Podstawowym narzędziem oceny zgodności w ramach dyrektywy 89/106/EWG były zharmonizowane normy wyrobów opracowane przez Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN) na podstawie mandatów normalizacyjnych uwzględniające (przynajmniej teoretycznie) wszystkie klasy oraz poziomy wymogów zawarte w notyfikowanych przepisach technicznych państw członkowskich zawarte w bazie TRIS. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji, po 1 lipca 2013 r. normy zharmonizowane z dyrektywą 89/106/EWG zostały uznane za normy zharmonizowane z rozporządzeniem (UE) nr 305/2011. Treść tych hEN miała być wystarczająca do:

- określenia metod i kryteriów oceny właściwości użytkowych wyrobów budowlanych, w odniesieniu do zamierzonego zastosowania;
- określenia mniej uciążliwej od badań metody oceny właściwości użytkowych;
- określenia zakładowej kontroli produkcji, uwzględniającej warunki procesu produkcyjnego danego wyrobu;
- wskazania szczegółów technicznych niezbędnych do wdrożenia systemu oceny i weryfikacji stałości właściwości użytkowych.

Należy przy tym podkreślić, że nowe i nowelizowane normy przeznaczone do harmonizacji są obecnie przedmiotem szczegółowej weryfikacji zgodności z CPR. W przypadku wątpliwości, co do „legalności” zapisów normy, Komisja nie publikuje stosownego odniesienia w Dzienniku Urzędowym UE. Sytuacja taka sprawia, że niektóre normy europejskie wdrożone już do systemów normalizacyjnych państw członkowskich (np. jako PN-EN), zawierające Załącznik informacyjny ZA mogą w ogóle nie uzyskać statusu normy zharmonizowanej, w związku z czym nie mogą stanowić podstawy do oznakowania CE wyrobu budowlanego.

Warto podkreślić, że system norm europejskich dotyczących wyrobów budowlanych obejmuje nie tylko zharmonizowane normy wyrobów (hEN), lecz również związane normy pomocnicze określające metody badań, klasyfikacje, terminologię (ok. 1500 norm). Komunikat z 10 lipca 2015 r. w sprawie nadania normom statusu norm zharmonizowanych [5] zawiera listę ponad 430 hEN. Znajdują się wśród nich nowe lub nowelizowane normy, które po okresie przejściowym będą mogły stanowić podstawę oznakowania CE wyrobów budowlanych. Wykaz mandatów normalizacyjnych na opracowanie hEN – wydawanych sukcesywnie od 1995 r. – obejmuje obecnie ok. 30 grup wyrobów. Pozostałe mandaty dotyczą poprawek i zagadnień horyzontalnych, takich jak kwestie odporności ogniowej, czy wydzielania substancji niebezpiecznych.

Udział w pracach normalizacyjnych jest ważnym elementem działalności Instytutu Techniki Budowlanej. Eksperti ITB uczestniczą w pracach normalizacyjnych na szczeblu europejskim i krajowym, ze szczególnym uwzględnieniem organów pracujących nad normami przewidzianymi do harmonizacji i normami pomocniczymi.

Europejskie Aprobaty Techniczne/Europejskie Oceny Techniczne dotyczące innowacyjnych wyrobów budowlanych

Europejska Aprobata Techniczna (ETA) będąca specyfikacją techniczną zharmonizowaną z dyrektywą 89/106/EWG była pozytywną oceną techniczną, stwierdzającą przydatność wyrobu do zamierzonego stosowania, uzależnioną od spełnienia wymagań podstawowych przez obiekty budowlane, w których wyrób jest stosowany. ETA wydawane były dla wyrobów objętych Wytycznymi do europejskich aprobat technicznych – ETAG. W przypadku wyrobów nieobjętych ETAG ani hEN lub wyrobów odbiegających od wymagań ETAG lub hEN Komisja podejmowała decyzję o wydaniu mandatu na opracowanie nowego ETAG lub o udzieleniu ETA na podstawie dokumentu CUAP. Pełna lista (i treść) 35 ETAG wydanych do 1 lipca 2013 r. jest dostępna pod adresem <http://www.ue.itb.pl/eota-europejska-organizacja-ds-oceny-technicznej>.

Europejska Organizacja ds. Aprobat Technicznych (EOTA) utworzona z mocy dyrektywy, grupowała jednostki upoważnione przez państwa członkowskie UE do udzielania europejskich aprobat technicznych. W skład EOTA wchodziły instytuty naukowo-badawcze budownictwa wyznaczone przez państwa członkowskie UE, EFTA i Szwajcarii do udzielania europejskich aprobat technicznych oraz instytuty z państw kandydujących do członkostwa w UE.

Podczas funkcjonowania dyrektywy CPD instytuty członkowskie EOTA wydały ponad 4000 europejskich aprobat technicznych, z czego blisko 25% bez wytycznych (procedura CUAP).

Zgodnie z rozporządzeniem UE nr 305/2011 powstała Europejska Organizacja ds. Oceny Technicznej – EOTA – (przekształcona z Europejskiej Organizacji ds. Aprobat Technicznych), która rozpoczęła swoją działalność 1 lipca 2013 r. Zrzesza ona Jednostki Oceny Technicznej desygnowane przez państwa członkowskie UE, EFTA i Szwajcarii do wydawania Europejskich Ocen Technicznych. Europejska Ocena Techniczna (ETA) stanowi wg CPR udokumentowaną ocenę właściwości użytkowych zasadniczych charakterystyk wyrobu, które zostają uzgodnione pomiędzy Jednostką Oceny Technicznej a producentem. ETA jest w systemie CPR dokumentem o charakterze dobrowolnym, który może być wydany wyłącznie na wyrób objęty Europejskim Dokumentem Oceny (EAD), stanowiącym zharmonizowaną specyfikację techniczną. EAD może być opracowany na wyrób nieobjęty normą zharmonizowaną lub nie w pełni objęty taką normą (właściwości użytkowe wyrobu w odniesieniu do jego zasadniczych charakterystyk nie mogą być w pełni ocenione wg hEN). Procedura opracowywania EAD przez EOTA odbywa się wg zasad określonych w Załączniku II rozporządzenia (UE) nr 305/2011, uwzględniając w sposób szczególny wymagania poufności mającej zapewnić producentowi inicjującemu opracowanie dokumentu odpowiednią przewagę konkurencyjną. Należy podkreślić, że zgodnie z przepisami przejściowymi CPR Wytyczne (ETAG) opublikowane przed 1 lipca 2013 r. mogą być stosowane w procedurze udzielania Europejskich Ocen Technicznych (jako Europejskie Dokumenty Oceny) [6]. Niemniej jednak, uwzględniając zainteresowanie przemysłu europejskiego, instytuty członkowskie EOTA podjęły na podstawie porozumienia z Komisją prace nad transformacją wszystkich dokumentów ETAG w EAD – najpóźniej do 2020 r.

Do kwietnia 2015 r. instytuty członkowskie wydały ok. 800 Europejskich Ocen Technicznych na podstawie ETAG wykorzystanych jako EAD oraz nowych dokumentów EAD. Lista EAD, dla których wydano Europejską Ocenę Techniczną, dostępna jest na stronie EOTA <http://www.eota.eu/en-GB/content/eads/56/>.

10 lipca 2015 r. Komisja opublikowała w Dzienniku Urzędowym UE komunikat OJEU 2015/C 226/05, w ramach wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011, który po raz pierwszy zawiera odniesienia do Europejskich Dokumentów Oceny. Jest także podstawą do wprowadzenia tych EAD do bazy NANDO, będącej narzędziem notyfikacji jednostek pełniących rolę w procesie oceny i weryfikacji stałości właściwości użytkowych zgodnie ze stosownymi specyfikacjami technicznymi.

Instytut Techniki Budowlanej bierze udział w pracach EOTA od 1998 r., najpierw jako obserwator, a po wejściu Polski do UE w 2004 r. jako pełnoprawny członek. Po transformacji EOTA w 2013 r., ITB było pierwszym polskim instytutem desygnowanym jako Jednostka Oceny Technicznej. Od początku aktywnej działalności przedstawicielem ITB w Radzie Technicznej EOTA jest mgr inż. Anna Panek. Co więcej, pracownicy ITB pełnią też funkcje zarządcze w organizacji (z wyboru). W latach 2007 – 2009 funkcję przewodniczącego Rady Technicznej pełniła mgr inż. Jadwiga Tworek, a od 2013 r. członkiem Rady Wykonawczej jest dr inż. Sebastian Wall. W latach 2004 – 2015 (czerwiec) Instytut wydał 328 Europejskich Aprobatach Technicznych i 82 Europejskie Oceny Techniczne.

Rola państw członkowskich w procesie harmonizacji technicznej

Jednym z najważniejszych zadań stojących przed przedstawicielami państw członkowskich w ramach stosowania dyrektywy 89/106/EWG była aktywna współpraca z Komisją na forum Stałego Komitetu Budownictwa (Standing Committee on Construction – SCC), powołanego na mocy art. 19 w celu m.in. opiniowania wniosków Komisji w sprawie decyzji zawierających środki wykonawcze dyrektywy. Podstawowe działania, które były podejmowane na forum SCC, to m.in. opiniowanie projektów dokumentów interpretacyjnych do wymagań podstawowych, klas i poziomów wymagań, decyzji dotyczących systemów oceny zgodności, ustanawiających systemy euroklas (w zakresie klasyfikacji ogniowej) oraz klasyfikacje bez badań (without testing – WT) lub bez potrzeby dalszych badań (without further testing – WFT), a także mandatów adresowanych do CEN i EOTA. Ponadto istotną rolę SCC była ocena spełnienia przez CEN warunków mandatu i możliwości nadania normie statusu dokumentu zharmonizowanego z dyrektywą. Na forum SCC ustalano długość okresu przejściowego dla norm zharmonizowanych, uwzględniając przy tym głos przemysłu oraz jednostek notyfikowanych.

Od czasu wejścia w życie CPR Stały Komitet Budownictwa ma za zadanie wspierać Komisję na podstawie art. 64. Podstawową rolę SCC jest uczestnictwo w ustanawianiu aktów delegowanych (rozporządzeń wykonawczych do CPR), umożliwiające jednocześnie wprowadzanie zmian wynikających z konieczności uwzględnienia postępu technicznego oraz zmian uwarunkowań wprowadzania wyrobów budowlanych do obrotu [7]. Zakres aktów może dotyczyć:

- określania zasadniczych charakterystyk lub wartości progowych dla wyrobów budowlanych;
- warunków udostępniania deklaracji właściwości użytkowych na stronie internetowej producenta;
- zmian okresu przechowywania dokumentacji technicznej i deklaracji właściwości użytkowych po wprowadzeniu wyrobu do obrotu;
- zmian załącznika II oraz zasad proceduralnych związanych z opracowywaniem dokumentów EAD;
- formatu deklaracji właściwości użytkowych, zakresu grup wyrobów objętych procedurami ETA oraz systemów oceny i weryfikacji stałości właściwości użytkowych;

- klas właściwości użytkowych;
- warunków uznawania, że wyroby budowlane uzyskują pewien poziom lub klasę właściwości użytkowych bez badań lub bez potrzeby dalszych badań;
- systemów oceny i weryfikacji stałości właściwości użytkowych.

Zadaniem SCC jest też ocena funkcjonowania rozporządzenia (UE) 305/2011 i wsparcie Komisji w procesie raportowania stanu jego wdrożenia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Zarówno w czasach funkcjonowania CPD, jak i obecnie, Komisja jest wspomagana przez grupy doradcze ekspertów zgłoszonych przez państwa członkowskie, działających w obszarach m.in.: bezpieczeństwa pożarowego; niebezpiecznych substancji w wyrobach budowlanych; wyrobów mających kontakt z wodą przeznaczoną do spożycia przez ludzi; Eurokodów oraz w innych kwestiach będących przedmiotem późniejszych prac SCC. Od 2003 r. eksperci ITB biorą czynny udział w pracach grup roboczych Komisji oraz wspierają polską delegację w kwestiach technicznych będących przedmiotem spotkań SCC.

Podsumowanie

Harmonizacja europejska w obszarze wyrobów budowlanych jest procesem ciągłym, zachodzącym od ok. 25 lat. Jego skuteczność w osiągnięciu swobodnej wymiany handlowej uzależniona jest przede wszystkim od jakości legislacji europejskiej i związanych z nią narzędzi, współpracy pomiędzy Komisją, organizacjami normalizacyjnymi, przedstawicielami przemysłu i państwami członkowskimi oraz od tempa postępu technicznego znajdującego swoje odzwierciedlenie w krajowych przepisach budowlanych. Kompleksowy charakter zagadnienia sprawia, że swój udział mają w nim też jednostki naukowo-badawcze prezentujące odpowiednio wysoki poziom zarówno wiedzy eksperckiej, jak i infrastruktury [8], zapewniającej możliwość świadczenia usług na rzecz administracji państwowej i podmiotów gospodarczych.

Literatura

- [1] Dyrektywa Rady 89/106/EWG 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.
- [2] 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/EWG. Dz. U. UE z 4.4.2011 Seria L 88, s. 5.
- [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] Wall S.: „CPR po roku stosowania”. Materiały Budowlane. 2014, Część 1 nr 8, s. 42 – 43, Część 2 nr 9, s. 62 – 64.
- [5] Komunikat Komisji w ramach wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG (OJEU 2015/C 226/04).
- [6] Panek A.: Wykorzystanie Wytocznych do Europejskich Aprobatach Technicznych jako Europejskich Dokumentów Oceny wg rozporządzenia nr 305/2011. Materiały Budowlane, 2013, nr 6, str. 104 – 105.
- [7] Tworek J., Wall S.: Funkcjonowanie rozporządzenia CPR z perspektywy jednostki oceny technicznej i jednostki notyfikowanej. Materiały Budowlane, 2015, nr 8, s. 60 ÷ 62, DOI: 10.15199/33.2015.08.15.
- [8] Szewczak E.: Zapewnienie kompleksowej usługi badawczej uczestnikom rynku wyrobów budowlanych przez Zespół Laboratoriów Badawczych ITB, Materiały Budowlane, 2015, nr 11 str. 15 ÷ 17, DOI: 10.15199/33.2015.11.03.

Przyjęto do druku: 29.09.2015 r.