



mgr inż. Jadwiga Tworek*

Wpływ dyrektywy dotyczącej wyrobów budowlanych na funkcjonowanie wspólnego rynku i konkurencyjność budownictwa

14 grudnia 2006 r. odbyło się w Brukseli spotkanie poświęcone ocenie funkcjonowania wspólnego rynku i wpływu dyrektywy dotyczącej wyrobów budowlanych na funkcjonowanie budownictwa, zorganizowane przez Komisję Europejską. Wzięło w nim udział ok. 80 osób, reprezentujących władze państw członkowskich, odpowiedzialne za budownictwo, europejskie organizacje przemysłu wyrobów budowlanych oraz organizacje zawodowe projektantów i wykonawców budowlanych. Stronę polską reprezentowali przedstawiciele desygnowani przez Ministerstwo Budownictwa: **mgr inż. Marek Kaproń** – Zastępca Dyrektora Instytutu Techniki Budowlanej, **mgr inż. Piotr Kluczyński** – Dyrektor Departamentu Wyrobów Budowlanych w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego, **dr inż. Andrzej Pogorzelski** – Naczelnik Wydziału w Ministerstwie Budownictwa, **mgr inż. Jadwiga Tworek** – Kierownik Zespołu ds. Współpracy z Unią Europejską – Instytut Techniki Budowlanej, a także przedstawiciele krajowego przemysłu wyrobów budowlanych: **dr inż. Ryszard Kowalski** – Przewodniczący Związku Pracodawców Producentów Materiałów dla Budownictwa i **dr inż. Dariusz Łazęcki** – firma maxit.

Zakres raportu dotyczącego Dyrektywy 89/106/EEC

Przedmiotem dyskusji był raport przygotowany przez firmę PRC Bouwcentrum, składający się z następujących części:

1. „Study to evaluate the internal market and competitiveness effects of Council Directive 89/106/EEC (Construction Products Directive – CPD)” Final Report (Studium oceny wpływu dyrektywy dotyczącej wyrobów budowlanych na rynek wewnętrzny i konkurencyjność. Sprawozdanie końcowe);

2. Annexes to Report (Załączniki do sprawozdania):

- Annex 1. Definitions, glossary and references (Definicje, słownik i powołania);
- Annex 2. Work Programme and interviews carried out (Program prac i przeprowadzone wywiady);
- Annex 3. Case study questionnaires (Kwestionariusze analiz wybranych przypadków);
- Annex 4. Why trade doesn't matter: a simple model of territorial competition (Dlaczego rynek nie ma znaczenia: prosty model konkurencji terytorialnej);
- Annex 5. Summary of Eurostat statistics: output and trade trends (Podsumowanie danych statystycznych Eurostatu: produkcja i tendencje rynku);
- Annex 6. Data on price dispersion (Dane na temat zróżnicowania cen);
- Annex 7. Identification of key issues (Identyfikacja podstawowych problemów);

– Annex 8. Description of a few national systems of acceptance and approval of construction products and related marks in Europe. (Opis kilku krajowych systemów akceptacji i zatwierdzania wyrobów budowlanych i związane z tym oznakowanie w Europie);

3. Final Report Summary (Sprawozdanie końcowe – Podsumowanie).

Raport zawiera 277 stron opracowania o różnym stopniu szczegółowości i dokładności, stawiającego wysokie wymagania czytającemu, ponieważ stosowana przez autorów angielska terminologia tylko w części odpowiada specyficznym, lecz ogólnie już zaakceptowanym terminom wywodzącym się z dyrektywy.

Warsztaty Komisji Europejskiej prowadził przewodniczący sekcji budownictwa Dyrekcji ds. Przedsiębiorstw Komisji Europejskiej **Reinhard Klein**, który omówił przesłanki dotyczące podjęcia działań związanych z nowelizacją Dyrektywy 89/106/EEG. Postanowienia dyrektywy ustanowionej i ogłoszonej pod koniec 1988 r. okazały się trudne do przełożenia na język zharmonizowanych specyfikacji technicznych. Świadczy o tym fakt, że znaczna liczba norm zharmonizowanych wymagała 17 lat pracy: najpierw nad dokumentami interpretacyjnymi, następnie mandatami dla CEN i opracowaniem wspólnych europejskich metod badań i klasyfikacji, by opracować normy przedmiotowe wyrobów, umożliwiające producentom dokonanie oceny zgodności i oznakowanie CE. Zdaniem Reinharda Kleina dyrektywa nie przyczyniła się do zbliżenia przepisów państw członkowskich, dotyczących głównie obiektów budowlanych. Wynika to z nakazowo-opisowego sposobu formułowania przepisów w wielu państwach członkowskich i nie sprzyja upowszechnieniu dostępnych norm zharmonizowanych.

Reinhard Klein stwierdził, że już na początku lat dziewięćdziesiątych, podczas przeglądu i oceny przepisów wspólnotowych w ramach programu SLIM, pojawiły się sygnały o potrzebie uproszczenia Dyrektywy 89/106/EEG. Komisja Europejska zleciła opracowanie raportu, który jest przedmiotem dyskusji. Jednocześnie przeprowadziła ankietę internetową wśród uczestników rynku wyrobów budowlanych oraz zleciła ocenę przydatności różnych środków prawnych możliwych do stosowania przy nowelizacji postanowień dyrektywy, która ma się zakończyć w połowie 2007 r. Prace prowadzone są pod nadzorem specjalnego Komitetu Sterującego, złożonego z przedstawicieli tych Dyrekcji Generalnych Komisji Europejskiej, których działania mają wpływ na regulacje wspólnotowe w obszarze wyrobów budowlanych. Rozwiązania zaproponowane jako najszybsze narzędzia prawne powinny umożliwić opracowanie nowelizacji dyrektywy do końca przyszłego roku. Projekt Komisji będzie wymagał przedłożenia do dyskusji i prac legislacyjnych na forum Parlamentu Europejskiego i Rady.

* Instytut Techniki Budowlanej



Ocena raportu i propozycje rozwiązania istniejących problemów

Sprawozdania z prac PRC Bouwcentrum przedstawiono w formie prezentacji multimedialnej najważniejszych wniosków z prowadzonych wywiadów, ankiet i analiz. Ze względu na wiele kontrowersyjnych stwierdzeń zawartych w opracowaniu, większość pytań w części dyskusyjnej dotyczyła źródeł informacji i przesłanek, na podstawie których sformułowano wnioski.

Uczestniczący w obradach przedstawiciele przemysłu, firm i organizacji nie potwierdzili reprezentatywności uzyskanych danych i zakwestionowali szacunki kosztów systemu przedstawione w pracy. Nie potwierdzono także wyników krytycznej oceny PRC dotyczącej oznakowania CE na podstawie europejskich aprobat technicznych. Podkreślono, że pięć omówionych przypadków to raczej wyjątki na tle ponad sześciuset wydanych do tej pory dokumentów ETA. Przedstawiciele administracji państw członkowskich podkreślali, że raport oceniający efektywność dyrektywy uwzględnia jedynie koszty ponoszone przez producentów wyrobów budowlanych, a pomija koszty odbiorców wyrobów, koszty infrastruktury, administracyjne czy nadzoru nad rynkiem.

Kolejna część obrad poświęcona była prezentacji wniosków oraz propozycji rozwiązania niektórych problemów zawartych w studium efektywności Dyrektywy 89/106/EWG, wykonanym na zlecenie Komisji Europejskiej przez firmę PRC Bouwcentrum. Podzielono je na dwie części.

1. Osiągnięcia systemu w skali europejskiej:

- opracowanie ok. 500 norm zharmonizowanych przez ekspertów technicznych pracujących w 70 Komitetach Technicznych CEN; przygotowanie ok. 1500 norm pomocniczych, opracowanie 58 części Eurokodów oraz 25 dokumentów Wytucznych do Europejskich Aprobát Technicznych EOTA;
- opracowanie wspólnych europejskich metod badań wyrobów i europejskich systemów ich klasyfikacji;
- ogólna akceptacja systemu wprowadzonego przez Dyrektywę 89/106/EWG;
- stworzenie infrastruktury jednostek notyfikowanych do wykonywania określonych zadań w ramach dyrektywy: Grupa Jednostek Notyfikowanych (GNB), Europejska Organizacja ds. Aprobát Technicznych (EOTA) oraz Grupa Współpracy Administracji Państwowych ds. nadzoru nad rynkiem (AdCo);
- wpływ systemu wprowadzonego przez dyrektywę na resztę świata; korzystanie z europejskich specyfikacji technicznych w USA, na Bliskim Wschodzie, w Chinach itp.; posługiwanie się oznakowaniem CE przez producentów na całym świecie;
- zapewnienie lepszej, pełniejszej i bardziej przejrzystej informacji o wyrobach.

2. Stwierdzone problemy i propozycje ich rozwiązania (tabela).

Podczas wymiany opinii dotyczących opracowania oraz trafności postawionych w nim wniosków jako pierwszy głos zabrał **Vicente Leoz**, odpowiadający z ramienia Komisji Europejskiej za prace nad nowelizacją dyrektywy. Krytycznie ocenił on przyjętą metodykę modelowania zjawisk oraz przyjętą terminologię. Podkreślił, że czytelnik studium może mieć wiele problemów ze znalezieniem istotnych przesłanek do postawionych wniosków. Przykładem może być nietrafność analizy przypadku wyrobów do izolacji cieplnej, których producenci stanowią znaczną grupę beneficjentów oznakowania

Problemy i propozycje ich rozwiązania zawarte w studium efektywności Dyrektywy 89/106/EWG

Problemy	Propozycje ich rozwiązania
Problemy ekonomiczne i organizacyjne sektora MSP z wdrożeniem systemu; koszty oznakowania CE i formalizacja procedur administracyjnych związanych z wprowadzaniem wyrobów na rynek;	Specjalne rozwiązania dla MSP w specyfikacjach technicznych, wybór systemu atestacji zgodności; dobrowolne oznakowanie CE
Bariery czasowe i kosztowe niesprzyjające wprowadzaniu wyrobów innowacyjnych	Prostsze i szybsze procedury uzyskiwania europejskich aprobat technicznych; dobrowolne oznakowanie CE
Słaba znajomość wspólnego europejskiego języka specyfikacji technicznych przez odbiorców wyrobów; potrzeba dokumentów aplikacyjnych	Działania szkoleniowe i promocyjne; wdrożenie Eurokodów jako wspólnych, wzajemnie akceptowanych rozwiązań; zbliżenie przepisów państw członkowskich
Inne znaczenie oznakowania CE niż w przypadku dyrektyw nowego podejścia; odrębne zasady oznakowania na podstawie norm i na podstawie ETA	Wprowadzenie odmiann oznakowań: CE _{NA} , CE _{CPD} , CE _{ETA}
Różny sposób wdrożenia dyrektywy w państwach członkowskich	Wybór właściwych instrumentów prawnych; programy wspierające wdrażanie
Różny sposób traktowania wyrobów wbudowywanych w obiekty	Potrzeba uzupełnienia programu opracowywania europejskich specyfikacji technicznych

CE. Stanowisko **Vicente Leoz** w wielu przypadkach potwierdził **Pascal Bar**, przedstawiciel Europejskiego Stowarzyszenia Producentów Wyrobów dla Budownictwa – CEPMC.

Przewodniczący obradom **Reinhard Klein** stwierdził, że rolą Komisji nie jest obrona treści raportu. Zostaną podjęte odrębne działania zmierzające do wprowadzenia przez autorów uściśleń i poprawek. Zdaniem Kleina najbardziej dyskusyjne było stwierdzenie, że obowiązkowe oznakowanie CE będzie mogło prowadzić do budowania barier w przypadku wyrobów z tych państw, które dotychczas nie wprowadziły obowiązkowego oznakowania CE. Z dużym naciskiem podkreślono, że nie może tu być mowy o żadnych „barierach”, bo celem dyrektywy jest skonkretyzowanie zasady i warunków wzajemnego uznawania.

Zdaniem przedstawiciela przemysłu tworzyw sztucznych należy zapewnić swobodny przepływ wyrobów budowlanych na podstawie oznakowania CE, stosowanego analogicznie jak w przypadku innych dyrektyw nowego podejścia, np. dyrektywy dotyczącej zabawek czy zbiorników ciśnieniowych. Warunkiem sprawnego funkcjonowania takiego systemu jest sformułowanie wymagań podstawowych w odniesieniu do wyrobów, a nie obiektów budowlanych. Oceniono, że jest to trudne, zważywszy na różnorodność wyrobów budowlanych i fakt, że zakres Dyrektywy 89/106/EWG można porównać do kilkudziesięciu dyrektyw nowego podejścia, obejmujących zwykle jedną grupę wyrobów o zbliżonych wymaganiach.

Przedstawiciel Austrii **Joseph Karner** stwierdził, że trudno znaleźć w studium na temat efektywności dyrektywy związku przyczynowo-skutkowe, a niektóre dane przedstawione przez autorów raportu prowadzą do wniosku, że bez większej szkody można wycofać tę dyrektywę. Spodziewano się raczej analizy poszczególnych regulacji dyrektywy z punktu widzenia obecnych doświadczeń – co działa, co nie funkcjonuje, ja-



kie wyjątkowe sytuacje wymagają specjalnego traktowania. Joseph Karner jako reprezentant administracji rządowej odpowiedzialnej za kształtowanie przepisów budowlanych wyraził pogląd, że projektowane zmiany są zbyt wczesne.

Jadwiga Tworek przypomniała, że podobny był postulat przemysłu, sformułowany w podsumowaniu obrad z regionalnej konferencji w sprawie zmian w dyrektywie dotyczącej wyrobów budowlanych, organizowanej przez CEPMC z udziałem Komisji. Przedstawiciele organizacji i stowarzyszeń producentów wyrobów budowlanych byli zdania, że skoro od ustanowienia dyrektywy do opracowania znacznej liczby zharmonizowanych specyfikacji technicznych potrzeba było 17 lat, to należałoby dać przemysłowi kilka lat na adaptację tego systemu, po których można byłoby formułować jednoznaczne wnioski dotyczące kierunku zmian. Zdaniem Jadwigi Tworek w raporcie słusznie mówi się o niewielkim stopniu znajomości regulacji dyrektywy przez uczestników rynku, podkreślając potrzebę działań informacyjnych, szkoleniowych, promocyjnych. Jest to jeden z powodów, dla których potrzebne są też „dokumenty aplikacyjne”, stanowiące brakuje ogniw pomiędzy europejskim językiem nowych klas i poziomów wymagań w zharmonizowanych specyfikacjach technicznych a różnorodnymi sposobami formułowania krajowych przepisów budowlanych. Dokumenty aplikacyjne stanowią zatem pomoc w prawidłowym stosowaniu wyrobów z oznakowaniem CE, a nie przeszkodę w swobodnej wymianie handlowej.

Przedstawiciel Francji zdecydowanie stwierdził, że przed wprowadzaniem jakichkolwiek zmian należałoby doprowadzić do końca program oznakowania CE wyrobów budowlanych, natomiast przedstawiciel Zjednoczonego Królestwa – że dobrowolność oznakowania CE potwierdziłaby prawidłowość założeń wdrożenia dyrektywy w Anglii, gdzie oznakowanie jest możliwe, ale nie jest obowiązkowe. Zdaniem **Tariq Nawaza** dokumenty aplikacyjne zachowają w każdym warunkach swoją wartość dla odbiorców wyrobów budowlanych. Zdecydowanie poparł on zawarty w raporcie postulat utworzenia europejskiej bazy danych o krajowych przepisach budowlanych.

Przedstawiciel stowarzyszenia producentów wyrobów z Finlandii zwrócił uwagę, że ewentualne „dobrowolne” oznakowanie CE w praktyce stanie się obligatoryjne w takich państwach, jak Niemcy czy Finlandia, gdzie przepisy są bardzo drobiazgowo. W sprawie dokumentów aplikacyjnych podkreślił, że nie może być jednolitych „europejskich” dokumentów dotyczących warunków stosowania wyrobów, natomiast wskazany byłby jeden europejski model opracowywania tych dokumentów.

Karl Heinz Zachmann, reprezentujący Europejską Radę Inżynierów Budowlanych, popierający tworzenie dokumentów aplikacyjnych, stwierdził, że potrzebny jest europejski język wymagań oparty na zharmonizowanych specyfikacjach. Dodał, że opcjonalne oznakowanie CE nie do końca może być dobrowolne, gdyż producent zawsze musi udokumentować deklarowane właściwości wyrobów.

Hans Joachim Seyfert z Niemiec podkreślił, że trzeba pamiętać o specyfice wyrobów budowlanych, które są bardzo szczególne, ponieważ nie są wyrobami konsumpcyjnymi. Decyzja, czy informacja o wyrobach powinna być wyrażona w języku „wspólnotowym” czy krajowym, to indywidualna sprawa poszczególnych państw członkowskich. Zdaniem Seyferta status dokumentu aplikacyjnego w danym państwie członkowskim ma znaczenie drugorzędne, ponieważ podsta-

wowym kryterium będzie to, czy wykonawcy robót budowlanych będą chcieli posługiwać się takimi dokumentami.

W odniesieniu do raportu sporządzonego przez PRC Bouwcentrum Niemcy wyraziły bardzo krytyczną opinię pisemną. Podkreślono, że w studium nie uwzględniono specyfiki dyrektywy dotyczącej wyrobów budowlanych, a wnioski płynące z mało reprezentatywnych badań są subiektywne. Seyfert dodał, że autorzy raportu nie prowadzili systematycznych konsultacji z przedstawicielami państw członkowskich, które mogłyby przyczynić się do wyjaśnienia wielu problemów.

Podsumowanie dyskusji

Podsumowując dyskusję, Reinhard Klein stwierdził, że przyczyniła się ona do wyjaśnienia roli krajowych przepisów i wielu wątpliwości. Komisja nie może jednak przedłużyć kontraktu z PRC Bouwcentrum. Ostateczna wersja raportu musi powstać do końca stycznia 2007 r. i powinien on uwzględniać wiele wniosków sformułowanych podczas dyskusji. Zdaniem Reinharda Kleina nie wszyscy w Europie są zainteresowani wspólnym rynkiem i wzrostem konkurencyjności rynku wyrobów budowlanych. W dyskusji uwidoczniły się różnice w tradycji i filozofii ustanawiania prawa w poszczególnych państwach członkowskich. Prawdziwe problemy dotyczą stosowania wyrobów. Wyzwaniem dla Komisji jest w tej sytuacji zagwarantowanie możliwości stosowania wyrobów w wyniku użycia odpowiednich narzędzi prawnych i nowych sformułowań w projektowanej nowelizacji dyrektywy. Reinhard Klein podkreślił, że wzajemne zrozumienie to najbardziej pożądanym skutkiem regulacji Unii Europejskiej.

Zdaniem przewodniczącego na zainteresowanie Komisji zasługują też ogólne wnioski przedstawione w raporcie, do których należą:

- potrzeba zaplanowania programów szkoleniowych i informacyjnych, adresowanych do wszystkich uczestników rynku budowlanego, koordynowanych i finansowanych przez Komisję Europejską;
- celowość opracowania łatwo dostępnych europejskich baz danych:
 - wyrobów budowlanych z oznakowaniem CE,
 - ważnych Europejskich Aprobatach Technicznych,
 - przedstawiających przepisy budowlane państw członkowskich,
 - dających dostęp do wytycznych wykonania określonych robót budowlanych, przepisów lokalnych, norm wykonawczych i innych podobnych zaleceń niemających statusu przepisów, ale szeroko stosowanych w praktyce poszczególnych państw członkowskich;
- uzupełnienie Eurokodów konstrukcyjnych o zestaw podobnych norm europejskich ustalających zasady oceny efektywności energetycznej przy projektowaniu budynków;
- konieczność pilnego dofinansowania badań w obszarze budownictwa, które nie pojawiły się dotychczas jako priorytet w żadnym programie ramowym UE;
- potrzeba odpowiedniego wsparcia finansowego CEN, EOTA i GNB oraz systemu akredytacji europejskiej, zapewniającego możliwość rozwoju tych instytucji i ich pracy nie tylko na rzecz lobby przemysłowego, lecz również w interesie użytkowników wyrobów, inwestorów i właścicieli budynków, innych uczestników rynku, z właściwym uwzględnieniem sektora małych i średnich przedsiębiorstw.