

Bruksela, dnia 24.10.2019 r.
COM(2019) 800 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie wyników oceny odpowiedniości zadań określonych w art. 31 ust. 4, które są finansowane ze środków unijnych zgodnie z art. 34 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG

1. Wprowadzenie

Rozporządzenie w sprawie wyrobów budowlanych¹ (CPR) reguluje rynek wewnętrzny wyrobów budowlanych. Jego celem jest zapewnienie swobodnego przepływu przedmiotowych wyrobów w rozumieniu art. 8 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wyrobów budowlanych. CPR jest w pełni stosowane od lipca 2013 r.

Niniejsze sprawozdanie zawiera analizę sposobu wykonywania przez Europejską Organizację Aprobata Technicznych (EOTA) zadań, na które otrzymała ona dotacje UE. Wiąże się to z oceną odpowiedniości, skuteczności, wydajności, spójności i europejskiej wartości dodanej w odniesieniu do tych zadań.

W art. 34 ust. 2 CPR nałożono na Komisję Europejską wymóg oceny odpowiedniości tych określonych w art. 31 ust. 4 zadań, które są finansowane ze środków unijnych, w świetle wymogów wynikających z polityk i prawodawstwa Unii oraz poinformowania Parlamentu Europejskiego i Rady o wynikach tej oceny. Są to zadania powierzone EOTA, która jest organizacją jednostek ds. oceny technicznej (JOT).

Dowody do celów niniejszego sprawozdania pochodzą z dwóch głównych źródeł:

- 1) informacji przekazanych przez EOTA, oraz
- 2) badania zewnętrznego pod tytułem „Supporting study for the evaluation of the relevance of EOTA tasks” [„Badanie pomocnicze na potrzeby oceny odpowiedniości zadań EOTA”] (badanie) ukończonego w grudniu 2016 r.²

Informacje pochodzące od EOTA przekazano na początku 2019 r. i zawierały one dane ilościowe i statystyczne za lata 2014–2018.

Badanie obejmowało okres między kwietniem 2011 r. a końcem roku 2015. Poddano w nim analizie dostępne informacje, jak też dodatkowe dane przekazane przez główne podmioty i zainteresowane strony zaangażowane w system ustanowiony w CPR³. W badaniu stwierdzono szereg wyzwań, a mianowicie: (i) względnie krótki okres stosowania CPR (poświęconego głównie wymaganemu procesowi przejścia dla głównych zainteresowanych stron); (ii) ograniczoną spójność i porównywalność danych; oraz (iii) ograniczoną reprezentatywność konsultacji z zainteresowanymi stronami (wynikającą z nierównomiernego uczestnictwa). Uwzględniając te potencjalne słabości, badanie umożliwiło ocenę wstępną.

2. Ogólny zarys sytuacji

2.1. Rola EOTA

EOTA jest organizacją zajmującą się oceną techniczną, utworzoną przez jednostki ds. oceny technicznej (JOT) zgodnie z art. 31 ust. 1 CPR.

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

² Badanie przeprowadzone przez BRE, ECORYS i Vito jest dostępne na stronie internetowej:

<https://bookshop.europa.eu/en/supporting-study-for-the-evaluation-of-the-relevance-of-eota-tasks-pbET0115714/>

³ Wywiady z 11 przedstawicielami, 26 JOT i 45 przedsiębiorstwami (w tym 29 małymi i średnimi przedsiębiorstwami) i warsztaty poświęcone walidacji z producentami, stowarzyszeniami producentów, JOT, państwami członkowskimi i EOTA przeprowadzone w październiku 2016 r.

EOTA powierzono kluczową rolę w przejściu z wcześniejszego systemu zatwierdzania wyrobów na podstawie dyrektywy w sprawie wyrobów budowlanych (CPD)⁴ na nowy system oceny właściwości użytkowych na podstawie CPR.

EOTA oferuje producentom alternatywną ścieżkę uzyskania oznakowania CE dla wyrobów budowlanych nieobjętych lub nieobjętych w pełni zharmonizowanymi normami europejskimi opracowanymi przez Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN). Producenci mogą wnioskować o europejską ocenę techniczną dla tych wyrobów budowlanych, co będzie stanowiło podstawę wydania deklaracji właściwości użytkowych oraz umieszczenia oznakowania CE, jak określono w art. 21 ust. 1 CPR. Oczekiwano również, że dzięki tej ścieżce wprowadzenie innowacyjnych wyrobów na rynek będzie łatwiejsze i szybsze.

JOT przeprowadzają europejskie oceny techniczne na podstawie europejskich dokumentów oceny, które sporządza EOTA w zastosowaniu art. 19 CPR oraz zgodnie z procedurami określonymi w załączniku II do tego rozporządzenia.

2.2. Cele i zadania EOTA

Celem EOTA, jak określono w art. 31, jest koordynowanie działań JOT.

Art. 31 ust. 4 zawiera minimalny wykaz zadań, które musi realizować EOTA:

- a) *organizowanie koordynacji między JOT i, jeśli jest to konieczne, zapewnianie współpracy oraz konsultacji z innymi zainteresowanymi stronami;*
- b) *zapewnianie wymiany przykładów najlepszych praktyk pomiędzy JOT celem promowania większej wydajności i świadczenia lepszych usług na rzecz sektora;*
- c) *koordynowanie stosowania procedur określonych w art. 21 i w załączniku II oraz zapewnianie potrzebnego w tym celu wsparcia;*
- d) *opracowywanie i przyjmowanie europejskich dokumentów oceny;*
- e) *informowanie Komisji o wszelkich sprawach związanych z przygotowywaniem europejskich dokumentów oceny oraz o wszelkich kwestiach dotyczących interpretacji procedur określonych w art. 21 i w załączniku II oraz proponowanie Komisji usprawnień opartych na zdobytym doświadczeniu;*
- f) *przekazywanie Komisji i państwu członkowskiemu, które wyznaczyło JOT niewykonującą swych zadań zgodnie z procedurami określonymi w art. 21 i w załączniku II, wszelkich uwag dotyczących tej JOT; oraz*
- g) *zapewnianie, by przyjęte europejskie dokumenty oceny i odniesienia do europejskich ocen technicznych były publicznie dostępne.*

Podstawowymi zadaniami EOTA są zadania określone w lit. c) i d), ponieważ odnoszą się one bezpośrednio do opracowania europejskich dokumentów oceny. Zadania określone w lit. a) i b) można uznać za zadania pomocnicze, które mają znaczący wpływ na proces oraz jakość wyników. Wreszcie zadania określone w lit. e), f) i g) mogą być uznane za zadania w zakresie monitorowania.

⁴ Dyrektywa Rady 89/106/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do wyrobów budowlanych, Dz.U. L 40 z 11.2.1989, s. 12–26.

W odniesieniu do procedury opracowywania i przyjmowania europejskich dokumentów oceny (np. zadanie d) w art. 20 ust. 1 CPR określono następujące wymogi:

- a) *jest jasna dla zainteresowanego producenta;*
- b) *określa właściwe obowiązkowe terminy, by uniknąć nieuzasadnionych opóźnień;*
- c) *uwzględnia w sposób właściwy ochronę tajemnicy handlowej i poufności;*
- d) *umożliwia odpowiedni udział Komisji;*
- e) *jest opłacalna dla producenta; oraz*
- f) *zapewnia wystarczającą kolegialność i koordynację między JOT wyznaczonymi dla danego wyrobu.*

Przejrzystość, poufność, opłacalność oraz terminowość wymieniono również jako niezbędne w motywach 19 i 23 CPR i odzwierciedlono w procedurze ustanowionej w załączniku II, w którym dodatkowo określono udział Komisji.

2.3. Struktura EOTA

Jak określono w art. 31 ust. 2, cel EOTA jest przedmiotem interesu ogólnoeuropejskiego. Organizacja składa się z 49 JOT w 22 państwach członkowskich UE (wszystkich z wyjątkiem Bułgarii, Estonii, Grecji, Luksemburga, Łotwy i Malty), w dwóch państwach EOG i EFTA (Norwegii i Szwajcarii)⁵.

Członkowie EOTA to organy publiczne lub organizacje prywatne wyznaczone przez rządy państw uczestniczących. Niektóre państwa członkowskie wyznaczyły tylko jedną JOT, inne więcej niż jedną. W niektórych państwach członkowskich wyznaczona JOT jest odpowiedzialna za oceny techniczne i opracowanie europejskich dokumentów oceny we wszystkich grupach wyrobów, w innych państwach członkowskich wyznaczono JOT wyspecjalizowane w jednej grupie lub większej liczbie grup wyrobów określonych w art. 29 ust. 1 oraz w załączniku IV do CPR.

Zgodnie ze statutem EOTA w jej skład wchodzi:

- Komitet Wykonawczy (personel Sekretariatu oraz sześciu przedstawicieli JOT wyznaczonych przez Walne Zgromadzenie);
- Walne Zgromadzenie (obejmujące wszystkich członków EOTA oraz Komitet Wykonawczy); oraz
- Rada Techniczna.

Walne Zgromadzenie oraz Komitet Wykonawczy EOTA odpowiadają za opracowywanie polityki i strategii EOTA.

EOTA posiada także Sekretariat⁶ oraz Grupę Doradczą Zainteresowanych Stron⁷, w skład której wchodzi jeden przedstawiciel każdej kluczowej strony reprezentującej interesy sektora

⁵ Źródło: Baza danych NANDO na dzień 31.12.2018 r. Wykaz jest dostępny na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/index.cfm?fuseaction=directive.notifiedbody&dir_id=33

⁶ Sekretariat zatrudnia pracowników w wymiarze czterech pełnych etatów: sekretarza generalnego, kierownika projektu, asystenta technicznego oraz sekretarza.

⁷ Grupa Doradcza Zainteresowanych Stron spotyka się raz w roku, lub jeśli zajdzie taka konieczność, i przekazuje Komitetowi Wykonawczemu zalecenia w odniesieniu do następujących kwestii: roli EOTA w zakresie wdrażania CPR, procesów dotyczących europejskiego dokumentu oceny i europejskiej oceny technicznej, systemów i procedur jakości

budowlanego i Komitetu Wykonawczego EOTA. Grupę Doradczą Zainteresowanych Stron formuje i nadzoruje Komitet Wykonawczy EOTA, a na jej czele stoi prezes EOTA.

2.4. Proces opracowywania europejskich dokumentów oceny

2.4.1. Procedura określona w załączniku II do CPR

Producent wyrobu budowlanego nieobjętego lub nie w pełni objętego zharmonizowaną normą europejską może wnioskować o wydanie europejskiej oceny technicznej dla swoich wyrobów. W tym celu musi zwrócić się do JOT. JOT musi następnie określić, zgodnie z art. 21 ust. 1 CPR, czy dany wyrób jest już objęty, częściowo lub całkowicie, europejskim dokumentem oceny albo zharmonizowaną normą europejską oraz przekazać odpowiednią informację producentowi. Jeżeli istnieje europejski dokument oceny obejmujący wyrób, JOT wydaje opartą na nim europejską ocenę techniczną.

Jeżeli do wydania europejskiej oceny technicznej wymagany jest (nowy lub zmieniony) europejski dokument oceny, po otrzymaniu wniosku JOT (nazywana „odpowiedzialną JOT”) informuje EOTA, zawiera umowę z producentem i określa w ramach tej umowy program prac mających na celu sporządzenie europejskiego dokumentu oceny (pkt 2 załącznika II). Europejski dokument oceny obejmuje aspekty związane z właściwością użytkową zasadniczych charakterystyk, jakie chce zadeklarować producent.

Grupa robocza JOT we współpracy z producentem opracowuje nowy lub zmieniony europejski dokument oceny, który następnie przyjmuje EOTA. Grupa robocza prowadzona jest przez odpowiedzialną JOT i składa się z JOT, które wyraziły zainteresowanie uczestnictwem na zaproszenie EOTA⁸. Komisja Europejska informowana jest o opracowywaniu europejskiego dokumentu oceny, który należy ukończyć w ciągu 9 miesięcy od otrzymania wniosku w sprawie europejskiej oceny technicznej (pkt 3 i 4 załącznika II).

Po przekazaniu informacji producentowi i uwzględnieniu jego uwag (jeżeli takie przekazał) EOTA formalnie przyjmuje projekt europejskiego dokumentu oceny i przekazuje go Komisji. Komisja ma 15 dni roboczych na przekazanie swoich uwag. EOTA musi następnie wprowadzić odpowiednie zmiany w projekcie europejskiego dokumentu oceny i przesłać przyjęty końcowy europejski dokument oceny producentowi i Komisji (etap 7 z załącznika II). Na tym etapie można wydać europejską ocenę techniczną.

Po wydaniu pierwszej europejskiej oceny technicznej przez odpowiedzialną JOT na podstawie przyjętego końcowego europejskiego dokumentu oceny, dokument ten jest korygowany, jeżeli zajdzie taka konieczność, w oparciu o zdobyte doświadczenie. Dopiero wtedy EOTA przyjmuje końcowy europejski dokument oceny i wysyła jego kopię Komisji wraz z tłumaczeniem jego tytułu na wszystkie języki urzędowe UE w celu opublikowania odniesienia do niego w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (etap 8 z załącznika II).

mających na celu promowanie większej skuteczności i świadczenie lepszych usług na rzecz branży, informacji zwrotnych dotyczącej zadań wykonywanych przez JOT, uznawania międzynarodowego oraz uznawania przez zainteresowane strony, partnerstw z innymi organizacjami oraz doradztwa w zakresie kondycji prawnej i stabilności finansowej.

⁸ Są to „uczestniczące JOT”.

Wydawana jest pierwsza europejska ocena techniczna, a wyrób może otrzymać oznakowanie CE w oparciu o tę ocenę do czasu przywołania europejskiego dokumentu oceny w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

2.4.2. Wykorzystanie i przekształcenie dokumentów CPD

Przed wejściem w życie CPR europejskie aprobaty techniczne wydawano na podstawie CPD.

Zgodnie z CPD (art. 9) europejskie aprobaty techniczne opierały się albo na wytycznych do europejskich aprobat technicznych (ETAG) albo na „procedurach przyznawania aprobat za porozumieniem stron”⁹. Europejskie aprobaty techniczne były ważne maksymalnie przez 5 lat¹⁰, co oznaczało, że takie dokumenty nie mogą pozostać w mocy (jako podstawa dla sporządzania deklaracji właściwości użytkowych) po dniu 1 lipca 2018 r.

Jedynym sposobem przeniesienia procedur przyznawania aprobat za porozumieniem stron z CPD do CPR było opracowanie europejskich dokumentów oceny opartych na technicznej treści procedur przyznawania aprobat za porozumieniem stron, o ile były one aktualne. Europejskie aprobaty techniczne wydane na podstawie procedur przyznawania aprobat za porozumieniem stron należało zastąpić europejskimi ocenami technicznymi na podstawie europejskiego dokumentu oceny do dnia 30 czerwca 2018 r.

W przypadku europejskich dokumentów oceny art. 66 ust. 3 stanowi, że ETAG „mogą być stosowane jako” europejskie dokumenty oceny, jako podstawa do wydawania europejskich ocen technicznych na mocy CPR, o ile zawierają one wszystkie elementy konieczne dla europejskich dokumentów oceny zgodnie z art. 24 CPR oraz o ile ich treść techniczna nie przestanie obowiązywać w międzyczasie. Ze względu na opracowanie nowych metod i kryteriów oceny na podstawie CPR, ETAG stały się nieaktualne i stopniowo przekształcono je w europejskie dokumenty oceny. Obecnie, do czerwca 2019 r., przekształcono 12 ETAG (ze wszystkimi ich częściami) i opublikowano odniesienia do nich w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, a 14 ETAG jest przekształcanych.

2.5. Finansowanie EOTA

W CPR określono mechanizmy finansowania EOTA oraz jej zadania, które mają być finansowane.

Art. 20 ust. 2 stanowi, że „JOT wraz z organizacją JOT (tj. EOTA) ponoszą pełne koszty opracowania i przyjęcia europejskich dokumentów oceny”. Zgodnie z art. 31 ust. 5 „państwa członkowskie zapewniają udostępnianie przez JOT zasobów finansowych i ludzkich organizacji JOT”.

Uznając jednak rolę EOTA w zharmonizowanym systemie wyrobów budowlanych, w art. 31 ust. 2 określono, że EOTA „uznaje się za jednostkę dążącą do osiągnięcia celu będącego przedmiotem interesu ogólnoeuropejskiego w rozumieniu art. 162 rozporządzenia Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiającego szczegółowe zasady

⁹ Koncepcję procedur przyznawania aprobat za porozumieniem stron opracowano w ramach EOTA na podstawie CPD, aby zapewnić jasną podstawę dla wydawania europejskich aprobat technicznych w przypadkach określonych w art. 9 ust. 2 dyrektywy CPD, gdy nie jest to możliwe w oparciu o ETAG.

¹⁰ Zgodnie z art. 8 ust. 4 CDP.

wykonania rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich”.

Dlatego też „finansowanie unijne może zostać przyznane organizacji JOT w celu wykonywania zadań, o których mowa w art. 31 ust. 4” na podstawie przepisów określonych w art. 32, 33, 34 ust. 1 oraz 35 CPR.

W praktyce oznacza to, że finansowanie EOTA rozdziela się pomiędzy JOT i że jest ono wspierane przez Komisję Europejską oraz że producenci nie ponoszą żadnych kosztów związanych z opracowywaniem i przyjmowaniem europejskich dokumentów oceny. Producenci płacą jednak JOT za wydawanie europejskich ocen technicznych, a opłaty te różnią się w zależności od JOT.

Finansowanie europejskich dokumentów oceny jest udostępniane przez EOTA odpowiedzialnej JOT oraz uczestniczącym JOT.

3. Główne ustalenia

3.1. Wyniki działalności EOTA

3.1.1. Działania

Działania EOTA dzielą się na cztery pakiety prac.

Pakiet prac 1 – Sekretariat. Pakiet ten generuje najwyższe koszty w postaci wynagrodzenia pracowników. Sekretariat koordynuje procedury określone w art. 21 i w załączniku II do CPR oraz zapewnia niezbędne w tym celu wsparcie.

Pakiet prac 2 wiąże się z posiedzeniami organów i grup roboczych EOTA.

Pakiet prac 3 odnosi się do podstawowej działalności w zakresie opracowywania europejskich dokumentów oceny. W ciągu ostatnich 3 lat stanowił on 41 % osobodni.

Pakiet prac 4 odnosi się do usług wsparcia świadczonych przez specjalistów oraz innych rodzajów działań wspierających. Stanowi on niewielką część całkowitej liczby osobodni.

Wszystkie te działania są współfinansowane z dotacji UE dla EOTA.

Tabela 1 – Działania w ramach budżetu EOTA w podziale na pakiety prac, w osobodniach i jako odsetek (2013–2018):

Budżet w osobodniach*	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pakiet prac 1 – Sekretariat	602 – 85 %	687 – 49 %	693 – 61 %	770 – 41 %	1001 – 50 %	900 – 52 %
Pakiet prac 2 – Posiedzenia	51 – 7 %	89 – 6 %	160 – 14 %	153 – 8 %	197 – 10 %	242 – 14 %
Pakiet prac 3 – Oprac. europejskich dokumentów oceny	51 – 7 %	614 – 44 %	239 – 21 %	912 – 49 %	784 – 40 %	602 – 34 %

Pakiet prac 4 – Wsparcie	0 – 0 %	0 – 0 %	42 – 4 %	41 – 2 %	0 – 0 %	0 – 0 %
łącznie	705	1 391	1 134	1 876	1 982	1 744

Źródło: umowy o udzielenie dotacji w latach 2013–2018.

*osobodni dostosowane do ekwiwalentu 12 miesięcy w latach 2013 i 2014 w celu umożliwienia porównania z późniejszymi latami.

3.1.2. Rozwój europejskich dokumentów oceny

Na dzień 31 grudnia 2018 r. EOTA przyjęła 324 europejskie dokumenty oceny.

Do 217 z nich opublikowano odniesienia w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, a pozostałe 107 jest obecnie przetwarzanych w celu przywołania.

Z 217 europejskich dokumentów oceny, do których opublikowano odniesienie, 20 dotyczy zastępowanych europejskich dokumentów oceny (zastępują one europejskie dokumenty oceny, do których odniesienie opublikowano wcześniej). Zatem całkowita liczba netto europejskich dokumentów oceny znajdujących się w wykazie podczas ostatniego etapu publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* wyniosła w 2018 r. 197. W ciągu ostatnich 3 lat, w którym to okresie procedurę można uznać za całkowicie wdrożoną, średnio w ciągu roku w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* publikowano odniesienia do 61 europejskich dokumentów oceny.

Tabela 2 – Liczba przyjętych europejskich dokumentów oceny, do których opublikowano odniesienia, w podziale na lata (2013–2018):

Rok	Przyjęte europejskie dokumenty oceny	Europejskie dokumenty oceny odniesienia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*	Europejskie dokumenty oceny odniesienia opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej**
2014	24	0	0
2015	47	19	14
2016	107	65	53
2017	53	70	67
2018	93	63	63
łącznie	324	217	197
* w tym zastąpione europejskie dokumenty oceny ** z wyłączeniem zastąpionych europejskich dokumentów oceny			

Europejskie dokumenty oceny, do których opublikowano odniesienia, można podzielić na dwie kategorie: europejskie dokumenty oceny powstałe albo z przekształcenia dokumentów opartych na CPD (ETAG lub procedur przyznawania aprobat za porozumieniem stron¹¹), albo nowe europejskie dokumenty oceny. Większość europejskich dokumentów oceny, do których opublikowano odniesienia, oparta jest na dokumentach opracowanych w trakcie obowiązywania CPD (57 %).

Tabela 3 – Typologia europejskich dokumentów oceny, do których opublikowano odniesienia, w podziale na lata (2015–2018):

Rok	2015	2016	2017	2018	łącznie
Europejskie dokumenty oceny oparte na ETAG	0	3	10	3	16
Europejskie dokumenty oceny oparte na procedurach przyznawania aprobat za porozumieniem stron	18	34	32	24	108
Nowe europejskie dokumenty oceny	1	28	28	36	93
łącznie	19	65	70	63	217

Większość z 93 nowych europejskich dokumentów oceny nie jest związana z nowymi wyrobami wprowadzanymi do obrotu, ale z wyrobami objętymi, choć nie w pełni, obowiązującymi normami lub europejskim dokumentem oceny (nierzadko powstałymi z przekształcenia ETAG lub procedur przyznawania aprobat za porozumieniem stron). Te „nowe” europejskie dokumenty oceny zawierają tylko jedną dodatkową zasadniczą charakterystykę / dwie dodatkowe zasadnicze charakterystyki lub odnoszą się do nieco szerszego zakresu lub dodatkowych zamierzonych zastosowań¹² w porównaniu z wcześniejszymi zharmonizowanymi specyfikacjami technicznymi.

Wspomniane 107 przyjętych europejskich dokumentów oceny, do których jeszcze nie opublikowano odniesień, obejmuje:

- europejskie dokumenty oceny oczekujące na opracowywaną obecnie odpowiedź EOTA na uwagi Komisji¹³;
- europejskie dokumenty oceny po ostatecznym przyjęciu¹⁴ oczekujące na publikację odniesienia; oraz

¹¹ Procedury przyznawania aprobat za porozumieniem stron – koncepcja ta nie występowała w CPD, ale opracowano ją w ramach EOTA, aby zapewnić jasną podstawę dla wydania europejskich aprobat technicznych w przypadkach określonych w art. 9 ust. 2 CPD, gdy nie jest to możliwe w drodze zastosowania wytycznych do europejskich aprobat technicznych.

¹² Do tej sprawy odniesiono się szczególnie w ramach kwestii odpowiedniości (zob. sekcja 4.3).

¹³ Na etapie 7 lit c) lub 8 procedury określonej w załączniku II.

¹⁴ Na etapie 8, na którym często powstaje wrażenie, że nie uwzględniono uwag Komisji z etapu 7 lit. c) i że konieczna jest dodatkowa ocena.

- europejskie dokumenty oceny odrzucone przez Komisję ze względu na niezgodność z art. 19 ust. 1.

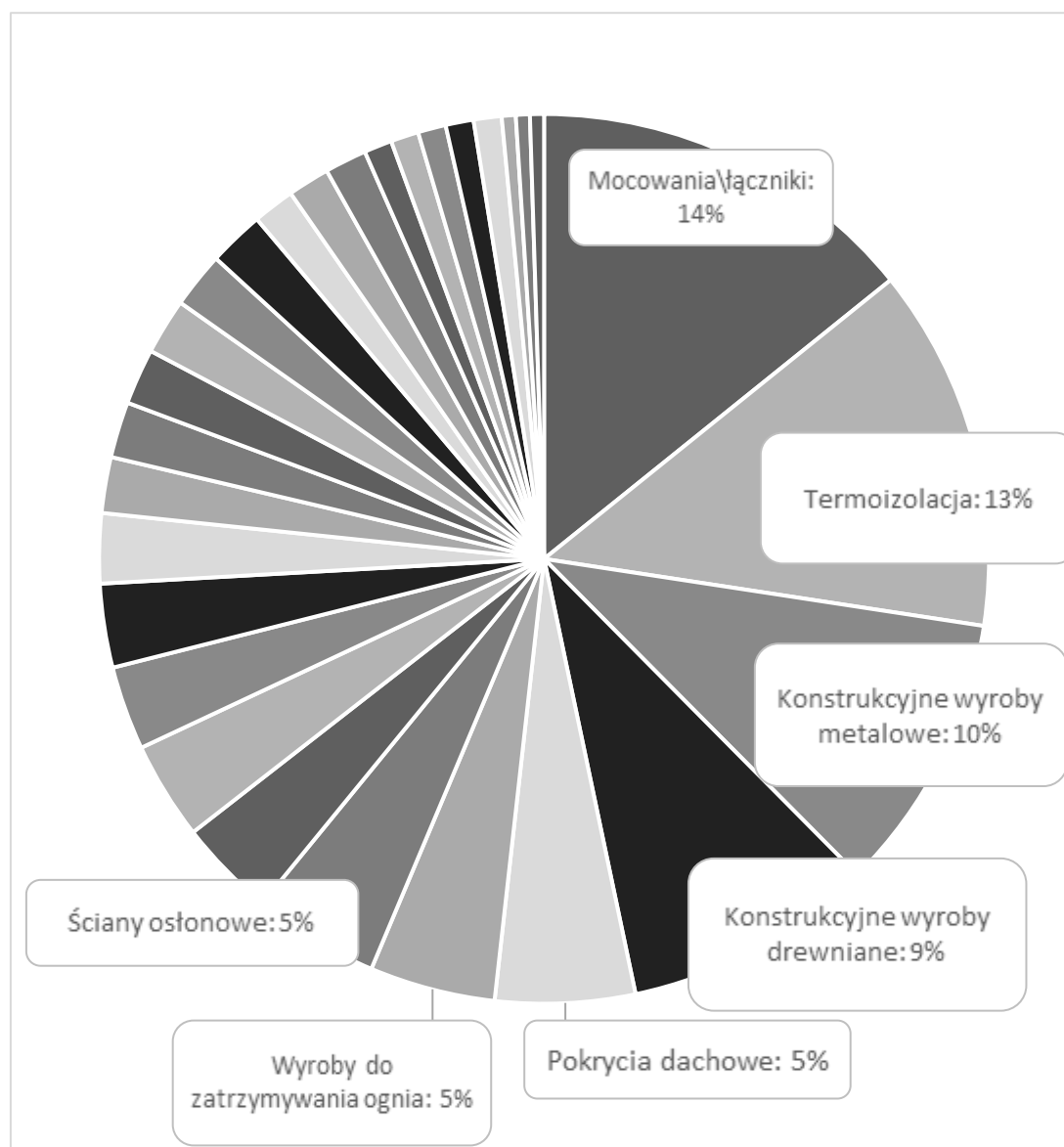
Dostosowanie dokumentu zgodnie z uwagami Komisji może zająć długi czas, więc na przetworzenie oczekuje wiele dokumentów. Europejskie dokumenty oceny przyjęte przez EOTA wymagają wciąż znaczącej liczby uwag technicznych i prawnych ze strony Komisji. Z tego względu wzrosła liczba przyjętych europejskich dokumentów oceny, do których nie opublikowano odniesień.

Europejskie dokumenty oceny w podziale na grupy wyrobów:

Europejskie dokumenty oceny, do których opublikowano odniesienia, nie obejmują wszystkich 36 grup wyrobów (do których należy 35 grup określonych w załączniku IV do CPR¹⁵ oraz jedna dodatkowa grupa „inne” wynikająca z art. 29 ust. 1), a jedynie 28 z nich.

¹⁵ Grupy wyrobów wymienione w wykazie w załączniku IV do CPR można znaleźć w załączniku.

Wykres 1 – Europejskie dokumenty oceny, do których opublikowano odniesienia, w podziale na główne grupy wyrobów (powyżej 5 % wszystkich europejskich dokumentów oceny):



Około połowę wszystkich europejskich dokumentów oceny, do których opublikowano odniesienia, opracowano tylko w czterech grupach wyrobów:

- 14,2 % w odniesieniu do mocowań/łączników (grupa 33);
- 13,2 % w odniesieniu do materiałów termoizolacyjnych (złożone zestawy/systemy izolacyjne) (grupa 4);
- 10,1 % w odniesieniu do konstrukcyjnych wyrobów metalowych i wyrobów pomocniczych (grupa 20); oraz
- 9,1 % w odniesieniu do konstrukcyjnych wyrobów/elementów drewnianych i wyrobów pomocniczych (grupa 13).

W odniesieniu do następujących grup nie opublikowano odniesienia do żadnych europejskich dokumentów oceny: 10 (stałe urządzenia gaśnicze); 11 (urządzenia sanitarne); 24 (kruszywa); 25 (kleje budowlane); 27 (urządzenia do ogrzewania pomieszczeń); 30 (wyroby ze szkła

płaskiego, profilowanego i bloków szklanych); oraz 31 (kable zasilania, sterujące i komunikacyjne).

Europejskie dokumenty oceny w podziale na JOT:

Dwadzieścia dziewięć z 49 JOT opracowało europejskie dokumenty oceny jako „odpowiedzialna JOT”. 20 JOT nie opracowało żadnych europejskich dokumentów oceny, a 23 nie opracowały żadnych europejskich dokumentów oceny, do których odniesienia opublikowano by w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Bardzo niewielka liczba JOT opracowuje europejskie dokumenty oceny. Jak przedstawiono w poniższej tabeli, dwie JOT opracowały około 50 % całkowitej liczby europejskich dokumentów oceny, do których opublikowano odniesienia. Są to DIBt¹⁶ (Niemcy), który opracował 38 % wszystkich europejskich dokumentów oceny, do których opublikowano odniesienia, i OIB¹⁷ (Austria), który opracował 13 % z nich.

Tabela 4 – Liczba przyjętych europejskich dokumentów technicznych, do których opublikowano odniesienia, w podziale na odpowiedzialne JOT, w latach 2013–2018 (z wyłączeniem JOT, które nie opracowały żadnego europejskiego dokumentu oceny):

Odpowiedzialna JOT	Państwo	Przyjęte europejskie dokumenty oceny	Europejskie dokumenty oceny, do których opublikowano odniesienia	Odsetek europejskich dokumentów oceny, do których opublikowano odniesienia
DIBt	Niemcy	107	83	38,2 %
OIB	Austria	46	28	12,9 %
ETA-DK	Dania	34	18	8,3 %
TSUS	Słowacja	12	11	5,1 %
TZUS	Republika Czeska	13	10	4,6 %
ITeC	Hiszpania	14	10	4,6 %
Eurofins	Finlandia	10	8	3,7 %
RISE Certification	Szwecja	6	6	2,8 %
CSTB	Francja	10	5	2,3 %
BM Trada	Zjednoczone Królestwo	8	5	2,3 %
UBAtc	Belgia	13	4	1,8 %
BBA	Zjednoczone Królestwo	6	4	1,8 %
LNEC	Portugalia	4	4	1,8 %
ITC	Włochy	4	3	1,4 %

¹⁶ Deutsches Institut für Bautechnik.

¹⁷ Österreichisches Institut für Bautechnik.

ITB	Polska	8	2	1,4 %
KIWA	Niderlandy	7	2	1,4 %
ZAG	Słowenia	3	2	1,4 %
CEREMA	Francja	2	2	1,4 %
IETcc	Hiszpania	2	2	1,4 %
SINTEF	Norwegia	2	2	1,4 %
SKG-IKOB	Niderlandy	2	1	0,5 %
TECNALIA	Hiszpania	2	1	0,5 %
ICECON	Rumunia	1	1	0,5 %
ICIMB	Polska	1	1	0,5 %
ITECONS	Portugalia	1	1	0,5 %
STC	Włochy	1	1	0,5 %
FM App	Zjednoczone Królestwo	2	0	0,5 %
CPC	Turcja	2	0	0,5 %
IBDIM	Polska	1	0	0,5 %
łącznie		324	217	

Sześć JOT opracowało 74 % wszystkich europejskich dokumentów oceny, do których opublikowano odniesienia, podczas gdy 23 JOT opracowały pozostałe 26 %.

Dwadzieścia JOT (40 % wszystkich JOT) nie opracowało żadnego europejskiego dokumentu oceny.

3.1.3 Wydawanie europejskich ocen technicznych

Europejskie oceny techniczne wydaje się na wniosek producentów na podstawie europejskich dokumentów oceny.

W latach 2013–2018 JOT wydały 6 240 europejskich ocen technicznych. Z roku na rok liczba wydawanych europejskich ocen technicznych wzrasta.

Tabela 5 – liczba wydanych europejskich ocen technicznych w podziale na lata (2013–2018):

Rok	Wydane europejskie oceny techniczne
2013	23
2014	643
2015	926
2016	1 262
2017	1 576

2018	1 810
Total	6 240

Na podstawie CPR europejskie oceny techniczne zasadniczo opierają się na europejskich dokumentach oceny. Jak wyjaśniono w sekcji 2.4.2, aby zapewnić przejście od stosowania CPD do CPR, europejskie oceny techniczne wydaje się również na podstawie ETAG lub europejskich dokumentów oceny przekształcających europejskie aprobaty techniczne oraz na podstawie europejskich dokumentów oceny przekształcających procedury przyznawania aprobat za porozumieniem stron.

Tabela 6 – liczba europejskich ocen technicznych w podziale na podstawy wydania (2013–2018):

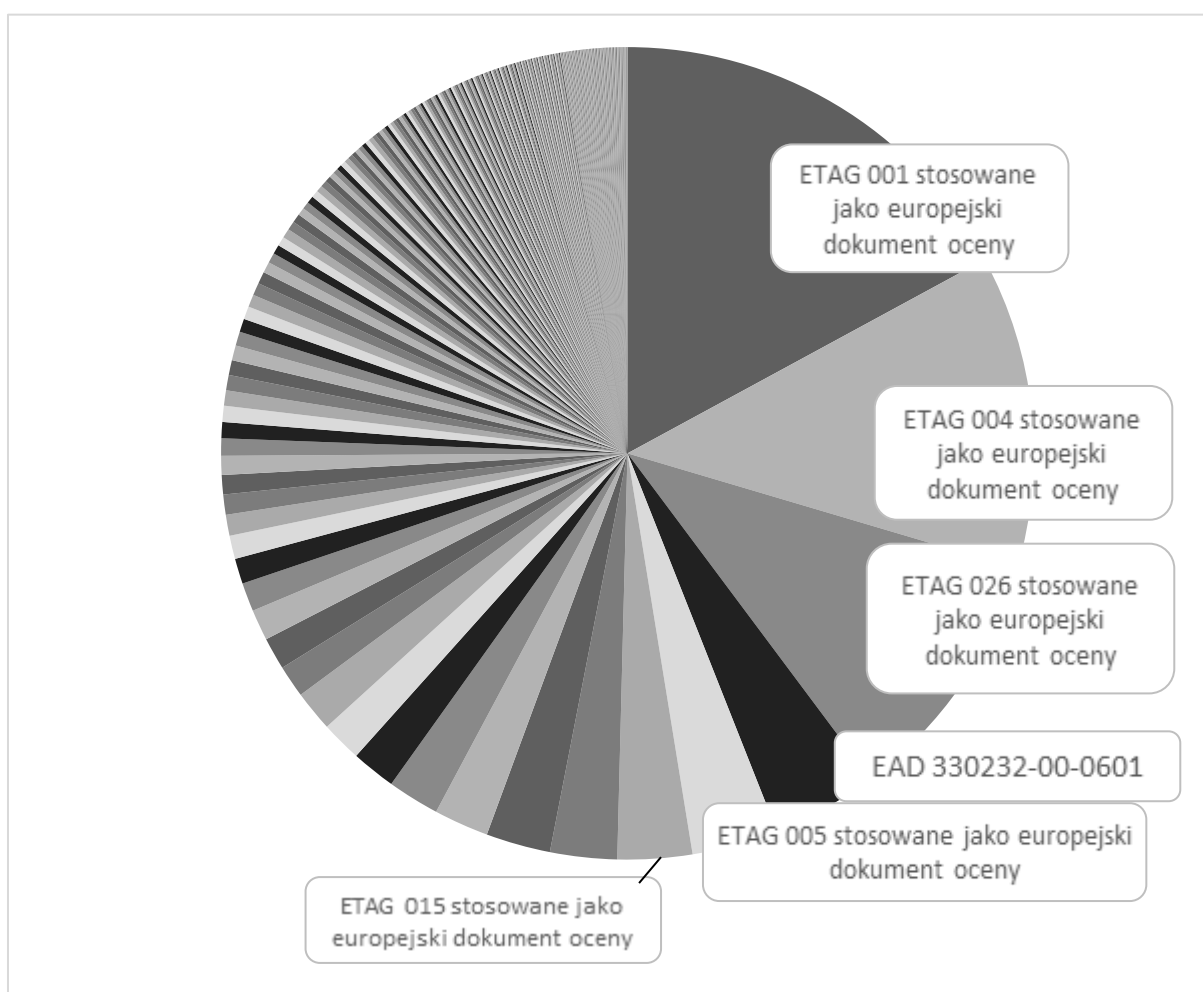
Europejskie oceny techniczne oparte na	Liczba wydanych europejskich ocen technicznych	Odsetek wydanych europejskich ocen technicznych
ETAG lub europejskich dokumentach oceny przekształcających wytyczne do europejskich aprobat technicznych	4 873	78 %
Europejskich dokumentach oceny przekształcających procedury przyznawania aprobat za porozumieniem stron	817	13 %
Nowych europejskich dokumentach oceny	550	9 %
Łącznie	6 240	100 %

Jak wskazano w powyższej tabeli, 91 % wydanych europejskich ocen technicznych było opartych na dokumentach, których treść pochodzi z okresu obowiązywania CPD, a zaledwie 9 % europejskich ocen technicznych opiera się na nowych europejskich dokumentach oceny. Jak wspomniano powyżej, znaczna większość europejskich ocen technicznych opartych na

nowych europejskich dokumentach oceny nie dotyczy wyrobów, które dopiero co pojawiły się na rynku, a raczej niewielkich odchyień od norm zharmonizowanych (lub innych europejskich dokumentów oceny).

Trzy dokumenty (ETAG 001 w sprawie kotew metalowych do betonu, ETAG 004 w sprawie złożonych systemów zewnętrznych izolacji cieplnej z wyprawą oraz ETAG 026 w sprawie wyrobów zatrzymujących ogień i wyrobów do uszczelnień ogniowych) stanowią podstawę co najmniej jednej trzeciej wszystkich europejskich ocen technicznych. W przypadku uwzględnienia europejskiego dokumentu oceny nr 330232 (który sam w sobie jest jednym z trzech europejskich dokumentów oceny przekształcających dokument ETAG 001), ETAG 005 w sprawie zestawów w postaci płynnej do impregnacji wodoodpornej dachów oraz ETAG 015 w sprawie trójwymiarowych płytek kolczastych, tych sześć dokumentów stanowi 50 % wydanych europejskich ocen technicznych.

Wykres 2 – Europejskie oceny techniczne w podziale na dokumenty podstawowe (2013–2018):



Uwzględniając szerokie rozpowszechnienie wyrobów objętych tymi sześcioma dokumentami oraz ich stabilność spowodowaną ciągłym stosowaniem tych dokumentów od lat 90. XX w., Komisja może zastosować art. 19 ust. 1 CPR, który umożliwia wykorzystanie europejskiego dokumentu oceny jako podstawy wniosków o normalizację.

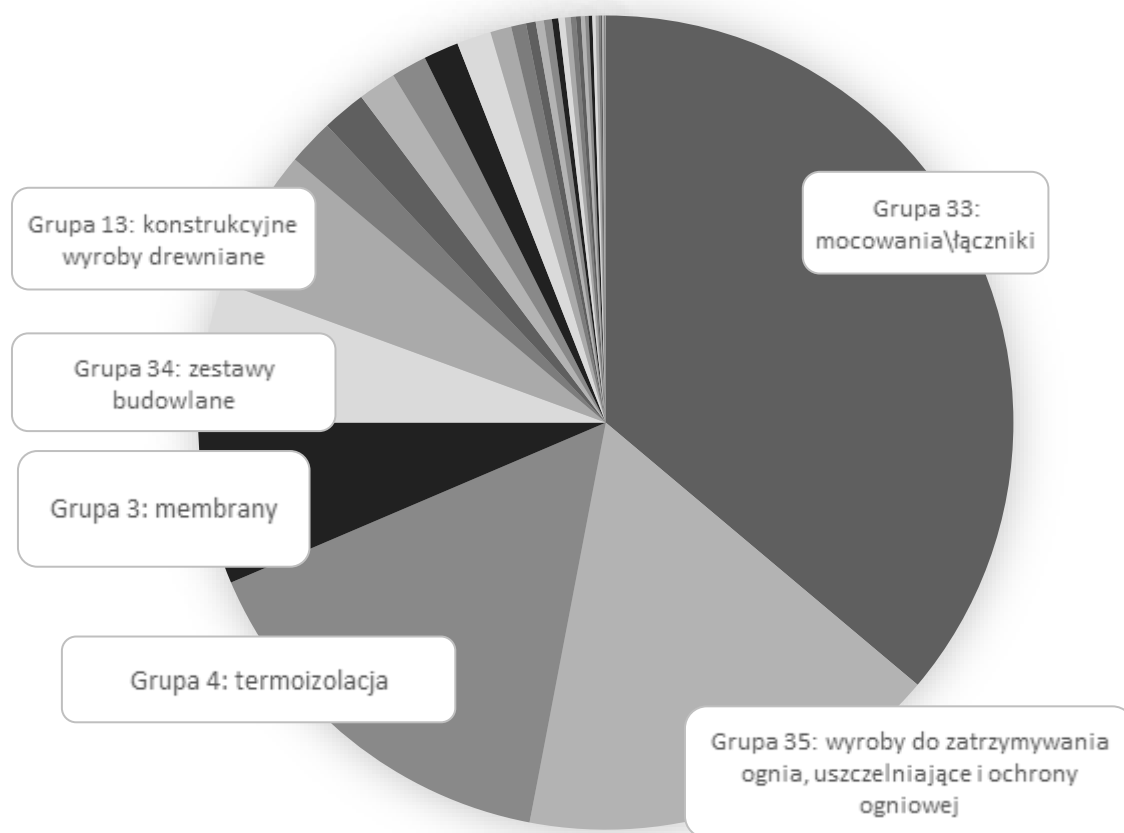
Europejskie oceny techniczne według grupy wyrobów:

Zainteresowanie producentów europejskimi ocenami technicznymi koncentruje się na niewielkiej liczbie grup wyrobów. Dwie trzecie z 6 240 europejskich ocen technicznych dotyczy tylko trzech grup wyrobów określonych w załączniku IV do CPR:

- grupy 33: mocowania/łączniki (36 %);
- grupy 35: wyroby do zatrzymywania ognia, uszczelniające i ochrony ogniowej; wyroby hamujące palność (17 %); oraz
- grupy 4: materiały termoizolacyjne; złożone zestawy/systemy izolacyjne (15 %).

Ponad 85 % wydanych europejskich ocen technicznych w tych trzech grupach wyrobów opiera się ponadto na ETAG lub europejskich dokumentach oceny przekształcających ETAG.

Wykres 3 – Europejskie oceny techniczne w podziale na grupy wyrobów (2013–2018):



Przy uwzględnieniu grupy 3 (membrany, w tym stosowane w postaci płynnej i zestawy), grupy 34 (zestawy budowlane, komponenty budowlane, prefabrykaty) i grupy 13 (konstrukcyjne wyroby/elementy drewniane i wyroby pomocnicze), sześć grup przedstawionych na powyższym wykresie odpowiada 86 % wydanych europejskich ocen technicznych. Dla porównania pozostałe 30 grup odpowiada tylko 14 %.

Mogłoby to wzmocnić argumenty przemawiające za ewentualnym zastosowaniem art. 19 ust. 4 CPR i przygotowaniem wniosku o normalizację.

W następujących grupach wyrobów nie została wydana żadna europejska ocena techniczna (w związku z czym w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* nie opublikowano odniesienia do żadnego europejskiego dokumentu oceny): grupa 11 (urządzenia sanitarne), grupa 24

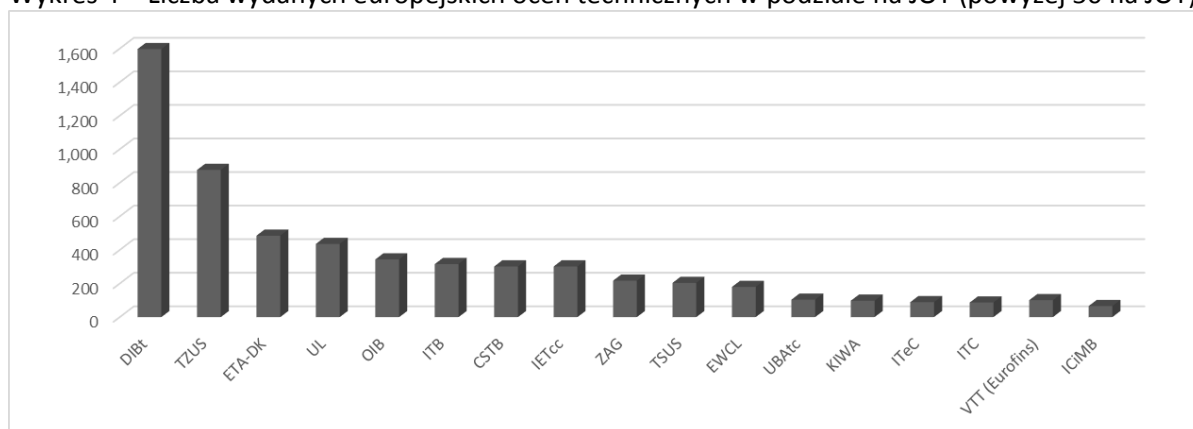
(kruszywa), grupa 27 (urządzenia do ogrzewania pomieszczeń) oraz grupa 31 (kable zasilania, sterujące i komunikacyjne).

Europejskie oceny techniczne w podziale na państwa:

Od 2013 r. JOT znajdujące się w Niemczech wydały 26 % europejskich ocen technicznych, JOT w Republice Czeskiej – 14 %, a JOT w Zjednoczonym Królestwie – 12 %. Te trzy państwa wydały połowę wszystkich europejskich ocen technicznych.

Jeżeli chodzi o Niemcy, jest to wynik działalności jedynej niemieckiej JOT (DIBt). W przypadku Republiki Czeskiej jest to przede wszystkim skutek działalności głównej JOT – TZUS¹⁸. Sytuacja przedstawia się inaczej w Zjednoczonym Królestwie, w którym wszystkie osiem JOT prowadzi działania.

Wykres 4 – Liczba wydanych europejskich ocen technicznych w podziale na JOT (powyżej 50 na JOT):

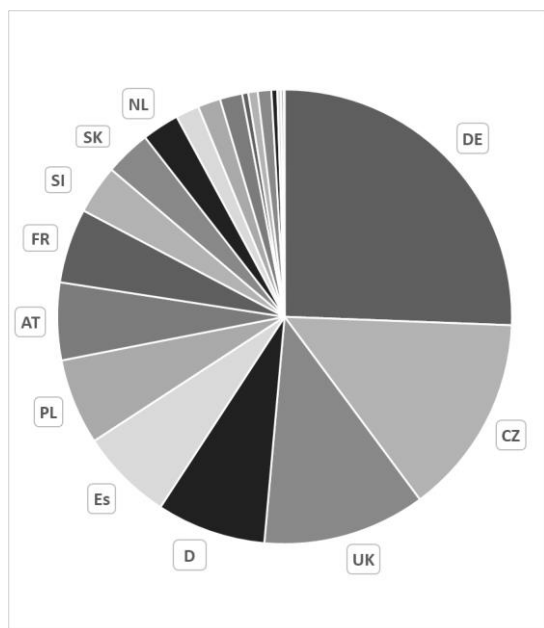


Producenci posiadający europejską ocenę techniczną pochodzą z 66 różnych państw na całym świecie. Główni producenci z państw trzecich posiadający europejskie oceny techniczne pochodzą z Kanady (34), Indii (24), Tajwanu (24), Stanów Zjednoczonych (21) i Zjednoczonych Emiratów Arabskich (20). Każde z pozostałych 29 państw trzecich posiada mniej niż 15 europejskich ocen technicznych.

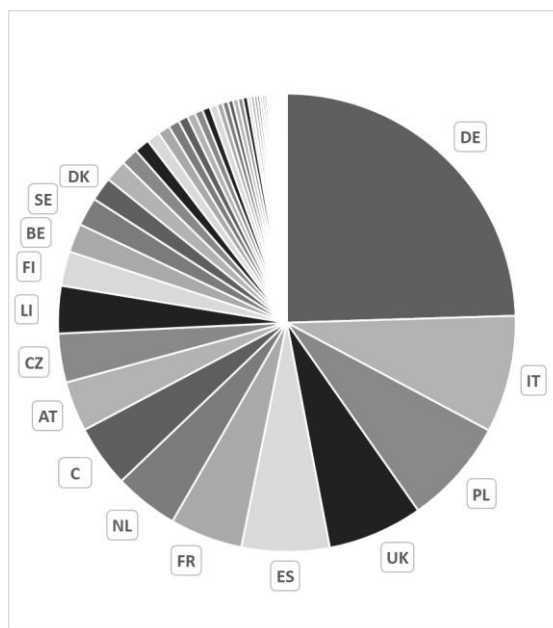
Wewnątrz UE dane dotyczące państwa posiadacza europejskiej oceny technicznej (producenta) niekoniecznie odpowiadają państwu wydającemu europejską ocenę techniczną (JOT). Przykładowo przedsiębiorstwa z Republiki Czeskiej posiadają 3 % europejskich ocen technicznych, podczas gdy czeskie JOT wydały 14 % europejskich ocen technicznych. Podobnie przedsiębiorstwa ze Zjednoczonego Królestwa posiadają 7 % europejskich ocen technicznych, a brytyjskie JOT wydały 12 % ocen; duńskie przedsiębiorstwa posiadają 2 % europejskich ocen technicznych, a duńskie JOT wydały 8 % ocen. Z kolei włoskie przedsiębiorstwa posiadają 8 % europejskich ocen technicznych, podczas gdy włoskie JOT wydały 2 % europejskich ocen technicznych.

¹⁸ Technický a zkušební ústav stavební Praha.

Wykres 5 – Europejskie oceny techniczne według państwa wydającej JOT:
Europejskie oceny techniczne według państwa posiadaczy:



Wykres 6 –



3.2. Budżet

3.2.1 Zasoby finansowe EOTA

Na podstawie art. 33 CPR Komisja Europejska przekazywała EOTA dotacje na działalność, które pokrywają znaczną część (40–50 %) jej kosztów, w tym koszty opracowania europejskich dokumentów oceny.

Tabela 7 – zasoby finansowe EOTA, lata 2013–2018 (wyrażone w EUR oraz jako udział finansowania UE):

Źródło	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Otrzymane składki członkowskie	487 321	757 308	760 681,80	665 047,14	879 917,69	886 483,01
Otrzymana dotacja wspólnotowa	183 790	336 612	440 000	533 133,78	570 000	550 000
łącznie	671 111	1 093 920	1 200 681,80	1 198 190,92	1 449 917,69	1 436 483,01
Udział finansowania UE	27 %	31 %	37 %	44 %	39,31 %	38,29 %

3.2.2 Zwrot kosztów dotyczących europejskich dokumentów oceny

Główną działalność EOTA stanowi opracowywanie europejskich dokumentów oceny, w odniesieniu do których EOTA finansuje każdą odpowiedzialną JOT. Gdy EOTA przyjmuje europejski dokument oceny, odpowiedzialna JOT potwierdza sekretariatowi EOTA, które JOT uczestniczyły w jego opracowywaniu. Odpowiedzialne i uczestniczące JOT wypełniają tabelę szczegółowymi informacjami dotyczącymi czasu pracy i podróży, która to tabela stanowi dowód działalności kwalifikującej się do zwrotu z funduszy EOTA. Średnia liczba osobodni na opracowanie europejskiego dokumentu oceny uzgadniana jest w ramach JOT i różni się w zależności od tego, czy JOT działała jako odpowiedzialna JOT, czy odgrywała rolę uczestniczącą. Ta średnia liczba osobodni nie odpowiada jednak rzeczywistym nakładom czasu, który przeznaczają JOT, opracowując na podstawie istniejących dokumentów nowy europejski dokument oceny, niewymagający stosowania nowych metod oceny.

Koordynatorzy, członkowie zespołów projektowych¹⁹ i inne zaangażowane grupy przedkładają do Sekretariatu EOTA tabelę określającą liczbę osobodni i szczegółowe informacje na temat podróży. Koordynatorzy przekazują do sekretariatu wykaz uczestników posiedzeń organizowanych w trakcie kwartału sprawozdawczego.

Płatność EOTA za osobodzień oblicza się według kraju pochodzenia zainteresowanych JOT, uwzględniając porównywalne poziomy cen z 2013 r. opublikowane przez Eurostat.

Koszty podróży zwraca się:

- uczestnikom posiedzeń zespołów projektowych i grup roboczych EOTA, a także innych grup EOTA;
- funkcjonariuszom EOTA uczestniczącym w posiedzeniach organów statutowych EOTA;
- członkom Komitetu Wykonawczego uczestniczącym w posiedzeniach Komitetu Wykonawczego; oraz
- uczestnikom innych posiedzeń w interesie EOTA (po uprzedniej zgodzie Komitetu Wykonawczego).

Gdy odbywa się posiedzenie zespołu projektowego lub grupy roboczej, tylko jedna osoba z każdej JOT kwalifikuje się do otrzymania zwrotu kosztów podróży, w tym do takiego zwrotu kwalifikuje się każdy ekspert uczestniczący w imieniu takiej JOT.

Do pokrycia kosztów zakwaterowania i transportu lokalnego w miejscu posiedzenia stosuje się stawkę zryczałtowaną w kwocie 150 EUR za dobę. Koszty biletów lotniczych i kolejowych są zwracane zgodnie z rzeczywistymi wydatkami.

Faktury są bardzo zróżnicowane w zależności od odpowiedzialnych JOT pod względem uwzględnionych informacji na temat godzin pracy związanych z opracowaniem europejskiego dokumentu oceny. Nie pozwala to na dokładne porównanie podjętych prac z wnioskami JOT w sprawie zwrotu kosztów, co skutkuje brakiem przejrzystości, ponieważ nie da się łatwo porównać i przeanalizować kosztów deklarowanych przez różne JOT w związku z opracowaniem europejskiego dokumentu oceny. Komisja współpracuje z EOTA w celu wprowadzenia większej przejrzystości i rozliczalności w zakresie zwrotu tych kosztów na

¹⁹ Posiedzenia te stanowią poziom operacyjny grup roboczych.

podstawie rzeczywistego czasu przeznaczonego na opracowanie (lub zmianę) każdego europejskiego dokumentu oceny.

4. Ocena realizacji zadań EOTA

4.1 Skuteczność

Zawarta w niniejszej sekcji analiza dotyczy stopnia, w jakim ścieżka EOTA przyczyniła się do rozwoju rynku wewnętrznego wyrobów budowlanych i w jakim stopniu spełniła swoje cele szczegółowe. Określono w niej również zamierzone i niezamierzone oddziaływania.

4.1.1. Wdrażanie art. 29 CPR dotyczącego wyznaczania, monitorowania i oceny JOT oraz art. 30 CPR odnoszącego się do wymagań dotyczących JOT:

Po rozpoczęciu pełnego stosowania CPR ustanowienie JOT zajęło nieco czasu. Na dzień 31 grudnia 2018 r. 21 państw członkowskich i trzy państwa niebędące członkami UE (Norwegia, Szwajcaria i Turcja) wyznaczyły JOT. JOT nie istnieją w Bułgarii, Estonii, Grecji, Luksemburgu, na Łotwie, Węgrzech i Malcie, a zatem producenci z tych państw muszą kierować swoje wnioski do JOT zlokalizowanych w innych państwach. Może mieć to wyraźny wpływ na ich dostęp do alternatywnej ścieżki EOTA, choćby tylko z punktu widzenia językowego. Niemniej jednak w posiadaniu tych siedmiu państw jest 150 europejskich ocen technicznych, z wyjątkiem Malty, która nie posiada żadnych ocen²⁰.

Od wszystkich JOT oczekuje się spełnienia wymagań określonych w tabeli 2 załącznika IV dotyczących ich kompetencji w analizowaniu ryzyka, określaniu kryteriów technicznych, określaniu metod oceny, ustalaniu określonej zakładowej kontroli produkcji, ocenie wyrobu oraz zarządzaniu ogólnym. Po wyznaczeniu JOT przez państwo uczestniczące Komisja weryfikuje jej kompetencje poprzez badanie informacji przekazanych przez to państwo w formie wykazu zawierającego dziesięć pytań, który stanowi część przyjętych w 2015 r. wytycznych w sprawie oceny JOT²¹.

Warto zauważyć, że główne funkcjonujące JOT (poza niemieckim DIBt i austriackim OIB) są również jednostkami notyfikowanymi w rozumieniu CPR. W związku z tym ich pozycję na rynku umacnia fakt, że mogą zaoferować producentowi punkt kompleksowej obsługi (wydając europejską ocenę techniczną, a następnie kontynuując wykonywanie zadań w ramach systemu oceny i weryfikacji stałości właściwości użytkowych (AVCP) w odniesieniu do danego wyrobu).

4.1.2. Wdrażanie art. 31 CPR dotyczącego koordynacji między JOT

Badanie wykazało, zwłaszcza w oparciu o wywiady z przedstawicielami JOT i producentami, którzy otrzymali europejskie oceny techniczne dla swoich wyrobów, że EOTA spełnia cel określony w art. 31 ust. 1 CPR i realizuje wszystkie zadania określone w art. 31 ust. 4.

²⁰ Grecja: 63; Węgry: 31; Łotwa: 21; Estonia: 20; Bułgaria: 11; oraz Luksemburg: 4.

²¹ Dostępne na stronie internetowej:

<https://www.eota.eu/ckfinder/userfiles/files/CPR%20Guidelines%20for%20the%20evaluation%20of%20TABs.pdf>.

Niemniej jednak badanie pokazało, że nadal istnieje możliwość poprawy, zwłaszcza na poziomie komunikacji i współpracy między JOT. Wydaje się, że wśród JOT pojawiło się niejako napięcie między koordynacją i konkurencją prowadzące do nakładania się i powielania rezultatów JOT w pewnym stopniu. W ramach badania zalecono także lepsze monitorowanie terminów (realizacji) oraz dookreślenie ról w systemie EOTA.

4.1.3. Jakość europejskich dokumentów oceny

Treść europejskiego dokumentu oceny określono w art. 24.

EOTA zastąpiła była Europejską Organizację Zatwierdzeń Technicznych (ustanowioną CPD) i, jak określono w sprawozdaniu w sprawie wdrożenia CPR z 2016 r.²², główne wyzwanie przy opracowywaniu i przyjmowaniu europejskich dokumentów oceny stanowiła zmiana paradygmatu z CPD na CPR, tj. z „zatwierdzenia wyrobu” na „ocenę właściwości użytkowych”.

Po przyjęciu w 2013 r. przez Komisję formy europejskiej oceny technicznej²³ w 2015 r. EOTA i Komisja uzgodniły formę europejskiego dokumentu oceny. Doprowadziło to do publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* pierwszych odniesień do europejskich dokumentów oceny; publikacja ta miała miejsce w lipcu 2015 r. Następnie w 2016 r. Komisja opracowała szczegółowe wytyczne dotyczące formy europejskiego dokumentu oceny w oparciu o doświadczenie nabyte w toku tych procesów. Skutkiem tych działań był stopniowy i znaczny wzrost liczby europejskich dokumentów oceny opracowywanych co roku, do których ostatecznie opublikowano odniesienia w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, z 14 dokumentów w 2015 r. do 63 w 2018 r.

W ramach obecnego systemu Komisja przedstawia uwagi na temat treści europejskich dokumentów oceny dopiero po ich zatwierdzeniu przez Radę Techniczną EOTA (zob. sekcja 2.4.1). W jednym projekcie europejskiego dokumentu oceny proponowanym przez EOTA Komisja wskazuje średnio 30 kwestii wymagających korekty. EOTA przyjmuje 90 % uwag (a konkretnie przyjmują je JOT sporządzające europejskie dokumenty oceny), co wskazuje na ograniczoną wstępną kontrolę jakości dokumentów przedkładanych Komisji. Sytuacja ta prowadzi do zwiększenia opóźnień w publikowaniu odniesień do europejskich dokumentów oceny, w szczególności ze względu na fakt, że skorygowanie niektórych kwestii (np. dokładnego zakresu, zbędnych klauzul identyfikacji wyrobu w europejskich dokumentach oceny, zakładowej kontroli produkcji lub zadań dla jednostek notyfikowanych) wymaga dłuższych okresów analizy.

Komisja opracowała listę kontrolną mającą na celu podniesienie jakości europejskich dokumentów oceny przyjmowanych w EOTA na etapie 7, z której JOT korzystają od czerwca 2019 r.

Uwagi Komisji nie zawsze są jednak systematycznie uwzględniane przed wydaniem pierwszej europejskiej oceny technicznej, co prowadzi do sytuacji, w których ostateczny europejski dokument oceny wymaga wprowadzenia dodatkowych zmian, co powoduje dalsze opóźnienie publikacji odniesień do dokumentów.

²² Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EEG, COM(2016) 445 final, z 7.7.2016.

²³ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1062/2013, Dz.U. L 289 z 31.10.2013, s. 42; akt ten opiera się na art. 26 ust. 3 CPR.

4.1.4. Koncentracja na konkretnych grupach wyrobów

Opracowywanie europejskich dokumentów oceny skupiało się na następujących grupach wyrobów:

- grupa 33: mocowania/łączniki (29 europejskich dokumentów oceny, do których opublikowano odniesienia);
- grupa 4: materiały i zestawy termoizolacyjne (26 europejskich dokumentów oceny, do których opublikowano odniesienia);
- grupa 20: konstrukcyjne wyroby metalowe i wyroby pomocnicze (21 europejskich dokumentów oceny, do których opublikowano odniesienia);
- grupa 13: konstrukcyjne wyroby drewniane i wyroby pomocnicze (19 europejskich dokumentów oceny, do których opublikowano odniesienia);
- grupa 22: pokrycia dachowe, świetliki, okna dachowe, powiązane zestawy i wyroby pomocnicze (14 europejskich dokumentów oceny, do których opublikowano odniesienia); oraz
- grupa 9: ściany osłonowe, okładziny ścian zewnętrznych, oszklenie ze spoiwem konstrukcyjnym (12 europejskich dokumentów oceny, do których opublikowano odniesienia).

Należy zauważyć, że te grupy wyrobów niekoniecznie dotyczą wyrobów najbardziej innowacyjnych. Istnieją również grupy, w przypadku których na podstawie CPD opracowano odpowiednie ETAG, a wiele z tych europejskich dokumentów oceny stanowi warianty tych ETAG.

W przypadku innych grup wyrobów w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* opublikowano odniesienia do mniej niż 10 europejskich dokumentów oceny, podczas gdy w odniesieniu do siedmiu grup wyrobów nie opublikowano żadnych odniesień do takich dokumentów.

4.1.5. Koncentracja na konkretnych JOT

Tylko 29 z 49 JOT otrzymało od producentów wnioski o rozpoczęcie prac nad europejskimi dokumentami oceny.

Jak wspomniano wcześniej, niewielki odsetek JOT bardzo aktywnie opracowuje europejskie dokumenty oceny. Są to: DIBt, OIB i ETA-DK²⁴ (jedyne JOT w Niemczech, Austrii i Danii), które opracowały 59 % wszystkich europejskich dokumentów oceny, do których opublikowano odniesienia.

Z kolei 40 % JOT nie otrzymało żadnych wniosków od producentów.

Pojawił się pewien poziom specjalizacji. W odniesieniu do niektórych grup wyrobów określona główna JOT wydaje się być adresatem znacznej części wniosków producentów. Przykładowo w grupie wyrobów 33 (mocowania/łączniki), z 40 europejskich dokumentów

²⁴ ETA-Denmark.

oceny 25 opracował DIBt (63 %), podczas gdy w tej grupie wyrobów tylko sześć innych JOT opracowało europejskie dokumenty oceny (37 %).

Podobnie wydaje się, że producenci zazwyczaj składają wnioski o wydanie europejskiej oceny technicznej do JOT, która opracowała stosowny europejski dokument oceny, co prawdopodobnie ma miejsce ze względu na zaufanie do tej jednostki. W związku z tym specjalizacja na poziomie europejskich dokumentów oceny znajduje odzwierciedlenie na poziomie europejskiej oceny technicznej, np. DIBt, OIB i ETA-DK wydały 39 % wszystkich europejskich ocen technicznych. Udział Danii z jej ETA-DK w odniesieniu do europejskich dokumentów oceny wynosi 8 % oraz 8 % w odniesieniu do europejskich ocen technicznych, a Austrii z OIB – 6 % w odniesieniu do europejskich dokumentów oceny i europejskich ocen technicznych.

Wskazywałoby to, że JOT opracowujące europejskie dokumenty oceny mogły mieć przewagę konkurencyjną na rynku europejskich ocen technicznych.

Niemcy i Republika Czeska nie odpowiadają jednak temu samemu schematowi. Podczas gdy niemiecki DIBt opracował 38 % europejskich dokumentów oceny, tylko 26 % europejskich ocen technicznych znajduje się w posiadaniu producentów niemieckich, a jedna trzecia z tych dokumentów została wydana przez JOT z innych państw, co może sugerować, że klienci DIBt, gdy muszą ponosić koszty, zazwyczaj kierują swoje wnioski do innych JOT. Sytuacja jest przeciwna jest w przypadku Republiki Czeskiej i TZUS z udziałem wynoszącym 5,6 % europejskich dokumentów oceny w porównaniu z 14 % europejskich ocen technicznych, co wskazuje, że TZUS w zakresie wydawania europejskich ocen technicznych może przyciągać klientów z innych państw.

4.1.6. Koncentracja europejskich dokumentów oceny i europejskich ocen technicznych opartych na poprzednich ETAG

Jak wskazano w sekcji 3.1.3, istnieje koncentracja wydanych europejskich ocen technicznych w zaledwie kilku grupach wyrobów, przy czym dwie trzecie z 6 240 europejskich ocen technicznych należy wyłącznie do trzech grup. Ponad 85 % europejskich ocen technicznych wydanych w tych trzech grupach wyrobów opiera się na stosowaniu ETAG jako europejskich dokumentów oceny, lub też na europejskich dokumentach oceny przekształcających ETAG. Ponadto sześć ETAG²⁵ wraz z europejskimi dokumentami oceny będącymi ich przekształceniem stanowi podstawę około 60 % wszystkich wydanych europejskich ocen technicznych.

Jak stwierdzono w sekcji 2.4.2 przejście ze stosowania CPD do stosowania CPR wraz z technicznymi udoskonaleniami metod oceny wymagało przekształcenia ETAG i procedur przyznawania aprobat za porozumieniem stron w europejskie dokumenty oceny. Obecnie 91 % europejskich ocen technicznych wydanych na podstawie CPR opiera się na dokumentach z okresu obowiązywania przepisów CPD.

4.1.7. Tworzenie nadmiernej liczby europejskich dokumentów oceny i europejskich ocen technicznych

W pewnych przypadkach w odniesieniu do tego samego rodzaju wyrobów (np. elementów złącznych do kompozytów) opracowuje się szereg europejskich dokumentów oceny. Te

²⁵ ETAG 001, ETAG 004, ETAG 026, ETAG 005, ETAG 015, ETAG 029.

równoległe europejskie dokumenty oceny, w przypadku uzyskania zgody na ich przyjęcie, wywołałyby poważne trudności dla wyrobów konkurencyjnych, nieporozumienia co do deklarowanych właściwości użytkowych oraz zamieszanie wśród użytkowników wyrobów. Tworzenie nadmiernej liczby europejskich dokumentów oceny przekłada się również na mniej optymalne wykorzystanie zasobów EOTA i Komisji, zarówno finansowych, jak i ludzkich.

Podejście to jest czasami uzasadnione na podstawie zasad poufności, o których mowa w art. 20 ust. 1 lit. c) i w załączniku II do CPR, w celu „ochrony tajemnicy handlowej i poufności”. Po przyjęciu europejskie dokumenty oceny stają się jednak zharmonizowanymi specyfikacjami technicznymi, co ma bezpośrednie i ogólnoeuropejskie konsekwencje dla konkurencji i wprowadzania do obrotu odpowiednich wyrobów budowlanych. W związku z tym przepisy dotyczące poufności bierze się pod uwagę wraz z innymi kluczowymi zasadami, które mogłyby zostać naruszone w wyniku nieświadomego stosowania tego podejścia. Obecnie trwają rozmowy z państwami członkowskimi i EOTA na temat wytycznych dotyczących procedury opracowywania europejskich dokumentów oceny, które to wytyczne mają zapewnić uniknięcie nieuzasadnionego tworzenia nadmiernej liczby dokumentów przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony poufności.

Same ETAG stanowią 24 % wszystkich wydanych europejskich ocen technicznych (1 490) (ETAG 001 stosowane jako europejski dokument oceny oraz powiązane z nimi przekształcenia europejskich dokumentów oceny). Każdy z trzynastu europejskich dokumentów oceny (lub ETAG stosowanych jako europejskie dokumenty oceny) stanowił podstawę dla ponad 100 europejskich ocen technicznych, każdy z 49 europejskich dokumentów oceny stanowił podstawę dla mniej niż 100 europejskich ocen technicznych, a każdy z pozostałych europejskich dokumentów oceny stanowił podstawę dla mniej niż 10 europejskich ocen technicznych.

Ponadto niektóre wyroby znajdujące się obecnie na rynku są objęte dwiema europejskimi ocenami technicznymi, jak ma to miejsce w przypadku układu wtrysku należącego do grupy wyrobów „mocowania/łączniki” (grupa 33), w odniesieniu do którego pierwszą europejską ocenę techniczną wydano na podstawie dokumentu ETAG 001-5 stosowanego jako europejski dokument oceny, a następnie drugą europejską ocenę techniczną wydano na podstawie dokumentu EAD 331522-00-0601 (dopiero co przyjętego) o nieco innym zakresie.

4.1.8. Przeszkody dla MŚP

Oferowana producentom ścieżka EOTA umożliwiająca uzyskanie oznakowania CE ma swoją cenę. Chociaż przedsiębiorstwa nie ponoszą żadnych kosztów związanych z opracowywaniem europejskich dokumentów oceny, uiszczają jednak opłaty na rzecz JOT związane z wydaniem europejskiej oceny technicznej. Opłaty te mogą być znaczne (24 000–36 000 EUR – więcej informacji znajduje się w sekcji 4.2.3 poświęconej wydajności), a niekiedy inwestycji tej nie da się zrekompensować zwiększonym popytem na rynku. Ponadto producent nie ma gwarancji, że europejski dokument oceny, na którym opiera się jego europejska ocena techniczna, nie zostanie w dowolnym czasie zastąpiony przez wersję nowszą w następstwie wniosku o wprowadzenie pewnych zmian złożonego przez innego producenta, co może spowodować wystąpienie dodatkowych kosztów.

Poniesienie tych kosztów i podjęcie takiego ryzyka stanowi wyzwanie dla MŚP, zwłaszcza w obszarze europejskich dokumentów oceny przekształcających ETAG, ponieważ stanowią one największy odsetek europejskich ocen technicznych dla zainteresowanych producentów.

Ze strony producentów uczestniczących w badaniu padła niewielka liczba odpowiedzi wskazujących, że więksi producenci mogą wykorzystywać ścieżkę EOTA na potrzeby uzyskania oznakowania CE w sposób, który daje im przewagę konkurencyjną nad innymi przedsiębiorstwami²⁶.

4.1.9. Wyniki działalności EOTA i JOT w zakresie wydawania europejskich dokumentów oceny i europejskich ocen technicznych:

Formę europejskich ocen technicznych przyjęto w październiku 2013 r., a prace nad formą europejskiego dokumentu oceny ukończono w marcu 2015 r. Pomimo tych wczesnych osiągnięć znacznej większości europejskich dokumentów oceny nie ukończono w terminach określonych w załączniku II.

Obecnie trwają prace nad narzędziem IT mającym usprawnić wymianę informacji między EOTA a Komisją (do celów informowania o terminach, rejestracji wszystkich ukończonych etapów opracowywania europejskich dokumentów oceny, informowania o ewentualnych opóźnieniach itp.) oraz zapewnić automatyczną aktualizację bazy danych NANDO²⁷ przy publikowaniu odniesień do europejskiego dokumentu oceny.

Zgodnie z procedurą określoną w załączniku II do CPR oraz w związku z bezwarunkowym obowiązkiem określonym w art. 4 ust. 1 przyznanie oznakowania CE w odniesieniu do danego wyrobu na podstawie europejskiego dokumentu oceny, do którego odniesienie nie zostało jeszcze opublikowane, może być uzasadnione. Zamiarem prawodawców było umożliwienie korekty projektu europejskiego dokumentu oceny po wydaniu pierwszej europejskiej oceny technicznej oraz uniknięcie opóźnień w procesach europejskiej oceny technicznej w odniesieniu do innych kolejnych producentów. Jeżeli jednak taki europejski dokument oceny zostanie odrzucony, a odniesienie do niego nie zostanie opublikowane, można zakwestionować ważność deklaracji właściwości użytkowych i oznakowania CE, których podstawą jest wydana europejska ocena techniczna. Dotyczy to 70 europejskich ocen technicznych i 31 europejskich dokumentów oceny (w tym w szczególności 18 europejskich ocen technicznych wydanych przez sześć różnych JOT w oparciu o pojedynczy przyjęty europejski dokument oceny powstały z przekształcenia procedury przyznawania aprobat za porozumieniem stron). Oznacza to, że wyroby otrzymały oznakowanie CE i wprowadzono je do obrotu w oparciu o europejski dokument oceny, który wciąż wymaga dalszych poprawek, aby można było opublikować odniesienie do niego w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Ponadto chociaż na producentach nie ciąży bezpośrednie zobowiązanie prawne do aktualizowania swojej europejskiej oceny technicznej i oznakowania CE po zmianie europejskiego dokumentu oceny, presja rynkowa najczęściej zmusza producentów, aby to zrobili. Co więcej, jeżeli nowy europejski dokument oceny zastępujący poprzedni (lub zmieniający ETAG) zawiera znacząco zmienione metody oceny, prowadzi to do obowiązku wydania nowej europejskiej oceny technicznej.

²⁶ Zob. badanie, s. 44.

²⁷ NANDO (ang. New Approach Notified and Designated Organisations Information System) to system informacyjny w formie strony internetowej, na której producenci mogą wyszukiwać jednostkę notyfikowaną właściwą dla ich wyrobów. System informacyjny NANDO wykorzystuje się również do celów EOTA, tj. do tworzenia wykazu europejskich dokumentów oceny, do których odniesienia znajdują się w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, i JOT wyznaczonych przez państwa członkowskie.

Badanie sugeruje istnienie potrzeby zmiany załącznika II, aby odzwierciedlić bieżące obowiązki i harmonogramy wymagane do tworzenia europejskich dokumentów oceny i przywoływania ich w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*²⁸.

Ta względnie duża liczba odrzuconych europejskich dokumentów oceny lub tych, do których odniesienia jeszcze nie opublikowano, wynika jednak przede wszystkim z braku właściwej kontroli jakości ze strony EOTA. Oczekuje się, że wewnętrzna zdolność techniczna i prawna, do stworzenia której zobowiązała się EOTA wraz z najnowszą listą kontrolną do sprawdzania jakości europejskich dokumentów oceny na etapie 7 przyczynią się do znaczącej poprawy jakości projektów europejskich dokumentów oceny i zwiększenia udziału dokumentów z opublikowanym odniesieniem, a tym samym również do skrócenia terminów. Taka poprawa przyczyniłaby się też do ograniczenia nadmiernej liczby europejskich dokumentów oceny (zob. sekcja 4.1.7 powyżej).

4.2 Wydajność

Niniejszą sekcję poświęcono ocenie, czy osiągnięto spodziewane wyniki i wpływ przy uzasadnionych/proporcjonalnych kosztach.

4.2.1. Koszty poniesione przez Komisję

Koszty ze strony Komisji obejmują roczną dotację dla EOTA oraz koszty wkładu służb Komisji w tworzenie europejskich dokumentów oceny ponoszone na personel i wsparcie (specjalnie wyznaczeni konsultanci). Koszty te odnoszą się wyłącznie do CPR, ponieważ pozostałe prawodawstwo dotyczące rynku wewnętrznego nie proponuje takich alternatywnych ścieżek normalizacji.

Od 2016 r. dotacje dla EOTA pozostały na relatywnie stabilnym poziomie: 550 000 EUR w 2016 r., 570 000 EUR w 2017 r.²⁹ i 550 000 EUR w 2018 r. W 2016 r. opublikowano odniesienia do 65 europejskich dokumentów oceny, w 2017 r. do 70, a w 2018 r. do 63, co daje orientacyjną kwotę na europejski dokument oceny między 8 143 EUR w 2017 r. a 8 730 EUR w 2018 r. Jak już wspomniano, budżet EOTA pokrywa cztery różne pakiety działań; najbardziej kosztownym z nich jest Sekretariat, drugim w kolejności opracowywanie europejskich dokumentów oceny (odpowiadających za 34–49 % budżetu w latach 2016–2018), spotkania i działania wspierające.

Zasoby ludzkie przeznaczone przez Komisję do monitorowania EOTA stanowią około 1,5 ekwiwalentu pełnego czasu pracy. Wartość ta pozostała na stabilnym poziomie pomimo rosnącej liczby europejskich dokumentów oceny przyjętych przez EOTA od 2014 r. (z 24 dokumentów w 2014 r. do 93 w 2018 r.) i pomimo tego, że europejskie dokumenty oceny przyjęte przez EOTA wymagają wciąż znacznej liczby uwag technicznych i prawnych ze strony Komisji.

Właściwe służby Komisji zawarły również umowę z konsultantem w celu dokonania przeglądu jakości projektów europejskich dokumentów oceny proponowanych przez EOTA i tym samym zmniejszyły nakład pracy służb wewnętrznych (od 2014 r. wsparcie to wynosiło 120 000 EUR rocznie).

²⁸ Zob. badanie, s. 82.

²⁹ Źródło: system przejrzystości finansowej KE: http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm.

Badanie pomocnicze wskazało na potrzebę lepszego łączenia umowy o udzielenie dotacji z celami CPR oraz wzmocnienia systemów mających na celu kontrolę finansowania EOTA, finansowania przeznaczonego na tworzenie europejskich dokumentów oceny oraz środków dla JOT.

Komisja zwróciła się do EOTA o opracowanie wspólnego systemu fakturowania dla JOT, aby w fakturach JOT wysyłanych do EOTA znalazł odzwierciedlenie rzeczywisty koszt opracowania poszczególnych europejskich dokumentów oceny. EOTA zobowiązała się również do stosowania bardziej realistycznego i dokładnego systemu zwrotu kosztów dla JOT za opracowanie/zmianę europejskich dokumentów oceny w oparciu o rzeczywisty wkład pracy w każdym poszczególnym przypadku.

4.2.2. Wydajność zewnętrzna

Jeżeli chodzi o opłacalność dla producentów korzystających ze wsparcia EOTA, 22 z 26 producentów, którzy wzięli udział w badaniu (wszyscy byli klientami EOTA), oświadczyło, że zyski handlowe przewyższają koszty przestrzegania przepisów w dużym lub bardzo dużym stopniu (w 12 przypadkach), w średnim stopniu (w czterech przypadkach) lub małym lub bardzo małym stopniu (w czterech przypadkach)³⁰. Ogólnie klienci EOTA uważają, że czas na wydanie europejskiego dokumentu oceny i europejskiej oceny technicznej mógłby zostać skrócony (zgodnie z odpowiedziami przyjęcie europejskiego dokumentu oceny zajmuje średnio 16,3 miesiąca) i skarżą się na opóźnienia we wprowadzaniu wyrobów na rynek pomimo zmian wprowadzonych od czasu obowiązywania CPD. Sytuacja przedstawia się jednak bardzo korzystnie w porównaniu z czasem wymaganym do opracowania zharmonizowanej normy europejskiej.

W oparciu o dane dotyczące wielkości obrotów ze sprzedaży wyrobów przekazane przez dziewięciu klientów EOTA w badaniu stwierdzono, że zyski finansowe ze sprzedaży produktów na rynku wewnętrznym przewyższają koszty zapewnienia zgodności europejskiej oceny technicznej z przepisami, przy czym współczynnik korzyści do kosztów wynosi 443 do 1. Kalkulacja ta oparta jest na całkowitym przychodzie z wyrobu oszacowanym przez dziewięciu producentów na kwotę 157 mln EUR. Niewielki rozmiar tej próby budzi jednak poważne zastrzeżenia co do reprezentatywności takich wyników liczbowych, a żadne inne źródła nie są dostępne.

Jeżeli chodzi o całkowity koszt ponoszony przez producentów w związku z uzyskaniem europejskiej oceny technicznej, w badaniu oszacowano go w przedziale między 40 000 EUR a 52 000 EUR³¹, gdzie głównym kosztem jest opłata na rzecz JOT, wahająca się między 24 500 EUR a 36 000 EUR (przy czym dwa przedsiębiorstwa wskazały opłaty w wysokości 150 000 EUR lub wyższe)³².

Spośród 35 producentów (wszyscy byli klientami EOTA) zapytanych w badaniu, czy zwróciliby się jeszcze raz o wydanie europejskiej oceny technicznej, 26 udzieliło odpowiedzi twierdzącej.

³⁰ Dwoch pozostałych ankietowanych nie określiło tego zakresu.

³¹ Najniższa ocena oparta jest na próbie dziewięciu przedsiębiorstw, które przekazały dane dotyczące wielkości obrotów ze sprzedaży wyrobów, najwyższa na 45 przedsiębiorstwach uczestniczących w badaniu.

³² Pozostałe koszty to audyt fabryki w pierwszym roku (średnio 11 233 EUR) oraz wkład związany z zasobami ludzkimi (między 4 822 EUR a 6 944 EUR).

4.3 Istotność

Istotność dotyczy zgodności celów ścieżki EOTA (oraz EOTA i JOT) z potrzebami producentów i rynku.

Chociaż w CPR nie odniesiono się wyraźnie do innowacji jako do celu EOTA, procedura dotycząca europejskiego dokumentu oceny odnosi się do innowacyjnych lub nowatorskich wyrobów, których ze względu na czas trwania procesów normalizacji nie można objąć normami zharmonizowanymi. Umowy Komisji o udzielenie dotacji jako spodziewany wpływ procedury dotyczącej europejskiego dokumentu oceny wskazują zapewnienie producentom możliwości zamieszczenia oznakowania CE na „nowych i często innowacyjnych wyrobach budowlanych”. Statut EOTA wskazuje, że jej obowiązki obejmują szersze działania dotyczące „udostępniania i wykorzystywania wyrobów budowlanych oraz sprzyjania innowacjom w budownictwie”.

Zgodnie z wynikami badania pomocniczego JOT i ich klienci uważają, że funkcje spełniane przez EOTA są istotne. Uważają, że ponieważ normalizacja nie obejmuje wszystkich wyrobów i nie jest dla wszystkich właściwa, podejście EOTA jest odpowiednie, w szczególności w odniesieniu do całkowicie nowych i rzeczywiście innowacyjnych wyrobów przedstawianych często jako stanowiące podstawę działalności EOTA. Spośród 26 JOT zapytanych, do jakiego stopnia cele EOTA spełniają ich potrzeby, 19 odpowiedziało „w pełni”, a cztery „w większości”. Spośród 37 producentów, którym zadano to samo pytanie, 20 odpowiedziało „w pełni”, a 11 „w większości”.

Brak jednak dowodów, które pokazałyby wpływ, jaki EOTA miałaby na innowacyjność w sektorze budowlanym.

W ujęciu względnym ścieżka EOTA nie obejmuje tylu wyrobów budowlanych co normalizacja. Liczba wydanych europejskich ocen technicznych jest znacząco niższa od liczby certyfikatów wydanych w tym samym czasie na podstawie norm zharmonizowanych. Na dzień 31 grudnia 2018 r. występowało 6 240 europejskich ocen technicznych, a liczbę certyfikatów wydawanych każdego roku można liczyć w milionach.

Jak już powiedziano wcześniej, przytłaczająca większość europejskich dokumentów oceny nie została przygotowana dla całkowicie nowych i rzeczywiście innowacyjnych wyrobów. Nawet JOT uczestniczące w badaniu wyraziły wątpliwości co do udziału rzeczywiście innowacyjnych wyrobów, który szacują na mniej niż 9 % europejskich dokumentów oceny wygenerowanych w odniesieniu do „nowych” wyrobów, a nie na podstawie dokumentów pochodzących z czasów obowiązywania CPD (europejskie dokumenty oceny przekształcające ETAG lub procedury przyznawania aprobat za porozumieniem stron).

W rzeczywistości najczęściej producenci ubiegają się o europejską ocenę techniczną, aby umieścić oznakowanie CE na wyrobach, które są powszechnie stosowane w budownictwie i dla których, pomimo dostępności normy zharmonizowanej, producent chce zadeklarować zasadniczą charakterystykę lub zamierzone zastosowanie nieobjęte taką normą zharmonizowaną. Dlatego też ścieżka EOTA może być postrzegana jako sposób uzyskania przez producentów korzyści rynkowych z posiadania oznakowania CE na swoich wyrobach.

Jak wskazano powyżej, występuje tendencja do opracowywania nowych europejskich dokumentów oceny zamiast zmieniania już istniejących, co skutkuje dużą liczbą europejskich dokumentów oceny o bardzo podobnym zakresie. W konsekwencji wyroby wprowadzane są do obrotu z dwiema deklaracjami właściwości użytkowych w oparciu o dwie europejskie

oceny techniczne (np. ponieważ obejmują one dwa różne zamierzone zastosowania), co z pewnością nie jest celem alternatywnej ścieżki EOTA.

Wreszcie w badaniu stwierdzono, że EOTA nie koncentruje się wystarczająco na wsparciu oznakowania CE dla wyrobów innowacyjnych, wskazując na potrzebę wsparcia JOT oraz potrzebę przekazywania jasnych wskazówek dla producentów dotyczących europejskich dokumentów oceny oraz innowacyjności przez europejskie stowarzyszenia handlu.

4.4 Spójność

W niniejszej sekcji oceniono wewnętrzną spójność systemu EOTA oraz jego spójność z całym systemem CPR.

EOTA wspiera koordynację między JOT, a opracowanie znormalizowanych europejskich dokumentów oceny oraz znormalizowanych europejskich ocen technicznych w szczególny sposób pomogło w zapewnieniu wewnętrznej spójności.

Poziom działalność różni się jednak znacząco między JOT, a w badaniu stwierdzono, że zwiększoną spójność można osiągnąć poprzez rozwój najlepszych praktyk. Jak zauważono wcześniej, niewystarczająca współpraca między JOT ma wpływ na nieuzasadnione tworzenie nadmiernej liczby europejskich dokumentów oceny oraz europejskich ocen technicznych, co ma negatywne skutki dla większości producentów i dezorientuje użytkowników.

Jeżeli chodzi o spójność wewnętrzną całego systemu CPR, ścieżka EOTA stanowi uzupełnienie zharmonizowanych norm europejskich opracowywanych przez Europejski Komitet Normalizacyjny. Niemniej jednak aby uzupełnić tę analizę, należy wziąć pod uwagę szereg kwestii dodatkowych.

Po pierwsze, zgodnie z badaniem dowody pośrednie wskazują na duży udział EOTA wynikający z niewystarczających wyników głównej ścieżki normalizacji, w szczególności ponieważ ścieżka EOTA przyczynia się do wypełniania luk spowodowanych brakiem lub niekompletnością całkowicie zharmonizowanych norm, zwłaszcza w odniesieniu do wyrobów budowlanych o małym udziale w rynku lub wyrobów „niestandardowych”. Jak się zdaje, znajduje to potwierdzenie w nieustającym wzroście liczby europejskich dokumentów oceny i europejskich ocen technicznych oraz, w szczególności, niekiedy w bardzo dużej liczbie europejskich ocen technicznych wydanych w ramach tego samego europejskiego dokumentu oceny dla niektórych określonych grup wyrobów.

Po drugie, jedną z głównych przyczyn otwarcia tej alternatywnej ścieżki normalizacji było umożliwienie krótszego czasu wprowadzania na rynek innowacyjnych wyrobów budowlanych. Przeważające stosowanie dokumentów bazowych, których treść odnosi się do CPD, koncentracja europejskich ocen technicznych na ograniczonej liczbie grup wyrobów oraz obserwowany brak radykalnych innowacyjnych wyrobów wśród tych z europejską oceną techniczną wskazują, że ścieżka EOTA nie jest wykorzystywana (lub jest wykorzystywana w niewielkim stopniu) do wspierania takich wyrobów.

Wreszcie europejskie dokumenty oceny z dużą liczbą europejskich ocen technicznych, które dodatkowo funkcjonowały na rynku przez długi okres (jako ETAG oraz europejskie dokumenty oceny) wskazują na stabilność, która powinna prowadzić do rozwoju danej normy zharmonizowanej.

W badaniu pomocniczym, spośród 26 JOT, które zapytano, czy przekształcenie niektórych europejskich dokumentów oceny w normy zharmonizowane przyniosłoby korzyści, 12

odpowiedziało „nie”, cztery – „tak”, a 10 – „nie wiem”. Z 39 producentów, którym zadano to samo pytanie (wszyscy z nich są klientami EOTA oraz posiadają europejską ocenę techniczną lub ubiegają się o nią), 11 odpowiedziało „tak”, 12 – „nie”, a 16 – „nie wiem”³³.

4.5 Europejska wartość dodana

Ocena europejskiej wartości dodanej ścieżki EOTA wymaga, abyśmy rozważyli, czy działania na szczeblu państw członkowskich mogłyby dać podobne lub lepsze wyniki i mieć podobny lub lepszy wpływ.

Badanie wskazuje, że JOT uznają zwykle wartość dodaną EOTA w swojej działalności, chociaż sugerują, że można by tę wartość dodaną zwiększyć dzięki poprawie wydajności i skuteczności.

Jeżeli chodzi o europejską wartość dodaną ścieżki EOTA dla systemu CPR, producenci, którzy uczestniczyli w badaniu, nie byli w stanie przedstawić jednoznacznych informacji dotyczących kosztów i harmonogramów, które wiązałyby się z alternatywnymi procedurami krajowymi. W przypadku braku tej ścieżki miałyby jednak zastosowanie wzajemne uznawanie. Mogłoby to skutkować znacznymi opóźnieniami i wzrostem kosztów wyrobów budowlanych, które mają być wprowadzone do obrotu w szeregu państw członkowskich, co utrudniłoby dostęp do rynku wewnętrznego. Największą zaletą ścieżki EOTA jest możliwość przyznawania wyrobom oznakowania CE nawet w przypadku braku norm zharmonizowanych.

Producenci informowali również o nieoczekiwanych korzyściach w handlu zewnętrznym, gdzie oznakowanie CE, oparte na normach zharmonizowanych czy też europejskich dokumentach oceny, wydaje się być uznawane za znak jakości. Dotyczy to na przykład mocowań/łączników (grupa wyrobów 33) produkowanych w Europie, których producenci odnoszą korzyści z przewagi konkurencyjnej nad konkurentami z państw trzecich.

Wreszcie niektóre ETAG lub europejskie dokumenty oceny³⁴ zostały przyjęte przez szereg państw trzecich jako regulacje techniczne, co daje przedsiębiorstwom europejskim ważną przewagę konkurencyjną na rynku międzynarodowym.

5. Wnioski

Dowody wskazują, że wykonano wszystkie siedem zadań określonych w art. 31 ust. 4 CPR, które są objęte niniejszym sprawozdaniem³⁵, a wsparcie finansowe UE jest uzasadnione.

W analizowanym okresie w ramach ścieżki EOTA udzielono wsparcia w zakresie przejścia od przepisów CPD do CPR poprzez zapewnienie wymaganej elastyczności.

Poza tym rozpoznano również szereg kwestii strukturalnych:

³³ Zob. badanie, s. 58.

³⁴ Dokument ETAG 001 stosowany jest na przykład jako podstawa specyfikacji technicznych w Australii, Kanadzie, Nowej Zelandii i Stanach Zjednoczonych Ameryki.

³⁵ EOTA nie przekazała uwag dotyczących JOT niewypełniających swoich zadań, nie ma jednak dowodów na to, że powinna.

- ścieżkę EOTA stosuje ograniczona liczba przedsiębiorstw produkujących wyroby budowlane. Ponadto działalność EOTA wykazuje bardzo wąski zasięg we wszystkich trzech możliwych wymiarach (grupy wyrobów, rozmieszczenie geograficzne i zaangażowane JOT) i nie ma jakichkolwiek wskazań, że sytuacja ta się poprawia;
- chociaż ścieżka europejskiego dokumentu oceny miała na celu przede wszystkim ułatwienie szybszego wejścia na rynek innowacyjnych wyrobów, przeważająca większość europejskich ocen technicznych nie dotyczy innowacyjnych wyrobów, ale wyrobów, które już wprowadzono na rynek;
- dowody pośrednie wyraźnie wskazują również, że ścieżka EOTA zyskała najwięcej za sprawą niezadowolającego funkcjonowania systemu normalizacji. Niektóre europejskie dokumenty oceny można postrzegać nawet jako normy opracowane za pośrednictwem alternatywnych środków. Jest to szczególnie widoczne w grupie wyrobów „mocowania/łączniki”, w której jedne ETAG (przekształcone obecnie w europejski dokument oceny) stanowiły podstawę 25 % spośród wszystkich europejskich ocen technicznych;
- Koszty opracowania europejskich dokumentów oceny są wysokie; to samo dotyczy opłat naliczanych producentom chcącym uzyskać europejską ocenę techniczną. Ścieżka ta jest nadal droga i niesprzyjająca MŚP.

Pozostałe obszary wymagające usprawnień podlegające EOTA:

- konkurencja między JOT jest ograniczona ze względu na brak przekazywania wiedzy fachowej dotyczącej oceny lub wymiany najlepszych praktyk, co w pewnym stopniu ogranicza uczestnictwo większej liczby JOT;
- koordynacja procedur związanych z tworzeniem nadmiernej liczby europejskich dokumentów oceny i europejskich ocen technicznych oraz niewystarczające kontrole wewnętrzne jakości projektów europejskich dokumentów oceny prowadzą do licznych procesów weryfikacji między Komisją a EOTA i z tego powodu przyczyniają się znacząco do opóźnień w ostatecznym przyjęciu i przywołaniu europejskich dokumentów oceny w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Jeżeli zaproponowana zostanie jakakolwiek zmiana CPR oraz systemu harmonizacji mającego zastosowanie względem wyrobów budowlanych, rolę EOTA oraz ścieżki EOTA należy poddać dogłębnej analizie w ramach zharmonizowanych specyfikacji technicznych będących centralną częścią CPR i dostosować z uwzględnieniem wniosków przedstawionych w ocenie CPR³⁶.

³⁶ Ocena rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG, SWD(2019) 1770.

Kody grup	Grupy wyrobów
1	Wyroby prefabrykowane z betonu zwykłego/lekkiego/autoklawizowanego napowietrzonego
2	Drzwi, okna, okiennice, bramy i powiązane z nimi okucia budowlane
3	Membrany, w tym stosowane w postaci płynnej i zestawy (izolujące przed wodą lub parą wodną)
4	Materiały termoizolacyjne. Złożone zestawy/systemy izolacyjne
5	Łożyska konstrukcyjne. Trzpienie do złączy konstrukcyjnych
6	Kominy, przewody kominowe i wyroby specjalne
7	Wyroby gipsowe
8	Geowłókniny, geomembrany i wyroby związane
9	Ściany osłonowe/okładziny ścian zewnętrznych/oszklenie ze spoiwem konstrukcyjnym
10	Stałe urządzenia gaśnicze (wyroby do wykrywania i sygnalizacji pożaru, stałe urządzenia gaśnicze, wyroby do kontroli rozprzestrzeniania ognia i dymu oraz do tłumienia wybuchu)
11	Urządzenia sanitarne
12	Urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego: wyposażenie dróg
13	Konstrukcyjne wyroby/elementy drewniane i wyroby pomocnicze
14	Płyty i elementy drewnopochodne
15	Cementy, wapna budowlane i inne spoiwa hydrauliczne
16	Stal zbrojeniowa i sprężająca do betonu (i wyroby pomocnicze). Zestawy zakotwień i cięgien
17	Wyroby murarskie i wyroby pokrewne. Elementy murowe, zaprawy i wyroby pomocnicze
18	Wyroby do usuwania i oczyszczania ścieków
19	Wyroby podłogowe i posadzkowe
20	Konstrukcyjne wyroby metalowe i wyroby pomocnicze
21	Wykończenie ścian wewnętrznych, zewnętrznych i sufitów. Zestawy wyrobów do wykonywania ścian działowych
22	Pokrycia dachowe, świetliki, okna dachowe i wyroby pomocnicze. Zestawy dachowe
23	Wyroby do budowy dróg
24	Kruszywa
25	Kleje budowlane
26	Wyroby związane z betonem, zaprawą i zaczynem
27	Urządzenia do ogrzewania pomieszczeń
28	Rury, zbiorniki i wyroby pomocnicze niestykające się z wodą przeznaczoną do spożycia przez ludzi
29	Wyroby budowlane stykające się z wodą przeznaczoną do spożycia przez ludzi
30	Wyroby ze szkła płaskiego, profilowanego i bloków szklanych
31	Kable zasilania, sterujące i komunikacyjne

Kody grup	Grupy wyrobów
32	Wyroby do uszczelniania złączy
33	Mocowania/łączniki
34	Zestawy budowlane, komponenty budowlane, prefabrykaty
35	Wyroby do zatrzymywania ognia, uszczelniające i ochrony ogniowej. Wyroby hamujące palność