

De prestatieverklaring in de nieuwe Europese verordening bouwproducten

Door ing. H. Wever MSc en dr.ir. C.C.A.M. van den Thillart *

In mei 2008 lanceerde de Europese Commissie een concept voorstel voor een nieuwe Europese verordening bouwproducten die de Richtlijn bouwproducten zal gaan vervangen. Dit concept leidde tot moeizame onderhandelingen met de 27 lidstaten van de Unie. Niettemin werd op 25 mei 2010 in de Raad voor Concurrentievermogen een politiek akkoord bereikt. Dit akkoord zal binnenkort worden besproken met het Europees Parlement. Na behandeling in het parlement en eventuele aanpassingen zal er naar verwachting medio 2011 een definitief akkoord liggen en is de nieuwe verordening een feit. Voor de bouwpraktijk is de belangrijkste zichtbare verandering van de verordening de prestatieverklaring, een document dat de conformiteitverklaring gaat vervangen. In dit artikel wordt nader ingegaan op dit nieuwe fenomeen.

Achtergrond

Op 13 mei 2008 heeft de Europese Commissie (EC) een voorstel gepubliceerd voor een Europese verordening voor bouwproducten ter vervanging van de huidige Richtlijn bouwproducten (89/106/EEG). Het doel van deze richtlijn is om handelsbelemmeringen op te heffen door de testmethoden voor bouwproducten (circa 2.000 Europese normen en honderden Europese technische goedkeuringen) te harmoniseren. Het huidige document dateert uit 1989 en is dringend aan vervanging toe.

De keuze voor een verordening in plaats van een richtlijn komt voort uit de behoefte van de EC aan uniforme en transparante regelgeving voor de interne Europese markt. De lidstaten blijken de huidige richtlijn bouwproducten heel verschillend te interpreteren.

Met een Europese verordening komt daar een eind aan. Europese verordeningen hebben namelijk een rechtstreekse werking. In de nieuwe verordening ligt de nadruk vooral op verbetering van de geloofwaardigheid van de CE-markering op bouwproducten. Daarnaast is ook gestreefd naar vereenvoudiging en



verkorting van procedures. Hieronder bespreken we het meest in het oog springende nieuwe element van deze verordening: de prestatieverklaring.

Waarom een prestatieverklaring?

De Europese productrichtlijnen van de nieuwe aanpak hebben het vrije verkeer van producten op de interne Europese markt tot doel. De CE-markering functioneert daarbij als een paspoort. Bouwproducten nemen een specifieke positie in, omdat de prestaties van bouwproducten

onder de CE-markering afhankelijk zijn van de eisen die lidstaten aan hun bouwwerken stellen. Deze afwijkende positie heeft geleid tot het voorstel voor een afwijkende conformiteitverklaring voor bouwproducten: de prestatieverklaring.

De CE-markering op bouwproducten geeft niet aan dat die producten veilig zijn, maar dat je er veilige bouwwerken mee kunt maken. Op basis van de met de CE-markering meegeleverde informatie kan de afnemer van het product zijn eigen afweging maken of het bouwproduct voldoet in de toepassing die hij voor ogen heeft.

Dat is een andere betekenis dan bijvoorbeeld de CE-markering voor speelgoed, die eenduidig aangeeft dat het speelgoed is getest en veilig bevonden voor eindgebruikers (kinderen). Het verschil komt vooral voort uit het gegeven dat bouwproducten half-fabricaten zijn die, nadat ze in de handel zijn gebracht, nog moeten worden verwerkt in bouwwerken. Bij bouwproducten kunnen CE-markeringen van twee producten voor dezelfde toepassing een totaal andere betekenis hebben. Bij de ene baksteen kan een fabrikant bijvoorbeeld slechts één eigenschap



hebben getest, bij een andere vergelijkbare baksteen kunnen - overeenkomstig de geharmoniseerde norm (Annex ZA) - wel 13 eigenschappen zijn getest. Dit verschil in prestaties van CE-gemarkeerde bouwproducten is nauwelijks zichtbaar in de markt. Vaak bevat de CE-markering op een bouwproduct niet meer dan het minimum, zoals voorgeschreven in bijlage III van de Richtlijn bouwproducten: de naam van de fabrikant, de datum waarop de CE-markering voor het eerst is aangebracht op het product en - indien van toepassing - het identificatienummer van de instelling die in de productiecontrolefase optreedt.

Nu kan men opwerpen dat een fabrikant volgens artikel 13 van de Richtlijn bouwproducten in ieder geval een conformiteitverklaring heeft waarin de beschrijving van het producttype is vastgelegd. Juridisch heeft deze verklaring de betekenis van een 'vermoeden van conformiteit'. In de praktijk blijkt dat het lastig is om de conformiteitverklaring van fabrikanten te verkrijgen. Naast de verkrijgbaarheid roept ook de inhoud van de conformiteitverklaring vraagtekens op. In bijlage III van de richtlijn is deze inhoud nogal vaag omschreven. Wat zijn bijvoorbeeld 'bepalingen waaraan het product moet voldoen' of 'bijzondere voorwaarden voor het gebruik van het product'?

Die onduidelijkheid, over wat de CE-markering voor bouwproducten nu precies verklaart, is ook in de markt van

bouwproducten zelf te bespeuren. In de toeleverende industrie is het gebruikelijk dat fabrikanten de technische specificaties van bouwproducten vastleggen in een eigen productdocument. Daarnaast kunnen fabrikanten één of meerdere private keurmerken voeren met daaraan gekoppelde productspecificaties (veelal vergelijkbaar met die onder de CE-markering). Tenslotte moeten die fabrikanten dan ook nog wat met de productspecificaties van de CE-markering. Men kan zich er gemakkelijk vanaf maken met een minimale invulling van het logo van de CE-markering, zoals hierboven aangegeven. Een stap verder is om ook de productprestaties in het logo te vermelden. Een andere vorm is dat de fabrikant een specifieke datasheet voor de CE-markering levert. Ook komt het voor dat de productspecificaties van de CE-markering worden gemengd met de eigen productspecificaties of die van private keurmerken. Zo is in Nederland een mengvorm van de CE-markering met private kwaliteitsverklaringen heel gebruikelijk. Deze kwaliteitsverklaringen zijn dan voorzien van de term 'bevat CE-markering'. Het probleem bij al deze vormen is dat voor een afnemer niet direct duidelijk is wat de fabrikant nu precies onder de CE-markering heeft getest. Het doel van de prestatieverklaring is om een einde te maken aan de diverse vormen van informatieoverdracht voor de CE-markering op bouwproducten. Daarmee wordt voor iedere eindgebruiker duidelijk welke productprestaties door de fabrikant

onder de CE-markering zijn gedeclareerd en welke niet.

Status van de prestatieverklaring

Wat betreft de status van de prestatieverklaring dient allereerst de opmerking te worden gemaakt dat deze verklaring vast verankerd is aan de CE-markering. Straks geldt: geen CE-markering zonder prestatieverklaring en vice versa. Zoals het zich nu laat aanzien is de CE-markering verplicht zodra een bouwproduct onder een geharmoniseerde norm valt. De Europese technische goedkeuring blijft nog steeds vrijwillig. Zodra een product onder een geharmoniseerde norm valt moet er dus een prestatieverklaring zijn.

Met het opstellen van de prestatieverklaring neemt de fabrikant de verantwoordelijkheid op zich dat het bouwproduct overeenkomt met de prestaties zoals aangegeven in die verklaring. De prestatieverklaring levert evenals de conformiteitverklaring onder de Richtlijn bouwproducten het 'vermoeden van conformiteit'. De prestatieverklaring maakt die verantwoordelijkheid specifiek door de koppeling met de vastgelegde productprestaties. Het gaat daarbij over productprestaties van de zogeheten 'essentiële kenmerken'. Dat zijn de productkenmerken die zijn af te leiden uit de fundamentele eisen voor bouwwerken. Deze fundamentele eisen zijn op hun beurt weer afgeleid van de eisen die lidstaten stellen aan bouwwerken in hun nationale bouwregelgeving en vastgelegd in Bijlage I van de verordening. Zo is de druksterkte van een baksteen een essentieel kenmerk, afgeleid van de fundamentele eis nr. 1, Mechanische sterkte en stabiliteit, als vastgelegd in bijlage I. In de geharmoniseerde productnormen zijn deze kenmerken steeds vermeld in de Annex ZA van die normen. Om nog eens terug te komen op het voorbeeld van de druksterkte: de prestatie van het essentiële kenmerk 'druksterkte' is het testresultaat voor dit kenmerk zoals die is omschreven in de geharmoniseerde norm.

De bepaling dat de CE-markering het enige merkteken is dat de overeenstemming van een product met de essentiële kenmerken mag aangeven is van grote betekenis voor de positie van de CE-markering.

Iedere vorm van informatie over de prestaties van de essentiële kenmerken kan alleen maar ter beschikking worden ►

➤ gesteld als deze in de prestatieverklaring is vermeld en gespecificeerd. Een fabrikant kan dus in zijn eigen productspecificatie geen informatie geven over de druksterkte (volgens de geharmoniseerde norm) van een baksteen als hij geen prestatieverklaring heeft opgesteld waarin dit al is vastgelegd. Het is goed hierbij te bedenken dat de prestatieverklaring een onafhankelijke verklaring is die los staat van de private productspecificaties en keurmerken.

Verstrekking van de prestatieverklaring

Zoals eerder vermeld, zijn conformiteitverklaringen van fabrikanten nogal eens lastig te achterhalen. Hieraan komt een einde met de introductie van de prestatieverklaring. Een algemeen uitgangspunt is dat de fabrikant bij elk product (of een partij) dat hij op de markt brengt een kopie van de prestatieverklaring verstrekt. Alleen als de afnemer hiervoor toestemming verleent mag de fabrikant de prestatieverklaring ook elektronisch verstrekken.

Ter voorkoming van het rondpompen van papier kunnen fabrikanten de prestatieverklaring ook op hun website ter beschikking stellen. De voorwaarden en het format voor dergelijke digitale verklaringen worden vastgesteld door het Permanent Comité voor de bouw, de opvolger van het huidige Permanent Comité onder de Richtlijn bouwproducten. Met de brede verspreiding van prestatieverklaringen

wordt vergroting van de markttransparantie en van de concurrentiekracht voor CE-gemarkeerde bouwproducten nastreeft.

Inhoud van de prestatieverklaring

De inhoud van de prestatieverklaring is geïllustreerd in het onderstaande kader. We zien dat de inhoud van de prestatieverklaring veel gedetailleerder is dan de overeenkomstige conformiteitverklaring van de richtlijn bouwproducten.

Nadere toelichting bij de inhoud van de prestatieverklaring

Zoals hierboven aangegeven legt de prestatieverklaring in heldere taal - en onafhankelijk van welke specificatie dan ook - voor een afnemer vast wat de fabrikant onder de CE-markering heeft getest en wat de productprestaties en het beoogde gebruik van het product zijn. Met het vastleggen van deze gegevens in de prestatieverklaring neemt hij ook zijn verantwoordelijkheid voor de juistheid van die gegevens. De grote vraag tijdens de onderhandelingen van de 27 lidstaten in de raads werkgroep voor technische harmonisatie was: "wat moet er nu precies in die prestatieverklaring komen te staan?".

In het oorspronkelijke voorstel van de EC was de inhoud van de prestatiever-

klaring afhankelijk gesteld van de geïntificeerde regelgeving van de lidstaten. De Commissie hanteerde daarbij het argument dat er op Europees niveau geen titel was om eisen aan producten te stellen indien een of meer lidstaten die eisen op nationaal niveau niet stellen. In de loop van het onderhandelingsproces is daar toch een meer Europese benadering voor in de plaats gekomen.

In eerste instantie koos een meerderheid van de lidstaten voor het verplicht maken van de CE-markering (als het product onder een geharmoniseerde norm valt). Dat zou volgens de Commissie een spookbeeld van lege prestatieverklaringen in de hand werken (als een lidstaat geen producteisen heeft). Daarom is in de loop van het onderhandelingsproces overeengekomen dat de prestatieverklaring tenminste één prestatie van een essentieel kenmerk moet bevatten (zie kader onder c). Die ene prestatie moet wel relevant te zijn voor het beoogde gebruik van het product zoals opgegeven door de fabrikant (onder a). Hierdoor kan eenvoudig worden nagegaan of de prestaties doelmatig zijn, bijvoorbeeld: doet een rookmelder waarvoor hij is bedoeld, namelijk het detecteren en signaleren van rook. Hierbij wordt verondersteld dat het beoogde gebruik met de bijbehorende testmethoden voor de CE-markering zijn vastgelegd in de geharmoniseerde norm.

Inhoud prestatieverklaring

Algemene gegevens

- de referentie van het producttype
- het toepasselijke conformiteitbeoordelingsstelsel (of - systemen)
- het referentienummer en de datum van afgifte van de geharmoniseerde norm of het Europees beoordelingsdocument
- het referentienummer van de specifieke technische documentatie

Specifieke gegevens van het product

- het beoogde gebruik
- de lijst van essentiële kenmerken voor het beoogde gebruik als bepaald in de geharmoniseerde norm
- de prestatie van tenminste één essentieel kenmerk, relevant voor het beoogde gebruik
- de prestaties in niveaus of klassen (of een beschrijving) met betrekking tot de essentiële kenmerken, als vastgesteld door de Europese Commissie
- de prestaties in niveaus of klassen (of een beschrijving) met betrekking tot de essentiële kenmerken en gerelateerd aan het beoogde gebruik, waarvoor bepalingen bestaan in de markt waar de fabrikant zijn product wil leveren
- de in de lijst vermelde essentiële kenmerken waarvoor geen prestaties zijn bepaald, de benaming 'NPD' (No Performance Determined)
- in geval van een Europese technische beoordeling: de prestaties in niveaus of klassen (of in een beschrijving) van alle essentiële kenmerken als aangegeven in die technische beoordeling

Lidstaten kunnen voorschrijven in welke taal de prestatieverklaringen op hun grondgebied moeten zijn opgesteld.



Zoals de lezer kan zien (onder b), dient de fabrikant de lijst met testmethoden die bij het door hem aangegeven beoogde gebruik horen (en zoals die aangegeven zijn in de overeenkomstige geharmoniseerde norm) in de prestatieverklaring te vermelden. Dit geldt ook voor de prestaties waarvoor bepalingen bestaan in het marktgebied waarin hij zijn product afzet (onder e). Voor een aantal productfamilies zal de EC in overleg met het Permanent Comité de essentiële kenmerken gerelateerd aan het beoogde gebruik vastleggen. Daarbij kunnen ook drempelniveaus worden bepaald. De fabrikant die producten levert waarvoor deze essentiële kenmerken (onder een bepaald beoogd gebruik) met de bijbehorende drempelniveaus worden vastgesteld, dient in ieder geval deze kenmerken en niveaus in zijn prestatieverklaring te vermelden.

Samenvattend zal een fabrikant in zijn prestatieverklaring een lijst moeten opnemen van de prestaties die onder het door hem opgegeven beoogd gebruik vallen zoals vastgelegd in de geharmoniseerde norm. Tenminste één prestatie is daarbij verplicht met daarbij ook de prestaties die of Europees zijn vastgelegd of nationaal gelden in het marktgebied van de fabrikant. Indien de fabrikant er voor kiest om van één of meer essentiële kenmerken uit de lijst geen prestatie te bepalen dan dient hij voor die kenmerken NPD (prestatie niet bepaald, zie ook onder f) aan te geven.

Tenslotte nog een opmerking over de praktische consequenties van de nieuwe prestatieverklaring: De prestatieverklaring biedt de aannemer de mogelijkheid om een goede afweging te maken of zijn in te kopen bouwproducten

wel geschikt zijn voor het beoogde gebruik. Als een bouwproduct na verwerking blijkt te falen op één van de essentiële eigenschappen van dat product, bijvoorbeeld de brandprestatie, dan is essentieel voor het vaststellen van de aansprakelijkheid of de fabrikant een Europese brandklasse heeft gedeclareerd en zo ja welke klasse. De boodschap is hier dat de uitvoerende bouw straks goed moet lezen wat er in de prestatieverklaringen van fabrikanten staat.

Dan de veelgestelde vraag of afnemers van bouwproducten straks vastzitten aan de prestatieverklaring of mogen zij ook meer vragen? Dat is zonder meer mogelijk. Onder 'meer' moet dan worden verstaan: alles wat buiten het domein van de Europees geharmoniseerde specificaties voor de CE-markering valt. Binnen dit domein is de CE-markering het enige merkteken dat de overeenstemming mag verklaren met de door de fabrikant opgegeven productprestaties. Private merken moeten dus buiten het domein van de CE-markering blijven en ze dienen zich te richten op alles wat de markt extra vraagt. Als zodanig staat het afnemers van bouwproducten volledig vrij om meer te vragen dan de CE-markering. Er is wel een verschil tussen louter private partijen en overheidsdiensten of organisaties met een monopoliepositie op de markt. Deze aanbestedende diensten kunnen bij het inkopen van bouwproducten in contracten niet uniek verwijzen naar private keurmerken. Zij dienen het beginsel van non-discriminatie en markttransparantie in acht te nemen. Het vragen van extra kwaliteit is geen probleem, maar deze moet objectief en voor iedere inschrijver transparant zijn omschreven.

** Dit artikel is geschreven door ing. Harry Wever MSc en dr. ir. Caspar van den Thillart van het Ministerie van VROM/WWI. Zij deden voor Nederland de onderhandelingen voor de Europese verordening voor bouwproducten in de raads werkgroep voor technische harmonisatie en vertegenwoordigen Nederland in het Permanent Comité voor bouwproducten.*

Meer informatie: ir. H.J.M.G. Steeghs
Telefoon (015) 2690155
E-mail Harry.steeeghs@nen.nl