

Gemeinsames Positionspapier

des Bundesverbandes Baustoffe - Steine und Erden
der Deutschen Bauchemie
des Deutschen Beton- und Bautechnik-Vereins,
des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie und
des Zentralverbandes des Deutschen Baugewerbes

23. September 2022

Gemeinsame Position zum Vorschlag der Europäischen Kommission zur Überarbeitung der Bauproduktenverordnung

Die europäische Bauproduktenverordnung (BauPVO) ist für den Bausektor von entscheidender Bedeutung. Mit der geplanten Novelle müssen die bestehenden Probleme im Bereich der harmonisierten Normung und des europäischen Binnenmarktes gelöst und ein Beitrag zur Umsetzung des European Green Deal geleistet werden. Nur so kann die neue BauPVO erfolgreich zur Transformation zu einem grüneren und digitalen Bausektor beitragen, die europäische Renovierungswelle unterstützen und den Binnenmarkt stärken.

Das Grundprinzip des europäischen Binnenmarkts bleibt erhalten, muss aber konsequent umgesetzt werden

Mit der Schaffung der „harmonisierten Zone“ (Artikel 7, Absätze 1 und 2) wird der Grundgedanke des europäischen Binnenmarktes gestärkt, indem harmonisierte Regeln für Bauprodukte als umfassend zu vermuten bzw. anzunehmen sind und es den Mitgliedstaaten aufgrund dessen untersagt wird, darüberhinausgehende nationale Regelungen zu erlassen. Eine reibungslose praktische Anwendung dieses Grundprinzips setzt allerdings voraus, dass diese zunächst de jure aufgestellte Vermutung in der Realität auch zutrifft und alle wesentlichen Merkmale von Bauprodukten, die auf europäischer Ebene oder für einen Mitgliedstaat relevant sind, durch die harmonisierten technischen Spezifikationen de facto abgedeckt sind.

Dies bedeutet, alle harmonisierten technischen Spezifikationen grundlegend zu überarbeiten – ein Prozess, der Jahre in Anspruch nehmen wird. Zur Sicherstellung der Einhaltung der Anforderungen an Bauwerke in der Übergangszeit ist es erforderlich, bereits bekannte Lücken kurzfristig auch in den bestehenden harmonisierten technischen Spezifikationen zu schließen. Es müssen Verfahren zur zügigen Schließung von Lücken eingeführt werden, damit es für die Mitgliedstaaten nicht mehr notwendig ist, auf nationaler Ebene wesentliche Merkmale zu regeln, zu denen zwar verwendungsspezifische Anforderungen bestehen, die aber in der jeweiligen harmonisierten technischen Spezifikation nicht definiert sind. Die Verfahren müssen auch dazu dienen, die bestehenden harmonisierten technischen Spezifikationen während der Übergangszeit an den fortschreitenden Stand der Technik anzupassen.

Die vorgesehene Ausnahmeregelung für Mitgliedstaaten von der Anwendung des Grundprinzips der „harmonisierten Zone“ (Artikel 7, Absätze 4 und 5), ist grundsätzlich ein guter Ansatz, da hierdurch Klarheit für Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission sowie Transparenz für alle Beteiligten geschaffen wird. Es besteht allerdings die Notwendigkeit, die Ausnahmeregelung konkreter zu beschreiben und dabei die verwendeten Begrifflichkeiten anzupassen. Weiterhin sollten in den Rechtstext der Absätze 4 und 5 des Artikel 7 angemessen kurze Fristen aufgenommen werden, um sicherzustellen, dass Fragen zu nationalen Maßnahmen in der harmonisierten Zone zügig entschieden werden und sich die Verfahren nicht über inakzeptabel lange Zeiträume hinziehen.

Entscheidend für eine reibungslose praktische Umsetzung des Grundgedankens der „harmonisierten Zone“ ist ein funktionierendes, eindeutig festgelegtes Verfahren zur Identifizierung und Berücksichtigung des Regelungsbedarfs der Mitgliedstaaten. Die hierzu im Artikel 7, Absatz 3 getroffenen Regelungen erscheinen in diesem Zusammenhang als unzureichend und sollten nachgeschärft und konkretisiert werden.

Folgende Regelungsansätze könnten geeignet sein, den Prozess zur Identifizierung und Berücksichtigung des Regelungsbedarfs der Mitgliedstaaten zu stärken:

- Festlegung von Kriterien für durch Mitgliedstaaten benannte wesentliche Merkmale, die von der Europäischen Kommission zu berücksichtigen sind und durch die entsprechenden harmonisierten technischen Spezifikationen abgedeckt werden müssen.
- Verankerung eines formalisierten Verfahrens für die Notifizierung von wesentlichen Merkmalen im Zusammenhang mit den Grundanforderungen an Bauwerke durch die Mitgliedstaaten.
- Festlegung einer angemessen kurzen Frist, in der die Europäische Kommission mit einem Durchführungsrechtsakt auf die Notifizierung von nationalem Regelungsbedarf reagieren muss. Ggf. enthält der zuvor genannte Durchführungsrechtsakt, den mit einer Frist versehenen Normungsauftrag zur Ergänzung der harmonisierten technischen Spezifikation.
- Als letzter Schritt: Klagemöglichkeit für Mitgliedstaaten, für den Fall, dass notifizierter nationaler Regelungsbedarf von der Europäischen Kommission in der betreffenden harmonisierten technischen Spezifikation zeitlich oder gemäß den festgelegten Kriterien inhaltlich nicht angemessen berücksichtigt wurde.

Probleme bei der harmonisierten Normung müssen gelöst, das technische Normenwerk aktualisiert und Lücken beseitigt werden

Eines der wichtigsten und zentralen Umsetzungsprobleme der aktuellen Bauproduktenverordnung ist, dass die Europäische Kommission die zur Harmonisierung vorgesehenen Normen blockiert und nicht über die Bekanntmachung im Amtsblatt der EU einführt, da diese aus ihrer Sicht nicht rechtskonform sind. Damit ist die Fortentwicklung des Binnenmarktes zum Stillstand und die dringend notwendige Anpassung an den technischen Fortschritt zum Erliegen gekommen. Innovationen sind nicht mehr möglich und Fehler in harmonisierten Normen können nicht behoben werden.

Um mit der neuen Bauproduktenverordnung dieses Kernproblem zu lösen, will sich die Europäische Kommission mit umfangreichen Ermächtigungen ausstatten, um Nachbesserung per delegiertem Rechtsakt vornehmen zu können. Dieses Vorgehen droht zum Standardfall zu werden und eine Fehlentwicklung auszulösen. Aus unserer Sicht muss hingegen CEN/CENELEC in die Lage versetzt werden, rechtskonforme Normen zu entwickeln. Nur so wird sichergestellt, dass die erforderliche Expertise einfließt und praxistaugliche Normen geschaffen werden. Die Einführung von harmonisierten technischen Spezifikationen über delegierte Rechtsakte der Kommission muss die Ausnahme bleiben.

Folgende Maßnahmen könnten die drohende Fehlentwicklung vermeiden:

- Festlegung eines verbindlichen Verfahrensablaufs mit Kriterien für die Erstellung rechtskonformer harmonisierter Produktnormen.
- Eindeutige, vollständige und klar abgegrenzte Normungsaufträge inklusive eines eindeutig definierten Geltungsbereichs für die harmonisierten Produktnormen.
- Eine von der Kommission finanzierte CEN/CENELEC-interne Stelle für die Rechtskonformitätsprüfung von Kandidaten für harmonisierte Normen.

Die BauPVO soll auch in Zukunft lediglich das Inverkehrbringen von Bauprodukten regulieren und nicht deren Verwendung:

Der Kommissionsvorschlag sieht in Artikel 2 (1 c) BauPVO vor, den Anwendungsbereich der BauPVO auf die Installation von Bauprodukten und Baustellenfertigung auszuweiten. Damit sind bauausführende Unternehmen bei manchen Tätigkeiten denselben Pflichten unterworfen wie Hersteller von Bauprodukten, dies auch, weil Ausnahmen, die die neue BauPVO vorsieht in der Praxis nicht immer greifen werden und Unternehmen erst einmal nachweisen müssten, dass ihre Tätigkeiten von den Pflichten der BauPVO ausgenommen sind. Eine Einbeziehung der von Bauunternehmen erbrachten Dienstleistungen würde weit über die ursprüngliche Funktion der Verordnung hinausgehen, harmonisierte Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten zu definieren und den grenzüberschreitenden Handel von Bauprodukten zu erleichtern.

Der Bauunternehmer haftet nach allgemeinen nationalen zivilrechtlichen Regelungen. Das ist ausreichend. Eine unmittelbare Haftung nach europäischer BauPVO ist nicht erforderlich.

Bereits bei den Verhandlungen zur aktuellen BauPVO (EU) Nr. 305/2011 wurde klargestellt, dass Bauunternehmen nicht von der BauPVO erfasst werden sollen - und so soll es bleiben.

Mögliche Maßnahme:

- Der aktuelle Anwendungsbereich der BauPVO mit dem Fokus auf Marktteilnehmer, die Bauprodukte in Verkehr bringen, sollte beibehalten werden. Darüberhinausgehende Regelungen, für die dem Markt nachgelagerten Tätigkeiten von Bauunternehmen bei der Verwendung von Bauprodukten sollten gestrichen werden.

Chancen der Digitalisierung müssen unter der neuen BauPVO genutzt werden

Der Kommissionsvorschlag enthält keine ausreichenden Regelungen für die Digitalisierung der Lieferkettenkommunikation innerhalb des Bausektors. Eine essenzielle Voraussetzung wäre die Einführung eines maschinenlesbaren Datenformats für die relevanten Produktinformationen (z.B. die DoP). Dadurch würde den Verwendern die Möglichkeit eröffnet werden, z.B. mit Hilfe einer App einen automatischen Abgleich vorzunehmen, ob das Produkt den Anwendungsvorschriften in einem Mitgliedstaat entspricht.

Ein möglicher digitaler Produktpass für Bauprodukte muss ausschließlich unter der künftigen Bauproduktenverordnung und nicht unter der Ökodesign-Verordnung für nachhaltige Produkte (ESPR) eingeführt werden und sollte auf den Informationen der DoP basieren. Nur so können unnötiger Mehraufwand und Inkonsistenzen zwischen der neuen BauPVO und der ESPR vermieden werden.

Zudem würde vermieden, dass Änderungen der ESPR unmittelbar zu Behinderungen beim Inverkehrbringen von Bauprodukten führen.

Mit folgenden Maßnahmen können die Digitalisierungsaspekte unter der zukünftigen BauPVO berücksichtigt werden:

- Festlegungen zum maschinenlesbaren Datenformat in der BauPVO
- Anpassung der Vorschriften zur Vorlage und Bereitstellung der DoP (Artikel 15(1))
- Streichung des Verweises auf den mit der ESPR eingeführten digitalen Produktpass (Artikel 78(1))

Die Harmonisierung von Nachhaltigkeitsmerkmalen von Bauprodukten ist notwendig, muss jedoch praktikabel und umsetzbar gestaltet werden

Die EU-Kommission hat sich das Ziel gesetzt, die Bauproduktenverordnung an die Erfordernisse des Europäischen Grünen Deals anzupassen. Der Kommissionsvorschlag sieht eine Deklaration von Ökobilanz-Indikatoren, mindestens aber der Angabe des THG-Wertes vor. Dies ist für die grüne Transformation im Bausektor erforderlich und wird unterstützt. Außerdem enthält der Vorschlag weitreichende Regelungen zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft im Bausektor.

Für eine praktikable Umsetzung und zur Vermeidung inakzeptabler Kosten ist es allerdings notwendig,

- dass die etablierten Umweltproduktdeklarationen (EPD nach EN 15804+A2) als Instrumentarium und Methodik herangezogen werden können,
- dass ein Verfahren ergänzt wird, womit auch Branchen-EPDs gemäß EN15804+A2 im Rahmen des AVS 3+ anerkannt werden können.
- dass Abfälle spätestens am Ende des Recycling-Prozesses, d. h. vor der Wiederverwendung, das Ende der Abfalleigenschaft erreichen, damit Kreislaufwirtschaft zu einem funktionierenden Geschäftsmodell entwickelt werden kann. Die zukünftige Bauproduktenverordnung zielt darauf ab, „gebrauchte“ Produkte in den Geltungsbereich einzubeziehen. Dies ist allerdings nicht ohne weiteres möglich, da gebrauchte Produkte Abfälle sind, die den Regelungen des Abfallrechts unterliegen. Gebrauchte Produkte müssen daher entweder aus der Bauproduktenverordnung gestrichen werden, oder es muss klare Kriterien geben, wie die gebrauchten Produkte zunächst das Ende der Abfalleigenschaft erreichen können. Grundsätzlich ist dabei die Schnittstelle zwischen Produkt-, Abfall- und Chemikalienrecht klar zu regeln. Zudem dürfen die bürokratischen Hürden nicht dazu führen, dass Wiederverwendung und Recycling unwirtschaftlich und unpraktikabel werden.
- dass alle relevanten Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekte von Bauprodukten ausschließlich unter der neuen Bauproduktenverordnung und nicht unter der Ökodesign-Verordnung für nachhaltige Produkte (ESPR) geregelt werden. Nur so kann Doppelregulierung vermieden und Kohärenz sichergestellt werden.
- dass vor dem Hintergrund der avisierten „Null-Toleranz“ bei den Umweltergebnissen die Kommission zunächst eine einheitliche LCA-Software und Datenbank für die Erstellung von Umweltproduktdeklarationen zur Verfügung stellt, um eine “common European Language” zu

gewährleisten. Heute können die Ergebnisse in Umweltproduktdeklarationen allein deshalb stark voneinander abweichen, weil verschiedene Hintergrunddatenbanken verwendet werden können.

Umfang der Ermächtigung zu delegierten Rechtsakten sollte kritisch überprüft werden

Der Kommissionsvorschlag enthält ein beachtliches Ausmaß an Ermächtigungen für delegierte Rechtsakte. Dies lässt befürchten, dass der Erfolg oder das Scheitern der neuen BauPVO maßgeblich von der sekundären Rechtssetzung der Kommission (delegierte Rechtsakte) und nicht vom Artikeltext der überarbeiteten BauPVO abhängen wird.

Daher gilt es:

- den Umfang der Ermächtigungen kritisch zu prüfen und auf ein absolutes Mindestmaß zu reduzieren. Delegierte Rechtsakte sollten nur dort zum Einsatz kommen, wo kurzfristiger Regelungsbedarf zur Sicherstellung eines reibungsfreien Binnenmarktes zwingend erforderlich ist.
- sicherzustellen, dass Stakeholder bei der Entwicklung harmonisierter Spezifikationen (inklusive der Festlegung von Produkthanforderungen) angemessen eingebunden werden, was bei delegierten Rechtsakten bisher nicht gegeben ist.
- sicherzustellen, dass das Normungssystem nicht durch delegierte Rechtsakte ausgehebelt wird.

Die Komplexität des Vorschlags muss kritisch hinterfragt werden

Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine überarbeitete Bauproduktenverordnung enthält 94 Artikel, 7 Anhänge und über 70 Definitionen. Obwohl die Kommission behauptet, die Verordnung klarer und einfacher gestalten zu wollen, ist der vorliegende Entwurf noch komplexer und weniger klar als der aktuelle Rechtsrahmen. Der Vorschlag hat den Anspruch, Aspekte der gesamten Wertschöpfungskette im Bausektor zu regulieren. Dabei ist es äußerst fraglich, ob der komplexe Entwurf von den Rechtsunterworfenen im Bausektor, die durch große Heterogenität geprägt sind, richtig verstanden und angewendet werden kann. Es erscheint notwendig, die Komplexität zu reduzieren und die Regelungsweite der zukünftigen Bauproduktenverordnung kritisch zu hinterfragen.

Beispielsweise würde mit der Einführung einer Konformitätserklärung als Ergänzung zur bekannten Leistungserklärung das Konstrukt unter der zukünftigen BauPVO verkompliziert werden. Es ist zu befürchten, dass die Einführung der DoC mit zusätzlichem bürokratischem Aufwand und erhöhten Kosten verbunden wäre, ohne dass sich daraus ein Mehrwert für die Beteiligten ergibt. Daher sollte geprüft werden, ob auf die Einführung der DoC verzichtet und anstelle dessen bei Bedarf EU-weit verbindliche Produkthanforderungen mit der DoP deklariert werden könnten.

Geltungs- und Anwendungsbereich neu regeln

Mit der zukünftigen Bauproduktenverordnung sollen verschiedene Produktbereiche in den Geltungsbereich aufgenommen, andere Produktbereiche dagegen ausgeschlossen werden. Es ist

unklar, wie diese Änderungen zustande kommen und warum die Kommission sie als zielführend für den Binnenmarkt erachtet. Grundsätzlich erscheint es erforderlich, ein verbindliches Verfahren zu verankern, das transparent und nachvollziehbar darlegt, welche Branchen bzw. Bauprodukte der zukünftigen Bauproduktenverordnung unterliegen und welche nicht. Das Verfahren muss sicherstellen, dass die Interessen einer Branche maßgeblich berücksichtigt werden. Ein solches Verfahren würde die Gestaltung der harmonisierten Zone deutlich unterstützen.