

## BVN Position

September 2020

### Geplante Revision der Bauproduktenverordnung (BauPVO)

Die europäische Kommission hat verschiedene Optionen für eine Revision der BauPVO vorgeschlagen.

Im Rahmen einer von der EU-Kommission durchgeführten Überprüfung der 2013 in Kraft getretenen Bauproduktenverordnung (EU-BauPVO) wurden diverse Schwächen der Verordnung identifiziert. Aus deutscher Sicht wird die Verordnung allgemein als wichtig und förderlich für den freien Warenverkehr in Europa wahrgenommen. Probleme entstehen dadurch, dass die europäische Marktcompetenz auf der einen Seite und die nationale Zuständigkeit für die Bauwerkssicherheit auf der anderen Seite es nicht schaffen, die richtige Schnittmenge für die Akteure im Bauwesen herzustellen. Insbesondere die fehlende Aussagekraft des CE-Zeichens zur Verwendbarkeit von Bauprodukten führt zu Rechtsunsicherheit bei Bauunternehmen und Planern. Sie können anhand des CE-Zeichens und der Leistungserklärungen der Hersteller nicht erkennen, ob ein Einbau den bauordnungsrechtlichen Anforderungen genügt. Das CE-Zeichen steht nicht – wie vielfach angenommen – für Qualität, sondern nur für die Übereinstimmung mit der deklarierten Leistung. Das nationale Ü-Zeichen wurde für europäisch harmonisierte Bauprodukte verboten. Hinzu kommen Unsicherheiten und Probleme für die Bauwirtschaft, die sich aus der Trägheit des harmonisierten Systems in Bezug auf die Veröffentlichung und Aktualisierung von Normen ergeben.

Zu erwarten bleibt, dass die Verpflichtungen des European Green Deal und des Aktionsplans zur Kreislaufwirtschaft das System der Bauprodukten-Deklaration noch komplexer machen werden.

Nach umfassenden Anhörungen hat die Kommission fünf Optionen<sup>1</sup> zur Revision vorgestellt, die bis Ende August 2020 mit Fachexpertise kommentiert werden konnten. Der Zentralverband Deutsches Baugewerbe (ZDB) hat sich an dieser Konsultation beteiligt. Bis Dezember 2020 stehen die Optionen auch der interessierten Öffentlichkeit, vom EU-Bürger bis zum Verwender von Bauprodukten zur Kommentierung<sup>2</sup> offen. Parallel diskutiert die Kommission mit den EU-Mitgliedstaaten alternative Ansätze zur Regelung des Inverkehrbringens von Bauprodukten. Dabei geht es insbesondere um eine mögliche Veränderung des Prozesses zur Erarbeitung harmonisierter

<sup>1</sup> Ref. Ares(2020)3153709 - 17/06/2020 – Inception Impact Assessment (Folgenabschätzung) zur Revision der BauPVO

<sup>2</sup> Link zur öffentlichen Konsultation: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12458-Review-of-the-Construction-Products-Regulation/public-consultation>

technischer Spezifikationen.

## Wesentliche Inhalte der Optionen

Ziel einer Revision wäre es, das Wachstums- und Beschäftigungspotenzial des Bausektors freizusetzen, und das Funktionieren des Binnenmarktes für Bauprodukte weiter zu verbessern. Gleichzeitig sollen Umweltziele gefördert und ein hohes (Umwelt-)Schutzniveau angestrebt werden. Eine Option D könnte schließlich auf die Förderung der Produktsicherheit abzielen und damit eine Produktharmonisierung mit einem hohen Schutzniveau anstreben. Sichere Bauprodukte für sichere Bauwerke – ein auch von deutscher Seite zu begrüßender Ansatz.

- 1. Option A – Basisszenario:** Keine Gesetzesänderung. Fortgesetzte Bereitstellung von Leitlinien und „Soft law“ durch die Europäische Kommission zur Verbesserung der Umsetzung.
- 2. Option B – Reparatur der BauPVO:** Diese Option würde darauf abzielen, den Anwendungsbereich der BauPVO zu klären und zu straffen, die Kohärenz mit anderen EU-Rechtsvorschriften zu gewährleisten und Umweltaspekte von Bauprodukten zu behandeln. Sie würde die Kommission auch ermächtigen, gegen partielle Systemfehler vorzugehen (insbesondere die Kontrolle über die Annahme harmonisierter technischer Spezifikationen zu erlangen), die Verständlichkeit der gemeinsamen Fachsprache zu gewährleisten, die Anwendung der Konformitätsverfahren zu verbessern, die Marktüberwachung zu verstärken und die Effizienz der benannten Stellen zu verbessern.
- 3. Option C – Fokussierung der BauPVO:** Diese Option würde alle in Option B beschriebenen Elemente umfassen. Sie wäre jedoch im Umfang auf eines oder mehrere der drei unten aufgeführten spezifischen Elemente beschränkt:
  - C.1:** Beschränkung des Anwendungsbereichs der BauPVO auf eine gemeinsame Fachsprache bezüglich der Bewertungsmethoden.
  - C.2:** Beschränkung des Anwendungsbereichs der BauPVO auf bestimmte Produkte oder Produktfamilien. Außerhalb dieser Kernbereiche würde die gegenseitige Anerkennung gelten.
  - C.3:** Optionale Verwendung der Gemeinsamen Fachsprache für Hersteller. Die Mitgliedstaaten wären weiterhin verpflichtet, Herstellern, die sich für die Verwendung der Gemeinsamen Fachsprache entscheiden, Marktzugang zu gewähren.
- 4. Option D – Verbesserung der BauPVO:** Diese Option umfasst Option B. Zusätzlich würden schrittweise Produkthanforderungen eingeführt, die sich mit produktinhärenten Aspekten befassen, um Gesundheit, Sicherheit und Umwelt zu schützen, entweder durch
  - D.1:** einen neuen Ansatz des Rechtsrahmens für Produkthanforderungen: Grundlegende Anforderungen würden in Standardisierungsaufträgen festgelegt, auf deren Basis das Europäische Komitee für Normung (CEN) freiwillige Normen entwickelt. Die Einhaltung von Normen würde die

Konformitätsvermutung begründen. Die Leistungserklärung würde je nach Fall durch eine Konformitätserklärung ergänzt und beide würden in einem Dokument zusammengefasst, oder

**D.2:** einen neuen Ansatz für technische Spezifikationen für Produktanforderungen: Detaillierte Anforderungen würden in harmonisierte technische Spezifikationen aufgenommen. Die Anforderungen würden in Übereinstimmung mit Option B entwickelt. Harmonisierte Normen würden weiterhin eine Rolle spielen. Die Leistungserklärung würde durch eine Konformitätserklärung ergänzt und beide würden in einem Dokument zusammengefasst.

**5. Option E – Aufhebung der BauPVO:** Die BauPVO würde ersatzlos aufgehoben. Es würde der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gelten.

## Ausblick

Die Überarbeitung der BauPVO ist zeitlich gesehen ab dem Quartal III/2021 realistisch. Ob ein annahmefähiger Gesetzesvorschlag dann noch in der gegenwärtigen europäischen Legislaturperiode, also bis 2024 erreicht werden kann, wird allgemein bezweifelt.

## Folgen für die Bauwirtschaft

### 1. Wirtschaftliche Auswirkungen:

Die Revision der BauPVO wird insbesondere für die der BauPVO unterfallenden Akteure wirtschaftliche Auswirkungen haben. Für Bauunternehmen könnte die Option E dazu führen, dass der Baustoffhandel innerhalb der EU abnehmen würde und den Bauunternehmen weniger Bauprodukte für eine wettbewerbsfähige Preis-Leistungs-Kalkulation zur Verfügung stehen würden.

### 2. Auswirkungen auf die Umwelt

Der Bausektor spielt eine wichtige Rolle bei der Transformation zu mehr Nachhaltigkeit bei Gebäuden und im Bereich der Infrastruktur. Eine Verbesserung der Kohärenz mit der Gesetzgebung zur Energieeffizienz und zur Abfallwirtschaft sowie das reibungslose Funktionieren eines weniger fragmentierten Marktes für Bauprodukte sollte die Rolle des Bausektors bei der Erreichung der Umweltziele stärken. Die Einbeziehung von Nachhaltigkeitserwägungen, wie im Europäischen Grünen Deal und im neuen Aktionsplan zur Kreislaufwirtschaft angekündigt, würde den Übergang zu einem innovativeren und nachhaltigeren europäischen Bausektor erleichtern. Es ist daher zu erwarten, dass sich aus den Optionen B und C Vorteile für das „grüne Bauen“ ergeben. Option D hätte durch die Festlegung von ökologischen Produktanforderungen einen positiveren Effekt auf die Umwelt.

## Forderungen der Bauwirtschaft

Bisher haben sich alle Akteure der Bauwirtschaft gegen die Option E – Aufhebung der BauPVO ausgesprochen. Ein freier Warenverkehr von

Bauprodukten und der Abbau technischer Handelshemmnisse im EU-Wirtschaftsraum bleiben gemeinsames Ziel. Option E würde die gegenseitige Anerkennung von Bauprodukten bedeuten, was sich nicht mit dem deutschen Verständnis für Bauwerkssicherheit in Übereinstimmung bringen lässt. Also wird man sich auf eine der verbleibenden Optionen A – D einigen müssen oder eine neue Option F entwickeln müssen. Die deutsche Bauwirtschaft hat sich demzufolge Gedanken zu den Optionen A - D gemacht und folgende Forderungen zusammengestellt:

- 1.** Klarstellung, dass wie bisher die Hersteller und die Händler, nicht die Bauunternehmen und Arbeiten auf der Baustelle, der BauPVO unterfallen. Wenn Komponenten eines Produktes gemäß nationaler Anforderungen und aufgrund einer Vielzahl von Randbedingungen situationsbezogen bemessen und geplant oder vor Ort zusammengefügt werden, eignen sie sich im zusammengesetzten Zustand nicht für die Harmonisierung und CE-Kennzeichnung (wie z. B. bei Fenstern). Dasselbe gilt, wenn sich die Art des Zusammenfügens der Komponenten eines Bausatzes auf die wesentlichen Merkmale des Bausatzes (Bauprodukt) auswirken.
- 2.** Klarstellung der aktuellen Bedeutung der CE-Kennzeichnung und der fehlenden Aussagekraft der Leistungserklärung für die Verwendung von Bauprodukten. Es müssen bis zur lückenlosen Harmonisierung von Bauprodukten Übergangslösungen zugelassen werden, um Rechtssicherheit für Verwender von Bauprodukten herzustellen. Ein neuer, von der Europäischen Kommission zur Diskussion gestellter Vorschlag für eine vorläufige CE-Kennzeichnung wird ausdrücklich abgelehnt, da CE-Zeichen mit unterschiedlicher Bedeutung für noch mehr Unsicherheit am Markt sorgen würden.
- 3.** Anheben der Aussagekraft der Leistungserklärung durch die Möglichkeit, freiwillige zusätzliche Informationen aufzunehmen. Die Marktüberwachung muss ebenfalls effektiver werden. Bauunternehmer und Bauplaner müssen mit einfachen Mitteln rechtssicher erkennen können, ob und wie sie Bauprodukte und -arten in Bauwerken verwenden dürfen.
- 4.** Verbesserung des Mandatierungsprozesses für Normungsaufträge an CEN. Soweit sich aus den Vorgaben der Mitgliedsstaaten (MS) an die Bauwerkssicherheit Anforderungen an die Leistung von Bauprodukten ergeben, sind diese als Wesentliche Merkmale zu behandeln. Die Rahmenbedingungen des Binnenmarktes müssen sicherstellen, dass alle Wesentlichen Merkmale aller MS an Bauprodukte in den jeweiligen Verwendungen einfach abbildbar sind. Dazu müssen Klassen und technische Schwellenwerte definiert werden, die die Verwendung von Bauprodukten in den jeweiligen Mitgliedstaaten gewährleisten.
- 5.** Freiwillige europäische (Produkt-)Normen sollen weiterhin die Grundlage für die technische Bewertung der technischen Merkmale eines Bauprodukts bilden (aktuelle EN-Route). Für innovative, von der Norm abweichende und komplexe Produkte soll es weiterhin ein ergänzendes Instrument (aktuelle Route der Europäischen Technischen Bewertungen = ETA-Route) geben. Bei der alternativen Route könnten Management und Prozesse weiter verbessert werden.

6. Aspekte der Nachhaltigkeit (inkl. der Kreislaufwirtschaft) können bei der Bauwerksanforderung Nr. 7 (engl.: Basic Requirement for Construction Works 7 = BWR 7) aufgegriffen werden, sollten aber die Verordnung nicht noch komplexer machen. Die Basis sollten Umweltproduktdeklarationen (engl.: Environmental Product Declaration = EPD) gemäß EN 15804 bilden, da diese im Baubereich bereits etabliert sind und auch PEF-Indikatoren (engl.: Product Environmental Footprint = PEF) umfassen. Das Verfahren zur Erarbeitung von EPDs ist allerdings zu vereinfachen und die Feststellung der Konformität auf lediglich ein System nach Anhang II der BauPVO (Assessment and Verification of Constancy of Performance = AVCP-System) umzustellen. Die Auswirkungen der Kosten für die Erstellung von EPDs auf die Baukosten sind zu prüfen. Vereinfachte Verfahren (z. B. Branchen-EPDs) sollten ermöglicht werden, wenn die ökobilanziellen Voraussetzungen erfüllt sind. Alternativen, d. h. die Berücksichtigung der Nachhaltigkeit (und möglicherweise auch die Freisetzung gefährlicher Stoffe) durch ein anderes Rechtsinstrument müssen in Betracht gezogen werden.

Die deutsche Bauwirtschaft hat diese Forderungen direkt bei der EU-Kommission als auch über ihre europäische Dachorganisation – die FIEC (engl. European Construction Industry Federation) – eingebracht.