

Überlegungen zur Umsetzung der Eckpunkte innerhalb der Leitplanken

Leitplanken

- Die EU-Kommission regelt die Rahmenbedingungen des Binnenmarktes.
Der existierende Binnenmarkt für Bauprodukte basiert vor allem auf bestehenden harmonisierten technischen Normen. Eine Zurückziehung dieser Normen aufgrund eines geänderten Rechtsrahmens würde den Binnenmarkt für Bauprodukte zerstören. Vielmehr müssen auch in einer Umstellungsphase die bisherigen und erforderlichen neuen Normen fortgeschrieben bzw. erarbeitet, veröffentlicht und im Amtsblatt der EU zitiert werden können, bis sie durch Neufassungen in einem geänderten Rechtsrahmen ersetzt werden.
- Die Mitgliedstaaten definieren das Niveau der Bauwerkssicherheit frei und in eigener Zuständigkeit.
Soweit sich aus den Vorgaben der 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 abbildbar sind.
- Die Bauproduktenverordnung definiert die eine Seite der „Schnittstelle“ zwischen Binnenmarkt (Handel von Bauprodukten) und Bauwerkssicherheit (Errichtung von Bauwerken) – nämlich aus der Perspektive des Binnenmarktes. Die andere Seite der Schnittstelle – die detaillierten Anforderungen an die Bauwerkssicherheit – definieren die Mitgliedstaaten.
Für Nutzer von Bauprodukten ist entscheidend, dass sie leicht erkennen können, ob ein Bauprodukt die Anforderungen des jeweiligen MS für die vorgesehene Verwendung erfüllt. „Handel“ und „Verwendung“ müssen daher zukünftig besser aufeinander abgestimmt sein. Die MS müssen mit geeigneten Maßnahmen für die entsprechende Transparenz sorgen, damit der Anwender erkennen kann, ob ein CE gekennzeichnetes Bauprodukt nach den gültigen Technischen Baubestimmungen eines MS für den vorgesehenen Verwendungszweck verwendbar ist. Dies muss zukünftig eindeutiger mit der CE-Kennzeichnung und der zugehörigen Leistungserklärung verknüpft sein als bisher, um die juristische Bedeutung der wahrgenommenen Bedeutung in der Praxis anzunähern. Die Digitalisierung kann dazu beitragen, einen automatisierten Abgleich der jeweiligen Anforderungen mit den Produkteigenschaften durchzuführen und so die Verwendbarkeit zu bestätigen.
Bis zur Realisierung müssen für die Verwender praxistaugliche Prozesse etabliert werden, da die EU-Kommission für die Umstellung der harmonisierten technischen Spezifikationen auf einen neuen Rechtsrahmen bis zu 10 Jahre kalkuliert. In dieser Zeitspanne müssen aktualisierte technische Inhalte von harmonisierten Normen oder für die Harmonisierung vorgesehene Normen fortgeschrieben und im Amtsblatt der EU veröffentlicht werden können. Die formalen Vorgaben für die Veröffentlichung aktualisierter Normeninhalte müssen von der EU-Kommission für diese Interimszeit festgelegt und transparent kommuniziert werden.
- Das System der „gemeinsamen Fachsprache“ durch harmonisierte technische Spezifikationen, insbesondere durch Normen, wird beibehalten.
Mit rund 450 Normen im Bausektor wird der europäische Stand der Technik heute umfangreich beschrieben. Dieses Know-how muss nicht nur erhalten, sondern stetig fortgeschrieben werden. Ein neuer Rechtsrahmen muss so zugeschnitten werden, dass die technischen Inhalte der harmonisierten Normen leicht übernommen und weiterentwickelt werden können.
- Die Erarbeitung der technischen Normen unter Beteiligung aller interessierten Kreise in den europäischen Normungsinstituten (CEN/CENELEC) wird beibehalten.
Nur durch Einbindung aller betroffenen interessierten Kreise und ausgewogen besetzter Normungsgremien kann sichergestellt werden, dass das Ergebnis der Normung von Merkmalen und Anforderungen an die Verfahren zur Prüfung dem Anspruch des Standes der Technik gerecht werden. Die Normungsorganisationen sind darauf ausgerichtet, die erforderlichen Prozesse zu organisieren und die erforderliche Beteiligung zu ermöglichen.
- Bei einer möglichen Revision der EU-BauPVO sollten nur solche Änderungen vorgenommen werden, welche die Rechtssicherheit und die Praxistauglichkeit erhöhen.
Die EU-BauPVO hat den Binnenmarkt für Bauprodukte gestärkt. Aufgrund formaler Aspekte einen gänzlich neuen Rechtsrahmen schaffen zu wollen, ist daher nicht nachvollziehbar. Vielmehr

Überlegungen zur Umsetzung der Eckpunkte innerhalb der Leitplanken

können bestehende Umsetzungsdefizite vielfach dadurch behoben werden, dass in einem verbindlichen Leitfaden konkretisierende Umsetzungsvorgaben und Handlungsanweisungen vorgegeben werden.

Überlegungen zur Umsetzung der Eckpunkte innerhalb der Leitplanken

Hinweis zum Aufbau des Papiers

0) Eckpunkt

- X Unterpunkt zum Eckpunkt
- 0 Vorschläge/Aspekte zur Umsetzung

1) Eindeutige Verteilung der Aufgaben und Kompetenzen zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten

- A Die Anforderungen der Mitgliedstaaten an Bauwerke führen zu verwendungsspezifischen Anforderungen an Bauprodukte, die entsprechende Wesentliche Merkmale und Leistungen der Bauprodukte erfordern.
 - 1 MS erstellen (z. B. mit Unterstützung der Industrie und den anderen am Bau Beteiligten) aktuelle Listen mit den geforderten Wesentlichen Merkmalen für Bauprodukte bei bestimmten Verwendungen. Dazu prüfen die MS den Bestand an harmonisierten Bauproduktnormen/EADs und adressieren auch fehlende Wesentliche Merkmale, um die vollständige Deklaration und damit die Verwendbarkeit der Produkte sicherzustellen. Dieser Prozess wird von der EU-Kommission koordiniert.
 - 2 MS legen die Leistungsanforderungen an die Wesentlichen Merkmale in Abhängigkeit vom Verwendungszweck eines Bauprodukts in eigener Zuständigkeit fest. Bei der Erarbeitung der technischen Normen wird in diesem Zusammenhang der Vorrang staatlicher Regelung beachtet. Normung soll nicht selbst regelsetzend tätig werden, sondern definiert vor allem Verfahren zur Ermittlung von Leistungsmerkmalen.
 - 3 Die EU-Kommission erstellt ein konsolidiertes Verzeichnis mit allen Wesentlichen Merkmalen, die von den MS für Bauprodukte bei bestimmten Verwendungen gefordert werden. Es sind alle geforderten Wesentlichen Merkmale aufzunehmen, auch wenn einzelne Merkmale nur in einem MS gefordert werden. Im Rahmen der Konsolidierung ist sicherzustellen, dass die Wesentlichen Merkmale inhaltlich eindeutig beschrieben sind. Das konsolidierte Verzeichnis ist Grundlage des Normungsauftrags der EU-Kommission an CEN.
 - 4 Neue Wesentliche Merkmale der MS müssen zunächst der EU-Kommission mitgeteilt werden, damit die EU-Kommission den Normungsauftrag anpassen kann. Sollte es CEN nicht gelingen, in einem vorgegebenen Zeitraum (z. B. 4 Jahre) eine Umsetzung vorzulegen, muss es möglich sein, an geeigneter Stelle (z. B. im Amtsblatt der EU oder in der harmonisierten Norm) auf die nationale Bestimmungsmethode zu verweisen, bis die Harmonisierung abgeschlossen ist.
 - 5 Zur kurzfristigen Umsetzung neuer Wesentlicher Merkmale erhält die EU-Kommission das Recht, temporäre Rechtsakte zu erlassen, die zurückzuziehen sind, wenn die Harmonisierung der Norm abgeschlossen ist. Temporäre Rechtsakte können „Delegierte Rechtsakte“ oder „Durchführungsrechtsakte“ sein. Geeignet erscheinen vor allem Letztere, da hierfür EU-Parlament und EU-Rat nicht einbezogen werden, dafür aber die MS beteiligt werden, um die einheitliche Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften zu gewährleisten.
 - 6 Alternativ können zur kurzfristigen Umsetzung neuer Wesentlicher Merkmale – z. B. im Zusammenhang mit Produktinnovationen – EADs/ETAs genutzt werden. Dabei könnte die EAD/ETA-Route beim Ergänzen nur eines Wesentlichen Merkmals noch enger mit der jeweiligen harmonisierten Norm verbunden werden, indem die Deklaration der Produktleistungen basierend auf der Norm erfolgen kann, soweit zutreffend, und ergänzend auf dem EAD/der ETA.
 - 7 Parallel muss die EU-Kommission den Normungsauftrag an CEN ergänzen, um die Inhalte des Rechtsakts in einer Überarbeitung der harmonisierten Norm abzubilden, so dass der Rechtsakt wieder zurückgezogen werden kann.

Überlegungen zur Umsetzung der Eckpunkte innerhalb der Leitplanken

- B** Das EU-Bauproduktenrecht hat diesbezüglich dienende Funktion. Gegenstand und Grenzen der Harmonisierung sind daher klar zu regeln.
- 1 Gegenstand und Grenzen der Harmonisierung werden festgelegt durch den Verwendungszweck und die zugehörigen Wesentlichen Merkmale eines Bauprodukts. Ziel sollte sein, alle Produkte einer Produktfamilie in den Geltungsbereich einzubeziehen. Produktinnovationen, die neue bzw. zusätzliche Wesentliche Merkmale erfordern, können über EADs/ETAs einbezogen werden.
 - 2 Eine Harmonisierung der Verfahren zur Bewertung der Leistung von Bauprodukten (z. B. bestimmter Bausätze) mit dem Ziel des Inverkehrbringens mit Hilfe der gemeinsamen Fachsprache zur Ausweisung von Produktleistungen ist nicht sinnvoll, wenn diese Produkte aufgrund einer Vielzahl von Randbedingungen situationsbezogen bemessen werden müssen oder vor Ort hergestellt werden. Wenn das Zusammenfügen der Komponenten eines Bausatzes regelmäßig erst einer Planung und Bemessung am konkreten Bauwerk bedarf, dessen Regelungen in die Kompetenz des Mitgliedstaates fallen und diese erst am Verwendungsort bekannt sind, eignen sich solche Bausätze nicht für die Harmonisierung (Beispiele: Betonfertigteile, Oberflächenschutzsysteme aus verschiedenen Schichten bzw. Komponenten, die für sich bereits Bauprodukte nach hEN sind, Beton, bei dem die Ausgangsstoffe Bauprodukte sind, für die es eine Leistungserklärung auf Grundlage einer hEN gibt.)
Dasselbe gilt, wenn sich die Art des Zusammenfügens der Komponenten eines Bausatzes auf die Wesentlichen Merkmale des Bausatzes (Bauprodukt) auswirken. Dann ist die Ausweisung von Produktleistungen allein nicht zur Harmonisierung der Verfahren zur Bewertung der Leistung von Bauprodukten (z. B. bestimmter Bausätze) und zur Beschreibung des Produktes ausreichend und das System der gemeinsamen Fachsprache nicht für diese Produkte geeignet.
 - 3 Die EU-Kommission prüft, inwieweit das Verzeichnis (mit allen Wesentlichen Merkmalen der MS) bereits umgesetzt ist, ergänzt die Normungsaufträge um die fehlenden Wesentlichen Merkmale und beauftragt CEN mit der Aktualisierung der harmonisierten Norm.
 - 4 Nur der Anhang ZA einer harmonisierten Norm sollte Teil der Harmonisierung sein. Damit wäre es ausreichend, nur den Anhang ZA ins Amtsblatt der EU zu übernehmen (harmonisierter Teil).
 - 5 Die EU-Kommission schafft die Voraussetzung, dass geforderte und nicht geforderte Leistungsangaben in einer Norm beschrieben und gemeinsam in der Leistungserklärung kommuniziert werden können. Harmonisierte Normen sollten dazu in einen Abschnitt A und B aufgeteilt werden. Abschnitt A umfasst die Inhalte mit Bezug zu den geforderten Wesentlichen Merkmalen (nach Anhang ZA) und Abschnitt B die Inhalte mit Bezug zu nicht geforderten Wesentlichen Merkmalen. Die Leistungserklärung sollte analog in einen Abschnitt A und B aufgeteilt werden.
 - 6 Nutzer CE-gekennzeichneter Bauprodukte erwarten, dass sie einfach erkennen können, ob sie das Bauprodukt in einem MS für den vorgesehenen Zweck verwenden können. Dazu soll die Digitalisierung genutzt werden, die einen automatischen Abgleich der Anforderungen eines MS mit den Produktangaben erlaubt, wenn die hier unter 1) genannten Listen der MS digital mit einer elektronischen CE-Kennzeichnung (Smart CE oder elektronische Leistungserklärung) abgeglichen werden.
 - 7 Statt der impraktikablen Doppelung der Leistungsangaben in der CE-Kennzeichnung sollte diese einen Link auf die Produktdaten in digitaler Form enthalten. Die digitale Bereitstellung von Produktdaten ist u. a. für BIM erforderlich.

2) Festlegung und Darstellung des Rechtsverhältnisses zwischen der EU-BauPVO und anderen europäischen Rechtsakten

- A** Klarstellung der Anwendungsbereiche und Grenzen der EU-BauPVO im Verhältnis zu anderen EU-Rechtsakten (z. B. Ökodesign-Richtlinie) sowie Festlegung von Kollisionsregeln, beispielsweise in Bezug auf die Kennzeichnung von Produkten.
- 1 Doppelregulierung muss vermieden werden. EU-Vorschriften müssen klare Schnittstellen definieren und ihre Systeme aufeinander abstimmen. Z. B. erfordern

Überlegungen zur Umsetzung der Eckpunkte innerhalb der Leitplanken

Ökodesign-RL, Euratom-RL oder Maschinen-RL die Erstellung technischer Spezifikationen, die in Normungsgremien außerhalb der Baunormung erarbeitet werden. Für Hersteller von Bauprodukten ist dann unklar, welche Normen sie heranziehen müssen und dürfen und wie sie ihr Produkt kennzeichnen müssen oder dürfen. Die EU-BauPVO sollte alle – aber auch nur solche – Aspekte umfassen, welche die Bauprodukte erfüllen sollen, ggf. mit Bezug auf andere Richtlinien. Dazu gehören neben den o.g. auch die REACH-Verordnung und die Abfallrahmenrichtlinie.

3) „Gemeinsame Fachsprache“ als Bindeglied zwischen den Bauwerksanforderungen der Mitgliedstaaten und den Leistungen der Bauprodukte.

- A Die Fachsprache muss produktübergreifend gleich sein und sich - soweit vorliegend - am europäischen Harmonisierungssystem, z. B. den bei CEN erarbeiteten Eurocodes, orientieren.
- 1 Prüfbestimmungen/Prüfverfahren für Wesentliche Merkmale müssen, innerhalb einer Produktfamilie und bezogen auf einen bestimmten Verwendungszweck, europäisch einheitlich sein.
Nationale Prüfverfahren und nationale Verfahrensparameter für Prüfverfahren sind zu vermeiden und müssen in die Harmonisierung einbezogen werden.
 - 2 Die Bezeichnung von Eigenschaften, d. h. Wesentlichen Merkmalen, sollte daher einer einheitlichen Terminologie folgen, an der sich auch die MS orientieren sollten (wie in den Eurocodes).
 - 3 Umweltrelevante Produktdaten (BWR7) könnten zukünftig Bestandteil der Produktangaben werden. Die Randbedingungen für die Ermittlung lebenszyklusorientierter Daten müssen europäisch harmonisiert werden (z. B. durch Produkt Kategorie Regeln), um nationale Sonderwege zu vermeiden. Die inhaltliche Basis sollten Umweltproduktdeklarationen gemäß EN 15804 bilden, da diese im Baubereich bereits etabliert sind und auch PEF-Indikatoren umfassen. Dazu ist das System an die EU-BauPVO anzupassen und ein entsprechendes AVCP-System zu etablieren. Vereinfachungen sollten ermöglicht werden, wenn die ökobilanziellen Voraussetzungen erfüllt sind. Zielführend wäre die Bereitstellung eines einheitlichen Rechentools für die Ökobilanzierung, das sich auf wenige variable, dafür aber maßgebliche Eingabegrößen beschränkt (z. B. Strommix, Brennstoffmix, Transportentfernungen).
- B Das Bauprodukt und der Geltungsbereich der harmonisierten technischen Spezifikation (z. B. Normen) müssen eindeutig beschrieben sein.
- 1 Harmonisierte Normen müssen ein Bauprodukt vollständig beschreiben, um seine Verwendbarkeit in allen MS sicherzustellen und um nationale Nachregelungen zu vermeiden. Vollständig bedeutet, dass der Geltungsbereich der Norm klar abgegrenzt ist und somit alle Anforderungen der MS in Bezug auf die Wesentlichen Merkmale identifizierbar sind und mit der Norm abgedeckt werden können (Abschnitt A der Norm). Nicht Wesentliche Merkmale (aufgeführt in Abschnitt B) sind für die Vollständigkeit nicht relevant.
 - 2 Nur Produkte, die nicht vom Geltungsbereich einer harmonisierten Norm erfasst sind, können national oder durch eine eigenständige ETA geregelt werden.
- C Es muss ein schneller, produktspezifischer Weg zur Vervollständigung der gemeinsamen Fachsprache verfügbar sein (z. B. über Europäische Technische Bewertungen)
- 1 EADs/ETAs können genutzt werden, um kurzfristig auf neue Anforderungen aus MS reagieren zu können. Es bedarf dazu einer klaren Aufgaben- und Schnittstellenregelung zwischen CEN und EOTA. Werden einzelne Wesentliche Merkmale von der jeweiligen Bauproduktnorm nicht ausreichend abgebildet, können bis zur Erweiterung der harmonisierten Norm EADs/ETAs genutzt werden. Eine ETA ist dann grundsätzlich

Überlegungen zur Umsetzung der Eckpunkte innerhalb der Leitplanken

ergänzender Bestandteil des Anhangs ZA und in Leistungserklärungen neben der jeweiligen Norm zu berücksichtigen, bis diese Wesentlichen Merkmale in die Produktnorm aufgenommen sind.

D Die Systeme zur Überprüfung und Bewertung der Leistungsbeständigkeit (AVCP) müssen durch eindeutige Kriterien in Abhängigkeit vom Verwendungszweck des Bauprodukts festgelegt werden. Sie sind Teil des Konzepts der Bauwerkssicherheit der Eurocodes. Parallele Subsysteme zur Überwachung, z. B. lebenszyklusorientierter Produkteigenschaften, sind zu vermeiden.

- 1 Umweltrelevante Produktdaten müssen in ein AVCP-System eingebettet werden, damit sie in die Leistungserklärung aufgenommen und von bestehenden Notified Bodies mit überwacht werden können. Da die Leistungserklärung rechtsverbindlich ist, müssen die Umweltangaben zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens eines Bauprodukts eingehalten sein.

4) Eindeutige Verteilung der Aufgaben und Kompetenzen in Bezug auf die Normung

A Normung dient der Allgemeinheit und erfolgt durch die interessierten Kreise in den europäischen Normungsinstituten (CEN/CENELEC).

- 1 Maßgebliches Element der harmonisierten technischen Spezifikationen soll die Normung bleiben.

B Normung beruht auf transparenten, klaren und verbindlichen Verfahrensvorschriften und Kriterien für die Erarbeitung und die Veröffentlichung als harmonisierte technische Norm (inklusive Zitierung im Amtsblatt der Europäischen Union). Normung bildet den aktuellen Stand der Technik unter Beachtung der Normungsaufträge ab.

- 1 Die EU-Kommission veröffentlicht eindeutige und verbindliche Kriterien zur Erstellung harmonisierter technischer Spezifikationen. Die verbindlichen Vorgaben müssen auch die Prozesse zur raschen Änderung bestehender Normungsaufträge umfassen.
- 2 CEN installiert ein internes Verfahren, um zu überprüfen, ob zu veröffentlichende harmonisierte technische Normen den Kriterien entsprechen und die im Normungsauftrag adressierten Wesentlichen Merkmale vollständig berücksichtigt sind.
- 3 Die Bekanntmachung (Zitierung im Amtsblatt der EU) einer entsprechend des Normungsauftrages erarbeiteten Norm muss erfolgen. Die EU-Kommission ist unter Einbeziehung der MS daher bereits im Umfrageverfahren abschließend zu beteiligen. Die vollständige Umsetzung eines Normungsauftrags und die Erfüllung der darin genannten Anforderungen stellen die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten im Ständigen Ausschuss für das Bauwesen in einem gemeinsamen Beschluss fest.
- 4 Der vorliegende Stau bei der Veröffentlichung harmonisierter Normen im Amtsblatt der EU muss umgehend behoben werden. Auch wenn der Rechtsrahmen geändert werden sollte, muss die Möglichkeit bestehen, zwischenzeitlich überarbeitete harmonisierte Normen zu veröffentlichen, bis sie durch Neufassungen unter einem neuen Rechtsrahmen ersetzt werden. Ggf. notwendige Anpassungen der bereits überarbeiteten Normen sind in verbindlichen Kriterien zu beschreiben und durch CEN umzusetzen. CEN sollte ein beschleunigtes Verfahren entwickeln, um die Anpassungen kurzfristig ermöglichen zu können.

C Die Aufnahme der Fundstelle der Norm führt nicht zu Inkorporation in materielles EU-Recht.

- 1 Harmonisierte Normen sind nicht denselben Wirksamkeitsvoraussetzungen und Rechtsfolgen wie das EU-Recht selbst zu unterwerfen.

Überlegungen zur Umsetzung der Eckpunkte innerhalb der Leitplanken

- D* Eine Änderung bzw. Anpassung von Normungsaufträgen muss zeitnah nach einem verbindlich festgelegten Verfahren stattfinden.
- 1 Die EU-Kommission etabliert in Zusammenarbeit mit den MS ein Verfahren zur Überprüfung und ggf. Anpassung von Normungsaufträgen in einem regelmäßigen Turnus.
 - 2 CEN sollte ein beschleunigtes Verfahren für die Überarbeitung von harmonisierten technischen Normen installieren. Während der Überarbeitung müssen die im Amtsblatt der EU zitierten harmonisierten technischen Normen weiterhin anwendbar sein.