

## **Position der Deutschen Bauchemie zur Bauproduktenverordnung (Verordnung (EU) Nr. 305/2011)**

### **Bewertung der aktuellen Situation**

Die Umsetzung der früheren Bauproduktenrichtlinie und der heutigen Bauproduktenverordnung basiert im Wesentlichen auf der CEN-Normung und den daraus hervorgegangenen harmonisierten Produktnormen. Der inzwischen über viele Jahre auf eine Anzahl von etwa 450 harmonisierten Produktnormen angewachsene Bestand bildet das Rückgrat des Binnenmarktes für Bauprodukte.

Die harmonisierten CEN-Produktnormen bilden einen zentralen Knotenpunkt und

- werden von den Herstellern herangezogen, um die Leistung ihrer Produkte in einer gemeinsamen europäischen Sprache zu deklarieren,
- dienen den Mitgliedstaaten als Bezugspunkt für die Festlegung ihre nationalen Anforderungen an Bauprodukte und
- Planer und Architekten nutzen sie, um die benötigten Leistungen der zu verwendenden Bauprodukte europaweit auszuschreiben.

Um eventuell vorhandene Lücken zu schließen, identifizierte Fehler zu beheben und die erforderliche Anpassung an den technischen und regulatorischen Fortschritt zu gewährleisten, müssen vorhandene harmonisierte Normen regelmäßig überarbeitet und neue harmonisierte Normen geschaffen werden. Der Gesamtbestand an harmonisierten Normen befindet sich dem entsprechend in einem stetigen Entwicklungs- und Wachstumsprozess.

Der aufgrund formaler Gründe (u.a. EuGH-Urteil C-613/14 James Elliott) entstandene Stillstand im Bereich der harmonisierten Normung von Bauprodukten hat die notwendige Entwicklung zum Stoppen gebracht und ist zu einer ernsthaften Gefährdung für den Binnenmarkt geworden. Es sind dringend kurzfristige Maßnahmen erforderlich, mit denen der zum Erliegen gebrachte Normungsprozess wieder in Gange gebracht wird. Der immense Stau an technisch überarbeiteten Normen, deren Harmonisierung aufgrund formaler Fehler von der Kommission blockiert wurde, behindert den technischen Fortschritt und muss schnellstmöglich beseitigt werden. Die notwendigen Maßnahmen können nicht erst im Zuge der in einigen Jahren zu erwartenden überarbeiteten Bauproduktenverordnung zur Anwendung kommen. In dem, bis dahin verstrichenen Zeitraum würde der Binnenmarkt massiv geschädigt werden und nicht mehr reibungslos funktionieren. Eine massive Behinderung der notwendigen technischen Weiterentwicklung und die Fortsetzung des unkoordinierten Ausweichens auf die EOTA-Route wären die Folge.

Unabhängig von einer möglichen Überarbeitung der BauPVO sind umgehend folgende Maßnahmen notwendig, um den Normungsprozess wieder in Gange zu bringen:

- Existierende Mandate müssen konsolidiert, bei Bedarf ergänzt und in eindeutige Normungsaufträge überführt werden. Innerhalb dieses Prozesses muss der Regelungsbedarf der Mitgliedstaaten soweit berücksichtigt werden, dass die auf dieser Basis erarbeiteten harmonisierten Produktnormen keine Lücken aufweisen und nationaler Regelungsbedarf aus Sicht der Mitgliedstaaten damit obsolet wird. Der Prozess zur Identifizierung des erforderlichen Regelungsbedarfs und der Ableitung von Normungsaufträgen muss soweit optimiert werden, dass er in einem angemessenen kurzen Zeitraum abgeschlossen werden kann.

- Die zuständigen CEN-Gremien benötigen eindeutige und detaillierte Leitfäden sowie klare Kriterien für die Erarbeitung harmonisierter Normen. Diese müssen von allen Beteiligten (insbesondere von der KOM und CEN) akzeptiert und angewendet werden. Das System der HAS-Consultants sollte den Prozess unterstützen. Die vorliegenden Ergebnisse der gemeinsamen Normungsinitiative, Aktion 5 bilden eine gute Basis für die benötigten Leitfäden und Kriterien.
- CEN sollte für die Überarbeitung von harmonisierten Produktnormen ein beschleunigtes Verfahren vorsehen, so dass identifizierte Fehler zügig behoben werden können. CEN sollte weiterhin ein zentrales Qualitätssicherungsverfahren einrichten, mit dem sicher gestellt wird, dass die zur Bekanntmachung im OJEU bei der Europäischen Kommission vorgelegten Normen den formalen Vorgaben entsprechen. Harmonisierte Normen, die in der Vergangenheit über eine Bekanntmachung im OJEU eingeführt wurden, müssen unter Bestandsschutz stehen. Diese dürfen nicht ersatzlos zurückgezogen, sondern nur durch eine überarbeitete Fassung der entsprechenden harmonisierten Norm ersetzt werden.

### **Überarbeitung der BauPVO: Anforderungen an den zukünftigen Rechtsrahmen**

Die Europäische Kommission hat die aktuelle BauPVO und die identifizierten Umsetzungsprobleme analysiert und ist zum Ergebnis gekommen, dass zur Bewältigung der vorliegenden Probleme und zur Behebung festgestellter Systemfehler eine grundlegende Überarbeitung der BauPVO erforderlich ist. Zu den, von der Kommission zur Diskussion gestellten Optionen, nimmt der Deutsche Bauchemie wie folgt Stellung.

- Existierender Binnenmarkt für Bauprodukte muss in vollem Umfang erhalten bleiben

Der über die letzten Jahrzehnte auf Basis der BauPRL und der BauPVO aufgebaute Binnenmarkt muss in vollem Umfang erhalten bleiben. Insbesondere der Bestand an etwa 450 harmonisierten Produktnormen muss geschützt und bei Bedarf ergänzt und repariert werden.

- Alle drei, von der Kommission zur Diskussion gestellten Optionen zur stärkeren Fokussierung der BauPVO (Option C) würden zu einem partiellen Rückbau des Binnenmarkts führen. Bereits harmonisierte Bauprodukte (Produktgattungen) würden wieder de-harmonisiert werden. Dies ist nicht notwendig, würde den Binnenmarkt schwächen und hätte nachteilige Auswirkungen für alle am Bau Beteiligten.
- Um die Anforderungen der Mitgliedstaaten angemessen zu berücksichtigen, schlägt die Kommission vor, eine scharfe Grenze zwischen dem harmonisierten und dem nicht-harmonisierten Bereich von Bauprodukten zu ziehen. Die Mitgliedstaaten hätten, dann die Möglichkeit nach vorheriger Ankündigung und festgelegten Stillhaltefristen im nicht-harmonisierten Bereich nationale Anforderungen für die „teil-harmonisierten“ Bauprodukte festzulegen. Die damit verbundene Abkehr von dem Grundprinzip der „Exhaustiveness“ würde ebenfalls zu einem Rückbau des Binnenmarktes führen. Es muss das Ziel bleiben, alle relevanten wesentlichen Merkmale eines Bauproduktes unter Einbindung der Mitgliedstaaten vollständig zu identifizieren, in einem eindeutigen Normungsauftrag zu dokumentieren und auf dieser Basis mittels einer Produktnorm zu harmonisieren. Die Option einer „Teilharmonisierung“ und der Aufteilung in harmonisierte und nicht-harmonisierte Bereiche würde den gesamten Harmonisierungsprozess ins Stocken bringen und einen Rückschritt auf dem Weg der Beseitigung von europäischen Handelshemmnissen bedeuten.

- CEN-Normung muss weiterhin das Standardverfahren für harm. techn. Spezifikationen sein

Nach Einschätzung der Kommission hat sich die CEN-Normung als Basis für harmonisierte technische Spezifikationen nicht bewährt. Deshalb tendiert die Kommission dazu, zukünftig nicht mehr den CEN-Weg zu beschreiten, sondern anstelle dessen selbst harmonisierte technische Spezifikationen über delegierte Rechtsakte oder Durchführungsrechtakte einzuführen.

Nach Ansicht der Deutschen Bauchemie sollte ein abgestuftes Verfahren zur Anwendung kommen. Die Einführung von, durch CEN erarbeitete harmonisierte Produktnormen sollte weiterhin der Regelfall bleiben. In begründeten Ausnahmefällen könnte die Einführung von harmonisierten technischen Spezifikationen auch in Form von delegierten Rechtsakten oder Durchführungsrechtsakten möglich sein.

- CEN-Produktnormen und deren Einführung als harmonisierte Normen durch die Europäische Kommission muss weiterhin der Normalfall bleiben. Nur über diesen Prozess wird sichergestellt, dass die erforderliche fachliche Expertise einfließt und die beteiligten Kreise (Hersteller inkl. KMUs, Prüfstellen, TABs) angemessen eingebunden werden. Dies sind wichtige Voraussetzungen, um sicherzustellen, dass die resultierenden Regelungen, die notwendige Praxistauglichkeit aufweisen.

Die Umsetzung der zu Beginn dieses Papiers aufgeführten, unter der aktuellen BauPVO erforderlichen Maßnahmen zur Beseitigung des aktuellen Staus an nicht eingeführten Produktnormen, ist auch eine wichtige Voraussetzung für ein reibungsloses Funktionieren der Normung unter einer überarbeiteten BauPVO.

Nur für den an Kriterien gebundenen Ausnahmefall sollte die Europäische Kommission die Ermächtigung erhalten, selbst harmonisierte technische Spezifikationen als delegierte Rechtsakte oder als Durchführungsrechtakte einzuführen. Hierzu sollten klare Kriterien festgelegt werden, die diese Option auf den Fall einschränken, dass CEN den entsprechenden Normungsauftrag der Europäischen Kommission nicht oder nicht in einem angemessenen Zeitraum umgesetzt hat. Weiterhin könnte die Europäische Kommission auf diesem Wege tätig werden, wenn ersthafte Gefährdungen der Gebäudesicherheit oder von Menschen und Umwelt identifiziert wurden und die notwendigen Maßnahmen über CEN nicht schnell genug realisierbar sind.

Ein solches abgestuftes Verfahren könnte wie folgt aussehen:

- Die Europäische Kommission stellt unter maßgeblicher Beteiligung der Mitgliedstaaten Normungsaufträge auf, die an CEN übertragen werden. Durch die Beteiligung der Mitgliedstaaten muss sichergestellt sein, dass die Normungsaufträge vollständig sind und nationaler Regelungsbedarf damit obsolet wird.
- CEN entwickelt auf Basis der Normungsaufträge entsprechende harmonisierte Produktnormen. Die von der Europäischen Kommission über das OJEU harmonisiert werden.
- Für den Fall, dass CEN den Normungsauftrag nicht oder nicht in einem angemessenen Zeitraum umsetzt, erhält die Europäische Kommission die Ermächtigung, die so entstandene Lücke über eine harmonisierte technische Spezifikation zu füllen, die über einen delegierten Rechtsakt oder einen Durchführungsrechtsakt eingeführt wird.

- Harmonisiertes Verfahren zu Umweltauswirkungen von Bauprodukten (EPD, EN 15804)

Im Zuge des „Green Deal“ und des Aktionsplans „Kreislaufwirtschaft“ der Europäischen Kommission wird u.a. dazu aufgerufen, die kommende Überarbeitung der BauPVO dazu zu nutzen, die Nachhaltigkeits- und Kreislaufwirtschafts-Aspekte von Bauprodukten angemessen zu adressieren. Diese Bestrebungen werden von der Deutschen Bauchemie grundsätzlich unterstützt.

Zentrales Instrument muss eine einheitliche Methode zur Ermittlung und Kommunikation von Umweltauswirkungen von Bauprodukten über ihren Lebenszyklus sein. Diesbezüglich haben sich im Bausektor über viele Jahre Umweltproduktdeklarationen (EPDs) nach EN 15804 bewährt. EPDs sind weit verbreitet und für viele Bauproduktfamilien verfügbar. Sie bilden die Basis für die Bewertung der Nachhaltigkeit von Gebäuden.

Aufgrund der kürzlich abgeschlossenen Überarbeitung der EN 15804 (A2-Änderung) und der dabei vorgenommenen Anpassung an die PEF-Methodik, können EPDs gemäß EN 15804+A2 als bauprodukt-spezifische Ausgestaltung der PEF-Methodik aufgefasst und herangezogen werden. EPDs gemäß EN 15804 müssen die Basis für die produktbezogenen Aussagen zu Umweltauswirkungen und eine Nachhaltigkeitsbewertung auf Gebäudeebene bilden.

- Keine unnötige Verkomplizierung durch eine Kombination von Leistungs- und Konformitätserklärung (NLF-Ansatz) zu produkt-inhärenten Anforderungen

Unter der aktuellen BauPVO wird die Leistung bezogen auf die wesentlichen Merkmale eines Bauproduktes deklariert. In diesem Sinne erstellt der Hersteller eine Leistungserklärung. Im Zusammenhang mit der Einführung von zusätzlichen Anforderungen an produkt-inhärente Eigenschaften im Hinblick auf Sicherheits-, Gesundheits- und Umweltaspekte wird diskutiert, diesbezüglich zukünftig den NLF-Ansatz anzuwenden.

Dies würde zu einer Kombination von Leistungserklärung entsprechend des bisherigen Ansatzes und Konformitätserklärung nach NLF-Ansatz führen. Hierdurch würde das ohnehin bereits recht komplizierte System weiter verkompliziert werden und zur Konfusion bei allen Beteiligten führen. Die jetzt bereits von der Bauindustrie bemängelte Fehlinterpretation der Bedeutung der CE-Kennzeichnung von Bauprodukten würde weiter ins Unklare getrieben werden.

Gemäß Artikel 3, Absatz 3 der aktuellen BauPVO ist die Europäische Kommission befugt, in delegierten Rechtsakten festzulegen, dass bestimmte wesentliche Merkmale eines Bauprodukts vom Hersteller immer zu deklarieren sind und dass immer eine bestimmtes Mindestleistung (Mindestanforderung) zu erfüllen ist. Diese Option könnte genutzt werden, um verbindliche Mindestanforderungen festzulegen, ohne dass dazu grundlegende Änderungen an der BauPVO vorgenommen werden müssten. Voraussetzung für die Festlegung von Anforderungen an produkt-inhärente Eigenschaften sollte ein entsprechender Konsens zwischen den Mitgliedstaaten sein.

- Klare Kriterien und Rahmenbedingungen für die EOTA/TAB-Route

Für innovative und komplexe, nicht normungsfähige Bauprodukte ist neben der CEN-Route ein paralleler Weg (bisher EOTA-Route) erforderlich. Um die beiden Wege in die vorgegebenen Bahnen zu lenken, sollten klare Kriterien und Rahmenbedingungen für beide Wege festgelegt werden. Die Koordination der Auftragserteilung in den einen oder anderen Weg sollte zentral seitens der Europäischen Kommission anhand von vorgegebenen Kriterien zentral koordiniert werden.

Für normungsfähige Produkte sollte ein Standardprozedere festgelegt werden, mit dem sichergestellt wird, dass EADs innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums in hENs überführt werden. Weiterhin sollten Maßnahmen ergriffen werden, um das unter der aktuellen BauPVO zu beobachtende Proliferieren von EADs einzudämmen.

- *Kohärenz zwischen Rechtsbereichen und Vermeidung von Doppelregulierung*

Bauchemische Produkte unterliegen unterschiedlichen Rechtsbereichen, wobei das europäische Bauproduktrecht und das europäische Chemikalienrecht von besonderer Bedeutung sind. Es sollte unbedingt sichergestellt werden, dass zwischen den unterschiedlichen Rechtsbereichen keine Doppelregulierungen auftreten und dass Kohärenz zwischen den Rechtsbereichen gegeben ist. Wenn beispielsweise die Freisetzung bestimmter Stoffe aus (Bau)Produkten über eine Beschränkungsregelung unter der REACH-Verordnung geregelt ist, sollte dieser Aspekt nicht nochmals unter der BauPVO geregelt werden.

- *Digitalisierung: IT-gestützte Methoden müssen die Kommunikation in der Lieferkette am Bau effizienter und intelligenter gestalten.*

Der zukünftige Umfang an Informationen, die unter der BauPVO kommuniziert werden müssen, wird insbesondere durch Nachhaltigkeits- und Umweltaspekte erheblich ansteigen und ist nicht mehr vollständig in der CE-Kennzeichnung auf dem Produkt abbildbar. Auch hat die Praxis gezeigt, dass eine Dopplung der Informationen in CE-Kennzeichnung und Leistungserklärung nicht erforderlich ist. Anstelle dessen sollten IT-basierte Methoden genutzt werden, um die Lieferkettenkommunikation zu optimieren und effizienter zu gestalten. Es könnten beispielsweise IT Tools etabliert werden, mit denen die Verwender der Bauprodukte einfach erkennen können, ob sie ein Produkt in einem bestimmten Mitgliedstaat für die vorgesehene Verwendungen einsetzen dürfen. Konzepte und Methoden wie *BIM*, *smart CE marking* und *Digital Logbook* sind wichtige Entwicklungen, die auch von einer überarbeiteten BauPVO unterstützt werden müssen.

### **Deutsche Bauchemie e.V.**

Frankfurt am Main  
14. Dezember 2020

*Die Deutsche Bauchemie vertritt seit über 70 Jahren die Interessen ihrer Mitgliedsfirmen und deutschen Tochterunternehmen ausländischer Konzerne gegenüber der Fachöffentlichkeit, Politik, Behörden, Wissenschaft und Medien. Der Industrieverband gehört als Fachorganisation zum Verband der Chemischen Industrie (VCI). Die mehr als 130 Mitgliedsunternehmen erwirtschafteten 2019 mit rund 32.000 Beschäftigten einen Umsatz von 8,5 Milliarden Euro. Das entspricht der Hälfte des europäischen Marktvolumens und etwa einem Viertel des Weltmarktes.*