



Die Welt der Bauprodukte am Scheideweg

Text: Andreas Bossenmayer, BBL // Foto: Peter Rahm

Heute haben Schweizer Bauproduktehersteller und -händler die gleichen Chancen, wenn sie Bauprodukte auf dem Markt der EU vermarkten wollen. Die gemeinsame technische Fachsprache sorgt für Transparenz und grenzüberschreitende Vergleichbarkeit. Nun soll die europäische Bauprodukteverordnung revidiert werden. Der folgende Beitrag erläutert die Gründe der Revision und die Optionen für die Schweiz.

Die Schweizer Bauproduktgesetzgebung regelt das Inverkehrbringen von Bauprodukten und ihre erstmalige Bereitstellung auf dem Schweizer Markt. Mit dieser Gesetzgebung sollen technische Handelshemmnisse abgebaut werden, indem die technischen Vorschriften für Bauprodukte jenen der Nachbarländer angeglichen werden. In der EU gilt für diesen Sektor die europäische Bauprodukteverordnung (CPR). Ihr Ziel ist ein europaweiter freier Handel mit einheitlich

geprüften und zertifizierten Produkten. Die Gesetzgebungen der Schweiz und der EU sowie der übrigen EFTA-Länder sind äquivalent. Diese Gleichwertigkeit der technischen Vorschriften war die Voraussetzung für das bilaterale Abkommen (MRA) mit den europäischen Handelspartnern. Schweizer Unternehmen erhalten damit «gleich lange Spiesse» beim Marktzugang in den EU- und EFTA-Ländern. Bauprodukte, die nach der Schweizer Bauproduktgesetzgebung in

Verkehr gebracht wurden, können zu gleichen Bedingungen auch in der EU und im EWR gehandelt werden. Gleiches gilt im umgekehrten Fall.

Gemeinsame Fachsprache

Im Zentrum dieser Gesetzgebung steht heute die gemeinsame technische Fachsprache, die für eine Harmonisierung der Methoden und Verfahren zur Bestimmung und Bewertung der Leistungen von Bauprodukten sorgt (performance approach). Die gemeinsame Fachsprache besteht dabei aus den harmonisierten Europäischen Produktnormen (hEN) sowie den europäischen Bewertungsdokumenten (EBD). Wenn beispielsweise die Prüfung zur Bestimmung des Feuerwiderstandes einer Brandschutztür in Europa und der Schweiz den gleichen Methoden einer hEN folgt, dann wird die Produktleistung «Feuerwiderstand» der Brandschutztür in allen Ländern unter dem MRA vergleichbar. Das hat eine grosse Bedeutung für den Handel mit Bauprodukten und natürlich auch für den Planer, das einbauende Unternehmen und den späteren Nutzer eines Bauwerks. So weit, so gut.

Revision der europäischen Bauprodukteverordnung

Nun ist auf der europäischen Seite dieser Gleichung einiges in Bewegung geraten. In

den vergangenen Monaten konkretisierte sich das Vorhaben der EU-Kommission, die CPR, die seit 2011 in Kraft ist, zu revidieren. Dafür gibt es mehrere Gründe, die mit verschiedenen Gerichtsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zusammenhängen.

Im Verfahren der Kommission gegen Deutschland stellte der EuGH 2014 fest, dass die Mitgliedstaaten der EU nicht einseitig zusätzliche Anforderungen für den Marktzugang, das Inverkehrbringen oder die Verwendung von Bauprodukten auf ihrem Gebiet stellen dürfen, die den freien Warenverkehr mit diesen Produkten, die unter eine hEN fallen, in der EU beschränken würden. Das gilt nach den Ausführungen des EuGH auch für den Fall, dass der Mitgliedstaat der Auffassung ist, dass eine bestehende hEN lückenhaft sei, weil sonst der «*effet utile*» der Harmonisierungsgesetzgebung in Frage gestellt werden würde. In den auf das Urteil folgenden Jahren wurde zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten und der EU-Kommission intensiv darüber gestritten, ob eine hEN oder das Harmonisierungssystem ein Produkt vollständig und abschliessend erfasst oder nicht. Hier gibt es auch unter den Mitgliedstaaten durchaus unterschiedliche Auffassungen. Jedenfalls hat die Diskussion der letzten Jahre gezeigt, dass für dieses Problem eine Lösung gefunden werden muss, allenfalls durch eine Revision der CPR.

Harmonisierungsstau

Ein zweites Urteil des EuGH hat den Stein dann ins Rollen gebracht. Durch das sog. James-Elliott-Urteil stellte der EuGH 2016 fest, dass die hEN Teil des Unionsrechts sind. Das hat aus Sicht der EU-Kommission Konsequenzen einerseits für den Status der hEN im Harmonisierungsrechtssystem der EU und andererseits für die Anforderungen an Qualität, Inhalt und Form dieser Normen. Mit mehrstufigen neuen Prozessen zur Nachkontrolle der erarbeiteten Normen sollte sichergestellt werden, dass die Normen bestimmten Qualitätsanforderungen formaler Art sowie an die technischen Inhalte genügen. Dennoch gibt es zahlreiche Normen, die nach Auffassung der EU-Kommission diesen Anforderungen nicht entsprechen. Gegenwärtig befinden sich so mehr als 100

Kandidaten für neue oder überarbeitete hEN in der Pipeline, die von der EU-Kommission nicht bezeichnet und an die europäischen Normungsorganisationen CEN oder Cenelec zurückgewiesen wurden. Auch für diesen «Harmonisierungsstau» braucht es dringend eine Lösung, denn die Hersteller, die Bauprodukte exportieren wollen, brauchen die harmonisierte technische Fachsprache, um ihre Produkte auf dem gesamten europäischen Markt ohne technische Handelshemmnisse vermarkten zu können.

Aktuelle Entwicklungen

Trotz dieser schwierigen Situation gibt es einen Silberstreifen am Horizont. Im Herbst 2019 hat die EU-Kommission einen Prozess zum «CPR Acquis» lanciert, der die gemeinsame technische Fachsprache auf ein neues stabiles Fundament stellen soll. Mit diesem Acquis-Prozess verfolgt die EU-Kommission das Ziel, neue harmonisierte Technische Spezifikationen (hTS) zu erarbeiten. Letztlich könnte dies dazu führen, dass die hEN als zentrale Elemente der gemeinsamen Fachsprache durch hTS abgelöst werden.

Im «Green Deal» vom Dezember 2019 hat die EU-Kommission dann die Überarbeitung der CPR selbst angekündigt. Auch hierfür hat die EU-Kommission im März 2020 einen neuen Prozess gestartet: den CPR-Review-Prozess. Das Ziel der Revision steht allerdings noch nicht fest. Die möglichen Optionen reichen von kosmetischen Retuschen über gezielte Reparaturen bei ausgewählten Regeln der CPR bis hin zu einem Paradigmenwechsel oder gar einem Rückzug der Gesetzgebung. Um eine höhere Akzeptanz der revidierten Regelung zu erreichen, will

die EU-Kommission die EU-Mitgliedstaaten mit ins Boot holen und an der Entwicklung der Revision beteiligen.

Optionen für die Schweiz

Für die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied ist die Mitwirkung in den europäischen Gremien auf fachlicher Ebene eine zielgerichtete Möglichkeit, die entstehenden Regeln im Interesse der Schweiz und im Sinne der Exportindustrie sowie der Schweizer KMU-Wirtschaft zu beeinflussen.

Die andere Möglichkeit wäre die Option einer Zuschauerrolle am Spielfeldrand. Wenn die Schweiz jedoch abseits steht und sich nicht an der Neugestaltung beteiligt, werden die Prozesse durch die europäischen Experten aus den Mitgliedstaaten der EU ohne die Schweiz erarbeitet. Dies kann zu weniger KMU-freundlichen technischen oder rechtlichen Regeln für den Sektor führen. Um die Vorteile des MRA bewahren zu können, wird die Schweiz die neuen Regeln dennoch übernehmen müssen.

Um die Schweizer Stakeholder transparent über die Entwicklungen auf europäischer Ebene informieren und eine Schweizer Mitwirkung am Acquis-Prozess unterstützen zu können, hat das Bundesamt für Bauten und Logistik BBL zwei Spiegelgremien zum Acquis-Prozess und zum CPR-Review-Prozess gegründet. ■

Autoren- und Quellenhinweis

Andreas Bossenmayer ist Rechtsanwalt, Verwaltungswissenschaftler, Leiter Fachbereich Bauprodukte und Europäische Angelegenheiten FABEA im Bundesamt für Bauten und Logistik BBL. Dieser Artikel erschien im CRB-Bulletin 3.20.

crb.ch

Glossar

CEN: Europäische Normenorganisation, die einen Grossteil der hEN erarbeitet hat.

CPR: Europäische Bauprodukteverordnung

effet utile: Grundsatz des Völkerrechts

hEN: Harmonisierte Europäische Norm

hTS: Harmonisierte Technische Spezifikation

European Green Deal: Erklärtes Ziel der EU, Treibhausgase auf Null zu reduzieren.

MRA: Mutual Recognition Agreement

MRA: Bilaterales Abkommen zwischen der Schweiz und der EU zum Abbau technischer Handelshemmnisse

Schweizer Bauproduktengesetzgebung: Bundesgesetz über Bauprodukte, Verordnung über Bauprodukte und weitere Verordnungen.