

Brüssel, den 24.10.2019  
SWD(2019) 1771 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**ZUSAMMENFASSUNG DER BEWERTUNG**

der

**Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates**

{SWD(2019) 1770 final}

Die Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten (die Bauprodukteverordnung)<sup>1</sup> wurde 2011 angenommen und ist in ihrer Gesamtheit im Juli 2013 in Kraft getreten.

Das Hauptziel dieser Verordnung, wie auch jenes der früheren Bauprodukterichtlinie<sup>2</sup>, ist es, den Binnenmarkt so zu gestalten, dass er für Bauprodukte in der EU reibungslos funktioniert, indem harmonisierte Bedingungen für deren Vermarktung festgelegt werden. Im Vergleich mit der Bauprodukterichtlinie verfolgt die Bauprodukteverordnung drei spezifische Ziele:

- 1) rechtliche Klarheit
- 2) Vereinfachung und
- 3) Stärkung der Glaubwürdigkeit des harmonisierten Systems.

Die Bauprodukteverordnung weicht aufgrund einer Kombination der folgenden Schlüsselfaktoren von dem neuen Ansatz ab, der für Binnenmarktvorschriften verfolgt wird: i) der Tatsache, dass Bauprodukte Zwischenprodukte sind; ii) der nationalen Zuständigkeit für Bauarbeiten; und iii) der Verbindlichkeit harmonisierter Normen.

Die Bauprodukteverordnung enthält keine Produkthanforderungen für Bauprodukte. Stattdessen werden darin harmonisierte Regeln für die Beurteilung und die Angabe der Leistung dieser Produkte hinsichtlich ihrer Wesentlichen Merkmale<sup>3</sup> (z. B. Brandverhalten, Wärmeleitfähigkeit oder Schalldämmung) und ihrer Kennzeichnung zur europäischen Konformität (CE) festgelegt. Die Mitgliedstaaten sind weiterhin in vollem Umfang für die Sicherheits-, Umwelt- und Energieanforderungen im Hoch- und Tiefbau verantwortlich.

Mit dieser Bewertung soll eingeschätzt werden, inwieweit die Bauprodukteverordnung ihre Ziele erreicht und tatsächlich dazu beigetragen hat, Hindernisse im Binnenmarkt für Bauprodukte abzubauen.

Bei der Bewertung wurden die unterstützende externe Studie aus dem Jahr 2018 und verschiedene einschlägige Studien und Berichte in vollem Umfang genutzt. Darüber hinaus wurden Konsultationen berücksichtigt, einschließlich der öffentlichen Konsultation, die zwischen Januar und April 2018 stattfand, und des Dialogs, der 2016 mit den Mitgliedstaaten und einschlägigen Interessengruppen eingeleitet wurde, insbesondere im Rahmen der Überprüfungsplattformen der Bauprodukteverordnung. Auch andere Quellen wie der Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz des Europäischen Parlaments und die REFIT-Plattform haben zu der Bewertung beigetragen.

Die Analyse der Wirksamkeit (Umfang, in dem die Ziele der Bauprodukteverordnung erreicht wurden) hat gezeigt, dass der grenzüberschreitende Handel mit Bauprodukten seit der Einführung der Bauprodukteverordnung trotz des Fehlens einer nachgewiesenen Kausalitätsverbindung in der EU zugenommen hat. Die Interessengruppen sind der Ansicht, dass die Bauprodukteverordnung positiv zu dieser Entwicklung beigetragen hat.

Allerdings bestehen nach wie vor Hindernisse für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts, insbesondere hinsichtlich der andauernden Nutzung nationaler Marken und der

---

<sup>1</sup> Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates (ABl. vom 4.4.2011) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011R0305>.

<sup>2</sup> Richtlinie 89/106/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte (ABl. L 040 vom 11.2.1989, S. 12), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:31989L0106>.

<sup>3</sup> Die Kategorien der Wesentlichen Merkmale sind in Anhang I der Bauprodukteverordnung definiert.

Zertifizierung. Obwohl Marktüberwachungsstrukturen aufgebaut und die Zusammenarbeit verbessert wurden, werden die Marktüberwachung und die Durchsetzung in der Regel als uneinheitlich und unwirksam angesehen, was die Glaubwürdigkeit des Systems untergräbt. Harmonisierte technische Spezifikationen, insbesondere Normungsaktivitäten, haben aufgrund ungelöster technischer und rechtlicher Probleme nicht die erwarteten Vorteile in Bezug auf Lieferfrist und Menge gebracht. Die gemeinsame Sprache, die im Rahmen der Bauprodukteverordnung geschaffen wurde, scheint den Informationsbedarf größtenteils erfüllt und die Produktauswahl der Nutzer teilweise verbessert zu haben. Das erwartete Maß an Rechtsklarheit wurde nicht erreicht und mehrere der festgestellten Mängel ergeben sich aus unklaren oder inkohärenten Vorschriften. Dies gilt beispielsweise für die unzureichende Anwendung der Bestimmungen zur Vereinfachung, insbesondere für Kleinunternehmen, die 82 % der Branche ausmachen.

Die Untersuchung der Effizienz wurde durch das Fehlen quantifizierter Daten, insbesondere in Bezug auf die Vorteile der Bauprodukteverordnung, eingeschränkt. Die Kosten für die Einhaltung der Verordnung werden auf 2,6 bis 3,4 Mrd. EUR jährlich geschätzt. Sie scheinen vor allem die Hersteller zu betreffen (da diese Kosten nicht immer an die Kunden weitergegeben werden) und ihre Auswirkungen sind besonders für Kleinunternehmen, die nicht grenzüberschreitend verkaufen, von Bedeutung. Diese Befolgungskosten betreffen hauptsächlich die Produktprüfung und -etikettierung und die Einrichtung einer werkseigenen Produktionskontrolle. Die Vorteile, die sich aus einer Zunahme der Marktchancen in anderen Mitgliedstaaten ergeben, sind schwer zu beziffern, und nur die Unternehmen, die grenzüberschreitend Handel treiben, sind davon betroffen. Dennoch zeigt sich, dass der grenzüberschreitende Handel zugenommen hat (zwischen 2013 und 2017 um 15 Mrd. EUR). Andere Vorteile sind weniger eindeutig. So ist die Bauprodukteverordnung ein wichtiges Instrument, um die vollständige Umsetzung der Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe<sup>4</sup> sicherzustellen, da in ihr Beschränkungen für abweichende Spezifikationen in öffentlichen Ausschreibungen für Bauwerke und Bauprodukte festgelegt sind.

Die Bedeutung der Bauprodukteverordnung scheint weitgehend unbestritten zu sein, obwohl die Forderung nach Produktsicherheit und ökologischer Nachhaltigkeit stärker berücksichtigt werden muss. Die Bauprodukteverordnung scheint weder positive noch negative Auswirkungen auf die Innovation zu haben. Innovation wird daher nicht als spezifisches Ziel der EU-Rechtsvorschriften für Bauprodukte angesehen.

Die interne Kohärenz wird durch die Schwächen des Normungsprozesses und die mangelnde Klarheit der Bestimmungen zur Vereinfachung behindert. Die externe Kohärenz der Bauprodukteverordnung ist ein ungelöstes Problem, da Bauprodukte auch unter die Rechtsvorschriften für Ökodesign<sup>5</sup> und Energieverbrauchskennzeichnung<sup>6</sup> fallen. Weitere Unklarheiten entstehen durch Überschneidungen mit anderen Binnenmarktvorschriften zu bestimmten Produkten und durch Lücken in den Rechtsvorschriften über die

---

<sup>4</sup> Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:02014L0024-20180101>.

<sup>5</sup> Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchrelevanter Produkte, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0125>.

<sup>6</sup> Verordnung (EU) 2017/1369 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2017 zur Festlegung eines Rahmens für die Energieverbrauchskennzeichnung und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/30/EU, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1369/oj>.

Produktsicherheit<sup>7</sup>. Der verbindliche Charakter harmonisierter Normen für Bauprodukte führt auch zu Verwirrung hinsichtlich der Verbindung zur Normungsverordnung<sup>8</sup>, da Normen im Rahmen anderer Produktvorschriften fakultativ sind. Schließlich gibt es Konflikte mit nationalen Rechtsvorschriften, insbesondere, wenn zusätzliche Anforderungen außerhalb des harmonisierten Systems festgelegt werden.<sup>9</sup>

Was den EU-Mehrwert anbelangt, gibt es starke Unterstützung durch öffentliche und private Interessengruppen für die Beibehaltung der EU-Rechtsvorschriften über Bauprodukte. Dies ist auf eine Präferenz für rechtliche Stabilität, die den Binnenmarkt stärkt, und – in gewissem Maße – auch auf die potenzielle Zurückhaltung der Interessengruppen gegenüber Veränderungen zurückzuführen.

Abschließend lassen sich durch diese Bewertung folgende Hauptmängel feststellen: i) die unzureichende Leistung und Ergebnisqualität des Normungssystems in Bezug auf die Bauprodukteverordnung; ii) die alles andere als wirksame Rolle der Mitgliedstaaten bei der Marktüberwachung; und iii) die geringe Umsetzung von Vorschriften zur Vereinfachung. Diese Faktoren haben zu einem Mangel an rechtlicher Klarheit geführt und würden eine Analyse aller möglichen Optionen für deren Beseitigung, einschließlich einer Aufhebung, erfordern.

Bei einer Überarbeitung wären auch Verbesserungen erforderlich in Bezug auf: i) die Übereinstimmung mit anderen Produktvorschriften; ii) die Relevanz von Alternativen zur Normung; iii) das Kosten-Nutzen-Verhältnis; iv) die Verdoppelung von Informationspflichten<sup>10</sup>; und v) bestimmte Anforderungen an Prüfungen und Informationen, insbesondere in Bezug auf die Umwelt und die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen, Sicherheit und Gesundheit.

---

<sup>7</sup> Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0095>.

<sup>8</sup> Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur europäischen Normung, zur Änderung der Richtlinien 89/686/EWG und 93/15/EWG des Rates sowie der Richtlinien 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/23/EG und 2009/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung des Beschlusses 87/95/EWG des Rates und des Beschlusses Nr. 1673/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32012R1025>.

<sup>9</sup> Siehe EuGH-Urteil (C-100/13 vom 16. Oktober 2014, Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland) und laufendes Verfahren des EuGH (T-229/17, T-53/18).

<sup>10</sup> Zwischen der Leistungserklärung und der CE-Kennzeichnung.