Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

Michael Halstenberg

Rechtsanwalt und Ministerialdirektor a.D.

Zum Verhältnis zwischen nationalem und europäischem Bauproduktenrecht nach der EU – Bauproduktenverordnung

Symposium zur EU-Bauproduktenverordnung

Berlin, 14. November 2013

Michael Halstenberg, Rechtsanwalt

EU –Bauproduktenverordnung und nationales Recht

Vorbemerkungen:

- **Wirtschaftsrecht zur Vollendung des Binnenmarktes – kein Baurecht**
- **Prinzip der gegenseitigen Anerkennung (EG Nr. 35)**
- **Prinzip der Nichtdiskriminierung (Art. 8 Abs. 4 BPVO)**
- **Vertrauensprinzip (Herstellererklärung)**
- **Regulierung über Marktüberwachung und Haftung**
- **Mitgliedstaaten sind verantwortlich für Bauwerksicherheit**
- **Bauprodukte sind keine Endprodukte! In Verkehr Bringen (Handel) ≠ Verwendbarkeit von Bauprodukten (Einbau) ≠ Bauwerkssicherheit**

EU –Bauproduktenverordnung und nationales Recht

Systemischer Interessengegensatz nationaler Bauvorschriften und BPVO als „Wirtschaftsrecht“

Freier EU – Warenverkehr **Keine „versteckten“ Barrieren durch Produktanforderung** **Kriterium der Diskriminierung** **- Erforderlichkeit** **- Geeignetheit**	**Berechtigte Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten** **- Natürliche Gegebenheiten** **- Sicherheitsphilosophie** **- Gesellschaftliche Akzeptanz**

Normung als Klammer

Voraussetzung: Normung bildet die Anforderungen der MS vollständig ab! – Art. 3 Abs. 2, 17 Abs. 3 BPVO

Normung = Verständigung über technisches Anforderungsprogramm!

EU –Bauproduktenverordnung und nationales Recht

EU Vertrag

Art. 95 Abs. 1 EU-Vertrag: Angleichung von Rechtsvorschriften um das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes zu fördern (nicht zur Angleichung der technischen Anforderungen an Gebäude).

Es gibt kein einheitliches europäisches Sicherheitsniveau für Gebäude. Daher muss das System eine Differenzierungsmöglichkeit bieten, die es den Mitgliedstaaten weiterhin erlaubt, unterschiedliche Anforderungen an Gebäude zu stellen.

Art. 95 Abs. 3 EU-Vertrag: Die Kommission geht in ihren Vorschlägen nach Abs. 1 … von einem hohen Schutzniveau aus.

Die BPVO ist ggf. EU - vertragskonform auszulegen.

EU –Bauproduktenverordnung und nationales Recht

Bei fehlender Differenzierungsmöglichkeit würde das Sicherheitsniveau von Bauwerken faktisch durch EU geregelt:
Die EU-Kommission würde damit - vertragswidrig - durch Harmonisierung der Normung zur übergeordneten EU Baubehörde!
(Vgl.: Art. 3 Abs. 3 / Art. 28 Abs. 2 / Art. 60 – delegierte Rechtsakte)

Erwägungsgründe Bauproduktenverordnung:
Nr. 1: Den Vorschriften der Mitgliedstaaten zufolge ….
Nr. 2: Diese Vorschriften der Mitgliedstaaten wirken sich unmittelbar auf die Anforderungen der Bauprodukte aus (Art. 56 Abs. 2).
Nr. 3: Diese VO sollte das Recht der Mitgliedstaaten unberührt lassen, Anforderungen festzulegen, die notwendig sind um die nach ihrer Auffassung notwendig sind, um den Schutz der Gesundheit, der Umwelt und von Arbeitnehmern sicherzustellen...
Nr. 5: Die (Verwendungs- / Bau-) Bestimmungen des MS regeln, welche Leistung eines Bauprodukts erklärt werden sollte (Art. 6 Abs. 3e).

EU –Bauproduktenverordnung und nationales Recht

Die Bauproduktenverordnung enthält ein „Arbeitsprogramm“

EG Nr.: 10: „Die Beseitigung der technischen Hemmnisse im Bausektor lässt sich nur durch harmonisierte technische Spezifikationen erreichen, anhand derer die Leistung von Bauprodukten bewertet wird.“

EG Nr. 12 / Art. 8 Abs. 6: MS sollen ihre Bewertungsverfahren anpassen.

EG Nr. 13: Unterschiede in den MS durch Leistungsklassen berücksichtigen (Art. 6 Abs. 3 d, Art. 27)

EG Nr. 30: Die CE-Kennzeichnung für Bauprodukte hat eine abweichende Bedeutung (Besonderheit der Bauprodukte).

Art. 17: Zusammenwirken der EU-Kommission, CEN, MS und Wirtschaft.

Notwendige Beachtung des Regelungsbedarfs der MS, Art. 27 Abs. 7

EU –Bauproduktenverordnung und nationales Recht

Inhalt der Normung

Grundanforderungen an Bauwerke werden durch Mitgliedstaaten festgelegt.

Merkmale eines Bauprodukts, die sich auf diese Grundanforderungen beziehen sind Wesentliche Merkmale (Druckfestigkeit, Dämmwirkung, Entflammbarkeit)

Harmonisierte Norm legt keine Wesentlichen Merkmale fest!

Harmonisierte Normen legen (nur) die Verfahren und Kriterien für die Bewertung der Leistung von Bauprodukten in Bezug auf ihre Wesentlichen Merkmale (vollständig) fest (Art. 17 Abs. 3 S. 1).

Die Norm legt der Hersteller bei der Bewertung der Leistung zugrunde.
Art. 6 Abs. 1 (keine Verfahren für Glimmverhalten = kein wesentliches Merkmal)

EU –Bauproduktenverordnung und nationales Recht

Zusammenwirken der Bauproduktenverordnung und nationaler Vorschriften

EU - Bauproduktenverordnung gilt faktisch für alle Bauprodukte!

Nationale Vorschriften und Kompetenzen werden in Bezug genommen: EG Nr. 29: Stichwort: „Gefährliche Stoffe“ – Normen (ZA-Anhang) gelten weiter. EG Nr. 55 / 56: Stichwort Nachhaltigkeit, EPD

EG Nr. 42, 43 / Art. 10: Zugänglichkeit nationaler Vorschriften und Produktinformationsstellen – für (noch) nicht harmonisierte Bauprod.

Soll die technische Harmonisierung ihren Zweck erfüllen, müssen die Mandate und Normen den „berechtigten“ Anforderungen der MS entsprechen! EU Kommission ist „Hüterin“ der angestrebten (!) Vollharmonisierung! Diese entfaltet (umfassende) Sperrwirkung. MS trifft eine Mitwirkungspflicht! (Art. 17 Abs. 1, Art. 56 Abs. 1, 5b) Faktische Sanktion: zeitliche Präklusion.

EU –Bauproduktenverordnung und nationales Recht

Nationale Vorschriften / Nationale Anforderungen

Festlegung der Mandate durch EU Kommission in Abstimmung mit den Anforderungen der MS an Bauwerke (Art. 17 Abs. 1)

Harmonisierte Normen = Festlegung von Verfahren und Kriterien für die Bewertung der Leistung der Bauprodukte in Bezug auf (alle) Wesentlichen Merkmale.

Leistungserklärung / CE Kennzeichnung entsprechend der Harmonisierten Normen

Sperrwirkung gegenüber nationalen Normen → Handelbarkeit = Verwendbarkeit

„Notbremse“ Art. 58 Abs. 1:
Bei Gefahr muss MS gegen Bauprodukt einschreiten, auch wenn es mit der BPVO übereinstimmt!
CE Kennzeichnung ist kein „Sicherheits- oder Qualitätszeichen“!

EU –Bauproduktenverordnung und nationales Recht

Grundsatz der „Einzigkeit der CE-Kennzeichnung“

EG Nr. 33 / Art. 8 Abs. 3: CE-Kennzeichnung sollte die einzige Kennzeichnung sein, die die Konformität des Bauprodukts mit der Leistungserklärung und der Einhaltung der Anforderungen der Harmonisierungsvorschriften erklärt! = „erfasste Leistung“.

Sind die Harmonisierungsvorschriften „vollständig“ ist die CE-Kennzeichnung (grundsätzlich) die einzige (zulässige) Kennzeichnung.

Teilharmonisierung rechtlich zulässig?

EU –Bauproduktenverordnung und nationales Recht

„Teilharmonisierung“

Die Anforderungen an eine (Voll-) Harmonisierung bestimmen die Mitgliedstaaten über die Anforderungen an ihre Bauwerke

Bleiben Mandate und / oder die Normen hinter diesen Anforderungen zurück, liegt eine Teilharmonisierung vor.

- **Norm regelt keinen Verwendungszweck (Art. 17 Abs. 3 S. 2!)**
- **Norm regelt ein notwendiges Verfahren und/oder Kriterium nicht, das in Bezug auf die Wesentlichen Anforderungen erforderlich ist.**
- **Norm entspricht nicht dem Mandat.**
- **Norm verweist auf nationale Normen (gefährliche Stoffe).**
- **Produkt wird nur teilweise von der Harmonisierten Norm erfasst**
- **Bewertungsverfahren ist ungeeignet**

Rechtlich möglich! Art. 19 Abs. 1; 21 Abs. 1 = Keine Sperrwirkung!

EU –Bauproduktenverordnung und nationales Recht

Korrektursystem der BPVO

1. **Kontrollpflichten der EU-Kommission hinsichtlich Übereinstimmung der Norm mit Mandat (Art. 17 Abs. 5)**
2. **Prüfpflichten der EU-Kommission (Art. 18 Abs. 1)**
3. **Handlungspflichten der EU-Kommission (Art. 18 Abs. 2 und 3, Art. 25 Abs. 2; Art. 57 Abs. 1)**
4. **Mitwirkungspflichten der MS (Marktüberwachung Art. 56)**
5. **Handlungspflichten der MS (Art. 56 Abs. 1, 2, 4, 5; Art. 57 Abs. 2, Art. 58 Abs. 1).**
6. **Anspruch auf „Korrektur“ eines Mandats ist nicht vorgesehen!**

EU –Bauproduktenverordnung und nationales Recht

Versagen des Korrektursystems der BPVO

Rechtsschutz der MS bei Verstößen der EU-Kommission gegen Bauproduktenverordnung:

- **„Unvollständiges“ Mandat ist zulässig = kein Rechtsschutz**
- **Unterlassen geeigneter oder Ergreifen nicht vorgesehener Maßnahmen (z. B. Einsetzen einer queries group) wenn**

- **Spezifikation mangelhaft (unvollständig) / Art. 17 Abs. 5 oder**
- **Produkt mangelhaft**

= faktisch Eingriff in die Kompetenz der MS = Vertragsverletzung

EU –Bauproduktenverordnung und nationales Recht

Konkrete Fälle

Prinzip der gegenseitigen Anerkennung (EG Nr. 35 – Prüfergebnisse) (OLG Düsseldorf, Urteil vom 14.08.2013 – VI-2 U (Kart) 15/08 „DVGW“

Glimmverhalten bei Mineralwolle: falls im Rahmen der Festlegung des Mandats nicht von D „verlangt“ ist die Norm „vollständig“. D wäre präkludiert – ansonsten muss Kommission handeln.
VG Gelsenkirchen, Urteil vom 10.12.2012 – 9 K 906/10, n.rk. – „Rockwool“ betrifft nationale Rechtsfrage einer ausreichenden Ermächtigungsnorm in der BauO NRW

Mangelhaftes Prüfverfahren: muss von D beanstandet werden, Kommission muss Norm überprüfen

Keine (vollständig) harmonisierte Normung = keine Sperrwirkung

Harmonization is necessary
But not always!

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!