

12. April 2018
KRA

Positionspapier

zum Konsultationsverfahren zu den EU-Vorschriften über im Gebäudebau und bei Infrastrukturarbeiten verwendeten Bauprodukten

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit diesem Positionspapier möchte der Fachverband Sicherheit im ZVEI - Zentralverband der Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e.V. einen Beitrag zum Konsultationsverfahren zur Revision des europäischen Bauproduktenrechts leisten. Dieses ergänzende Positionspapier ist notwendig, da der zugehörige Fragebogen der Kommission die praktischen Umsetzungsprobleme des Verbandes nicht hinreichend abbildet.

Das Positionspapier stellt den Verband vor (I.), fasst die Kernpositionen kurz zusammen (II.) und führt anschließend zu den einzelnen Positionen eine Begründung sowie konkrete Lösungsvorschläge aus (III.).

I. Über den ZVEI

Der ZVEI repräsentiert die gemeinsamen Interessen der Elektroindustrie in Deutschland. Dem ZVEI gehören mehr als 1600 Mitgliedsunternehmen an, die etwa neunzig Prozent aller Beschäftigten in der Elektroindustrie in Deutschland stellen. Von den Regelungen des europäischen Bauproduktenrechts sind im Tätigkeitsbereich des ZVEI bzw. seiner Mitgliedsunternehmen insbesondere Anlagen, Produkte und Systeme der Brandmeldetechnik, der Rauch- und Wärmeabzugsanlagen sowie der Kabelindustrie betroffen.

II. Zusammenfassung der Positionen

- Der ZVEI plädiert grundsätzlich für eine Stärkung eines abschließenden europäischen Rechtsrahmens für Bauprodukte außerhalb des Systems der gegenseitigen Anerkennung (siehe III. 2.).
- Im Bereich der hier tangierten technischen Gebäudeausrüstung (elektrotechnische bzw. elektronische Komponenten) sollten – ähnlich wie nach dem Konzept der Bauproduktenrichtlinie bzw. dem Konzept des New Approach – in den harmonisierten Normen nach wie vor Produkteigenschaften festgelegt werden können, deren Einhaltung die Vermutung der Brauchbarkeit auslöst (siehe III. 1.).

- Normen sollten auch künftig über das Instrument der „Option mit Anforderung“ flexibel gestaltet werden. Auch diese Optionen sollten dabei aber eine Nachregulierung durch die Mitgliedstaaten sperren (siehe III. 3.).
- Der ZVEI setzt sich für eine höhere Effizienz des Normungsverfahrens durch u.a. Mustervorlagen und –prozesse ein, um eine Konsistenz zwischen Bauproduktenverordnung, Normungsmandaten und zur Veröffentlichung vorgelegten Normen zu erreichen; letztere sind aktuell in der Mehrzahl wegen mangelnder Konsistenz mit der Bauproduktenverordnung nicht veröffentlicht (siehe III. 4.).
- Der ZVEI ist der Ansicht, dass die Notifizierten Stellen engermaschiger überwacht und in den Normungsprozess einbezogen werden müssen, um insbesondere die zur Prüfung notwendigen Kenntnisse der Mitarbeiter sicherzustellen (siehe III. 5.).

III. Begründung der Positionen im Einzelnen

1. Änderung des Regelungskonzepts im Bereich der elektrotechnischen und elektronischen Gebäudeausrüstung

1.1. Problem

Das Konzept der EU-Bauproduktenverordnung (EU-BauPVO), das sich im Vergleich zum Konzept der ehemaligen Bauproduktenrichtlinie (BauPR) auf die Festlegung einer europäisch einheitlichen Fachsprache sowie auf einheitliche Prüfverfahren beschränkt, verhindert im Bereich der technischen Gebäudeausrüstung vielfach technisch brauchbare Normen. Anforderungen, die an Bauprodukte der technischen Gebäudeausrüstung gestellt werden, müssen vielmehr – wie es nach dem Konzept der BauPR noch möglich war – Eigenschaften erfüllen, die häufig nicht in Zahlenwerten ausgedrückt werden können. Vielmehr ist die Funktionsfähigkeit einer Anlage (wie z.B. einer Brandmeldeanlage oder einzelner zu einer Brandmeldeanlage gehöriger Bauprodukte) vom Vorhandensein bestimmter Produkteigenschaften abhängig. So einfach der Marktzugang durch das System der EU-BauPVO grundsätzlich geworden ist, so problematisch ist die konkrete Verwendung.

Anders als bei anderen Bauprodukten sind für die hier betrachteten Bauprodukte häufig eine Vielzahl weiterer europäischer Produktschutzakte anwendbar (z.B. die Richtlinien 2014/35/EU - Niederspannung, 2014/53/EU - Funkanlagen, 2006/42/EG - Maschinen, 2014/30/EU – elektromagnetische Verträglichkeit (EMV), 2009/125/EG - Ökodesign oder 2011/65/EU - RoHS), welche u.a. die Erstellung einer EU-Konformitätserklärung und eine CE-Kennzeichnung erfordern. Da das Regelungskonzept dieser Schutzakte von dem der EU-BauPVO abweicht, ist die Umsetzung der Rechtspflichten für die Wirtschaftsakteure unübersichtlich. Die Erstellung einer Leistungserklärung neben den erforderlichen Konformitätserklärungen bereitet in der Praxis Probleme, da das Verhältnis der beiden Erklärungen zueinander nicht deutlich aus den Regelungen hervorgeht. Gleiches gilt seit jeher für Fragen des Konkurrenzverhältnisses zwischen den benannten Schutzakten.

Soweit andere Bauprodukte als die hier betrachteten Produkte und Systeme der Brandmeldetechnik, des Rauch- und Wärmeabzugs und der Kabel auf europäischer Ebene geregelt werden sollen, hat der ZVEI nichts gegen das bisherige Regelungskonzept der aktuellen EU-BauPVO einzuwenden. Zur Regelung der Verwendung von klassischen Baustoffen (Ziegel, Beton, Dämmstoffe, etc.) erscheint das Konzept der EU-BauPVO insbesondere vor dem Hintergrund der

Kompetenzaufteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten – soweit der ZVEI dies beurteilen kann – als angemessen.

1.2. Lösung

1.2.1. Unterschiedliche Regelungssysteme für verschiedene Produktverwendungen

Das Problem könnte einer Lösung zugeführt werden, indem die beschriebenen Produkte der technischen Gebäudeausrüstung aus dem aktuellen Regelungskonzept der EU-BauPVO herausgelöst und einem alternativen System unterworfen werden (System B), während das aktuelle Regelungskonzept für andere Bauprodukte beibehalten wird (System A). Dadurch könnte teilweise – jedenfalls für Bauprodukte der technischen Gebäudeausrüstung – das Konzept der im Juli 2013 außer Kraft getretenen Bauproduktenrichtlinie (BauPR) wiedereingeführt werden. Sobald ein Bauprodukt in den Anwendungsbereich einer harmonisierten Norm oder einer Europäisch Technischen Bewertung fällt, sollte die Anwendung der Normen in beiden Systemen für den Hersteller verpflichtend sein.

1.2.2. Einbeziehung der Produkte in den Regelungskontext der EU-BauPVO

Dabei sollen die Produkte der technischen Gebäudeausrüstung jedoch nicht gänzlich aus dem Anwendungsbereich der EU-BauPVO herausgenommen werden, sondern lediglich innerhalb der EU-BauPVO einem anderen Regelungskonzept unterworfen werden. Die produktrechtliche Gleichstellung klassischer Baustoffe mit den Komponenten der Sicherheitstechnik ermöglicht es den Verwendern, den Brandschutz einheitlich nach den jeweiligen nationalen Regelungen zur Bauwerkssicherheit zu planen und zu gestalten. Aus der Verwendungsperspektive ist dies erforderlich, da an den Brandschutz einheitliche bausicherheitsrechtliche Anforderungen gestellt werden, die sowohl durch Produkte und Maßnahmen des baulichen Brandschutzes, häufig jedoch auch durch Maßnahmen des anlagenbezogenen Brandschutzes als Kompensation (also durch Produkte der technischen Gebäudeausrüstung) erreicht werden können. Wenn die Regelung unterschiedlicher Systeme in der EU-BauPVO nicht erwünscht ist, wäre alternativ die Schaffung eines eigenen Rechtsakts für Produkte der Technischen Gebäudeausrüstung mit Bezug zur Elektrotechnik und Elektronik denkbar. Bei der Wahl dieser Alternative müsste jedoch die Gleichstellung des baulichen und des anlagenbezogenen Brandschutzes aus den oben benannten Gründen sichergestellt werden.

1.2.3. Anlehnung an das Regelungskonzept der Bauproduktenrichtlinie

Im Bereich der hier betrachteten Produkte und Systeme der technischen Gebäudeausrüstung bietet sich ein Regelungskonzept an, das an das Regelungskonzept der BauPR angelehnt wird. Die Hersteller würden nach Maßgabe der einschlägigen harmonisierten Normen statt einer Leistungserklärung eine EU-Konformitätserklärung erstellen. Die Kennzeichnung mit dem CE-Kennzeichen könnte insoweit – wie nach dem Konzept der BauPR – die Brauchbarkeitsvermutung auslösen. Den Herstellern von Komponenten der technischen Gebäudeausrüstung würde es so ermöglicht, das Vorhandensein bestimmter zur Funktionsfähigkeit notwendiger Produkteigenschaften, über die Konformitätserklärung nachzuweisen. In der Normenreihe EN 54, welche Anforderungen an die Komponenten einer

Brandmeldeanlage regelt, werden beispielsweise viele konkrete Produkthanforderungen festgelegt. Diese Festlegungen könnten bei einer Umstellung des Regelungssystems für die betroffenen Produkte beibehalten werden.

1.2.4. Parallelität der Regelungssysteme in der EU-BauPVO

Regelungstechnisch könnte sich die Parallelität der Konzepte darüber vollziehen, dass beide Regelungskonzepte in der EU-BauPVO umschrieben werden, während die Zuordnung der einzelnen harmonisierten Bauprodukte zu einem der beiden Regelungskonzepte über eine Mitteilung der Kommission im Amtsblatt C der EU (im Folgenden Mitteilung) erfolgen würde. Dazu könnte die Liste der harmonisierten Normen nach Art. 17 Abs. 5 UA. 2 EU-BauPVO, die regelmäßig von der Kommission im Amtsblatt C der EU veröffentlicht wird, nach der Anwendbarkeit des jeweiligen Regelungskonzepts sortiert werden (beispielsweise in die Teile A und B). Die einschlägigen Regelungen betreffend System A und System B könnten dann jeweils auf den einschlägigen Teil der Liste verweisen.

1.2.5. Konkrete regelungstechnische Umsetzung des Vorschlags

Zur Umschreibung der unterschiedlichen Regelungskonzepte würde sich Kapitel II „Leistungserklärung und CE-Kennzeichnung“ anbieten. Kapitel II müsste ggf. in „Konformitätserklärung, Leistungserklärung und CE-Kennzeichnung“ umbenannt werden sowie in drei Unterkapitel geteilt werden. Es könnte ein Unterkapitel „Allgemeiner Teil“ vorangestellt werden, sodann könnten die Systeme A und B in jeweils einem weiteren Unterkapitel umschrieben werden. In den allgemeinen Teil könnten Vorschriften aufgenommen werden, die sowohl für System A, als auch für System B gelten.

In Unterkapitel 1 (Allgemeiner Teil) könnte beispielsweise formuliert werden, dass eine Leistungs- oder Konformitätserklärung immer erstellt werden muss, wenn ein Bauprodukt einer harmonisierten Norm oder einer Europäisch Technischen Bewertung entspricht. Darüber hinaus könnten allgemeine Regelungen zur Anbringung des CE-Kennzeichens (Ort und Art der Anbringung, Sperrwirkung des CE-Kennzeichens gegenüber nationaler Nachregulierung, Pflicht zur Zurverfügungstellung der Konformitäts- bzw. Leistungserklärung, Ausnahmen zur Pflicht eine Leistungs- oder Konformitätserklärung zu erstellen) an dieser Stelle geregelt werden.

In das Unterkapitel zu System A (Unterkapitel 2) könnten die aktuellen Regelungen aus der EU-BauPVO zur Leistungserklärung und zur Wirkung des CE-Kennzeichens übernommen werden, soweit sie nicht Eingang in Unterkapitel 1 „Allgemeine Vorschriften“ finden. Dazu müsste Unterkapitel 2 zunächst eine Vorschrift vorangestellt werden, welche die Anwendbarkeit des Systems A regelt. Dazu könnte auf die Bauprodukte in Teil A der Mitteilung verwiesen werden. Darüber hinaus kann in Unterkapitel 2 der Inhalt und die Form der Leistungserklärung sowie die Wirkung des CE-Kennzeichens im Anwendungsbereich des Systems A geregelt werden.

In einem weiteren Unterkapitel zu System B (Unterkapitel 3) könnten spezielle Regelungen zur Konformitätserklärung und zur Wirkung des CE-Kennzeichens geregelt werden. Auch in Unterkapitel 3 müsste zunächst definiert werden, welche Bauprodukte nach Unterkapitel 3 bzw. System B zu behandeln sind. Auch hier würde sich ein Verweis auf Teil B der Mitteilung anbieten. Im Hinblick auf die Gestaltung der Konformitätserklärung könnte dabei auf die Regelungen der BauPR zurückgegriffen

werden. Auch die Wirkung des CE-Kennzeichens müsste gesondert geregelt werden, da sich der Aussagegehalt des Kennzeichens im Anwendungsbereich des Systems B von der Wirkung im System A unterscheidet. Soweit die CE-Kennzeichnung bei Bauprodukten, die in den Anwendungsbereich des Systems B fallen, angebracht wird, würde mit der Kennzeichnung eine Brauchbarkeitsvermutung einhergehen. Insoweit wären die Mitgliedstaaten nur noch berechtigt, Klassen- und Leistungsstufen festzulegen, soweit dies von der Kommission zugelassen wird. Weitere nationale Anforderungen an Bauprodukte des Systems B hinsichtlich bereits in der Norm geregelter Parameter wären darüber hinaus auch in Bezug auf Mindestleistungswerte unzulässig.

1.2.6. Redaktionelle Anpassung übriger Vorschriften der EU-BauPVO

Die Vorschriften der übrigen Verordnung müssten entsprechend an die geschilderte Parallelität der Systeme angepasst werden. In Kapitel III „Pflichten der Wirtschaftsakteure“ müsste beispielsweise neben der Leistungserklärung auch die Konformitätserklärung in Bezug genommen werden. In Kapitel IV „Harmonisierte technische Spezifikationen“ müssten ebenfalls einige Anpassungen vorgenommen werden. In Art. 17 EU-BauPVO müsste beispielsweise aufgenommen werden, dass harmonisierte Normen die sich auf Produkte des Systems B beziehen, nicht nur Verfahren zur Bewertung der Leistung enthalten, sondern dass auch Eigenschaften eines Produktes festgelegt werden können. Darüber hinaus müsste die Kommission ggf. bereits im Mandat (Standardization Request) festlegen können, ob der Normungsauftrag für ein bestimmtes Bauprodukt für ein Bauprodukt nach System A oder System B erarbeitet werden soll. Entsprechende Anpassungen müssten auch in Kapitel VIII „Marktüberwachung und Schutzklauselverfahren“ vorgenommen werden. Soweit sich die Vorschriften des Kapitels VIII auf die Leistungserklärung beziehen, müsste auch die Konformitätserklärung in Bezug genommen werden.

2. Stärkung eines abschließenden europäischen Rechtsrahmens für Bauprodukte

2.1. Problem

Für die Mitgliedsunternehmen des ZVEI ist es von herausragender wirtschaftlicher Bedeutung, einen einheitlichen europäischen Rechtsrahmen für die Vermarktung und Verwendung von Bauprodukten der technischen Gebäudeausrüstung vorzufinden. Eine nationale Nachregulierung sollte dabei möglichst unterbunden werden.

2.2. Lösung

Auch in einer künftigen EU-BauPVO sollten die Nachregulierungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten sowie der nationalen Normungsorganisationen möglichst restriktiv ausgestaltet werden, um Bauprodukte unionsweit verwenden zu können.

Dass den technischen Spezifikationen im Bereich der EU-BauPVO abschließende Wirkung zukommt, könnte losgelöst von den bisherigen Regelungen zur CE-Kennzeichnung (Art. 8 EU-BauPVO) klarstellend in Art. 3 EU-BauPVO geregelt werden. Dadurch würde der EU-BauPVO eine Regelung vorangestellt, die bereits übergeordnet die Regelungsspielräume der Mitgliedstaaten klarstellend definiert.

3. Beibehaltung der Flexibilität der Normen über „Option mit Anforderung“

Der ZVEI unterstützt außerdem die Beibehaltung bzw. Stärkung der flexiblen Anwendung der bauproduktenrechtlichen Normen. Häufig müssen die einzelnen Produkte aufgrund unterschiedlicher nationaler Bauwerksanforderungen oder aus technischen Gründen unterschiedliche Eigenschaften aufweisen. Die Ausstattung der Produkte mit einigen Eigenschaften ist jedoch häufig nicht wirtschaftlich, wenn die Eigenschaft für bestimmte Anwendungszwecke aus rechtlichen oder technischen Gründen nicht notwendig ist. Die EN 54 Reihe enthält heute dazu sog. „Optionen mit Anforderungen“. Diese ermöglichen es dem Hersteller, seine Produkte auf die Anforderungen für den jeweiligen Verwendungszweck abzustimmen. Gleichzeitig werden europäisch verbindliche Verfahren festgelegt, von denen im Hinblick auf etwaige nationale Nachregulierungen eine Sperrwirkung ausgeht. Diese Möglichkeit sollte im Rahmen der Anpassung der BauPVO beibehalten werden. Derartige „Optionen mit Anforderungen“ können in Zukunft auch „Kategorien“ genannt werden, wobei eindeutig zu definieren ist, dass derart durch die Normungsorganisationen festgelegte Kategorien mit den darin enthaltenen Grenzwerten, keine Leistungsstufen oder –klassen nach Artikel 27 BauPVO darstellen.

4. Straffung des Normungsverfahrens durch Mustervorlagen und Musterprozesse

4.1. Problem

Von der Mandatierung bis zur Veröffentlichung einer harmonisierten Norm im Amtsblatt C der EU vergeht häufig eine sehr lange Zeit. Die Teilnahme an den Sitzungen der Normungsgremien ist für die Mitgliedsunternehmen zeit- und kostenaufwendig. Im Bereich des anlagenbezogenen Brandschutzes wurde eine Vielzahl von Normen durch die Normungskomitees fertiggestellt. Die Fundstellen der Normen wurden jedoch mit der Begründung, dass die Normen nicht im Einklang mit dem Regelungskonzept der EU-BauPVO stehen (siehe dazu auch III. 1.), nicht im Amtsblatt veröffentlicht. Zu dieser Entwicklung haben in der Vergangenheit offenbar eine weit verbreitete Unkenntnis über Unterschiede und Veränderungen von Paradigma und Mechanismen der BauPVO (im Unterschied zur vorhergehenden BauPR) beigetragen.

4.2. Lösung

Das Normungsverfahren könnte effizienter und damit wesentlich kostengünstiger gestaltet werden, wenn Defizite früher erkannt und adressiert werden könnten. Das Normungsgremium hat dann die Möglichkeit, frühzeitig gegenzusteuern. Dadurch würden unnötige Revisionsdurchläufe, die zusätzliche Zeit in Anspruch nehmen, verhindert.

Eine entsprechende Regelung könnte über die Ergänzung des Art. 17 EU-BauPVO erfolgen. Dort könnte ein zusätzlicher Unterabsatz eingefügt werden, der regelt, dass die neu geschaffenen Harmonized Standards Consultants (HAS Consultants) jedem CEN TC ein Grundgerüst als „Musternorm“ zur Verfügung stellen und den Normungsprozess mit einem definierten Zeitrahmen einmalig exemplarisch durchlaufen. So könnte sichergestellt werden, dass alle Beteiligten über das System informiert wurden und das Normungsergebnis konform zur BauPVO ist.

5. Verbesserung der Arbeitsqualität der Notifizierten Stellen

5.1. Problem

In den vergangenen Jahren hat sich gezeigt, dass die Arbeit der Notifizierten Stellen von sehr unterschiedlicher Qualität ist. Teilweise vermögen Notifizierte Stellen nicht, die aktuelle Rechtssituation in Bezug auf Bauprodukte nachzuvollziehen und bei der Durchführung der Prüfaufgaben umzusetzen. Art. 43 Abs. 7 lit. c EU-BauPVO ist zwar geregelt, dass die Mitarbeiter der Notifizierten Stellen ein angemessenes Verständnis und angemessene Kenntnisse der harmonisierten Normen und der EU-BauPVO vorweisen müssen. In der Praxis hat sich jedoch herausgestellt, dass viele Notifizierte Stellen bzw. ihre Mitarbeiter nicht über die notwendigen Kenntnisse verfügen, sodass die Beteiligung der Notifizierten Stellen nicht zwangsläufig die Qualität der Produktprüfung sicherstellt.

5.2. Lösung

Zur Sicherstellung der Prüfqualität könnten Konkretisierungen in Art. 43 EU-BauPVO aufgenommen werden, die insbesondere die verpflichtende Fortbildung der Mitarbeiter Notifizierter Stellen regeln sollten. Die Fortbildungen sollten auf europäischer Ebene organisiert werden, um ein einheitliches Niveau sicherzustellen und die Wirtschaftsakteure in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten denselben Bedingungen auszusetzen. Gegebenenfalls sollte Art. 44 EU-BauPVO (Konformitätsvermutung) gestrichen werden, um die Notifizierten Stellen zu größerem Engagement zu bewegen.

Zielführend wäre zudem die Einführung von Round-Robin-Testing (Vergleich von Prüfergebnissen von golden samples). Als Zwischenschritt für den Übergang vom heutigen zum künftigen System wird daher vorgeschlagen:

1. Alle NB müssen an den Sitzungen der GNB (Group of Notified Bodies) der jeweiligen Sector Group (SG) verpflichtend teilnehmen. Fernbleiben führt (ggf. nach Verwarnung) zum Entzug der Notifikation.
2. Ein unabhängiger Prüfer wird pro SG bestimmt, der die NB's, d.h. insbes. deren Testhäuser auditiert.
3. Einführung von Round-Robin-Testing.

Darüber hinaus sollte in Art. 43 EU-BauPVO eine Regelung aufgenommen werden, die die weit verbreitete Praxis des Angebots von Zusatzzertifikaten durch Notifizierte Stellen – auf freiwilliger Basis - in Bezug auf harmonisierte Bauprodukte durch ein „paneuropäisches Qualitätssiegel“ ablöst.

Mit freundlichen Grüßen

Peter Krapp

Geschäftsführer

Fachverband Sicherheit