



Fachbereich Bauprodukte und Europäische Angelegenheiten
Juni 2020

Neugestaltung der harmonisierten technischen Spezifikationen im «Acquis CPR Transfer-Projekt» im Bauproduktesektor

Ein Grundlagenpapier für Experten für die Mitwirkung auf europäischer Ebene

Stand 10.06.2020

Inhaltsverzeichnis

1	Zielsetzung dieses Grundlagenpapiers	2
2	Ausgangslage	2
3	Bisheriges System.....	2
4	Folgen des James-Eliott-Urteils	3
5	Ansatz für Neuordnung.....	3
6	Einflussmöglichkeiten und Handlungsbedarf für die Schweiz.....	4
7	Bisherige Schritte	4
8	Aufgabe der Experten in den Arbeitsgruppen	5
9	Weiteres Vorgehen	6

1 Zielsetzung dieses Grundlagenpapiers

Dieses Papier soll den Experten im Acquis CPR Transfer-Projekt die Grundlagen für die Mitarbeit auf europäischer Ebene vermitteln. Es soll zeigen, wie das Projekt auf europäischer Ebene entstanden ist, welche Risiken sich daraus für die Schweiz und die Schweizer Wirtschaft ergeben, aber auch welche Chancen eine zielgerichtete Mitwirkung der Schweiz und ihrer fachlich-technischen «Community» sich hier eröffnen. Das Papier soll zeigen, welche Aufgaben die Experten im Projekt ausfüllen sollen. Es soll darum gehen, das Projekt aktiv und nutzbringend für die Schweiz mitzugestalten.

2 Ausgangslage

Die europäische Bauprodukteverordnung (Verordnung (EU) 305/2011, *Construction Products Regulation*, CPR) ist seit rund 8 Jahren in Kraft und mit ihr der leistungsorientierte Ansatz (*performance approach*) für das Inverkehrbringen von Bauprodukten.

Die Methoden der Ermittlung dieser Leistungen sind der Kern der europäischen Harmonisierung, sie sind in den harmonisierten europäischen Produktnormen (hEN) festgelegt. Mit den europäischen Bewertungsdokumenten (EBD) bilden sie die «gemeinsame technische Fachsprache» des Bauproduktesektors.

Viele der hEN stammen jedoch noch aus der Zeit der früheren europäischen Bauprodukt-Richtlinie (Richtlinie 89/106/EWG, *Construction Products Directive*, CPD), sind nicht mit dem Performance-Ansatz erstellt worden und wurden seit dem Inkrafttreten der CPR nicht oder nur geringfügig überarbeitet.

Mit der Sitzung der *Advisory Group CPR* (AG CPR) vom 15. November 2019 hat die Europäische Kommission (KOM) das Projekt «CPR Acquis» gestartet. In diesem Projekt sollen Ansätze für ein neues, verbessertes System erarbeitet und die Schwachstellen des bestehenden Systems beseitigt werden.

3 Bisheriges System

Das System der hEN wurde unter der CPD erarbeitet. Dieses sah vor, dass die KOM und die EFTA durch Mandate CEN und CENELEC den Auftrag zur Erarbeitung von hEN erteilen. Die erteilten Mandate entsprechen weitgehend den 35 Produktgruppen im Anhang IV der heutigen CPR.

Zugang zur Datenbank der Mandate auf der Webseite der Kommission:

<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/mandates/index.cfm?fuseaction=search.welcome>

Unter einem akzeptierten Mandat erarbeiten die Normenexperten in den entsprechenden CEN/TCs anschliessend die harmonisierten europäischen Produktnormen.

Oftmals wurden die Vorgaben aus den Mandaten durch die CEN TCs jedoch nur mangelhaft

befolgt oder die Vorgaben wurden anders interpretiert als es ursprünglich vorgesehen war. Insbesondere dies führte in neuerer Zeit zu vielen Zurückweisungen der KOM, zu Nacharbeiten durch CEN und schliesslich zu einem fast vollständigen Bezeichnungstopp durch die KOM.

4 Folgen des James-Elliott-Urteils

Das Urteil C-613/2014 des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) vom 27. Oktober 2016 in der Rechtssache *James Elliott Construction Ltd v. Irish Asphalt Ltd*. klärt u.a. auch die Grundsatzfrage der Zuständigkeit des EuGH für die Auslegung harmonisierter Normen.

Durch das Urteil wurde u.a. auch festgestellt, dass die hEN Teil des Unionsrechts sind.

In der Folge wurden durch die KOM die Bezeichnungsprozesse der hEN angepasst. So hat die KOM formale mehrstufige und hierarchische Prozesse zur Nachkontrolle der erarbeiteten Normen eingeführt. Damit soll sichergestellt werden, dass die Normen bestimmten Qualitätsanforderungen formaler Art sowie an die technischen Inhalte genügen. Genügen die Normen diesen Anforderungen nicht, so werden sie nicht bezeichnet.

Insgesamt führt dies zur heutigen Situation mit über 100 erarbeiteten und überarbeiteten Produktnormen, deren Fundstellen derzeit von der KOM nicht bezeichnet werden. Diese aktuellen Versionen der Produktnormen können jedoch über die nationalen Normungsorganisationen bereits heute erworben werden. In der Praxis werden die betroffenen Produktnormen durch die Wirtschaftsakteure teilweise auch angewendet, obwohl auf diese nicht bezeichneten Normversionen keine Leistungserklärung gestützt werden kann. Die derzeitige Situation wird daher den Anforderungen der Wirtschaft an einen funktionierenden europäischen Binnenmarkt nicht mehr gerecht.

5 Ansatz für eine Neuordnung

Das Projekt der KOM verfolgt im Grundsatz eine Reform des bisherigen Systems unter Beibehaltung der gut funktionierenden Teile des Systems. Es geht darum, den «technischen Acquis», der v.a. in den heutigen hEN und EBD enthalten ist, auf eine neue (Rechts-) Grundlage zu stellen, um ihn für die Praxis erhalten zu können.

Die Kommission sieht für das Projekt eine zweistufige Organisation, bestehend aus der Steuerungsgruppe «Acquis» (*steering group*) und den Arbeitsgruppen der Produktgruppen/-familien vor (*working groups*).

Für die Erarbeitung der Struktur und Prozesse und die Festlegung der Inhalte neuer harmonisierte technischer Spezifikationen (hTS) sollen die erarbeiteten und aktuell verwendeten hEN und EAD sowie die heute verwendeten delegierten und implementierende Rechtsakte mit einbezogen werden. Diese Dokumentensammlung wird als «Acquis» bezeichnet. Das neugeordnete System der hTS könnte selbst ein System delegierter und implementierender Rechtsakte sein, das auf die Inhalte der bisherigen Dokumente verweisen kann oder sich auf die Erarbeitung neuer oder anderer Inhalte stützen wird.

Das Projekt der KOM sieht eine weitgehende Loslösung vom bisherigen System der Zusammenarbeit mit CEN vor. Aus verschiedenen Dokumenten der KOM geht hervor, dass auch andere Organisationen oder Institutionen als Standardisierer für die Erarbeitung der hTS-

Grundlagen beauftragt werden könnten.

6 Einflussmöglichkeiten und Handlungsbedarf für die Schweiz

Für die Schweiz und die Schweizer Wirtschaft ist die Mitwirkung in den europäischen Gruppen als Fachexperten eine zielgerichtete Möglichkeit, um die entstehenden Regeln im Interesse der Schweiz und im Sinne der KMU-geprägten Schweizer Wirtschaft zu beeinflussen.

Beteiligt sich die Schweiz nicht an der Neugestaltung, so werden die Prozesse durch die europäischen Experten aus den Mitgliedstaaten der EU ohne den Einfluss der Schweizer Experten erarbeitet. Dies kann zu weniger KMU-freundlichen Prozessen und Regelungen führen, da die entsprechenden Eingaben aus Schweizer Sicht entfallen. Im Rahmen des MRA wird die Schweiz die neuen Prozesse jedoch umsetzen müssen, um weiterhin den ungehinderten Zugang zum europäischen Markt zu behalten.

Für die Mitwirkung von Schweizer Seite in diesem Projekt wird das gemeinsame und gebündelte Engagement der ganzen Bauproduktebranche benötigt. Nur mit wenigen einzelnen Aktionen dürfte kaum Wirkung erzielt werden. Es sollen zielgerichtet Handlungsfelder und Produktgruppen definiert werden, in denen sich die Schweizer Experten engagieren sollen.

7 Bisherige Schritte

Im Dezember 2019 wurde im Kern aus den Mitgliedern der Eidgenössischen Bauproduktekommission eine Begleitgruppe «Acquis CPR Transfer» für die Arbeiten rund um die *new harmonised structure* gebildet. Diese Begleitgruppe wurde um weitere Stakeholder von ausserhalb der BauPK erweitert.

Die Begleitgruppe nimmt für die Dauer des Projektes die Funktion einer Steuerungsgruppe wahr, falls Schweizer Experten mit einem «Mission Statement» dieser Steuerungsgruppe ausgestattet und in die europäischen Arbeitsgruppen im Projekt der KOM entsandt werden. Andernfalls bleibt es bei einer begleitenden Rolle dieses Gremiums. Im Fall, dass eine Steuerung erforderlich wird, soll diese Gruppe Ziele setzen, ein regelmässiges Monitoring durchführen und notwendige Korrekturen vornehmen, damit die gesetzten Ziele erreicht werden können.

Ab Januar 2020 hat die Begleitgruppe die Erarbeitung der Schweizer Positionen in Angriff genommen und mit der strategischen Auswahl von Produktgruppen und mit der Suche nach den entsprechenden Fachexperten begonnen. Die Schweizer Beteiligung am «Acquis CPR Transfer» wird in einem Projekt organisiert. Die Organisation, die Leitung und die Finanzierung des Projekts werden derzeit erarbeitet.

Da es kaum möglich sein wird, dass in jeder Produktfamilie ein Schweizer Experte mitarbeiten wird, wurden von der Begleitgruppe die folgenden Produktgruppen für eine Mitarbeit auf europäischer Ebene priorisiert.

- Betonfertigteile,
- Fenster und Türen,
- Isolationsprodukte,
- tragende Holzteile,
- Zement,

- Armierungsstahl,
- tragende Stahlteile,
- Beton, Mörtel und Fugenmörtel,
- Raumerwärmungsanlagen.

Für diese priorisierten Produktgruppen werden Fachexperten gesucht, welche in den Arbeitsgruppen an der Erarbeitung der nachfolgend beschriebenen Aufgaben mitwirken.

8 Aufgabe der Experten in den Arbeitsgruppen

Pro Produktgruppe wird auf europäischer Ebene eine Arbeitsgruppe eingesetzt werden. In diesen Gruppen arbeiten die entsandten Fachexperten aus allen EU-, EWR-Mitgliedsstaaten, der Schweiz und der Türkei gemeinsam an den Aufgaben.

Ziel der Expertentätigkeit ist aus Schweizer Sicht die Vertretung der Anliegen und Interessen der Schweizer Wirtschaft und schweizerischer KMU. Die Experten sollen in den Arbeitsgruppen darauf hinwirken, dass die Vorschläge und Festlegungen im Sinne der Schweiz und auch, wo immer möglich, KMU-tauglich ausgestaltet werden. Es ist stets darauf zu achten, dass die Festlegungen, Verfahren und Methoden für die schweizerischen KMU einfach, mit geringen Kosten und mit angemessenem Einführungsaufwand angewandt werden können. Es soll darauf hingewirkt werden, dass entsprechende Vereinfachungen und abgekürzte Verfahren in die hTS aufgenommen werden.

Die europäischen Arbeitsgruppen wurden von der KOM mit der Erarbeitung der folgenden Ergebnisse beauftragt.

- Entwurf allgemeiner Regeln für die Zusammenarbeit zuhanden der Steuerungsgruppe «Acquis».
- Festlegungen zu Geltungsbereich und Abgrenzungen des harmonisierten Bereiches in den Produktgruppen/-familien.
- Festlegungen zum Inhalt von harmonisierten technischen Spezifikationen (Bewertungsmethoden, Anforderungen, Leitungsklassen etc.)
- Vorschläge an die Steuerungsgruppe zur Revision der europäischen Bauprodukteverordnung.
- Lösungsvorschläge an die Steuerungsgruppe zur Problematik der Interaktion und der Überschneidungen der Regelungen.

In den europäischen Arbeitsgruppen sind für die Experten die folgenden Rollen vorgesehen.

- Management der Arbeitsgruppe
- Leitende/Führende Mitarbeit
- Aktiver Experte
- Experte mit schriftlichen Eingaben.

Aus Schweizer Sicht sind insbesondere Methoden zu vermeiden, welche kostenintensive Anschaffungen voraussetzen oder welche in der Durchführung sehr zeitintensiv sind. In allen Fällen ist darauf zu achten, dass als alternative Verfahren für die werkseigene Produktionskontrolle (WPK), welche effizienter sind, mitberücksichtigt werden. Ebenso sollen die gewählten Verfahren für Leistungsbestimmung so einfach wie möglich gestaltet werden.

9 Weiteres Vorgehen

Die Schweizer Experten für die europäischen Arbeitsgruppen (Produktfamilien) werden der KOM unter Angabe der Expertise und zugeteilten Rolle mitgeteilt. Die KOM organisiert die weiteren Schritte.

Von der Begleitgruppe «Acquis CPR Transfer» werden die Experten ein *Mission Statement* erhalten. Dieses *Mission Statement* enthält Ziele und Handlungsanleitungen für teilnehmenden Schweizer Experten. Damit soll das Vorgehen und die Inhalte mit Bewertungsmethoden zwischen den projektbezogenen tätigen Schweizer Experten soweit wie möglich harmonisiert werden.

Im Verlauf der nächsten Monate dürfte die KOM aufgrund der gemeldeten Experten die entsprechenden Rollen in den Arbeitsgruppen besetzen und die Aufträge erteilen. Gemäss Zeitplan der KOM sollten die Arbeitsgruppen im Herbst 2020 ihre Arbeit aufnehmen können.