TEXTE
30/2022

Erhalt des deutschen Schutzniveaus für den Gesundheitsschutz beim Bauen mit harmonisierten Bauproduktnormen

Abschlussbericht

Für Mensch & Umwelt

Umwelt Bundesamt

TEXTE 30/2022

Ressortforschungsplan des Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Forschungskennzahl 3718373320

FB000194

Erhalt des deutschen Schutzniveaus für den Gesundheitsschutz beim Bauen mit harmonisierten Bauproduktnormen

Abschlussbericht

von

Dr. Christian Wagner, Dr. Johannes Grüner
Kapellmann und Partner Rechtsanwälte mbB,
Brüssel/Düsseldorf

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber
Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285

Internet: www.umweltbundesamt.de

/umweltbundesamt.de
/umweltbundesamt

Durchführung der Studie:
Kapellmann und Partner Rechtsanwälte mbB
Boulevard Louis Schmidt 26
1040 Brüssel
Belgien

Abschlussdatum:
Juli 2019

Redaktion:
Fachgebiet III 1.4 Stoffbezogene Produktfragen
Outi Ilvonen

Publikationen als pdf:
http://www.umweltbundesamt.de/publikationen

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, März 2022

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung: Erhalt des deutschen Schutzniveaus für den Gesundheitsschutz beim Bauen mit harmonisierten Bauproduktnormen

Ob Bauprodukte gesundheitsgefährdende Stoffe in den Innenraum emittieren, ist für die am Bau Beteiligten eine wichtige Information vor der Entscheidung für bestimmte Produkte. Im EU-Binnenmarkt sollte diese Information über die CE-Kennzeichnung und mit der ihr verbundenen Leistungserklärung verfügbar sein. Die harmonisierte Prüfnorm DIN EN 16516 (Bauprodukte – Bewertung der Freisetzung von gefährlichen Stoffen – Bestimmung von Emissionen in die Innenraumluft) ermöglicht vergleichbare Angaben zu VOC-Emissionen überall in Europa. Bisher sind jedoch keine Leistungserklärungen zu VOC-Emissionen möglich, da sie nicht von harmonisierten, im Amtsblatt der EU veröffentlichten Normen erfasst sind. Zudem können nicht Angaben über Emissionen in der Form einheitlicher europäischer Leistungsklassen gemacht werden, da die Beratungen zu einem Klassifizierungssystem zu keinem einvernehmlichen Ergebnis geführt haben. Das UBA hat daher in einem Rechtsgutachten prüfen lassen, wie den deutschen Anforderungen entsprechende Angaben auch ohne Leistungsklassen möglich sind. Das vorliegende Gutachten erläutert die rechtlichen Voraussetzungen für Herstellerangaben, die hinsichtlich des Gesundheitsschutzes adäquat sind.

Abstract: Maintaining the German level of health protection concerning construction with harmonised construction products

Whether construction products emit substances hazardous to health into the indoor air is important information for those involved in the construction process prior to the choice of a certain product. In the EU single market, this information should be provided by the CE marking and its associated declaration of performance. Due to the harmonized test standard DIN EN 16516 (Construction Products – Assessment of the Release of Dangerous Substances – Determination of emissions into indoor air), information on VOC emissions is comparable in Europe. So far, declarations of performance on emissions are not possible as they are not covered by a harmonised standard which is published in the Official Journal of the EU. In addition, information on emission cannot be provided by making reference to classes of performance as a consensus on a classification system could not be reached. In the following legal opinion, the UBA has therefore let check how information corresponding to German requirements can be provided even without classes of performance. The present report explains the legal preconditions for information by the manufacturers that is adequate for the protection of health.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis ... 8
Zusammenfassung ... 10
Summary ... 11
1. Rechtlicher Rahmen ... 12
1.1 Rahmen der BauPVO für die Angaben zu VOC ... 12
1.1.1 Relevanz von VOC für Grundanforderungen für Bauwerke ... 12
1.1.2 Leistungserklärung und CE-Kennzeichnung ... 13
1.1.2.1 Reichweite der Harmonisierung ... 13
1.1.2.2 Art. 6 Abs. 5 BauPVO ... 15
1.1.3 Festlegung von Leistungsklassen ... 16
1.1.3.1 Zweck und Gegenstand von Leistungsklassen ... 16
1.1.3.2 Festlegung per delegiertem Rechtsakt ... 17
1.1.3.3 Festlegung im Rahmen von harmonisierten Normen ... 17
1.1.3.4 Anpassungspflicht der Mitgliedstaaten ... 17
1.1.3.5 Anforderung an die Festlegung von Leistungsklassen ... 18
1.1.4 Sperrwirkung von Harmonisierung für nicht adressierte Stoffe ... 21
1.1.4.1 Reichweite der Harmonisierung durch harmonisierte Normen ... 21
1.1.4.2 Reichweite der Harmonisierung durch Klassifizierungskonzept ... 22
1.1.4.3 Reichweite der Harmonisierung durch die REACH-Verordnung ... 22
1.1.4.4 Zwischenergebnis zum Umfang der Sperrwirkung für nicht adressierte Stoffe ... 22
1.2 Verwirklichung verfassungsrechtlicher Anforderungen im EU-rechtlichen Rahmen ... 23
1.2.1 Schutzpflichten des Staates ... 23
1.2.2 Inhalt der staatlichen Schutzpflicht – Berücksichtigung des Standes von Technik und Wissenschaft ... 23
2 Juristisches Konzept für VOC-Leistungserklärungen ohne Klassen ... 26
2.1 Entwicklung eines Konzepts ... 26
2.2 Mandate für harmonisierte Normen ... 26
2.3 Festlegung von Wesentlichen Merkmalen ... 27
2.3.1 Festlegung von Wesentlichen Merkmalen in harmonisierten Normen ... 27
2.3.2 Bestimmung der Wesentlichen Merkmale in delegiertem Rechtsakt ... 28
2.4 Festlegung von Verfahren und Kriterien in harmonisierter Norm ... 29
2.4.1 Relevanz für Sicherheit und Gesundheit ... 29
2.4.2 Normative Verweise ... 30

2.4.3 Keine Festlegung der Anforderungen an Bauwerke 30
2.4.4 Verfahren und Kriterien nach der MVV TB 31
2.5 Festlegung von AVCP-Systemen 32
2.6 Festlegung von Schwellenwerten 33
2.6.1 Zweck und Gegenstand von Schwellenwerten 33
2.6.2 Festlegung per delegiertem Rechtsakt 34
2.6.3 Festlegung im Rahmen von harmonisierten Normen 34
2.7 Ergebnis 35
3 Quellenverzeichnis 37

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
ABl	Amtsblatt der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AgBB	Ausschuss zur gesundheitlichen Bewertung von Bauprodukten
AVCP	Assessment and Verification of Constancy of Performance (Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit)
BauPRL	Richtlinie 89/106/EWG des Rates vom 21.12.1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte, ABl. 1989 L 40/12
BauPVO	Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9.3.2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates, ABl. 2011 L 88/5
CEN	Europäisches Komitee für Normung
Cenelec	Europäisches Komitee für elektronische Normung
ECA	European Collaborative Action
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (European Free Trade Association)
ETSI	Europäisches Institut für Telekommunikationsnormen
EOTA	European Organisation for Technical Assessment
ETA	Europäische Technische Bewertung (European Technical Assessment)
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
i.V.m.	in Verbindung mit
Kommission	Europäische Kommission
LBO	Landesbauordnung bzw. Landesbauordnungen
LCI	Lowest concentration of interest (=NIK)
MBO	Musterbauordnung
MVV TB	Muster-Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen
NIK	Niedrigste interessierende Konzentration (=LCI)
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
R_i-Wert	Quotient aus der VOC-Konzentration und dem NIK-Werte des jeweiligen Stoffes
R-Wert	Summe aller R_i-Werte
SVHC	Substances of Very High Concern (besonders besorgniserregenden Stoffen)
SVOC	Semi-volatile organic compounds
TVOC	Total volatile organic compounds
TSVOC	Total semi-volatile organic compounds

Abkürzung	Erläuterung
UBA	Umweltbundesamt, Dessau
VOC	Volatile organic compounds
VVOC	Very volatile organic compounds

Zusammenfassung

Mit Schreiben vom 28. August 2018 hat uns das Umweltbundesamt den Auftrag zum vorliegenden Forschungs- und Entwicklungsvorhaben erteilt. Im Rahmen des Gutachtens soll ein juristisches **Konzept für Leistungserklärungen zu VOC-Emissionen** entwickelt werden, das nicht auf Leistungsklassen beruht.

Ob bzw. in welchem Umfang in einem Raum VOC-Emissionen zu erwarten sind, wird maßgeblich durch die Eigenschaften der verwendeten Bauprodukte bestimmt. Bestimmungen zu den Höchstwerten von VOC-Emissionen in Bauwerken wirken sich daher daraufaus, welche Bauprodukte verwendet werden dürfen. Die BauPVO soll es ermöglichen, Erklärungen zu den Leistungen der Bauprodukte in einem harmonisierten Rahmen abzugeben und dadurch das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu erreichen. Dazu werden die Verfahren und Kriterien für die Bewertung der Leistungen von Bauprodukten vereinheitlicht. Die Angabe der Leistungen muss sich auf die Wesentlichen Merkmale von Bauprodukten beziehen, die von einer harmonisierten Norm erfasst sind. Unter die Wesentlichen Merkmale fallen auch Angaben zu VOC-Emissionen eines Bauprodukts, da zu den Grundanforderungen an Bauwerke nach der BauPVO zählt, dass die VOC-Emissionen des Bauwerks nicht die Hygiene, Gesundheit und Sicherheit von Arbeitnehmern, Bewohnern oder Anwohnern gefährden.

Leistungen von Bauprodukten könnten nach der BauPVO erklärt und mit einer CE-Kennzeichnung bestätigt werden, wenn das jeweilige Bauprodukt von einer harmonisierten Norm erfasst ist oder einer Europäischen Technischen Bewertung entspricht, die für das Produkt ausgestellt wurde. Leistungserklärungen hinsichtlich VOC-Emissionen setzen daher voraus, dass die Bauprodukte durch entsprechende harmonisierte Normen zu VOC-Emission erfasst sind. Dies können grundsätzlich horizontale Normen sein, in denen die Verfahren und Kriterien hinsichtlich VOC-Emission beschrieben sind und die für verschiedene Gruppen von Bauprodukten gelten, oder Produktnormen, die nur für einzelne Bauprodukte gelten.

Eine im Hinblick auf die deutsche MVV TB umfassende Leistungserklärung setzt weiterhin voraus, dass die harmonisierten Normen erlauben, die nach der MVV TB relevanten Leistungen zu bewerten und zu erklären. Um den Stand der Technik adäquat abzudecken, sollten die Produktnormen sich auf EN 16516 beziehen, sodass die dort geregelten Verfahren und Kriterien verwendet werden können. Nach der EN 16516 wäre es insbesondere möglich, Angaben zur Summenwirkung und zu den R-Werten zu machen. Um einen additiven Ansatz (u.a. TVOC und R-Wert) in den harmonisierten Produktnormen festzulegen, müssen die Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission (im Hinblick auf die Mandate) und den europäischen Normungsgremien darauf bestehen, dass nach wissenschaftlichen Erkenntnissen die Einzelstoffemissionen nicht isoliert betrachtet werden können und dass für vollständige Leistungserklärungen alle Prüfparameter nach EN 16516 erforderlich sind. Sollten die harmonisierten Normen keinen additiven Ansatz enthalten, aber die Harmonisierung entsprechende Anforderungen in den mitgliedstaatlichen Bestimmungen ausschließen, würden Schutzlücken entstehen, da eine nationale Regelung ausgeschlossen ist. Die Verfahren und Kriterien für die Bewertung eines Bauprodukts können zwar durch nationales Recht geregelt werden, wenn sie nicht auf EU-Ebene harmonisiert sind. Eine Regelung der Verfahren und Kriterien ist jedoch ausgeschlossen, wenn ein bestimmtes Wesentliches Merkmal (hier: die Emission der jeweiligen Verbindung) bereits von einer harmonisierten Norm erfasst ist. Daher muss sichergestellt werden, dass die Bewertung der Summenwirkung entweder auf nationaler oder auf EU-Ebene in geeigneter Form (z.B. Technische Dokumentation nach MVV TB oder adäquate Mandate und entsprechende harmonisierte Normen) geregelt ist.

Summary

By its letter of 28 August 2018, the Federal Environment Agency has awarded us the contract for the present research and development project. The assignment is to develop a legal approach to declarations of performance on VOC emissions that is not based on performance classes.

Whether or to what extent VOC emissions are to be expected in a room is largely determined by the properties of the construction products used. Provisions on the maximum levels of VOC emissions in buildings therefore affect which construction products may be used. The CPR should make it possible to make declarations on the performance of construction products in a harmonised framework, thereby achieving the proper functioning of the internal market. For this purpose, the methods and criteria for assessing the performance of construction products are harmonised. The declared performance must refer to the essential characteristics of construction products covered by the relevant harmonised standard. The essential characteristics include information on the VOC emissions of a construction product, since the basic requirements for works under the CPR foresee that the VOC emissions of the buildings do not endanger the health, safety and health of workers, occupants or neighbours.

The performance of a construction product can be declared under the CPR and in the CE mark if the construction product concerned is covered by a harmonised standard or corresponds to a European Technical Assessment issued for the product. Declarations of performance on VOC emissions therefore require that the construction products are covered by corresponding harmonised standards for VOC emissions. These may in principle be horizontal standards describing the procedures and criteria for VOC emissions applicable to different groups of construction products or product standards that apply only to individual construction products.

An adequate declaration of performance with respect to the German MVV TB also requires that the harmonised standards permit the assessment and declaration of all performances which are relevant according to the MVV TB. In order to reflect the state-of-the-art, product standards should refer to EN 16516 so that the methods and criteria regulated there can be used. According to EN 16516, it would be possible, in particular, to give information on the cumulative effect and the R values. To allow establishing an additive approach (including TVOC and R value) in the harmonised product standards, the Member States should insist vis-à-vis the Commission (with regard to the mandates) and the European standardisation bodies that, according to scientific evidence, individual emissions cannot be considered in isolation and that a comprehensive declaration of performance requires that the can be based on all methods and criteria as provided for in EN 16516. If the harmonised standards do not contain an additive approach, but harmonisation precludes corresponding requirements in the Member States' provisions, protection gaps would arise as additional national rules are prohibited. The methods and criteria for the assessment of a construction product can in fact be regulated by national law, if they are not yet harmonised at EU level. However, a regulation of the methods and criteria is excluded if a certain essential characteristic (here: the emission of the respective substance) is already covered by a harmonised standard. It is therefore necessary to ensure that the assessment of the cumulative effects is properly regulated at either national or EU level (e.g. a technical documentation in accordance with the MVV TB or adequate mandates and corresponding harmonised standards).

1 Rechtlicher Rahmen

Im Rahmen des Gutachtens soll ein juristisches Konzept für Leistungserklärungen zu VOC-Emissionen entwickelt werden, das nicht auf Leistungsklassen beruht (dazu unter 2). Als Grundlage für das juristische Konzept gehen wir zunächst auf den Rahmen für Leistungserklärungen zu VOC-Emissionen nach dem EU-Recht (dazu unter 1.1) sowie nach dem deutschen Verfassungsrecht (dazu unter 1.2) ein.

1.1 Rahmen der BauPVO für die Angaben zu VOC

1.1.1 Relevanz von VOC für Grundanforderungen für Bauwerke

Ob in einem Raum VOC-Emissionen zu erwarten sind, wird maßgeblich durch die Eigenschaften der verwendeten Bauprodukte bestimmt. Bestimmungen zu den Höchstwerten von VOC-Emissionen in Bauwerken wirken sich daher darauf aus, welche Bauprodukte verwendet werden dürfen. Um die insofern geeigneten Bauprodukte auswählen und um die Auswahl überprüfen zu können, müssen den Planern, den ausführenden Betrieben und den zuständigen Behörden entsprechende **Informationen zu den VOC-Emissionen der Produkte** im Bauwerk vorliegen. Die EU-weite Vereinheitlichung der Verfahren und Kriterien für die Erstellung der Informationen erhöht die Transparenz und erleichtert damit die Bereitstellung von Bauprodukten im gesamten europäischen Binnenmarkt. Denn bei (präzisen) einheitlichen Verfahren und Kriterien sollte die Leistungsbewertung reproduzierbar sein und zu zuverlässigen Ergebnissen führen.[1]

Die Vereinheitlichung der Verfahren und Kriterien für Bauproduktinformationen ist Gegenstand der BauPVO. Die BauPVO soll es ermöglichen, durch harmonisierte technische Spezifikationen Erklärungen zu den Leistungen der Bauprodukte abzugeben und dadurch das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu erreichen.[2] Die Angabe der Leistungen muss sich auf die **Wesentlichen Merkmale von Bauprodukten** beziehen.[3] Nach der Definition in Art. 2 Nr. 4 BauPVO sind Wesentliche Merkmale „*diejenigen Merkmale des Bauprodukts, die sich auf die Grundanforderungen an Bauwerke beziehen*“. Durch die Bezugnahme auf die Wesentlichen Merkmale und (damit indirekt) die Grundanforderungen an Bauwerke wird klargestellt, dass nicht Angaben zu allen Merkmalen von Bauprodukten Gegenstand der BauPVO sind, sondern nur solche, die sich auf die Grundanforderung an Bauwerke beziehen. Die „Kriterien“ sind im Kontext der BauPVO die Parameter, durch welche die Wesentlichen Merkmale beschrieben werden. Die „Verfahren“ (Methoden) beschreiben, wie die Leistungen des Produkts ermittelt werden, um sie anhand der Kriterien angeben zu können.

Die **Grundanforderungen an Bauwerke** werden in Anhang I der BauPVO definiert. Danach müssen Bauwerke „*als Ganzes und in ihren Teilen für deren Verwendungszweck tauglich sein, wobei insbesondere der Gesundheit und der Sicherheit der während des gesamten Lebenszyklus der Bauwerke involvierten Personen Rechnung zu tragen ist*“. Diese abstrakte Definition wird durch eine Liste von Grundanforderungen ergänzt, die unter anderem die Grundanforderungen hinsichtlich „Hygiene, Gesundheit und Umweltschutz“ ausführt:

„*Das Bauwerk muss derart entworfen und ausgeführt sein, dass es während seines gesamten Lebenszyklus weder die Hygiene noch die Gesundheit und Sicherheit von Arbeitnehmern,*

[1] Vgl. Abend, Die Regulierung von Bauprodukten zum Einbau in Bauwerke durch die EU, DIBt-Newsletter, Spezialausgabe, 30.08.2018, Ziffer 4.2.1.

[2] Erwägungsgrund 58 BauPVO.

[3] Art. 1 und 6 Abs. 1 BauPVO.

Bewohnern oder Anwohnern gefährdet und sich über seine gesamte Lebensdauer hinweg weder bei Errichtung noch bei Nutzung oder Abriss insbesondere durch folgende Einflüsse übermäßig stark auf die Umweltqualität oder das Klima auswirkt:

a) Freisetzung giftiger Gase;

b) Emission von gefährlichen Stoffen, flüchtigen organischen Verbindungen, Treibhausgasen oder gefährlichen Partikeln in die Innen- oder Außenluft […]"

Zu den Grundanforderungen an Bauwerke nach der BauPVO zählt daher u.E., dass die **VOC-Emissionen** des Bauwerks **nicht die** Hygiene, **Gesundheit** und Sicherheit von Arbeitnehmern, Bewohnern oder Anwohnern **gefährden**.

1.1.2 Leistungserklärung und CE-Kennzeichnung

1.1.2.1 Reichweite der Harmonisierung

Nach dem Konzept der BauPVO sind Leistungserklärungen für Bauprodukte allerdings nicht automatisch möglich, wenn ihre Wesentlichen Merkmale sich auf die Grundanforderungen an Bauwerke auswirken. Vielmehr können Hersteller nur dann Leistungserklärungen zu den Wesentlichen Merkmalen eines Bauprodukts abgeben, wenn es von einer harmonisierten Norm erfasst ist oder einer Europäischen Technischen Bewertung entspricht, die für es ausgestellt wurde.[4] Leistungserklärungen zu Bauprodukten sind also nur möglich, wenn das jeweilige **Wesentliche Merkmal von einer harmonisierten technischen Spezifikation erfasst** ist. Da sich eine CE-Kennzeichnung gemäß Art. 8 Abs. 2 UAbs. 3 BauPVO auf die erklärten Leistungen bezieht, sind auch CE-Kennzeichnungen auf die Wesentlichen Merkmale beschränkt, die von einer harmonisierten technischen Spezifikation erfasst sind.

Leistungserklärungen im Sinne der BauPVO **zu VOC-Emissionen** sind folglich ausgeschlossen, solange harmonisierte technische Spezifikationen keine Verfahren und Kriterien zur Bewertung der entsprechenden Leistungen eines Bauprodukts enthalten. Dies gilt auch für den Fall, dass – im Sinne von Art. 6 Abs. 3 lit. e BauPVO – für einen bestimmten Verwendungszweck nach dem einschlägigen nationalen Recht Anforderungen bestehen.[5] Denn Leistungserklärungen sind nicht möglich, wenn ein Wesentliches Merkmal nicht harmonisiert ist, da Leistungserklärungen gemäß Art. 4 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 BauPVO auf die Wesentlichen Merkmale gemäß den harmonisierten technischen Spezifikationen begrenzt sind. Auch im Falle der Festlegung von Leistungsklassen in einem delegierten Rechtsakt gemäß Art. 27 Abs. 1 i.V.m. Art. 60 lit. f BauPVO sind Leistungserklärungen und CE-Kennzeichnungen zu den VOC-Emissionen nur möglich, wenn sie Gegenstand einer harmonisierten technischen Spezifikation sind.

Sofern die Verfahren und Kriterien für die Bewertung eines Bauprodukts **in Bezug auf VOC-Emissionen nicht harmonisiert** sind, können sie nach unserer Auffassung durch nationales Recht geregelt werden. Es ist allerdings umstritten, in welchem Umfang durch die Existenz harmonisierter Normen die Möglichkeit einer **Regelung durch die Mitgliedstaaten** ausgeschlossen ist. Dies betrifft die Frage, ob Mitgliedstaaten die Verfahren und Kriterien für die Bewertung hinsichtlich VOC-Emissionen festlegen können, wenn ein bestimmtes Bauprodukt zwar von einer harmonisierten Norm erfasst ist, aber diese Norm keine Verfahren und Kriterien in Bezug auf VOC-Emissionen enthält.

Die **Kommission** geht in ihrer Beschlusspraxis wohl davon aus, dass **mitgliedstaatliche Bestimmungen** zur Bewertung von Bauprodukten auch dann **ausgeschlossen** sind, wenn eine

[4] Art. 4 Abs. 1 BauPVO.

[5] Zu Art. 6 Abs. 3 lit. e BauPVO unter 2.3.2.

harmonisierte Norm ein bestimmtes Wesentliches Merkmal nicht abdeckt.[6] Dies hat das EuG durch sein Urteil vom 10. April 2019 (derzeit nicht rechtskräftig) bestätigt. In diesem Urteil hat das EuG festgestellt, dass ein Mitgliedstaat nach der BauPVO selbst dann nicht (einseitig) den freien Verkehr von Bauprodukten, die einer harmonisierten Norm entsprechen, beschränken darf, wenn er eine bestehende harmonisierte Norm für lückenhaft hält.[7] Die volle Wirksamkeit der harmonisierten Normen würde unterlaufen, wenn es einem Mitgliedstaat gestattet wäre, allein deshalb Maßnahmen anzuordnen, weil er der Auffassung ist, die Sicherheit eines solchen Produkts sei nicht ausreichend gewährleistet. Das EuG weist zur Begründung darauf hin, dass nach Art. 8 Abs. 4 der BauPVO ein Mitgliedstaat „*in seinem Hoheitsgebiet oder in seinem Zuständigkeitsbereich die Bereitstellung auf dem Markt oder die Verwendung von Bauprodukten, die die CE-Kennzeichnung tragen, weder untersagen noch behindern [darf], wenn die erklärten Leistungen den Anforderungen für diese Verwendung in dem betreffenden Mitgliedstaat entsprechen*".[8] Das EuG ging dabei davon aus, dass die streitgegenständlichen Normen die erfassten Bauprodukte (Holzfußböden, Parkett und Sportböden) abschließend harmonisierten, obwohl sie nicht die Verfahren zur Ermittlung der Abgabe bestimmter gefährlicher Stoffe wie VOC enthielten.[9]

Nach der von uns vertretenen Auffassung[10] ergibt sich allerdings nicht aus der BauPVO, dass die harmonisierten Normen in jedem Fall (d.h. unabhängig vom Umfang der Harmonisierung) einen abschließenden Charakter haben. Dafür spricht, dass die Wesentlichen Merkmale gemäß Art. 3 Abs. 2 BauPVO in harmonisierten technischen Spezifikationen festgelegt werden. Ist ein Wesentliches Merkmal nicht von einer harmonisierten technischen Spezifikation erfasst, dann fällt es nicht in den harmonisierten Bereich und die Verfahren und Kriterien für die Bewertung der diesbezüglichen Leistungen können durch das nationale Recht geregelt werden. Im Falle eines Europäischen Technischen Bewertungsdokuments ergibt sich dies bereits daraus, dass es gemäß Art. 24 Abs. 1 BauPVO „*eine Auflistung der Wesentlichen Merkmale [enthält], die für den vom Hersteller vorgesehenen Verwendungszweck des Produkts von Belang sind und auf die sich der Hersteller und die Organisation Technischer Bewertungsstellen geeinigt haben*". Welche Wesentlichen Merkmale harmonisiert sind und auf welche Verwendungszwecke sich die Harmonisierung erstreckt, muss daher der jeweiligen harmonisierten Norm oder Europäischen Technischen Bewertung, die für das Bauprodukt ausgestellt wurde, entnommen werden.[11]

Die Kommission und das EuG gehen u.E. insofern zu Unrecht davon aus, dass die Rechtsprechung des EuGH zur BauPRL auf die BauPVO übertragbar ist. Sie verkennen insbesondere die Relevanz von Art. 8 Abs. 4 BauPVO. Diese Bestimmung untersagt lediglich, Bauprodukte zu beschränken, „*wenn die erklärten Leistungen den Anforderungen für diese*

[6] Vgl. Beschluss (EU) 2017/145 der Kommission vom 25.01.2017 über die Beibehaltung des Verweises auf die harmonisierte Norm EN 14904:2006 „Sportböden – Sportböden für Hallen und Räume mehrfunktionaler Sportnutzung und Mehrzwecknutzung – Anforderungen" im Amtsblatt der Europäischen Union mit einer Einschränkung gemäß der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. 2017 L 22/62, Rn. 12 ff.; Beschluss (EU) 2017/133 der Kommission vom 25.01.2017 über die Belassung mit Einschränkung des Verweises auf die harmonisierte Norm EN 14342:2013 „Holzfußböden und Parkett — Eigenschaften, Bewertung der Konformität und Kennzeichnung" im Amtsblatt der Europäischen Union gemäß der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. 2017 L 21/113, Rn. 12 ff.

[7] EuG, Urteil vom 10.04.2019, Rs. T-229/17, ECLI:EU:T:2019:236, Rn. 98 – Deutschland / Kommission.

[8] EuG, Urteil vom 10.04.2019, Rs. T-229/17, ECLI:EU:T:2019:236, Rn. 101e- Deutschland / Kommission.

[9] EuG, Urteil vom 10.04.2019, Rs. T-229/17, ECLI:EU:T:2019:236, Rn. 9, 94 und 100 – Deutschland / Kommission.

[10] Vgl. van der Hout/Schulz/Wagner, Rechtsgutachten zur Auslegung der Bauproduktenverordnung – Fragen der Umsetzung des Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 16. Oktober 2014, insbesondere Rn. 55.

[11] Abend, Die Regulierung von Bauprodukten zum Einbau in Bauwerke durch die EU, DIBt-Newsletter, Spezialausgabe, 30.08.2018, Ziffer 5.2; Eisenberg, NZBau 2013, S. 675,ff678 f.; van der Hout/Schulz/Wagner, Rechtsgutachten zur Auslegung der Bauproduktenverordnunge- Fragen der Umsetzung des Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 16. Oktober 2014, Rn. 15 ff. Dafür spricht insbesondere die gemäß Art. 19 Abs. 1 BauPVO ergänzende Funktion der Europäischen Technischen Bewertung (vgl. dazu auch: Winkelmüller/van Schewick/Müller, Praxishandbuch Bauproduktrecht, 2015, Rn. 110,ff218 und 646).

Verwendung in dem betreffenden Mitgliedstaat entsprechen". Mit anderen Worten muss der jeweilige Mitgliedstaat in Bezug auf die Bauwerksanforderungen eine Leistungserklärung nach der BauPVO als Nachweis anerkennen. Aus der Bestimmung folgt aber auch, dass grundsätzlich (unter Berücksichtigung des sonstigen EU-Rechts, insbesondere der Warenverkehrsfreiheit) eine Beschränkung durch den Mitgliedstaat zulässig sein kann, wenn die erklärten Leistungen nicht den Anforderungen in diesem Mitgliedstaat entsprechen. Dies kommt beispielsweise dann in Betracht, wenn Angaben zu VOC-Emissionen nicht gemacht werden, obwohl in dem Mitgliedstaat Anforderung zu VOC-Emissionen bestehen. Denn eine Leistungserklärung ist nach der BauPVO gerade ausgeschlossen, wenn nach einer harmonisierten Norm (mangels entsprechender Verfahren und Kriterien) Angaben zu einem Wesentlichen Merkmal nicht möglich sind. Hersteller könnten allenfalls eine ETA gemäß Art. 19 BauPVO mit der Begründung beantragen, dass die harmonisierte Norm für mindestens ein Wesentliches Merkmal dieses Produkts kein Bewertungsverfahren vorsieht.

Es bleibt abzuwarten, ob dieses bisher nicht rechtskräftige Urteil des EuG (erste Instanz) in der Rechtsmittelinstanz von dem EuGH aufgehoben wird.[12] Im Rahmen dieser Stellungnahme gehen wir – entgegen der Auffassung der Kommission und des EuG – davon aus, dass durch eine harmonisierte technische Spezifikation **nicht zwingend alle Wesentlichen Merkmale harmonisiert** sind. Soweit die Verfahren und Kriterien für die Bewertung der Leistungen eines Bauprodukts in Bezug auf seine Wesentliche Merkmale nicht harmonisiert sind, können sie durch die Mitgliedstaaten geregelt werden.

1.1.2.2 Art. 6 Abs. 5 BauPVO

Eine Leistungserklärung muss – in gewissem Umfang – mit Angaben zu Stoffen verbunden werden, sofern sie von der **REACH-Verordnung**[13] erfasst sind.[14] Denn gemäß Art. 6 Abs. 5 BauPVO werden die in Art. 31 bzw. 33 REACH-Verordnung genannten Informationen zusammen mit der Leistungserklärung zur Verfügung gestellt. Nach Art. 31 REACH-Verordnung müssen Angaben für Bauprodukte gemacht werden, die **Stoffe oder Gemische** im Sinne der REACH-Verordnung sind, wenn die (enthaltenen) Stoffe – vereinfacht gesagt[15] –wahrscheinlich schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit oder Umwelt haben.

Bei **Erzeugnissen** besteht dagegen gemäß Art. 33 Abs. 1 REACH-Verordnung nur dann eine Auskunftspflicht, wenn die Konzentration von besonders besorgniserregenden Stoffen 0,1 Massenprozent übersteigt. In diesem Fall muss der Lieferant des Erzeugnisses die ihm vorliegenden, für eine sichere Verwendung des Erzeugnisses ausreichenden Informationen – und mindestens den Namen des betreffenden Stoffes – angeben.

Bauprodukte können Stoffe, Gemische oder Erzeugnisse im Sinne der REACH-Verordnung sein, sodass die Auskunftspflichten nach Art. 31 und 33 REACH-Verordnung bestehen können. Diese Auskünfte beziehen sich nur auf die Stoffe selbst und nicht darauf, in welchem Umfang die Stoffe bereits bei niedrigeren Temperaturen (Raumtemperatur) als Gas auftreten. Die Hersteller müssen daher aufgrund der Mitteilungspflicht gemäß Art. 6 Abs. 5 BauPVO **keine Angaben zu**

[12] Deutschland hat am 20.06.2019 ein Rechtsmittel eingelegt (Rs. C-475/19 P – Deutschland/ Kommission).

[13] Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission („REACH-Verordnung"), ABl. 2006 L 396/1.

[14] Vgl. dazu auch: Kommission, 07.08.2014, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat gemäß Artikel 67 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 305/2011, COM(2014) 511 final, S. 4 f. und 9 ff.

[15] Zu den einzelnen Voraussetzungen: Art. 31 Abs. 1 bis 4 REACH-Verordnung.

den VOC-Emissionen machen. Im Rahmen dieser Stellungnahme gehen wir daher auf die Angaben gemäß Art. 6 Abs. 5 BauPVO nicht weiter ein.

1.1.3 Festlegung von Leistungsklassen

1.1.3.1 Zweck und Gegenstand von Leistungsklassen

Nach der BauPVO können entweder durch die Kommission (dazu unter 1.1.3.2) oder die europäischen Normungsgremien[16] (dazu unter 1.1.3.3). Leistungsklassen festgelegt werden. Leistungsklassen sollen es erleichtern, unterschiedliche Niveaus der Grundanforderungen für bestimmte Bauwerke zu berücksichtigen.[17] Auch der Vorschlag der Kommission für VOC-Leistungsklassen ist damit begründet, dass dies die Leistungserklärungen und den Informationsfluss erleichtern soll.[18]

Gemäß Art. 2 Nr. 7 BauPVO ist eine Leistungsklasse „*eine Bandbreite von Leistungsstufen eines Bauprodukts, die durch einen Mindest- und Höchstwert abgegrenzt wird*". Dabei ist eine Leistungsstufe „*das Ergebnis der Bewertung der Leistung eines Bauprodukts in Bezug auf seine Wesentlichen Merkmale, ausgedrückt als Zahlenwert*".[19] Die Festlegung von Leistungsklassen betrifft also nur **Bandbreiten für die Ergebnisse der Bewertung** von Leistungen. Dagegen können bei der Festlegung von Leistungsklassen nicht die Verfahren und Kriterien festgelegt werden, die zu diesen Ergebnissen führen.[20]

Ein delegierter Rechtsakt setzt voraus, dass der Gesetzgeber der Kommission die **Kompetenz ausdrücklich übertragen** hat.[21] Aus Art. 60 BauPVO ergibt sich jedoch keine Kompetenz der Kommission, die Verfahren und Kriterien für die Bewertung der Leistungen eines Bauprodukts in einem delegierten Rechtsakt festzulegen. Vielmehr können nach der BauPVO die Verfahren und Kriterien in harmonisierten technischen Spezifikationen bestimmt werden.

Die Festlegung von Leistungsklassen lässt sich allerdings nicht von den anzuwendenden Verfahren und Kriterien trennen, da die Bandbreiten nur dann sinnvoll definiert werden können, wenn klar ist, anhand welcher Kriterien die Leistungen beschrieben und wie die Leistungen bewertet werden. Durch eine informative Angabe des – bei der Definition der Bandbreiten von Leistungsklassen – zugrunde gelegten Prüfverfahrens kann dies klargestellt werden.. Auch die Kommission geht in ihrem „Explanatory Memorandum" zum Vorschlag für ein VOC-Klassifizierungssystem davon aus, dass die Verfahren aus EN 16516 in die jeweiligen Produktnormen überführt werden sollen.[22] Sie legt damit nicht die anzuwendenden Verfahren

[16] Die europäischen Normungsgremien sind CEN, Cenelec und ETSI, vgl. Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2012 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, ABl. 2012 L 316/12.

[17] Erwägungsgrund 13 BauPVO.

[18] Working Document on a potential class system of VOCs, AG 008-003.3, Explanatory Memorandum: "*The reasons behind the development of a classification of performance of construction products in relation to their emissions of volatile organic compounds (VOCs) into indoor air are connected to the complexity of the matter in question and to the number of substances concerned. In order to reduce this complexity and to streamline the envisaged system of declaring such performance in the context of Regulation (EU) No 305/2011, the establishment of the classification at hand has been deemed useful for simplifying the information flow foreseen. Moreover, such a classification would also facilitate the forthcoming regulatory actions by Member State authorities, as well as alleviate the administrative burden for manufacturers and users of construction products alike, thus enhancing the efficiency of the internal market in this field.*"

[19] Art. 2 Nr. 6 BauPVO.

[20] Zum Verhältnis von Leistungsklassen zu den in harmonisierten Normen festgelegten Verfahren und Kriterien auch unter 1.1.3.5.1.

[21] Gemäß Art. 290 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 1 AEUV muss der Basisrechtsakt (hier: die BauPVO) die Ziele, den Inhalt, den Geltungsbereich und die Dauer der Befugnisübertragung ausdrücklich festlegen.

[22] Working Document on a potential class system of VOCs, AG 008-003.3, Explanatory Memorandum: "*Standardisation work is currently underway in European Committee for Standardisation (CEN) with a view to developing a harmonised assessment method for*

und Kriterien fest, sondern verweist lediglich auf die Grundlage für ihr Leistungsklassensystem. Die Kommission setzt also eine Korrelation des Leistungsklassensystems mit den relevanten Verfahren und Kriterien voraus, die im Falle der EN 16516 durch entsprechende, harmonisierte Produktnormen etabliert werden müssen.

Zudem müssen sich Leistungsklassen auf die Leistungen eines Bauprodukts in Bezug auf seine Wesentlichen Merkmale beziehen.[23] Ein Klassifizierungssystem kann also nicht losgelöst von den Wesentlichen Merkmalen und damit den Grundanforderungen an Bauwerke festgelegt werden.

1.1.3.2 Festlegung per delegiertem Rechtsakt

Die Kommission kann gemäß Art. 27 Abs. 1 i.V.m. Art. 60 lit. f BauPVO Leistungsklassen durch einen delegierten Rechtsakt festlegen. Da der Kommission diese Befugnis vom Gesetzgeber (Europäisches Parlament und Rat) übertragen („delegiert“) wurde, kann er über diese Befugnis auch disponieren.[24] Zudem überwacht der Gesetzgeber die Tätigkeit der Kommission.[25] Insbesondere können das Europäische Parlament oder der Rat gemäß Art. 63 Abs. 1 BauPVO binnen drei Monaten (nach der Übermittlung) **Einwände gegen delegierte Rechtsakte** erheben. Macht eine der Institutionen von diesem Recht Gebrauch, tritt der delegierte Rechtsakt nicht in Kraft.[26]

Sofern die Kommission Leistungsklassen festgelegt hat, müssen die europäischen Normungsgremien und die EOTA diese gemäß Art. 27 Abs. 2 UAbs. 1 BauPVO in den harmonisierten Normen bzw. Europäischen Bewertungsdokumenten verwenden.

1.1.3.3 Festlegung im Rahmen von harmonisierten Normen

Die europäischen Normungsgremien können ein Klassifizierungssystem gemäß Art. 27 Abs. 2 UAbs. 2 BauPVO nur festlegen, wenn dies nicht bereits durch delegierten Rechtsakt der Kommission geschehen ist. Dies setzt zudem voraus, dass das Normungsgremium über ein entsprechendes Mandat verfügt.

1.1.3.4 Anpassungspflicht der Mitgliedstaaten

Die Festlegung von Leistungsklassen durch einen delegierten Rechtsakt beschränkt die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, die Anforderungen für die Verwendung von Bauprodukten festzulegen. Zwar bleiben die Mitgliedstaaten auch dann für die Festlegung der Anforderungen an die Verwendung von Bauprodukten zuständig. Gemäß Art. 27 Abs. 6 BauPVO dürfen sie aber Leistungsstufen oder -klassen, die Bauprodukte in Bezug auf ihre Wesentlichen Merkmale erfüllen müssen, **nur in Übereinstimmung mit dem Klassifizierungssystem** festlegen, das die Kommission durch delegierten Rechtsakt erlassen hat:

emissions of VOCs into indoor air. This work has already resulted in documentation (TS 16516) containing the basic elements of such a method, covering a set of VOCs and SVOCs (semi-volatile organic compounds). The harmonised product standards under Regulation (EU) No 305/2011 are to be adjusted in accordance with the principles expressed in this harmonised structure. In cases where the harmonised product standards were to contain specific assessment methods for these purposes, the applicability of the classification at hand would necessitate that the results achieved through applying these specific methods would be comparable with the said harmonised assessment system."

[23] Art. 2 Nr. 5 und 6 sowie Art. 27 Abs. 1 BauPVO.

[24] Das Europäische Parlament oder der Rat können die Befugnis gemäß Art. 61 Abs. 1 und 3 sowie Art. 62 BauPVO jederzeit widerrufen.

[25] Art. 61 Abs. 2 sowie Art. 63 BauPVO.

[26] Art. 63 Abs. 3 BauPVO.

„Hat die Kommission Klassifizierungssysteme nach Absatz 1 festgelegt, so können die Mitgliedstaaten die Leistungsstufen oder -klassen, die Bauprodukte in Bezug auf ihre Wesentlichen Merkmale erfüllen müssen, nur in Übereinstimmung mit diesen Klassifizierungssystemen festlegen.“

Die in Art. 27 Abs. 6 BauPVO enthaltene Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das Klassifizierungssystem zu berücksichtigen, besteht allerdings nur in dem Fall, dass es durch delegierten Rechtsakt festgelegt wird. Denn Art. 27 Abs. 6 BauPVO bezieht sich ausdrücklich auf die Festlegung des Klassifizierungssystems durch die Kommission gemäß Art. 27 Abs. 1 BauPVO. Wird das Klassifizierungssystem gemäß Art. 27 Abs. 2 UAbs. 2 BauPVO von einem europäischen Normierungsgremium festgelegt, ergibt sich eine solche Pflicht der Mitgliedstaaten folglich nicht aus Art. 27 Abs. 6 BauPVO. Allerdings gilt insoweit die allgemeine Pflicht der Mitgliedstaaten gemäß Art. 8 Abs. 6 BauPVO, die Verfahren sowie andere Regeln in Bezug auf die Wesentlichen Merkmale von Bauprodukten an die harmonisierten Normen anzupassen.[27]

1.1.3.5 Anforderung an die Festlegung von Leistungsklassen

1.1.3.5.1 Berücksichtigung von Verfahren und Kriterien gemäß harmonisierter Normen

Gemäß Art. 27 Abs. 1 i.V.m. Art. 60 lit. f BauPVO hat die Kommission die Kompetenz, Leistungsklassen in Bezug auf die Wesentlichen Merkmale von Bauprodukten festzulegen. Die Kommission hat u.E. dagegen nach der BauPVO nicht die Kompetenz, in einem delegierten Rechtsakt auch die Verfahren und Kriterien für die Bewertung der Leistung von Bauprodukten festzulegen. Die Verfahren und Kriterien können nur durch die europäischen Normungsgremien in harmonisierten Normen verbindlich festgelegt werden.[28] Die Kommission würde ihre Kompetenz nach der BauPVO überschreiten, wenn sie diese selbst festlegt.

Leistungsklassen können allerdings **nicht unabhängig von den Verfahren und Kriterien** zur Bewertung der Leistungen festgelegt werden. Denn zum einen können ohne Harmonisierung keine Leistungserklärungen gemacht werden (bzw. nur wenn eine ETA ausgestellt wurde).[29] In diesem Fall hätten die Leistungsklassen folglich keine praktische Relevanz für Leistungserklärungen und CE-Kennzeichnungen und würden insofern leerlaufen. Zum anderen wäre die Aussagekraft der Leistungsklassen sehr beschränkt, wenn die Verfahren und Kriterien zu Bewertung der Leistungen nicht harmonisiert und die Ergebnisse der Leistungsbewertung daher nicht vergleichbar wären. Die Kommission hat in drei bisher vorliegenden delegierten Rechtsakten zur Festlegung von Leistungsklassen (explizit oder implizit) auf die Verfahren und Kriterien zur Bewertung von Leistungen in Normen verwiesen.[30] Sie könnte dagegen grundsätzlich nicht selbst in delegierten Rechtsakten Verfahren und Kriterien festlegen, die bei der Leistungsbewertung herangezogen werden müssten. Problematisch ist insofern, wenn die Kommission auf nicht harmonisierte Normen Bezug nimmt oder diesbezüglich indirekt eine Vorfestlegung trifft, da sie insofern der Harmonisierung der Verfahren und Kriterien durch die europäischen Normungsgremien vorgreift. Es ist nicht ersichtlich, auf welcher Grundlage die Kommission festlegen könnte, welche Prüfverfahren zu verwenden sind. Eine Bezugnahme in

[27] Vgl. dazu: Abend, Die Regulierung von Bauprodukten zum Einbau in Bauwerke durch die EU, DIBt-Newsletter, Spezialausgabe, 30.08.2018, Ziffer 4.4.1.

[28] Art. 17 Abs. 3 BauPVO.

[29] Art. 4 Abs. 1 BauPVO.

[30] Vgl. nur: Delegierte Verordnung (EU) 2017/1475 der Kommission vom 26. Januar 2017 über die Klassifizierung der Frostwiderstandsleistung von Dachziegeln gemäß der Norm EN 1304 und der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. 2017 L 211/1; Delegierte Verordnung (EU) 2017/959 der Kommission vom 24.02.2017 über die Klassifizierung der Leistung hinsichtlich der horizontalen Setzung und der Kurzzeit-Wasseraufnahme von an der Verwendungsstelle hergestellten und in den Anwendungsbereich der Norm EN 15101-1 fallenden Wärmedämmstoffprodukten aus Zellulosefüllstoff (LFCI) gemäß der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. 2017 L 145/1; Delegierte Verordnung (EU) 2016/364 der Kommission vom 1. Juli 2015 über die Klassifizierung des Brandverhaltens von Bauprodukten im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. 2016 L 68/4.

einem Klassifizierungssystem auf EN 16516 kann *vor* Veröffentlichung der jeweiligen harmonisierten Produktnormen mit Angaben zu VOC im Amtsblatt nur zur Definition der Parameter und ihre Bandbreiten informativ erfolgen. Dagegen kann *nach* der Veröffentlichung einer Produktnorm, die EN 16516 heranzieht, eine Leistungserklärung erstellt werden, wobei die durch die Norm harmonisierten Verfahren und Kriterien und die einschlägigen Klassen zu verwenden sind.[31]

1.1.3.5.2 Regelungsbedarf der Mitgliedstaaten

Da die Mitgliedstaaten – wie eben (unter 1.1.3.4) dargelegt – ihre Anforderungen für die Verwendung von Bauprodukten in Übereinstimmung mit dem Klassifizierungssystem festlegen müssen, muss die Klassifizierung auch den Regelungsbedarf der Mitgliedstaaten respektieren. Denn wenn die Klassifizierungssysteme nicht erlauben, die Leistungen eines Bauprodukts in Bezug auf die Wesentlichen Merkmale anzugeben, widersprechen sie Art. 6 Abs. 1 BauPVO und dem gesetzlich vorgesehenen Zweck, durch vereinheitlichte Angaben zur Leistung eines Bauprodukts, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten. Beispielsweise würde ein Klassifizierungssystem, das lediglich zwei Klassen enthält (eine Klasse oberhalb und eine unterhalb eines bestimmten Werts), die Mitgliedstaaten verpflichten, ihre Anforderungen an die Verwendung von Bauprodukten entsprechend anzupassen.[32] Damit würden zum einen differenziertere Anforderungen ausgeschlossen. Ehrgeizigere und innovationsfördernde Anforderung einzelner Mitgliedstaaten wären bei einem binären Leistungsklassensystem nicht möglich. Ein Wettbewerb um geringere Emissionen wäre in diesem Fall nur denkbar, wenn die Hersteller freiwillig (außerhalb der Leistungserklärungen) differenziertere Angaben zu den VOC-Emissionen machen, die einen Vergleich ermöglichen und die von den Nutzern (Verbraucher) berücksichtigt werden. Zum anderen könnten bei einem solchen binären Leistungsklassensystem (ober-/unterhalb) weder unterschiedliche Niveaus an Grundanforderungen noch andere klimatische, geologische, geografische oder sonstige Unterschiede berücksichtigt werden.[33]

Eine entsprechende Pflicht, den Regelungsbedarf zu beachten, findet sich auch explizit in **Art. 27 Abs. 7 BauPVO**:

„Die europäischen Normungsgremien und die Organisation Technischer Bewertungsstellen achten den Regelungsbedarf der Mitgliedstaaten, wenn sie Schwellenwerte oder Leistungsklassen festlegen."

Diese Pflicht bezieht sich nur auf den „*Regelungsbedarf*" (engl. „*regulatory needs*"). Dagegen müssen die europäischen Normungsgremien und die EOTA nicht die „Regelungen" der Mitgliedstaaten beachten. Diese Formulierung dürfte darauf beruhen, dass es vielfach rein

[31] Gemäß Art. 17 Abs. 5 UAbs. 5 Satz 1 BauPVO kann eine harmonisierte Norm erst ab dem Tag des (im Amtsblatt veröffentlichten) Beginns der Koexistenzperiode verwendet werden, um eine Leistungserklärung für ein von der Norm erfasstes Bauprodukt zu erstellen. Dennoch sollte bereits jetzt – d.h. vor Veröffentlichung im Amtsblatte- die EN 16516 nicht dadurch umgangen werden, dass in einzelnen Produktnormen andere Verfahren verwendet werden. Denn die einzelnen Technischen Komitees sollten grundsätzlich bestehende Normen von CEN berücksichtigen. Davon geht auch die Europäische Kommission aus, vgl. Working Document on a potential class system of VOCs, AG 008-003.3, Explanatory Memorandum: "*Standardisation work is currently underway in European Committee for Standardisation (CEN) with a view to developing a harmonised assessment method for emissions of VOCs into indoor air. This work has already resulted in documentation (TS 16516) containing the basic elements of such a method, covering a set of VOCs and SVOCs (semi-volatile organic compounds). The harmonised product standards under Regulation (EU) No 305/2011 are to be adjusted in accordance with the principles expressed in this harmonised structure. In cases where the harmonised product standards were to contain specific assessment methods for these purposes, the applicability of the classification at hand would necessitate that the results achieved through applying these specific methods would be comparable with the said harmonised assessment system.*"

[32] Bei der Reform der Brandverhaltensklassen hielt die Kommission es beispielsweise für erforderlich, die Klassifizierungskriterien zu ändern, um Leistungserklärungen der Hersteller zu ermöglichen, vgl. Erwägungsgründe 5 f. Delegierte Verordnung (EU) 2016/364 der Kommission vom 01.07.2015 über die Klassifizierung des Brandverhaltens von Bauprodukten im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. 2016 L 68/4.

[33] Vgl. dazu Erwägungsgrund 13 BauPVO.

tatsächlich nicht möglich ist, Leistungsklassen so festzulegen, dass sie den Regelungen in allen Mitgliedstaaten gerecht werden. Die Differenzierung des Klassifizierungssystems muss daher nicht zwingend ermöglichen, dass alle Mitgliedstaaten ihre bisherigen Anforderungssysteme beibehalten können. Sie dürfen allerdings nicht die hinter den Anforderungssystemen stehenden Regelungsbedürfnisse ignorieren.

Bemerkenswert ist schließlich, dass Art. 27 Abs. 7 BauPVO nur an die europäischen Normungsgremien und die EOTA adressiert ist. Eine entsprechende Pflicht der Kommission ist zumindest nicht ausdrücklich festgelegt. Die Kommission weist jedoch in dem **Entwurf für ein VOC-Klassifizierungssystem** darauf hin, dass sie bei der Entwicklung des Systems den Regelungsbedarf der Mitgliedstaaten geachtet habe:

"During the elaborations leading to the proposed classification, inspiration has been drawn from the existing systems of classifying and regulating performance of construction products in relation to their emissions of dangerous substances into indoor air, which are in use in Member States. The regulatory needs for Member States have thus been taken into consideration when preparing for this classification."[34]

Allerdings macht die Kommission keine genaueren Angaben dazu, in welcher Weise die bestehenden Systeme berücksichtigt worden sind. Tatsächlich dürfte sie dabei auch eine gewisse **Gestaltungsfreiheit** haben. Zwar muss die Kommission nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Mitgliedstaaten achten. Sie muss daher die Interessen der Mitgliedstaaten berücksichtigen und sich um einen „konstruktiven Dialog" bemühen.[35] Dies geht allerdings grundsätzlich nicht so weit, dass bei der binnenmarktbezogenen Harmonisierung die Pflicht bestünde, die bestehenden mitgliedstaatlichen Regelungen so weit wie möglich zu erhalten. Nach der Rechtsprechung des EuGH hat der Unionsgesetzgeber einen Ermessensspielraum hinsichtlich der zur Erreichung des angestrebten Ergebnisses am besten geeigneten Angleichungstechnik.[36] Dies soll insbesondere in den Bereichen gelten, die durch komplexe technische Besonderheiten gekennzeichnet sind.

Im Ergebnis ist der Kommission daher ein Einschätzungsspielraum zuzubilligen. Grenzen ergeben sich dabei allerdings aus dem Schutz der Gesundheit und dem EU-rechtlich anerkannten Vorsorgeprinzip sowie dem Regelungsbedarf der Mitgliedstaaten. Die Kommission wird u.E. gegen eine stärkere Differenzierung nicht einwenden können, diese widerspreche dem Ziel der Harmonisierung. Denn die Festlegung von Leistungsklassen soll nicht ein bestimmtes Leistungs- oder Schutzniveau harmonisieren. Sie soll vielmehr die Erstellung und Verwendung von Leistungserklärungen für den Fall erleichtern, dass unterschiedliche Anforderungen in den einzelnen Mitgliedstaaten bzw. für unterschiedliche Nutzungszwecke bestehen.

1.1.3.5.3 Stand der Technik

Das Klassifizierungssystem muss zudem dem Stand der Technik entsprechen. Gemäß Art. 60 lit. f BauPVO muss die Festlegung und Anpassungen von Leistungsklassen durch die Kommission „*entsprechend dem technischen Fortschritt*" erfolgen. Durch die Bezugnahme auf den technischen Fortschritt soll wohl in erster Linie klargestellt werden, dass das Klassifizierungssystem angepasst werden kann, um dem technischen Fortschritt Rechnung zu tragen. U.E. muss die Pflicht, den Stand der Technik zu berücksichtigen, bereits bei der erstmaligen Klassifizierung gelten. Denn die Anpassungskompetenz hat soweit ersichtlich den Zweck, ein System, das durch

[34] Working Document on a potential class system of VOCs, AG 008-003.3, Explanatory Memorandum.

[35] EuG, Urteil vom 13.09.2013, T-380/08, ECLI:EU:T:2013:480, Rn. 106e- Niederlande / Kommission.

[36] EuGH, Urteil vom 22.01.2014, Rs. C.270/12, ECLI:EU:C:2014:18, Rn. 102 f. – Vereinigtes Königreich / Parlament und Rat; Urteil vom 06.12.2005, Rs. C-66/04, ECLI:EU:C:2005:743, Rn. 45 – Vereinigtes Königreich / Parlament und Rat.

den technischen Fortschritt veraltet ist, auf aktuellen Stand zu bringen. Mit einer solchen Aktualisierungsbefugnis wäre es u.E. nicht vereinbar, dass die Kommission ein Klassifizierungssystem festlegt, das bereits zum Zeitpunkt der Annahme nicht dem Stand der Technik entspricht. Dafür spricht auch, dass die Kommission allgemein gemäß Art. 114 Abs. 3 Satz 1 AEUV bei Harmonisierungsmaßnahmen verpflichtet ist, **neue wissenschaftliche Entwicklungen** zu **berücksichtigen**:

„Die Kommission geht in ihren Vorschlägen nach [Art. 114 Abs. 1 AEUV] in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau aus und berücksichtigt dabei insbesondere alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen."

Diese Pflicht muss auch bei delegierten Rechtsakten gelten, welche die Kommission auf Grundlage der BauPVO erlassen hat. Denn die BauPVO ist – ausweislich ihrer Präambel – auf Art. 114 AEUV gestützt. Delegierte Rechtsakte, die auf Grundlage der BauPVO erlassen werden, können sich nicht von den Vorgaben lösen, die für den Basisrechtsakt (hier: BauPVO) gelten. Es liegt in der Natur eines delegierten Rechtsakts, dass er die für den Basisrechtsakt geltenden Voraussetzungen einhalten muss.[37]

Art. 60 lit. f BauPVO bezieht sich nur auf die Festlegung von Leistungsklassen **per delegiertem Rechtsakt** durch die Kommission. Für die Festlegung von Leistungsklassen **in harmonisierten Normen** besteht eine entsprechende Regelung nicht. Allerdings wird durch die Pflicht zur Beachtung des Regelungsbedarfs der Mitgliedstaaten (Art. 27 Abs. 7 BauPVO; dazu unter 1.1.3.5.2) bestimmt, dass das Klassifizierungssystem dem Stand der Technik Rechnung tragen sollte, da die Mitgliedstaaten diesen wiederum bei ihren Anforderungen an die Verwendung von Bauprodukten beachten müssen.[38]

1.1.4 Sperrwirkung von Harmonisierung für nicht adressierte Stoffe

1.1.4.1 Reichweite der Harmonisierung durch harmonisierte Normen

Wie oben (Ziffer 1.1.2.1) dargelegt, können die Mitgliedstaaten die Verfahren und Kriterien für die Bewertung der Leistungen eines Bauprodukts in Bezug auf seine Wesentliche Merkmale regeln, wenn sie nicht harmonisiert sind. Ob die Mitgliedstaaten die Verfahren und Kriterien hinsichtlich VOC-Emissionen festlegen dürfen, richtet sich daher – im Kontext der BauPVO – nach der Reichweite der bereits geltenden Harmonisierungsmaßnahmen.

Bestimmungen zu der Bewertung von **VOC-Emissionen bezogen auf eine bestimmte Verbindung**, die nicht von einer harmonisierten Norm erfasst ist, sind daher möglich, wenn sie sich auf ein **(eigenständiges) Wesentliches Merkmal** beziehen. Als Wesentliches Merkmal im Sinne der BauPVO gilt jedes Merkmal eines Bauprodukts, das sich auf die Grundanforderungen an Bauwerke bezieht.[39] Da – nach unserem Verständnis – die VOC-Emissionen verschiedener Verbindungen jeweils (also auch unabhängig voneinander) Gesundheitsrelevanz haben, kann die Emission jeder Verbindung als jeweils eigenständiges Wesentliches Merkmal bewertet werden.[40] Der Kommissionsentwurf eines Leistungsklassenkonzepts bündelt zwar (in den A- und C-Klassen) die Angaben zu mehreren Verbindungen.[41] Dies weist allerdings u.E. nicht darauf hin, dass die erfassten VOC-Gruppen (A- oder C-Klassen) jeweils insgesamt ein Wesentliches

[37] Vgl. EuGH, Urteil vom 23.10.2007, Rs. C-403/05, ECLI:EU:C:2007:624, Rn. 51, 55 – Parlament / Kommission.

[38] Zur Rechtslage in Deutschland unter 1.2.2.

[39] Art. 2 Nr. 4 BauPVO.

[40] Dem steht nicht entgegen, dass der Summenwirkung eigenständige Bedeutung zukommt (dazu unter 2.4.4).

[41] Working Document on a potential class system of VOCs, AG 008-003.3, Annex 1.

Merkmal darstellen. Vielmehr dient dies der Vereinfachung der Angaben. Dafür spricht, dass auch Angaben zu einzelnen Verbindungen möglich sind.[42]

Die Emissionen einzelner Verbindungen können daher jeweils eigenständige Wesentliche Merkmale eines Bauprodukts darstellen. Es ist grundsätzlich für jede Verbindung einzeln zu prüfen, ob sie bereits harmonisiert ist und daher keine Regelung durch die Mitgliedstaaten zulässig ist.

1.1.4.2 Reichweite der Harmonisierung durch Klassifizierungskonzept

Im Falle der Festlegung von Leistungsklassen dürfen die Mitgliedstaaten die Anforderungen in Bezug auf die Wesentlichen Merkmale eines Bauprodukts nur in Übereinstimmung mit diesem Klassifizierungssystem festlegen.[43] Dem Wortlaut von Art. 27 BauPVO lässt sich nicht entnehmen, dass die Festlegung eines Klassifizierungssystems zwingend alle Wesentlichen Merkmale eines Bauprodukts erfassen muss. Eine Festlegung von Leistungsklassen für alle Wesentlichen Merkmale erscheint auch nicht praktikabel zu sein, wenn das Klassifizierungssystem – wie der Entwurf der Kommission zu VOC-Leistungsklassen – horizontal angelegt ist, d.h. für eine Vielzahl von unterschiedlichen Bauprodukten gelten soll. Denn horizontale Normen beziehen sich in der Regel auf ein bestimmtes Merkmal oder eine Gruppe von bestimmten Merkmalen, die für eine Vielzahl von Bauprodukten relevant sind. Es liegt in der Natur einer solchen horizontalen Norm, dass sie sich lediglich auf die Wesentlichen Merkmale beziehen, die für alle erfassten Bauprodukte relevant sind. Für diejenigen Wesentlichen Merkmale, die nicht unter ein Klassifizierungssystem fallen, bleibt es u.E. dabei, dass die Mitgliedstaaten die Anforderungen festlegen können.[44] Daher gilt grundsätzlich keine Sperrwirkung eines VOC-Klassifizierungssystems für die Verbindungen, die nicht von dem Klassifizierungssystem erfasst sind.

1.1.4.3 Reichweite der Harmonisierung durch die REACH-Verordnung

Aus der REACH-Verordnung ergibt sich ebenfalls **keine absolute Sperrwirkung** für die Regulierung von Stoffen durch die Mitgliedstaaten, nur weil die Stoffe der Verordnung unterfallen. Der EFTA-Gerichtshof – das Pendant zu den Unionsgerichten für die EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen– hat in einem Urteil klargestellt, dass die Mitgliedstaaten das Recht haben, (unter Beachtung der Warenverkehrsfreiheit) nationale Maßnahmen hinsichtlich eines Stoffes zu erlassen, wenn die Anforderungen an die Herstellung, das Inverkehrbringen oder die Verwendung eines **Stoff noch nicht** durch eine Beschränkung im Sinne von Art. 67 ff. i.V.m. Anhang XVII REACH-Verordnung **harmonisiert** sind.[45]

1.1.4.4 Zwischenergebnis zum Umfang der Sperrwirkung für nicht adressierte Stoffe

Daraus folgt, dass die Mitgliedstaaten sowohl die Anforderungen von Bauprodukten hinsichtlich VOC-Emissionen als auch die diesbezüglichen Verfahren und Kriterien festlegen können, wenn sie weder aufgrund der BauPVO (in einer harmonisierten Norm) noch gemäß der REACH-Verordnung (durch eine Beschränkung im Sinne von Art. 67 ff. i.V.m. Anhang XVII REACH-Verordnung) harmonisiert sind.

[42] Vgl. Working Document on a potential class system of VOCs, AG 008-003.3, Explanatory Memorandum, Annex 1: "*Where any individual value of Ci/LCIi > 1,0 (where the emission concentration of any given individual compound exceeds its EU-LCI value), the performance in relation to this characteristic is classified as A2. In this case, also the EU-LCI ratio of such an individual compound or compounds is to be declared.*"

[43] Dazu unter 1.1.3.4.

[44] Sie müssen dabei allerdings gemäß Art. 8 Abs. 6 BauPVO die Verfahren und Kriterien beachten, die sich – sofern anwendbar – aus harmonisierten Normen ergeben.

[45] EFTA-Gerichtshof, Urteil vom 14.07.2017, E-9/16, Rn. 79 ff. – ESA / Norwegen. Im Einzelfall ist zu prüfen, ob ein Verfahren nach Art. 69 Abs. 4 REACH-Verordnung eingeleitet werden muss.

1.2 Verwirklichung verfassungsrechtlicher Anforderungen im EU-rechtlichen Rahmen

Bei der Beurteilung der Frage, welches Schutzniveau bei der Erarbeitung eines Konzepts für VOC-Klassen zugrunde zu legen ist, sind auch die Vorgaben des deutschen Verfassungsrechts in den Blick zu nehmen.

1.2.1 Schutzpflichten des Staates

Aus dem deutschen Verfassungsrecht resultiert eine staatliche Verpflichtung, die Bevölkerung und die Umwelt vor übermäßigen Beeinträchtigungen zu schützen. Dieser **Schutzauftrag des Staates** lässt sich vorrangig aus den Grundrechten ableiten, denn diese stellen nicht nur Abwehrrechte des Einzelnen dar, sondern repräsentieren zugleich verfassungsrechtliche Wertentscheidungen[46] und begründen so Schutzpflichten des Staates für seine Bürger.[47]

Eine solche Schutzpflicht resultiert primär aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, welcher bestimmt, dass ein jeder das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit hat. Hieraus resultiert nach herrschender Auffassung eine Verpflichtung der staatlichen Organe, die Grundrechtsberechtigten auch **vor Gefährdungen zu schützen**, die nicht vom Staat ausgehen.[48]

Neben den Grundrechten verpflichtet auch die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG den Staat zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere.[49] Unter den natürlichen Lebensgrundlagen lassen sich dabei alle natürlichen Güter verstehen, die Grundlage des menschlichen, tierischen und pflanzlichen Lebens sind, also Luft, Wasser, Boden, Tiere, Pflanzen und Mikroorganismen sowie die zwischen einzelnen dieser Elemente bestehenden Wechselbeziehungen.[50]

Sowohl aus den Grundrechten als auch aus der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG erwächst damit eine Pflicht zum Tätigwerden für den Staat, um Mensch und Umwelt vor aus ihrer Umgebung drohenden Gefahren zu schützen.

1.2.2 Inhalt der staatlichen Schutzpflicht – Berücksichtigung des Standes von Technik und Wissenschaft

Der Staat kann seine Schutzpflicht sowohl durch den Erlass von Gesetzen wie auch untergesetzlichen Regelwerken ausfüllen. Die allgemeine Schutzpflicht verdichtet sich damit also zu einem Handlungsauftrag an den Gesetzgeber und die Exekutive.[51]

Bei der Ausfüllung dieses Handlungsauftrags genießt der Staat einen breiten Gestaltungsspielraum.[52] Es besteht mithin kein juristisches „Standard-Prozedere“ zur Umsetzung der staatlichen Schutzpflichten. Die Rechtsprechung hat allerdings – insbesondere im Kontext von Art. 20a GG – diesem Gestaltungsspielraum Leitplanken gezogen. So ist der

[46] Grundlegend BVerwG, Urteil vom 15.01.1958, 1 BvR 400/51, BVerwGE 7, 198 (205).

[47] Siehe statt vieler: BVerwG, Urteil vom 25.02.1975, 1-6 BvF1/74, BVerwGE 39, 1 (41 f.)

[48] Siehe etwa BVerfG, Urteil vom 25.02.1975, 1-6 BvF 1/74, BVerfGE 39, 1 (41 f.); BVerfG, Urteil vom 16.10.1977, 1 BvQ 5/7, BVerfGE 46, 160 (164 f.); Di Fabio, in: Maunz/Dürig, GG, Bd. 1, Art. 2 Abs. 2 Rn. 43, 81; zusammenfassend Voßkuhle, NVwZ 2013, 1 (6) m.w.N.

[49] BVerwG, Beschluss vom 10.01.1995, 7 B 12.94, UPR 1995, 309 (310); Sommermann, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 2012, Art. 20a Rn. 1em.w.N.

[50] Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 2018, Art. 20a Rn. 3.

[51] Di Fabio, in: von Maunz/Dürig, GG, Bd. 1, Stand November 2018, Art. 2 Abs. 2 Rn. 86; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 2018, Art. 20a Rn. 18 ff.

[52] BVerfG, Beschluss vom 13.03.2007, 1 BvF 1/05, BVerfGE 118, 79 (110); BVerfG, Beschluss vom 12.10.2010, 2 BvF 1/07, BVerfGE 127, 293 (328).

Gesetzgeber aufgrund des in der Vorschrift verankerten Nachhaltigkeitsprinzips bspw. gehalten, weitere Reduktionen des Ausstoßes von Treibhausgasen zu erreichen.[53] Dies kann insbesondere durch die Beobachtung des wissenschaftlichen Fortschritts und dessen Umsetzung in Rechtsakte erfolgen.

Der Gedanke der **fortlaufenden Anpassung an neuere Entwicklungen** wurde durch das Bundesverfassungsgericht auch im Zusammenhang mit dem Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit gem. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG formuliert. Das Gericht führt hierzu aus, dass es die verfassungsrechtliche Schutzpflicht zwar nicht gebietet, alle nur denkbaren Schutzmaßnahmen zu treffen. Auf der anderen Seite unterliegt der Staat aber einer „Nachbesserungspflicht". Das Gericht führt hierzu wörtlich aus:

„Es ist in erster Linie Aufgabe des Normgebers, den Erkenntnisfortschritt der Wissenschaft mit geeigneten Mitteln nach allen Seiten zu beobachten und zu bewerten, um gegebenenfalls weitergehende Schutzmaßnahmen treffen zu können."[54]

Eine Verletzung dieser Nachbesserungspflicht könne allerdings erst dann festgestellt werden, wenn evident sei, dass eine ursprünglich rechtmäßige Regelung zum Schutz der Gesundheit auf Grund neuer Erkenntnisse oder einer veränderten Situation mittlerweile untragbar geworden ist.[55]

Ebenfalls muss auch die Exekutive im Rahmen von Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG den Stand von Wissenschaft und Technik berücksichtigen. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu ausgeführt:

„Der Staat muss bei der Risikoermittlung zwar alle vertretbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse in Erwägung ziehen, er muss dabei jedoch nicht jeder Meinungsäußerung auch entsprechen […]. […] Die danach durch die Exekutive pflichtgemäß vorzunehmende Bewertung ist vorliegend erfolgt."[56]

Die dem Staat obliegende Schutzpflicht betrifft auch den Bereich des Baurechts. Diesbezüglich regelt das **Bauordnungsrecht als objektbezogenes Gefahrenabwehrrecht** und als Ausprägung des technischen Sicherheitsrechts, welche Sicherheitsanforderungen an bauliche Anlagen und Bauprodukte zu stellen sind.[57] In § 3 Abs. 2 MBO ist insoweit folgendes geregelt:

„Bauprodukte und Bauarten dürfen nur verwendet werden, wenn bei ihrer Verwendung die baulichen Anlagen bei ordnungsgemäßer Instandhaltung während einer dem Zweck entsprechenden angemessenen Zeitdauer die Anforderungen dieses Gesetzes oder aufgrund dieses Gesetzes erfüllen und gebrauchstauglich sind."

Konkreter hierzu regeln die einzelnen Landesbauordnungen das Verhältnis des auf Länderebene angesiedelten Bauordnungsrechts zum europäischen Bauproduktenrecht. Beispielhaft heißt es in § 3 Abs. 1 BauO NRW 2018:

„Anlagen sind so anzuordnen, zu errichten, zu ändern und instand zu halten, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere Leben, Gesundheit und die natürlichen Lebensgrundlagen, nicht gefährdet werden, dabei sind die Grundanforderungen an Bauwerke gemäß Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 zu berücksichtigen. Anlagen müssen bei ordnungsgemäßer Instandhaltung die allgemeinen Anforderungen des Satzes 1 ihrem Zweck entsprechend dauerhaft erfüllen und ohne Missstände benutzbar sein."

[53] BVerfG, Beschluss vom 13.03.2007, 1 BvF 1/05, BVerfGE 118, 79 (110); Voßkuhle, NVwZ 2013, 1 (4).

[54] BVerfG, Beschluss vom 04.05.2011, 1 BvR 1502/08, NVwZ 2011, 991 (994).

[55] Siehe nochmals BVerfG, Beschluss vom 04.05.2011, 1 BvR 1502/08, NVwZ 2011, 991 (994).

[56] BVerfG, Beschluss vom 18.02.2010, 2 BvR 2502/08, NVwZ 2010, 702 (705).

[57] Vgl. Gärditz, in: Schönenbroicher/Kamp, BauO NRW, 2012, § 1 Rn. 8 f. m.w.N.

Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber nimmt damit – ebenso wie andere Landesgesetzgeber – in Ausübung seines verfassungsrechtlichen Schutzauftrags Bezug auf die Grundanforderungen an Bauwerke gemäß Anhang I der BauPVO. Von der gesetzlichen Regelung sind damit auch die im vorliegenden Kontext relevanten **VOC-Emissionen** eines Bauwerks (vgl. Anhang I Ziff. 3 lit. b der BauPVO) erfasst. Bauherren und die sonstigen am Bau Beteiligten sind mithin unter anderem verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die auf Basis der BauPVO ergangenen rechtlichen Vorgaben zu VOC-Emissionen eingehalten werden. Sollte diesbezüglich ein Verstoß festgestellt werden, stünde es im pflichtgemäßen Ermessen der Bauaufsichtsbehörde, die im Einzelfall erforderlichen Maßnahmen (bspw. eine Baueinstellung oder eine Nutzungsuntersagung) zu verfügen.

Der Gesetzgeber stellt somit sicher, dass eine rechtliche Handhabe besteht, Eigentümer und Nutzer eines Gebäudes unter anderem vor schädlichen VOC-Emissionen zu schützen. Hierdurch erfüllt der Gesetzgeber seinen verfassungsrechtlichen Schutzauftrag (siehe Ziff. 1.2.1).

Die diesbezügliche Schutzpflicht des Staates hat sich hierdurch aber nicht zwingend erschöpft. Vielmehr steht es dem Staat aufgrund des ihm durch die verfassungsrechtlichen Schutzpflichten eingeräumten Gestaltungsspielraums frei, auch noch weitere bzw. weitergehende Schutzmaßnahmen auf gesetzlicher oder untergesetzlicher Ebene zu ergreifen, sofern er zu der Auffassung gelangen sollte, dass das bestehende Reglement unzureichend ist zum Schutz vor von ihm gesehenen Gefahren. In diesem Kontext ist auch die Pflicht des Staates zur Beobachtung des technischen Fortschritts und des Standes von Wissenschaft und Technik zu berücksichtigen.[58]

Vorliegend hat Deutschland den von der Kommission unterbreiteten Vorschlag für ein Klassifizierungssystem als unzureichend kritisiert. Die Entwicklung von Verfahren und Kriterien für die Bewertung von VOC-Emissionen, welche über diesen Vorschlag hinausgehen, stellt damit – bei rein verfassungsrechtlicher Betrachtung anhand der Vorgaben des Grundgesetzes – eine durch die staatliche Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gedeckte Ausprägung der staatlichen Schutzpflichten dar.

Neben den Vorgaben des nationalen Verfassungsrechts müssen auch die Vorgaben des EU-Rechts beachtet werden. Denn nach ständiger Rechtsprechung des EuGH geht das EU-Recht dem nationalen Recht vor.[59] Die Möglichkeit einer Derogation gemäß Art. 114 Abs. 4 und 5 AEUV kann im Rahmen der vorliegenden Stellungnahme dahinstehen. Denn sie würde nur dazu führen, dass das EU-Recht (hier: harmonisierte Norm) insoweit nicht anwendbar wäre. Im Falle der Derogation wären allerdings – mangels Harmonisierung – auch **keine Leistungserklärungen im Sinne der BauPVO** möglich. Gegenstand dieses Gutachtens sollen aber Leistungserklärungen sein, die im Einklang mit der BauPVO in Bezug auf VOC-Emission gemacht werden. Wir werden daher auch nicht prüfen, ob – angesichts des Zeitpunkts der Harmonisierung – vorliegend Art. 114 Abs. 4 oder Abs. 5 AEUV anwendbar wäre[60] und ob die Abweichung gerechtfertigt sein könnte.

[58] Vgl. BVerfG, Beschluss vom 04.05.2011, 1 BvR 1502/08, NVwZ 2011, 991 (994).

[59] Grundlegend dazu: EuGH, Urteil vom 15.07.1964, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66 – Costa / E.N.E.L.; BVerfG, Beschluss vom 22.10.1986, 2 BvR 197/83, BVerfGE 73, 339 ff.

[60] Vgl. zur Abgrenzung: EuGH, Urteil vom 21.01.2003, Rs. C-512/99, ECLI:EU:C:2003:40, Rn. 41e- Deutschland/ Kommission; Tietje, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 64. EL Mai 2018, Art. 114 AEUV, Rn. 166 ff.

2 Juristisches Konzept für VOC-Leistungserklärungen ohne Klassen

2.1 Entwicklung eines Konzepts

Leistungserklärungen zu VOC-Emissionen kommen nur in Betracht, wenn das jeweilige Bauprodukt von einer harmonisierten Norm erfasst ist oder einer Europäischen Technischen Bewertung entspricht, die für das Produkt ausgestellt wurde.[61] Da eine Europäische Technische Bewertung gemäß Art. 19 Abs. 1 BauPVO entsprechende Anträge der Hersteller voraussetzt, würde durch dieses Verfahren nicht sichergestellt, dass alle Hersteller Leistungserklärungen zu VOC-Emissionen nach einer harmonisierten technischen Sprache abgeben. Um generell Leistungserklärungen im Sinne der BauPVO zu VOC-Emissionen zu ermöglichen, müssten **entsprechende harmonisierte Normen** bestehen. Dazu müssten – soweit noch nicht geschehen – zunächst entsprechende Mandate erteilt werden (dazu unter 2.2). Die harmonisierten Normen müssten zudem die erforderlichen Wesentlichen Merkmale (dazu unter 2.3) sowie geeignete Verfahren und Kriterien für die Bewertung von Leistungen enthalten (dazu unter 2.4).

Solange keine harmonisierten Verfahren und Kriterien zu den VOC-Emissionen bestehen, haben die Mitgliedstaaten grundsätzlich das Recht, die Verfahren und Kriterien für die Bewertung von VOC-Emissionen festzulegen.[62] Dabei müssen sie freilich die sonstigen Vorgaben des EU-Rechts beachten, insbesondere die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der gegenseitigen Anerkennung.[63] Da nationale Verfahren und Kriterien zur Angabe von VOC-Emissionen keine Grundlage für eine Leistungserklärung im Sinne der BauPVO und eine CE-Kennzeichnung sind, werden wir dies nicht weiter vertiefen.

2.2 Mandate für harmonisierte Normen

Voraussetzung einer Regelung der Verfahren und Kriterien für die Bewertung der Leistungen von Bauprodukten in Bezug auf VOC-Emissionen ist es, dass die europäischen Normungsgremien ersucht werden, eine entsprechende harmonisierte Norm zu erstellen. Da unklar ist, ob eine harmonisierte Norm zwingend alle Wesentlichen Merkmale enthalten muss[64], sollten die relevanten **VOC-Emissionen in dem Mandat genannt** werden. Die Mandate (für Produktnormen) könnten sich an Ziffer 10.6 von EN 16516 orientieren und neben der Bewertung von einzelnen Verbindungen auch die Bewertung der Summenwirkung (als Summen- und R-Werte) erfassen. Dadurch wird der Umfang der harmonisierten Norm festgelegt, welche die europäischen Normungsgremien erstellen müssen. Das Mandat muss dabei weit genug gefasst sein, um alle relevanten Bauprodukte sowie ihre Wesentlichen Merkmale und Verwendungszwecke abzudecken. Denn der Anwendungsbereich einer harmonisierten Norm darf nicht weiter sein als der Anwendungsbereich des ihr zugrunde liegenden Mandats.[65]

Zudem besteht durch ein (hinsichtlich der Wesentlichen Merkmale) präzises Mandat ein **konkreter Maßstab für die Kontrolle** der harmonisierten Normen, ob sie mit den

[61] Art. 4 Abs. 1 BauPVO; siehe dazu auch unter 1.1.2.

[62] Dazu unter 1.1.2.1.

[63] van der Hout/Schulz/Wagner, Rechtsgutachten zur Auslegung der Bauproduktenverordnung – Fragen der Umsetzung des Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 16. Oktober 2014, Rn. 41 ff.

[64] Dazu unter 1.1.2.1.

[65] EuGH, Urteil vom 14.12.2017, Rs. C-630/16, ECLI:EU:C:2017:971, Rn. 36 – Anstar.

Anforderungen des dazugehörigen Mandats übereinstimmen. Die Kommission muss eine solche Kontrolle generell gemäß Art. 17 Abs. 5 BauPVO vor der Veröffentlichung der Norm im Amtsblatt durchführen. Zudem können die Kommission und die Mitgliedstaaten gemäß Art. 18 Abs. 1 Satz 1 BauPVO formale Einwände gegen harmonisierte Normen einlegen, wenn sie der Auffassung sind, dass eine harmonisierte Norm den Anforderungen des dazugehörigen Mandats nicht vollständig entspricht. Je klarer das Mandat hinsichtlich der Aufnahme von VOC-Emissionen ist, desto leichter lässt sich die Aufnahme entsprechender Verfahren und Kriterien in die harmonisierte Norm kontrollieren.

Das Verfahren in Art. 17 Abs. 1 BauPVO sieht nur einen **begrenzten Einfluss der Mitgliedstaaten** auf das Mandat vor. Zwar muss der Ständige Ausschuss für das Bauwesen (Art. 64 BauPVO) konsultiert werden. Da eine **Konsultation** jedoch keine direkten Mitbestimmungsrechte beinhaltet, ist der Einfluss des Ausschusses auf den Inhalt der Mandate beschränkt. Allerdings dürfte es möglich sein, bei der Kommission die Aufnahme der Wesentlichen Merkmale in die Mandate vorzuschlagen.

2.3 Festlegung von Wesentlichen Merkmalen

2.3.1 Festlegung von Wesentlichen Merkmalen in harmonisierten Normen

Harmonisierte Normen enthalten die Verfahren und Kriterien für die Bewertung der Leistung von Bauprodukten in Bezug auf ihre Wesentlichen Merkmale.[66] Die von einer harmonisierten Norm erfassten Wesentlichen Merkmale sind maßgeblich dafür, welche Leistungen die Hersteller erklären können. Denn Leistungen müssen gemäß den einschlägigen harmonisierten technischen Spezifikationen erklärt werden.[67]

Erfasst sein können diejenigen Merkmale des Bauprodukts, die sich auf die Grundanforderungen an Bauwerke beziehen.[68] Der **Entwurf der Kommission zu Leistungsklassen**[69] bezieht sich auf drei wesentliche Merkmale:

- EU-LCI-Quotient von einzelnen Stoffen
- Formaldehydemissionen
- Kanzerogene, mutagene oder reproduktionstoxische VOCs der Kategorien 1A und 1B

Neben den genannten Merkmalen könnten grundsätzlich weitere Wesentliche Merkmale Gegenstand einer harmonisierten Norm sein, zumal sich der Kommissionsentwurf nur auf ein Klassifizierungssystem bezieht (nicht auf die Verfahren und Kriterien zur Bewertung der Leistungen).[70] Im Hinblick auf VOC-Emissionen könnten diejenigen Merkmale von Bauprodukten Inhalt einer harmonisierten Norm sein, die dafür maßgeblich sind, dass **VOC-Emissionen** des Bauwerks **nicht die** Hygiene, **Gesundheit** und Sicherheit von Arbeitnehmern, Bewohnern oder Anwohnern **gefährden**.[71]

Von den Wesentlichen Merkmalen sind zudem die Verfahren und Kriterien für die Bewertung der Leistungen zu unterscheiden.[72] So ist es denkbar, dass für ein Wesentliches Merkmal

[66] Art. 17 Abs. 3 UAbs. 1 BauPVO.

[67] Art. 6 Abs. 1 BauPVO.

[68] Vgl. zur entsprechenden Definition der „Wesentlichen Merkmale“: Art. 2 Nr. 4 BauPVO.

[69] Working Document on a potential class system of VOCs, AG 008-003.3.

[70] Die Kommission hat keine Kompetenz, die Verfahren und Kriterien zur Bewertung der Leistungen eines Bauprodukts festzulegen (dazu unter 1.1.3.1 und 1.1.3.5.1).

[71] Zu den Grundanforderungen unter 1.1.1.

[72] Dazu unter 2.4.

mehrere Kriterien oder Verfahren relevant sind, um zu bestimmen, ob die VOC-Emissionen gesundheitsgefährdend oder unbedenklich sind. Insbesondere könnten – im Vergleich zum Kommissionsentwurf – weitere gesundheitsrelevante Stoffe aufgenommen werden.[73]

2.3.2 Bestimmung der Wesentlichen Merkmale in delegiertem Rechtsakt

Die Kommission kann gemäß Art. 3 Abs. 3 i.V.m. Art. 60 lit. a BauPVO Wesentliche Merkmale (und Schwellenwerte) für bestimmte Familien von Bauprodukten festlegen, zu denen der Hersteller gemäß den Art. 3 bis 6 BauPVO die Leistung des Produkts in Bezug auf den Verwendungszweck angeben muss, wenn das Produkt in Verkehr gebracht wird. Der Vorteil eines solchen Rechtsakts wäre es, dass die **Hersteller** gemäß Art. 6 Abs. 3 lit. d BauPVO die **Leistungen** zu den erfassten Wesentlichen Merkmalen **angeben müssen**.

Andernfalls genießen die Hersteller – im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 BauPVO – eine gewisse Freiheit, zu welchen Wesentlichen Merkmalen sie Leistungen erklären. Hersteller müssen zwar zwingend gemäß Art. 6 Abs. 3 lit. b BauPVO alle Wesentlichen Merkmale, die in der harmonisierten technischen Spezifikation für den erklärten Verwendungszweck festgelegt wurden, angeben. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sie zu allen angegebenen Wesentlichen Merkmalen auch die Leistungen erklären müssen. Zu welchen Wesentlichen Merkmalen Leistungen erklärt werden müssen, ergibt sich aus **Art. 6 Abs. 3 lit. c und lit. e BauPVO**. Der Hersteller hat gemäß Art. 6 Abs. 3 lit. c und f BauPVO grundsätzlich eine **gewisse Wahlfreiheit** in Bezug auf welches Wesentliche Merkmal des Bauprodukts er eine Leistung erklärt. Für die Wesentlichen Merkmale, für die keine Leistung erklärt wird, muss die Leistungserklärung den Hinweis „NPD“ (No Performance Determined/keine Leistung festgestellt) enthalten. U.E. besteht diese Wahlfreiheit nur dann nicht, wenn auf dem Markt, wo er das Produkt bereitstellen will, Bestimmungen zu dem Verwendungszweck zu berücksichtigen sind (Art. 6 Abs. 3 lit. e BauPVO).[74]

Herstellen müssen also insbesondere nicht nur deshalb in Bezug auf ein Wesentliches Merkmal die Leistungen eines Produkts erklären, weil es von einem Leistungsklassensystem erfasst ist. Aus Art. 6 Abs. 3 lit. c), d), e) und f) i.V.m. Art. 3 Abs. 3 und Art. 60 lit. a BauPVO ergibt sich vielmehr, dass der Hersteller die Leistung nur angeben muss, wenn auf dem Markt, wo er das Produkt bereitstellen will, Bestimmungen zu dem Verwendungszweck zu berücksichtigen sind oder die Angabe in einem delegierten Rechtsakt vorgeschrieben ist.[75] Ansonsten ist es ausreichend, wenn er zu einem Wesentlichen Merkmal die Leistung (und bei den anderen „NPD“) angibt.

Durch einen delegierten Rechtsakt gemäß Art. 3 Abs. 3 i.V.m. Art. 60 lit. a BauPVO wird allerdings nicht der harmonisierte Bereich erweitert. Auch in diesem Fall sind

[73] Dazu unter 1.1.4.

[74] Es ist allerdings nicht vollständig geklärt, wie Art. 6 Abs. 3 lit. e BauPVO zu verstehen ist. Die Anmerkungen des Rates im Gesetzgebungsverfahren (Standpunkt (EU) Nr. 15/2010 des Rates in erster Lesung im Hinblick auf die Annahme einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates, ABl. 2010 C 282E/1) weisen darauf hin, dass Herstellers keine Wahlfreiheit hinsichtlich der zu erklärenden Wesentlichen Merkmale haben soll, wenn für einen spezifischen Verwendungszweck Bestimmungen des jeweiligen Mitgliedstaates bestehen:

„Außerdem werden die anzugebenden Wesentlichen Merkmale entweder durch einen Beschluss der Kommission gemäß Artikel 3 Absatz 3 oder durch nationale Bestimmungen in dem Mitgliedstaat, in dem der Hersteller das Produkt in Verkehr bringen möchte, festgelegt. Gilt für einen spezifischen Verwendungszweck keiner der beiden vorgenannten Fälle, so kann der Hersteller selbst entscheiden, welche Wesentlichen Merkmale (mindestens eines) er angeben möchte. Für die Wesentlichen Merkmale, für die es keine europäischen oder nationalen Bestimmungen gibt und die der Hersteller nicht angeben möchte, gibt er „NPD“ (no performance determined/keine Leistung festgelegt) an.“

[75] Etwas anderes gilt für Bauprodukte, für die eine Europäische Technische Bewertung ausgestellt wurde. Gemäß Art. 6 Abs. 3 lit. g BauPVO muss die Leistung für alle Wesentlichen Merkmale angegeben werden, die in der Europäischen Technischen Bewertung enthalten sind.

Leistungserklärungen nur möglich, wenn die Bauprodukte **von einer harmonisierten Norm erfasst** sind. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 3 BauPVO („*Für bestimmte Familien von Bauprodukten, die von einer harmonisierten Norm erfasst sind, bestimmt die Kommission […]*").

Schließlich kann die Kommission von dieser Kompetenz nur „*soweit angezeigt*" Gebrauch machen (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 BauPVO). Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 BauPVO definiert nicht, wann dies angezeigt sein könnte. Dies lässt sich allerdings u.E. Art. 60 BauPVO entnehmen. Danach kann die Kommission von ihrer Kompetenz, delegierte Rechtsakte zu erlassen, Gebrauch machen, wenn dies **zur Erreichung der Ziele der BauPVO**, insbesondere zur Beseitigung und Vermeidung von Beschränkungen für die Bereitstellung von Bauprodukten auf dem Markt, **erforderlich** ist. Ein delegierter Rechtsakt käme also in Betracht, wenn es zur Verhinderung von Marktzugangsbeschränkungen erforderlich ist, dass die Leistungen in Bezug auf die VOC-Emissionen zwingend erklärt werden. Ob die Erklärung dieser Leistungen für den Marktzugang zwingend erforderlich ist, ist primär eine tatsächliche Frage. Denn rechtlich dürfte ein Zugangshindernis nicht bestehen, sofern es grundsätzlich möglich ist, diese Leistungen zu erklären. Es ist möglich, eine Leistung zu erklären, wenn harmonisierte Normen zu den entsprechenden Wesentlichen Merkmalen geeignete Verfahren und Kriterien enthalten. Ein delegierter Rechtsakt dürfte daher nur erforderlich sein, wenn es aus anderen Gründen für die Bereitstellung von Bauprodukten erforderlich ist, dass zu den Wesentlichen Merkmalen zwingend Leistungen erklärt werden. Die Kommission hat von dieser Kompetenz nach unserer Kenntnis bisher noch nicht Gebrauch gemacht.

2.4 Festlegung von Verfahren und Kriterien in harmonisierter Norm

2.4.1 Relevanz für Sicherheit und Gesundheit

Harmonisierte Normen müssen gemäß Art. 17 Abs. 3 UAbs. 1 BauPVO die Verfahren und Kriterien für die Bewertung der **Leistung von Bauprodukten in Bezug auf ihre Wesentlichen Merkmale** enthalten. Da die Verfahren und Kriterien der Leistungsbewertung in Bezug auf die Wesentlichen Merkmalen dienen, muss ein entsprechender Bezug sichergestellt sein. Die Kriterien der MVV TB könnten beispielsweise nur übernommen werden, wenn sie jeweils für die Gesundheitsgefährdung, die von den Stoffen ausgeht und die sich in den Bauwerken realisieren könnte, relevant sind.

Da der **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** ein allgemeines Prinzip des EU-Rechts ist[76], gilt er bei der Festlegung von sicherheits- bzw. gesundheitsbezogenen Vorsorgemaßnahmen und u.E. auch bei der Festlegung der Verfahren und Kriterien im Sinne der BauPVO.[77] Die Kriterien und Verfahren dürfen nicht zu einer unangemessenen Belastung führen. Die Bestimmungen zu den Kriterien und Verfahren wären nicht erforderlich, wenn auf weniger aufwendige Art und Weise (wenigstens) gleichwertige Ergebnisse erzielt werden können. Daher können für ein Wesentliches Merkmal nur dann mehrere Kriterien oder Verfahren eingeführt werden, wenn sie – im Vergleich zu einer Situation mit weniger Verfahren oder Kriterien – eine bessere Bewertung der Leistungen ermöglichen.

[76] Art. 5 Abs. 4 UAbs. 1 EUV lautet: „*Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus.*"

[77] Allgemein zur Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei Vorsorgemaßnahmen: Europäische Kommission, 02.02.2000, KOM (2000) 1 endgültig, Mitteilung zur Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, Ziff. 6 der Zusammenfassung und Ziff. 63.1. Ein konkreter Anwendungsfall ist in Art. 17 Abs. 3 UAbs. 3 BauPVO geregelt: „*Harmonisierte Normen enthalten, soweit angemessen und ohne hierdurch die Genauigkeit, Zuverlässigkeit und Stabilität der Ergebnisse zu beeinträchtigen, Verfahren zur Bewertung der Leistung von Bauprodukten in Bezug auf ihre Wesentlichen Merkmale, die weniger aufwendig sind als Prüfungen.*"

2.4.2 Normative Verweise

Nach dem Wortlaut von Art. 17 Abs. 3 UAbs. 1 BauPVO muss die harmonisierte Norm die Verfahren und Kriterien enthalten. Allerdings dürfte diese Bedingung auch erfüllt sein, wenn die harmonisierte Norm auf die Verfahren und Kriterien verweist, die in anderen Dokumenten (z.B. horizontalen Normen) enthalten sind. So hat die Kommission (noch unter der BauPRL) CEN ein Mandat erteilt, horizontale Mess- und Prüfverfahren für VOC-Emissionen zu erarbeiten.[78] Die zu erarbeitende Norm sollte nicht selbst Verfahren enthalten, sondern im Wesentlichen auf bestehende Normen verweisen.[79] Zudem sollte die horizontale Norm nach unserem Verständnis so gestaltet sein, dass in Produktnormen darauf Bezug genommen werden kann.

Dagegen sind **Verweise auf nationale Bestimmungen**, die Verfahren und Kriterien enthalten, nicht zulässig. Die Kommission hat in zwei Beschlüssen festgestellt, dass solche Verweise nicht mit der BauPVO vereinbar sind:

„Nach Artikel 17 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 enthalten harmonisierte Normen die Verfahren und Kriterien zur Bewertung der Leistung der unter sie fallenden Produkte in Bezug auf ihre Wesentlichen Merkmale. Wie Deutschland dargelegt hat, enthält Abschnitt 4.4 der Norm EN 14342:2013 lediglich einen Hinweis auf geltende nationale Regelungen. In diesem Sinne erfüllt die Norm EN 14342:2013 die in Artikel 17 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 dargelegten Anforderungen nicht."[80]

Nach diesen Beschlüssen dürften allerdings Verweise nicht allgemein ausgeschlossen sein, sondern nur insofern, als der **Bezug nicht bestimmt genug** ist. Im Fall der Normen, die Gegenstand der Beschlüsse waren, wurde auf die „*nationalen Regelungen am Verwendungsort*" verwiesen.[81] Damit war der Verweis nicht bestimmt genug und – wegen der unterschiedlichen nationalen Regelungen – vieldeutig.

2.4.3 Keine Festlegung der Anforderungen an Bauwerke

Da grundsätzlich die Mitgliedstaaten für die Festlegung der **Anforderungen an Bauwerke** zuständig sind, können diese **nicht Gegenstand von harmonisierten Normen** sein.[82] Vielmehr können die Mitgliedstaaten – sofern die Anforderungen mit den übrigen Bestimmungen des EU-Rechts vereinbar sind[83] – die Anforderungen nach ihren geographischen, geologischen und klimatischen Besonderheiten sowie entsprechend des (nach ihren verfassungsrechtlichen

[78] Kommission.16.05.2005, M /366, Horizontal complement to the mandates to CEN/Cenelec concerning the execution of standardisation work for the development of horizontal standardised assessment methods for harmonised approaches relating to dangerous substances under the Construction Products Directive (CPD), Emission to indoor air, soil, surface water and ground water.

[79] Vgl. EN 16516, Bauprodukte – Bewertung der Freisetzung von gefährlichen Stoffen – Bestimmung der Emissionen in die Innenraumluft, Einleitung (S. 7).

[80] Beschluss (EU) 2017/145 der Kommission vom 25.01.2017 über die Beibehaltung des Verweises auf die harmonisierte Norm EN 14904:2006 „Sportböden – Sportböden für Hallen und Räume mehrfunktionaler Sportnutzung und Mehrzwecknutzung – Anforderungen" im Amtsblatt der Europäischen Union mit einer Einschränkung gemäß der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. 2017 L 22/62, Rn. 9; Beschluss (EU) 2017/133 der Kommission vom 25.01.2017 über die Belassung mit Einschränkung des Verweises auf die harmonisierte Norm EN 14342:2013 „Holzfußböden und Parkett — Eigenschaften, Bewertung der Konformität und Kennzeichnung" im Amtsblatt der Europäischen Union gemäß der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. 2017 L 21/113, Rn. 9.

[81] Beschluss (EU) 2017/145 der Kommission vom 25.01.2017 über die Beibehaltung des Verweises auf die harmonisierte Norm EN 14904:2006 „Sportböden – Sportböden für Hallen und Räume mehrfunktionaler Sportnutzung und Mehrzwecknutzung – Anforderungen" im Amtsblatt der Europäischen Union mit einer Einschränkung gemäß der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. 2017 L 22/62, Rn. 4; Beschluss (EU) 2017/133 der Kommission vom 25.01.2017 über die Belassung mit Einschränkung des Verweises auf die harmonisierte Norm EN 14342:2013 „Holzfußböden und Parkett — Eigenschaften, Bewertung der Konformität und Kennzeichnung" im Amtsblatt der Europäischen Union gemäß der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. 2017 L 21/113, Rn. 4.

[82] EuG, Urteil vom 10.04.2019, Rs. T-229/17, ECLI:EU:T:2019:236, Rn. 68, 95 – Deutschland / Kommission. Eine Ausnahme ist die Festsetzung von einheitlichen Schwellenwerten (dazu unter 2.6).

[83] Insbesondere müssen alle Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit gerechtfertigt und verhältnismäßig sein.

Vorgaben[84]) erforderlichen Schutzniveaus gestalten. Bei Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit obliegt es dem Mitgliedstaat **nachzuweisen**, dass seine Regelung zur Erreichung des angestrebten, zwingenden Grundes des Allgemeininteresses geeignet und erforderlich ist.[85] Die Kommission könnte daher den Nachweis verlangen, dass eine Regelung zum Schutz von zwingenden Allgemeininteressen – wie dem Gesundheitsschutz – geeignet, erforderlich und angemessen ist.[86]

Die Mitgliedstaaten müssen zudem die Anforderungen an Bauwerke an die Verfahren und Kriterien anpassen, die nach den einschlägigen harmonisierten Normen bestehen.[87] Diese **Anpassungspflicht** beinhaltet insbesondere, dass die Mitgliedstaaten bei der Formulierung der Anforderung die „*gemeinsame Fachsprache*"[88] (also die harmonisierten Verfahren und Kriterien) verwenden.[89] Dies soll im Idealfall ermöglichen, dass anhand der Leistungserklärung bewertet werden kann, ob die Bauprodukte die nationalen Anforderungen für ihre Verwendung erfüllen und daher gemäß Art. 8 Abs. 4 BauPVO verwendet werden dürfen.[90] Die Mitgliedstaaten dürfen bezüglich der Wesentlichen Merkmale, die von einer harmonisierten Norm erfasst sind, keine andere Kennzeichnung oder Bescheinigung als die CE-Kennzeichnung verlangen.[91]

2.4.4 Verfahren und Kriterien nach der MVV TB

Die in der MVV TB vorgesehenen Verfahren und Kriterien können daher – für den harmonisierten Bereich – nur dann beibehalten werden, wenn sie Eingang in die harmonisierten Normen finden. Dazu müsste insbesondere dargelegt werden, dass die Verfahren und Kriterien nach der MVV TB jeweils einen „Mehrwert" an Schutz für die Gesundheit liefern. Insofern ist relevant, dass nach unserem Verständnis (i.) eine VOC-Bewertungsmethode mit einem additiven Ansatz erforderlich ist und dabei dem (ii.) R-Wert einerseits und (iii.) TVOC bzw. TSVOC anderseits jeweils eigenständige Bedeutung zukommt, da sie unterschiedliche Aussagen zur VOC-Emissionen treffen:

- In dem AgBB-Bewertungsschema für VOC aus Bauprodukten (Stand: August 2018) wird die Aufsummierung damit begründet, dass die Bewohner von Gebäuden einer Vielzahl von Substanzen ausgesetzt sind. Der AgBB verweist auf verschiedene Studien, die von einer **gesundheitlichen Relevanz kombinatorischer Effekte** ausgehen. Hintergrund des additiven Ansatzes ist nach unserem Verständnis, dass nach wissenschaftlichen Erkenntnissen die Einzelstoffemissionen nicht isoliert betrachtet werden können.[92] Es kann zwar wegen der großen Zahl denkbarer Kombinationen nicht – bzw. nicht mit realistischem Aufwand – nachgewiesen werden, welche Auswirkungen jede einzelne Kombination haben

[84] Zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben in Deutschland unter 1.2.

[85] EuGH, Urteil vom 24.03.2011, Rs. C-400/08, ECLI:EU:C:2011:172, Rn. 75 – Kommission / Spanien.

[86] EuGH, Urteil vom 24.03.2011, Rs. C-400/08, ECLI:EU:C:2011:172, Rn. 83 – Kommission / Spanien; Urteil vom 02.12.2004, Rs. C-41/02, ECLI:EU:C:2004:762, Rn. 47 ff. – Kommission/ Niederlande.

[87] Art. 8 Abs. 6 BauPVO; EuG, Urteil vom 10.04.2019, Rs. T-229/17, ECLI:EU:T:2019:236, Rn. 68, 95 – Deutschland / Kommission.

[88] Erwägungsgrund 54 BauPVO.

[89] Abend, Die Regulierung von Bauprodukten zum Einbau in Bauwerke durch die EU, DIBt-Newsletter, Spezialausgabe, 30.08.2018, Ziffer 4.4.1.

[90] Abend, Die Regulierung von Bauprodukten zum Einbau in Bauwerke durch die EU, DIBt-Newsletter, Spezialausgabe, 30.08.2018, Ziffer 4.4.1.; Wagner, Europäische Sprache für Bauprodukte, Publicus 2017.10.

[91] Art. 8 Abs. 3 BauPVO.

[92] Vgl. Joint Research Centre, "Science for policy brief. Something from nothing? Ensuring the safety of chemical mixtures", 2018; Kortenkamp/Faust, Regulate to reduce chemical mixture risk, Science 20.07.2018: Vol. 361, Issue 6399, S. 224.

könnte.[93] Es wird jedoch (auch von der Kommission) angenommen, dass es grundsätzlich bei Stoffen mit gleichartiger Wirkungsweise kombinatorische Effekte gibt.[94] Um die (potenziellen) kombinatorischen Effekte abzubilden, wird daher in einem von drei wissenschaftlichen Komitees (im Auftrag der Kommission) verfassten Dokument aus dem Jahr 2011 ein additiver Ansatz vorgeschlagen, wenn die Stoffe gleichartige Wirkungsweisen haben oder unklar ist, ob die Stoffe gleichartige Wirkungsweisen haben.[95] Andere – auch strengere – Ansätze wären denkbar.[96] Bei einer Methode, bei der jeweils nur die Emissionen einzelner Stoffe bewertet werden, werden die kombinatorischen Effekte dagegen ausgeblendet. Ohne eine additive Methode wäre es denkbar, dass insgesamt sehr hohe Emissionskonzentrationen erreicht werden, auch wenn die Einzelstoffkonzentrationen jeweils unterhalb der einschlägigen Schwellenwerte liegen.

- Die Relevanz der Summenwerte von VOC- und SVOC-Emissionen (TVOC ohne NIK und TSVOC) liegt darin, dass nicht für alle VOC- und SVOC-Emissionen NIK-Werte bestehen. Sie könnten daher durch den R-Wert allein nicht ausreichend abgebildet werden. TVOC-Werte enthalten die Konzentrationen sowohl von Stoffen, für die NIK-Werte bestehen, als auch für Stoffe, für die keine NIK-Werte vorliegen. Die TVOC-Werte werden für die hygienische Beurteilung der Innenraumluft benötigt und sind daher auch für die Bewertung der Emissionen in die Innenraumluft ausschlaggebend.[97]

- Umgekehrt ist der R-Wert relevant, da TVOC und TSVOC die Emissionen nicht ins Verhältnis zur Unbedenklichkeitsschwelle (NIK-Werte) für Einzelwerte setzen, für die bereits ein NIK-Wert abgeleitet wurde.

2.5 Festlegung von AVCP-Systemen

Die Leistungserklärung muss gemäß Art. 6 Abs. 2 lit. b) BauPVO Angaben dazu enthalten, nach welchem der in Anhang V der BauPVO genannten AVCP-Systeme die Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit durchgeführt wurde. Die Kommission legt in **delegierten Rechtsakten** fest, welches System bzw. welche Systeme für die unterschiedlichen Bauprodukte bzw. Wesentlichen Merkmale jeweils anzuwenden sind.[98] Die Auswahl muss im Hinblick auf den Zweck der Leistungsbeständigkeitsprüfung, präzise und zuverlässige Leistungserklärungen zu gewährleisten, erfolgen.[99] Dazu berücksichtigt die Kommission

[93] Joint Research Centre, "Science for policy brief. Something from nothing? Ensuring the safety of chemical mixtures", 2018; S.K. Bopp u.a., Current EU research activities on combined exposure of multiple chemicals, Environment International 120 (2018), S. 544 (546); SCHER, SCCS, SCENIHR, Opinion on the Toxicity and Assessment of Chemical Mixtures, 2012, S. 35.

[94] Kommission, 31.05.2012, Kombinationswirkungen von Chemikalien – Chemische Mischungen, COM(2012) 252 final, Ziff. 3, 4.2 und 5.1; SCHER, SCCS, SCENIHR, Opinion on the Toxicity and Assessment of Chemical Mixtures, 2012, S. 34.

[95] SCHER, SCCS, SCENIHR, Opinion on the Toxicity and Assessment of Chemical Mixtures, 2012, S. 35, 37 f.

[96] Vgl. Kortenkamp/Faust, Regulate to reduce chemical mixture risk, Science 20.07.2018: Vol. 361, Issue 6399, S. 224,e225 (zur Verwendung eines Sicherheitsfaktors von 10 bei einzelnen Verbindungen, um potenziellen kombinatorischen Effekten Rechnung zu tragen).

[97] Bekanntmachung des Umweltbundesamtes, Beurteilung von Innenraumluftkontaminationen mittels Referenz- und Richtwerte – Handreichung der Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Innenraumlufthygiene-Kommission des Umweltbundesamtes und der Obersten Landesgesundheitsbehörden, Bundesgesundheitsbl – Gesundheitsforsch – Gesundheitsschutz 2007 50:990–1005, DOI 10.1007/s00103-007-0290-y, Online publiziert: 21. Juni 2007, 990 (996 ff.).

[98] Art. 28 Abs. 2 Satz 1 BauPVO.

[99] Erwägungsgrund 28 BauPVO.

- die Bedeutung des Produkts oder des Wesentlichen Merkmals für Grundanforderungen an Bauwerke (z.B. die **Auswirkungen auf Gesundheit** und Sicherheit von Menschen und auf die Umwelt),
- die **Beschaffenheit** des Bauprodukts,
- den Einfluss der **Veränderlichkeit der Wesentlichen Merkmale** während der erwarteten Lebensdauer des Bauprodukts,
- die **Fehleranfälligkeit** bei der Herstellung sowie
- die dokumentierten **Erfahrungen der Mitgliedstaaten** aus der Marktüberwachung.[100]

Die Kommission muss daher bei der Festlegung der im Hinblick auf VOC-Emissionen geeigneten AVCP-Systeme verschiedene Aspekte beachten. Im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit der Belastungen für die Hersteller sollte zwar grundsätzlich das am wenigsten belastende AVCP-System ausgewählt werden.[101] Wegen der potenziellen Auswirkungen von VOC-Emissionen auf die Gesundheit dürfte jedoch nur ein AVCP-System in Betracht kommen, das **präzise und zuverlässige Leistungserklärungen** der Hersteller **gewährleistet**. Denn auch nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz soll nur unter den für den Zweck (z.B. Gesundheitsschutz) gleich geeigneten Verfahren das am wenigsten belastende gewählt werden. Dieses Verständnis liegt auch Art. 13 Abs. 4 Satz 2 BauPRL zugrunde („*Dabei ist dem jeweils am wenigsten aufwendigen Verfahren, das mit den Sicherheitsanforderungen vereinbar ist, der Vorzug zu geben.*"). Da es sich dabei um eine Ausprägung des allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes handelt, dürfte im Kontext der BauPVO nichts anderes gelten, auch wenn sie keine entsprechende Klarstellung enthält.

Gemäß Art. 17 Abs. 4 UAbs. 1 BauPVO müssen die **harmonisierten Normen** auch die anzuwendende **werkseigene Produktionskontrolle**[102] **festlegen** und dabei die besonderen Bedingungen im Fertigungsprozess des betreffenden Bauprodukts berücksichtigen. Die harmonisierte Norm muss zudem die für die Anwendung des AVCP-Systems erforderlichen technischen Angaben enthalten.[103]

2.6 Festlegung von Schwellenwerten

2.6.1 Zweck und Gegenstand von Schwellenwerten

Es wäre zudem denkbar, Schwellenwerte – d.h. die (Mindest- oder) Höchstleistungsstufen[104] – für VOC-Emissionen verbindlich festzulegen. Schwellenwerte können technischer oder rechtlicher Art sein und können für ein einzelnes Merkmal oder eine Reihe von Merkmalen gelten.[105] Durch die Festsetzung von Schwellenwerte könnten daher – neben den Verfahren und Kriterien – Leistungen festgesetzt werden, die ein Produkt (mindestens) erfüllen muss. Es handelt sich dabei also um eine Durchbrechung des Grundsatzes, dass die technischen

[100] Art. 28 Abs. 2 und Art. 60 lit. h BauPVO.

[101] So auch: Abend, Neues Unionsrecht für die Vermarktung von Bauprodukten, EuZW 2013, 611, 614; Winkelmüller/van Schewick/Müller, Praxishandbuch Bauproduktrecht, 2015, Rn. 147.

[102] Art. 2 Nr. 26 BauPVO definiert „*werkseigene Produktionskontrolle*" als „*die dokumentierte, ständige und interne Kontrolle der Produktion in einem Werk im Einklang mit den einschlägigen harmonisierten technischen Spezifikationen*".

[103] Art. 28 Abs. 3 und Art. 17 Abs. 4 UAbs. 2 BauPVO.

[104] Art. 2 Nr. 8 BauPVO.

[105] Erwägungsgrund 17.

Anforderungen von den Mitgliedstaaten festgelegt werden. Eine Festsetzung von Schwellenwerten in delegierten Rechtsakten (dazu unter 2.6.2) und in harmonisierten Normen (dazu unter 2.6.3) setzt allerdings voraus, dass dies aus besonderen Gründen gerechtfertigt ist.

2.6.2 Festlegung per delegiertem Rechtsakt

Gemäß Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 i.V.m. Art. 60 lit. a BauPVO legt die Kommission – *„soweit angezeigt"* – in delegierten Rechtsakten die Schwellenwerte für die zu erklärende Leistung fest. Eine solche Harmonisierung der Mindest- bzw. Höchstanforderungen an Bauprodukte wäre allerdings nur „angezeigt", wenn es **zur Verhinderung von Marktzugangsbeschränkungen erforderlich** ist, dass bestimmte Leistungen eingehalten und erklärt werden.[106] Die Festlegung von Schwellenwerten durch die Kommission ist zudem nur gerechtfertigt, wenn allgemein anerkannte Schwellenwerte bestehen, die ein hohes Schutzniveau sicherstellen:

„Von der Kommission nach dieser Verordnung festgelegte Schwellenwerte sollten allgemein anerkannte Werte für Wesentliche Merkmale des betreffenden Bauprodukts in Bezug auf die Bestimmungen in den Mitgliedstaaten sein und ein hohes Schutzniveau im Sinne des Artikels 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sicherstellen."[107]

Es ist fraglich, ob hinsichtlich von VOC-Emissionen **anerkannte Werte** bestehen. Dagegen spricht, dass nach unserem Verständnis, nur in wenigen Mitgliedstaaten (z.B. Belgien, Deutschland, Frankreich) detaillierte und umfassende Vorgaben zu VOC-Emissionen von Bauprodukten in Bauwerken bestehen. Im Hinblick auf den Erhalt des deutschen Schutzniveaus wäre die Festlegung von Schwellenwerten nur interessant, wenn dadurch Werte festgelegt werden, die (wenigstens) den bisher nach der MVV TB geltenden Anforderungen entsprechen.

Die Festsetzung eines Wesentlichen Merkmals und eines Schwellenwerts per delegierten Rechtsakt gemäß Art. 3 Abs. 3 i.V.m. Art. 60 lit. a BauPVO führt u.E. dazu, dass in der Leistungserklärung **Angaben zur Einhaltung des Schwellenwertes** gemacht werden müssen. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut der Vorschriften.[108]

2.6.3 Festlegung im Rahmen von harmonisierten Normen

Alternativ könnten Schwellenwerte gemäß Art. 27 Abs. 3 BauPVO in harmonisierten Normen festgelegt werden. Dies setzt gemäß Art. 27 Abs. 3 BauPVO voraus, dass die Festlegung von Schwellenwerten in den entsprechenden **Normungsaufträgen** (Mandaten) vorgesehen ist.

Zudem ist eine Festlegung von Schwellenwerten nur dann zulässig, wenn ein **Verwendungszweck es erfordert**, dass Bauprodukte in den Mitgliedstaaten Schwellenwerten in Bezug auf ein Wesentliches Merkmal genügen müssen.[109] Wie bei delegierten Rechtsakten (dazu unter2.6.2) dürfte eine Festlegung von Schwellenwerten nur dann gerechtfertigt sein, wenn dies zur Verhinderung von Marktzugangsbeschränkungen und zur Sicherstellung eines hohen Schutzniveaus erforderlich ist. Einheitliche Schwellenwerte für VOC-Emissionen erscheinen insofern denkbar, wenn die Mitgliedstaaten andernfalls unterschiedliche und möglicherweise nicht miteinander vereinbare Anforderungen hinsichtlich VOC-Emissionen festlegen, die es für die Hersteller erschweren, die Schwellenwerte in allen Mitgliedstaaten zu

[106] Zur entsprechenden Herleitung aus Art. 60 BauPVO unter 1.1.3.2.

[107] Erwägungsgrund 16 BauPVO.

[108] Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 BauPVO lautet: *„Die Kommission legt, soweit angezeigt, auch die Schwellenwerte für die in Bezug auf die Wesentlichen Merkmale zu erklärende Leistung in delegierten Rechtsakten gemäß Artikel 60 fest."* Art. 60 lit. a BauPVO lautet: *„[…] Festlegung der Wesentlichen Merkmale oder der Schwellenwerte […], zu denen der Hersteller gemäß den Artikeln 3 bis 6 die Leistung des Produkts […] angeben muss, wenn das Produkt in Verkehr gebracht wird."*

[109] Erwägungsgrund 14 BauPVO.

erfüllen. Dabei muss dem Regelungsbedarf der Mitgliedstaaten (z.B. hinsichtlich des Schutzniveaus) Rechnung getragen werden.[110]

Die Festlegung von Schwellenwerten in harmonisierten Normen führt – anders bei der Festlegung per delegierten Rechtsakt[111] – nicht dazu, dass die Hersteller zwingend diesbezüglich die Leistung des Bauprodukts erklären müssten. Da die Bauprodukte den Schwellenwerten genügen müssen, wird es in der Praxis erforderlich sein, die diesbezüglichen **Leistungen anzugeben**. Davon geht auch die Kommission aus:

„Furthermore, when a threshold level of performance has been established in a harmonised standard for a given essential characteristic of a product, the manufacturer shall ensure that the performance of his product meets the threshold level. He shall also demonstrate this to the competent authorities upon request. For these reasons, it is advisable for the manufacturer to declare also this specific performance."[112]

2.7 Ergebnis

Leistungen von Bauprodukten hinsichtlich VOC-Emissionen können nach der BauPVO erklärt und mit einer CE-Kennzeichnung bestätigt werden, wenn das jeweilige Bauprodukt von einer harmonisierten Norm erfasst ist oder einer Europäischen Technischen Bewertung entspricht, die für das Produkt ausgestellt wurde. Sofern die Verfahren und Kriterien für die Bewertung eines Bauprodukts in Bezug auf VOC-Emissionen nicht harmonisiert sind, können sie nach Erwägungen des Gutachtens durch nationales Recht geregelt werden. Leistungserklärungen setzen daher voraus, dass die Bauprodukte durch entsprechende harmonisierte Normen zu VOC-Emission erfasst sind. Dies können grundsätzlich horizontale Normen sein, in denen die Verfahren und Kriterien hinsichtlich VOC-Emission beschrieben sind und die für verschiedene Gruppen von Bauprodukten gelten, oder Produktnormen, die nur für einzelne Bauprodukte gelten.

Eine im Hinblick auf die deutsche MVV TB umfassende Leistungserklärung setzt weiterhin voraus, dass die harmonisierten Normen erlauben, die nach der MVV TB erforderlichen Leistungen zu bewerten und zu erklären. Um dies entsprechend des Stands der Technik adäquat abzubilden, sollten die Produktnormen sich auf EN 16516 beziehen, sodass die dort geregelten Verfahren und Kriterien vollständig verwendet werden können. Nach der EN 16516 wäre es insbesondere möglich, Angaben zur Summenwirkung und zu den R-Werten zu machen. Um einen additiven Ansatz (u.a. TVOC und R-Wert) in die harmonisierten Normen einzubringen, sollten die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Mandatierung der Anforderungen gegenüber der Kommission die wissenschaftlichen Erkenntnisse hervorheben, die einer isolierte Betrachtung von Einzelstoffemissionen entgegenstehen. Des Weiteren müsste die Kommission entsprechende Angaben in ihren Mandaten übernehmen und die europäischen Normungsgremien entsprechend dem in der EN 16516 dargestellten Stand der Technik umsetzen. Sollten die harmonisierten Normen keinen additiven Ansatz enthalten, aber die Harmonisierung entsprechende Anforderungen in den mitgliedstaatlichen Bestimmungen ausschließen, würden Schutzlücken entstehen. Daher muss sichergestellt werden, dass die Bewertung der Summenwirkung entweder auf nationaler oder auf EU-Ebene in geeigneter Form, z.B. über Technische Dokumentationen nach MVV TB oder sobald möglich über adäquate

[110] Art. 27 Abs. 7 BauPVO.

[111] Dazu unter 2.6.2.

[112] Kommission, FAQ covering the Construction Products Regulation (CPR), abrufbar unter: http://ec.europa.eu/growth/sectors/construction/product-regulation/faq/, Ziffer 35.

Normungsmandate und entsprechende vollständige harmonisierte Normen auf Grundlage der EN 16516, geregelt ist.

3 Quellenverzeichnis

Monografien

Winkelmüller, M./van Schewick, F./ Müller, K. (2015): Praxishandbuch Bauproduktrecht – Bauproduktrecht und technische Normung, 1.Auflage, C.H. Beck, München.

Beiträge aus Sammelbänden

Callies, C. In: Callies, C./Ruffert, M. [Hrsg.]: EUV/AEUV-Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 5. Auflage 2016, C.H.Beck, München, Art. 193 AEUV.

Classen, C.D. In: von der Groeben, H./Schwarze, J./Hatje, A. [Hrsg.]: Europäisches Unionsrecht - EUV/AEUV/GRC, 7. Auflage 2015, Nomos, Baden-Baden, Art.114 AEUV.

Di Fabio, U. in: Maunz, T./Dürig, G.: Grundgesetz – Kommentar, C.H.Beck, München, Band 1, Stand November 2018, Art.2 Abs.2.

Gärditz in: Schönenbroicher, K./Kamp, M.: Bauordnung Nordrhein-Westfalen, 1.Auflage 2012, C.H.Beck, München, §1.

Hatje, A. In: Schwarze: EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Nomos, Baden-Baden, Art.4.

Jarass, H. in: Jarass, H./Pieroth, B.: Grundgesetz – Kommentar, C.H.Beck, München, 2018, Art.20a.

Jarass, H. in: Jarass, H./Pieroth, B.: Grundgesetz – Kommentar, C.H.Beck, München, 2018, Art. 20a.

Kallerhoff, D./Fellenberg, F. in: Stelkens, P./Bonk, H. J./Sachs, M.: VwVfG – Kommentar, 2018, § 26.

Maunz, T./Dürig, G.: Grundgesetz – Kommentar, C.H.Beck, München, Band 1, Stand November 2018, Art. 20 Abs. 4.

Nettesheim, M. In: Grabitz, E./Hilf, M./Nettesheim, M. [Hrsg.]: Das Recht der Europäischen Union, 65. EL 2018, C.H.Beck, München, Art.191 AEUV Rn.132; Art.193 Rn.5, Art.290 AEUV.

Proelß, A. in: Landmann, R./Rohmer, G.: Umweltrecht - Kommentar, Stand September 2018, WHG § 45c.

Schmidt, F. In: von der Groeben, H./Schwarze, J./Hatje, A. [Hrsg.]: Europäisches Unionsrecht - EUV/AEUV/GRC, 7. Auflage 2015, Nomos, Baden-Baden, Art.290 AEUV.

Sommermann, K.-P. in: von Münch, I./Kunig, P.: Grundgesetz – Kommentar, Band 2, 2012, Art.20a.

Stoll/Rigod in: Grabitz, E./Hilf, M./Nettesheim, M. [Hrsg.]: Das Recht der Europäischen Union, 65. EL 2018, C.H.Beck, München, Art.277 AEUV.

Tietje in: Grabitz, E./Hilf, M./Nettesheim, M. [Hrsg.]: Das Recht der Europäischen Union, 65. EL 2018, C.H.Beck, München, Art. 114 AEUV.

Zeitschriftenaufsätze

Abend, K. (2013): Neues Unionsrecht für die Vermarktung von Bauprodukten, EuZW, Heft 16, C.H.Beck, München, 2013, 611 ff.

Bopp, S.K., u.a. (2018): Current EU research activities on combined exposure of multiple chemicals, Environment International 120, 2018, S.544 ff.

Eisenberg,C. (2013): Das neue Bauproduktenrecht – Bekanntes, Neues, Ungeklärtes, NZBau, Heft 11, C.H.Beck, München, 2013, S. 675 ff.

Kuebart/Roth(2017): Gebäudeschadstoffe und Innenraumluft - Fachzeitschrift zum Schutz von Gesundheit und Umwelt bei baulichen Anlagen , Heft 1/2017, Verlagsgesellschaft Rudolf Müller GmbH & Co.KG, S. 6 ff.

Voßkuhle, A.(2013): Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ, Heft 1-2, C.H.Beck, München, 2013, 1 ff.

Internetadressen:

Abend, K. (2018): Die Regulierung von Bauprodukten zum Einbau in Bauwerke durch die EU, DIBt-Newsletter, Spezialausgabe, 30.08.2018:

https://www.dibt.de/fileadmin/dibt-website/Dokumente/Newsletter/2018_Spezialausgabe.pdf (20.05.2019)

Bobb,S./Richarz, A./ Worth,A:/Berggren,E./Whelan,M. (2018): Joint Research Centre, European Commission, "Science for policy brief. Something from nothing? Ensuring the safety of chemical mixtures", https://doi.org/10.2760/618648 (04.04.2019)

ECA – Urban Air, Indoor Environment and Human Exposure, Report No 29, Harmonisation framework for health based evaluation of indoor emissions from construction products in the European Union using the EU-LCI concept: http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC83683/eca%20report%2029_final.pdf (20.05.2019)

Kommission, FAQ covering the Construction Products Regulation (CPR): http://ec.europa.eu/growth/sectors/construction/product-regulation/faq/ (04.04.2019)

Kortenkamp, A./Faust,M. (2018): Regulate to reduce chemical mixture risk, Science 20 Jul 2018: Vol. 361, Issue 6399, pp. 224-226, https://doi.org/10.1126/science.aat9219 (04.04.2019)

SCHER, SCCS, SCENIHR (2012): Opinion on the Toxicity and Assessment of Chemical Mixtures, 2012: http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/docs/scher_o_155.pdf (20.05.2019)

van der Hout, R.; Schulz, E.; Wagner, C. (2017): Rechtsgutachten zur Auslegung der Bauproduktenverordnung – Fragen der Umsetzung des Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 16. Oktober 2014 (im Rahmen Forschungsprogramms „Zukunft Bau"). https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/zb/Auftragsforschung/3Rahmenbedingungen/2016/gutachten-baupvo/endbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Wagner, C. (2017): Europäische Sprache für Bauprodukte – Harmonisierung der Anforderungen an Bauprodukte und deren Zulassung. https://publicus.boorberg.de/europaeische-sprache-fuer-bauprodukte/ (04.04.2019)

Website der Kommission (DG Growth): https://ec.europa.eu/growth/sectors/construction/eu-lci_en (04.04.2019).