



11. März 2021

Berücksichtigung der Kreislaufwirtschaft in der Bauproduktegesetzgebung: Möglichkeiten und Grenzen

Faktenblatt zuhanden der Subkommission

20.433 Parla. Initiative «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken»

1 Auftrag

Das BAFU wurde an der Subkommissionssitzung vom 19. Januar 2021 beauftragt, Fragen zum Bauproduktegesetzgebung zu beantworten. Können Bauherren beim Bauen verpflichtet werden, auf Nachhaltigkeit zu setzen? Führt dieser Weg über die Bauprodukteverordnung oder ist der Geltungsbereich dieser Verordnung gegebenenfalls zu eng? Was wären alternative gesetzliche Ansatzpunkte?

Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) wurde bei der Erstellung dieses Faktenblattes einbezogen. Es bestehen keine Differenzen.

2 Grundsätze zum Bauproduktengesetz

Die Schweizer Bauproduktengesetzgebung¹ steht in engem Zusammenhang zur Bauprodukteverordnung der EU (Construction Products Regulation, CPR)². Über das bilaterale Abkommen mit der EU über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (Mutual Recognition Agreement, MRA) haben die Schweiz und die EU vereinbart, technische Handelshemmnisse abzubauen. Damit wird für die Schweiz im Bauproduktesektor der hindernisfreie Zugang zum europäischen Binnenmarkt möglich. Voraussetzung ist allerdings die Äquivalenz der Schweizer Bauproduktengesetzgebung mit der CPR der EU. Soll der Zugang zum europäischen Binnenmarkt erhalten bleiben, dürfen Anpassungen an der Bauproduktengesetzgebung das Äquivalenzprinzip nicht verletzen. Unilaterale nationale Anpassungen können also nur dort erfolgen, wo noch keine europäische Regelung besteht (im sog. «nicht harmonisierten Bereich»).

3 Möglichkeiten zur Ökologisierung

Grundsätzlich regeln die europäische und die Schweizer Bauproduktengesetzgebung das Inverkehrbringen von Bauprodukten einheitlich im Hinblick auf den Marktzugang zum Schweizer Markt und zum europäischen Binnenmarkt. Ökologische Anforderungen können durch die einzelnen Staaten für die Anwendung (also den Einbau) der Produkte auf ihrem Staatsgebiet festgelegt werden. Neben der Aufnahme ökologischer Anforderungen in harmonisierte technische Normen ermöglicht es Art. 3 Abs. 3. der CPR der EU-Kommission schon heute, für bestimmte Produkte oder Produktfamilien wesentliche Eigenschaften festzulegen und auch Grenzwerte/Schwellenwerte oder einzuhaltende Leistungsklassen zu definieren (z.B. minimale Anteile an Zuschlagstoffen aus Recyklat). Sind solche Grenzwerte/Schwellenwerte oder Leistungsklassen festgelegt, wäre es nicht mehr möglich, Produkte in Verkehr zu bringen, die diese Anforderungen nicht erfüllen. In diesen Fällen erfolgt somit eine Ökologisierung des gesamten Marktes und nicht nur der Anwendung in einzelnen Staaten. Dadurch können technische Handelshemmnisse für den Gesamtmarkt verhindert werden. Erfolgen solche europaweiten Festlegungen auf dem Normierungsweg oder über delegierte Rechtsakte der

¹ Bauproduktgesetz, BauPG, SR 933.0; Bauprodukteverordnung, BauPV, SR 933.01, Verordnung des BBL über die Bezeichnung von europäischen Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten betreffend Bauprodukte, BBL-Bezeichnungsverordnung, SR 933.011.3

² Verordnung (EU) 305/2011

Kommission, wird die Schweiz sie zur Aufrechterhaltung der Äquivalenz übernehmen. Daneben könnten solche Anforderungen auch über das Bauproduktengesetz in die Schweizer Gesetzgebung eingebracht werden unter der Voraussetzung, dass damit die Äquivalenz nicht gefährdet wird.

Mögliche Anpassungen ohne Verletzung der Äquivalenz

Wo harmonisierte europäische Produktnormen bestehen (hEN) oder die EU-Kommission delegierte Rechtsakte zur Regelung von Anforderungen erlassen hat, ist keine unilaterale nationale Regelung für das Inverkehrbringen mehr möglich, ohne das Äquivalenzprinzip zu verletzen. Weitere wesentliche Eigenschaften der Bauprodukte, als die in den Normen beschriebenen, können von den Herstellern nicht deklariert werden.

Dort, wo keine hEN bestehen und keine delegierten Rechtsakte erlassen worden sind, also im sogenannten nicht harmonisierten Bereich, könnten für weitere wesentliche Merkmale gezielt einzuhaltende Leistungen auch für das Inverkehrbringen festgelegt werden.

Risiken

Wird eine Produktnorm durch die EU Kommission als harmonisiert bezeichnet (eine «EN» wird zur «hEN» durch die Publikation ihrer Fundstelle im EU-Amtsblatt), müssen alle anderslautenden nationalen Regelungen zwingend zurückgezogen werden, um die Äquivalenz zu erhalten. Diese Regelung besteht auch in der Schweizer BauPV.

Ebenso müssen Anpassungen der CPR oder aufgrund der CPR (insbesondere in sog. Tertiärrechtsakten) in der Bauproduktengesetzgebung nachvollzogen werden. Würden also solche Inverkehrbringensregeln durch die Schweiz im aktuell nicht harmonisierten Bereich geschaffen, kann durch eine Anpassung der CPR eine Situation entstehen, in der die Äquivalenz allmählich ausgehöhlt werden würde.

4 Review der Bauprodukteverordnung der EU (CPR)

Die CPR befindet sich aktuell zudem in einem Review-Prozess. Dabei werden die Grundanforderungen an Bauwerke und insbesondere die Grundanforderung 7 «Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen» überarbeitet und voraussichtlich mit Blick auf die Nachhaltigkeit erweitert. Aufgrund des europäischen Green Deals wird auch die Integration möglicher zusätzlicher Nachhaltigkeitsanforderungen in die neue Gesetzgebung geprüft. Die europäische Gesetzgebung ist also im Fluss. Konkrete Angaben zu der Ausgestaltung in einer revidierten CPR sind bis in 2 bis 3 Jahren zu erwarten.

Die Schweiz begleitet diesen Review-Prozess eng. Das BBL ist in einer Begleitgruppe der EU-Kommission vertreten. Das BBL wird von der Europäischen Kommission auch in die Arbeiten zur Überarbeitung des technischen Regelwerks gleichwertig mit eingebunden wie Vertretungen eines Mitgliedstaates der EU oder des EWR.

5 Alternativen

Mögliche Alternativen zur Stärkung der Nachhaltigkeit im Baubereich werden im Faktenblatt «Vorbildfunktion Bund als Bauherr» und im «Bericht zur Pa.lv. 20.433» vom 11. März 2021 beschrieben.³ Die dort genannten Regelungen betreffen allerdings nicht die Ebene des *Inverkehrbringens* von Bauprodukten, sondern die Ebene der *Anwendung*, also des Einbaus dieser Produkte in Bauwerke.

6 Zusammenfassung und Empfehlungen

Eine weitere Ökologisierung der Bauproduktengesetzgebung wäre zwar grundsätzlich möglich, sie darf aber nicht die Äquivalenz zur Bauprodukteverordnung der EU (CPR) und damit der bilateralen Verträge mit der EU gefährden. Ausserdem müssten allfällige ökologisierende Anpassungen der Bauproduktengesetzgebung bei einer Anpassung der CPR sehr wahrscheinlich in Kürze erneut angepasst und allenfalls sogar aufgehoben werden. Dies gilt auch für Parallel- oder Ergänzungsregelungen beispielsweise unter dem Umweltschutzgesetz, wenn dadurch

³ Vorschläge für Artikel 35j USG und Artikel 45 Absatz 3 Buchstabe e EnG

Anforderungen an Bauprodukte im harmonisierten Bereich gestellt werden würden. Regelungen solcherart bergen nicht nur das Risiko eines technischen Handelshemmnisses und einer potenziellen Gefährdung der Äquivalenz. Solche «überlappenden Bestimmungen» in anderen Gesetzen oder Verordnungen des Bundes sind auch nachteilig für die Schweizer Wirtschaft. Insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen leiden zunehmend unter dem Regelungsdruck einer überlappenden und dadurch immer unübersichtlicheren Regelungslandschaft.

Da die CPR sich aktuell in einem Review-Prozess befindet, sind grundlegende Anpassungen in naher Zukunft sehr wahrscheinlich.

Anpassungen an der Bauproduktegesetzgebung empfehlen sich wegen der dargestellten Risiken daher derzeit nicht. Ebenso ist von ergänzenden, überlappenden Regelungen für das *Inverkehrbringen* von Bauprodukten in anderen Erlassen des Bundes unbedingt abzusehen.

Will die Schweiz ihre Interessen in diesem Bereich wahrnehmen, empfiehlt sich weiterhin eine enge Begleitung des Review-Prozesses und der internationalen Normenarbeit im Bereich Bauprodukte.