

An unsere Mitglieder

W05/2015

Stellungnahme des BMUB zur Umsetzung des EuGH-Urteils gegen die Bauregelliste

Mit dem Urteil des EuGH gegen die Bauregelliste des DIBt bzw. drei konkrete Festlegungen darin (auf Basis der bisherigen Bauprodukte-Richtlinie), war die Bundesrepublik Deutschland aufgefordert, zum Ende 2014 darzulegen, wie das Urteil umgesetzt wurde. Dies erfolgt mit dem formalen Außerkraftsetzen der betreffenden drei Passagen der Bauregelliste (BRL).

Hinsichtlich der vollumfänglichen Wirksamkeit des Urteils, auch unter dem Regime der BauPVO, wird offenbar versucht, „Zeit zu gewinnen“. Eine vollumfängliche Analyse durch Bund und Länder wird der Generaldirektion Unternehmen der EU-Kommission angekündigt. Allerdings schwingt in der Stellungnahme sehr eindeutig mit, dass in vielen Fällen das deutsche Sicherheitsniveau von Bauwerken nicht allein durch die Anwendung europäisch harmonisierter Bauprodukte nach derzeit existierenden CEN-Normen gegeben sei. Deutsche Nachforderungen an die Gestaltung der Mandate (Normungsaufträge) wie auch die jeweilige normative Umsetzung würden vorbereitet, die dann gemäß den Regeln der BauPVO in den Regelsetzungsprozess eingebracht werden sollen.

Die Entwicklung dieser „Nachforderungen“ und der künftige Umgang mit dem Ü-Zeichen – sofern es fortbestehen wird – ist seitens der Verbände aktiv zu begleiten. Parallel gilt das gleiche für den Bereich des Straßenbauregelwerkes. Es steht zumindest zu erwarten, dass bestehende „Nachregelungen“ in die Kataloge der Nachforderungen bzw. Bemängelungen von europäischen Mandaten und Normen überführt werden.

Über die weitere Entwicklung werden wir zeitnah informieren.

Zu Ihrer Information fügen wir die uns nun vorliegende BMUB Stellungnahme und nochmals das EuGH Urteil selbst bei.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dipl.-Min. Markus Schumacher

Anlagen



**Bundesvereinigung
Recycling-
Baustoffe e.V.**

Ansprechpartner:
Markus Schumacher
Eveline Bechtold

Telefon:
0203 99239-55
0203 99239-42

Telefax:
0203 99239-98

E-Mail:
markus.schumacher@
baustoffverbaende.de
eveline.bechtold@
baustoffverbaende.de

Unser Zeichen:
ms/be BRB RS W06-2015

Datum:
5. Februar 2015

Geschäftsstelle:
Haus der Baustoffindustrie
Düsseldorfer Straße 50
47051 Duisburg

Postfach 10 04 64
47004 Duisburg

Telefon 0203 99239-0
E-Mail:
info@baustoffverbaende.de
www.recyclingbaustoffe.de



Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 11055 Berlin

Europäische Kommission
Herrn Daniel Calleja Crespo
Generaldirektor
Avenue d'Auderghem 45
1049 Bruxelles
BELGIEN

Gunther Adler
-Staatssekretär-

TEL +49 3018 305-1010

FAX +49 3018 305-1019

bureau.adler@bmbw.bund.de

www.bmw.bund.de

Berlin, **15 Dez. 2014**

Sehr geehrter Herr Generaldirektor,

mit Schreiben vom 07.11.2014 haben Sie darum gebeten, mitzuteilen, welche Maßnahmen die Behörden der Bundesrepublik Deutschland getroffen haben, um dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 16.10.2014 (Rs. C-100/13) nachzukommen.

Das Urteil richtet sich im innerstaatlichen Rechtsrahmen an die Länder. Es erklärt einige in der Bauregelliste B Teil I enthaltene zusätzliche Anforderungen an von den harmonisierten Normen EN 681-2:2000, EN 13162:2008 und EN 13241-1 erfasste Bauprodukte für unvereinbar mit der Bauproduktenrichtlinie (89/106/EWG).

I.

Die Länder haben entschieden, als ersten Schritt die vom EuGH-Urteil direkt benannten Regelungen in der Bauregelliste außer Vollzug zu setzen.

Umgesetzt werden soll dies über einen amtlichen Hinweis in der Spalte 4 und den entsprechenden Anlagen der betroffenen Nummern in der Bauregelliste B Teil I.

Betroffen sind die Dämmstoffe (Ifd. Nr. 1.5.1 der Bauregelliste B T. 1), die Dichtungen aus Elastomeren (Ifd. Nr. 1.12.10 der Bauregelliste B T. 1) und





Seite 2

die Tore (Ifd. Nr. 1.6.7 der Bauregelliste B T. 1) sowie die entsprechenden Regelungen in der Bauregelliste A Teil 1.

Die getroffenen Maßnahmen sind aus rechtlichen Gründen zunächst nur von vorläufiger Wirkung. Daher bleibt es vorerst auch bei den in Deutschland in Bezug auf die Grundanforderungen an Bauwerke geltenden Bestimmungen.

Eine Kopie der beschlossenen Änderungen ist diesem Schreiben beigelegt.

II.

Mit der Erarbeitung eines überwölbenden Konzeptes zur Umsetzung des Urteils haben die Länder eine Ad-Hoc-Arbeitsgruppe beauftragt. Dieses Konzept wird sodann in den übergeordneten Fachkommissionen Bautechnik und Bauaufsicht der Bauministerkonferenz beraten und anschließend von den Bauministern der Länder beschlossen.

Ziel ist die uneingeschränkte Erfüllung der europarechtlichen Vorgaben bei gleichzeitiger Wahrung der Grundrechte der Bürger durch Sicherstellung der Erfüllung der in Anlage I der Bauproduktenverordnung aufgeführten Grundanforderungen an Bauwerke wie Bauwerkssicherheit, Gesundheit, Umweltschutz sowie anderer Schutzgüter von öffentlichem Interesse. Dabei wird auch der bauordnungsrechtliche Rahmen zu ändern sein.

Hierbei wird die Bundesrepublik eng mit den Kommissionsdiensten zusammenarbeiten und eine konsensuale Lösung suchen.

Nach unserem Verständnis werden als Teil dieser Lösung auch die Kommissionsdienste einen verstärkten Beitrag zum Ausbau des Binnenmarktes und zur Wahrung der Grundanforderungen an Bauwerke erbringen müssen. Dies möchte ich gerne anhand des Urteils erläutern.

1.





Seite 3

Von zentraler Bedeutung ist zunächst, dass wir eine gemeinsame Rechtsauffassung zu der Frage entwickeln, wie die Aussagen des Urteils auf andere Produkte und auf die heute geltende Bauproduktenverordnung (Verordnung (EU) Nr. 305/2011) übertragen werden können. Nach der vom Gerichtshof ausdrücklich gegebenen Begründung bezieht sich das Urteil nur auf Zusatzanforderungen an drei Produkte (vgl. Randnummern 39 bis 42) sowie – wegen des Außerkrafttretens der Bauproduktenrichtlinie (89/106/EWG) wenige Monate nach Klageerhebung – auf einen in der Vergangenheit liegenden Rechtsstand (vgl. Randnummer 15).

Hierbei ist zunächst auf eine von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den Normungsorganisationen schon unter der Richtlinie aktiv gelebte Rechtspraxis hinzuweisen. Diese gelebte Rechtspraxis hatte ihren guten Grund darin, dass aufgrund der Besonderheiten des Sektors die Verwirklichung des Binnenmarktes unter gleichzeitiger Sicherstellung der Grundanforderungen an Bauwerke nur Schritt für Schritt erfolgen konnte und kann. Diese gelebte Rechtspraxis wich von der von den Kommissionsdiensten vor dem Gerichtshof *vorgetragenen* Rechtsauffassung ab.

So finden sich – in der Sache berechtigt – sowohl in zahlreichen im Amtsblatt der EU veröffentlichten Normen wie in offiziellen Dokumenten der Kommission Hinweise auf *nötige* nationale Zusatzanforderungen. Dies betrifft insbesondere, aber nicht nur, zwölf in der Bauregelliste B enthaltene Anforderungen im Hinblick auf die noch von keiner einzigen Norm abgedeckte Grundanforderung Nr. 3 („Hygiene, Gesundheit, Umweltschutz“).

Zudem legen die Kommissionsdienste zu Recht immer wieder Wert auf den Hinweis zum Teil erheblicher Abweichungen der heute geltenden Bauproduktenverordnung von der Bauproduktenrichtlinie. So wurde insbesondere





Seite 4

das Konzept der Vermutung der Brauchbarkeit eines harmonisierten Bauproduktes, auf das sich das Urteil maßgeblich stützt, , aufgegeben. Dagegen bezieht sich das Konzept der heutigen BauPVO auf die Genauigkeit und Zuverlässigkeit der von einem Hersteller über die Leistung seines Produktes gemachten Angaben.

Dies wiederum hatte eine ganze Anzahl von Neuerungen zur Folge. So anerkennt der Rechtstext heute ausdrücklich die Möglichkeit des Fehlens wesentlicher Merkmale in Normen. Dies hat nach dem europäischen Bauproduktenrecht zur Folge, dass die Einhaltung der betreffenden Grundanforderung auf europäischer Ebene nicht sichergestellt ist, da es der freien Entscheidung des Hersteller überlassen ist, ob er eine Europäische Technische Bewertung beantragt, die eine solche Lücken schließen würde.

2.

Zudem ist die Aussage des Gerichtshofs, nach der der Mitgliedstaat die in der Richtlinie vorgesehenen Verfahren, anhand derer gegen harmonisierte Normen vorgegangen werden kann, nutzen muss, von besonderer Wichtigkeit.

Die Bundesrepublik teilt uneingeschränkt die Rechtsauffassung, nach der nationale Regelungen ausgeschlossen sind, soweit die den Mitgliedstaaten eingeräumten Verfahren es diesen ermöglichen, effektiv die Wahrung der Ziele des Binnenmarktes für Bauprodukte und die Beachtung der Grundanforderungen an Bauwerke auf europäischer Ebene durchzusetzen.

Zu untersuchen ist hier zweierlei.

Das Verfahren des formalen Einwandes ist sowohl im Hinblick auf Tatbestand wie auf Rechtsfolgen neu gefasst, das Schutzklauselverfahren ist eingeflossen in mehrere umfängliche und schwer verständliche Vorschriften





Seite 5

zur Marktüberwachung, die im Übrigen nach dem Vorschlag der Kommission binnen kurzem schon wieder aufgehoben werden sollen.

Zudem ist die Frage der auch zeitlich durchgehend uneingeschränkten Sicherstellung der Grundanforderungen noch nicht geklärt. So ist zum Beispiel in Bezug auf das streitgegenständliche Produkt der Wärmedämmstoffe für Gebäude zu bemerken, dass die Kommission hier auf deutsche Initiative hin schon 2006 ein Änderungsmandat an CEN verabschiedet hat, das allerdings bis heute noch nicht abgearbeitet ist.

Insofern ist in der Praxis noch offen, wie die Nutzung der vorgesehenen Verfahren dazu beitragen kann, dass die deutschen Anforderungen an den Brandschutz insbesondere von besonders gefährdeten Objekten, wie Versammlungsstätten, Schulen oder Hochhäusern, im Interesse des Grundrechtes der Bürger auf sichere Bauwerke ohne nationale Zusatzanforderungen zeitlich bruchlos gewährleistet werden kann. Die Dienststellen der Kommission und der Bundesrepublik kennen zahlreiche ähnlich liegende Fälle auch im Hinblick auf Umweltschutz, Gesundheit und die Sicherheit der Verkehrssysteme Straße, Eisenbahn und Wasserstraße.

Die Bundesrepublik Deutschland ist der Meinung, dass der sich hier zeigende Klärungsbedarf im Hinblick auf Rechtspraxis und Auslegung der Bauproduktenverordnung von den Dienststellen der Kommission und der Mitgliedstaaten gemeinsam und konstruktiv angegangen werden muss. Gleichzeitig bitte ich um Verständnis dafür, dass die deutschen Behörden als Konsequenz aus dem Urteil auch die baldige Einleitung der europäisch vorgesehenen Verfahren in allen Fällen als problematisch erkannter Normen und Produkte prüfen müssen.





Seite 6

Für die Bundesrepublik biete ich unsere uneingeschränkte Bereitschaft zur Herbeiführung einer konsensualen Lösung an. Sofern es zu gegebener Zeit sinnvoll sein sollte, stehe ich auch gern für ein Gespräch mit Ihnen zur Verfügung.

Mit vorzüglicher Hochachtung



Gunther Adler



Vorgesehene ergänzende Änderungen der Bauregelliste A Teil 1

Lfd. Nr.	Bauprodukt	Technische Regeln	Übereinstimmungsnachweis	Verwendbarkeitsnachweis bei wesentl. Abweichung von den techn. Regeln
1	2	3	4	5
6.20.3 ¹	Tore nach EN 13241-1, ausgenommen Feuer- und Rauchschutzabschlüsse	Anlage 6.5	ÜH	P
12.1.2 ¹	Rohrverbindungen von Abwasserkanälen und -leitungen mit Elastomerdichtungen	DIN 4060:1998-02	ÜHP	Z

Anlage 6.5 ~~(2005/3)~~ (2014/2)

Tore müssen aus mindestens normalentflammbaren Baustoffen (Klasse E nach DIN EN 13501-1 oder Baustoffklasse B2 nach DIN 4102-1) bestehen.

Im Ü-Zeichen eines Tores ist anzugeben, dass die Bestandteile des Tores normalentflammbar sind.
Die Anlage wird bis auf weiteres außer Kraft gesetzt.

Vorgesehene ergänzende Änderungen der Bauregelliste B Teil 1

Lfd. Nr.	Bauprodukt		In Abhängigkeit vom Verwendungszweck erforderliche Stufen und Klassen
	Bezeichnung	Norm	
1	2	3	4
1.5.1	Werkmäßig hergestellte Dämmstoffe aus Mineralwolle (MW)	EN 13162:2012 in Deutschland umgesetzt durch DIN EN 13162:2013-03	Anlage 01 Zusätzlich gilt: Anlagen 1/5.1 und 1/5.2 (Die Anlage wird bis auf weiteres außer Kraft gesetzt)
1.6.7	Tore ohne Feuer- und Rauchschutzeigenschaften	EN 13241-1:2003+A1:2011 in Deutschland umgesetzt durch DIN EN 13241-1:2011-06	Anlage 01 Zusätzlich gilt: Anlage 1/6.1 (Die Anlage wird bis auf weiteres außer Kraft gesetzt)
1.12.10	Rohrleitungs-Dichtungen aus thermoplastischen Elastomeren für Anwendungen in der Wasserversorgung und Entwässerung	EN 681-2:2000, EN 681-2/A1:2002 und EN 681-2/A2:2005 in Deutschland umgesetzt durch DIN EN 681-2:2006-11	Anlage 01 Zusätzlich gilt: Anlagen 1/12.3 und 1/12.4 (Die Anlagen werden bis auf weiteres außer Kraft gesetzt)

Anlage 1/5.2 ~~(2008/1)~~ (2014/2)

Das Glimmverhalten von Baustoffen, die nach DIN EN 13501-1 in die Klasse A1, A2, B oder C eingestuft werden, ist im Rahmen einer allgemeinen bauaufsichtlichen Zulassung nachzuweisen.
Die Anlage wird bis auf weiteres außer Kraft gesetzt.

¹ Die Regelung wird bis auf weiteres außer Kraft gesetzt.

Anlage 1/6.1 ~~(2007/1)~~ (2014/2)

Die harmonisierte Norm enthält im Anhang ZA.1 keine Festlegungen für das Brandverhalten der Tore. Bis zu einer Ergänzung der harmonisierten Norm um solche Bestimmungen ist das Brandverhalten der Tore noch nicht harmonisiert. Das Brandverhalten der Tore ist deshalb gemäß Bauregelliste A Teil 1, lfd. Nr. 6.20.3 festzulegen.
Die Anlage wird bis auf weiteres außer Kraft gesetzt.

Anlage 1/12.3 ~~(2008/1)~~ (2014/2)

Rohrverbindungen von Abwasserkanälen und -leitungen müssen Bauregelliste A Teil 1, lfd. Nr. 12.1.2 entsprechen, sofern in den Normen für Abwasserrohre und Formstücke keine Festlegungen zu deren Verbindungen mit Elastomerdichtungen enthalten sind.
Die Anlage wird bis auf weiteres außer Kraft gesetzt.

Anlage 1/12.4 ~~(2005/3)~~ (2014/2)

Thermoplastische Elastomerdichtungen dürfen für die Verbindungen von Abwasserrohren und Formstücken nur verwendet werden, wenn die Dauerhaftigkeit der Dichtwirkung in einer allgemeinen bauaufsichtlichen Zulassung geregelt ist.
Die Anlage wird bis auf weiteres außer Kraft gesetzt.

State Secretary at the
Federal Ministry for the Environment,
Nature Conservation, Building and Nuclear Safety
Gunther Adler
Stresemannstraße 128-130
10117 Berlin
Germany

European Commission
Daniel Calleja Crespo
Director-General
Avenue d'Auderghem 45/Oudergemselaan 45
1049 Brussels
Belgium

Courtesy translation

Dear Director-General,

In your letter of 7 November 2014 you asked to be informed as to what measures the authorities of the Federal Republic of Germany have implemented to comply with the judgment of the Court of Justice of the European Union dated 16 October 2014 (Case C-100/13).

The judgment is directed at the Länder within the national legal framework. It declares some of the additional requirements contained in Bauregelliste B part 1 that are placed on construction products covered by the harmonised standards EN 681-2:2000, EN 13162:2008 and EN 13241-1 to be incompatible with the Construction Products Directive (89/106/EEC).

I.

As a first step, the Länder have decided to suspend the provisions of the Bauregelliste directly named in the ECJ judgment.

This is to be implemented via an official notice in column 4 and the corresponding annexes of the relevant numbers in the Bauregelliste B part 1.

Insulation products (No 1.5.1 Bauregelliste B part 1), seals made of elastomers (No 1.12.10 Bauregelliste B part 1) and gates (No 1.6.7 Bauregelliste B part 1) are affected, as are the corresponding provisions in Bauregelliste A part 1.

For legal reasons, the measures taken will initially only be provisional. Thus the provisions concerning the basic requirements for construction *works* in Germany will remain in force for the time being.

A copy of the adopted amendments is attached to this letter.

II.

The Länder have tasked an ad hoc working group with developing an overarching concept for the implementation of the judgment. This concept will then be discussed in the higher-level Commissions for Building Techniques and Building Supervision of the Building Ministers Conference and subsequently approved by the Building Ministers of the Länder.

The aim is to comply fully with the requirements of European law while at the same time safeguarding the fundamental rights of citizens by ensuring compliance with the basic requirements set out in Annex I of the Construction Products Regulation for construction works such as building safety, health, environmental protection and other matters of public interest that are to be protected. The building regulation framework will also have to be changed.

The Federal Republic of Germany will work closely with Commission services on this to find a consensual solution.

As we understand it, part of the solution is that the Commission services must make a greater contribution to the development of the internal market and to ensuring the basic requirements for construction works. I would like to elaborate on this in light of the judgment.

1.

Of central importance is first of all that we develop a common legal interpretation concerning the question of how the statements of the judgment can be applied to other products and to the current Construction Products Regulation (Regulation (EU) No 305/2011). According to grounds explicitly stated by the Court, the judgment applies only to the additional requirements for three products (see paragraphs 39 to 42) as well as -- given the expiration of the Construction Products Directive (89/106/EEC) a few months after the action -- to a legal framework that is no longer applicable (see paragraph 15).

It should first be pointed out that under the directive legal practice was already *actively participated* in by the Commission, the Member States and the standards organisations. There was good reason for this active participation in legal practice, because due to the specificities of the sector, the realisation of the internal market while simultaneously ensuring the basic

requirements for construction works could only be carried out step by step. This still holds. This active participation in legal practice deviated from the interpretation *presented* by the Commission services to the Court.

There are references to *necessary* additional national requirements both in many standards published in the Official Journal of the European Union and in official documents of the Commission. This concerns in particular, but not exclusively, twelve requirements contained in the Bauregelliste B with respect to basic requirement no. 3 ("hygiene, health, environmental protection"), which is not yet covered by a single standard.

In addition to this, the Commission services have repeatedly and rightly attached importance to pointing out the sometimes substantial deviations of the current Construction Products Regulation from the Construction Products Directive. In particular, the concept of the presumption of fitness for use of a harmonised construction product upon which the judgment was largely based was abandoned. By contrast, the concept of the current Construction Products Regulation refers to the accuracy and reliability of information provided by a manufacturer on the performance of its product.

This in turn has resulted in a significant number of changes. The current text, for example, explicitly recognises the possibility of essential characteristics not being listed in standards. In accordance with EU legal provisions in the field of construction products, this means that compliance with the relevant basic requirement at European level is not guaranteed, since it is left to the discretion of the manufacturer, whether or not to apply for an European Technical Assessment, which would close such a gap.

2.

In addition to this, the statement of the Court according to which the Member State must use the procedures laid down in the Directive with which a harmonised standard can be objected to is of particular importance.

The Federal Republic of Germany is in complete agreement with the legal interpretation according to which national provisions are excluded unless the procedures afforded the Member States allow them to effectively protect the objectives of the internal market for construction products and comply with the basic requirements for construction works at European level.

We must look at two things here.

The process of formal objection has been reformulated both in terms of definition and of the legal consequences. The safeguard clause procedure has been incorporated into several extensive and difficult to understand provisions on market surveillance, which are to be nullified again shortly according to the Commission's proposal.

In addition to this, the issue of temporally continuous full assurance of basic requirements has not yet been resolved. In relation to the disputed thermal insulation products for buildings, it should be noted, for example, that in 2006 on German initiative the Commission adopted a change in the mandate to CEN, which has to date not yet been implemented.

Thus in practice it remains to be seen how the use of the proposed procedure can contribute to providing temporally continuous full assurance of the German requirements for fire protection especially in especially vulnerable objects such as meeting facilities, schools, and high-rise buildings without additional national requirements in the interest of the fundamental right of citizens to safe buildings. The services of the Commission and the Federal Republic of Germany are aware of many similar cases with regard to environmental protection, health and the safety of the transport systems roads, rail and waterways.

The Federal Republic of Germany believes that the need for clarification seen here with regard to legal practice and interpretation of the Construction Products Regulation needs to be addressed jointly and constructively by the services of the Commission and the Member States. At the same time, I ask for your understanding that as a consequence of the judgment the German authorities must consider initiating the procedures available under EU law soon in all cases of standards and products identified as problematic.

On behalf of the Federal Republic of Germany, I offer our full commitment to reaching a consensual solution. I would be happy to speak with you personally if in due course it should prove useful.

Respectfully yours,
signed: Gunther Adler

AL'in Wi zWV
-Achtung Frist!

EUROPÄISCHE KOMMISSION
GENERALDIREKTION UNTERNEHMEN UND INDUSTRIE

Generaldirektor	
10. Okt. 2014	Wi
	522
	70
	15

Brüssel, den 07 11 14
ENTR/B1/TM/jl ARES (2014) 3987928

Sehr geehrter Herr Botschafter,

am 16. Oktober 2014 ist das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache [C-100/13] [Freier Warenverkehr – Regelung eines Mitgliedstaats, nach der bestimmte Bauprodukte, die mit der Konformitätskennzeichnung ‚CE‘ versehen sind, zusätzlichen nationalen Normen entsprechen müssen – Bauregellisten] ergangen.

Der Gerichtshof erkannte für Recht:

Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 89/106/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. September 2003 geänderten Fassung verstoßen, dass sie durch die Bauregellisten, auf die die Bauordnungen der Bundesländer verweisen, zusätzliche Anforderungen für den wirksamen Marktzugang und die Verwendung von Bauprodukten in Deutschland gestellt hat, die von den harmonisierten Normen EN 681-2:2000 („Elastomer-Dichtungen – Werkstoff-Anforderungen für Rohrleitungs-Dichtungen für Anwendungen in der Wasserversorgung und Entwässerung – Teil 2: Thermoplastische Elastomere“), EN 13162:2008 („Wärmedämmstoffe für Gebäude – Werkmäßig hergestellte Produkte aus Mineralwolle [MW] – Spezifikation“) und EN 13241-1 („Tore – Produktnorm – Teil 1: Produkte ohne Feuer- und Rauchschutzeigenschaften“) erfasst wurden und mit der CE-Kennzeichnung versehen waren.

Ich bitte Sie, meinen Dienststellen binnen zwei Monaten nach dem Datum des genannten Urteils mitzuteilen, welche Maßnahmen die Behörden Ihres Landes getroffen haben, um diesem Urteil nachzukommen, und ihnen gleichzeitig eine Kopie der jeweiligen Maßnahmen zu übermitteln.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Daniel Calleja

S.E. Herrn Silberberg Reinhard
Außerordentlicher und bevollmächtigter Botschafter
Ständiger Vertreter für Deutschland bei der Europäischen Union
Rue Jacques de Lalaing 8-14
1040 Brussel
Belgique

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SODNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
SUD EUROPSKE UNIJE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



LUXEMBOURG

EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SAJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zehnte Kammer)

16. Oktober 2014*

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Freier Warenverkehr – Regelung eines Mitgliedstaats, nach der bestimmte Bauprodukte, die mit der Konformitätskennzeichnung ‚CE‘ versehen sind, zusätzlichen nationalen Normen entsprechen müssen – Bauregellisten“

In der Rechtssache C-100/13

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 27. Februar 2013,

Europäische Kommission, vertreten durch G. Wilms und G. Zavvos als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch T. Henze und K. Petersen als Bevollmächtigte,

Beklagte,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zehnte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. Vajda sowie der Richter E. Juhász und D. Šváby (Berichterstatter),

Generalanwältin: E. Sharpston,

Kanzler: M. Aleksejev, Verwaltungsrat,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 6. Februar 2014,

aufgrund des nach Anhörung der Generalanwältin ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

- 1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission, festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 89/106/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte (ABl. 1989, L 40, S. 12) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. September 2003 (ABl. L 284, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 89/106), insbesondere aus deren Art. 4 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 1, verstoßen hat, dass die deutschen Behörden die Bauregellisten dazu verwenden, zusätzliche Zulassungen für den wirksamen Marktzugang und die Verwendung von Bauprodukten zu verlangen, statt die erforderlichen Bewertungsmethoden und -kriterien im Rahmen der europäischen harmonisierten Normen aufzunehmen.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

- 2 Die Erwägungsgründe 1, 11 und 12 der Richtlinie 89/106 lauteten:

„Es obliegt den Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass auf ihrem Gebiet die Bauwerke des Hoch- und des Tiefbaus derart entworfen und ausgeführt werden, dass die Sicherheit der Menschen, der Haustiere und der Güter nicht gefährdet und andere wesentliche Anforderungen im Interesse des Allgemeinwohls beachtet werden.

...

Von der Brauchbarkeit eines Produktes ist auszugehen, wenn es mit einer harmonisierten Norm, mit einer europäischen technischen Zulassung oder einer auf Gemeinschaftsebene anerkannten nicht harmonisierten technischen Spezifikation übereinstimmt. Daneben kann in dem Fall, dass Produkte eine geringe Bedeutung im Hinblick auf die wesentlichen Anforderungen haben und von bestehenden technischen Spezifikationen abweichen, der Nachweis der Brauchbarkeit über eine Bescheinigung einer anerkannten Stelle geführt werden.

Produkte, die in diesem Sinne brauchbar sind, sind unmittelbar durch das EG-Zeichen erkenntlich. Sie können im gesamten Gebiet der Gemeinschaft frei verkehren und für den vorgesehenen Zweck frei verwendet werden.“

3 Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 89/106 bestimmte:

„Die Mitgliedstaaten treffen alle erforderlichen Maßnahmen, damit die Produkte gemäß Artikel 1, die zur Verwendung in Bauwerken bestimmt sind, nur in Verkehr gebracht werden können, wenn sie brauchbar sind, d. h. solche Merkmale aufweisen, dass das Bauwerk, für das sie durch Einbau, Zusammenfügung, Anbringung oder Installierung verwendet werden sollen, bei ordnungsgemäßer Planung und Bauausführung die wesentlichen Anforderungen nach Artikel 3 erfüllen kann, wenn und wo für bestimmte Bauwerke Regelungen gelten, die entsprechende Anforderungen enthalten.“

4 Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 89/106 sah vor:

„Die wesentlichen auf Bauwerke anwendbaren Anforderungen, die die technischen Merkmale eines Produkts beeinflussen können, sind in Form von einzelnen Vorgaben in Anhang 1 aufgeführt.

Von diesen Anforderungen können eine, mehrere oder alle berücksichtigt werden; sie sind während einer angemessenen Lebensdauer zu erfüllen.“

5 In Art. 4 der Richtlinie 89/106 hieß es:

„(1) Normen und technische Zulassungen werden im Sinne dieser Richtlinie ‚technische Spezifikationen‘ genannt.

Im Sinne dieser Richtlinie sind unter harmonisierten Normen die technischen Spezifikationen zu verstehen, die vom CEN [Europäischen Komitee für Normung] oder vom CENELEC [Europäischen Komitee für elektrotechnische Normung] oder von beiden gemeinsam im Auftrag der Kommission gemäß der Richtlinie 83/189/EWG nach Stellungnahme des in Artikel 19 vorgesehenen Ausschusses und aufgrund der am 13. November 1984 unterzeichneten allgemeinen Leitlinien für die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und diesen beiden Stellen genehmigt wurden.

(2) Die Mitgliedstaaten gehen von der Brauchbarkeit der Produkte aus, die so beschaffen sind, dass die Bauwerke, für die sie verwendet werden, bei ordnungsgemäßer Planung und Bauausführung den wesentlichen Anforderungen nach Artikel 3 entsprechen, wenn diese Produkte die CE-Kennzeichnung tragen, aus der hervorgeht, dass sie sämtlichen Bestimmungen dieser Richtlinie einschließlich der Verfahren für die Konformitätsbewertung gemäß Kapitel V und dem in Kapitel III festgelegten Verfahren entsprechen. Die CE-Kennzeichnung besagt,

- a) dass sie mit den entsprechenden nationalen Normen übereinstimmen, in die die harmonisierten Normen umgesetzt worden sind und deren Fundstellen im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht worden sind. Die Mitgliedstaaten veröffentlichen die Fundstellen dieser einzelstaatlichen Normen;
- b) dass sie mit einer europäischen technischen Zulassung übereinstimmen, die nach dem Verfahren des Kapitels III ausgestellt wurde; oder
- c) dass sie den nationalen technischen Spezifikationen gemäß Absatz 3 entsprechen, soweit keine harmonisierten Spezifikationen vorliegen; ein Verzeichnis dieser nationalen Spezifikationen ist nach dem Verfahren des Artikels 5 Absatz 2 zu erstellen.

(3) Die Mitgliedstaaten können der Kommission den Wortlaut ihrer nationalen technischen Spezifikationen, die ihres Erachtens mit den wesentlichen Anforderungen nach Artikel 3 übereinstimmen, übermitteln. Die Kommission leitet diese nationalen technischen Spezifikationen umgehend an die anderen Mitgliedstaaten weiter. Nach dem Verfahren des Artikels 5 Absatz 2 unterrichtet sie die Mitgliedstaaten über diejenigen nationalen technischen Spezifikationen, bei denen von der Übereinstimmung mit den wesentlichen Anforderungen nach Artikel 3 ausgegangen wird.

Für die Einleitung und Durchführung dieses Verfahrens ist die Kommission unter Einschaltung des in Artikel 19 vorgesehenen Ausschusses zuständig.

Die Mitgliedstaaten veröffentlichen die Fundstellen dieser technischen Spezifikationen. Diese werden außerdem von der Kommission im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht.

...

(6) Die CE-Kennzeichnung besagt, dass ein Produkt den Anforderungen der Absätze 2 und 4 genügt ...“

6 Art. 5 der Richtlinie 89/106 lautete:

„(1) Ist ein Mitgliedstaat oder die Kommission der Auffassung, dass die in Artikel 4 Absatz 2 Buchstaben a und b genannten harmonisierten Normen oder europäischen technischen Zulassungen oder die in Kapitel II genannten Mandate den Bestimmungen der Artikel 2 und 3 nicht genügen, so befasst dieser Mitgliedstaat oder die Kommission unter Angabe der Gründe den in Artikel 19 vorgesehenen Ausschuss. Dieser Ausschuss nimmt hierzu umgehend Stellung.

Unter Berücksichtigung dieser Stellungnahme und im Falle harmonisierter Normen nach Anhörung des mit der Richtlinie 83/189/EWG eingesetzten

Ausschusses teilt die Kommission den Mitgliedstaaten mit, ob die betreffenden Normen oder Zulassungen aus den Veröffentlichungen gemäß Artikel 7 Absatz 3 gestrichen werden müssen.

(2) Nach Eingang der Mitteilung gemäß Artikel 4 Absatz 3 befasst die Kommission den in Artikel 19 vorgesehenen Ausschuss. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme dieses Ausschusses unterrichtet die Kommission die Mitgliedstaaten, ob für die betreffende technische Spezifikation die Annahme der Konformität gilt, und veröffentlicht gegebenenfalls eine Fundstelle im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*.

Ist die Kommission oder ein Mitgliedstaat der Auffassung, dass eine technische Spezifikation den erforderlichen Bedingungen für die Annahme der Konformität mit den Bestimmungen der Artikel 2 und 3 nicht mehr erfüllt, so befasst die Kommission den in Artikel 19 vorgesehenen Ausschuss. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme dieses Ausschusses unterrichtet die Kommission die Mitgliedstaaten, ob für die betreffende nationale technische Spezifikation weiterhin die Annahme der Konformität gelten soll oder ob, wenn dies nicht der Fall ist, die in Artikel 4 Absatz 3 genannte Fundstelle hierfür gestrichen werden muss.“

7 Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 89/106 bestimmte:

„Die Mitgliedstaaten dürfen den freien Verkehr, das Inverkehrbringen und die Verwendung von Produkten, die dieser Richtlinie entsprechen, auf ihrem Gebiet nicht behindern.

Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass die zweckentsprechende Verwendung dieser Produkte nicht durch Vorschriften oder Bedingungen behindert wird, die von öffentlichen oder privaten Stellen festgelegt werden, die als öffentliches Unternehmen oder als öffentliche Einrichtung aufgrund einer Monopolstellung handeln.“

8 Art. 7 der Richtlinie 89/106 regelte das Verfahren für den Erlass harmonisierter Normen durch die europäischen Normenorganisationen CEN und Cenelec.

9 In Art. 15 der Richtlinie 89/106 waren die Folgen festgelegt, die sich aus einer unberechtigten Anbringung der CE-Kennzeichnung für die Unternehmen und die Mitgliedstaaten ergaben.

10 Art. 21 der Richtlinie 89/106 sah eine Schutzklausel vor, die es einem Mitgliedstaat ermöglichte, ein Produkt, dessen Konformität mit der Richtlinie bescheinigt worden war, nach einem in diesem Artikel festgelegten Verfahren aus dem Markt zu nehmen, sein Inverkehrbringen zu verbieten oder seinen freien Verkehr einzuschränken, wenn dieser Mitgliedstaat festgestellt hatte, dass dieses

Produkt den Anforderungen der Art. 2 und 3 der Richtlinie 89/106 nicht entsprach.

- 11 In Anhang I der Richtlinie 89/106 waren die wesentlichen Anforderungen aufgeführt, die – sofern vorhanden – von Bauwerken zu erfüllen waren.
- 12 „Rohrleitungsdichtungen aus thermoplastischem Elastomer“ sind von der harmonisierten Norm EN 681-2:2000 („Elastomer-Dichtungen – Werkstoff-Anforderungen für Rohrleitungs-Dichtungen für Anwendungen in der Wasserversorgung und Entwässerung – Teil 2: Thermoplastische Elastomere“) erfasst.
- 13 „Wärmedämmstoffe“ fallen unter die harmonisierte Norm EN 13162:2008 („Wärmedämmstoffe für Gebäude – Werkmäßig hergestellte Produkte aus Mineralwolle [MW] – Spezifikation“).
- 14 „Tore, Fenster und Außentüren“ sind von der harmonisierten Norm EN 13241-1 („Tore – Produktnorm – Teil 1: Produkte ohne Feuer- und Rauchschutzeigenschaften“) erfasst.
- 15 Die Richtlinie 89/106 wurde durch die Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates (ABl. L 88 S. 5) aufgehoben. Diese Verordnung ist jedoch im vorliegenden Fall aus zeitlichen Gründen nicht anwendbar.

Deutsches Recht

- 16 Die Richtlinie 89/106 wurde im Wesentlichen durch das Gesetz über das Inverkehrbringen von und den freien Warenverkehr mit Bauprodukten zur Umsetzung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte und anderer Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften (Bauproduktengesetz – BauPG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. April 1998 (BGBl. 1998 I S. 812) in das deutsche innerstaatliche Recht umgesetzt. Hierbei handelt es sich um ein Bundesgesetz.
- 17 Die Sicherheit von Bauwerken als besondere Materie des Gefahrenabwehrrechts und die Anforderungen an die Verwendung von Bauprodukten fallen in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder. Die dazu von den Ländern erlassenen Landesbauordnungen orientieren sich an der von der Bauministerkonferenz der Länder erlassenen Musterbauordnung. Die Vorschriften der Landesbauordnungen stimmen daher in weiten Teilen überein.

- 18 Die Kommission und die Bundesrepublik Deutschland haben sich darauf verständigt, als Modell für diese Gesetze die Landesbauordnung für Baden-Württemberg in der Fassung vom 5. März 2010, zuletzt geändert durch Art. 70 der Verordnung vom 25. Januar 2012 (BGBl. 2012 I S. 65) (im Folgenden: LBO-BW), heranzuziehen.
- 19 Die LBO-BW verweist auf drei Bauregellisten, die unterschiedliche Regelungen aufweisen.
- 20 Die Bauregelliste A enthält materielle und verfahrensmäßige Anforderungen an Bauprodukte, die nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 89/106 fallen. In den §§ 17 bis 25 LBO-BW ist zum einen geregelt, nach welchen Vorgaben und Verfahren der Nachweis der Verwendbarkeit von Bauprodukten für einen bestimmten Verwendungszweck zu führen ist, und zum anderen, wann und wie die deutsche Konformitätskennzeichnung, das Ü-Zeichen, auf Bauprodukte aufzubringen ist.
- 21 Die Bauregelliste B, um die es in der vorliegenden Rechtssache allein geht, betrifft Bauprodukte im Geltungsbereich der Richtlinie 89/106, die von einer harmonisierten Norm erfasst werden. In § 17 Abs. 7 Nr. 1 LBO-BW wird das Deutsche Institut für Bautechnik, eine Einrichtung des öffentlichen Rechts, dazu ermächtigt, festzulegen, welche der Klassen und Leistungsstufen Bauprodukte u. a. zur Umsetzung der Richtlinie 89/106 erfüllen müssen. Nach § 17 Abs. 7 Nr. 2 LBO-BW kann das Deutsche Institut für Bautechnik im Einvernehmen mit der obersten Baurechtsbehörde in der Bauregelliste B bekannt machen, inwieweit andere Vorschriften zur Umsetzung von Richtlinien der Union die wesentlichen Anforderungen nach dem Bauproduktengesetz nicht berücksichtigen. Für diesen letzteren Fall verweist die LBO-BW auf die Nachweisverfahren für die Produkte der Bauregelliste A.
- 22 In der Bauregelliste C sind Anforderungen an nicht harmonisierte Bauprodukte von untergeordneter Bedeutung bekannt gemacht.
- 23 Die LBO-BW enthält Spezifikationen, die für alle Bauprodukte gelten, insbesondere auch für die in der vorliegenden Rechtssache streitigen.
- 24 „Rohrleitungsdichtungen aus thermoplastischem Elastomer“ bedürfen in Ermangelung einer europäischen harmonisierten Prüfmethode nach der Bauregelliste B von 2012, Teil 1, laufende Nrn. 12.1.3 und 12.1.4, einer Übereinstimmungserklärung des Herstellers nach vorheriger Prüfung des Produkts durch eine anerkannte Prüfstelle, die nach den Modalitäten der in der Bauregelliste A aufgeführten Funktionsprüfung erfolgen muss.
- 25 „Dämmstoffe aus Mineralwolle“ müssen in Ermangelung einer harmonisierten Methode für die Bewertung und Prüfung des Brand- und Glimmverhaltens insbesondere hinsichtlich ihres Glimmverhaltens eine allgemeine bauaufsichtliche

Zulassung nach der Bauregelliste B von 2012, Teil 1, laufende Nr. 1.5.1, aufweisen.

- 26 „Tore, Fenster und Außentüren“ müssen bis zur Vervollständigung der für sie geltenden harmonisierten Norm EN 13241-1 im Bereich des Brandverhaltens nach der Bauregelliste B von 2012, Teil 1, laufende Nr. 1.6.7, das Ü-Zeichen aufweisen und den in der Bauregelliste A von 2012, Teil 1, Anlage 6.5, genannten Anforderungen entsprechen.

Vorverfahren

- 27 Nachdem die Kommission eine Vielzahl von Beschwerden darüber erhalten hatte, dass die deutschen Behörden für bestimmte Bauprodukte, die gemäß der Richtlinie 89/106 die CE-Kennzeichnung trügen, die zusätzliche Kennzeichnung mit dem deutschen Ü-Zeichen oder eine besondere deutsche Zulassung („allgemeine bauaufsichtliche Zulassung“) verlangten und damit bestimmte Produkte, die nur mit der CE-Kennzeichnung versehen seien, von einer Verwendung ohne weitere Formalitäten in Deutschland ausschlossen, richtete sie am 18. Oktober 2005 und am 4. Juli 2006 Mahnschreiben an die Bundesrepublik Deutschland. Darin führte die Kommission aus, dass die deutschen Bauregellisten Schwierigkeiten verursachten, weil sie langsam und unregelmäßig aktualisiert würden und zusätzliche Voraussetzungen für die Verwendung bestimmter Bauprodukte schafften, die indes die CE-Kennzeichnung aufwiesen. Nach Ansicht der Kommission verstoßen solche Anforderungen gegen Art. 4 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 89/106.
- 28 Die Bundesrepublik Deutschland antwortete mit Schreiben vom 19. Dezember 2005 sowie vom 15. und 31. August 2006 auf diese Mahnschreiben. In ihren Antworten machte sie geltend, dass tatsächlich für manche Bauprodukte mit der CE-Kennzeichnung zusätzliche Prüfungen und Zulassungen vorgeschrieben seien, da die einschlägigen europäischen harmonisierten Normen unvollständig seien und nicht den Anforderungen des Anhangs I der Richtlinie 89/106 und der Landesbauordnungen der Länder genügten. Solange die europäischen harmonisierten Normen nicht ergänzt worden seien, würden die deutschen innerstaatlichen Anforderungen beibehalten und könne eine behördliche Zulassung oder ein Ü-Zeichen verlangt werden.
- 29 Die Kommission richtete in der Folge am 17. Oktober 2008 eine mit Gründen versehene Stellungnahme und am 17. Juni 2011 eine ergänzende mit Gründen versehene Stellungnahme an die Bundesrepublik Deutschland, auf die dieser Mitgliedstaat mit Schreiben vom 17. Dezember 2008 und 8. August 2011 antwortete.
- 30 Da diese Antworten die Kommission nicht zufriedenstellten, hat sie beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.

Zur Klage

Zur Zulässigkeit

- 31 Die Bundesrepublik Deutschland trägt zunächst vor, die vorliegende Klage sei mangels hinreichender Bestimmtheit unzulässig, da sich die Kommission auf abstrakte und widersprüchliche Ausführungen zur Harmonisierung der Anforderungen an Bauprodukte beschränke.
- 32 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass es nach Art. 21 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union und Art. 120 Buchst. c seiner Verfahrensordnung der Kommission obliegt, in jeder nach Art. 258 AEUV erhobenen Klage genau die Rügen anzugeben, über die der Gerichtshof entscheiden soll, und zumindest in gedrängter Form die rechtlichen und tatsächlichen Umstände darzulegen, auf die diese Rügen gestützt sind.
- 33 Im vorliegenden Fall sind alle diese Anforderungen erfüllt, da die Kommission zum einen klar einen Widerspruch zwischen Bauregeln der Bauordnungen der Länder für bestimmte von der Bauregelliste B erfasste Produkte und Art. 4 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 89/106 vorgetragen hat und zum anderen den rechtlichen Rahmen, in dem ihre Rügen stehen, genau definiert hat, was die Bundesrepublik Deutschland im Übrigen nicht in Frage stellt.
- 34 Somit ist die vorliegende Klage zulässig.

Zum Klagegegenstand

- 35 Im Rahmen der vorliegenden Vertragsverletzungsklage macht die Kommission geltend, dass die zusätzlichen Anforderungen an Bauprodukte, die in der Bauregelliste B, auf die die Landesbauordnungen verwiesen, aufgeführt seien, nicht mit Art. 4 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 89/106 vereinbar seien. Sie bezieht sich hierbei speziell auf die drei Produktkategorien „Rohrleitungsdichtungen aus thermoplastischem Elastomer“, „Dämmstoffe aus Mineralwolle“ und „Tore, Fenster und Außentüren“, weist aber darauf hin, dass es sich um Beispiele handele.
- 36 Nach Ansicht der Bundesrepublik Deutschland kann die vorliegende Vertragsverletzungsklage nicht, wie dies die Kommission im Wesentlichen geltend mache, auf einen strukturellen oder systematischen Verstoß gegen die Richtlinie 89/106 gestützt werden, der im deutschen System der Bauregellisten begründet wäre. Der Klagegegenstand sei auf die drei Produktgruppen zu begrenzen, für die nach Ansicht der Kommission zusätzliche nationale Anforderungen bestünden. Die Bauregelliste B stelle nämlich keineswegs durchgehend weitere Anforderungen an abschließend harmonisierte Bauprodukte, sondern betreffe nur die Produkte, bei denen die europäischen harmonisierten

Normen Lücken aufwiesen, worunter die drei von der Kommission genannten Produktkategorien fielen.

- 37 Nach ständiger Rechtsprechung obliegt es der Kommission im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV, das Vorliegen der vermeintlichen Verletzung darzutun und dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte zu liefern, die es ihm ermöglichen, das Vorliegen der Vertragsverletzung zu prüfen, ohne dass sich die Kommission hierfür auf irgendwelche Vermutungen stützen könnte (Urteil Kommission/Vereinigtes Königreich, C-530/11, EU:C:2014:67, Rn. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 38 Im vorliegenden Fall rügt die Kommission in ihrer Klageschrift einen allgemeinen Verstoß der Bundesrepublik Deutschland gegen Art. 4 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 89/106, weil nach den Bauordnungen der Länder vorgeschrieben sei, an bestimmten Bauprodukten zusätzlich zur CE-Kennzeichnung noch das Ü-Zeichen anzubringen. Sie hat sich dabei jedoch darauf beschränkt, drei Beispiele für von dieser Anforderung betroffene Produktkategorien anzuführen.
- 39 Da die Kommission keine weiteren Produktkategorien benennt, für die eine Verpflichtung zur Kennzeichnung mit dem Ü-Zeichen besteht, greift ihr Vorbringen, der gerügte Verstoß sei allgemeiner Art, nicht durch.
- 40 Dass die Kommission auf Nachfrage des Gerichtshofs in der mündlichen Verhandlung erklärt hat, sie habe ihrer Klage ein Dokument mit den Bauregellisten beigefügt, kann nicht als hinreichende weitere Klarstellung angesehen werden, die geeignet wäre, diese Beurteilung zu ändern.
- 41 Ebenso kann mangels hinreichender Präzisierung durch die Kommission § 17 Abs. 7 Nr. 2 LBO-BW nicht dahin verstanden werden, dass er die zusätzliche Kennzeichnungspflicht zwangsläufig für alle Bauprodukte vorschreibt, die in der Bauregelliste B, auf die die Bauordnungen der Länder verweisen, enthalten sind. Die Kommission führt zwar aus, dass die Bauregelliste B häufig auf zusätzliche Erfordernisse in der Bauregelliste A verweise, doch reichen diese Ausführungen nicht aus, um die Behauptung der Bundesrepublik Deutschland zu widerlegen, die Bauregelliste B stelle nicht durchgehend zusätzliche Anforderungen an harmonisierte Bauprodukte.
- 42 Daher macht die Bundesrepublik Deutschland zu Recht geltend, dass die vorliegende Vertragsverletzungsklage nur die Pflicht zum Anbringen des Ü-Zeichens auf den Produkten betrifft, die von den harmonisierten Normen EN 681-2:2000 („Elastomer-Dichtungen – Werkstoff-Anforderungen für Rohrleitungs-Dichtungen für Anwendungen in der Wasserversorgung und Entwässerung – Teil 2: Thermoplastische Elastomere“), EN 13162:2008 („Wärmedämmstoffe für Gebäude – Werkmäßig hergestellte Produkte aus Mineralwolle [MW] – Spezifikation“) und EN 13241-1 („Tore – Produktnorm – Teil 1: Produkte ohne

Feuer- und Rauchschutzeigenschaften“) erfasst werden (im Folgenden: streitige Produkte).

Zur Begründetheit

Vorbringen der Parteien

- 43 Die Kommission trägt zunächst vor, dass in Deutschland für die Verwendung eines Bauprodukts, das mit der CE-Kennzeichnung versehen und in der Bauregelliste B enthalten sei, häufig die Erfüllung von Anforderungen erforderlich sei, die über die der europäischen harmonisierten Norm hinausgingen. Dabei handele es sich um das Ü-Zeichen oder eine allgemeine bauaufsichtliche Zulassung.
- 44 Sie macht geltend, dass gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs, wonach die Mitgliedstaaten nur solange zur Anwendung ihrer nationalen Bestimmungen berechtigt seien, wie eine europäische Norm dem nicht entgegenstehe, ein solches Instrumentarium gegen Art. 4 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 89/106 verstoße, da es dazu führe, dass diese Bauprodukte wie unregelte Produkte behandelt würden, obwohl sie in einen geregelten Bereich fielen und die Anforderungen einer europäischen harmonisierten Norm erfüllten, so dass sie die CE-Kennzeichnung tragen und ohne weitere Erfordernisse in der Europäischen Union verwendet werden dürften.
- 45 Die Bundesrepublik Deutschland trägt hierzu vor, da die Richtlinie 89/106 nur die wesentlichen Anforderungen an Bauwerke und nicht an Bauprodukte enthalte, könnten diese wesentlichen Anforderungen erst dann effektiv werden, wenn für das entsprechende Produkt eine vollständige europäische harmonisierte Norm bekannt gemacht worden sei, diese somit alle Anforderungen an Bauprodukte enthalte, die nach den Art. 2 und 3 in Verbindung mit Anhang I der Richtlinie 89/106 erforderlich seien.
- 46 Fehle eine solche Bekanntmachung, hätten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, vorübergehend ergänzende nationale Anforderungen an die betreffenden Bauprodukte zu stellen und Bewertungs- und Prüfverfahren zur Schließung aktueller Lücken in der entsprechenden Unionsregelung anzuwenden. Von der Brauchbarkeit eines Bauprodukts könne nämlich nur dann ausgegangen werden, wenn alle erforderlichen Produktmerkmale in der europäischen harmonisierten Norm enthalten seien. Die Fälle einer unvollständigen europäischen harmonisierten Norm seien daher den Fällen des gänzlichen Fehlens einer europäischen harmonisierten Norm gleichzusetzen.
- 47 In einer solchen Situation bleibe daher die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bestehen, und das Verbot der Behinderung des freien Verkehrs von Produkten gemäß Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 89/106 komme ebenso wenig zum Tragen wie die Vermutungswirkung des Art. 4 Abs. 2 dieser Richtlinie, der vorsehe, dass bei

den Bauprodukten, die das CE-Zeichen trügen, davon auszugehen sei, dass sie den wesentlichen Anforderungen nach Anhang I der Richtlinie entsprächen. Das ergebe sich aus der Notwendigkeit, Gefahren für Personen abzuwenden und der Richtlinie zur vollen Wirksamkeit zu verhelfen, wie dies den Mitgliedstaaten nach dem ersten Erwägungsgrund der Richtlinie obliege.

- 48 Nach Ansicht der Kommission hingegen darf die Bundesrepublik Deutschland, selbst wenn ihrem Vorbringen zur Lückenhaftigkeit der europäischen harmonisierten Normen zuzustimmen wäre, was vorliegend nicht der Fall sei, keine einseitigen Maßnahmen vornehmen, sondern sie müsse im Gegenteil die dafür in der Richtlinie 89/106 vorgesehenen Verfahren einhalten. Da die fraglichen Normen bereits vor Einleitung des europäischen Normungsprozesses bestanden hätten, hätte sie dieser Mitgliedstaat bei Erteilung des Normungsauftrags für die streitigen Produkte mitteilen müssen. Er hätte auch von dem Mitteilungsverfahren nach Art. 4 Abs. 3 dieser Richtlinie Gebrauch machen müssen. Zudem könne er, wenn er der Auffassung sei, dass die betreffenden europäischen harmonisierten Normen überarbeitet werden müssten, im Nachhinein das in Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie vorgesehene Verfahren einleiten. Keines dieser Verfahren sei jedoch von der Bundesrepublik Deutschland eingehalten worden. Überdies eröffneten die Art. 15 und 21 der Richtlinie einem Mitgliedstaat unter bestimmten Voraussetzungen und nur unter Einhaltung eines besonderen Verfahrens die Möglichkeit, Bauprodukte aus dem Markt zu nehmen, ihr Inverkehrbringen zu verbieten oder ihren freien Verkehr einzuschränken.
- 49 Hierzu trägt die Bundesrepublik Deutschland vor, dass die förmliche Befassung des Ständigen Ausschusses für das Bauwesen gemäß Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 89/106 kein wirksames Mittel zur Gewährleistung der Sicherheit von Bauwerken sei, da dies zu einer kompletten Streichung der betreffenden europäischen harmonisierten Normen und damit zu einem Handelsausschluss führen würde. Die Verfahren nach Art. 4 Abs. 3, Art. 5 Abs. 2 und Art. 21 dieser Richtlinie könne die Kommission nicht anführen, da sie in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 17. Oktober 2008 nicht angesprochen worden seien und es sich um freiwillige Verfahren handle, die nur bei gänzlichem Fehlen einer europäischen harmonisierten Norm greifen könnten und nicht wie im vorliegenden Fall bei punktuellen Lücken. Auch das Schutzklauselverfahren gemäß Art. 21 der Richtlinie hindere einen Mitgliedstaat nicht daran, Harmonisierungslücken zu schließen, da es nicht präventiv eingesetzt werden könne. Zudem könne die Entscheidung darüber, mit welcher technischen Lösung eine Lücke in einer europäischen harmonisierten Norm geschlossen werden müsse, nicht der Kommission überlassen werden.
- 50 Hilfsweise trägt die Bundesrepublik Deutschland schließlich vor, dass die vorliegend streitigen deutschen Maßnahmen mit den Artikeln des AEU-Vertrags zum freien Warenverkehr vereinbar seien. In diesem Sinne könnten die Maßnahmen nicht als Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige

Beschränkungen angesehen werden, da keine Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten vorliege. Jedenfalls seien die in der Bauregelliste B vorgesehenen Anforderungen an Bauprodukte, die von einer lückenhaften europäischen harmonisierten Norm erfasst würden, durch zwingende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt, insbesondere durch das Ziel des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen sowie der Umwelt. Diese Maßnahmen, einschließlich derjenigen, die sich auf die von den harmonisierten Normen EN 681-2:2000, EN 13162:2008 und EN 13241-1 erfassten Produkte bezögen, gingen auch nicht über das hinaus, was zur Erreichung der verfolgten Ziele erforderlich sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 51 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Hauptzweck der Richtlinie 89/106 darin besteht, Handelshemmnisse zu beseitigen, indem die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass Bauprodukte innerhalb der Union frei vermarktet werden können. Zu diesem Zweck werden in dieser Richtlinie die wesentlichen Anforderungen genannt, denen die Bauprodukte genügen müssen und die mit harmonisierten Normen und nationalen Umsetzungsnormen, mit europäischen technischen Zulassungen und mit auf Unionsebene anerkannten nationalen technischen Spezifikationen umgesetzt werden (Urteil Elenca, C-385/10, EU:C:2012:634, Rn. 15 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 52 Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 89/106 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten von der Brauchbarkeit der Produkte ausgehen, die so beschaffen sind, dass die Bauwerke, für die sie verwendet werden, bei ordnungsgemäßer Planung und Bauausführung den wesentlichen Anforderungen nach Art. 3 entsprechen, wenn diese Produkte die CE-Kennzeichnung tragen, aus der hervorgeht, dass sie sämtlichen Bestimmungen dieser Richtlinie entsprechen.
- 53 Nach diesem Art. 4 Abs. 2 besagt die CE-Kennzeichnung, dass das Produkt, auf dem sie angebracht ist, sämtlichen Bestimmungen der Richtlinie 89/106 einschließlich Art. 3 entspricht. Somit greift die Brauchbarkeitsvermutung ohne Weiteres.
- 54 Dieser Schluss wird durch die Erwägungsgründe 11 und 12 der Richtlinie 89/106 bestätigt, wonach von der Brauchbarkeit eines Produkts auszugehen ist, wenn es mit einer harmonisierten Norm übereinstimmt und deshalb die CE-Kennzeichnung trägt, wobei ein solches Produkt im gesamten Gebiet der Union frei verkehren und für den vorgesehenen Zweck frei verwendet werden kann.
- 55 Nach Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 89/106 dürfen die Mitgliedstaaten den freien Verkehr, das Inverkehrbringen und die Verwendung von Produkten, die dieser Richtlinie entsprechen, auf ihrem Gebiet nicht behindern.

- 56 Die streitigen Produkte fallen somit unter das Verbot des Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 89/106, so dass die Mitgliedstaaten ihren freien Verkehr, ihr Inverkehrbringen und ihre Verwendung auf ihrem Gebiet nicht behindern dürfen.
- 57 Wie die Kommission ausführt, sieht die Richtlinie 89/106 zudem Verfahren vor, anhand deren die Mitgliedstaaten gegen harmonisierte Normen vorgehen können, die ihrer Auffassung nach den Anforderungen der Art. 2 und 3 dieser Richtlinie nicht oder nicht mehr entsprechen. Insbesondere kann ein Mitgliedstaat gemäß Art. 5 der Richtlinie die Überprüfung u. a. einer harmonisierten Norm mit dem Ziel ihrer Streichung beantragen. Ebenso legt Art. 21 der Richtlinie die Schutzmaßnahmen fest, die ein Mitgliedstaat ergreifen kann, wenn er zu der Auffassung gelangt ist, dass eine bestehende harmonisierte Norm lückenhaft sei.
- 58 Diese in der Richtlinie 89/106 vorgesehenen Verfahren können entgegen dem Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland nicht als fakultativ angesehen werden, wenn ein Mitgliedstaat eine bestehende harmonisierte Norm für lückenhaft hält. Selbst in einem solchen Fall kann ein Mitgliedstaat keine anderen als die in der Richtlinie 89/106 vorgesehenen einseitigen nationalen Maßnahmen treffen, die den freien Verkehr von dieser harmonisierten Norm entsprechenden und daher mit der CE-Kennzeichnung versehenen Bauprodukten beschränken.
- 59 Die Bundesrepublik Deutschland bestreitet im Übrigen nicht, dass die streitigen Maßnahmen, die in den zusätzlichen Anforderungen hinsichtlich der Kennzeichnung der streitigen Produkte bestehen, weder auf der Grundlage der Art. 5 und 21 der Richtlinie 89/106 noch gemäß den darin vorgesehenen Verfahren erlassen wurden.
- 60 Jede andere Auslegung dieser Bestimmungen würde im Hinblick auf Bauprodukte, die unter eine europäische harmonisierte Norm fallen, dazu führen, dass es einem Mitgliedstaat allein deshalb, weil er der Auffassung ist, die Sicherheit eines solchen Produkts sei nicht ausreichend gewährleistet, gestattet wäre, Maßnahmen anzuordnen, die den freien Verkehr dieser Produkte beschränken, womit die praktische Wirksamkeit der Richtlinie 89/106 in Frage gestellt würde.
- 61 Insoweit kann der von der Bundesrepublik Deutschland angeführte Umstand, dass es nach dem ersten Erwägungsgrund der Richtlinie den Mitgliedstaaten obliegt, sicherzustellen, dass auf ihrem Gebiet die Bauwerke des Hoch- und des Tiefbaus derart entworfen und ausgeführt werden, dass die Sicherheit der Menschen, der Haustiere und der Güter nicht gefährdet wird, zu keiner anderen Bewertung führen. Dieser Erwägungsgrund kann nämlich nicht dahin verstanden werden, dass er den Mitgliedstaaten einen Kompetenzvorbehalt einräumt, der ihnen gestatten würde, die in der Richtlinie 89/106 vorgesehenen Verfahren für die Überprüfung der harmonisierten Normen zu umgehen.

- 62 Zum Hilfsvorbringen der Bundesrepublik Deutschland, die streitigen nationalen Maßnahmen seien mit den Artikeln des AEU-Vertrags zum freien Warenverkehr vereinbar, genügt der Hinweis, dass eine nationale Maßnahme in einem Bereich, der auf Unionsebene abschließend harmonisiert wurde, wie dies für die streitigen Produkte der Fall ist, anhand der Bestimmungen dieser Harmonisierungsmaßnahme und nicht der des Primärrechts zu beurteilen ist (Urteil Kommission/Frankreich, C-216/11, EU:C:2013:162, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 63 Nach alledem ist festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 89/106 verstoßen hat, dass sie durch die Bauregellisten, auf die die Bauordnungen der Bundesländer verweisen, zusätzliche Anforderungen für den wirksamen Marktzugang und die Verwendung von Bauprodukten in Deutschland gestellt hat, die von den harmonisierten Normen EN 681-2:2000 („Elastomer-Dichtungen – Werkstoff-Anforderungen für Rohrleitungs-Dichtungen für Anwendungen in der Wasserversorgung und Entwässerung – Teil 2: Thermoplastische Elastomere“), EN 13162:2008 („Wärmedämmstoffe für Gebäude – Werkmäßig hergestellte Produkte aus Mineralwolle [MW] – Spezifikation“) und EN 13241-1 („Tore – Produktnorm – Teil 1: Produkte ohne Feuer- und Rauchschutzeigenschaften“) erfasst wurden und mit der CE-Kennzeichnung versehen waren.

Kosten

- 64 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Bundesrepublik Deutschland mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zehnte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 89/106/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. September 2003 geänderten Fassung verstoßen, dass sie durch die Bauregellisten, auf die die Bauordnungen der Bundesländer verweisen, zusätzliche Anforderungen für den wirksamen Marktzugang und die Verwendung von Bauprodukten in Deutschland gestellt hat, die von den harmonisierten Normen EN 681-2:2000 („Elastomer-Dichtungen – Werkstoff-Anforderungen für Rohrleitungs-Dichtungen für**

Anwendungen in der Wasserversorgung und Entwässerung – Teil 2: Thermoplastische Elastomere“), EN 13162:2008 („Wärmedämmstoffe für Gebäude – Werkmäßig hergestellte Produkte aus Mineralwolle [MW] – Spezifikation“) und EN 13241-1 („Tore – Produktnorm – Teil 1: Produkte ohne Feuer- und Rauchschutzeigenschaften“) erfasst wurden und mit der CE-Kennzeichnung versehen waren.

2. Die Bundesrepublik Deutschland trägt die Kosten.

Unterschriften