



VdL-Stellungnahme zum Referentenentwurf der Verordnung zur Neuordnung nationaler untergesetzlicher Vorschriften für Biozid-Produkte (ChemBiozidDV), Entwurf vom 17.08.2020

Mit der der "Verordnung zur Neuordnung nationaler untergesetzlicher Vorschriften für Biozid-Produkte", welche aktuell mit Stand vom 17.8.2020 als Referentenentwurf des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) vorliegt, soll die praktische Anwendung der Biozidprodukteverordnung (BPR) (Verordnung (EU) Nr. 528/2012) in Deutschland durch flankierende Regelungen verbessert werden und bestehende Regelungslücken hinsichtlich der Verwendung von Biozidprodukten geschlossen werden.

Der VdL begrüßt grundsätzlich die Anpassung der nationalen Gesetzgebung an den Stand der Umsetzung der BPR. Allerdings lehnen wir unnötige zusätzliche nationale Vorgaben ab. Ziel der Biozidprodukteverordnung ist es, für einheitliche Bedingungen für die Bereitstellung und Verwendung von Biozidprodukten zu sorgen, bei gleichzeitiger Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Gesundheit von Mensch und Tier sowie für die Umwelt. Diese einheitlichen Bedingungen und damit die Integrität des europäischen Binnenmarktes sind nur gewährleistet, wenn national keine zusätzlichen unnötigen Bedingungen gestellt werden. Daher sehen wir bei verschiedenen Vorgaben des Entwurfes der ChemBiozidDV, insbesondere bei Maßnahmen, wie dem Selbstbedienungsverbot und der verpflichtenden Abgabe durch sachkundige Personen, dringenden Änderungsbedarf.

Dies ist im Folgenden für die einzelnen Punkte der geplanten Verordnung dargestellt. Im Übrigen verweist der VdL auf die Stellungnahme des Verbandes der Chemischen Industrie (VCI) und unterstützt dessen Position.

A: Problem und Ziel:

„Biozid-Produkte dienen bestimmungsgemäß der Abtötung oder sonstigen Kontrolle von Schadorganismen; aufgrund dieser Wirkungsweise wohnt ihnen ein hohes Gefährdungspotential für die menschliche Gesundheit, Nichtzielorganismen und die Umwelt inne, welches regelmäßig auch nach Zulassungserteilung fortbesteht. Den aufgrund dieses Gefährdungspotentials zu befürchtenden Auswirkungen ist durch die Sicherstellung der Umsetzung (bzw. Befolgung) von Anwendungsbestimmungen zu begegnen.“

B: Lösung:

„Die ungehinderte Abgabe von bestimmten Biozid-Produkte an die breite Öffentlichkeit ist aufgrund der Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt bedenklich.“

Es ist unstrittig, dass Biozidprodukte aufgrund ihrer Bestimmung bestimmte gefährliche Eigenschaften aufweisen können, jedoch ist dies keinesfalls automatisch der Fall. Von einem generellen „hohen Gefährdungspotential“ zu sprechen, erscheint daher nicht angebracht - insbesondere auch vor dem Hintergrund des strikten Zulassungsverfahrens. Vielmehr muss im Zulassungsverfahren gezeigt werden, dass das jeweilige Biozidprodukt sicher verwendet werden kann, wozu eine detaillierte Risikobewertung durchgeführt wird. Das bedeutet, dass bei Produkten, für die die Verwendung durch private Endverbraucher zugelassen ist, bei bestimmungsgemäßer Anwendung keine Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt bestehen. Die Zulassung wird somit nur für sichere Produkte und Verwendungen erteilt. Daher ist nicht ersichtlich, wieso die „ungehinderte Abgabe“ für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt bedenklich sein

sollte. Dies steht auch im Widerspruch zur Erfahrung der Branche. So werden z. B. Holzschutzmittel seit Jahrzehnten im Baumarkt für die breite Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt und von den Endverbrauchern sicher verwendet, ohne dass es zu Problemen für Verbraucher oder die Umwelt gekommen ist.

§5 Aktualisierung der Meldung

„(2) Meldepflichtige nach § 4 Absatz 1 haben die Richtigkeit der Angaben in der Meldung bis zum 31. März des zweiten auf die Meldung folgenden Jahres und danach alle zwei Jahre jeweils bis zum 31. März gegenüber der Bundesstelle für Chemikalien elektronisch zu bestätigen. [...] Werden die Angaben nicht innerhalb der Frist nach Satz 1 bestätigt, darf der Meldepflichtige das Biozid-Produkt so lange nicht im Inland auf dem Markt bereitstellen, bis er die Daten bestätigt hat.“

Die Aktualisierung der Meldung in einem zweijährigen Turnus ist aus unserer Sicht unverhältnismäßig und erzeugt unnötigen bürokratischen Aufwand. Ferner ist darauf zu verweisen, dass die Vorgaben für Produkte gelten, welche unter die Übergangsregelungen fallen. Da diese auslaufen werden, sobald die Überprüfung der Altwirkstoffe abgeschlossen ist, was gemäß der Zielsetzung der EU-Kommission 2024 der Fall sein soll, stellt sich die Frage nach der Verhältnismäßigkeit dieser Anforderung.

Meldepflichtig ist gemäß des Entwurfes, wer das Biozidprodukt erstmalig auf dem Markt bereitstellt. Dies betrifft in vielen Fällen die Hersteller des Biozidproduktes. Diese wären dann auch für die Aktualisierung der Meldung verantwortlich. Dies wirft die Frage auf, wie mit Restbeständen im Handel umzugehen ist. Der Hersteller hat im Allgemeinen keine Kenntnis, ob von einem Produkt noch Restbestände im Handel vorliegen oder nicht und folglich wird in vielen Fällen Unklarheit darüber bestehen, ob eine Aktualisierung der Meldung erforderlich ist oder nicht. Auch ist unklar, wie die amtliche Überwachung mit Restbeständen im Handel umgehen wird, für die keine Meldung mehr erfolgt ist, da herstellerseitig davon ausgegangen worden ist, dass die Ware bereits abverkauft ist.

§9 Verbot der Selbstbedienung

„(1) Biozid-Produkte, bei denen eine oder mehrere Verwendungen gemäß der durch die Zulassung vorgegebenen Kennzeichnung nicht durch die breite Öffentlichkeit gestattet ist, dürfen nicht durch Automaten oder durch andere Formen der Selbstbedienung zum Verkauf angeboten oder abgegeben werden.

(2) Über die in Absatz 1 genannten Produkte hinaus dürfen folgende Biozid-Produkte nicht durch Automaten oder durch andere Formen der Selbstbedienung zum Verkauf angeboten oder abgegeben werden: [...] Produktart 7 „Beschichtungsschutzmittel“ [...], Produktart 8 „Holzschutzmittel“ [...], Produktart 10 „Schutzmittel für Baumaterialien“ [...].“

Ein Selbstbedienungsverbot für Biozidprodukte, die gemäß Zulassung nicht an die breite Öffentlichkeit abgegeben werden dürfen, ist nachvollziehbar und sinnvoll.

Ein zusätzliches pauschales Selbstbedienungsverbot für bestimmte Produktarten lehnt der VdL strikt ab. Es gibt keine nachvollziehbare Begründung warum Produkte, für die im Zulassungsverfahren festgestellt wurde, dass ihre Verwendung durch die breite Öffentlichkeit kein Risiko für Mensch und Umwelt darstellt, eine derartige weitreichende zusätzliche Beschränkung des Inverkehrbringens in Kraft gesetzt werden sollte.

Insbesondere ist dies bei Materialschutzmitteln unverständlich, welche nicht intendiert und bestimmungsgemäß gegen einen bestehenden mikrobiellen Befall oder bestimmte Zielorganismen eingesetzt werden (im Gegensatz z. B. zu Insektiziden), sondern eine vorbeugende Schutzfunktion aufweisen. Holzschutzmittel (PT 8) werden vom Endverbraucher in aller Regel durch Streichen auf die jeweiligen Holzuntergründe aufgetragen, um diese langfristig vor dem Befall durch Pilze und Schadorganismen zu schützen. Hier liegt keine intendierte Freisetzung in die Umwelt vor und auch jegliche potenzielle Kontamination (z. B. durch Spritzer) ist vernachlässigbar. Es ist nicht erkennbar, welche Rechtfertigung und welchen Nutzen ein Selbstbedienungsverbot hier hätte. Zusätzlich ist zu beachten, dass die Produkte anwendungsfertig für den privaten Endverbraucher verkauft werden. Falschdosierungen sind damit ausgeschlossen.

Wie bereits erläutert wurde, werden z. B. Holzschutzmittel seit Jahrzehnten im Baumarkt für die breite Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt, ohne dass es zu einer Gefährdung der Verbraucher gekommen ist. Dies lässt sich durch die statistischen Auswertungen gemeldeter Vergiftungsfälle an die Giftinformationszentren belegen. Der neuste verfügbare Jahresbericht (Ausgabe 2019) der Giftinformationszentrale Nord weist eine Gesamtzahl gemeldeter Vergiftungsfälle von über 40.000 auf. Hierunter entfallen auf die PT 8 „Holzschutzmittel“ insgesamt 9 (!) gemeldete Fälle, hiervon wiederum waren 5 symptomlos bzw. nicht beurteilbar und kein einziger Fall schwer.¹

Für viele der genannten Produkte ist es aufgrund ihrer Vielfalt und Mengen zudem nicht praktikabel, diese in einem abschließbaren Schrank vorzuhalten. Holzschutzlasuren (PT8) werden beispielsweise in verschiedenen Farbtönen verkauft, wodurch eine erhebliche Menge an geschlossenen Schrankmetern notwendig werden, wenn alle Holzschutzmittel in einem Markt vor Zugriff in Selbstbedienung geschützt werden müssen. Von einer solchen Regelung wären in der derzeitigen Marktsituation zahlreiche unterschiedliche Händler wie Baumärkte, Supermärkte oder Discounter betroffen.

In den Erläuterungen zu §9 Absatz 2 heißt es, dass *„Die Zuordnung eines konkreten Produktes zu einer Produktart ist durch den Abgebenden, d.h. den Einzelhändler, vorzunehmen“* ist. Es sollte Aufgabe des Herstellers sein eine korrekte Zuordnung der Biozidproduktart vorzunehmen.

Neben der Zuordnung zur Produktart ist die Unterscheidung zwischen "Biozidprodukt" und "Behandelter Ware" notwendig. Die Unterscheidung zwischen Biozidprodukt und Behandelte Ware erfolgt gemäß der BPR über die beabsichtigte Verwendung und die Auslobung. Wir sehen das Problem, dass in Grenzfällen die Zuordnung zu einer Produktart oder zu einem Regelungsbereich für Dritte nicht immer eindeutig ist, was zu Verunsicherungen im Markt führen kann. Die Unterscheidung zwischen Biozidprodukt und Behandelte Ware erfolgt gemäß der BPR über die beabsichtigte Verwendung und die Auslobung. Eine Hilfestellung bietet hier die Leitlinie der EU-Kommission "Frequently asked questions on treated articles" (CA-Sept13-Doc.5.1.e), allerdings wird auch dort betont, dass es am Ende immer auf eine Einzelfallentscheidung ankommt.

Ferner ist zwischen der Abgabe der Biozidprodukte an die breite Öffentlichkeit und den professionellen Verwender z.B. im Großhandel zu unterscheiden. In der jetzigen Formulierung (*„dürfen folgende Biozid-Produkte nicht durch Automaten oder durch andere Formen der Selbstbedienung zum Verkauf angeboten oder abgegeben werden“*), wäre der Verkauf auch an den

¹ Jahresbericht 2019 der Giftinformationszentrale Nord (incl. Anlagen 1 und 2): <https://www.giz-nord.de/cms/index.php/jahresberichte/1557-jahresberichte-2019.html>

professionellen Anwender eingeschlossen. Jedoch würde es wenig Sinn ergeben, wenn ein professioneller Anwender nur nach Beratung im Großhandel biozidhaltige Farben und Lacke erwerben könnte. Daher sollte die Formulierung lauten „*nicht durch Automaten oder durch andere Formen der Selbstbedienung zum Verkauf an die breite Öffentlichkeit angeboten oder abgegeben werden*“

§10 Grundanforderungen an die Abgabe von Biozid-Produkten

„Erfolgt die Abgabe im Wege des Versandhandels, sind die Informationen nach Absatz 2 Nummer 1 bereits vor der Abgabe zu übermitteln oder zur Verfügung zu stellen. Die Unterrichtung nach Absatz 2 Nummer 2 hat schriftlich spätestens zum Zeitpunkt der Abgabe zu erfolgen.“

Regelungen dürfen nicht zu einer Ungleichbehandlung von Internethandel und Einzelhandel führen. Es ist davon auszugehen, dass wenn vereinfachte Abgabemodalitäten für den Versandhandel bestehen, während im stationären Handel die Abgabe stets durch eine sachkundige Person und nach umfassender Unterweisung erfolgen muss, der Verkauf zunehmend ins Internet und damit auch ins Ausland abdriftet.

In der aktuellen Krise wurden der stationäre Handel und die gesamte deutsche Wirtschaft schwer getroffen. Unnötige zusätzliche Belastungen sind unbedingt zu vermeiden.

§16 Übergangsvorschriften

Die Vorschriften des zweiten Abschnitts und § 10 sind erst ab dem 1. Januar 2022 §anzuwenden.

Der VdL hält die Einrichtung einer großzügigen Übergangsregelung von mindestens drei Jahren bis zum Inkrafttreten eines Selbstbedienungsverbotes für unumgänglich.

Aufgrund bestehender Lieferverpflichtungen und –verträge ist eine Umsetzung der Bestimmungen nach § 9 bereits ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung nicht umsetzbar. Der Handel wird ein Selbstbedienungsverbot in der geplanten Form nicht akzeptieren, sodass Produkte in hohen Mengen von den Herstellern aus den Regalen des Handels zurückgenommen werden müssen. In vielen Fällen wird das zurückgeholte Material zudem vernichtet werden müssen.

Vor dem Hintergrund der diversen Produktarten sowie der unterschiedlichen Vermarktungswege halten wir die Umsetzung von § 10 des Verordnungsentwurfs ab dem 1. Januar 2022 nicht für realistisch. Es ist zu berücksichtigen, dass zunächst Schulungsprogramme entwickelt werden und anschließend durchgeführt werden müssen. Die in §10 Absatz 2.2 aufgeführten Punkte bedürfen einer guten Sachkenntnis zu den jeweiligen sehr unterschiedlichen Produktarten.

Begründung –III Alternativen

Als gefährliche eingestufte Stoffe und Gemische werden gemäß der CLP-Verordnung deutlich sichtbar gekennzeichnet. Zudem werden ausreichende Informationen auf dem Etikett oder in Form von Sicherheitsdatenblättern oder Technischen Merkblättern zur Verfügung gestellt, die es dem Anwender ermöglichen, die erforderlichen Maßnahmen für den Schutz der menschlichen Gesundheit, für die Sicherheit und für die Umwelt zu ergreifen.

Als gefährlich für die breite Öffentlichkeit bewertete Stoffe und Gemische werden bereits im Rahmen der Chemikalien-Verbotsverordnung (ChemVerbotsV) mit Selbstbedienungsverböten bzw. Inverkehrbringungsverboten beaufschlagt. Eine zusätzliche Regelung halten wir daher nicht für notwendig.

Begründung –VI Regelungsfolgen - 4. Erfüllungsaufwand

Die Berechnungen zum Erfüllungsaufwand sind für uns nicht nachvollziehbar und nach unserer Einschätzung deutlich zu niedrig angesetzt.

Der Aufwand zur Erfüllung des Selbstbedienungsverbotes ist zu gering geschätzt, denn aufgrund der Produktvielfalt und -anzahl werden neue Einrichtungen im Handel zu beschaffen sein. Zur Erfüllung der Sachkunde müssen zunächst Schulungsprogramme entwickelt werden und anschließend durchgeführt werden. Die Fallzahlen durch einen Vergleich mit Pflanzenschutzmitteln zu schätzen, halten wir aufgrund der Anzahl an möglichen Biozidprodukten der verschiedenen Produkttypen für unzulässig. Zudem wird eine Umsetzung bis zum 1.7.2021 nicht realisierbar sein.

Baumärkte bei der Abschätzung des Erfüllungsaufwandes grundsätzlich nicht zu berücksichtigen, da sie ja heute bereits Pflanzenschutzmittel abgeben, ist eine unzulässige Vorannahme. Zum Beispiel werden Farben und Lacke (PT8) - anders als Pflanzenschutzmittel - in unterschiedlichsten Farbtönen und Gebindegrößen angeboten. Das heißt, dass der zusätzliche physische Platzbedarf für die diese Produkte allein um ein Vielfaches über dem liegen wird, was heute von den Baumärkten für Pflanzenschutzmittel bereitgestellt wird. Der Beratungsaufwand wird vor allem in Baumärkten erheblich steigen.

Unserer Abschätzung nach ist der Zeitaufwand für die Umsetzung in meldenden Unternehmen sowie der Aufwand, der durch die Information bei der Abgabe entstehen, deutlich zu niedrig veranschlagt. Beispielsweise zeigen Erfahrungen bei der Abgabe von Antifouling-Produkten (PT 21), dass für ein Beratungsgespräch eher einen Zeitaufwand von 30 Minuten als von zwei Minuten anzusetzen ist.

Hersteller von Biozidprodukten haben in den letzten Jahren erhebliche Summen im deutlich sechststelligen Bereich investiert, um die für eine Risikobewertung bei Verbraucheranwendung notwendigen Studien und Risikoberechnungen vorzunehmen. Diese Investitionen werden sich bei sinkenden Umsätzen von Biozidprodukten, die für die Verwendung durch die breite Öffentlichkeit konzipiert sind, nicht mehr refinanzieren lassen. Der wirtschaftliche Schaden, der sich durch derartige Entwicklungen unvermeidbar einstellen wird, ist massiv und kann insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen existenzbedrohende Auswirkungen haben.

Begründung –VI Regelungsfolgen - 6. Nutzen

Die Schlussfolgerungen zum Nutzen der Regelung können wir nicht nachvollziehen. Insbesondere die Heranziehung von Daten aus dem Pflanzenschutz halten wir für nicht belastbar. Biozidprodukte sind sehr unterschiedlich. Dies muss zum einen in der Beratung berücksichtigt werden. Zum anderen halten wir die zugrunde gelegten Vergiftungszahlen für fragwürdig. Es muss unbedingt zwischen den einzelnen Produktarten unterschieden werden und es sollte eine Differenzierung auch bei Erfüllungsaufwand und Nutzen für die einzelnen Produktarten erfolgen. Wie oben erläutert, sind die Vergiftungsfälle z.B. bei Holzschutzmitteln vernachlässigbar. Zur Berechnung von Arbeitsunfähigkeitsfällen wird eine veraltete Statistik aus 2008 herangezogen. Die BPR hingegen gilt erst seit 2013. Sie hat dazu geführt, dass durch das Zulassungsverfahren viele Produkte, darunter auch besonders kritische Produkte vom Markt verschwunden sind. Den Bezug auf diese alte Statistik halten wir nicht für verlässlich.

Biozidhaltige Farben und Lacke verlängern signifikant die Haltbarkeit und Lebensdauer von Gebäuden und Gütern. Sie dienen der Ressourcenschonung und tragen aktiv zur Erreichung der Klimaschutzziele bei. Ihr Marktzugang sollte daher nicht unnötig erschwert werden.

Das Verhältnis zwischen Erfüllungsaufwand und Nutzen halten wir für nicht geeignet, um die hier vorgeschlagenen Maßnahmen rechtfertigen zu können. Wir schlagen eine gezieltere Folgenabschätzung mit sozio-ökonomischer Analyse für den stationären Handel mit Farben und Lacken vor.

Fazit

Der VdL sieht bei verschiedenen Punkten des Entwurfs dringenden Änderungsbedarf. Wir lehnen insbesondere die Einführung eines pauschalen Selbstbedienungsverbotes für Biozid-Produkte ab sowie eine damit verbundene verpflichtende Sachkunde für den abgebenden Handel.

Die nach geltendem Biozidrecht zugelassenen Biozidprodukte weisen ein extrem hohes Schutzniveau gegenüber Mensch, Tier und Umwelt auf. Die vorgeschlagenen nationalen Verschärfungen des Unionsrechts sind nicht im Einklang mit den Prinzipien des europäischen Binnenmarktes, führen nicht zu einem erhöhten Schutzniveau für Verbraucher und Umwelt und belasten Industrie und Handel unverhältnismäßig. Dies ist auch vor dem Hintergrund der aktuellen Corona-Krise nicht hinnehmbar.

Aufgrund der erheblichen Auswirkungen der geplanten Vorgaben ersuchen wir das Ministerium dringend, diese in einem Fachgespräch mit den betroffenen Kreisen zu diskutieren.

Der VdL

Der Verband der deutschen Lack- und Druckfarbenindustrie e.V. (VdL) repräsentiert über 200 meist mittelständische Lack-, Farben- und Druckfarbenhersteller in Deutschland. Im VdL sind über 90 Prozent des Industriezweiges organisiert. Die Branche setzte 2016 rund 8 Milliarden Euro um und beschäftigt circa 25.000 Mitarbeiter.

5. Oktober 2020