

VCI-STELLUNGNAHME ZUM

Referentenentwurf zur BMUBGebV

In der geplanten **Besonderen Gebührenverordnung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen in dessen Zuständigkeitsbereich (BMUBGebV)** sollen die bisher in unterschiedlichen Gesetzen und Verordnungen enthaltenen Gebührenregelungen im Zuständigkeitsbereich des BMU in einem Regelwerk zusammengeführt werden.

Die Höhe der Gebühren ist für die strategische und finanzielle Planung der Unternehmen von zentraler Bedeutung. Kurzfristige und drastische Erhöhungen haben daher schwerwiegende Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit und Planungssicherheit der Unternehmen.

Der VCI nimmt daher zu dem Referentenentwurf der BMUBGebV, Stand 26.04.2021 im Folgenden Stellung und geht hierbei auf mehrere Punkte direkt ein:

- ◆ die Abschnitte des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses, Anlage zu § 2 Absatz 1
 - Abschnitt 1: Chemikaliengesetz (ChemG), auch in Verbindung mit der Verordnung (EU) Nr. 528/2012 und der Verordnung (EU) Nr. 649/2012 (S. 2 unserer Stellungnahme)
 - Abschnitt 8 Verpackungsgesetz (VerpackG) (S. 8 unserer Stellungnahme)
 - Abschnitt 9 (BNatSchG) und 10 (USchadG) (S. 7 unserer Stellungnahme)
- ◆ sowie auf § 4, Übergangsvorschrift (S. 9 unserer Stellungnahme)

Wir sprechen uns dafür aus, auf die Gebührenerhöhung bzw. die Einführung neuer Gebühren zu verzichten und ausschließlich das eigentliche Ziel, die Zusammenführung der bisher in unterschiedlichen Gesetzen und Verordnungen enthaltenen Gebührenregelungen, umzusetzen. Eine Erhöhung von Gebühren ist aus unserer Sicht allenfalls in einem weiteren Schritt in begründeten und besser abgestimmten Einzelfällen zu diskutieren.

Im Falle von Gebührenerhöhungen ist eine Übergangsfrist von mindestens 2 Jahren dringend erforderlich, um den beteiligten Unternehmen wirtschaftliche Planungssicherheit zu gewährleisten.

Zu BMUBGebV § 2 Absatz 1, Anlage (Gebühren- und Auslagenverzeichnis), Abschnitt 1 – Chemikaliengesetz (ChemG) auch in Verbindung mit der VO (EU) Nr. 528/2012 - Biozide

Mit der Zusammenführung der bisher in unterschiedlichen Gesetzen und Verordnungen enthaltenen Gebührenregelungen findet auch eine Überarbeitung der bisherigen Gebühren für Verfahren in Verbindung mit der Biozidprodukte-Verordnung (EU) Nr. 528/2012 (BPR) statt: es wird zum Teil eine massive Erhöhung der bisherigen Gebühren vorgeschlagen.

Für einige essentielle Tatbestände, in denen eine besonders drastische Erhöhung der Gebühren erfolgen soll, stellen wir den aktuellen Stand der Gebühren unter der Chemikalienkostenverordnung (ChemKostVO) den geplanten Gebühren gegenüber und gehen im Folgenden näher darauf sowie auf die Konsequenzen für die Verfügbarkeit wichtiger Biozidprodukte und die Wettbewerbsfähigkeit und Planungssicherheit der Unternehmen ein.

Vergleich: aktueller Stand der Gebühren unter der Chemikalienkostenverordnung (ChemKostVO) und die geplanten Gebühren (BMUBGebV)

Gebührentatbestand (Nummer nach BMUBGebV)	ChemKostVO / €	BMUBGebV / €	Steigerung
Bewertung eines Antrags auf Genehmigung eines Wirkstoffs (1.1.1)	189 800	315 000	66 %
Nationale Zulassung oder vorläufige Zulassung (Artikel 55 (2) für Biozidprodukt bzw. Produktfamilie ggf. zuzüglich Zusatzgebühren (1.2.1)	50 000	77 800	56 %
	75 000	118 100	57 %
Bewertung eines Antrags auf Unionszulassung oder auf vorläufige Unionszulassung für Biozidprodukt bzw. Produktfamilie, ggf. zuzüglich Zusatzgebühren (1.8)	60 000	97 300	62 %
	90 000	147 600	64 %
Vereinfachte Zulassung nach Artikel 26 der BPR eines Biozidprodukts bzw. Produktfamilie (1.4.2)	13 400	19 400	45 %
	20 100	29 200	45 %
Zulassung mittels gegenseitiger Anerkennung für Biozidprodukt bzw. Produktfamilie (1.4.1)	15 500	56 700	266 %
	23 300	74 900	221 %
Verlängerung einer gegenseitigen Anerkennung für Biozidprodukt bzw. Produktfamilie (1.4.2)	3 500	12 300	251 %
	5 300	16 300	208 %
geringfügige Änderung einer Zulassung bei Bewertung durch die BfC für Biozidprodukt bzw. Produktfamilie (1.6.2)	3 800	17 800	368 %
	5 700	26 800	370 %

Bewertung

1. Wirkstoffgenehmigung und Biozidproduktzulassung

Für die Bewertung von Anträgen auf Wirkstoffgenehmigung und Zulassung von Biozidprodukten (nationale, vereinfachte Zulassungen und Unionszulassungen) sollen die Gebühren zum Teil um mehr als 50 % steigen. Auch bei der Verlängerung von Wirkstoffgenehmigungen ist eine Erhöhung der Gebühren in dieser Dimension vorgesehen.

Bereits jetzt stellen Wirkstoffgenehmigung und Produktzulassung Unternehmen finanziell vor große Herausforderungen und bedeuten – besonders bei neuen Wirkstoffen und Produkten – ein großes unternehmerisches Risiko. Die ohnehin bereits große Hürde für Innovationen würde durch die extremen Kosten für die Erstbewertung weiter erhöht. Wir befürchten, dass die durch weiter erhöhte Gebühren zunehmende finanzielle Belastung dazu führen wird, dass wichtige Wirkstoffe und Biozidprodukte, die aktuell noch verfügbar und sicher sind, nur aufgrund wirtschaftlicher Erwägungen - und nicht etwa aufgrund fraglicher Anwendungssicherheit - vom Markt verschwinden werden.

Der Wegfall von Wirkstoffen und auch von Biozidprodukten wirkt sich in der gesamten Lieferkette aus: Durch die wirtschaftlich motivierte Aufgabe einer Wirkstoffgenehmigung sind unmittelbar auch die bereits bestehenden Zulassungen von Produkten auf Basis dieses Wirkstoffes betroffen. Die von einem Produkthersteller in die Zulassungen getätigten Investitionen gehen ggf. vor ihrer Refinanzierung verloren, ohne dass der Produkthersteller effektiven Einfluss auf die Entscheidung des Wirkstoffherstellers hätte nehmen könnte. Die Gebührenerhöhung wirkt sich daher auch massiv auf den Markt aus.

2. Gegenseitige Anerkennung

Die Gebühren für die gegenseitige Anerkennung von Biozidprodukt-Zulassungen, sowie für ihre Verlängerung würden etwa um 250% steigen. Die Gebühr für die gegenseitige Anerkennung, d.h. die Anerkennung der Bewertung eines anderen EU-Mitgliedstaates wäre damit fast so hoch wie für eine nationale Zulassung mit Bewertung in Deutschland.

Insbesondere für die Produktarten 14, 15, 17, 20 und 21, für die keine Unionszulassung möglich ist, führt diese Erhöhung zu unverhältnismäßigen Folgen: Eine Unionszulassung ermöglicht einen Marktzugang in allen 27 EU-Mitgliedstaaten. Für einen vergleichbaren Betrag gewährt das Verfahren der gegenseitigen Anerkennung bei Ansetzen der deutschen Gebühren nur in annähernd 3 Staaten den Marktzugang.

Beispielhafte Rechnung für ein Biozidprodukt ohne Zusatzgebühren:

Unionszulassung:	Nationale Zulassung und gegenseitige Anerkennung in zwei anderen Mitgliedstaaten	Nationale Zulassung und gegenseitige Anerkennung in 26 Mitgliedstaaten
80 000 € (ECHA)	77 800 € (BMUBGebV 1.2.1)	77 800
+ 97 300 € (nat. Gebühr/BMUBGebV 1.5.1))	+ 2 x 50 700€ (BMUBGebV 1.4.1)	+ 26 x 50 700€
= 180 000€	= 179 000 €	= 1 396 000€

Im Fall der gegenseitigen Anerkennung findet die inhaltliche Bewertung des Zulassungsantrags bereits in einem anderen EU-Mitgliedstaat statt. Die hohe Gebühr ist aus unserer Sicht daher nicht gerechtfertigt. Der in der Begründung genannte Bewertungsaufwand widerspricht aus unserer Sicht dem Geist der Harmonisierung und dem Grundsatz einer gemeinsamen Risikobewertung und Vereinfachung innerhalb der EU.

3. Änderung einer Zulassung – geringfügige Änderung

Die Gebühr für die geringfügige Änderung einer Zulassung würden um etwa 370 % steigen. Als geringfügige Änderung gilt nicht nur der Austausch eines Rezepturbestandteils, sondern u.a. auch die Änderung der Verpackungsgröße - sogar bei gleichem Verpackungsmaterial. Geringfügige Änderungen wirken sich nicht auf die Schlussfolgerungen bei einer Bewertung aus, die Zulassungsbedingungen werden bei der Änderung weiterhin eingehalten. Eine erneute Risikobewertung ist daher – im Gegensatz zu Anträgen bei wesentlichen Änderungen - nicht erforderlich. Die Änderung von bereits zugelassenen Rezepturen kann zum einen, aufgrund von Einschränkungen aus anderen Regularien, notwendig werden, aber auch zur technischen Verbesserung beitragen.

Die geringfügige Änderung ist grundsätzlich ein geeigneter Weg, um mögliche Rezepturänderungen rasch umzusetzen, wie beispielsweise durch einen Wechsel eines Lieferanten oder dem Kundenwunsch nach einer bestimmten Verpackungsgröße zu entsprechen. Dieses Verfahren stellt grundsätzlich eine Alternative zur Aufnahme entsprechender Produkte bereits in Produktfamilien dar und muss als praktikable Möglichkeit erhalten bleiben.

Eine geringfügige Änderung wirkt sich definitionsgemäß nicht auf die Schlussfolgerungen der Risikobewertung aus. Die vorgeschlagene Höhe der Gebühren für eine geringfügige Änderung - z.B. die Änderung einer Verpackungsgröße - halten wir aus diesem Grund für nicht gerechtfertigt. Auch befürchten wir eine weiter zunehmende Innovationshemmung als Resultat der deutlich angehobenen Gebühren; auch der Anreiz, verbesserte bzw. ggf. auch sicherere Produkte rasch am Markt bereitzustellen wird durch die drastische Gebührenerhöhung weiter stark abgeschwächt.

4. Klarstellung: Bewertung alternativer Wirkstoffdossiers im Rahmen der Produktzulassung (BMUBGebV 1.8.1)

Für eine eindeutige Zuordnung sollte in der Beschreibung des Gebührentatbestands 1.8.1 der Bezug zur BPR erfolgen und wie folgt ergänzt werden: „Bewertung eines Wirkstoffdossiers im Rahmen der Produktzulassung, welches nicht im Rahmen der eigentlichen Genehmigung des Wirkstoffs vorgelegt worden ist, nach Artikel 54 der BPR. Falls tatsächlich ein anderer Bewertungsvorgang adressiert werden sollte, wäre unbedingt eine Klarstellung erforderlich.

Fazit:

Obwohl wir die Argumentation, die die Anpassung der Gebühren mit den bisherigen Erfahrungen bei der Dossierbewertung begründet, grundsätzlich nachvollziehen können, stellt sich uns die Frage, ob nicht auch der hohe Bewertungsaufwand der Behörden reduziert und die Bewertungsprozesse verschlankt werden müssen. Wir halten eine pragmatischere Herangehensweise bei der Umsetzung der BPR für dringend erforderlich.

Die signifikante Erhöhung der bereits aktuell erheblichen Gebühren sehen wir sehr kritisch und befürchten schwerwiegende Folgen:

- **Die Vorbereitungen von Genehmigungs- und Zulassungsanträgen im Sinne der BPR sind langwierige Prozesse.** Die Generierung von Daten sowie die Dossiererstellung nehmen in der Regel einen Zeitraum von mehreren Jahren in Anspruch. Anfallende Kosten müssen rechtzeitig in der Budgetplanung berücksichtigt und ggf. Rücklagen gebildet werden.

Mit dem derzeitigen Entwurf sollen die neuen Gebühren bereits für Anträge, die in wenigen Monaten eingereicht werden sollen, berechnet werden. Für diese sind die Vorbereitungen und Planungen bereits weitgehend abgeschlossen und in der Regel die Kontaktaufnahme mit der bewertenden Behörde bereits erfolgt. Ein Anwendungsbeginn für Anträge, die nach September 2021 eingereicht werden, ist viel zu kurzfristig und steht im Konflikt mit dem Bedarf der beteiligten Unternehmen nach Planungssicherheit.

- **Bei den Herstellern von Biozidprodukten handelt es sich zu einem wesentlichen Teil um mittelständische Unternehmen.** Diese sind von der massiven Erhöhung der Gebühren extrem betroffen. Es ist zu befürchten und bei vielen Anwendungen bereits zu beobachten, dass die wirtschaftliche Hürde für eine Genehmigung von Wirkstoffen bzw. eine Zulassung von Biozidprodukten zu groß sein wird und viele Hersteller ihre diesbezüglichen Geschäftsaktivitäten einstellen müssen.

Die enorme Belastung durch die zu entrichtenden Gebühren bedeutet für viele mittelständische Unternehmen eine Bedrohung der Existenz.

- **Die Verfügbarkeit von Biozidprodukten würde durch die Erhöhung der Gebühren noch mehr gefährdet.** Bereits jetzt wird befürchtet, dass Biozidprodukte für bestimmte, häufig sehr gezielte Anwendungen künftig nicht mehr verfügbar sein werden. Gerade für Nischenprodukte mit entsprechend geringen Produktionsmengen wird künftig eine noch genauere Abwägung des erwarteten wirtschaftlichen Nutzens gegenüber den enormen Kosten erfolgen müssen. Eine deutliche Reduzierung des Produkt-Portfolios in den einzelnen Unternehmen ist wahrscheinlich.

Der Anteil an zugelassenen Biozidprodukten, mit denen gezielt gegen wenig verbreitete einzelne Organismen vorgegangen werden kann, wird voraussichtlich stark sinken. Auch solche Nischenprodukte können für den Gesundheits- und Umweltschutz jedoch eine große Bedeutung haben.

- ◆ **Auch auf die Herstellung behandelter Waren wie konservierte chemische End- und Zwischenprodukte in Deutschland hat die geplante signifikante Anhebung der Gebühren für die Wirkstoffgenehmigung und Biozidproduktzulassung einen unmittelbaren Einfluss.** In der EU dürfen zur Behandlung von Waren nur Biozidprodukte verwendet werden, für die eine Zulassung - verbunden mit entsprechenden Kosten - erwirkt wurde. Hingegen ist die Einfuhr behandelter Waren in die EU bzw. das Geltungsgebiet der BPR auch erlaubt, wenn die Behandlung mit einem nicht-zugelassenen Biozidprodukt durchgeführt wurde. Folglich entfallen dann die mit der Zulassung verbundenen Kosten. Es ist daher wahrscheinlich, dass Importe von behandelten Waren ansteigen werden, während der Anteil von in Deutschland bzw. der EU hergestellten Waren zurückgehen wird.

Die nun geplante Gebührenerhöhung würde zu einer weiter zunehmenden Wettbewerbsverzerrung bei behandelten Waren führen.

Besonders mittelständische Unternehmen werden extrem belastet. Geschäftsaufgaben und das Verschwinden wichtiger Produkte, gerade auch für Spezialanwendungen können die Folgen hoher Gebühren sein.

Vor diesem Hintergrund sollte aus unserer Sicht von einer so erheblichen Erhöhung der Gebühren Abstand genommen werden.

Wir halten außerdem im Falle einer Gebührenerhöhung eine längere Übergangsfrist bis mindestens Januar 2023 für dringend erforderlich, um den beteiligten Unternehmen wirtschaftliche Planungssicherheit zu gewährleisten.

Zu BMUBGebV § 1 Abs. 1 Nr. 9 und Nr. 10 und § 2 Abs. 1 i.V.m. Anlage (Gebühren- und Auslagenverzeichnis) Abschnitt 9 (BNatSchG) und 10 (USchadG):

Bewertung

Die Gebührensätze sind nicht bestimmt genug, so dass der Gebührenschuldner nicht abschätzen kann, welche Kosten jeweils entstehen. Die unbestimmte Angabe „nach Zeitaufwand“ verstößt gegen § 53 Abs. 2 BNatSchG, wonach bei der Festlegung von Gebühren und Auslagenerstattungen „feste Sätze und Rahmensätze vorzusehen“ sind.

Dies wiegt umso schwerer, als die Verordnung nur einen sehr kurzen Übergangszeitraum vorsieht und die neuen Gebührensätze bereits ab Oktober 2021 gelten sollen. Neu anfallende Kosten konnten daher nicht budgetiert werden, so dass hierdurch für Unternehmen ggf. unverhältnismäßig hohe Kosten entstehen könnten. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Prüfanforderungen an Genehmigungen und Ausnahmen in den letzten Jahren immer komplexer geworden sind und daher mehr Zeit im behördlichen Vollzug in Anspruch nehmen.

Fazit

Die Gebührensätze sind zu konkretisieren und als feste Sätze anzugeben. Hier sollte man sich an den bestehenden Gebührensätzen der geltenden Kostenverordnung orientieren:

<https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschgstv/BJNR062900998.html>

In Bezug auf das Umweltschadensgesetz sollte für alle Gebührentatbestände eine Höchstsumme angegeben werden. Hier kann man sich an bestehenden Länderregelungen orientieren, wie z. B. der allgemeinen Gebührenordnung des Landes Niedersachsen:

https://www.mf.niedersachsen.de/startseite/themen/gebuehren/gebuehren_des_landes_nds/besondere-gebuehrenordnungen-des-landes-niedersachsen-1428.html.

Zu BMUBGebV § 2 Abs. 1, Anlage (Gebühren- und Auslagenverzeichnis), Abschnitt 8 Verpackungsgesetz (VerpackG):

Mit dem Entwurf sollen erstmalig Gebühren erhoben werden für Widersprüche gegen einen Verwaltungsakt der Zentralen Stelle Verpackungsregister nach § 26 Abs. 1 Satz 2 VerpackG, die zurückgewiesen werden.

Insbesondere sollen für eine Entscheidung über einen Widerspruch gegen einen Verwaltungsakt der Zentralen Stelle Verpackungsregister nach § 26 Absatz 1 Satz 2 VerpackG, mit Ausnahme des § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 VerpackG, soweit der Widerspruch erfolglos geblieben ist, die Gebühren nach Zeitaufwand berechnet werden.

Bewertung

Es gibt zahlreiche Grenzfälle, bei denen industrielle/gewerbliche Verpackungen, wie z.B. Kanister oder Flaschen, abhängig vom Verpackungsvolumen und dem Füllgut von der ZSVR im Rahmen des „Kataloges“ als systembeteiligungspflichtig eingestuft werden, obwohl diese typischerweise nicht bei privaten Haushaltungen, sondern bei gewerblichen/ industriellen Endverbrauchern anfallen. In solchen Fällen sieht das Verpackungsgesetz in § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 einen Antrag über die Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig als rechtmäßigen Weg vor. Da diese Einordnungen häufig nicht den tatsächlichen Vertriebsweg der Verpackung berücksichtigen, sondern sich vielmehr erneut am „Katalog“ orientieren, sollte ein Widerspruch gegen eine solche Einordnung ohne Gebührenaufwendungen möglich sein.

Hinsichtlich der juristischen Bewertung der geplanten Gebührenerhebung schließt sich der VCI der Stellungnahme der „Brancheninitiative Produktverantwortung (BiPv)“ an.

Fazit

Die Einführung von Gebühren für Widersprüche gegen einen Verwaltungsakt der Zentralen Stelle Verpackungsregister wird abgelehnt. Insbesondere ist eine Abrechnung nach Zeitaufwand sachlich nicht zu rechtfertigen.

Zu BMUBGebV § 4:

Bewertung

Zahlreiche Gebührentatbestände wie Genehmigungen und Zulassungen unter dem BNatSchG und dem USchadG dauern oftmals viele Monate. Prozesse zur Vorbereitung der Zulassung von Biozidprodukten und der Wirkstoffgenehmigung umfassen sogar mehrere Jahre.

Daher sollten bereits begonnene Verfahren sowie Verfahren, für die die Vorbereitung bereits weit fortgeschritten ist, aus Gründen des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit auch unter Berücksichtigung der bisherigen Gebühren abgerechnet werden. Angesichts der angespannten Wirtschaftslage, in der sich zahlreiche, gerade mittelständische Unternehmen infolge der Pandemie befinden, überwiegt das Vertrauen in den Fortbestand der bestehenden Rechtslage gegenüber dem Interesse des Staates an der sofortigen Durchsetzung der neuen Gebührensätze.

Fazit

Wir sprechen uns daher dafür aus, auf die Gebührenerhöhung bzw. die Einführung neuer Gebühren zu verzichten und zunächst ausschließlich das eigentliche Ziel, die Zusammenführung der bisher in unterschiedlichen Gesetzen und Verordnungen enthaltenen Gebührenregelungen, umzusetzen.

Wir halten außerdem eine ausreichend lange Übergangsfrist für dringend erforderlich, um den beteiligten Unternehmen wirtschaftliche Planungssicherheit zu gewährleisten.



Verband der Chemischen Industrie e.V. – VCI

Mainzer Landstraße 55
60329 Frankfurt

www.vci.de | www.ihre-chemie.de | www.chemiehoch3.de
[LinkedIn](#) | [Twitter](#) | [YouTube](#) | [Facebook](#)

- Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40
- Der VCI ist in der „öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“ des Deutschen Bundestags registriert.

Der VCI vertritt die wirtschaftspolitischen Interessen von über 1.700 deutschen Chemie- und Pharmaunternehmen sowie deutschen Tochterunternehmen ausländischer Konzerne gegenüber Politik, Behörden, anderen Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien. 2020 setzte die Branche knapp 190 Milliarden Euro um und beschäftigte rund 464.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.