

Stellungnahme

zum Entwurf einer Verordnung zur Neuordnung
nationaler untergesetzlicher Vorschriften für
Biozid-Produkte

(Referentenentwurf vom 25.01.2021)

Stand: 09.04.2021



I. Einleitung

Der HDE lehnt das Selbstbedienungsverbot für Biozid-Produkte und die Abgabevorschriften nach §§ 10 - 13 ab. Die Regelungen gehen vollumfänglich über die Vorgaben der EU-Biozid-Produkte-Verordnung (EU) 528/2012 hinaus und sind aus unserer Sicht unverhältnismäßig. Darüber hinaus sind die Kosten für die Wirtschaft zu gering angesetzt und der beschriebene Nutzen rechtfertigt den Umfang der Regelungen nicht.

II. Bewertung der Vorschläge im Einzelnen

Der Einzelhandel ist nicht von allen Regelungen des Gesetzes betroffen. Spürbare Auswirkungen für Händler ergeben sich jedoch insbesondere aus folgenden Regelungen:

1. Selbstbedienungsverbot risikobasiert ausgestalten (zu § 10 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2)

Nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 des Verordnungsentwurfs soll ein Selbstbedienungsverbot für folgende als Verbraucherprodukte zugelassene Biozid-Produktarten gelten:

- Rodentizide
- Insektizide, z. B. Ameisen- und Silberfischköderboxen, Insektenspray, Mottenpapier und bestimmte Insektenköderstreifen
- Antifouling-Produkte

Diese Produkte müssten in einem abschließbaren Schrank aufbewahrt werden und dürften nur nach einem Beratungsgespräch durch eine sachkundige Person an Verbraucher abgegeben werden.

Darüber hinaus soll nach § 10 Abs. 2 für

- Beschichtungsschutzmittel
- Holzschutzmittel
- Schutzmittel für Baumaterialien

gelten, dass diese Produkte zwar nicht verschlossen aufbewahrt werden müssen, vor Abgabe des Kaufvertrags muss aber ebenfalls ein Abgabegespräch mit einer sachkundigen Person durchgeführt werden.



Davon wäre eine große Anzahl von Verbraucherprodukten erfasst, von denen kein besonderes Risiko ausgeht.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum Produkte, die ausdrücklich als Verbraucherprodukte zugelassen sind, nun Beschränkungen bei der Abgabe unterliegen sollen. Bei der Zulassung als Verbraucherprodukt wird bereits eine Risikoabwägung vorgenommen. Die Zulassung als Verbraucherprodukt indiziert ein geringes Risiko. Anwendungshinweise werden bereits heute erteilt und minimieren das Risiko. Zudem sind die meisten Produkte gemäß der CLP-Verordnung eingestuft und gekennzeichnet. Es wird nicht dargelegt, auf welcher Grundlage offenbar davon ausgegangen wird, dass die Anwendungsvorgaben von den Verbrauchern nicht beachten würden. Eine weitergehende Beschränkung durch ein Selbstbedienungsverbot für diese Produkte ist daher nicht erforderlich und unserer Überzeugung nach auch nicht verhältnismäßig.

Unserer Einschätzung nach sind die Kosten, die mit der Einführung des Selbstbedienungsverbots und der Durchführung des verpflichtenden Abgabegesprächs durch sachkundiges Personal verbunden sind, überaus hoch.

Nach ersten unabhängig voneinander durchgeführten Berechnungen durch mehrere Unternehmen wären die Kosten der vorgeschlagenen Regelungen durch

- das Aufstellen und den Unterhalt geeigneter abschließbarer Schränke in erforderlichem Umfang,
- zusätzliche Ausbildungs- und Nachschulungskosten,
- Kosten des Beratungsaufwandes selbst sowie
- Ertragsverluste durch die erforderliche Flächenumnutzung

so hoch, dass sich mindestens für einen Teil der Unternehmen ein Vertrieb der unter das Selbstbedienungsverbot fallenden Produkte nicht mehr lohnen würde. Dies gilt umso mehr, als ein Umsatzrückgang bei den betroffenen Produkten zu erwarten wäre. Hohe Umsatzverluste für Handelsunternehmen wären daher in jedem Fall eine Folge des Selbstbedienungsverbots.

Beim dargestellten Nutzen der Regelung ist die Faktenlage nicht ausreichend, um die vorgeschlagenen umfassenden Selbstbedienungsverbote zu rechtfertigen. Insbesondere wird nicht danach unterschieden, ob die in der Begründung dargestellten Vergiftungsfälle durch die zugelassenen Verbraucherprodukte erfolgen. Auch beim professionellen Einsatz können Vergiftungen auftreten, die aufgrund der höheren Wirksamkeit der eingesetzten Biozide möglicherweise gerade die schwereren Folgen haben. Auch im Übrigen fehlt eine Unterscheidung anhand des tatsächlich vom einzelnen Produkt jeweils ausgehenden Risikos.



Soweit in der Gesetzesbegründung Vergiftungsfälle bei Haustieren mit Nagetierködern erwähnt werden, ist darauf hinzuweisen, dass Nagetierköder zur Rattenbekämpfung zum Schutz für Hunde und Katzen heute schon mit dem ausdrücklichen Hinweis verkauft werden, dass diese bestimmungsgemäß in Köderboxen zu verwenden sind.

So ist angesichts der bestehenden Vorkehrungen weder bei den o. g. Insektizidprodukten noch bei Holzschutzmitteln von einem Risiko für Menschen, Tiere oder die Umwelt auszugehen.

Demgegenüber bezwecken Biozidprodukte gerade den Schutz von Mensch, Eigentum und Natur. Dieser Nutzen wird in dem Verordnungsentwurf nicht gewürdigt. Stattdessen wird es dem Verbraucher erschwert, sich selbst zu schützen. Nagetiere übertragen beispielsweise Krankheiten zu Mensch und Haustieren und zerstören Eigentum, bestimmte Insekten können ebenfalls Krankheiten übertragen. Beschichtungsmittel und Holzschutzmittel dienen u. a. dem Schutz vor besonders gesundheitsgefährdenden Schimmelpilzen und der Erhaltung der Bausubstanz. Ebenso besteht an der einfachen Beschaffung von Köderfallen gegen Ameisen- oder Silberfischchenbefall der Wohnung und an Klebefallen gegen Insekten ein berechtigtes Interesse der Verbraucher.

Aus Sicht des HDE sollte daher anstelle des vorgeschlagenen pauschalen Selbstbedienungsverbot für alle Produkte der genannten Produktarten ein risikobasierter Ansatz gewählt werden, nach dem die Selbstbedienung nur dann ausgeschlossen wird, wenn trotz der Zulassung als Verbraucherprodukt ein besonderes Risiko bei der Verwendung besteht. Dies ist unserer Auffassung nach bei den meisten von dem Entwurf erfassten Produkten jedoch nicht der Fall.

2. Zu den Auswirkungen des nach § 11 und § 12 Nr. 2 erforderlichen Abgabegesprächs

Die Beratungspflicht nach §§ 11 und 12 Nr. 2 der Verordnung stellt zunächst ein Hemmnis für den grenzüberschreitenden Handel im europäischen Binnenmarkt dar. Insbesondere Online-Bestellungen aus dem europäischen Ausland wären vielfach nicht mehr möglich, da insbesondere kleinere Handelsunternehmen das erforderliche Abgabegespräch dann in vielen verschiedenen Sprachen durchführen können müssten. Dies ist in der Praxis jedoch kaum umsetzbar oder mit so hohen Kosten verbunden, dass sich grenzüberschreitende Angebote vielfach nicht lohnen werden.

Die Anforderungen an die Abgabe sind unpraktikabel. Dies gilt insbesondere für Alltagsprodukte wie Holzschutzmittel, Klebefallen, Ameisenköder und Mückensprays. Nach § 11 Abs. 2 Nr. 1 des Verordnungsentwurfs müsste sich die abgebende Person in jedem Fall die Verwendungsabsicht bestätigen oder durch entsprechende Unterlagen nachweisen lassen und sich davon überzeugen, dass keine unerlaubte Verwendung beabsichtigt ist.



Das hierfür erforderliche Gespräch im stationären Handel ist bei den genannten Verbraucherprodukten nicht sinnvoll, weil die Produkte typischerweise nur gezielt zu dem jeweiligen genannten und spezifischen Zweck nachgefragt und gekauft werden und die Anwendung genau auf dem jeweiligen Produkt beschrieben wird. Das gleiche gilt bei vielen Produkten auch für die Informationspflichten nach § 11 Abs. 2 Nr. 2. Bei vielen vom Verordnungsentwurf erfassten Produkten bieten diese Abgabevorschriften gegenüber der vorhandenen Kennzeichnung und den Anwendungshinweisen keinen zusätzlichen Nutzen für den Umwelt- und Verbraucherschutz, sondern stellen lediglich eine zu erfüllende Formalität dar, die einen erheblichen zusätzlichen Bürokratieaufwand verursacht. Entsprechend unserer Forderung zum Selbstbedienungsverbot sollten daher auch die Abgabeanforderungen des § 11 nur für Biozid-Produkte mit einem besonderen spezifischen Risiko gelten.

Es ist weiter davon auszugehen, dass das erforderliche Abgabegespräch im stationären Handel und „erst recht“ im Onlinehandel von Verbrauchern als lästig empfunden oder wegen bestehender Sprachbarrieren als nicht durchführbar erachtet wird. Dies wird unserer Einschätzung nach zur Folge haben, dass vermehrt Bestellungen bei ausländischen Online-Händlern ohne jede Beratungs- und Informationsmöglichkeit getätigt werden könnten, die nicht derselben Kontrolle unterliegen wie in Deutschland und ggfs. nicht hinreichend oder in einer anderen Sprache gekennzeichnet sind. Dies gilt unserer Einschätzung nach insbesondere für Mittel gegen Schädlinge oder Lästlinge im Haushalt, da viele Verbraucher ungern über Insektenbefall im Haushalt sprechen. Wir gehen daher davon aus, dass das Selbstbedienungsverbot und die Abgabeanforderungen des § 11 mittelbar zu Beeinträchtigungen beim Umwelt- und Verbraucherschutz führen könnten und damit zu den Zielen des Verordnungsentwurfs im Widerspruch stehen.

Nach § 12 Nr. 2 ist das Abgabegespräch im Online- und Versandhandel vor Abschluss des Kaufvertrages fernmündlich oder im Wege der Videoübertragung durchzuführen. Insoweit ist der Referentenentwurf gegenüber der ersten Fassung vom 17.08.2020 noch erheblich verschärft worden.

Die Anforderung ist in der Praxis mit dem Ablauf einer Onlinebestellung nicht zu vereinbaren. Unserer Einschätzung nach würden die Vorgaben des § 12 zu einer hohen Kaufabbruchrate bei den betroffenen Produkten führen und die Beschaffung auf einen anderen Onlineshop im EU-Ausland ohne entsprechende Vorgaben verlagert. Insoweit wird auf die obigen Ausführungen Bezug genommen.

Es ist zudem nicht nachvollziehbar, warum die geplanten Anforderungen für Biozidprodukte weit über die für Pflanzenschutzmittel hinausgehen sollen. So sind die erforderlichen Informationen nach § 23 Abs. 4 S. 3 PflSchG im Versandhandel vor der Abgabe zu übermitteln oder zur Verfügung zu stellen. Damit besteht bei schriftlichen Hinweisen nicht nur die Möglichkeit,



die Information in verschiedenen Sprachen bereit zu halten. Damit ist auch der Vorteil verbunden, dass die Hinweise zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal gelesen werden können. Ergänzend wird eine persönliche Beratung aktiv angeboten. Dieses Vorgehen wäre auch für Biozide gegenüber einem verpflichtenden Abgabegespräch vorzugswürdig. Die gegenüber dem ursprünglichen Referentenentwurf vom 17.08.2020 vorgenommene Verschärfung sollte daher zurückgenommen werden.

Wenn entgegen der Ansicht des HDE und trotz der bereits bestehenden ausführlichen Kennzeichnungen und Hinweise aus politischen Gründen zusätzliche Informationen für erforderlich gehalten werden, sollten diese sowohl stationär als auch online zunächst im Wege der schriftlichen Information erfolgen können, verbunden mit dem aktiven Angebot einer Beratung. Von einem Beratungsgespräch, das gerade auch von den Kunden als lästige Formalität empfunden wird, ist dagegen aus Sicht des HDE kein zusätzlicher Nutzen zu erwarten.

3. Übergangsfrist des § 18 Abs. 3

Die Übergangsregelung des § 18 Abs. 3, nach der die Vorschriften der §§ 10 bis 13 ab dem 1. Januar 2025 anzuwenden sind, sollten im Falle eines Festhaltens keinesfalls verkürzt werden, um den Einzelhandelsunternehmen die Möglichkeit zur Vorbereitung auf die Abgabevorschriften zu geben.

Mit den spezifischeren Anforderungen an die Sachkunde der abgebenden Person sind die aktuell bestehenden Schulungsangebote viel zu gering für die Zahl der zu schulenden Mitarbeiter. Es müssen zuerst Schulungsangebote mit den entsprechenden Inhalten verfügbar sein. Im Anschluss müssen die Mitarbeiter sukzessive geschult werden, was angesichts der hohen Zahl der zu schulenden Mitarbeiter einen längeren Zeitraum benötigt.

4. Abverkaufsfrist bei der Kennzeichnung mit der Registriernummer schaffen

Nach § 3 Abs. 1 des Verordnungsentwurfs dürfen Biozid-Produkte nach § 28 Abs. 8 S. 1 ChemG nur auf dem Markt bereitgestellt werden, wenn die von der Bundesstelle für Chemikalien für das Produkt erteilte Registriernummer aufgebracht ist. Nach der Begründung sollen dadurch die Vorschriften der Biozid-Meldeverordnung fortgeführt und aktualisiert werden. Nach aktueller Rechtslage besteht die genannte Kennzeichnungspflicht jedoch nicht, da sich die Regelungen der Biozid-Meldeverordnung auf Biozid-Produkte nach § 3b Abs. 1 Nr. 1 ChemG beziehen. § 3b ChemG ist jedoch zwischenzeitlich weggefallen.

Um zu verhindern, dass die der Regelung unterliegenden Produkte von einem Tag auf den anderen nicht mehr in Verkehr gebracht werden dürfen, ist es erforderlich, den Abverkauf der



bis zum Inkrafttreten der Regelung erstmalig in Verkehr gebrachten Produkte zuzulassen. Anderenfalls müssten die noch im Verkauf befindlichen Warenbestände ohne Registriernummer aus dem Verkauf genommen werden. Eine nachträgliche Änderung der Kennzeichnung wäre angesichts der großen Zahl an betroffenen Produkten mit einem großen zusätzlichen Aufwand verbunden, der unbedingt vermieden werden sollte.

III. Fazit

Für den Einzelhandel und für Verbraucher bringt der Verordnungsentwurf gravierende Nachteile und zusätzliche Belastungen mit sich, denen kein gleichwertiger Nutzen gegenübersteht.

- **Der HDE lehnt das pauschale Selbstbedienungsverbot für die Produkte der in § 10 Abs.1 genannten Produktarten und die Beratungspflicht für die Produkte, die unter § 10 Abs. 2 fallen, ab.** Stattdessen sollte ein risikobasierter Ansatz gewählt werden, nach dem die Selbstbedienung nur dann ausgeschlossen und ein vorheriges Abgabegespräch nur verlangt wird, wenn trotz der Zulassung als Verbraucherprodukt ein besonderes Risiko bei der Verwendung besteht.
- **Die Abgabevorschriften des § 11** bringen aus Sicht des HDE keinen zusätzlichen Nutzen zu der schon bestehenden Kennzeichnung und den Anwendungshinweisen mit sich. Sie würden in vielen Fällen einen reinen Formalismus bedeuten. Dies könnte Verbraucher dazu motivieren, auf unsicherere Produkte und Lieferanten aus dem Ausland zurückzugreifen. Hierdurch stiege das Risiko einer nicht sachgerechten Anwendung der Produkte und einer Verwendung nicht geeigneter Produkte. Zudem sind Wettbewerbsverzerrungen auf dem europäischen Binnenmarkt zu erwarten.
- Wenn entgegen der Ansicht des HDE und trotz der bereits bestehenden ausführlichen Kennzeichnungen und Hinweise aus politischen Gründen zusätzliche Informationen für erforderlich gehalten werden, sollten diese sowohl stationär als auch online zunächst im Wege der schriftlichen Information erfolgen können, verbunden mit dem aktiven Angebot einer Beratung. Von einem Beratungsgespräch, das gerade auch von den Kunden als lästige Formalität empfunden wird, ist dagegen aus Sicht des HDE kein zusätzlicher Nutzen zu erwarten.
- Für die Kennzeichnungspflicht nach § 3 Abs. 1 wäre mindestens eine Übergangsregelung vorzusehen, nach der der Abverkauf der vor Inkrafttreten der Regelung erstmalig in Verkehr gebrachten Produkte ohne Änderung der Kennzeichnung zulässig bleibt.