Industrieverband Agrar

Biozidrecht

Referentenentwurf Verordnung zur Neuordnung nationaler untergesetzlicher Vorschriften für Biozid-Produkte

Aktualisierte Stellungnahme des Industrieverbands Agrar e. V.

Frankfurt am Main, März 2021

Inhalt

1.	Stellungnahme zum Verordnungstext	3
2.	Inhaltliche Kritikpunkte	4
3.	Schlussfolgerungen	6

1. Stellungnahme zum Verordnungstext

Die Biozidprodukte-Verordnung (EU) Nr. 528/2012 (BPR) regelt die einheitliche Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten in der EU. Der vom BMU vorgelegte Entwurf einer „Verordnung zur Neuregelung nationaler untergesetzlicher Vorschriften für Biozidprodukte“ soll zum einen dazu dienen, die Regelungen der Biozid-Meldeverordnung an den aktuellen Rechtsstand anzupassen. Ferner sollen damit „*erstmals nationale Regelungen über die Abgabe von Biozid-Produkten*“ getroffen werden.

Die vorliegende Stellungnahme nimmt Bezug auf die im Rahmen des Verfahrens nach der Richtlinie (EU) 2015/1535 notifizierte Version (Bearbeitungsstand 25.01.2021)[1].

Die Anpassung der nationalen Gesetzgebung an den aktuellen Stand der Umsetzung der BPR im Hinblick auf die Meldung von Biozidprodukten, für die Übergangsregelungen gelten, wird vom IVA generell begrüßt. Die in §§ 11 – 13 vorgesehenen Regelungen zur Einführung eines Selbstbedienungsverbotes für bestimmte Produktarten, verbunden mit einer Unterrichtungspflicht durch sachkundiges Verkaufspersonal im Rahmen eines Abgabegesprächs, lehnen wir jedoch entschieden ab.

Gesetzliche Regelungen müssen entsprechend dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz **erforderlich, geeignet und angemessen** sein. Im vorgelegten Verordnungsentwurf sind diese Voraussetzungen in mehrfacher Hinsicht nicht gegeben:

- Die Begründung eines pauschalen Selbstbedienungsverbotes für die aufgeführten Biozidprodukte (§ 11) unter Verweis auf ein „*hohes Gefährdungspotenzial*“ entbehrt jeder Grundlage, da das Risiko durch geeignete Anwendungsbestimmungen minimiert wird. Andernfalls hätten die betroffenen Produkte nicht explizit für die Anwendung durch die breite Öffentlichkeit zugelassen werden dürfen. Ein Selbstbedienungsverbot für solche Produkte ist daher **nicht erforderlich** und damit **unverhältnismäßig**.
- Die in § 13 vorgesehene Sachkunderegelung erscheint zwar auf den ersten Blick pragmatisch, da sie unter bestimmten Voraussetzungen eine Anerkennung der Sachkunde nach ChemVerbotsV und PflSchSachkV vorsieht. Tatsächlich geht die Regelung aber aus mehreren Gründen völlig an der Realität vorbei:
  - Die Sachkunde nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 und 2 ChemVerbotsV deckt die Abgabe von Bioziden für die breite Öffentlichkeit nicht ab. Insofern läuft der § 13 Abs. 1 Nr. 1 des Entwurfs ins Leere und ist nicht umsetzbar!

[1] Notifizierungs-Nr. 2021/42/D, https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2021&num=42

- Die Verkäufersachkunde nach Pflanzenschutzrecht wiederum ist bei Mitarbeitern von Raiffeisen-, Bau- und Gartenmärkten gegeben, umfasst aber keinerlei Kenntnisse zu Bioziden, insbesondere nicht für die Produktarten 7 (Beschichtungsmittel), 8 (Holzschutzmittel), 10 (Schutzmittel für Mauerwerk) und 21 (Antifouling-Produkte). Für dieses Verkaufspersonal wäre demnach eine Fortbildung nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 der ChemVerbotsV erforderlich, „*die Kenntnisse über Biozid-Produkte vermittelt*“. Ein solches Fortbildungsangebot existiert bislang nicht. Hierbei ist zu beachten, dass die Pflanzenschutzdienste der Bundesländer dies zuständigkeitshalber weder leisten können noch dürfen!
- Im Verordnungsentwurf wird keinerlei Aussage zur organisatorischen Umsetzung der Anforderungen hinsichtlich der Abgabe getroffen. Im neu eingefügten § 13 Abs. 1 Nr. 3 wird verwiesen auf eine zukünftige, in einer Novelle der GefStoffV näher noch zu definierende Sachkunde. Ein Zeithorizont für diese Neuregelung wird nicht genannt. Es erscheint jedoch höchst unwahrscheinlich, dass der Aufbau einer völlig neuen Organisationsstruktur für eine „Biozid-Verkäufersachkunde“ (Lern- und Prüfungsinhalte, Anbieter von Schulungen, Abnahme von Prüfungen) für alle im Verordnungsentwurf zu regelnden Produktgruppen - selbst innerhalb der angepassten Übergangsfrist - realistisch ist.

Die Regelungen des § 13 sind demnach **nicht umsetzbar** und somit zur Erreichung des angestrebten Ziels völlig **ungeeignet**! Dies stellt wiederum einen Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz dar.

2. Inhaltliche Kritikpunkte

Der vorgelegte Referentenentwurf ist noch nicht abschließend innerhalb der Bundesregierung abgestimmt. Er gibt vorherrschend die einseitig vom Vorsorgeprinzip geprägte Sichtweise des BMU wieder und lässt die notwendige Ausgewogenheit vermissen.

So wird etwa in der Begründung zum Verordnungsentwurf dem Verbraucher indirekt unterstellt, dass er nicht willens oder in der Lage ist, zugelassene Biozidprodukte korrekt anzuwenden (S. 13: *„…eine positive Zulassungsentscheidung (…) fußt auf der Annahme, dass bestimmte Anwendungsbeschränkungen (…) tatsächlich eingehalten werden…“*), weshalb er vor dem Kauf über die Risiken des Einsatzes von Ameisenköderdosen, Mottenpapier o. ä. aufgeklärt werden muss.

Die Notwendigkeit der geplanten Abgaberegelungen wird damit begründet, dass Selbstverpflichtungen zur Abgabe und zur Verwendung von Biozid-Produkten nicht erfolgversprechend wären, *„da eine Beteiligung sämtlicher Akteure des Einzelhandels an einer entsprechenden Selbstverpflichtung von vornherein nicht realistisch er-*

scheint“. Mit der geplanten Regelung soll also Herstellern und Handel die Verantwortung für den sachgerechten Einsatz der in Frage stehenden Produkte durch den Verwender aufgebürdet werden. Die Hersteller von Schädlingsbekämpfungsmitteln für den privaten Verwender nehmen ihre Produktverantwortung sehr ernst und informieren umfassend über die sachgemäße Verwendung. Darüber hinaus gehende Anforderungen bringen jedoch nur zusätzliche Bürokratie und zusätzliche Kosten ohne zusätzliche Sicherheit.

Die Begründung zum Verordnungsentwurf beinhaltet auch – wie gesetzlich vorgeschrieben – eine Schätzung zum Erfüllungsaufwand der geplanten Regelungen. Dieser berücksichtigt unserer Erfahrung nach bei weitem nicht alle wesentlichen Aufwendungen, sowohl für die Wirtschaft, d. h. Hersteller und Handel (insbesondere Personalbedarf, Schulungs- und Fortbildungsaufwand samt aller Nebenkosten) als auch für die Verwaltung, wo eine völlig neue Organisationsstruktur für die Sachkundeausbildung zu Bioziden aufgebaut werden müsste. Der zusätzliche Personalbedarf im öffentlichen Dienst oder bei privaten Anbietern von Schulungen und Fortbildungen sowie der Aufwand für die Ausbildung dieses Schulungspersonals sind ebenso wenig berücksichtigt wie der Zeitbedarf zum Aufbau einer solchen völlig neuen Infrastruktur.

Eine konservative Abschätzung des Erfüllungsaufwands nur für die Produkte der Produktart 18 auf Basis belegbarer Daten des IVA ergab einen jährlichen **Erfüllungsaufwand von 162 Mio. EUR.** Diesem steht ein angenommener jährlicher **Nutzen von 2,4 Mio. EUR** für alle betrachteten Produktarten gegenüber. Zum Vergleich: Für das „Lieferkettengesetz“ wird der jährliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft mit 43,5 Mio. EUR veranschlagt.

Die Erfahrungen aus dem Pflanzenschutz lassen befürchten, dass der Handel den Aufwand für die Erfüllung dieser Anforderungen nicht leisten könnte und die betroffenen Produkte aus dem Sortiment nehmen würde. Eine Konsequenz wäre die Verlagerung des Handels auf das Internet zu Lasten des stationären Handels, mit teils existenzbedrohenden Folgen für die hauptsächlich mittelständischen Unternehmen. Da es sich insoweit um eine Berufsausübungsregelung im Sinne von Art. 12 GG handelt, müsste ein solch gravierender Eingriff durch ein Gesetz geregelt werden, und eine Regelung durch eine Verordnung wäre ein schlicht unzulässiges Instrument. Als weitere Folge bei mangelnder Verfügbarkeit bewährter Produkte im Einzelhandel wäre ein vermehrter Einsatz ungeprüfter „Hausmittel“ oder gar illegaler Mittel zu befürchten, die über das Internet leicht erhältlich sind[2].

Die Betrachtung zum Nutzen der geplanten Regelungen fußt hauptsächlich auf der angenommenen Minderung von Risiken aufgrund der Anwendung von Bioziden, wogegen der Nutzen der Produkte (z. B. Verhinderung von Krankheiten durch Bekämp-

[2] Beispiel siehe „Landhandel Polen“ www.landhandel-polen.com

fung oder Fernhalten von Schaderregern) in der Gesamtbewertung keine Berücksichtigung findet. Die Berechnungen zum – bezifferbaren – Nutzen des Verordnungsvorschlags stützen sich wesentlich auf die verfügbaren Zahlen zu Vergiftungen bei Menschen und Haustieren. Laut Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) gibt es in Deutschland bisher kein einheitliches, etabliertes System für die Identifizierung und Bewertung von Vergiftungen (Toxikovigilanz)[3]. Die vom BMU zugrunde gelegten Zahlen sind insofern schwer nachvollziehbar und für eine echte Nutzenbetrachtung ungeeignet.

Angesichts der gestiegenen Sicherheitsanforderungen an Biozide infolge der Zulassungspflicht und der verbesserten Anwendersicherheit der Produkte und Verpackungen sollten die vom BMU herangezogenen Zahlen zu Vergiftungsmeldungen kritisch hinterfragt werden. In jedem Falle sehen wir aber keine erhöhte Eilbedürftigkeit des Verordnungsvorschlags aufgrund einer Gefährdung von Menschen und Haustieren durch die betrachteten Produkte.

3. Schlussfolgerungen

Die geplanten Regelungen zur Abgabe (insb. §§ 11 – 13) sind weder erforderlich noch geeignet und zur Erreichung des angegebenen Ziels – eines verbesserten Schutzes von Mensch, Tier und Umwelt - nicht angemessen.

Wir halten den Entwurf daher für unverhältnismäßig und nicht rechtskonform.

Mit den geplanten Regelungen soll überflüssige Bürokratie ohne erkennbaren Nutzen geschaffen werden. Vorherige Konsultationen oder Diskussionen zwischen BMU und den Betroffenen über alternative Lösungsansätze zum vermeintlichen Regelungsbedarf gab es nicht. Auch die anderen beteiligten Ressorts waren vorher nicht eingebunden worden. Der Verordnungsentwurf kam für alle Betroffenen „überfallartig“, insbesondere wenn man die Randbedingungen der Corona-Pandemie berücksichtigt.

Das BMU missachtet somit aus unserer Sicht in eklatanter Weise das Gebot der „besseren Rechtsetzung“ und das „Demokratieprinzip“, da hier Grundrechtsbeschränkungen unter Umgehung des Bundestages durch die Wahl einer Rechtsverordnung vorgenommen werden sollen.

[3] Herbert Desel: ÖGD-Fortbildung 2019, 10. April 2019,
https://www.bfr.bund.de/cm/343/beratung-und-bewertung-bei-vergiftungen.pdf
Hahn A, Feistkorn E, Bundesgesundheitsbl 2019 62:1295–1303

Wir fordern deshalb im Rahmen des Regelungsvorhabens

- **die Beteiligung des Bundestages durch Wahl eines Gesetzes als Rechtsform,**
- **eine rechtsförmliche Prüfung des Entwurfs im Hinblick auf seine Verhältnismäßigkeit und Umsetzbarkeit unter Berücksichtigung des tatsächlich zu erwartenden Erfüllungsaufwands**,
- **eine objektive, detaillierte Folgenabschätzung und**
- **eine objektive, detaillierte Darstellung des zu erwartenden Nutzens** der Regelungen, insbesondere im Hinblick auf die vermeintlich durch die betrachteten Biozide verursachten Gesundheitskosten.

Ansprechpartnerin:
Dr. Regina Fischer, Industrieverband Agrar e. V. (IVA)
Mainzer Landstraße 55
D-60329 Frankfurt am Main
Tel.: + 49 (69) 2556-1283
E-Mail: fischer.iva@vci.de