

Stellungnahme

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

(Referentenentwurf)

Stand: 06.10.2020



I. Einleitung

Der HDE lehnt das Selbstbedienungsverbot für Biozid-Produkte und die Abgabevorschriften nach §§ 9-11 ab. Sie gehen vollumfänglich über die Vorgaben der EU-Biozid-Produkte-Verordnung (EU) 528/2012 hinaus und sind aus unserer Sicht unverhältnismäßig. Darüber hinaus ist die Begründung im Hinblick auf den Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft stark lückenhaft 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 § 9 Abs. 2)

Nach § 9 Abs. 2 des Verordnungsentwurfs soll ein Selbstbedienungsverbot für folgende als Verbraucherprodukte zugelassene Biozid-Produktarten gelten:

- Beschichtungsmittel
- Holzschutzmittel
- Schutzmittel für Baumaterialien
- Rodentizide
- Insektizide
- Antifouling-Produkte
- Biozid-Produkte zur Algenbekämpfung aus dem Bereich der Desinfektionsmittel und der Schutzmittel für Flüssigkeiten in Kühl- und Verfahrenssystemen
- Biozid-Produkte aus der Gruppe der Repellentien und Lockmittel, die der Fernhaltung von Schadorganismen dienen

Davon wäre eine große Anzahl von Verbraucherprodukten erfasst, von denen kein besonderes Risiko ausgeht. So fallen beispielweise aus dem Bereich der Farben Holzschutzanstriche und -imprägnierungen, Wandfarben mit Anti-Schimmel-Ausrüstung und bestimmte Fassadenfarben unter die genannten Gruppen. Im Bereich der Gartenpflege fallen Grünbelagsentferner unter die Verordnung, aus dem Zoobedarf bspw. Algenentferner für Aquarien. Auch Produkte aus dem Bootsbedarf würden vom Selbstbedienungsverbot erfasst. Zudem dürften Ameisenköder, Silberfischköder, Mottenpapier und Klebefallen gegen Fliegen, Mücken und Motten, Insektensprays sowie Mücken- und Zeckenmittel zum Auftragen auf die Haut nicht mehr im Wege der Selbstbedienung angeboten werden.



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.

Im Hinblick auf die Berechnungen zum Erfüllungsaufwand ist das Außerachtlassen von Baumärkten unter Hinweis auf die bestehenden Regelungen zum Selbstbedienungsverbot bei Pflanzenschutzmitteln nicht sachgerecht. Zum einen sind schon angesichts der Anzahl der unter die vorgelegte Verordnung fallenden Produkte die bestehenden Schrankkapazitäten in Baumärkten nicht ausreichend, um alle betroffenen Produkte dort unterzubringen. Vielmehr müssten dann aktuell mehrere ungenutzte und schwerlastgeeignete Schränke in Baumärkten zur Verfügung stehen. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Weiterhin sind die betroffenen Produkte – wie oben beispielhaft erläutert – ganz unterschiedlichen Abteilungen zuzuordnen. Dafür müssten also sogar mehrere Schränke für die unterschiedlichen Abteilungen beschafft werden, die – jedenfalls zum Teil – das Gewicht von großen Farbeimern und -dosen oder Flüssigkeitskanistern tragen können und den Anforderungen an die Arbeitssicherheit gerecht werden. Dieser Aspekt betrifft nicht nur Baumärkte, sondern auch andere Einzelhandelsgeschäfte sowie Großmärkte.

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 Vertriebsrückgang bei den unter das Selbstbedienungsverbot fallenden Produkten 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 von dem 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.

Es soll auch nicht außer Acht bleiben, dass die Produkte, deren Zugang mit der Verordnung eingeschränkt werden soll, einen Verwendungszweck haben, der im Schutz der Gesundheit oder anderer Rechtsgüter der Verbraucher besteht.

Auch wenn Insektenstiche in vielen Fällen nicht bedrohlich sind, spielen Zecken als bekannte Überträger von ernsthaften Erkrankungen wie Borreliose und FSME (Hirnhautentzündung) in Deutschland eine wichtige Rolle. Derzeit sind im Einzelhandel verträgliche Repellents mit nachgewiesener Wirksamkeit in Angebot, die auch nach unabhängigen Prüfungen z. B. durch die Stiftung Warentest, Zecken sehr gut abhalten und damit helfen, ernsthaften Erkrankungen vorzubeugen. Es steht zu befürchten, dass ein Selbstbedienungsverbot dazu führt, dass die Produkte aufgrund des deutlich erhöhten Aufwands für Handelsunternehmen nicht mehr so breit erhältlich sein würden. Infolgedessen würde voraussichtlich die Verwendung zurückgehen und damit das Gesundheitsschutzniveau abnehmen. Besondere Bedeutung hat die Nutzung auch in Urlaubsregionen, in denen Mücken Krankheiten übertragen. Auch in Deutschland ist die asiatische Tigermücke bereits eingewandert, so dass die Bedeutung des Gesundheitsschutzes bei Mückensprays tendenziell zunimmt. Bei Repellentien ist zudem zu berücksichtigen, dass die Mücken bzw. Zecken lediglich vertrieben werden. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist die geplante Beschränkung der Abgabe durch ein Selbstbedienungsverbot unverhältnismäßig.

Ebenso besteht an der einfachen Beschaffung von Klebefallen gegen Motten oder Ameisenfallen zum Schutz des Eigentums der Verbraucher ein berechtigtes Interesse. Im Baumarktsortiment dienen unter anderem Anti-Schimmel-Produkte der Gesundheit der Verbraucher.

Aus Sicht des HDE sollte daher anstelle des vorgeschlagenen pauschalen Selbstbedienungsverbotes für alle Produkte der genannten Produktarten ein risikobasierter Ansatz ge-



wählt 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 bei den meisten vom dem Entwurf erfassten Produkten jedoch nicht der Fall.

2. Anforderungen an die Abgabe praktikabel gestalten (zu § 10)

Die Anforderungen an die Abgabe sind unpraktikabel. Dies gilt insbesondere für Alltagsprodukte wie Klebefallen, Ameisenköder und Mückensprays. Nach § 10 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. Im Onlinehandel sind diese Informationen vor der Abgabe zur Verfügung zu stellen.

Das hierfür erforderliche Gespräch im stationären Handel ist bei den genannten Verbraucherprodukten nicht sinnvoll, weil die Verwendung der Produkte typischerweise nur zu dem genannten und spezifischen Zweck nachgefragt und gekauft wird und die Anwendung genau auf dem jeweiligen Produkt beschrieben wird. Das gleiche gilt bei vielen Produkten auch für die Informationspflichten nach § 10 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 § 10 nur für Biozid-Produkte mit einem spezifischen Risiko gelten.

Da das erforderliche Gespräch im stationären Handel oder der vorgeschaltete Mailverkehr im Onlinehandel von Verbrauchern als lästig empfunden werden wird, ist zudem zu befürchten, 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 in Haushalt sprechen. Wir gehen daher davon aus, dass das Selbstbedienungsverbot und die Abgabeanforderungen des § 10 mittelbar zu Beeinträchtigungen beim Umwelt- und Verbraucherschutz führen könnten und damit zu den Zielen des Verordnungsentwurfs im Widerspruch stehen. Nach § 10 Abs. 2 Nr. 3 des Verordnungsentwurfs soll die Abgabe der vom Selbstbedienungsverbot betroffenen Produkte nur noch an Personen zulässig sein, die mindestens 18 Jahre alt sind. Für die Abgabe im Fernabsatz könnte dann möglicherweise eine Altersverifi-



kation erforderlich werden, die jedenfalls für deutsche Handelsunternehmen weitere hohe Kosten verursachen würde.

Insgesamt würden die Vorschriften damit zu Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil im europäischen Binnenmarkt der deutschen Einzelhändler (stationär und online) führen.

3. Genügend Zeit für die Schulung von Verkäufern geben (zu § 11)

Die Abgabe der betroffenen Biozid-Produkte darf nach § 10 Abs. 1 nur von einer Person durchgeführt werden, die die Anforderungen an die Sachkunde nach § 11 erfüllt. Dies soll ab dem 01.01.2022 gelten. Sachkundig soll danach sein, wer die Sachkunde nach § 11 ChemVV, sofern die Abgabe von Bioziden abgedeckt ist, oder nach § 9 PflSchG nachgewiesen hat. Auch wenn an vorhandene Sachkunderegulungen angeknüpft wird, ist davon auszugehen, dass innerhalb eines Jahres, das circa zwischen der Verabschiedung der Verordnung und deren Inkrafttreten verbliebe, eine Schulung der angegebenen 68.000 Mitarbeiter nicht erreichbar sein wird. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass Präsenzveranstaltungen aufgrund der Covid-19-Pandemie derzeit nur sehr eingeschränkt stattfinden können.

Zudem ist anzumerken, dass unserer Einschätzung nach die Zahl von 68.000 zu schulenden Mitarbeitern zu gering ist. Der Gesetzesbegründung zufolge geht das BMU von zwei zu schulenden Mitarbeitern je Filiale aus, damit ein Mitarbeiter pro Filiale immer anwesend ist. Schon im Lebensmitteleinzelhandel und im Großhandel ist bei den üblichen kundenorientierten Öffnungszeiten von einem Bedarf von drei bis vier zu schulenden Mitarbeitern je Markt auszugehen, um während der gesamten Öffnungszeiten Biozid-Produkte verkaufen zu können. Die vom BMU genannte Zahl von 68.000 zu schulenden Mitarbeitern ist daher erheblich zu niedrig angesetzt.

Bei Baumärkten würde aber ein Mitarbeiter nicht ausreichen, weil die dem Selbstbedienungsverbot unterliegenden Produkte in ganz unterschiedlichen Abteilungen eines Baumarktes erhältlich sind. Es wird daher davon ausgegangen, dass pro Baumarkt fünf bis sechs Mitarbeiter zu schulen wären. Bei deutschlandweit circa 2.100 Baumärkten mit einer Fläche von mehr als 1000 qm würde die Zahl der Schulungen allein hierdurch noch einmal um 6.300 bis 8.400 steigen.

Darüber hinaus bestehen erhebliche Zweifel an der Höhe der im Referentenentwurf angenommenen Kosten für die Sachkundes Schulungen (Erstausbildung) von lediglich 200 € pro zu schulendem Mitarbeiter. Die eigentlichen Lehrgangskosten können bereits erheblich über den genannten Kosten liegen. Da die Nachfrage bis zum Inkrafttreten der Regelungen das Angebot voraussichtlich stark übertreffen würde, ist keine Reduzierung dieser Kosten zu er-



warten. Hinzuzurechnen sind ggfs. Reise-, Übernachtungs- und Verpflegungskosten sowie die Kosten des Arbeitsausfalls.

Sollte daher – entgegen der Position des HDE – an dem weitreichenden Selbstbedienungsverbot für Verbraucherprodukte nach § 9 Abs. 2 und dem Sachkundenachweis als Voraussetzung für die Abgabe nach § 10 Abs. 1 festgehalten werden, sollte das Inkrafttreten mindestens um ein weiteres Jahr auf den 01.01.2023 verschoben werden, um den Handelsunternehmen die Möglichkeit zu geben, die vorgeschriebenen Schulungen der Mitarbeiter durchzuführen.

Sofern entgegen der Position des HDE an dem Selbstbedienungsverbot festgehalten werden sollte nicht nur für die Anforderungen an die Abgabe nach § 10, sondern auch für das Selbstbedienungsverbot nach § 9 an sich eine Übergangsfrist von mindestens einem Jahr gelten, um die Umstellung bei der Abgabe vorzunehmen. Das bisher vorgesehene Inkrafttreten des Selbstbedienungsverbots am Tag nach der Verkündung im Bundesgesetzblatt würde keine Zeit lassen für die Umgestaltung der aktuellen Geschäftsorganisation. Die die für den Verkauf dann erforderlichen Schränke müssen beschafft und aufgestellt und die Laden- und Regalflächen entsprechend umgestaltet werden. Zudem hätten Händler, die den Verkauf der betroffenen Produkte unter den neuen Bedingungen nicht weiterführen möchten, keine Gelegenheit, ihren Warenbestand noch abzuverkaufen. Dies sollte nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen, sondern auch aus Nachhaltigkeitserwägungen unbedingt zugelassen werden.

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 beim Umwelt- und Verbraucherschutz kein gleichwertiger Nutzen gegenübersteht.

- **Der HDE lehnt das pauschale Selbstbedienungsverbot für alle Produkte der in § 9 Abs. 2 genannten Produktarten ab.** Stattdessen sollte 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 gilt auch für die Abgabevorschriften des § 10,** die aus Sicht des HDE für die meisten Verbraucherprodukte keinen zusätzlichen Nutzen zu der bestehenden Kennzeichnung und den Anwendungshinweisen darstellen und in vielen Fällen einen reinen Formalismus bedeuten würden. 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.
- Sollte entgegen der Position des HDE und trotz aller Argumente, die gegen die Regelungen der §§ 9 bis 11 sprechen, aus politischen Gründen an dem umfassenden Selbstbedienungsverbot festgehalten werden, müsste zumindest das Inkrafttreten von § 9 um ein Jahr verschoben werden, um die Änderungen auf der Verkaufsfläche überhaupt umzusetzen. Ebenso müsste das Inkrafttreten der Anforderungen an die Abgabe um ein weiteres Jahr auf den 01.01.2023 verschoben werden, um den Handelsunternehmen die Möglichkeit einer Schulung des Verkaufspersonals zu geben.
- 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.