



Biozidrecht

Referentenentwurf

**Verordnung zur Neuordnung nationaler
untergesetzlicher Vorschriften
für Biozid-Produkte**

Position des Industrieverbands Agrar e. V.

Frankfurt am Main, März 2021



Inhalt

1.	Hintergrund	3
2.	Abgaberegelungen sind unverhältnismäßig und ungeeignet	3
3.	Gebot der „Besseren Rechtsetzung“ wird nicht eingehalten	4
4.	Schlussfolgerungen	6



1. Hintergrund

Der Industrieverband Agrar e. V. (IVA) vertritt die Interessen der agrochemischen Industrie in Deutschland. Zu den Geschäftsfeldern der 53 Mitgliedsunternehmen gehören Pflanzenschutz, Pflanzenernährung, Schädlingsbekämpfung sowie Biostimulanzien.

Die Biozidprodukte-Verordnung (EU) Nr. 528/2012 (BPR) regelt die einheitliche Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten in der EU. Der Anfang September 2020 vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) vorgelegte Entwurf einer „Verordnung zur Neuregelung nationaler untergesetzlicher Vorschriften für Biozidprodukte“ soll zum einen dazu dienen, die veralteten Regelungen der Biozid-Meldeverordnung an den aktuellen Rechtsstand anzupassen. Ferner sollen damit „*erstmals nationale Regelungen über die Abgabe von Biozid-Produkten*“ getroffen werden.

Diese Abgaberegulungen umfassen u. a.

- die Einführung eines Selbstbedienungsverbotes für Biozide für die „breite Öffentlichkeit“, sofern diese bestimmten Produktarten angehören,
- eine Nachweispflicht seitens der Käufer, dass diese die Produkte bestimmungsgemäß anzuwenden beabsichtigen,
- eine Verpflichtung zur Beratung der Käufer durch sachkundiges Verkaufspersonal.

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

2. Abgaberegulungen sind unverhältnismäßig

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 im vorgelegten Referentenentwurf vorgesehenen Regelungen zur Einführung eines Selbstbedienungsverbotes für bestimmte Produktarten, verbunden mit einer Unterrichtungspflicht durch sachkundiges Verkaufspersonal, lehnen wir jedoch entschieden ab.

Gesetzliche Regelungen müssen entsprechend dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz **erforderlich, geeignet und angemessen** sein.

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



Im vorgelegten Verordnungsentwurf sind diese Voraussetzungen in mehrfacher Hinsicht nicht gegeben:

- Grundvoraussetzung für eine Zulassung als Verbraucherprodukt ist ein niedriges Gefahrenpotenzial. Die bei der Zulassung erteilten Anwendungshinweise dienen der weiteren Risikominimierung. Es ist daher nicht nachvollziehbar, warum Produkte, die explizit zur Anwendung durch Privatpersonen zugelassen sind, derart restriktiven Abgabebeschränkungen unterliegen sollen. Ein Selbstbedienungsverbot ist somit **nicht erforderlich** und damit **unverhältnismäßig**.
- Realitätsfern und überzogen bürokratisch sind auch die beabsichtigten Regelungen zur Beratungspflicht durch sachkundiges Verkaufspersonal. Aufgrund fehlender Organisationsstrukturen in Wirtschaft und Verwaltung erscheint eine Umsetzung der geplanten Sachkundenanforderungen mittelfristig unmöglich. Vielmehr ist zu erwarten, dass der Handel die Produkte auslisten würde, um sich den zusätzlichen Anforderungen zu entziehen. Dies zeigt, dass der Entwurf nicht zu Ende durchdacht und nicht auf Praxistauglichkeit geprüft wurde. Generell wird der Erfüllungsaufwand für Wirtschaft und Verwaltung eklatant unterschätzt. Die Regelungen sind demnach nicht umsetzbar und somit völlig **ungeeignet** und damit **unverhältnismäßig**.

Der Entwurf ist daher aus unserer Sicht nicht rechtskonform.

3. Gebot der „Besseren Rechtsetzung“ wird nicht eingehalten

Kritikwürdig ist auch die Vorgehensweise des BMU im Verlauf des Regelungsverfahrens. In Deutschland läuft seit 2018 das Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau“ der Bundesregierung, dessen Umsetzung vom Nationalen Normenkontrollrat (NKR) überwacht wird. In seinem Jahresbericht 2020² gibt der NKR folgende Empfehlungen zur Umsetzung seines Gutachtens „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“:

„Künftig sollen die Ressorts mit den Adressaten einer Neuregelung

- *über das zu Grunde liegende Problem und die angedachte Lösung beraten,*
- *die Praxistauglichkeit und Wirksamkeit von Regelungsalternativen erproben, bevor Entwurfstexte im Detail ausgearbeitet und ausformuliert werden“.*

In der Praxis der Rechtsetzung stellt der NKR allerdings fest, dass „häufig politische Regelungsvorgaben, die die Komplexität des Gegenstandes oder auch die Umsetzbarkeit in der Vollzugspraxis außer Acht lassen“ zu beobachten sind. Bemängelt werden auch häufige „extrem kurze Fristvorgaben“ sowie fehlende Wirksamkeits- und Praxischecks.

² [JAHRESBERICHT 2020 des Nationalen Normenkontrollrates \(bund.de\)](https://www.bund.de/SharedDocs/DE/PresseUndMedia/Pressemitteilungen/2020/11/20201116_NKR_Jahresbericht_2020.pdf?__blob=publicationFile)



Alle diese Mängel – politische Vorgaben, mangelnde Umsetzbarkeit, kurze Fristen – weist auch der vorliegende Verordnungsentwurf des BMU auf. Weder wurden Regelungsalternativen mit den Adressaten der Neuregelung besprochen, noch wurde der Entwurf auf Praxistauglichkeit geprüft.

Angesichts der Ausnahmesituation der Corona-Pandemie hatte der IVA das BMU zudem bereits Anfang April 2020 darum gebeten, das Regelungsvorhaben wegen des zu erwartenden Erfüllungsaufwandes für Sachkundes Schulungen zunächst auszusetzen. Auch der NKR befürwortet in Corona-Zeiten ein Belastungsmoratorium für die Wirtschaft als mögliches Instrument des Bürokratieabbaus.

Der Appell des IVA wurde vom BMU bedauerlicherweise ignoriert. Stattdessen wurde der Verordnungsentwurf Anfang September 2020 – nicht nur für die Betroffenen überraschend, sondern auch ohne vorherige Ressortabstimmung – in die öffentliche Anhörung gegeben. Das BMU missachtet damit die in Art. 80 GG und § 47 GGO vorgegebenen Verfahrensabläufe bei der Rechtsetzung³.

Nachdem seit Inkrafttreten der Biozid-Verordnung im Jahr 2013 nie ein Regelungsbedarf gesehen wurde, ist diese plötzliche Dringlichkeit – zumal in Zeiten der Corona-Pandemie – völlig unverständlich und nicht akzeptabel. Von den betroffenen Produkten geht keine erkennbare Gefährdung für Mensch, Tier oder Umwelt aus, die einen regulatorischen Handlungsbedarf rechtfertigen würde. Statt Wirtschaft und Verwaltung zu entlasten, wird hier zusätzliche Bürokratie geschaffen, um einseitige politische Ziele zu verwirklichen.

Ein solches Vorgehen steht in klarem Widerspruch zu den Beschlüssen von EU und Bundesregierung zu Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung.

Der IVA spricht sich daher mit Nachdruck gegen ein derartiges „Hauruckverfahren“ aus!

³ § 47 Abs. 1 GGO ([Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien](#)):

„Der Entwurf einer Gesetzesvorlage ist Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und den Vertretungen der Länder beim Bund möglichst frühzeitig zuzuleiten, wenn ihre Belange berührt sind. Ist in wesentlichen Punkten mit der abweichenden Meinung eines beteiligten Bundesministeriums zu rechnen, hat die Zuleitung nur im Einvernehmen mit diesem zu erfolgen. (...)“



4. Schlussfolgerungen

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die vorgesehenen Abgabebeschränkungen Herstellern und Handel unzumutbare Anforderungen auferlegen und deren Berufsausübungsfreiheit unzulässig einschränken würden, ohne dass ein nennenswerter Nutzen für Mensch, Tier und Umwelt erkennbar wäre.

Die im Verordnungsentwurf des BMU vorgenommene Gesamtbewertung zielt einseitig auf die Minderung vermuteter Gefahrenpotenziale ab. Der hohe gesamtgesellschaftliche Nutzen der betroffenen Mittel für den Gesundheits- und Materialschutz, etwa zur Verhinderung von Krankheitsübertragung durch Vektoren, zum Schutz von Lebensmitteln vor Schädlingen oder zur Vermeidung von Materialschäden an Bekleidung wird dagegen völlig außer Acht gelassen.

Auch der Aufwand für die Verwaltung hinsichtlich des Aufbaus und Unterhalts einer Infrastruktur für Schulung von Sachkundigen und Kontrolle der Einhaltung (Vollzug) ist im Verordnungsentwurf nur mangelhaft berücksichtigt. Der voraussichtliche Aufwand für die Wirtschaft wird eklatant unterschätzt. Eine konservative Abschätzung des Erfüllungsaufwands nur für die Produkte der PA 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.

Der Verordnungsentwurf ist aus unserer Sicht nicht rechtskonform und sollte deshalb unter Beachtung der Vorgaben von EU-Kommission und Bundesregierung zur „Besseren Rechtsetzung“ auf den Prüfstand gestellt und vollständig neu gefasst werden.

Wir fordern im Rahmen des Regelungsvorhabens

- **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
60329 Frankfurt am Main

Tel.: + 49 (69) 2556-1283

E-Mail: fischer.iva@vci.de