

Stellungnahme

Verordnung über die Vermarktung und
Verwendung von Ausgangsstoffen für
Explosivstoffe (COM(2018) 209 final)



I. Einleitung

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist seit 90 Jahren die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels - des drittgrößten Wirtschaftszweigs in Deutschland - mit insgesamt drei Millionen Beschäftigten und gut 430 Milliarden Euro Jahresumsatz. Er vertritt die Belange und Interessen von rund 400.000 Einzelhandelsunternehmen - aller Branchen, Standorte und Betriebsgrößen. Bei 50 Millionen Kundenkontakten täglich versorgt der Einzelhandel seine Kunden mit der kompletten Bandbreite an Produkten, von Lebensmitteln über Sportgeräte, Musikinstrumente, Schmuck, bis hin zu Gartenbedarf oder Unterhaltungselektronik.

Neben seiner Diversität in Bezug auf Produktgruppen, Betriebsformen und Vertriebskanäle zeichnet sich der Einzelhandel insbesondere durch den direkten täglichen Kontakt zum Verbraucher aus. Er ist das zentrale Bindeglied zwischen Herstellern und Kunden. Handelsunternehmen verfolgen zunehmend Multichannel-Konzepte. Die Vermischung von stationären und Online-Angeboten folgt dem Einkaufsverhalten der Verbraucher, die in immer größerer Zahl mehrere Vertriebskanäle parallel nutzen.

II. Hintergrund

Am 17. April 2018 hat die Europäische Kommission im Zuge der seit längerem geplanten und vorbereiteten Revision der Verordnung (EU) 98/2013 über Explosivgrundstoffe einen Gesetzesvorschlag zur Überarbeitung der Verordnung vorgelegt. Dem war eine öffentliche Konsultation vorausgegangen, an der sich der HDE beteiligt hatte.

Der Vorschlag wurde von der Kommission als Teil eines Maßnahmenpakets präsentiert, mit dessen Hilfe insbesondere das Verüben von Terroranschlägen erschwert bzw. verhindert werden soll. Die Kommission begründet ihren Vorschlag mit dem Argument, dass Terroristen in den vergangenen Jahren bei zahlreichen Anschlägen in Europa selbst hergestellte Explosivstoffe verwendet hätten. Die Kommission schlägt daher vor, die geltenden Vorschriften über die Vermarktung und Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe zu verschärfen.

Die Betroffenheit des Einzelhandels ist durch die Breitenwirkung dieser umfassenden Verordnung relativ groß, da durch die Beschränkung verschiedenster Ausgangsstoffe sowohl der Verkauf von Düngemitteln (Nitrate und Chlorate), von Haushalts-Reinigungsmitteln (z.B. Schwefelsäure), von Körperpflegeartikeln (Nagellackentferner oder Haarfärbemittel mit Aceton und Wasserstoffperoxid), von Farben und Lacken (Aceton) sowie von Hobby- und Grillbedarf (Hexamin) eingeschränkt wird.

Der überarbeitete Verordnungstext birgt zudem auch konkrete Mehrbelastungen für Händler, die kritisch zu sehen sind, besonders bzgl. der kurzen Frist für die Meldung verdächtiger Transaktionen. Der Wegfall der in einigen Mitgliedstaaten vorhandenen Registrierungssystemen ist dagegen positiv zu bewerten, da so zumindest eine leichte Vereinheitlichung der Vorschriften mit weniger nationalen Ausnahmen und mehr Vorhersehbarkeit für die Händler erreicht wird.

III. Bemerkungen im Einzelnen

a) Verbot weiterer Ausgangsstoffe

Die Kommission schlägt vor, weitere Chemikalien in die Liste der verbotenen Stoffe aufzunehmen, die für die Eigenherstellung von Explosivstoffen verwendet werden könnten. So sollen Schwefelsäure und Ammonium-



nitrat von Anhang II in Anhang I (Abgabebeschränkung) der Verordnung verschoben werden mit einem jeweiligen Grenzwert von 15 Gew.-% und 16 %. Außerdem wird der Grenzwert von Nitromethan auf 16 Gew.-% gesenkt. Beide Anhänge enthalten damit jetzt jeweils neun Ausgangsstoffe.

Mit 15 Gew.-% wäre der Grenzwert für Schwefelsäure sehr niedrig, was der HDE kritisch und überraschend zur Kenntnis genommen hat. Ursprünglich war hier – auch im Ständigen Ausschuss der EU-Kommission - immer ein Grenzwert von 40 Gew.-% diskutiert worden, was wir aus Sicht des Einzelhandels als akzeptabel betrachten würden. Bei einem Grenzwert von 15 Gew.-% wäre allerdings der Verkauf von Autobatteriesäure zum Nach- bzw. Befüllen von Autobatterien, die üblicherweise über einen Schwefelsäureanteil von 37-38 Prozent verfügt, an die Allgemeinheit verboten. Daher plädieren wir hier für eine Änderung hin zum ursprünglich geplanten Grenzwert von 40 Gew.-%.

Grundsätzlich sollten Änderungen an den Anhängen der Verordnung mit Bedacht vorgenommen werden. Bevor den Anhängen neue Stoffe hinzugefügt werden, sollte gründlich untersucht werden, in welchen Alltagsprodukten der jeweilige Stoff als Zutat vorkommt, um Fälle wie den oben beschrieben effektiv zu vermeiden. Sollten neue Stoffe in die Anhänge aufgenommen werden (insbesondere unter dem neuen Verfahren nach Artikel 15) ist sicherzustellen, dass für die betroffenen Produkte, die sich bereits auf dem Markt befinden, entsprechende Abverkaufsperioden zugesichert werden. Insbesondere wenn durch einen delegierten Rechtsakt der Kommission ein Stoff in Anhang II aufgenommen wird, ist eine Übergangsfrist erforderlich, weil die Information, dass ein Produkt dann unter Anhang II der Verordnung fällt, zunächst innerhalb der Lieferkette weitergegeben werden und die Meldepflichten innerhalb der Unternehmen umgesetzt werden müssen. Produkte müssen identifiziert, Warenwirtschafts- und Kassensysteme umprogrammiert und Mitarbeiter geschult werden. Das Dringlichkeitsverfahren nach Artikel 15 Absatz 1 Unterabsatz 2 sowie Artikel 17 sollte gestrichen werden.

Änderungsvorschlag zu Anhang I:

In Anhang I sollte der Grenzwert für Schwefelsäure von 15 Gew.-% auf 40 Gew.-% angehoben werden. Der obere Konzentrations-Grenzwert für eine Genehmigung nach Art. 5 Absatz 3 entfällt in der Folge.

Änderungsvorschlag für Artikel 15 Absatz 3 (neu):

„Wenn die Kommission einen delegierten Rechtsakt erlässt, mit dem ein neuer Stoff in Anhang I aufgenommen wird oder ein Grenzwert in Anhang I geändert wird, dürfen Produkte noch 12 Monate nach Veröffentlichung des delegierten Rechtsaktes im Amtsblatt der Europäischen Union Mitgliedern der Allgemeinheit bereitgestellt und von diesen verbracht, besessen oder verwendet werden. Wird ein neuer Stoff durch einen delegierten Rechtsakt der Kommission in Anhang II aufgenommen, sind die Pflichten des Artikels 9 12 Monate nach Veröffentlichung des delegierten Rechtsakts im Amtsblatt der Europäischen Union zu erfüllen.“

Änderungsvorschlag für Artikel 15 Absatz 1 Unterabsatz 2, Artikel 17:

Das Dringlichkeitsverfahren nach Artikel 15 Absatz 1 Unterabsatz 2 sowie Artikel 17 sollte gestrichen werden.

b) Neue Definitionen (Art. 3)

Zum besseren Verständnis soll eine Unterscheidung zwischen „beschränkten Ausgangsstoffen“ (Stoffe aus Anhang I, über dem Grenzwert) und „regulierten Ausgangsstoffen“ (Stoffe aus Anhang I und II) eingeführt werden. Dies könnte durchaus für mehr Klarheit sorgen. Zudem soll es eine Definition für „professionellen Verwender“ geben. An solche Akteure dürfen abgabebeschränkte Ausgangsstoffe abgegeben werden, wenn diese beabsichtigen die Stoffe im Rahmen eines professionellen Zwecks zu verwenden. Potenzielle Kunden sollen dazu beim Kauf befragt werden, um einen Verkauf ggf. zu verweigern (siehe dazu auch Abschnitt e)).

Es besteht allerdings weiterhin Klärungsbedarf und erhebliche Rechtsunsicherheit, woran Händler erkennen können, ob ein Kunde Mitglied der Allgemeinheit bzw. ein professioneller Verwender ist. Die Formulierung, dass eine Person „nachweislich Bedarf“ an einem bestimmten Ausgangsstoff zur Verfolgung eines bestimmten Zwecks in Zusammenhang mit der gewerblichen, handwerklichen oder beruflichen Tätigkeit haben muss, ist bei der Bewertung nicht hilfreich. Offen ist für die praktische Handhabbarkeit der Regelungen, was ein nachweislicher Bedarf ist, wie genau der Bedarf gegenüber dem Händler nachgewiesen werden muss und in welchem direkten Zusammenhang der Ausgangsstoff mit der beruflichen Tätigkeit stehen muss.

Einzel- aber vor allem auch Großhändler haben erhebliche Schwierigkeiten mit Sicherheit festzustellen, ob ein potenzieller Kunde zum Zwecke der Ausübung seiner professionellen Tätigkeit handelt, wenn er ein der Beschränkung unterliegendes Produkt erwirbt. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig praxistaugliche Hilfestellungen zu dieser Frage zu geben, idealerweise direkt im Gesetzestext oder zumindest in den neuen Leitlinien. Der Handel spricht sich somit für pragmatische und alltagsfreundliche Regelungen aus, welche die dringend benötigte Rechtssicherheit schaffen.

c) Verbesserung des Informationsflusses entlang der Lieferkette (Art. 7)

Wir begrüßen, dass eine Verpflichtung für Hersteller eingeführt wird, den folgenden Wirtschaftsakteur in der Lieferkette über eine Beschränkung nach Art 5 Abs. 1 und 3 zu informieren. Insbesondere ist positiv hervorzuheben, dass in Erwägungsgrund 8 grundsätzlich Flexibilität gewährt wird, wie diese Information übermittelt werden kann, während gleichzeitig die Kennzeichnung auf dem Produkt sowie die Informationsübertragung per Sicherheitsdatenblatt als mögliche Wege aufgeführt werden. Es ist jedoch nicht ausreichend, diese Informationspflicht für die Wirtschaftsakteure nur auf „beschränkte Ausgangsstoffe“ zu erstrecken und nicht auf „regulierte Ausgangsstoffe“. Da beschränkte Stoffe aus Anhang I im Einzelhandel ohnehin kaum vertrieben werden, löst eine Informationspflicht lediglich für beschränkte Ausgangsstoffe die aktuell bestehenden Probleme im Einzelhandel bei der Identifikation der regulierten Produkte nicht.

Die Pflicht des Händlers, nach Artikel 7 Abs. 2 zukünftig nachzuweisen, dass das Personal sich bewusst ist, dass die betreffenden angebotenen Produkte regulierte Ausgangsstoffe enthalten und welche Pflichten damit ggf. verbunden sind (z.B. Meldung von verdächtigen Transaktionen), kann nur erfüllt werden, wenn der Händler durch vorherige Akteure in der Lieferkette ausreichend informiert wird. Zwar schlägt der Erläuterungstext zu Artikel 7 vor, dies automatisiert zu lösen, indem dem Verkäufer beim Scannen des Barcodes ein Hinweis gegeben wird. Allerdings ist dies eine Vorgehensweise, die nicht für alle Einzelhandelsformate – verschiedener Größe und Spezialisierung – praktisch umzusetzen ist. Eine Informationspflicht des Herstellers im Verordnungstext selbst fehlt.

Beim Informationsaustausch entlang der Lieferkette besteht somit auch weiterhin Verbesserungsbedarf. Vielen Händlern ist nicht klar, ob sie Produkte im Sortiment führen, die eine Abgabebeschränkung oder Meldepflicht



nach sich ziehen, da in der Regel nur der Hersteller die genaue Zusammensetzung der Produkte und Konzentration der Ausgangsstoffe kennt. Einzelhändler sind daher gezwungen, alle ihre Lieferanten zu kontaktieren, weil ihnen das Wissen fehlt, um zu beurteilen, welche Explosivgrundstoffe (in relevanten Mengen) in welchen Produkten enthalten sind. Bei bis zu 80.000 Produkten, welche in einem einzigen Markt angeboten werden können, müsste ein Händler einen erheblichen Teil seine Zeit und unverhältnismäßig viele Ressourcen aufwenden, um die entsprechenden Produkte zu identifizieren. Normalerweise ist der „Inverkehrbringer“ verpflichtet sicherzustellen, dass Produkte vorschriftsmäßig gekennzeichnet sind. Dies ist Teil der Produktverantwortung und sinnvoll, da i.d.R. nur der Hersteller die Zusammensetzung der Produkte kennt und verlässlich entscheiden kann, welche Produkte von der Abgabebeschränkung betroffen sind.

Es ist daher eine aktive, unaufgeforderte und praktisch handhabbare Kenntlichmachung durch den Hersteller/Lieferanten vonnöten, um den Aufwand in der Lieferkette zu reduzieren – und zwar für Produkte mit sämtlichen Stoffen aus den Anhängen I und II. Allerdings ist dies zwingend mit einer Ausnahme bei der Abgabe von Produkten, die regulierte Ausgangsstoffe enthalten, an einen Wirtschaftsteilnehmer durch den Einzelhandel zu verbinden, wenn der betreffende Wirtschaftsteilnehmer wie ein Mitglied der Allgemeinheit auftritt. Zum Beispiel ist ein Handwerker, der in einem Baumarkt einkauft, für den Händler in keiner Weise als ein solcher zu erkennen, da er wie ein Verbraucher auftritt. Der Händler kann also seiner Informationspflicht praktisch nicht nachkommen. Die Informationspflicht sollte somit auf Grund der mangelnden Erkennbarkeit von Wirtschaftsteilnehmern eingeschränkt werden.

Änderungsvorschlag zu Artikel 7 Absatz 1:

Nach Artikel 7 Absatz 1 sollte folgender Unterabsatz 2 angefügt werden:

„Jeder Wirtschaftsteilnehmer, der einen regulierten Ausgangsstoff für Explosivgrundstoffe einem anderen Wirtschaftsteilnehmer bereitstellt, unterrichtet diesen aktiv und unaufgefordert davon, dass eine Meldepflicht nach Artikel 9 besteht, es sei denn, der Wirtschaftsteilnehmer stellt dem anderen Wirtschaftsteilnehmer den regulierten Ausgangsstoff so bereit wie einem Mitglied der Allgemeinheit.“

d) Online-Handel (Erw. 11 & 12)

Da Ausgangsstoffe sowohl im stationären Handel als auch bei Online-Einzelhändlern und Marktplätzen erhältlich sind, gelten die neuen Vorschriften auch explizit und in vollem Umfang für Online-Verkäufe. Dafür wurde die Definition von „Wirtschaftsakteur“ (Art. 3 Zif. 9) angepasst. Im Sinne der Gleichbehandlung verschiedener Vertriebskanäle begrüßen wir diesen Schritt, insbesondere auch die Fokussierung auf Verkäufe über Marktplätze (Art. 7 Abs. 3 & Art. 8 Abs. 4).

e) Verifizierung des professionellen Zweckes (Art. 8 Abs. 2 & 3)

Möchte ein professioneller Verwender (oder Landwirt) ein abgabebeschränktes Produkt (mit Stoffen aus Anhang I) erwerben, ist der Händler verpflichtet von diesem potenziellen Kunden folgende Informationen zu verlangen: die gewerbliche, handwerklichen oder berufliche Tätigkeit des Käufers sowie die beabsichtigte Verwendung des Ausgangstoffes. Nach Absatz 3 müssen diese Informationen zusammen mit dem Namen und der Adresse des Kunden durch den Händler für ein Jahr (in einem Abgabebuch) gespeichert und auf Anfrage den Behörden zur Verfügung gestellt werden. Eine Überprüfung der Identität ist allerdings nicht notwendig, d.h. der potenzielle



Käufer muss sich nicht ausweisen bzw. beweisen, dass er dem behaupteten Beruf tatsächlich nachgeht. Damit wird eine Regelung geschaffen, die zwar ein Mehr an Aufwand, aber nicht an Sicherheit schafft. Außerdem wird hiermit ein Registrierungssystem durch die Hintertür etabliert und zwar für alle Wirtschaftsakteure in allen EU-Staaten, da diese Vorschriften auch für Staaten gelten, die kein Genehmigungssystem haben und den Verkauf beschränkter Stoffe an die Allgemeinheit grundsätzlich verboten haben. Die Registrierung dieser Verkäufe an der Kasse würde zu erheblichen bürokratischen Belastungen für die Händler führen, da die Selbstbedienung praktisch eingestellt würde, während die Vorteile mit Blick auf die erhöhte Sicherheit fraglich sind. Es stellt sich hier also die klare Frage nach der Verhältnismäßigkeit. Zudem würde eine solche Pflicht auch zu zusätzlichem administrativem Aufwand für die Aufsichtsbehörden führen.

f) Meldepflicht für verdächtige Transaktionen (Art. 9)

Zunächst möchten wir darauf hinweisen, dass zwischen der englischen und deutschen Sprachfassung eine Diskrepanz bei der Meldepflicht besteht. Während nach der englischen Fassung eine verdächtige Transaktion innerhalb von 24 Stunden zu melden ist, ist nach der deutschen Sprachfassung eine unverzügliche Meldung gefordert.

Da die Kriterien für eine verdächtige Transaktion nach wie vor nicht eindeutig und nicht auf alle Situationen gleichermaßen anzuwenden sind, bestehen gegen eine nach Stunden bemessene Frist zur Meldung einer Transaktion erhebliche Bedenken. Diese könnte auch dazu beitragen, dass aus Sorge vor einem Verstoß eine im Nachhinein als verdächtig erkannte Transaktion vom Verkaufspersonal nicht mehr gemeldet werden könnte. Wir halten daher eine Pflicht zur unverzüglichen Meldung, wie in der deutschen Sprachfassung vorgesehen, für vorzugswürdig.

g) Leitlinien zum Verordnungstext

Die aktuellen Leitlinien des Expertenausschusses auf EU-Ebene sind offiziell lediglich in englischer Sprache verfügbar. Eine inoffizielle Übersetzung des BMI haben BHB und HDE an ihre zuständigen Ausschüsse verteilt. Handels- und Industrieverbände haben auf Grundlage der Leitlinien ein Screening durchgeführt und möglicherweise betroffene Produktgruppen identifiziert. Über die Leitlinien konnte keine verlässliche Lösung für die Kennzeichnung betroffener Produkte herbeigeführt werden. Die Beispiele in Section D.1 für verdächtige Verhaltensweisen von Kunden (z.B. Barzahlung) stellen außerdem für den Einzelhandel keinen Mehrwert dar. Wir appellieren daher an die Kommission die zukünftigen Leitlinien zur neuen Verordnung praxistauglicher zu gestalten bzw. zentrale Punkte – wie z.B. die Frage woran eine verdächtige Transaktion zu erkennen ist – abschließend im Gesetzestext zu klären.

V. Zusammenfassende Bewertung

Die aktuelle Verordnung führt in ihrer bisherigen Fassung zu erheblicher Rechtsunsicherheit für den Einzelhandel und zu Vorschriften, die in der Praxis nicht vernünftig befolgt werden können. Bestimmte Teile des Gesetzes können vom Einzelhandel nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand befolgt werden. Insbesondere bei der bisherigen Kennzeichnungspflicht besteht Verbesserungsbedarf. Daher sollte nun unbedingt die Chance genutzt werden, die Mängel am bestehenden Gesetzestext auszubessern, um eine Verordnung zu schaffen, die auch effektiv zu mehr Sicherheit in der EU und einer geringeren Bedrohung durch Explosivgrundstoffe führt.

Zu den wichtigsten Diskussionspunkten:



- Es ist richtig, dass jeder Wirtschaftsakteur den folgenden Akteur entlang der Lieferkette, an den er einen Ausgangsstoff abgibt, über die Abgabebeschränkung des Stoffes informieren muss. Die ist im Verordnungsentwurf bisher nur für beschränkte Ausgangsstoffe vorgesehen. Allerdings sollte diese Pflicht auch für regulierte und nicht nur für beschränkte Ausgangsstoffe gelten, da Händler ansonsten die betroffenen Produkte nicht erkennen und ihren Meldepflichten nachkommen können. Eine aktive, unaufgeforderte und praktisch handhabbare Kenntlichmachung durch den Hersteller/Lieferanten ist hier vonnöten. Wenn ein Produkt, das einen regulierten Ausgangsstoff enthält, einem Wirtschaftsakteur allerdings so bereitgestellt wird wie einem Mitglied der Allgemeinheit, z.B. in einem Baumarkt, dann sollte die Informationspflicht nicht gelten, weil im Einzelnen nicht erkennbar ist, ob ein Kunde ein Wirtschaftsakteur oder ein Mitglied der Allgemeinheit ist.
- Die Einführung eines Registrierungssystems für die Abgabe von beschränkten Stoffen nach Anhang I an professionelle Verwender lehnen wir ab. Angesichts des Umstandes, dass eine Verifizierung der Angaben des Käufers nicht gefordert und in der Praxis wohl auch kaum durchzuführen ist, führt diese Verpflichtung zu mehr bürokratischem Aufwand, aber nicht zu mehr Sicherheit.
- Ein Grenzwert von 40 Gew.-% für Schwefelsäure – wie auch ursprünglich diskutiert – ist absolut ausreichend. Nur so können Schwefelsäureprodukte zum Nach- bzw. Befüllen von Autobatterien weiterhin an die Allgemeinheit verkauft werden.
- Sollten im Zuge dieser Verordnung und in Zukunft neue Stoffe in die Anhänge aufgenommen werden, ist sicherzustellen, dass für die betroffenen Produkte, die sich bereits auf dem Markt befinden, entsprechende Abverkaufsperioden von mindestens einem Jahr eingerichtet werden. Das Dringlichkeitsverfahren sollte gestrichen werden.

Berlin / Brüssel, Juli 2018