

Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)

Übergangsregelung für Holzschutzmittel bis zur vollständigen Umsetzung der Biozid-Richtlinie

Stellungnahme des BfR vom 31. März 2003 aus Anlass eines Fachgesprächs im Umweltbundesamt

Vor gut einem Jahr ist in Deutschland das Biozid-Gesetz in Kraft getreten. Holzschutzmittel, die neue Wirkstoffe enthalten, müssen seitdem ein Zulassungsverfahren durchlaufen, in dem sie auf Anwendersicherheit, Wirksamkeit und Umweltverträglichkeit geprüft werden. Ein Großteil der Holzschutzmittel war aber schon vor Inkrafttreten des Gesetzes auf dem Markt. Sie waren keinem einheitlichen Zulassungsverfahren unterworfen und können damit ein potenzielles Risiko für Verbraucher und Umwelt bergen. Die Wirkstoffe dieser „Altprodukte“ durchlaufen derzeit in der Europäischen Union ein sogenanntes „Review-Programm“, in dem sie auf Unbedenklichkeit für Anwender, Verbraucher und Umwelt geprüft werden. Das Programm wird für Holzschutzmittel frühestens in vier bis fünf Jahren, wegen der Vielzahl der Produkte aber möglicherweise deutlich später abgeschlossen sein. Das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) fordert eine Übergangsregelung, die für diese „Altprodukte“ eine Meldepflicht vorsieht und den Verbraucher so vorsorglich vor Risiken schützen soll, bis das Biozid-Gesetz für alle Holzschutzmittel greift.

Die Verwendung von Holzschutzmitteln ist in der Vergangenheit in der Öffentlichkeit heftig diskutiert worden. Der Holzschutzmittelprozess beim Landgericht Frankfurt hat verdeutlicht, dass eine nicht sachgerechte Verwendung von Holzschutzmitteln – insbesondere in Innenräumen – gesundheitliche Folgen haben kann. Diese können von Befindlichkeitsstörungen bis hin zu Beeinträchtigungen bzw. Schädigungen der Gesundheit reichen. Holzschutzmittel enthalten biozide Wirkstoffe und sind damit Chemieprodukte, die mit der besonderen Zweckbestimmung in den Verkehr gebracht werden, lebende Organismen zu kontrollieren bzw. abzutöten. Somit sind Holzschutzmittel per se als kritische Produkte für die Gesundheit von Mensch und Tier sowie für die Umwelt anzusehen.

Zweck einer gesetzlichen Regelung - hier des Biozid-Gesetzes - muss es deshalb sein, ein ausgewogenes Nutzen-Risiko-Management für Biozid-Produkte umzusetzen und dabei folgende Aspekte zu verfolgen:

- Den Schutz von Menschen, Tieren, Kultur- und Sachgütern gegen Schadorganismen zu gewährleisten.
- Mögliche Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen durch die Anwendung von Biozid-Produkten abzuwenden bzw. ihrem Entstehen vorzubeugen.
- Für eine ordnungsgemäße, sachgerechte und sachkundige Anwendung zu sorgen, um die Verwendung von Biozid-Produkten auf das erforderliche Maß zu beschränken.

Als wesentliche Stichworte für die Verwendung biozider Stoffe und Zubereitungen sind somit im Sinne einer nachdrücklichen Gefahrenabwehr zu nennen:

1. Wirksamkeit,
2. Unbedenklichkeit und
3. sachgerechte Anwendung

Diese Bedingungen werden gegenwärtig in Deutschland in drei Bereichen des chemischen Holzschutzes weitgehend erfüllt und zwar im Rahmen

- des Zulassungsverfahrens für Holzschutzmittel beim Deutschen Institut für Bautechnik (DIBt),
- der Verleihung des RAL-Gütezeichens Holzschutzmittel durch die Gütegemeinschaft Holzschutzmittel e. V. sowie
- der Registrierung der Bläueschutzmittel beim Umweltbundesamt

Mit diesen Prüfverfahren konnten grundlegende Normen des chemischen Holz- und Verbraucherschutzes durchgesetzt und damit ein hoher Stand an Anwender- und Verbrauchersicherheit bei der Verwendung von Holzschutzmitteln erreicht werden. Zu den Normen zählen eine differenzierte, indikationsbezogene Bewertung von Holzschutzmitteln für die professionelle und verbrauchernahe Anwendung mit eindeutigen Auflagen/Einschränkungen (Innenraum!) und die Umsetzung gesetzlicher Einstufungs-, Kennzeichnungs- und Deklarationsvorschriften.

Dennoch verbleiben erhebliche Kritikpunkte und Defizite im Verbraucherschutz. Dies ist darin begründet, dass sich wegen des gegenwärtig nicht greifenden Biozid-Gesetzes neben den geprüften Produkten eine Vielzahl von Holzschutzmitteln auf dem Markt befindet, die **nicht** auf Wirksamkeit sowie gesundheitliche und umweltbezogene Unbedenklichkeit geprüft wurden und mangelhafte Kennzeichnungen, Warn- und Verwendungshinweise aufweisen.

Mit der „Freiwilligen Selbstverpflichtung zu Mitteln zum Schutz von Holz gegen holzerstörende und/oder holzverfärbende Organismen des Verbandes der Chemischen Industrie e. V. (VCI), der Deutschen Bauchemie e. V. und des Verbandes der Lackindustrie e. V. (VdL)“ aus dem Jahr 1997 sollte in der Übergangsphase bis zur Umsetzung der europäischen Biozid-Richtlinie ein Beitrag zur Verbesserung des Verbraucher- und Umweltschutzes bei der Verwendung von Holzschutzmitteln durch folgende Maßnahmen geleistet werden:

- Keine Abgabe von Holzschutzmitteln an den Verbraucher zur vorbeugenden Anwendung in Innenräumen
- Begrenzung der Gebindegrößen für Holzschutzmittel mit bekämpfender Wirkung
- Eindeutige Kennzeichnung der Holzschutzmittel
- Freiwillige amtliche Überprüfung der Holzschutzmittel – soweit diese nicht bereits einer Zulassungspflicht durch das DIBt unterliegen – im Rahmen der Gütesicherung nach RAL GZ 830
- Freiwillige amtliche Überprüfung der Bläueschutzmittel im Rahmen eines Registrierungsverfahrens beim Umweltbundesamt
- Fremdüberwachung bzw. Stichprobenkontrolle der geprüften Produkte

Von allen beteiligten Kreisen wurde seinerzeit die Selbstverpflichtungserklärung der Industrie als ein praktikables Instrument der Deregulierung und beispielhaft für das Kooperationsprinzip zwischen Staat und Industrie gewürdigt. Besonders hervorgehoben wurden die freiwillige Überprüfung der chemischen Holzschutzmittel, d.h. ein Nachweis ihrer Wirksamkeit sowie ihrer Unbedenklichkeit für die menschliche Gesundheit und die Umwelt und ihre verbrauchergerechte Kennzeichnung als ein entscheidender Schritt zur Verbesserung des Verbraucherschutzes.

Die Einbeziehung des Handels in die Selbstverpflichtung der Hersteller wurde als wichtig angesehen, weil insbesondere in den Bau- und Heimwerkermärkten nicht nur Holzschutzmittel bestimmter Hersteller, sondern auch Holzschutzmittel unter dem Namen von Handelsmarken verkauft werden. Deshalb wurde auch die Zusage des Groß- und Einzelhandels begrüßt, das Sortiment der angebotenen Holzschutzmittel auf die Einhaltung der Selbstverpflichtung zu überprüfen und bei Abweichungen eine mögliche Anpassung der Produkte mit den beteiligten Herstellern und Lieferanten zu erreichen.

Eine Zwischenbilanz der Umsetzung der Selbstverpflichtung fällt aus der Sicht des Verbraucherschutzes sehr unbefriedigend aus. Schon bei der Ausgestaltung der Selbstverpflichtung traten

die unterschiedlichen Interessen der beteiligten Verbände über Inhalt und Zielsetzung offen zutage. Obwohl die Selbstverpflichtung eindeutig auf eine Verbesserung des Anwender- und Verbraucherschutzes bei der Verwendung von Holzschutzmitteln ausgerichtet werden sollte, versuchten die beteiligten Verbände jeweils ihre Produkte durch eigene Produktdefinitionen abzugrenzen.

Wenn auch mit dem beim Umweltbundesamt durchgeführten Registrierverfahren für Bläueschutzmittel unter Verwendung von Rahmenrezepturen erste Erfahrungen zur vereinfachten Bewertung von Biozid-Produkten im Hinblick auf die Umsetzung der Biozid-Richtlinie gesammelt werden konnten, zeichnet sich aus der Sicht des Bundesinstituts für Risikobewertung bisher keine wesentliche Verbesserung des Verbraucherschutzes bei der Verwendung dieser Produktgruppe ab. Von den ursprünglich für die Registrierung vorgesehenen 80 Produkten haben bisher nur 25 das Registrierverfahren beim Umweltbundesamt durchlaufen. Bei Stichprobenkontrollen in Baumärkten konnten lediglich einzelne Produkte ausgemacht werden, die mit einer verbrauchergerechten Kennzeichnung versehen waren.

Kritisch ist zum Registrierverfahren für Bläueschutzmittel als Teil eines Beschichtungssystems zu bemerken, dass durch die in den Deckanstrichen teilweise enthaltenen filmschützenden bioziden Wirkstoffe, eine vereinfachte gesundheitliche und umweltbezogene Bewertung der Bläueschutzmittel unterlaufen wird. Bei den filmschützenden Wirkstoffen, die nicht Gegenstand der Selbstverpflichtung sind, handelt es sich oft um die gleichen Holzschutzmittelwirkstoffe mit gleichen oder höheren Konzentrationen, die in den Bläueschutzmitteln enthalten sind und somit zu erhöhten Biozid-Expositionen führen können. Die gesundheitliche Bewertung der Bläueschutzmittel als Teil eines Beschichtungssystems kann deshalb nur unter Einbeziehung des Gehaltes an Bioziden in den Deckanstrichen verbrauchergerecht erfolgen. Die Nichtbeachtung der filmschützenden Wirkstoffe bei der gesundheitlichen Bewertung der Holzschutzmittel bedarf einer Klärung bei der Umsetzung der Selbstverpflichtung, weil ansonsten der Verbraucherschutz beim Umgang mit diesen Produkten in Frage gestellt wird. Etwa 60% der verbrauchernahen Holzschutzmittel werden gegenwärtig durch „holzschützende Produkte“ der Lackindustrie abgedeckt, während die eigentlichen Holzschutzmittel mit RAL-Gütezeichen und Registriernummer des Umweltbundesamtes nur mit etwa 40% vertreten sind.

Stichprobenkontrollen in großen Baumärkten zeigen die bisherige unzureichende Umsetzung der Selbstverpflichtung auf:

Überwiegendes Angebot von „holzschützenden Produkten“ mit folgenden Mängeln:

- kein amtlicher Nachweis der Wirksamkeit
- keine Prüfung auf gesundheits- und umweltbezogene Unbedenklichkeit
- mangelhafte Auslobung der Anwendungsbereiche und Anwenderhinweise für den Verbraucher wie „für innen und außen“ u.a., unzureichende Deklaration der Wirkstoffe und -gehalte
- Kein oder nur ein punktuell angebot geprüfter Holzschutzmittel
- Keine oder nur geringe Kenntnis über das RAL-Gütezeichen Holzschutzmittel beim Verkaufspersonal
- Angebot von geprüften und nichtgeprüften Produkten des gleichen Herstellers

Im Fachhandel für den professionellen Anwendungsbereich werden dem Kunden dagegen geprüfte Holzschutzmittel mit qualifizierter Fachberatung für eine sachgerechte und bestimmungsgemäße Anwendung angeboten.

Zusammenfassend kann aus der Sicht des Bundesinstituts für Risikobewertung festgestellt werden, dass die Zielstellung der Selbstverpflichtung bisher nicht erreicht wurde. Als Hauptursachen werden die unterschiedlichen Interessen der beteiligten Verbände bei der Vermarktung ihrer Produkte und auch die mangelhafte Unterstützung durch den Handel gesehen. Eine durchgreifende Verbesserung des Verbraucherschutzes bei der Anwendung von Holzschutzmitteln im

„do-it-yourself“-Bereich erscheint angesichts der undurchsichtigen Situation auf dem Holzschutzmittelmarkt gegenwärtig wenig realistisch, so dass einer Übergangsregelung nach Biozid-Gesetz gegenüber der Selbstverpflichtung der Vorzug zu geben ist.

Mit der Umsetzung der Richtlinie 98/8/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 1998 über das Inverkehrbringen von Biozid-Produkten in ein nationales Biozid-Gesetz sind die Holzschutzmittel in Deutschland zulassungspflichtig. Voraussetzung für die Zulassung ist jedoch, dass die Wirkstoffe in Holzschutzmitteln im Anhang I oder IA der Richtlinie 98/8/EG aufgeführt und die dort festgelegten Anforderungen erfüllt sind. Obwohl ein in der Biozid-Richtlinie vorgesehenes Zehn-Jahres-Programm zur systematischen Prüfung aller Wirkstoffe gegenwärtig in einem Identifizierungs- und Notifizierungsverfahren abgearbeitet wird, kann auch unter Berücksichtigung einer prioritären Bewertung von Holzschutzmittel-Wirkstoffen frühestens 2007/2008 mit deren Aufnahme in Anhang I und IA der Richtlinie gerechnet werden. (Nach den bisherigen Erfahrungen einer europäischen Bewertung von Wirkstoffen, ist jedoch eher mit einer Verschiebung des Zeitrahmens zu rechnen.)

Für den Holzschutzmittelmarkt in Deutschland würde dies bedeuten, dass für längere Zeit ein geteilter Markt mit einerseits amtlich geprüften und überwachten Holzschutzmitteln und andererseits ungeprüften Holzschutzmitteln bestehen bleibt. Aus der Sicht eines vorsorgenden gesundheitlichen Verbraucherschutzes ist diese Situation unbefriedigend und längerfristig nicht hinnehmbar. Nach Auffassung des Bundesinstituts für Risikobewertung sollte deshalb eine Übergangsregelung entsprechend § 28, Abs. 11 des Biozid-Gesetzes geschaffen werden. Die Holzschutzmittel des RAL-Gütezeichen-, des Registrier- und des DIBt-Zulassungsverfahrens bieten gute Voraussetzungen für ein vereinfachtes Meldeverfahren, zumal diese Produkte biologische Wirksamkeitsprüfungen sowie gesundheits- und umweltbezogene Prüfungen durchlaufen haben und damit praktisch die Zulassungsvoraussetzungen des Biozid-Gesetzes erfüllen.