Stellungnahme zum Referentenentwurf einer Dritten Verordnung zur Änderung der Chemikalien-Sanktionsverordnung

von

Bundesinnungsverband des Deutschen Kälteanlagenbauerhandwerks
Bundesfachschule Kälte-Klima-Technik
BTGA – Bundesindustrieverband Technische Gebäudeausrüstung
FGK – Fachverband Gebäude-Klima
VDKF – Verband Deutscher Kälte-Klima-Fachbetriebe

16. November 2026

Die Organisationen der Kälte- und Klimabranche begrüßen grundsätzlich die Aktualisierung der Chemikalien-Sanktionsverordnung und insbesondere die vorgesehene Sanktionsbewehrung der bereits geltenden Kennzeichnungsvorschriften nach Artikel 12 der Verordnung (EU) 2024/573 in Verbindung mit der Durchführungsverordnung (EU) 2024/2174.

Gegen die Sanktionierung der Kennzeichnungspflichten haben wir keine grundsätzlichen Einwände. Wir bitten jedoch um Klarstellungen, die Fachbetriebe unmittelbar betreffen (Abschnitt 3). Zugleich nehmen wir das Änderungsverfahren zum Anlass, auf Punkte aus unserer früheren Stellungnahme zur Chemikalien-Sanktionsverordnung von Oktober 2024 hinzuweisen, die aus unserer Sicht bisher nicht ausreichend berücksichtigt sind.

Unsere Anliegen in Kürze

- Artikel 11 Absatz 7: Ergänzung der Chemikalien-Sanktionsverordnung um eine unmittelbar an die EU-Vorschrift anknüpfende Bußgeldvorschrift, unter Berücksichtigung der bestehenden Regelung in § 15 Absatz 3 und § 16 Absatz 3 Nummer 3 der Chemikalien-Klimaschutzverordnung und unter Vermeidung einer doppelten Ahndung.
- Artikel 13 Absatz 19: Überprüfung der Verhältnismäßigkeit der strafrechtlichen Sanktionierung, zumindest für fahrlässige und weniger schwerwiegende Verstöße, sowie Klarstellung zu Verantwortlichen und Nachweislast.
- Neukennzeichnung bei Nachrüstung und Kältemittelaustausch: Klarstellung, was „rechtzeitig“ bedeutet.
- Vollzug: gezielte, länderübergreifend abgestimmte Kontrollen, insbesondere im Online-Handel.

1. Sanktionierung von Verstößen gegen Artikel 11 Absatz 7 der Verordnung (EU) 2024/573

Artikel 11 Absatz 7 der Verordnung (EU) 2024/573 bestimmt, dass nicht hermetisch geschlossene Einrichtungen, die mit den dort genannten fluorierten Treibhausgasen befüllt sind, nur dann an Endverbraucher verkauft werden dürfen, wenn der Nachweis erbracht wird, dass die Installation durch ein nach Artikel 10 zertifiziertes Unternehmen ausgeführt wird.

Mit § 15 Absatz 3 der Chemikalien-Klimaschutzverordnung wurde diese Vorgabe für Deutschland konkretisiert. Danach dürfen entsprechende Einrichtungen nur an Endverbraucher verkauft werden, die dem Verkäufer schriftlich nachweisen, dass die Installation durch eine entsprechend qualifizierte natürliche Person oder durch eine entsprechend zertifizierte juristische Person beziehungsweise Personenvereinigung ausgeführt wird. Verstöße gegen diese Verpflichtung sind gemäß § 16 Absatz 3 Nummer 3 Chemikalien-Klimaschutzverordnung als Ordnungswidrigkeit sanktionsbewehrt. Diese nationale Sanktionsbewehrung begrüßen wir ausdrücklich.

Wir regen gleichwohl an zu prüfen, ob ergänzend auch ein Verstoß gegen die unmittelbar geltende unionsrechtliche Verpflichtung des Artikels 11 Absatz 7 ausdrücklich in die Chemikalien-Sanktionsverordnung aufgenommen werden sollte. Ziel einer solchen Ergänzung sollte nicht eine doppelte Sanktionierung desselben Verhaltens sein. Vielmehr sollte eine eindeutige und systematisch konsistente Sanktions- und Vollzugsgrundlage für die unionsrechtliche Verkaufsbeschränkung geschaffen werden.

Systematik und Durchsetzbarkeit

Für eine unmittelbare Sanktionsbewehrung des Artikels 11 Absatz 7 spricht aus unserer Sicht insbesondere die Systematik des aktuellen Änderungsverfahrens. Mit dem Referentenentwurf werden weitere unmittelbar geltende Verpflichtungen der Verordnung (EU) 2024/573 ausdrücklich mit nationalen Bußgeldtatbeständen hinterlegt. Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht zu prüfen, auch die unmittelbar geltende Verkaufsbeschränkung des Artikels 11 Absatz 7 in diese Systematik einzubeziehen.

Dabei ist allerdings sicherzustellen, dass eine solche Regelung mit der Konkretisierung in § 15 Absatz 3 Chemikalien-Klimaschutzverordnung übereinstimmt. Artikel 11 Absatz 7 verlangt seinem Wortlaut nach den Nachweis, dass die Installation durch ein nach Artikel 10 zertifiziertes Unternehmen ausgeführt wird. Die nationale Regelung in § 15 Absatz 3 Chemikalien-Klimaschutzverordnung lässt demgegenüber auch die Installation durch eine entsprechend qualifizierte natürliche Person zu. Das Verhältnis dieser Regelungen sollte klargestellt werden. Das ist insbesondere für kleinere und inhabergeführte Kälte-Klima-Fachbetriebe von Bedeutung.

Eine zusätzliche Sanktionsregelung darf nicht dazu führen, dass sachkundige selbstständige natürliche Personen, die nach den nationalen Vorschriften zur Durchführung der betreffenden Tätigkeiten berechtigt sind, allein aufgrund ihrer Unternehmensform gegenüber zertifizierten Unternehmen benachteiligt oder faktisch von der Installation entsprechender Einrichtungen ausgeschlossen werden.

Gerade vor diesem Hintergrund ist eine eindeutige Abstimmung zwischen der unmittelbar geltenden unionsrechtlichen Verkaufsbeschränkung, ihrer nationalen Konkretisierung und den daran anknüpfenden Bußgeldtatbeständen erforderlich. Für Verkäufer muss zweifelsfrei

erkennbar sein, welche Nachweise für einen rechtmäßigen Verkauf akzeptiert werden können. Zugleich benötigen die zuständigen Vollzugsbehörden eine klare und widerspruchsfreie Grundlage für die Ahndung von Verstößen.

Wir regen daher folgendes an:

„Wir bitten zu prüfen, einen Bußgeldtatbestand für Verstöße gegen Artikel 11 Absatz 7 der Verordnung (EU) 2024/573 in die Chemikalien-Sanktionsverordnung aufzunehmen. Dabei sollte durch eine entsprechende Ausgestaltung oder Klarstellung sichergestellt werden, dass die Regelung mit § 15 Absatz 3 Chemikalien-Klimaschutzverordnung übereinstimmt und insbesondere die dort vorgesehene Installation durch entsprechend qualifizierte natürliche Personen berücksichtigt wird.“

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Sanktionsnorm bleibt aus unserer Sicht entscheidend, dass die geltenden Verkaufsbeschränkungen tatsächlich vollzogen werden. Kälte-Klima-Fachbetriebe werden in der Praxis weiterhin mit Split-Klimaanlagen konfrontiert, die von Endverbrauchern selbst oder durch nicht entsprechend qualifizierte Personen installiert wurden. Das kann mit vermeidbaren Kältemittelemissionen sowie technischen und sicherheitsrelevanten Problemen verbunden sein.

Insbesondere im Online-Handel und beim Verkauf über Baumärkte sollte daher wirksam kontrolliert werden, ob der nach § 15 Absatz 3 Chemikalien-Klimaschutzverordnung vorgeschriebene Installationsnachweis vorliegt und vom Verkäufer ordnungsgemäß dokumentiert wird. Die Marktüberwachung sollte Angebote und Verkäufe nicht hermetisch geschlossener Einrichtungen deshalb angemessen in Kontrollen einbeziehen.

2. Verhältnismäßige Sanktionierung von Verstößen gegen Artikel 13 Absatz 19

Bereits in unserer Stellungnahme vom Oktober 2024 hatten wir die strafrechtliche Sanktionierung von Verstößen gegen Artikel 13 Absatz 19 der Verordnung (EU) 2024/573 kritisch bewertet. Diese Kritik ist weiterhin aktuell. § 12 Nummer 8 der geltenden Chemikalien-Sanktionsverordnung erfasst den Verstoß als Straftat: Bestraft wird, wer entgegen Artikel 13 Absatz 19 ein dort genanntes Erzeugnis in Betrieb nimmt oder verwendet, und zwar nach dem Wortlaut des § 12 auch bei fahrlässigem Handeln.

Artikel 13 Absatz 19 verbietet die Inbetriebnahme beziehungsweise Verwendung bestimmter Erzeugnisse nach den Verbotszeitpunkten des Anhangs IV – es sei denn, der Betreiber kann nachweisen, dass (a) die einschlägigen Sicherheitsanforderungen am Standort die Installation von Einrichtungen mit niedrigerem Treibhauspotenzial nicht erlauben oder (b) die Einrichtung vor dem jeweiligen Verbotszeitpunkt in Verkehr gebracht wurde. Die Nachweise sind nach Artikel 13 Absatz 20 fünf Jahre aufzubewahren.

Ob eine dieser Ausnahmen greift, hängt von einer rechtlichen und technischen Bewertung ab: Sicherheitsanforderungen können sich nach Artikel 3 Nummer 42 aus Unionsrecht, nationalem Recht oder technischen Normen ergeben; das Datum des Inverkehrbringens muss belegt werden. Fehleinschätzungen lassen sich in der Praxis nicht ausschließen. Nach geltender Fassung wäre bereits eine fahrlässige Fehleinschätzung eine Straftat. Hinzu kommt, dass der Tatbestand an das „In-Betrieb-Nehmen“ anknüpft. Die unionsrechtliche Nachweispflicht trifft

ausdrücklich den Betreiber. Der nationale Straftatbestand knüpft hingegen an die Person an, die das Erzeugnis in Betrieb nimmt oder verwendet. Damit können Nachweispflicht und strafrechtliche Verantwortlichkeit auseinanderfallen. Es sollte deshalb klargestellt werden, welche Prüf- und Sorgfaltspflichten denjenigen treffen, der die Inbetriebnahme ausführt, wenn er für die Beurteilung der Ausnahmetatbestände auf Angaben und Unterlagen des Betreibers angewiesen ist.

Zwischen einer vorsätzlichen Umgehung eindeutig geltender Verwendungsverbote und einer fehlerhaften Beurteilung, ob im konkreten Fall eine Ausnahme greift, bestehen erhebliche Unterschiede hinsichtlich des Verschuldens und der Schwere des Verstoßes. Erwägungsgrund 45 der Verordnung fordert wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen. Uns ist bewusst, dass die Richtlinie (EU) 2024/1203 strafrechtliche Sanktionen für die Verwendung fluorierter Treibhausgase unter Verstoß gegen die Verordnung verlangt. Wir bitten jedoch zu prüfen, ob die derzeitige Erfassung auch einfacher Fahrlässigkeit unionsrechtlich geboten ist oder ob insoweit eine Beschränkung der Strafbarkeit und gegebenenfalls eine Ahndung weniger schwerwiegender fahrlässiger Verstöße als Ordnungswidrigkeit möglich ist.

Wir regen daher an,

- die Sanktionsbewehrung von Verstößen gegen Artikel 13 Absatz 19 erneut auf ihre Verhältnismäßigkeit zu überprüfen und zumindest für fahrlässige und weniger schwerwiegende Verstöße eine Ahndung als Ordnungswidrigkeit vorzusehen, sowie
- in der Begründung klarzustellen, wer Adressat des Tatbestands ist und dass der Betreiber den Nachweis nach Artikel 13 Absatz 19 führt.

3. Kennzeichnung bei Nachrüstung und Kältemittelaustausch (§ 12 Absatz 1 Nummer 2 des Entwurfs)

Der vorgesehene Bußgeldtatbestand richtet sich an „denjenigen, der ein Produkt oder eine Einrichtung nachrüstet oder ein fluoriertes Treibhausgas austauscht“ – und damit unmittelbar an Fachbetriebe. Sanktioniert wird auch die „nicht rechtzeitige“ Kennzeichnung. Artikel 12 Absatz 3 Unterabsatz 3 verlangt eine Neukennzeichnung mit aktualisierten Informationen, bestimmt jedoch nicht näher, innerhalb welcher Frist diese nach der Nachrüstung oder dem Austausch des Kältemittels erfolgen muss. Da der Entwurf gerade die nicht rechtzeitige Kennzeichnung als Ordnungswidrigkeit erfasst, sollte der maßgebliche Zeitpunkt aus Gründen der Bestimmtheit und Rechtssicherheit konkretisiert werden. Aus Gründen der Bestimmtheit und der Rechtssicherheit bitten wir um Klarstellung, bis wann die Neukennzeichnung erfolgen muss, etwa in der Begründung oder in Vollzugshinweisen an die Länder.

Die Annahme der Begründung, die Verordnung verursache keinen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, trifft für Fachbetriebe nur eingeschränkt zu. Zwar entstehen keine neuen materiellen Pflichten, die erstmalige Sanktionsbewehrung kann für die betroffenen Fachbetriebe jedoch zusätzlichen Schulungs- und Dokumentationsaufwand auslösen.

4. Vollzug und Marktüberwachung stärken

Ergänzend möchten wir unsere Forderung nach einer wirksamen Kontrolle der Vorgaben des F-Gase-Rechts bekräftigen. Sanktionsvorschriften können nur dann die beabsichtigte Wirkung entfalten, wenn deren Einhaltung tatsächlich kontrolliert wird. Das gilt insbesondere für den Verkauf nicht hermetisch geschlossener Split-Klimageräte an Endverbraucher. Händler müssen nach Artikel 7 Absatz 4 Aufzeichnungen über die verkauften Einrichtungen und die zertifizierten Unternehmen führen, die die Installation durchführen sollen. Die Aufzeichnungen sind mindestens fünf Jahre aufzubewahren und der zuständigen Behörde auf Verlangen vorzulegen; hinzu kommt der schriftliche Nachweis nach § 15 Absatz 3 der Chemikalien-Klimaschutzverordnung. Das bietet Ansatzpunkte für Stichprobenkontrollen. Wir regen an,

- länderübergreifend abgestimmte Schwerpunktkontrollen im Online-Handel und in Baumärkten durchzuführen, und
- dabei insbesondere zu überprüfen, ob Händler vor Abschluss des Verkaufs den nach § 15 Absatz 3 Chemikalien-Klimaschutzverordnung erforderlichen Nachweis über die Installation durch eine entsprechend qualifizierte natürliche Person oder eine entsprechend zertifizierte juristische Person bzw. Personenvereinigung verlangen und dokumentieren. Eine bloße allgemeine Information des Käufers über die Verpflichtung zur fachgerechten Installation darf den erforderlichen Nachweis nicht ersetzen.

5. Verweisung auf die berichtigte Fassung

Der Entwurf verweist auf die Verordnung (EU) 2024/573 „in der Fassung vom 7. Februar 2024“. Da die deutsche Sprachfassung der Verordnung (EU) 2024/573 zwischenzeitlich berichtigt wurde, sollte geprüft werden, ob die Verweise im Interesse der Rechtssicherheit redaktionell angepasst oder in der Begründung entsprechend erläutert werden sollten.

Wir unterstützen das Ziel, die Vorgaben der EU-F-Gase-Verordnung wirksam durchzusetzen. Voraussetzung dafür ist aus unserer Sicht eine Sanktionssystematik, die Verstöße entsprechend ihrer Schwere und ihrer möglichen Auswirkungen angemessen erfasst und zugleich einen effektiven Vollzug ermöglicht. Wir bitten daher, die aufgezeigten Punkte im weiteren Verordnungsverfahren zu berücksichtigen und insbesondere die Aufnahme einer unmittelbar an Artikel 11 Absatz 7 anknüpfenden und mit § 15 Absatz 3 Chemikalien-Klimaschutzverordnung abgestimmten Bußgeldvorschrift zu prüfen, die Verhältnismäßigkeit der Sanktionierung von Verstößen gegen Artikel 13 Absatz 19 zu überprüfen, den Zeitpunkt der Neukennzeichnung nach Nachrüstung oder Gasaustausch klarzustellen und die Voraussetzungen für eine Marktüberwachung, insbesondere im Online-Handel, weiter zu verbessern.

BTGA – Bundesindustrieverband Technische Gebäudeausrüstung e. V., Lobbyregisternr. R000428
BIV – Bundesinnungsverband des Deutschen Kälteanlagenbauerhandwerks, Lobbyregisternr. R002460
Bundesfachschule Kälte-Klima-Technik
FGK – Fachverband Gebäude-Klima e. V., Lobbyregisternr. R000748
VDKF – Verband Deutscher Kälte-Klima-Fachbetriebe e. V., Lobbyregisternr. R000401