Bundesrat Drucksache 140/90

20.02.90

Antrag

des Landes Baden-Württemberg

Entschließung des Bundesrates zur Aufstellung einheitlicher Bewertungskriterien für Umweltbelastungen mit Dioxinen und Furanen

DER MINISTERPRÄSIDENT
DES LANDES BADEN-WÜRTTEMBERG
- II 8810.33 BR -

Stuttgart, den 19. Februar 1990

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Walter Momper

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

die Landesregierung von Baden-Württemberg hat beschlossen, dem Bundesrat den in der Anlage beigefügten Antrag für eine

> Entschließung des Bundesrates zur Aufstellung einheitlicher Bewertungskriterien für Umweltbelastungen mit Dioxinen und Furanen

zuzuleiten.

Ich bitte Sie, den Antrag nach § 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates auf die Tagesordnung der Sitzung des Bundesrates am 16. März 1990 zu setzen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, 5300 Bonn 2
ISSN 0720-2946

Drucksache 140/90

Anlage

Entschließung des Bundesrates zur Aufstellung einheitlicher Bewertungskriterien für Umweltbelastungen mit Dioxinen und Furanen

I. In seiner Entschließung vom 16. November 1984, Bundesrats-Drucksache 455/84 (Beschluß), hat der Bundesrat auf die erheblichen Gefahren, die von Dioxinen ausgehen, hingewiesen und die Bundesregierung aufgefordert, "noch notwendige Untersuchungen in Auftrag zu geben, eingeleitete Forschungen zu beschleunigen, die erforderlichen Rechtsvorschriften einzuführen" und insbesondere verbindliche Werte für zulässige Dioxingehalte festzulegen.

Dem wurde bisher nur zum Teil entsprochen. Inzwischen vorliegende Untersuchungsergebnisse zeigen, daß die geforderten Maßnahmen seither noch dringlicher geworden sind.

II. Nach Auffassung des Bundesrates sind nunmehr folgende Maßnahmen erforderlich:

1. Alle beim Bund und bei den Bundesländern vorhandenen Daten und sonstigen Informationen über das Vorkommen und die Eigenschaften von polychlorierten Dibenzodioxinen und Dibenzofuranen (PCDD/PCDF, im folgenden kurz: Dioxine), insbesondere über ihr toxisches Potential, ihre Wirkung auf die Umwelt und auf den Menschen, sowie die Ergebnisse von Untersuchungen von Umweltproben einschließlich Human-

proben, werden zwischen den Bundesländern und dem Bund ausgetauscht.

2. In einem bundesweiten Untersuchungsprogramm werden unter Beteiligung des Bundes nach einheitlichen Vorgaben Umweltproben, zunächst vorrangig Bodenproben, auf ihre Gehalte an Dioxinen untersucht. Weitere Untersuchungsschwerpunkte sind:

   - Verhalten in der Umwelt (Immission, Verlagerung im Boden und Grundwasser), Transfer und Anreicherung von Dioxinen in der Nahrungskette,

   - Wirkung und Gefährdungspotential von Dioxinen, Human- und Ökotoxizität,

   - Vermeidung bzw. Verminderung der Emission von Dioxinen,

   - spezifische Erkundungs- und Sanierungsverfahren sowie Nachweisverfahren.

3. Die Bundesregierung wird aufgefordert, möglichst rasch bundeseinheitliche Richt- bzw. Grenzwerte zur Bewertung von Umwelt- und insbesondere von Bodenbelastungen festzulegen und auf entsprechende EG-weite Regelungen hinzuwirken.

4. Die Bundesregierung wird gebeten, Zielwerte zur Begrenzung von Dioxinemissionen zu bestimmen. Gleichzeitig sind Lösungsvorschläge zu erarbeiten, wie diese Zielwerte bei den einzelnen Emittentengruppen unter Berücksichtigung der bestehenden Anlagen und der jeweiligen Emissions- und Immissionsanteile in angemessener Frist erreicht werden können.

5. Zur effektiven Koordinierung dieser Maßnahmen zwischen Bund und Ländern sind geeignete organisatorische Vorkehrungen zu treffen.

6. Die Bundesregierung wird gebeten zu prüfen, welche bundeseinheitlichen rechtlichen und finanziellen Regelungen geschaffen werden müssen, um die Finanzierung von Erhebungsuntersuchungen und von Sanierungsmaßnahmen bei Dioxinbelastungen sicherzustellen, wenn ein Verursacher nicht herangezogen werden kann.

7. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung ferner, umgehend auf

   - ein Verbot des Einsatzes von chlor- und bromhaltigen Zusatzstoffen (sogenannten Scavengern) zu bleihaltigen Kraftstoffen und von entsprechenden Zusätzen zu Schmierstoffen

   - sowie ein Verbot der Einfuhr PCP-behandelter Erzeugnisse, insbesondere von Textilien, die nach § 1 Abs. 2 der Pentachlorphenolverbotsverordnung von den Verbotsregelungen ausgenommen sind,

   hinzuwirken.

Darüber hinaus sollte eine kritische Bewertung von chlororganischen Produkten insgesamt erfolgen und Möglichkeiten der Substitution geprüft werden.

Begründung:

Zu 1.:

Bei den einzelnen Bundesländern liegen in zum Teil sehr unterschiedlichem Umfang inzwischen Daten über Dioxine vor. Diese Daten müssen Bund und Ländern gleichermaßen zugänglich gemacht werden, bei den hohen Kosten von Dioxinuntersuchungen schon aus Gründen der Wirtschaftlichkeit.

Doppelerhebungen und Doppelforschungen können so vermieden werden. Ferner wird damit eine der Voraussetzungen für eine einheitliche Bewertung geschaffen.

Zu 2.:

Vergleichbarkeit der Untersuchungsergebnisse in den einzelnen Bundesländern setzt einheitliche Standards bei

- der Auswahl der Probenentnahmepunkte,
- der Probenentnahme,
- der Aufbereitung und Analyse der Proben sowie
- der Ergebnisdarstellung und Umrechnung in Bewertungsgrößen, z. B. in Toxizitätsäquivalente,

voraus.

Ein an diesen Vorgaben ausgerichtetes bundesweites Erhebungsprogramm erlaubt es, einen Gesamtüberblick über die Belastungssituation bei den Dioxinen zu gewinnen.

Zu 3.:

Das vom 15. bis 18. Januar 1990 in Karlsruhe abgehaltene Dioxin-Symposium, das sich vor allem toxikologischen

Fragen widmete, hat erkennen lassen, daß einheitliche Richt- bzw. Grenzwerte zur Bewertung von Dioxinbelastungen dringend erforderlich sind. Es wurde deutlich, daß hier letztlich politische und administrative Maßnahmen erforderlich sind. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse bieten dazu Entscheidungshilfen.

Einheitliche Richt- und Grenzwerte gewährleisten die Gleichbehandlung vergleichbarer Fälle; sie beseitigen zugleich Unsicherheiten hinsichtlich der im Einzelfall zu ergreifenden Maßnahmen.

Zu 4.:

Das von Dioxinen ausgehende Gefährdungspotential erfordert eine weitgehende Begrenzung der Einträge in die Umwelt.

Auch wenn bisher die Beiträge aus den einzelnen Belastungsquellen nicht genau quantifizierbar sind, muß zumindest der Eintrag durch erkannte Dioxinemittenten soweit wie möglich vermindert werden. Dafür sind zunächst Zielwerte festzulegen.

Zu 5.:

In einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe können Informationen gesammelt und ausgetauscht sowie einheitliche Standards abgestimmt und festgelegt werden.

Zu 6.:

Wo höhere Belastungen, insbesondere des Bodens, mit Dioxinen vorliegen, sind umfangreiche Erhebungen zur Abgrenzung des betroffenen Bereiches und der unterschiedlichen Belastungszonen erforderlich. Bereits diese Erhebungsuntersuchungen sind, insbesondere durch die auf-

wendige Dioxinanalytik, sehr kostenintensiv. Weitere hohe Aufwendungen entstehen, wenn Sanierungsmaßnahmen erforderlich werden.

Auf den Verursacher kann häufig nicht mehr zurückgegriffen werden. Deshalb sind Finanzierungsmodelle zu entwickeln, die auch in diesem Bereich durch bundeseinheitliche Regelungen eine Gleichbehandlung sicherstellen.

Zu 7.:

Hauptsächlich chlor- und bromhaltige Additiva zum Kraftfahrzeugbenzin sind verantwortlich zu machen für die nach den vorliegenden Untersuchungsergebnissen vom Kraftfahrzeugverkehr ausgehenden Dioxinemissionen.

Durch ein Verbot kann diese Quelle verschlossen werden, ohne daß Nachteile durch Ersatz- oder Folgeprodukte entstehen können.

Pentachlorphenol (PCP) ist herstellungsbedingt mit Dioxinen verunreinigt. Obwohl es in der Bundesrepublik nicht mehr produziert und angewendet werden darf, wird es noch bei Importwaren eingesetzt. Auch dieser Eintragspfad kann durch ein Einfuhrverbot PCP-behandelter Erzeugnisse, insbesondere Textilien, die nach § 1 Absatz 2 PCP-Verordnung von den Verbotsregelungen ausgenommen sind, kurzfristig unterbrochen werden.

Die Mehrzahl der chlororganischen Verbindungen sind Verursacher von Umweltproblemen. Sie sind u. a. beteiligt an der Bildung von polychlorierten Dibenzodioxinen und Furanen. Darüber hinaus wirken sie mit an der Zerstörung der Ozonschicht und der Belastung des Grundwassers. Sie zeichnen sich aus durch hohe Toxizität, schwere Abbaubarkeit und Anreicherung im menschlichen und tierischen Gewebe.

Bundesrat Drucksache 140/90 (Beschluß)
11.05.90

Beschluß
des Bundesrates

zur

Entschließung des Bundesrates zur Aufstellung einheitlicher Bewertungskriterien für Umweltbelastungen mit Dioxinen und Furanen

Der Bundesrat hat in seiner 612. Sitzung am 11. Mai 1990 beschlossen, die nachstehende Entschließung zu fassen:

I. In seiner Entschließung vom 16. November 1984, Bundesrats-Drucksache 455/84 (Beschluß), hat der Bundesrat auf die erheblichen Gefahren, die von Dioxinen ausgehen, hingewiesen und die Bundesregierung aufgefordert, "noch notwendige Untersuchungen in Auftrag zu geben, eingeleitete Forschungen zu beschleunigen, die erforderlichen Rechtsvorschriften einzuführen" und insbesondere verbindliche Werte für zulässige Dioxingehalte festzulegen.

Dem wurde bisher nur zum Teil entsprochen. Inzwischen vorliegende Untersuchungsergebnisse zeigen, daß die geforderten Maßnahmen seither noch dringlicher geworden sind.

II. Nach Auffassung des Bundesrates sind nunmehr folgende Maßnahmen erforderlich:

1. Alle beim Bund und bei den Ländern vorhandenen Daten und sonstigen Informationen über das Vorkommen und die Eigenschaften von polychlorierten, polybromierten und gemischt halogenierten (Br/Cl) Dibenzodioxinen und Dibenzofuranen (PCDD/PCDF, im folgenden kurz: Dioxine),

insbesondere über ihr toxisches Potential, ihre Wirkung auf die Umwelt und auf den Menschen, sowie die Ergebnisse von Untersuchungen von Umweltproben einschließlich Humanproben, werden zwischen den Ländern und dem Bund ausgetauscht.
Die Bundesregierung soll eine Übersicht zu allen vorliegenden Daten zusammenstellen und diese Daten hinsichtlich der Methodik, der Bewertung und der zur Formulierung von Maßnahmen noch erforderlichen Untersuchungen beurteilen. Die kommentierte Übersicht wird den Ländern zur Verfügung gestellt.

2. In einem bundesweiten Untersuchungsprogramm werden unter Beteiligung des Bundes nach einheitlichen Vorgaben Umweltproben, zunächst vorrangig Bodenproben, auf ihre Gehalte an Dioxinen untersucht. Dabei sollte das Umfeld der Probenahmepunkte (z. B. Nähe möglicher Emittenten, Nutzung am Ort) möglichst genau charakterisiert werden, um adäquate Bewertungen zu gewährleisten. Weitere Untersuchungsschwerpunkte sind:

   - Verhalten in der Umwelt (Immissionen, Abbaurate und Verlagerung im Boden und Grundwasser), Transfer und Anreicherung von Dioxinen in der Nahrungskette, insbesondere der Transfer Boden - Pflanzen und die Belastung von Pflanzen und Menschen über den Luftweg (Staubniederschlag, Luftbelastung) einschließlich der Bilanzierung der Humanbelastung,

   - Wirkung und Gefährdungspotential von Dioxinen, Human- und Ökotoxizität,

   - Vermeidung bzw. Verminderung der Emission von Dioxinen,

   - spezifische Erkundungs- und Sanierungsverfahren sowie Nachweisverfahren.

...

3. Die Bundesregierung wird gebeten, die Belastung der Frauenmilch durch Dioxine in Zusammenarbeit mit den Fachbehörden der Länder zu untersuchen und zu bewerten.

4. Die Bundesregierung wird aufgefordert, kurzfristig vorläufige bundeseinheitliche Grenzwerte zur Bewertung von Gesundheits-, Umwelt- und insbesondere von Boden-, Klärschlamm-, Futtermittel- und Lebensmittelbelastungen festzulegen und auf entsprechende EG-weite Regelungen hinzuwirken. Die Grenzwerte sind laufend an neue Erkenntnisse, z. B. aus dem Untersuchungsprogramm nach Nummer 2, anzupassen.

5. Die Bundesregierung wird gebeten, Emissionsgrenzwerte für Dioxine festzulegen. Dazu empfiehlt der Bundesrat die Festlegung eines Grenzwertes von 0,1 ng/m³ TE als Vorsorgewert. Gleichzeitig sind Lösungsvorschläge zu erarbeiten, bzw. anlagenbezogene und produktionsbezogene Minimierungsstrategien zu entwickeln, um diese Grenzwerte bei den einzelnen Emittentengruppen unter Berücksichtigung der bestehenden Anlagen unter jeweiligen Emissions- und Immissionsanteilen kurzfristig erreichen zu können.

6. Zur effektiven Koordinierung dieser Maßnahmen zwischen Bund und Ländern sind geeignete organisatorische Vorkehrungen zu treffen.

7. Die Bundesregierung wird gebeten zu prüfen, welche bundeseinheitlichen rechtlichen und finanziellen Regelungen geschaffen werden müssen, um die Finanzierung von Erhebungsuntersuchungen und von Sanierungsmaßnahmen bei Dioxinbelastungen sicherzustellen, wenn ein Verursacher nicht herangezogen werden kann. Diese Prüfung ist unabhängig von dem Beginn des Untersuchungsprogramms nach Nummer 2 vorzunehmen.

8. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung ferner, umgehend die erforderlichen Schritte für

   - ein Verbot des Einsatzes von chlor- und bromhaltigen Zusatzstoffen (sogenannten Scavengern) zu bleihaltigen Kraftstoffen und von entsprechenden Zusätzen zu Schmierstoffen,

   - ein Verbot der Einfuhr PCP-behandelter Erzeugnisse, insbesondere von Textilien, die nach § 1 Abs. 2 der Pentachlorphenolverbotsverordnung von den Verbotsregelungen ausgenommen sind, sowie

   - die Information der Verbraucher und die Kennzeichnungspflicht von Produkten über die Verwendung von chlororganischen Verbindungen, die auch auf die Entsorgungsprobleme von chlororganischen Produkten hinweist,

   einzuleiten.

   Darüber hinaus sollte eine kritische Bewertung von chlororganischen Produkten insgesamt erfolgen und Möglichkeiten der Substitution geprüft werden.

III. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, innerhalb eines Jahres über die von ihr eingeleiteten Maßnahmen zu berichten.

...

Begründung:

Zu Abschnitt II

Zu 1.:

Bei den einzelnen Ländern liegen in zum Teil sehr unterschiedlichem Umfang inzwischen Daten über Dioxine vor. Diese Daten müssen Bund und Ländern gleichermaßen zugänglich gemacht werden, bei den hohen Kosten von Dioxinuntersuchungen schon aus Gründen der Wirtschaftlichkeit.

Doppelerhebungen und Doppelforschungen können so vermieden werden. Ferner wird damit eine der Voraussetzungen für eine einheitliche Bewertung geschaffen.

Zu 2.:

Vergleichbarkeit der Untersuchungsergebnisse in den einzelnen Ländern setzt einheitliche Standards bei

- der Auswahl der Probenentnahmepunkte,
- der Probenentnahme,
- der Aufbereitung und Analyse der Proben sowie
- der Ergebnisdarstellung und Umrechnung in Bewertungsgrößen, z. B. in Toxizitätsäquivalente,

voraus.

Ein an diesen Vorgaben ausgerichtetes bundesweites Erhebungsprogramm erlaubt es, einen Gesamtüberblick über die Belastungssituation bei den Dioxinen zu gewinnen.

Zu 3.:

Die in der letzten Zeit vereinzelt bekanntgewordenen hohen Dioxingehalte in der Frauenmilch haben zu einer weitgehenden Verunsicherung von stillenden Müttern geführt. Es erscheint deshalb dringend notwendig, verläßliche Aussagen über den

Gehalt von Dioxinen in der Frauenmilch zu erhalten und sie bezüglich der Gesundheitsgefährdung des Säuglings zu bewerten. Eine solche Bewertung sollte auch eine Empfehlung über die Stilldauer in Abhängigkeit von der Dioxinkonzentration der Frauenmilch enthalten.

Zu 4.:

Das vom 15. bis 18. Januar 1990 in Karlsruhe abgehaltene Dioxin-Symposium, das sich vor allem toxikologischen Fragen widmete, hat erkennen lassen, daß einheitliche Werte zur Bewertung von Dioxinbelastungen dringend erforderlich sind. Es wurde deutlich, daß hier letztlich politische und administrative Maßnahmen erforderlich sind. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse bieten dazu Entscheidungshilfen.

Einheitliche Werte gewährleisten die Gleichbehandlung vergleichbarer Fälle; sie beseitigen zugleich Unsicherheiten hinsichtlich der im Einzelfall zu ergreifenden Maßnahmen.

Zu 5.:

Das von Dioxinen ausgehende Gefährdungspotential erfordert eine weitgehende Begrenzung der Einträge in die Umwelt.

Um kurzfristig eine Begrenzung der Dioxinemissionen entsprechend dem Minimierungsgebot zu erreichen, müssen Emissionsgrenzwerte festgelegt werden. Nur über die Festlegung von rechtlich verbindlichen Emissionsgrenzwerten können die Emittenten veranlaßt werden, die Dioxinemissionen entsprechend dem Stand der Technik zu reduzieren. Unbeschadet eines hohen kostenmäßigen und technischen Aufwands muß die Rauchgasreinigung der Anlagen unter voller Ausschöpfung des Vorsorgeprinzips noch weiter verbessert werden.

...

Zu 6.:

In einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe können Informationen gesammelt und ausgetauscht sowie einheitliche Standards abgestimmt und festgelegt werden.

Zu 7.:

Wo höhere Belastungen, insbesondere des Bodens, mit Dioxinen vorliegen, sind umfangreiche Erhebungen zur Abgrenzung des betroffenen Bereiches und der unterschiedlichen Belastungszonen erforderlich. Bereits diese Erhebungsuntersuchungen sind, insbesondere durch die aufwendige Dioxinanalytik, sehr kostenintensiv. Weitere hohe Aufwendungen entstehen, wenn Sanierungsmaßnahmen erforderlich werden.

Auf den Verursacher kann häufig nicht mehr zurückgegriffen werden. Deshalb sind Finanzierungsmodelle zu entwickeln, die auch in diesem Bereich durch bundeseinheitliche Regelungen eine Gleichbehandlung sicherstellen.

Zu 8.:

Hauptsächlich chlor- und bromhaltige Additiva zum Kraftfahrzeugbenzin sind verantwortlich zu machen für die nach den vorliegenden Untersuchungsergebnissen vom Kraftfahrzeugverkehr ausgehenden Dioxinemissionen.

Durch ein Verbot kann diese Quelle verschlossen werden, ohne daß Nachteile durch Ersatz- oder Folgeprodukte entstehen können.

Pentachlorphenol (PCP) ist herstellungsbedingt mit Dioxinen verunreinigt. Obwohl es in der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr produziert und angewendet werden darf, wird es noch bei Importwaren eingesetzt. Auch dieser

...

Eintragspfad kann durch ein Einfuhrverbot PCP-behandelter Erzeugnisse, insbesondere Textilien, die nach § 1 Abs. 2 PCP-Verordnung von den Verbotsregelungen ausgenommen sind, kurzfristig unterbrochen werden.

Der Verbraucher kann durch gezielten Kauf und Verwendung anderer als chlororganischer Produkte zur Verringerung der Dioxinbelastung beitragen. Voraussetzung ist eine Aufklärung über die Produkte, bei deren Herstellung oder Entsorgung in erheblichem Umfang Dioxine entstehen. Daher ist zu fordern, daß über Kennzeichnungsvorschriften, die auch Hinweise zu Entsorgungsproblemen von Produkten beinhalten, die Verbraucher in die Lage versetzt werden, diese Produkte zu erkennen.

Die Mehrzahl der chlororganischen Verbindungen sind Verursacher von Umweltproblemen. Sie sind u. a. beteiligt an der Bildung von polychlorierten Dibenzodioxinen und Furanen. Darüber hinaus wirken sie mit an der Zerstörung der Ozonschicht und der Belastung des Grundwassers. Sie sind charakterisiert durch hohe Toxizität, schwere Abbaubarkeit und Anreicherung im menschlichen und tierischen Gewebe.

Zu Abschnitt III:

Die vom Bundesrat geforderten Maßnahmen sind im Hinblick auf den Schutz von Arbeitnehmern, Bevölkerung und Umwelt von besonderer Bedeutung. Um ggf. weitere Maßnahmen veranlassen zu können, ist es erforderlich, regelmäßig Informationen über die Fortentwicklung zu erhalten.