

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Bewertung und Kontrolle der Umweltrisiken chemischer Altstoffe

KOM(90) 227 endg.; Ratsdok. 8822/90

Punkt der 626. Sitzung des Bundesrates am 1. März 1991

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften (EG),
der Ausschuß für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (G),
der Rechtsausschuß (R),
der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U)
und
der Wirtschaftsausschuß (Wi)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage wie folgt Stellung zu nehmen:

EG
G

1. Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich die Bestrebungen des Rates der Europäischen Gemeinschaften, den Schutz des Menschen gegen gefährliche Stoffe in der Umwelt und den Schutz sämtlicher Umweltbereiche durch Erlaß einer Rechtsverordnung zur Bewertung und Kontrolle der Umweltrisiken chemischer Altstoffe zu verbessern.

Ausgeliefert am 19. FEB. 1991

- EG
Wi 2. Der Bundesrat stimmt dem Vorschlag einer Verordnung des Rates zur Bewertung und Kontrolle der Umweltrisiken chemischer Altstoffe grundsätzlich zu.

Die Bundesregierung wird jedoch gebeten, bei den Verhandlungen mit der EG-Kommission folgende Anliegen zu berücksichtigen:

- U 3. Rechtsgrundlage der Verordnung sollte Artikel 130 s EWG-
(bei Annahme Vertrag (EWGV) sein.
entfällt
Ziffer 4) Für die Abgrenzung zwischen Artikel 100 a EWGV und Artikel 130 s EWGV kommt es darauf an, ob der Regelungsbereich einer Maßnahme binnenmarktbezogen ist, oder die Verwirklichung eines oder mehrerer Ziele i. S. von Artikel 130 r Abs. 1 EWGV angestrebt wird.

Der Zweck der Verordnung ist zwar gemäß Artikel 1 und seiner Begründung auch die Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Kontrolle chemischer Altstoffe - und damit binnenmarktbezogen -, Ziel der Verordnung ist letztlich aber der Schutz des Menschen gegen gefährliche Stoffe, die in die Umwelt gelangen (s. auch Begründung Teil III, A. 2. Absatz).

Damit bleibt den nationalen Gesetzgebern die Möglichkeit erhalten, weitergehende Regelungen zu erhalten oder neu zu schaffen.

- EG
R 4. Nach Auffassung des Bundesrates bestehen erhebliche Zweifel, ob die Verordnung in Artikel 100 a EWGV eine ausreichende Rechtsgrundlage findet. Die vorgeschlagenen Regelungen gehen nämlich nach Art und Umfang weit über das hinaus, was zu einer Angleichung der unterschiedlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten erforderlich ist. Hinzu kommt, daß die vorgesehenen Regelungen über die Bewertung der Umweltrisiken chemischer Altstoffe nur der Beschaffung von Erkenntnissen als Grundlage für spätere

Rechtsakte der Gemeinschaft dienen sollen. Die Bundesregierung wird daher um Prüfung gebeten, ob nicht eine andere Rechtsgrundlage, etwa Artikel 130 s oder Artikel 235 EWGV, herangezogen werden muß.

- G 5. Der Bundesrat hat erhebliche Bedenken dagegen, daß der Schutz der Arbeitnehmer und Verbraucher im Rahmen der Zwecksetzung der Verordnung nicht erwähnt und in der Präambel zur Verordnung sogar ausdrücklich ausgeschlossen wird.

Die Belange des Arbeitsschutzes und des Verbraucherschutzes bei der Erarbeitung der Prioritätenliste zur Altstoffbewertung außer acht zu lassen, ist nicht gerechtfertigt. Dies gilt umso mehr, als Arbeitnehmer zuerst und am stärksten Belastungen durch Stoffe ausgesetzt sind. Auch wenn die Prüfung von Altstoffen unter Arbeitsschutzgesichtspunkten auf der Basis freiwilliger Vereinbarungen mit der chemischen Industrie bereits angelaufen ist, macht dies eine einheitliche, auch den Bereich des Arbeits- und Verbraucherschutzes umfassende Regelung nicht entbehrlich.

Die Belange des Arbeits- und Verbraucherschutzes sollten daher ausdrücklich in den Zweck der Verordnung aufgenommen und bei der Erhebung und der Bewertung der Daten für Altstoffe berücksichtigt werden.

- G
Wi
[G] 6. Ungefährliche Stoffe wie z. B. Traubenzucker (Glucose) oder Stoffe, deren Wirkung auf Mensch und Umwelt ausreichend bekannt sind, wie z. B. Kochsalz (Natriumchlorid), sollten aus dem Prüfprogramm und aus der Meldepflicht herausgenommen werden [um das Verfahren zu beschleunigen].

- Wi 7. Es wäre unsinnig, wenn jeder Hersteller die geforderten Angaben zu Eisen, Wasser, Zucker bzw. Natursubstanzen, aber auch zu Stoffen wie Schwefel- oder Salzsäure der EG-Kommission melden müßte.
- Wi 8. Vielmehr sollte eine sogenannte "Positivliste" von Stoffen erstellt werden, bei denen von einer Datensammlung im Sinne der geplanten Verordnung abgesehen werden kann.
(bei Annahme entfällt Ziffer 9)
- G 9. Die beigefügte Stoffliste ist unpraktikabel, es wird eine alphabetische Auflistung empfohlen.
- Wi 10. Weiterhin sollten aus der Meldeverpflichtung zur Vermeidung von Doppelarbeiten Stoffe ausgenommen werden, die bereits im Rahmen anderer gesetzlicher Bestimmungen hinreichend bewertet worden sind (wie z. B. Pflanzenschutzmittelwirkstoffe).
- Diese Stoffe sind auch vom Geltungsbereich der 6. Änderungsrichtlinie vom 18. September 1979 (79/831/EWG) und der Meldeverpflichtung für "Neue Stoffe" freigestellt. Zu prüfen ist allerdings, ob die z. B. bei der OECD erfolgenden Altstoffprüfungen dasselbe Niveau wie die angestrebte Verordnung einhalten.
- Wi 11. Zu Artikel 3, Artikel 4 Abs. 1 und Abs. 2 sollte klargestellt werden, daß nicht nur Stoffe von Herstellern bzw. Importeuren zu melden sind, sondern auch Stoffe in Zubereitungen. Ohne eine solche Klarstellung würden insbesondere Importeure, die in der Regel keine reinen Stoffe, sondern Zubereitungen einführen, in unberechtigter Weise von der Verordnung freigestellt werden.

- Wi 12. Die Meldeverpflichtung der Artikel 3 und 4, jeweils Abs. 1, bezieht sich nur auf Hersteller und Importeure, die die betreffende Substanz drei Jahre vor Erlaß der Verordnung in bestimmten Mengen hergestellt oder eingeführt haben.
Produzenten und Importeure, die nach diesem Zeitpunkt entsprechende Stoffmengen einführen, sind nicht erfaßt und damit privilegiert.

In Artikel 3 und 4, jeweils Abs. 1, sollte demnach klargestellt werden, daß auch dieser Sachverhalt erfaßt wird.
- G 13. Die Verbindlichkeit der Datenhebung sollte nicht durch unbestimmte Begriffe wie z. B. "wenn Daten verfügbar oder leicht erhältlich sind" (Artikel 3) in Frage gestellt werden.
- G U 14. Für in Anhang I enthaltene Stoffe in Mengen über 1000 Tonnen jährlich sind nach Artikel 3 Angaben nach Anhang II erforderlich. Diese sollten jedoch in jedem Fall Angaben über den Verwendungszweck enthalten, da dieser den möglichen Kontakt mit dem Menschen maßgeblich bestimmt und es auch nicht plausibel ist, daß diese wichtige Information nicht bekannt ist.
- U 15. Die Einschränkung in Artikel 3, daß die in Buchstaben d) bis j) genannten Angaben nur zu machen sind, wenn Daten verfügbar oder leicht erhältlich sind, können weitreichende negative Konsequenzen für die Gesundheit und die Umwelt haben und dem Ziel der EG-Verordnung zuwiderlaufen. Daher soll in die Verordnung aufgenommen werden, daß fehlende Daten spätestens in einem Zeitraum von 12 Monaten zu beschaffen sind.

...

- G
U 16. Die Fristen zur systematischen Übermittlung von Daten über Altstoffe in Artikel 4 sollten verkürzt werden. Der Datensatz für nicht in Anhang I enthaltene Stoffe in Mengen von über 1000 Tonnen jährlich sollte innerhalb von zwölf Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung vorgelegt werden, der Datensatz für die in EINECS-Verzeichnis aufgeführten Stoffe in Mengen zwischen 10 und 1000 Tonnen jährlich innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung.
- U 17. Artikel 5 Abs. 3 sieht vor, daß die Kommission Kopien der Datensätze und Anmeldeformulare nach Artikel 3 und 4 Abs. 1 und 2 an diejenigen Mitgliedstaaten weiterleitet, auf deren Hoheitsgebiet der Hersteller oder Importeur ansässig ist. Dieses Datenmaterial sollte auch den Mitgliedstaaten - evtl. auf Antrag - zugänglich gemacht werden, in denen in nennenswertem Umfang Stoffe im Umlauf sind, ohne daß Hersteller oder Importeur in dem Mitgliedstaat ansässig sind.
- Wi 18. Die Verpflichtung zur Aktualisierung der Angaben in Artikel 6 sollte zur Vermeidung eines unnötigen bürokratischen Aufwandes beschränkt werden.
Es sollten nur neuere Angaben bzw. Daten anzuzeigen sein, die wirklich für die Bewertung der Stoffe relevant sind (wesentliche Änderungen).
In der bundesdeutschen Rechtsordnung ist das Merkmal der "Wesentlichkeit" als Kriterium für die Erneuerung/Erhöhung von Pflichten anerkannt.
- G
U 19. Es sollte für die regelmäßig nach Artikel 7 Abs. 1 zu erstellenden Prioritätslisten ein Verfahren gefunden werden, das eine jederzeit aktuelle Fortschreibung der Listen und damit einen jederzeitigen Zugriff für die Mitgliedstaaten ermöglicht.

- G
U
20. Für die Erarbeitung der Prioritätslisten sollte im Sinne der Begründung zu der Verordnung auch der Aspekt der Umwelt deutlicher betont werden. Dazu bedarf es zusätzlicher Punkte in dem Anforderungskatalog in Anhang II, die weitere Bewertungsmöglichkeiten zulassen, wie z. B.
- Angaben über das Umweltverhalten bestimmter Stoffe,
 - Angaben über die Auswirkung bestimmter Stoffe auf die Atmosphäre,
 - Angaben über die Verunreinigungen einzelner Stoffe,
 - Angabe der Analysemethoden, die es erlauben, den Stoff und seine Zersetzungsprodukte bei einem Eintrag in die Umwelt zu verfolgen und
 - Angaben zu Entsorgungs-, Wiederverwendungs- und Wiederverwertungsmöglichkeiten einzelner Stoffe.
- Wi
21. Bei Festlegung der Prioritätslisten ist sicherzustellen, daß die betroffene Wirtschaft angehört wird.
- R
22. Sofern durch Artikel 8 Abs. 1 der Kommission die Befugnis eingeräumt werden sollte, ohne Zustimmung der betroffenen Mitgliedstaaten nationale Behörden als "Berichterstatter" für die Risikobewertung von Altstoffen in Anspruch zu nehmen, würde dies nach Auffassung des Bundesrates einen unzulässigen Eingriff in die Organisationshoheit der Mitgliedstaaten darstellen. Die Bundesregierung wird gebeten, mit Nachdruck darauf hinzuwirken, daß das Erfordernis der Zustimmung des betroffenen Mitgliedstaates ausdrücklich zur Voraussetzung für die vorgesehene Bestimmung einer nationalen Behörde zum Berichterstatter gemacht wird. Der Bundesrat weist vorsorglich darauf hin, daß die Erklärung der Zustimmung seitens der Bundesrepublik Deutschland die zuvorige Herstellung des Einverständnisses mit dem betroffenen Land voraussetzt, sofern eine Landesbehörde zum Berichterstatter bestimmt werden soll.

- G
U
23. Das Verfahren über die Anforderung weiterer erforderlicher Angaben und/oder Prüfungen eines Stoffes sollte vereinfacht werden (Artikel 8 Abs. 2). Die Kommission sollte über den Verwaltungsausschuß einen Kriterienkatalog für die Berichterstatter erarbeiten, in dem die Angaben, die in jedem Fall zusätzlich angefordert werden können, enthalten sind. Die zusätzlichen Angaben sollten von dem Hersteller oder dem Importeur innerhalb von sechs Monaten vorgelegt werden müssen.
- R
24. Die in Artikel 9 Abs. 4 Satz 1 vorgesehene Regelung über die Aussetzung des weiteren Inverkehrbringens und Verwendens von Stoffen begegnet als zwingende Sanktion für eine nicht rechtzeitige Erfüllung von Informations- und Prüfungspflichten durch Hersteller und Importeure unter dem Gesichtspunkt des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gravierenden verfassungsrechtlichen Bedenken, zumal nicht auf die potentielle Gefährlichkeit des jeweiligen Stoffes abgehoben wird. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die in Frage stehenden Maßnahmen nicht nur gegenüber den säumigen Herstellern und Importeuren, sondern - was in der Vorschrift nicht klar zum Ausdruck kommt - generell getroffen werden soll. Die Bundesregierung wird gebeten, auf eine dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragende und das Gewollte klarstellende Fassung der Vorschrift hinzuwirken.
- G
25. Auf die Einrichtung einer zentralen Erfassungs- und Bewertungsstelle bei der EG-Kommission sollte verzichtet und das Verfahren der Altstoffbewertung und -kontrolle dem in der Richtlinie 79/831/EWG vorgesehenen Verfahren für die Anmeldung neuer Stoffe angepaßt werden. Dies bedeutet insbesondere, daß die nationalen Anmeldestellen in den Mitgliedstaaten mit den mit der Altstoffbewertung und -kontrolle zusammenhängenden Aufgaben betraut werden.

- G 26. Die Stoffinformationen sollten allen Überwachungsbehörden der EG-Mitgliedstaaten uneingeschränkt zur Verfügung stehen.
- U 27. Artikel 12 sieht vor, daß der Hersteller oder der Importeur die Geheimhaltung von Angaben verlangen kann, die sich nach seiner Einschätzung auf seine Geschäftstätigkeit auswirken und im Fall der Veröffentlichung geschäftsschädigend wirken könnten.
- G 28. Die Entscheidung über die Vertraulichkeit von Angaben
(bei An- sollte grundsätzlich in den Händen der zuständigen Behörde
nahme - nach Rücksprache mit dem Hersteller bzw. Importeur -
entfällt Ziffer
29) liegen (vgl. z. B. Bundes-Immissionsschutzgesetz).
- U 29. Für diese Fälle sollte in der EWG-Verordnung eine klarstellende Formulierung gefunden werden, die ein entsprechendes Antragsverfahren, d. h., Antrag des Herstellers oder des Importeurs mit anschließender Entscheidung durch die zuständige Behörde, vorschreibt.
- G 30. Dabei ist die Möglichkeit, Stoffeigenschaften bzw. mögliche Wirkungen vertraulich zu behandeln, von vornherein auszuschließen. Gewichtige Gründe für eine Geheimhaltung, die es rechtfertigen würden, dem interessierten und möglicherweise betroffenen Bürger den Zugang zu solchen Informationen zu verwehren, sind hier nicht zu erkennen.
- G 31. Angaben über die Verwendung und das Umweltverhalten sollen
U nicht unter Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse fallen, wie es derzeit in Artikel 12 vorgesehen ist.
- EG 32. Der Bundesrat erinnert an die von ihm ständig vertretene
R Auffassung, daß die Gemeinschaft Straf- und Bußgeldvorschriften nur dann selbst erlassen oder die Mitglied-

staaten zum Erlaß solcher Vorschriften verpflichten kann, wenn im EWG-Vertrag eine ausdrückliche Ermächtigung hierfür vorhanden ist. Dies ist bei Artikel 100 a EWGV, auf den die Verordnung gestützt werden soll, nicht der Fall. Auch wenn die Verordnung auf der Grundlage etwa von Artikel 130 s oder von Artikel 235 EWGV erlassen würde, bestünde keine entsprechende Kompetenz der Gemeinschaft. Die Bundesregierung wird daher gebeten, auf eine entsprechende Änderung von Artikel 13 hinzuwirken.

U

33. Der Anhang II beschreibt in Nr. 5.6 ii) unter der Überschrift "Mutagenität" in der Kategorie 1 Stoffe, die auf den Menschen bekanntermaßen erbgutverändernd wirken. Der Begriff "erbgutverändernd" bezieht sich sowohl auf das genetische Material einer Körperzelle als auch auf Keimzellen. In dem Verordnungsentwurf erweckt die Überschrift den Eindruck, daß es in erster Linie um Somazellen geht, während sich der nachfolgende Text auf Keimzellen bezieht. Hier bedarf es einer Klarstellung.

EG
U

34. Der Bundesrat benennt als seine Beauftragte für die Beratung des Verordnungsvorschlages

eine Vertreterin des Landes Berlin,
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung
und Umweltschutz
(Frau Dr. Brickwell).