

04.03.03**Empfehlungen
der Ausschüsse**U - AS - Fz - Wizu **Punkt ...** der 786. Sitzung des Bundesrates am 14. März 2003

Sechste Verordnung zur Änderung chemikalienrechtlicher Verordnungen

A

**Der federführende Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit (U) und
der Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat, der Verordnung gemäß Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes nach Maßgabe folgender Änderungen zuzustimmen:

- U 1. Zu Artikel 1 Nr. 1a - neu - (§ 1 Abs. 5 - neu - ChemVerbotsV)
In Artikel 1 ist nach Nummer 1 folgende Nummer 1a einzufügen:

'1a. Dem § 1 wird folgender Absatz 5 angefügt:

"(5) Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gibt für die im Anhang genannten Stoffe und Stoffgruppen geeignete analytische Verfahren für Probenahmen und Untersuchungen bekannt, die wissenschaftlich anerkannten Prüfverfahren entsprechen." '

...

Begründung:

Für den Vollzug der Verordnung ist es von wesentlicher Bedeutung, dass standardisierte Verfahren zur Verfügung stehen, die Zweifel an der Art der Probenahme oder der Durchführung der Analyse durch Landes- oder Auftragslabore weitgehend ausschließen. Dies liegt nicht nur im Interesse der Länder, sondern auch der gewerblichen Wirtschaft, die für ihre Eigenuntersuchungen auf die gleichen anerkannten Verfahren angewiesen ist.

Kommt das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit seiner Verpflichtung nach, dürfte dies künftige Deregulierungen erleichtern und positive Auswirkungen auf das Preisniveau haben.

U 2. Zu Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe e Doppelbuchstabe bb (§ 3 Abs. 4 Satz 3 Nr. 3 ChemVerbotsV)

In Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe e ist Doppelbuchstabe bb wie folgt zu fassen:

'bb) Die bisherige Nummer 3 wird Nummer 1 und wie folgt gefasst:

"1. Gase im Sinne der Klasse 2, Unterabschnitt 2.2.2.1, des Europäischen Übereinkommens vom 30. September 1957 über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße (ADR) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Oktober 1998 (BGBl. II S. 2731, 1999 II S. 447, 2000 II S. 888), das zuletzt nach Maßgabe der 16. ADR-Änderungsverordnung vom 14. Dezember 2002 (BGBl. II S. 2922) geändert worden ist, sofern sie nach der Gefahrstoffverordnung mit dem Gefahrensymbol F+ (hochentzündlich) oder O (brandfördernd) zu kennzeichnen sind." '

Begründung:

Die Formulierung dient der Anpassung an die aktuelle Rechtslage. Materielle Änderungen sind damit nicht verbunden.

Die bisherige Regelung nimmt Bezug auf die Druckbehälterverordnung, die aber seit 1. Januar 2003 außer Kraft getreten ist (vgl. Artikel 8 Abs. 3 Nr. 2 der Verordnung zur Rechtsvereinfachung im Bereich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Bereitstellung von Arbeitsmitteln und deren Benutzung bei der Arbeit, der Sicherheit beim Betrieb überwachungsbedürftiger Anlagen und der Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes vom 27. September 2002 (BGBl. I S. 3777)).

U
Wi

3. Zu Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe e Doppelbuchstabe ee - neu - (§ 3 Abs. 4 Satz 3 Nr. 6 - neu -ChemVerbotsV)

In Artikel 1 Nr. 2 ist dem Buchstaben e folgender Doppelbuchstabe ee anzufügen:

'ee) In Nummer 4 wird das Wort "sowie" gestrichen, in Nummer 5 wird der Punkt am Satzende durch das Wort ", sowie" ersetzt und es wird folgende Nummer 6 angefügt:

"6. Sonderkraftstoffe für motorbetriebene Arbeitsgeräte, die nach der Gefahrstoffverordnung mit dem Gefahrensymbol F+ (hochentzündlich) zu kennzeichnen sind." '

Begründung:

Mit der vorgeschlagenen Regelung werden die je nach Vertriebsweg bestehenden unterschiedlichen Anforderungen bei der Abgabe von benzol- und aromatenarmen Sonderkraftstoffen für motorbetriebene Arbeitsgeräte beseitigt.

§ 3 normiert Informations- und Aufklärungspflichten für die Abgabe von Chemikalien, die gewisse Gefährlichkeitsmerkmale erfüllen. Ottokraftstoffe sind regelmäßig als "giftig" und "hochentzündlich" zu kennzeichnen. Allerdings ist nach § 5a die Abgabe von Ottokraftstoffen an Tankstellen und sonstigen Betankungseinrichtungen von diesen Pflichten ausgenommen.

Für motorbetriebene Arbeitsgeräte (z.B. Kettensägen, Heckenscheren, Rasenmäher) werden aus Umwelt- und Arbeitsschutzgründen benzol- und aromatenarme Kraftstoffe (z.B. entsprechend der schwedischen Norm SS 155461 oder der Schweizer Norm für Gerätebenzine) angeboten. Diese Kraftstoffe sind zwar mit dem Gefährlichkeitssymbol "hochentzündlich", jedoch nicht als "giftig" zu kennzeichnen. Der Einsatz dieser so genannten "sauberen" Kraftstoffe (auch unter dem Begriff "Alkylatbenzin" bekannt) ist insbesondere in der Forst- und Straßenbauverwaltung, zunehmend jedoch auch im privaten Bereich vorgesehen. Obwohl der Absatz steigend ist, werden sie i.d.R. nicht über das Tankstellennetz, sondern noch überwiegend über den Fachhandel vertrieben.

Bei diesem Vertriebsweg unterfällt das Inverkehrbringen dieser Kraftstoffe auf Grund der Eigenschaft "hochentzündlich" weiterhin den Abgabevorschriften des § 3. Werden dagegen diese Kraftstoffe über eine Tankstelle vertrieben, so greift die Ausnahmeregelung des § 5a und die Abgabevorschriften gelten nicht.

Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, warum gegenüber dem Inverkehrbringen an Tankstellen die Abgabe des gleichen benzol- und aromatenarmen Sonderkraftstoffes allein auf Grund der Kennzeichnung "hochentzündlich" strenger

reglementiert werden soll, nur weil er über einen anderen Vertriebsweg angeboten wird. Dadurch wird deren unter dem Blickwinkel des Umwelt- und Gesundheitsschutzes an sich zu begrüßende Marktdurchdringung unangemessen erschwert. Im Hinblick auf die Risiken auf Grund der Eigenschaft "hochentzündlich" macht es beim Verwender keinen Unterschied, ob der Kraftstoff, den er in sein Arbeitsgerät füllt, von der Tankstelle oder vom Fachhandel stammt.

Wi 4. Zu Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe e Doppelbuchstabe ff - neu - (§ 3 Abs. 4 Satz 3 Nr. 7 - neu - ChemVerbotsV)

In Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe e ist nach dem Doppelbuchstaben ee - neu - folgender Doppelbuchstabe ff anzufügen:

'ff) In Nummer 6 - neu - wird nach dem Wort "sind" der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt und folgende Nummer 7 angefügt:

"7. Photochemikalien mit den Gefahrensymbolen Xn und R 40/R 68 in Verpackungen mit kindergesicherten Verschlüssen." '

Begründung:

Schwarz-Weiß-Entwickler sind von der Chemikalien-Verbotsverordnung betroffen. Es handelt sich dabei um Zubereitungen, die auf Grund ihres Gehaltes an Hydrochinon mit dem Gefahrensymbol Xn und dem Gefahrenhinweis R40/R68 zu kennzeichnen sind. Diese Entwickler werden seit Jahrzehnten als Konzentrate über den Einzelhandel in Gebinden von maximal einem Liter vertrieben und für den Endverbraucher im Einzelhandel angeboten. Die Gebinde sind - wie die in § 3 Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 genannten Stoffe und Zubereitungen - mit kindergesicherten Verschlüssen ausgestattet. Für die gebrauchsfertige Lösung ist keine Kennzeichnung erforderlich, da in dieser die Hydrochinonkonzentration unter 1% liegt. Hydrochinon liegt in Entwicklerlösungen in ionischer Form vor und kann nicht verdampfen; auch ist eine Staubbildung auszuschließen; eine Umweltgefährdung kann insoweit ausgeschlossen werden.

Die Schwarz-Weiß-Photographie ist insbesondere im künstlerischen Bereich eine wichtige Technik. Der Kundenkreis hat sich mit der Anwendungstechnik der Produkte zur Entwicklung von photographischem Film und Papier intensiv auseinandergesetzt.

In der Gebrauchsanweisung sowie in anderen Veröffentlichungen der photochemischen Industrie werden detaillierte Anweisungen für die sichere Anwendung der Konzentrate gegeben, die den geforderten Kenntnissen der Chemikalienverbotsverordnung entsprechen und die Abnehmer in die Lage versetzen, mit dem Produkt sicher umzugehen.

Der Verkauf von gebrauchsfertigen wässrigen Lösungen (10-fache Verdünnung) wird auf Grund des großen Volumens nicht als Alternative angesehen; zumal dieses wegen eines 10-fachen Transportvolumens auch umweltpolitisch abzulehnen wäre.

- U 5. Zu Artikel 1 Nr. 7a - neu - (Anhang Abschnitt 13 ChemVerbotsV)
- Bei Ableh-
nung
entfällt
Ziffer 6
- In Artikel 1 ist nach Nummer 7 folgende Nummer 7a einzufügen:
- '7a. Abschnitt 13 wird wie folgt geändert:
- a) In Spalte 2 (Verbote) wird Satz 1 wie folgt gefasst:
- "1. Stoffe nach Spalte 1,
2. Erzeugnisse und Zubereitungen, die Stoffe oder Zubereitungen nach Spalte 1 enthalten, sofern in den Erzeugnissen oder Zubereitungen ein Gesamtgehalt von 5 mg/kg überschritten wird, sowie
3. Erzeugnisse und Zubereitungen, bei denen der Verdacht besteht, dass sie unter Nummer 2 fallen, so lange, bis das Gegenteil bewiesen ist, dürfen nicht in den Verkehr gebracht werden."
- b) In Spalte 3 (Ausnahmen) wird dem Absatz 1 folgender Absatz 01 vorangestellt:
- "(01) Das Verbot nach Spalte 2 gilt nicht für flüssige Zubereitungen in geschlossenen Behältern oder Systemen, sofern ein Gesamtgehalt der Stoffe nach Spalte 1 von 50 mg/kg nicht überschritten wird." '

Begründung:

Eine Anpassung des deutschen Verordnungstextes an die EU-Rechtsetzung und die immer noch ubiquitären Nachweise von PCB in der Umwelt ist überfällig, insbesondere im Hinblick darauf, dass nach wie vor auf Grund einer strittigen Interpretation der Rechtslage weitere Einträge in die Umwelt und die Technosphäre durch die Verwendung von PCB/PCT-haltigen Zubereitungen und Erzeugnissen außerhalb geschlossener Systeme erfolgen.

Die einschlägigen Richtlinien der Kommission zu PCB/PCT einer- und UGILEC bzw. DBBT andererseits unterscheiden sich in ihrem Regelungsgehalt, da Zubereitungen von UGILEC und DBBT durch die EU-Regelungen (RL 91/339/EWG) nicht erfasst werden, nach geltendem deutschem Recht jedoch gleichgestellt werden.

Die zulässigen Ausnahmen für UGILEC/DBBT beziehen sich – angeglichen an die Rechtsentwicklung für PCB/PCT durch die RL85/467/EWG und 89/677/EWG – auf Anlagen- und Maschinenteile.

Bereits mit der Urfassung der RL 76/769/EWG wurde die schrittweise "völlige Einstellung der Verwendung von PCB und PCT" angestrebt.

Die ursprüngliche Einschränkung für Zubereitungen mit einem Gehalt von 0,01 Gewichtsprozent in Altölen wurde jeweils vor dem Hintergrund der noch vorhandenen Verwendung in Anlagen- und Maschinenteilen erst auf Zubereitungen erweitert und dann auf 0,005 Gewichtsprozent unter Verweis auf die Regelungen zum Altöl (RL 87/101/EWG) angepasst.

Sowohl die rechtshistorische Entwicklung als auch die Zielsetzung der EU ging stets davon aus, dass ein neuer Eintrag von PCB/PCT durch das Inverkehrbringen von Stoffen und Zubereitungen nicht erfolgt, eine Verwendung von Geräten und Maschinenteilen, die diese Stoffe und Zubereitungen enthalten, jedoch nicht sofort einem Verbot unterworfen werden konnte.

Die gültige Fassung der Nummer 1 des Anhangs zur RL 76/769/EWG ist im Hinblick auf die "Zubereitungen, die mehr als 0,005 Gewichtsprozent PCB oder PCT enthalten" somit als Ausnahme für die Verwendung, nicht jedoch für das Inverkehrbringen zu interpretieren.

Durch die gesetzestechnische Zweiteilung im deutschen Recht (Inverkehrbringen versus Verwenden) ist dieser Gesichtspunkt offensichtlich zwischenzeitlich untergegangen.

Mit der RL 85/467/EWG war den Mitgliedstaaten im Übrigen bereits freigestellt worden, "die Verwendung von PCB/PCT vor Ende der Lebensdauer dieser Vorrichtungen und Geräte zu untersagen".

Den von der EU weiterhin zugelassenen Ausnahmen wird durch den neuen Absatz 1 in Spalte 3 Rechnung getragen.

Gleichzeitig wird die bisherige strenge Anforderung (Nullkonzentration) an den Gehalt der Stoffe zu Gunsten der analytisch nachgewiesenen Verteilung in der Umwelt angehoben: Ein Gesamtgehalt von 1 mg/kg multipliziert mit dem Faktor 5, bezogen auf die 6 PCB-Leitkongenere, soll zukünftig Unterscheidungen ermöglichen zwischen System-, Prozess-, oder Produkt bezogenen Verunreinigungen und solchen, die lediglich auf der Hintergrundbelastung beruhen und somit nicht vermeidbar erscheinen.

Eine Notifizierungspflicht für die vorgeschlagene Neuformulierung scheint daher nicht gegeben.

Dieser Empfehlung **widerspricht** der Wirtschaftsausschuss mit folgender

Begründung:

Die Änderungsempfehlungen führen in die Chemikalienverbots-Verordnung (ChemVerbotsV) eine Mengenschwelle von 5 mg/kg PCB auch für Zubereitungen ein. Die bisherigen, dem EU-Recht entsprechenden, nationalen Regelungen in der ChemVerbotsV und Gefahrstoffverordnung von 50 mg/kg PCB werden damit gravierend unterschritten. Gemäß Buchstabe b sollen von dieser Verschärfung lediglich flüssige Zubereitungen in geschlossenen Behältern oder Systemen ausgenommen werden (im Wesentlichen wohl abtrennbare Transformatoröle).

Es verbleibt aber ein nicht unerhebliches Problem dort, wo es sich nicht um flüssige Zubereitungen in geschlossenen Systemen handelt. Wegen der Anwendungsbreite ist derzeit weder abzusehen, welche Wirtschaftszweige im Einzelnen davon betroffen sein werden, noch wäre das Ausmaß der negativen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft abzuschätzen.

Bekannt ist aber, dass die chemikalienrechtlichen Anforderungen an die PCB-Haltigkeit von Recyclingprodukten für die Kabelzerlegerbranche von größter wirtschaftlicher Bedeutung sind. PCB ist nach wie vor noch als Weichmacher in Kunststoffummantelungen von Altkabeln, wie übrigens auch in Altleiterplatten, vorhanden.

Gemäß dem im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz formulierten Grundsatz, dass die Verwertung Vorrang vor der Beseitigung haben müsse, werden nach dem Shreddern der Altkabel die Kunststoffgranulate sortiert, analysiert und dann – sofern ihr PCB-Gehalt nicht mehr als 50 mg/kg beträgt, der Verwertung zugeführt. Kunststoffgranulat mit einem PCB-Gehalt über 50 mg/kg wird ordnungsgemäß beseitigt.

Angesichts der heutigen weltweiten Verflechtung vieler Wirtschaftszweige sollten künftig Grenzwertverschärfungen im Gefahrstoffrecht nicht mehr im nationalen Alleingang, sondern ausschließlich EU-weit einheitlich vorgenommen werden.

Tatsache ist, dass nach europäischem Recht (Richtlinie 76/769/EWG, Anhang I Nr. 1 i. d. F. der achten Änderung durch RL 89/677/EWG) PCB und Zubereitungen, die mehr als 0,005 Gewichtsprozent (entspricht 50 mg/kg) PCB enthalten, nicht zugelassen sind. Zubereitungen, die höchstens 50 mg/kg PCB enthalten, sind nicht verboten oder beschränkt und dürfen demzufolge in den Verkehr gebracht und verwendet werden. Eine Einschränkung auf geschlossene Behälter oder Systeme sieht die Richtlinie nicht vor.

Der Änderungsvorschlag ist somit keinesfalls eine Anpassung an das europäische Recht, sondern bedeutet eine deutliche Verschärfung gegenüber der Richtlinie 76/769/EWG.

Eine geplante Verschärfung bestehenden europäischen Rechts durch eine nationale Maßnahme sowie die Gründe hierfür müssen der Kommission nach Artikel 95 Abs. 5 EG-Vertrag notifiziert werden (Notifizierung des Verordnungsentwurfs). Die Kommission muss dann prüfen, ob alle Bedingungen erfüllt sind, die es einem Mitgliedstaat gestatten, die Ausnahmemöglichkeiten gemäß diesem Artikel für sich in Anspruch zu nehmen.

Diese Bedingungen erfordern

- a) "neue wissenschaftliche Erkenntnisse" in Bezug auf den "Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt",
- b) die den betreffenden Mitgliedstaat veranlassen, die Einführung einzelstaatlicher Bestimmungen "auf Grund eines spezifischen Problems" zu erwägen,
- c) das sich für den betreffenden Mitgliedstaat "nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme" ergeben hat.

Wenn auch nur eine der o.g. Bedingungen nicht erfüllt ist, muss und wird die Kommission den mitgeteilten Entwurf einzelstaatlicher Rechtsvorschriften ablehnen. Argumente der menschlichen Gesundheit sind im Rahmen des Bewertungsverfahrens nach Artikel 95 Abs. 5 EG-Vertrag nur im Zusammenhang mit der Arbeitsumwelt von Belang.

Auf Grund der fehlenden Übereinstimmung mit den EG-Binnenmarktregelungen würde das laufende Verordnungsgebungsverfahren zumindest erheblich verzögert werden.

Es wird daher vorgeschlagen, eine entsprechende EG-Rechtsänderung abzuwarten.

U 6. Zu Artikel 2 Nr. 4 Buchstabe a1 - neu - (Anhang IV Nr. 14 Abs. 1 Nr. 6 und Absatz 3 Satz 2 - neu - GefStoffV)

Entfällt
bei Ableh-
nung von
Ziffer 5

In Artikel 2 Nr. 4 ist nach Buchstabe a folgender Buchstabe a1 einzufügen:

'a1) Nummer 14 wird wie folgt geändert:

aa) In Absatz 1 Nr. 6 wird die Angabe "50 mg/kg" durch die Angabe "5 mg/kg" ersetzt.

bb) In Absatz 3 wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

"Unbeschadet der Regelungen in Nummern 1 bis 5 gilt das Verbot nach Absatz 1 nicht für flüssige Zubereitungen in geschlossenen Behältern oder Systemen, sofern ein Gesamtgehalt der Stoffe nach Absatz 1 Nr. 1 und 2 von 50 mg/kg nicht überschritten wird." '

Begründung:

Rechtssystematisch erforderliche Angleichung der Verwendungsvorschriften an die Regelungen zum Inverkehrbringen.

Dieser Empfehlung **widerspricht** der Wirtschaftsausschuss mit folgender

Begründung:

Rechtssystematische Folgeangleichung an den vorstehenden Widerspruch.

B

7. Der **Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik** und der **Finanzausschuss** empfehlen dem Bundesrat, der Verordnung gemäß Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes zuzustimmen.