



Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft
Chemikaliensicherheit

Jahresbericht 2015

**Bericht der Bund/Länder-Arbeits-
gemeinschaft Chemikaliensicherheit (BLAC)**



Impressum

Herausgegeben von:

Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Chemikaliensicherheit (BLAC)

www.blac.de

Berichterstattung:

Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Chemikaliensicherheit

unter dem Vorsitz des Landes Brandenburg

Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz

Stand: 5. Januar 2016

Inhaltsverzeichnis

1	<u>ORGANISATION UND SITZUNGEN</u>	4
2	<u>AUFTRÄGE DER UMK</u>	5
2.1	ERFORDERNIS UND NUTZEN EINES ANLAGENKATASTERS FÜR NANOSKALIGE STOFFE / NANOMATERIALIEN FÜR DEN UMWELT- UND GESUNDHEITSSCHUTZ.....	5
2.2	VERSTÄRKT ZUSAMMENARBEIT IN DER MARKTÜBERWACHUNG.....	5
3	<u>SCHWERPUNKTTHEMEN DER BLAC IM BERICHTSZEITRAUM</u>	7
3.1	ERPROBUNG GREMIENÜBERGREIFENDER ZUSAMMENARBEIT	7
3.1.1	ARBEITSFORUM FÜR STOFFLICHE MARKTÜBERWACHUNG (AFSM)	7
3.1.2	ARBEITSFORUM SEKTORÜBERGREIFENDE KOORDINIERUNG DER MARKTÜBERWACHUNG (AF (BW)).....	7
3.2	LÄNDERÜBERGREIFENDE ZUSAMMENARBEIT	8
3.2.1	RAPEX-ERSTERMITTLUNG.....	8
3.2.2	INTERNETÜBERWACHUNG.....	9
3.2.3	KONZEPT STOFFLICHE MARKTÜBERWACHUNG 2020	9
4	<u>TEILNAHME AN PROJEKTEN</u>	9
4.1	REACH-EN FORCE 3	9
4.2	REACH-EN FORCE 4	11
4.3	CLEEN	11
5	<u>VERÖFFENTLICHUNGEN</u>	12
	<u>ANLAGE „KONZEPT STOFFLICHE MARKTÜBERWACHUNG 2020“</u>	13

Jahresbericht 2015

1 Organisation und Sitzungen

Im Berichtszeitraum tagten die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Chemikaliensicherheit (BLAC) und ihre Ausschüsse wie folgt:

Tabelle 1: Sitzungen der BLAC und ihrer Ausschüsse in 2015

Ausschuss	Vorsitz	Sitzung	Termin	Ort
BLAC	BB	37.	17./18. März	Potsdam
		38.	22./23. September	Potsdam
Chemikalienrecht	BMUB	24.	9./10. Juli	Mainz
Fachfragen und Vollzug	MV	34.	20./21. Januar	Schwerin
		35.	16./17. Juni	Wismar
Gute Laborpraxis und andere Qualitätssicherungssysteme	HH	23.	24./25. Juni	Hamburg
Arbeitsforum für stoffliche Marktüberwachung (Ad-hoc-Ausschuss)	BY	8.	19. Januar	Magdeburg
		9.	25./26. Mai	München
		10.	01./02. Juli	Kiel

Auf nationaler Ebene gibt es den BLAC-Vertreter im Arbeitsforum Sektorübergreifende Koordinierung der Marktüberwachung (AF (BW)) sowie den Beauftragten für den Akkreditierungsbeirat (AKB), Fachbeirat 4.2 Chemie/Umwelt.

Auf europäischer Ebene vertreten die zwei Bundesratsvertreter für Chemikaliensicherheit und für das Detergenzienrecht (2015 nicht vertreten, Benennungsvorschlag aus NI wurde laut BLAC-Umlaufbeschluss Nr. 02/2015 einstimmig bestätigt und am 18. Dezember 2015 vom Bundesrat beschlossen) die Interessen der BLAC.

Weiterhin sind neben dem ständigen Berater des deutschen Mitglieds im Forum der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) weitere Expertinnen und Experten der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Chemikaliensicherheit in die Arbeit dieses Gremiums eingebunden. Im Forum werden auf EU-Ebene Erfahrungen beim Vollzug der REACH-, CLP- und PIC- Verordnung ausgetauscht, gemeinsame Überwachungsprogramme, -projekte und -strategien vereinbart und Multiplikatoren-Schulungen für die Überwachungsbehörden durchgeführt.

2 Aufträge der UMK

2.1 Erfordernis und Nutzen eines Anlagenkatasters für nanoskalige Stoffe / Nanomaterialien für den Umwelt- und Gesundheitsschutz

Zum Erfordernis und Nutzen eines Anlagenkatasters für nanoskalige Stoffe / Nanomaterialien für den Umwelt- und Gesundheitsschutz erhielt die BLAC laut Umlaufbeschluss 10/2013 der UMK den Auftrag:

Die UMK bittet die BLAC in Abstimmung mit der LAI, die Entwicklungen weiter zu beobachten und der 84. UMK (Zwischenbericht) sowie der 87. UMK unter Berücksichtigung der fortschreitenden Erfahrungen und Erkenntnisse erneut zu berichten.

Sofern es die dann vorhandene Erkenntnislage erlaubt, ist spätestens zur 87. UMK ein Vorschlag für ein weiteres Vorgehen vorzulegen und die hierzu erforderlichen finanziellen und personellen Aufwendungen abzuschätzen.

Der UMK wurde laut Umlaufbeschluss Nr. 6/2015 mitgeteilt, dass es derzeit keinen neuen Sachstand gibt. Auf der Herbstsitzung der BLAC wurde ein österreichisches Projekt mit Vollzugserfahrungen vorgestellt. Auch unter Berücksichtigung der europäischen Aktivitäten gibt es derzeit keine koordinierenden Tätigkeiten für eine bundesweite Umsetzung. Die Aktivitäten des BMUB werden weiterhin begleitet.

Zur 88. UMK ist ein Fortschrittsbericht vorzulegen, sofern es bis dahin neue Erkenntnisse oder konkrete Erfahrungen gibt.

2.2 Verstärkte Zusammenarbeit in der Marktüberwachung

In Bezug auf Beschluss zu TOP 18 der 79. UMK und Umlaufbeschluss Nr. 09/2014 der UMK wurde von der 85. UMK unter TOP 47 der Bericht „Konzept Stoffliche Marktüberwachung 2020“ (siehe 3.2.3) zur Kenntnis genommen sowie folgender Beschluss gefasst:

1. *Die Umweltministerkonferenz nimmt den Bericht „Konzept Stoffliche Marktüberwachung 2020“ zur Kenntnis.*
2. *Die Umweltministerkonferenz bittet den Bund und die Länder um Unterstützung bei der Umsetzung der folgenden Empfehlungen:*
 - 2.1 *Die Umweltministerkonferenz sieht es als eine mittelfristig zu verwirklichende Aufgabe an, kostensparende und effizientere Strukturen der Marktüberwachung durch neue wie auch bewährte Modelle der Zusammenarbeit zu verwirklichen. Sie bittet den Bund, sich mit seinen Bundesoberbehörden hieran aktiv zu beteiligen.*
 - 2.2 *Die in der Umweltministerkonferenz vertretenen Länder halten eine stärkere Berücksichtigung des Bereichs der stofflichen Marktüberwachung und eine diesbezügliche stärkere fachliche Vertretung Deutschlands in den EU-Gremien zur Marktüberwachung für erforderlich.*
 - 2.3 *Die Umweltministerkonferenz vertritt die Auffassung, dass eine effiziente Marktüberwachung insbesondere vor dem Hintergrund des föderalen Systems in Deutschland vor allem auch durch eine Zusammenarbeit mit Hilfe einer wirkungsvollen Koordination unter den Ländern und Behörden erreichbar ist.*
Die Umweltministerkonferenz stellt fest, dass eine effiziente Marktüberwachung im stofflichen Bereich zur Umsetzung der EU-Marktüberwachungsverordnung unabding-

- bar ist. Ein einheitlicher und koordinierter Vollzug dient der Gewährleistung von fairen Wettbewerbsbedingungen und der Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland.
- 2.4 Die Umweltministerkonferenz ist der Auffassung, dass das Arbeitsforum stoffliche Marktüberwachung (AFSM) Möglichkeiten und Potenzial der Koordination der Marktüberwachung aufgezeigt hat, jedoch in seiner derzeitigen Organisationsform auf Grund seiner Konzeption sowie seines freiwilligen Charakters hinsichtlich der Beteiligung der Länder weder eine gerechte Aufteilung der Lasten ermöglicht noch eine auf Dauer tragfähige Struktur darstellt. Daher sollte die Kooperation der Länder im Bereich der Stofflichen Marktüberwachung institutionalisiert werden. Hierzu ist die Möglichkeit einer anteiligen Finanzierung durch die Länder zu prüfen.
- 2.4.1 Die Umweltministerkonferenz hält es für geboten, die Kooperationsformen zur Koordinierung der Marktüberwachung sowie die zentrale Erstermittlung von RAPEX-Meldungen zusammenzuführen.
- 2.4.2 Die Umweltministerkonferenz beauftragt die BLAC, hierzu zur 86. Umweltministerkonferenz einen mit der LAGA abgestimmten Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung zur Institutionalisierung der genannten Aufgaben einschließlich Umsetzungsplanung vorzulegen und dabei die folgenden Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.
- 2.4.3 Zur Wahrnehmung der Aufgaben wird in einem ersten Schritt eine Servicestelle auf Arbeitsebene eingerichtet.
- 2.4.3.1 Umfang der Aufgaben:
- 2.4.3.1.1 Koordinationsaufgaben in der Marktüberwachung:
- a) Koordinierung von Marktüberwachungsprojekten, u.a. Koordination von EU-weiten Projekten des Forums der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA)
 - b) summarische Auswertung der Ländermaßnahmen zur stofflichen Marktüberwachung nach Rechtsgebieten und Entwicklung von Vorschlägen für die Weiterentwicklung von Marktüberwachungsprogrammen
 - c) Planung und Durchführung gemeinsamer Fortbildungsmaßnahmen
 - d) Ansprechpartner für die Zusammenarbeit bei länder- und sektorübergreifenden Marktüberwachungsaktivitäten im stofflichen Bereich
 - e) Unterstützung der Länder durch Informationsrecherche und bei Abstimmungsfragen
 - f) Erstkoordinierung überregionaler Überwachungsfälle im Bedarfsfall
 - g) Administration und Koordinierung der Internetüberwachung
 - h) Erstermittlung im Zusammenhang mit RAPEX Meldungen aus dem stofflichen Bereich
- 2.4.3.1.2 Etablierung und Betrieb geeigneter länder- und sektorübergreifender Informationsstrukturen
- 2.4.3.2 Die Arbeitsergebnisse sind der BLAC und der LAGA zu berichten. Beide Fachgremien erteilen in diesem Rahmen der Servicestelle Arbeitsaufträge.
- 2.4.3.3 Aus Gründen der Kosteneffizienz ist die organisatorische Anbindung der Servicestelle an eine bestehende Behörde vorzusehen.
- 2.4.3.4 Die Aufgaben der Servicestelle werden von festen Mitarbeitern wahrgenommen.
- 2.4.3.5 Für die personelle Ausstattung ist ein Rahmen von vier Stellen einzuhalten, der durch die Länder gemäß Königsteiner Schlüssel zu finanzieren ist.

Die Aufträge nach den Beschlussnummern 2.4 und ff. sind als 1. Schritt bis zur 86. UMK abzuarbeiten. Dazu ist eine zwischen LAGA und BLAC abgestimmte Verwaltungsvereinbarung zu entwerfen, in der die Einrichtung einer Servicestelle untersetzt wird.

3 Schwerpunktthemen der BLAC im Berichtszeitraum

3.1 Erprobung gremienübergreifender Zusammenarbeit

3.1.1 Arbeitsforum für Stoffliche Marktüberwachung (AFSM)

Das Arbeitsforum Stoffliche Marktüberwachung ASFM bearbeitete in der Projektphase 2013 bis 2015 zu einer länder- und sektorübergreifenden Koordinierung der stofflichen Marktüberwachung schwerpunktartig die Bereiche Informationsmanagement, Marktüberwachung, Probenuntersuchung und rechtliche Rahmenbedingungen. Dazu wurden Konzepte zu einzelnen Verfahren erstellt und praktische Unterstützung zu Einzelaktionen gegeben. Entstanden sind u.a. Kooperationsbausteine, die zum Vorteil der Länder direkt anwendbar sind.

Das Informationsmanagement in der Marktüberwachung der Länder wird durch die Option eines IT-Verfahrensprototypen unterstützt, der u.a. mit einer systematischen Erfassung der sektorübergreifenden Marktüberwachungsaktivitäten, mit einer IT-Daten- und Ablaufstruktur sowie mit hinreichenden Möglichkeiten zur Auswertung zum Zwecke der Berichterstattung, auch die Basis für die ebenfalls vorgeschlagene länderübergreifende Koordinierung der Marktüberwachung bilden kann.

Die schnelle und koordinierte Reaktionsfähigkeit der Länder in der stofflichen Marktüberwachung wurde mit einem Verfahren zu Ad hoc-Aktionen weiterentwickelt. Das Modul konnte während der Projektlaufzeit bereits zweimal als schnell wirkendes Koordinationsvorgehen eingesetzt werden und hat sich dabei bewährt.

Ein länder- und sektorübergreifendes Modell für zentral wahrnehmbare Aufgaben aus dem AFSM-Arbeitsbereich wurde entwickelt, das in einer ersten Bewertung drei Gebiete zur Realisierung vorschlägt. Das Modell soll nach Empfehlung des AFSM mit einer Servicestelle als virtuelle zentrale Koordinationsstelle verwirklicht werden.

Das AFSM hat diese Ergebnisse auf Basis der freiwilligen Kooperation einiger Länder auch sektorübergreifend (mit LAGA und LASI) erarbeitet und erste Erfahrungen bereitgestellt. Die Ergebnisse und Erfahrungen zeigen die Möglichkeiten und Potentiale der Koordination der Marktüberwachung und können als Beitrag für die Entscheidungsfindung zu Kooperationsmöglichkeiten der Länder im stofflichen Bereich sowie als einen Impuls zur weiteren Ausarbeitung im Digitalisierungsumfeld dienen.

3.1.2 Arbeitsforum Sektorübergreifende Koordinierung der Marktüberwachung (AF (BW))

Seit 2011 findet jährlich ein Erfahrungsaustausch von Bundesländern, Bundesinstitutionen und Marktteilnehmern statt: Die Konferenz „Praxis und Weiterentwicklung der Marktüberwachung“, organisiert

vom Land Baden-Württemberg und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

Als Konsequenz aus dem dort vorgestellten weitgefächerten Spektrum an Problemen und Vollzugsaufgaben der Marktüberwachung hatte Baden-Württemberg 2014 angeboten, im Rahmen eines auf drei Jahre angelegten Projektes ein „Arbeitsforum“ für alle an der Marktüberwachung beteiligten Bund-/Ländergremien und Bundesministerien zu organisieren, um auf der Behördenseite einen Informationsaustausch zu gewährleisten und Problemlösungsstrategien zu entwickeln: Das „Arbeitsforum Sektorübergreifende Koordinierung der Marktüberwachung“.

Die BLAC ist dieser Einladung gefolgt und ist seit der ersten Sitzung des Arbeitsforums mit einem ständigen Mitglied dort vertreten. Als einen Vorteil hat sich dabei herausgestellt, dass relevante Informationen aus der Arbeit der EU-Gremien zur Marktüberwachung nunmehr auch die sektorspezifisch ausgerichteten Bund-/Länder-Gremien wie die BLAC erreichen und sich die Gremien bei Bedarf inhaltlich einbringen können.

Ob und inwieweit echte Koordinierungsaufgaben von diesem Forum wahrgenommen werden können, kann derzeit noch nicht beurteilt werden.

3.2 Länderübergreifende Zusammenarbeit

3.2.1 RAPEX-Erstermittlung

Laut Beschluss der 33. Sitzung der BLAC am 20./21.03.2013 wurde von Baden-Württemberg die Pilotphase der zentralen Erstermittlung von Meldungen im stofflichen Bereich, die im Rahmen des europäischen Schnellwarnsystems RAPEX eingehen, durchgeführt. Hier wird über die Erkenntnisse der knapp einjährigen Pilotphase, die am 31. Oktober 2015 endete, berichtet.

Das Konzept der RAPEX-Erstermittlung im stofflichen Bereich lehnte sich an eine entsprechende Vorgehensweise im Bereich der Produktsicherheit an und entsprach den Anforderungen einer Entscheidung der Kommission vom 16. Dezember 2009 zur Bearbeitung von RAPEX-Meldungen. Es wurde regelmäßig an den Diskussionsstand in der BLAC und auf Grund der gewonnenen Erfahrungen angepasst.

Im Zeitraum vom 1. November 2014 bis 31. Juli 2015 wurden 455 RAPEX-Meldungen bearbeitet. Bei ca. 80 % der Meldungen war die REACH-VO als verletzte Rechtsvorschrift angegeben. Insgesamt wurden 26 Marktüberwachungsaufträge, 47 Marktbeobachtungsaufträge und 277 Marktinformationen an die Bundesländer versandt.

Die zu Beginn des Projekts gewonnene Erkenntnis, dass ein großer Teil der Meldungen mit chemischem Risiko sogenannte Bedarfsgegenstände (ca. 90 %) sind, die in Anhang XVII der Reach-VO geregelt sind (insbesondere Phthalate in Kinderspielzeug), hat sich weiter verfestigt.

Die Pilotphase hat gezeigt, dass die Länder die im Rahmen der Erstermittlung gewonnenen Informationen für ihre Arbeit positiv nutzen können. Anfängliche Schwierigkeiten mit der Informationsweiterleitung, die insbesondere mit dem Stichwort LFGB in Verbindung standen, konnten weitgehend behoben werden. Unterschiedliche Strukturen innerhalb der Bundesländer wurden durch die Pilotphase nochmals offengelegt. Doppelarbeit und Lücken konnten identifiziert und Lösungsansätze zur Optimierung entwor-

fen werden. Teilweise mussten in den Ländern eigene und /oder zusätzliche Informationswege installiert werden, damit die Informationen der LUBW an die „richtigen“ Behörden gelangten. Seitdem lief die Informationsweitergabe und -verarbeitung in den Ländern relativ geräuschlos.

Für eine weitere Optimierung des Konzepts wäre eine intensivere Abstimmung und Optimierung im Überschneidungsbereich der REACH-VO und sogenannten Bedarfsgegenstände notwendig. Ein erster Schritt hierzu wurde unternommen.

Zusammenfassend hat die Pilotphase gezeigt, dass sich die RAPEX-Erstermittlung für eine Kooperation im Bereich der stofflichen Marktüberwachung eignet und dadurch Ressourcen in den einzelnen Ländern und Behörden eingespart werden können.

3.2.2 Internetüberüberwachung

Schon frühzeitig wurde die Bedeutung der Überwachung des Handels mit gefährlichen Stoffen im Internet erkannt und auf Vorschlag von BY und NW 2004 zunächst als Pilotprojekt der BLAC begonnen und 2006 in ein bundesweites Dauerprojekt überführt.

Von Anfang an war dabei klar, dass dem Problem mit der bisherigen landesbezogenen Überwachung der chemikalienrechtlichen Vorschriften aufgrund der länderübergreifenden Strukturen des Internets nicht beizukommen ist.

Als freiwilliger Behördenverbund von inzwischen 8 Ländern organisiert eine Expertengruppe, unterstützt von der BAuA, arbeitsteilig die Überwachung des Chemikalienhandels im Internet.

Vollzugsrelevante Erkenntnisse werden den regional zuständigen Behörden übermittelt und Auktionshäuser um ihre Mitarbeit (Löschung von Angeboten/Sperrung von Anbietern) gebeten.

Die Arbeit dieser Expertengruppe diente nicht nur national als Vorbildfunktion für andere Sektoren der Marktüberwachung: Auch auf supranationaler Ebene wurden die Ergebnisse mit der englischen Fassung des Berichts „Überwachung des Internethandels 2004 - 2012“ (s.u.5) verbreitet.

3.2.3 Konzept Stoffliche Marktüberwachung 2020

Ausgehend von den Erkenntnissen und Vorschläge des Arbeitsforums Stoffliche Marktüberwachung, der Aktivitäten zur Internetüberwachung und zur RAPEX-Erstermittlung erfolgte eine Bestandsaufnahme der Probleme bei der Zusammenarbeit im Bereich der Marktüberwachung mit dem besonderen Fokus auf den Bereich der Gefahrstoffe und den Schnittstellen zum Abfallrecht.

Dies mündete in das „Konzept Stoffliche Marktüberwachung 2020“, welches wiederum die Grundlage für die Beschlussvorschläge zu TOP 47 der 85. UMK (s.o. 2.2) darstellte (siehe Anlage).

4 Teilnahme an Projekten

4.1 REACH-EN-FORCE 3

Die Überwachungsprojekte des Forums der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) dienen der Koordination und Harmonisierung der Umsetzung der REACH-, CLP- und PIC-VO in den Mitgliedstaaten des europäischen Wirtschaftsraums. Im Rahmen der Projekte werden einheitliche Vorgehensweisen

vereinbart und praktische Vollzugsfragen EU-weit geklärt. Mit den Vollzugsprojekten wird die Zusammenarbeit etabliert, und das gegenseitige Verständnis der teilnehmenden Behörden sowie der Informationsaustausch werden gefördert.

Im Rahmen des Überwachungsprojektes REACH-EN-FORCE 3 (REF-3) wurden die Registrierungspflichten von Herstellern, Importeuren und Alleinvertretern überwacht. Das Projekt gliederte sich in zwei operative Phasen. Die erste operative Phase von REF-3 wurde Ende 2013 und die zweite operative Phase Ende 2014 abgeschlossen. Die Berichte zum europäischen Gesamtprojekt von REF-3 wurden veröffentlicht, siehe

(http://echa.europa.eu/documents/10162/13577/forum_report_ref3_en.pdf zur Phase eins und http://echa.europa.eu/documents/10162/13577/ref_3_report_en.pdf zum Gesamtprojekt bzw. zur Phase 2).

An dem Überwachungsprojekt haben 28 Staaten (EU- und EFTA-) teilgenommen. Insgesamt wurden 5.746 Stoffe in 1.169 Firmen überwacht. Bei 13% der überwachten Firmen wurden Verstöße gegen die Registrierungspflichten ermittelt. Verstöße wurden dabei am häufigsten bei Alleinvertretern und am seltensten bei Herstellern im Sinne von REACH ermittelt. Bei KMU und insbesondere bei Kleinunternehmen wurden mehr Verstöße ermittelt als bei nicht-KMU.

Zum Vergleich wurden in Deutschland innerhalb von REF-3 179 Firmeninspektionen durchgeführt und berichtet, bei diesen wurden 1.143 Stoffe überprüft. Es wurden bei 14% der überwachten Firmen und bei 5 % der überprüften Stoffe Verstöße gegen die Registrierungspflichten ermittelt. Zur Herstellung des rechtskonformen Zustandes wurden von den zuständigen Behörden die hierfür notwendigen Maßnahmen veranlasst (wie Revisionsschreiben, Anordnungen). Außerdem wurden Verstöße sanktioniert.

In dem Projekt wurden neben den Registrierungspflichten der Importeure insbesondere die Alleinvertreter im Sinne von REACH und Reimporte in die EU überprüft. Die Überprüfung der Alleinvertreter war Schwerpunkt der Phase zwei.

Zur Überprüfung der Pflichten der Importeure waren die nationalen Zollbehörden in das Projekt eingebunden. Die Zollbehörden übermittelten den Überwachungsbehörden u.a. Informationen zu einführenden Unternehmen, importierten Stoffen und Produkten und importierten Mengen. Der Überwachungsansatz der Überprüfung von Registrierungspflichten auf der Grundlage von Informationen des Zolls hat sich bewährt und wird daher auch von einigen Ländern fortgeführt.

Aufgrund der Erfahrungen in der ersten Phase wurden in der zweiten Phase von REF-3 Alleinvertreter mit einem speziellen Ansatz überwacht, d.h. es wurden Informationen aus der Überwachung in der Lieferkette genutzt. Diese Informationen aus der Überwachung von Importeuren, die angaben, als importierende nachgeschaltete Anwender von der Registrierung eines Alleinvertreters abgedeckt zu sein, wurden genutzt, um die Pflichten der Alleinvertreter zu überprüfen. Dies beinhaltete damit auch die Überprüfung, ob die Registrierungspflichten der Importeure entfallen, da diese von Alleinvertretern abgedeckt wurden.

Im Rahmen von REF-3 erfolgte ein verstärkter Austausch von Informationen aus der Überwachung von importierenden nachgeschalteten Anwendern und Alleinvertretern zwischen den Mitgliedsstaaten und Bundesländern. Diese Informationen haben sich ebenfalls als wichtige Datengrundlage für eine Überprüfung der Alleinvertreter gezeigt.

Im Rahmen des europäischen Gesamtprojektes wurden mit diesem Ansatz für 32 % der überprüften Alleinvertreter Verstöße gegen die Registrierungspflichten ermittelt. Die Überwachungsbehörden ermittelten neben den Verstößen der Alleinvertreter auch zahlreiche Inkonsistenzen in der Informationskette zwischen Alleinvertretern, importierenden nachgeschalteten Anwendern und außereuropäischen Firmen.

4.2 REACH-EN-FORCE 4

Als Thema des nächsten großen, harmonisierten Vollzugsprojektes "REACH-EN-FORCE 4" wurde der Vollzug von Beschränkungseinträgen aus Anhang XVII der REACH-Verordnung ausgewählt. Die Durchführung des Projektes soll in den Mitgliedstaaten im Jahr 2016 erfolgen. Es wurden vierzehn Beschränkungseinträge ausgewählt, die im Rahmen des Projekts überprüft werden sollen.

Die allgemeine Zielsetzung von REF-4 ist die Sicherstellung eines EU-weit einheitlichen Vollzugs der Beschränkungen des Anhangs XVII der REACH-VO. Daneben sollen die betroffenen Marktakteure über die für ihre Produkte geltenden Beschränkungen informiert werden. Aus den im Rahmen von REF-4 gewonnenen Daten können Erkenntnisse für die Planung zukünftiger Marktüberwachungsmaßnahmen in Bezug auf Beschränkungen abgeleitet werden.

Die Überwachungsmaßnahmen sollen - wie schon in den bisherigen REF-Projekten - in jedem Mitgliedstaat durch eine "nationale Koordinatorin" oder einen "nationalen Koordinator" begleitet werden. Diese/r soll unter anderem als Ansprechpartner/in für die teilnehmenden nationalen Behörden fungieren, den Projektteilnehmern den von der Forums-Arbeitsgruppe entwickelten Fragebogen sowie das Projekt-Handbuch vorstellen und nach Abschluss der operativen Phase die deutschen Vollzugsergebnisse sammeln und an die Arbeitsgruppe melden.

Der nationale Koordinator für REF-4 wurde von BY benannt. Insgesamt wollen darüber hinaus 13 Länder das Projekt aktiv unterstützen und haben Ansprechpersonen benannt.

Die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit mit dem Zoll werden derzeit durch die für REF-4 zuständige Arbeitsgruppe geprüft.

4.3 CLEEN

CLEEN (Chemicals Legislation European Enforcement Network) ist ein informelles Netzwerk, das koordinierende Funktion zur Durchsetzung der EU-Chemikaliengesetzgebung hat. Es ist im Grunde ein Forum für den Informationsaustausch und setzt, in Zusammenarbeit mit den CLEEN Mitgliedern, Prioritäten für Durchführungsprojekte in der EU.

In 2015 wurde das EuroBiocides Projekt als EuroBiocides III zur Überwachung des Handels mit Bioziden fortgeführt. Bisher wurden 59 Kontrollen im Rahmen des Projekts durchgeführt, bis zum Ende der operativen Phase sollen noch ca. 20 weitere folgen. Zwischenergebnisse zeigen eine relativ hohe Rate von Rechtsverstößen. Der Abschlussbericht des Projekts wird voraussichtlich in 2016 erstellt.

Im Rahmen der Überwachung des Chemikalienhandels im Internet planen Österreich, Schweiz und Deutschland ein gemeinsames Projekt zur Überwachung deutschsprachiger Internetseiten. Aktuell werden noch die zu verwendenden Fragebögen abgestimmt.

Der finale Bericht zum eCommerce II Projekt wird derzeit erstellt. Er wird voraussichtlich 2016 vorliegen.

Für 2016/17 wird momentan ein Projekt zu H-FCKWs erwogen; außerdem Fortführungen der EuroBiocides und eCommerce Projekte.

Das letzte Treffen des CLEEN Netzwerks fand am 01. und 02. Oktober 2015 in Stockholm statt.

5 Veröffentlichungen

Folgende Publikationen sind im Berichtszeitraum veröffentlicht worden:

Tabelle 2: Publikationen

Titel	Beschlussfassung der BLAC und der ACK/UMK	veröffentlicht auf
Jahresbericht 2014	BLAC-Umlaufbeschluss Nr. 03/2014 UMK-Umlaufbeschluss Nr. 01/2015	BLAC-Webseite\Publikationen
Überwachung des Internet-handels 2004 – 2012 (05/2015)	37. BLAC TOP 8.2.2 Beschluss Nr. 2 UMK-Umlaufbeschluss Nr. 13/2015	BLAC-Webseite\Publikationen
Monitoring Online Trading 2004 - 2012 (08/2015)	Englische Fassung	BLAC-Webseite\Publikationen
Sektorspezifisches Marktüberwachungsprogramm für den Bereich Chemikaliensicherheit 2015 – 2019 der Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Chemikaliensicherheit (08/2015)	BLAC-Umlaufbeschluss Nr. 01/2015 UMK-Umlaufbeschluss Nr. 16/2015	BLAC-Webseite\Publikationen

Anlage Konzept Stoffliche Marktüberwachung 2020

Vorbemerkung

Die Marktüberwachung von verbrauchernahen und gewerblichen Produkten muss sich veränderten Rahmenbedingungen stellen, um effizient wirksam zu sein und zukunftsfähig zu werden:

- Verbraucherinnen und Verbraucher wollen sichere Produkte, faire Dienstleistungen und den Schutz vor Täuschung.
- Marktüberwachung ist nicht mehr nur Verbraucherschutz, sondern zugleich Umwelt- und Arbeitsschutz und dient der Sicherstellung des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt der EU. Eine funktionierende Marktüberwachung muss die Balance herstellen zwischen Wirtschafts- und Verbraucherinteressen. Verbraucher- und Wirtschaftsinteressen können sich hierbei durchaus ergänzen: Sowohl Verbraucherinnen und Verbraucher sowie gewerbliche Verwender als auch die verantwortungsvoll agierenden Wirtschaftsteilnehmer erwarten vom Staat zu Recht eine professionelle und wirksame Marktüberwachung.
- Die „Stoffliche Marktüberwachung“ hat hierbei insbesondere den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Produkten sicherzustellen: Durch die Überwachung von Verboten und Beschränkungen, die richtige Kennzeichnung und zusätzliche Merkmale wie kindergesicherte Verschlüsse oder tastbare Warnzeichen soll eine gefahrlose oder gefahrenbewusste Anwendung erreicht werden.
- Mit der Entscheidung der EU zu einem neuen Konzept („New Approach“) wurde die Verantwortung für die Sicherheit von Produkten den Herstellern und dem Handel zugewiesen. Diese Grenzen dieses Ansatzes werden zunehmend sichtbar, bedingt durch Skandale um unsichere Produkte und unzureichende Eigenkontrollen, aber auch durch die Erweiterung um zahlreiche neue Mitgliedsländer mit heterogen strukturiertem Vollzug.
- Die Europäische Kommission hat Anfang 2013 ein „Produktsicherheits- und Marktüberwachungspaket“ vorgestellt, das Entwürfe einer Verordnung über die Sicherheit von Verbraucherprodukten (Ablösung der Richtlinie über die Allgemeine Produktsicherheit 2001/95/EG) sowie einer Verordnung über die Marktüberwachung (Neufassung der VO EG 765/2008) enthält (siehe Anmerkung 1).
- Die EU-rechtlichen Anforderungen an das Ausmaß und die Qualität der Überwachungs- und Vollzugsmaßnahmen steigen und werden zunehmend standardisiert. Auf der anderen Seite geben die Sparvorgaben in der Mehrzahl der Länder Anlass zu ernster Besorgnis, künftig den EU-weiten Vorgaben zu Anzahl und Qualifikation des überwachenden Personals genügen zu können. Die Gefahrstoffüberwachung leidet jetzt schon in den meisten Ländern unter Kapazitätsproblemen.
- Die Wirtschaftsbeteiligten beklagen unterschiedliche Kontrollintensitäten und dass weiterhin Importe ohne Beachtung der Kennzeichnungspflichten oder unter Fälschung der Angaben den europäischen Binnenmarkt erreichen würden.
- Neue Betriebsformen wie der Internethandel oder die Abwicklung über „Fulfillment-Center“ gewinnen zunehmend an Bedeutung und stellen die Marktüberwachung vor neue Herausforderungen.
- Fragen der Wirksamkeit von Überwachung und vermeintliches oder tatsächliches Benchmarking in Form von „Vollzugsindikatoren“ werden von der Kommission - teilweise ohne hinreichende Beteiligung der Überwachungsbehörden der Mitgliedstaaten - entwickelt, um das Funktionieren der Marktaufsicht in den Ländern zu bewerten. Es werden Qualitätssicherungssysteme für immer neue Bereiche vorbereitet und Berichtspflichten für die Vollzugsbehörden der Mit-

- gliedstaaten kreiert, die - wenn überhaupt - eher wissenschaftlichen Interessen dienen als einer aussagekräftigen Bewertung der Marktüberwachung.
- Auch traditionelle Wege des Verwaltungsverfahrensrechts werden verlassen, wenn - wie in der „Expert Group on the Internal Market of Products“ (IMP-EG) bei der Generaldirektion Wachstum (DG Growth) diskutiert - künftig die: „Cross-Border-Cooperation“ zur Regel wird: Hiernach führt jede Kontrollbehörde Marktüberwachungsmaßnahmen unabhängig vom Sitz des betroffenen Wirtschaftsteilnehmers durch – mit der Folge, dass die eine Nichtkonformität erkennende Behörde Maßnahmen auch gegenüber Wirtschaftsbeteiligten in einem anderen Mitgliedstaat anordnen und durchsetzen will. Dieses Vorgehen ist in der EU-Marktüberwachungsverordnung mindestens implizit schon angelegt.

Die Stoffliche Marktüberwachung hat großen Nachholbedarf insbesondere bei der Koordinierung und Arbeitsteilung zwischen den Ländern: In anderen Bereichen wie der technischen Produktsicherheit sind schon frühzeitig zentralisierte Modelle etabliert worden.

Die Bundesrepublik Deutschland läuft mit ihrem föderalen System, bei dem die Außenvertretung für die Marktüberwachung durch das Bundeswirtschaftsministerium wahrgenommen wird, zunehmend Gefahr, eher Opfer als aktiver Mitgestalter zu werden.

Ausgangslage

Das Politikfeld Chemikaliensicherheit umfasst den Lebenszyklus von Chemikalien bzw. chemischen Produkten im weiteren Sinne in verbrauchernahen Produkten und solchen für gewerbliche Verwender von der Herstellung über die Weiterverarbeitung bis zur Entsorgung. Mögliche Gefahren sollen beschrieben und durch Einstufung, Kennzeichnung, Verpackung, Beschränkungen, Verbote, Abgabe- und Verwendungsvorschriften so minimiert werden, dass ein gefahrloser Umgang ermöglicht wird.

Die „Stoffliche Marktüberwachung“ dient damit dem Schutz von Verbrauchern und Arbeitnehmern aber auch der Umwelt insbesondere vor gefährlichen Chemikalien (Stoffe, Gemische und Erzeugnisse). Dies unterscheidet sie von vielen anderen Bereichen der Marktüberwachung, die eher auf den Schutz vor Täuschung (wie bei Herkunftsangaben), Übervorteilung oder Energieeffizienz ausgerichtet sind. Als Teil der staatlichen Daseinsvorsorge kann auf die Chemikalien-Überwachung (einschließlich der Abfallrechtlichen Produktverantwortung) nicht verzichtet werden.

Mit der aktuellen Umsetzung der CLP-Verordnung erfolgen vielfältige Änderungen bei Einstufungen und Kennzeichnungen, mit der schrittweisen Erfassung aller Stoffe durch REACH ergeben sich neue (Gefahren-)Bewertungen mit einem erhöhten Druck zur Substitution.

Auf die Marktüberwachung von Chemikalien und Produkten, die Chemikalien enthalten, kommen damit auf absehbare Zeit eher mehr als weniger Aufgaben zu, die auch die Erwartung der Wirtschaftsbeteiligten an faire Wettbewerbsbedingungen erfüllen sollen, einem weiteren ausgewiesenen Ziel der Marktüberwachungsverordnung.

Die Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Chemikaliensicherheit (BLAC), in der Landes- und Bundesbehörden zum Vollzug des EU- und nationalen Chemikalienrechts vertreten sind, hat sich in Zusammenarbeit mit der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) vor dem Hintergrund der dargestellten Entwicklung zu einer Bestandsaufnahme der gemeinsamen Probleme und ihrer möglichen Lösungen entschlossen und dabei erkannt, dass auf Dauer im Politikfeld Chemikaliensicherheit eine Sektor- und Rechtsbereiche übergreifende Zusammenarbeit unumgänglich wird.

Als erster Schritt wurden dabei in einem Arbeitsforum Stoffliche Marktüberwachung (AFSM) mögliche Kooperationsmodelle erprobt (UMK-Beschluss s. Anmerkung 2).

Zwischenzeitlich hat das Land Baden-Württemberg ein horizontales Forum (hier: Forum BW) unter Einbeziehung fast aller von der Marktüberwachung betroffenen Gremien eingerichtet. Hierbei stehen nicht die (Gefahr-)stoffbezogenen Aspekte des Vollzugs der Marktüberwachung, sondern erstmals übergreifende Fragestellungen im Vordergrund.

Die UMK hatte nach Vorarbeiten der BLAC neben der Abstimmung im stofflichen Bereich bereits früh das Erfordernis eines horizontalen Austauschs aller mit Fragen der Marktüberwachung befassten Gremien als notwendig festgestellt. Die sektoriell ausgerichteten Kooperationsformen innerhalb der UMK wie das AFSM oder die Zusammenarbeit beim Internethandel sowie das Forum BW konkurrieren daher nicht, sondern unterscheiden sich grundsätzlich in ihrer Ausrichtung.

In der Marktüberwachungsverordnung wird zugleich einer „Gleichmacherei“ als vermeintlichem Instrument der Effizienzsteigerung Vorschub geleistet: Die Ziele der verschiedenen Rechtsbereiche mit Bezug zu Produkten werden nivelliert. Im stofflichen Bereich steht - wie ausgeführt - die Vermeidung von konkreten Gefahren für die Gesundheit und Umwelt durch ein angepasstes Risikomanagement im Vordergrund. Dieses Ziel stellt besondere Anforderungen an den Erfolg der Überwachung. Andere Rechtsbereiche, bei denen es beispielsweise um Verstöße gegen Angaben zur Energieeffizienz oder korrekten Auslobung geht, werden dem gleichgestellt. Auch in der Wahrnehmung der Verbraucherinnen und Verbraucher dürfte der Stellenwert dieser Rechtsbereiche einer anderen Hierarchie folgen: Kindergesicherte Verschlüsse, deutliche Gefahrensymbole und tastbare Warnzeichen im Vergleich z.B. mit dem Energieverbrauch von Staubsaugern. Auch wenn diese Regelungen wichtigen umweltpolitischen Zielen dienen, verursachen letztgenannte Verstöße i.d.R. keine Gefährdungen für Verbraucherinnen und Verbraucher.

Die bestehenden Ansätze zur länder- und sektorübergreifenden Kooperation in den einzelnen auch rechtlich getrennten Bereichen der Marktüberwachung können noch nicht den Zweck erfüllen, eine ganzheitliche und kohärente Marktüberwachung, wie sie die EU-Marktüberwachungsverordnung fordert, in Deutschland zu etablieren.

Die größten Schwachpunkte sind:

- Die nicht auf das EU-Recht abgestimmte Struktur des nationalen Rechts
- Die nicht zum europäischen und nationalen Stoffrecht passende Gestaltung des europäischen Marktüberwachungsrechts und der dort angelegten ausführenden Organe
- Unzureichende Koordination und Abstimmung des Vollzugs im Bereich der Stofflichen Marktüberwachung
- Auf nur wenige Bereiche beschränkte professionelle Strukturen und Mechanismen der länderübergreifenden Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden
- Ein Aufgabenzuwachs für die Überwachungsbehörden bei vielfach gleichbleibendem oder sinkendem Personalbestand
- Defizite in der Außenvertretung Deutschlands auf EU-Ebene, die dazu führen, dass Deutschland nicht das seiner wirtschaftlichen Bedeutung entsprechende Gewicht bei der Fortentwicklung und Umsetzung des Binnenmarktrechts einbringen kann.

Bewertungen und Erfahrungen

Marktüberwachung des freien Warenverkehrs im EU-Binnenmarkt ist Aufgabe der Mitgliedstaaten. Die bisherige Aufgabenwahrnehmung in der Stofflichen Marktüberwachung in Deutschland basiert, dem föderalen System folgend, darauf, dass alle Länder im Rahmen der chemikalienrechtlichen Marktüberwachung die gesamte Palette der produktbezogenen Anforderungen (bzw. aufgrund eigener Schwerpunktsetzung) überprüfen. Die meisten Länder können dies jedoch nur zum Teil leisten.

Die gemeinsamen Gremien der Länder dienen vorwiegend dazu, Auslegungsfragen für den eigenen Bereich einheitlich zu beantworten. Jedes Land agiert in der Stofflichen Marktüberwachung eher als

„Einzelkämpfer“. Insbesondere die Planung erfolgt meistens unabgestimmt und daher teilweise parallel, obwohl allen bekannt ist, dass die Produkte unabhängig von den Ländergrenzen angeboten werden. Die produktbezogenen Anforderungen haben sich, insbesondere im stofflichen Bereich qualitativ und quantitativ in der letzten Dekade vervielfacht. Ein Aufgabenzuwachs, wie er zum Beispiel aus dem Vollzug der REACH- oder auch der Biozid-Verordnung resultiert, wird im Bereich des Bundes regelmäßig durch die Bewilligung des erforderlichen Personals kompensiert (vgl. die personelle Ausstattung der Bundesstelle für Chemikalien – BfC). Auf Länderebene ist dies nicht die Regel, sondern allenfalls die Ausnahme.

Da es natürliche Grenzen der Arbeitsverdichtung gibt, bedeutet eine neue Aufgabe die Reduzierung einer alten. Machen dies alle Länder, werden zwar immer mehr Aufgaben wahrgenommen aber zu Lasten der Intensität und der Qualität. Um im derzeitigen System das Überwachungs-niveau aufrecht erhalten zu können, müsste jedes Land, bliebe es bei der beschriebenen „Einzelkämpfermentalität“ in den Ländern, die einzusetzenden Ressourcen massiv aufstocken. Da dies kurzfristig kaum realisierbar ist, sinkt der Kontrolldruck. Auch aus Unternehmenskreisen kommen Klagen, dass der Anteil nicht rechtskonform in Verkehr gebrachter Produkte steige. Eine steigende Zahl nicht rechtskonformer Produkte am Markt bedeutet jedoch unmittelbar ein Absinken des Schutzniveaus für Umwelt und Gesundheit und stellt eine teilweise massive Wettbewerbsverzerrung gegenüber Unternehmen dar, die sich um rechtskonforme Produkte bemühen.

Das kann und muss nicht so sein, wie die Erfahrungen aus dem AFSM-Projekt nahelegen. Der einzige – und gegenüber Personalerhöhung bei Allen erheblich kostengünstigere – Ausweg für die Länder wäre: Mehr Zusammenarbeit, Abstimmung, Arbeitsteilung und eine bessere Koordination. Die Kostenteilung für die dabei anfallenden gemeinsam wahrgenommenen Koordinationsaufgaben könnte nach dem bewährten Vorbild des Königsteiner Schlüssels erfolgen.

Hierzu gibt es schon erfolgreiche Beispiele institutionalisierter Zusammenarbeit wie bei der technischen Produktsicherheit oder der aktuellen Vereinbarung der Länder mit dem BVL zur Internetüberwachung. Die BLAC hat es sich zur Aufgabe gemacht, für ihren - auf die Chemikaliensicherheit beschränkten - Sektor die Möglichkeiten auszuloten, die helfen sollen, dem wachsenden Druck auf die Vollzugsbehörden zu begegnen und dabei den sich verringenden Ressourcen an Personal und Laborkapazitäten in den Ländern gerecht zu werden.

Dies gilt analog für die LAGA im Bereich der Abfallrechtlichen Marktüberwachung.

Erfahrung 1: Arbeitsteilung in der Stofflichen Marktüberwachung ist möglich

Im stofflichen Bereich werden mit Billigung der Umweltministerkonferenz bereits folgende Kooperationsmodelle erprobt:

- das Projekt „Arbeitsforum Stoffliche Marktüberwachung“ (AFSM), über dessen Ergebnisse gesondert berichtet wurde.
- Im Zukunftsfeld „Internethandel“ wurde eine länderübergreifende Kooperationsform etabliert, die erstmals eine reale und konsequente Arbeitsteilung unter den Bundesländern ermöglicht.
- Bei den Meldungen im Rahmen des EU-Schnellwarnsystems RAPEX über gefährliche Verbraucherprodukte wurde eine zentrale Erstermittlung begonnen, die einem praktizierten Modell aus dem Bereich des Produktsicherheitsgesetzes folgt.

Diese Initiativen haben bereits das Potenzial einer effizienten Kooperation gezeigt. Sie sind aber auf den jeweiligen Sektor beschränkt und können die vorhandenen Defizite bei Personal- und Laborkapazitäten nicht ausgleichen. Zudem besteht bisher kein allseits akzeptiertes Konzept zur Professionalisierung, der Lastenteilung und langfristigen Finanzierung unter den Ländern. In der jetzigen Ausprägung handelt es sich bei diesen Kooperationen um freiwillige Zusammenschlüsse, die einem starken Perso-

nenbezug der handelnden Akteure unterliegen. Die Aufgaben werden unter den beteiligten Ländern auf Grundlage von Einzelabsprachen verteilt.

Diese Kooperation steht und fällt derzeit mit dem freiwilligen Engagement der handelnden Personen und kann daher auch nicht als eine zukunftsfähige Lösung angesehen werden.

Erfahrung 2: Marktüberwachung ist auch zentral organisierbar

In einzelnen Rechtsbereichen sind die Konsequenzen bereits gezogen worden:

- bei Bauprodukten (Deutsches Institut für Bautechnik für die Länder)
- bei der technischen Produktsicherheit (Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik -ZLS-)
- bei der Überwachung des Internethandels bei Lebensmitteln (BVL mit den Ländern)
- bei Endgeräten der Kommunikationstechnik durch die Bundesnetzagentur
- bei Arzneimitteln und Medizinprodukten (Zentralstelle der Länder für Gesundheitsschutz -ZLG-).
- bei Kraftfahrzeugen (Kraftfahrt-Bundesamt – KBA)

Institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit, in der Regel als Verwaltungsabkommen der Länder, haben sich bewährt und entlasten durch die anteilige Finanzierung von Geschäftsstellen über den Königsteiner Schlüssel die Landesbehörden von den Aufgaben, die sinnvoll zentral wahrgenommen werden können. Der inzwischen für alle Bereiche der Marktüberwachung relevante Handel im Internet („e-commerce“) ist hierfür ein ebenso gutes Beispiel wie die Typen- oder Bauartzulassung für Bauprodukte, Fahrzeuge oder motorgetriebene Maschinen allgemein.

Wie sich gezeigt hat, kann keines der bisherigen Modelle länderübergreifender Zusammenarbeit für alle Sektoren und Aufgaben der Marktüberwachung allein genutzt werden. Gefragt ist eher ein Mix aus geeigneten Strukturen und Absprachen unter einer gemeinsamen Koordinierung. Das AFSM hat für die Stoffliche Marktüberwachung bereits Ansätze für ein Planungs- und Auswertungsprogramm entwickelt. Es wäre unrealistisch anzunehmen, dass gewachsene Überwachungsstrukturen – die lange eine Berechtigung hatten – in den Ländern sich von heute auf morgen ändern würden. Dazu sind die Strukturen in den Ländern und den einzelnen Sektoren zu heterogen. Einfache Lösungen sind daher nicht zu erwarten.

Das schließt aber nicht aus, Koordinierung anders oder neu zu gestalten: Auf Landes- wie auf Bundesebene.

Auch Koordinierungsaufgaben erfordern zunächst zusätzliche Kapazitäten, die zu finanzieren sind.

Gerade personalschwache Länder dürften hierbei ihre Vorteile erkennen. Im Einzelfall kann der Nett Nutzen für alle Länder den vergleichsweise geringen Finanzierungsbedarf deutlich übersteigen.

Ein erster erfolgreicher Versuch wurde im Rahmen des AFSM zwischen den beiden UMK-Arbeitsgemeinschaften für Abfall (LAGA) und Chemikalien (BLAC) begonnen. Auch die Beteiligung des LASI unter dem Dach der ASMK ist konzeptionell angelegt. Damit wurde im stofflichen Bereich erstmals eine die Ministerkonferenzen übergreifende Kooperationsform erprobt.

Die teilweise in den Ländern vorhandenen Überschneidungen relevanter Vollzugsbereiche reichen jedoch über die UMK-Gremien hinaus, wie das Beispiel der Bedarfsgegenstände verdeutlicht: Hier wäre eine Abstimmung UMK-VSMK bzw. BLAC-LAV sinnvoll.

Voraussetzung für eine intelligente Weiterentwicklung des Kooperationsmodells ist, dass wirksame Kommunikations- und Informationsstrukturen eingerichtet werden, wie im AFSM-Bericht vorgeschlagen. Die regelmäßig durch die Kommission oder die ECHA angeforderte Koordination, Berichterstattung und Außendarstellung der Leistungsfähigkeit der Marktüberwachung bedürfen einer belastbaren Datengrundlage. So erfordern z.B. die Vollzugsprojekte (REACH-EN-FORCE) des ECHA-Forums oder des CLEAN-Netzwerkes schon jetzt eine Koordinierung auf nationaler Ebene.

Erfahrung 3: Spezialisierung bleibt notwendig

Um die zunehmenden fachlichen Anforderungen erfüllen zu können, ist eine - teilweise - Spezialisierung des Personals notwendig. Im Arbeitsschutz, im anlagengeprägten Gentechnikrecht, im Technischen Umweltschutz oder auch beim Vollzug des EVPG ist diese bereits erfolgt. Diese Entwicklung lässt sich auch in der Chemikaliensicherheit inzwischen nachvollziehen. Sie wird verschärft durch den Fortbildungsdruck, den das sich häufig wandelnde EU-Recht erfordert. Damit steigt der Bedarf an neuen Fortbildungskonzepten und Lehrgängen, die zukünftig möglichst von allen Ländern genutzt werden sollten. Erste Ansätze und Konzepte hierfür sind vorhanden.

Mit der REACH- und der CLP-Verordnung ist der Bedarf an Spezialisten weiter gestiegen. Als Konsequenz haben einzelne Bundesländer begonnen, zentrale Aspekte des chemikalienrechtlichen Vollzugs, die eine noch weiter spezialisierte Expertise erfordern, auch zentral zu organisieren. Zugleich steht die Überwachung jedoch vor der Herausforderung, den Kontrolldruck in der Fläche aufrecht zu erhalten. Die in vielen Ländern vorhandene Altersstruktur des Überwachungspersonals lässt im Zusammenhang mit dem Personalabbau nichts Gutes erahnen: Möglichst viele Rechtsbereiche nur an der Oberfläche zu bedienen und ohne stetige Anpassung an den wissenschaftlichen-technischen Fortschritt Marktüberwachung mit immer weniger Personal zu organisieren, ist zum Scheitern verurteilt.

Erfahrung 4: Die Gremienstruktur der Länder ist überholt

Die Ressortzuständigkeiten in den Ländern folgen schon lange nicht mehr den traditionellen Mustern: Wenn – wie in einigen Ländern bereits vollzogen – der Verbraucherschutz zum Justizressort wechselt, sind von dort z.B. AMK, ASMK, UMK, VSMK und GMK zu bedienen.

Allerdings wäre eine Forderung nach einer zusätzlichen „Ministerkonferenz Marktüberwachung“ verfehlt: Nicht mehr Gremien sondern eher weniger sind angezeigt, nicht mehr politische Willenserklärungen sondern mehr Koordinierung der praktischen Aktivitäten.

Es bleibt abzuwarten, ob das Forum BW sich als geeignete Plattform hierfür erweist: Eine Voraussetzung für einen Erfolg wäre das dauerhafte Engagement der zuständigen Bundesressorts.

Jedoch bieten sich auch im Zuständigkeitsbereich der UMK Optionen für eine Vereinfachung der Gremienstruktur, um die Abstimmungserfordernisse in der Stofflichen Marktüberwachung zu erleichtern. So wäre zu prüfen, ob eine Bündelung der Angelegenheiten der Stofflichen Marktüberwachung bei nur einem UMK-Fachgremium Vorteile bringen kann. Ein erster Schritt in diese Richtung ist mit der Zuweisung des WRMG/der Detergenzienverordnung an die BLAC - als Alternative zur LAWA - bereits erfolgt, auch wenn dies nicht bei den Ländern auf Zustimmung gestoßen ist, in denen das WRMG in der Zuständigkeit der Wasserabteilungen liegt.

Erhebliche Schnittstellen beim Stoffrecht gibt es zwischen Abfall- und Chemikalienrecht: Hier hat sich die Zusammenarbeit LAGA-BLAC bereits als sinnvoll erwiesen.

Aber auch die Zusammenarbeit der Länder in den unterschiedlichen Ministerkonferenzen mit ihrer Vielzahl an zum Teil sehr spezialisierten Arbeitsgremien sollte überdacht werden.

Der vielfältige und vielschichtige Bereich der Marktüberwachung wird für den (beschränkten) Bereich der Marktüberwachungsverordnung bei der EU-Kommission durch den Bundeswirtschaftsminister vertreten, ohne dass eine regelmäßige Rückkoppelung mit den für die stoffliche Marktüberwachung zuständigen Behörden der Länder erfolgt. Dies wird weder der komplexen Materie noch dem Anspruch auf eine vereinheitlichte Außenvertretung der zuständigen Landesbehörden gerecht. Diesem Mangel versucht das Projekt des Forums BW abzuwehren.

Da die Interessen der Wirtschaftsverbände - im Gegensatz zu den Arbeitnehmer- und Verbraucherinteressen - auf EU-Ebene in der Regel direkt eingebracht werden, sollte eine Änderung der Zuständigkeiten auf Bundesebene überdacht werden: Hier wäre eine Koordinierung und Außenvertretung durch ein Ministerium, welches enger mit den einzelnen Aspekten der Marktüberwachung, insbesondere des Arbeits- und Verbraucherschutzes im stofflichen Bereich vertraut ist, künftig eher angezeigt.

Erfahrung 5: Marktüberwachung wird sich am EU-Recht orientieren müssen

Gerade im Bereich der Stofflichen Marktüberwachung wird die Notwendigkeit zur Erneuerung offensichtlich. Obwohl diese inzwischen europäisch harmonisiert ist, führt das deutsche Recht zu einem selbstgemachten Problem: „Bedarfsgegenstände“ als Rechtsobjekt wie im LFGB kennen die REACH- und die CLP-VO nicht. Im deutschen Verwaltungshandeln führt dies zu erheblichen Abgrenzungsproblemen.

Bisher folgen die Zuständigkeiten in Deutschland dem Rechtsbereich und nicht dem Überwachungsbereich oder Marktsegment. Dies hat seine Berechtigung, da viele Bestimmungen einen Unternehmensbezug (wie Registrierungspflichten) oder Anforderungen mit Produktbezug für Akteure enthalten (Beispiel: Sicherheitsdatenblätter).

Andererseits muss die Marktüberwachung im stofflichen Bereich Antworten finden, um z.B. durch die von der EU vorgegebenen einheitlichen Qualitätsmanagement-Systeme für das Überwachungspersonal die hierfür erforderlichen Ressourcen bereitzustellen.

Eine einfache Lösung ist nicht in Sicht, doch wird man sich früher oder später von vertrauten Zuständigkeitsregelungen in den Sektoren der Stofflichen Marktüberwachung verabschieden müssen.

Folgerungen für die Stoffliche Marktüberwachung

1. Es ist möglich, ohne in die aktuelle Organisation der Landesverwaltungen einzugreifen, länderübergreifende Koordinierungen von Marktüberwachungsaktivitäten durchzuführen.
2. Es ist sinnvoll, diese Koordinierungen zu institutionalisieren, zu professionalisieren und auf eine finanziell tragfähige Basis zu stellen.
3. Es ist möglich, sektor- und ressortübergreifend Modelle zentraler Koordinierung zu entwickeln, wie teilweise bereits z.B. durch AFSM erfolgt.
4. Es ist möglich, über Verwaltungsvereinbarungen Aufgaben durch gemeinsame Finanzierung ressourcenschonend und kostengünstig zu gestalten.
5. Es ist sinnvoll, über Spezialisierung/Arbeitsteilung von Verwaltungseinheiten landesspezifisch wie im länderübergreifenden Verbund nachzudenken.
6. Es ist in diesem Zusammenhang auch sinnvoll zu prüfen, ob die vorhandenen Laborkapazitäten der Länder in ein bundesweit arbeitsteiliges Modell eingebunden werden können.
7. Es ist überlegenswert, eine Bündelung der marktüberwachungsbezogenen Aufgaben im Bereich der UMK bei einem Fachgremium zu prüfen.
8. Es ist sinnvoll, ein länderübergreifendes Informationsmanagement als Basis für die Zusammenarbeit in der Marktüberwachung aufzubauen und mit einem harmonisierten Datenaustausch-System zu untersetzen.
9. Ein unmittelbarer Koordinierungsbedarf besteht schon jetzt bei der Begleitung von EU-Projekten und künftig bei der Etablierung von Qualitätssicherungs-Systemen.
10. Es ist angezeigt, die Außenvertretung gegenüber den Gremien und Dienststellen der EU durch eine abgestimmte Meinungsbildung der betroffenen Marktüberwachungsbehörden in den Ländern zu stärken.
11. Es ist überlegenswert, über die Marktüberwachung im stofflichen Bereich hinaus eine Plattform der Koordinierung zwischen den Ministerkonferenzen einzurichten.

Anmerkung 1)

Die Neufassung der EU Marktüberwachungs-Verordnung sieht vor:

„(11a) Diese Verordnung sollte für alle Formen der Abgabe von Produkten gelten, auch für den Fernabsatz. Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten einen gemeinsamen Ansatz für die Marktüberwachung von Produkten – einschließlich von Produkten aus Drittländern –, die über das Internet verkauft werden, ausarbeiten und gegebenenfalls Leitlinien für die jeweiligen Rollen und Zuständigkeiten der an der Lieferkette des elektronischen Handels beteiligten Akteure aufstellen, um die Durchsetzung der Vorschriften über Produkte, die über das Internet verkauft werden, zu verbessern.“

Anmerkung 2)

79. Umweltministerkonferenz am 15. und 16. November 2012 TOP 18:

„7. Die Umweltministerkonferenz hält das Modell einer Zentralstelle für bestimmte Marktüberwachungsaufgaben für eine zusätzliche Option. Sie bittet BLAC und LAGA, vergleichbare Entwicklungen in anderen Sektoren zu beobachten, Erfahrungen mit den entwickelten Kooperationsmodellen zu sammeln und der 85. UMK eine Bewertung vorzulegen.“

UMK Umlaufbeschluss Nr. 09/2014:

- „1. Die UMK nimmt den gemeinsamen Zwischenbericht der BLAC und der LAGA über den Stand der Umsetzung der Kooperationsmodelle für eine verstärkte Zusammenarbeit in der Marktüberwachung zur Kenntnis.
2. Sie ist der Auffassung, dass die bisher erarbeiteten Ergebnisse zur Koordinierung der länder- und sektorübergreifenden Zusammenarbeit in der stofflichen Marktüberwachung eine geeignete Basis zur Förderung der Zusammenarbeit darstellen.
3. Sie bittet die BLAC gemeinsam mit der LAGA die Kooperationsmodelle zunächst bis zur 85. UMK fortzuführen.“