

Zollprojekt

Pilotprojekt des ECHA-Forums zur
Kooperation mit den Zollbehörden

Abschlussbericht für Deutschland

Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Chemikaliensicherheit (BLAC)



IMPRESSUM

Redaktion

Nationale Koordination – Regierungspräsidium Tübingen, Servicestelle stoffliche Marktüberwachung

Berichterstattung

Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Chemikaliensicherheit (BLAC)
unter dem Vorsitz des Landes Hessen

Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz

Herausgeber

Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Chemikaliensicherheit (BLAC) – www.blac.de

Stand: 12/2021

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	1
2	Einführung und Hintergründe	2
3	Rechtliche Pflichten	3
3.1	REACH-Verordnung	3
3.2	CLP-Verordnung	3
4	Projektdurchführung	4
4.1	Kooperationsmodelle	5
5	Ergebnisse	5
5.1	Art und Anzahl der inspizierten Produkte	5
5.1.1	Produktkategorien.....	6
5.1.2	Erzeugniskategorien	7
5.1.3	Zolltarifnummern	8
5.2	Überprüfung der REACH-Pflichten	9
5.2.1	Kooperationsmodelle	9
5.2.2	Stoffbeschränkungen	10
5.2.3	Prüfmethodiken.....	11
5.2.4	Verstoßraten.....	12
5.3	Überprüfung der CLP-Pflichten	14
5.3.1	Kooperationsmodelle	14
5.3.2	Einstufungs- und Kennzeichnungspflichten und Verstoßraten.....	15
5.4	Sonstige REACH-Pflichten.....	16
5.5	Gesamtverstoßraten und Maßnahmen.....	16
5.5.1	Zollverfahren	17
5.5.2	Vollzugsmaßnahmen	18
6	Schlussfolgerung	19

1 Zusammenfassung

Um die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Vollzugsbehörden im Bereich der chemikalienrechtlichen Marktüberwachung und dem Zoll zu fördern, wurde vom Forum¹ der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) das Pilotprojekt „*Pilot project on cooperation with customs in enforcement of REACH Restrictions and CLP Labelling*“ ins Leben gerufen. Im Mittelpunkt dieses Projekts standen die Durchsetzung von Stoffbeschränkungen nach den Einträgen 23, 27 und 63 des Anhangs XVII der REACH-Verordnung² sowie der Kennzeichnungs- und Verpackungsvorschriften gemäß der CLP-Verordnung³.

Deutschland beteiligte sich mit sieben Bundesländern (BW, BY, BB, HB, HH, SN, ST) an diesem Projekt. Insgesamt wurden auf nationaler Ebene 333 Produkte überprüft, hiervon 219 Produkte auf die Anforderungen der REACH-Verordnung und 114 Produkte auf die Bestimmungen der CLP-Verordnung. Die Überprüfung der im Projektumfang enthaltenen Pflichten erfolgt in enger Zusammenarbeit zwischen den chemikalienrechtlichen Marktüberwachungsbehörden und dem Zoll, noch bevor die Ware zum zollrechtlich freien Verkehr überlassen wurde. Für die Zusammenarbeit kamen drei verschiedene Kooperationsmodelle zur Anwendung.

Im Rahmen des Pilotprojekts wurden 89 Produkte als nicht konform identifiziert, davon 14 Produkte im Zuge der REACH-Überprüfungen und 75 Produkte bei den Kontrollen der CLP-Pflichten. Die Gesamtverstoßrate bezogen auf das Produkt betrug folglich 27 %. Gegenstand der Untersuchungen waren hauptsächlich Kunststoffherzeugnisse und Schmuckwaren aus dem Niedrigpreissegment sowie für den Bereich der CLP-Verordnung Chemikalien, insbesondere Wasch- und Reinigungsmittel sowie Beschichtungen und Farben.

Kunststoffherzeugnisse wurden nur auf Cadmium überprüft. Ein Verstoß konnte hierbei nicht festgestellt werden. In Bezug auf Schmuck wurden für alle drei überprüften Stoffbeschränkungen (Cadmium, Nickel, Blei) Fälle mit einem oder mehreren Verstößen identifiziert.

Die Kontrollen gemäß CLP-Verordnung waren zwar zahlenmäßig geringer, wiesen jedoch eine höhere Verstoßrate (66 % CLP-Verstöße vs. 6 % REACH-Verstöße) auf. Gründe für die Verstöße waren hier hauptsächlich eine fehlerhafte Einstufung, das Fehlen eines tastbaren Gefahrenhinweises, eines kindergesicherten Verschlusses und Kennzeichnungsmängel –

¹ Forum für den Austausch von Informationen zur Durchsetzung

² Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH)

³ Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, zur Änderung und Aufhebung der Richtlinien 67/548/EWG und 1999/45/EG und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006

z. B. dass das Etikett nicht in Amtssprache vorlag, die Gefahrenpiktogramme, das Signalwort und/oder die Gefahrenhinweise fehlten bzw. fehlerbehaftet waren.

Aufgrund der Projekterfahrungen und der auch auf europäischer Ebene hohen Verstoßrate wurden im Abschlussbericht des Forums⁴ Empfehlungen an die Importeure, das Forum, die ECHA sowie die nationalen chemikalienrechtlichen Marktüberwachungsbehörden und den Zoll gerichtet.

2 Einführung und Hintergründe

Die Einbeziehung des Zolls wird sowohl auf deutscher wie auch europäischer Ebene als wichtiger Beitrag zur effektiven und effizienten Durchsetzung der Inverkehrbringungs Vorschriften der Marktüberwachung angesehen. Zum Schutz der Verbraucher und zur Förderung des fairen Wettbewerbs wird das Ziel verfolgt, in Zusammenarbeit mit den Zollbehörden nicht konforme Produkte bereits an den Außengrenzen der Europäischen Union (EU) abzufangen und somit die Einfuhr nicht konformer Produkte in den europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zu verhindern.

Besonderes Augenmerk wurde auf die Kontrollen der Eingangspunkte des Europäischen Wirtschaftsraums gelegt, wie zum Beispiel Häfen, Flughäfen und die Grenzen von Mitgliedsstaaten. Das Projekt deckte aber auch Fälle ab, in denen die Ware an inländischen Zollstellen (Binnenzollstellen) zum Zollverfahren „Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr“ angemeldet wurde. Mit dem Projekt sollten gleiche Bedingungen für Hersteller und Importeure von Stoffen, Gemischen und Erzeugnissen geschaffen werden und so gezielt der Vollzug in Europa gestärkt und möglichst harmonisiert werden. Ein weiteres wesentliches Ziel des Projekts war die Förderung der Verbrauchersicherheit.

Zielgruppen waren Importeure von Erzeugnissen und Gemischen, die beschränkte Stoffe enthalten, sowie Importeure von Stoffen und Gemischen, die nicht ordnungsgemäß gekennzeichnet oder verpackt waren. Im Rahmen des Pilotprojekts lag der Fokus auf dem Business-to-Business Import (B2B-Importe). Private Einfuhren (B2C-Importe) konnten ebenfalls ins Visier genommen werden, waren aber nicht Priorität dieses Projekts.

Neben Deutschland, das sich mit den Bundesländern BW, BY, BB, HB, HH, SN, ST beteiligte, nahmen an dem Pilotprojekt 15 weitere Mitgliedsstaaten (BE, BG, CY, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LU, PL, SE) teil. Insgesamt wurden auf europäischer Ebene 1.389 Produktinspektionen durchgeführt.

⁴ Report on the Forum pilot project on cooperation with customs in enforcement of REACH restrictions and CLP labelling; Empfehlungen sind in Kapitel IV. Conclusions and recommendations – 2. Recommendations genannt: https://echa.europa.eu/documents/10162/17086/customs2_project_report_en.pdf/5a2c3795-7ed9-5900-fe28-540228abc7c1;

3 Rechtliche Pflichten

Das Projekt umfasste die Prüfung der Konformität importierter Waren, die zur Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr angemeldet wurden. Im Mittelpunkt der Untersuchung standen hierbei die Durchsetzung der Stoffbeschränkungen nach Artikel 67 i. V. m. Anhang XVII der REACH-Verordnung sowie der Kennzeichnungs- und Verpackungsvorschriften gemäß CLP-Verordnung.

3.1 REACH-Verordnung

Artikel 67 der REACH-Verordnung legt den rechtlichen Rahmen für die Beschränkung von Stoffen als solchen, in Gemischen und/oder in Erzeugnissen, fest und besagt, dass ein Stoff als solcher, in einem Gemisch oder in einem Erzeugnis, für den eine Beschränkung nach Anhang XVII der REACH-Verordnung gilt, nur hergestellt, in Verkehr gebracht oder verwendet werden darf, wenn er die Bedingungen dieser Beschränkung erfüllt. Die einzelnen Stoffbeschränkungen und deren spezifische Beschränkungsbedingungen sind in Anhang XVII der REACH-Verordnung gelistet.

Die Forumsarbeitsgruppe legte den Projektschwerpunkt auf Beschränkungen mit einer erfahrungsgemäß hohen Verstoßrate. Für den Projektumfang wurden somit u. a. die Einträge 23, 27 und 63 aus Anhang XVII der REACH-Verordnung gewählt. In Folge dessen standen u. a. Schmuckwaren und andere Metall- und Kunststoffherzeugnisse im Fokus. Den teilnehmenden Mitgliedstaaten stand es frei, nach nationalen Prioritäten und Marktsituationen im Rahmen des Projekts auch andere relevante Beschränkungseinträge sowie andere, nicht priorisierte REACH-Pflichten zu kontrollieren.

Eintrag nach Anhang XVII REACH-VO	Stoff	Priorisierte Produkte	Grenzwert
23	Cadmium und seine Verbindungen	Kunststoffverpackungsmaterialien und Schmuckwaren	Cadmiumkonzentrationen des Metalls $\geq 0,01$ Gew.-%
27	Nickel und seine Verbindungen	Schmuckwaren und Metallteile (z.B. Knöpfe, Reißverschlüsse)	Nickelfreisetzung $> 0,5 \mu\text{g}/\text{cm}^2$ /Woche
63	Blei und seine Verbindungen	Schmuckwaren	Bleigehalt in Metall $\geq 0,05$ % des Gewichts

Tabelle 1: Im Projektumfang enthaltene Einträge nach Anhang XVII der REACH-Verordnung

3.2 CLP-Verordnung

Titel III und IV der CLP-Verordnung legen den rechtlichen Rahmen für die Kennzeichnung und Verpackung gefährlicher chemischer Stoffe und Gemische fest. Im Rahmen dieses Pilotprojekts wurden auch die in Tabelle 2 genannten Pflichten gemäß der CLP-Verordnung

überprüft. Andere Elemente der Kennzeichnungs- und Verpackungsvorschriften konnten von den Mitgliedsstaaten im Rahmen des Projekts ebenfalls überprüft werden.

Kennzeichnungs- und Verpackungsanforderung nach CLP-VO	Überprüfung von
Art. 17 Abs. 1	Kennzeichnungsetikett – Vorhandensein der CLP-Kennzeichnung
Art. 19 Abs. 2	Gefahrenpiktogramme – Vorhandensein der relevanten Piktogramme und Überprüfung auf Aktualität
Art. 31 Abs. 1	Anbringung des Kennzeichnungsetiketts – Festes Anbringen des Etiketts an der Verpackung
Art. 35 Abs. 1	Verpackung – Kontrolle auf Undichtigkeiten

Tabelle 2: Im Projektumfang enthaltene Kennzeichnungs- und Verpackungsanforderungen nach CLP-Verordnung

4 Projektdurchführung

Erfahrungen vorangegangener EU-Forumsprojekte zeigten, dass insbesondere importierende Unternehmen in den Fokus der Überwachung gestellt werden müssen. Vor diesem Hintergrund und zur Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den chemikalienrechtlichen Marktüberwachungsbehörden und dem Zoll richtete das ECHA-Forum die Forumsarbeitsgruppe „Zusammenarbeit mit dem Zoll 2“ ein. Die Forumsarbeitsgruppe arbeitete die Projekthalte aus, erstellte das Handbuch wie auch einen standardisierten Projektfragebogen. Bis Anfang 2019 wurde das Projekt vorbereitet, danach schloss sich die operative Phase an, die das restliche Jahr 2019 umfasste.

In Deutschland startete das Projekt im März 2019 in die operative Phase. Die Nationale Koordination dieses Pilotprojekts übernahm innerhalb Deutschlands die Servicestelle Stoffliche Marktüberwachung (Servicestelle). Zur Vorstellung des Projekts wurde von der Servicestelle vor Beginn der operativen Phase eine Online-Einführungsveranstaltung in Form einer webbasierten Videokonferenz durchgeführt. Neben der Servicestelle hat auch das deutsche Arbeitsgruppenmitglied an der Veranstaltung mitgewirkt.

Die Ergebnisse der einzelnen Überwachungstätigkeiten wurden von den Bundesländern im Projektfragebogen erfasst und Ende 2019 über die Servicestelle an die ECHA zur Evaluation übermittelt. Die daran anschließende Berichterstattungsphase der Forumsarbeitsgruppe wurde Anfang 2020 eingeleitet und mit Verabschiedung des Projektberichts im dritten Quartal 2020 beendet. Der europäische Gesamtbericht⁵ ist auf der Homepage der ECHA veröffentlicht.

⁵ Report on the Forum pilot project on cooperation with customs in enforcement of REACH restrictions and CLP labelling: https://echa.europa.eu/documents/10162/17086/customs2_project_report_en.pdf/5a2c3795-7ed9-5900-fe28-540228abc7c1

4.1 Kooperationsmodelle

Für die Durchführung von Importkontrollen arbeiten die chemikalienrechtlichen Marktüberwachungsbehörden in Deutschland, wie auch in den meisten anderen Mitgliedsstaaten, mit den nationalen Zollbehörden zusammen. Für die Einbeziehung der Zollbehörden in die Kontrollen der REACH- und CLP-Pflichten erstellte die Forumsarbeitsgruppe unterschiedliche Kooperationsmodelle. Vom Projektumfang des Pilotprojekts wurden vier Kooperationsmodelle erfasst, von denen in Deutschland drei Modelle (1.a, 1.b und 1.d) Anwendung fanden.

Kooperationsmodell	Beschreibung des Verfahrens
1.a	Der Zoll bittet die Marktüberwachungsbehörde infolge eines Anfangsverdachts die REACH/CLP-Konformität zu bewerten.
1.b	Der Zoll erstellt unter Einbeziehung der Marktüberwachungsbehörde ein Risikoprofil. Sind die Anforderungen des Risikoprofils erfüllt, bittet der Zoll die Marktüberwachungsbehörde um Beurteilung der Konformität.
1.d	Gemeinsame Überwachungsaktion: Die Inspektorinnen und Inspektoren der chemikalienrechtlichen Marktüberwachung sind in den Räumlichkeiten des Zolls anwesend. Die Zollbeamtinnen und -beamten kontrollieren die zollrechtlichen Pflichten und die Inspektorinnen und Inspektoren der chemikalienrechtlichen Marktüberwachung die REACH- und CLP-Pflichten.

Tabelle 3: In Deutschland angewandte Kooperationsmodelle

5 Ergebnisse

5.1 Art und Anzahl der inspizierten Produkte

Das Projekt umfasste die Prüfung der Konformität importierter Waren vor deren Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr. Dies erfolgte durch Probenahme und Analyse von Produkten, welche unter die Bestimmungen der REACH- und CLP-Verordnung fallen. Für die Überprüfungen und Einbeziehung der Zollbehörden wandten die Marktüberwachungsbehörden eines der drei Kooperationsmodelle an.

Im Rahmen des Pilotprojekts wurden in Deutschland 333 Produkte überprüft, hiervon 219 Produkte auf die Anforderungen der REACH-Verordnung und 114 Produkte auf die Bestimmungen der CLP-Verordnung. Von den 333 Produkten wurden vorrangig Erzeugnisse kontrolliert, welche 66 % aller inspizierten Produkte ausmachten. An zweiter Stelle standen Gemische mit 32 %. Stoffe wurden, wie aus Abbildung 1 ersichtlich, mit 2 % nur nachrangig kontrolliert.

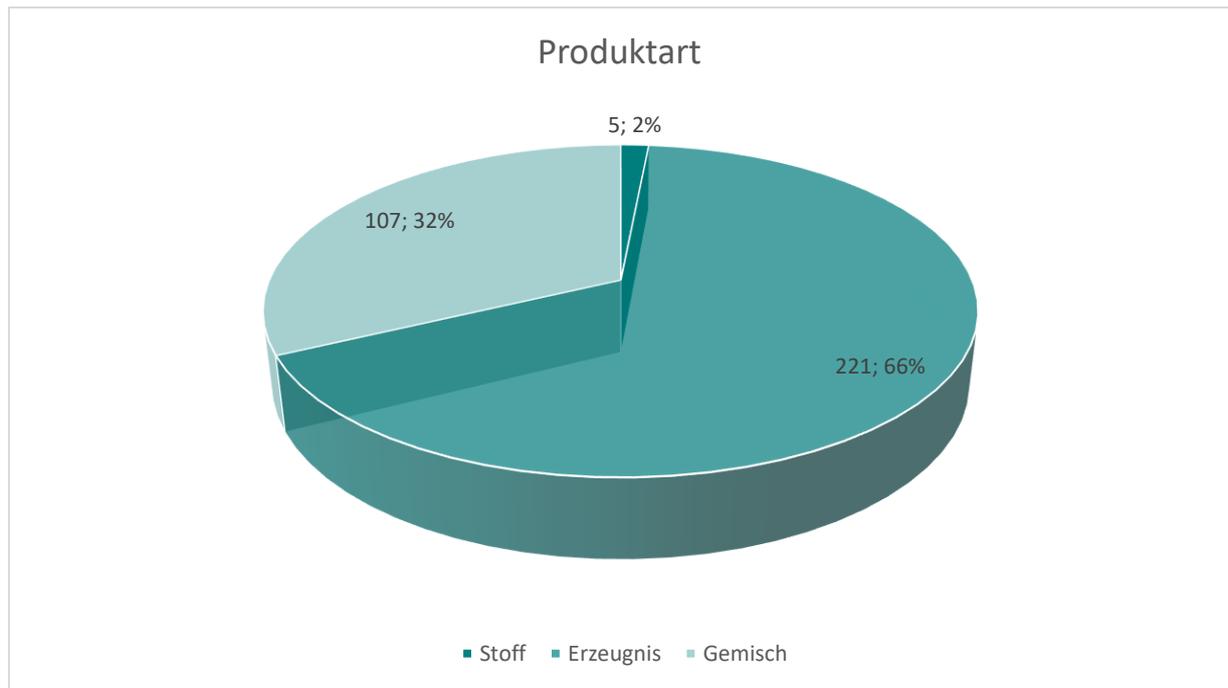


Abbildung 1: Prozentuale Verteilung der in Deutschland kontrollierten Produktarten

Auch auf europäischer Ebene lag der Schwerpunkt auf den Erzeugnissen (88 %). Gemische wurden nur zweitrangig überprüft (11 %). An letzter Stelle stand auch die Überprüfung der Stoffe (1 %).

5.1.1 Produktkategorien

Was die Produktkategorie⁶ (PC) betrifft, so gehörten die im Rahmen des Projekts inspizierten Gemische (n = 107) überwiegend der Kategorie PC 35 (Wasch- und Reinigungsmittel (40)), der Kategorie PC 9a (Beschichtungen und Farben, Verdüner, Farbfremder (25)) sowie der Kategorie PC 4 (Frostschutz- und Enteisungsmittel (11)) an. Die Aufteilung nach Produktkategorien kann im Detail Abbildung 2 entnommen werden.

⁶ Liste der Deskriptoren für die Produktkategorien (PC) sind in den Leitlinien zu Informationsanforderungen und Stoffsicherheitsbeurteilung – Kapitel R.12: Verwendungsbeschreibung – aufgeführt: https://echa.europa.eu/documents/10162/13632/information_requirements_r12_de.pdf/cee09f86-fdb1-4565-be6f-7c7bae797128

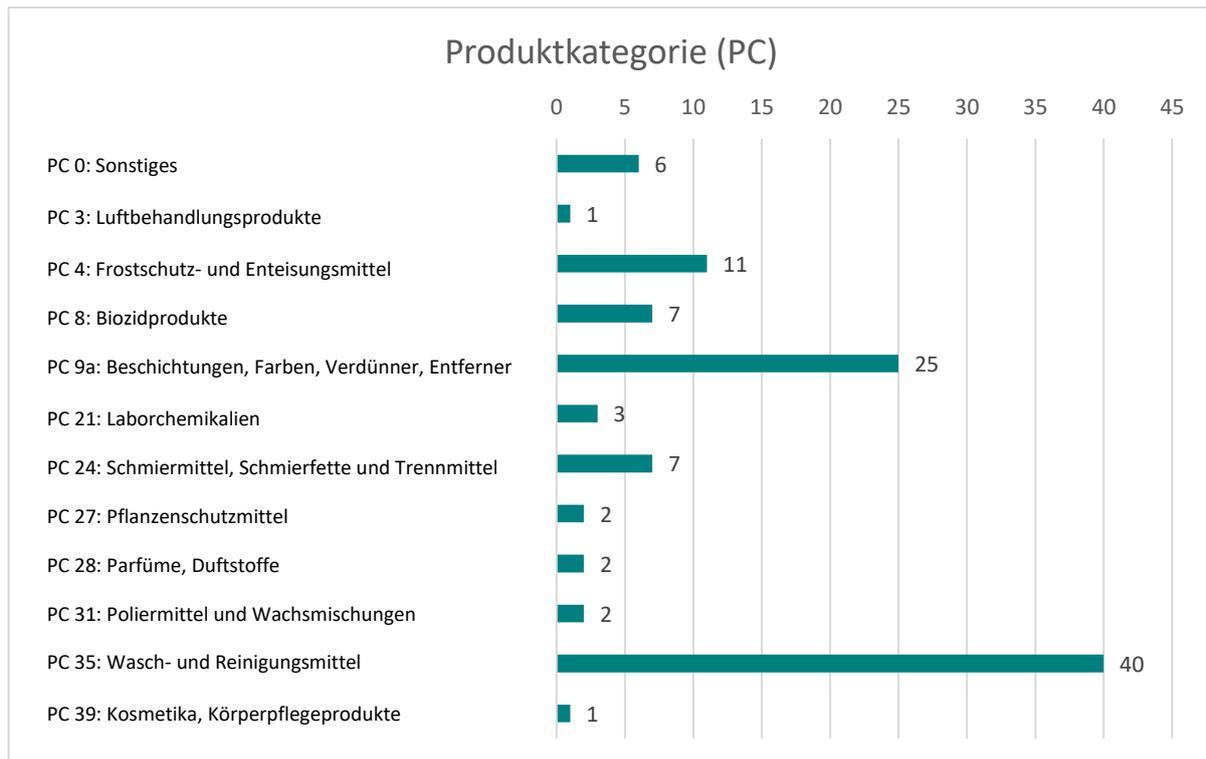


Abbildung 2: Verteilung der in Deutschland überprüften Gemische nach Produktkategorie (PC)

Von den teilnehmenden Mitgliedsstaaten wurden ebenfalls überwiegend Gemische der Kategorie PC 35 (Wasch- und Reinigungsmittel), PC 9a (Beschichtungen und Farben, Verdüner, Farbfarben) und PC 4 (Frostschutz- und Enteisungsmittel) überprüft.

5.1.2 Erzeugniskategorien

Der Fokus der Erzeugnisse (n = 221) lag auf Metall- (186) und Kunststoffherzeugnissen (22). Wie aus Abbildung 3 ersichtlich, ist eine deutliche Mehrheit der in Deutschland überwachten Erzeugnisse den Metallerzeugnissen der Erzeugniskategorie⁷ (AC) AC 7f (Metallerzeugnisse: Erzeugnisse mit intensivem direktem Hautkontakt bei normaler Verwendung (172)) zuzuordnen. Gegenstand der REACH-Überprüfungen im Rahmen dieses Projekts waren in Deutschland hauptsächlich Schmuckwaren.

⁷ Liste der Deskriptoren für die Erzeugniskategorien (AC) sind in den Leitlinien zu Informationsanforderungen und Stoffsicherheitsbeurteilung – Kapitel R.12: Verwendungsbeschreibung – aufgeführt: https://echa.europa.eu/documents/10162/13632/information_requirements_r12_de.pdf/cee09f86-fdb1-4565-be6f-7c7bae797128

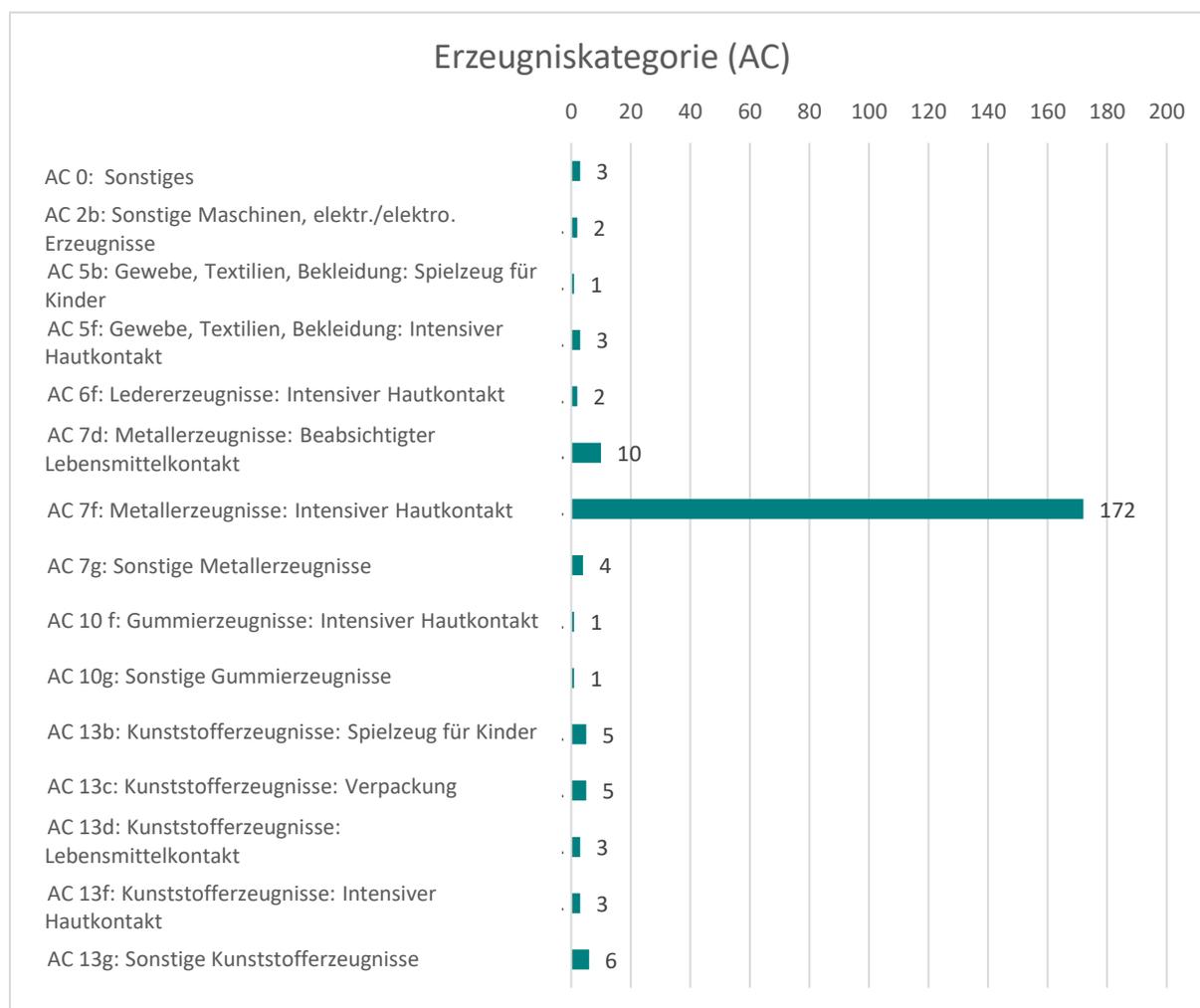


Abbildung 3: Verteilung der in Deutschland überprüften Erzeugnisse nach Erzeugniskategorie (AC)

Auf europäischer Ebene wurden ebenfalls mehrheitlich Metall- und Kunststoffenerzeugnisse überprüft. Im Bereich der Metallenerzeugnisse dominierten auch hier Erzeugnisse mit intensivem direktem Hautkontakt bei normaler Verwendung der Kategorie AC 7f.

5.1.3 Zolltarifnummern

Die am häufigsten kontrollierten Positionen des Harmonisierten Systems (HS) der Weltzollorganisation (WCO) und deren Bezeichnung sind in Tabelle 4 aufgelistet. Die HS-Position entspricht den ersten 4 Ziffern des Codes der achtstelligen Kombinierten Nomenklatur⁸ (KN-Code). Von den 333 Produktprüfungen wurden insgesamt 152 Überprüfungen an Fantasieschmuck (HS-Position: 7117) durchgeführt, was den Kontrollen der Stoffbeschränkungen zuzuordnen ist. Demgegenüber sind Löse- und Verdünnungsmittel als zweithäufigste kontrollierte Zolltarifnummer (HS-Position: 3814) mit 38 Überprüfungen vorrangig den CLP-Überprüfungen zuzuordnen.

⁸ Anhang I der VERORDNUNG (EWG) NR. 2658/87 DES RATES vom 23. Juli 1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:01987R2658-20210101&from=DE>

HS-Position	Bezeichnung	Anzahl an Produktprüfungen
7117	Fantasieschmuck	152
3814	Zusammengesetzte organische Löse- und Verdünnungsmittel, anderweitig weder genannt noch inbegriffen; Zubereitungen zum Entfernen von Farben oder Lacken	38
3402	Organische grenzflächenaktive Stoffe (ausgenommen Seifen); grenzflächenaktive Zubereitungen, zubereitete Waschmittel (einschließlich zubereitete Waschhilfsmittel) und zubereitete Reinigungsmittel, auch Seife enthaltend, ausgenommen solche der Position 3401	37
7116	Waren aus echten Perlen oder Zuchtperlen, aus Edelsteinen oder Schmucksteinen (natürlichen, synthetischen oder rekonstituierten)	17
3820	Zubereitete Gefrierschutzmittel und zubereitete Flüssigkeiten zum Enteisen	11
9617	Vakuum-Isolierflaschen und andere Vakuum-Isolierbehälter; Teile davon, ausgenommen Glaskolben	10

Tabelle 4: Die in Deutschland am häufigsten kontrollierten Positionen des Harmonisierten Systems der WCO

Auch der europäische Vergleich zeigte, dass von den anderen teilnehmenden Mitgliedsstaaten ebenfalls vorrangig Fantasieschmuck (HS-Position: 7117) überprüft wurde.

5.2 Überprüfung der REACH-Pflichten

5.2.1 Kooperationsmodelle

Insbesondere für die Überprüfung der Stoffbeschränkungen haben sich gemeinsame Kontrollen vor Ort als praktikabel herausgestellt, da innerhalb kurzer Zeit zahlreiche Screening-Messungen durchgeführt werden können. Dementsprechend wurde bei fast drei Viertel der REACH-Überprüfungen vom Kooperationsmodell 1.d⁹ (74 %) Gebrauch gemacht. Die über das RFA-Screening vor Ort positiv befundenen Proben wurden durch eine weitergehende chemische Laboranalyse untersucht. Das Kooperationsmodell 1.b kam, wie Abbildung 4 zeigt, in nur 26 % der Überprüfungen zum Tragen.

⁹ Die Verfahrensbeschreibung der angewandten Kooperationsmodelle ist in Tabelle 3 des nationalen Abschlussberichts zur Kooperation mit den Zollbehörden erläutert

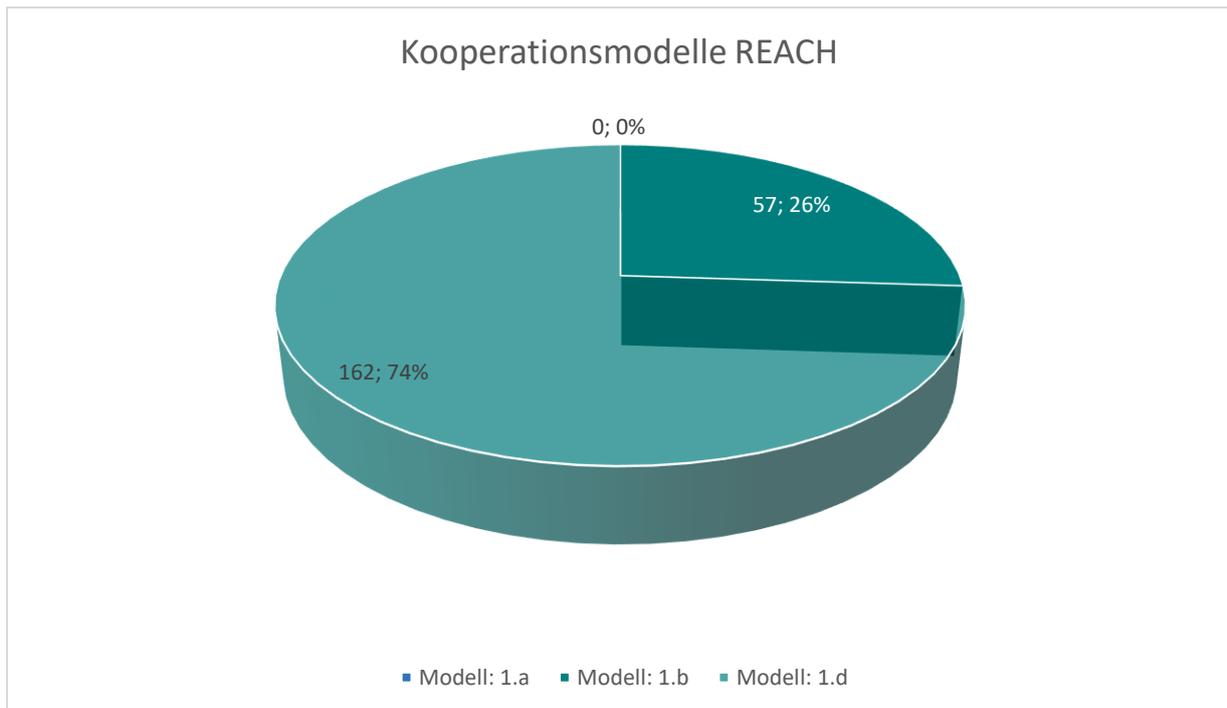


Abbildung 4: Prozentuale Verteilung der in Deutschland angewandten REACH-Kooperationsmodelle

Während in Deutschland ausschließlich zwei von drei Kooperationsmodellen Anwendung fanden, wurde auf europäischer Ebene auch zu einem kleinen Prozentsatz Modell 1.a angewandt.

5.2.2 Stoffbeschränkungen

Insgesamt wurden in Deutschland 219 Produkte auf die Bestimmungen des Artikel 67 i. v. m. Anhang XVII REACH-Verordnung überprüft. Davon wurde fast die Hälfte aller Produkte (46 %) auf die Einhaltung des Eintrags 23 (Cadmium) kontrolliert und ca. ein Drittel aller Produkte (38 %) auf die Einhaltung des Eintrags 63 (Blei). Die Einhaltung des Eintrags 27 (Nickel) wurde bei lediglich 14 % aller Produkte überprüft. Neben den vom Projekthandbuch priorisierten Beschränkungseinträgen wurde in Deutschland darüber hinaus Eintrag 6 (Asbest) kontrolliert (2 %). Die prozentuale Verteilung der überprüften Stoffbeschränkungen kann im Detail Abbildung 5 entnommen werden.

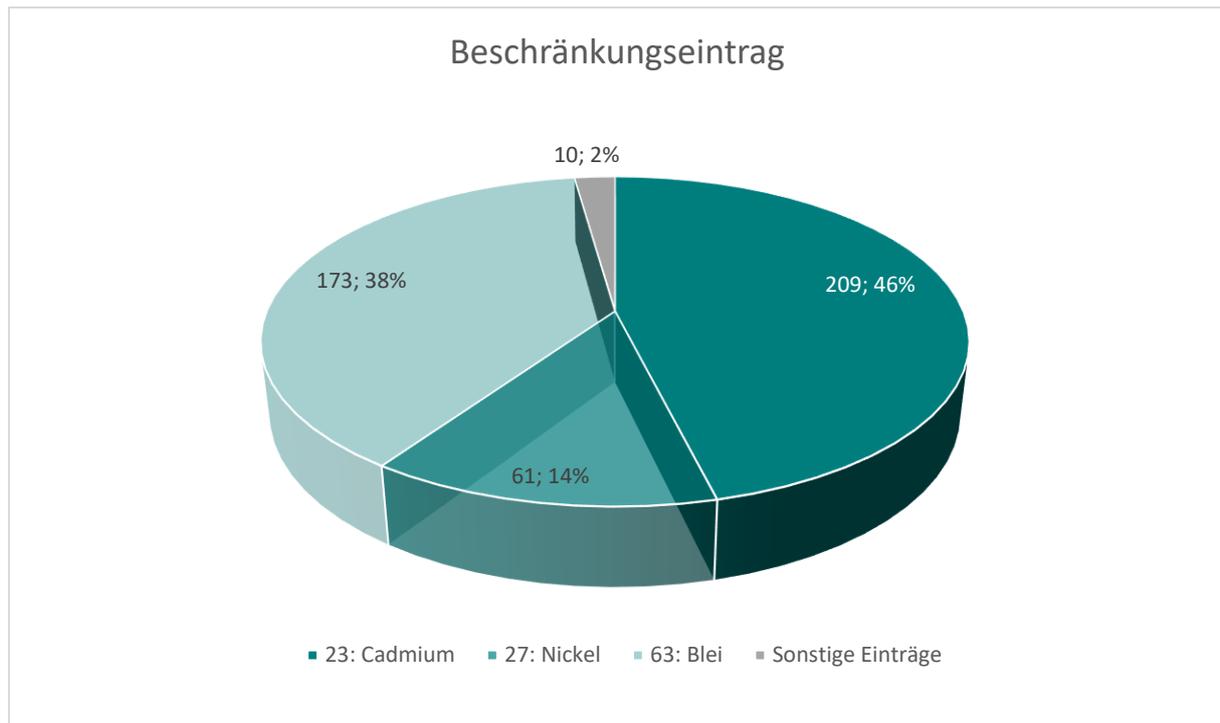


Abbildung 5: Prozentuale Verteilung der in Deutschland überprüften Stoffbeschränkungen nach Anhang XVII der REACH-Verordnung

Dieses Bild entspricht im Wesentlichen dem Gesamtbild auf europäischer Ebene. Auch dort wurden mehrheitlich die Beschränkungsbedingungen auf Cadmium (91 % aller REACH-Produktprüfungen (1.225)) und Blei (85 %) kontrolliert. Die Zahl der Nickelkontrollen (51 %) war ebenfalls geringer. Gründe hierfür waren auf europäischer wie auch deutscher Ebene unterschiedliche Prioritäten und Zuständigkeiten in den Mitgliedsstaaten.

Ferner wurden auf europäischer Ebene 7 % aller REACH-Produkte auf andere, nicht priorisierte Stoffeinträge überprüft. Vertreten waren Eintrag 6 (Asbest), Eintrag 43 (Azofarbstoffe), Eintrag 47 (Chrom(VI)), Eintrag 50 (Polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe (PAKs)) und Eintrag 51 (Phthalate).

5.2.3 Prüfmethodiken

Von den insgesamt 219 REACH-Überprüfungen wurden in Deutschland 209 Überprüfungen mittels eines analytischen Screenings untersucht. Um die beschränkten Stoffe zu detektieren, wurde als Messverfahren die Röntgenfluoreszenzanalyse (RFA) eingesetzt. Sofern die RFA-Messung auf eine erhöhte Stoffkonzentration hindeutete, wurde die Probe zur Verifizierung der Screening-Messung im Labor chemisch analysiert. Bei 41 der 209 RFA-Messungen wurde ein Anfangsverdacht festgestellt. Durch die anschließende Laborprüfung wurde dieser Anfangsverdacht bei 14 Proben verifiziert.

Zehn Überprüfungen wurden rein visuell durchgeführt, wodurch das Vorhandensein von Asbest ausgeschlossen werden konnte. Eine Überprüfung mit Hilfe der von den Unternehmen bereitgestellten Dokumente wurde in Deutschland nicht durchgeführt.

Im Vergleich dazu wurde auf europäischer Ebene ein Teil der Überprüfungen (5 %) als Dokumentenprüfung durchgeführt. Hierbei wurden die von den Importeuren vorgelegten Dokumente, beispielsweise Testberichte, überprüft. Der Großteil der REACH-Überprüfungen (95 %) erfolgte aber auch auf europäischer Ebene mittels eines analytischen Screenings oder einer chemischen Analyse.

5.2.4 Verstoßraten

Von den 219 REACH-Überprüfungen wurde bei 14 Produkten ein Verstoß¹⁰ gegen Artikel 67 i. V. m. Anhang XVII der REACH-Verordnung festgestellt, was einer Verstoßrate von 6 % entspricht. Gegenstand der Untersuchungen auf Schwermetalle (Cadmium, Nickel, Blei) waren hauptsächlich Schmuckwaren aus dem Niedrigpreissegment und Kunststoff-erzeugnisse. Kunststoff-erzeugnisse wurden nur auf Cadmium überprüft. Ein Verstoß konnte hierbei nicht festgestellt werden. In Bezug auf Schmuck wurden für alle drei überprüften Stoffbeschränkungen Fälle mit einem oder mehreren Verstößen identifiziert. In Abbildung 6 sind die kontrollierten Stoffbeschränkungen in Korrelation zur Konformität dargestellt.

A: Eintrag 23

Bei 5 von 209 Proben wurde eine Überschreitung des Cadmiumgrenzwerts festgestellt, was einer Verstoßrate von 2 % in Bezug auf Eintrag 23 entspricht. Von den 209 Produkten, die auf die Einhaltung von Cadmium analysiert wurden, wurden 82 % der Überprüfungen an Schmuckwaren und 1 % an sonstigen Metallerzeugnissen durchgeführt. Einige Kontrollen wurden auch an Kunststoff-erzeugnissen (17 %) durchgeführt. Nichtkonformitäten wurden jedoch nur bei Schmuckwaren festgestellt.

B: Eintrag 27

Bei 7 von 61 Proben wurde Nickel oberhalb des vorgegebenen Grenzwertes nachgewiesen, was einer Verstoßrate von 11 % in Bezug auf Eintrag 27 entspricht. Gegenstand der Untersuchungen auf Nickel waren hauptsächlich Schmuckwaren (98 %). Sechs der nicht konformen Produkte waren Schmuckstücke, eines fiel unter die Kategorie der sonstigen Metallerzeugnisse.

¹⁰ Ein Verstoß je Produkt wurde bei einem oder mehreren Mängeln nach Anhang XVII REACH-Verordnung gewertet

C: Eintrag 63

Bei 3 von 173 Proben wurde eine Grenzwertüberschreitung von Blei detektiert, was einer Verstoßrate von 2 % in Bezug auf den Eintrag 63 entspricht. Von den 173 Kontrollen zur Einhaltung des Bleigrenzwertes wurden 99 % dieser Kontrollen an Schmuckwaren durchgeführt und 1 % bei sonstigen Metallerzeugnissen. Alle untersuchten Metallerzeugnisse waren konform.

D: Weitere Stoffeinträge

Von den 10 auf Asbest kontrollierten Produkten konnte bei allen Proben das Vorhandensein von Asbest ausgeschlossen werden.

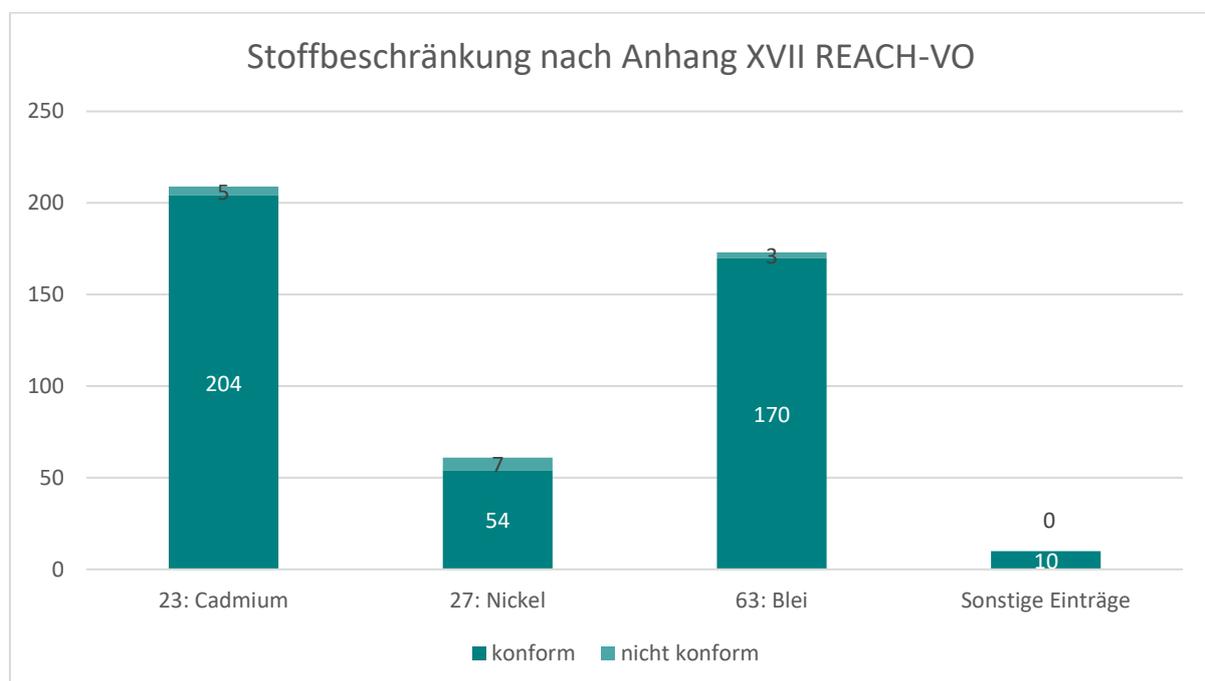


Abbildung 6: Gesamtzahl der in Deutschland kontrollierten Stoffbeschränkungen und Gesamtzahl von Verstößen

Auf europäischer Ebene wurde bei 17 % der überprüften Produkte ein Verstoß¹¹ gegen Artikel 67 i. V. m. Anhang XVII der REACH-Verordnung festgestellt. Die Gesamtzahl der auf die Stoffbeschränkungen kontrollierten Produkte betrug 1.225. Die höhere Verstoßrate in Europa resultiert insbesondere aus der unterschiedlichen Priorisierung der Beschränkungseinträge.

¹¹ Ein Verstoß je Produkt wurde bei einem oder mehreren Mängeln nach Anhang XVII REACH-Verordnung gewertet

5.3 Überprüfung der CLP-Pflichten

5.3.1 Kooperationsmodelle

In Deutschland wurden insgesamt 114 Produkte auf die Einhaltung der Kennzeichnungs- und Verpackungspflichten gemäß CLP-Verordnung überprüft. Der Zoll war hier insofern eingebunden, als dass er die Marktüberwachungsbehörden benachrichtigte, wenn Sendungen, die in den Überwachungsrahmen des Projekts fielen, zur Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr angemeldet wurden. Für die CLP-Überprüfungen wurde fast in gleichen Teilen das Kooperationsmodell 1.d¹² (48 %) und das Kooperationsmodell 1.b (47 %) gewählt. Das Modell 1.a kam in lediglich 5 % der Überprüfungen zur Anwendung. Die prozentuale Verteilung kann Abbildung 7 entnommen werden.

In acht Fällen kontrollierte der Zoll im Rahmen einer physischen Prüfung vorab die Kennzeichnungs- und Verpackungsanforderungen und schaltete anschließend die zuständigen Marktüberwachungsbehörden ein.

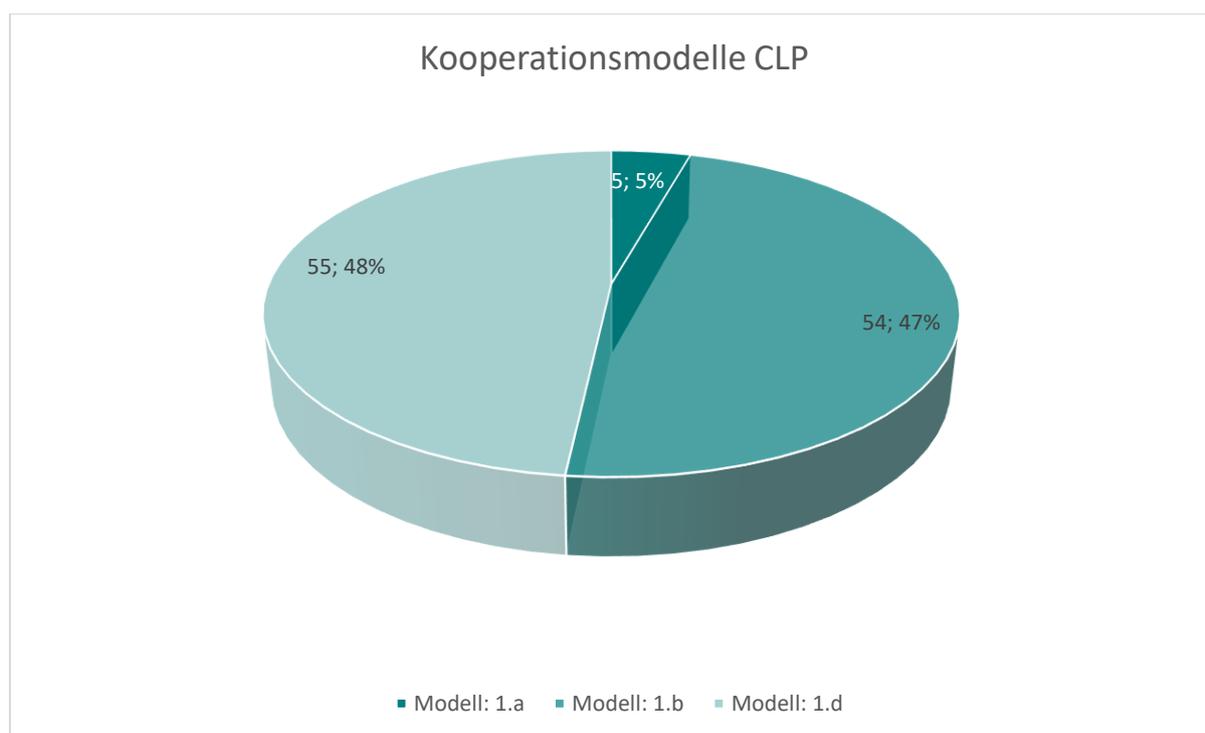


Abbildung 7: Prozentuale Verteilung der in Deutschland angewandten CLP-Kooperationsmodelle

Auch die teilnehmenden Mitgliedsstaaten entschieden sich überwiegend für das Kooperationsmodell 1.d und das Kooperationsmodell 1.b. Das Modell 1.a kam auf europäischer Ebene ebenfalls nur selten zum Einsatz.

¹² Die Verfahrensbeschreibung der angewandten Kooperationsmodelle ist in Tabelle 3 des nationalen Abschlussberichts zur Kooperation mit den Zollbehörden erläutert

5.3.2 Einstufungs- und Kennzeichnungspflichten und Verstößraten

Von den 114 Chemikalien wiesen 75 der Stoffe oder Gemische mindestens einen Verstoß¹³ in Bezug auf die im Projektumfang enthaltenen Einstufungs- und Kennzeichnungspflichten auf. Dies entspricht einer Verstößrate von 66 %. Abbildung 2 gibt einen detaillierten Überblick über das Ergebnis der geprüften Einstufungs- und Kennzeichnungspflichten.

A: Einstufung

Von den 59 geprüften Chemikalien wiesen 15 eine fehlerhafte Einstufung auf, was einer Verstößrate von 25 % in Bezug auf die Einstufungsanforderungen entspricht.

B: Kennzeichnung

Fast drei Viertel (75 von 101) der Chemikalien waren nicht gemäß der CLP-Verordnung gekennzeichnet, hauptsächlich, weil das Etikett nicht in Amtssprache vorlag, die Gefahrenpiktogramme, das Signalwort und/oder die Gefahrenhinweise fehlten bzw. fehlerbehaftet waren. Dies entspricht einer Verstößrate von 74 % in Bezug auf die Kennzeichnungsanforderungen.

Bei 35 Stoffen oder Gemischen, etwa der Hälfte der 64 Überprüfungen, stimmten die Kennzeichnungsinformationen in Abschnitt 2.2 des Sicherheitsdatenblattes nicht mit der Kennzeichnung auf dem Produktetikett und den Einstufungsinformationen in Abschnitt 2.1 des Sicherheitsdatenblattes überein.

C: Verpackung

Bei neun von 60 Chemikalien entsprach die Verpackung nicht den Anforderungen der CLP-Verordnung, was einer Verstößrate von 15 % in Bezug auf die Verpackungsanforderungen entspricht. Gründe für die Nichtkonformität waren das Fehlen eines tastbaren Gefahrenhinweises und/oder das Fehlen eines kindergesicherten Verschlusses.

¹³ Ein Verstoß je Produkt wurde bei einem oder mehreren Mängeln in Bezug auf die Einstufungs- und Kennzeichnungspflichten nach CLP-Verordnung gewertet

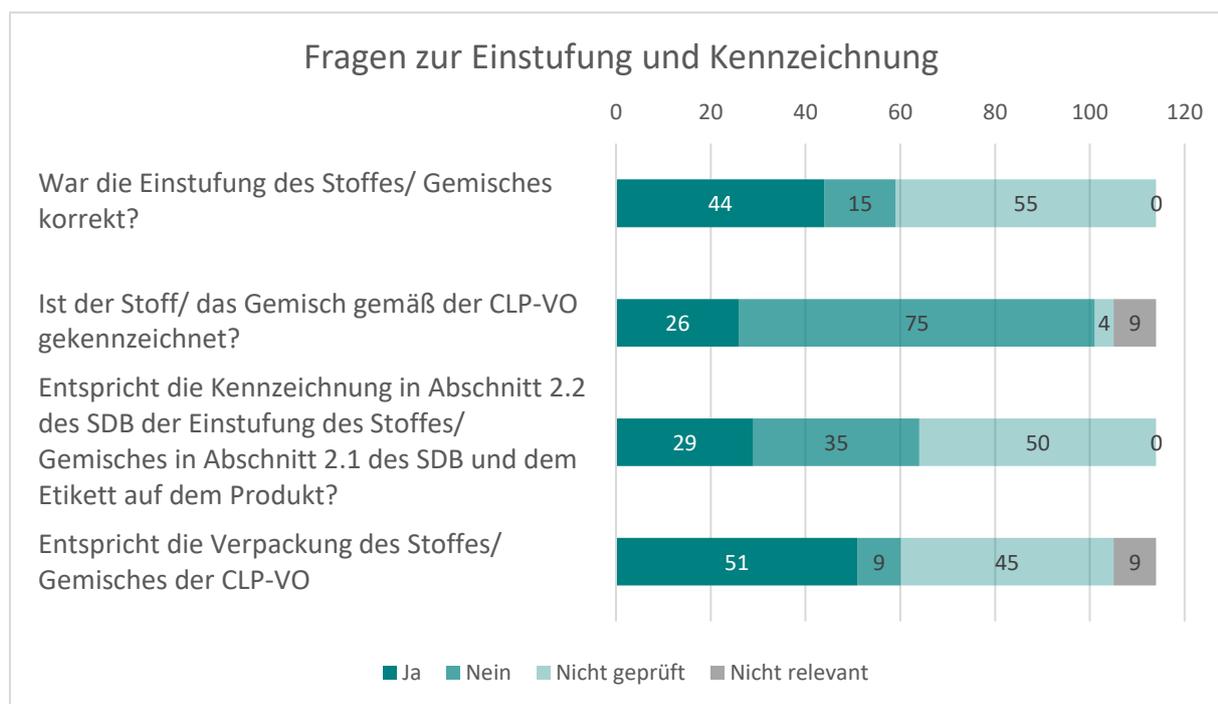


Abbildung 8: In Deutschland überprüfte Einstufungs- und Kennzeichnungspflichten

Von den teilnehmenden Mitgliedsstaaten wurde ebenfalls eine Verstoßrate von fast zwei Drittel (64 %) erfasst. Die Mitgliedsstaaten überprüften insgesamt 167 Produkte auf die im Projektumfang enthaltenen Einstufungs- und Kennzeichnungspflichten, davon wurde bei 107 Produkten mindestens ein Verstoß¹⁴ festgestellt.

5.4 Sonstige REACH-Pflichten

Im Rahmen des Pilotprojekts wurden zwölf Produkte im Hinblick auf andere, nicht priorisierte REACH-Pflichten als nicht konform identifiziert. Gründe hierfür waren Mängel im Sicherheitsdatenblatt.

5.5 Gesamtverstoßraten und Maßnahmen

Auf nationaler Ebene wurden im Rahmen des Pilotprojekts von insgesamt 333 Produkten 89 Produkte als nicht konform identifiziert, davon wurden 14 der 219 Produkte (6 %) im Zuge der REACH-Überprüfungen und 75 der 114 Produkte (66 %) bei Kontrollen der CLP-Pflichten als nicht konform eingestuft. Die Gesamtverstoßrate der Nichteinhaltung bezogen auf das Produkt betrug folglich 27 %. Dies zeigt, dass nahezu jedes vierte importierte Produkt nicht mit den untersuchten Pflichten der REACH- bzw. CLP-Verordnung konform ist.

Die auf nationaler Ebene kontrollierten Produkte stammten aus 25 verschiedenen Ländern. Das Ursprungsland der Ware wurde bei der Zollanmeldung vom Importeur bzw. Anmelder

¹⁴ Ein Verstoß je Produkt wurde bei einem oder mehreren Mängeln in Bezug auf die Einstufungs- und Kennzeichnungspflichten nach CLP-Verordnung gewertet

deklariert. Die Anzahl an Produktprüfungen bezogen auf die vier zahlenmäßig am stärksten vorkommenden Ursprungsländer sind in Abbildung 9 dargestellt. Die Mehrheit (118) der Produkte stammte aus China. An zweiter Stelle der Herkunftsländer lag Thailand (96) und an dritter Stelle die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) (36). Da eine gemeinsame Überwachungsaktion mit einer risikoorientierten Produktauswahl an der Landesgrenze zur Schweiz stattfand, wurden an vierter Stelle Produkte mit Ursprung aus der Schweiz (20) kontrolliert. Die Mehrheit der nicht konformen Produkte stammte ebenfalls aus China (21), gefolgt von den USA (14) und der Schweiz (14). Von den insgesamt 96 überprüften Produkten aus Thailand wiesen nur drei dieser Produkte eine Nichtkonformität auf.

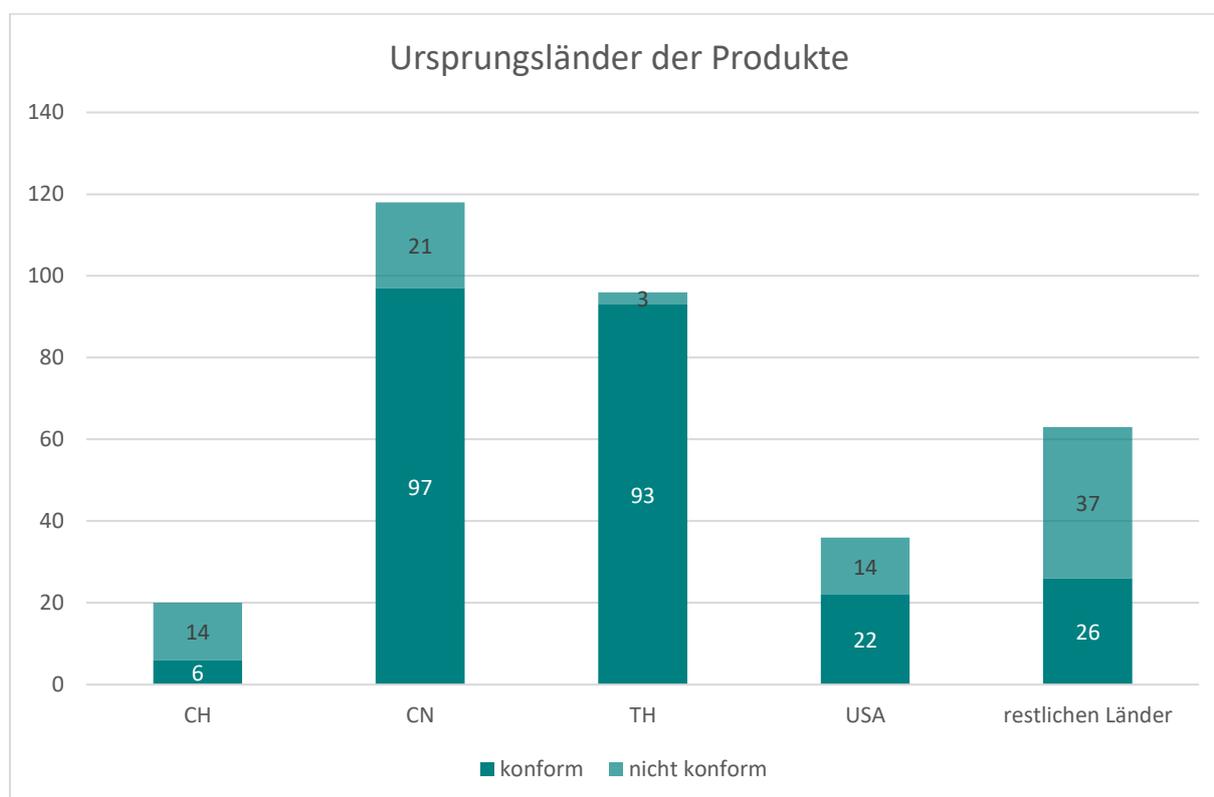


Abbildung 9: Ursprungsländer der in Deutschland inspizierten Produkte aus der Zollanmeldung

5.5.1 Zollverfahren

Abbildung 10 zeigt die von den Zollbehörden in Bezug auf die Anmeldung zur Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr getroffenen Entscheidungen auf. Fast drei Viertel (73 %) der überprüften Produkte wurden von den Zollbehörden zum zollrechtlich freien Verkehr überlassen. 2 % der Produkte wurden in den zollrechtlich freien Verkehr überlassen, nachdem der Importeur zur Herstellung eines rechtskonformen Zustandes Korrekturmaßnahmen ergriffen hatte. Bei 1 % der Produkte wurde die Ware zwar vom Zoll für den zollrechtlich freien Verkehr überlassen, allerdings nur mit anschließender Überwachung der chemikalienrechtlichen Marktüberwachungsbehörde. Bei annähernd einem Viertel (24 %) der überprüften Produkte wurde die Überlassung in den zollrechtlich freien Verkehr von den Zollbehörden nach Einschätzung der Marktüberwachungsbehörden abgelehnt.

Bei den REACH-Überprüfungen wurde die Mehrheit der nicht konformen Produkte nicht zum zollrechtlich freien Verkehr überlassen. Gerade bei Nichteinhaltung der Stoffbeschränkungen sind nachträgliche Korrekturmaßnahmen nur schwer bis gar nicht möglich. Als Folge wurden die Produkte vernichtet, wieder ausgeführt oder befanden sich beispielsweise noch in der vorübergehenden Verwahrung des Zolls.

Im Vergleich dazu wurde bei den CLP-Überprüfungen der Großteil der nicht konformen Produkte zum zollrechtlich freien Verkehr überlassen, nachdem der Importeur beispielsweise Korrekturmaßnahmen ergriffen hat oder die Ware im Nachgang von der Marktüberwachungsbehörde überwacht wird.

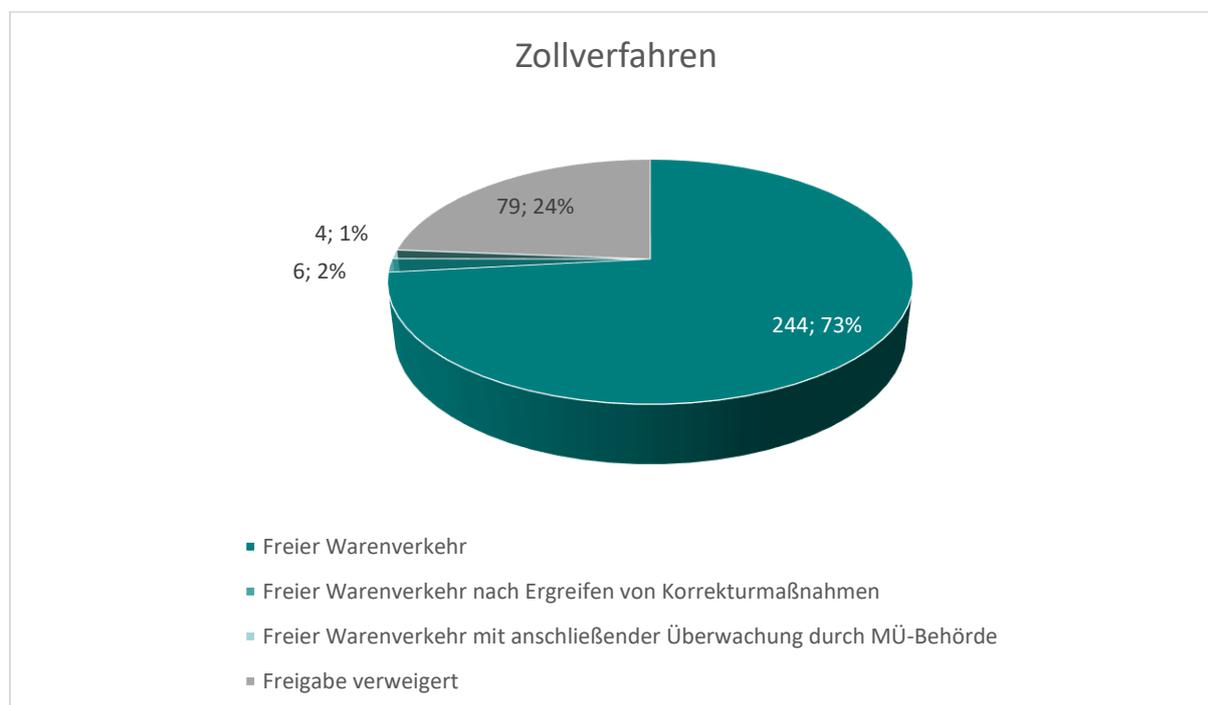


Abbildung 10: Prozentuale Verteilung der in Deutschland im Rahmen des Projekts eingeleiteten Vorgehensweisen im Zollverfahren

5.5.2 Vollzugsmaßnahmen

Abhängig vom festgestellten Verstoß wurden von den Marktüberwachungsbehörden darüber hinaus eine oder mehrere geeignete Vollzugsmaßnahmen eingeleitet. Eine Übersicht der ergriffenen Maßnahmen ist in Tabelle 5 dargestellt. Für die 89 nicht konformen Produkte wurden 65 schriftliche Hinweise erteilt, drei behördliche Anordnungen erlassen und 26 sonstige Maßnahmen ergriffen. Als sonstige Maßnahme wurde von den Vollzugsbehörden vorrangig die Verweigerung der Einfuhr durchgesetzt.

Vollzugsmaßnahme	Anzahl
Mündlicher Hinweis	-
Schriftlicher Hinweis	65
Behördliche Anordnung	3
Bußgeld	-
Strafanzeige/Übergabe an die Staatsanwaltschaft	-
Sonstiges	26

Tabelle 5: Art der in Deutschland ergriffenen Vollzugsmaßnahmen

6 Schlussfolgerung

Mit dem Pilotprojekt wurde bestätigt, dass die chemikalienrechtlichen Marktüberwachungsbehörden eine etablierte und gut funktionierende Zusammenarbeit mit den Zollbehörden pflegen. Das Projekt bot außerdem die Gelegenheit diese Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zu intensivieren, um so den Vollzug innerhalb Deutschlands und auch Europas weiter zu stärken und gleichzeitig die Sicherstellung von fairen Wettbewerbsbedingungen für importierte und im EWR hergestellte Produkte zu schaffen.

Sowohl für die Überprüfung der Stoffbeschränkungen als auch für die Kontrolle der CLP-Pflichten haben sich gemeinsame Überwachungsaktionen bei den Zollstellen vor Ort als effizient herausgestellt. Auf diese Weise können für die Überprüfung der Stoffbeschränkungen innerhalb kurzer Zeit zahlreiche Screening-Messungen durchgeführt werden. Zudem liegt der Mehrwert der Vor-Ort-Termine darin, dass anwesende Zollkolleginnen und -kollegen ihre chemikalienrechtlichen Fachkenntnisse weiter ausbauen können. Umgekehrt erlangen die Marktüberwachungsbehörden Einblick in die zollrechtlichen Vorgänge. Neben dem Ausbau des Kontakts zwischen den Zoll- und Marktüberwachungsbehörden ist so langfristig auch zu erwarten, dass die Einfuhr von nicht konformen Produkten in den europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zunehmend verhindert wird.

Die Erfahrungen aus dem Pilotprojekt wurden verwendet, um im europäischen Abschlussbericht des Forums Empfehlungen an die Industrie, die ECHA und die EU-Kommission sowie an die nationalen Vollzugsbehörden zu formulieren. Den Vollzugsbehörden wird darin insbesondere die Beteiligung an gemeinsamen Inspektionen und Programmen für den Austausch mit den Zollbehörden und Marktüberwachungsbehörden aus anderen Mitgliedsstaaten empfohlen. Darüber hinaus werden die Projekterkenntnisse in die Gestaltung kommender nationaler Überwachungsaktionen einfließen.