



## Rechtliche Verpflichtungen für die Wertschöpfungskette infolge der Einstufung von Titandioxid als Gefahrstoff:

### I. Hintergrund:

Die europaweit harmonisierte Einstufung von Titandioxid als Gefahrstoff erfolgt auf der Grundlage der Ermächtigung in Titel V der Europäischen CLP-Verordnung. Die harmonisierte Einstufung wird in den Anhang VI der CLP-Verordnung aufgenommen. Die in diesem Anhang enthaltenen Einstufungen können gemäß Art. 53 der CLP-Verordnung an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt angepasst werden (sogenannte ATP). Diese Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen der CLP-Verordnung werden nach dem in Art. 53 Abs. 1 der CLP-Verordnung genannten Verfahren des „delegierten Rechtsaktes“ erlassen, in dem die Europäische Kommission eine entscheidende Rolle hat. Die Änderungen erfolgen mittels europäischer Verordnungen (Änderungs-Verordnung) und bedürfen keiner Umsetzung in nationales Recht.

Der Geltungsbeginn der harmonisierten Einstufung wird in der jeweiligen Änderungsverordnung festgelegt. So gilt für die neue Einstufung des Stoffes Titandioxid in Pulverform und von pulverförmigen Gemischen, die diesen Stoff enthalten, gemäß Artikel 3 Absatz 2 der Delegierten Verordnung (EU) 2019/... eine **Übergangsfrist von 18 Monaten** ab In-Kraft-Treten, d.h. voraussichtlich ab Sommer 2021. Eine freiwillige Umsetzung kann auch schon früher erfolgen.

Das bedeutet, dass Titandioxid in Pulverform und titandioxidhaltige Gemische (mit der entsprechenden Spezifikation, s.o.) ab Sommer 2021 von Herstellern, Importeuren und nachgeschalteten Anwendern nur noch gemäß der neuen Einstufung gekennzeichnet und in Verkehr gebracht werden dürfen.

### II. Umsetzungsfristen

#### 1. Gesetzliche Regelung

Ist ein Stoff oder ein Gemisch als gefährlich eingestuft, so muss der Lieferant gemäß Art. 4 Abs. 4 der CLP-Verordnung gewährleisten, dass der Stoff oder das Gemisch vor seinem Inverkehrbringen entsprechend gekennzeichnet und verpackt wird. Die Einstufung von Stoffen und Gemischen ist zu aktualisieren, sofern neue Erkenntnisse vorliegen. Art. 15 Abs. 1 der CLP-Verordnung sieht hierzu vor, dass die Hersteller, Importeure und nachgeschalteten Anwender von Stoffen und Gemischen alle verfügbaren, angemessenen Maßnahmen ergreifen müssen, um sich über neue wissenschaftliche oder technische Informationen zu informieren, die sich auf die Einstufung der Stoffe oder Gemische, die sie in Verkehr bringen, auswirken können.

Werden einem Hersteller, Importeur oder nachgeschalteten Anwender derartige Informationen bekannt und betrachtet er diese als geeigneten und zuverlässig, so führt der Hersteller, der Importeur oder der nachgeschaltete Anwender unverzüglich eine Neubewertung durch.

Die europäischen Chemikalienagentur (ECHA) hat zur Umsetzung der CLP-Verordnung eine umfassende Leitlinie verfasst, die „*Guidance on labelling and packaging in accordance with Regulation (EC) No 1272/2008*“ (aktuelle Fassung Version 4.0 aus März 2019). Zu den Umsetzungsfristen der Einstufung und Kennzeichnungspflichten finden sich in Ziffer 2.4 der Leitlinie nur wenige Ausführungen, die kaum über den Rechtstext hinausgehen. So heißt es dort:

*“Following any changes to the classification and labelling where the revised classification is more severe or where new supplemental label elements are required, CLP Article 30 requires a supplier to update this information on the label **without undue delay, i.e. as soon as reasonably practicable.** [...]*

*Where a new or updated harmonised classification arises from an Adaptation to Technical Progress (ATP) to the CLP Regulation, **the ATP provides the date of applicability.**”*

Unter Verweis auf die Verpflichtung zur aktiven Aktualisierung der Einstufung und Kennzeichnung aufgrund von neuen wissenschaftlichen oder technischen Informationen, wurde in der Vergangenheit von Vollzugsbehörden und erstinstanzlichen Gerichten (so z.B. Verwaltungsgericht Oldenburg, Az. 7 B 493/16, Beschluss vom 22.2.2016) zum Teil die Ansicht vertreten, dass auch bereits zu einem früheren Zeitpunkt, als dem in der jeweiligen Verordnung festgelegten, eine neue Einstufung und Kennzeichnung vorzunehmen ist. Unter Verweis auf Art. 15 der CLP-Verordnung wurde die Ansicht vertreten, dass bereits mit Vorliegen einer Stellungnahme des Ausschusses für Risikobeurteilung (Committee for Risk Assessment - RAC) zur Änderung der Einstufung und Kennzeichnung von Stoffen zuverlässige Informationen vorliegen, die eine Aktualisierung der Einstufung und Kennzeichnung von Stoffen und Gemischen bedingen können.

Diese Ansicht ist jedoch grundsätzlich abzulehnen. Zwar spricht zunächst der Wortlaut der Art. 15 und 30 der CLP-Verordnung für eine solche Auslegung, sie steht jedoch im offensichtlichen Widerspruch zum Wortlaut der jeweils relevanten Änderungs-Verordnungen und damit zum Willen des Gesetzgebers.

Der Europäische Gesetzgeber hat sich bewusst dafür entschieden, für die Umsetzung von neuen Legaleinstufungen verbindliche Fristen festzulegen. Diese wären entbehrlich, wenn jeder Marktteilnehmer ohnehin unverzüglich nach der Veröffentlichung einer (rechtlich unverbindlichen) RAC-Opinion oder nach dem Inkraft-Treten der Einstufung die Kennzeichnung der dort behandelten Stoffe aktualisieren müsste. Dies wird unterstützt durch Erwägungsgrund 71 der CLP-Verordnung, wonach „*Stoffe und Gemische, die sich bereits in der Lieferkette befinden [...] während eines bestimmten Zeitraums ohne vorherige Neukennzeichnung weiterhin in Verkehr gebracht werden dürfen*“, „*um die Unternehmen nicht unnötig zu belasten*“. Eine Konkretisierung dieses Anliegens findet sich in Erwägungsgrund 9 der aktuellen Änderungs-Verordnung (EU) 2019/..., wonach die Einhaltung der neuen Einstufung eben „nicht unverzüglich“ verlangt werden sollte, damit die Lieferanten die Kennzeichnung und Verpackung anpassen

können. Diese Übergangsfrist beträgt nach Artikel 3 Absatz 2 der Änderungs-Verordnung 18 Monate ab Inkrafttreten.

Dementsprechend ersetzt die in der Änderungs-Verordnung festgelegte Frist die Verpflichtung zur „unverzöglichen“ Umsetzung im Sinne des Artikels 15 Abs. 1 der CLP-Verordnung. Aufgrund der in der ATP vorgesehenen Frist ist Art. 15 Abs. 1 der CLP-Verordnung nicht anwendbar.

## 2. Frist für Hersteller, Importeure und nachgeschaltete Anwender

Für Hersteller, Importeure und nachgeschaltete Anwender betroffener Gemische gilt gemäß Art. 4 Abs. 1 der CLP-Verordnung, dass sie die Gemische vor dem Inverkehrbringen einstufen und gemäß Art. 4 Abs. 4 entsprechend vor dem Inverkehrbringen kennzeichnen müssen. Die in der jeweiligen ATP-Verordnung festgelegte Frist für die Einstufung von Stoffen und diese Stoffe enthaltenden Gemischen ist zwingend und verbindlich.

Das bedeutet im Hinblick auf Art. 4 Abs. 1 und 4 der CLP-Verordnung, dass entsprechende Stoffe und Gemische ab dem in der jeweiligen Verordnung festgelegten Datum von Herstellern, Importeuren und nachgeschalteten Anwendern nur noch nach der neuen Einstufung gekennzeichnet und in Verkehr gebracht werden dürfen.

Vorräte dieser Stoffe und Gemische dürfen ab diesem Datum nicht mit der alten Kennzeichnung abverkauft werden, sondern müssen vor dem Inverkehrbringen neu gekennzeichnet werden. Das Inverkehrbringen umfasst jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe an Dritte oder Bereitstellung für Dritte (also z.B. die Auslieferung des Herstellers an den Kunden oder die Abgabe durch den Händler an den - gewerblichen - Endverbraucher).

## 3. Fristen für Händler und Distributoren

Gemäß Art. 2 Nr. 19 Satz 2 der CLP-Verordnung sind Händler nicht als nachgeschaltete Anwender im Sinne CLP-Verordnung zu betrachten, sofern sie nicht als solche fungieren, indem sie Stoffe als solche oder in Gemischen „verwenden“.

Sie fallen jedoch unter die Definition eines „Lieferanten“ im Sinne des Artikels 2 Nr. 26 der CLP-Verordnung. Damit müssen sie in jedem Fall die Verpflichtungen von Lieferanten zur Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen beachten.

Lieferanten, die nicht auch gleichzeitig Hersteller, Importeure oder nachgeschaltete Anwender sind (also z.B. Händler), unterliegen grundsätzlich nicht der Pflicht die Stoffe oder Gemische, die sie in Verkehr bringen selbst vor dem Inverkehrbringen einzustufen. Sie dürfen sich grundsätzlich auf die Einstufung verlassen, die der Hersteller, Importeur oder nachgeschaltete Anwender (die selbst ebenfalls unter die Lieferanten-Definition fallen) vor Ihnen vorgenommen hat.

Ihnen obliegt es jedoch gemäß Art. 30 Abs. 1 der CLP-Verordnung dafür Sorge zu tragen, dass das Kennzeichnungsetikett bei jeder Änderung der Einstufung oder

Kennzeichnung des Stoffes oder Gemisches „unverzüglich“ aktualisiert wird, wenn die neue Gefahr größer ist oder wenn neue zusätzliche Kennzeichnungselemente erforderlich sind.

Im deutschen Recht wird der Begriff „unverzüglich“ mit dem Handeln „ohne schuldhaftes Zögern“ (vgl. § 121 Abs. 1 BGB) beschrieben. Dies kommt vom Wortlaut her auch der englischen Übersetzung des Begriffes unverzüglich mit „*without undue delay*“ sehr nahe. Damit steht zunächst fest, dass eine Umsetzung nicht „sofort“ erfolgen muss, wenn sie „unverzüglich“ erfolgen soll.

Der Begriff „unverzüglich“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der vom Gesetzgeber stets dann gewählt wird, wenn die Umsetzung einer bestimmten Verpflichtung so zeitnah erfolgen soll, wie dies unter den Umständen des jeweiligen Einzelfalles vernünftigerweise erwartet werden kann, ohne dass man eine feste Frist vorgeben möchte.

Händler von Gemischen verfügen jedoch in der Regel grundsätzlich nicht über die notwendigen Informationen, um eine fristgerechte Aktualisierung der Einstufung und Kennzeichnung von Gemischen vorzunehmen, für die sich die Kennzeichnung aufgrund einer neuen Legaleinstufung eines enthaltenen Stoffes geändert hat. Händler erfahren schließlich in der Regel erst mit der Lieferung der neu gekennzeichneten Gemische durch den Hersteller oder nachgeschalteten Anwender von der neuen Kennzeichnung und man kann von Ihnen nicht erwarten, dass sie für alle Ihre Gemische genauen Zusammensetzungen kennen, und dementsprechend die Relevanz von neuen ATP-Verordnungen einschätzen und umsetzen können. Zwar sollen alle Lieferanten innerhalb einer Lieferkette gemäß Art. 4 Abs. 9 der CLP-Verordnung zusammenarbeiten um die Einstufungs-, Kennzeichnungs- und Verpackungsanforderungen zu erfüllen, in der Praxis ist dies jedoch häufig nicht der Fall. Grund hierfür ist unter Anderem sicherlich, dass ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 9 der CLP-Verordnung ordnungs- oder strafrechtlich nicht relevant ist.

Folglich liegen Ihnen häufig erst zum Zeitpunkt der Lieferung der neu gekennzeichneten Stoffe oder Gemische die neuen relevanten technischen und wissenschaftlichen Informationen vor, auf deren Grundlage sie verpflichtet sind die Einstufung und Kennzeichnung des Gemisches zu aktualisieren. Folgerichtig beginnt auch erst zu diesem Zeitpunkt der Kenntnisnahme von der neuen Einstufung die Verpflichtung des Händlers die neue Kennzeichnung „unverzüglich“ umzusetzen. Dementsprechend kann für Händler die in der ATP-Verordnung enthaltene Frist keine Konkretisierung des Begriffes „unverzüglich“ im Sinne des Art. 30 Abs. 1 CLP-Verordnung darstellen.

Für die Umsetzung der Verpflichtungen nach Art. 30 der CLP-Verordnung bedeutet dies, dass dem Adressaten jeweils eine dem Einzelfall angemessene Frist zur Verfügung steht, um den Anforderungen nachzukommen.

Was im Einzelfall angemessen ist, liegt letztendlich im Ermessen der jeweils zuständigen Überwachungsbehörde, denn diese ist für die Auslegung und Anwendung der Bestimmung der CLP-Verordnung verantwortlich. Ihr obliegt es, zu entscheiden, ob der jeweilige Marktteilnehmer innerhalb einer nach den Umständen angemessenen Frist seinen Verpflichtungen nachgekommen ist, oder nicht.

Wie lange diese Fristen anzusetzen sind, lässt sich nicht pauschal festlegen. In jedem Fall wird die zuständige Überwachungsbehörde verschiedene Faktoren bei ihrer Bewertung zugrunde legen müssen.

Dazu dürften z.B. gehören:

- **Zeitpunkt der Kenntnisnahme**

Für Lieferanten, die nicht Hersteller, Importeure oder nachgeschaltete Anwender sind, ist das der Zeitpunkt, zu dem Sie von Ihrem Lieferanten oder aus anderer Quelle über die neue Einstufung des Gemisches informiert werden. Dies dürfte häufig der Zeitpunkt sein, zudem sie die neu gekennzeichnete Ware das erste Mal erhalten.

- **Relevanz der neuen Einstufung Kennzeichnung**

Die zuständige Behörde wird in der Regel für die Bemessung der Frist zur Umsetzung der neuen Einstufung Kennzeichnung auch den Grad der Gefährlichkeit berücksichtigen, der mit der neuen Kennzeichnung kommuniziert wird.

- **Wirtschaftliche Leistungskraft, Größe und organisatorische Mittel**

In der Regel wird die Behörde auch die wirtschaftliche Leistungskraft, d. h. die Größe des Betriebes und den Umsatz des Betriebes sowie die ihm zur Verfügung stehenden organisatorischen Mittel, wie Technik und Personal berücksichtigen und auf dieser Grundlage erwägen, welche Maßnahmen dem Unternehmen grundsätzlich zuzumuten sind, um eine neue Einstufung und Kennzeichnung zeitnah umzusetzen.

- **Lagergröße und regelmäßiger Durchsatz**

Auch die allgemeine und spezifische Lagergröße sowie die Menge an betroffenem Gemisch, die den Betrieb des nachgeschalteten Anwenders in einem bestimmten Zeitraum durchläuft, können grundsätzlich als Kriterien für die Fristbemessung herangezogen werden.

- **Wirtschaftliche Bedeutung des Stoffes bzw. Gemisches**

Zudem kann die wirtschaftliche Bedeutung des Stoffes oder Gemisches für den jeweiligen Betrieb von der Behörde im Rahmen der Bewertung berücksichtigt werden. So dürfte grundsätzlich in Bezug auf ein wirtschaftlich besonders bedeutendes Gemisch von einem Unternehmen verlangt werden können, dass es diesem Gemisch besonderes Augenmerk widmet und für eine zügige Anpassung sorgt. Andererseits dürfte sich die Behörde bei, für das Unternehmen wirtschaftlich besonders relevanten, Gemischen mit Verkaufsverboten unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit in der Regel eher zurückhaltend.

- **Aufwand einer Neuetikettierung**

Schließlich wird die Behörde auch den Aufwand einer gegebenenfalls erforderlichen Neuetikettierung berücksichtigen. Ist dieser im Verhältnis zur Bedeutung der notwendigen Gefahren Kommunikation eher als nachrangig zu bewerten, so dürfte die zuständige Behörde in Bezug auf Restbestände des noch veraltet etikettierten Gemisches früher dazu neigen, die Unverzögerlichkeit abzulehnen und eine Neuetikettierung der Gemische zu verlangen.

- **etc.**

Unter Berücksichtigung dieser nur beispielhaft aufgeführten Kriterien, kann der, im Einzelfall für eine unverzügliche Umsetzung als angemessen anzusehende, Zeitraum zwischen mehreren Tagen und wenigen Monaten liegen.

Im Hinblick auf die „unverzügliche“ Umsetzung der Fristen durch Händler muss jeder Einzelfall gesondert betrachtet werden.