

Dokumentation

REACH-KONGRESS 2012

5 JAHRE REACH – ERFAHRUNGEN UND AUSBLICK

3./4. Dezember 2012

Impressum

**REACH ÜBERPRÜFUNG 2012 -
Dokumentation des REACH-Kongresses 2012**

Antonia Reihlen & Dirk Jepsen

von der
**ÖKOPOL -Institut für
Ökologie und Politik GmbH**
Nernstweg 32-34
D – 22765 Hamburg
☎0049-40-39 100 2 0
www.oekopol.de

Erstellt im Rahmen des
UFOPLAN Vorhabens FKZ UM 12 65 147

**Begleitung der Erarbeitung einer
deutschen Position zur REACH-Überprüfung
auf der Grundlage des Berichts der
EU-Kommission**

Inhalt

1	EINLEITUNG	4
2	KONGRESSPROGRAMM	4
2.1	Übersicht über den Ablauf	4
2.2	Inhalte der Vorträge	5
2.2.1	Eröffnung	5
2.2.2	REACH-Überprüfung: Nächste Schritte der Kommission.....	6
2.2.3	ECHA am Vorabend des Jahres 2013	6
2.2.4	Unternehmen brauchen stabile Anforderungen	6
2.2.5	Erfahrungen und Erwartungen aus Sicht eines Umweltverbandes	7
2.2.6	REACH 2012: Ziele, Erfolge & Potenzial	8
2.2.7	Analyse der Studienberichte zur REACH-Überprüfung.....	8
2.2.8	Registrierung als Schlüssel zu sicheren Stoffen	9
2.2.9	REACH wirkt – aber (noch) zu langsam: Erfahrungen aus dem Vollzug.....	9
2.2.10	REACH-Überprüfung aus Sicht des Verbraucherschutzes	10
2.2.11	REACH Schutzziel Arbeitnehmer: bessere Daten, besserer Arbeitsschutz ...	10
2.2.12	Weiterentwicklung von REACH – die UBA-Vision 2020.....	11
2.2.13	Umsetzung und Review der REACH-Verordnung – Erfahrungen eines Stoffherstellers	11
2.2.14	Erfahrungen aus und Herausforderungen für den Handel	12
2.2.15	Mitten in der Lieferkette.....	12
2.2.16	Resümee und Ausblick	13
3	DISKUSSIONSTHEMEN	13
3.1	Qualität der Registrierungsdossiers	14
3.2	Nanomaterialien	14
3.3	Umgang mit Stoffentfall	15
3.4	Information in der Lieferkette	15
3.4.1	Sicherheitsdatenblätter	16
3.4.2	Expositionsszenarien als Anhang zum Sicherheitsdatenblatt	16
3.5	Zulassung und Beschränkung	17
3.5.1	Kandidatenliste.....	17
3.5.2	Wahl des Risikomanagementverfahrens.....	18
3.5.3	Überschneidungen des Anhang XVII mit anderen Regulierungen	18
3.6	REACH-Umsetzung in kleinen und mittleren Unternehmen	18
3.7	Transparenz über Stoffe auf dem EU-Markt	19
3.8	Verstöße gegen REACH und Sanktionen	19
3.9	Nachweis von Nutzen für Mensch und Umwelt	20
3.10	Auswirkungen von REACH auf internationale Chemikalienpolitik	20
4	ABSCHLIESSENDE BETRACHTUNGEN	21

1 EINLEITUNG

Die REACH-Verordnung¹ ist seit nunmehr 5 Jahren in Kraft und es liegen erste Erfahrungen aus der Umsetzung vor. Die EU-Kommission ist nach REACH Artikel 138(6) verpflichtet, bis zum Juni 2012 den Geltungsbereich der Verordnung zu überprüfen. Dies hat die EU-Kommission zum Anlass genommen, eine umfangreichere Überprüfung zu initiieren, die unter anderem auf den Berichten der Mitgliedsstaaten und der ECHA zur REACH-Umsetzung, sowie auf zwölf, von der EU-Kommission beauftragten thematischen Studien basiert². Die Mitteilung zur REACH-Überprüfung lag zum Zeitpunkt des Kongresses noch nicht vor.

Die Bundesregierung beabsichtigt bei der Formulierung der deutschen Position zur REACH-Überprüfung die Anregungen der beteiligten Kreise zu berücksichtigen. Der REACH-Kongress war ein erster Schritt, um die Meinungen und Stellungnahmen der unterschiedlichen Akteure/innen zu hören und für diesen Prozess zu nutzen. In einem zweiten Schritt wird, nach der Veröffentlichung der Kommissionsmitteilung, eine schriftliche Befragung der beteiligten Kreise und weiterer interessierter Gruppen zu spezifischen Fragestellungen erfolgen.

Dieser Bericht fasst die Inhalte der Vorträge und Diskussionen des REACH-Kongresses zusammen.

2 KONGRESSPROGRAMM

2.1 Übersicht über den Ablauf

Staatssekretär Becker eröffnete am 3. Dezember 2012 den REACH-Kongress in den Räumen des Bundespresseamtes in Berlin. Am ersten Tag stellten die EU-Kommission und die ECHA ihre Perspektiven der REACH-Umsetzung dar. Anschließend brachten Vertreter/innen der Chemischen Industrie, der Umweltverbände sowie des Bundesumweltministeriums ihre Erfahrungen und Erwartungen an das regulatorische Umfeld und die Aktivitäten der verschiedenen Akteure/innen in die Debatte ein.

¹ VERORDNUNG (EG) Nr. 1907/2006 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH)

² Die Berichte sind unter anderem auf den Internetseiten des Generaldirektorates Umwelt verfügbar (http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/review_2012_en.htm). Die Inhalte dieser und einiger weiterer Studien wurden in einem Bericht zusammengefasst. Dieser Bericht findet sich hier <http://www.reach-clp-helpdesk.de/de/Veranstaltungen/2012/Veranstaltungen12-1203.html>

In der Diskussion wurden insbesondere übergreifende Aspekte der REACH – Umsetzung angesprochen.

Am zweiten Tag wurden, eingeleitet durch Vorträge über die REACH-Umsetzung aus Sicht der Bundesoberbehörden, der Vollzugsbehörden sowie von Industrieakteure/innen, einzelne Aspekte tiefergehend diskutiert.

Tabelle 1: Übersicht über die Vorträge des REACH – Kongresses (chronologisch)

03. Dezember 2012		04. Dezember 2012	
Vortragstitel	Vortragende/r	Vortragstitel	Vortragende/r
Eröffnung	Jürgen Becker BMU	Analyse der Studienberichte zur REACH-Überprüfung	Antonia Reihlen Ökopol GmbH
REACH-Überprüfung: nächste Schritte der Kommission	Björn Hansen GD Umwelt	Registrierung als Schlüssel zu sicheren Stoffen	Suzanne Wiandt; Frauke Schröder BfC
ECHA am Vorabend des Jahres 2013	Andreas Herdina ECHA	REACH wirkt – aber (noch) zu langsam: Erfahrungen aus dem Vollzug	Andrea Mayer-Figge BLAC
REACH-Umsetzung und REACH-Review: Unternehmen brauchen stabile Anforderungen	Gerd Romanowski VCI	REACH-Überprüfung aus Sicht des Verbraucherschutzes	Agnes Schulte, Gerhard Heinemeyer BfR
5 Jahre REACH – Erfahrungen und Erwartungen aus Sicht eines Umweltverbandes	Patricia Cameron BUND	REACH Schutzziel Arbeitnehmer: bessere Daten, besserer Arbeitsschutz	Rüdiger Pipke BAuA FB4
REACH 2012: Ziele, Erfolge & Potenzial	Alexander Nies BMU	Weiterentwicklung von REACH – die UBA-Vision 2020	Adolf Eisenträger UBA
		Umsetzung und Review der REACH-Verordnung – Erfahrungen eines Stoffherstellers	Andrea Paetz Bayer AG
		Erfahrungen aus und Herausforderungen für den Handel	Peter Steinbach VCH
		Mitten in der Lieferkette	Alex Föller TEGEWA
		Resümee und Ausblick	Christian Meineke BMU

2.2 Inhalte der Vorträge

Im Folgenden werden zentrale Inhalte der Konferenz-Vorträge jeweils kurz dargestellt. Die entsprechenden Vortragsfolien können auf der Website des REACH-CLP-Helpdesks³ heruntergeladen werden. Auf übergreifende Diskussionsthemen während der Konferenz wird nachfolgend im Abschnitt 3 dieser Dokumentation eingegangen.

2.2.1 Eröffnung

Herr Staatssekretär Becker bezeichnete in seinen einführenden Worten die REACH-Verordnung als anspruchsvolles Reformvorhaben und hob in Anbetracht des erreichten Umsetzungsstandes anerkennend die erheblichen Anstrengungen aller Beteiligten zur Erfüllung der neuen Anforderungen hervor.

³ <http://www.reach-clp-helpdesk.de/de/Veranstaltungen/2012/Veranstaltungen12-1203.html>

Er formulierte, dass es Ziel des Kongresses ist, zu erörtern, welche REACH-Vorgaben praxistauglich und zielführend sind, wo Verbesserungsbedarf besteht und ob der Rollen- und Paradigmenwechsel für Industrie und Behörden gelingt.

2.2.2 REACH-Überprüfung: Nächste Schritte der Kommission

Herr Hansen erinnerte daran, dass die REACH-Verordnung mit dem Ziel entwickelt wurde, die Risikobewertung und das Risikomanagement von Chemikalien einfacher, besser, schneller und effizienter zu gestalten und die Verantwortung hierfür weitgehend bei der Industrie zu verankern. Der Fokus von REACH auf der Erzeugung von Informationen stamme aus der Erkenntnis, dass gerade hierdurch sehr effizient wesentliche Verbesserungen im Risikomanagement erreicht werden können.

Herr Hansen resümierte, dass die REACH-Umsetzung erfolgreich verläuft, sich die erwarteten Wirkungen abzeichnen und auch die höheren Kosten nicht gegen eine weitere Umsetzung sprechen. Er lobte die Anstrengungen der Industrie und forderte die Behörden auf, pro-aktive Unternehmen durch einen intensiven Vollzug zu unterstützen. Er stellte außerdem dar, dass REACH auch weltweit einen Einfluss auf Gesetzgebung und Chemikalienmanagement hat.

2.2.3 ECHA am Vorabend des Jahres 2013

Herr Herdina präsentierte die Geschichte der ECHA und ihre Aktivitäten zur REACH-Umsetzung. Diese bestehen aus Aufgaben, die sich für die Agentur aus dem Gesetzestext ergeben (Dossierprüfung, Management der Verfahren, Priorisierungen für Anhang XIV usw.) sowie der Unterstützung der Industrie (Leitfäden, SIEF-Koordination, IT-Instrumente, Helpdesk etc.) und der Mitgliedsstaaten (z. B. Koordination der Komitees, Forum, HelpNet). Da REACH praktisch ausschließlich auf digitaler Kommunikation beruhe, sei ein wichtiger Arbeitsschwerpunkt die IT-Entwicklung. Er zitierte das Ergebnis des Berichts zur Überprüfung der ECHA⁴, der schlussfolgert, dass die Agentur ihre Aufgaben effizient und effektiv erfüllt.

Herr Herdina schloss mit der Aussage, dass die ECHA sich als Partner der Registranten/innen versteht, weiterhin an den Umsetzungsinstrumenten arbeitet und z. B. das Europäische Netzwerk zu Expositionsszenarien (ENES) weiter begleitet. Die Agentur ist nach seiner Einschätzung bereit und in der Lage, die Herausforderungen der REACH-Umsetzung und weiterer neuer Aufgaben zu meistern und dabei die strategischen Ziele zu erreichen.

2.2.4 Unternehmen brauchen stabile Anforderungen

Herr Romanowski erläuterte, dass erste positive Wirkungen von REACH erkennbar sind. Für viele Unternehmen entstünden aber auch hohe Belastungen und negative Wirkungen auf die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit. Diese Trends würden sich in der 2. Registrierungsphase

⁴ Price Waterhouse Cooper: Final Report on the Review of the European Chemicals Agency – Final Report; March 2012.
http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/study2_review_2012.htm

voraussichtlich noch verstärken. Es sollte deshalb weiterhin an der Lösung bestehender Probleme gearbeitet werden, um Praktikabilität, Rechtssicherheit und Effizienz der REACH-Umsetzung zu erhöhen. Das Regelungssystem als Ganzes infrage zu stellen wäre aber kontraproduktiv, da für die Unternehmen insbesondere eine mittelfristige Stabilität des Rechtsrahmens von hoher Wichtigkeit ist.

Aus Sicht des VCI führten unter anderem die Störungen in REACH-IT und die Änderungen der ECHA-Leitfäden kurz vor Ende der Registrierungsfrist zu Schwierigkeiten in der ersten Registrierungsphase. Auch die Begründungen der ECHA dafür, dass Nichttestmethoden abgelehnt werden, seien schwer nachvollziehbar. Herr Romanowski wünschte sich Ausnahmen von der Zulassung für Stoffe in industriellen Anwendungen und kritisierte, dass die rein quantitative Zielsetzung in Bezug auf die Anzahl an Kandidatenstoffen nicht begründet sei. Statt des Zulassungsverfahrens sollten verstärkt Beschränkungen genutzt werden, um zielgerichtet Maßnahmen zu ergreifen, die auch importierte Erzeugnisse regulieren. Schwerwiegende Probleme sah Herr Romanowski bei der Kommunikation in den Lieferketten. Es sei dringlich, Wege für eine verständliche, zielgenaue und praktikable Informationsweitergabe zu finden. Der VCI beteiligt sich an der Entwicklung entsprechender Instrumente und hat verschiedene Leitfäden für die Industrie erstellt.

2.2.5 Erfahrungen und Erwartungen aus Sicht eines Umweltverbandes

Frau Cameron stellte drei Kernforderungen der Umweltverbände an die REACH-Verordnung dar: Umsetzung einer Substitutionspflicht für besonders besorgniserregende Stoffe, Implementierung des Prinzips „no data – no market“ sowie eine Schaffung von Transparenz für Verbraucher/innen über Stoffe in Produkten. Insgesamt wertete sie die Umsetzung von REACH als erfolgreich, merkte aber an vielen Stellen Verbesserungsbedarf an.

Aus Sicht des BUND führt die Kandidatenliste zu Innovationen. Allerdings sollte das Verfahren der SVHC⁵-Identifizierung beschleunigt werden, z. B. durch eine automatische Aufnahme prioritärer Stoffe aus anderen Regelungen (Wasserrahmenrichtlinie etc.). Das Prinzip „no data – no market“ habe zu einer Verbesserung von Informationslage und Risikomanagement geführt. Allerdings sah Frau Cameron Datenlücken und bemängelte, dass viele bekannte PBTs/vPvBs⁶ in den Registrierungen nicht berücksichtigt wurden. Registrierungsnummern sollten entzogen werden können, wenn relevante Datenmängel oder Verstöße gegen die Anforderungen vorlägen. Die Auskunftspflicht für SVHC in Erzeugnissen beurteilte Frau Cameron aufgrund des hohen Aufwands zur Erstellung einer Anfrage, der langen Antwortzeiten sowie der niedrigen Qualität der Antworten als nicht ausreichend. Hier könnten

⁵ Substances of Very High Concern = besonders besorgniserregende Stoffe. Diese Stoffe erfüllen die Eigenschaften des Artikel 57 von REACH.

⁶ Persistent, Bioaccumulative and Toxic / very Persistent, very Bioaccumulative substances =Persistente, bioakkumulierbare und toxische Stoffe / sehr persistente, sehr bioakkumulierbare Stoffe. Diese Stoffe erfüllen die Kriterien des Anhang XIII oder können im Einzelfall nach Artikel 57(f) identifiziert werden.

Instrumente, wie die Ansätze des BUND⁷, das Verfahren vereinfachen, beschleunigen und seine Qualität sichern.

Frau Cameron merkte an, dass die Risiken von Nanomaterialien aus Sicht des BUND durch REACH unzureichend erfasst werden und ein Weiterentwicklungsbedarf der Verordnung unter anderem in den Bereichen „hormonähnlich wirkende Stoffe“, „Mischungstoxizität“ und „Import von Erzeugnissen“ besteht.

2.2.6 REACH 2012: Ziele, Erfolge & Potenzial

Herr Nies erläuterte, dass aus Sicht des BMU der Paradigmenwechsel durch REACH zur Beschleunigung und zur Steigerung der Effizienz des Chemikalienmanagements besonders wichtig ist. Die Befürchtung, dass REACH zu viele bürokratische Hürden aufbaue, habe sich laut Bericht des Normenkontrollrates⁸ nicht bewahrheitet. Herr Nies lobte das Engagement der federführenden Registranten/innen, mahnte jedoch an, dass die Qualitätsmängel in den Dossiers, insbesondere im Bereich der Stoffidentität, ein Problem darstellen.

Herr Nies hob die Anstrengungen der Behörden zur SVHC-Identifizierung hervor. Er betonte jedoch, dass in der EU-Roadmap⁹ nicht nur SVHCs in den Blick genommen werden sollten, sondern insgesamt zu eruieren ist, mit welchen Instrumenten für welche Stoffe das beste Risikomanagement erzielt werden kann.

Herr Nies betonte, dass sich sowohl die Transparenz der Verfahren zur Risikobewertung und zum Risikomanagement als auch die Transparenz über die Stoffe auf dem EU-Markt und ihre Eigenschaften durch REACH deutlich erhöht haben. Er mahnte aber an, dass die Internetseiten der ECHA verständlicher gestaltet werden sollten, um diese Transparenz auch für die interessierte, aber nicht fachkundige Öffentlichkeit nutzbar zu machen.

2.2.7 Analyse der Studienberichte zur REACH-Überprüfung

Zur Einführung in den zweiten Tag stellt Frau Reihlen die Analyse¹⁰ der thematischen Studien der EU-Kommission zur REACH – Überprüfung vor. Aus den Studien wird insgesamt deutlich, dass die REACH-Umsetzung grundsätzlich erfolgreich ist und sowohl erste positive Wirkungen bzgl. der Informationslage und des Risikomanagements als auch die vorhergesagten, zusätzlichen Belastungen für Unternehmen erkennbar sind.

⁷ Der BUND hat ein Instrument zur automatischen Generierung einer Anfrage nach Einlesen des Barcodes von Produkten erarbeitet. Das Instrument soll zu einer online Datenbank und einer Anwendung für Smartphones weiter entwickelt werden.

⁸ Nationaler Normenkontrollrat: Schwachstellenanalyse der Registrierungspflichten durch die europäische Chemikalienverordnung REACH; November 2012.
http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Publikationen/2012_11_30_abschlussbericht_reach.pdf;jsessionid=4379780B179729E8EEDCA6C114564E10.s3t1?__blob=publicationFile

⁹ Die EU-Kommission hat vorgeschlagen, einen langfristigen Plan für die weitere Identifizierung von SVHC zu erarbeiten.
http://www.chemsec.org/images/stories/news_publications/COM_PR_REACH_to_become_a_success_March_2010.pdf

¹⁰ Der Bericht wurde vor der Konferenz an die Teilnehmenden versandt und ist im Internet verfügbar unter
<http://www.reach-clp-helpdesk.de/de/Veranstaltungen/2012/Veranstaltungen12-1203.html>

Die wenigen in den Studien formulierten Vorschläge zur Änderung des REACH – Textes betreffen die Bereinigung des Geltungsbereiches (Schließung von Regulierungslücken durch eine bessere Verzahnung mit branchen- und produktspezifischer Gesetzgebung), die Regulierung von Nanomaterialien sowie Verfahren zur Aufnahme von Stoffe in die Kandidatenliste.

Vorschläge zur Änderung von REACH-Anhängen betreffen die Bereinigung von Doppelregulierungen des Anhang XVII mit branchen- und produktspezifischer Gesetzgebung und die Anpassung der Testanforderungen für Nanomaterialien.

Alle weiteren Empfehlungen betreffen entweder das Vorantreiben rechtlicher Klärungen (z. B. Interpretation der 0,1% - Schwelle von SVHC in Erzeugnissen), die Verbesserung von Instrumenten und Leitfäden sowie allgemeine Handlungsempfehlungen an unterschiedliche Akteure/innen.

2.2.8 Registrierung als Schlüssel zu sicheren Stoffen

Frau Wiandt zeigte anhand von Beispielen Inkonsistenzen innerhalb von REACH zu Registrierungspflichten auf und befand eine verstärkte Abstimmung zwischen ECHA und den Mitgliedsstaaten zur Klärung dieser Abgrenzungs- und Interpretationsfragen für notwendig. Sie betonte die Bedeutung der korrekten Stoffidentifizierung in der Registrierung als Grundlage für alle REACH-Verfahren. Die SIEF-Mitglieder seien verantwortlich zu prüfen, dass Stoffeigenschaften und Stoffidentität zusammenpassen, und sollten dabei berücksichtigen, dass Verunreinigungen die Empfehlungen zur sicheren Verwendung beeinflussen können. Die ECHA solle die Stoffidentität im Rahmen der Vollständigkeitsprüfung verstärkt kontrollieren.

Frau Schröder ergänzte, dass Nanomaterialien prinzipiell von REACH abgedeckt sind und die REACH-Instrumente für sie zwar angepasst werden müssen, aber grundsätzlich geeignet sind. Die Bundesoberbehörden schlagen vor¹¹, die Verordnung mittels einer Nanodefinition (Auslöser für Anforderungen), eines spezifischen Prüfprogramms (neuer Anhang XVIII) und einer Absenkung der Mengenschwellen für Nanomaterialien (Registrierungspflicht ab 100 kg/a), sowie einer eigenständigen Pflicht zur Stoffsicherheitsbeurteilung ab einer Registrierungsmenge von 1t/a anzupassen.

2.2.9 REACH wirkt – aber (noch) zu langsam: Erfahrungen aus dem Vollzug

Frau Mayer-Figge erklärte, dass ein wirksamer, gleichwertiger Vollzug unverzichtbar ist, um eine hohe Informationsqualität zu erreichen und sicherzustellen, dass die Maßnahmen zum Risikomanagement in den Unternehmen umgesetzt werden. Die Inspektoren/innen müssten deshalb einen

¹¹ Das Hintergrundpapier wurde inzwischen veröffentlicht http://www.reach-clp-helpdesk.de/de/Downloads/Hintergrundpapier%20Nano%20und%20REACH.pdf?__blob=publicationFile&v=1). Die zentralen Inhalte sind außerdem in der „Kurzinformatio der deutschen nationalen Auskunftsstelle - Charakterisierung von Nanomaterialien“ veröffentlicht <http://www.reach-clp-helpdesk.de/de/Publikationen/Kurzinformatio/Kurzinformatio.html>

besseren Zugang zu den REACH-Informationen bekommen (RIPE¹²) und den Austausch untereinander intensivieren.

Bei der Überwachung der REACH-Konformität würden vielfach auch Verstöße gegen andere Regelungen aufgedeckt, z. B. im Bereich der Importe. Aufgrund von Vorgehen, Zuständigkeiten, Dokumentation und Auswertung von Inspektionen, seien die in den Statistiken genannten Anzahlen von REACH-Überprüfungen deshalb niedriger als in der Realität.

Frau Mayer-Figge berichtete, dass die Unternehmen insgesamt bestrebt seien, REACH umzusetzen, es aber auch ein hohes Maß an Unkenntnis der Verordnung und ihrer Anforderungen gäbe. Sie zitierte Ergebnisse aus der Prüfung von Sicherheitsdatenblättern verschiedener Bundesländer, die zeigten, dass die Mehrzahl der Sicherheitsdatenblätter einen oder mehrere Mängel aufweisen.

2.2.10 REACH-Überprüfung aus Sicht des Verbraucherschutzes

Frau Schulte betonte, dass REACH und die Pflichten zur Einstufung und Kennzeichnung den Verbraucherschutz unterstützen. Allerdings seien die Informationen über Gesundheitsgefahren vieler Stoffe aufgrund zu niedriger Datenanforderungen (z. B. zur subchronischen und Reproduktionstoxizität) nicht ausreichend bzw. die vorhandenen Daten nur zu einem geringen Prozentsatz durch ECHA überprüft und somit qualitätsgesichert. Das Informationsrecht für SVHC in Erzeugnissen sei wichtig, wobei die Frist von 45 Tagen zur Beantwortung von Anfragen zu lang ist. Die Kriterien für SVHC sollten für endokrine Disruptoren und sensibilisierende Stoffe ausgefüllt werden. Aus Sicht des Verbraucherschutzes müssten Übergangsfristen so kurz wie möglich sein und SVHC auch in importierten Produkten reguliert werden.

Herr Heinemeyer ergänzte, dass Abschätzungen für Verbraucherexpositionen widersprüchlich seien und es an differenzierten Expositionsszenarien mangle. Registranten/innen passten vielfach die Bedingungen ihre Verwendungen den vorhandenen Modellen an und erarbeiteten keine Szenarien, die der tatsächlichen Verwendung entsprächen. Der einschlägige ECHA-Leitfaden zur Expositionsbeurteilung sei nicht ausreichend, um eine aussagekräftige Risikobewertungen zu unterstützen. Herr Heinemeyer plädierte für die Entwicklung standardisierter Referenzszenarien und Instrumente.

2.2.11 REACH Schutzziel Arbeitnehmer: bessere Daten, besserer Arbeitsschutz

Herr Pipke stellte fest, dass REACH die Datenlage im Arbeitsschutz verbessert, wobei die Recherchemöglichkeiten in den Daten und die Qualitätssicherung der Registrierungsdossiers bislang noch nicht ausreichen. Die theoretischen

¹² RIPE = REACH Information Portal for Enforcement = REACH Informationsportal für den Vollzug. Dieses Portal bietet den Überwachungsbehörden die Möglichkeit, auf ausgewählte Informationen in den Registrierungsdossiers während ihrer Kontrollen direkt zuzugreifen. Siehe http://echa.europa.eu/documents/10162/13556/ripe_information_note_20110628_en.pdf

Fortschritte im Arbeitsschutz würden bisher noch nicht oder nur lückenhaft umgesetzt.

Herr Pipke betonte, dass DNELs / DMELs¹³ für das Risikomanagement am Arbeitsplatz bedeutsam sind und ihre Anzahl bereits jetzt die Anzahl der Arbeitsplatzgrenzwerte überschreitet. Allerdings würden nicht für alle Stoffe DNELs / DMELs (korrekt) abgeleitet.

Die Rückmeldungen der nachgeschalteten Anwender/innen zum Risikomanagement seien für die Registranten/innen besonders wichtig, da ihnen vielfach Praxisinformationen für ihre Abschätzungen und Empfehlungen fehlen. Positiv sah Herr Pipke, dass die Kandidatenliste die Substitution fördere und den Druck, Alternativen zu entwickeln erhöhe. Die Kandidatenliste solle allerdings im Kontext aller Maßnahmen gesehen werden und der Fokus der EU-Road-Map⁹ daher ausgeweitet werden.

2.2.12 Weiterentwicklung von REACH – die UBA-Vision 2020

Herr Eisenträger legte dar, dass mit REACH der Rollenwechsel zum Nachweis der sicheren Verwendung vollzogen und transparente Verfahren zum Risikomanagement von Stoffen geschaffen worden sind. Die Behörden sollten nur dann eingreifen, wenn das Prinzip der Eigenverantwortung nicht funktioniere. Herr Eisenträger wünschte sich, dass grundsätzlich auf einer wissenschaftlichen Basis gearbeitet wird. Im Zweifel sollte – im Sinne des Vorsorgeprinzips - für den Schutz von Mensch und Umwelt entschieden werden.

Herr Eisenträger hatte erwartet, dass mehr Stoffe als PBTs/vPvBs registriert würden, und legte dar, dass PBTs/vPvBs grundsätzlich unter die Zulassungspflicht fallen sollten. Auch bei der SVHC-Identifizierung wäre es wünschenswert die Beweislast umzukehren, sodass die Industrie den Verdacht auf SVHC-Eigenschaften widerlegen müsse, um eine Aufnahme von Stoffen in die Kandidatenliste zu vermeiden. Herr Eisenträger wünschte sich eine „automatische“ Informationsweitergabe zu SVHC in Erzeugnissen, mehr Transparenz in der Ableitung von PNECs¹⁴ sowie eine Optimierung von Leitfäden und einen erweiterten Dialog zwischen allen Stakeholdern.

2.2.13 Umsetzung und Review der REACH-Verordnung – Erfahrungen eines Stoffherstellers

Frau Paetz bestätigte, dass sich die meisten Unternehmen um eine korrekte Umsetzung von REACH bemühen und Mängel an Registrierungsdossiers unterschiedlich zu werten sein. So seien Missverständnisse über die Verwendungsdeskriptoren, formale Fehler oder die veränderte Definition von Zwischenprodukten ebenso für die identifizierten Qualitätsdefizite verantwortlich, wie wissentliche Falschangaben. Sie äußerte den Wunsch, dass ein Beispiel für „Gute-Praxis“ Registrierungsdossiers veröffentlicht wird und es

¹³ DNEL = Derived No-Effect Level; DMEL = Derived Minimal Effect Level

¹⁴ PNEC = predicted no effect concentration

(wieder) möglich ist, Fragen in der Stoffbewertung in direktem Kontakt mit den Behörden zu klären.

Frau Paetz erläuterte, dass viele Nanomaterialien u.a. nicht als solche registriert wurden, weil die EU-Definition erst so spät veröffentlicht wurde. Weiterhin berichtete sie, dass einige Lieferanten der Bayer AG nun in der zweiten Registrierungsstranche Stoffe nicht registrieren würden. Ihr Unternehmen reagiert darauf mit kooperativer Unterstützung bei der Registrierung und / oder mit einer Prüfung, ob die betroffenen Endprodukte weiterhin vermarktet werden sollen.

Frau Paetz machte deutlich, dass die einheitliche REACH-Überwachung sehr wichtig ist. Weiterhin kritisierte sie, dass die Kandidatenliste kein guter Treiber für Innovationen sei. Sie bemängelte, dass die Voranfrage zur Registrierung in Kombination mit der Veröffentlichung der Firmennamen auf der ECHA-Website für reine Marktanalysen missbraucht werden können.

2.2.14 Erfahrungen aus und Herausforderungen für den Handel

Herr Steinbach erläuterte, dass aus Sicht des Chemikalienhandels die Kommunikation von Expositionsszenarien in der Lieferkette eine hohe Belastung darstellt, die in der Regel nicht durch einen entsprechenden Nutzen für Umwelt- und Gesundheitsschutz gerechtfertigt ist.

Auch sonst ist der Chemiehandel nach seinen Ausführungen in vielfältiger Weise von REACH betroffen. Die durch REACH verursachten Kosten, die zu einem großen Teil nicht der Datenerhebung und –auswertung, sondern dem Management von Konsortien anzulasten seien, führten zum Entfall von Stoffen vom Markt. Importeure/innen würden von vielen Vorgaben stärker belastet, als EU-Produzenten/innen. Herr Steinbach warnte, dass deshalb in Teilmärkten die Mengen- und Preisregulierungsfunktion des Importhandels verloren gehen und bestimmte Produkte auf dem Markt nicht mehr verfügbar sein könnten.

2.2.15 Mitten in der Lieferkette

Herr Föller stellte die Perspektive von Formulierer/innen in Hinblick auf die REACH-Umsetzung vor. Hierfür zeigte er auf, wie komplex die Strukturen von Lieferketten vielfach sind. Aktuell findet hier nach seiner Wahrnehmung primär ein Austausch von – qualitativ nicht zufriedenstellenden - Informationen zwischen Herstellern/innen und Formulierern/innen statt, die weiteren Marktakteure/innen erreicht die REACH-Kommunikation bislang kaum.

Vor diesem Hintergrund stellt Herr Föller die Frage, ob die Kommunikation in der Lieferkette überhaupt standardisiert werden kann und sollte. Die Akteure/innen der unterschiedlichen Stufen der Kette hätten verschiedene Fragen und Kenntnisse und benötigten daher unterschiedliche Informationen. Je chemiefernere Unternehmen seien, desto einfachere und konkretere Informationen benötigten sie. In jedem Fall seien die Branchenverbände gefordert, sachgerechte Instrumente zu entwickeln. Zentral sei jedoch, dass der erste Schritt – die Extraktion der relevanten Informationen aus den Registrierungs dossiers – fehlerfrei funktioniert.

2.2.16 Resümee und Ausblick

Herr Meineke schloss die Veranstaltung mit einem Resümee und gab einen Ausblick auf den weiteren Prozess. Sein Eindruck von den beiden Kongresstagen war, dass der Dialog um REACH sachbezogen und konstruktiv ist und sich die in den Verhandlungen über REACH gefundenen Kompromisse bewährt haben. Die Wahrnehmung über Probleme ähnelt sich bei den verschiedenen Beteiligten in vielen Punkten, wobei die Präferenzen zur Lösung derselben sich naturgemäß im Detail unterscheiden.

Zentrale, zu bearbeitende Themen seien die Qualität der Registrierungs dossiers, die Kommunikation in der Lieferkette sowie die (Transparenz der) Verfahren zur SVHC-Identifizierung und die Auswahl von Risikomanagementinstrumenten. Die Behörden könnten viel zur verbesserten Umsetzung beitragen, z. B. durch Aktivitäten im Bereich der IT-Instrumente, der Vollständigkeits- und Dossierprüfung, der Leitlinien und des Vollzugs.

Herr Meineke machte deutlich, dass das BMU die Hinweise und Wünsche der Akteure/innen zur REACH-Überprüfung vernommen habe und diese gemeinsam mit den Informationen aus der Konsultation, die nach der Veröffentlichung der Kommissionsmitteilung geplant ist, in die Beratungen zur deutschen Position aufnehmen werde.

3 DISKUSSIONSTHEMEN

Die Vorträge und Diskussionsbeiträge beim REACH-Kongress ließen eindeutig erkennen, dass keiner der Beteiligten Änderungen des Textes der REACH-Verordnung selbst anstrebt. Dies wurde unter anderem damit begründet, dass der Lernprozess aller Akteure/innen durch frühzeitige Änderungen der Vorgaben gestört würde, die Industrie ein stabiles regulatorisches Umfeld brauche und eine Öffnung von REACH möglicherweise Diskussionen über eine Vielzahl von Einzelaspekten aufwerfen würde, die einen aufwendigen und langen Gesetzgebungsprozess bedeuten können. Allerdings wurde auch deutlich, dass die Vorstellungen einiger Beteiligter zu einer sachgerechten Regulierung von Nanomaterialien dennoch Änderungen am REACH-Text notwendig machen würden, z. B. um eine Definition aufzunehmen.

Für eine zukünftige REACH-Konferenz wurde empfohlen, die Alleinvertreter/innen prominenter einzuladen, da diese einen großen Teil der Registrierungen durchgeführt haben und von den Schwierigkeiten der Kommunikation in der Lieferkette ebenso betroffen sind. Außerdem sollten insbesondere auch die Endanwender/innen von Chemikalien sowie die Produzenten/innen komplexer Erzeugnisse stärker vertreten sein.

3.1 Qualität der Registrierungs dossiers

Die Qualität der Registrierungs dossiers wird von vielen Akteuren/innen immer wieder kritisiert. Einige Industrievertreter/innen stellten dar, dass zwischen formalen und inhaltlichen Mängeln zu differenzieren sei. Auch wurde kritisch gefragt, ob die Anforderungen an die Registrierungs dossiers so hoch wären, dass sie nicht erfüllbar sind.

Eine Möglichkeit die Dossierqualität zu sichern, die insbesondere von den Behördenvertretern/innen vorgeschlagen wurde, ist die Erweiterung der Vollständigkeitsprüfung durch die ECHA. So könnten grundlegende Mängel, z. B. fehlerhafte oder nicht eindeutige Stoffidentifizierungen frühzeitig erkannt werden. Hierzu merkte die ECHA an, dass die Vollständigkeitsprüfung wegen der kurzen Fristen automatisiert ablaufen muss und eine spezifische, inhaltliche Prüfung einzelner Qualitätsaspekte daher nicht möglich ist. Dies könnte sich aber ändern wenn, wie angekündigt, die Stoffsicherheitsberichte in Zukunft in IT-auswertbarer Form bereitgestellt werden können.

Seitens der Industrie wurde der Wunsch nach mehr direkter Kommunikation mit der ECHA geäußert, da alle Klärungen, z. B. zu Testvorschlägen, derzeit über REACH-IT laufen und pragmatische Abstimmungen und Rückfragen deshalb kaum möglich seien. Dadurch fehle der fachliche Austausch und es würde schwieriger, die Entscheidungen der ECHA zu verstehen.

Insgesamt wurde der Registrierungsprozess von vielen Beteiligten als Prozess gesehen, in dem alle voneinander lernen und daher einander offen gegenüber treten sollten.

3.2 Nanomaterialien

In Bezug auf die Erfassung von Nanomaterialien durch REACH wurden unterschiedliche Meinungen insbesondere zur Absenkung der Mengenschwelle zur Registrierung von Nanomaterialien geäußert. Die Industrie bezog sich auf die 2. Regulatorische Überprüfung zu Nanomaterialien der EU-Kommission¹⁵, in der festgestellt wird, dass die Nanoformen von Stoffen genauso wie die Bulkformen toxische Eigenschaften haben können oder auch nicht und damit eine Absenkung der Mengenschwellen nicht notwendig ist. Der BUND vertrat dagegen die Ansicht, dass eine Mengenschwelle von 10 kg/a durch die geringeren Produktions- und Anwendungsmengen sowie das veränderte Oberflächen-Volumenverhältnis gerechtfertigt ist. Die Umsetzung des Vorsorgeprinzips und die Tatsache, dass über viele Nanomaterialien auf dem Markt keine ausreichende Information vorliegt, erfordern nach Ansicht des BMU eine Absenkung der Mengenschwelle, da sonst viele Nanomaterialien mit geringen Produktionsmengen nicht erfasst werden.

Eine vorgezogene Registrierungsfrist für Nanomaterialien wird seitens der Umweltverbände gefordert. Der Vorschlag der Bundesoberbehörden sieht dies

¹⁵ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL AND THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE- Second Regulatory Review on Nanomaterials; Brussels, 3.10.2012; COM(2012) 572 final;
http://ec.europa.eu/nanotechnology/pdf/second_regulatory_review_on_nanomaterials_-_com%282012%29_572.pdf

nicht vor, d. h., nach diesem Vorschlag würden alle registrierungspflichtigen Nanomaterialien 2018 registriert sein.

3.3 Umgang mit Stoffentfall

Einige Kongressteilnehmende äußerten ihre Sorge, dass die Unternehmen keine Unterstützung zum Umgang mit Lieferunsicherheiten und dem möglichen Stoffentfall vom Markt bekämen. Das Problem des Stoffentfalls wurde für den Mengenbereich zwischen 10 und 100 t/a (Registrierungsfirst 2018) als am bedrohlichsten gewertet, da für diese Stoffe das Verhältnis zwischen Registrierungsanforderungen (Kosten) und Produktionsvolumen (mögliche Gewinne) am ungünstigsten ist. Laut dem Bericht des Normenkontrollrates⁸ haben die Unternehmen 20% der Stoffe, die sie in der ersten Registrierungstranche registrieren wollten, dann doch nicht registriert.

Aus dem Teilnehmerkreis wurden Beispiele für den Entfall von Stoffen vom Markt und dessen Folgen genannt. So sind z. B. einige für die Metallindustrie essenzielle Stoffe bislang nicht registriert. Ein anderes Beispiel bezog sich auf Inhaltsstoffe von Desinfektionsmitteln, wo die Gefahr einer abnehmenden Produktvielfalt und zunehmender Infektionsprobleme in Krankenhäusern gesehen wurden.

Einige Kongressteilnehmende waren der Ansicht, dass für essenzielle Stoffe die Beendigung der Produktion eines/r Akteurs/in durch andere Akteure/innen kompensiert wird. Außerdem erwarten sie, dass bei für eine Branche oder Lieferkette besonders wichtigen Stoffen, die Kosten über die Preise der Stoffe finanziert werden können. Einige Vertreter/innen der Industrie äußerten jedoch die Befürchtung, dass diese Mechanismen nicht oder nicht ausreichend funktionieren und es daher zu einem Stoffentfall kommen kann. Übergreifend tragfähige Erklärungsmuster fehlen hier bislang allerdings. Die Ursache dafür, dass viele bekannte CMR-Stoffe nicht registriert wurden, könnte darin liegen, dass diese Stoffe bereits nicht mehr verwendet werden. Hier habe REACH zu einer Portfoliobereinigung geführt, die durchaus erwünscht ist/war.

Fälle, wo Stoffe zwar registriert wurden, aber eine bestimmte Verwendung von keinem der Registranten/innen identifiziert wurde, bzw. die alle Registranten/innen als „use advised against“ bewertet haben, wurden nicht genannt.

3.4 Information in der Lieferkette

Die Kommunikation über die sichere Verwendung wurde beim Kongress immer wieder und aus unterschiedlichen Blickwinkeln diskutiert. Insgesamt waren alle Teilnehmende der Ansicht, dass dieser Bereich von REACH für den Erfolg der Verordnung einerseits zentral ist, aber andererseits derzeit die größten Schwierigkeiten bereitet.

3.4.1 Sicherheitsdatenblätter

Die Vorgaben zur Erstellung von Sicherheitsdatenblättern sind durch REACH nicht neu eingeführt worden. Dennoch sind die Sicherheitsdatenblätter gemäß der Untersuchungsergebnisse der Vollzugsbehörden in Deutschland vielfach fehlerhaft. Als Mängel wurden neben rein formalen und orthografischen Fehlern auch fehlende, falsche und widersprüchliche Informationen gefunden. Die Unternehmen bekommen je nach Ausmaß der Mängel und Anzahl der betroffenen Sicherheitsdatenblätter eine angemessene Frist zur Überarbeitung der Dokumente und müssen eine Geldbuße bezahlen.

3.4.2 Expositionsszenarien als Anhang zum Sicherheitsdatenblatt

Auf dem Kongress wurde von allen Akteuren/innen einhellig festgestellt, dass die Kommunikation von Expositionsszenarien in der Lieferkette noch nicht funktioniert. Einer der hierfür genannten Gründe ist, dass den Registranten/innen erst seit Kurzem die Instrumente für eine standardisierte Expositionsabschätzung zur Verfügung stünden. Die Erstellung von Expositionsszenarien zur Kommunikation mit dem Sicherheitsdatenblatt ist deshalb in vielen Fällen noch nicht erfolgt. Vorhandene Expositionsszenarien sind zu lang, unverständlich, fehlerhaft und meistens nur auf Englisch verfügbar. Entsprechend würden sie von den Empfängern/innen lediglich archiviert aber bisher weder innerhalb des Betriebes genutzt und umgesetzt, noch für die Erarbeitung von Informationen für Gemische verwendet.

Es wurde vorgeschlagen, die Standardisierung von Expositionsszenarien für Stoffe dadurch voranzutreiben, dass diese im SIEF¹⁶ gemeinsam erstellt werden. Allerdings wurde berichtet, dass in der Vergangenheit selbst dann, wenn der Stoffsicherheitsbericht im SIEF gemeinsam erstellt wurde, die Expositionsszenarien zur Kommunikation in diese Arbeit nicht miteinbezogen waren. Stattdessen hätten die Registranten/innen eigene, sich voneinander unterscheidende Expositionsszenarien für die Kommunikation in ihren jeweiligen Lieferketten verwendet.

Es wurde vielfach darauf hingewiesen, dass der zentrale Schritt der Kommunikation in der Lieferkette die Überführung der relevanten Informationen in eine für den/die Anwender/innen angemessene Form ist. Dies sei besonders für die Formulierer/innen wichtig, da diese meist die Kommunikation mit den Endkunden/innen übernehmen.

Das GISBAU¹⁷-System der Baubranche wurde als ein gelungenes Beispiel für eine Branchenlösung zur Standardisierung von Informationen zur sicheren Verwendung genannt. GISBAU sammelt Sicherheitsdatenblätter für Bauprodukte in einer zentralen Datenbank und ermöglicht eine automatische Erstellung von Betriebsanweisungen und einfachen Sicherheitsinformationen für die Arbeitnehmer/innen.

Am europäischen Netzwerk zu Expositionsszenarien (ENES) nehmen Vertreter/innen aus Industrie und Behörden teil und diskutieren regelmäßig

¹⁶ SIEF = Substance Information Exchange Forum

¹⁷ <http://www.gisbau.de/index.html>

mögliche Lösungen für die Kommunikation in der Lieferkette. Unter anderem werden auch Modelle zur Identifizierung und Kommunikation von Informationen für Gemische diskutiert.

Im Bereich der Verbrauchereexposition sollten nach Meinung des BfR mehr Informationen kommuniziert werden, da sich die Akteure/innen umso sicherer fühlen, je besser sie ihre Verwendung in einen konkreten Kontext einordnen könnten. Es sei auch ein Spezifikum, dass Verbraucher/innen kein Sicherheitsdatenblatt erhalten und sie auf die Informationen auf der Verpackung und dem Etikett, sowie ggf. vorhandene, weitere Produktinformationen angewiesen sind.

3.5 Zulassung und Beschränkung

3.5.1 Kandidatenliste

Auf dem Kongress wurde klargestellt, dass SVHC nur basierend auf ihren Stoffeigenschaften identifiziert werden. Es können zusätzlich, wie von einigen Teilnehmenden gefordert, bereits im Anhang XV–Dossier Informationen zu Verwendungen, Expositionen und Risiken berücksichtigt werden, was die Arbeit der ECHA zur Priorisierung von Stoffen erleichtert. Es wurde angeregt, bereits im Anhang XV-Dossier Hinweise zu geben, ob Stoffe für das Zulassungs- oder das Beschränkungsverfahren vorzusehen sind.

Der Vorschlag des UBA, der Industrie den Nachweis zu übertragen, dass ein Stoff kein SVHC ist, wurde unterschiedlich aufgenommen. Die zivilgesellschaftlichen Gruppen befürworteten diesen Ansatz als konsequente Fortführung der Beweislastumkehr. Einige Industrievertreter/innen äußerten sich eher skeptisch, da hierdurch zusätzlicher Zeitdruck aufgebaut würde, der einem systematischen Vorgehen und der Wissenschaftlichkeit der Arbeit schaden könnte.

Auf die Frage nach einem Verfahren, Stoffe von der Kandidatenliste wieder zu entfernen, wurde seitens der EU-Kommission geantwortet, dass REACH hierzu keine Vorgaben macht. Insofern bestünde die Möglichkeit, hier pragmatisch vorzugehen.

Stoffe auf der Kandidatenliste sind nach Aussage verschiedener Vertreter/innen der Industrie stigmatisiert und können nicht mehr verwendet werden. Dadurch entsteht ein hoher Druck bei der Suche nach Substituten, wobei aufgrund des Zeitdrucks oft Alternativen ausgewählt werden müssten, über die weniger bekannt ist oder die andere negative Umweltwirkungen haben (Zielkonflikte z. B. mit dem Klimaschutz). Unter anderem die zivilgesellschaftlichen Gruppen und das BMU sahen die Funktion der Kandidatenliste bestätigt und begrüßten die Substitutionsaktivitäten. Die sozio-ökonomische Analyse wäre ein Instrument, das die Abwägung von Alternativen unterstützen sollte.

3.5.2 Wahl des Risikomanagementverfahrens

Auf dem Kongress wurde vielfach ausgesagt, dass Beschränkungen der Zulassungspflicht vorzuziehen seien, da diese schneller greifen, besser zu vollziehen sind und importierte Erzeugnisse mit abdecken und damit Wettbewerbsverzerrungen vermeiden.

Seitens der Kommission wurde erläutert, dass das Beschränkungsverfahren bei Vorliegen eines Risikos eingesetzt werden sollte, um schnell Maßnahmen zu treffen. Eine zusätzliche Zulassungspflicht für denselben Stoff kann angestrebt werden, um sicherzustellen, dass in den anderen, nicht der Beschränkung unterfallenden Verwendungen, auch zukünftig keine Risiken entstehen.

3.5.3 Überschneidungen des Anhang XVII mit anderen Regulierungen

Nach Meinung der Kongressteilnehmenden sollten die Überschneidungen des REACH Anhang XVII mit branchen- und produktbezogenen Regelungen, wie der Spielzeug- oder der RoHS-Richtlinie, vermieden werden. Es ergab sich kein einheitliches Bild darüber, ob dies durch Änderung des Anhang XVII oder der Spezialgesetzgebung geschehen sollte. Seitens des Vollzuges wurde für die Beibehaltung der aktuellen Regulierung und der damit zusammenhängenden Zuständigkeiten plädiert. Einige Vertreter/innen der Industrie sprachen sich dafür aus, Anhang XVII als einziges Instrument stoffbezogener Regelungen zu nutzen, während andere den Erhalt spezifischer Regulierungen befürworteten. Auch die unterschiedlichen Schwerpunkte der spezifischen Regulierungen wurden als Grund genannt, die Beschränkungen nicht in Anhang XVII zu übernehmen.

3.6 REACH-Umsetzung in kleinen und mittleren Unternehmen

Viele Kongressteilnehmende äußerten sich besorgt über die Situation der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowohl in der Rolle der Registranten/innen als auch in der der nachgeschalteten Anwender/innen. Es herrsche noch viel Unkenntnis über die Verordnung und die Expertise und/oder Ressourcen zur Registrierung würden vielfach fehlen. Die KMUs sollten diesbezüglich informiert und fortgebildet werden und die Behörden sollten sie vermehrt, z. B. durch einfache Umsetzungsinstrumente, unterstützen.

Kleine und mittlere Unternehmen müssen für die REACH-Verfahren geringere Gebühren zahlen als große Unternehmen. In der Diskussion wurde dargelegt, dass es sehr schwierig sei, nach den aktuell gültigen Vorgaben zu ermitteln, ob ein Unternehmen die KMU-Kriterien erfüllt oder nicht. Der Normenkontrollrat hat die Empfehlung ausgesprochen, Unternehmen mit 250 bis 500 Mitarbeitenden einen KMU-ähnlichen Sonderstatus einzuräumen. Seitens des Chemiehandels wurde der Wunsch geäußert, bei einer möglichen Änderung der KMU-Definition zu berücksichtigen, dass Chemiehandelsunternehmen aufgrund ihrer hohen Umsätze immer als große Unternehmen gelten, obwohl sie oft nur über sehr wenige Mitarbeitende und damit Personalressourcen verfügen.

Hinsichtlich der Gebührenhöhe stellte die EU-Kommission klar, dass eine weitere Gebührenreduzierung für KMU durch eine Gebührenerhöhung für große Unternehmen kompensiert werden müsste.

3.7 Transparenz über Stoffe auf dem EU-Markt

Die Datenbank der ECHA über registrierte Stoffe enthält die nicht vertraulichen Informationen aus den Registrierungs dossiers und sollte nach Meinung der meisten Teilnehmenden so gestaltet sein, dass mindestens die Fachöffentlichkeit sie für ihre Arbeit nutzen kann. Es wurde kritisiert, dass derzeit nicht erkennbar ist, warum bestimmte Informationen fehlen und ob die Daten in der Datenbank der registrierten Stoffe durch die ECHA im Rahmen einer Dossierprüfung oder anderer Verfahren überprüft wurden oder nicht.

Die neue Recherchefunktion der ECHA-Datenbank und die Veröffentlichung der Namen der Unternehmen erlaubt allen Nutzern/innen eine Analyse des Chemikalienmarktes. Diese Informationen waren auch in den Daten der Altstoffprüfung verfügbar, konnten jedoch nicht in gleicher Art systematisch ausgewertet werden. Die chemische Industrie ist mit diesem Aspekt der Transparenz nicht einverstanden während z. B. der BUND die Veröffentlichung der Firmennamen ausdrücklich begrüßt.

Die Überwachungsbehörden haben durch das Instrument RIPE¹⁸ einen Zugang auf Teile der Registrierungs Informationen. Es wurde angemerkt, dass durch die Einschränkungen beim Datenzugang ein sinnvoller Vollzug erschwert wird, da zentrale Informationen nicht zugänglich sind. Die ECHA informierte die Teilnehmenden daraufhin, dass RIPE derzeit im Forum diskutiert und eine Überarbeitung vorbereitet wird.

3.8 Verstöße gegen REACH und Sanktionen

Registranten/innen, deren Registrierungs dossiers besonders schwerwiegende Mängel aufweisen, die nicht innerhalb der gesetzten Fristen behoben werden, sollten nach Meinung vieler Teilnehmender sanktioniert werden. Insbesondere die zivilgesellschaftlichen Gruppen aber auch einige Behördenvertreter/innen forderten eine Möglichkeit, die Registrierungsnummern zu entziehen.

In diesem Zusammenhang wurde nochmals erläutert, dass die kurz vor der Konferenz entzogenen Registrierungsnummern mit der Aufdeckung eines nicht rechtmäßig behaupteten KMU-Status begründet sind. Dies ist derzeit der einzige rechtlich vorgesehene Grund für diese Art der Sanktion.

Viele bekannte CMRs die bisher nicht registriert wurden, sind in Schweden noch auf dem Markt gefunden worden. Ob dies auch in Deutschland der Fall ist und ob hier ein Verstoß gegen REACH vorliegt oder die Import- und/oder Produktionsmengen unterhalb 1 t/a liegen, konnte nicht geklärt werden.

3.9 Nachweis von Nutzen für Mensch und Umwelt

Insbesondere vor dem Hintergrund der gut messbaren und erhöhten Kosten für die REACH-Implementierung stellten viele Teilnehmende des Kongresses die Frage, ob und wie die Nutzen von REACH gemessen werden könnten und welche Indikatoren hierfür zur Verfügung stehen.

Die Messbarkeit der Nutzen wurde in verschiedenen Studien, z. B. der „Baseline Studie“ und einer entsprechenden thematischen Studie der EU-Kommission diskutiert. Die Indikatoren der Baseline-Studie¹⁹ erfassen unter anderem die Verbesserung der Informationsqualität und des nominalen Risikos, messen jedoch keine real vermiedenen Krankheitsfälle oder verhinderten Umweltschäden.

3.10 Auswirkungen von REACH auf internationale Chemikalienpolitik

Aus vielen Beiträgen wurde deutlich, dass eine Übernahme und Integration zentraler Aspekte der REACH-Verordnung in internationale Vereinbarungen zum Chemikalienmanagement sowie in nationale Chemikalienregulierungen außerhalb der EU erwünscht ist.

Die Kommission erläuterte, dass REACH bewusst als europäische Lösung konzipiert wurde, da die Ausgangssituation und die Interessenlagen in der Welt zur Zeit der Entwicklung von REACH sehr unterschiedlich waren (und immer noch sind) und langwierige internationale Abstimmungsprozesse zu erwarten waren. Allerdings zeige sich, dass viele nationale Gesetze in anderen Regionen der Welt z. B. in Korea, den USA oder Kanada ähnliche Elemente und Prinzipien enthalten, wie REACH. Außerdem findet eine globale Harmonisierung zur Datenerzeugung für Stoffe durch die Standardisierung von Testmethoden, Berichtsformaten, Leitfäden für QSAR²⁰ und Gruppierungen in der OECD statt. Zudem habe man ein international harmonisiertes Datenformat (IUCLID). Die REACH-Vorgaben sind mit diesen Methoden und Formaten direkt verbunden.

Die EU beteiligt sich maßgeblich an den internationalen Arbeiten und trägt damit auch direkt zu einer internationalen Anerkennung und Verbreitung (der Ideen und Ziele) von REACH bei. Über die Arbeit in der OECD können aus anderen Ländern Erfahrungen und Erkenntnisse für die REACH-Umsetzung gewonnen werden.

¹⁹ Eurostat: The REACH baseline study - 5 years update; 2012. <http://www.edstatis.de/de/publications/detail.php?th=8&k=1&dok=3695>

²⁰ QSAR = *Quantitative structure–activity relationship*

4 ABSCHLIESSENDE BETRACHTUNGEN

Beim REACH-Kongress zeigte sich eine breite Übereinstimmung zwischen allen Akteuren/innen in der Beschreibung der aktuellen Umsetzungssituation. Auch die Zielsetzung der Verordnung wird nach wie vor von allen Beteiligten unterstützt. Eine Änderung des regulatorischen Rahmens, zumindest was die Öffnung des REACH-Textes angeht, wurde, mit Ausnahme möglicher Anpassungen für Nanomaterialien von keinem der Akteure/innen gefordert.

Die Bewertung der vorliegenden Umsetzungsprobleme unterschied sich naturgemäß entsprechend der jeweiligen Interessenlagen, wobei alle Akteure/innen Schwerpunkte bei der „Dossierqualität“, der „Kommunikation in der Lieferkette“ und der „SVHC-Identifizierung“ sahen. Hier wurden verschiedene Lösungsansätze vorgeschlagen und diskutiert, die im Rahmen der untergesetzlichen Änderungen (Leitfäden, Instrumente etc.) umgesetzt werden können.

Der Kongress diente erfolgreich dem ausführlichen Meinungsaustausch und es konnten viele Anregungen zur weiteren REACH-Umsetzung gesammelt werden. Beides wird in die Erarbeitung einer deutschen Position zur REACH-Überprüfung einfließen.