

VCI/VCH-Position zum Gesamtbericht der Europäischen Kommission zu REACH vom 5. Februar 2013¹

Stand: 22. März 2013

Am 5. Februar 2013 hat die Europäische Kommission ihren lange erwarteten Bericht zu REACH vorgelegt. Die in der REACH-Verordnung festgelegte Frist sowohl für einen Statusbericht über die REACH-Umsetzung als auch für die Überprüfung bestimmter REACH-Anforderungen war der 1. Juni 2012.

Die Kommission kommt nach Überprüfung der komplexen REACH-Vorgaben zu dem Schluss, dass jetzt vor allem stabile Rahmenbedingungen für die weitere REACH-Umsetzung erforderlich sind, so dass sie die REACH-Artikel unverändert beibehalten will, aber spezifische Vorgaben für Nanomaterialien in einigen Anhängen ankündigt. Sie spricht in ihrem Bericht Bereiche mit Verbesserungsbedarf an und benennt Maßnahmen sowie Folgeaktivitäten.

Hintergrund

Die Europäische Kommission hatte ihre Überprüfung von REACH-Vorgaben, den sogenannten „REACH Review 2012“, auf eine breite Basis gestellt. Neben dem REACH-Anwendungsbereich, der Funktionstüchtigkeit der europäischen Chemikalienagentur ECHA, den Informationsanforderungen für Stoffe, die in kleinen Mengen (1-10 Tonnen/Jahr) hergestellt bzw. importiert werden sowie einer möglichen Registrierung bestimmter Polymerarten, stand auch auf dem Prüfstand, ob die REACH-Schutzziele erreicht werden.

Insgesamt kommt die Kommission in ihrem Bericht zu der Schlussfolgerung, dass REACH gut funktioniert. Sie sieht zum gegenwärtigen Zeitpunkt alle überprüfbaren Zielsetzungen in Bezug auf die REACH-Schutzziele, d. h. die menschliche Gesundheit, die Umwelt, die Wettbewerbsfähigkeit und die Innovationsfähigkeit von Unternehmen als erfüllt an. Ein gewisser Anpassungsbedarf wird zwar festgestellt, in Abwägung der Anforderung nach einem stabilen und berechenbaren rechtlichen Umfeld will die Kommission konsequenterweise keine Änderungen von REACH-Artikeln vorschlagen.

Für KMU hält sie eine Abmilderung der Auswirkungen von REACH für dringend erforderlich und hat deshalb ihrem Bericht einen Anhang mit entsprechenden Maßnahmen beigelegt.

Identifizierte Probleme will die Kommission gemeinsam mit den Betroffenen in Unternehmen und Behörden angehen und benennt Aufgabenpakete für diese Gruppen. Der Gesamtbericht enthält zahlreiche Maßnahmen, die in einem 148-seitigen Begleit-

¹ Der 15-seitige Gesamtbericht der Europäischen Kommission zu REACH [COM(2013) 49 final] sowie ein 148-seitiges „Staff Working Paper“ sind zusammen mit Studienberichten auf den Kommissionswebseiten verfügbar: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/documents/reach/review2012/index_en.htm
http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/review_2012_en.htm

papier („Staff Working Paper“) detaillierter beschrieben werden. Dies betrifft u. a. die Verbesserung der Qualität von Registrierungs dossiers sowie das Format und den Inhalt des erweiterten Sicherheitsdatenblatts. Parallel wurde eine im Bericht angekündigte „Roadmap“ zur Identifizierung aller relevanten Stoffe mit besonders besorgniserregenden Eigenschaften (SVHC) bis 2020 erstellt.

Die Kommission hat außerdem bereits Folgeaktivitäten angekündigt. Dies betrifft Ergänzungen von REACH-Anhängen zu Nanomaterialien, die weitere Beobachtung der Auswirkungen von REACH auf die Innovationsfähigkeit der Chemieindustrie sowie die Themen Informationsanforderungen für die Registrierung von Stoffen mit kleinen Herstell- bzw. Importmengen (1-10 Tonnen pro Jahr) und für bestimmte Polymerarten.

Die REACH-Verordnung ist äußerst komplex und ihre Anforderungen sind schrittweise umzusetzen: Für die Registrierung der vorhandenen Stoffe gelten Mengensubstanz-abhängige Übergangsfristen, die 2018 enden. Die Dossierbewertung startete in 2011, die Stoffbewertung in 2012 und erste Zulassungsanträge erwartet die Europäische Chemikalienagentur ECHA in 2013. Die Vorgaben für Sicherheitsdatenblätter wurden Mitte 2010 geändert und in 2015 treten weitere Änderungen für Gemische in Kraft. Zu vielen Aspekten werden gerade jetzt erste Erfahrungen gemacht, so dass es für deren valide Beurteilung viel zu früh ist.

Die Unternehmen der chemischen Industrie und des Chemiehandels haben die bisherigen REACH-Aufgaben mit enormem Arbeitseinsatz, intensiver Vorbereitung sowie hohem Aufwand bewältigt und eine Menge Aufbauarbeit geleistet. Die Registrierungs dossiers der ersten Registrierungsphase wurden fristgerecht zum 1. Dezember 2010 eingereicht. Deutsche Unternehmen haben überproportional häufig die Federführung für gemeinsame Dossiereinreichungen mehrerer Unternehmen zu einem Stoff übernommen. Es wird mit Hochdruck an den Dossiers der zweiten Phase bis zum 31.05.2013 gearbeitet. Daneben erfolgten bereits zahlreiche Dossier-Aktualisierungen und Rückmeldungen zu ECHA-Entscheidungen.

VCI/VCH-Eckpunkte

REACH-Artikel unverändert beibehalten

Der von der Kommission in ihrem Bericht beschriebene Stand der REACH-Umsetzung stimmt weitgehend mit den Erfahrungen der Chemieindustrie überein. Deshalb ist die Schlussfolgerung der Kommission, dass Wirtschaft und Behörden jetzt vor allem ein stabiles regulatorisches Umfeld benötigen, zwingend und Grundvoraussetzung für eine weitere REACH-Umsetzung mit Erfolgsaussichten für die REACH-Schutzziele.

Wettbewerbs-/Innovationsfähigkeit von Chemieindustrie und Chemiehandel unter REACH erhalten

Die REACH-Registrierungen haben die Datenlage zu vielen Stoffen verbessert. Studien belegen schon heute positive Effekte der Chemikalienverordnung für den Schutz von Mensch und Umwelt. Auf Unternehmensseite sind zugleich erhebliche Registrierungskosten und ein hoher Personalaufwand entstanden. Die Kommission nennt auf Basis einer Erhebung für die erste Registrierungsphase bis Ende Novem-

ber 2010 REACH-Kosten der Unternehmen in Höhe von 2,1 Mrd. €. Eine Bewertung, ob die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft unter REACH dennoch erhalten bleibt, ist derzeit noch nicht möglich und kann frühestens nach dem Ende der letzten Registrierungsfrist im Jahr 2018 erfolgen.

Aus Erfahrungen lernen - Stabilität und Planungssicherheit erforderlich

Alle Beteiligten lernen aus den bisherigen Erfahrungen für die weitere REACH-Umsetzung. Die Chemieunternehmen tun alles, um ihre REACH-Pflichten rechtzeitig zu erfüllen. Die Kommission stärkt mit ihrem Bericht und durch die Umsetzung zahlreicher Empfehlungen die Stabilität des aktuellen rechtlichen Umfelds. Darüber hinaus ist ein fairer und transparenter Umgang der Beteiligten in Unternehmen und Behörden miteinander erforderlich.

Erwartungshaltungen von Wirtschaft und Behörden abgleichen

Besonders bei der Bewertung von Registrierungs dossiers müssen Erwartungshaltungen von Behörden und Unternehmen abgeglichen werden. Wissenschaftliche Fragen sind zu klären. Hierbei ist sicherzustellen, dass fundierte Expertenurteile Akzeptanz gewinnen.

Die in REACH vorgesehenen alternativen Bewertungsmethoden müssen ihren Platz finden. Bisher fehlen hier vielfach noch einschlägige Erfahrungen.

Zusammenarbeit, Fairness und Transparenz sind entscheidende Erfolgsfaktoren

Probleme müssen in Zusammenarbeit von Kommission, ECHA, Mitgliedsstaaten und der beteiligten Wirtschaft gelöst werden. Während eine pauschale Kritik nicht weiterhilft, können konstruktive Diskussionen und Rückmeldungen der Behörden zu guten Dossiers, d. h. positive Beispiele, entscheidend dazu beitragen, dass der Prozess des Know-how Aufbaus beschleunigt wird. Dies ist umso wichtiger, als die praktische REACH-Umsetzung in den nächsten Jahren immer weiter die Lieferketten durchdringen wird und jetzt verstärkt kleine und mittlere Unternehmen die komplexen REACH- und CLP-Vorgaben erfüllen müssen.

Auch hier ist eine faire und transparente Kommunikation zwischen Behörden und Unternehmen zu bestehenden Kritikpunkten eine Grundvoraussetzung für Verbesserungen.

Nanomaterialien unter REACH bewerten

Die EU-Kommission hat in ihrem „Gesamtbericht zu REACH“ und in ihrer Mitteilung „Zweite Überprüfung der Rechtsvorschriften zu Nanomaterialien“ bestätigt, dass Nanomaterialien wie alle anderen Stoffe zu betrachten sind, von denen einige toxisch sein können und andere nicht. D. h. mögliche Risiken sind stoff- und verwendungsspezifisch. Die verfügbaren Methoden zur Risikobewertung sind prinzipiell anwendbar; lediglich einige spezifische Aspekte erfordern weitere Detailarbeit.

Alle REACH-Anforderungen gelten bereits jetzt für Nanomaterialien uneingeschränkt und unabhängig von Form und Partikelgröße. VCI und VCH unterstützen deshalb den Ansatz der EU-Kommission, durch Ergänzungen in den REACH-Anhängen Anleitungen für die transparente Charakterisierung und Bewertung der Nanoformen in Registrierungs dossiers zu geben.

RMO-Analysen erstellen und Wirtschaft frühzeitig einbeziehen beim Zulassungsverfahren

Die Identifizierung von Stoffen mit besonders besorgniserregenden Eigenschaften (SVHC) und Entscheidungen über ihre Zulassungspflicht müssen nach streng wissenschaftlichen Kriterien erfolgen. Darüber hinaus sollte in den allgemeinen Bestimmungen des Anhang XV festgelegt werden, dass bei der Erstellung aller Dossiers Analysen der jeweiligen Risikomanagementoptionen unter Einbezug von Registranten verpflichtend sind. Die Entscheidung, welcher Stoff ins Zulassungsverfahren kommt, oder ob eine Beschränkung die effektivere Maßnahme sein könnte, darf nicht Spielball von Interessengruppen werden.

Harmonisierungs- und Vereinfachungsbedarf beim Sicherheitsdatenblatt

Die neuen erweiterten Sicherheitsdatenblätter werden, wie Studien belegen, sowohl von Erstellern als auch von Anwendern als zu umfangreich und zu wenig verständlich betrachtet. Es besteht Harmonisierungs- und Vereinfachungsbedarf. VCI und VCH arbeiten deshalb intensiv an Hilfen für ihre Mitglieder und bringen Verbesserungsvorschläge in die laufenden Diskussionen ein.

Informationsanforderungen im Mengenband 1-10 t/a

Das abgestufte Konzept der von Menge und Gefährlichkeit abhängigen Informationsanforderungen für die Registrierung muss beibehalten werden. Die Übergangsfrist für die Registrierung von Stoffen in dem Mengenband von 1 bis 10 Tonnen pro Jahr endet 2018. Dann wird sich zeigen, ob dieses abgestufte Konzept sinnvoll und notwendig ist. Die Herstellung und Verwendung neuer Stoffe bzw. die Erschließung innovativer Anwendungsgebiete dürfen nicht durch zu hohe Einstiegsbarrieren für diese Stoffe weiter erschwert werden. Denn dies würde insbesondere auch die Belastungen von KMU erhöhen.

Polymere

Die Kommission will die Sonderregelung für Polymere weiter überprüfen. Hier sollte der bisherige flexible Ansatz von Monomerregistrierung in Verbindung mit ggf. erforderlichen Einstufungstests nach CLP-Verordnung Priorität haben.

Produktentwicklungen in der Polymer-Wertschöpfungskette dürfen nicht durch aufwändige administrative Verfahren belastet werden, denen es an der erforderlichen Praktikabilität und Kosteneffizienz mangelt.

KMU wirksam unterstützen

Die Kommission ist besorgt über die Auswirkungen von REACH auf die Wettbewerbsfähigkeit von KMU. Deshalb sollte geprüft werden, welche REACH-Prozesse und Anleitungen vereinfacht werden können und dass Ansprechpartner bei europäischen und nationalen Behörden verfügbar sind. Vom Zulassungsverfahren sind Chemikalienanwender stärker als erwartet betroffen. Dies muss bei der Analyse von Handlungsoptionen und im Zulassungsverfahren berücksichtigt werden.

Fairen Vollzug gewährleisten

Der REACH-Vollzug muss europaweit einheitlich erfolgen. Ein fairer Vollzug muss gleichermaßen Hersteller, Händler, Anwender, Importeure und Alleinvertreter

berücksichtigen, damit keine Wettbewerbsnachteile europäischer Firmen gegenüber ihren nicht-europäischen Mitbewerbern entstehen.

Praxistauglichkeit von REACH sicherstellen

Wichtigstes Ziel aller sich an den REACH-Review der Kommission anschließenden Aktivitäten ist aus Sicht der Wirtschaft, dass die Praxistauglichkeit von REACH-Verordnung, Maßnahmen und Verfahren sichergestellt ist. Korrekturen sollten aufgrund gewonnener Erfahrungen erfolgen. Hierzu liefern VCI und VCH konstruktive Beiträge.

Noch viel zu früh für eine belastbare REACH-Bewertung

Der Praxistest, ob REACH mit allen Bausteinen in den komplexen europäischen Wertschöpfungsketten und mit Blick auf die Nicht-europäischen Schlüsselmärkte funktioniert und ob REACH für die Schutzziele die gewünschten positiven Effekte zeigt, steht noch aus. Noch ist nicht absehbar, welchen Einfluss die Umsetzung der REACH-Verordnung letztlich auf die Geschäftsprozesse der Unternehmen und deren Portfolio haben wird. Belastbarere Aussagen hierzu werden frühestens nach 2018 möglich sein.

Chemieindustrie und Chemiehandel bringen ihre Erfahrungen ein

Die Chemieindustrie, der Chemiehandel und ihre Verbände haben umfangreiche Aufbauarbeit für die REACH- und CLP-Umsetzung geleistet. VCI und VCH werden weiterhin auf europäischer sowie nationaler Ebene ihre umfassenden Erfahrungen aus mehr als 5 Jahren REACH-Umsetzung einbringen.