DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 15. WP

Ausschussdrucksache 15(15)319* Teil 2

Öffentliche Anhörung "REACH" Ratsdok.-Nr. 15409/03

am 8. November 2004 in Berlin

Antworten und Stellungnahmen

der geladenen Einzelsachverständigen, Verbände und Organisationen auf den Fragenkatalog der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

Antworten von

- Dr. med. vet. Ursula G. Sauer Akademie für Tierschutz, Neubiberg
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Berlin
- Verband Chemiehandel e. V., Köln

Stellungnahme von

Dr. med. vet. Ursula G. Sauer
 Deutscher Tierschutzbund / Akademie für Tierschutz, Neubiberg

Antworten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen

Inhaltsverzeichnis	
Fragen der Fraktion der SPD	C
Fragen der Fraktion der CDU/CSU	14
Fragen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	29
Fragen der Fraktion der FDP	35

Generelle Vorbemerkung:

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen ist in seinem Umweltgutachten 2004 (Bundestagsdrucksache 15/3600 vom 2.7.2004; Kapitel 11) ausführlich auf den REACH-Vorschlag eingegangen. Sofern die Fragen dort differenziert beantwortet wurden, wird im Folgenden auf die entsprechenden Textziffern verwiesen.

Fragen der Fraktion der SPD

- 1. Die Kommission nach den Ergebnissen der Internet-Konsultation
 - durch Straffung und Vereinfachung der Verfahren,
 - durch Einschränkung der Registrierungspflichten,
 - durch Herausnahme von Stoffen.
 - durch Absenkung der Anforderungen an Hersteller und nachgeschaltete Anwender

versucht, das System verschlanken.

Wie beurteilen Sie diese Vorgehensweise, bei geringerem Prüfaufwand gegenüber dem ursprünglichen Entwurf gleichzeitig ein äquivalentes Schutzniveau beibehalten zu wollen?

Antwort: Das Prinzip einer Senkung des Prüfaufwandes bei äquivalentem Schutzniveau ist uneingeschränkt zu begrüßen. Die konsequente Verfolgung dieses Prinzips kann ein wichtiger Beitrag dazu sein, die auf ein hohes Umweltschutzniveau ausgerichteten Ziele und die wirtschaftspolitischen Ziele von REACH gleichermaßen zu verfolgen.

Die Verschlankungen nach der Internet-Konsultation erfolgten aber nicht konsequent nach diesem Prinzip. Mit der Abschwächung der Registrierungsanforderungen für niedrigvolumige Stoffe (Tz. 1009), der Ausnahme für Polymere (Tz. 1011) und der geänderten Datenanforderungen für Sicherheitsberichte (Tz. 992) erfolgten auch substantielle Abstriche am angestrebten Schutzniveau, um die Kosten der Umsetzung zu senken. Dies ist wohl für die Akzeptanzsicherung des Kommissionsvorschlages unabweislich gewesen.

2. Welche konkreten Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutzziele werden mit REACH verfolgt?

Antwort: Der Vorschlag verfolgt, wie aus der Begründung ersichtlich ist, ein allgemeines Bündel aus wirtschafts- umwelt- und verbraucherpolitischen Zielen. Umweltpolitisch ist die Schaffung einer breiten Wissensbasis über die Eigenschaften und Verwendungen marktüblicher Stoffe und das Ziel einer verbesserten, systematischeren und umfassenderen Kontrolle besonders problematischer Stoffe und Anwendungen hervorzuheben.

a) Sind die Regelungen in REACH geeignet, diese Ziele angemessen zu erreichen?

Antwort: REACH ist zweifelsohne als wichtiger Fortschritt in der Chemikalienpolitik zu bewerten. Er schließt die zentrale Rechts- und Schutzlücke des bisherigen Stoffrechts: das Testen und Bewerten von Altstoffen war bisher nicht flächendeckend obligatorisch, das Altstoffprogramm aus dem Jahre 1993 umfasste nur relativ wenig Stoffe. Durch die Vervollständigung der Wissensbasis wird die Funktionsweise der "Schaltzentrale" des Europäischen Chemikalienrechts, die Richtlinie zur Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung gefährlicher Stoffe (RL 67/548), entscheidend verbessert.

b) Werden z. B. mit REACH riskante Inhaltsstoffe (absichtlich und unabsichtlich freigesetzt) aus verbrauchernahen Produkten wie Kinderspielzeug und Textilien verschwinden?

Antwort: Nicht automatisch: Mit REACH werden zwar riskante Inhaltstoffe systematischer identifiziert werden können, weder das Zulassungsverfahren noch das Verfahren zu Verwendungsbeschränkungen senken aber materiell die Verbotsschwelle. Hier wird sich erst im weiteren Vollzug der Verordnung erweisen, wie der unbestimmte Rechtsbegriff der "adäquate Kontrolle des Risikos" materiell ausgefüllt wird

(Tz. 1033ff). Im Ministerrat und im Europäischen Parlament gibt es zurzeit Diskussionen, diesen unbestimmten Rechtsbegriff präziser zu fassen. Der Umweltrat hat in seinem Umweltgutachten 2004 Präzisierungsvorschläge gemacht (Tz. 1034-1036).

c) Werden riskante Stoffe früher und schneller als bisher identifiziert, Datenlücken über sie schneller und zuverlässiger geschlossen und Beschränkungsregelungen, die sich daraus ergeben, schneller aufgestellt werden?

Antwort: Dies ist das zentrale Ziel von REACH. Die in der Verordnung festgelegten Zeitpläne sollen gewährleisten, dass alle in relevanten Mengen produzierten Altstoffe registriert werden. Mit dem Grundprinzip "no data no market" wird die Altstoffbewertung mit der Neustoffbewertung grundsätzlich gleichgestellt. Obligatorisch werden ein nach Produktionsmengen je Hersteller gestaffeltes Testprogramm, Informationen über die Stoffverwendungen und die Stoffbewertung bzw. Klassifizierung und ab 10 t Produktionsmenge auch ein Sicherheitsbericht, der eine Risikoeinschätzung und betriebliche Vorsorgemaßnahmen umfasst.

Das Testprogramm für REACH fragt aber nur bekannte "Wirkendpunkte" durch Standardtests ab. REACH schützt damit noch nicht automatisch vor "Überraschungen", wie sie sich z. B. bei den die Ozonschicht schädigenden Stoffen ergaben. Das in REACH implementierte Prüfprogramm enthält die modernen Standard-Verfahren der Sicherheitsprüfung für Chemikalien. Die Vorhersage des substanz-spezifischen Risikos ist aber das Resultat einer komplizierten Serie von Schlussfolgerungen und der Übertragung in ein komplexes Umfeld. Es bleibt daher die zentrale Schwierigkeit weiterhin bestehen, dass einfache und eindeutige Schlussfolgerungen selten möglich sind.

Es gibt auch Verfahrensvereinfachungen für Verwendungsbeschränkungen. Die materiellen Hürden und der voraussichtliche Prüfaufwand werden sich aber nicht wesentlich von den bisherigen Altstoffprogrammen unterscheiden. In dieser Hinsicht ist mit einer nicht hinreichenden Beschleunigung zu rechnen. Ob die zu erwartenden zusätzlichen Fragen und Zweifel bei der Risikobewertung eine schnellere Entscheidung über Beschränkungsregelungen ermöglichen, ist zu hoffen.

Mit der Verantwortungsverlagerung auf die Hersteller sind aber auch Unsicherheiten verbunden. Da die Klassifizierung von Altstoffen zunächst in der Eigenverantwortung der Hersteller liegt (Tz. 1015), wird die Identifizierung von riskanten Stoffen im Wesentlichen von der Umsetzung der "responsible care" in der Praxis abhängen, d.h. von der Qualität der Stoffdossiers und der resultierenden Bewertungen. Wegen der regulatorischen Folgen einer freiwilligen, hohen Gefahreneinstufung eines Stoffes besteht allerdings ein Anreiz in dem System, diese systematisch unterzubewerten.

d) Ist das REACH-System in der Lage, wirksame Anreize für die Substitution gefährlicher durch weniger gefährliche Stoffe zu schaffen? Kann die Substitution dort vorgeschrieben werden, wo geeignete Alternativen ohne oder mit geringerem Risiko zur Verfügung stehen?

Antwort: Das Substitutionsprinzip ist in dem Kommissionsvorschlag in einer rechtlich nicht eindeutigen Weise verankert worden (Tz. 1037). Das Substitutionsprinzip sollte insbesondere dann gestärkt werden, wenn ein geplanter oder ungeplanter Eintrag eines besonders gefährlichen Stoffes in die Umwelt nicht ausgeschlossen werden kann und gleichzeitig weniger riskante Stoffe oder Anwendungen verfügbar sind. Eine Pflicht zur Substitution ist allerdings nur in solchen Fällen sinnvoll.

Es gibt auch Stoffe, deren gefährliche Eigenschaften gerade im Produktionsprozess erforderlich sind, weil nur durch diese eine bestimmte Funktion erfüllt werden kann. Wo der Stoff in geschlossenen Systemen gehalten werden kann, also eine effektive Verwendungskontrolle möglich ist, bedarf es nicht notwendigerweise der Substitution.

In denjenigen Fällen in denen eine Freisetzung durch sicherheitstechnische Maßnahmen nicht ausgeschlossen werden kann und wo offensichtlich weniger riskante Substi-

tute verfügbar sind, sollte die Verbotschwelle für einen riskanten Stoff gesenkt werden, die Schwelle für ein akzeptables Risiko erhöht werden (Tz. 1067).

Es ist zu erwarten, dass auch ohne zusätzliche Anreize chemische Substanzen substituiert werden, sofern vergleichbare Alternativen vorliegen. Solche Substitutionen hat es bereits in der Vergangenheit gegeben und REACH schafft hier zusätzliche Impulse. Andererseits ist auch zu erwarten, dass die wesentlichen Hürden fortbestehen, da die technisch in Frage kommenden Stoffe sich toxikologisch häufig kaum unterscheiden.

e) Welche Folgen ergeben sich durch das Ersetzen der allgemeinen Sorgfaltspflicht "duty of care" durch die Erläuterungen der der Verordnung zugrunde liegenden Grundsätze?

Antwort: Eine generalklauselartige "duty of care" ohne nähere Ausführungsbestimmungen hätte ohne hin nur eine geringe Steuerungswirkung. Aus diesem Grunde ist der Wegfall der "duty of care" verschmerzbar.

f) Wie kann ein angemessener Schutz für Stoffe, die nicht in den Geltungsbereich von REACH fallen (< 1 Jato), sichergestellt werden?

Antwort: Für Stoffe mit geringen Produktionsmengen je Hersteller entsteht mit dem REACH-Vorschlag für Neustoffe eine neue Sicherheitslücke. Für Altstoffe muss die Sicherheitslücke auf absehbare Zeit in Kauf genommen werden, um die Umsetzung von REACH überhaupt realisierbar machen zu können. REACH wird ohne eine Prioritätensetzung nicht umsetzbar sein. Insofern ist die Mengenschwelle für den Basisdatensatz von 1 Jato verhältnismäßig und gerechtfertigt. Es sollten aber, sobald alternative Verfahren verfügbar werden und die zunächst vorgesehene "Phase-In"-Phase abgearbeitet worden ist, angemessene Schritte auch zur Einbeziehung von Stoffen mit niedrigen Produktionsmengen ergriffen werden.

g) Inwieweit ist durch REACH gewährleistet, dass <u>alle</u> neuen und alten gefährlichen und besonders gefährlichen zur Vermarktung vorgesehenen Stoffe (> 1 Jato) als solche identifiziert werden und Verwendungsbeschränkungen erfahren bzw. dem Zulassungsverfahren unterworfen werden?

Antwort: REACH legt die Stoffklassifizierung in die Eigenverantwortung der Hersteller. Von einer externen Qualitätssicherung wurde zunächst – vor allem aus Kostengründen – abgesehen. Hier besteht nach Ansicht des Umweltrates – in Übereinstimmung mit der Bundesregierung - Nachbesserungsbedarf (Tz. 1015). Eine neuerdings in die Diskussion gebrachte Möglichkeit einer weichen Qualitätssicherung ist die Kooperation der Hersteller eines Stoffes bei seiner Registrierung. Das "one substance - one registration"-Prinzip ermöglicht zumindest eine gegenseitige Harmonisierung der Stoffdossiers hinsichtlich der Stoffeigenschaften durch die verschiedenen Hersteller eines Stoffes und damit eine gewisse unternehmensübergreifende Selbstkontrolle.

h) Welche Vorteile ergeben sich speziell für die Verbraucher und Verbraucherinnen hinsichtlich ihrer Möglichkeiten, sich schnell und ohne großen Aufwand über Stoffe, ihre Eigenschaften und Verwendungen zu informieren und dann selbstbestimmte Entscheidungen zu treffen?

Antwort: REACH wird die Grundlagen für den Verbraucherschutz erheblich verbessern. Der Verordnungsvorschlag verbessert die informatorischen Grundlagen, auf denen dann eine systematische Verbraucherschutzpolitik im Hinblick auf Gefahrstoffe aufbauen kann. Bisher nicht geprüfte Stoffe werden, sofern gefährliche Eigenschaften erkannt wurden, kennzeichnungspflichtig. Dennoch ist REACH kein unmittelbar wirksames Instrument des Verbraucherschutzes. Produkte werden nicht generell hinsichtlich ihrer möglicherweise als gefährlich einzustufenden Inhaltsstoffe kennzeichnungs-

pflichtig gemacht. Die Registrierung von gefährlichen Stoffen in Produkten unterliegt hohen, zum Teil noch präzisierungsbedürftigen, und in der Praxis schwer zu vollziehenden Hürden (Tz. 1027). Der Umweltrat hat deshalb Nachbesserungen des Art. 6 der VO empfohlen, insbesondere auch um eine Wettbewerbsangleichung zwischen europäischen und nicht-europäischen Produzenten erreichen zu können (siehe auch Frage 5 der Fraktion der CDU/CSU).

Die Vorteile für Verbraucher können damit nur dann erwartet werden, wenn eine adäquate Informationsinfrastruktur geschaffen wird. Die unter REACH erhobenen Daten sind ohne zusätzliche Aufbereitung nicht geeignet, dem Verbraucher nützliche Informationen zu liefern.

i) Führt REACH bei der Anmeldung neuer Stoffe zu einer Absenkung der bisherigen Standards?

Antwort: Ja, die Mengenschwellen für den Mindestdatensatz sind für Neustoffe gegenüber der bisherigen Rechtslage heraufgesetzt worden (Tz. 1012). Dies ist zumindest mittelfristig korrekturbedürftig.

- 3. Welche Vor- und Nachteile sehen Sie im Registrierungsverfahren mit seiner Kombination aus mengen-, eigenschafts- und expositionsgestützten Datenanforderungen?
- a) Werden in diesem Modell Stoffe mit geringen Produktionsmengen, aber hohem Risiko und Stoffe mit hohen Produktionsmengen und geringem Risiko adäquat bearbeitet?

Antwort: REACH steht insofern in der Tradition des bisherigen europäischen Chemikalienrechts, als die Testanforderungen grundsätzlich nach Mengen gestaffelt werden. Insbesondere im hochvolumigen Bereich können die Testanforderungen expositionsgestützt modifiziert werden. Dadurch kann verhindert werden, dass im Bereich von Stoffen mit hohen Produktionsmengen unnötig getestet wird. Bei Stoffen mit geringen Produktionsmengen, aber hohem Risiko muss zunächst mit einer Sicherheitslücke gerechnet werden, solange Modellierungen oder Analogieschlüsse wegen ihrer Fehlerquote wissenschaftlich noch nicht anerkannt werden (vgl. Tz. 1 000 ff.). Der Kommissionsvorschlag ist dabei aber entwicklungsoffen (Tz. 1006, vgl. Art. 133). Sobald Modellierung zu anerkannt validen Ergebnissen führt, können durch diese relativ kostengünstig auch Stoffe mit niedrigen Produktionsvolumen identifiziert werden (vgl. auch Antwort auf die Frage 34 der Fraktion der CDU/CSU).

b) Inwieweit sind die zurzeit diskutierten Modelle zur Beschreibung und Beurteilung der Exposition von Mensch und Umwelt sinnvoll, wenn die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass toxische mobile, persistente und bioakkumulierbare Stoffe in irgendeiner Phase ihres Lebenszyklus aufgrund dieser Eigenschaften in die Umwelt gelangen und dort irgendwann Belastungsgrenzen überschreiten?

Antwort: Die Modelle zur Expositionsbeschreibung sind weit entwickelt und hinreichend zuverlässig, soweit die chemischen Substanzen die Modell-bedingten Eingangsvoraussetzungen erfüllen. Das Problem einer Falschinterpretation im Modell nicht erkennbarer Ausreißer bleibt bestehen. Die Persistenz in Umweltmedien sowie Bioakkumulation setzt Kenntnisse über Stoffwechselwege voraus, die getrennt erhoben werden müssen. Belastungsgrenzen sind das Ergebnis einer Interpretation der Wirkung von chemischen Substanzen an Organismen – sie müssen festgestellt werden und können nicht durch Modelle vorhergesagt werden. Modelle zur Struktur-Aktivitätsbeziehung können dabei eine wertvolle Unterstützung sein.

c) Wie kann sichergestellt werden, dass in einem Modell von Verwendungs- und Expositionskategorien (VEK) neben Informationen zu beabsichtigten Verwendungen/Expositionen auch solche für unbeabsichtigte Freisetzungen (Störfälle) vorhanden sind?

Antwort: Der Problembereich der Störfälle wird durch die Störfall-Verordnung geregelt. Die Anforderungen dieser Verordnung beziehen sich auf die Kennzeichnung von Stoffen. REACH führt gefährliche Stoffe dieser Kennzeichnung zu. Das vermehrte Wissen über gefährliche Stoffe wird die Vermeidung von Störfällen erleichtern.

d) Ist es möglich, bei Stoffen, die in zahlreichen Anwendungen vorkommen, einen vollständigen Überblick über alle Expositionen am Ende der Liefer- und Weiterverarbeitungskette zu erhalten?

Antwort: Lieferketten sind oft vielstufig und weitverzweigt. Es ist daher unrealistisch, dass ein einzelner Akteur den vollständigen Überblick behält. Es ist aber zu hoffen, dass die an der Wertschöpfungskette beteiligten Akteure die für sie relevanten Informationen nutzen und ihre Informationen in der Wertschöpfungskette weitergeben. Insofern handelt es sich bei REACH um ein betriebsübergreifendes, aber dennoch auf die dezentrale Nutzung ausgerichtetes Informationssystem.

Der in der Frage zugrunde gelegte Vollständigkeitsanspruch ist allerdings unrealistisch – das in der Wertschöpfungskette weitergegebene Sicherheitsdatenblatt enthält nur hochaggregierte Informationen. Im Gegensatz zum Status Quo wird das Wissen um mögliche Expositionen aber durch die Einbeziehung der nachgelagerten Anwender (downstream user) in das durch REACH generierte Informationssystem wesentlich erweitert.

e) Welche Rolle spielt dabei die heutige Situation eines dynamischen Marktes mit sich ständig verändernden Verwendungen und Expositionen?

Antwort: Die Bildung standardisierter Expositionskategorien könnte die Berichte zu neue Anwendungen erleichtern.

f) Lassen sich Aussagen über die Aufwändigkeit eines VEK-Modells machen, das den Schutzzielen von REACH gerecht wird?

Antwort: Vom Ansatz her bietet ein VEK-Modell Vorteile für die Umsetzung von REACH und wird den Schutzzielen gerecht. Allerdings kann nur durch ein gezieltes Monitoring festgestellt werden, ob das VEK-Modell das gesteckte Ziel tatsächlich erreicht.

g) Wie hoch sind die voraussichtlichen Einsparpotenziale eines Modells von VEK im Vergleich zu dem im Verordnungsvorschlag vorgesehenen Registrierungsverfahren, das die Möglichkeiten von Konsortienbildung und das Prinzip: "Ein Stoff, ein Dossier" ausschöpft?

Antwort: Die Bildung von Expositionskategorien und das sog. OSOR Prinzip sind zwei unterschiedliche Strategien, die Kosten von REACH bei gleichem Schutzniveau zu senken. Hinsichtlich der Entwicklung von Expositionskategorien muss eine konsensfähige und belastbare Balance zwischen dem ökonomischen Ziel möglichst grundlegender Kategorien und dem Umweltziel einer differenzierten Informationsbasis gefunden werden. Expositionskategorien können insbesondere den Arbeitsaufwand für die Stoffanwender erheblich reduzieren und ermöglichen erst eine effiziente Kommunikation entlang der Wertschöpfungskette.

Registrierungen erfolgen nach dem Kommissionsvorschlag grundsätzlich herstellerbezogen. Lediglich bei Tierversuchen erachtet die Kommission auch eine obligatorische

Zusammenarbeit bei konsekutiven Anmeldungen von Neustoffen und bei Altstoffen für möglich und erforderlich. Demgegenüber gibt es einen gemeinsamen Vorschlag der britischen- und ungarischen Ratsdelegation, die ein konkretes Verfahrensschema zur unternehmensübergreifenden Zusammenarbeit für eine stoffbezogenen Registrierung ausgearbeitet haben. Die britische Regierung erhofft sich hierdurch Kostensenkungen von mindestens 30 % (vgl. auch ausführlich: Antwort auf die Frage 36 der Fraktion der CDU/CSU).

h) Gibt es weitergehende Studien / Überlegungen dazu, wie die Instrumente "Konsortienbildung/Ein Stoff, ein Dossier" unter angemessener Berücksichtigung von Betriebsgeheimnissen fortentwickelt werden können.

Antwort: vgl. Antwort auf die Fragen 33 der Fraktion von CDU/CSU

4. Wie beurteilen Sie den Vorschlag, das "Reichweiten-Konzept", also die Persistenz, die Mobilität und Ubiquität von Stoffen und ihre Fähigkeit zur Anreicherung in der Umwelt zum Leitkriterium für eine Stoffregulierung zu machen, um kostenintensive Expositionsabschätzungen zu ersetzen und das Vorsorgeprinzip zu stärken?

Antwort: Das Reichweitenkonzept ist ein wichtiger Ansatzpunkt für die Abschätzung der Gefährlichkeit eines Stoffes, insbesondere im Hinblick auf den Umwelt- und Naturschutz. Es kann aber die traditionellen Kategorien der Gefährlichkeit im Hinblick auf die menschliche Gesundheit (z. B. CMR) nur ergänzen. PBT-Eigenschaften sind im Rahmen von REACH ein Kriterium dafür, einen Stoff als überwachungsbedürftig und zulassungspflichtig zu betrachten. Mobilität ist bisher allerdings noch nicht als eigenständige Eigenschaft hinreichend berücksichtigt. Ubiquität setzt die – bisher noch nicht durchgeführte Verkoppelung von Monitoringsystemen mit REACH voraus.

Die Ermittlung gefährlicher Stoffeigenschaften können aber generell Expositionsabschätzungen nicht überflüssig machen. Es wäre unverhältnismäßig einen Stoff alleine wegen seiner Eigenschaften zu verbieten. Dies wäre nur – selbst unter Vorsorgegesichtspunkten vertretbar – wenn dieser Stoff auch freigesetzt wird.

Gibt es aussagekräftige und kostengünstige Tests, um diese Eigenschaften nachzuweisen?

Antwort: Die Modellierung auf der Basis von QSAR ist nach Auffassung des Umweltrates hinreichend entwickelt, um diese hinsichtlich von PBT-Eigenschaften als Grundlage für eine Prioritätensetzung zu verwenden (Tz. 1003). Sie sind aber noch nicht hinreichend zuverlässig, um Tests tatsächlich zu ersetzen.

Die Kategorien carcinogen/mutagen/reproduktionstoxisch (CMR) sowie persistent/bioakkumulierbar/toxisch (PBT) stellen selbst das Resultat hoch aggregierter Einzeldaten dar. Ein Abbildung dieser Eigenschaften in Form kostengünstiger und einfacher Tests ist zur Zeit auszuschließen.

5. Wie beurteilen Sie den Ansatz von REACH, dass die Unternehmen sowohl die Risikobeurteilung vornehmen als auch die Risikomanagementmaßnahmen vorschlagen und die Ergebnisse dann der Agentur vorlegen?

Antwort: Angesichts der großen Anzahl der auf dem Markt befindlichen Stoffe und der Vielfalt der Anwendungen gibt es praktisch keine Alternative zu einer regulierten Eigenverantwortung der Hersteller.

Die staatliche Chemikalienkontrolle ist hinsichtlich ihrer Kapazitäten schon mit der Kontrolle besonders überwachungsbedürftiger Stoffe tendenziell überfordert. Zu dem in REACH vorgeschlagenen abgestuften Verfahren gehört, dass in der Regel der Hersteller verantwortlich ist und nur bei Stoffen mit besorgniserregenden Eigenschaften und

Stoffen, die in sehr großen Mengen hergestellt werden, die Behörden im Rahmen des Evaluierungsverfahrens eine Überwachungsmöglichkeit haben. Hierzu gibt es realistischer Weise keine vernünftige Alternative.

Allerdings ist das Risiko, dass frühzeitig erkennbare Hürden im Management sich auf den Prozess der Risikobeurteilung auswirken, nicht unerheblich. Daher ist eine Qualitätssicherung vor allem der Einstufungen unablässig.

a) Ist eine adäquate Evaluierung der Unternehmensdossiers, insbesondere für die in kleinen Mengen hergestellten Stoffe durch die Agentur gewährleistet?

Antwort: Nein, die Chemikalienagentur führt lediglich eine Vollständigkeitsprüfung der Unterlagen durch. Es ist zudem davon auszugehen, dass die voraussichtlichen Personalkapazitäten der Chemikalienagentur für eine qualitativ gründliche Prüfung aller eingereichten Stoffdossiers nicht ausreichen werden (Tz. 1006).

b) Inwieweit wird das vorgeschlagene Risikomanagement einer Überwachung bzw. einem Wirksamkeitsmonitoring unterzogen?

Antwort: Dies erfolgt lediglich im Rahmen des Zulassungsverfahrens.

c) Wie beurteilen Sie die Kapazität der nationalen Behörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen von REACH?

Antwort: Trotz vielfältiger Aufgabenverlagerung auf die europäische Ebene wird REACH die nationalen Behörden nicht entlasten, da REACH das Arbeitspensum insgesamt verlagern wird. Der Entlastung und Effizienzsteigerung bei der Altstoffbewertung steht ein wesentlich größerer Ansatz von Stoffen, die in einer Zeiteinheit zu bearbeiten sind gegenüber. Die nationalen Behörden werden bei der Evaluierung, dem Zulassungsverfahren und dem Verfahren zu Verwendungsbeschränkungen weiterhin gefordert sein. Der Erfolg von REACH wird entscheidend auch davon abhängen, ob die Kapazitäten der an diesen Aufgaben beteiligten Behörden erweitert werden. In Deutschland könnte eine Konzentration der Zuständigkeiten für die Chemikalienbewertung einer Verfahrensbeschleunigung und einer kapazitätsschonenden Senkung des Koordinationsaufwands dienlich sein. Der Umweltrat hat dieses Thema aber bisher nicht im Detail studiert.

6. Inwieweit teilen Sie das Argument, dass die Kosten der Datengewinnung und Berichterstattung primär ein Problem mittelständischer Unternehmen sei, da diese eher kleinvolumige Spezialchemikalien herstellten?

Antwort: Das Verhältnis von Anpassungsdruck und Anpassungskapazität ist für jedes Unternehmen unterschiedlich. Alle zurzeit verfügbaren Studien zeichnen sich durch ein hohes Maß an Unsicherheit in den Annahmen aus, sodass die Quantifizierung dieser Kosten nur in sehr breiten Szenarien erfolgen kann, die keinesfalls als sichere Prognosen zu verstehen sind.

Kleine und mittlere Unternehmen können stärker von REACH betroffen sein, da sie die Kosten für Registrierung und Testen über kleinere Stoffvolumina verteilen müssen. Die Registrierungskosten im Bereich der Stoffe von 1-10 t sind pro Jato höher als für die Stoffe über 10 t. Insofern wird es mittelständische Unternehmungen geben, die mit erheblichen stoffbezogenen Registrierungskosten konfrontiert werden. Diese Unternehmen können Schwierigkeiten haben, eine Produktbeurteilung in der erforderlichen Detailtiefe und Umfang zu gewährleisten. Wenn kleine und mittlere Unternehmen ihre Produkte mit einer hohen Anzahl einzelner kleinvolumiger Stoffe herstellen und gleichzeitig im globalen Wettbewerb stehen, können die Mehrkosten eventuell nicht vollständig auf die Preise überwälzt werden, womit sich wirtschaftliche Risiken verbinden können. Auch ist nicht ausschließen, dass die Kosten des administrativen Mehraufwands

Antworten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen

die Mittel für Forschung und Entwicklung und damit die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit reduzieren.

Der Einsatz von Spezialchemikalien wurde und wird andererseits primär immer noch vom Anwendungswert für den Kunden und nicht von den Herstellungskosten dominiert. Spezialchemikalien machen einen eher geringen Kostenanteil bei den Kunden aus, sind aber von maßgeblicher Bedeutung für die Steigerung von Produktivität und Leistung. Insofern sind die Preise und Profitmargen stabiler als bei Basischemikalien. Sofern Spezialchemikalien lediglich in kleinen Mengen hergestellt werden, können mittelständische Unternehmen von der mengenbezogenen Staffelung der Registrierungsanforderungen und des Registrierungszeitpunktes profitieren. Die Problematik kann sich weiter entschärfen, wenn die in der Diskussion befindlichen Kostensenkungsstrategien bei Ministerrat. Europäischem Parlament und Europäischer Kommission Mehrheiten finden (insbesondere: OSOR; Modellierung; Kategorienbildung). Viel wird in diesem Kontext auch von der Unterstützung der Unternehmen von außen durch Staat, Verbände, Dienstleister und Vorlieferanten abhängen.. Zudem induziert das Europäische Chemikalienrecht schon heute Kosten für kleine und mittlere Unternehmen, die zu erzwungenen Substitutionsprozessen führen, die kleine und mittlere Unternehmen kostenmäßig dennoch verkraften. Im Bereich wasserbasierter Reinigungsmittel beträgt diese Rate zwischen 10 und 20 Prozent; die Rate der freiwilligen Substitution ist um ein vielfaches höher. Eine Adaptionsfähigkeit ist also vorhanden (ISI-Fraunhofer und Öko-

Ob ein Stoff, wegen hoher Registrierungskosten und geringer Preisüberwälzungsmöglichkeiten ausgemustert wird, hängt auch von der kalkulierten weiteren Vermarktungszeit des Stoffes und den spezifischen Marktbedingungen ab. Kleine und mittlere Unternehmen sind häufig flexibel und in der Lage, neue Marktnischen zu finden, die Verluste kompensieren. Selbst wenn ein Stoff ausgemustert wird und dies für ein einzelnes Unternehmen zu Problemen führt, bedeutet dies noch keine Gefährdung des mittelständischen Sektors als Ganzes. Es ist davon auszugehen, dass weiterhin ein Markt für die durch den ausgemusterten Stoff gelieferte Dienstleistung besteht, der durch andere Stoffe oder andere Dienstleistungen beliefert wird, sodass es zu marktstrukturellen Umwälzungen, nicht aber zu einem Erlischen des Marktgeschehens kommt

a) Wie hoch sind die Anforderungen an die Erstellung physikalischer und toxikologischer Daten für Stoffe von 1 bis 10 Jato quantitativ, qualitativ und hinsichtlich der Kosten, die zusätzlich durch REACH entstehen?

Antwort: Die Anforderungen sind im Umweltgutachten 2004 in den Tabellen 11-1 und 11-2 dargestellt:

Tabelle 11-1

Vergleich der Datenanforderungen zu den toxikologischen Informationen der Richtlinie 92/32/EWG (Neustoffanmeldung) und des REACH-Vorschlags vom Oktober 2003

Toxikologische Informationen	Richtlinie 92/32/EWG			REACH-Vorschlag					
	Mg/a								
	> 0,01	> 0,1	> 1	> 100	> 1000	> 1	> 10	> 100	> 1000
Untersuchungen zur akuten Toxizität (1 Zufuhrweg)	x								
Untersuchung zur Mutagenität (in vitro-Tests)		x ^a	x ^b			xª	xc		
Untersuchungen zur akuten Toxizität (2 Zufuhrwege)			х				х		
Haut- und Augenreizung		х				x ^d	x ^e		
Sensibilisierung der Haut		х				х			
Subakute Toxizität (28 Tage)			х				х	(x)	
Screening Tests auf Reproduktions-/ Entwick- lungstoxizität							х		
Beurteilung der Toxikokinetik (anhand verfügbarer Daten)			х				х		
Fortpflanzungsgefährdende Eigenschaften (1 Generation, 2 Generationen)				х			(x)	(x)	x
Untersuchungen zur Teratogenität							(x)	х	
SubchronischeToxizität (90 Tage)				(x)	х		(x)	х	
Subchronische Toxizität (> 12 Monate)									х
Weitere Mutagenitätstests (in vivo-Tests)				х			(x)	(x)	(x)
Toxikokinetische Grundeigenschaften				(x)					
Untersuchungen zur Kanzerogenität					(x)				(x)
Untersuchungen der peri- und postnatalen Wirkung, zusätzliche Untersuchungen zur Teratogenität, zur Toxikokinetik und der Organ- und Systemtoxizität					(x)				х
SRU/UG 2004/Tab. 11-1; Datenquellen: Richtlinie 92/32/EWG und REACH-Vorschlag von Oktober 2003									

⁽x): Untersuchung wird nur unter bestimmten Voraussetzungen gefordert; x^a : ein bakterieller Test; x^b : ein bakterieller und ein nichtbakterieller Test; x^c : Test mit Säugetierzellen; x^d : in vitro-Tests; x^e : in vivo-Tests.

Tabelle 11-2

Vergleich der Datenanforderungen zu den ökotoxikologischen Informationen der Richtlinie 92/32/EWG (Neustoffanmeldung) und des REACH-Vorschlags vom Oktober 2003

Ökotoxikologische Informationen	Richtlinie 92/32/EWG				REACH-Vorschlag				
	Mg/a								
	>	>	>	>	>	>	>	>	>
Aller (I. C. I. I. C. I.)	0,01	0,1	1	100	1000	1	10	100	1000
Abbau (biotisch, abiotisch)		х					х		
Akute Toxizität an Daphnien			х			х			
Akute Toxizität an Fischen			х				х		
Wirkungen auf Algen (Wachstums-Hemmtest)			х				х		
Wirkungen auf Bakterien (Bakterien- Hemmtest)			х						
Biologische Abbaubarkeit: Belebtschlamm, Prüfung der Atmungshemmung							х		
Absorptions/ Desorptions - Screening Test			х				х		
Langzeit-Toxizitätsuntersuchung an Daphnien (21 Tage)			(x)	х				х	
Toxizitätsuntersuchungen an weiteren Organismen (höhere Pflanzen, Regenwürmer, weitere Toxizitätstests mit Fischen)			(x)	х				x ^e	
Biokonzentrationsstudie			(x)	х				х	
Weitere Untersuchungen zur Abbaubarkeit			(x)	х				х	
Weitere Untersuchungen zur Absorption/ Desorption			(x)	х				х	
Zusätzliche Tests zur Akkumulation, zum Abbau, zur Mobilität und zur Absorption/ Desorption					х				х
Weitere Toxizitätsuntersuchungen an Fischen, Toxizitätsstudien an Vögeln und an anderen Organismen					х				
Langzeit-Toxizitätstests an Regenwürmern, Bodeninvertebraten, Pflanzen, Sedimentor- ganismen; Langzeit - oder Reproduktions- Toxizitätstests an Vögeln									х
SRU/UG 2004/ Tab. 11-2; Datenquellen: Richt	linie 92	/32/EV	VG und	REAC	CH-Vor	schlag	von O	ktober	2003

⁽x): Untersuchung wird nur unter bestimmten Voraussetzungen gefordert

x^e: Langzeit Fischtoxizität, weitere Fischtests, Kurzzeittoxizität bei Regenwürmern, Effekte bei Bodenmikroorganismen, Kurzzeittoxizität bei Pflanzen.

Antworten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen

Zu den aggregierten Kosten und ihre Relevanz hat ein Überblick für die niederländische Ratspräsidentschaft folgende Bandbreiten der Gesamtkosten ermittelt (Angaben in Millionen Euro):

Vorregistrierung:	50 - 100
Testkosten:	1250 - 3000
Sicherheitsberichte:	150 - 250
Sicherheitsdatenblätter:	800
Zulassungen:	100 - 220
Gesamtkosten der Registrierung über 11 Jahre:	2350 - 4370

Der SRU hat in seinem Bericht diese Kosten in Relation zu wichtigen anderen Kostenfaktoren für die Chemische Industrie gestellt und ist dabei zu folgenden Ergebnissen gekommen.

Tabelle 11-3

Geschätzte Kosten von REACH im Verhältnis zu anderen Kostenfaktoren und dem Umsatz der Chemischen Industrie

Anteile am Umsatz	in %	
Energiekosten 1996-2000	2,6-3,4	
Laufende Umweltschutzausgaben 1996-2000	1,9-2,9	
REACH	0,04	
REACH für Spezialchemikalien*	0,13	
SRU/UG 2004/ Tab. 11-3; Datenquellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 4, Reihe 43, versch. Jahrgänge, Fachserie 19, Reihe 32, EU-Kommission, 2003a		

^{*} Der Berechnung der Kosten liegt die Annahme zugrunde, dass die Hersteller von Fein- und Spezialchemikalien ca. 80 % der Kosten tragen werden. Der Umsatz wurde umgerechnet aus dem Anteil der Fein- und Spezialchemikalien am Gesamtumsatz der europäischen Chemischen Industrie, der bei 24,4 % im Jahr 2001 liegt, da nur dieser Wert verfügbar war.

b) Inwieweit generieren diese Unternehmen auch bereits heute schon toxikologische Daten und welche werden durch REACH hinzukommen müssen?

Antwort: Aufgrund der Vertraulichkeit unternehmensinterner Informationen ist eine präzise Antwort auf diese Frage nicht möglich. Die deutsche Chemieindustrie verfügt gemäß der Selbstverpflichtung des VCI von 1997 über einen Minimaldatensatz für Stoffe und betont im Rahmen des europäischen "Responsible-Care"-Programms ihre Erfolge bei der freiwilligen Selbstkontrolle von Chemikalien. Auch die AltstoffVO sieht einen Grunddatensatz für großvolumige Stoffe vor. Folgt man der Selbstauswertung des VCI, sollte daher eine Basisgrundlage an Stoffdaten bestehen (vgl. Jahresbericht zum Responsible Care Programm des VCI, VCI 2004).

c) Schätzen Sie das Problem der Anerkennung älterer, bereits existierender Daten als lösbar ein?

Antwort: Ältere Tests müssen grundsätzlich auch den Standards heutiger Testanforderungen genügen. Bei Abweichungen der Testanforderungen älterer Tests von den in REACH geforderten Testanforderungen, gibt es aber Möglichkeiten, die Tests dennoch

anzuerkennen (Annex IX). Dies ist ein Gebiet, in dem eine externe Qualitätssicherung notwendig ist.

d) In welchem Ausmaß sind Hersteller von kleinvolumigen Spezialchemikalien bereits heute darauf eingestellt, auf kurzfristige Veränderungen des Marktes zu reagieren und z. B. eine schnelle Amortisation bei der Kosten- und Preiskalkulationen einzubeziehen?

Antwort: Je kürzer die kalkulatorische Amortisationszeit ist, desto höher sind die stoffbezogenen kalkulatorischen Registrierungskosten. Unternehmen, die eine Amortisationszeit kalkulieren, die nicht der vorhersehbaren Produktionszeit eines Stoffes entsprechen, riskieren eine Über- oder Unterschätzung der stoffbezogenen Registrierungskosten mit entsprechenden Folgen für die Fortführung oder Beendigung der Herstellung des Stoffes.

e) Wie können KMU bei der Umsetzung von REACH unterstützt werden?

Antwort: Durch:

- Leitfäden zur Umsetzung mit klaren Anforderungen
- Expositionskategorien
- Benutzerfreundliche Datenbanken
- KMU-Support bei Umweltbehörden oder Wirtschaftsförderung oder Dritten
 Dazu auch ausführlich Antwort auf die Frage 52 der Fraktion der CDU/CSU.
- f) Welche Möglichkeiten sehen Sie, die Sicherstellung des Datenschutzes beim Registrierungsverfahren zu gewährleisten?

Antwort: Der Kommissionsvorschlag sieht einen sehr weit reichenden Datenschutz vor (Tz. 1024). Die Bildung von Expositionskategorien würde eine Aggregierung und damit Anonymisierung schützenswerter Informationen ermöglichen und damit den Weg zu mehr Transparenz eröffnen.

7. Wie beurteilen Sie das Argument, die verbesserte Transparenz in der Wertschöpfungskette ermögliche es nachgeschalteten Anwendern unter REACH eher, innovative und umweltfreundliche Lösungen anzubieten?

Antwort: Die bessere Transparenz in der Wertschöpfungskette ermöglicht es, Anwendern informiertere Auswahlentscheidungen zu treffen. Dies kann auch zur Auswahl relativ umweltfreundlicher Lösungen beitragen. REACH gibt mit dem Zulassungsverfahren auch ein Marktsignal über grundsätzlich unerwünschte Stoffeigenschaften. Dies kann dazu beitragen, die Stoffinnovation in eine umweltfreundlichere Richtung zu beeinflussen.

a) Welche Innovationspotentiale beinhaltet REACH?

Antwort: Die Innovationspotentiale von REACH liegen vor allem darin, Kenntnisse über den Verbleib und die Wirkungen von chemischen Substanzen zusammenzuführen, die für den Verbraucherschutz und den Schutz der Umwelt wichtig sind. Dies kann von Herstellern oder Anwendern im Sinne sicherer Verwendungen oder der Stoffsubstitution genutzt werden. Dies setzt aber eine enge Verflechtung verschiedener Entscheidungsebenen in Produktion und Verwendung voraus und erfordert neue Formen der Kooperativität.

b) Kann die Wettbewerbsfähigkeit durch REACH gestärkt werden?

Antwort: REACH wird globale Ausstrahlungseffekte haben und die Anpassung nichteuropäischer Stoffhersteller an die Markterfordernisse des Europäischen Binnenmarktes fördern. REACH kann Ausstrahlungseffekte haben, die mittelfristig den Europäischen Produzenten einen first-mover Vorteil verleihen. REACH kann auch zu einem Qualitätsgütesiegel für Europäische Stoffe und Anwendungen werden. Dies sind denkbare wettbewerbsförderliche Mechanismen (vgl. Tz 985ff).

c) Werden in den laufenden Folgenabschätzungen die Nutzeneffekte ausreichend berücksichtigt?

Antwort: Nein – dies ist auch methodisch sehr schwer. Eine Ausnahme ist die gerade abgeschlossene Studie des Fraunhofer-Instituts und von Ökopol.

8. Sind angesichts der gegenüber dem Weißbuch der Kommission reduzierten Anforderungen von REACH Verbesserungen für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz von Arbeitnehmern notwendig?

Antwort: Aus der Sicht des Arbeitsschutzes wird die berechtigte Sorge artikuliert, dass CMR-Eigenschaften zwar grundsätzlich einen Stoff in das Zulassungsverfahren führen, nicht aber in die Liste prioritärer Stoffe, die zunächst geregelt werden. Der Umweltrat hält dies aber im Hinblick auf den Gesundheits- und Arbeitsschutz für erforderlich. (Tz. 1031). Des Weiteren sollten auch Stoffe, für die bisher nur ein begründeter Verdacht auf CMR-Eigenschaften vorliegt, bereits in das Zulassungsverfahren aufgenommen werden. Er schließt sich hier der Auffassung des BfR an.

a) Ist der Schutz von Arbeitnehmern vor gefährlichen Stoffen durch die Verpflichtungen die sich aus REACH für Hersteller und Anwender ergeben, gewährleistet?

Antwort: ./.

b) Sollten bestehende Rechtsvorschriften über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in das REACH-System übernommen werden, um den Schutz von Arbeitnehmern zu stärken?

Antwort: ./.

c) Halten Sie eine Beteiligung von Arbeitnehmervertretern an der zukünftigen Europäischen Chemikalienagentur für erforderlich?

Antwort: ./.

9.

Wie kann sichergestellt werden, dass die Bestimmungen von REACH in vollem Umfang auch auf Importe von Produkten angewendet werden, so dass Wettbe-

werbsnachteile für die europäische Industrie vermieden werden?

Antwort: siehe Frage 2h und Frage 5 der Fraktion von CDU/CSU

Fragen der Fraktion der CDU/CSU

Allgemeines

1. Wie beurteilen Sie die Lesbarkeit und Übersichtlichkeit des Verordnungsentwurfs zur EU-Chemikalienpolitik?

Antwort: Oft wird der Gesamtumfang des Verordnungsvorschlags als Beleg für die Brüsseler Regulierungswut angeführt. Dies ist irreführend:

Der Vorschlag der Kommission ist klar strukturiert und logisch aufgebaut. Er definiert klar die jeweiligen Verantwortlichkeiten von Herstellern, Anwendern, Behörden, Europäischer Kommission und der zukünftigen Europäischen Chemikalienagentur. Angesichts der in der Sache liegenden Komplexität der Materie ist ein ca. 100-seitiger Verordnungstext mit 137 Artikeln, der im Wesentlichen das bisherige Europäische Chemikalienrecht konsolidiert, nicht als übermäßig anzusehen. Der umfangreiche Apparat der Anhänge übernimmt weitgehend technische Vorschriften aus dem bestehenden Chemikalienrecht. Insgesamt hat die Europäische Kommission einen Regulierungsansatz gewählt, der das vorhandene Recht weiterentwickelt und modifiziert, nicht aber ein komplett neues System schafft. Der Vollzug von REACH kann sich damit in vielen Aspekten auf eingespielte Routinen stützen.

Der Vorschlag der Kommission ist allerdings notwendigerweise durch untergesetzliche Maßnahmen in vieler Hinsicht konkretisierungsbedürftig. Auch auf der Verordnungsebene wären weitere Klarstellungen (z. B. Definition der "adäquaten Kontrolle"; Klarstellung des Substitutionsprinzips) wünschenswert. Diese Defizite beeinträchtigen zwar die Berechenbarkeit, eröffnen aber Gestaltungsspielräume in einem konsensual ausgelegten weiteren Konkretisierungsprozess. In diesem Sinne hat der Kommissionsvorschlag Eigenschaften einer Rahmenrichtlinie, die ein umfangreiches Arbeitsprogramm anstößt, ohne die Ergebnisse in jedem Detail bereits vorab zu klären.

2. Ist durch den vorgelegten Verordnungsentwurf eine schlanke und bürokratiearme Chemikalienpolitik gewährleistet?

Antwort: REACH verlässt sich auf die Eigenverantwortlichkeit der Hersteller. Diese müssen Sicherheitsberichte und –Datenblätter verfassen und haben die Aufgabe der Stoffbewertung – und Klassifizierung. Die Behörden haben die subsidiäre Aufgabe der Vollständigkeitsprüfung der eingereichten Stoffe und der Evaluation von aufgrund ihrer Produktionsmengen- oder Eigenschaften besonders überwachungsbedürftigen Stoffe. Stoffzulassungen und Verwendungsbeschränkungen sind außerdem in hoheitlicher Verantwortung. Diese Zuständigkeitsverteilung zwischen Herstellern und Behörden ist grundsätzlich sinnvoll und problemangemessen, da sie die Hauptverantwortung den Herstellern und Verwendern anvertraut und ein in vielen Zügen standardisiertes Verfahren vorsieht.

Alternativ werden auch – im Zusammenhang einer fallbezogenen Priorisierung – Verfahren mit wesentlich abgestufteren Entscheidungskaskaden vorgeschlagen. Solche Verfahren könnten im Einzelfall den Umfang der Darlegungslasten für die Hersteller vermindern und zu schlankeren maßgeschneiderten Prüf- und Testprogrammen führen. Sie hätten aber – insbesondere auf europäischer Ebene – eine enorme bürokratische Aufblähung zur Folge, um die Vielzahl von situationsbezogenen Einzelfragen in einer vielstufigen Entscheidungskette zwischen Behörden und Herstellern klären zu können. Zwischen einer für die Hersteller schlanken Chemikalienpolitik und einer bürokratiearmen Chemikalienpolitik besteht bei diesem Vorschlag ein Zielkonflikt, der lediglich durch weitere Abstriche beim Schutzniveau aufgelöst werden könnte.

Die von der Royal Commission on Environmental Pollution (RCEP) in ihrem Bericht von 2003 vorgeschlagene grundlegende Alternative zu REACH erlaubt zwar eine radikale Vereinfachung, ist aber politisch aus verschiedenen Gründen nicht akzeptabel. Der RCEP-Vorschlag ermöglicht einen weitgehenden Verzicht auf die Registrierungs-

und Evaluierungsverfahren. Die RCEP schlägt vor, dass auf der Basis von Modellierungs- und Monitoringergebnissen aus dem Pool der vermarkteten Stoffe solche mit sog. PBT-Eigenschaften (Persistenz, Bioakkumulation, Toxizität) identifiziert werden sollen, die einem strengen Zulassungs- und Verbotsverfahren unterzogen werden sollen. Die RCEP will weiterhin synthetische Stoffe, die im Körper von Menschen oder höheren Säugetieren vorgefunden werden, sofort von der Vermarktung ausschließen. Ein solcher Vorschlag wäre tatsächlich im Vergleich zu REACH bürokratiearm und schlank. Bedenken gegen einen solchen Vorschlag bestehen allerdings hinsichtlich der Prognosefähigkeit der Modellierung auf der Basis von so genannten QSAR hinsichtlich gesundheitsrelevanter Eigenschaften (CMR-Eigenschaften). Verließe man sich bei der Prioritätensetzung alleine auf Modellierungsergebnisse könnte damit eine erhebliche Schutzlücke entstehen (vgl. DEFRA, 2004). Der ergänzende Vorschlag des vorsorglichen Verbots von synthetischen Stoffen, die im Blut, Fettgewebe oder der Frauenmilch vorgefunden wird, findet hingegen bei den betroffenen Herstellern keine Akzeptanz, weil alleine schon ihr Vorkommen und nicht ihre befürchteten Wirkungen verbotsauslösend sind. Versuche einzelner Abgeordneter im Europaparlament eine breitere politische Allianz für eine solchermaßen vereinfachte und radikalisierte Chemikalienkontrolle zu bilden, scheiterten u. a. an der fehlenden Unterstützung durch die Chemieindustrie. Der Kommissionsvorschlag eröffnet aber in Art. 133 die Möglichkeit, in den Fällen in denen Modellierung als hinreichend zuverlässig angesehen wird, diese als Methode der Prioritätensetzung anzuerkennen. Insofern geht der Kommissionsvorschlag konstruktiv auf den Ansatz der Royal Commission ein, ohne ihn vollständig zu überneh-

Vor dem Hintergrund des Leistungsprofils dieser in der Diskussion befindlichen Alternativen erscheint der bürokratische Aufwand für REACH grundsätzlich problemangemessen, im Detail verbesserungsfähig.

3. Ein wesentliches Ziel der neuen EU-Chemikalienpolitik ist die Wahrung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der chemischen Industrie in der EU. Lässt sich das Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Ihrer Meinung nach mit dem vorgelegten Verordnungsentwurf erreichen?

Antwort: Der Kommissionsvorschlag ist Ergebnis eines langwierigen Einigungs- und Konsensfindungsprozesses zwischen der GD Enterprise und der GD Umwelt, sowie eines der umfangreichsten und intensivsten Konsultations- und Partizipationsverfahren in der Geschichte der europäischen Umweltpolitik. Im Rahmen dieses umfassenden Prozesses wurden viele ursprünglich von der GD Umwelt vorgesehene oder angedachte Elemente von REACH grundlegend revidiert. Insofern ist der Erarbeitungsprozess des Vorschlages bereits Indiz dafür, dass eine Balance zwischen wirtschaftlichen und umweltpolitischen Erfordernissen gesucht wurde. Der Verordnungsentwurf der Kommission trägt damit alle Züge eines Kompromisses, bei dem sowohl die wettbewerbspolitische Agenda der DG Enterprise (z. B. Deregulierung bei Neustoffen; Vereinfachung des Verfahrens der Verwendungsbeschränkungen; Beibehaltung der risikobasierten Stoffkontrolle), als auch die umweltpolitische Agenda der DG Umwelt (insbesondere: Stärkung der Vorsorgeaspekte; Integration von Naturschutzaspekten in die Chemikalienpolitik; Schaffung einer umfassenden Wissensbasis) zusammengeführt worden sind.

In seiner aktuellen Stellungnahme zur "Wirtschaftsverträglichkeit" der Reform der europäischen Chemikalienpolitik hat der Umweltrat von einem verkürzten Verständnis von Wettbewerbsfähigkeit abgeraten. Kostendruck ist nur ein Faktor – und in bestimmten Märkten nicht der relevanteste Wettbewerbsfaktor. Der durch REACH ausgelöste Kostendruck muss zudem in Verhältnis zu anderen Kostenfaktoren gesetzt werden. Ein systematischer Vergleich zeigt, dass andere Kostenfaktoren (z. B. Energiepreise) oder auch die im internationalen Wettbewerb relevanten Wechselkursschwankungen im Verhältnis zu den Zusatzkosten, die REACH auslöst, um mindest eine Größenordnung höher ist (vgl. Tabelle 11-3, Tz. 1054).

Bei der Beantwortung der Frage ist zwischen der Wettbewerbsfähigkeit der chemischen Industrie auf den inner- und außereuropäischen Märkten zu unterscheiden. Auf dem europäischen Binnenmarkt werden die Unternehmen der europäischen Chemischen Industrie einen Wettbewerbsvorteil gegenüber der außereuropäischen Konkurrenz haben. Auf den außereuropäischen Märkten können die Unternehmen der Europäischen Chemischen Wirtschaft zunächst Wettbewerbsnachteile erleiden, da die außereuropäische Konkurrenz nicht dieselben durch REACH induzierten Kosten tragen muss, solange sie nicht in die EU exportieren.

Dabei ist aber auch das Wechselspiel von strikten Registrierungs- und Zulassungsverfahren in der EU und einem strikten haftungsrechtlichen Regime in den USA zu berücksichtigen, das die Position der EU stärken kann. Der massive Widerstand der US-Regierung gegen den REACH Vorschlag kann auch als Befürchtung interpretiert werden, dass in Zukunft Europa als der weltgrößte Markt die globalen Standards setzt und nicht mehr die USA (Tz. 1059).

Die Mitgliedstaaten der EU sind zudem nicht die einzigen Länder, die mit der Herausforderung einer wirksamen Altstoffkontrolle konfrontiert sind. Intrinsisch sicheren Stoffen und Methoden einer sicheren Anwendungskontrolle ist eine steigende weltweite Nachfrage in den kommenden Jahren zu attestieren. Insbesondere das Ziel des Johannesburg-Gipfels, bis zum Jahr 2020 eine Minimierung der gesundheits- und umweltschädlichen gefährlichen Auswirkungen von Chemikalien zu erreichen, kann hier als ein Katalysator wirken. REACH wird die Stoffinnovation und die Stoffqualität in diese Richtung fördern. Dies ist in einem globalen Qualitätswettbewerb ein wichtiges Qualitätsmerkmal. REACH kann in diesem Sinne internationale Ausstrahlungseffekte erzielen und zu einem Modell einer fortschrittlichen Kontrolle von Altstoffen werden. Insofern ist REACH nicht allein unter dem Blickwinkel kurzfristiger Kostenmehrbelastungen, sondern auch unter dem Blickwinkel einer systematischen Investition der Positionierung der Branche auf einem wichtigen Zukunftsmarkt zu interpretieren.

Wettbewerbsrelevant sind jedoch die hohen Schwellen für die Registrierung von Stoffen in importierten Produkten. In dieser Hinsicht besteht tatsächlich eine Benachteiligung von Produkten in Europa, die über die Kostenüberwälzungskette die Registrierung mittragen müssen, gegenüber ausländischen Konkurrenten. Es ist aber zum einen darauf hinzuweisen, dass der Registrierungskostenanteil am Preis eines Endproduktes in der Regel vernachlässigbar gering ist, zum anderen dass in dieser Hinsicht auch noch WTO-kompatible Nachbesserungsmöglichkeiten bestehen. Der SRU schlägt in diesem Zusammenhang eine Liste von Produktkategorien vor, bei denen eine Stofffreisetzung oder Expositionen, insbesondere von empfindlichen Gruppen, bekannt sind, und für die Registrierungspflicht der Inhaltsstoffe eingeführt werden sollte. Auch eine Kennzeichnungspflicht für klassifizierte Stoffe in solchen Produktkategorien könnte zu mehr Wettbewerbsgleichheit beitragen (Tz. 1 027 ff).

4. Kann das "Lissabon"-Ziel der Europäischen Union mit dem Verordnungsentwurf erreicht werden?

Antwort: REACH ist eine wichtige Voraussetzung für eine "wissensbasierte" Ökonomie. Die Lissabonstrategie setzt eindeutig auf den für einen Hochlohnstandort ausschlaggebenden Qualitäts- und Innovationswettbewerb. Hier kann REACH – vorbehaltlich zahlreicher Detailfragen – grundsätzlich einen wichtigen Beitrag leisten.

5. Besteht die Möglichkeit, dass es in der Folge von REACH zu Produktionsverlagerungen in Drittländer kommen könnte?

Antwort: Eine solche Möglichkeit ist grundsätzlich nicht auszuschließen, aber eher unwahrscheinlich. Wichtigstes Motiv internationaler Investitionsentscheidungen der Chemieindustrie ist traditionell die Marktnähe. Die Umweltpolitik spielt im Vergleich zu anderen Faktoren der Standortentscheidungen der Chemieindustrie nicht die primäre Rolle. Die REACH-Verordnung stellt in diesem Zusammenhang keine qualitative Neue-

rung dar. Eine Produktionsverlagerung wegen eines umweltpolitischen Regulierungsgefälles wird vernünftigerweise nur dann in Erwägung gezogen, wenn dieses dauerhaft erhalten bleibt. Davon ist aber nicht mit Sicherheit auszugehen. Einen substantiellen Produktionsverlagerungsvorteil können sich zudem nur solche Hersteller versprechen, die auf die direkte Vermarktung ihrer Stoffe im Europäischen Binnenmarkt verzichten können und wollen.

6. Sind durch die Gesetzgebung Arbeitsplatzverluste in Deutschland und der Europäischen Union zu befürchten?

Antwort: Im Vorfeld der Erarbeitung von REACH haben Auftragsstudien für den BDI erhebliche Wachstumseinbußen und Arbeitsverluste prognostiziert. Der SRU hat in einer aktuellen Stellungnahme vom Juli 2003 die methodischen Grundlagen dieser Studien untersucht und sie – in Übereinstimmung mit anderen Experten – als unseriös verworfen. Die Auftragsstudie basiert auf einer Kumulation von "worst case-Annahmen", der subjektiven Bewertung von Herstellern und Anwendern – die im Hinblick auf ihr legitimes Interesse strategisch dramatisiert sein muss und einer inadäquaten Modellierung der Folgen auf der Seite der Anwender und der Volkswirtschaft. Es wird insgesamt eine rigide, nicht-anpassungsfähige und unflexible Wirtschaft modelliert. Studien aus anderen Ländern verwenden eine ähnliche Methode.

Mittlerweile bestehen europaweit 36 sog. Impact Assessments. Die dramatisierenden Aussagen der Studie von Arthur D. Little für den BDI sind bisher von unabhängiger Seite nicht bestätigt worden. Vielmehr scheint sich ein grundlegender Konsens in den meisten Studien zu etablieren, dass Mehrkosten einer jährlichen Mehrbelastung in der Größenordnung von 0,1-0,2 Prozent des gesamten Jahresumsatzes wahrscheinlich sind, die kurzfristig zu stärkeren Belastungen, mittel- bis langfristig zu positiven wirtschaftlichen Effekten führen werden (vgl. Studie für die niederländische Ratspräsidentschaft).

Entsprechende Dramatisierungen von überproportionalen Kosten für die Volkswirtschaft sind unberechtigt. Setzt man die direkten und indirekten Kosten im Storm-Szenario der Arthur D. Little Studie in Bezug zueinander, so ergibt sich ein Verhältnis in der Größenordnung von 1:650. Dies verdeutlich die Schieflage des verwandten Modells. Weder sind derartig hohe prohibitive Folgekosten in der Vergangenheit je für eine umweltpolitische Maßnahme festgestellt worden noch lassen sich mit seriösen, fundierten ökonomischen Modellen solche Beträge überhaupt berechnen. Dessen ungeachtet sind die möglichen Auswirkungen auch auf einzelne Unternehmen ernst zu nehmen. Der SRU unterstützt daher Vorschläge, die zur Effizienzsteigerung des Systems beitragen.

7. Wird das Ziel des Verordnungsentwurfes, die Innovationskraft des Standortes Europa zu fördern erreicht?

Antwort: siehe Frage 4

8. Beurteilen Sie die unterschiedlichen Zielsetzungen des Verordnungsentwurfes als miteinander vereinbar oder als unvereinbar?

Antwort: Grundsätzlich ja.

9. Wie beurteilen Sie die Aussage des Extended Business Impact Assessment der EG-Kommission vom 29.10.2003, dass die Ziele des Verordnungsentwurfes gleichwertig erreicht werden können?

Antwort: Die Wege dorthin werden zur Zeit in den Ratsgremien intensiv und konstruktiv diskutiert.

10. Welche Beschäftigungseffekte sind durch REACH zu erwarten? Bestehen hier regionale Unterschiede?

Antwort: siehe Frage 6:

REACH ist kein Instrument der Beschäftigungsförderung. Grundsätzlich sind aber die geschätzten Kosten von REACH weitgehend Arbeitskosten und schaffen damit entsprechende Arbeitsplätze. Die Beschäftigungsverluste, die in der ADL-Studie ermittelt wurden, sind überzogen und stellen eine Dramatisierung der Auswirkungen des neuen Systems dar (vgl. SRU, 2003 und Tz. 1 052 ff). Eine seriöse Analyse der Nettobeschäftigungseffekte ist dem SRU nicht bekannt.

11. Wie hoch ist der Zusatznutzen durch die von REACH geforderten Daten?

Antwort: REACH füllt eine Rechtslücke des bisherigen Chemikalienrechts, das lediglich für Neustoffe das Vorlegen eines mengenbezogenen Mindestdatensatzes obligatorisch macht. REACH vervollständigt die Daten- und Informationsbasis für das Funktionieren der Kennzeichnungs- und Klassifizierungsrichtlinie als Schaltzentrale des europäischen Chemikalienrechts. Die Stoffklassifizierung ist eine wesentliche Voraussetzung für angemessene Maßnahmen des Risikomanagements in den Bereichen Arbeitsschutz, Verbraucherschutz, Gesundheitsvorsorge und Umweltvorsorge. Ohne eine breite Informationsbasis ist das Risikomanagement in diesen Bereichen notwendigerweise unzureichend.

Es kann erwartet werden, dass der neu verfügbare Datenpool vorsorgendes Handeln beim Erkennen von Gefahren wesentlich beschleunigt und damit, die bisher beobachtbare unverantwortlich lange Zeitspanne zwischen erster Problemerkenntnis und umweltpolitischem Handeln verkürzt. Dies wird zumindest für die standardmäßig abgefragten Stoffwirkeigenschaften der Fall sein.

Jede Quantifizierung der Nutzen von REACH stößt auf das unlösbare methodische Problem, dass die Nutzenermittlung Informationen über vermeidbare Risiken voraussetzt, die durch REACH erst öffentlich verfügbar gemacht werden sollen. Vorhandene Nutzenabschätzungen stellen daher nur Annäherungen auf der Basis von Plausibilitätsüberlegungen dar (vgl. ausführlich Tz. 985 f).

12. Welche zusätzlichen Sicherheiten ergeben sich nach der neuen Gesetzeslage für Hersteller, Arbeitnehmer und Verbraucher?

Antwort: REACH schafft die Voraussetzungen für mehr Sicherheit, es gewährleistet diese Sicherheit aber nicht in jeder Hinsicht automatisch. Die genannten Akteure erhalten zunächst eine breitere Informationsbasis für ihre Marktentscheidungen und Sicherheitsmaßnahmen. Durch die Verfahrensbeschleunigung von Risikomanagementmaßnahmen, die nun als untergesetzliche Komitologie-entscheidungen erfolgen können und nicht mehr ein vollständiges Gesetzgebungsverfahren durchlaufen müssen, wird auch das Risikomanagement verbessert.

13. Welche Kostenbelastungen werden durch REACH erwartet und welches sind die zu erwartenden Kosten für die Verbraucher?

Antwort: Zu den aggregierten Kosten und ihre Relevanz hat ein Überblick für die niederländische Ratspräsidentschaft folgende Bandbreiten der Gesamtkosten ermittelt (Angaben in Millionen Euro):

Vorregistrierung:	50 - 100
Testkosten:	1250 - 3000
Sicherheitsberichte:	150 - 250
Sicherheitsdatenblätter:	800
Zulassungen:	100 - 220
Gesamtkosten der Registrierung über 11 Jahre:	2350 - 4370

Der SRU hat in seinem Bericht diese Kosten in Relation zu wichtigen anderen Kostenfaktoren für die Chemische Industrie gestellt und ist dabei zu folgenden Ergebnissen gekommen.

Tabelle 11-3

Geschätzte Kosten von REACH im Verhältnis zu anderen Kostenfaktoren und dem Umsatz der Chemischen Industrie

Anteile am Umsatz	in %	
Energiekosten 1996-2000	2,6-3,4	
Laufende Umweltschutzausgaben 1996-2000	1,9-2,9	
REACH	0,04	
REACH für Spezialchemikalien*	0,13	
SRU/UG 2004/ Tab. 11-3; Datenquellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 4, Reihe 43, versch. Jahrgänge, Fachserie 19, Reihe 32, EU-Kommission, 2003a		

^{*} Der Berechnung der Kosten liegt die Annahme zugrunde, dass die Hersteller von Fein- und Spezialchemikalien ca. 80 % der Kosten tragen werden. Der Umsatz wurde umgerechnet aus dem Anteil der Fein- und Spezialchemikalien am Gesamtumsatz der europäischen Chemischen Industrie, der bei 24,4 % im Jahr 2001 liegt, da nur dieser Wert verfügbar war.

14. Ist Deutschland, im europäischen und im internationalen Vergleich, überproportional durch das REACH-System betroffen?

Antwort: Deutschland ist in Europa der bedeutendste Chemiestandort. Deshalb ist die Chemieindustrie besonders betroffen. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass im Hinblick auf die Selbstverpflichtung des VCI und das hohe Sicherheitsniveau die Chemieindustrie in Deutschland bereits überproportionale Vorleistungen geleistet hat. Hierdurch ergibt sich möglicherweise ein Vorsprung gegenüber anderen europäischen Konkurrenten.

15. Stehen Aufwand, Kosten und Nutzen des Verordnungsvorschlages in einem ausgewogenen Verhältnis?

Antwort: Grundsätzlich ja. Es sind aber durchaus noch Kostensenkungspotentiale vorhanden.

Grundsätzlich ist der angestrebte Nutzen sehr umfänglich und daher ist die Frage zu bejahen. Der Nutzen von REACH ist allerdings erst beurteilbar, wenn er sich tatsächlich eingestellt hat, während der Aufwand und die Kosten bereits von Anfang an getragen werden müssen. Daher ist derzeit offen, ob das Verhältnis als ausgewogen empfunden wird. Kostensenkungspotentiale sollten konsequent genutzt werden und insbesondere in der Anlaufphase von REACH sollten zielgerichtete unterstützende Projektbegleitungen realisiert werden und Anreizsysteme geschaffen werden.

16. Sind die Anforderungen von REACH aus Ihrer Sicht tatsächlich geeignet, den Umweltschutz voran zu bringen?

Antwort: siehe auch Fragen 11 und 12

Eine wichtige Neuerung von REACH ist es, das Schutzregime der Chemikalienpolitik von den bisher dominanten Aspekten des Gesundheitsschutzes auf diejenigen des Naturschutzes zu erweitern. Das Zulassungsverfahren bezieht sich nicht nur auf die gesundheitsrelevanten CMR-Stoffe, sondern auch auf die eher umweltrelevanten PTB-Stoffe. Hiermit erfolgt eine Umsetzung einer zentralen Forderung des internationalen Meeresumweltschutzes. Gerade im Bereich des Meeresumweltschutzes haben sich

Stoffe, die persistent sind und sich über die Nahrungskette anreichern als besonders besorgniserregend herausgestellt. Sie sind insbesondere auf den internationalen Meeresschutzkonferenzen als Problem thematisiert worden. OSPAR und HELCOM haben entsprechend auch das so genannte Generationenziel formuliert, alles zu tun, um bis 2020 die Einleitung und Freisetzung solcher Stoffe einzustellen. REACH stellt einen wichtigen, wenn auch verbesserungsfähigen Schritt auf dem Weg zu diesem Ziel dar (vgl. ausführlich: Sondergutachten Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee, Bundestagsdrucksache 15/2626 vom 24.2.2004, Tz. 295 ff).

17. Welchen konkreten Nutzen für den Gesundheitsschutz ist durch REACH zu erwarten?

Antwort: Der REACH Vorschlag verbreitert die Wissensgrundlagen für einen besseren Gesundheitsschutz. Durch das Zulassungs- und Beschränkungsverfahren werden grundsätzlich schneller wirksame Instrumente zur Abwehr von Gesundheitsgefahren von Stoffen eingeführt, als sie das bisherige Chemikalienrecht vorsah.

18. Ist REACH Ihrer Meinung nach geeignet, den Betriebsschutz zu verbessern?

Antwort: vgl. Antwort auf Frage 17

19. Wird es durch REACH zu unnötigen Doppelregelungen in Rechtsbereichen kommen, für die schon heute Vorschriften existieren?

Antwort: Nein. Nicht zulassungsbedürftig nach REACH sind Verwendungen, die bereits in anderen Richtlinien geregelt sind, wie insbesondere Pestizide, Biozide, Lebensmittelzusatzstoffe und Arzneimittel. Hier gibt es jeweils Spezialregelungen. Da REACH aber gerade hier nicht anwendbar ist, wird es insoweit keine "Doppelregelungen" geben.

Zudem ist das bisherige EU-Chemikalienrecht durch Unübersichtlichkeit gekennzeichnet. Die einzelnen Problemfelder der Gefahrstoffregulierung sind bislang fragmentiert. Besonders ins Gewicht fallen etwa gerade die unterschiedlichen Systeme für die Regulierung von Alt- und Neustoffen. Durch REACH wird es hier zu einer Vereinheitlichung und Zusammenführung der zahlreichen relevanten Einzelvorschriften und mithin zu größerer Übersichtlichkeit und in der Folge auch zu größerer Flexibilität kommen.

20. Ist der Verordnungsvorschlag mit internationalen Handelsregeln vereinbar?

Antwort: REACH ist WTO-Kompatibel. Es ist keine Diskriminierungsabsicht erkennbar (Tz. 1038f). Auch eine wesentlich vorsorgeorientiertere Ausgestaltung wäre nach Auffassung des Umweltrates mit dem WTO-Recht vereinbar (Tz. 1049). Da die EU der weltweit größte Importeur von Chemikalien ist, mit einem Anteil von 44.6%, werden die neuen Anforderungen im EU Binnenmarkt zweifelsohne Ausstrahlungseffekte auf diejenigen nicht-europäischen Hersteller haben, die ihre Marktanteile nicht verlieren wollen (Tz. 989).

21. Gewährleistet der Verordnungsvorschlag ausreichenden Rechtsschutz und hinreichende Rechtssicherheit für die Unternehmen?

Antwort: Gegen Entscheidungen der Chemikalienagentur ist zunächst Einspruch vor dem "Board of Appeal" möglich (vgl. Art. 86 ff. des Verordnungsvorschlags). Die Einrichtung dieses Board ist im Einzelnen geregelt. Gegen die Entscheidungen des Board of Appeal ist dann wiederum die Klage vor dem EuGH nach Art. 230 EG eröffnet (vgl. Art. 91 des Verordnungsvorschlags). Wird die Chemikalienagentur nicht tätig, ist eine Untätigkeitsklage nach Art. 232 EG möglich (Art. 91 des Verordnungsvorschlags). Damit sind angemessene Rechtsschutzmöglichkeiten gegeben.

Antworten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen

Die Einräumung derartiger Rechtsschutzmöglichkeiten, nicht aber eines Vetos im laufenden Verfahren entspricht der allgemein üblichen Ausgestaltung von Zulassungsverfahren und deren Überprüfbarkeit. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass die Gemeinwohlverantwortung für die Zulassung bei "staatlichen" bzw. EU-Institutionen verbleibt.

22. Werden Betriebsgeheimnisse von Unternehmen, wie Informationen zu den Verwendungszwecken von chemischen Stoffen, durch REACH gefährdet? Wenn ja, wie könnte das vermieden werden?

Antwort: Der Kommissionsvorschlag sieht einen sehr weit reichenden Datenschutz vor (Tz. 1024). Die Bildung von Expositionskategorien würde eine Aggregierung und damit Anonymisierung schützenswerter Informationen ermöglichen und damit den Weg zu mehr Transparenz eröffnen.

23. Ist der Eigentumsschutz an Testdaten ausreichend gesichert?

Antwort: Ja. Die Europäische Kommission geht in ihrem Vorschlag von einem restriktiven Verständnis des Eigentumsschutzes von Testdaten aus (Tz 1018ff). Daher hält sie lediglich hinsichtlich der Vermeidung von Tierversuchen eine obligatorische Zusammenarbeit der Anmelder in bestimmten Fällen für erforderlich. Zusammenfassungen der Testergebnisse werden mit der Registrierung aber öffentlich verfügbar. Dies ist für die Transparenz des Systems und die Chemikaliensicherheit unabdingbar.

24. Wie beurteilen Sie eine Anknüpfung der Kennzeichnungspflicht an das tatsächliche Risiko eines Stoffes?

Antwort: Die Kennzeichnungspflicht für chemische Stoffe beinhaltet grobe Rasterung in der Zuordnung einzelner Stoffe. Dieses ist aufgrund der Praktikabilität in der Festlegung von Maßnahmen im Falle unbeabsichtigter Freisetzung notwendig. Das Raster ist zu grob, um sinnvolle Rückschlüsse auf das Risiko im Einzelfall ziehen zu können, da hierfür grundsätzlich Zusatzinformationen benötigt werden.

Die Gefahrstoffrichtlinie 67/548 basiert seit nunmehr 35 Jahren auf der Kennzeichnungspflicht auf der Basis von Stoffeigenschaften. REACH verändert diese, als Schaltzentrale des Europäischen Chemikalienrechts zu bezeichnende Richtlinie, nicht, sondern trägt zu ihrer besseren Funktionsweise bei. Eine risikoabhängige Kennzeichnung würde zu einer enormen Verkomplizierung beitragen, da für einen Stoff, je nach zu vermutendem Expositionsszenario eine andere Kennzeichnung erforderlich wäre. Eine solchermaßen nicht praktisch zu bewerkstellende Kennzeichnung wird nicht ernsthaft gefordert. Vielmehr wird eine expositionsgestützte Priorisierung der durchzuführenden Tests vorgeschlagen (s. dazu Antwort auf die Fragen 32 und 34 der Fraktion von CDU/CSU).

25. Könnte es angesichts der Komplexität des Verordnungsentwurfes zu praktischen Schwierigkeiten auf Seiten der Vollzugsbehörden bei der Kontrolle der REACH- Anforderungen kommen?

Antwort: Praktische Schwierigkeiten sind vor allem dann zu erwarten, wenn die Behörden nicht angemessen ausgestattet werden, um das ehrgeizige Arbeitsprogramm zu vollziehen. In einem kooperativen Vollzug lassen sich viele Detailfragen durch Leitfäden und Vereinbarungen lösen. Eine Gefahr für den Vollzug wären hingegen Strategien unkooperativer oder gar strategischer Informationszurückhaltung.

Registrierung/Evaluierung/Zulassung

26. Kann es durch die Registrierungspflicht für Stoffe zu Verzögerungen bei Markteinführungen von Erzeugnissen kommen?

Antwort: Dies wird in der Regel nicht der Fall sein. Bei Neustoffen findet eine – aus Umweltsicht nicht unproblematische - Deregulierung der Registrierungspflichten statt und damit zumindest im Bereich geringer Produktionsmengen eine Beschleunigung. Bei der Registrierung von Altstoffen ermöglicht die lange Übergangsfrist bis zur Registrierungspflicht für Stoffe mit niedrigem Volumen, dass Hersteller eine hinreichende Vorbereitungszeit haben. Die Bedenken der Hersteller beziehen sich vor allem auf den Pool von ca. 70 000 Stoffen, die nicht registrierungspflichtig sind, weil sie zurzeit nicht in relevanten Mengen vermarktet werden. Ein flexibler Rückgriff auf diesen Pool wird in Zukunft nicht mehr möglich sein, da diese Stoffe, wenn sie oberhalb der Mengenschwellen vermarktet werden, registrierungspflichtig werden. Dies beeinträchtigt die Flexibilität. Dies muss aber abgewogen werden mit den Grundsätzen eines verantwortungsvollen Umgangs mit Chemikalien. Ohne Registrierungspflicht für diesen "Reservepool" wäre das Risiko der Vermarktung eines unerkannt hochgefährlichen Stoffes groß. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die Korrektur einer Markteinführung eines Stoffes, der sich in der Anwendung als bedenklich erweist, durch eine Informationsgrundlage vermieden werden kann.

27. Besteht die Gefahr, dass die Anzahl der in der EU zur Verfügung stehenden Stoffe eingeschränkt wird?

Antwort: Die auf der Anhörung anwesenden Gutachter eines Forschungsprojekts für das UBA sind dieser Frage im Detail nachgegangen. Eine Marktbereinigung ist nicht auszuschließen – aber in ihren Folgen für Hersteller und Anwender vertretbar.

28. Kann jeder Stoff, der in der EU aus ökonomischen Gründen nicht mehr hergestellt wird, durch einen anderen Stoff ersetzt werden und welche Auswirkungen hätte dies auf den Preis?

Antwort: Das in der Frage unterstellte Szenario ist unwahrscheinlich: Der Herstellungsstopp eines notwendigen und schwerlich ersetzbaren Stoff hätte Produktionsausfälle mit erheblichen Zusatzkosten zur Folge. Aus diesem Grunde ist es plausibel anzunehmen, dass in einem solchen Fall die Zahlungsbereitschaft eines Stoffanwenders für die Übernahme der Registrierungskosten des Stoffes hoch ist, da die Opportunitätskosten, d.h. die Kosten der Produktionseinstellung noch höher wären. Die Überwälzungschancen für die Registrierungskosten sind in einem solchen Falle hoch. Ein Herstellungsstopp eines notwendigen und schwerlich ersetzbaren Stoffes hätte Produktionsausfälle in der Nutzerkette zur Folge oder würde unter Umständen umfangreiche Zusatzkosten bei der Prüfung auf sicherheits-technische Äquivalenz auslösen. Die Überwälzungschancen sind niedrig, wenn der Stoff leicht durch einen kostengünstigeren und ähnlich leistungsfähigen Stoff zu substituieren ist oder die gewünschte

tigeren und ähnlich leistungsfähigen Stoff zu substituieren ist oder die gewünschte Stoffdienstleistung auf anderem Wege erbracht werden kann. Dann ist die Einstellung der Herstellung wegen der Registrierungskosten plausibel – die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen aber gering.

29. Besteht die Gefahr, dass ökologisch vorteilhaftere Produkte zugunsten von Massenprodukten vom Markt verdrängt werden?

Antwort: REACH bezieht sich primär auf Stoffe und nicht auf Produkte. Hinsichtlich der Stoffvermarktung schafft REACH Anreize in Richtung Qualität und Sicherheit. Hersteller ökologisch vorteilhafter Stoffe, werden gerade weil durch REACH eine bessere Markttransparenz hinsichtlich von Stoffeigenschaften schafft, Vorteile erhalten.

Bisher unbefriedigend gelöst ist jedoch das Problem von schadstoffhaltigen und nur unter restriktiven Bedingungen registrierpflichtigen Importprodukten (vgl. Frage 3)

30. Werden alle schon heute verfügbaren Daten über chemische Stoffe im REACH-System anerkannt und werden bereits erstellte Stoff-Dossiers übernommen?

Antwort: Grundsätzlich folgt der Kommissionsvorschlag dem Prinzip der Anerkennungsfähigkeit gleichwertiger Daten. Die Gleichwertigkeit der Qualität und Zuverlässigkeit verfügbarer Daten ist jedoch nicht in jedem Falle automatisch gegeben. Aus diesem Grunde können auch nicht alle verfügbaren Daten automatisch anerkannt werden.

31. Beurteilen Sie die Liste derjenigen Stoffe, die von der Registrierpflicht ausgenommen sind, in Anhang II als ausgewogen und ausreichend?

Antwort: ./.

32. Ist der mengenbasierte Ansatz bei der Registrierung und Evaluierung sinnvoll und zielführend oder sollte die Exposition und die Gefährlichkeit eines Stoffes für den Umfang der Prüfanforderungen ausschlaggebend sein?

Antwort: siehe Frage 34

33. Ist ein System nach dem Vorschlag von Großbritannien und Ungarn (one substance - one registration) empfehlenswert? Wenn ja; wie müsste Ihrer Meinung nach dieses System ausgestaltet werden?

Antwort: Der britisch-ungarischen Vorschlag ist bereits als detaillierter Verfahrensvorschlag ausgearbeitet und begründet. Im Kern sieht er vor, dass die Hersteller bei der Bereitstellung derjenigen Informationen, die sich auf die Stoffeigenschaften beziehen, kooperieren müssen. Die Kooperation ist weiterhin hinsichtlich anderer mit der Registrierung verbundenen Unterlagen (insbesondere hinsichtlich der Verwendungszwecke des Stoffes) freiwillig. Es findet eine "Präregistrierung" statt, in der ein Hersteller seine Registrierungsabsicht bekundet. In einem Informationsaustauschforum werden dann bereits verfügbare und noch zu erbringende Daten abgeglichen. Weiterhin werden verschiedene Möglichkeiten des data sharings eröffnet, um die Durchführung der noch fehlenden Tests gewährleisten zu können. Die Kosten werden auf diejenigen Unternehmen aufgeteilt, die den Stoff registrieren müssen. Ein standardisierter, allgemeingültiger Verteilungsschlüssel wird auf der Basis der Erfahrungen im Rahmen freiwilliger internationaler Stoffbewertungsprogramme durch die Hersteller selbst entwickelt und als Leitfaden herausgegeben.

Mit dem Kostenaufteilungsmechanismus sind Eigentumsfragen an den Daten hinreichend geklärt. Fragen des Betriebsgeheimnisses stellen sich hinsichtlich der ohnehin, nach der Registrierung öffentlich verfügbaren Daten zu den Stoffeigenschaften nicht. Es besteht nicht nur ein übergeordnetes Interesse hinsichtlich der Vermeidung unnötiger Tierversuche. Die gemeinsame Registrierung der Kerninformationen über einen Stoff erfordert auch eine Einigung der Hersteller über die Stoffeigenschaften. Dies ist ein Beitrag zur Qualitätssicherung des Gesamtsystems. Es besteht zudem ein übergeordnetes öffentliches Interesse die Kosten des Systems nicht unnötig hoch zu halten, insbesondere auch um ein anspruchsvolles Umweltschutzniveau gewährleisten zu können.

In den "Impact Assessments" für die Britische Regierung wird angegeben, dass sich die Registrierungskosten durch das OSOR-Prinzip bei Berücksichtigung der zusätzlichen "Transaktionskosten" der Kooperation mindestens um 30% reduzieren lassen. Das OSOR-Prinzip ist zudem von vitalem Interesse für die kleinen- und mittelständischen Unternehmen. Es wäre eine unverhältnismäßige Zumutung für diese Betriebe, wenn sie dieselben Tests, die die Erstregistrierer von Stoffen, die in großen Mengen

hergestellt werden, noch einmal durchführen müssten. Während man davon ausgehen kann, dass bei großen Produzenten bereits valide Informationen vorliegen und die Datenbeschaffung bereits zumindest teilweise abgeschrieben ist, entstehen für die kleinen Produzenten wegen der, bezogen auf die geringere Produktionsmenge, höheren Registrierungskosten, Wettbewerbsnachteile, wenn das OSOR-Prinzip nicht verwirklicht wird. Es darf aber nicht Nebenfolge von REACH sein, dass einige Hersteller mangels Kooperation bei der Datenbeschaffung Wettbewerbsvorteile gegenüber ihren Konkurrenten erhalten.

34. Bietet eine Priorisierung von Stoffen Vorteile und wie wird sie in der Praxis der Betriebe beurteilt?

Antwort: Der Kommissionsvorschlag setzt aus pragmatischen Gründen auf eine mengenbezogene Priorisierung, lässt aber grundsätzlich die Option zu einer Kombination mit modellierungsgestützten und expositionsgestützten Priorisierungsverfahren zu. Hinsichtlich der Priorisierung von Stoffen eröffnet bereits der Kommissionsvorschlag Optionen, insbesondere für höhervolumige Stoffe. Annexe V-VIII des Vorschlags, sowie insbesondere Annex IX, 3 bieten die Möglichkeit von Tests abzusehen, wenn eine Exposition in dem entsprechenden Medium auszuschließen ist. Art. 133 eröffnet die Möglichkeit alternative Testverfahren und Modellierungsergebnisse zuzulassen (Tz. 1006). Diese Möglichkeiten sind aber bisher nicht in ein Standardverfahren der Priorisierung integriert, offensichtlich, weil die Europäische Kommission in dieser Frage eine Lernoffenheit auf der Basis neuer Erkenntnisse und der Umsetzungserfahrungen angestrebt hat.

Die Niederlande haben ein insgesamt sinnvolles Schema einer Priorisierung vorgeschlagen, in dem prioritär Stoffe mit sehr hohen Produktionsmengen, sehr hohen Gefahrenpotentialen und sehr hoher Expositionswahrscheinlichkeit behandelt werden. Voraussetzung eines solchen Priorisierungsschemas ist die Formulierung klarer Kriterien, insbesondere hinsichtlich Expositions- und Gefahrenkategorien. Hier besteht noch einiger Klärungsbedarf, bevor eine solches Schema funktionsfähig sein könnte.

Der Umweltrat hat Priorisierungsverfahren ausschließlich auf der Basis von Expositionsszenarien abgelehnt (Tz. 1005). Da - insbesondere auch wegen der unzulänglichen Informationen über die Stoffverwendungen in den vielstufigen und weitverzweigten Anwenderketten – die Ermittlung der Exposition das schwächste und unzuverlässigste Glied in der Informationskette ist, kann sich eine Priorisierung sinnvollerweise nicht auf dieses stützen.

Kontraproduktiv wäre eine Priorisierung auf der Basis vorhandener Datensätze. Diese würde in jedem Einzelfall Entscheidungskaskaden zu Nachforderungen von Daten oder Informationen durch die europäische Chemikalienagentur führen. Die damit verbundenen Entscheidungs- und Verhandlungsprozesse würden entweder die vorhandenen Kapazitäten der Chemikalienagentur überfordern und damit das gesamte System lahm legen oder zu einer nicht tragbaren bürokratischen Aufblähung des Systems führen.

35. Ist die Einführung eines Systems von Expositionskategorien empfehlenswert? Wenn ja; wie müsste dieses System ausgestaltet werden, ohne das die Ziele von REACH gefährdet werden?

Antwort: Die Einführung eines Systems von Expositionskategorien ist unbedingt erforderlich, um das System funktionsfähig zu erhalten. Die Bundesregierung hat in dieser Hinsicht eine begrüßenswerte Initiative im Ministerrat ergriffen. Hinsichtlich der Entwicklung von Expositionskategorien muss eine konsensfähige und belastbare Balance zwischen dem ökonomischen Ziel möglichst grundlegender Kategorien und dem Umweltziel einer differenzierten Informationsbasis gefunden werden. Expositionskategorien können insbesondere den Arbeitsaufwand für die Stoffanwender erheblich reduzieren und ermöglichen erst eine effiziente Kommunikation entlang der Wertschöpfungskette.

36. Kann der "one substance - one registration"-Vorschlag mit dem System der Expositionskategorien kombiniert werden? Wenn ja, wie sollte eine solche Kombination aussehen?

Antwort: Der OSOR- Vorschlag bezieht sich explizit nur auf die so genannten Kerninformationen zu den Stoffeigenschaften. Angaben zu den Expositionen werden damit weiterhin herstellerbezogen erfolgen. Nicht kombinationsfähig mit dem OSOR-Vorschlag sind Modelle, die Expositionsszenarien als Priorisierungsmethode einzusetzen versuchen (vgl. Antwort auf Frage 33).

Die Bildung von Expositionskategorien ist insbesondere hinsichtlich der Standardisierung des Informationsflusses zwischen Hersteller und der Anwenderkette bedeutsam und kann dadurch zu erheblichen Kostenersparnissen beitragen. Hinsichtlich dieses Verwendungsbereiches für Expositionskategorien besteht kein Systemwiderspruch zum OSOR-Vorschlag.

37. Wie beurteilen Sie die Rolle der Europäischen Chemikalienagentur; sollten ihre Kompetenzen gestärkt oder beschnitten werden?

Antwort: Der Verantwortungsbereich der Europäischen Chemikalienagentur ist insgesamt sinnvoll definiert. Eine weitere Zentralisierung, insbesondere bei der Stoffevaluierung, würde die Kapazitäten der erst aufzubauenden Europäischen Chemikalienagentur in absehbarer Zeit überfordern, würde den Einfluss der Mitgliedstaaten über Gebühr beeinträchtigen und vorhandene Expertise in den Mitgliedsstaaten ungenutzt lassen. Diese wird aber auf absehbarer Zeit für das Funktionieren des Gesamtsystems, insbesondere seiner Qualitätssicherung erforderlich sein.

38. Wie beurteilen Sie die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Entscheidungen der Agentur?

Antwort: siehe Frage 21

39. Sind Zulassungs- und Beschränkungsverfahren ausreichend voneinander abgegrenzt?

Antwort: Die beiden Verfahren ergänzen sich. Das Beschränkungsverfahren soll in den Fällen eingesetzt werden, in denen es 1. um ein vollständiges Stoffverbot (bezogen auf Herstellung, Inverkehrbringen) gehen soll (Aufnahme in Annex XVI), 2. für Stoffe, die als kontrollbedürftig gelten, auch wenn sie nicht den Aufnahmekriterien des Zulassungsverfahrens entsprechen und 3. als allgemeines Sicherheitsnetz.

40. Behandelt der Verordnungsvorschlag importierte Substanzen, Zubereitungen und Produkte genauso, wie innerhalb der EU erzeugte?

Antwort: Grundsätzlich gilt Gleichbehandlung. Wettbewerbsrelevant sind jedoch die hohen Schwellen für die Registrierung von Stoffen in importierten Produkten. In dieser Hinsicht besteht tatsächlich eine Benachteiligung von Produkten in Europa, die über die Kostenüberwälzungskette die Registrierung mittragen müssen, gegenüber ausländischen Konkurrenten. Es ist aber zum einen darauf hinzuweisen, dass der Registrierungskostenanteil am Preis eines Endproduktes in der Regel vernachlässigbar gering ist, zum anderen dass in dieser Hinsicht auch noch WTO-kompatible Nachbesserungsmöglichkeiten bestehen. Der SRU schlägt in diesem Zusammenhang eine Liste von Produktkategorien vor, bei denen eine Stofffreisetzung oder Expositionen, insbesondere von empfindlichen Gruppen, bekannt sind, und für die Registrierungspflicht der Inhaltsstoffe eingeführt werden sollte. Auch eine Kennzeichnungspflicht für klassifi-

zierte Stoffe in solchen Produktkategorien könnte zu mehr Wettbewerbsgleichheit beitragen (Tz. 1 027 ff).

41. Stellt der Verordnungsvorschlag sicher, dass in importierten Erzeugnissen nicht genau jene Stoffe enthalten sind, denen die Zulassung nach REACH für dieselbe Verwendung aufgrund der Einstufung als unsicher versagt wurde?

Antwort: Der Vorschlag stellt dies nicht in jedem Falle sicher. Sofern der Stoff in dem importierten Produkt unterhalb der in Art. 6 formulierten Schwellen vorkommt und damit nicht registrierungspflichtig ist, ist nicht systematisch kontrollierbar, ob auch ein nichtzulassungsfähiger Stoff in einem Produkt eingeführt wird. Dieses Problem kann entweder durch eine signifikante Senkung der Schwelle für die Registrierungspflicht von Stoffen in importierten Produkten oder durch harmonisierte Europäische Produktnormen verhütet werden. Wenn Produkte mit bestimmten Stoffen in der EU nicht mehr vermarktet werden dürfen, gilt dies gleichermaßen für europäische, wie für nichteuropäische Hersteller. Dies muss dann aber im Produktrecht erfolgen.

42. Wie beurteilen Sie die Regelung, dass ein Unternehmen jeden Stoff, den es in einer Zubereitung in einer Menge von mehr als einer Tonne pro Jahr einführt, registrieren muss (gemäß Art. 5, Abs. 1, Satz 2), während Stoffe in importierten Erzeugnissen aus Drittländern (gemäß Art. 6) nur unter ganz bestimmten Bedingungen unter REACH registriert werden müssen?

Antwort: ./.

43. Wie schätzt der Importhandel seine Fähigkeiten ein, die REACH-Anforderungen zu erfüllen?

Antwort: ./.

44. Wie werden sich die REACH-Anforderungen an den Importhandel auf das Preisniveau im Binnenmarkt Ihres Erachtens auswirken?

Antwort: ./.

45. Welche Erfahrungen hat die deutsche Chemiewirtschaft mit der seit 1990 in §20 a des deutschen Chemikaliengesetzes geregelten Zwangsverwertung von Tierdaten zur Vermeidung von Tierversuchen gesammelt?

Antwort: siehe Frage 46

46. Inwieweit kann §20 a Chemikaliengesetz als Vorbild für die Europäische Chemikaliengesetzgebung dienen?

Antwort: Zur Vermeidung unnötiger Doppelarbeit bei der Registrierung ist eine unternehmensübergreifende Kooperation geboten. Gleichzeitig muss verhindert werden, dass der Erstanmelder finanziell unangemessen benachteiligt wird oder seinen zeitlichen Wettbewerbsvorsprung verliert. §§ 20 Abs. 5, 20a ChemG sehen eine obligatorische Zusammenarbeit von Unternehmen vor. Gleichzeitig regeln sie die Bedingungen des finanziellen und zeitlichen Ausgleichs für Erstanmelder. Sie sind daher ein Beispiel dafür, wie durch Kostenausgleichsmechanismen und durch Sperrfristen für die Verwendung von Daten der auf Eigenleistungen des Erstanmelders beruhende Wettbewerbsvorteil trotz einer Verpflichtung zur Zusammenarbeit gesichert werden kann.

47. Bestehen innerhalb des Kommissionsentwurfs Regelungslücken, die zu unnötigen Doppelversuchen an Tieren führen können?

Antwort: siehe Frage 48

48. Wie wird der von Großbritannien in die Diskussion eingebrachte Vorschlag "one substance - one registration" hinsichtlich seiner Chancen zur Verringerung von Tierversuchen beurteilt?

Antwort: Der britisch-ungarische Vorschlag schließt die Regelungslücken des Kommissionsvorschlages hinsichtlich der Vermeidung unnötig doppelter Tierversuche. Bereits der Kommissionvorschlag sieht zwar bei Altstoffen eine obligatorische Zusammenarbeit vor, wenn Tierversuche vorgesehen werden, bei Neustoffen allerdings lediglich im Falle konsekutiver Anmeldungen.

49. Welche Reglungsunterschiede bestehen im Kommissionsentwurf bezüglich der Verpflichtung zur gemeinsamen Nutzung von Daten bei Phase-in-Stoffen und bei Non-Phase-in-Stoffen und welche Gründe bestehen für diese Reglungsunterschiede?

Antwort: ./.

Mittelstand / Downstream user

50. Welchen Einfluss wird REACH voraussichtlich auf die Innovationsfähigkeit des deutschen Mittelstandes haben?

Antwort: Hersteller von Stoffen mit einem ungünstigen Verhältnis von Registrierungskosten und Stoffumsatz können von dem Vorschlag negativ betroffen werden. Dieses Problem kann aber abgefedert werden.

Gelingen die in der Diskussion befindlichen Kostensenkungsstrategien (OSOR; Expositionskategorien; Modellierung und Priorisierung), so lassen sich insbesondere im mittleren und unteren Mengenbereich noch erhebliche Kostensenkungen erzielen, von denen auch mittelständische Unternehmen profitieren können.

Bedeutsam ist auch der frühzeitige Aufbau einer benutzerfreundlichen Beratungs- und Informationsinfrastruktur, der den Zugriff mittelständischer Unternehmen auf verfügbare Informationen erleichtert.

Anwender von Stoffen, insbesondere am Ende der Kette, werden von der verbesserten Informations- und Datenbasis zu den von ihnen eingesetzten Stoffen profitieren. Diese Informationen können im Einzelfall auch die Suche nach sichereren Anwendungen erleichtern und damit zur Innovation beitragen.

51. Ist aus Ihrer Sicht eine überproportionale Belastung des Mittelstandes zu befürchten und wie kann sie gegebenenfalls vermieden werden?

Antwort: siehe Antwort auf Frage 50

52. Können kleinen und mittleren Unternehmen praktische Hilfestellungen gegeben werden?

Antwort: siehe Antwort auf Frage 50

53. Welche Folgen wird REACH für die nachgeschalteten Anwender haben? Bleibt die Gesamtheit der nachgeschalteten Anwender mit diesem Verordnungsentwurf wettbewerbsfähig?

Antwort: siehe Antwort auf Frage 50

54. Wird die Verfügbarkeit von Stoffen für die Anwender von Zubereitungen voraussichtlich abnehmen? Wenn ja, welche Auswirkungen wird dies haben?

Antwort: Es ist umstritten, wie hoch der Prozentsatz der durch REACH ausgelösten Produktionseinstellungen von Stoffen ist. Viele Prozentangaben machen keinen eindeutigen Unterschied zwischen der "natürlichen" Einstellung aufgrund veränderter Marktbedingungen und denjenigen, die durch die Registrierungskosten ausgelöst sind. Pessimistische Prognosen gehen von einer geringen Preisüberwälzbarkeit, geringen Senkungspotentialen der Registrierungskosten und kurzen Amortisationszeiten für die Überwälzung der Registrierungskosten aus. siehe Antwort auf Frage 27 der CDU/CSU

55. Wie beurteilen Sie das Erfordernis, dass der Anwender einer Zubereitung diese nur so einsetzt, wie der Registrierer der Stoffe dies vorgesehen hat?

Antwort: Dies ist ein Missverständnis des Kommissionsvorschlags. Der Anwender kann seine Stoffe und Zubereitungen so anwenden, wie er es für angemessen hält. Wenn es sich dabei aber um eine vom Hersteller nicht intendierte Verwendung handelt, so muss er eine eigene Abschätzung vornehmen oder die nicht-intendierte Verwendung dem Hersteller melden.

56. Welchen zusätzlichen Aufwand zur Erfüllung der REACH-Anforderungen betrachten Sie für die Unternehmen in der Wertschöpfungskette als akzeptabel?

Antwort: ./.

Folgenabschätzungen

57. Sind die Auswirkungen der Gesetzgebung mit ausreichender Genauigkeit abgeschätzt worden?

Antwort: Es gibt kaum einen Gesetzesvorschlag, dessen Auswirkungen so intensiv abgeschätzt worden sind. Eine kürzlich für die niederländische Präsidentschaft veröffentlichte Metastudie umfasst insgesamt 36 Gesetzesfolgenprüfungen.

58. In welcher Form sollten Ihrer Meinung nach die durchgeführten Kostenfolgeuntersuchungen, deren Ergebnisse in jüngster Vergangenheit veröffentlicht worden sind bzw. in den nächsten Monaten veröffentlicht werden, in den weiteren legislativen Prozess eingebunden werden?

Antwort: Handlungsbezogene Ergebnisse der Studien fließen bereits jetzt unmittelbar in die Verhandlungsprozesse im Ministerrat und im Europäischen Parlament. Die niederländische Präsidentschaft hat am 25. – 27. Oktober 2004 einen Workshop zu dem Thema durchgeführt, dessen Ergebnisse unmittelbar in die Ratsarbeitsgruppen eingespeist werden. Das Europäische Parlament führt zurzeit zahlreiche Anhörungen durch, bei denen die Impact Assessments eingespeist werden. Dasselbe gilt auch für die ergänzenden Untersuchungen, die gemeinsam von der Europäischen Kommission und der Europäischen Chemieindustrie durchgeführt werden. Diese werden auch in die in Entwicklung befindlichen Leitfäden eingespeist.

Fragen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

vermieden werden.

1. Für welche bestehenden Regelungsbereiche bringt die Einführung von REACH Vorteile und Verbesserungen, wo sind Überschneidungen absehbar? Bringt REACH gegenüber dem bisherigen Chemikalienrecht eine Vereinfachung und Vereinheitlichung?

Antwort: REACH ist zweifelsohne als wichtiger Fortschritt in der Chemikalienpolitik zu bewerten. Er schließt die zentrale Rechts- und Schutzlücke des bisherigen Stoffrechts: das Testen und Bewerten von Altstoffen war bisher nicht flächendeckend obligatorisch, das Altstoffprogramm aus dem Jahre 1993 umfasste nur relativ wenig Stoffe. Durch die Vervollständigung der Wissensbasis wird die Funktionsweise der "Schaltzentrale" des Europäischen Chemikalienrechts die Richtlinie zur Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung gefährlicher Stoffe (RL 67/548) entscheidend verbessert. Diese Richtlinie ist wiederum Grundlage für zahlreiche abgeleitete Rechtswerke der Arbeitssicherheit, des Gesundheitsschutzes, der Anlagensicherheit (Seveso-RL), des Verbraucherschutzes und der Umweltpolitik.

Durch REACH entsteht für die Hersteller und Anwender eine breitere Informationsbasis für ihre Marktentscheidungen und Sicherheitsmaßnahmen. Durch die Verfahrensbeschleunigung von Risikomanagementmaßnahmen, die nun als untergesetzliche Komitologieentscheidungen erfolgen können und nicht mehr ein vollständiges Gesetzgebungsverfahren durchlaufen müssen, wird auch das Risikomanagement verbessert. Der Kommissionsvorschlag ist komplementär zum bestehenden Umweltrecht angelegt. Generell reicht der Geltungsbereich von REACH nur bis zu dem Punkt, wo vorhandenes Spezialrecht bereits präzisere, anwendungsbezogene oder schutzgutbezogene Vorschriften festgelegt hat. Überschneidungen zum Spezialrecht sollen durch REACH

Insgesamt konsolidiert REACH das vorhandene Chemikalienrecht in Bezug auf die Test- und Prüfprogramme von Alt- und Neustoffen, sowie die Verwendungsbeschränkungen. Die Einzelbestimmungen und Anhänge der Gefahrstoffrichtlinie werden in REACH aufgenommen. Es findet damit eine Vereinheitlichung statt – REACH macht aber das spezielle Recht (z. B. Arbeitsschutzrecht, Pestizidrichtlinie etc.) nicht überflüssig.

2. Trägt der Verordnungsentwurf in seiner jetzigen Form dazu bei, dass die Verwendungen von Chemikalien entlang der Wertschöpfungskette sichtbar und so Risiken im Vorfeld vermeidbar werden? Kann REACH zukünftig z. B. das Vorkommen von Benzol in Filzschreibern, verhindern?

Antwort: Der Informationsfluss entlang der Wertschöpfungskette wird insbesondere durch das Sicherheitsdatenblatt organisiert. Dieses enthält summarische Bewertungen und Empfehlungen, aber wenig Hintergrundinformationen. Der Sicherheitsbericht des Herstellers ist lediglich im Einzelfall im Hinblick auf das Betriebsgeheimnis zugänglich (Tz. 1024f). Verbessert werden könnte der Informationsfluss entlang der Wertschöpfungskette, wenn durch die Nutzung von Expositionskategorien die genauen Angaben zur Stoffverwendung anonymisiert werden und damit auch öffentlich verfügbar gemacht werden können. Es liegt zunächst in der Verantwortung der Stoffverwender, ob sie auf der Basis der erhaltenen Informationen zur Stoffsubstitution schreiten. Das Zulassungsverfahren wird zwar langfristig eine bessere Kontrolle von besonders besorgniserregenden Stoffen ermöglichen, es basiert aber grundsätzlich auf dem traditionellen risikoorientierten Ansatz. M. a. Worten die Schwelle für ein vorsorgeorientiertes Risikomanagement wird durch REACH nicht entscheidend gesenkt.

3. Sollte das Zulassungsverfahren auf weitere besorgniserregende Stoffe oder Stoffgruppen ausgedehnt werden? Wenn ja, auf welche vorrangig?

Antwort: Wünschenswert wäre eine generelle Ausweitung auf andere besorgniserregende Stoffeigenschaften. Allerdings muss beachtet werden, dass aus diesem Pool grundsätzlich zulassungspflichtiger Stoffe zunächst prioritäre Stoffe für die Zulassungsentscheidungen ausgewählt werden. Die Anzahl der ausgewählten prioritären Stoffe richtet sich nach den Arbeitskapazitäten der beteiligten Behörden. Insofern wird eine Ausweitung des Geltungsbereichs für das Zulassungsverfahren nur dann wirksam werden, wenn gleichzeitig die Kapazitäten der Chemikalienagentur erweitert werden und die Leistungsfähigkeit des Zulassungsverfahrens durch standardisierte, materielle Zulassungskriterien erheblich erhöht wird. Hier sieht der Umweltrat Nachbesserungsbedarf (Siehe Tz 1 030 ff und Tz. 1 067).

4. Kann die Informationsweitergabe innerhalb der Produzentenkette in Form eines erweiterten Sicherheitsdatenblattes das gleiche Schutzniveau gewährleisten, wie ein Chemical Safety Report (CSR)? Wie müssen die Anforderungen an ein Sicherheitsdatenblatt minimal aussehen um dem Ziel von REACH gerecht zu werden?

Antwort: Von der ursprünglichen Idee eines obligatorischen CSR auf allen Stufen der Wertschöpfungskette hat die Kommission wegen der Überforderung der Industrie Abstand genommen. Sinnvoll für die Informationskette wäre eine Benutzeroberfläche auf der Basis der aggregierten Informationen eines Sicherheitsdatenblattes, von der aus aber tiefere und weiterreichende Informationen zugänglich gemacht werden können. Dies setzt aber die Entwicklung standardisierter Expositionskategorien voraus.

5. Ist die weitgehende Herausnahme der Zwischenprodukte aus der Registrierungspflicht im Verordnungsentwurf sowohl unter ökologischen als auch unter ökonomischen Gesichtspunkten zu vertreten?

Antwort: Art. 15 und 16 sehen vereinfachte Dossiers für die Registrierung isolierter standortinterner und transportierter Zwischenprodukte vor. Im Hinblick auf die Störfallvorsorge und auf diffuse Emissionen ist dies umweltpolitisch problematisch. Die Abschwächungen gegenüber früheren Kommissionsvorschlägen waren aber für die Akzeptanzsicherung gegenüber den Herstellern unvermeidlich. Durch die Absenkung der Anforderungen für Zwischenprodukte konnten erhebliche Kostensenkungen erreicht werden.

6. Welcher Grunddatensatz wäre erforderlich, um auch für Chemikalien, die unterhalb von einer Tonne/a produziert werden, ein ausreichendes Schutzniveau für Mensch und Umwelt zu gewährleisten?

Antwort: Dies ist erst im Hinblick auf eine Revision der Verordnung im nächsten Jahrzehnt eine relevante Frage. Das in REACH vorgesehene Arbeitsprogramm wird die vorhandenen Kapazitäten in Industrie und Behörden zunächst mindestens hinreichend auslasten. Ein ausreichendes Schutzniveau kann nicht einmal durch den Grunddatensatz von Stoffen über 1t gewährleistet werden, weil ökotoxikologisch wichtige Informationen (z. B. Abbaubarkeit) fehlen.

7. Wird der vorliegende Entwurf dem Recht des Verbrauchers auf ausreichende Information gerecht und dabei gleichzeitig der Geheimnisschutz der Unternehmen ausreichend gewahrt?

Antwort: REACH wird die Grundlagen für den Verbraucherschutz erheblich verbessern. Der Verordnungsvorschlag verbessert die informatorischen Grundlagen, auf denen dann eine systematische Verbraucherschutzpolitik im Hinblick auf Gefahrstoffe aufbauen kann. Bisher nicht geprüfte Stoffe werden, sofern Gefahreigenschaften er-

Antworten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen

kannt wurden, kennzeichnungspflichtig. Dennoch ist REACH kein unmittelbar wirksames Instrument des Verbraucherschutzes. Produkte werden nicht generell hinsichtlich ihrer möglicherweise als gefährlich einzustufenden Inhaltsstoffe kennzeichnungspflichtig gemacht. Die Registrierung von gefährlichen Stoffen in Produkten unterliegt hohen, zum Teil noch präzisierungsbedürftigen, und in der Praxis schwer zu vollziehenden Hürden (Tz. 1027). Der Umweltrat hat deshalb Nachbesserungen des Art. 6 der VO empfohlen, insbesondere auch um eine Wettbewerbsangleichung zwischen europäischen und nicht-europäischen Produzenten erreichen zu können.

Die Vorteile für Verbraucher können damit nur dann erwartet werden, wenn eine adäquate Informationsinfrastruktur geschaffen wird. Die unter REACH erhobenen Daten sind ohne zusätzliche Aufbereitung nicht geeignet, dem Verbraucher nützliche Informationen zu liefern. Die Information die Verbraucher benötigen, um ihre Entscheidungen treffen zu können, sind bereits vom Ansatz gesehen andersartig aufbereitet und unter Umständen aggregiert als die Datensätze, die im Zusammenhang mit REACH erhoben werden. Dem Recht des Verbrauchers auf Information kann nur in Form einer angemessenen Informationsinfrastruktur entsprochen werden.

Eine Informationskette bis zum Endprodukt setzt zudem die Entwicklung von Expositionskategorien voraus.

8. Fördert der vorliegende Verordnungsentwurf Innovationen? Wäre eine Befristung der Zulassung ein geeignetes Mittel, Innovationen stärker zu fördern?

Antwort: Der Kommissionsvorschlag setzt insbesondere auf Steuerungsimpulse über Informationen, die im Rahmen der Eigenverantwortung von Herstellern und Anwendern, sowie einer öffentlich transparenteren Risikodiskussion eingesetzt werden. Ein solcher Steuerungsansatz ist prinzipiell innovationsfreundlich, weil er Lernprozesse auslöst und ergebnisoffen angelegt ist. Mit den Kriterien für Stoffe, die zulassungspflichtig werden, werden dem Markt auch Signale hinsichtlich generell unerwünschter Stoffeigenschaften gegeben. Das Zulassungsverfahren selbst ist allerdings hinsichtlich der Zulassungskriterien und damit auch hinsichtlich der Rechtsfolgen des Einsatzes einer unerwünschten Substanz zu vage gehalten und ist damit hinsichtlich seiner Orientierungsfunktion für eine ökologisch-verträgliche Stoffinnovation schwach. REACH verlässt sich eher auf weiche Signale (Tz. 988 und 1059).

9. Bringt REACH gegenüber dem bisherigen Recht Erleichterungen für den Bereich Forschung und Entwicklung?

Antwort: Nach Art. 7 werden Stoffe für die produkt- und verfahrensorientierte Forschung und Entwicklung von der Registrierungspflicht ausgenommen. Dies war grundsätzlich auch bisher der Fall.

10. Ist REACH WTO kompatibel? Ist REACH ein Modell, wie auch weltweit ein sicherer, vorsorgeorientierter Umgang mit Chemikalien aussehen könnte?

Antwort: REACH ist WTO-Kompatibel. Es ist keine Diskriminierungsabsicht erkennbar (Tz. 1038f). Auch eine wesentlich vorsorgeorientiertere Ausgestaltung wäre nach Auffassung des Umweltrates mit dem WTO-Recht vereinbar (Tz. 1049). Da die EU der weltweit größte Importeur von Chemikalien ist, mit einem Anteil von 44.6%, werden die neuen Anforderungen im EU Binnenmarkt zweifelsohne Ausstrahlungseffekte auf diejenigen nicht-europäischen Hersteller haben, die ihre Marktanteile nicht verlieren wollen (Tz. 989).

11. Wie könnten Lösungen aussehen, die einen Import von Schadstoffen in Produkten verhindern, gerade auch für die, die nicht bestimmungsgemäß das Produkt verlassen?

Antwort: Der SRU schlägt in diesem Zusammenhang eine Liste von Produktkategorien vor, bei denen eine Stofffreisetzung oder Expositionen, insbesondere von empfindlichen Gruppen, bekannt sind, und für die Registrierungspflicht der Inhaltsstoffe eingeführt werden sollte. Auch eine Kennzeichnungspflicht für klassifizierte Stoffe in solchen Produktkategorien könnte zu mehr Wettbewerbsgleichheit beitragen (Tz. 1 027 ff).

12. Ist der grundsätzliche Ansatz von REACH, Hersteller und Weiterverarbeiter selbst in die Verantwortung zu nehmen, geeignet einen sichereren Umgang mit Chemikalien zu gewährleisten? Wird REACH eine Entlastung der Behörden bringen?

Antwort: Grundsätzlich gibt es zu diesem Ansatz angesichts der hohen Anzahl der Stoffe keine Alternative.

Mit der Verantwortungsverlagerung auf die Hersteller sind aber auch Unsicherheiten verbunden. Da die Klassifizierung von Altstoffen zunächst in der Eigenverantwortung der Hersteller liegt (Tz. 1015), wird die Identifizierung von riskanten Stoffen im Wesentlichen von der Umsetzung der "responsible care" in der Praxis abhängen, d.h. von der Qualität der Stoffdossiers und der resultierenden Bewertungen. Wegen der regulatorischen Folgen einer freiwilligen, hohen Gefahreneinstufung eines Stoffes besteht allerdings ein Anreiz in dem System, diese systematisch unterzubewerten. Dies wirft Fragen der internen oder externen Qualitätssicherung auf.

Trotz vielfältiger Aufgabenverlagerung auf die europäische Ebene wird REACH die nationalen Behörden nicht entlasten, da REACH das Arbeitspensum insgesamt verlagern wird. Der Entlastung und Effizienzsteigerung bei der Altstoffbewertung steht ein wesentlich größerer Ansatz von Stoffen, die in einer Zeiteinheit zu bearbeiten sind gegenüber. Die nationalen Behörden werden bei der Evaluierung, dem Zulassungsverfahren und dem Verfahren zu Verwendungsbeschränkungen weiterhin gefordert sein. Der Erfolg von REACH wird entscheidend auch davon abhängen, ob die Kapazitäten der an diesen Aufgaben beteiligten Behörden erweitert werden. In Deutschland könnte eine Konzentration der Zuständigkeiten für die Chemikalienbewertung einer Verfahrensbeschleunigung und einer kapazitätsschonenden Senkung des Koordinationsaufwands dienlich sein. Der Umweltrat hat dieses Thema aber bisher nicht im Detail studiert.

13. Welche Tests sind nach derzeitigem Verordnungsentwurf für den Bereich 1 - 10 Jato über die Daten der freiwilligen Selbstverpflichtung von 1997 hinaus zu liefern und wie hoch sind tatsächlich die Kosten dafür?

Antwort: Zusätzlich müssen ein in-vitro-Test zur Mutagenität, ein Test zur Haut und Augenreizung und ein Test zur Sensibilisierung der Haut geliefert werden.

14. Welche Daten müssen laut der freiwilligen Selbstverpflichtung der chemischen Industrie von 1997 bereits vorliegen? Wäre ein solcher Datensatz überhaupt für eine expositionsbezogene Registrierung ausreichend, die dem Ziel von REACH, den Schutz von Umwelt und Gesundheit zu erhöhen, gerecht würde?

Antwort: Die freiwillige Selbstverpflichtung der Industrie umfasst: Physikalischchemische Grunddaten (z. B. Wasserlöslichkeit, Dampfdruck), akute Toxizität (LD50), akute aquatische Toxizität, biologische Abbaubarkeit, gegebenenfalls soweit erforderlich Daten zu weiteren Parametern, z. B. Anhaltspunkte auf krebserzeugende oder erbgutverändernde Eigenschaften. Das ist zum Teil mehr, als nach REACH für Stoffe > 1Jato verlangt wird

Der VCI hat im Herbst 2002 unter seinen "wichtigsten" Firmen eine Umfrage gemacht, ob sie diese freiwillige Selbstverpflichtung erfüllen. Bei 30 großen Unternehmen mit ihren einbezogenen Tochterunternehmen (sie präsentieren ca. 80-90% aller im VCI tangierten Stoffe) bewegte sich der Anteil an Stoffen mit Mindestdaten zwischen 90 bis 100%.

Dieser durch die Selbstverpflichtung verfügbare Datensatz ist hilfreich für eine weitere Priorisierung auf der Basis von Expositionen, nicht aber in jedem Falle ausreichend. Die Daten beziehen sich auf die Stoffeigenschaften. Eine expositionsgestützte Priorisierung im Registrierungsverfahren würde zudem zuverlässige Expositionsabschätzungen voraussetzen. Angesichts der vielstufigen und weitverzweigten Wertschöpfungskette bestehen hierzu jedoch noch keine vollständigen und hinreichend zuverlässigen Informationen beim Hersteller. Ohne hinreichende Informationen zu den Stoffeigenschaften wären viele Expositionsabschätzungen auf subjektive Urteile angewiesen und damit sehr fehlerhaft.

15. In wie weit verfügen Hersteller und Weiterverarbeiter, die "responsible care" ernst genommen haben, bereits über die notwendigen Registrierungsdaten?

Antwort: ./.

16. Sind die Regelungen im vorliegenden Verordnungsentwurf ausreichend, nach denen bereits vorliegende, seriös erzeugte Daten für die Registrierung verwendet werden können, die z. B. nicht nach dem GLP Standard gewonnen wurden?

Antwort: Der Kommissionsvorschlag eröffnet grundsätzlich diese Möglichkeit in Annex IX und ist so vage gehalten, dass man hier von einem Entscheidungsermessen der Europäische Chemikalienagentur bzw. der Evaluierungsbehörden ausgehen muss. Erst die Vollzugspraxis wird daher zeigen, ob dabei eher Kosten- oder Qualitätsaspekte vorrangig bewertet werden.

- 17. Was bedeutet der Ansatz "Ein Stoff, ein Dossier" hinsichtlich:
 - der Befürchtung, dass als Folge von REACH zukünftig Chemikalien allein aufgrund der Registrierungskosten vom Markt verschwinden könnten?

Antwort: Der britisch-ungarische Vorschlag zur Umsetzung des Prinzips "ein Stoff – ein Dossier" ist bereits als detaillierter Verfahrensvorschlag ausgearbeitet und begründet. Im Kern sieht er vor, dass die Hersteller bei der Bereitstellung derjenigen Informationen, die sich auf die Stoffeigenschaften beziehen, kooperieren müssen. Die Kooperation ist weiterhin hinsichtlich anderer mit der Registrierung verbundenen Unterlagen (insbesondere hinsichtlich der Verwendungszwecke des Stoffes) freiwillig. Es findet eine "Präregistrierung" statt, in der ein Hersteller seine Registrierungsabsicht bekundet. In einem Informationsaustauschforum werden dann bereits verfügbare und noch zu erbringende Daten abgeglichen. Weiterhin werden verschiedene Möglichkeiten des data sharings eröffnet, um die Durchführung der noch fehlenden Tests gewährleisten zu können. Die Kosten werden auf diejenigen Unternehmen aufgeteilt, die den Stoff registrieren müssen. Ein standardisierter, allgemeingültiger Verteilungsschlüssel wird auf der Basis der Erfahrungen im Rahmen freiwilliger internationaler Stoffbewertungsprogramme durch die Hersteller selbst entwickelt und als Leitfaden herausgegeben.

Mit dem Kostenaufteilungsmechanismus sind Eigentumsfragen an den Daten hinreichend geklärt. Fragen des Betriebsgeheimnisses stellen sich nach der Registrierung ohnehin öffentlich verfügbaren Daten zu den Stoffeigenschaften nicht. Es besteht nicht nur ein übergeordnetes Interesse hinsichtlich der Vermeidung unnötiger Tierversuche. Die gemeinsame Registrierung der Kerninformationen über einen Stoff erfordert auch eine Einigung der Hersteller über die Stoffeigenschaften. Dies ist ein Beitrag zur Qualitätssicherung des Gesamtsystems. Es besteht zudem ein übergeordnetes öffentliches Interesse die Kosten des Systems nicht unnötig hoch zu halten, insbesondere auch um ein anspruchsvolles Umweltschutzniveau gewährleisten zu können.

In den "Impact Assessments" für die Britische Regierung wird angegeben, dass sich die Registrierungskosten durch das OSOR-Prinzip bei Berücksichtigung der zusätzlichen "Transaktionskosten" der Kooperation mindestens um 30% reduzieren lassen. Das OSOR-Prinzip ist zudem von vitalem Interesse für die kleinen- und mittelständi-

Antworten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen

schen Unternehmen. Es wäre eine unverhältnismäßige Zumutung für diese Betriebe, wenn sie dieselben Tests, die die Erstregistrierer von Stoffen, die in großen Mengen hergestellt werden, noch einmal durchführen müssten. Während man davon ausgehen kann, dass bei großen Produzenten bereits valide Informationen vorliegen und die Datenbeschaffung bereits zumindest teilweise abgeschrieben ist, entstehen für die kleinen Produzenten bezogen auf die geringere Produktionsmenge bezogen höhere Registrierungskosten Wettbewerbsnachteile, wenn das OSOR-Prinzip nicht verwirklicht wird. Es darf aber nicht Nebenfolge von REACH sein, dass einige Hersteller mangels Kooperation bei der Datenbeschaffung Wettbewerbsvorteile gegenüber ihren Konkurrenten erhalten.

des Ziels, die Registrierungskosten vor allem f
ür die KMU zu senken?

Antwort: Er könnte zur Entschärfung des Problems beitragen (s. oben).

des Zieles unnötige Tierversuche zu verhindern und doppelte auszuschließen?

Antwort: Er wäre geeignet, unnötig doppelte Tierversuche zu vermeiden.

18. Sind die kleinen und mittelständischen Unternehmen bereits ausreichend über ihre Verpflichtungen im Zusammenhang mit REACH informiert oder wo gibt es Informationsdefizite?

Antwort: Der REACH-Vorschlag hat zahlreiche Befürchtungen und Ängste ausgelöst. Manche dieser Befürchtungen basieren auf dem Transfer schlechter Erfahrungen mit bestehenden Regeln auf REACH (z. B. Biozidrichtlinie, bisherige Altstoffbewertung etc.) oder auf einer rigiden Interpretation der "drohenden" Regeln. Es ist daher erforderlich, dass Rat und Parlament sich schnell über die Grundpfeiler des Systems einigen, um den Weg zu einer konstruktiven und kreativen Umsetzungsdiskussion freizumachen.

Fragen der Fraktion der FDP

1. Wie bewerten Sie das REACH-System mit Blick auf die gesamtwirtschaftliche Ebene und die relative Position Deutschlands und Europas als Chemiestandort?

Antwort: Im Vorfeld der Erarbeitung von REACH haben Auftragsstudien für den BDI erhebliche Wachstumseinbußen und Arbeitsverluste prognostiziert. Der SRU hat in einer aktuellen Stellungnahme vom Juli 2003 die methodischen Grundlagen dieser Studien untersucht und sie – in Übereinstimmung mit anderen Experten – als unseriös verworfen. Die Auftragsstudie basiert auf einer Kumulation von "worst case-Annahmen", der subjektiven Bewertung von Herstellern und Anwendern – die im Hinblick auf ihr legitimes Interesse strategisch dramatisiert sein muss und einer inadäquaten Modellierung der Folgen auf der Seite der Anwender und der Volkswirtschaft. Es wird insgesamt eine rigide, nicht-anpassungsfähige und unflexible Wirtschaft modelliert. Studien aus anderen Ländern verwenden eine ähnliche Methode.

Mittlerweile bestehen europaweit 36 sog. Impact Assessments. Die dramatisierenden Aussagen der Studie von Arthur D. Little für den BDI sind bisher von unabhängiger Seite nicht bestätigt worden. Vielmehr scheint sich ein grundlegender Konsens in den meisten Studien zu etablieren, dass Mehrkosten einer jährlichen Mehrbelastung in der Größenordnung von bis zu 0,2 Prozent des gesamten Jahresumsatzes wahrscheinlich sind, die kurzfristig zu stärkeren Belastungen, mittel- bis langfristig zu positiven wirtschaftlichen Effekten führen werden (vgl. Studie für die niederländische Ratspräsidentschaft).

Entsprechende Dramatisierungen von überproportionalen Kosten für die Volkswirtschaft sind unberechtigt. Setzt man die direkten und indirekten Kosten im Storm-Szenario der Arthur D. Little Studie in Bezug zueinander, so ergibt sich ein Verhältnis in der Größenordnung von 1:650. Dies verdeutlich die Schieflage des verwandten Modells. Weder sind derartig hohe prohibitive Folgekosten in der Vergangenheit je für eine umweltpolitische Maßnahme festgestellt worden noch lassen sich mit seriösen, fundierten ökonomischen Modellen solche Beträge überhaupt berechnen. Dessen ungeachtet sind die möglichen Auswirkungen auch auf einzelne Unternehmen ernst zu nehmen. Der SRU unterstützt daher Vorschläge, die zur Effizienzsteigerung des Systems beitragen.

In seiner aktuellen Stellungnahme zur "Wirtschaftsverträglichkeit" der Reform der europäischen Chemikalienpolitik vom Juli 2003 hat der Umweltrat von einem verkürzten Verständnis von Wettbewerbsfähigkeit abgeraten. Kostendruck ist nur ein Faktor – und in bestimmten Märkten nicht der relevanteste Wettbewerbsfaktor. Der durch REACH ausgelöste Kostendruck muss zudem in Verhältnis zu anderen Kostenfaktoren gesetzt werden. Ein systematischer Vergleich zeigt, dass andere Kostenfaktoren (z. B. Energiepreise) oder auch die im internationalen Wettbewerb relevanten Wechselkursschwankungen im Verhältnis zu den Zusatzkosten, die REACH auslöst, um mindest eine Größenordnung höher ist (vgl. Tabelle 11-3, Tz. 1054).

Bei der Beantwortung der Frage ist zwischen der Wettbewerbsfähigkeit der chemischen Industrie auf den inner- und außereuropäischen Märkten zu unterscheiden. Auf dem europäischen Binnenmarkt werden die Unternehmen der europäischen Chemischen Industrie einen Wettbewerbsvorteil gegenüber der außereuropäischen Konkurrenz haben. Auf den außereuropäischen Märkten können die Unternehmen der Europäischen Chemischen Wirtschaft zunächst Wettbewerbsnachteile erleiden, da die außereuropäische Konkurrenz nicht dieselben durch REACH induzierten Kosten tragen muss, solange sie nicht in die EU exportieren.

Dabei ist aber auch das Wechselspiel von strikten Registrierungs- und Zulassungsverfahren in der EU und einem strikten haftungsrechtlichen Regime in den USA zu berücksichtigen, das die Position der EU stärken kann. Der massive Widerstand der US-Regierung gegen den REACH Vorschlag kann auch als Befürchtung interpretiert wer-

den, dass in Zukunft Europa als der weltgrößte Markt die globalen Standards setzt und nicht mehr die USA (Tz. 1059).

Die Mitgliedstaaten der EU sind zudem nicht die einzigen Länder, die mit der Herausforderung einer wirksamen Altstoffkontrolle konfrontiert sind. Intrinsisch sicheren Stoffen und Methoden einer sicheren Anwendungskontrolle ist eine steigende weltweite Nachfrage in den kommenden Jahren zu attestieren. Insbesondere das Ziel des Johannesburg-Gipfels, bis zum Jahr 2020 eine Minimierung der gesundheits- und umweltschädlichen gefährlichen Auswirkungen von Chemikalien zu erreichen, kann hier als ein Katalysator wirken. REACH wird die Stoffinnovation und die Stoffqualität in diese Richtung fördern. Dies ist in einem globalen Qualitätswettbewerb ein wichtiges Qualitätsmerkmal. REACH kann in diesem Sinne internationale Ausstrahlungseffekte erzielen und zu einem Modell einer fortschrittlichen Kontrolle von Altstoffen werden. Insofern ist REACH nicht allein unter dem Blickwinkel kurzfristiger Kostenmehrbelastungen, sondern auch unter dem Blickwinkel einer systematischen Investition der Positionierung der Branche auf einem wichtigen Zukunftsmarkt zu interpretieren.

Wettbewerbsrelevant sind jedoch die hohen Schwellen für die Registrierung von Stoffen in importierten Produkten. In dieser Hinsicht besteht tatsächlich eine Benachteiligung von Produkten in Europa, die über die Kostenüberwälzungskette die Registrierung mittragen müssen, gegenüber ausländischen Konkurrenten. Es ist aber zum einen darauf hinzuweisen, dass der Registrierungskostenanteil am Preis eines Endproduktes in der Regel vernachlässigbar gering ist, zum anderen dass in dieser Hinsicht auch noch WTO-kompatible Nachbesserungsmöglichkeiten bestehen. Der SRU schlägt in diesem Zusammenhang eine Liste von Produktkategorien vor, bei denen eine Stofffreisetzung oder Expositionen, insbesondere von empfindlichen Gruppen, bekannt sind, und für die Registrierungspflicht der Inhaltsstoffe eingeführt werden sollte. Auch eine Kennzeichnungspflicht für klassifizierte Stoffe in solchen Produktkategorien könnte zu mehr Wettbewerbsgleichheit beitragen (Tz. 1 027 ff).

2. Wie bewerten Sie die Aussage, wonach das vorgesehene REACH-System den Innovationsvorsprung deutscher Unternehmen gefährdet?

Antwort: Diese Aussage ist in dieser Pauschalität nicht haltbar. Deutschland ist in Europa der bedeutendste Chemiestandort. Deshalb ist die Chemieindustrie besonders betroffen. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass im Hinblick auf die Selbstverpflichtung des VCI und das hohe Sicherheitsniveau die Chemieindustrie in Deutschland bereits überproportionale Vorleistungen geleistet hat. Hierdurch ergibt sich möglicherweise ein Vorsprung gegenüber anderen europäischen Konkurrenten, die weniger geleistet haben.

Die bessere Transparenz in der Wertschöpfungskette ermöglicht es Anwendern informiertere Auswahlentscheidungen zu treffen. Dies kann auch zur Auswahl relativ umweltfreundlicher Lösungen beitragen. REACH gibt mit dem Zulassungsverfahren auch ein Marktsignal über grundsätzlich unerwünschte Stoffeigenschaften. Dies kann dazu beitragen, die Stoffinnovation in eine umweltfreundlichere Richtung zu beeinflussen.

Die Innovationspotentiale von REACH liegen vor allem darin, Kenntnisse über den Verbleib und die Wirkungen von chemischen Substanzen zusammenzuführen, die für den Verbraucherschutz und den Schutz der Umwelt wichtig sind. Dies kann von Herstellern oder Anwendern im Sinne sicherer Verwendungen oder der Stoffsubstitution genutzt werden. Dies setzt aber eine enge Verflechtung verschiedener Entscheidungsebenen in Produktion und Verwendung voraus und erfordert neue Formen der Kooperativität.

REACH wird globale Ausstrahlungseffekte haben und die Anpassung nichteuropäischer Stoffhersteller an die Markterfordernisse des Europäischen Binnenmarktes fördern. REACH kann Ausstrahlungseffekte haben, die mittelfristig den Europäischen Produzenten einen first-mover Vorteil verleihen. REACH kann auch zu einem Qualitätsgütesiegel für Europäische Stoffe und Anwendungen werden. Dies sind denkbare wettbewerbsförderliche Mechanismen (vgl. Tz 985ff). 3. Wie bewerten Sie die Aussage, dass die vorgesehenen Regelungen dazu führen werden, dass die betroffenen Betriebe durch Preisgabe von Verwendungszwecken und von selbst entwickelten Rezepturen Wettbewerbsnachteile erleiden werden?

Antwort: Verwendungszwecke und Rezepturen unterliegen dem Kommissionsvorschlag zufolge den allgemein vertraulichen Informationen. Die zitierte Aussage ist folglich falsch.

4. Wie bewerten Sie die Aussage, dass die Durchführung von Tests insbesondere bei kleinvolumigen Stoffen zu überproportionalen Steigerungen der Produktkosten und deshalb zu einer Einschränkung des hergestellten und/oder angewendeten Stoffspektrums führen wird bzw. ein hohes wirtschaftliches Risiko bei der Registrierung von kleinvolumigen Stoffen bedeutet?

Antwort: Die Testanforderungen für Stoffe mit geringen Produktionsmengen sind niedrig. Die zitierten Befürchtungen werden in letzter Zeit insbesondere in Bezug auf Stoffe mit einer Produktionsmenge zwischen 10 – und 100t/ Jahr geäußert. Sie sind ernst zu nehmen, wenn die in der Diskussion befindlichen Kostensenkungsstrategien (OSOR; Modellierung; Kategorienbildung; Priorisierung) insgesamt nicht durchsetzbar sind.

5. Welche Beschäftigungseffekte sind durch REACH in welchen Branchen zu erwarten?

Antwort: REACH ist kein Instrument der Beschäftigungsförderung. Grundsätzlich sind aber die geschätzten Kosten von REACH weitgehend Arbeitskosten und schaffen damit entsprechende Arbeitsplätze. Die Beschäftigungsverluste, die in der ADL-Studie ermittelt wurden, sind überzogen und stellen eine Dramatisierung der Auswirkungen des neuen Systems dar (vgl. SRU, 2003 und Tz. 1 052 ff). Eine seriöse Analyse der Nettobeschäftigungseffekte ist dem SRU nicht bekannt.

6. Wird sich REACH auf die Beschäftigung in den EU-Mitgliedstaaten sowie in den einzelnen Regionen unterschiedlich auswirken?

Antwort: ./.

7. Wie hoch werden die wirtschaftlichen, personellen und organisatorischen Belastungen für die von REACH betroffenen Firmen sein und mit welchen Kostensteigerungen ist aufgrund dessen zu rechnen?

Antwort: Zu den aggregierten Kosten und ihre Relevanz hat ein Überblick für die niederländische Ratspräsidentschaft folgende Bandbreiten der Gesamtkosten ermittelt (Angaben in Millionen Euro):

Vorregistrierung:	50 - 100
Testkosten:	1250 - 3000
Sicherheitsberichte:	150 - 250
Sicherheitsdatenblätter:	800
Zulassungen:	100 - 220
Gesamtkosten der Registrierung über 11 Jahre:	2350 - 4370

Der SRU hat in seinem Bericht diese Kosten in Relation zu wichtigen anderen Kostenfaktoren für die Chemische Industrie gestellt und ist dabei zu folgenden Ergebnissen gekommen.

Tabelle 11-3

Geschätzte Kosten von REACH im Verhältnis zu anderen Kostenfaktoren und dem Umsatz der Chemischen Industrie

Anteile am Umsatz	in %	
Energiekosten 1996-2000	2,6-3,4	
Laufende Umweltschutzausgaben 1996-2000	1,9-2,9	
REACH	0,04	
REACH für Spezialchemikalien*	0,13	
SRU/UG 2004/ Tab. 11-3; Datenquellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 4, Reihe 43, versch. Jahrgänge, Fachserie 19, Reihe 32, EU-Kommission, 2003a		

^{*} Der Berechnung der Kosten liegt die Annahme zugrunde, dass die Hersteller von Fein- und Spezialchemikalien ca. 80 % der Kosten tragen werden. Der Umsatz wurde umgerechnet aus dem Anteil der Fein- und Spezialchemikalien am Gesamtumsatz der europäischen Chemischen Industrie, der bei 24,4 % im Jahr 2001 liegt, da nur dieser Wert verfügbar war.

8. Wie hoch wird der mit dem Vollzug von REACH verbundene bürokratische Aufwand auf der europäischen und der nationalen Ebene sowie insbesondere auch bei den betroffenen Unternehmen sein?

Antwort: Für die Europäische Chemikalienagentur ist am Ende ihrer Entwicklungsphase ein Personalbestand von 419 Mitarbeitern vorgesehen. Der Aufwand für die nationalen Behörden wird sich nicht vermindern – es ist aber auch keine substantielle Kapazitätsaufstockung vorgesehen. Indikator für den Zusatzaufwand der Unternehmen sind die in Frage 7 angegebenen Schätzungen der direkten Kosten.

9. Welchen konkreten Nutzen haben die von REACH geforderten zusätzlichen Daten?

Antwort: ./.

10. Wird REACH die Information von Verbrauchern und Arbeitnehmern verbessern?

Antwort: ./.

11. Wird REACH den Arbeitsschutz der Beschäftigten verbessern?

Antwort: REACH füllt eine Rechtslücke des bisherigen Chemikalienrechts, das lediglich für Neustoffe das Vorlegen eines mengenbezogenen Mindestdatensatzes obligatorisch macht. REACH vervollständigt die Daten- und Informationsbasis für das Funktionieren der Kennzeichnungs- und Klassifizierungsrichtlinie als Schaltzentrale des europäischen Chemikalienrechts. Die Stoffklassifizierung ist eine wesentliche Voraussetzung für angemessene Maßnahmen des Risikomanagements in den Bereichen Arbeitsschutz, Verbraucherschutz, Gesundheitsvorsorge und Umweltvorsorge. Ohne eine breite Informationsbasis ist das Risikomanagement in diesen Bereichen notwendigerweise unzureichend

Es kann erwartet werden, dass der neu verfügbare Datenpool vorsorgendes Handeln beim Erkennen von Gefahren wesentlich beschleunigt und damit, die bisher beobachtbare unverantwortlich lange Zeitspanne zwischen erster Problemerkenntnis und umweltpolitischem Handeln verkürzt. Dies wird zumindest für die standardmäßig abgefragten Stoffwirkeigenschaften der Fall sein.

Jede Quantifizierung der Nutzen von REACH stößt auf das unlösbare methodische Problem, dass die Nutzenermittlung Informationen über vermeidbare Risiken voraussetzt, die durch REACH erst öffentlich verfügbar gemacht werden sollen. Vorhandene Nutzenabschätzungen stellen daher nur Annäherungen auf der Basis von Plausibilitätsüberlegungen dar (vgl. ausführlich. Tz. 985 f).

REACH schafft die Voraussetzungen für mehr Sicherheit, es gewährleistet diese Sicherheit aber nicht in jeder Hinsicht automatisch. Die genannten Akteure erhalten zunächst eine breitere Informationsbasis für ihre Marktentscheidungen und Sicherheitsmaßnahmen. Durch die Verfahrensbeschleunigung von Risikomanagementmaßnahmen, die nun als untergesetzliche Komitologieentscheidungen erfolgen können und nicht mehr ein vollständiges Gesetzgebungsverfahren durchlaufen müssen, wird auch das Risikomanagement verbessert.

12. Wie bewerten Sie die Aussage, dass das REACH-System eine Einschränkung der Stoff- und Produktvielfalt bewirken wird?

Antwort: Der absehbaren leichten Verminderung der Stoffvielfalt steht ein verbessertes Informations- und Sicherheitsniveau der vorhandenen Stoffe gegenüber. Hierdurch können auch Fehlentscheidungen bei der ohnehin stattfindenden marktgetriebenen Stoffinnovation und –Substitution vermindert werden.

13. Werden Stoffe, die ggf. nicht mehr rentabel produziert werden können und daher vom Markt verschwinden, durch andere Stoffe ersetzt werden können?

Antwort: Das in der Frage unterstellte Szenario ist unwahrscheinlich: Der Herstellungsstopp eines notwendigen und schwerlich ersetzbaren Stoff hätte Produktionsausfälle mit erheblichen Zusatzkosten zur Folge. Aus diesem Grunde ist es plausibel anzunehmen, dass in einem solchen Fall die Zahlungsbereitschaft eines Stoffanwenders für die Übernahme der Registrierungskosten des Stoffes hoch ist, da die Opportunitätskosten, d.h. die Kosten der Produktionseinstellung noch höher wären. Die Überwälzungschancen für die Registrierungskosten sind in einem solchen Falle hoch. Die Überwälzungschancen sind niedrig, wenn der Stoff leicht durch einen kostengünstigeren und ähnlich leistungsfähigen Stoff zu substituieren ist oder die gewünschte Stoffdienstleistung auf anderem Wege erbracht werden kann. Dann ist die Einstellung der Herstellung wegen der Registrierungskosten plausibel – die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen aber gering.

14. Inwiefern behandelt REACH importierte Substanzen, Zubereitungen und Produkte anders als innerhalb der EU erzeugte?

Antwort: Grundsätzlich folgt der Kommissionsvorschlag dem Prinzip der Gleichbehandlung. Wettbewerbsrelevant sind die hohen Schwellen für die Registrierung von Stoffen in importierten Produkten. In dieser Hinsicht besteht eine Benachteiligung von Produkten in Europa, die über die Kostenüberwälzungskette die Registrierung mittragen müssen, gegenüber ausländischen Konkurrenten. Es ist aber zum einen darauf hinzuweisen, dass der Registrierungskostenanteil am Preis eines Endproduktes in der Regel vernachlässigbar gering ist, zum anderen dass in dieser Hinsicht auch noch WTO-kompatible Nachbesserungsmöglichkeiten bestehen. Der SRU schlägt in diesem Zusammenhang eine Liste von Produktkategorien vor, bei denen eine Stofffreisetzung oder Expositionen, insbesondere von empfindlichen Gruppen, bekannt sind, und für die Registrierungspflicht der Inhaltsstoffe eingeführt werden sollte. Auch eine Kennzeichnungspflicht für klassifizierte Stoffe in solchen Produktkategorien könnte zu mehr Wettbewerbsgleichheit beitragen (Tz. 1 027 ff).

15. Wie bewerten Sie das REACH-System mit Blick auf die internationalen Handelsregeln?

Antwort: Das System ist WTO-kompatibel (Tz. 1038ff).

16. Wie bewerten Sie die Praktikabilität und Umsetzbarkeit der REACH-Anforderungen insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen sowie nachgeschaltete Anwender?

Antwort: In dieser Hinsicht gibt es noch Entwicklungsbedarf, sowohl auf der Verordnungsebene, als auch im untergesetzlichen Bereich.

17. Ist das von der EU-Kommission vorgesehene Mengenkonzept praktikabel und sachgerecht?

Antwort: Der Kommissionsvorschlag setzt aus pragmatischen Gründen auf eine mengenbezogene Priorisierung, lässt aber grundsätzlich die Option zu einer Kombination mit modellierungsgestützten und expositionsgestützten Priorisierungsverfahren zu. Hinsichtlich der Priorisierung von Stoffen eröffnet bereits der Kommissionsvorschlag Optionen, insbesondere für höhervolumige Stoffe. Annexe V-VIII des Vorschlags, sowie insbesondere Annex IX, 3 bieten die Möglichkeit von Tests abzusehen, wenn eine Exposition in dem entsprechenden Medium auszuschließen ist. Art. 133 eröffnet die Möglichkeit alternative Testverfahren und Modellierungsergebnisse zuzulassen (Tz. 1006). Diese Möglichkeiten sind aber bisher nicht in ein Standardverfahren der Priorisierung integriert, offensichtlich, weil die Europäische Kommission in dieser Frage eine Lernoffenheit auf der Basis neuer Erkenntnisse und der Umsetzungserfahrungen angestrebt hat.

Die Niederlande haben ein insgesamt sinnvolles Schema einer Priorisierung vorgeschlagen, in dem prioritär Stoffe mit sehr hohen Produktionsmengen, sehr hohen Gefahrenpotentialen und sehr hoher Expositionswahrscheinlichkeit behandelt werden. Voraussetzung eines solchen Priorisierungsschemas ist die Formulierung klarer Kriterien, insbesondere hinsichtlich Expositions- und Gefahrenkategorien. Hier besteht noch einiger Klärungsbedarf, bevor eine solches Schema funktionsfähig sein könnte.

Der Umweltrat hat Priorisierungsverfahren ausschließlich auf der Basis von Expositionsszenarien abgelehnt (Tz. 1005). D - insbesondere auch wegen der unzulänglichen Informationen über die Stoffverwendungen in den vielstufigen und weitverzweigten Anwenderketten – die Ermittlung der Exposition das schwächste und unzuverlässigste Glied in der Informationskette ist, kann sich eine Priorisierung sinnvollerweise nicht auf dieses stützen.

Kontraproduktiv wäre eine Priorisierung auf der Basis vorhandener Datensätze. Diese würde in jedem Einzelfall Entscheidungskaskaden zu Nachforderungen von Daten oder Informationen durch die europäische Chemikalienagentur führen. Die damit verbundenen Entscheidungs- und Verhandlungsprozesse würden entweder die vorhandenen Kapazitäten der Chemikalienagentur überfordern und damit das gesamte System lahm legen oder zu einer nicht tragbaren bürokratischen Aufblähung des Systems führen.

18. Ist das Zulassungsverfahren ausreichend vom Beschränkungsverfahren abgegrenzt?

Antwort: Es sind zwei unterschiedliche Verfahren mit unterschiedlichem Geltungsbereich und unterschiedlichen Zwecken. Es kann im Einzelfall zu Überschneidungen kommen. Die beiden Verfahren ergänzen sich. Das Beschränkungsverfahren soll in den Fällen eingesetzt werden, in denen es 1. um ein vollständiges Stoffverbot (bezogen auf Herstellung, Inverkehrbringen) gehen soll (Aufnahme in Annex XVI), 2. für Stoffe, die als kontrollbedürftig gelten, auch wenn sie nicht den Aufnahmekriterien des Zulassungsverfahrens entsprechen und 3. als allgemeines Sicherheitsnetz.

19. Welche konkreten Maßnahmen sind erforderlich, um den mit der Registrierung verbundenen bürokratischen Aufwand zu reduzieren und Nachteile inländischer Produkte gegenüber Importerzeugnissen vor allem aus Nicht-EU-Ländern zu beseitigen bzw. zu vermeiden?

Antwort: Der Aufwand lässt sich v. a. durch die Entwicklung von Expositionskategorien und der Realisierung des OSOR-Prinzips vermindern. Allgemein ist die Einführung standardisierender Elemente verwaltungsentlastend. Hinsichtlich der Produkte müssen die Registrierungsschwellen erheblich gesenkt werden (vgl. Frage 14).

20. Wie bewerten Sie den Vorschlag, zur Vereinfachung und Kostensenkung eine länder- und unternehmensneutrale Institution unter Federführung der EU vorzusehen, welche zentral die Registrierung organisiert, so dass identische Stoffe nur noch einmalig registriert werden müssen und überdies die Vertraulichkeit der Unternehmensdaten gesichert ist?

Antwort: Der britisch-ungarische Vorschlag ist bereits als detaillierter Verfahrensvorschlag ausgearbeitet und begründet. Im Kern sieht er vor, dass die Hersteller bei der Bereitstellung derjenigen Informationen, die sich auf die Stoffeigenschaften beziehen, kooperieren müssen. Die Kooperation ist weiterhin hinsichtlich anderer mit der Registrierung verbundenen Unterlagen (insbesondere hinsichtlich Verwendungszwecke des Stoffes) freiwillig. Es findet eine "Präregistrierung" statt, in der ein Hersteller seine Registrierungsabsicht bekundet. In einem Informationsaustauschforum werden dann bereits verfügbare und noch zu erbringende Daten abgeglichen. Weiterhin werden verschiedene Möglichkeiten des data sharings eröffnet, um die Durchführung der noch fehlenden Tests gewährleisten zu können. Die Kosten werden auf diejenigen Unternehmen aufgeteilt, die den Stoff registrieren müssen. Ein standardisierter, allgemeingültiger Verteilungsschlüssel wird auf der Basis der Erfahrungen im Rahmen freiwilliger internationaler Stoffbewertungsprogramme durch die Hersteller selbst entwickelt und als Leitfaden herausgegeben.

Mit dem Kostenaufteilungsmechanismus sind Eigentumsfragen an den Daten hinreichend geklärt. Fragen des Betriebsgeheimnisses stellen sich hinsichtlich der ohnehin, nach der Registrierung öffentlich verfügbaren Daten zu den Stoffeigenschaften nicht. Es besteht nicht nur ein übergeordnetes Interesse hinsichtlich der Vermeidung unnötiger Tierversuche. Die gemeinsame Registrierung der Kerninformationen über einen Stoff erfordert auch eine Einigung der Hersteller über die Stoffeigenschaften. Dies ist ein Beitrag zur Qualitätssicherung des Gesamtsystems. Es besteht zudem ein übergeordnetes öffentliches Interesse die Kosten des Systems nicht unnötig hoch zu halten, insbesondere auch um ein anspruchsvolles Umweltschutzniveau gewährleisten zu können.

In den "Impact Assessments" für die Britische Regierung wird angegeben, dass sich die Registrierungskosten durch das OSOR-Prinzip bei Berücksichtigung der zusätzlichen "Transaktionskosten" der Kooperation mindestens um 30% reduzieren lassen. Das OSOR-Prinzip ist zudem von vitalem Interesse für die kleinen- und mittelständischen Unternehmen. Es wäre eine unverhältnismäßige Zumutung für diese Betriebe, wenn sie dieselben Tests, die die Erstregistrierer von Stoffen, die in großen Mengen hergestellt werden, noch einmal durchführen müssten. Während man davon ausgehen kann, dass bei großen Produzenten bereits valide Informationen vorliegen und die Datenbeschaffung bereits zumindest teilweise abgeschrieben ist, entstehen für die kleinen Produzenten bezogen auf die geringere Produktionsmenge bezogen höhere Registrierungskosten Wettbewerbsnachteile, wenn das OSOR-Prinzip nicht verwirklicht wird. Es darf aber nicht Nebenfolge von REACH sein, dass einige Hersteller mangels Kooperation bei der Datenbeschaffung Wettbewerbsvorteile gegenüber ihren Konkurrenten erhalten.

21. Sind die vorhandenen bzw. vorgesehenen Rechtsmittel gegen Entscheidungen der zentralen Agentur hinreichend?

Antwort: siehe Frage 22

22. Nach Umsetzung der Aarhus-Konvention können Umweltverbände gegen alle Einzelfallentscheidungen der Agentur und der Kommission mit einem Widerspruch und anschließender Klage vorgehen. Sollte das Widerspruchsverfahren für betroffene Unternehmen entsprechend ausgeweitet werden?

Antwort: Gegen Entscheidungen der Chemikalienagentur ist zunächst Einspruch vor dem "Board of Appeal" möglich (vgl. Art. 86 ff. des Verordnungsvorschlags). Die Einrichtung dieses Board ist im Einzelnen geregelt. Gegen die Entscheidungen des Board of Appeal ist dann wiederum die Klage vor dem EuGH nach Art. 230 EG eröffnet (vgl. Art. 91 des Verordnungsvorschlags). Wird die Chemikalienagentur nicht tätig, ist eine Untätigkeitsklage nach Art. 232 EG möglich (Art. 91 des Verordnungsvorschlags). Damit sind angemessene Rechtsschutzmöglichkeiten gegeben.

Die Einräumung derartiger Rechtsschutzmöglichkeiten, nicht aber eines Vetos im laufenden Verfahren entspricht der allgemein üblichen Ausgestaltung von Zulassungsverfahren und deren Überprüfbarkeit. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass die Gemeinwohlverantwortung für die Zulassung bei "staatlichen" bzw. EU-Institutionen verbleibt.

23. Wie bewerten Sie den Vorschlag, den Registrierungsaufwand durch Bezugnahme auf einen Grunddatensatz zu reduzieren und welchen Anforderungen müsste ein solcher Grunddatensatz genügen?

Antwort: siehe Frage 17

24. Wie bewerten Sie den Vorschlag, eine Vereinfachung der Expositionsbeurteilung dadurch zu erreichen, dass Gruppen von Expositionsszenarien oder Expositionskategorien aus ähnlichen Anwendungen bzw. ähnlichen Stoffe oder Stoffgruppen zusammengefasst werden?

Antwort: Dies ist ein insgesamt notwendiger Ansatz.

25. Welche Möglichkeiten bestehen, um die Meldung nachgeschalteter Anwendungen zu vereinfachen?

Antwort: Diese sind schon erheblich vereinfacht worden. Eine weitere Vereinfachung ist durch den Einsatz standardisierter Expositionskategorien möglich.

26. Auf welche konkrete Weise ließe sich das in der Praxis anerkannte Sicherheitsdatenblatt EU-einheitlich durchsetzen und ggf. verbessern und wie verhält sich dieses Instrument im Vergleich zu dem im Rahmen von REACH geforderten Stoffsicherheitsbericht?

Antwort: Sinnvoll für die Informationskette wäre eine Benutzeroberfläche auf der Basis der aggregierten Informationen eines Sicherheitsdatenblattes, von der aus aber tiefere und weiterreichende Informationen zugänglich gemacht werden können. Dies setzt aber die Entwicklung standardisierter Expositionskategorien voraus.

27. Welche konkreten Ansatzpunkte sehen Sie, um chemikalienrelevante Rechtsbereiche in der EU und auf internationaler Ebene zu harmonisieren und redundante Regelungen zu beseitigen, um auf diese Weise Nachteile für den globalen Umwelt- und Gesundheitsschutz und die inländische Wirtschaft zu vermeiden?

Antwort: Auf EU-Ebene wird ja gerade eine Harmonisierung durch REACH erfolgen (s. Antwort auf Frage 19) der CDU/CSU-Fraktion).

Auf internationaler Ebene kann REACH möglicherweise zu einer Weiterentwicklung bzw. Verstärkung des Vorsorgeprinzips im Umweltvölkerrecht beitragen. Bedenken gegen eine Vereinbarkeit mit den WTO-Regelungen teilt der SRU nicht (vgl. Tz. 1038 ff.).

28. Auf welche Weise lässt sich zur Sicherung einer Gleichbehandlung aller Betroffenen in der EU ein europaweit gleichmäßiger Vollzug der REACH-Verordnung gewährleisten?

Antwort: REACH bringt bereits eine erhebliche Zentralisierung mit sich. Dies gilt insbesondere für das Registrierungs-, das Zulassungs- und das Beschränkungsverfahren. Ein nationaler Ansatz besteht lediglich noch bei der Evaluation. Hier gibt es Harmonisierungsmöglichkeiten durch untergesetzliche Leitfäden, den Erfahrungsaustausch und die Netzwerkbildung, wie sie auch im Vollzug anderer Richtlinien (z. B. Wasserrahmenrichtlinie, IVU-Richtlinie) zum Teil erfolgreich praktiziert werden.

29. Auf welche Weise kann sichergestellt werden, dass importierte Fertigartikel nicht besser gestellt werden als EU-Erzeugnisse, die unter REACH produziert wurden?

Antwort: Der Umweltrat schlägt eine Liste von Produktkategorien vor, von denen auf der Basis der Erfahrungen von in der EU hergestellten Produkten, zu vermuten ist, dass potentiell gefährliche Stoffe enthalten und freigesetzt werden können. Die in Art. 6 festgelegten Schwellen sollten dabei erheblich gesenkt werden. Für diese Produktkategorien soll eine Registrierungspflicht bestehen, sofern der Hersteller keinen Unbedenklichkeitsnachweis erbringen kann (Tz. 1 028).

30. Welche Möglichkeiten bestehen, zur Vermeidung unnötiger neuer, kostenintensiver Untersuchungen die Vorgaben zur Anerkennung von Altstoffdaten zur Stoffbewertung geeignet zu ergänzen?

Antwort: Grundsätzlich folgt der Kommissionsvorschlag dem Prinzip der Anerkennungsfähigkeit gleichwertiger Daten. Die Gleichwertigkeit der Qualität und Zuverlässigkeit verfügbarer Daten ist jedoch nicht in jedem Falle automatisch gegeben. Aus diesem Grunde können auch nicht alle verfügbaren Daten automatisch anerkannt werden.

31. Wie verhält sich der Anwendungsbereich von REACH zu welchen anderen Stoffund umweltbezogenen Regelungen und wie ist REACH diesen gegenüber abgegrenzt?

Antwort: Der Kommissionsvorschlag ist komplementär zum bestehenden Umweltrecht angelegt. Generell reicht der Geltungsbereich von REACH nur bis zu dem Punkt, an dem vorhandenes Spezialrecht bereits präzisere, anwendungsbezogene oder schutzgutbezogene Vorschriften festgelegt hat. Überschneidungen zum Spezialrecht sollen durch REACH vermieden werden.

32. Wie bewerten Sie den Vorschlag, Stoffe, die bereits in den Regelungsbereich anderer Vorschriften fallen oder ein geringes Gefährdungspotenzial aufweisen, von der Registrierung auszunehmen und ähnliche Stoffe im Verfahren einer Gruppenregistrierung zu erfassen?

Antwort: Im Rahmen des Zulassungsantrags muss vom Antragsteller nachgewiesen werden, dass die Risiken der Verwendung adäquat kontrolliert werden oder dass zumindest ein überwiegender gesellschaftlicher Nutzen für die Verwendung besteht.

Antworten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen

Ausgenommen hiervon sind Risiken durch Emissionen aus nach der IVU-Richtlinie genehmigten Anlagen und/oder durch Emissionen, für die nach der Wasserrahmenrichtlinie auf nationaler oder europäischer Ebene Grenzwerte erlassen worden sind. Ein solcher Rückgriff auf die IVU- oder die Wasserrahmenrichtlinie als generelle Ausnahmeregelung ist problematisch. Denn beide Richtlinien eröffnen bei der Festlegung von Grenzwerten Ermessensspielräume. Es sollte daher vorrangig im Chemikalienrecht eine Grundsatzentscheidung über Verwendung und Verwendungsbeschränkungen getroffen werden. Es sollte die Hierarchie der Instrumente beachtet werden. Verwendungsbeschränkungen und Verbote sind einer Emissionskontrolle vor- und nicht nachgelagert.

33. Welche konkreten Möglichkeiten sehen Sie, um insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen bei der Registrierung zu beraten und zu unterstützen?

Antwort: Hier ist insbesondere eine nutzerfreundliche Informations- und Beratungs- infrastruktur aufzubauen. Dies wird öffentliche Hilfe erfordern.

34. Erfordert REACH zusätzliche Tierversuche und wenn ja, in welcher Größenordnung?

Antwort: Im Bereich der hochvolumigen Stoffe sind zusätzliche Tierversuche unvermeidlich. Die Anzahl hängt von der Zahl bereits durchgeführter und anerkennensfähigen Tests, vom technischen Fortschritt bei "alternativen Testmethoden", von pragmatischen Erfolgen der Priorisierung und der Durchsetzung des OSOR-Prinzips ab.

35. Sollte der Vorschlag der Europäischen Kommission dahingehend geändert werden, anstatt Tierversuchen Alternativmethoden zu verwenden?

Antwort: Diese Möglichkeit besteht bereits – und soll auch, soweit wie realisierbar praktiziert werden. Allerdings können nach einer Güterabwägung zwischen menschlicher Gesundheit/Biodiversität – und der Vermeidung von Tierversuchsopfern nicht immer der Tierversuch vermieden werden.

36. Wie bewerten Sie den Vorschlag, in diesem Zusammenhang eine europäische Forschungsoffensive zur Erforschung von Alternativmethoden zu unternehmen?

Antwort: Dies ist zweifelsohne ein zentrales Forschungsfeld.