

ZVO-Positionspapier

Gesamtbericht der Kommission über die Anwendung der REACH-Verordnung und die Überprüfung bestimmter Elemente Schlussfolgerungen und Maßnahmen (Stand: 03.04.2018)

Der Bericht der Kommission über die Anwendung der REACH-Verordnung wird alle fünf Jahre erarbeitet und veröffentlicht. Die erste größere Überprüfung der REACH-Verordnung erfolgte 2013¹. Am 5. März 2018 wurde die zweite Evaluierung durch die Kommission veröffentlicht. Der aktuelle Bericht² sowie die Hintergrunddokumente³ mit weiterführenden Details wurden im Rahmen des regulatorischen Tauglichkeits- und Leistungsprogramms („Regulatory Fitness and Performance Programme“, REFIT) durchgeführt.

Das REFIT-Programm zielt darauf ab, durch eine Aktualisierung der Gesetzgebung die gesetzten sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Ziele besser zu erreichen und die administrative Belastung für Unternehmen und Bürger möglichst zu begrenzen. Vor diesem Hintergrund hat der ZVO anhand der fünf REFIT-Bewertungskriterien den REACH-Bericht geprüft und zieht folgende Schlussfolgerungen:

Zusammenfassende Bewertung des ZVO

1. Der Bericht weist zahlreiche Mängel im Umfeld von REACH auf. Die Schlussfolgerung, REACH funktioniere bereits, ist daher irreführend. Folglich ist es kritisch zu betrachten, dass die Kommission die als mangelhaft erkannten Prozesse derzeit weiterlaufen bzw. lediglich marginal optimieren will, ohne grundlegende Veränderungen herbeizuführen.
2. Zum Grad der Erreichung der in der REACH-Verordnung festgelegten Ziele wird keine Angabe gemacht. Zur Erstellung quantitativer Ergebnisse fehlen derzeit entsprechende Methoden und Kriterien, die durch die Behörden erstellt werden müssten.
3. Das Vorhaben gemäß Maßnahme 11, zulassungspflichtige Stoffe vor dem Ablauftermin⁴ auf eine mögliche Beschränkung zu prüfen, wird die mangelnde Vorhersagbarkeit und Marktverunsicherung weiter verstärken.
4. Die Kommission trifft keine Aussagen zu den notwendigen Ressourcen für eine EU-einheitliche, überprüfbare Durchsetzung von REACH.
5. Entlastung für KMU wurde als dringend notwendig bezeichnet. Die Kommission macht hierzu jedoch keinerlei Vorschläge, sondern überträgt die Verantwortung auf die ECHA, Mitgliedsstaaten und die Industrie (Maßnahme 14).
6. Zu begrüßen ist der Ansatz, relevante Fälle der Risikominimierung zu

ZVO-Positionspapier

Gesamtbericht der Kommission über die Anwendung der REACH- Verordnung und die Überprüfung bestimmter Elemente

Schlussfolgerungen und Maßnahmen

(Stand: 03.04.2018)

identifizieren, um höhere Effizienz zu erreichen. Ein Bekenntnis, sich zunächst auf diese relevanten Fälle zu beschränken, ist in dem Bericht nicht enthalten.

7. Positiv ist, dass die Kommission die ECHA auffordert, bis 2019 die wissenschaftliche und technische Fachkompetenz auf dem Gebiet der Chemikaliensicherheit und der sich herausbildenden Methoden für die Chemikalienbewertung zu verbessern (Maßnahme 15).

Bewertung des ZVO gemäß der fünf REFIT-Kategorien

Die nachstehende Bewertung orientiert sich an den fünf Kategorien, welche die Kommission im Rahmen ihres REFIT-Programms erstellt und bei der Evaluierung von REACH angewandt hat:

1. Wirksamkeit

Laut Bericht bzw. der Hintergrunddokumente wurden die Ziele von REACH, wie sie im Gesetzestext definiert wurden, bisher nicht erreicht. Es wird erwartet, dass dies erst in den kommenden zehn Jahren der Fall sein wird.

Der Bericht befasst sich kaum mit den möglichen Konsequenzen der Verordnung für Endkonsumenten; stattdessen wird auf die Lieferketten und den Arbeitsschutz (OSH) eingegangen.

In dem Bericht werden die Aspekte „langsame Fortschritte bei der Risikobewertung und beim Risikomanagement“ als zusätzliche Gründe für die Erarbeitung der REACH-Verordnung genannt. Diese Aspekte sind jedoch weder als unabhängige Ziele in REACH definiert, noch werden in dem aktuellen Bericht objektive Fortschritte diesbezüglich festgehalten.

2. Effizienz

Die begleitenden Kommissionsdokumente zum Bericht enthalten im Rahmen der Effizienzüberprüfung keine Kosten-Nutzen-Angaben. Es werden lediglich unterschiedliche Kosten und Kostenverursacher für Behörden, Registranten und Zulassungsantragsteller sowie deren scheinbare Entwicklung dargestellt. Da der Nutzen nicht quantifiziert wird, erfolgt keine Effizienzbeurteilung.

Durch die Übertragung der Beweislast auf die Industrie wurde die Effizienz deutlich verringert. Zum Vergleich: die Regulierungskosten pro Substanz sind in Europa mehr als zehn Mal höher als in den USA. Die Beweislast sollte ähnlich wie in anderen entwickelten Ländern umgekehrt werden.

Maßnahme 12 der Kommission zur Regelung der Schnittstelle zwischen REACH-Verordnung und Arbeitsschutzrecht ist zu begrüßen. Jedoch sind die Methoden zur Festlegung sicherer Expositionsniveaus für chemische Stoffe am Arbeitsplatz nicht

ZVO-Positionspapier

Gesamtbericht der Kommission über die Anwendung der REACH-Verordnung und die Überprüfung bestimmter Elemente Schlussfolgerungen und Maßnahmen (Stand: 03.04.2018)

nur anzugleichen, sondern auch wissenschaftlich abzusichern. Derzeit zeigen die Ausarbeitungen wissenschaftliche Mängel (bspw. in den derzeitigen Entwürfen für Leitlinien zum verlängerten Hautkontakt mit Nickel⁵), die zuerst zu beseitigen sind. Die Kommission erkennt, dass gerade KMU besonders von den hohen Anforderungen (Informationspflichten, Autorisierungen mit ihren Auflagen, etc.) und entsprechenden Kosten betroffen sind – insbesondere mit Blick auf die Registrierungsdeadline 2018 (Maßnahme 14). Somit entsteht jedoch der Eindruck, dass nach 2018 die KMU wesentlich entlastet würden, was nicht der Fall ist!

Die Kommission erkennt in ihrem Bericht zu Recht, dass die Zulassungsverfahren noch effizienter durchgeführt werden und die Beschlussfassungsprozesse beschleunigt werden müssen. Bereits heute werden Produkte, die unter Anwendung zulassungspflichtiger Stoffe hergestellt werden, wegen der fehlenden Rechtssicherheit zunehmend aus dem nichteuropäischen Ausland bezogen. Entsprechende Maßnahmen sind schnellstmöglich umzusetzen.

3. Kohärenz

Gemäß Maßnahme 12 des Berichts soll die Koordinierung der nationalen Behörden, zuständig für die Durchsetzung der REACH-Verordnung, und der Behörden, zuständig für die Durchsetzung des Arbeitsschutzrechts, verbessert werden. Hierzu wäre Voraussetzung, dass klare, transparente Kriterien und Abgrenzungen (Arbeitsplatz vs. Verbraucher, Substanzen in Artikeln vs. Prozesschemikalien, etc.) geschaffen werden. Andernfalls sind die Tätigkeiten wegen fehlender Beurteilungskriterien nicht koordinierbar. Die Wechselbeziehung zwischen Zulassung und Beschränkung ist in der REACH-Verordnung verankert, wonach bei zulassungspflichtigen Stoffen, bei denen das Risiko unzureichend beherrscht wird, ein Beschränkungsverfahren eingeleitet wird. Gemäß Maßnahme 11 soll die ECHA vor dem Ablauftermin jedes zulassungspflichtigen und in Produkten vorhandenen Stoffes systematisch die Notwendigkeit der Ausarbeitung eines Beschränkungs dossiers prüfen. Diese Vorgehensweise wird die mangelnde Vorhersagbarkeit und Marktverunsicherungen weiter verstärken; damit laufen die Maßnahmen mindestens zwei REACH-Zielen zuwider: freier Verkehr von Substanzen und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Im Kommissionsbericht wird dargestellt, dass REACH einen starken Einfluss auf andere Länder hat und als Vorbild für dortige Regulierungen dient. Mögliche sinnvolle Anpassungen werden jedoch nicht diskutiert.

4. Relevanz

Der Bericht bzw. die Hintergrunddokumente befassen sich fast ausschließlich mit Belangen der chemischen Industrie. So habe die Chemieindustrie an globalem

ZVO-Positionspapier

Gesamtbericht der Kommission über die Anwendung der REACH-Verordnung und die Überprüfung bestimmter Elemente Schlussfolgerungen und Maßnahmen (Stand: 03.04.2018)

Marktanteil verloren – Bewertungen zu nachgeschalteten Industrien fehlen jedoch gänzlich. Wissenschaftliche Studien versuchen, die Relevanz von REACH mit Bezug auf Gesundheits-, Verbraucher- und Umweltbelange sowie soziale und volkswirtschaftliche Folgen zu berücksichtigen. Die wissenschaftlichen Angaben und zum Teil auch die Ergebnisse der Studien müssen jedoch transparent und überprüfbar sein – insbesondere für die Wissenschaftsgemeinde. Derzeit fehlen derartige Anforderungen.

5. EU-Mehrwert

Die Durchsetzung der REACH-Vorgaben ist zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich. Ohne einheitliche, konsequente und synchrone Durchsetzung ist eine europäische Gesetzgebung obsolet. Daher ist Maßnahme 13 zur Verbesserung der Durchsetzung (beispielsweise durch Empfehlungen, Leitfäden, Ausbildungsmaßnahmen und Pilotprojekte, Schaffung notwendiger personeller Kapazitäten) schnellstmöglich umzusetzen.

Mit der Einrichtung der ECHA und Übertragung verschiedener Gremien von nationaler auf europäische Ebene wurde die Verlagerung eines Teils der Chemikalien-Expertise nach Europa notwendig. Somit liegt auch die Verantwortung für Durchführbarkeit und Erreichung der Ziele von REACH bei der EU. Hier sind entsprechende Expertisen in vielen Bereichen noch auszubauen bzw. zu schaffen.

1

Gesamtbericht der Kommission zu REACH, 05.02.2013 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0049&from=EN>

2

Gesamtbericht der Kommission über die Anwendung der REACH-Verordnung und die Überprüfung bestimmter Elemente, COM(2018) 116, 05.03.2018. <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0116&from=EN>

3

Commission Staff Working Document accompanying the COM(2018) 116, 05.03.2018. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/28202>

4

Datum ab dem das Inverkehrbringen und die Verwendung eines Stoffes verboten ist, sofern nicht eine Zulassung erteilt wurde.

5

ECHA, Draft guideline on articles intended to come into direct and prolonged contact with the skin in relation to restriction entry 27 of Annex XVII to REACH on: Nickel and nickel compounds, 15-16 November 2017