

EUROPÄISCHES PARLAMENT

1999



2004

Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten

30. März 2004

ARBEITSDOKUMENT

zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe sowie zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und der Verordnung (EG) über persistente organische Schadstoffe

Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten

Berichtersteller: Thomas Mann

Einführung

Die weltweite Produktion von Chemikalien ist von 1 Mio. t im Jahr 1930 auf gegenwärtig 400 Mio. t gestiegen. Derzeit gibt es im EU-Markt rund 100.000 verschiedene eingetragene Stoffe. Mit der neuen Regelung zur künftigen EU-Stoffpolitik, kurz REACH, plant die Europäische Kommission eine *Vereinfachung, Harmonisierung* sowie *Zentralisierung* der derzeitigen unterschiedlichen Chemikalien- und Stoffregelungen. Ziel ist, den Umwelt- und Gesundheitsschutz beim Umgang mit Stoffen in der EU zu verbessern sowie die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der Chemieunternehmen und ihrer Zulieferer innerhalb der EU zu stärken. Diese Ziele sind lobenswert und stehen im Einklang mit den Vorgaben von Lissabon.

Die Chemische Industrie als eine der Hauptstoffproduzenten in der EU ist derzeit noch die weltweit größte. Ihr Anteil am Weltmarkt beträgt rund 31%. Sie beschäftigt unmittelbar 1,7 Millionen Menschen, bis zu 3 Millionen weitere Arbeitsplätze sind von ihr abhängig. Da REACH konkrete Auswirkungen auf den Bereich Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung haben wird, wurde der Beschäftigungs- und Sozialausschuss als einer von drei mitberatenden Gremien für den federführenden Umweltausschuss ernannt. In der Stellungnahme stehen die Aspekte Sicherung von Arbeitsplätzen sowie die Sicherheit am Arbeitsplatz im Mittelpunkt. Es ist bedauerlich, dass die Kommission keinen Bericht zur Folgenabschätzung im Bereich Sicherung von Arbeitsplätzen vorgelegt hat.

In dieser Stellungnahme werden kleine und mittlere Unternehmen (KMU) besonders berücksichtigt, da diese mit ca. 36.000 Betrieben 96% aller Chemieunternehmen stellen und 28 % der chemischen Produktion liefern. Ähnlich ist das Bild in den anderen von REACH betroffenen Branchen.

Anwendungsbereich

Der Geltungsbereich („*Scope*“) umfasst alle Stoffe als solche, als Bestandteile von Zubereitungen oder als Bestandteile von Erzeugnissen (Art. 1 (1)). Lediglich radioaktive Stoffe, Stoffe im Transitverkehr und nicht isolierte Zwischenprodukte sind vom Geltungsbereich ausgeschlossen (Art. 2 (1)). Parallel zu den geplanten Regelungen sollen europäische Arbeitsschutzregelungen und spezielle EU-Transportregelungen für Gefahrstoffe weiter angewendet werden (Art. 2 (2)).

Weitere Vorschriften zum Anwendungsbereich sind direkt in den einzelnen Titeln des Vorschlags enthalten. Wenn ein Stoff aus dem Geltungsbereich eines Titels ausgenommen ist, sind trotzdem alle außerhalb dieses Titel geltenden Vorschriften zu erfüllen. Beispielsweise ist das Sicherheitsdatenblatt auch für Arzneimittel zu erstellen, die vom Registrierverfahren ausgenommen sind.

Registrieranforderungen/Kosten

Jeder chemische Stoff, der in Mengen von über 1 Tonne pro Jahr in der EU hergestellt oder importiert wird, muss vom Hersteller oder Importeur bei der Europäischen Agentur für chemische Stoffe registriert werden. Alle Informationen über den Stoff und den sicheren Umgang damit werden in einer zentralen Datenbank gespeichert. Allein in den nächsten 11 Jahren müssten somit über 30.000 Stoffe registriert und standardmäßig über 5.000 Stoffe

bewertet werden. Auch wer Chemikalien ausschließlich für den Export herstellt, muss die Vorgaben von REACH erfüllen. Die Beschaffung der geforderten Daten dürfte - nach heutigen Schätzungen – für jeden Stoff zwischen 5 und 12 Monaten dauern.

Die Registrierung kostet - nach ersten Schätzungen von Dachverbänden der Chemischen Industrie - pro Stoff im Durchschnitt 20.000 - 50.000 Euro im Fall der geringsten Prüfanforderungen für Stoffe < 10 t/a. Die Kosten werden aber schon in der nächsthöheren Tonnagekategorie < 100 t/a ca. 240.000 - 350.000 Euro erreichen. Die Unternehmen - insbesondere KMU - sehen eine enorme Kostenlawine auf sich zukommen. Daher müssen Finanzierbarkeit, Umsetzbarkeit und Praktikabilität des Gesetzesentwurfs im Mittelpunkt stehen.

Der Grund für die gewaltigen Kosten, welche auf die Unternehmen zukommen, liegt in den Prüfanforderungen, die sich an starren Tonnagebereichen orientieren. Dramatische Kostensenkungen wären zu erreichen, wenn die Prüfanforderungen sich an einem tatsächlich vorhandenen Risiko für Umwelt und Mensch orientierten. Damit könnten Tests auf die real vorhandene Expositionssituation (gruppiert in Expositionskategorien) zugeschnitten werden und Daten bedarfsgerecht erzeugt werden. Vor allem aber würde mit einer solchen sinnvollen Priorisierung vermieden, dass finanzielle Mittel in unnötige Prüfungen fließen und REACH durch die Erzeugung nicht relevanter Daten die Unternehmen überfordert und letztlich nicht handhabbar wird.

Doppelregelungen

REACH umfasst jede Verwendung eines Stoffes von der Herstellung bis zur Entsorgung und die damit verbundenen Risiken an den jeweiligen Arbeitsplätzen. Wie die *Richtlinie 98/24/EG des Rates vom 7. April 1998 zum Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch chemische Arbeitsstoffe bei der Arbeit* verfolgt auch REACH das Ziel, Risiken für Arbeitnehmer zu minimieren. So werden mit der Einführung von REACH zwei Regelwerke existieren, die dasselbe Ziel verfolgen. Chemische Stoffe am Arbeitsplatz müssen in Zukunft nach zwei unterschiedlichen Regelwerken erfasst und bewertet werden. Die Methoden zur Datenerfassung sowie zur Risikobeurteilung sind dabei nicht deckungsgleich. Diese Doppelregelung des Arbeitsschutzes bringt Rechtsunsicherheiten und übermäßige Bürokratie mit sich, die es zu vermeiden gilt.

Eine zusätzliche Regelung des Arbeitsschutzes auf europäischer Ebene müsste sich aus einem Regelungsbedarf ableiten. Aus den vorliegenden Daten ist dieser zusätzliche Regelungsbedarf nicht erkennbar. Schaut man auf die Auswertungen der Kommission, zeigt sich, dass die Interpretation vorhandener Daten stark überzeichnet ist. Tatsächlich gehen die Untersuchungen der Weltbank, auf deren Aussagen die Berechnungen der Kommission beruhen, auf Vergiftungen durch den unsachgemäßen Gebrauch ordnungsgemäß zugelassener Substanzen zurück.

REACH wird jedoch diesen Missbrauch von Stoffen nicht verhindern können. Eine behördliche Registrierung oder Autorisierung ersetzt weder noch erhöht sie die Verantwortung für einen sachgemäßen Umgang mit chemischen Stoffen. Aus Sicht des Arbeitsschutzes ist daher durch die Einführung von REACH nicht mit positiven Effekten zu rechnen.

Es ist unbedingt eine Bereinigung hinsichtlich der Schnittstelle Arbeitsschutz – REACH geboten. Für Behörden und Industrie muss klar bestimmt sein, unter welcher Gesetzgebung jeweils eine Pflicht erwächst, parallele Regelungen müssen zur Bereinigung von Redundanzen vermieden werden. Dies ist insbesondere für KMU von erheblicher Bedeutung, da sonst Rechtsunsicherheit und Überlastung für den Standort Europa resultieren.

REACH wird als Verordnung in den Mitgliedstaaten unmittelbar Anwendung finden. Die Richtlinie 98/24/EG hingegen eröffnet den Mitgliedstaaten Freiräume bei der Festlegung von Grenzwerten. Da aus unterschiedlichen Grenzwerten auch unterschiedliche Arbeitsschutzstandards resultieren, ist eine rechtlich bindende einheitliche Umsetzung für einen gesamteuropäischen Arbeitsschutzstandard geboten. Die arbeitsschutzrechtlichen Belange sollten daher komplett von REACH abgedeckt werden. Die Richtlinie 98/24/EG sollte entfallen. REACH würde damit seinem umfassenden Anspruch gerecht werden ohne Systemkonflikte auszulösen.

Geschäftsgeheimnisse

Für alle Stoffe, die in Mengen über 10 Tonnen jährlich hergestellt oder importiert werden, muss ein Stoffsicherheitsbericht erstellt und der Agentur vorgelegt werden. Dieser Bericht muss die Verwendungen des betreffenden Stoffes auflisten. Diese Informationen des Berichtes werden den Anwendern in der Lieferkette im Sicherheitsdatenblatt mitgeteilt. Der Lieferant soll dafür verantwortlich werden, dass darin alle Verwendungen enthalten sind, die nachgeschaltete Anwender ihm mitteilen.

Gerade KMU werden diese Regelungen schwer umsetzen können. Dabei ist nicht nur der Aufwand an sich zu belastend, die Mitteilung von Verwendungen eines Produktes an den Vorlieferanten stellt den Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen vor ungelöste Probleme. Der verlangte Detaillierungsgrad der Informationen zwingt die Unternehmen zur Preisgabe ihrer Rezepturen und gefährdet damit die Grundlage ihres Markterfolges. Die geplante Vorgehensweise ist damit vollkommen unakzeptabel.

Falscher Lenkungseffekt

Durch die Mengenorientierung von Prüfanforderungen geht von REACH ein falscher Lenkungseffekt aus. Es ist aufgrund der hohen formalen, an der Tonnage ausgerichteten Prüfanforderungen zu erwarten, dass Stoffe mit einem geringen Gefährdungspotential aufgrund von Kostenerwägungen zukünftig nicht mehr in der EU produziert werden. Für den Arbeitsschutz und die Beschäftigungssituation ist dies in höchstem Maße kontraproduktiv.

Ein auf der Exposition von Arbeitnehmern und Verbrauchern risikobasiertes System ist dagegen Voraussetzung für einen effektiven Schutz. Das bisher vorgeschlagene System würde entweder zu unzureichenden oder überzogenen Datenanforderungen sowie zu unnötigem Aufwand mit den entsprechenden Tierversuchen führen.

Pilotprojekte

Das Pilotprojekt NRW hat bestätigt, dass REACH noch in Zusammenarbeit von Wirtschaft und Institutionen im Hinblick auf die Reduzierung des bürokratischen Aufwandes untersucht werden muss. Im Vordergrund weiterer europäischer Praxistests muss die Handhabbarkeit des

Regelwerks stehen, damit bürokratische Vorgaben einem effektiven Gesundheitsschutz von Arbeitnehmern nicht entgegenstehen.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Studien zu den wirtschaftlichen Auswirkungen von REACH auf die einzelnen Mitgliedstaaten und unterschiedlichen Branchen müssen neben dem direkten Aufwand durch Tests und Verwaltung der Daten in der chemischen Industrie und der Produktionskette auch folgende Punkte berücksichtigen:

- Mehraufwand durch parallele Gesetzgebung
- Wirtschaftlicher Schaden durch Wegfall von Produkten bzw. Zwang zur Substitution
- Volkswirtschaftlicher Nutzen der zu regulierenden und evtl. entfallenden Substanzen

Gerade der letzte Punkt sollte bei einer Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen Berücksichtigung finden. Chemische Substanzen finden ihre Abnehmer, weil sie für diese einen Nutzen haben. Dieser ist bei Medikamenten offensichtlich, bei anderen Produkten oft nicht, wenn die Substanz für die Herstellung benötigt wird, im Endprodukt aber nicht mehr vorhanden ist.

Bei der Diskussion um die Substitution oder den Entfall von Stoffen muss also berücksichtigt werden, dass neben dem reinen Umsatz auch ein volkswirtschaftlicher Nutzen verloren geht. Ersatzprodukte sind in der Regel nur die zweite Wahl.

Schlussfolgerungen

1. Da erwartet werden kann, dass REACH bedeutende ökonomischen Folgen hat, ist die Folgenabschätzung der Kommission auf die Beschäftigungseffekte und damit die soziale Dimension des Konzeptes einer Nachhaltigen Entwicklung zu ergänzen. Diese Folgenabschätzung sollte bis zum Herbst nachgeholt werden.
2. Es ist eine Bereinigung der Doppelregelung des Arbeitsschutzes durch die bestehende EU-Gesetzgebung und zukünftig REACH nötig. Vorschriften müssen eindeutig und klar sein und dürfen keine Doppelregelung/-belastung für Behörden und Unternehmen darstellen.
3. Ein mengenbezogener Ansatz stellt keine Verbesserung des bestehenden Systems dar. REACH sollte daher ein expositionsbasiertes System (Expositionskategorien) mit Risikomanagementmaßnahmen zu Grunde liegen. Nur dies ermöglicht einen zielgerichteten und damit effektiven Schutz von Arbeitnehmern wie auch Verbrauchern.
4. REACH muss zur Erreichung des Lissabon-Zieles beitragen. Gemäß dem Grundsatz der Nachhaltigen Entwicklung müssen Beschäftigungsziele und ökonomische Belange gleichberechtigt neben Umweltzielen Berücksichtigung finden.