



BDI

Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.

BDI POSITIONSPAPIER

Bewertung des aktuellen Stands der REACH-Umsetzung

21/02/2017

Die Europäische Kommission hat im Rahmen ihrer regelmäßigen Berichterstattungspflicht bis Mitte 2017 die Aufgabe, die REACH-Umsetzung zu bewerten und die Fortschritte bei der Erreichung der Ziele der Verordnung zu überprüfen (Art. 117 (4)). Die Erstellung des REACH-Review 2017 erfolgt in Kombination mit der REFIT-Bewertung von REACH. Im Rahmen der REFIT-Bewertung soll die REACH-Verordnung im Hinblick auf die Bewertungskriterien Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert überprüft werden.

Als Bestandteil der Bewertung führt die Europäische Kommission derzeit eine öffentliche Konsultation durch. Ziel der öffentlichen Konsultation ist es, die Ansichten aller Betroffenen über die Stärken und Schwächen der REACH-Verordnung zu ermitteln.

Mit dem vorliegenden Positionspapier nimmt die deutsche Industrie zum aktuellen Stand der Umsetzung der REACH-Verordnung Stellung und bewertet das Funktionieren der einzelnen REACH-Prozesse sowie deren Auswirkungen auf die Industrie.

A Allgemeine Bewertung der REACH-Verordnung

Der BDI unterstützt die Ziele der REACH-Verordnung uneingeschränkt und die deutschen Unternehmen haben seit dem In-Kraft-Treten der REACH-Verordnung erhebliche Aufbauarbeit geleistet. Der REACH-Review 2012, der REACH-Umsetzungsbericht 2016 und viele weitere Studien zeigen, dass die Unternehmen ihren Verpflichtungen nachkommen und REACH grundsätzlich funktioniert. Durch die Umsetzung der REACH-Verordnung und die Erstellung von mehr als 54.000 REACH-Dossiers zu 14.000 Stoffen wurde die Datenlage zu vielen Stoffen erheblich verbessert.

Für die Unternehmen ist die Umsetzung der komplexen Vorgaben der REACH-Verordnung jedoch mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Hohe finanzielle Belastungen entstehen für die Unternehmen u. a. durch den hohen Personalaufwand, durch Registrierungs- und Zulassungskosten sowie durch Kosten für erhöhte Informationsanforderungen im Bewertungsverfahren und bei der Lieferkettenkommunikation. Die durch REACH angestrebte Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ist – v. a. im Vergleich zu außereuropäischen Wettbewerbern – derzeit noch nicht zu erkennen.

Um die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen unter REACH sicherzustellen und die Planungssicherheit zu erhöhen, ist eine zielgerichtete und pragmatische Umsetzung der rechtlichen Anforderungen der REACH-Verordnung unerlässlich. Aus Sicht der Industrie besteht hier bei verschiedenen REACH-Prozessen trotz des grundsätzlichen Funktionierens der REACH-Verordnung derzeit noch erheblicher Verbesserungsbedarf (s. nachfolgende Bewertung der einzelnen REACH-Prozesse).

Für eine effiziente Umsetzung der REACH-Anforderungen ist zudem die Kohärenz und Widerspruchsfreiheit zu anderen Rechtsbereichen essenziell. Hier sollten aus derzeitiger Sicht insbesondere die Schnittstellen zu rechtlichen Regelungen in den Bereichen Arbeitsschutz und Recycling überprüft und Prozesse ggf. optimiert werden. Eine konsequente und transparente Anwendung der RMOA für alle Stoffe vor und während der sog. Kandidatenlistenphase unter Einbeziehung der Industrie erscheint aus unserer Sicht daher zwingend geboten.

Die Umsetzung der REACH-Verordnung stellt einen Lernprozess für alle Beteiligten dar. Da die Umsetzung zentraler REACH-Prozesse (z. B. Umsetzung SVHC-Roadmap, Umsetzung SAICM-Ziele etc.) schrittweise bis 2020 vorgesehen ist, ist eine abschließende Bewertung des Funktionierens der Verordnung, des Erreichens der Schutzziele und der Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen frühestens zu diesem Zeitpunkt möglich. Es kommt aktuell darauf an, die bisherigen Erfahrungen für eine schlanke und pragmatische Umsetzung der einzelnen REACH-Prozesse zu nutzen. Hierfür ist ein stabiles regulatorisches Umfeld erforderlich. Aus diesem Grund sollte von einer Revision der REACH-Verordnung als solcher abgesehen werden.

B Bewertung der einzelnen REACH-Prozesse

Registrierung/Bewertung der Registrierungs dossiers

Während in den zurückliegenden Registrierungsphasen der Großteil der Registrierungs dossiers von großen Unternehmen eingereicht wurde, werden in der dritten Registrierungsphase im Mengenband von 1 t bis 100 t insbesondere mittelständische Unternehmen Registrierungen vornehmen müssen, wobei vor allem der Bereich zwischen 10 t und 100 t – bezogen auf die relativ kleinen Volumina – hohe Registrierungskosten verursacht. Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) verfügen häufig nur begrenzt über interne Fachexpertise im Bereich REACH, werden aber voraussichtlich vielfach die Rolle des federführenden Registranten übernehmen müssen. Dies stellt viele KMU vor eine Aufgabe, die sie ohne kostspielige externe Unterstützung kaum bewältigen können. Damit besteht das Risiko, dass für die gesamte Lieferkette wichtige Spezialchemikalien nicht rechtzeitig registriert werden und die Nutzung eingestellt werden muss, ein größerer Schutz von Mensch und Umwelt aber nicht erreicht wird.

Zur erfolgreichen Umsetzung der REACH-Prozesse brauchen KMU deshalb besondere Unterstützung von Seiten der ECHA und der nationalen Behörden. Hierzu ist neben direkten Ansprechpartnern (idealerweise per Telefon) insbesondere die Verfügbarkeit von vereinfachten und auf die Bedürfnisse des Mittelstandes angepassten Hilfestellungen in den jeweiligen Landessprachen (Informationsbroschüren, Leitfäden, Websites, Veranstaltungen) erforderlich.

Neben der Erstellung und Einreichung der Registrierungs dossiers nimmt die Aktualisierung der Dossiers in Zusammenhang mit der Stoffbewertung in den Unternehmen erhebliche Ressourcen in Anspruch. Um die Belastungen bei den Betroffenen so gering wie möglich zu halten, ist eine frühzeitige Einbindung der Unternehmen in die Stoffbewertung sowie die Bereitstellung direkter Ansprechpartner bei der ECHA unerlässlich.

Zulassung

Mit dem Erreichen der ersten Sun-set-Dates hat in den letzten zwei Jahren das Zulassungsverfahren unter REACH massiv an Bedeutung gewonnen. Die ersten Zulassungen wurden im Jahr 2014 erteilt. Auch wenn das Zulassungsverfahren bisher erst für relativ wenige Stoffe vollständig durchlaufen wurde, wird deutlich, dass das Zulassungsverfahren bei den betroffenen Unternehmen erhebliche Kostensteigerungen und Wettbewerbsnachteile verursacht. Die mit dem Zulassungsverfahren verbundenen Belastungen gewinnen für die Industrie immer mehr an Bedeutung, da die Liste der zulassungspflichtigen Stoffe weiter anwächst und vermehrt Stoffe mit einem breiten Anwendungsspektrum, die in einer Vielzahl von Branchen und Produktionsprozessen zum Einsatz kommen, in den Anhang XIV aufgenommen werden sollen.

Die hohen Kosten des Zulassungsverfahrens werden insbesondere durch die Zulassungsgebühren, die hohen Anforderungen an die einzureichenden Daten, die sozioökonomische

Analyse und die kostenintensive Überprüfung möglicher Alternativen verursacht. Die vorgesehene Überprüfung der Zulassung von Stoffen und die teilweise sehr kurzen Überprüfungszeiträume resultieren in einer mangelnden Planungssicherheit für die Unternehmen. Dies kann dazu führen, dass Investitionsentscheidungen schwierig werden oder Investitionen in Produktionsanlagen in Nicht-EU-Länder verlagert werden.

Erschwerend kommt hinzu, dass das Zulassungsverfahren mit erheblichen Wettbewerbsnachteilen für Firmen mit Sitz in der EU verbunden ist. Die Zulassungspflicht gilt nicht für in die EU importierte Erzeugnisse, sodass Erzeugnisse unter Einsatz von zulassungspflichtigen Stoffen außerhalb der EU produziert und in die EU eingeführt werden können. Dies führt somit zu einer erheblichen Benachteiligung der EU-Hersteller, ohne dass Produkte, die zulassungspflichtige Stoffe enthalten oder mit deren Hilfe hergestellt wurden, vom Markt verschwinden.

Bereits jetzt wird deutlich, dass die Zulassungspflicht unter REACH weitreichende Folgen hat. Die Belastungen, die mit der Zulassung verbunden sind (Kostensteigerung, Wettbewerbsnachteile, Planungsunsicherheit etc.), führen so beispielsweise zum Wegfall von chemischen Stoffen, die für innovative und umweltfreundliche Produkte dringend benötigt werden. Um die Belastungen durch das Zulassungsverfahren unter REACH auf ein angemessenes Maß zu begrenzen, sollten aus Sicht der Industrie insbesondere folgende Punkte bei der Umsetzung der Zulassungspflicht berücksichtigt werden:

- Das Zulassungsverfahren sollte zeitnah insbesondere bei geringen Mengen und bei der Herstellung von Ersatzteilen – sofern es für diese keine generelle Ausnahme wie z. B. in der Altkraftfahrzeugverordnung („repariert wie produziert“) geben sollte – signifikant vereinfacht werden, da ansonsten die Verwendung des zulassungspflichtigen Stoffes aufgrund der Belastungen durch das Zulassungsverfahren wirtschaftlich nicht mehr möglich ist.
- Das Zulassungsverfahren darf zu keinem Zielkonflikt zwischen der Circular Economy und REACH führen. Definitionen unter REACH sollten so angewandt werden, dass das Recycling nicht unnötig behindert wird. Dies bedeutet beispielsweise die einheitliche Anwendung des Stoffbegriffes innerhalb der gesamten REACH-Verordnung. Das Konzept der UVCB-Stoffe als eigenständige Stoffe und auch das Konzept der Verunreinigungen sind für die Registrierung anerkannt. Im Sinne eines einheitlichen Stoffbegriffes müssen diese Konzepte auch genauso für die Zulassung gelten. Dies bedeutet, dass Verunreinigungen nicht zulassungspflichtig sind und UVCBs nur dann, wenn der UVCB-Stoff selbst der Zulassungspflicht unterliegt.
- Bestehende Regulierungen (z. B. aus Arbeits- oder Umweltschutz) sollten bei der Zulassung frühzeitig und stärker als bisher berücksichtigt werden. So sollte beispielsweise für die Verwendung von Stoffen, die aufgrund ihrer Wirkung auf die menschliche Gesundheit auf die Kandidatenliste aufgenommen wurden, immer dann eine Ausnahme vom Zulassungsverfahren gemäß Art 58 (2) gewährt werden, wenn nachgewiesen werden kann, dass aufgrund von Anlagengenehmigungen und Regelungen des Arbeitsschutzes die Risiken ausreichend beherrscht werden können.

- Der im Rahmen der Zulassung geforderte Umfang der Prüfung von Alternativen sollte auf ein angemessenes Maß begrenzt werden. Die beteiligten ECHA-Ausschüsse sollten geeignete und gut ausgearbeitete Argumente akzeptieren. Forderungen nach zusätzlicher Information müssen auf gut begründete Fälle begrenzt bleiben.
- Bei der Festlegung von Überprüfungsfristen müssen Investitionszyklen und Abhängigkeiten innerhalb der Lieferketten zwingend berücksichtigt werden.
- Die höhere Akzeptanz von den unternehmensspezifischen sogenannten „Downstream“-Anträgen im Vergleich zu „Upstream“-Anträgen vermindert die notwendige Planungssicherheit entlang der Lieferkette. Weiterhin erhöht sie den Aufwand und die damit verbundenen Kosten sowohl bei Behörden als auch in den Unternehmen. „Upstream-Anträge“ sollten aus Sicht der Industrie daher ebenfalls als Regelfall Anwendung finden und nicht durch kürzere Überprüfungszeiträume benachteiligt werden.

Die in der SVHC-Roadmap 2020 verankerte Analyse der Risikomanagementoptionen (RMOA) ist aus Sicht des BDI sehr zu begrüßen. Es hat sich in den vergangenen zwei Jahren gezeigt, dass das Instrument sehr gut geeignet ist, die am besten geeignete Risikomanagement-Option zu identifizieren und zu einer transparenten Entscheidung zu gelangen, ob die Zulassung überhaupt das geeignete Instrument zur Regulierung eines Stoffes ist. Mit Hilfe des zielorientierten Ansatzes der RMOA gelingt es, dass Stoffe nicht mehr allein aufgrund ihres intrinsischen Gefahrenpotenzials dem Zulassungsverfahren zugeführt werden, sondern nur dann, wenn dieses unter all den vorhandenen Optionen das bestgeeignete ist. Die RMOA sollte daher von den Behörden aller Mitgliedstaaten verpflichtend vor Aufnahme eines Stoffes auf die Kandidatenliste durchgeführt werden. Hierbei müssen aus Sicht der Industrie insbesondere folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Die RMOA sollte ergebnisoffen und unter Berücksichtigung bestehender EU-Gesetzgebungen (z. B. Arbeitsschutz) durchgeführt werden. Die Ergebnisse müssen verbindlich sein.
- Bei der RMOA muss die Industrie (z. B. über Konsultationen und Fachgespräche) frühzeitig und in hohem Maß beteiligt werden.
- Für Stoffe der Kandidatenliste, die noch nicht in den Anhang XIV aufgenommen wurden, sollte ein nachträgliches RMOA-Verfahren etabliert werden. Im Rahmen dieses Verfahrens muss die Regulierung des Stoffes erneut ergebnisoffen geprüft werden. Das Ergebnis dieser RMOA muss auch zum Entfernen von Stoffen von der Kandidatenliste führen können.

Beschränkungen

Die Europäische Kommission hat in einem ersten Fall eine Beschränkung einer ganzen Stoffgruppe in Verbraucherprodukten (Textilerzeugnisse und Bekleidung) im vereinfachten Verfahren gemäß Artikel 68 (2) der REACH-Verordnung gestartet. Durch das Verfahren soll

das Inverkehrbringen und die Verwendung von insgesamt 291 krebserzeugenden, erbgutverändernden oder fortpflanzungsgefährdenden Stoffen (CMR-Stoffe der Kategorie 1A oder 1B) in Textilerzeugnissen und Bekleidung beschränkt werden. Grundsätzlich unterstützt die deutsche Industrie Beschränkungen von CMR-Stoffen der Kategorie 1A und 1B in Verbraucherprodukten, sofern diese auf fundierten wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen und verhältnismäßig sind. Unabhängig von dem gewählten Beschränkungsverfahren, ob normales oder vereinfachtes Verfahren, sollten stoffspezifische Risikobetrachtungen die Grundlage des Verfahrens sein. Den betroffenen Unternehmen und Verbänden sollten umfangreiche Möglichkeiten und ausreichend lange Fristen zur Kommentierung eingeräumt werden. Grundsätzlich sollten beim vereinfachten Beschränkungsverfahren nach Artikel 68 (2) aber eindeutige Kriterien festgelegt und folgende Grundsätze angewendet werden:

- Auch bei Gruppenbeschränkungen sollten stoffspezifische Risikobetrachtungen die Grundlage des Verfahrens sein, da beispielsweise die Exposition zwischen den verschiedenen betrachteten Stoffen stark variieren kann.
- Auch im vereinfachten Beschränkungsverfahren sollte der Industrie die Möglichkeit zur Kommentierung eingeräumt werden, da im Beschränkungsverfahren verschiedene Aspekte komplexer Lieferketten von Relevanz sind.
- Die abschließende Entscheidungsfindung der Kommission sollte die Durchführung eines „Impact Assessments“ zwingend umfassen.

Regelungen zu SVHC in Erzeugnissen

Mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes zu Kandidatenstoffen in Erzeugnissen wurde klargestellt, dass ein (Teil-)Erzeugnis, das in einem zusammengesetzten Erzeugnis verbaut ist, rechtlich weiterhin ein Erzeugnis bleibt. Die in den Artikeln 7 (2) und 33 verankerte 0,1 Massenprozentgrenze, ab der für Erzeugnisse Notifizierungs- und Informationspflichten wirksam werden, ist somit in Bezug auf das einzelne Teilerzeugnis zu ermitteln. Obwohl hierdurch die rechtlichen Aspekte klargestellt wurden, bestehen für die Unternehmen weiterhin erhebliche Herausforderungen bei der Umsetzung der Informationspflichten.

Bei komplexen Erzeugnissen, die aus einer Vielzahl von Einzelteilen bestehen, ist die Umsetzung der Informationspflichten in Bezug auf das kleinste (Teil-)Erzeugnis mit verhältnismäßigem Aufwand nicht möglich. Hinzu kommt, dass eine Informationsermittlung und -weitergabe in Bezug auf das kleinste (Teil-)Erzeugnis häufig keinen Mehrwert für die sichere Verwendung von Erzeugnissen liefert und Abnehmer/Verbraucher vielmehr durch die unübersichtliche Fülle an Informationen verwirrt werden.

Aus diesen Gründen sollte bei der Umsetzung der Notifizierungs- und Informationspflichten ein risikobasierter Ansatz Verwendung finden. Wenn eine weitere Untergliederung komplexer Erzeugnisse keinen Mehrwert zur sicheren Verwendung der Erzeugnisse liefert oder eine Exposition ausgeschlossen werden kann (z. B. bei fest verbauten (Teil-)Erzeugnissen im Inneren von komplexen Erzeugnissen), sollte von einer vollständigen Untergliederung

(bei Kalkulation und entsprechender Kommunikation) abgesehen und ein sogenanntes „Abschneidekriterium“ definiert werden. (Weitere Informationen und Lösungsansätze der Industrie s. BDI-Positionspapier zu SVHC in Erzeugnissen.)

Um die Unternehmen durch die Informationspflichten bei SVHC in Erzeugnissen nicht durch überzogene Anforderungen zu belasten, sollten zudem die in der Lieferkette weiterzugehenden Informationsinhalte auf die in der REACH-Verordnung genannten Aspekte begrenzt bleiben. Des Weiteren sollte von der Forderung der genauen Lokalisierung des (Teil-)Erzeugnisses, welches den Kandidatenstoff enthält, abgesehen werden, da auch dies nicht von der REACH-Verordnung gefordert wird. Aufgrund der zentralen Bedeutung der ECHA-Leitlinie zu Kandidatenstoffen in Erzeugnissen ist es aus Sicht der Industrie unerlässlich, dass die genannten Aspekte in die Überarbeitung der genannten Leitlinie Eingang finden.

Kommunikation in der Lieferkette

Seit nunmehr sechs Jahren bemühen sich Industrie und Behörden gemeinsam, die Vorgaben des Titels IV der REACH-Verordnung „Informationen in der Lieferkette“ umzusetzen. Dies gilt in besonderer Weise für die Bestimmung des Artikels 31 (7), nach dem jeder Akteur der Lieferkette, der einen Stoffsicherheitsbericht zu erstellen hat, die einschlägigen Expositionsszenarien dem die identifizierten Verwendungen behandelnden Sicherheitsdatenblatt als Anlage beifügen muss. Mit dieser Maßgabe wurde ein Regelkreis eingerichtet bzw. ausgelöst, dessen praktische Umsetzung die betroffenen Unternehmen in extremer Weise fordert. Die Erarbeitung von Expositionsszenarien mit Hilfe des Use Descriptor Systems führte dazu, dass Registranten vielfach Anhänge zu Sicherheitsdatenblättern mit einem Umfang von mehreren hundert Seiten in die Lieferkette einspeisten. Unabhängig vom Umfang weisen die Expositionsszenarien eine Komplexität auf, die vom nachgeschalteten Anwender häufig nicht mehr nachvollzogen und verstanden werden kann. Aus Sicht der deutschen Industrie liegt die Verantwortung für den Arbeits- und Umweltschutz im Betrieb nach wie vor beim nachgeschalteten Anwender/Arbeitgeber. Die im Rahmen der REACH-Kommunikation in der Lieferkette weitergegebenen Informationen sollten ihn in seiner Arbeit durch grundlegende Hinweise unterstützen. Derartige Hinweise müssen aber so gefasst sein, dass sie auch für KMU – für die sie primär gedacht sind – praktikabel erscheinen.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)

Breite Straße 29, 10178 Berlin

www.bdi.eu

T: +49 30 2028-0

Redaktion

Frau Dr. Mirjam Merz

T: +49 30 2028-1466

m.merz@bdi.eu

(D 0851)