

REACH

Hrsg.: Dr. Henning Frieger, AWISTA - Gesellschaft für Abfallwirtschaft und Stadtreinigung mbH, Höherweg 100, D-40233 Düsseldorf (HFrieger@awista.de)

REACH nach der zweiten Lesung

Karl-Heinz Florenz

Vorsitzender des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit des Europäischen Parlaments, ASP 15 E 206, Rue Wiertz, B-1047 Brüssel

DOI: <http://dx.doi.org/10.1065/uwsf2007.01.165>

Bereits zur Übermittlung des Gemeinsamen Standpunkts des Rates während des ersten September-Plenums in Straßburg war das erklärte Ziel beider Kammern, zu einer Einigung unter finnischen Ratsvorsitz bis zum Jahresende 2006 zu kommen. Diese Festlegung, zu einem Abschluss von REACH in zweiter Lesung zu gelangen, erhöhte den Entscheidungsdruck auf die beteiligten Akteure erheblich. Sie bedeutete zugleich eine große politische Herausforderung: Zum einen inner-parlamentarisch eine sichere Mehrheit von mindestens 367 Stimmen für einen Kompromisstext gewinnen zu müssen, zum anderen aber den Ministerrat nicht vor für die Mitgliedstaaten inakzeptable Forderungen zu stellen.

Um das formelle Vermittlungsverfahren tatsächlich zu vermeiden, einigten sich der Berichterstatter und die finnische Ratspräsidentschaft nach der Abstimmung im Umweltausschuss auf eine spezifische Vorgehensweise. Diese als 'informeller Trilog' bezeichnete Arbeitsweise unter Leitung des Vorsitzenden des federführenden Umweltausschusses bedeutete die Bestimmung einer Marschroute, deren wesentliche Richtung ein unterstelltes Plenarabstimmungsergebnis war.¹

Zuvor war der Versuch gescheitert, schon vor der Ausschussabstimmung zwischen den beiden großen politischen Gruppen von Europäischer Volkspartei (EVP) und Europäischen Sozialdemokraten (SPE) zu einem Kompromiss innerhalb des Parlaments zu gelangen.

Die Kompromissfindung verlangte auch aufgrund des erheblichen Zeitdrucks eine Fokussierung auf wenige zwischen Rat und Europäischem Parlament politisch umstrittene Aspekte des Gesetzgebungsvorhabens. Ausgeblendet wurde etwa das sensible Thema Geltungsbereich. Schließlich wurde in dieser Frage der Gemeinsame Standpunkt nicht abgeändert, sondern nur um eine Wiedervorlageklausel nach fünf Jahren ergänzt. Damit kann die Kommission prüfen, ob es zu Doppelgesetzgebungen gekommen ist, die eine Verengung oder Präzisierung des Geltungsbereichs rechtfertigen würden. Dies lässt sich als pragmatische Lösung bewerten und erscheint ein fairer Ansatz, mögliche Probleme in der Zukunft erneut zu diskutieren.

Schließlich fand am 30. November die abschließende informelle Sitzung des Berichterstatters gemeinsam mit dem Vor-

sitzenden des Umweltausschusses als Vertreter des Parlaments, der finnischen Ratspräsidentschaft und den zuständigen Kommissaren für Wirtschaft und Umwelt statt. Der gefundene Kompromiss änderte den Gemeinsamen Standpunkt deutlich in den Bereichen Zulassungsverfahren, Sorgfaltspflicht, Tierversuche und Chemikalienagentur wie auch im Bereich der Offenlegungspflichten von Unternehmen, Schutz von geistigem Eigentum und Informationen für die Öffentlichkeit ab. Das Registrierungsverfahren erfuhr ebenfalls Änderungen.

Die Schlussabstimmung im Straßburger Plenum am 13. Dezember vergangenen Jahres ergab eine deutliche Zustimmung von 529 Ja-Stimmen, bei 98 Gegenstimmen und 24 Enthaltungen für den Kompromisstext. Die breite Mehrheit für REACH kam durch die Unterstützung von Christdemokraten, Sozialdemokraten, Liberalen und Nationaldemokraten zustande.

Der zwischen Rat und Parlament gefundene Kompromiss zum Autorisierungsverfahren von besonders besorgniserregenden Substanzen ändert nun den ursprünglich vom Rat vorgeschlagenen Weg, die adäquate Risikokontrolle zum alleinigen Grundprinzip der Verwendungsgenehmigung zu machen, sofern Wirkungsschwellen ermittelt werden können. Dies entspricht zugleich der Kernforderung vieler Umweltverbände nach einem gestärkten Substitutionsansatz in REACH.

Politisches Ziel dabei war dennoch, ein starres allgemeines Substitutionsgebots zu vermeiden, um besser auf die Notwendigkeit Rücksicht zu nehmen, den speziellen Einzelfall der Autorisierung für eine Verwendung flexibler zu gestalten. Schon bei der ersten Antragstellung für eine Genehmigung muss eine Bewertung der Verfügbarkeit von Alternativen vom Antragsteller vorgelegt werden. Von dieser Verfügbarkeit werden Dauer und Überprüfungszeitpunkt der Genehmigung abhängen.

Damit soll erreicht werden, dass der Substanzersatz strukturierter und auch schneller erfolgt, sobald eine für den Antragsteller technisch und wirtschaftlich geeignete Alternative verfügbar ist. Dies reflektiert die Tatsache, dass von beispielsweise hundert Verwendungen einer besorgniserregenden Substanz eine Alternative vielleicht in zwei Fällen unter gleichen ökonomischen und ökologischen Bedingungen machbar und sinnvoll ist.

Die Forderung nach einer zeitlichen Befristung der Zulassungen auf fünf Jahre wurde bereits zu Beginn der Verhandlungen fallengelassen. Jede Zulassung wird einer spezifischen Überprüfung unterliegen, wobei der Zeitpunkt der Überprüfung im Einzelfall von der Agentur zu bestimmen ist.

¹ Es wurde unterstellt, dass das Abstimmungsergebnis des Umweltausschusses im Plenum des EP nicht wiederholbar sein würde. Dies galt insbesondere im kritischen Bereich des Zulassungsverfahrens und für den Bereich von Veröffentlichungspflichten von unternehmensrelevanten Daten.

Die erfolgten Abänderungen am Gemeinsamen Standpunkt sind in ihrer Tragweite für das Genehmigungsverfahren nicht zu unterschätzen. Auf der anderen Seite stehen Verbesserungen in sensiblen Bereichen wie dem Schutz geistigen Eigentums oder der Datenübermittlung. Besonders sensible Daten können nun nach Antragstellung von der Veröffentlichung im Internet freigestellt werden. Bei der Weitergabe von sensiblen Informationen an Dritte durch die Agentur wurde eine Widerspruchsmöglichkeit geschaffen und die Weitergabe von Testdaten an einen Zweitregistrierenden durch die Agentur kann nur erfolgen, wenn vorab die Kostenteilung geregelt wurde.

Die endgültige Fassung von REACH ist von Industrieseite erhalten positiv, von Umweltseite offen negativ bewertet worden. Beide Seiten haben durch ihr Beharren auf Maximalforderungen – hier Adäquate Risikokontrolle, da Substitutionsprinzip – dem Gesetzgeber kaum Verhandlungsspielräume aufgezeigt.

Die Umweltverbände sind vom Verhandlungsergebnis enttäuscht, weil aus ihrer Sicht der Stoffersatz nicht ausreichend betrieben wird. Ein Vermittlungsverfahren hätte aber sicher keinen systematischen Stoffersatz bei adäquater Risikokontrolle trotz vorliegenden Alternativen ergeben.

Die Industrie wird sich mit gerade dieser Systematik zu beschäftigen haben; es kann schon heute erwartet werden, dass damit für bestimmte Verwendungen die erforderlichen Substanzen trotz adäquater Risikokontrolle nicht mehr am Markt angeboten werden, weil ein Stoffersatz durch eine machbare Alternative innerhalb überschaubarer Zeiträume zu erwarten ist.

Literatur zu REACH und Nachhaltigkeit aus UWSF und ESPR

UWSF – Z Umweltchem Ökotox

- Ahlers J (Hrsg Friegle H) (2006): Intelligentes Testen, intelligentes Bewerten, integriertes Denken. Neue Herausforderungen durch REACH. UWSF – Z Umweltchem Ökotox 18 (3) 207
- Ahrens A, Frank C, Heitmann K, Jepsen D, Kistenbrügger L (Hrsg Friegle H) (2006): REACH im Praxistest. Das SPORT Planspiel. UWSF – Z Umweltchem Ökotox 18 (2) 123–128
- Beulshausen T, Kussatz C, Röhde S (Hrsg Friegle H) (2005): Chemikaliensicherheit ohne Qualitätssicherung, weder mit der Einstufung in Wassergefährdungsklassen noch mit REACH erzielbar. UWSF – Z Umweltchem Ökotox 17 (1) 35
- Bunke D, Harms W, Rühl R (Hrsg Friegle H) (2005): Expositionsszenarien nach REACH. Aufbau, Möglichkeiten der Standardisierung und Erfahrungen aus dem Arbeitsschutz. UWSF – Z Umweltchem Ökotox 17 (2) 106–114
- Bunke D, Reuter W, Kohla M, Ahrens A (Hrsg Friegle H) (2004): Die Erprobung ausgewählter Bausteine von REACH in der textilen Kette. UWSF – Z Umweltchem Ökotox 16 (3) 200–207
- Fricke M, Lahl U (Hrsg Friegle H) (2005): Risikobewertung von Perfluor-tensiden als Beitrag zur aktuellen Diskussion zum REACH-Dossier der EU-Kommission. UWSF – Z Umweltchem Ökotox 17 (1) 36–49
- Friegle H (2005): Informationsniveau über die Eigenschaften von Chemikalien umstritten. UWSF – Z Umweltchem Ökotox 17 (3) 184
- Friegle H, Nover H (2006): Was ist erreicht worden mit REACH? UWSF – Z Umweltchem Ökotox 18 (4) 271–277
- Greim H, Reuter U (Hrsg Friegle H) (2006): Toxikologische Kommentare zur Diskussion über REACH. UWSF – Z Umweltchem Ökotox 18 (2) 119–122
- Lißner L, Lohse J (Hrsg Friegle H) (2006): Braucht Substitution mehr Staat oder mehr Markt? Vorschläge zur optimalen Förderung von Substitution im besonderen Hinblick auf REACH. UWSF – Z Umweltchem Ökotox 18 (3) 193–200
- Nover H, Hippe D (Hrsg Friegle H) (2004): Planspiel zur neuen EU-Chemikalienpolitik (REACH) in NRW. UWSF – Z Umweltchem Ökotox 16 (2) 134–139

Beide Seiten sind daher aus meiner Sicht durch den Kompromisstext des Gesetzgebers aufeinander zu bewegt worden, da ja keine Eigenbewegung der Akteure erfolgte.

Abschließend bleibt noch zu erwähnen, dass für die erfolgreiche Zukunft von REACH noch zwei weitere Faktoren sehr entscheidend sein werden, die vom Gesetzgeber im Auge behalten werden müssen. Einerseits bieten die zu erstellenden unzähligen Umsetzungs- und Anwendungsanweisungen für REACH der Kommission einen erheblichen Interpretationsspielraum der politischen Absichten. Hier muss genau verfolgt werden, welche konkrete Bedeutung eine Umsetzungsanweisung im unternehmerischen Handeln erfährt und ob dies in Einklang mit dem Beschluss von Rat und Parlament steht. Im gleichen Maß gilt dies auch für die umwelt- und gesundheitspolitischen Ziele von REACH. Es muss auf jeden Fall verhindert werden, dass Umsetzungsanweisungen den politischen Sinn ins Gegenteil verkehren.

Zum Zweiten hängt der Erfolg von REACH ganz wesentlich von der Gewissenhaftigkeit ab, mit der die chemische Industrie, aber auch die Weiterverwender entlang der der Stoffherstellungs- und verarbeitungsketten Informationen ermitteln und weitergeben. Nur wenn die Umkehrung der Beweispflicht – eine Forderung, der die Industrie nie widersprochen hat – ernsthaft erfolgt und die Registrierung der Substanzen zu einer vollständigen Erfassung der Charaktereigenschaften von 30.000 Substanzen führt, wird REACH seinem Hauptziel auch gerecht. Dann werden wir innerhalb eines Jahrzehnts wesentlich mehr über Chemikalien und ihre Wirkungen auf Mensch und Umwelt wissen als vorher. Diese Kenntnis wird weltweit neue Standards setzen und der europäischen Chemieindustrie erhebliche Wettbewerbsvorteile beschern.

- Rühl R, Hamm G (Hrsg Friegle H) (2006): Sicherheitsdatenblätter – Eine Anleitung zum sicheren Umgang? EU-Richtlinie 2001/58/EG (Sicherheitsdatenblatt-Richtlinie). UWSF – Z Umweltchem Ökotox 18 (3) 201–206
- Steinhäuser KG, Simmchen B, Fehrenbach H, Siebel-Sauer A (Hrsg Friegle H) (2005): Wassergefährdungsklasse und Zubereitungsrichtlinie. Möglichkeiten zur Harmonisierung. UWSF – Z Umweltchem Ökotox 17 (3) 176–180

ESPR – Env Sci Pollut Res

- Johnston P, Everard M, Santillo D, Robèrt K-H (2007): Reclaiming the Definition of Sustainability. Env Sci Pollut Res 14 (1) 60–66
- Klöppfer W (2005): Life cycle assessment as part of sustainability assessment for chemicals. Env Sci Pollut Res 12 (3) 173–177
- Loecke S (2006): The precautionary principle and chemicals regulation – Past achievements and future possibilities. Env Sci Pollut Res 13 (5) 342–349
- Perthen-Palmisano B, Jakl T (2005): Chemical leasing – Cooperative business models for sustainable chemicals management – Summary of research projects commissioned by the Austrian Federal Ministry of Agriculture, Forestry, Environment and Water Management. Env Sci Pollut Res 12 (1) 49–53
- Santillo D, Johnston P (2006): Effect thresholds and 'adequate control' of risks – The fatal flaws in the EU Council's position on authorisation within REACH. Env Sci Pollut Res 13 (6) 425–431
- Schwager P, Moser F (2006): The application of chemical leasing business models in Mexico. Env Sci Pollut Res 13 (2) 131–137
- Steinhäuser KG, Greiner P, Richter S, Penning J, Angrick M (2004): Sustainable chemistry: Signal for innovation or only slogan? Env Sci Pollut Res 11 (5) 281–283
- Steinhäuser KG, Richter S, Greiner P, Penning J, Angrick M (2004): Principles and perspectives. Env Sci Pollut Res 11 (5) 284–290
- Tickner JA, Geiser K, Coffin M (2005): The US experience in promoting sustainable chemistry. Env Sci Pollut Res 12 (2) 115–123