

## FTA-Position zu REACH 2004

### Umsetzbarkeit der Chemikalienverordnung für den importierenden Einzelhandel

#### Substanzen in Artikeln

##### Inhalt:

- Wird REACH den Ausgangszielen gerecht?
- Kann Art. 6 (Substanzen in Artikeln) einen Beitrag dazu leisten?
- Art. 6: Änderungsvorschläge der FTA
- Ausblick

##### Einführung

Die Europäische Kommission hat die "Verordnung hinsichtlich der Registrierung, Evaluierung, Autorisierung und Beschränkung von Chemikalien (REACH)" vorgelegt. Zurzeit wird sie im Europäischen Rat und im Europäischen Parlament diskutiert.

Die Foreign Trade Association vertritt die Interessen des Europäischen Handels. Ihre Mitglieder kaufen Konsumgüter in Drittländern und vertreiben sie auf dem EU-Markt. Als „Importeure von Artikeln“ fallen sie in den Anwendungsbereich der geplanten Chemikalien-Verordnung der EU (Art. 6).

Der in Oktober 2003 veröffentlichte Entwurf beinhaltet bereits eine Reihe von Änderungsvorschlägen, die die FTA im Juli 2003 veröffentlicht hatte (siehe [www.fta-eu.org](http://www.fta-eu.org) : 'Meinungen'). Nunmehr sieht Art. 6 die Registrierung chemischer Substanzen durch Importeure von

Artikeln nur noch in Fällen vor, in denen die Substanzen als gefährlich eingestuft werden müssen.

Voraussetzungen im Einzelnen:

- ▶ Die Substanz gilt per Definition als gefährlich und ist dazu bestimmt, sich bei normalem und vorhersehbarem Gebrauch von dem Artikel zu lösen (,intended to be released’).
- ▶ Der Importeur führt pro Jahr (und Artikeltyp) mehr als eine Tonne dieser Substanz in die EU ein. Jeder Artikeltyp wird eigenständig erfasst (,types of articles’).

Weitere Verpflichtungen:

- ▶ Gefährliche Substanzen in Artikeln, die sich lediglich loslösen können, müssen nicht registriert werden. Hier genügt eine einfache Benachrichtigung der Agentur (,likely to be released’).

Ausnahmen:

- ▶ Eine Registrierung oder Benachrichtigung ist nicht erforderlich, wenn die Substanz bereits zuvor registriert worden ist. Voraussetzung ist allerdings, dass sich die Registrierung auf dieselbe Verwendungsart bezieht und von einem Lieferanten aus derselben Lieferkette vorgenommen wurde (,registered up the supply chain’).
- ▶ Die Vorschriften über die Registrierung von Substanzen in Artikeln sollen erst 11 Jahre nach Inkrafttreten von REACH angewandt werden.

Auf den ersten Blick scheint die Regelung den Bedürfnissen des europäischen Einzelhandels gerecht zu werden. Dennoch bleiben viele Fragen offen, die dringend geklärt werden müssen. Mit diesem Papier soll zum Einen das Gesamtkonzept von REACH analysiert werden und zum Anderen eine Möglichkeit aufgezeigt werden, wie Art. 6 durch einige Änderungen praxisnäher und effizienter gestaltet werden könnte.

## **Wird REACH den Ausgangszielen gerecht?**

Im Laufe der letzten Jahre wurden zahllose Argumente angeführt, warum REACH unverzichtbar für europäische Unternehmen, Verbraucher und den Umweltschutz sei. Bei genauerer Betrachtung aber erweisen sich die gesetzten Ziele als viel zu ehrgeizig und unrealistisch.

Ausgangsziele von REACH	Auswirkungen von REACH
Erhalten und fördern der <b>Wettbewerbsfähigkeit</b> der europäischen Chemie-Industrie	<p>-starker Anstieg der Produktionskosten für chemische Substanzen in der EU          -Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen Nationen          -Verlagerung der Produktion in Drittländer          -Verringerung der Produktvielfalt          -Verlust internationaler Wettbewerbsfähigkeit für andere Zweige der produzierenden Industrie, die auf die teuren chemischen Substanzen aus EU-Produktion angewiesen sind          -Unfähigkeit der KMU, hohe Registrierungskosten zu finanzieren          -Eingeschränkte internationale Wettbewerbsfähigkeit für europäische Einzelhändler infolge Verkleinerung/Verteuerung der Produktpaletten im Konsumgüterbereich (lediglich ca. 20% der Konsumgüter werden importiert)</p> <p><b>→Ziel verfehlt: Lissabon-Prozess gefährdet</b></p>
<b>Innovationsanreiz</b> für chemische Industrie (Substitutionsgedanke: Die Branche soll animiert werden, neue Substanzen zu entwickeln, um hohe Registrierungskosten für alte (schädlichere) Substanzen zu vermeiden)	<p>-ein Anstieg der Produktionskosten fördert weder unmittelbar, noch mittelbar die Innovationsfreudigkeit sondern führt zu einer Verlagerung der Produktion in Drittländer und zu einer Verkleinerung der Produktpalette</p> <p><b>→Ziel verfehlt: Verlust von Arbeitsplätzen in der EU</b></p>
Schließen von <b>Wissenslücken</b> über chemische Substanzen, die in der EU produziert werden oder in Mengen über einer Tonne pro Jahr und Produzent/Importeur auf den EU-Markt gelangen	<p>-die Wissenslücke ist mit dem gewichtsorientierten Ansatz nicht zu schließen; eine zu hohe Anzahl an chemischen Substanzen würde von dem System nicht erfasst.</p> <p><b>→ineffizient: Regelungslücken ermöglichen Umgehung des Verfahrens</b></p>
Verbesserter <b>Schutz von Mensch und Natur</b> über den gewichtsorientierten Ansatz	<p>-die Wirkung einer chemischen Substanz hängt nicht von Gewicht und Menge sondern von ihren Eigenschaften ab.</p> <p><b>→ineffizient: abgestellt werden sollte auf das von der Substanz ausgehende Risiko und die Arten der Berührung mit der Substanz („risk and exposure principle“)</b></p>
<b>Beschleunigung</b> der Registrierung chemischer Substanzen und Verringerung des damit verbundenen bürokratischen Aufwandes	<p>-die in REACH beschriebenen Verfahren sind kompliziert und zeitaufwändig. Die erforderliche Dokumentation bindet unnötig viele Ressourcen.          -viele Unternehmen werden mit den Verfahren Schwierigkeiten haben, besonders KMU aber ebenso andere Branchen neben der chemischen Industrie, denen es an den erforderlichen Fachkenntnissen fehlt.</p> <p><b>→Ziel verfehlt: schwerfällige Verfahren und unverhältnismäßig hoher bürokratischer Aufwand</b></p>

Die Ziele von REACH sind wichtig und erstrebenswert. Allerdings scheint der Verordnungstext nicht die erforderliche Grundlage zur Erreichung dieser Ziele zu schaffen. Die Grundprinzipien von REACH müssen überarbeitet werden. Viele konstruktive Vorschläge wurden bereits gemacht, wie zum Beispiel das 'risk and exposure-Prinzip' oder der 'one substance one registration-Ansatz'. Dennoch zögern die europäischen Institutionen, das Grundkonzept prinzipiell in Frage zu stellen und orientieren sich nach wie vor an dem von der Kommission vorgelegten Text.

### **Kann Art. 6 (Substanzen in Artikeln) einen Beitrag zur Erreichung der Ausgangsziele leisten?**

Die Produktion und Verwendung purer chemischer Substanzen in der chemischen und der verarbeitenden Industrie müssen zweifellos in Zukunft durch ein umfassendes Registrierungssystem geregelt werden. Die existierende Vielzahl an Gesetzen und Verordnungen muss durch ein transparentes und berechenbares System ersetzt werden.

Bei Importeuren von Artikeln muss allerdings berücksichtigt werden, dass sie nicht große Mengen chemischer Substanzen bewegen. Sie kaufen Konsumgüter in Drittländern und vertreiben sie auf dem europäischen Markt. Bereits heute erfüllen importierte Konsumgüter die höchsten Anforderungen an Verbraucher- und Umweltschutz, da sie Gesetzen zur Produkthaftung, Produktsicherheit und Abfallentsorgung unterliegen. REACH würde Importeuren eine zusätzliche Last auferlegen – aus Gründen, die nur entfernt mit Verbraucher- und Umweltschutz zusammen hängen: Die europäische Konsumgüterindustrie fürchtet Wettbewerbsnachteile gegenüber Importartikeln, die im Ausland billiger - nämlich ohne die finanziellen Belastungen des REACH-Verfahrens - produziert werden könnten.

Die EU als Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO) muss allerdings auch bei der Gestaltung von REACH die internationalen Regeln beachten. WTO-Mitglieder dürfen Maßnahmen zum Gesundheitsschutz einführen, solange diese nicht zu einer Diskriminierung anderer WTO-Mitglieder führen. Die Maßnahmen müssen verhältnismäßig zu den angestrebten Zielen sein. Aus diesem Grund sollte sich Art. 6 an den tatsächlichen Risiken für Gesundheit und Umwelt orientieren und lediglich die Registrierungspflichten vorschreiben, die für einen effektiven Schutz wirksam und unerlässlich sind.

Wenn Importeure von Artikeln aus Nicht-EU-Staaten kostspielige Registrierungsverfahren durchlaufen müssen, ohne dabei zu einer Erhöhung des Schutzes von Mensch und Natur beizutragen, sind sie von einem ungerechtfertigten Handelshemmnis betroffen.

Art. 6 stellt in der vorliegenden Fassung noch nicht hinreichend auf einen Ausschluss unnötiger Registrierungen ab. Stattdessen erhöht er die Gefahr von Handelsstreitigkeiten auf WTO-Ebene.

## **Art. 6: Änderungsvorschläge der FTA**

Zurzeit diskutieren die Entscheidungsträger mögliche Änderungen an dem von der EU-Kommission vorgelegten REACH-Text. Die FTA schlägt folgende Änderungen an Art. 6 vor, sollte das Gesamtkonzept der Verordnung nicht doch noch zurückgezogen werden:

### **•Definition der Begriffe “intended to be released”, “likely to be released” und Festlegung bestimmter Szenarien, in denen Mensch und Umwelt chemischen Substanzen ausgesetzt werden können**

Hierfür könnten verschiedene Expositionsszenarien und Gebrauchskategorien für den Konsumgüterbereich definiert werden, z. Bsp. hinsichtlich: Wege der Aufnahme chemischer Substanzen, Dauer der Aussetzung, Anwendungskategorien

### **•Definition des Begriffs “types of articles”**

Importeure sind vertraut mit dem HS-Code (Harmonised System), welches bestimmte Artikelgruppen festlegt. Diese Klassifizierung könnte als Grundlage für die Definition von Artikeltypen dienen.

### **•Entwicklung einer Positivliste mit gefährlichen Substanzen**

Dies würde Importeure in die Lage versetzen, ihre Importwaren auf bestimmte chemische Substanzen zu testen. Es ist nicht möglich, unbekannte chemische Substanzen nachzuweisen und zu testen.

### **•De-minimis-Klausel**

Gefährliche Substanzen, die nur in sehr kleinen Mengen in Artikeln vorhanden sind, sollten weder der Registrierungspflicht unterliegen (Unbedenklichkeitsvermutung), noch der jährlichen Menge an importierten chemischen Substanzen hinzugerechnet werden. Es existieren bereits einschlägige Richtlinien, die Konzentrationsmengen und Grenzwerte definieren und als Grundlagen dienen könnten (z. Bsp. Art. 3 (3) Richtlinie 1995/45/EG; Annex I zur Richtlinie 67/548/EG)

• **Vermeidung von Mehrfachregistrierungen derselben Substanz ('one substance one registration')**

Produzenten oder Importeure von Artikeln sollten nur solche gefährlichen Substanzen registrieren müssen, die zuvor von niemandem registriert worden sind (löschen des Halbsatzes „registered up the supply chain“ in Art. 6).

**Ausblick**

Das Europäische Parlament und der Europäische Rat stehen zurzeit vor einer fast unlösbaren Aufgabe: Einzelne Änderungen an dem vorgelegten Kommissionsentwurf, der unter Einbindung vieler Interessengruppen entworfen wurde, haben das Potential, das komplizierte Puzzle zu zerstören. Da sich die aktuellen Diskussionen um sehr grundlegende Fragen drehen, könnte es ratsam sein, eine völlig neue Grundstruktur zu entwerfen.

Die Hauptschwierigkeit resultiert aus den Gefahren für die internationale Wettbewerbsfähigkeit vieler verschiedener europäischer Branchen. Sie wirft die grundsätzliche Frage auf, ob sich die EU ein solch ambitioniertes System leisten kann.

Die Globalisierung ist bereits jetzt unsere Wirtschaftsrealität. Wir konkurrieren nicht nur mit ausländischen Unternehmen auf dem europäischen Markt, wir haben auch die Möglichkeit, in Drittländer auszuweichen und die Vorteile anderer rechtlicher Rahmenbedingungen zu nutzen.

Die Ausgangsziele von REACH sind erstrebenswert und wichtig. Sie können nicht im Rahmen eines isolierten Projektes erreicht werden. Die Einbeziehung unserer Geschäftspartner und Konkurrenten in Drittländern ist unverzichtbar.

Die FTA ermutigt deshalb die EU, Beratungen auf internationaler Ebene aufzunehmen und eine gemeinsame Strategie zu entwickeln, die das Erreichen der REACH-Ziele ermöglicht, ohne dafür mit Wettbewerbsnachteilen, Arbeitsplatzabbau und dem Verlust unserer Glaubwürdigkeit auf WTO-Ebene zahlen zu müssen.

Brüssel, November 2004