

Niedersächsisches Ministerium
für Umwelt und Klimaschutz

Kommission der Niedersächsischen Landesregierung
6. Regierungskommission
Energie- und Ressourceneffizienz

Abschlussbericht des Arbeitskreises "Europäische Chemikalienpolitik"



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

Seite

Zusammenfassung und Empfehlungen	3
Abkürzungen	5
1. Einleitung	8
2. Aufgaben und Ziele	8
3. Vorgehensweise	9
4. Arbeiten des AK	10
4.1 Vorbereitung der REACH-Vorregistrierung in Niedersachsen	10
4.1.1 Vorgaben der REACH-Verordnung	
4.1.2 Aktivitäten des AK zur Unterstützung niedersächsischer Betriebe bei der Vorregistrierung	
4.2 REACH-Überwachung in Niedersachsen	
4.2.1 REACH-ENFORCE I	
4.2.2 REACH-ENFORCE II	
4.3 REACH-Fortschreibung	
4.3.1 REACH – Stoffe in Erzeugnissen	
4.3.2 REACH-Ausnahmen gemäß Anhang IV und V	
4.3.3 REACH Anhang XVII (Beschränkungen) und Probleme bei der Anpassung der deutschen Chemikalien- und Gefahrstoffgesetzgebung	
4.4 REACH-Umsetzung	
4.4.1 Deutsches REACH-Anpassungsregelungen	
4.4.2 REACH und Arbeitsschutz	
4.4.3 Erweiterte REACH-Sicherheitsdatenblätter	
4.5 Probleme im Vorfeld der Registrierungen – SIEF`s	
4.6 REACH und Recycling	
4.7 REACH-Revision gemäß Art. 138 (6)	

4.8	Begleitung der REACH-Diskussion auf Bundes- und Landesebene	25
4.9	Das europäische Netzwerk der Chemieregionen – ECRN	25
4.10	Nanomaterialien und REACH	26
	4.10.1 Vortrag von Herrn Herrmann	
	4.10.2 Sondersitzung des Arbeitskreises und Besuch der 3. NRW-Nanokonferenz	
	4.10.3 Aktuelle Entwicklungen	
	4.10.4 Ausblick	
4.11	Begleitung der europäischen CLP-Verordnung des „europäischen GHS“	27
	4.11.1 Kernelemente der CLP-Verordnung	
	4.11.2 Umsetzung der AK-Vorschläge zur CLP-Verordnung	
	4.11.3 Auswirkung der CLP-Verordnung auf andere Rechtsgebiete	
4.12	Zusammenarbeit bezüglich der RoHS-Stoffverbote mit dem AK „Elektrogeräte und Produktverantwortung“	28
4.13	Informationsfluss innerhalb des Fachnetzwerkes „AK Europäische Chemikalienpolitik“ und Außenwirkung	32
4.14	Evaluierung der Arbeit des AK „Europäische Chemikalienpolitik“ in der 5. Regierungskommission	32
4.15	Themenvorschläge für die Arbeit des AK „Europäische Chemikalienpolitik“ in einer möglichen 7. Regierungskommission	32
5. Anhänge		
5.1	REACH-Anhang XVI und bisherige Stoffbeschränkungen an deutschen Verordnungen	34
5.2	Bei der EU eingereichten Vorschläge des AK zum Anhang V sowie zur REACH-Rivision gemäß Art. 138 (6)	35
5.3	Tabellarische Ergebnisse der Evaluierung des AK „Europäische Chemikalienpolitik“ in der 5. Niedersächsischen Regierungskommission	35
5.4	Mitglieder des Arbeitskreises „Europäische Chemikalienpolitik“	43

Zusammenfassung und Empfehlungen

Der in der 5. Regierungskommission eingerichtete Arbeitskreis „Europäische Chemikalienpolitik“ hat in seiner ersten Arbeitsphase (5. Regierungskommission, 2003 - 2007) die Entwicklung der europäischen Chemikalienpolitik vom „Weißbuch“ zur fertigen REACH¹-Verordnung (EG) 1907/2006 begleitet und zahlreiche Änderungsvorschläge zu den REACH-Verordnungsentwürfen entwickelt.

Diese AK-Vorschläge, die aufgrund niedersächsischer Erfahrungen und Studien die geplante REACH-Verordnung wesentlich praktikabler gestalten sollten als es im ersten Verordnungsentwurf noch vorgesehen war, wurden über den Europäischen Rat, das Europaparlament und die EU-Kommission in die offizielle REACH-Beratung eingebracht. Sie sind in ihrer überwiegenden Mehrheit in die endgültige REACH-Verordnung eingeflossen (siehe dazu Kap. 4.14: Evaluierung der Ergebnisse des AK in der 5. Regierungskommission).

Parallel dazu konnte ein vom AK erarbeitetes Modell zur Entwicklung von Expositionsszenarien erfolgreich in den Technical Guidance Documents (TGD) der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) implementiert werden.

In insgesamt 17 Sitzungen hat der AK in der 6. Regierungskommission die Umsetzung der REACH-Verordnung in Niedersachsen eng begleitet.

Insbesondere durch eine intensive Vorbereitung der Vorregistrierungsphase (siehe Kap. 4.1) haben der AK und seine Mitglieder in ihren jeweiligen Organisationen wesentlich dazu beigetragen, dass es in Niedersachsen nicht zu unmittelbaren Produktions- und Inverkehrbringungsverboten von Chemikalien kommen musste. Bei drastischen Verstößen gegen die Vorregistrierungsbedingungen hätten gemäß Art. 5 der REACH-Verordnung „No data – no market“ diese Maßnahmen unmittelbar von den niedersächsischen Behörden vollzogen werden müssen.

Das europäische REACH-Überwachungsprojekt REACH-ENFORCE I (siehe Kap. 4.2.1), an dem das Niedersächsische Ministerium für Umwelt und Klimaschutz sowie alle 10 Gewerbeaufsichtsämter beteiligt waren, wurde vom AK aktiv begleitet und bestätigte die intensive niedersächsische Vorbereitung auf die Vorregistrierung.

Das neue REACH-Sicherheitsdatenblatt mit ergänzenden Expositionsszenarien war intensives Thema im AK, insbesondere hinsichtlich der Probleme der Industrie und der nachgeschalteten Anwender hinsichtlich der Komplexität. In einer gesonderten Arbeitsgruppe wurde diese Thematik aufgearbeitet und Vorschläge für eine praktikable Handhabung entwickelt (siehe Kap. 4.4.3).

Zur Begleitung der europäischen CLP-Verordnung (siehe Kap.4.11) hat der AK eine Reihe von Vorschlägen erarbeitet, diese aber nicht formell in das Rechtsetzungsverfahren einzubringen brauchen, weil sie – schneller als allgemein und auch vom AK erwartet - nahezu vollständig im europäischen Rechtsetzungsverfahren für die CLP-Verordnung berücksichtigt wurden.

Das Verhältnis von REACH und Nanotechnologie (siehe Kap. 4.10), das in der 5. Regierungskommission im AK bereits andiskutiert, aber dort noch nicht entscheidungsreif war, wurde erneut im Rahmen der 6. Regierungskommission behandelt. Der AK führte dazu ergänzend eine externe Sondersitzung in Dortmund am 10.09.2010 anlässlich der Fachtagung „NanoNRW“ durch.

Die Abgrenzung von REACH zu anderen europäischen Rechtsbereichen war ein Schwerpunkt der AK-Arbeit, insbesondere das Verhältnis von REACH zum Recycling und Abfallbereich (siehe Kap. 4.6).

Aus praktischen Erfahrungen aus der niedersächsischen Stahlindustrie hat auf Vorschlag des AK die 6. Regierungskommission am 04.05.2009 einstimmig die Empfehlung beschlossen, Kohlenstoff als Bestandteil von Legierungen von der Registrierungspflicht auszunehmen und Kohlenstoff in dieser Funktion in den Anhang V aufzunehmen.

Die Empfehlung (siehe im Anhang) wurde der EU-Kommission mit der Bitte zugeleitet, sie anlässlich einer weiteren Überarbeitung des Anhang V zu berücksichtigen.

Für die „kleine“ REACH-Revision gemäß Art. 138 (6) der REACH-Verordnung „Überprüfung des Geltungsbereiches von REACH zu anderen Gemeinschaftsrechtsakten“ hat der AK zu nachfolgend aufgeführten Themen drei konkrete Vorschläge ins offizielle europäische Internet-Anhörungsverfahren eingebracht, die in Kap. 4.7 näher erläutert und im Anhang im Detail dargestellt werden.

- Abgrenzung von REACH zur europäischen Biozid-RL 98/8/EG sowie zur europäischen Pflanzenschutz-VO (EG) 1107/2009
- Registrierungsnummern für Recycling-Produkte
- Ende der Abfalleigenschaften – Wirksamwerden von REACH

Eine wesentliche Qualität des seit 2003 kontinuierlich arbeitenden Arbeitskreises „Europäische Chemikalienpolitik“ ist das sich daraus entwickelte Expertennetzwerk, mit dem die Umsetzung europäischer Chemikalienpolitik in Niedersachsen intensiv begleitet und von der Wirtschaft gut angenommen wird.

Für die hohe fachliche Qualität des AK spricht auch, dass frühere AK-Mitglieder wie Frau Kowalski (früher BAuA) und Herr Ahrens (früher Ökopol) inzwischen für die ECHA tätig sind. Herr Lange (früher als DGB-Vertreter im AK) vertritt das europäische Parlament im ECHA Management Board zum Vollzug der REACH-Verordnung und das AK-Mitglied Frau Lauber (IGBCE) ist von der europäischen Föderation der Bergbau-, Chemie- und Energiegewerkschaften EMCEF als „Observer“ für die ECHA benannt worden. Aufgrund dieser auch personellen Schnittstellen zwischen ECHA und dem AK ist ein aktueller kontinuierlicher, gegenseitiger Informationsfluss gewährleistet.

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass die Arbeiten des AK als Thema einer Bachelor-Arbeit² inzwischen auch Gegenstand in der wissenschaftlichen Forschung wurden.

¹ REACH steht für Registration (Registrierung), Evaluation (Bewertung) and Authorisation (Zulassung) of Chemicals und umfasst zudem die Restriction (Beschränkung) besonders gefährlicher Stoffe, Gemische sowie von Stoffen und Gemischen in Erzeugnissen. Hier wird bereits die neue Definition „Gemische“ gemäß der CLP-Verordnung (EG) 1272/2008 genutzt, die den bisherigen Begriff „Zubereitungen“ aus der Zubereitungsrichtlinie 1999/45/EG ablöst.

Abkürzungen

AG	Arbeitsgruppe
AK	Arbeitskreis der Regierungskommission
ATP	Adaption to Technical Progress (Aktualisierungsrichtlinien der EU-Kommission zu bestehenden Richtlinien und Verordnungen)
BAuA	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
BedGstV	Bedarfsgegenständeverordnung (deutsche Verordnung)
BfC	Bundesstelle für Chemikalien bei der BAuA
BG	Berufsgenossenschaft
BGBI	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnung
BLAC	Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Chemikaliensicherheit
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
CARACAL	Competent Authorities for REACH and Classification and Labelling (Gremium von EU-Kommission, ECHA und Mitgliedsstaaten)
CAS-Nr.	Chemical Abstracts Services-Nummer – eines der wichtigsten Register für chemische Substanzen
CEFIC	Conseil Européen Federation de l'Industrie Chimique – European Chemical Industry Council, europäischer Chemieverband
ChemG	Chemikaliengesetz
ChemVerbotsV	Chemikalienverbotsverordnung
CLEEN	Europäisches Chemikalienüberwachungsprogramm Chemicals Legislation Europe and Enforcement Network
CLP	Verordnung (EG) 1272/2008 „Classification, Labelling and Packaging of Substances and Mixtures“ („Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen“)
CMR	Carcinogenic, Mutagenic or Toxic for Reproduction (krebserzeugende, erbgutverändernde oder fortpflanzungsgefährdende Stoffe)
COM	European Commission
CSA	Chemical Safety Assessment (Stoffsicherheitsbeurteilung)
CSR	Chemical Safety Report (Stoffsicherheitsbericht)
DCG	Directors Contact Group (Beratungskreis der Direktoren bei der ECHA und der Kommission; nur informativ tätig zu REACH und CLP-Fragen)
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DNEL	Derived No-Effect Level: dient zur Beurteilung einer möglichen schädlichen Wirkung für die menschliche Gesundheit

DU	Downstream User
EBPG	Energiebetriebene Produkte-Gesetz
ECB	Europäisches Chemikalienbüro, Ispra (Italien)
ECRN	European Chemical Regions Network
ECHA	European Chemicals Agency (Europäische Chemikalienagentur), Helsinki (Finnland)
EG	Europäische Gemeinschaft
EINECS	European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances; europäische Datei der gemeldeten chemischen Altstoffe
EMCEF	European Mine, Chemical and Energy Workers' Federation
ES	Expositionsszenarien
EU	Europäische Union; seit 2010 (Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages) tragen alle Rechtstexte der EU die Signatur „EU“ anstatt wie bisher „EG“
EUPHRAC	European standard phrases catalogue zur Erstellung von Sicherheitsdatenblättern
GAA/GAÄ	Gewerbeaufsichtsamt/-ämter
GD	Generaldirektion der Europäischen Kommission
GHS	Globally Harmonised System (globales einheitliches Einstufungs- und Kennzeichnungssystem für chemische Stoffe und Gemische)
IGBCE	Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie
IT	Informationstechnologie
IUCLID	International Uniform Chemical Information Database: Vom ECB entwickelte Anwendungs-Software, die von der ECHA in der Version IUCLID 5 zur REACH-Registrierung angeboten wird
Kfz	Kraftfahrzeug
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen (bis 250 Beschäftigte)
KosmetikV	Kosmetikverordnung
LASi	Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik
ML	Niedersächsisches Ministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Verbraucherschutz
MS	Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration
MS	Mitgliedsstaat der EU
MU	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz
MW	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
NGO	Non Governmental Organisation (Nichtregierungsorganisation)
OSOR	One Substance – One Registration (in der späteren REACH-VO nicht realisierter Vorschlag von Großbritannien und Ungarn für jeden einzelnen Stoff nur eine Registrierung vorzusehen)
QOBL	Quality Observation Letter = Mitteilung der ECHA bei unvollständigen/fehlerhaften Registrierungsdossiers

PBT	Persistente, bioakkumulierbar und toxische Stoffe
PNEC	Predicted No-Effect Concentration; dient zur Beurteilung einer möglichen schädlichen Wirkung für die Umwelt
PFOS	Perfluorooctansulfonate: giftige und umweltgefährdende Schadstoffe aus Klärschlämmen; inzwischen in die neue POP-VO aufgenommen
POP	Persistent Organic Pollutants; POP-VO(EG) 850/2004 sowie aktuelle Änderung Verordnung (EU) 756/2010
REACH	Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals
REACH-ENFORCE I	Europäisches REACH-Überwachungsprogramm in 2009
REACH-ENFORCE II	Europäisches REACH-Überwachungsprogramm in 2011
RIP	REACH Implementation Projects
RIPoN	REACH Implementation Projects on Nanomaterials
RL	europäische Richtlinie
RoHS	Restriction of Hazardous Substances; RoHS-RL 2002/95/EG
SDB/SDS	Sicherheitsdatenblatt / Safety Data Sheet
SIEF	Substance Information Exchange Forum (Forum zum Austausch von Stoffinformationen)
SME	Small and middle enterprises – siehe KMU
SPERC	Specific environmental release categories
StK	Niedersächsische Staatskanzlei
SVHC	Substances of Very High Concern: die Stoffe der Kandidatenliste für das Autorisierungsverfahren
t/a	Tonnen/Jahr (anno)
TGD	Technical Guidance Documents; erläuternde Leitfäden der ECHA
TRGS	Technische Regeln für Gefahrstoffe
UBA	Umweltbundesamt
UNEP	United Nations Environment Programme
vPvB	very persistent very bioaccumulative substances
VCI-LV Nord	Verband der Chemischen Industrie, Landesverband Nord
VEK	Verwendungs- und Expositionskategorien
VSK	Verfahrensspezifische Kriterien gemäß der TRGS (s. o.)
VO	Verordnung
WEEE-RL	Richtlinie über Alt-Elektro- und Elektronikgeräte (Waste Electrical and Electronic Equipment), RL 2002/96/EG
WGK	Wassergefährdungsklasse

1. Einleitung

Die Niedersächsische Landesregierung hat im August 2007 die Einrichtung der 6. Regierungskommission „Energie- und Ressourceneffizienz“ beschlossen. Damit wurde die als sehr erfolgreich bewertete Arbeit der bisherigen fünf Regierungskommissionen fortgeführt.

Aufgabe der 6. Regierungskommission war es, die Niedersächsische Landesregierung hinsichtlich ihrer Strategien zum Thema „Energie- und Ressourceneffizienz“ zu beraten und Empfehlungen an Politik und Wirtschaft abzugeben. Sie sollte die Praxiserfahrung der niedersächsischen Wirtschaft zu konkreten Problem- und Fragestellungen in den europäischen Wettbewerb um die Lösung von Umweltproblemen einbringen. Im Mittelpunkt stand dabei die nachhaltige Stärkung des Standortes Niedersachsen und in diesem Zusammenhang die Unterstützung der den Standort prägenden kleinen und mittleren Unternehmen.

Die 6. Regierungskommission hat zur Umsetzung ihres Auftrages fünf Arbeitskreise zu folgenden Themenfeldern eingerichtet:

- Europäische Chemikalienpolitik
- Elektrogeräte und Produktverantwortung
- Emissionsrechtehandel
- Flächenverbrauch und Bodenschutz
- Energie- und Ressourceneffizienz

Weiterhin hat sich die Regierungskommission mit dem strategischen Thema „Weiterentwicklung der Produktverantwortung“ befasst.

Die besondere Aufgabenstellung erforderte einen breiten gesellschaftlichen Konsens. In der Kommission sowie in den Arbeitskreisen waren die folgenden Gruppierungen vertreten:

- Wirtschaft (Industrie, Handel, Handwerk, Wirtschaftsverbände)
- Gewerkschaften
- Wissenschaft
- Umweltverbände
- Kommunale Spitzenverbände
- Verwaltung (Niedersächsische Staatskanzlei, Niedersächsische Ministerien, Landwirtschaftskammer, Umweltbundesamt u. a.)
- Stiftungen (Deutsche Bundesstiftung Umwelt)

Die Ergebnisse und Empfehlungen der 6. Regierungskommission wurden in Abschlussberichten der einzelnen Arbeitskreise sowie in einem Gesamtabschlussbericht dokumentiert.

2. Aufgaben und Ziele

Aufgabe des Arbeitskreises „Europäische Chemikalienpolitik“ der 6. Regierungskommission war es,

- die Umsetzung und Weiterentwicklung der europäischen REACH-Verordnung zu begleiten,
- die sich entwickelnde CLP-Verordnung hinsichtlich ihrer Vollzugstauglichkeit zu bewerten
- ggf. Änderungsanträge ins europäische Rechtssetzungsverfahren einzubringen,
- die Thematik REACH und Nanotechnologie zu behandeln,
- sowie als fachkompetentes Gremium für REACH- und CLP-Fragen insbesondere für niedersächsische KMU zur Verfügung zu stehen.

Auf Vorschlag des AK hat die 6. Regierungskommission folgende Arbeitsfelder für den Arbeitskreis benannt:

- Mitarbeit bei der Entwicklung von technical guideline documents für die REACH-Umsetzung
- Begleitung des Verordnungsentwurfes zur neuen harmonisierten Einstufung und Kennzeichnung von Stoffen und Zubereitungen (GHS = Globally Harmonised System)
- Gezielte Beratung von niedersächsischen Betrieben beim Umgang mit REACH
- Weiterentwicklung der REACH-Verordnung
- Abgrenzung der REACH-Regelungen zu anderen Rechtsgebieten, insbesondere zum Abfallbereich
- Nanotechnologie

Diese Themenfelder werden im Kapitel 4 intensiver beleuchtet.

3. Vorgehensweise

Der Arbeitskreis hat zur eigenen Meinungsbildung Expertenanhörungen mit Vertreterinnen und Vertretern aus Industrie, Entsorgungswirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung zu folgenden Themen durchgeführt:

- Stand zu REACH nach Verabschiedung der Verordnung
- Aufbau der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) und Stand des RIP-Prozesses
- Konsequenzen aus RIP 3.8 – Erzeugnisdefinition
- Vorregistrierung – Information in Niedersachsen
- Vorregistrierung – Demonstration einer beispielhaften Anmeldung über REACH-IT
- REACH-Vorregistrierung mit exemplarischer Demonstration einer online-Vorregistrierung
- Zweifelsfälle bei der Vorregistrierung von Recyclingprodukten
- Weitere REACH-Begleitung der ECHA nach Abschluss der Vorregistrierung
- Erste Erfahrungen im SIEF
- SIEF-Live – Vorstellung des Substance Information Exchange Forum zum gemeinsamen Datenaustausch von potenziellen REACH-Registranten
- Ablauf des Registrierungsverfahrens an einem Fallbeispiel
- Reaktionen der ECHA bei unvollständigen/fehlerhaften Registrierungsunterlagen (Draft Decisions gemäß Art. 41 REACH oder „Quality Observation Letters“ – QOBL's.)
- Probleme beim Authorisierungsverfahren an Beispiel CrVI
- Abgrenzung von REACH zum Abfallbereich
- Bewertung der UBA-Studie „REACH und Recycling“
- REACH und die „Recycling-Ausnahme“ in Art. 2.7.d der REACH-VO
- UBA-Projekt „Stoffe in Erzeugnissen“ – Art. 7 REACH-VO
- Neufassung der REACH-Anhänge IV und V (Ausnahmen von der Registrierungspflicht)
- REACH-Begleitung des Bundes und der Länder
- Schnittstellenprobleme: Anhang XVII REACH und fortlaufende europäische ATP-Regelungen
- REACH und Arbeitsschutz – der Leitfaden des Länderaustausches für Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit (LASi)
- Stand des deutschen REACH-Anpassungsgesetzes
- Umsetzung der deutschen chemikalienrechtlichen Regelungen (Gefahrstoffverordnung, Chemikalienverbotsverordnung) als Folge der REACH- und der CLP-Verordnung
- Ergebnis der niedersächsischen und deutschen REACH-Überwachungsaktion im Rahmen des ECHA-Programms „REACH-ENFORCE I“
- Vorstellung des geplanten REACH-Überwachungsprojektes REACH-ENFORCE II für 2011
- Sachstand der GHS-Diskussion auf europäischer Ebene
- Auswirkungen von GHS auf den Störfallbereich
- Stand der europäischen CLP-Verordnung
- Übergangsprobleme der Industrie beim Wirksamwerden der CLP-Verordnung zum 01.12.2010
- REACH und Nanotechnologie
- Evaluierung der Arbeitsergebnisse der 5. Regierungskommission
- Vorstellung der Bachelor-Arbeit (Georg Meinecke, Universität Göttingen) zur REACH-Umsetzung in Niedersachsen.

Darüber hinaus hatte der Arbeitskreis vier Unterarbeitsgruppen zu folgenden Themen eingerichtet:

- REACH und Recycling
- RIP 3.8 „Erzeugnisse“
- GHS-Begleitung
- erweitertes REACH-Sicherheitsdatenblatt

um diese Themen im AK intensiv zu behandeln.

Im Vorfeld der Vorregistrierung wurden ein Flyer und eine Internet-Präsentation erstellt, die wesentliche Hilfestellungen für Betriebe bei der Vorregistrierung lieferten. Ergänzt wurden die Unterstützungsmaßnahmen zur Vorregistrierung durch eine gesonderte Veranstaltung „Vorregistrierung – Last Call“ 10 Tage vor Ende der Vorregistrierungspflicht am 20.11.2008 (siehe Kap. 4.1).

Zur Thematik Nanomaterialien und REACH (siehe Kap. 4.6) fand ein externer Workshop des AK am 10.09.2010 in Dortmund am Rande des Fachkongresses „NanoNRW“ statt.

4. Arbeiten des AK

Angesichts der konkreten REACH-Umsetzung – insbesondere der Vorbereitung der niedersächsischen Wirtschaft auf die Vorregistrierung und die Registrierung – sowie der im europäischen Beratungsprozess befindlichen CLP-Verordnung (EG) 1272/2008³ beauftragte die 5. Regierungskommission zum Ende ihrer Amtszeit in 2007 den AK „Europäische Chemikalienpolitik“ seine Arbeiten unmittelbar weiterzuführen.

So hat der AK seine erste Sitzung für die neue Regierungskommissionsperiode bereits am 08.10.2007 begonnen, bevor er auch formell von der 6. Regierungskommission in ihrer konstituierenden Sitzung am 05.12.2007 als eigener Arbeitskreis neu eingerichtet wurde.

Schwerpunktmäßig hat sich der AK mit folgenden Themen befasst:

4.1 Vorbereitung der REACH-Vorregistrierung in Niedersachsen

Bereits während der 5. Regierungskommission hatten der AK sowie die in ihm vertretenen Organisationen auf zahlreichen Veranstaltungen und mit einem gemeinsamen Flyer die niedersächsischen Betriebe auf die kommende REACH-Verordnung vorbereitet. Insbesondere die „REACH-Betroffenheit“ der jeweiligen Firmen als auch Fragen der weiteren Verfügbarkeit von Chemikalien für nachgeschaltete Anwender – die sog. „down stream user“ – standen im Mittelpunkt dieser Informationsreihe.

Mit dem Näherrücken der „deadline“ für die Vorregistrierung zum 01. Dezember 2008 wurden diese Aktivitäten noch verstärkt (s. u.).

4.1.1 Vorgaben der REACH-Verordnung

Gemäß Art. 28 gibt es für die sog. Phase-in-Stoffe⁴ die Möglichkeit einer zeitversetzten Registrierung, sofern diese Stoffe das Procedere der Vorregistrierung erfolgreich durchlaufen haben. Mit der Vorregistrierung erhalten die jeweiligen Stoffhersteller bzw. Importeure von Stoffen die Chance, durch die Angabe von wenigen Daten (Firmenadresse, Stoffname, EINECS- oder CAS-Nr., Mengenband und vorgesehene Registrierungsdatum) eine zeitlich gestaffelte Registrierung vorzunehmen, die nach REACH wie folgt vorgesehen ist:

bis 01.12.2010	Registrierung von Stoffen >1.000t/a; von krebserzeugenden, erbgutverändernden oder fortpflanzungsgefährdenden Stoffen der Kat. 1 + 2, jeweils > 1t/a; von für Wasserorganismen sehr giftigen Stoffen >100t/a
bis 01.06.2013	Registrierung von Stoffen >100t/a
bis 01.06.2018	Registrierung von Stoffen > 1t/a.

Die Möglichkeit einer Vorregistrierung und damit die Chance einer Übergangsfrist von bis zu 10 Jahren für eine Registrierung, bis zu dem die jeweiligen Stoffe ohne Registrierung weitervermarktet werden konnten, war in einem kleinen Zeitfenster vom 1. Juni 2008 bis zum 1. Dezember 2008 möglich. Für Betriebe, die diese Chance verstreichen ließen, galt ohne Ausnahme ein sofortiges Herstellungs-, Import-, Inverkehrbringungs- und Vermarktungsverbot gemäß Art. 5 der REACH-Verordnung „No data – no market“. Sie müssen daher mit ihren Stoffen sofort in ein reguläres Registrierungsverfahren.

4.1.2 Aktivitäten des AK zur Unterstützung niedersächsischer Betriebe bei der Vorregistrierung

Die Vorregistrierung lief über ein elektronisches Verfahren bei der ECHA, bei dem es von Juni 2008 bis in den Oktober 2008 zu technischen Problemen kam, so dass der überwiegende Teil aller Vorregistrierungen (rd. 2,75 Mio. Vorregistrierungen für rd. 150.000 Stoffe) erst im November 2008 durchgeführt werden konnte. Im Vorfeld der Vorregistrierung gab es daher große Bedenken, ob der Zeitplan bis zum 01.12.2008 eingehalten werden konnte. Der AK hat deshalb seine Mitglieder mit dem konkreten Procedere der Vorregistrierung vertraut gemacht, so dass diese in ihren jeweiligen Organisationen als Multiplikatoren für das Vorregistrierungsverfahren wirken konnten.

Zehn Tage vor Abschluss des Vorregistrierungszeitraums – am 20.11.2008 – führte der AK ergänzend eine sogenannte „Last Call“-Veranstaltung zur Vorregistrierung durch. Zahlreiche Unternehmen – meist KMU – nutzten die Chance, anhand einer Schritt für Schritt durchgeführten elektronischen Musterregistrierung das Vorregistrierungsverfahren praktisch zu testen. In einer Pressemitteilung des niedersächsischen Umweltministeriums hieß es zu dieser Aktion:

Mit einer Last-Call-Veranstaltung zur Vorregistrierung hat der von der Landesregierung geleitete Arbeitskreis „Europäische Chemikalienpolitik“ der 6. Niedersächsischen Regierungskommission Ende November eine Reihe von Informationsveranstaltungen zu REACH und zur Vorregistrierung abgeschlossen, die auf sehr gute Resonanz gestoßen ist.

„Mit dieser intensiven Vorbereitung dürften die niedersächsischen Betriebe die „1. REACH-Hürde Vorregistrierung“ ohne größere Probleme gemeistert haben“, sagte Umweltminister Sander. Der Arbeitskreis und die niedersächsischen Behörden werden auch weiterhin den Unternehmen in Niedersachsen bei Fragen zu REACH beratend zur Seite stehen.

Diese optimistische Vorhersage konnte sich erfreulicher Weise erfüllen. Bei der Überprüfung der REACH-Vorregistrierungspflichten im Rahmen des europäischen Überwachungsprojektes REACH-ENFORCE I – siehe Kap. 4.2.1 – wurden bei den überprüften Betrieben keine Verstöße gegen die Vorregistrierungspflicht festgestellt.

³ CLP steht für Classification (Einstufung), Labelling (Kennzeichnung) und Packaging (Verpackung) gefährlicher Stoffe und Gemische und ist die europäische Umsetzung des weltweiten Globally Harmonised System (GHS) für diese Stoffe und Gemische.

⁴ Im Wesentlichen die nach altem Chemikalienecht im EINECS-Verzeichnis gelisteten Stoffe

4.2 REACH-Überwachung in Niedersachsen

Das Chemikaliengesetz (ChemG) formuliert in seinem § 21 „Überwachung“:

- (1) Die zuständigen Landesbehörden haben die Durchführung dieses Gesetzes und der auf dieses Gesetz gestützten Rechtsverordnungen zu überwachen, soweit dieses Gesetz keine andere Regelung trifft.
- (2) Absatz 1 gilt auch für EG-Verordnungen, die Sachbereiche dieses Gesetzes betreffen, soweit die Überwachung ihrer Durchführung den Mitgliedstaaten obliegt.

Somit ist die REACH-Überwachung die Aufgabe der obersten Landesbehörden (MU, MS) und ihrer nachgeordneten Überwachungsbehörden in der Staatlichen Gewerbeaufsichtsverwaltung und den Kommunen.

Die Überwachung der Chemikaliensicherheit vor Ort erfolgt in Niedersachsen in den Betrieben und im Großhandel durch die 10 Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter (GAÄ) sowie im Einzelhandel durch die Landkreise, kreisfreien Städte sowie die Region Hannover. Schwerpunkt bei der chemikalienrechtlichen Überwachung der Kommunen ist insbesondere die Überprüfung der Beschränkungen und Verbote des Anhangs XVII von REACH bei dem Verkauf von Produkten an Endverbraucher. Die meisten dieser Anhang XVII-Vorgaben waren zuvor im Anhang zu § 1 der Chemikalienverbotverordnung (ChemVerbotsV) geregelt.

Die GAÄ überprüfen die Einhaltung der chemikalienrechtlichen Vorgaben im Rahmen ihrer originären Betriebsinspektionen sowie im Rahmen von jährlichen Sonderprogrammen – wie z. B. in den nachfolgend dargestellten REACH-ENFORCE-Projekten.

4.2.1 REACH-ENFORCE I

Anfang 2008 hatte der Bund-Länder-Ausschuss Chemikaliensicherheit (BLAC) ein Konzept zur Überwachung der REACH-Vorregistrierungspflichten erarbeitet, das die Grundlage für ein gemeinsames Projekt in allen Bundesländern sein sollte. Dieses Konzept wurde in seiner Entwurfsphase auch im AK „Europäische Chemikalienpolitik“ diskutiert; die damaligen Anregungen wurden vom Nds. MU in die BLAC-Beratungen eingespeist.

Im Laufe des Jahres 2008 wurde das deutsche Projekt vom ECHA-Forum zum Vollzug der REACH-Verordnung aufgegriffen und in etwas gestraffter Form als erstes europäisches REACH-Überwachungsprojekt REACH-ENFORCE I für 2009 etabliert.

Die niedersächsische Gewerbeaufsicht hat im Rahmen von REACH-ENFORCE I im Jahre 2009 in Niedersachsen 39 Hersteller und Importeure von Chemikalien hinsichtlich ihrer Vorregistrierungspflichten und des Umgangs mit Sicherheitsdatenblättern inspiziert. Bundesweit waren es 257, europaweit 1589 Betriebe. An REACH-ENFORCE I beteiligten sich alle Mitgliedsstaaten der EU. Bei niedersächsischen Unternehmen wurden keine Verstöße gegen die Vorregistrierungspflichten festgestellt. In Deutschland hatten zwei, in ganz Europa 38 Unternehmen eine Reihe von Stoffen weder vorregistriert noch registriert. Bis auf wenige Ausnahmen wurden sofortige Vermarktungsverbote ausgesprochen.

Hinsichtlich des Vorhandenseins und der Qualität der Sicherheitsdatenblätter gab es europaweit (bei rd. 30 %), aber auch in Deutschland und Niedersachsen deutliche Defizite. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um Verstöße gegen die Regelungen der früheren Richtlinie 91/155/EWG zur Erstellung von Sicherheitsdatenblättern, die von REACH abgelöst wurde und deren Inhalte sich in erweiterter Form im Anhang II von REACH wiederfinden. Bei neun niedersächsischen Betrieben hat die Gewerbeaufsicht mit Revisions schreiben eine Nachbesserung der Sicherheitsdatenblätter erwirkt.

Die niedersächsischen Ergebnisse von REACH-ENFORCE I wurden intensiv im AK diskutiert. Dabei wurde insbesondere von Seiten der Industrie darauf hingewiesen, dass es angesichts der firmeninternen umfangreichen Vorbereitungen auf REACH ausdrücklich begrüßt wurde, dass eine behördliche Überprüfung stattfand. Das für Niedersachsen positive Überprüfungsergebnis ist sicherlich auch der intensiven Informationstätigkeit des AK und der in ihm wirkenden Verbände geschuldet. Den leider seit Jahren schon feststellbaren Mängeln bei den Sicherheitsdatenblättern, die 2001 durch das europäische Überwachungsprojekt CLEEN noch mal belegt wurde, soll durch eine verstärkte Schulung seitens der Behörden und der Verbände entgegengewirkt werden.

4.2.2 REACH-ENFORCE II

Aufbauend auf den Ergebnissen von REACH-ENFORCE I hat die ECHA 2009 beschlossen, 2011 ein Nachfolgeprojekt – REACH-ENFORCE II – aufzulegen.

Im REACH-ENFORCE II-Projekt sollen Hersteller und Verarbeiter von Gemischen hinsichtlich ihrer REACH-Informationspflichten in der Lieferkette überprüft werden. Auch hier stehen die Sicherheitsdatenblätter wieder im Fokus. Speziell geht es um folgende REACH-Artikel:

- Art. 31 Sicherheitsdatenblätter (SDB)
- Art. 32 Informationspflicht für nachgeschaltete Anwender, falls kein SDB notwendig ist
- Art. 35 Zugang der Beschäftigten zu Informationen gemäß Art. 31 + 32
- Art. 36 Aufbewahrungspflichten für Informationen.

Die deutsche Übersetzung des einheitlichen europäischen Fragebogens samt Erläuterungen für die Aktion lag Anfang 2011 vor. Im Frühjahr 2011 kam es hierzu seitens des Niedersächsischen Umweltministeriums zu einer Fachdienstbesprechung mit den Gewerbeaufsichtsämtern, so dass von Juni bis November 2011 die Überprüfung in rund 25 niedersächsischen Betrieben durchgeführt wird.

Die niedersächsische Auswertung erfolgt wieder durch das GAA HI und das MU; die bundesdeutsche Koordination der anonymisierten Länderergebnisse übernimmt Schleswig-Holstein.

Auch REACH-ENFORCE II wurde im AK diskutiert. Von Seiten der Industrie wurde darauf hingewiesen, dass es bei den Sicherheitsdatenblättern unter REACH (mit ergänzenden Expositionsszenarien) zumindest in 2011 wegen der zum Teil noch nicht umgearbeiteten SDB seitens der Hersteller und Importeure zu Verzögerungen der Weiterverarbeiter bei der Neuerstellung von SDB für Gemische kommen könne und dies von den Behörden berücksichtigt werden solle.

4.3 REACH-Fortschreibung

Durch die CLP-VO (EG) 1272/2008 erfolgten eine Anpassung der REACH-VO an die CLP-Terminologie sowie entsprechende Vorgaben im Stoffsicherheitsbericht und im Sicherheitsdatenblatt zur Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung.

Darüber hinaus sieht die REACH-VO in Art. 138 eine Reihe von zeitlich gestaffelten Überprüfungen vor, u. a. zu den Themenbereichen:

- Stoffsicherheitsberichte,
- Polymere,
- Registrierungsanforderungen,
- Anhänge I, IV und V,
- PBT-Stoffe,
- Überschneidung mit anderen Rechtsgebieten,
- Mögliche Ausweitung von Art. 33 (Information von gefährlichen Stoffen in Erzeugnissen, Informationspflichten) auf weitere Stoffe,
- weitere Förderung von Alternativen zu Tierversuchen.

Der AK hat zum einen Empfehlungen bzgl. des Anhangs V (siehe Kap. 4.3.2) sowie der bis zum 01.12.2012 vorgesehenen Überprüfung der Überschneidung mit anderen Rechtsgebieten (siehe Kap.4.7) erarbeitet und an die EU-Kommission weitergeleitet sowie folgende Themen benannt, zu denen er weiteren Novellierungsbedarf sieht:

- Erzeugnisdefinition
- Einstufung von Halbzeugen (Gemisch oder Erzeugnis)
- Klärung des Procedere bei Auffälligkeiten im Rahmen der Plausibilitätsprüfung von Registrierungen (Nachbesserungsfristen durch die ECHA)
- Legierungen aus Erzen
- PNEC-Ermittlung für Metalle überprüfen.

Diese Themenliste ist nicht abschließend; sie soll im Rahmen der 7. Regierungskommission bearbeitet werden.

4.3.1 REACH – Stoffe in Erzeugnissen

Für die Festlegung von Grenzwerten von gefährlichen Stoffen spielt die jeweilige Bezugsgröße eine entscheidende Rolle. Da in der REACH-VO Art. 3 Nr. 3 nur das „Erzeugnis“ definiert ist, gab es von Anfang an in der EU – aber auch im Arbeitskreis – unterschiedliche Auffassungen, was als jeweilige Bezugsgröße für SVHC-Stoffe in Erzeugnissen aufzufassen ist. Das Spektrum der jeweiligen Interpretationen erstreckte sich zwischen „Gesamterzeugnis“ (derzeitige Mehrheitsmeinung der Mitgliedsstaaten) über „Teilerzeugnis“ (Minderheitsvotum in der EU) bis hin zu „homogener Werkstoff“ (Definition aus der RoHS-RL). Der AK hatte dazu einen eigenen Arbeitskreis eingerichtet, konnte sich aber trotz

intensiver Diskussion nicht auf ein einheitlichen Vorschlag für ein Bezugssystem einigen und hat daher auch darauf verzichtet, der Regierungskommission eine diesbezügliche Empfehlung zu geben. Im nachfolgenden wird daher die Problemlage aufbereitet und die aktuellen Überlegungen auf EU-Ebene dazu vorgestellt:

Das vorliegende Kapitel soll einen Überblick über den „Erzeugnis-Begriff“ unter REACH und die damit verbundenen Pflichten für die Akteure in den Wertschöpfungsketten darstellen. Anschließend erfolgt eine Schilderung der unterschiedlichen Interpretation der 0,1 %-Bezugsgröße für besonders besorgniserregende Stoffe (SVHC⁵) in Erzeugnissen. Ein Ausblick und Fazit in Bezug auf den derzeitigen Stand der Umsetzung und mögliche künftige Entwicklungen schließen die Darstellungen ab.

Erzeugnisse unter REACH

Erzeugnisse sind definiert in REACH Artikel 3 (3) als: „Erzeugnis: Gegenstand, der bei der Herstellung eine spezifische Form, Oberfläche oder Gestalt erhält, die in größerem Maße als die chemische Zusammensetzung seine Funktion bestimmt“.

Damit werden Erzeugnisse unter REACH von Stoffen und Gemischen unterschieden. Da REACH im Allgemeinen Regeln für Stoffe als solche, in Gemischen und in Erzeugnissen definiert, ist die Abgrenzung der Begriffe entscheidend für die Identifizierung der Pflichten eines REACH-Akteurs. Pflichten für Erzeugnisse formulieren Artikel 7 und Artikel 33. Dabei gibt es folgende grundsätzlichen Pflichten, die mit einem Stoff in einem Erzeugnis verbunden sein können:

Artikel 7

- Registrierungspflicht für Stoffe in Erzeugnissen, die beabsichtigt freigesetzt werden (Artikel 7 (1))
- Notifizierungspflicht für SVHC der Kandidatenliste⁶, die in Erzeugnissen zu mehr als > 0,1 % je Erzeugnis (Gewichtsprozent) und mit insgesamt > 1 t/a in allen Erzeugnissen der Akteurs enthalten sind (Art. 7(2-4)); die Notifizierungspflicht entfällt, wenn der Stoff bereits für eine entsprechende Verwendung registriert wurde (Art.7(6))⁷
- Registrierungspflicht für Stoffe in Erzeugnissen auf Basis einer Einzelfallentscheidung der ECHA, wenn aus der Freisetzung dieses Stoffes aus dem Erzeugnis ein Risiko resultiert (Art. 7(5)).

Artikel 33

- Informationspflichten für Erzeugnisse, die SVHC enthalten.
 - Informationsweitergabe über SVHC der Kandidatenliste in der gewerblichen Lieferkette, wenn diese in Mengen > 0,1 % im Erzeugnis enthalten sind (Informationspflicht des Lieferanten)
 - Informationsweitergabe über SVHC der Kandidatenliste an den Verbraucher auf Anfrage, wenn diese in Mengen > 0,1 % im Erzeugnis enthalten sind (Informationsrecht des Verbrauchers).

⁵ Engl. Substances of Very High Concern

⁶ Die Kandidatenliste ist eine im Internet veröffentlichte Liste mit Stoffen, die „Kandidaten“ für eine Aufnahme auf den Anhang XIV von REACH der zulassungspflichtigen Stoffe sind. Die enthaltenen Stoffe wurden im Rahmen der Aufnahme auf die Liste dahingehend überprüft, ob sie einem oder mehreren Kriterien des Artikels 57 von REACH (CMR, PBT, vPvB oder vergleichbare Besorgnis) entsprechen. Die Liste entwickelt sich dynamisch und die Pflichten der Artikel 7 und 33 werden mit der Aufnahme eines Stoffes auf diese Liste akut (siehe http://echa.europa.eu/chem_data/authorisation_process/candidate_list_table_en.asp)

⁷ Was genau darunter verstanden wird siehe Abschnitt 4.3.1.3

Unter Erzeugnisse versteht man somit Objekte, deren Funktion MEHR durch ihre Form, das Design oder die Oberfläche bestimmt wird. Dies gilt für die meisten Gebrauchsgegenstände. Erzeugnisse können dabei sowohl eher komplexer Natur sein, wie Computer, KFZ oder auch Baumaschinen etc., aber auch vergleichsweise einfach, wie z. B. ein Hammer oder ein T-Shirt. Auch bei einer Verpackung, z. B. ein „Karton oder eine Verpackungsfolie“, handelt es sich um ein Erzeugnis.

Ebenfalls in diese Rubrik fallen Erzeugnisse, die Stoffe/Gemische enthalten, die als integraler Bestandteil für die Funktion des gesamten Erzeugnisses gelten, die nicht freigesetzt oder verbraucht werden und auch als Ganzes entsorgt werden, wie z. B. ein Thermometer.

Für all diese Beispiele gelten vornehmlich Notifizierungs- und Informationspflichten zu SVHC der Kandidatenliste. Nur in Einzelfällen dürften hier Registrierungspflichten nach Artikel 7 (5) zu erwarten sein.

Daneben gibt es einige wenige Erzeugnisse, die beabsichtigt z. B. als eine Nebenfunktion, Stoffe bzw. Gemische freisetzen. Darunter fallen z. B. parfümierte Gegenstände wie Radiergummis, die das Parfüm als Nebenfunktion freisetzen. Für diese Erzeugnisse gilt der Artikel 7(1) und der freigesetzte Stoff ist zu registrieren, wenn er in den Erzeugnissen des Akteurs in einer Gesamtmenge von > 1 t/a enthalten ist und eine Konzentrationen > 0,1 % je Erzeugnis übersteigt.

Anders verhält sich die Situation bei der Vielzahl an Erzeugnissen, die als Behälter oder Trägermaterial für Stoffe oder Gemische dienen (z. B. eine Druckerpatrone oder ein Stempelkissen). In diesen Fällen ist zu unterscheiden, welche REACH-Pflichten jeweils zu erfüllen sind. Der Behälter oder das Trägermaterial müssen die oben dargestellten Regeln für Erzeugnisse unter REACH einhalten. Die Chemikalie (Stoff, Stoff in einem Gemisch) ist separat zu betrachten und evtl. unter Artikel 6 zu registrieren.

Registrierungspflichten für Stoffe in Erzeugnissen richten sich immer an den Produzenten oder Importeur eines Erzeugnisses, Gleiches gilt für die Notifizierungspflichten nach Artikel 7. Dagegen müssen die Informationspflichten gemäß Artikel 33 von jedem Lieferant eines Erzeugnisses (in der Handelskette im Geltungsbe- reich von REACH) erfüllt werden.

In Bezug auf mögliche REACH-Pflichten ist es somit für jeden Marktakteur wichtig, die eigene Rolle zu bestimmen, sowie die Zusammensetzung und den „Charakter“ der Erzeugnisse zu ermitteln.

Interpretationen der 0,1 %-Schwelle für den Gehalt von SVHC in Erzeugnissen - Abweichende Positionen im Kontext des ersten Entwurfs einer ECHA Leitlinie 2007/2008

Um zu prüfen, ob für ein Erzeugnis Pflichten nach Artikel 7(2) oder 33 zu erfüllen sind, muss ein Akteur prüfen, ob ein SVHC der Kandidatenliste zu mehr als 0,1 % in seinem Erzeugnis enthalten ist.

Bereits während des Gesetzgebungsverfahrens gab es kontroverse Diskussionen, ob sich diese Anforderung sinnvoller Weise auf einzelne Materialien, Bauteile oder aber das ganze auf den Markt gebrachte Produkt beziehen sollte. Der REACH-Text spricht aber schlicht von „Jeder Lieferant eines Erzeugnisses, das einen die Kriterien des Artikels 57 erfüllenden und gemäß Artikel 59 Absatz 1 ermittelten Stoff in einer Konzentration von mehr als 0,1 Massen- prozent (w/w) enthält,...“ (Artikel 33).

Mit dem Ziel, die Rechtspflicht zu klären wurde deshalb in der ersten Version des Leitliniendokuments der ECHA⁸ als Bezugsgröße für die Ermittlung des Gehalts das jeweilige Gesamt-Erzeugnis benannt, wie es ein Akteur der Lieferkette auf den Markt bringt.

Gegen diese Auslegung erhoben einige Mitgliedstaaten⁹ explizit ihren Widerspruch. Sie sehen in solch einer Interpretation eine mit den Schutzziele von REACH unvereinbare Absenkung des Anforderungsniveaus und befürchten einen substantiellen Informationsverlust in der Lieferkette. Sie befürworten den Bezug auf eine kleinere Einheit, wie die „Komponente“ oder „homogene Teile/Materialien“. Diese abweichende Auslegung ist in einer Fußnote der Leitlinie festgehalten und eine Begründung für diese Haltung auf der ECHA-Internetseite erhältlich¹⁰.

Da deutlich wurde, dass keine einvernehmliche Verabschiedung des ECHA Leitliniendokumentes möglich sein würde, bat die Generaldirektion Industrie der EU Kommission im Mai 2007 den Legal Service um Stellungnahme zur Interpretation der 0,1 %-Schwelle für SVHCs in Erzeugnissen. In der Anfrage¹¹ gibt die GD Industrie den Sachverhalt und auch die unterschiedlichen Einschätzungen von COM, ECHA und MSs ausgewogen wieder. Sie grenzt ihre Anfrage aber auf zwei Aspekte ein:

1. Gibt die REACH-VO eine Basis, die 0,1 % auf etwas anderes zu beziehen, als auf das produzierte/importierte Erzeugnis?
2. Bezieht sich der Begriff „Erzeugnis“ im Artikel 7(2) nur auf das ganze, komplexe Erzeugnis oder kann es sich auch auf homogene Teile/Materialien von Erzeugnissen beziehen?

Darüber hinaus wird angefragt, ob die EU COM den Artikel 7(8) nutzen kann, um Definitionen für den Begriff „Erzeugnis“ und „homogene Teile“ abzuleiten.

In seiner Antwort¹² verneint der Legal Service die beiden vorstehenden Fragen der GD Industrie mit den folgenden Argumenten:

- Grammatikalische/Kontextuelle Interpretation
- In der REACH-VO tauchen – anders als in anderen Rechtsdokumenten – neben dem Erzeugnis keine anderen Begriffe, wie „komplexes Erzeugnis“ oder „einzelne Teile“ oder „homogene Teile eines Erzeugnisses“ auf.
- Historische Interpretation
- Im Verlauf der Rechtssetzung gab es mehrfach Bestrebungen, einen Bezug zu „homogenen Teilen/Materialien“ herzustellen. Dies fand keinen Eingang in den Rechtstext.
- Teleologische Interpretation
- Die von den MS vorgebrachten möglichen Probleme einer Interpretation, die sich nicht auf Teil-Erzeugnisse oder homogene Teile beziehen, mögen valide sein. Doch waren diese Begrenzungen während des Rechtssetzungsverfahrens bekannt und wurden „sehend“ nicht aufgenommen.

⁸ Guidance on requirements for substances in articles, May 2008 http://guidance.echa.europa.eu/docs/guidance_document/articles_en.htm?time=1298463749

⁹ Die sogenannten „Dissenting Memberstates“ Österreich, Dänemark, Belgien, Deutschland, Frankreich und Schweden, sowie Norwegen als nicht EU Mitglied.

¹⁰ http://guidance.echa.europa.eu/docs/guidance_document/dissenting_en.pdf

¹¹ Dokument ENTR/G/1/OL/mm (D2007) 15921, Brüssel 24. Mai 2007

Auch die Möglichkeit einer untergesetzlichen Definition im Rahmen des Artikels 7(8) wird verneint.

Die Position des Legal Service wurde für die Vertreter der Mitgliedsstaaten wie auch die übrigen beteiligten Kreise allerdings erst im Sommer 2010 nach einer erfolgreichen Klage der NGO „ClientEarth“ auf den öffentlichen Zugang zu Informationen nach der Aarhus-Konvention verfügbar.

Weiterentwicklung der Positionen 2008-2010

Um die entstandene Stillstands-Situation aufzulösen wurden parallel zu der Meinungsbildung des Legal Service von Seiten der ECHA und der Dissenting Memberstates die Diskussionen weiter vorangetrieben. Zum einen veranlasste die ECHA eine Weiterentwicklung des Entwurfs der Leitlinie zu den REACH-Pflichten bei Erzeugnissen¹³. Hierbei wurde auch eine Reihe von Aspekten ausgearbeitet, die nicht unmittelbar mit der 0,1% -Schwelle verbunden sind, wie z. B. Vorschläge für die Abgrenzung einzelner Erzeugnisse von Stoffen und Gemischen u. Ä. In Bezug auf die Interpretation des Bezugspunktes für die 0,1% -Grenze stärkte die ECHA nochmals ihre Position und unterlegte dieses Konzept mit Vorschlägen für eine entsprechende Operationalisierung anhand ausgewählter Fallbeispiele.

Auf der anderen Seite veranlassten die Dissenting Memberstates unter dem Dach des Nordic Council eine parallele Studie. In dieser Untersuchung sollte insbesondere analysiert werden, in welchem Maß die Interpretation der ECHA bei unterschiedlichen Produktbeispielen zu einem Informationsverlust über enthaltene SVHC führt und ob/wie andere Interpretationen in den Lieferketten umgesetzt werden könnten.¹⁴

Ein zentrales Ergebnis dieses Vorhabens war die „once an article – always an article“ Interpretation als Alternative zum ECHA-Konzept des „komplexen Erzeugnisses“. Dieser Ansatz basiert auf der Frage, wann und ob ein Erzeugnis aufhört, ein Erzeugnis zu sein, z. B. wenn es mit anderen Erzeugnissen gemeinsam zu einem größeren Produkt zusammengefügt wird.¹⁵

Da entsprechende Regelungen nach den durchgeführten Recherchen nicht existieren, ist nach Auffassung der Dissenting Memberstates davon auszugehen, dass die REACH Pflicht der 0,1% -Schwelle sich jeweils auf die „ersten“ Erzeugnisse in einer Produktions- und Lieferkette, d. h. faktisch die einzelnen Bauteile eines komplexeren Erzeugnisses beziehen. Dieser Interpretation nachfolgend wird ein Vorschlag auch in die Diskussionen auf Ebene des CARACAL und des Verwaltungsrates der ECHA eingebracht. Ein Ergebnis war, dass im Kreis der Mitgliedsstaaten der Wunsch entstand, eine Position des Legal Service zu dieser neuen Interpretation zu erhalten. Diesem Wunsch konnte (wurde) seitens der Kommission über viele Monate nicht entsprochen (werden). Vor diesem Hintergrund konnten sich auch die Mitgliedsstaaten mehrheitlich nicht dazu entschließen, den Entwurf der ECHA-Leitlinie mit den Dissenting Views zu publizieren.

Ende 2010 standen damit die verschiedenen abweichenden Interpretationen der 0,1%-Schwelle weiterhin nebeneinander im Raum und die ECHA-Leitlinie zu den REACH-Pflichten bei Stoffen in Erzeugnissen besaß unverändert den Status eines unveröffentlichten Entwurfes. Angesichts der seit 2008 geltenden Pflichten des Artikel 33 und der im Juni 2011 endenden Übergangsfrist für Notifizierungen nach Artikel 7 (2) eine recht unbefriedigende Situation.

Auswirkungen der bestehenden Situation

Nachfolgend sollen die möglichen Auswirkungen der oben dargestellten unterschiedlichen Auslegungen auf die entsprechenden REACH-Pflichten dargestellt werden.

Notifizierungspflichten nach Artikel 7 REACH

Für die Fragen der praktischen Umsetzbarkeit dieser rechtlichen Anforderung ist neben der Prüfung der 0,1% -Schwelle je Erzeugnis auch die Aggregationsanforderung (> 1 t/a) über alle importierten Erzeugnisse je Unternehmen von Belang.

Die Notifizierungspflicht greift nicht, wenn die bei der Erzeugnisproduktion eingesetzten SVHC bereits für diese Verwendung registriert wurden (Artikel 7 (6)). Anforderungen für Erzeugnis-Produzenten in der EU ergeben sich deshalb voraussichtlich meist nicht, da zumindest im Rahmen etablierter Lieferketten davon ausgegangen werden kann, dass die jeweils eingesetzten Stoffe für die jeweilige Verwendung registriert wurden. In Hinblick auf die praktische Umsetzung und/oder Umsetzbarkeit des Gesamtkonzeptes dieser Ausnahmeregelung gerade für Importeure gibt es eine Reihe von Fragen. Diese sind nicht unmittelbar von den in der Diskussion stehenden Interpretationen der 0,1-Prozent-Schwelle abhängig.

Konkret ist der Ausnahmetatbestand des Artikel 7 (6) wie folgt formuliert: „Die Absätze 1 bis 5 gelten nicht für Stoffe, die bereits für die betreffende Verwendung registriert wurden.“

Ein Erzeugnisproduzent/-importeur muss demnach zwei Aspekte prüfen und ggf. belegen:

1. Die Identität des SVHC in „seinem“ Erzeugnis mit einer bestehenden Registrierung des SVHC
2. Die Gleichheit der vorgesehenen Verwendung mit der bereits registrierten Verwendung des SVHC.

Die Anforderungen und die praktischen Umsetzungsschwierigkeiten bei der Prüfung der Stoff-Identität für Nicht-Registranten wurde in anderen Kontexten, insbesondere im Zusammenhang mit der Frage der Anwendung des Artikel 2(7d) bei Recycling-Materialien¹⁶, diskutiert und wird deshalb an dieser Stelle nicht weiter thematisiert.

¹² Die Stellungnahme findet sich im Wortlaut u. a. im Internetauftritt des REACH-Hamburg Netzwerks unter <http://www.reach-hamburg.de/index.php?id=erzeugnisse>

¹³ Entwurf des neuen Leitliniendokuments bei der ECHA unter http://guidance.echa.europa.eu/docs/draft_documents/Consolidated%20draft%20Guidance%20on%20requirements%20for%20SiA_MB.pdf (Stand März 2011)

¹⁴ Projektstudie Auftrag des Nordic Council und unter Beteiligung der Mitgliedsstaaten mit abweichenden Meinungen. Die Ergebnisse dieses von der KEMI koordinierten Berichts sind zu finden auf den Internetseiten des Nordic Councils unter: http://www.norden.org/en/publications/publications/2010-514/at_download/publicationfile

¹⁵ Interessanterweise thematisiert der vorliegende Entwurf (Stand Februar 2011) des „Erzeugnis-Leitfadens“ der ECHA im Abschnitt 2.2 diese Klärungsfrage im Zusammenhang mit gemeinsam verpackten Erzeugnissen, ohne die übergreifende Tragweite der Fragestellung weiter zu behandeln http://guidance.echa.europa.eu/docs/draft_documents/Consolidated%20draft%20Guidance%20on%20requirements%20for%20SiA_MB.pdf.

¹⁶ Vgl. Leitlinien zu Abfall und zurückgewonnenen Stoffen http://guidance.echa.europa.eu/docs/guidance_document/waste_recovered_de.pdf?vers=12_05_1

In Hinblick auf die „Gleichheit“ der Verwendungen ist zu beachten, dass die Nutzung während der Gebrauchsphase des Erzeugnisses, genau wie auch die Handhabung während der Abfallphase, beide keine Verwendung im Sinne von REACH sind¹⁷. Die Entwurfsfassung der ECHA-Leitlinie¹⁸ führt deshalb aus, dass es sich bei dieser Verwendung um die Beschreibung des Prozessschrittes handeln müsse, bei dem der SVHC in das Erzeugnis eingebracht wird und dass dabei auch der „Typ“ des Erzeugnisses zu benennen ist. Darüber hinaus wird ausgeführt, dass diese Verwendung, bei der der SVHC in das Erzeugnis eingebracht wird, detaillierter zu beschreiben ist, als lediglich durch die Nutzung des „use-descriptor“¹⁹ Systems.

In Hinblick auf die grundlegende Zielperspektive der SVHC-Regelungen in REACH erscheint diese Anforderung nachvollziehbar und sachgerecht. Denn erst aus einer differenzierten Darstellung des Produktionsprozesses ergeben sich Hinweise auf die Art der Einbindung des SVHC in die Erzeugnismatrix und nur der konkrete Typ des Erzeugnisses erlaubt Rückschlüsse auf die spätere Nutzung und Entsorgung. Diese Informationen zusammen führen dann zu einer Abschätzung von Expositionsrisiken.

Allerdings muss deutlich konstatiert werden, dass sich diese Interpretation der Artikel 7 (6) Anforderung durch die ECHA sachlogisch nur auf (Teil-)Erzeugnisse beziehen kann. Mögliche unterschiedliche SVHC-Gehalte in unterschiedlichen Komponenten/(Teil-) Erzeugnissen eines komplexen Erzeugnisses würden dabei in der Regel aus unterschiedlichen (registrierten, oder ggf. zu registrierenden) Verwendungen stammen, d. h. sie müssten separat geprüft/bewertet werden.²⁰

Wie ein Importeur allerdings in dieser Detailtiefe prüfen kann/soll, ob eine entsprechende SVHC-Registrierung vorliegt, ist bislang ungeklärt.²¹

Die Notifizierungspflicht greift ebenfalls nicht (Artikel 7 (3)), wenn der Importeur eine Exposition von Mensch oder Umwelt ausschließen kann.

Ein pauschaler Ausschluss von Expositionsmöglichkeiten für die gesamten weiteren Produktions- und Handelsschritte, sowie die Nutzungs- und Entsorgungsphase, ist für die meisten Erzeugnisse aber mit vertretbarem Aufwand voraussichtlich kaum darstellbar²².

Kommt die ECHA auf Basis der in den Notifizierungen enthaltenen Informationen (u. a. zur Erzeugnisnutzung) zum Schluss, dass ein Risiko für die menschliche Gesundheit und/oder die Umwelt besteht, kann sie vom Erzeugnis-Produzent/-Importeur eine entsprechende Registrierung fordern.

Die skizzierten Aspekte machen deutlich, dass auch abseits der 0,1 %-Frage zentrale Aspekte der Umsetzung der Notifizierungspflicht des Artikels 7 (2) bislang ungelöst sind. Andererseits ist weitgehend unbestritten, dass die Verwendungsinformationen aus Notifizierungen der SVHC²³ eine wichtige Informationsquelle bei der Entwicklung sachgerechter und angemessener Beschränkungsvorschläge darstellen könnten und sollten.

Informationspflichten nach Artikel 33

Zentrale Begründung für einen engeren Bezugs-/Referenzrahmen für die 0,1 %-Schwelle, die Prüf- und Informationspflichten nach Artikel 7 (2) und Artikel 33 auslösen, ist nach Auffassung der „Dis-senting Memberstates“ eine möglichst umfassendere Erfüllung der übergeordneten Schutzziele von REACH²⁴. Fachlich ist dabei zwischen einem Massen- und einem Risiko- bzw. Expositionsaspekt zu unterscheiden:

Massenaspekt

Eine Referenzierung des Schwellenwertes auf zusammengesetzte (komplexe) Erzeugnisse ermöglicht signifikante „Verdünnungseffekte“²⁵. Insbesondere bei in großen Stückzahlen importierten und eher „schweren“ Erzeugnissen summieren sich die Massen der ohne Überschreitung der Schwellenwerte möglicherweise auf den EU-Markt gebrachten SVHC zu hohen Gesamttonnagen auf. Bei Schuhen könnten z. B. insgesamt 900 t/a eines einzelnen SVHC ohne weitere Rechtsfolgen importiert werden, bei PC ca. 42 t/a und selbst bei einfachen Kneifzangen läge diese Menge noch bei ca. 3,5 t/a.²⁶

¹⁷ Speziell im Kontext mit zulassungspflichtigen Stoffen spielt dies eine Rolle, da Zulassungen nur für Verwendungen von Stoffen beantragt werden müssen. Ein Import eines solchen Stoffes in ein Erzeugnis ist keine Verwendung, deshalb kann das „Vorhandensein“ des Stoffes in einem Erzeugnis separat über eine zusätzliche Beschränkung geregelt werden (Artikel 58 REACH).

¹⁸ Guidance on requirements for substances in articles – Draft Version 2, December 2010, Chapter 6

¹⁹ Das ist eine Anforderung, die deutlich schärfer ist als die bisherige allgemeine Auslegung, wonach die Abdeckung der Aufnahme eines Stoffes in das Erzeugnis ausreichend sein sollte. Zum use-descriptor System – vergl. die ECHA Leitlinie R 12. http://guidance.echa.europa.eu/docs/guidance_document/information_requirements_r12_de.pdf

²⁰ Aus Sicht der Autoren ein Hinweis auf die fachlich-sachliche Alternativlosigkeit der „once-always“-Interpretation in der praktischen Umsetzung

²¹ In den Listen „Registrierte Stoffe“ wie sie auf den Seiten der ECHA veröffentlicht werden (<http://apps.echa.europa.eu/registered/registered-sub.aspx>) finden sich lediglich sehr generische Darstellungen unter Verwendung der „use-descriptoren“. Darüber hinaus sind die meisten der SVHC der Kandidatenliste hier bislang nicht enthalten (Stand Februar 2011).

²² Auch der Entwurf der ECHA „Guidance on Requirements for substances in articles“ weist im Abschnitt 6.3 darauf hin, dass es vermutlich einfacher ist eine Notifizierung vorzunehmen als den Ausschluss möglicher Exposition valide zu begründen.

²³ Entsprechende Notifizierungen von Erzeugnisproduzenten würden in Hinblick auf die Erzeugnisse/ Erzeugnisgruppen und die spezifischen Verwendungsbedingungen voraussichtlich deutlich konkreter sein, als vorliegende Registrierungen der SVHC Hersteller/ Importeure, die die Verwendung in Erzeugnissen nach dem derzeitigen Diskussionsstand eher generisch abbilden.

²⁴ Vergl. hierzu u. a. die Erwägungsgründe (1), (3) und (12).

²⁵ Ein extremes „plakatives“ Beispiel ist, dass in einer importierten Boeing 747 bis zu 350 kg eines einzelnen SVHC Stoffes enthalten sein könnten ohne weitere Prüf- und Informationspflichten auszulösen. Weitere SVHC-Stoffe würden sich zusätzlich addieren.

²⁶ Die genannten Werte basieren auf den realen Importmengen der jeweiligen Produktgruppen in einem Referenzjahr (meist 2007)

Expositionsaspekt

Eine allgemeingültige Verbindung zwischen dem „Verdünnungseffekt“ und einer damit einhergehenden Erhöhung des (Expositions-)Risikos lässt sich dagegen nicht herstellen.

Es gibt Praxisbeispiele, wo solch eine Verbindung unzweifelhaft besteht. So würde selbst ein sehr relevanter SVHC-Anteil von z. B. 30 % eines SVHC in den Handgriffen eines Heimtrainingsgerätes aufgrund des hohen Gesamtgewichts des Erzeugnisses, nach der bisherigen ECHA Interpretation keine Prüf-/Informationspflichten auslösen, obgleich hier durch intensiven Hautkontakt mögliche Expositionsrisiken bestehen. Die „once-always“-Interpretation würde für die Handgriffe dagegen unmittelbar die entsprechenden Pflichten anstoßen.

Es gibt aber auch Beispiele wo diese Verbindung nicht eindeutig darstellbar ist. Von einem vergleichbar hohen SVHC-Gehalt eines einzelnen Bauelementes einer Elektronikkomponente gehen dagegen vermutlich während der Nutzung keine vergleichbaren (Expositions-)Risiken aus. Ob in der Abfallphase Risiken bestehen, entzieht sich allerdings einer solch „einfachen“ Betrachtung.

Unstrittig bleibt aber, dass ein Bezug auf die einzelnen (Teil-)Erzeugnisse im Rahmen des „once-always-Ansatzes,“ welcher die notwendige differenzierte Informationsbasis über die konkreten Verwendung von SVHC²⁷ liefert, eine Grundlage für eine rationale Bewertung und ggf. eine gezielte Regulation (Beschränkung) bilden könnte.

ECHA Workshop zur Workability unterschiedlicher Interpretationen

Vor dem skizzierten Hintergrund wurde zwischen Kommission, ECHA und Mitgliedsstaaten vereinbart, im Februar 2011 einen ECHA-Workshop durchzuführen, der auf einer technischen Ebene die Umsetzbarkeit („workability“) der beiden im Raum stehenden Interpretationen vergleichen sollte. Dieser Workshop fand am 3./4. Februar 2011 in Helsinki statt.

Für alle Anwesenden überraschend, präsentierte zu Beginn der Sitzung der Legal Service seine Position zum „once-always Ansatz“. Darin führt er aus, dass die Dissenting Memberstates zu Recht davon ausgehen, dass Erzeugnisse ihre Erzeugniseigenschaft nicht verlieren, dass aber Erzeugnisse aufhören, eigenständige Erzeugnisse zu sein, wenn Sie mit anderen zu einem neuen „komplexen Erzeugnis“ zusammengeführt werden, welches dann u. a. auch eine andere Funktion ausfüllt, als das ursprüngliche Erzeugnis. Aus diesem Grund würden sich die REACH-Pflichten auf das komplexe Erzeugnis, so wie es auf den Markt gebracht wird, beziehen.

Diese Position wurde von den meisten Workshop Teilnehmern als wenig „erhellend“ empfunden, da hier zum einen mit neuen unbestimmten Rechtsbegriffen wie „eigenständiges Erzeugnis“ gearbeitet wird, und zum anderen der Legal Service erneut eine Veröffentlichung seines Standpunktes ablehnte.

Im weiteren Workshopverlauf wurden in sachlich-konstruktiver Atmosphäre die Argumente für die unterschiedlichen Interpretationen ausgetauscht und diskutiert. Im Folgenden findet sich eine Zusammenfassung.

Argumente für eine Referenz zum „komplexen“ Erzeugnis

Für einen Bezug zum komplexen Erzeugnis so wie es geliefert/in den Verkehr gebracht wird, sprechen insbesondere zwei gewichtige Aspekte:

1. Eine geringere Komplexität
Selbst einfache technische Produkte bestehen meist aus einer sehr großen Zahl von Einzelteilen (z. B. > 100), für die beim „once-always Ansatz“ jeweils die Einhaltung der 0,1 % zu prüfen/zu gewährleisten wäre.
2. Klarheit des Bezugspunktes
Das gelieferte/in den Verkehr gebrachte Produkt (komplexes Erzeugnis) ist eindeutig bestimmt. Die beim „once-always Ansatz“ denkbaren Diskussionen über das konkrete „erste Erzeugnis“ können entfallen.

Darüber hinaus wird von den Verfechtern dieses Konzeptes reklamiert, dass vor dem Hintergrund der derzeit in vielen Lieferketten bestehenden grundlegenden Unklarheit über den Gehalt an SVHC und das weitgehende Fehlen stoffbezogener Lieferketteninformationen, weitergehende Anforderungen an die Einzelteile des gelieferten Produktes eher unverhältnismäßig sind.

Dies umso mehr, als eine „Kennzeichnung“ von Erzeugnis als „SVHC-haltig“ in der derzeitigen Situation zu einer Stigmatisierung führen kann, ohne dass dies durch eine Risikoidentifikation gerechtfertigt wäre.

Argumente für den „once-always Ansatz“

Die Befürworter des „once-always Ansatzes“ führen dagegen aus, dass sich bei diesem Konzept relevante systematische Vorteile ergeben. Insbesondere wird vermieden, dass sich die rechtlichen Anforderungen (hier an die Schadstoffbegrenzung) an ein solches Erzeugnis jeweils gravierend verändern, je nachdem in welcher Kombination es auf den EU-Markt²⁸ gebracht wird.

Sehr deutlich wird dies z. B. bei IT-Geräten, wie Personal Computern, die in unterschiedlichsten Konfigurationen „zusammengestellt“ und verkauft werden. Anders herum gilt es insbesondere für alle allgemeingebäuchlichen Erzeugnisse, wie z. B. Steckern, Schaltknöpfen oder Handgriffen.

Das Erzeugnis „Handgriff“ kann sowohl alleinstandend (als Vorprodukt und/oder Ersatzteil) auf den Markt kommen oder als Teil von Produkten unterschiedlichster Größe und Beschaffenheit. Enthält dieser Handgriff Stoffe (SVHC), die potenzielle Risiken beim Hautkontakt haben können, so sind diese aber unabhängig von der Art der jeweiligen Kombination mit anderen Erzeugnissen. Sie würden aber nach der bestehenden ECHA-Interpretation – in Abhängigkeiten von den bloßen Gewichtsrelationen – unterschiedlich „reguliert“²⁹.

²⁷ Die Differenzierung der Verwendungen, die nach derzeitigem Stand der REACH Umsetzung im Rahmen bestehender Registrierungen für SVHC in den Lieferketten kommuniziert werden und gegen die ein Importeur im konkreten Fall seine Notifizierungspflichten Artikel 7 (2) prüfen wird, sind dagegen in keiner Weise ausreichend für solche differenzierten Bewertungen.

²⁸ Faktisch ist die gesamte Abgrenzungsfrage ja insbesondere bei importierten Erzeugnissen mit entsprechenden SVHC-Gehalten von Belang.

²⁹ Dass derartige systematische Ungleichbehandlungen praxisrelevant sind/sein können, konnte der Studie des Nordic Council für die „Dissenting Memberstates“ u. a. am Beispiel der Handgriffe unterschiedlich großer Zangen sehr deutlich dargestellt werden.

Weiterhin werden von den Befürwortern dieses Konzeptes die folgenden Aspekte als positiv gewertet:

- **Anschlussfähigkeit an die Logik bestehender Lieferkettenkommunikation**

In real existierenden Lieferketten werden Konstruktionsvorgaben und „Leistungsanforderungen“ auf der Ebene der einzelnen funktionalen Bestandteile festgelegt und kommuniziert. Anforderungen an die Begrenzung von Stoffgehalten (SVHC) können vor diesem Hintergrund auch (nur) auf dieser Ebene effizient und unabhängig von späteren Produktionsvarianten formuliert, kommuniziert und überprüft werden.

- **Voraussetzung für effiziente Selbstkontrolle durch die Marktakeure**

Bei den Produzenten und systemsteuernden Importeuren³⁰ komplexer Produkte liegen aus dem Produktdesign und dem Lieferkettenmanagement üblicherweise gute Kenntnisse zur Funktion und stofflichen Zusammensetzung der einzelnen Erzeugnisse (=> Stücklistenauflösung) vor. Diese erlauben bei entsprechender Ausgestaltung der Informationsinstrumente quasi „per Knopfdruck“ mögliche Überschreitungen der 0,1 %-Grenze auf Ebene der unterschiedlichen Erzeugnisse zu identifizieren. Aussagen zu den Stoffgehalten im komplexen Endprodukt erfordern dagegen zusätzliche Aggregationsschritte. Es ist die exakte Kenntnis des Gehalts eines SVHC in jedem Erzeugnis notwendig, die anschließend in einer Summation der Stoffgehalte der unterschiedlichen (Teil-) Erzeugnisse und die Bildung der Relation zu den jeweiligen Gesamtgewichten mündet. Gerade bei den vielfältigen (Produkt- /Ausstattungs-) Varianten ist dies eine sehr aufwändige Anforderung.

Darüber hinaus wird ausgeführt, dass für einen praktikablen und wirksamen Vollzug der SVHC-Anforderungen in importierten Erzeugnissen zwei Voraussetzungen wichtig sind:

- **Einfache Kommunikation von stoffbezogenen Auffälligkeiten**

Möglicherweise problematische Auffälligkeiten, die bereits jetzt an Vollzugsbehörden in anderen Regionen weitergegeben werden, beziehen sich üblicherweise auf konkrete Erzeugnisse als Teil von mehr oder minder komplexen, und im Einzelfall unterschiedlich gestalteten Endprodukten, z. B. auf Bezüge von Polstermöbeln einer bestimmten Herkunft.

- Die Probenahme und Laboruntersuchungen können sich naturgemäß auch jeweils nur auf solche Erzeugnisse beziehen. Zur Illustration: die Überprüfung der stofflichen Vorgaben bei importierten Schuhen erfolgt durch die Importeure auch heute z. B. auf der Ebene der einzelnen Erzeugnisse (ein Schuh besteht aus ca. 50 solcher Einzelteile) und zwar bei den (Teil-) Erzeugnissen, wo aufgrund von Referenzerfahrungen problematische Abweichungen auftreten können. Misch-Proben komplexer Produkte sind labortechnisch nicht praktikabel. Eine Rückrechnung von der Analyse der einzelnen Erzeugnisse auf das gesamte Produkt erfordert wiederum detaillierte Kenntnis über die Gesamtkonstruktion und die Gewichtsrelation aller Bestandteile.

Weitere Diskussion der Umsetzbarkeit

Ausgehend von den vorstehend skizzierten Grundeinschätzungen wurde im ECHA-Workshop anhand konkreter Leitfragen und mit Referenz auf Produktbeispiele die Machbarkeit beider möglicher Interpretationen differenzierter diskutiert. Dabei wurde sehr deutlich, dass die Ergebnisse einer solchen Beurteilung u. a. in hohem Maß davon beeinflusst werden, wie komplex die Produkte sind, über die diskutiert wird (Computer versus Badelatsche oder Hammer) und in welchem Maß bislang in den Lieferketten bereits schadstoffbezogene Informationen ausgetauscht wurden (z. B. RoHS-Geräte versus Non-RoHS-Geräte).

Im Folgenden einige Ergebnisse dieser Diskussionen³¹, die dieser Vielfalt Rechnung tragen:

Umsetzbarkeit für Marktaufsicht/ Vollzug

Für den Bereich von Marktaufsicht/Vollzug sind die folgenden Schritte für eine Beurteilung der Umsetzbarkeit relevant: Fokussierung von Überprüfungsmaßnahmen (Vollzugsplanung): Probenahme und Analyse, Beurteilung der Erfüllung der rechtlichen Anforderungen.

Fokussierung von Überprüfungsmaßnahmen

Durch die Verwendung von SVHC sollen üblicherweise bestimmte Funktionalitäten erzeugt werden. In der Praxis gibt es daher (fast immer) einen Bezug möglicher SVHC-Gehalte zu bestimmten Materialien und ihrer Verwendung³².

Die Vollzugsplanung basiert üblicherweise entweder auf „zufällig“ bekannt gewordenen Problemfällen („der Schadstoff wurde in den Produkten xy auffällig“) o. a. auf Plausibilitätsüberlegungen („dieser Schadstoff könnte in den Produkten xy enthalten sein“).

Für die Vollzugsplanung ergeben sich aus den beiden vorgenannten Punkten bestimmte „Paarungen“ von Verwendungen und gewünschten Materialeigenschaften, die auf der gleichen Ebene wie Anforderungen/Funktionen an (Teil-)Erzeugnissen liegen und nach denen in der Praxis gesucht wird oder werden kann.

Liegen Informationen zur SVHC-Verwendung in (Teil-)Erzeugnissen vor, kann dies an die Konzeption einer gezielten Vollzugsplanung anschlussfähig sein.

Probenahme und Analyse

Quantitative (Schad-)Stoff-Analysen sind in der Regel im engen Wechselspiel mit der jeweiligen Materialmatrix durchzuführen.

D. h. eine Zerlegung zusammengesetzter Produkte (Komplexer Erzeugnisse) in ihre Materialbestandteile (und damit faktisch meist auch die Teil-Erzeugnisse) ist bei der Probenvorbereitung unverzichtbar.³³

Der Aufwand für die Durchführung von Analysen ist bei beiden in Frage stehenden Interpretationen der 0,1 %-Schwelle deshalb weitestgehend gleich.

³⁰ Importeure mit Einfluss auf die Produktion des jeweiligen Erzeugnisses

³¹ Da bislang keine Protokollnotizen oder andere „offizielle“ Ergebnisdokumente vorliegen, basieren die Ausführungen allerdings nur auf den Notizen von Workshop-Teilnehmern.

³² Weichmacher in Weich-PVC, Flammenschutz in Textilien/Dämmstoffen, Lösemittel in Klebern oder Beschichtungen etc.

³³ Eine „Homogenisierung“ zusammengesetzter Erzeugnisse erfolgt in der Praxis nur in Ausnahmefällen, meist bei schwer trennbaren Verbunden.

Beurteilung der Erfüllung der rechtlichen Anforderungen

Die Unter- bzw. Überschreitung der 0,1 %-Grenze lässt sich im Fall der „once-always Interpretation“ nach Vorliegen der Analyseergebnisse sehr einfach beurteilen, da die (Teil-)Erzeugnisse entweder nur aus dem untersuchten Material bestehen (d. h. der ermittelte Konzentrationswert ist direkt zu verwenden) oder aus einer geringen Anzahl von Materialien (d. h. es muss eine Gewichtung des getesteten Materials zur Gesamtmasse der wenigen weiteren Komponenten gebildet werden).

Im Fall der bisherigen ECHA-Interpretation („komplexes“ Erzeugnis) ist dagegen einerseits eine Aggregation gleicher SVHC in verschiedenen Bauteilen/Komponenten vorzunehmen und dann im zweiten Schritt die Relation dieser SVHC-Menge zur Gesamtmasse des Komplexen Erzeugnisses zu bilden. Der Aufwand und die möglichen Unsicherheiten in diesen beiden Schritten sind in hohem Maß vom Komplexitätsgrad des Endproduktes („komplexes“ Erzeugnis) abhängig.

In Bezug auf die Prüfung der Gesamtmenge der SVHC (relevant für die 1 t/a Schwelle des Artikels 7 (2)) ist der Aufwand bei beiden Interpretationen gleich. Denn hier sind in jedem Fall die Aggregation aller SVHC-Gehalte in den Endprodukten (Komplexe-Erzeugnisse) und die Multiplikation mit den gelieferten Stückzahlen notwendig.

Der Aufwand für die ergänzende Prüfung der Mengenschwelle von 1 t/a wird durch die Interpretationen nicht verändert.

Umsetzbarkeit für die Marktakteure

Für Importeure von Erzeugnissen gibt es in der Praxis zwei unterschiedliche Konzepte, die Einhaltung der Anforderungen an SVHC in Erzeugnissen sicherzustellen. Einerseits die periodische Prüfung (d. h. faktisch die Analyse) der Produkte und andererseits die gezielte Implementierung von SVHC bezogenen Vorgaben in den (nicht-EU) Vorketten.

Welches dieser beiden Grundkonzepte zur Anwendung kommt, hängt von der Marktstellung der Importeure ab. Zu unterscheiden ist zwischen Unternehmen, die aufgrund ihrer Marktmacht in der Lage sind, detaillierte Vorgaben an die Produktgestaltung und die Informationsflüsse in den Lieferketten zu verankern. Diese Unternehmen werden meist „Systemführer“ genannt. Typische Beispiele sind große global agierende Markenproduzenten aus dem Bereich der Elektro-, Elektronikindustrie, der Textil- oder Schuhbranche, aber auch sehr große Handelsunternehmen.

Zum anderen gibt es Unternehmen, die aufgrund eines geringen Nachfragevolumens oder flexiblerer Geschäftsmodelle nicht in der Position sind, substantiellen Einfluss auf die Lieferkette auszuüben. Diese können als „anonyme Käufer“ bezeichnet werden.

Variante 1 – Lieferketten-Kommunikation von Anforderungen an die (Teil-)Erzeugnisse

Im Rahmen der Konstruktion (und der Beschaffung) von komplexen technischen Produkten erfolgt eine „Auflösung“ in die einzelnen Elemente der Stücklisten. Diese entsprechen faktisch den einzelnen (Teil-)Erzeugnissen. Leistungs- und Dokumentationsvorgaben im Rahmen der Beschaffung und Qualitätsprüfung werden dann entweder auf der Ebene dieser (Teil-)Erzeugnisse der Stücklisten definiert und in der Lieferkette kommuniziert oder aber etwas höher aggregiert, auf der Ebene von Baugruppen.

Eine Herausforderung stellt in der Praxis die Tatsache dar, dass selbst bei zentral gesteuerten Lieferketten ab einer bestimmten Vorstufe Zulieferteile aus einem anonymen Markt gekauft werden (Ein Beispiel sind einfache Kabel- oder Steckverbindungen oder auch elektronische Bauelemente bei Elektronikprodukten). D. h. hier werden die Leistungs- und Dokumentationsanforderungen nicht weiter nach vorne gegeben. An dieser Stelle werden faktisch auch bislang periodische Prüfungen der Qualität der Vorprodukte notwendig.

Die SVHC-bezogenen Anforderungen können konzeptionell an die bestehenden Systeme zur Kommunikation von Leistungsvorgaben angekoppelt werden. Bislang existieren solche stoffbezogenen Kommunikationselemente nur in wenigen Bereichen (das IMDS der Automobil-Industrie wird meist als Beispiel genannt). Viele von Systemführern geprägte Branchen sind derzeit aber dabei, ein derartiges System aufzubauen (z. B. die Elektronik-Industrie).

Die in der Praxis zu implementierenden Informations- und Dokumentationsroutinen und der damit verbundene Aufwand unterscheiden sich bei beiden Interpretationen meist kaum.

Variante 2 – Produktprüfung durch anonyme Käufer

Um als Käufer an einem anonymen Markt stoffliche aber auch weitere technischen Qualitätsanforderungen gewährleisten zu können, sind gezielte Produktprüfungen unerlässlich. Anzahl und Umgang dieser Produktprüfungen werden in der Realität in Abhängigkeit von der Sensibilität des eigenen Absatzmarktes für Qualitätsabweichungen, sowie unter Berücksichtigung von Erkenntnissen aus der Lieferantenbewertung gestaltet. D. h. Markenartikler betreiben hier einen sehr hohen Aufwand während Billiganbieter diesen eher eng begrenzen.

Wie auch bei der Marktaufsicht ist der Aufwand für die Produktprüfung weitgehend unabhängig von der konkreten Interpretation der 0,1 %-Schwelle.

Dies gilt auch für die Produktprüfungen, die in den weiter vorgelagerten Stufen der Zuliefernetzwerke von „Systemführern“ notwendig werden (siehe oben).

Überblick

Die Diskussionen im ECHA-Workshop führten wie vorstehend skizziert zum Ergebnis, dass sich die Machbarkeit zwischen den beiden Interpretationen kaum unterscheidet, und dass der Einfluss anderer Unterschiede in den Lieferketten deutlich gravierender ist. Die folgende Tabelle zeigt nochmals eine Darstellung und Gewichtung von OEKOPOL.

Tabelle 1: Überblick über die Bewertung der Umsetzbarkeit für Vollzug und Marktakteure

	„Gesamterzeugnis“ Interpretation	„once-always“ Interpretation
Marktaufsicht/ Vollzug		
Planung von Vollzugsaktivitäten	-	+
Probenahme/ Analyse	0	0
Bewertung der Analysen	0	+
Umsetzung durch Marktakteure		
Variante Lieferketten, Kommunikation	0	0
Variante Produktprüfung	0	0

Dabei bedeutet „+“ positive Auswirkung, „-“ negative Auswirkung und „0“ keine spezifische Auswirkung.

4.3.2 REACH-Ausnahmen gemäß Anhang IV und V

Gemäß Art. 131 von REACH kann die EU-Kommission im Ausschussverfahren Änderungen an den Anhängen der REACH-Verordnung vornehmen, ohne ein langwieriges ordentliches Novellierungsverfahren einzuleiten. Dies gilt auch für die Anhänge IV und V, die Ausnahmen von der Registrierungspflicht ermöglichen.

Von der niedersächsischen Stahlindustrie wurde die Thematik „Kohlenstoff in Legierungen – mögliche Ausnahme von der Registrierungspflicht“ in den AK eingebracht.

Nicht nur bei Kohlenstoff, sondern auch bei anderen Substanzen wie Zink (Zinkbarren oder Zinkstaub) oder SiO₂ (Glas oder die diversen kristallinen Formen) zeigen unterschiedliche Modifikationen desselben Stoffes deutliche Unterschiede bei der Exposition, sowie dadurch auch im Gefährdungspotenzial. Nach Auffassung des AK sollte die mögliche Gefährlichkeit unterschiedlicher Stoffmodifikationen spätestens im Registrierungsdossier des Stoffes benannt und bewertet werden. Der Einbau von Kohlenstoff in Legierungen beruht aber nicht auf der Gefahr einer möglichen Freisetzung von Kohlenstoff in einer gesundheits- oder umweltgefährdenden Variante.

Daher hat der AK die Empfehlung, Kohlenstoff ist als Bestandteil von Legierungen von der Registrierungspflicht auszunehmen und Kohlenstoff in dieser Funktion in den Anhang V aufzunehmen über die 6. Regierungskommission an die EU-Kommission mit der Bitte um Berücksichtigung bei der nächsten Überarbeitung des Anhangs V weitergeleitet.

4.3.3 REACH Anhang XVII (Beschränkungen) und Probleme bei der Anpassung der deutschen Chemikalien- und Gefahrstoffgesetzgebung

Anhang XVII ersetzt die frühere Beschränkungsrichtlinie 76/769/EWG. Diese Richtlinie war im deutschen Recht hinsichtlich des Inverkehrbringens als Anhang zu § 1 der ChemVerbotsV sowie hinsichtlich des Umgangs im Anhang IV der früheren GefStoffV umgesetzt worden.

Als Teil einer europäischen Verordnung gilt Anhang XVII unmittelbar und bisherige, in der ChemVerbotsV sowie in der GefStoffV enthaltene, nationale Regelungen werden durch ihn ersetzt. Gemäß Art. 137 von REACH wird der Kommission das Recht eingeräumt, den Anhang XVII durch Kommissionsverordnungen zu aktualisieren, was bisher schon sechs Mal erfolgt ist: VO(EG) 552/2009, VO(EU) 276/2010, VO(EU) 207/2011, VO(EU) 253/2011, VO(EU) 366/2011, VO(EU) 494/2011 der Kommission.

Der Anhang XVII enthält zurzeit 60 Stoffe, für die Verbote bzw. Beschränkungen ausgesprochen werden. Die aktuelle Fassung findet sich auf der ECHA-website www.echa.eu in der Rubrik „Legislation“.

Wie bereits früher mit ATP-Richtlinien der Anhang der Beschränkungsrichtlinie jeweils aktualisiert wurde, ist diese Praxis seitens der Kommission mit Art. 137 der REACH-VO auch auf den Anhang XVII übertragen worden. D. h., durch Anregungen aus der Kommission und aus den Mitgliedsstaaten, sowie nachfolgender Stoffbewertung und gegenseitiger Abstimmung kann die Anzahl der Anhang XVII-Stoffe weiter wachsen. Ebenfalls besteht die Möglichkeit, dass für Stoffe aus der Kandidatenliste (siehe Rubrik ECHA CHEM auf der ECHA-Website) für das Autorisierungsverfahren die Stoffbewertung ergibt, dass einzelne Stoffe statt in den Anhang XIV (autorisierungspflichtige Stoffe) gleich in den Anhang XVII übernommen werden.

Die neue POP-Verordnung (EU) 756/2010 sieht für einige Anhang XVII-Stoffe wie bromierte Diphenylether (Flammschutzmittel) und PFOS ergänzende Beschränkungen vor. Diese Stoffe entfallen zur Vermeidung von Doppelregelungen bei der Überarbeitung des Anhangs XVII.

Beim Vergleich der 60 Anhang XVII-Stoffe mit dem Anhang zu § 1 der ChemVerbotsV (32 Stoffe) zeigt sich, dass etliche der Anhang XVII-Stoffe bisher neben der ChemVerbotsV/GefStoffV in weiteren deutschen Verordnungen wie der Bedarfsgegenständeverordnung (BedGgStV) oder der Kosmetikverordnung (KosmetikV) geregelt waren. In der Anlage 5.1 ist eine vom MU erarbeitete Zusammenstellung enthalten, die eine Zuordnung der Anhang XVII-Stoffe zu den bisherigen deutschen Verordnungen vornimmt. Sie wurde auch im AK vom MU vorgestellt.

Problematisch ist, dass sowohl die ChemVerbotsV als auch die BedGStV und die KosmetikV von Bundeseite noch nicht an den Anhang XVII angepasst worden sind, was zumindest zu Unsicherheiten bei den Betroffenen, als auch bei den vollziehenden Behörden führt. Lediglich die GefStoffV wurde am 30.11.2010 (BGBl. I Nr. 59, 1643 ff.) an die REACH-VO sowie die CLP-VO angepasst.

Der zukünftige Anhang zu § 1 der ChemVerbotsV wird bis auf die vier von Deutschland bei der EU-Kommission notifizierte Stoffe zusammengestrichen – siehe nachfolgend:

Stoff	alte ChemVerbotsV Anhang zu § 1
Formaldehyd	Abschnitt 3
Dioxine/Furane (Totalverbot)	Abschnitt 4
PCP in Erzeugnissen	Abschnitt 15
Biopersistente Fasern	Abschnitt 23.

Aus deutscher Sicht gibt und gab es insbesondere zu den Anhang XVII-Stoffgruppen „Asbest“, sowie „teerölimprägnierte Hölzer“ massive Bedenken, da eine erhebliche Absenkung des Schutzniveaus im Vergleich zu den bisherigen nationalen Regelungen droht, was auch vom AK so gesehen wird.

a) Asbestregelung in Anhang XVII:

Im Anhang XVII heißt es unter der Nr. 6 „Asbestfasern“ wie folgt:

„Die Verwendung von Erzeugnissen, die Asbestfasern gemäß Absatz 1 enthalten und die schon vor dem 1. Januar 2005 installiert bzw. in Betrieb waren, ist weiterhin erlaubt, bis diese Erzeugnisse beseitigt werden oder bis ihre Nutzungsdauer abgelaufen ist. Jedoch können die Mitgliedstaaten zum Schutz der menschlichen Gesundheit die Verwendung solcher Erzeugnisse, bis sie beseitigt werden oder ihre Nutzungsdauer abgelaufen ist, einschränken, verbieten oder bestimmten Bedingungen unterwerfen.“

Asbest und asbesthaltige Erzeugnisse sind in Deutschland seit dem 26.10.1993 verboten. Eine rückwirkende Erlaubnis auf den 01. Januar 2005 – wie im Anhang XVII vorgesehen – würde nach diesem Datum rechtswidrig in Verkehr gebrachte Erzeugnisse nachträglich legalisieren und damit hinter das bisher geltende Recht zurückfallen. Hier ist unbedingt von der Ermächtigung im Annex XVII Nr. 6 Gebrauch zu machen, die nationale Regelungen explizit erlaubt, die über die Forderungen von REACH hinausgehen. In die nationalen Regelungen ist somit anstatt „1. Januar 2005“ hier zwingend der „26. Oktober 1993“ als Stichtag einzusetzen. In der novellierten GefStoffV wurde von der o. a. Option zur Beibehaltung des bisherigen Schutzniveaus Gebrauch gemacht. Analoges sollte für das Inverkehrbringen asbesthaltiger Produkte durch die neue ChemVerbotsV erfolgen.

b) Teerölregelung in Anhang XVII:

Im Anhang XVII heißt es unter der Nr. 31 „Teeröle, Kreosote“ wie folgt:

„Das Verbot für das Inverkehrbringen nach Absatz 1 gilt nicht für Holz, das vor dem 31. Dezember 2002 mit unter Eintrag 31 Buchstaben a bis i aufgeführten Stoffen behandelt wurde und zur Wiederverwendung auf dem Gebrauchtmart angeboten wird“.

Der bisherige Passus in der ChemVerbotsV (Nr. 17 „Teeröle“, Spalte 3, Abs. 2 Nr. 2) hatte folgende Formulierung:

gebrauchte Erzeugnisse, die vor der Anwendung dieser Verordnung mit Holzschutzmitteln nach Spalte 2 Nr. 1 behandelt wurden, die nicht den Anforderungen nach Spalte 3 Abs. 1 Nr. 1 entsprechen, sofern diese ausschließlich erneut als Eisenbahnschwellen oder Strom- und Telegrafmasten oder für gewerbliche oder industrielle Zwecke anderer Art gemäß dem ursprünglichen Herstellungszweck wiederverwendet werden sollen.

Die für den Vollzug von REACH zuständigen Bundesländer haben daher dringend das BMU gebeten bei der EU-Kommission darauf hinzuwirken, dass mit der Anhang XVII-Formulierung „Wiederverwendung auf dem Gebrauchtmart“ die o. a. engere Formulierung aus der ehemaligen ChemVerbotsV zu verstehen ist. Ansonsten würde auch hier – wie im Asbestfall – eine nachträgliche Legalisierung von vorher illegalem Inverkehrbringen und Umgang mit teerölbehandelten Hölzern drohen. Die Klärung bei der EU steht noch aus.

Das Niedersächsische Umweltministerium hat jedoch mit Erlass vom 07.09.2011 auf die Definition der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG Bezug genommen, wo in Art. 3 Nr. 13 die Wiederverwendung als „Verwendung gemäß des ursprünglichen Verwendungszweckes“ definiert ist. Insofern ist nach diesem niedersächsischen Erlass die erneute Verwendung von teerölbehandelten Altschwellen und Masten weiterhin nur für den ursprünglichen Herstellungszweck als Bahnschwellen im Gleiskörper und als Masten erlaubt.

4.4 REACH-Umsetzung

Da EU-Verordnungen unmittelbar gelten, bedürfen sie – im Gegensatz zu EU-Richtlinien – keiner Umsetzung in nationale Regelungen. Lediglich ergänzende oder über die jeweilige Verordnung hinausgehende Anforderungen können auf nationaler Ebene gesetzlich geregelt werden. Verschärfende Regelungen bedürfen aber – wenn nicht ausdrücklich im Verordnungstext wie bei der o. a. Asbestregelung im Anhang XVII diese Möglichkeit eingeräumt wird – einer Notifizierung bei der EU-Kommission, was mit einer parallelen Zustimmung aller Mitgliedsstaaten verbunden ist.

Die REACH-VO und in einem noch weitaus größeren Umfang auch die CLP-VO (siehe dazu Kap. 4.11.3) haben somit unmittelbare Auswirkungen auf die bisherige deutsche Rechtslage. Das erfordert daher eine Reihe von nationalen Gesetzes- und Verordnungsanpassungen, wie sie im nachfolgenden Kap. 4.4.1 näher ausgeführt werden.

4.4.1 Deutsche REACH-Anpassungsregelungen

Folgende rechtliche REACH-Anpassungen sind bisher in Deutschland erfolgt oder noch vorgesehen. Hierzu wurde vom MU regelmäßig der AK über die aktuelle Gesetzeslage, sowie die sich anbahnenden rechtlichen Planungen auf Bundesebene informiert.

a) REACH-Anpassungsgesetz:

Am 01.06.2008 trat das REACH-Anpassungsgesetz in Kraft (BGBl. I, Nr. 21, S. 922 ff. vom 31.05.2008), mit dem vorrangig das ChemG an REACH angepasst, aber auch ergänzende REACH-Anpassungen der Chemikalien-Kostenverordnung, der Chemikalien-Verbotsverordnung, sowie der Chemikalien-Ozonschichtverordnung vorgenommen wurden. Die Chemikalien-Prüfnachweisverordnung wurde aufgehoben. Mit den Anpassungsregelungen wurde insbesondere festgelegt:

- Welche deutschen Behörden für welche Aufgaben, die nach der REACH-Verordnung nationalen Behörden zugewiesen sind, zuständig sind.
- Die Streichung von Vorschriften des deutschen Chemikalienrechts, die bereits durch die REACH-Verordnung abgedeckt sind oder ihr entgegenstehen.

- Die Schaffung von Sanktionsnormen für den Fall von Verstößen gegen die REACH-Verordnung, sowie die Verschärfung der Sanktionierung von Verstößen gegen die Abgabevorschriften der Chemikalien-Verbotsverordnung.
- Die Anpassung der nationalen Vollzugsvorschriften zur Durchführung der Überwachung und zum Austausch von Informationen zwischen den Behörden.

b) Gefahrstoff-Verordnung (GefStoffV):

Am 01.12.2010 trat die GefStoffV in Kraft (BGBl. I, Nr. 5921, S. 1643 ff. vom 30.11.2010), die neben einer REACH-Anpassung auch eine CLP-Anpassung beinhaltet. Der frühere Anhang IV der alten GefStoffV, der die Umgangsbeschränkungen für diverse Stoffe enthielt, konnte aufgrund der unmittelbaren Rechtswirkung von REACH, Anhang XVII entfallen. In einem neuen Anhang II der GefStoffV gibt es nun für folgende sechs Stoffgruppen ergänzende Beschränkungen, die von REACH, Anhang XVII nicht erfasst werden oder diesen ergänzen:

- | | |
|-------|--|
| Nr. 1 | Asbest |
| Nr. 2 | 2-Naphthylamin, 4-Aminobiphenyl, Benzidin, 4-Nitrobiphenyl |
| Nr. 3 | Pentachlorphenol und seine Verbindungen |
| Nr. 4 | Kühlschmierstoffe und Korrosionsschutzmittel |
| Nr. 5 | Biopersistente Fasern |
| Nr. 6 | Besonders gefährliche krebserzeugende Stoffe. |

c) neue Chemikalien-Verbotsverordnung (ChemVerbotsV):

Hier steht eine gesetzliche Regelung noch aus, weil der Abstimmungsprozess zwischen den Ressorts auf Bundesebene noch nicht abgeschlossen ist. Bei der Novellierung geht es vorrangig um die Anpassung des bisherigen Anhangs zu § 1 ChemVerbotsV an den Anhang XVII von REACH (siehe dazu auch Kap.4.3.3)

4.4.2 REACH und Arbeitsschutz

In der öffentlichen Debatte wurde schon von Beginn an oft der Eindruck erweckt, als wenn der REACH-Prozess quasi automatisch direkte und unmittelbare Verbesserungs- und auch Vereinfachungspotentiale bei Arbeitsschutzmaßnahmen mit sich bringen würde, die mit Tätigkeiten mit von REACH erfassten Stoffen einhergehen. Insbesondere das durch REACH neu eingeführte Instrument des Expositionsszenarios als Teil des erweiterten Sicherheitsdatenblatts wurde hier zuvorderst genannt und positive Effekte auf die Verbreitung und Durchsetzung geeigneter Schutzmaßnahmen prognostiziert.

Arbeitsschutzexperten sahen diese Prognosen von Beginn an mit einer gewissen Skepsis und gingen davon aus, dass die von REACH ausgehenden Impulse für den Arbeitsschutz eher indirekt und vom Zeitrahmen her langfristig zu erwarten sind.

Der Grund für diese Skepsis liegt in der langjährigen Erfahrung begründet, dass bisher alle Versuche, den Aufwand für eine sachgerechte Gefährdungsbeurteilung und die Ableitung geeigneter Schutzmaßnahmen durch Standardisierung zu verringern, sich in der Praxis oft als nicht oder nur bedingt anwendbar erwiesen. Jüngstes Beispiel für einen solchen Versuch ist das sog. Schutzstufenkonzept, das mit der Novelle der Gefahrstoffverordnung im Jahre 2005 eingeführt wurde. Dieses Konzept sollte die Gefährdungsbeurteilung massiv erleichtern, indem vier Standardschutz-

stufen definiert wurden, an die standardisierte Schutzanforderungen geknüpft waren und auf die sich letztlich jedes Ergebnis einer Gefährdungsbeurteilung mehr oder weniger, auf jeden Fall hinreichend korrekt abbilden lassen sollte.

Es ist aber festzustellen, dass dieses mit viel Vorschusslorbeeren gestartete Konzept die nächste Novelle der Gefahrstoffverordnung nicht wirklich überlebt hat. In der seit Ende 2010 gültigen, neuen Fassung kommt das Wort „Schutzstufe“ nicht mehr vor. In den Schutzmaßnahmen der §§ 7-10 GefStoffV, ausgehend von geringen Mengen bis zu den kanzerogenen Stoffen in § 10 bleibt eine Stufung zwar erkennbar, aber die Realisierung eines auf wenige, einfache und nachvollziehbare Schubladen vereinfachten Systems ist nicht gelungen. Das liegt auch daran, dass die Wirklichkeit sich nicht so einfach beschreiben lässt, wie es sich manchmal gewünscht wird.

Ein weiterer Beleg für die Tatsache, dass sich die Gefährdungsbeurteilung in den meisten Fällen einer zu groben Standardisierung widersetzt, sind die sog. „Verfahrensspezifischen Kriterien“ (VSK) auf der Grundlage von § 6 Absatz 7 GefStoffV und der darauf basierenden TRGS 420 „Verfahrens- und stoffspezifische Kriterien für die Gefährdungsbeurteilung“ sowie der TRGS 402 „Ermitteln und Beurteilen der Gefährdungen bei Tätigkeiten mit Gefahrstoffen: Inhalative Exposition“.

Theoretisch ist dies der Königsweg, um für weit verbreitete Anwendungen und Tätigkeiten zu sicheren Arbeitsbedingungen zu kommen, ohne in jedem Einzelfall die Gefährdungsbeurteilung und eventuell sogar aufwändige Gefahrstoffmessungen immer aufs Neue durchführen zu müssen. Im Grunde liegt den VSK derselbe Gedanke zu Grunde, wie den Expositionsszenarios (in Bezug auf Arbeitnehmerexposition).

Allerdings sind im Anhang der TRGS 420 in mehr als fünf Jahren bisher lediglich fünf VSK veröffentlicht worden. Die Anforderungen zur Validierung eines solchen Szenarios sind sächlich nicht unerheblich und deshalb i. d. R. mit nicht geringen Ermittlungskosten verbunden. Hier müssten deutlich mehr Anstrengungen unternommen werden und VSK für eine wesentlich größere Anzahl von Stoffen und Tätigkeiten entwickelt werden.

Für den Arbeitsschützer, der die Situation bei den VSK kennt, stellt sich die Situation bei den Expositionsszenarios nach REACH ähnlich dar. Es ist zutreffend, dass möglichst differenzierte und auf bestimmte Tätigkeiten maßgeschneiderte Expositionsszenarios für die Durchführung der Gefährdungsbeurteilung beim Umgang mit REACH-Stoffen hilfreich und aufwandsvereinfachend wirken sollten, so sie denn hinreichend valide sind. Allerdings wird erst die Zukunft zeigen können, ob REACH-Expositionsszenarios, die ja in ihren Gesamtaspekten weit über den Arbeitsschutzaspekt hinausgehen, in naher Zukunft eine wirklich hilfreiche Informationsquelle für den Anwender und die Gewerbeaufsicht darstellen können, um die Effektivität und Effizienz seiner Arbeitsschutzmaßnahmen signifikant zu erhöhen.

Dies ist der Hintergrund, auf Grund dessen der Arbeitsschutz die neuen REACH-Instrumentarien und die in diesem Zusammenhang zu dokumentierenden Stoffeigenschaften zwar als sicherlich hilfreiche Zusatzinformation zur Kenntnis nimmt, jedoch nicht von einer grundsätzlichen Neuausrichtung oder sogar Vereinfachung des betrieblichen Arbeitsschutzes für den Arbeitgeber als Anwender im Downstream ausgeht.

Im Prinzip ist aber ein arbeitnehmerbezogenes Expositionsszenario nach REACH einer VSK sehr ähnlich. Dieser Umstand hat bei der Überarbeitung der TRGS 400 („Gefährdungsbeurteilung für Tätigkeiten mit Gefahrstoffen“) dazu geführt, dass die REACH-Expositionsszenarien im nachgeordneten Regelwerk den VSK nach TRGS 420 praktisch gleichgestellt wurden.

Dort heißt es nämlich unter Nr. 5 „Gefährdungsbeurteilung bei vorgegebenen Maßnahmen (standardisierte Arbeitsverfahren)“ in Nr. 5.1 Absatz 1:

„Die Gefährdungsbeurteilung vereinfacht sich, wenn standardisierte Arbeitsverfahren vorliegen und unmittelbar auf die zu beurteilenden Tätigkeiten übertragbar sind. Standardisierte Arbeitsverfahren können sein:

1. stoff- und tätigkeitsbezogene TRGS,
2. verfahrens- und stoffspezifische Kriterien (VSK) nach TRGS 420
3. branchen- oder tätigkeitsspezifische Hilfestellungen
4. ein Expositionsszenario auf Grundlage eines Stoffsicherheitsberichts des Herstellers oder Inverkehrbringers der REACH-VO im erweiterten Sicherheitsdatenblatt

[. . .]

Nr. 5.3 ebd. regelt dann im Detail die Randbedingungen, wie ein solches Expositionsszenario nach REACH bei der Gefährdungsbeurteilung zu verwenden ist.

Obwohl somit REACH, im übrigen natürlich parallel auch die neue CLP-Verordnung, schon vorher formal in alte Domänen der Gefahrstoffverordnung eingegriffen hat, so z. B. bei den Neuregelungen zum Sicherheitsdatenblatt und bei den Verwendungsbeschränkungen des Annex XVII, manifestiert sich an der Stelle der Expositionsszenarien und ihrer Implementierung im normativen Regelwerk aus Sicht des praktischen Arbeitsschutzes bisher am deutlichsten die Hoffnung auf einen „spin-off“ Effekt von REACH in Bezug auf den Arbeitnehmerschutz.

Das juristisch-formale Grundgerüst des deutschen Arbeitsschutzgesetzes im Allgemeinen und der Gefahrstoffverordnung im Speziellen betreffen all diese Neuerungen jedoch nicht im Kern.

Dieser Kern ist die Verantwortung des Arbeitgebers für die Durchführung des Arbeitsschutzes und damit der Gefährdungsbeurteilung und der Auswahl der notwendigen Schutzmaßnahmen. Diese Verantwortung kann auch im Rahmen des REACH-Verfahrens nicht „upstream“ delegiert werden, und mögen mitgelieferte Expositionsszenarien noch so detailliert sein. Die Verantwortung für die Prüfung und Entscheidung, ob diese Szenarien den eigenen Tätigkeiten hinreichend genau entsprechen und die empfohlenen Schutzmaßnahmen des Szenarios im konkreten Einzelfall anwendbar sind oder nicht, bleibt unverrückbar beim Arbeitgeber, ebenso wie die in Verbindung mit dem Arbeitsschutzgesetz und der Gefahrstoffverordnung verbundenen Dokumentationspflichten (vgl. dazu auch TRGS 400, Nr. 8 zur Dokumentation). Auch gelten die in der Gefahrstoffverordnung auferlegten Substitutions- und Minimierungspflichten uneingeschränkt. Das heißt, dass allein

die Tatsache, dass ein Stoff nach REACH für einen bestimmten Anwendungszweck notifiziert oder zugelassen ist, den Arbeitgeber nicht von der Pflicht befreit, einen weniger gefährlichen Stoff verwenden zu müssen, wenn er für die fragliche Anwendung zur Verfügung steht und wirtschaftlich zumutbar ist.

Ob daher REACH ein für den Arbeitsschutz nachhaltiger und befruchtender Prozess sein kann, werden die nächsten Jahre noch zeigen müssen, wobei eine möglichst große Anzahl von valide und praxisnah erstellten Expositionsszenarien für möglichst viele Stoffe eine Schlüsselrolle spielen wird.

4.4.3 Erweiterte REACH-Sicherheitsdatenblätter

4.4.3.1 Grundlagen

Die REACH Verordnung hat mit ihrem Inkrafttreten im Jahr 2007 die bis dahin geltenden Regeln zu Sicherheitsdatenblättern (SDB) gemäß Richtlinie 91/155/EWG³⁴ abgelöst. Seit diesem Zeitpunkt sind SDB nach den Regeln des Anhangs II der REACH-Verordnung zu erstellen. Sie behalten weiterhin ihren Charakter als das zentrale Kommunikationsinstrument in der Lieferkette zu gefährlichen Eigenschaften von Stoffen und Gemischen und geben den gewerblichen Nutzern wichtige Hinweise zur sicheren Verwendung der Stoffe.

Grundlage für die Pflicht zur Weitergabe eines SDB ist der Artikel 31 von REACH. Danach gibt es künftig Fälle, in denen ein SDB in jedem Fall weitergegeben werden muss (Art 31(1)) und Fälle, in denen der Kunde nach SDB fragen darf und dann ein SDB zur Verfügung gestellt werden muss (Art. 31 (3))³⁵. Gleichwohl müssen Akteure in der Praxis unter REACH in beiden Fällen Vorbereitungen treffen und das SDB vorhalten, da sie sonst ihren Pflichten nicht nachkommen. Zudem besteht nun die Pflicht, bei Aktualisierungen des SDB, Kunden der letzten zwölf Monate das SDB rückwirkend zur Verfügung zu stellen. Das Format und der Inhalt sind im Anhang II der REACH-VO festgelegt (letztmalig geändert durch VO (EU) Nr. 453/2010 DER KOMMISSION vom 20. Mai 2010). Zudem sind SDB in der Amtssprache des Empfängers bereit zu stellen. In einer Übergangsphase von Inkrafttreten von REACH bis zum Ablauf der ersten Übergangsfrist zur Registrierung am 01. Dezember 2010 waren die Neuerungen in den SDB vornehmlich formaler Natur. Es bestand daher eine Vereinbarung, die Ersteller von SDB davon zu befreien, eine Aktualisierung der SDB vorzunehmen, nur um diesen formalen Pflichten genüge zu tun. Mit den ersten Registrierungen und den gleichzeitig in Kraft tretenden neuen Einstufungs- und Kennzeichnungspflichten der CLP Verordnung³⁶ für Stoffe gab es erstmalig substantiell inhaltliche Änderungen im SDB.

Viele dieser Änderungen sind ebenfalls rein formaler Natur (z. B. Einführung neuer Symbole für Gefahrstoffe, Ablösung der R-Sätze und S-Sätze durch H- und S-Sätze (Hazard und Precautionary Phrases) und beruhen auf dem Globally Harmonised System (GHS), welches Einstufung und Kennzeichnung und damit verbunden die Inhalte von SDB weltweit harmonisieren will³⁷. Durch die Registrierung von Stoffen wird die Datengrundlage für die Erstellung

³⁴ Die Umsetzung in Deutschland erfolgte über die Gefahrstoffverordnung.

³⁵ Z. B. wenn ein Gemisch nicht die Einstufung als gefährlich erfüllt jedoch einen besonders besorgniserregenden Stoff zu mehr als 0,1% enthält

³⁶ VO (EG) 1272/2008

³⁷ Gleichwohl ergeben sich auch einige inhaltliche Änderungen, so wie die Umstufung von Stoffen durch Verschiebung von Einstufungsgrenzen sowie einer veränderten Einstufungsgrundlage z. B. dem heranziehen von NOEC Werten bei der Einstufung der chronischen aquatischen Toxizität oder der Einführung neuer Tests bei den sensibilisierenden Stoffen.

der SDB transparenter und belastbarer. Dies lässt künftig auf eine höhere Qualität der SDB hoffen. Vor der Umsetzung des GHS enthielten SDB nur Aussagen zu potenziellen Gefahren sowie zum sicheren Umgang von Stoffen und Gemischen. Existierten keine Hinweise zu potenziellen Gefahren, enthielten die SDB dazu auch keine Angaben, sondern „nur“ ein leeres Feld. Das UN-Dokument zum GHS (und auch die europäische Umsetzung der CLP Verordnung) verlangt jedoch nun zu jedem Endpunkt bei der Einstufung eine Aussage über die Datenlage und deren Qualität.

Dabei sind grundsätzlich drei Sachverhalte zu unterscheiden:

1. Die Daten zu einem Endpunkt erfüllen das Kriterium für eine Einstufung
⇒ Einstufung des Stoffs für dieses Kriterium
2. Die Daten zu einem Endpunkt sind valide, das Kriterium zur Einstufung wird aber nicht erfüllt
⇒ eine Einstufung für das Kriterium erfolgt nicht
3. Es liegen keine/unzureichende Daten zu einem Endpunkt vor
⇒ eine Einstufung kann nicht erfolgen, auf die unzureichende Datenlage wird in der Lieferkette im SDB hingewiesen.

Durch diese Vorgaben werden SDB unter REACH und GHS einerseits umfangreicher und detaillierter in den Informationen, aber auch schwerer zu lesen, zu verstehen und umzusetzen. Darin ist eine besondere Herausforderung besonders für nachgeschaltete Anwender in „chemiefernen“ Branchen zu sehen. Hier ist es wichtig frühzeitig Informationen in die Unternehmen hineinzutragen. Es existieren dazu bereits vielfältige Informationsangebote in Form von Broschüren, Postern für den Betrieb oder Internetangebote (BAuA, BGI, VCI).

Die nächste Ebene der Komplexität erfahren die SDB durch die detaillierten Beschreibungen von sicheren Verwendungsbedingungen in Form von Expositionsszenarien. Registrieren Hersteller oder Importeure in einem Mengenband von mehr als 10 Tonnen eines Gefahrstoffes³⁸ pro Jahr müssen sie im Rahmen ihrer Registrierungen eine Stoffsicherheitsbewertung durchführen. Teil dieser Bewertung ist die Ableitung der sicheren Verwendungsbedingungen. Diese werden im Format der Expositionsszenarien (ES) für von ihnen unterstützte sichere Verwendungen dokumentiert und ihren Kunden im SDB mitgeteilt. Bewertet der Registrant eine Verwendung und kommt zu dem Schluss, dass diese Verwendung unter den Annahmen, die er der Bewertung zugrunde gelegt hat, nicht sicher ist, so teilt er auch dies in seinem SDB mit und rät von der Verwendung ab (Uses advised against). Die Bewertung erfolgt über aus Testdaten abgeleitete Schwellenwerte und den Vergleich mit modellierten Freisetzungswerten (basierend auf sehr konservativen Berechnungen) unter bestimmten Bedingungen (operational conditions). Diese Schwellenwerte sind die sogenannten Derived-no-effect-levels (DNELs) für die menschliche Gesundheit sowie die Predicted-no-effect-concentrations (PNECs) für die Umwelt, bei deren Einhaltung die Verwendung als sicher angesehen werden kann.

Sind Verwendungen nicht abgedeckt (weil sie nicht bewertet wurden oder weil die Bewertung ergeben hat, dass eine Verwendung nicht sicher ist), kann ein DU auch ein anderes ES zu diesem Stoff heranziehen, dessen Bedingungen besser passen oder eine eigene Stoffsicherheitsbewertung durchführen³⁹.

Die Erstellung eines Stoffsicherheitsberichts verpflichtet den Ersteller desselben zu einer Weitergabe der abgeleiteten ES im Anhang seines SDB. Das führt zum Teil zu einer massiven Ausweitung des Umfangs der SDB von bis zu mehreren hundert Seiten. Dieser Umfang ist insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen schlicht nicht mehr handhabbar. Das Format für die ES ist nicht in REACH selber festgelegt, sondern wurde in einem Leitliniendokument der ECHA spezifiziert. Damit hat das Dokument auch keinen rechtsverbindlichen Charakter, sondern vielmehr den Stellenwert einer Empfehlung. Da das Format kurz vor Ablauf der ersten Übergangsfrist nochmals geändert wurde, werden auch für die ES in der Praxis zum Teil unterschiedliche Ansätze für das Format gefunden, die gemäß der vorangestellten Betrachtungen alle als grundsätzlich REACH-konform betrachtet werden können. Für Empfänger von SDB, die selber nicht zu einem Stoffsicherheitsbericht verpflichtet waren (z. B. Formulierer, Händler etc.), ergeben sich verschiedene Möglichkeiten erhaltene Informationen weiter zu geben:

1. Der Akteur erstellt ggf. ein neues SDB für ein Gemisch und reicht die ES zu den Einzelstoffen weiter (Bei Stoffen darf der Händler das SDB des Lieferanten weiterreichen).
2. Der Akteur erstellt ein SDB und konsolidiert die Informationen der einzelnen ES zu einem neuen ES.
3. Der Akteur erstellt ein neues SDB und integriert die Informationen der ES in die 16 Hauptkapitel. Das bietet sich vor allem an, wenn in eine Endanwendung geliefert wird, um dem Kunden eine zugeschnittene angemessene Information zukommen zu lassen.

Es ist zu erwarten, dass im Lauf der Zeit unterschiedliche Ebenen der Konsolidierung im Markt verfügbar sein werden, die vor allem abhängig davon sind an welcher Stelle der Lieferkette sich ein Akteur befindet. Gegenwärtig lässt sich im Markt allenfalls die erste Variante beobachten. Gerade diese Variante ist jedoch nicht als sinnvoll anzusehen, weil sich hier die SDB immer weiter aufblähen und z. B. bei einem Handwerker am Ende der Lieferkette schnell SDB in vierstelliger Seitenzahl ankommen.

4.4.3.2 Problemstellung für die Akteure im Umgang mit SDB – Umfang von Sicherheitsdatenblättern

Wie bereits dargestellt, führt die Erstellung eines Stoffsicherheitsberichts zur verpflichtenden Weitergabe von ES. Das führt dazu, dass DU gegenwärtig mit ausgesprochen umfangreichen SDB konfrontiert werden. Dies gilt vor allem für Stoffe, die in sehr viele verschiedene Anwendungen gegeben werden, was für zahlreiche Stoffe der ersten Registrierungsphase zutrifft. Im Markt beobachtet werden können Größenordnungen von etwa 50 Seiten bis hin zu mehreren hundert Seiten. In Kombination mit den kurzfristigen Änderungen der ES-Formate und der daraus resultierenden uneinheitlichen ES beim Empfänger bestehen dort massive Probleme, aus der Flut der Informationen die für ihn relevanten herauszufiltern. Oftmals bedeutet diese Aufgabe bereits eine absolute Überforderung der Akteure. Besonders kleine, mittelständische Unternehmen aus chemiefernen Branchen können hier ihren REACH-Pflichten nicht gerecht werden (soweit sie bereits Kenntnis davon erlangt haben). Verstärkt wird die Verunsicherung noch durch die unterschiedlichen Übergangsfristen für eine Umsetzung von CLP für Stoffe und Gemische und eine damit verbundene Dopplung von Einstufungen in den SDB.

³⁸d. h. ein Stoff erfüllt wenigstens ein Kriterium zur Einstufung nach der CLP.

³⁹Er kann auch dem Registranten nähere Angaben zu seiner Verwendung zukommen lassen, die dieser dann neu bewertet, bzw. erstmalig bewertet, wenn dies zuvor noch nicht geschehen ist.

Die nach Ansicht der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) sowie der zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten bestehende Pflicht zur Übersetzung der SDB und der ES in die Amtssprachen der Empfängerländer führt gegenwärtig zu einer weiteren Komplikation, da zum einen die Standardphrasen noch nicht fertig sind (vgl. unten) und die Kapazitäten an technischen Übersetzern in der EU nicht ausreichen. Diese Forderung kann zurzeit von keinem Unternehmen erfüllt werden.

4.4.3.3 Format von Sicherheitsdatenblättern

Wie bereits erwähnt, wurde das Format von ES kurz vor Ablauf der ersten Übergangsfrist zur Registrierung nochmals geändert. Da zudem keine Rechtsverbindlichkeit für das Format besteht, haben sich verschiedene Ansätze entwickelt, ES zu gestalten.

Ein weiteres offenes Feld bezüglich der Formate sind die Entwicklung von Standardphrasen für das SDB und die ES, sowie ein Standardformat für die elektronische Übermittlung von SDB und ES (ESxml). Besonders letzteres ist essentiell, will man die umfangreichen Daten künftig mit angemessenem Aufwand weitergeben und beim Empfänger verarbeiten. Die Weitergaben der (aller) ES in Papierform stellt den Empfänger vor nahezu unlösbare Probleme, die selbst bei bestem Willen, seinen Pflichten nachzukommen nahezu unmöglich zu bewältigen ist.

Da gegenwärtig diese Formate nicht zur Verfügung stehen, ist nach gegenwärtigem Stand der Informationen kein Anbieter in der Lage, eine EDV-Lösung für die Erstellung REACH-konformer SDB anzubieten. Das führt dazu, dass die Akteure ihre SDB weitestgehend „zu Fuß“ erstellen müssen, was nur unter einem immensen Aufwand möglich ist und zu großen Belastungen in den Unternehmen führt. Für den Bereich der ES ist dieser Aufwand gar nicht durchführbar und bedeutet für die Unternehmen, dass sie REACH nicht erfüllen können.

4.4.3.4 Umgang mit Sicherheitsdatenblättern in Unternehmen

Gegenwärtig ist zu beobachten, dass verschiedene Akteure im Markt verschiedene Erwartungen und Ansprüche an SDB (und ES) haben. Das ist abhängig von der Position des Akteurs in der Lieferkette. Die Informationen des ES auf der Ebene des Registranten sind vielfach stark akademischer Qualität und enthalten zudem ggf. sehr generische Beschreibungen von Verwendungen. Die Übermittlung der Verwendungen in Form der Use Descriptors⁴⁰ vermittelt den Registranten nur eine sehr grobe Vorstellung der eigentlichen Verwendungsbedingungen. Zudem werden viele Stoffe mit weitgehend nicht so gravierenden Gefahren eine Stoffsicherheitsbewertung auf Ebene des „Tier 1“ bestehen und somit nur eine sehr grobe Darstellung der realen Verhältnisse widerspiegeln. Das macht es für den DU sehr kompliziert „sich selber“ in der Verwendung wieder zu finden. Auf der Ebene des Endanwenders werden also zunehmend konkrete Informationen benötigt, die ggf. die „Sprache“ einer bestimmten Anwenderbranche verwendet und klar verständlich ist für ausführende Personen in den Betrieben.

Anders gestaltet sich die Situation auf der Ebene der Formulierer. Hier besteht häufig schon eine wesentlich klarere Vorstellung von den realen Anwendungsbedingungen beim Endanwender (evtl.

auch erst auf der 2. oder 3. Ebene einer Kette). Hier müssen Informationen häufig noch in generischer Gestalt übermittelt werden (und auch übermittelt werden können). Das erfordert ein gewisses Maß an Expertise bei dem DU. Dort müssen ES verstanden und in „Branchensprache(n)“ übersetzt werden. Nur so kann sicher gestellt werden, dass die Informationen in den Betrieben wirklich ankommen und dort zu einer substanziellen Verbesserung von Arbeitsschutz und betrieblichem Umweltschutz führen. Auch dies können die betroffenen nachgeschalteten Anwender zumindest zurzeit nicht leisten.

4.4.3.5 Vorschläge zur pragmatischen Lösung der dringendsten Probleme

Die in den letzten Abschnitten geschilderte Situation und die daraus resultierenden Probleme bedürfen einer pragmatischen Annäherung an Lösungen, die der REACH Text bei einer großzügigen Auslegung eröffnet.

Artikel 31 (5) verpflichtet zwar Ersteller von Stoffsicherheitsberichten zur Weitergabe von ES. Andererseits ist das Format des ES nicht Bestandteil der REACH-Textes, so dass man hier auf eine unterschiedliche Gewichtung in REACH schließen kann. Grundsätzlich besteht hier also die Möglichkeit, Anforderungen an das „Kern-SDB“ sowie an die Expositionsszenarien zu trennen. Dadurch wären eine andere Sprache der Expositionsszenarien, wie z. B. Englisch und andere Übermittlungswege zulässig

Ein pragmatischer Vorschlag zur Entlastung der REACH-Akteure könnte demnach sein, dass man für eine Übergangsfrist eine Trennung zwischen Kern-SDB und Anhang mit den ES akzeptiert. Voraussetzung für diese Trennung ist, dass alle wichtigen Informationen aus den ES in den entsprechenden 16 Kapiteln des SDB integriert werden (analog zur Möglichkeit des DU zur Konsolidierung der SDB). Wichtig ist vor allem, dass die sicheren Anwendungsbedingungen (inkl. der relevanten Risikomanagementmaßnahmen mit deren Effizienz) aufgeführt sind. Die ES sollten dennoch für den DU bei Bedarf ohne großen Aufwand zugänglich sein. Dies kann zum Beispiel über das Internet erfolgen oder einen Downloadlink in einer E-Mail.

Des Weiteren wäre es eine starke Entlastung der Unternehmen, wenn unter den oben dargestellten Voraussetzungen die Übersetzung der ES unterbleiben könnte. Da die zentralen Informationen auch in den 16 Kapiteln der SDB dargestellt sind, wird sichergestellt, dass diese auch die Nutzer erreichen. In Fällen wo Akteure die ES für die Erstellung eigener SDB benötigen (also meist auf Ebene der Formulierer), sollte ein gewisses Maß an Befähigung zur Verarbeitung englischsprachiger Inhalte in der Regel vorhanden sein.

Es muss klar sein, dass diese Maßnahmen nur eine Übergangsregelung darstellen können, bis Formate und Hilfsmittel zur elektronischen Datenverarbeitung ausgereift und für jeden in verständlicher sowie leicht anwendbarer Form zugänglich sind. Wichtig ist es weiter, massiv Wissen zu den Pflichten zu SDB und ES in den Markt zu bringen und so die Akteure auf die zunehmenden Anforderungen vorzubereiten. Die Pflichten dürfen jedoch erst greifen, wenn die Betroffenen sie auch mit verhältnismäßigem Aufwand erledigen können.

⁴⁰ Vgl. R 12 der ECHA Leitlinie zum Stoffsicherheitsbericht

4.4.3.6 Aktivitäten des Arbeitskreises

Aufgrund der oben geschilderten, zum Teil massiven Probleme mit SDB hat sich der Arbeitskreis in mehreren Sitzungen mit dieser Thematik befasst. Zunächst stand hier der Erfahrungsaustausch im Mittelpunkt. Insbesondere die Vertreter von Unternehmen lieferten Praxisbeispiele, die das Dilemma offensichtlich werden ließen. Als Folge wurden die SDB ein Schwerpunkt der Arbeitskreissitzung am 16. März 2011.

Dort trug Dr. Olaf Wirth, Ökopol GmbH, Hamburg über das UBA-Projekt zu REACH-SDB vor. Dabei standen die sog. Spezifischen Environmental Release Categories für die Umwelt (SPERC) im Fokus. Diese beschreiben die typischen Anwendungen in den speziellen Sektoren und leiten für diese Freisetzungsfaktoren ab und legen für die Verfeinerung von Modellannahmen Effizienzen der Risikominderungsmaßnahmen fest. Diese SPERCs können für die Schätzung der Umweltexposition verwendet werden und setzen gleichzeitig einen Rahmen für die Expositionsszenarien.

In einem weiteren Vortrag in dieser Sitzung berichtete Dr. Dirk Henckels, Qualisys GmbH über den neuen Europäischen Standardkatalog für Sicherheitsdatenblätter und Expositionsszenarien (EuPhrac). Der hiermit beschriebene Weg der Standardisierung lässt hoffen, dass SDB vom Umfang her abnehmen und leichter zu lesen, verstehen und zu handhaben sein werden.

4.5 Probleme im Vorfeld der Registrierungen – SIEF's

Alle Antragsteller im REACH-Vorregistrierungsverfahren sind gemäß Art. 29 der REACH-VO automatisch Mitglieder im Forum zum Austausch von Stoffinformationen (Substance Information Exchange Forum – SIEF). Damit gibt es für jeden vorregistrierten Stoff ein eigenes SIEF – somit nach aktuellen ECHA-Zahlen rd. 143.000.

Die Ziele jedes SIEF sind gemäß Art 29,

- für die Zwecke der Registrierung den Austausch der Informationen (...). zwischen den potenziellen Registranten zu erleichtern
- dadurch die Mehrfachdurchführung von Studien zu vermeiden und
- Einigkeit über die Einstufung und Kennzeichnung des Stoffes herzustellen, wenn es dabei Unterschiede zwischen den potenziellen Registranten gibt.

Bei der Entwicklung der REACH-VO war es von vornherein Wunsch der Industriedachverbände, dass die Organisation der SIEF's den potenziellen Registranten vorbehalten bleibt; dem ist der europäische Gesetzgeber gefolgt. Allerdings gibt die ECHA mit ihren „Leitlinien zur gemeinsamen Nutzung von Daten“ Hilfestellungen für den SIEF-Prozess, der sich insbesondere an KMU richtet. Alle ECHA-Leitlinien sind auf der ECHA-website www.echa.europa.eu in der Rubrik „guidelines“ gelistet.

Von den Unternehmen im AK, die als potentielle Registranten an verschiedenen SIEF beteiligt sind, gab es häufiger Klagen über die dort herrschenden, teilweise sehr intransparenten Strukturen und Aufgaben. So beteiligten sich max. 10-20% der Vorregistranten eines Stoffes am jeweiligen SIEF. Speziell Recyclingunternehmen erhielten aus dem SIEF keine oder nur sehr verspätete SIEF-Auskünfte, so dass sie in der Praxis kaum die REACH-Recyclingausnahme in Art. 2 Nr. 7 d der REACH-VO (siehe dazu auch Kap. 4.6)

nutzen konnten. Unklarheiten gab es über die jeweiligen „lead registrants“ in den einzelnen SIEF.

Viele Firmen wollten die Arbeit im SIEF zunächst selbst übernehmen, stellen aber zunehmend fest, dass sie dazu kapazitätsmäßig nicht in der Lage sind und auf externe Berater angewiesen waren. Erfahrungswerte für den Beratereinsatz pro SIEF liegen zwischen 7.000 – 14.000 € pro SIEF.

Der AK sah es daher als eine vordringliche Aufgabe an, seine Mitglieder mit den SIEF-Strukturen besser vertraut zu machen, so dass die AK-Mitglieder auch als Multiplikatoren in ihren jeweiligen Verbänden aktiv werden konnten.

So berichtete das AK-Mitglied Dr. Treitl von der Fa. Chemetall als Vertreter eines größeren Unternehmens über seine Erfahrungen im SIEF und das AK-Mitglied Dr. Harms vom REACH-Beratungsbüro DLAC führte beispielhaft eine „SIEF-Live“ Präsentation unter Nutzung von REACH-IT vor. Aus den Vorträgen und den verschiedenen Erfahrungen im AK insgesamt kristallisieren sich folgende Handlungsempfehlungen für eine erfolgreiche Teilnahme an einem SIEF heraus:

- Klärung der eigenen SIEF-Rolle nach der CEFIC Klassifizierung (lead, active, passive, dormant)
- Frühzeitige Einigung über lead registrant
- Frühzeitige Einigung über Stoffidentitäten
- Rechtzeitige Klärung über die privatrechtlichen Rahmenbedingungen des Datenaustausches (Kauf-/Überlassungsverträge, Letter of Access, Musterverträge bei den einzelnen Branchenverbänden)
- Statt eines teuren und komplizierten Konsortialvertrages reichen vielfach einfachere Kooperationen aus.
- Oft lohnt es sich, auch Daten von Mitbewerbern lediglich zu erwerben, ohne weitere Verpflichtung.

Hinsichtlich der IT-Unterstützung für die Arbeit im SIEF und bei der nachfolgende Registrierung bietet die ECHA Hilfe an: http://echa.europa.eu/reachit/supp_docs_en.asp

4.6 REACH und Recycling

Nach Inkrafttreten der REACH-Verordnung herrschte in der Wiederaufbereitungsbranche eine sehr große Unsicherheit in Bezug auf die Umsetzung dieser Verordnung und die sich daraus ergebenden Pflichten. Der Gesetzgeber hatte zwar mit dem Artikel 2.7 d eine Ausnahmeregelung für wiedergewonnene Stoffe geschaffen; die Anforderungen zur Inanspruchnahme dieser Regelung jedoch nicht eindeutig formuliert.

Artikel 2.7 d:

Ausgenommen von den Titeln II (Registrierung von Stoffen), V (nachgeschaltete Anwender) und VI (Bewertung) sind nach Titel II registrierte Stoffe als solche, in Zubereitungen oder in Erzeugnissen, die in der Gemeinschaft zurückgewonnen werden, wenn

- i) der aus dem Rückgewinnungsverfahren hervorgegangene Stoff mit dem nach Titel II registrierten Stoff identisch ist und
- ii) dem die Rückgewinnung durchführenden Unternehmen die in den Artikeln 31 oder 32 vorgeschriebenen Informationen über den gemäß Titel II registrierten Stoff zur Verfügung stehen.

Aufgrund der problematischen und gleichzeitig komplexen Situation wurde das Thema „REACH und Recycling“ im Arbeitskreis neben einigen anderen Fragestellungen schwerpunktmäßig bearbeitet.

Wichtig für die einzelnen Unternehmen im Vorfeld der Vorregistrierungsphase war die Klärung des Status Abfall oder Produkt (Stoff/Gemisch/Erzeugnis). D. h., es war notwendig, im Unternehmen das Ende der Abfalleigenschaft genau zu definieren bzw. den Aufarbeitungsschritt zu ermitteln, der zu einem vermarktungsfähigen Produkt führt. Gleichzeitig musste in den Betrieben geklärt werden, ob prinzipiell eine Registrierungspflicht besteht oder nicht. Hierbei spielte der oben bereits ausgeführte Artikel 2.7 d eine entscheidende Rolle.

Bis zum Ende der Vorregistrierungspflicht und weit darüber hinaus konnte nicht abschließend geklärt werden, welche Daten und Informationen für die Inanspruchnahme des Artikels 2.7 d benötigt werden. Da in diesem Artikel ebenfalls ein Bezug zu einem bereits registrierten Stoff verlangt wird, wurde den betroffenen Unternehmen geraten, die in REACH vorgesehenen Möglichkeiten zur Verlängerung der Registrierungsfristen (sprich die Vorregistrierung) in Anspruch zu nehmen, um die Weitervermarktung zu gewährleisten.

Im weiteren Verlauf der ersten Registrierungsphase entwickelten die einzelnen Betriebe in der Wiederaufbereitungsbranche unterschiedliche Strategien zum Umgang mit REACH. Verschiedene Unternehmen haben es vorgezogen, ihre wiedergewonnenen Stoffe zu registrieren. Dieses erfolgte hauptsächlich vor dem Hintergrund, dass Wiederaufbereiter keine Registrierungsnummer erhalten und somit Wettbewerbsnachteile erfahren könnten oder dass die Befürchtung bestand, die benötigten Informationen nach Artikel 2.7 d den kontrollierenden Behörden nicht vorlegen zu können. Andere Unternehmen haben die Ausnahme nach Artikel 2.7 d in Anspruch genommen, wobei häufig zwei verschiedene Ausgangspunkte vorlagen. Im ersten Fall stellte das Unternehmen sowohl das „Primärprodukt“, als auch den wiedergewonnenen Stoff her. Teilweise verlaufen diese Herstellungsverfahren sogar parallel (z. B. Eisen-/Stahlherstellung). Im zweiten Fall lagen dem Wiederaufbereiter die benötigten Informationen vor. Diese Vielzahl an unterschiedlichen Umsetzungsstrategien zeigte eindeutig, dass in der Wiederaufbereitungsbranche eine große Unsicherheit bestand.

Erst mit der Veröffentlichung der Leitlinien Version 2.0 zu „Abfall und zurückgewonnenen Stoffen“ im Mai 2010 durch die ECHA wurde den einzelnen Wiederaufbereitungsbetrieben ein erstes grundlegendes Dokument zum Umgang mit der REACH-Verordnung und den darin enthaltenen Regelungen für wiedergewonnene Stoffe, Gemische und Erzeugnisse zur Verfügung gestellt. Dieses Dokument enthält neben dem Umgang mit Artikel 2.7 d und den dafür benötigten Informationen der bereits registrierten Stoffe auch Empfehlungen in Bezug auf die Erstellung von Sicherheitsdatenblättern, speziell für wiedergewonnene Stoffe. Sollte ein Autorisierungsverfahren für den bereits registrierten Stoff und damit auch für den wiedergewonnenen Stoff erforderlich werden, wird in den Leitlinien eine kostenlose Registrierungsnummer (nur für zu autorisierende Stoffe) in Aussicht gestellt.

Sowohl die Thematik bezüglich der Registrierungsnummer als auch die Bewertung Abfall oder Produkt wurde innerhalb des AKs fortlaufend diskutiert. Das Ergebnis dieser Diskussionen führte zu zwei Empfehlungen für die REACH-Revision gemäß Art. 138.6 (siehe 4.7).

Hoffentlich tragen die durchgeführten, intensiven Beratungen der betroffenen Unternehmen zum Thema „REACH & Recycling“ durch den AK, die beteiligten Behörden und die entsprechenden Verbände dazu bei, dass die Umsetzung der in der REACH-Verordnung verankerten Pflichten in der Wiederaufbereitungsbranche so positiv verläuft wie in allen anderen Industriezweigen.

4.7 REACH-Revision gemäß Art. 138 (6)

Art. 138 (6) von REACH führt aus:

(6) Die Kommission führt bis zum 1. Juni 2012 eine Überprüfung durch, um zu beurteilen, ob der Geltungsbereich der vorliegenden Verordnung zur Vermeidung von Überschneidungen mit anderen Gemeinschaftsrechtsakten zu ändern ist. Auf der Grundlage dieser Überprüfung kann die Kommission gegebenenfalls einen Legislativvorschlag vorlegen.

Dazu beauftragte die EU-Kommission ein Konsortium unter Federführung des belgischen Beratungsbüros Milieu, bis zum 01. Dezember 2010 in einer stakeholder-consultation entsprechende Vorschläge zu sammeln. Alle Beiträge werden von der EU-Kommission unter www.reachscope.eu veröffentlicht.

Der AK beschloss Mitte 2010, sich an der stakeholder-consultation zu beteiligen und hat aufgrund der Praxiserfahrungen seiner Mitglieder mit REACH zu folgenden drei Themenbereichen Empfehlungen erarbeitet, die von der 6. Regierungskommission mit kleineren Ergänzungen im November 2010 einstimmig verabschiedet und an das Büro Milieu versandt wurden:

- Abgrenzung von REACH zur europäischen Biozid-RL 98/8/EG sowie zur europäischen Pflanzenschutz-VO (EG) 1107/2009
- Registrierungsnummern für Recycling-Produkte
- Ende der Abfalleigenschaften – Wirksamwerden von REACH.

Der genaue Wortlaut der Empfehlungen ist in der Anlage unter 5. 2 aufgeführt.

4.8 Begleitung der REACH-Diskussion auf Bundes- und Landesebene

Auf Bundesebene gibt es seit 2006 eine Expertengruppe REACH (EG REACH) der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Chemikalien-sicherheit (BLAC), der das BMU, die BAuA und das UBA sowie 10 Obere Chemikalienbehörden der Länder (für Niedersachsen das MU) angehören. In der Expertengruppe werden zusammen mit den nationalen Experten beim ECHA-Forum für den REACH- und CLP-Vollzug

- die Positionen der deutschen Vertreter im ECHA-Forum festgelegt,
- die konkreten Vollzugserfahrungen mit den beiden europäischen Verordnungen in die ECHA eingebracht,
- die REACH-Überwachungsprojekte REACH-ENFORCE vorbereitet,
- praktikable Lösungen für den direkten IT-Kontakt zwischen der ECHA und den Vollzugsbehörden entwickelt,
- Auslegungsfragen zu REACH/CLP und den Technical Guidelines (TGD) diskutiert und entsprechende Vorschläge für ECHA und Kommission erarbeitet sowie
- Interpretationshilfen für den Vollzug erstellt.

Diese Themen werden vom MU in den AK eingebracht, um zum einen dort den aktuellsten Stand der REACH/ CLP-Diskussion bekannt zu machen, als auch die Arbeit von Niedersachsen in der EG-REACH inhaltlich zu unterstützen.

Als Beispiele aus jüngster Zeit seien hier genannt:

- die laufende Diskussion um die 0,1 %-Grenze bei Erzeugnissen,
- die Vorbereitung von REACH-ENFORCE II in Niedersachsen,
- Rechtsauslegungen zu Stellungnahmen der DCG (Directors Contact Group),
- Position der Länder zu den Mängelreports der ECHA bei unvollständigen/fehlerhaften Registrierungsdossiers - den sog. QOBL (Quality Observation Letters),
- Probleme bei den neuen REACH-Sicherheitsdatenblättern (insbesondere bzgl. der umfangreichen Expositionsszenarien).

4.9 Das europäische Netzwerk der Chemieregionen – ECRN

Für das Land Niedersachsen hat die Chemieindustrie eine hohe Bedeutung. Niedersachsen ist über das Niedersächsische Wirtschaftsministerium Mitglied im Europäischen Netzwerk der Chemieregionen (European Chemical Regions Network – ECRN). Das Netzwerk ist ein Verbund von inzwischen 22 Chemieregionen in Europa, unter anderem aus Großbritannien, Italien, Spanien, Frankreich, Belgien und Deutschland. Es setzt sich für die Verbesserung der Kommunikation und Kooperation der Chemieregionen untereinander ein, sowie für die Nutzung von Synergieeffekten und für die stärkere Einbindung der Chemieinteressen in politische Entscheidungsprozesse in Brüssel. In zahlreichen Veranstaltungen, zum Beispiel Chemiekongresse und in regelmäßigen Arbeitsgruppensitzungen werden Erfahrungen ausgetauscht und themenbezogene Best-Practise-Vergleiche gezogen. Einen genaueren Einblick in die ECRN-Aktivitäten gibt der Internetauftritt unter www.ecrn.net.

Das Land Niedersachsen unterstützt über seine Ansiedlungsgesellschaft außerdem den ChemCoast e. V. In dieser, die norddeutschen Länder übergreifenden Initiative soll die Wirtschaftskraft der Chemieregion gestärkt werden. Der Verein bündelt und koordiniert die Interessen der einzelnen norddeutschen Chemiestandorte und sorgt für eine stärkere Zusammenarbeit hinsichtlich der Vermarktung. Nähere Informationen finden sich unter www.chemcoast.de.

Über die Mitarbeit des Niedersächsischen Wirtschaftsministeriums (MW) im AK und im ECRN ist der gegenseitige Informationsaustausch gegeben; vom MW wurde die Arbeit des ECRN im AK vorgestellt.

4.10 Nanomaterialien und REACH

4.10.1 Vortrag von Andreas Herrmann, Öko-Institut

In der 6. Sitzung des Arbeitskreises am 4. Februar 2010 stellte Andreas Herrmann, Öko-Institut e. V. Freiburg, dem Arbeitskreis die Kritik der Umwelt- und Verbraucherschutzverbände zur rechtlichen Behandlung von Nanomaterialien unter REACH vor. Weitere Präsentationen z. B. von Industrievertretern fanden in dieser Regierungskommission nicht statt. Schwerpunkte des Vortrages von Herrn Herrmann waren u. a.

- die Definition von Nanomaterialien,
- die Anwendung des Stoffbegriffes für Nanomaterialien sowie die
- Regelungsoptionen für nanoskalige Stoffe unter REACH.

Die Mehrheit des Arbeitskreises spricht sich dafür aus, den Stoffbegriff unter REACH nicht anzuzweifeln, nur weil es sich um Nanomaterialien handelt. Nanomaterialien sind „nur“ eine physikalische Form bzw. eine Modifikation eines Stoffes, aber nicht ein eigener Stoff für sich. Bei einigen Stoffen weisen unterschiedliche Modifikationen unterschiedliche Gefährdungspotenziale auf. So geht z. B. von einem Zinkbarren keine Explosionsgefahr aus, wohingegen dies bei Zinkstaub durchaus gegeben sein kann. Dies wird durch eine unterschiedliche Einstufung und Kennzeichnung nach CLP deutlich, führt aber nicht zu eigenständigen Stoffen. Die unterschiedlichen Formen und Modifikationen eines Stoffes sollten in einem Registrierungsdossier klar beschrieben und in eigenen Expositionsszenarien bewertet werden.

4.10.2 Sondersitzung des Arbeitskreises und Besuch der 3. NRW-Nanokonferenz

Die 11. Sitzung des Arbeitskreises fand in Dortmund statt. Dort hatten die Anwesenden die Gelegenheit, am Forum „Sicherer Umgang mit Nanomaterialien“ im Rahmen der 3. Nordrhein-Westfälischen Nano-Konferenz teilzunehmen. In diesem Forum wurden u. a. die sicherheitsrelevanten Aspekte von Nanomaterialien erläutert. Der derzeitige Kenntnisstand zu gesundheitlichen Wirkungen sowie positive Beispiele zum sicheren Umgang mit Nanomaterialien bildeten dort einen weiteren Schwerpunkt.

4.10.3 Aktuelle Entwicklungen

Die Bundesregierung hat am 12. Januar 2011 ihren Aktionsplan Nanotechnologie 2015 verabschiedet. Mit diesem ‚Aktionsplan‘ kann die Bundesregierung die europäische Spitzenposition Deutschlands in dieser zukunftsweisenden Technik ausbauen. Chancen und Risiken werden darin ausgewogen betrachtet. Die Nanotechnologie ist von einer forschungsnahen Disziplin zu einem Wirtschaftsfaktor mit weitreichenden Auswirkungen geworden. Deshalb legt die Bundesregierung unter dem Dach der Hightech-Strategie nun erstmals eine gemeinsame Programmatik vor. Sie trägt der großen Bandbreite an Themenfeldern Rechnung, die mit der Nanotechnologie verknüpft sind.

Dazu gehören neben der Forschungsförderung die Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und Gründern, Fragen der Sicherheit und der Regulierung sowie der Dialog mit der Öffentlichkeit.

Der Aktionsplan beinhaltet sechs Aktionsfelder:

- Forschungsförderung und Technologietransfer, ausgerichtet auf die Bedarfsfelder der Hightech-Strategie Klima/Energie, Gesundheit/ Ernährung, Mobilität, Sicherheit und Kommunikation;
- Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit mit Schwerpunkten in der KMU-Förderung und der Gründerunterstützung;
- Risiken der Nanotechnologie für Mensch und Umwelt durch Forschung, aber auch durch Aktivitäten im Umwelt-, Verbraucher- und Arbeitsschutz;
- Verbesserung der Rahmenbedingungen; dazu gehören die Klarstellungen und Präzisierungen in den gesetzlichen Regelwerken, Fragen der Standardisierung und Normung aber auch die Problematik der qualifizierten Nachwuchs- und Arbeitskräfte;
- intensivierte Kommunikation und der Dialog mit der Öffentlichkeit;
- Stärkung der guten deutschen Position in der Nanotechnologie durch internationale Kooperation.

Die Bundesregierung hat die Nanotechnologie im Jahr 2010 mit etwa 400 Millionen € im Rahmen von Projekten und der institutionellen Förderung unterstützt. Dies ist ein Anstieg von mehr als 50 Prozent gegenüber den Ausgaben im Jahr 2006. Im gleichen Zeitraum stiegen die Bundesmittel für Projekte der Risiko- und Begleitforschung um mehr als 70 Prozent auf 14 Millionen Euro.

4.10.4 Ausblick

In den kommenden Monaten werden auf europäischer Ebene die entscheidenden Weichen bei den rechtlichen Rahmenbedingungen für die Nanotechnologie gestellt. Die Beherrschung potenzieller Risiken von Nanomaterialien steht dabei im Fokus. Hintergrund der intensiven Diskussion ist die verbreitete Ausgangsvermutung, dass Nanomaterialien gefährliche Eigenschaften haben (können), auch wenn die einschlägigen Tests keine diesbezüglichen Hinweise ergeben haben. Der AK will daher das Thema Nanotechnologie in einer möglichen 7. Regierungskommission vertieft behandeln.

Die wichtigsten politischen Themen der Nano-Diskussion auf EU-Ebene sind:

- Verschärfung von REACH und Überarbeitung der Leitlinien der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA),
- Explizite Behandlung von Nanomaterialien in Produktregulierungen,
- Einführung eines Nanoprodukt-Registers mit einer entsprechenden Meldepflicht,
- Einführung einer Kennzeichnungspflicht für Nanomaterialien in Produkten.

Die EU-Kommission beabsichtigt, in den kommenden Monaten eine Reihe von für die weitere politische Behandlung von Nanomaterialien wichtigen Dokumenten vorzulegen:

- „Arbeitsdefinition“ für Nanomaterialien, die für alle Regelungsbereiche des Gemeinschaftsrechts gelten soll.
- Vorstellung des „2. Regulatory Review“, der die Behandlung von Nanomaterialien im EU-Recht vertieft beleuchten und Vorschläge für nanospezifische Gesetzesänderungen machen wird.
- Auflistung der derzeit in der EU kommerziell verwendeten Nanomaterialien, verbunden mit einer Einschätzung zu deren Sicherheit.

Mittlerweile liegen die Entwürfe einer Reihe von Endberichten der drei REACH Implementation Projects on Nanomaterials (RIPoN) vor.

4.11 Begleitung der europäischen CLP⁴¹ - Verordnung des „europäischen GHS“

Im Vorfeld der späteren CLP-VO (EG) 1272/2008 zur Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen⁴² hat der AK sich bereits intensiv mit den Vorentwürfen dieser Verordnung beschäftigt, die damals noch unter dem Arbeitstitel „GHS-Verordnung“ entwickelt wurde. Mit der europäischen GHS-Verordnung war beabsichtigt, das weltweite Globally Harmonised System (GHS) in eine für den Bereich der Europäischen Union rechtsverbindliche allgemeingültige Verordnung zu überführen und darin möglichst 1:1 die bisher geltenden europäischen Rechtsregelungen für Stoffe (RL 67/548/EWG – die sog. Stoffrichtlinie) und für Zubereitungen (RL 1999/45/EG – die sog. Zubereitungsrichtlinie) zu integrieren.

Analog wie bei der Entwicklung der REACH-Verordnung hatte daher der AK auch zum GHS-Verordnungsentwurf inhaltliche Positionen entwickelt und diese zum Ende der 5. Regierungskommission im Rahmen einer europäischen Internetkonsultation am 12.10.2006 in die europäische GHS-Diskussion eingespeist. Eine spätere Konkretisierung der Änderungsvorschläge sollte dann in die entscheidenden Beratungen von EU-Parlament und Europäischen Rat eingebracht werden.

Die fünf Vorschläge des AK werden im Kap. 4.11.2 vorgestellt und mit der beschlossenen CLP-Verordnung abgeglichen.

4.11.1 Kernelemente der CLP-Verordnung

Die CLP-Verordnung dient der Harmonisierung der Kriterien für die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von gefährlichen Stoffen und Gemischen. Sie enthält folgende wesentliche Kernelemente:

- Neuer Begriff „Gemisch“: ersetzt den früheren Begriff „Zubereitung“
- Signalwort „Gefahr“: für schwerwiegende Gefahrenkategorien
- Signalwort „Achtung“ für weniger schwerwiegende Gefahren
- Neue Gefahrenhinweise: Hazard Statements (H-Sätze) ersetzen die bisherigen Gefahrenhinweise (R-Sätze)

⁴¹ Verordnung (EG) 1272/2008 „Classification, Labelling and Packaging of Substances and Mixtures“ („Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen“)

⁴² vor CLP: Zubereitungen gemäß RL 1999/45/EG

- Neue Sicherheitshinweise: Precautionary Statements (P-Sätze) ersetzen die bisherigen Sicherheitsratschläge (S-Sätze)
- Neue Gefahrensymbole - Pictogramme: z. T. ähnlich den „alten“ aus der Stoffrichtlinie.

Ab dem 1. Dezember 2010 müssen gemäß Art. 61 Stoffe gemäß CLP eingestuft, gekennzeichnet und verpackt sein. Für vor dem 01.12.2010 in den Verkehr gebrachte Stoffe gilt eine Übergangsfrist von 2 Jahren bis zum 01.12.2012 hinsichtlich der Kennzeichnung und der Verpackung. Im zugehörigen Sicherheitsdatenblatt muss bis zum 01.06.2015 parallel zur CLP-Einstufung auch die bisherige Einstufung gemäß der Stoffrichtlinie vermerkt sein.

Ab dem 1. Juni 2015 müssen gemäß Art. 61 Gemische gemäß CLP eingestuft, gekennzeichnet und verpackt sein. Für vor dem 01.06.2015 in den Verkehr gebrachte Gemische gilt eine Übergangsfrist von 2 Jahren bis zum 01.06.2017 hinsichtlich der Kennzeichnung und der Verpackung. Gemische können aber bereits ab dem 01.12.2010 nach CLP eingestuft, gekennzeichnet und verpackt sein. Aus Gründen der Übersichtlichkeit darf die Verpackung aber nur gemäß CLP bzw. gemäß der Stoffrichtlinie gekennzeichnet sein.

Die für die Umsetzung der REACH-Verordnung eingerichtete europäische Chemikalienagentur ECHA ist ebenfalls für die CLP-Verordnung zuständig. Auf der ECHA-Website www.echa.europa.eu findet sich dazu alle wichtigen Hinweise.

4.11.2 Umsetzung der AK-Vorschläge zur CLP-Verordnung

Folgende fünf Vorschläge wurden vom AK in die europäische Internetkonsultation eingebracht und sind in der CLP-VO wie folgt berücksichtigt:

1. Vorschlag: Übertragung der Einstufung nach der Stoffrichtlinie auf das GHS

Es müssen praktikable Lösungen gefunden werden, wie die Anforderungen des GHS hinsichtlich der Identifizierung der Gefahren und Einstufung von Stoffen und Zubereitungen ohne neue (Tier-)Versuche erfüllt werden können. Der Verordnungsentwurf beschrieb noch nicht ausreichend, wie die Übertragung von Einstufungen z. B. von Stoffen nach der Stoffrichtlinie (67/548/EWG) in das GHS erfolgen soll. Hier ist inzwischen eine Klarstellung durch eine Kommissionsverordnung (EG) 790/2009 erfolgt.

Entsprechende Umsetzung in der CLP-VO:

Gemäß Titel II der CLP-VO (Art. 5-16) muss eine Ermittlung und Prüfung vorhandener Stoffdaten erfolgen, um die jeweiligen Stoffe CLP-gerecht einstufen zu können. Die Ermittlung von Stoffdaten hat jedoch nach REACH-Kriterien zu erfolgen; REACH sieht bezüglich von Tierversuchen in seinem Art. 25 sehr restriktive Regelungen vor.

Für Stoffe und Gemische, die vor dem 01.12.2010 nach der Stoff-RL bzw. vor dem 01.6.2015 nach der Zubereitungs-RL eingestuft waren, kann jedoch gemäß Art. 61 (5) der CLP-VO eine formale Umstufung zur CLP-Einstufung durch Nutzung des Anhangs VII der CLP-VO erfolgen, in der die „alten“ Einstufungen den jeweiligen CLP-Einstufungen zugeordnet sind. D. h. die Anregungen des AK finden sich in der CLP-VO wieder.

2. Vorschlag: Verlängerung der Übergangsfristen, um den Betroffenen die Einführung des GHS zu erleichtern

Die im Verordnungsentwurf vorgesehenen Übergangsfristen sollten sich an denen der REACH-Verordnung orientieren. Nach dem gemeinsamen Standpunkt zu REACH müssen alle Stoffe mit einem Produktionsvolumen von mehr als 100 Tonnen pro Jahr sowie CMR-Stoffe der Kategorien 1 und 2 und umweltgefährliche Stoffe mit einem Produktionsvolumen von mehr als 100 Tonnen pro Jahr innerhalb von drei bzw. sechs Jahren registriert werden. Jede Registrierung von Stoffen nach REACH sollte bereits nach den Vorgaben von GHS erfolgen, so dass dann sechs Jahre nach Inkrafttreten von REACH bereits für zahlreiche Stoffe Einstufungen nach GHS vorliegen. Sechs Jahre nach Inkrafttreten von REACH wäre ein guter Zeitpunkt, die Vorgaben der GHS-Verordnung verbindlich für alle Stoffe Inkrafttreten zu lassen. Den Herstellern von Zubereitungen sollten zusätzlich fünf Jahre eingeräumt werden, um die GHS-Verordnung verbindlich anzuwenden.

Entsprechende Umsetzung in der CLP-VO:

Für die Hersteller/Importeure von Massenstoffen > 1.000 t/a, für CMR-Stoffe sowie besonders wassergefährdende Stoffe gilt nach REACH Art. 23 (1) die Registrierungsfrist vom 01.12.2010. Im REACH-Sicherheitsdatenblatt als Bestandteil des Registrierungs dossiers sind gemäß Art. 57 der CLP-VO sowohl die „alten“ als auch die CLP-Einstufungen anzugeben, – ab 01.6.2015 nur noch die CLP-Einstufungen.

Für alle Stoffe (keine Mengenschwelle) mussten gemäß Art. 40 die neuen CLP-Einstufungen ebenfalls zum 01.12.2010 gegenüber der ECHA gemeldet werden, die neben REACH nun auch für CLP zuständig ist. Damit sind 5 Jahre nach dem Inkrafttreten von REACH alle auf dem Markt befindlichen Stoffe neu CLP-konform eingestuft. Für Gemische gilt die Frist ab 01.6.2015. D. h. die Anregungen des AK sind nahezu vollständig berücksichtigt worden.

3. Vorschlag: Anpassung aller rechtlichen Regelungen, die sich auf die Einstufung und Kennzeichnung und von Stoffen und Zubereitungen beziehen

Das GHS wird das bisherige System zur Einstufung und Kennzeichnung wesentlich verändern. Aufgrund dieser Systemumstellung werden künftig mehr Stoffe und Zubereitungen als bisher z. B. als giftig einzustufen und zu kennzeichnen sein. Viele Anforderungen von Regelungen, z. B. des Arbeits- und Umweltschutzes, orientieren sich an den gefahrstoffrechtlichen Einstufungen der gehandhabten Stoffe und Zubereitungen. Der Arbeitskreis betont, dass nicht neue Erkenntnisse bezüglich der Gefährlichkeit von Stoffen und Zubereitungen, sondern eine rein formale Umstellung der Systematik zu den oben beschriebenen Effekten führen. Aus diesen Gründen ist eine adäquate Anpassung aller Regelungen, die sich auf die Einstufung und Kennzeichnung von Stoffen und Zubereitungen beziehen, dringend erforderlich, um höhere Anforderungen allein aufgrund einer formalen Änderung zu verhindern.

Die unter 2. angesprochene Verlängerung der Übergangsfrist für Stoffhersteller und -importeure von sechs Jahren nach Inkrafttreten von REACH würde ausreichend Zeit einräumen, um die entsprechenden Regelungen anzupassen.

4.11.3 Auswirkung der CLP-Verordnung auf andere Rechtsgebiete

Einstufungen, Kennzeichnung und Verpackung spielen immer dann eine Rolle, wenn mit gefährlichen Stoffen und Gemischen umgegangen wird. Somit hat die CLP direkt oder indirekt eine Auswirkung auf zahlreiche benachbarte Rechtsgebiete des eigentlichen Chemiebereiches. Dies ist in der nachfolgenden Grafik dargestellt:

Der AK hat sich insbesondere mit den Auswirkungen von CLP auf den Störfallbereich befasst. Die SEVESO II – Richtlinie 96/82/EG ordnet die Anlagen entsprechend der Gefährlichkeit der vorhandenen Stoffe und der vorhandenen Stoffmengen und stellt daran bestimmten Anforderungen. Sie ist in Deutschland als 12. BImSchV – deutsche Störfallverordnung – umgesetzt worden.

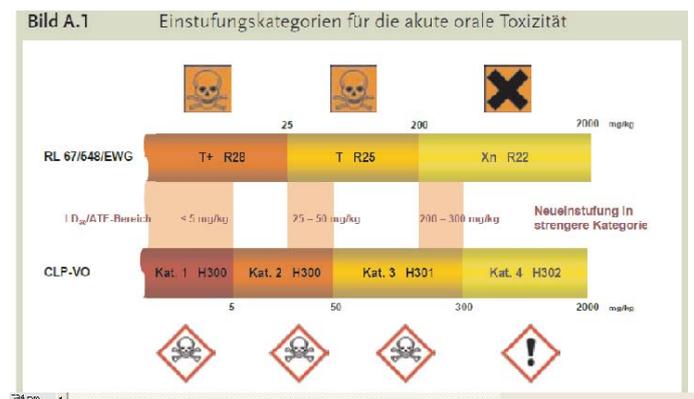
Die Gefährlichkeit von sog. Störfallbetrieben resultierte bisher aus der Einstufung und Kennzeichnung (für Stoffe nach der Richtlinie 67/548/EWG und für Zubereitungen/Gemische nach der Richtlinie 1999/45/EG). Wird die erste Mengengrenze eines Stoffes in Anlage I der Seveso II Richtlinie überschritten, müssen die Grundpflichten erfüllt werden; wird die zweite Mengenschwellen überschritten, müssen die erweiterten Pflichten erfüllt werden.

In der 12. BImSchV sind das die Mengenschwellen in Spalte 4 und 5 des Anhangs I, so. z. B.:

Stoffeinstufung	Spalte 4	Spalte 5
Sehr giftig	5 000 kg	20 000 kg
Giftig	50 000 kg	200 000 kg

Der Geltungsbereich der Seveso-II-Richtlinie hängt ausschließlich vom Vorhandensein gefährlicher Stoffe ab, die im Anhang I der Richtlinie in Form von bestimmten Einzelstoffen und Stoffkategorien wie z. B. sehr giftig oder giftig aufgeführt sind. Das Problem besteht nun darin, dass eine einfache Überführung der EU-Kategorien in die neuen GHS-Kategorien nicht ohne weiteres möglich ist, da diese in vielen Fällen nicht deckungsgleich sind. So ist z. B. die EU-Kategorie „sehr giftig“ hinsichtlich ihrer Abgrenzung zur Kategorie „giftig“ anders definiert als die entsprechenden GHS-Kategorien 1 und 2.

Der Übergang der bisherigen Einstufungsregelungen auf CLP/GHS führt daher, wie beispielhaft in der nachfolgenden Grafik für die akute orale Toxizität gezeigt wird, teilweise zu formalen Verschärfungen, so dass bestimmte Betriebe plötzlich zu Störfallbetrieben werden.



(Auszug aus CLP-Poster der BAuA)

Beim Vergleich der „alten“ EU-Einstufung mit CLP/GHS wird deutlich:

- Die bisherige EU-Einstufung „Sehr giftig“ entspricht Kategorie 1 und Teilen von Kategorie 2 von CLP/GHS.
- Die bisherige EU-Einstufung „giftig“ entspricht Teilen von Kategorie 2 und Teilen von Kategorie 3 von CLP/GHS.
- Teile der Kategorie 3 entsprechen der bisherigen EU-Einstufung „gesundheitsschädlich“ und fielen somit vor dem 01.12.2010 NICHT unter die Seveso II-Richtlinie.

Der AK hat diese Thematik intensiv diskutiert und schlägt vor, die auf CLP-aufbauenden Rechtsänderungen – wie die Novellierung der Seveso- II-Richtlinie als Seveso III-RL – so anzupassen, dass es nicht zu formalen Anforderungsverstärkungen durch die Änderung des Einstufungssystems kommt, wenn es inhaltlich nicht begründet ist.

Der AK will deshalb in der 7. Regierungskommission die Entwicklung und Umsetzung der „Seveso III-Richtlinie“ begleiten.

Die EU-Kommission hat am 22.12.2010 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen vorgelegt - KOM(2010) 781 endg. – mit dem die Seveso II-RL an CLP angepasst werden soll.

Der neue Art. 4 des Richtlinienentwurfes sieht Korrekturmechanismen vor, um Anhang I erforderlichenfalls über delegierte Rechtsakte anzupassen.

Art. 4:

Wenn auf der Grundlage der Kriterien gemäß Absatz 4 nachgewiesen wird, dass bestimmte Stoffe in Anhang I Teil 1 oder 2 keine Gefahr eines schweren Unfalls bergen, insbesondere wegen ihrer physikalischen Form, Eigenschaften, Einstufung, Konzentration oder allgemeinen Verpackung, kann die Kommission diese Stoffe gemäß Artikel 24 mittels delegierter Rechtsakte der Liste in Anhang I Teil 3 hinzufügen.

Dies ist erforderlich, insbesondere, um unerwünschte Effekte aus der Anpassung von Anhang I an die CLP-Verordnung und aus späteren Anpassungen dieser Verordnung zu vermeiden, die dazu führen könnten, dass Stoffe und möglicherweise Gemische automatisch in die Richtlinie einbezogen oder aus ihr ausgeschlossen werden, unabhängig davon, ob sie die Gefahr eines schweren Unfalls bergen.

In seiner weiteren Arbeit wird der AK daher auch die Weiterentwicklung der CLP-angepassten Seveso II-Richtlinie kritisch begleiten.

4.12 Zusammenarbeit bezüglich der RoHS-Stoffverbote mit dem AK „Elektrogeräte und Produktverantwortung“

Im AK „Elektrogeräte und Produktverantwortung“ wurde die Novellierung der europäischen RoHS-Richtlinie 2002/95/EG bearbeitet, die am 27.05.2011 vom europäischen Rat beschlossen wurde. Die neue RoHS-RL sieht spezielle Stoffverbote in elektrischen und elektronischen Geräten vor, so für diverse Schwermetalle und bromierte Flammschutzmittel. Weiterhin stehen auf einer Prüfliste (neuer Anhang III) der novellierten RoHS-RL verschiedene Weichmacher – sog. Phthalate.

Diese genannten Stoffe werden parallel im europäischen Stoffrecht unter REACH, Anhang XVII (Beschränkungen) als auch in der sog. Kandidatenliste von besonders besorgniserregenden Stoffen für die REACH-Autorisierung behandelt. Wegen dieses thematischen Zusammenhangs gibt es eine Zusammenarbeit des AK „Europäische Chemikalienpolitik“ mit dem AK „Elektrogeräte und Produktverantwortung“. Der AK „Elektrogeräte und Produktverantwortung“ hat zu dieser Thematik empfohlen, mittelfristig die Stoffverbote der RoHS in der REACH-VO zu integrieren. Diese Empfehlung wurde auf der Sitzung der 6. Regierungskommission am 04.05.2009 einstimmig so beschlossen.

4.13 Informationsfluss innerhalb des Fachnetzwerkes „Arbeitskreis Europäische Chemikalienpolitik“ und Außenwirkung

Der AK ist mit Stoffproduzenten, Stoffverarbeitern und Anwendern (den sog. „down stream users“), Recyclern, dem Chemiehandel, REACH-Beratungsbüros, Gewerkschaften, Wissenschaft, Umweltverbänden und Behörden, die alle mit der europäischen Chemikalienpolitik intensiv vertraut sind, fachlich sehr breit aufgestellt. Dies ermöglicht einen kurzfristigen und hochqualifizierten Informationsaustausch, der alleine über die Entscheideorganisation der einzelnen AK-Mitglieder so gar nicht möglich wäre.

Dieses Fachnetzwerk ist zudem in die europäischen Strukturen zur Chemikalienpolitik eingebunden und kann so sehr aktuell über die dortigen Entwicklungen informieren und auch fachlich Einfluss nehmen.

Einige Beispiele:

- Ökopol und das Öko-Institut waren und sind Auftragnehmer des Bundes und der EU-Kommission zu wesentlichen Fragen der Chemikalienpolitik.
- Firmenvertreter aus dem AK sind in den Chemiearbeitsgruppen von CEFIC und ihren jeweiligen europäischen Dachverbänden vertreten sowie an der Entwicklung von guidelines beteiligt.
- AK-Mitglieder aus Forschungseinrichtungen sind in die Stoffbewertungen seitens der ECHA eingebunden.
- AK-Mitglieder aus der Gewerkschaft arbeiten in den Gremien der ECHA mit.
- Ehemalige AK-Mitglieder sind jetzt hauptamtlich bei der ECHA tätig.
- Behördenvertreter haben unmittelbaren Kontakt über ihre jeweiligen Bund-Länder-Gremien und ihre Länderexperten bei der ECHA und speisen in diese Gremien auch Arbeitsergebnisse aus dem AK ein.

All diese unterschiedlichen Erfahrungen und Informationen fließen im AK zusammen und ermöglichen so die Entwicklung von inhaltlichen Positionen zur europäischen Chemikalienpolitik. Es ist kein Zufall, dass ein Großteil der Empfehlungen des AK zu REACH und CLP sich später in den jeweiligen Verordnungstexten wiederfand. Aber auch spezifische Firmenprobleme können über diesen „kurzen Dienstweg“ schnell und fachgerecht geklärt werden, seien es

- konkrete Probleme beim Registrierungsverfahren,
- Hilfestellungen bei den Umgang mit den neuen REACH-Sicherheitsdatenblättern,
- Hilfen der Firmen untereinander im SIEF,
- Einbringen von spezifischen Firmenproblemen ins Caracal (bspw. die Stahlbrammenthematik: Erzeugnis oder Gemisch),
- Beratung der Behörden bei REACH-Überwachungsprojekten wie REACH-ENFORCE,
- Kurzfristige Klärung von REACH- und CLP-Praxisfragen, ohne langwierig über das europäische Help-ex gehen zu müssen.
- etc.

Mitglieder des AK sind auf Fortbildungsveranstaltungen von diversen Verbänden und Institutionen vertreten und wirken dort als Multiplikatoren der im AK erarbeiteten Ergebnisse. Das niedersächsische Ministerium für Umwelt und Klimaschutz hat auf seiner website eine eigene Rubrik zum AK „Europäische Chemikalienpolitik“ eingerichtet:
<http://www.regierungskommission.niedersachsen.de> > 6. Regierungskommission > Chemikalienpolitik

Ergänzend zu den vom AK erarbeiteten Positionen zur Weiterentwicklung europäischer Regelungen im Chemikalienbereich ist die Entwicklung des AK zu diesem Fachnetzwerk sicherlich einer der wesentlichen Erfolge der fast 9-jährigen Arbeit im AK „Europäische Chemikalienpolitik“.

4.14 Evaluierung der Arbeit des AK „Europäische Chemikalienpolitik“ in der 5. Regierungskommission

Der AK „Europäische Chemikalienpolitik“ hat die Entwicklung und Umsetzung der europäischen Chemikalienverordnung REACH von Mai 2003 bis Oktober 2008 kontinuierlich begleitet. Als sich Anfang 2003 abzeichnete, dass die EU-Kommission einen Vorentwurf der geplanten REACH-Verordnung im Mai 2003 als Konsultationsdokument für eine Internetdiskussion ins Netz stellen würde, gründete sich zeitgleich als Vorläufer eines offiziellen Arbeitskreises der 5. Regierungskommission der niedersächsische AK „Europäische Chemikalienpolitik“, um hier schon zeitnah auf die Entwicklung der REACH-Verordnung Einfluss nehmen zu können. Er wurde nach Konstituierung der 5. Regierungskommission im April 2004 in einen regulären AK dieser Regierungskommission überführt.

Der AK formulierte ein Arbeitsprogramm, das von der 5. Regierungskommission wie folgt beschlossen wurde:

- Arbeiten am REACH-Text – Empfehlungen des Arbeitskreises für die europäische Entscheidungsorgane
- Untersuchung von Wertschöpfungsketten unter REACH-Bedingungen mit Beteiligung niedersächsischer Betriebe
- Begleitung des RIP-Prozesses
- Beratung der niedersächsischen Europaabgeordneten
- Begleitung der REACH-Diskussion auf Bundes- und Landesebene
- Behandlung REACH-begleitender Themen
- Vorbereitung der REACH-Umsetzung in Niedersachsen.

In insgesamt 24 Arbeitskreissitzungen wurden detaillierte Positionen und konkrete Formulierungsvorschläge für eine REACH-Verordnung entwickelt und in den europäischen Beratungsprozess eingespeist (2 Workshops in Brüssel, Beratungen mit Mitgliedern des Europäischen Parlamentes und der Kommission, Übermittlung der niedersächsischen REACH-Positionen an die europäischen Entscheidungsträger).

Der niedersächsische AK „Europäische Chemikalienpolitik“ konnte sich durch seine direkte Beteiligung an der Internetkonsultation von 2003 mit etlichen Strukturvorschlägen erfolgreich in die Weiterentwicklung von REACH einbringen, so dass Ende 2006 die REACH-Verordnung (EG) 1907/2006 in einer erheblich anwendungsfreundlicheren Version als ihre Vorentwürfe verabschiedet werden konnte. Genannt seien hier insbesondere die auch aus Niedersachsen vorgeschlagenen Instrumente der Vorregistrierung und der Expositionsszenarien.

Hervorzuheben ist als spezifische niedersächsische Initiative die Aufnahme von Erzkonzentraten in den REACH Anhang V (Registrierungsausnahmen). Dieser Vorschlag, der die Schutzwirkung von REACH nicht beeinträchtigt, aber zu deutlichen Entlastungen der betroffenen Industrie führt, wurde vom Arbeitskreis „Europäische Chemikalienpolitik“ in enger Zusammenarbeit mit der Stahlindustrie in Niedersachsen erarbeitet und erfolgreich in REACH implementiert.

Die niedersächsischen Vorschläge für REACH gründeten sich auf Erfahrungen, die der AK durch von ihm initiierte Studien mit gezielten Folgeabschätzungen von REACH in den Wertschöpfungsketten

- Lacke im Flugzeugbau und
- Kleber im Automobilbau

gewinnen konnte.

Ein auf der Grundlage dieser niedersächsischen Studien entwickeltes Expositionsszenario für die industrielle und handwerkliche Lackverarbeitung ist zudem im Rahmen des o. a. RIP-Prozesses in die Technical Guidelines zu REACH eingeflossen.

Die intensive Beschäftigung der Mitglieder im AK „Europäische Chemikalienpolitik“ mit der REACH-Thematik hat dazu geführt, dass im Laufe der Jahre ein Fachnetzwerk von REACH-Spezialisten in Niedersachsen entstanden ist. Die AK-Mitglieder haben als Multiplikatoren auf zahlreichen Veranstaltungen von Verbänden und Behörden wesentlich dazu beigetragen, dass die REACH-Umsetzung in Niedersachsen von Behörden und Industrie ohne größere Komplikationen erfolgreich abgelaufen ist. Der AK hat damit auch die erfolgreiche Grundlage für die weitere REACH-Begleitung im Rahmen der 6. Regierungskommission gelegt, so dass durch diese Aktivitäten die „1. Hürde“ im langwierigen REACH-Prozess – die Vorregistrierung – von den niedersächsischen Betrieben Ende 2008 sicher und erfolgreich überwunden werden konnte.

Ein tabellarischer Abgleich der REACH-Vorschläge des AK mit der verabschiedeten REACH-Verordnung ist in der Anlage unter Nr. 5.3 aufgeführt.

4.15 Themenvorschläge für die Arbeit des AK „Europäische Chemikalienpolitik“ in einer möglichen 7. Regierungskommission

Der AK hat sich auf seiner Sitzung am 17.11.2010 einstimmig dafür ausgesprochen, einen Arbeitskreis „Europäische Chemikalienpolitik“ auch in einer möglichen 7. Regierungskommission beizubehalten.

REACH kommt mit den laufenden Registrierungen in die konkrete nächste Umsetzungsstufe, flankiert von den ergänzenden Vorgaben der CLP-Verordnung, die ebenfalls ab Ende 2010 gelten sowie in den Folgejahren wirksam werden. Auch die Umsetzungsprobleme von REACH werden in der zukünftigen Arbeit des AK eine große Rolle spielen. Insbesondere zur Thematik der Sicherheitsdatenblätter sollen konstruktive Handhabungsmöglichkeiten gesucht werden.

Mit der sich in der Endphase des europäischen Rechtssetzung befindlichen zukünftigen Biozid-VO kommt nach REACH und CLP innerhalb weniger Jahren die dritte umfangreiche Verordnung auf die Wirtschaft, die Verbraucher und die Behörden zu, die zudem zahlreiche Schnittstellen zu REACH und CLP aufweist. Daher erscheint es sinnvoll, auch die Biozid-VO zukünftig im AK zu behandeln.

Zurzeit laufen Verhandlungen auf europäischer Ebene, wie Nanomaterialien im Rahmen von REACH bearbeitet werden sollen. Auch hier sollte sich der AK mit Vorschlägen aus der Praxis einmischen.

Der AK vertritt weiterhin die Auffassung, dass alle europäischen Stoffrichtlinien in einem AK der Regierungskommission behandelt werden sollten, so z. B. auch die RoHS-Stoffverbote. Zu dieser Thematik gibt es erste Vorgespräche mit dem AK „Elektrogeräte und Produktverantwortung“.

Letztendlich sollte überlegt werden, ob nicht auch die immer mehr in den Vordergrund drängende Thematik der Marktaufsicht, wie sie durch die Akkreditierungs- und Marktaufsichtsverordnung (EG) 765/2008 zukünftig europaweit angepasst werden wird, ein übergreifendes Thema für den AK „Europäische Chemikalienpolitik“ wäre. Stoffverbote und -beschränkungen sind ein wesentlicher Teil der Marktaufsicht, der durch die VO 765/2008 abgedeckt wird. Hinzu kämen technische Vorgaben an Produkte wie in Deutschland durch das Energiebetriebene Produkte-Gesetz (EBPG), Regelungen aus dem Geräte- und Produktsicherheitsgesetz sowie dem Verbraucherschutz.

Aus den vorstehend aufgeführten Erläuterungen würden sich folgende Stichworte für die Aufgaben des AK in einer 7. Regierungskommission ergeben:

- REACH – Begleitung der weiteren Umsetzung und Beteiligung an der Fortentwicklung
- SVHC in Erzeugnissen
- Erweitertes REACH-Sicherheitsdatenblatt
- Behandlung der Nanotechnologie unter REACH
- Auswirkungen von REACH auf andere Rechtsgebiete; insbesondere im Abfall-, Emissionsschutz- und Wasserbereich
- CLP – Begleitung der Einführung und Beschäftigung mit den Auswirkungen auf andere Rechtsgebiete
- Umsetzung der neuen Biozid-VO und Beschäftigung mit den Schnittstellen zu REACH und CLP mit dem mittelfristigen Zielen eines einheitlichen europäischen Stoffrechts
- Unterstützung der niedersächsischen Betriebe bei der Bewältigung der drei großen Stoffverordnungen REACH, CLP und Biozid-VO.
- Prüfung der mittelfristigen Integration der RoHS-Stoffverbote in REACH
- optional: Integrierte Behandlung der unter die europäische Marktverordnung fallenden Beschränkungsvorschriften.

5. Anhänge

5.1 REACH-Anhang XVII und bisherige Stoffbeschränkungen an deutschen Verordnungen

Stand der Tabelle: 01.11.2011

Nr. + Name gemäß REACH-Anhang XVII	verboten/beschränkt für die Bereiche	Chem-VerbotsV - Anhang zu § 1 ersetzt durch Anhang XVII MU	alte-GefStoffV – Anhang IV ersetzt durch Anhang XVII MS	BedGgstV Anlage 1 zu § 3 ML	ElektroG Umsetzung RoHS-RL MU	REACH-SVHC Prüfung, ob Aufnahme in Anhang XIV oder XVII von REACH MU	KosmetikV Anlage 1 ML	TrinkwasserV Anlage 2 MS	TRGS 200 MS
1 Polychlorierte Terphenyle (PCT)	generell	Abschnitt 13 MU	Nr. 14 MS						
2 Chlor-ethen (Vinylchlorid)	In Treibgasen	Abschnitt 14 MU	Nr. 15 MS	Anlage 6 Nr. 1 ML			Nr. 334 ML	Teil II, Nr. 12 MS	
3 gefährliche flüssige Stoffe und Gemische	Dekorationgegenstände, Scherzartikel, Zierlampen	Abschnitt 5 MU	Nr. 10 MS	Nr. 5 ML					
4 Tri-(2,3-Dibrompropyl)-Phosphat	Textilien (Flamm-schutzmittel)			Nr. 4 ML					
5 Benzol	generell Spielwaren Treibstoffe	Abschnitt 6 MU	Nr. 4 MS				Nr. 47 ML	Teil I, Nr. 2 MS	
6 Asbestfasern	generell	Abschnitt 2 MU	Nr. 1 MS				Nr. 762 ML		

Nr. + Name gemäß REACH-Anhang XVII	verboten/ beschränkt für die Bereiche	Chem-VerbotsV - Anhang zu § 1 ersetzt durch Anhang XVII MU	alte GefStoffV – Anhang IV ersetzt durch Anhang XVII MS	BedGgstV Anlage 1 zu § 3 ML	ElektroG Umsetzung RoHS-RL MU	REACH-SVHC Prüfung, ob Aufnahme in Anhang XIV oder XVII von REACH MU	KosmetikV Anlage 1 ML	TrinkwasserV Anlage 2 MS	TRGS 200 MS
7 Tris-(aziridinyl)-phosphinoxid	Textilien (Flamm-schutzmittel)			Nr. 4 ML					
8 Polybromierte Biphenyle (PBB)	Textilien			Nr. 4 ML	§ 5 MU				
9 Panamarindenpulver	Scherzartikel			Nr. 1 ML					
10 Ammoniumdisulfid,-hydrogensulfid + -polysulfid	Scherzartikel			Nr. 2 ML					
11 4 Ester der Bromessigsäure (Methyl-, Ethyl-, Propyl- und Butylbromacetat)	Scherzartikel			Nr. 3 ML					
12 Naphthylamin	generell			Nr. 7 ML			Nr. 242 ML		
13 Benzidin	generell								
14 4-Nitrophenyl	generell								

Nr. + Name gemäß REACH-Anhang XVII	verboten/beschränkt für die Bereiche	Chem-VerbotsV - Anhang zu § 1 ersetzt durch Anhang XVII MU	alte GefStoffV – Anhang IV ersetzt durch Anhang XVII MS	BedGgstV Anlage 1 zu § 3 ML	ElektroG Umsetzung RoHS-RL MU	REACH-SVHC Prüfung, ob Aufnahme in Anhang XIV oder XVII von REACH MU	KosmetikV Anlage 1 ML	TrinkwasserV Anlage 2 MS	TRGS 200 MS
15 4-Aminophenyl, Xenylamin	generell		Nr. 2 MS	Nr. 7 ML					
16 Bleicarbonate	Farben	Abschnitt 8 MU	Nr. 6 MS				Nr. 289 ML	Teil II, Nr. 4 MS	
17 Bleisulfate	Farben	Abschnitt 8 MU	Nr. 6 MS				Nr. 289 ML	Teil II, Nr. 4 MS	
18 Quecksilberverbindungen	Antifoulings Holzschutzmittel Imprägniermittel Wasseraufbereitungsanlagen	Abschnitt 9 MU	Nr. 7 MS				Nr. 221 ML		
18a Quecksilber	Messgeräte				§ 5 MU			Teil I, Nr. 12 MS	
19 Arsenverbindungen	Antifoulings Holzschutzmittel	Abschnitt 10 MU	Nr. 3 MS					Teil II, Nr. 2 MS	
20 Zinnorganische Verbindungen	Antifoulings	Abschnitt 11 MU	Nr. 8 MS			X MU			
21 Dioxidinbutyls-tanniohydroxyboran, Dibutylzinnhydrogenborat (DBB)	generell	Abschnitt 12 MU	Nr. 9 MS						

Nr. + Name gemäß REACH-Anhang XVII	verboten/beschränkt für die Bereiche	Chem-VerbotsV - Anhang zu § 1 ersetzt durch Anhang XVII MU	alte GefStoffV – Anhang IV ersetzt durch Anhang XVII MS	BedGgstV Anlage 1 zu § 3 ML	ElektroG Umsetzung RoHS-RL MU	REACH-SVHC Prüfung, ob Aufnahme in Anhang XIV oder XVII von REACH MU	KosmetikV Anlage 1 ML	TrinkwasserV Anlage 2 MS	TRGS 200 MS
22 Pentachlorphenol	generell	Abschnitt 15 MU	Nr. 12 MS				Nr. 1012 ML		
23 Cadmium	Stabilisatoren für Kunststoffe, Farben	Abschnitt 18 MU	Nr. 17 MS		§ 5 MU			Teil II, Nr. 5 MS	
24 Monomethyl-tetrachlordiphenylmethan = Ugilec 141	Als Maschinenöle	Abschnitt 13 MU	Nr. 14 MS						
25 Monomethyl-dichlordiphenylmethan = Ugilec 121	Als Maschinenöle	Abschnitt 13 MU	Nr. 14 MS						
26 Monomethyl-dibromdiphenylmethan Brimbenzylbromtoluol (DBBT)	generell	Abschnitt 13 MU							
27 Nickel	Gegenstände mit Hautkontakt Textilien			Anlage 5 Nr. 1 ML			Nr. 1093 ML		
28 krebserzeugende Stoffe der Kategorien 1A und 1B	generell	Abschnitt 20 MU	Nr. 23 MS						

Nr. + Name gemäß REACH-Anhang XVII	verboten/ beschränkt für die Bereiche	Chem-VerbotsV - Anhang zu § 1 ersetzt durch Anhang XVII MU	alte GefStoffV – Anhang IV ersetzt durch Anhang XVII MS	BedGgstV Anlage 1 zu § 3 ML	ElektroG Umsetzung RoHS-RL MU	REACH-SVHC Prüfung, ob Aufnahme in Anhang XIV oder XVII von REACH MU	KosmetikV Anlage 1 ML	TrinkwasserV Anlage 2 MS	TRGS 200 MS
29 erbgutverändernde Stoffe der Kategorien 1A und 1B	generell	Abschnitt 20 MU							
30 fortpflanzungsgefährdende Stoffe der Kategorien 1A und 1B	generell	Abschnitt 20 MU							
31 9 verschiedene Teeröle	Holzschutzmittel	Abschnitt 17 MU	Nr. 13 MS			X MU	Nr. 617-639 Nr. 1206-1211 ML		
32 Chloroform	generell		Nr. 11 MS				Nr. 366 ML		
33									
34 1,1,2-Tri-chlorethan	generell	Abschnitt 16 MU	Nr. 11 MS				Nr. 1169 ML		
35 1,1,2,2 Tetrachlorethan	generell	Abschnitt 16 MU	Nr. 11 MS					Teil I, Nr. 14 MS	
36 1,1,1,2 Tetrachlorethan	generell	Abschnitt 16 MU	Nr. 11 MS					Teil I, Nr. 14 MS	

Nr. + Name gemäß REACH-Anhang XVII	verboten/beschränkt für die Bereiche	Chem-VerbotsV - Anhang zu § 1 ersetzt durch Anhang XVII MU	alte GefStoffV – Anhang IV ersetzt durch Anhang XVII MS	BedGgstV Anlage 1 zu § 3 ML	ElektroG Umsetzung RoHS-RL MU	REACH-SVHC Prüfung, ob Aufnahme in Anhang XIV oder XVII von REACH MU	KosmetikV Anlage 1 ML	TrinkwasserV Anlage 2 MS	TRGS 200 MS
37 Pentachlorethan	generell	Abschnitt 16 MU	Nr. 11 MS	Nr. 7 ML		X MU	Nr. 1170 ML		
38 1,1 Dichlorethen	generell	Abschnitt 16 MU	Nr. 11 MS				Nr. 1171 ML		
39									
40 entzündliche, leicht entzündliche und hoch entzündliche Stoffe	Aerosolen Dekorationsgegenstände	Abschnitt 21 MU							
41 Hexachlorethan	Nichteisenmetallverarbeitung	Abschnitt 22 MU	Nr. 21 MS				Nr. 197 ML		
42 kurzkettige Chlorparaffine	Metallverarbeitung Lederverarbeitung	Abschnitt 24 MU	Nr. 18 MS						
43 Azofarbstoffe	Gegenstände mit Körperkontakt Textilien Spielwaren	Abschnitt 26 MU	Nr. 25 MS	Nr. 7 ML			Nr. 711, 720, 725 ML		
44* Diphenylether-Pentabromderivat	generell Flammschutzmittel	Abschnitt 25 MU	Nr. 24 MS						

* Aus Anhang XVII mit der VO(EU) 207/2011 in die PCP-VO(EU) 757/2010 überführt

Nr. + Name gemäß REACH-Anhang XVII	verboten/beschränkt für die Bereiche	Chem-VerbotsV - Anhang zu § 1 ersetzt durch Anhang XVII MU	alte GefStoffV – Anhang IV ersetzt durch Anhang XVII MS	BedGgstV Anlage 1 zu § 3 ML	ElektroG Umsetzung RoHS-RL MU	REACH-SVHC Prüfung, ob Aufnahme in Anhang XIV oder XVII von REACH MU	KosmetikV Anlage 1 ML	TrinkwasserV Anlage 2 MS	TRGS 200 MS
45 Diphenylether-Octabromderivat	generell Flamm- schutzmittel	Abschnitt 25 MU	Nr. 24 MS						
46 Nonylphenol, Nonylphenolethoxylate	Reiniger Kosmetika Textil- und Lederverarbeitung	Abschnitt 27 MU	Nr. 26 MS				Nr. 1168 ML		
47 Chrom VI-Verbindungen	Zement	Abschnitt 28 MU	Nr. 27 MS		§ 5 MU (in Elektrogeräten)			Teil I, Nr. 5 MS	
48 Toluol	generell Kleber, Farbsprüh Dosen Nagelmittel	Abschnitt 30 MU	Nr. 29 MS				Nr. 185 ML		
49 Trichlorbenzol	generell	Abschnitt 31 MU	Nr. 30 MS						
50 Polycyclische, aromatische Kohlenwasserstoffe (PAK)	Reifen	Abschnitt 29 MU	Nr. 28 MS					Teil II, Nr. 3 und Nr. 10 MS	
51 Di-(2ethylhexyl)-phthalat (DEHP) Dibutylphthalat (DBP) Benzylbutylphthalat (BBP)	Spielzeug Babyartikel			Nr. 8 ML			Nr. 675, 677 und 1152 ML		

Nr. + Name gemäß REACH-Anhang XVII	verboten/beschränkt für die Bereiche	Chem-VerbotsV - Anhang zu § 1 ersetzt durch Anhang XVII MU	alte GefStoffV – Anhang IV ersetzt durch Anhang XVII MS	BedGgstV Anlage 1 zu § 3 ML	ElektroG Umsetzung RoHS-RL MU	REACH-SVHC Prüfung, ob Aufnahme in Anhang XIV oder XVII von REACH MU	KosmetikV Anlage 1 ML	TrinkwasserV Anlage 2 MS	TRGS 200 MS
52 Diisonylphthalat (DNP) Diisodicylphthalat (DIDP) Dinocetylphthalat(DNOP)	Spielzeug Babyartikel			Nr. 8 ML					
53* Perfluorocantansulfonate (PFOS)	generell	Abschnitt 32 MU	Nr. 32 MS						
54 2-(2-ethoxyethoxy) Methanol (DEGME)	Farben, Reinigungs- und Abbeizmittel Scherzartikel			Nr. 5 ML			Nr. 1000 ML		
55 (2-(2-Butoxyethoxy) ethanol (DEGBE)	Farben, Aerosolpackungen Haarfärbemittel			Nr. 5 ML			Anlage 2 Nr. 187 ML		
56 Methyl-di-phenyl-Di-isocyanat (MDI)	Scherzartikel generell								Nr. 6.13 MS
57 Cyclohexan	Klebern, Folien Scherzartikel			Nr. 5 sowie Anlage 2 ML					
58 Ammoniumnitrat	Dünger		Anhang III Nr. 6 MS						
59 Dichlormethan	Farbabbeizer								
60 Acrylamid	Polymere Farbstoffe			Anlage 3 Teil A ML			Anlage 1 Nr. 681 ML		

* Aus Anhang XVII mit der VO(EU) 207/2011 in die PCP-VO(EU) 757/2010 überführt

5.2 Bei der EU eingereichten Vorschläge des AK zum Anhang V sowie zur REACH-Revision gemäß Art. 138 (6)

Empfehlung des Arbeitskreises
„Europäische Chemikalienpolitik“

(Stand 04.05.09)

Die 6. Regierungskommission wird gebeten, ein Schreiben mit nachfolgendem Tenor an die EU-Kommission und das Bundesumweltministerium zu richten:

Geplante Änderung des Anhangs V der REACH-VO „Ausnahmen von der REACH-Registrierungspflicht“

Analog der Registrierungsausnahme in Anhang V, Nr. 7 „Koks“ sollten ergänzend als nachgewiesen nicht gefährlich einzustufende Modifikationen des Kohlenstoffs - wie z. B. „Kohlenstoff als Bestandteil in Legierungen“ - in den Anhang V aufgenommen werden, da hier von keinem spezifischen Gefährdungspotential ausgegangen werden muss und daher auf eine gesonderte Registrierung verzichtet werden kann.

Begründung:

Anhang V der REACH-VO enthält Stoffe, für die eine Registrierung für nicht notwendig erachtet wird. Die Absicht der EU-Kommission, eine Aufspaltung von nichtregistrierungspflichtigem Kohlenstoff auf der einen Seite (Aufnahme in Anhang V) sowie „Nano-Kohlenstoff“ und Grafit als weiterhin registrierungspflichtige Stoffe auf der anderen Seite vorzunehmen, wird von der 6. Niedersächsischen Regierungskommission als nicht zielführend angesehen.

Dafür werden folgende Gründe angeführt:

1. DIE REACH-VO ist ausschließliches Stoffrecht und sollte daher nicht in Einzelfällen bestimmte physikalische Stoffmodifikationen regeln.
2. Die mögliche Gefährlichkeit unterschiedlicher Stoffmodifikationen ist spätestens im Registrierungsdossier des Stoffes zu benennen und zu bewerten.
3. Nicht nur bei Kohlenstoff, sondern auch bei anderen Substanzen wie Zink (Zinkbarren oder Zinkstaub) oder SiO₂ (Glas oder die diversen kristallinen Formen) zeigen unterschiedliche Modifikationen desselben Stoffes deutliche Unterschiede bei der Exposition sowie dadurch auch im Gefährdungspotenzial.
4. Zunächst sind Nanoformen grundsätzlich unter den REACH-Anforderungen, wie z. B. Vorsorgeprinzip, Stoffbeurteilung, Aktualisierung der Registrierungsunterlagen, bei Vorliegen neuer Erkenntnisse erfasst. Sollte die laufende Diskussion und das Fortschreiten neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse ergeben, dass der geltende Rechtsrahmen ungenügend ist, sind diese dann evtl. durch andere Rechtsregelungen weitergehend zu erfassen.

Die von der 6. Niedersächsischen Regierungskommission hiermit vorgeschlagene Neuaufnahme von „Kohlenstoff als Bestandteil in Legierungen“ in den Anhang V würde zwar ebenso wie der originäre Vorschlag der EU-Kommission bewirken, dass z. B. die Stahlindustrie von einer möglichen Registrierungspflicht für Kohlenstoff in Legierungen befreit würde. Gleichwohl wird damit keine Sonderregelung für Nanomaterialien in REACH eingeführt.

Beschlossen auf der Sitzung der Regierungskommission am 23.11.2010

„Beitrag zur Internetkonsultation gemäß Art. 138 (6) REACH-Revision der REACH-VO bzgl. „Schnittstellen zu anderen Rechtsgebieten“ im Jahr 2012

Abgrenzung von REACH zur europäischen Biozid-RL 98/8/EG sowie zur europäischen PflanzenschutzVO (EG) 1107/2009

Die REACH-VO (EG) 1907/2006 ist in Art. 2 um eine neue Nr. 5c zu „Ergänzung des Artikels 2 „Anwendung“ um eine neue Nr. 10 zu ergänzen:

Die Titel II, III, IV, VI und VII gelten nicht für:

- a) Wirkstoffe für Biozid-Produkte gemäß der Richtlinie 98/8/EG und
- b) Wirkstoffe für Pflanzenschutzmittel gemäß der Verordnung 1107/2009,

sofern diese Wirkstoffe im Geltungsbereich der RL 98/8/EG oder der Verordnung 1107/2009 eingesetzt werden.

Die Verwendungen von solchen Stoffen in Biozid-Produkten gemäß Richtlinie 98/8/EG und Pflanzenschutzmitteln gemäß Verordnung 1107/2009 gelten als beabsichtigte Verwendung als registriert nach dieser Verordnung.

Begründung:

Wirkstoffe für Biozid-Produkte oder für Pflanzenschutzmittel sind in den jeweiligen Spezialregelungen vollständig geregelt. Durch diese Ausnahmen würden eine klare Schnittstelle zwischen der REACH-Verordnung als allgemeines Recht und der Biozid-Richtlinie und Pflanzenschutzmittelverordnung als spezielles Recht resultieren und Doppelregelungen vermieden. Auch die Verwendung von Stoffen als Beistoffe in Biozid-Produkten oder Pflanzenschutzmitteln wird durch die jeweiligen speziellen Regelungen vollständig erfasst und geregelt. Dadurch würde eine zusätzliche Betrachtung dieser Verwendungen unter REACH zu Doppelregulierungen führen.

Proposed Resolution

Borderlines among the scopes of the REACH-Regulation (EC) 1907/2006 and the Biocides Directive 98/8/EC as the Regulation (EC) 1107/2009 of the placing of plant protection products on the market.

In Art. 2 of the REACH-Regulation following new number 5c) will be integrated:

The provisions of Titles II, III, V, VI and VII shall not apply to the extent that a substance is used:

- as an active agent in biocide products resp. to the Directive 98/8EC
- as an active agent in plant protection products resp. to the Regulation (EC) 1107/2009,

when these agents will be used in biocide products or plant protection products.

The use of such substances in biocide products or plant protection products is as an intended use registered by this Regulation.

Justification:

Active agents in biocide products or plant protection products will be regulated totally in a specific legislation. The recommended exception in No 5Sc defined a clear borderline among the REACH Regulation as a central Legislation and the Biocide directive as the Plant Protection Regulation as a specific legislation. So a dual procedure will be avoided. Even the use of additional substances used in biocide products and plant protection products are totally defined in the specific legislation.

Beschlossen auf der Sitzung der Regierungskommission am 23.11.2010

„Beitrag zur Internetkonsultation gemäß Art. 138 (6) REACH - Revision der REACH-VO bzgl. „Schnittstellen zu anderen Rechtsgebieten“ im Jahr 2012

Registrierungsnummern für Recycling-Produkte

Jeder REACH-Registrant erhält für seinen registrierten Stoff eine Registrierungsnummer. Diese muss er entlang der Lieferkette seinem Kunden („Downstream-User“) übermitteln. Hersteller eines zurückgewonnenen Stoffes erhalten diese Registrierungsnummer nicht. Dieses kann bei den „Downstream-Usern“ zur Verunsicherung führen, da sie von einem Lieferanten eine Registrierungsnummer erhalten, von einem anderen, der für sich die Ausnahme nach Artikel 2.7 d in Anspruch nimmt, jedoch nicht.

Wünschenswert wäre es deshalb, dass dem die Rückgewinnung durchführende Unternehmen (Recyclingunternehmen) eine Registrierungsnummer auf Basis des bereits nach Titel II registrierten Stoffes zur Verfügung gestellt wird, um die Kommunikation mit dem „Downstream-User“ zu vereinfachen. Ein spezifischer Teil der Registrierungsnummer könnte dann auf das Recyclingprodukt hinweisen (z. B. die ersten 2 Ziffern der Registriernummer). Die Möglichkeit der Vergabe einer kostenlosen Registrierungsnummer wird bereits in den Leitlinien zu Abfall und zurückgewonnenen Stoffen diskutiert, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden (siehe Leitlinien zu Abfall und zurückgewonnenen Stoffen, Abschnitt 2.4.3).

Zumindest sollte es dem Recyclingunternehmen ermöglicht werden, die Registrierungsnummer des bereits nach Titel II registrierten Stoffes unter Verschlüsselung des lieferantenspezifischen Teils, z. B. mit der Anmerkung „identisch mit“, im Sicherheitsdatenblatt unter Abschnitt 1 oder 3 dem „Downstream-User“ mitzuteilen.

Proposed Resolution

Registration numbers for recovered substances

Each registrant receives a registration number once his substance is registered. This number must be communicated through the supply chain. Manufacturers of a recovered substance do not have such a registration number. However, this can lead to confusion of the downstream users. For one substance they receive a registration number from their supplier, who has registered this substance, from a different supplier, who uses the exemption according to article 2.7 d, they do not receive any number. Therefore it would be desirable that the responsible authority provides the recovery operator with a registration number in order to simplify communication with the downstream user. This number should be based on the registration number of the already accor-

ding to Title II of the REACH-Regulation registered substance. A specific part of the Registration number (for example the first two numerics of the Registration number) could refer to the recycling product. The possibility of a free of charge registration number for recovered substances under certain conditions is already discussed in the guidance on waste and recovered substances (see section 2.4.3).

At least it should be allowed for the recovery operator using the registration number of the already registered substance for communication in the MSDS in section 1 or 3. The part of the registration number referring to the individual registrant would be omitted by the recovery operator. Additionally there could be a note like "identical with".

Beschlossen auf der Sitzung der Regierungskommission am 23.11.2010

„Beitrag zur Internetkonsultation gemäß Art. 138 (6) REACH - Revision der REACH-VO bzgl. „Schnittstellen zu anderen Rechtsgebieten“ im Jahr 2012

Ende der Abfalleigenschaften – Wirksamwerden von REACH

Die stoffspezifische Festlegung des Endes der Abfalleigenschaft gemäß Art. 6 (2) der Abfallrahmen-Richtlinie 2008/98/EG erfolgt im Rahmen einer Kommissionsverordnung.

Dabei müssen frühere Entscheidungen und Einstufungen zur Abgrenzung Produkt/Abfall, sowie bereits vorgenommene REACH-Registrierungen für Stoffe, Gemische und dgl. bei der Abgrenzung nach Art. 6(2) der Abfallrahmen-Richtlinie berücksichtigt werden.

Begründung:

Die Abfallrahmen-RL 2008/98/EG ermöglicht in Art. 6 (2) der EU-Kommission im Rahmen des Komitologieverfahrens stoffspezifisch das jeweilige Ende der Abfalleigenschaften festzulegen. Dies kann im Rahmen der Abfallrahmen-Richtlinie oder durch nationaler Umsetzung erfolgen. Ist dieses Ende der Abfalleigenschaft dann festgestellt, fällt der jeweilige Stoff oder das Gemisch danach unter die Regelungen von REACH.

Um eine einheitliche rechtliche Behandlung der jeweiligen Stoffe oder Gemische unter dem Rechtsrahmen der Abfallrahmen-Richtlinie oder der REACH-Verordnung zu gewährleisten, ist das jeweilige Ende der Abfalleigenschaft möglichst vieler Stoffe/Gemische europaweit im Rahmen von Kommissionsverordnungen festzulegen.

Proposed Resolution:

Specific criteria to define the End-of-waste status resp. to Art. 6 (2) of the Directive 2008/98/EC should be carried out by a Regulation of the European Commission.

Therefore earlier decisions and classifications to the borderline product/waste as well as REACH registrations for substances, mixtures and such, carried out already, should be accounted by the assignment according to Art. 6 (2) of the Directive of waste 2008/98/EC.

Justification:

The Directive on waste 2008/98/EC, Art. 6 (2) authorizes the European Commission to constitute the End-of-waste status by using the committee process.

If the End-of-waste status will be established the specific substance or mixture is a subject to the REACH Regulation.

In order to ensure an uniform legal treatment of the respective substances or mixtures under the legal framework of the Directive on waste or the REACH Regulation, the respective End-of-waste status has to be determined for as much as possible substances/mixtures Europe-wide carried out by Regulations of the European Commission.

5.3 Tabellarische Ergebnisse der Evaluierung des AK „Europäische Chemikalienpolitik“ in der 5. Niedersächsischen Regierungskommission

Empfehlung	Adressat	Status	Bemerkung
Durchführung von REACH begleitenden Praxistests	EU-Kommission	erfolgt	Praxistests erfolgten in sog. RIP's (REACH Implementation Projects) – ihre Durchführung ist ausdrücklich im Erwägungsgrund Nr. 24 der REACH-VO aufgeführt.
REACH-Prozess übersichtlich gestalten	EU-Kommission	erfolgt	Internetkonsultation, Anhörungen im EU-Parlament, breite gesellschaftliche Debatte im Vorfeld der Verordnung, Folgenabschätzungen
Eindeutige Abgrenzung zu anderen Rechtsgebieten um Doppelregelungen zu vermeiden	EU-Parlament, Rat und Kommission	erfolgt	Alle Ausnahmen von REACH zusammengefasst in Art. 2.
Neustrukturierung des Geltungsbereiches der REACH-Verordnung	EU-Parlament, Rat und Kommission	erfolgt	zusammengefasst in Art. 1
Ergänzender Vorschlag für die Definition des Begriffs „Händler“	EU-Parlament, Rat und Kommission	erfolgt	aufgenommen in Art. 3, Nr. 14
Vorregistrierung aller registrierungsbedürftigen Stoffe unter REACH zu einem gemeinsamen Zeitpunkt	EU-Parlament, Rat und Kommission	erfolgt	01.06-01.12.2008; gemäß Art. 23
Gleiche Stoffe nur einmal registrieren: OSOR		nicht umgesetzt	aber in Art. 27: Empfehlung zu gemeinsamer Registrierung, unterstützt durch geringere Registrierungsgebühren
Generelle Einstufung aller EINECS-Stoffe als Phase-in-Stoffe	EU-Parlament, Rat und Kommission	erfolgt	umgesetzt bei der Definition „Phase-in-Stoffe“ in Art. 3 Nr. 20
Nutzung der IUCLID-Daten für die Registrierung	EU-Parlament, Rat und Kommission	z. T. erfolgt	Auf IUCLID-Daten kann bei der Registrierung gemäß der Anhänge VI-X zwar zurückgegriffen werden, aber die Daten müssen valide sein. Das gilt nur für einen Teil der IUCLID-Daten.
Weitergehende Regelungen zur Vermeidung unnötiger Tierversuche	EU-Parlament, Rat und Kommission	erfolgt	gemäß Erwägungsgrund 64 und den Art. 25 und 27 verpflichtende Nutzung gemeinsamer Daten zur Vermeidung von zusätzlichen Wirbeltierversuchen
Anerkennung von abgeschlossenen Altstoffbewertungen als einer Registrierung unter REACH gleichwertig	EU-Parlament, Rat und Kommission	erfolgt	umgesetzt in Art. 24
Vereinfachungen zur Registrierung standortinterner isolierter Zwischenprodukte	EU-Parlament, Rat und Kommission	erfolgt	umgesetzt in Art. 17
Aufhebung von Doppelregelungen im Fall der Datenbankrecherche durch einen Registrierer	EU-Parlament, Rat und Kommission	erfolgt	umgesetzt in Art. 11 „Gemeinsame Einreichung von Daten durch mehrere Registrierer“

Empfehlung	Adressat	Status	Bemerkung
Mehr zeitlichen Spielraum für nachgeschaltete Anwender einräumen	EU-Parlament, Rat und Kommission	nicht umgesetzt	Es bleibt bei der 12-Monatsfrist für nachgeschaltete Anwender vor Ende der Registrierungspflicht die Stoffsicherheitsbeurteilung zu erstellen.
Ersatz der bisher nach Artikel 16 (4h) vorgesehene „Überwachung“ des Kunden durch vertragliche Verpflichtungsmechanismen	EU-Parlament, Rat und Kommission	z. T. erfolgt	Nachgeschaltete Anwender müssen Stoffsicherheitsbericht überprüfbar vorhalten (Art.37 Nr. 7); eine Überwachung obliegt den Aufsichtsbehörden vor Ort.
Ausarbeitung der Regeln, unter welchen Bedingungen bestimmte Testanforderungen aufgrund nicht relevanter Exposition übersprungen werden können.	EU-Parlament, Rat und Kommission	erfolgt	Das sog. „Waving-Prinzip“ - der begründete Verzicht auf bestimmte Tests wird in Anhang XI geregelt.
Klarstellung, dass die Kategorisierung von Expositionsmustern und der Einsatz von Standardexpositionsszenarien dem Ziel der REACH-Verordnung entsprechen.	EU-Parlament, Rat und Kommission	erfolgt	geregelt in Art. 10a, iii
Nutzung von Verwendungs- und Expositionskategorien, um Hersteller, Lieferanten und Anwender vor übermäßigem Aufwand und Anwender vor Know-how-Verlust zu schützen.	EU-Parlament, Rat und Kommission	erfolgt	geregelt in Art 10a, iii
Statt obligatorischer 5-jähriger Befristung der Zulassung Festlegung von stoffspezifischen Überprüfungszeiträumen mit ergänzenden Vorlagen von Substitutionsplänen	EU-Parlament, Rat und Kommission	erfolgt	so in REACH Art. 60 (8) verankert
Bei der Substitution von besonders gefährlichen Stoffen müssen die potentiellen Ersatzstoffe nachweisbar ein geringeres Risiko aufweisen.	EU-Parlament, Rat und Kommission	erfolgt	so verankert in Art. 60 (5)
Ergänzung des Annex 1b zur Konkretisierung der Anforderungen an eine Sicherheitsbewertung für Zubereitungen	EU-Parlament, Rat und Kommission	nicht erfolgt	Allerdings sieht das erweiterte REACH-Sicherheitsblatt in Anhang II auch eine Sicherheitsbeurteilung für Zubereitungen vor.
Erläuterung in einer EU Guidance an Beispielen, was mit „strictly contained use“ gemeint ist durch Beispiele in einem guidance document	EU-Kommission, ECHA	erfolgt	Im ECHA-Guidance for Intermediates (28.02.2008) im Kapitel 2.1 „Strictly controlled conditions“
Die Begriffe Monomer, Monomereinheit, sonstiger Reaktant und Restmonomer sollten in einer EU-Guidance an Beispielen für die wichtigsten Harze und Bindemittel erläutert werden.	EU-Kommission, ECHA	z. T. erfolgt	Im ECHA-Guidance for monomeres and polymers (29.05.2008) sind Beispiele aufgeführt.
Keine Registrierung von Erzkonzentraten	EU-Parlament, Rat und Kommission	erfolgt	Auf ausdrücklichen Hinweis der Nds. Regierungskommission in den Anhang V, Nr. 10 „Registrierungsausnahmen“ explizit aufgenommen.

5.4 Mitglieder des Arbeitskreises „Europäische Chemikalienpolitik“ der 6. Regierungskommission

Vorsitzender:

Dr. Michael Braedt
Niedersächsisches Ministerium
für Umwelt und Klimaschutz
Archivstr. 2
30169 Hannover

Wirtschaft:

Dr. Arno Buthe
Salzgitter Flachstahl GmbH - Abt. ASV
Eisenhüttenstraße 99
38239 Salzgitter
Mitglied ab 09/2008

Dieter Nottbohm
Anschrift wie oben
Mitglied bis 08/2008

Dr. Gerd J. Harms
REACH-Berater
DLAC Dienstleistungsagentur Chemie GmbH
Rosenstr. 25a
38685 Langelsheim

Dr. Enno Hollitzer
Fa. Biesterfeld ChemLogs GmbH
Postfach 100744
20005 Hamburg

Dr. Bernd Kisilowski
Airbus Deutschland GmbH
Kreetslag 10
21129 Hamburg
Mitglied ab 09/2009

Dr. Thomas Laue
Volkswagen AG
Brieffach 14 26
38436 Wolfsburg

Dr. Wolfgang Meyer-Antholz
Umweltberatung u.
Umweltdienstleistungen
Buchenstr. 3
227449 Kutenholz

Dr. Karin Czech-Scharif-Afschar
Continental AG
Leiterin Industriehygiene
Postfach 169
30001 Hannover

Dr. Martina Höfker
Felix Schoeller jr.
Foto- u. Spezialpapiere GmbH & Co. KG
Burg Gretesch
49086 Osnabrück

Christoph Hotter
Solvay GmbH
Competence Center Public Affairs
Hans-Böckler-Allee 20
30173 Hannover

Karl-Wilhelm Kroesen
BASF Polyurethanes GmbH
Landwehrweg 9
49448 Lemförde

Dr. Axel Lesch
VARTA Automotive GmbH
VB Autobatterie GmbH
Am Leineufer 51
30419 Hannover

Dr. Udo Noack
Dr. U.-Noack-Laboratorien
Käthe-Paulus-Str. 1
31157 Sarstedt

Dr. Maren Ohnesorge
Mineralöl-Raffinerie Dollbergen GmbH
Bahnhofstr. 82
31311 Uetze-Dollbergen
Mitglied ab 01/2010

Dr. Ingo Gronde
Anschrift wie oben
Mitglied bis 01/2010

Dr. Ute Poltrock
Nordzucker AG
Küchenstraße 9
38100 Braunschweig

Margarete Solbach
Komatsu Hanomag GmbH
Hanomagstr. 9
30449 Hannover

Gewerkschaften

Waldemar Bahr
IG BCE
Königsworther Platz 6
30167 Hannover
Mitglied bis 09/2009

Gertrud Lauber
Anschrift wie oben
Mitglied ab 09/2009

Friedrich Jaekel
DGB - Ausschuss für Umweltfragen
Guldenhagen 41
37085 Göttingen

Bernd Lange, MdEP
DGB
Hannover
Mitglied bis 01/2010

Umweltverbände

Andreas Hermann
Öko-Institut e. V.
Rheinstr. 95
64295 Darmstadt

Dr. Matthias Peters
Verband der Chemischen
Industrie e. V. – LV Nord
Güntherstr. 1
30519 Hannover

Dr. Alexander Saipa
Chemetall GmbH Werk
Langelsheim
Innerstetal 2
38685 Langelsheim
Mitglied ab 11/2010

Prof. Dr. Harald Helmrich
Anschrift wie oben
Mitglied bis 09/2009

Dr. Andreas Treitl
Anschrift wie oben
Mitglied ab 09/2009 bis 11/2010

Dr. Alexander Witthohn
IHK Hannover
Schiffgraben 49
30175 Hannover

Fritz Ehlers
DGB
Im Katzengrund
29669 Bomlitz
Mitglied bis 01/2010

Wilhelm Kulke
DGB – Ausschuss für Umweltfragen
Lakefeldstr. 21
30952 Ronnenberg

Dr. Detlef Spuziak-Salzenberg
swb Erzeugung GmbH & Co. KG
Theodor-Heuss-Allee 20
28215 Bremen

Wissenschaften

Dr. Gustav Könnecker
Fraunhofer Institut für Toxikologie und
Experimentelle Medizin Chemikalien-
bewertung
Nikolai-Fuchs-Str. 1
30625 Hannover

Dr. Olaf Wirth
OEKOPOL GmbH
Nernstweg 32-34
22765 Hamburg
Mitglied ab 01/2011

Heike Lüskow
Anschrift wie oben
Mitglied bis 11/2010

Kommunale Spitzenverbände

Deutsche Bundesstiftung Umwelt

Dr. Maximilian Hempel
Deutsche Bundesstiftung Umwelt
An der Bornau 2
49090 Osnabrück

Verwaltung:

Dr. Wolfgang Langhorst
Niedersächsische Staatskanzlei
Clemensstr. 17
30169 Hannover
Mitglied bis 01/2010

Dr. Hans Linde
Niedersächsisches Ministerium für Soziales,
Frauen, Familie und Gesundheit
Heinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 2
30159 Hannover

Dr. Sabine Palandt
Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft,
Arbeit und Verkehr
Friedrichswall 1
30159 Hannover
Mitglied ab 05/2010

Ulrike Anja Ruffer
Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft,
Verbraucherschutz und Landesentwicklung
Calenberger Str. 2
30169 Hannover
Mitglied ab 01/2010

Dr. Andrea Lindecke
Anschrift wie oben
Mitglied bis 09/2009

Dr. Falk Schäfers
Anschrift wie oben
Mitglied bis 01/2010

Klaus-Peter Sommer
Niedersächsisches Ministerium
für Umwelt und Klimaschutz
Archivstraße 2
30169 Hannover

Geschäftsführung

Dr. Heike Buschhorn
Niedersächsisches Ministerium
für Umwelt und Klimaschutz
Archivstraße 2
30169 Hannover

Christoph Meinecke
Institut der Norddeutschen
Wirtschaft e. V.
Schiffgraben 36
30175 Hannover

Schriftführung/ Organisation

Thomas Ding
Niedersächsisches Ministerium
für Umwelt und Klimaschutz
Archivstr. 2
30169 Hannover

Diese Druckschrift wurde im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt und Klimaschutz herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Personen, die Wahlwerbung oder Wahlhilfe betreiben, im Wahlkampf zum

Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die Druckschrift nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zugunsten einzelner Gruppen verstanden werden könnte.

Herausgeber:
Niedersächsisches Ministerium
für Umwelt und Klimaschutz
Referat für Presse und Öffentlichkeitsarbeit
Archivstraße 2
30169 Hannover

Dezember 2011

E-Mail: poststelle@mu.niedersachsen.de
www.regierungskommission.niedersachsen.de