

Henning Wriedt

EU-Chemikalienverordnung REACH im Dezember 2006 verabschiedet – Folgen für den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz

Eine erste Einschätzung, erstellt im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung

Auf einen Blick ...

- REACH ist im Dezember 2006 nach langen politischen Auseinandersetzungen in zweiter Lesung im Europäischen Parlament verabschiedet worden. Die EU-Chemikalienverordnung REACH tritt nun am 1.6.2007 in allen Mitgliedstaaten der EU in kraft.
- REACH ist die englische Abkürzung für „Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals“, deutsch: Anmeldung, Beurteilung und Zulassung von Chemikalien. Sie wird den gesamten Prozess der Einführung und Anwendung von Chemikalien im Betrieb in der EU vollständig neu regeln.
- Henning Wriedt gibt eine erste Übersicht und Einschätzung, was diese Verordnung in Zukunft in den Betrieben bewirken kann. Gibt es Verbesserungen für den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz?
- Die Hans-Böckler-Stiftung wird in diesem Jahr noch einen konkreten Leitfaden für Betriebsräte erstellen, damit Betriebsräte positive Elemente zur Verbesserung des betrieblichen Arbeits und Umweltschutzes nutzen können.

EU-Chemikalienverordnung (REACH) verabschiedet

von Henning Wriedt, Beratungs- und Informationsstelle Arbeit & Gesundheit, Hamburg

- 1. Zentrale Bausteine der REACH-Verordnung**
- 2. Neu geschaffene Instrumente und Verfahrensabläufe**
- 3. Neuverteilung von Aufgaben**
- 4. Erweiterte Kommunikation in der Lieferkette**
- 5. Die Kontroversen**
- 6. Trotz deutlicher Schwächen des Kompromisses –
Chancen für den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz**
- 7. Zeitplan und aktuelle Aufgaben**

Um Betriebsräte bei der Nutzung des neuen Werkzeugs und seiner Verknüpfung mit den bestehenden Instrumenten, wie der Gefahrstoffverordnung und dem Arbeitsschutzgesetz, zu unterstützen, bereitet die Hans-Böckler-Stiftung aktuell eine Handlungshilfe vor. Die Veröffentlichung ist für das zweite Halbjahr 2007 geplant.

Die langjährige Debatte um die Europäische Chemikalienverordnung hat viel Stoff für die Medien und die Politik geliefert. Was verbirgt sich hinter REACH? Welche Konsequenzen ergeben sich für den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz? Nachstehend ist eine erste Einschätzung.

EU-Chemikalienverordnung (REACH) verabschiedet

Nachdem sich das Europäische Parlaments (EP), die finnische Ratspräsidentschaft der EU und die EU-Kommission Anfang Dezember 2006 über einen Kompromiss zu den letzten strittigen Punkten der EU-Chemikalienverordnung verständigt hatten, hat das EP diesem Kompromiss am 13. Dezember in der 2. Lesung zugestimmt. Fünf Tage später hat dann auch der Europäische Rat die Verordnung verabschiedet. Dieses, auch als REACH-Verordnung bezeichnete Gesetzeswerk, wird am 1. Juni 2007 in Kraft treten und ist einheitlich in der gesamten EU anzuwenden, nationale Sonderregelungen sind nicht zulässig.

Mit der Verordnung werden für 30.000 von insgesamt 100.000 der sogenannten Altstoffe – das sind Chemikalien, die bereits vor 1981 auf den europäischen Markt gebracht worden waren und für die bislang keine Prüfpflichten ihrer Eigenschaften bestanden – Anforderungen an zu ermittelnde Informationen gestellt. Dadurch wird die bisherige Ungleichbehandlung der Neustoffe – Chemikalien, die erst ab 1981 auf den europäischen Markt gebracht worden sind und für die Prüfpflichten bestanden – beendet. Wenn beide Stoffgruppen künftig in gleicher Weise untersucht werden müssen, werden Neustoffe nicht länger am Markt benachteiligt sein. Die REACH-Verordnung wird also den Handel und die Verwendung von Chemikalien in der EU erheblich verändern und darüber hinaus auf die Handelspartner außerhalb der EU ausstrahlen. Gleichzeitig eröffnet die Verordnung beträchtliche Möglichkeiten für eine Verbesserung des Arbeits-, Gesundheits- und Umwelt-

schutzes in Bezug auf Chemikalien, wie dies in den folgenden Abschnitten erläutert ist.

Dort findet sich zunächst ein Überblick über die wichtigsten Bausteine der Verordnung, über neue Rechtsinstrumente und Verfahrensabläufe, über die Neuverteilung von Aufgaben zwischen Behörden und Industrie sowie über die erweiterte Kommunikation in der Lieferkette von Chemikalien. Im Anschluss sind einige der Kontroversen während der Entwicklung von REACH nachgezeichnet, bevor die Verordnung im Licht ihrer Schwächen und der durch sie gleichwohl neu eröffneten Chancen bewertet ist und zukünftige Verbesserungsmöglichkeiten und –erfordernisse skizziert sind. Am Ende ist der Zeitplan der auf elf Jahre angelegten Überführung von 30.000 Altstoffen in das REACH-System dargestellt, ferner die dazu angebotenen Hilfen von Behörden und Verbänden sowie die jetzt anstehenden Aufgaben von Unternehmen und schließlich ein Ausblick auf zu erwartende Hilfen für Betriebs- und Personalräte für den stoffbezogenen betrieblichen Gesundheits- und Umweltschutz.

1. Zentrale Bausteine der REACH-Verordnung

REACH ist die englische Abkürzung für „Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals“ – Anmeldung, Beurteilung und Zulassung von Chemikalien. Diese drei Begriffe bezeichnen die zentralen Bausteine der Verordnung, die für die etwa 30.000 chemischen Stoffe gelten wird, die mit einer jährlichen Mindestmenge von 1 Tonne in der EU hergestellt oder hierher eingeführt werden. Bis zum Jahr 2018 müssen diese Stoffe von den Herstellern oder Importeuren bei der neu geschaffenen Europäischen Chemikalien-Agentur angemeldet werden, die Mitte 2008 ihre Arbeit in Helsinki (Finnland) aufnimmt. Als Teil der Anmeldung eines Stoffes müssen der Agentur eine Reihe von Informationen übermittelt werden, zu denen unter anderem Angaben zu gesundheits- und umweltschädigenden Wirkungen, zur Verwendung des Stoffes und der dabei auftretenden Expositionen sowie zu den erforderlichen Schutzmaßnahmen für eine sichere Verwendung gehören. Dabei richtet sich der Umfang der Daten über gesundheits- und umweltschädigende Wirkungen nach der hergestellten oder importierten Stoffmenge: je größer diese ist, desto mehr Daten müssen der Agentur übermittelt werden. Die Datenanforderungen sind in vier Mengenbänder aufgeteilt worden: ab 1.000 t (ca. 2.500 Stoffe), 100 – 1.000 t (ca. 3.000 Stoffe), 10 – 100 t (ca. 4.500 Stoffe) und 1 – 10 t (ca. 20.000 Stoffe). Zunächst sind die hochvolumigen Stoffe ab 1.000 t anzumelden (bis 2010), daran schließen sich bis 2013 die Stoffe von 100 – 1.000 t an, und den Schluss bis 2018 bilden die Stoffe mit Mengen von weniger als 100 t.

Die Beurteilung der übermittelten Informationen wird von der Chemikalien-Agentur vorgenommen und besteht aus mehreren Teilen. Zunächst werden alle Anmeldungen auf formale Vollständigkeit geprüft. Als Stichproben sollen zusätzlich die übermittelten Daten von etwa 5 % der angemeldeten Stoffe inhaltlich geprüft werden. Für Stoffe ab 100 t sind Daten einzureichen, für die in der Regel Tierversuche erforderlich sind. Wenn die entsprechenden Daten vom anmeldenden Hersteller oder Importeur bislang nicht ermittelt worden sind, darf der betreffende Tierversuch nicht unverzüglich durchgeführt werden, sondern muss bei der Agentur beantragt werden. Liegen der Agentur jedoch Hinweise darüber vor, dass bereits ein anderer Hersteller oder Importeur desselben Stoffes über die betreffenden Daten

verfügt, so wird sie einen erneuten Tierversuch verweigern und veranlassen, dass die bereits vorliegenden Ergebnisse mitgenutzt werden können. Auf diese Weise sollen unnötige Tierversuche vermieden werden. Gleichzeitig führt dieses Antragsverfahren zu einer Überprüfung der Daten für den jeweiligen Stoff.

Eine Zulassung soll schließlich für alle Stoffe erforderlich werden, die als „besonders besorgniserregend“ gelten. Hierbei handelt es sich in Bezug auf gesundheitsschädigende Wirkungen um krebserzeugende, erbgutverändernde und die Fortpflanzung schädigende Stoffe. In Bezug auf umweltschädigende Wirkungen betrifft dies Stoffe, die entweder in der Umwelt beständig sind, sich dort anreichern und zudem umwelttoxisch sind (sog. PBT-Eigenschaft: persistent, bioaccumulative, toxic), oder die in der Umwelt sehr beständig sind und sich dort sehr stark anreichern (sog. vPvB-Eigenschaft: very persistent, very bioaccumulative). Die Gesamtzahl der Stoffe, für die eine Zulassung erforderlich werden kann, wird gegenwärtig auf etwa 1.500 geschätzt. Allerdings wird das Zulassungsverfahren nicht automatisch ablaufen, sondern wird von der EU-Kommission gesteuert: Nacheinander sollen Gruppen von Stoffen bekannt gegeben werden, für die als nächste eine Zulassung erforderlich sein wird. Derzeit schätzt die EU-Kommission, dass die Kapazitäten der Chemikalienagentur dafür ausreichen werden, zwischen 25 und 30 Stoffe pro Jahr durch das Zulassungsverfahren zu schleusen. Danach würde sich das gesamte Zulassungsprogramm über 50 – 60 Jahre erstrecken.

Wird für einen Stoff das Zulassungsverfahren eröffnet, so kann der Hersteller oder Importeur beantragen, dass dieser Stoff weiterhin für genau bezeichnete Verwendungszwecke verwendet werden darf. Um die Zulassung zu erhalten, muss er allerdings nachweisen, dass es weder einen weniger gefährlichen Ersatzstoff noch ein weniger gefährliches Ersatzverfahren gibt, mit dem derselbe Zweck erreicht werden kann, oder dass die Gesundheits- und Umweltrisiken, die aus den von ihm exakt zu beschreibenden Verwendungsbedingungen resultieren, angemessen beherrscht werden. Ist letzteres nicht der Fall, so muss er den Nachweis erbringen, dass für die Gesellschaft der aus der Verwendung resultierende Nutzen die Schäden überwiegt.

Darüber hinaus bleibt die seit langem existierende rechtliche Möglichkeit erhalten, dass die EU die Verwendung von Chemikalien verbietet oder beschränkt. Die Möglichkeit einer Beschränkung wird als weiterer, eigenständiger Baustein in die REACH-Verordnung integriert.

2. Neu geschaffene Instrumente und Verfahrensabläufe

Für die skizzierten Bausteine werden in der Verordnung spezielle Instrumente eingeführt und genaue Verfahrensabläufe vorgeschrieben. Von besonderem Interesse sind die Chemikaliensicherheitsbeurteilung (Chemical Safety Assessment – CSA) und ihre Dokumentation im Chemikaliensicherheitsbericht (Chemical Safety Report – CSR).

Für alle Stoffe ab 10 t muss der Anwender den Registrierungsunterlagen einen CSR beifügen. In diesem sind unter anderem die Verwendungszwecke des Stoffes zu benennen sowie solche Verwendungsarten, von denen der Anmelder abrät. Ebenfalls sind die Schutzmaßnahmen zu beschreiben, unter denen die Herstellung oder eine Verwendung des Stoffes ohne Schädigung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt möglich ist. Zudem ist die vom Anmelder getroffenen Einstufung und Kennzeichnung des Stoffes anzugeben. Ferner sind die Beurtei-

lungen des Anmelders in Bezug auf gesundheitliche Gefährdungen, auf Umweltgefährdungen sowie auf PBT- und vPvB-Eigenschaften zu dokumentieren.

Diese Beurteilungen schließen die Ableitung zweier Kenngrößen ein, einer Wirkungsschwelle in Bezug auf die menschliche Gesundheit (DNEL – Derived No-Effect Level) und einer weiteren in Bezug auf die Umwelt (PNEC – Predicted No-Effect Concentration). Beide Größen geben Schwellen an, unterhalb derer beim gegenwärtigen wissenschaftlichen Erkenntnisstand eine Gesundheitsschädigung bzw. eine Schädigung der Umwelt nicht zu erwarten ist.

Für Stoffe, die als gesundheits- oder umweltgefährlich einzustufen sind oder die die PBT- oder vPvB-Eigenschaft aufweisen, sind weiter gehende Angaben vorgeschrieben. Für die Herstellung und für jeden Verwendungszweck müssen in der Expositionsbeurteilung (exposure assessment) zunächst die Verwendungsbedingungen, die getroffenen oder zu treffenden Schutzmaßnahmen sowie die resultierenden Expositionen beschrieben werden. Schließlich muss dann in einer Risikobeschreibung (risk characterisation) die jeweilige Exposition mit den zuvor abgeleiteten Kenngrößen (DNEL, PNEC) verglichen werden.

Die Rahmenvorgaben für diese Instrumente sind in der REACH-Verordnung und ihren Anhängen niedergelegt. Konkrete Beschreibungen zur Umsetzung dieser Vorgaben werden in Technischen Leitfäden zu finden sein, die derzeit noch erarbeitet werden und deren Fertigstellung gegenwärtig für Mitte 2007 angekündigt wird (Stand: Anfang Dezember 2006).

3. Neuverteilung von Aufgaben

Mit der REACH-Verordnung werden die Aufgaben für die Chemikaliensicherheit zwischen Behörden und Herstellern bzw. Importeuren von Chemikalien grundlegend neu aufgeteilt. Letztere Gruppen werden unter REACH zumindest für die wichtigsten der sogenannten Altstoffe Pflichten erhalten, die sie bislang nur für „Neustoffe“ hatten.

Unter der europäischen Chemikaliengesetzgebung von 1976 reichte es aus, wenn sich die Einstufung und Kennzeichnung von Altstoffen sowie die im Sicherheitsdatenblatt zu empfehlenden Schutzmaßnahmen an den vorliegenden Informationen über gesundheits- und umweltschädigende Eigenschaften orientierten. Zusätzliche Daten mussten nicht erhoben, Datenlücken nicht geschlossen werden. Stattdessen durften Hersteller und Importeure beim Fehlen von Daten davon ausgehen, dass in Bezug auf die jeweilige Wirkung keine Gefährdung besteht: keine Daten – keine Gefährdung (na data – no hazard). Angesichts der erheblichen Datenlücken insbesondere in Bezug auf wiederholte oder ständige Belastung lässt sich diese seit 30 Jahren für den Umgang mit Altstoffen geltende Regelung ohne Übertreibung als „Blindflug“ charakterisieren.

Für Neustoffe gab es demgegenüber bereits seit 1981 ein Anmeldeverfahren. Für diese etwa 2.700 Stoffe mussten bei der Anmeldung Informationen über gesundheits- und umweltschädigende Eigenschaften vorgelegt werden, deren Umfang sich mit zunehmender Herstellungs- oder Importmenge steigerte.

Um bei den Altstoffen die Wissenslücken und die daraus resultierenden unerkannten Gefährdungen für Gesundheit und Umwelt zu reduzieren, wurde von der EU ab 1993 mit der Bewertung von Altstoffen begonnen. Allerdings hat sich dieses Bewertungsprogramm als äußerst schwerfällig erwiesen und muss als gescheitert

angesehen werden. So konnten nur 140 Stoffe einbezogen werden, von denen bis heute lediglich etwa die Hälfte abschließend bearbeitet worden sind. Gründe für die Verzögerungen waren unter anderem das fehlende Wissen der Behörden über das Gesamtspektrum der Verwendungszwecke der Stoffe sowie das Erfordernis, in jedem Einzelfall begründen zu müssen, weshalb ein Hersteller oder Importeur eine bestimmte Untersuchung durchführen sollte.

Mit der Neuverteilung der Aufgaben unter der REACH-Verordnung für die mengenmäßig wichtigsten Altstoffe werden zum einen die Lehren aus dem Scheitern des EU-Altstoffprogramms gezogen. Gleichzeitig wird die strukturelle Benachteiligung von Neustoffen beendet, für die – anders als für Altstoffe – bereits seit 1981 Datenanforderungen bestanden.

4. Erweiterte Kommunikation in der Lieferkette

Zu den Aufgaben, die Herstellern und Importeuren mit der REACH-Verordnung übertragen wird, gehört nicht nur die Beschaffung von Stoffdaten über gesundheits- und umweltschädigende Wirkungen, sondern für Stoffe ab 10 t auch eine Berichtspflicht über deren Verwendungszwecke sowie die Pflicht konkret zu beschreiben, wie solche Verwendungen ohne Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit und der Umwelt erfolgen können. Mit anderen Worten, Hersteller und Importeure müssen Verantwortung für die sichere Verwendung der Stoffe während des gesamten Weges von der Herstellung bzw. Einfuhr bis zur Entsorgung übernehmen.

Um dies leisten zu können, müssen sie in viel stärkerem Maße als bisher den Dialog mit den Stoffverwendern entlang der jeweiligen Lieferkette suchen. Es reicht nicht wie bisher, unspezifische Verwendungshinweise im Sicherheitsdatenblatt zu geben. Vielmehr müssen Hersteller und Importeure ein genaues Bild der Verwendungsbedingungen gewinnen, auf dessen Grundlage sie dann spezielle Schutzmaßnahmen für den jeweiligen Verwendungszweck beschreiben können. Damit sie dieser Anforderung nachkommen können, sollen ihnen die Verwender die erforderlichen Informationen zur Verfügung stellen. Zum Schutz ihrer Betriebsgeheimnisse haben Stoffanwender aber auch das Recht, Verwendungszwecke von Stoffen den Herstellern gegenüber nicht offen zu legen. Stattdessen müssen sie in einem solchen Fall den Stoff für den betreffenden Verwendungszweck selber registrieren, da die Anmeldung des Herstellers oder Importeurs ihren speziellen Verwendungszweck in der Regel nicht oder nur zufällig einschließen wird.

5. Kontroversen über die Einzelheiten von REACH

Im Weißbuch „Strategie für eine zukünftige Chemikalienpolitik“ waren 2001 von der EU-Kommission eine Reihe von Zielen formuliert worden, die bei den meisten beteiligten Akteuren – Mitgliedsstaaten, Industrieverbände, Gewerkschaften, Umwelt-, Verbraucher- und Tierschutzorganisationen – auf grundsätzliche Zustimmung stießen. Zu diesen Zielen gehörten gleichberechtigt der Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt auf der einen Seite sowie die Wahrung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der chemischen Industrie der EU auf der anderen.

Die im Weißbuch skizzierten Regelungen, mit denen die Ziele erreicht werden sollten, lösten dagegen ein geteiltes Echo aus: So sprach sich die chemische Industrie von Beginn an gegen die Einführung eines Zulassungsverfahrens aus, das hingegen von den Umweltverbänden begrüßt wurde, in das nach ihren Vorstellungen aber zusätzlich hormonähnlich wirkende Stoffe einbezogen werden sollten. Arbeitsschützer bemängelten insbesondere, dass die Registrierungsanforderungen für die immerhin 20.000 Stoffe unterhalb von 10 t keine Grundlage für einen wirksamen Arbeitsschutz böten. Weder erlaubt der geringe Umfang der vorzulegenden Daten Aussagen über gesundheitlichen Wirkungen bei wiederholter oder ständiger Belastung noch müssen wegen des Verzichts auf einen CSR in diesem Mengenbereich den Verwendern spezielle, auf den Verwendungszweck abgestimmte Schutzmaßnahmen empfohlen werden. Ferner sei aus Arbeitsschutzgründen auch für atemwegs- und stark hautsensibilisierende Stoffe ein Zulassungsverfahren erforderlich.

Auch ein von Bundesregierung, Verband der chemischen Industrie (VCI) und IG BCE im März 2002 veröffentlichtes gemeinsames Positionspapier führte nicht zu einer Annäherung der Positionen auf europäischer Ebene. Seitens der chemischen Industrie wurden der zu erwartende hohe bürokratische Aufwand des neuen Systems, die Überforderung von mittelständischen Unternehmen sowie die hohen Kosten kritisiert, die zu einem Verschwinden besonders von kleinvolumigen Stoffen vom Markt führen könnten. Als weitere Folge sei mit einem erheblichen Verlust von Arbeitsplätzen sowohl in der chemischen Industrie als auch bei Verwendern ihrer Produkte zu rechnen.

Der massive Widerspruch der chemischen Industrie zeigte ab 2003 Wirkung: schon der Vorentwurf der Verordnung, der als Grundlage für eine Internet-Anhörung diente, wies Abschwächungen gegenüber den ursprünglichen, im Weißbuch skizzierten Ideen auf. Weitere Verwässerungen von Einzelbestimmungen folgten mit dem Entwurf der Verordnung im Oktober 2003 und durch eine Reihe von Veränderungen im Lauf der Beratungen im Europäischen Parlament sowie im Europäischen Rat, dem Gremium der Regierungen der Mitgliedsstaaten. Bemerkenswerte Ausnahme ist allerdings, dass Zulassungen nicht, wie ursprünglich vorgesehen, in der Regel unbefristet und nur in Ausnahmefällen befristet erteilt werden sollen. Jetzt soll eine Zulassung regelhaft für einen begrenzten Zeitraum gelten, dessen Verlängerung jeweils neu begründet beantragt werden muss.

6. Trotz deutlicher Schwächen des erzielten Kompromisses – Chancen für den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz

Rückblickend ist festzustellen, dass sich die Behauptungen der chemischen Industrie in den Diskussionen als wirkmächtiger erwiesen haben. In ihnen blieb geflissentlich die Einsicht ausgeblendet, dass hier auch die Neuverteilung von Lasten zwischen verschiedenen Industriebereichen verhandelt wurde: je geringer die Verpflichtungen der Hersteller von Chemikalien für die sichere Verwendung auf allen Verwendungsstufen ausfallen, desto höhere Anforderungen resultieren für die Verwenderbetriebe – und hier gerade für Klein- und Mittelbetriebe –, um ein bestimmtes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu etablieren.

Die wiederholt von gewerkschaftlicher Seite in Deutschland und auf europäischer Ebene erhobenen Forderungen, die primär auf die Verstärkung des Gesundheits-

schutzes für die Beschäftigten gerichtet waren, haben sich demgegenüber nicht in wesentlichen Verbesserungen der REACH-Verordnung niedergeschlagen. So ist eine generelle Sorgfaltspflicht auch für Stoffe unterhalb einer Produktionsmenge von 1 t nicht im Verordnungstext verankert worden. So führen der geringe Datenumfang und der Verzicht auf einen CSR bei der Registrierung von Stoffen unterhalb von 10 t dazu, dass auf absehbare Zeit für zwei Drittel der unter REACH anzumeldenden Stoffe keine Verbesserungen beim Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz zu erwarten sein werden. So lassen ferner die fehlenden Vorgaben für eine Qualitätssicherung der von den Anmeldern zu übermittelnden Daten befürchten, dass es selbst für registrierte Stoffe oberhalb von 10 t zu bösen Überraschungen für Gesundheit und Umwelt kommen wird, die durch REACH eigentlich ein Ende finden sollten.

6.1 Chancen für den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz

Trotz offenkundiger Schwächen bietet die REACH-Verordnung dennoch beträchtliche Chancen für den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz, zumindest für Stoffe oberhalb von 10 t. Wichtige Angaben aus dem CSR, wie stoffbezogene Kenngrößen (DNEL, PNEC) und Expositionsszenarien einschließlich zu erwartender Expositionsbedingungen und empfohlener Schutzmaßnahmen müssen in das „Erweiterte Sicherheitsdatenblatt“ übernommen und den Verwendern auf diese Weise zur Kenntnis gegeben werden. Insbesondere durch die konkreten Empfehlungen für Schutzmaßnahmen können Verwender mit deutlichen Erleichterungen für ihr eigenes Gefahrstoffmanagement rechnen. In Zukunft werden sie sich bei der Gefährdungsbeurteilung für Tätigkeiten mit solchen Stoffen und bei der Ableitung der im Unternehmen zu treffenden Schutzmaßnahmen auf eindeutige Empfehlungen ihrer Lieferanten stützen können. Für betriebliche Umweltschutzmaßnahmen werden sie ebenfalls auf wesentlich genauere Angaben als bisher zurückgreifen können. Hier werden Betriebs- und Personalräte im Rahmen ihrer gesetzlichen Mitbestimmungsrechte gestaltend eingreifen können, um die durch REACH eröffneten Chancen umfassend zu nutzen.

Diese Unterstützung bei der Erfüllung eigener gesetzlicher Verpflichtungen wird allerdings auch ihren Preis haben: So ist zu erwarten, dass die systematische Aufbereitung vorhandener und zusätzlich bereitzustellender Informationen zu Maßnahmenempfehlungen führen werden, die vielfach über den in den Verwendbetrieben gegenwärtig realisierten Stand hinausgehen. Solchen kurzfristigen zusätzlichen Anforderungen sollten aber mittel- und langfristig einerseits eine Verringerung der Gesundheitsschäden von Beschäftigten und andererseits ein höheres Vertrauen von Verbrauchern in Produkte und Dienstleistungen auf Basis dieser Stoffe gegenüberstehen.

Angesichts des geringen Durchsatzes von gegenwärtig geschätzten 25 – 30 Stoffen pro Jahr werden die positiven Auswirkungen des Zulassungsverfahrens erst langfristig sichtbar werden. Vermutlich wird hier der Umweltschutz am stärksten profitieren. Für den Arbeitsschutz muss sich erst noch zeigen, ob die Zulassung als Rechtsinstrument wirksamer sein wird als die seit fünfzehn Jahre bestehenden Substitutions- und Minimierungspflichten gemäß der Krebsrichtlinie der EU.

6.2 Der Wert der Debatte der vergangenen Jahre

Bei aller Klage über die fürs Erste vertanen Möglichkeiten, die eine stärkere Ausrichtung der REACH-Verordnung am Gesundheits- und Umweltschutz geboten hätten, darf nicht übersehen werden, dass die Diskussion der vergangenen Jahre

langfristig nicht zu unterschätzende Wirkungen erzielt hat. So ist die auf wenige Experten beschränkte Kenntnis um die Wissenslücken hinsichtlich der Schädigungswirkungen von Chemikalien nun auch einer breiteren Öffentlichkeit vermittelt worden: In der REACH-Debatte ist zudem deutlich geworden, dass das gesicherte Wissen über gesundheitliche Wirkungen von Chemikalien so löcherig ist wie der sprichwörtliche Schweizer Käse. Es ist deutlich geworden, dass Chemikalien besondere Produkte sind, für die sich der Verwender – anders als bei anderen Produkten – nicht auf das Prinzip der Produktsicherheit verlassen kann.

Auf diese Einsichten kann zurückgegriffen werden, wenn zu einem späteren Zeitpunkt die politische Gestaltung der in REACH zunächst zurückgestellten und ausgeblendet Probleme neu angepackt wird. Die REACH-Verordnung in der jetzt verabschiedeten Form sollte daher als eine – durchaus wichtige – Zwischentappe auf einem langen, Jahrzehnte dauernden Weg hin zu einer sicheren Chemie verstanden werden. Am Ende dieses Weges werden die Verwender von Chemikalien – Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bis hin zu Verbrauchern – dann hoffentlich umfassend wissen, welchen Risiken sie sich dabei aussetzen.

7. Zeitplan und aktuelle Aufgaben

Bevor die REACH-Verordnung in vollem Umfang wirksam werden kann, wird allerdings noch eine geraume Zeit vergehen. Wenn die Verordnung wie am 1. Juni 2007 in Kraft gesetzt wird, beginnt ein Jahr später eine sechsmonatige Vorregistrierungsphase, in der der neuen Europäischen Chemikalienagentur die Namen aller Stoffe übermittelt werden müssen, für die eine Registrierung beabsichtigt ist. Ab 2009 beginnt die eigentliche Registrierung, die für Stoffe über 1.000 t bis Mitte 2010, für Stoffe zwischen 100 t und 1.000 t bis Mitte 2013 und für Stoffe unter 100 t bis Mitte 2018 abgeschlossen sein muss.

Bereits seit mehreren Jahren bereitet die EU-Kommission die Einführung von REACH intensiv vor. Neben den Vorbereitungen für den Aufbau der Agentur sowie die Entwicklung elektronischer Werkzeuge für die Datenübermittlung und –verwaltung werden gegenwärtig eine Reihe von Technischen Leitfäden erarbeitet, mit denen Unternehmen und Behörden der Mitgliedsstaaten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und Pflichten zielgerichtet geholfen werden soll. Die in diesen Leitfäden ausgebreiteten Einzelheiten werden von zentraler Bedeutung für das Funktionieren von REACH sein. Dort werden die Schnittstellen zwischen den einzelnen Prozessschritten ausgestaltet, und damit werden dort die Weichen dafür gestellt, ob die REACH-Prozesse ohne große Reibung oder mit hohen Reibungsverlusten ablaufen werden. Die Fertigstellung der meisten Leitfäden wird für Mitte 2007 angestrebt.

Daneben haben die einzelnen Mitgliedsstaaten begonnen, Unterstützungsangebote, sogenannte Help Desks, primär für mittelständische Unternehmen einzurichten, um ihnen insbesondere bei Fragen zur Registrierung zur Seite zu stehen. In Deutschland gibt es solche Angebote in elektronischer Form von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz, vom Umweltbundesamt und vom Land Nordrhein-Westfalen sowie von Unternehmensverbänden wie dem BDI und dem VCI. Überdies hat das Umweltbundesamt seit dem Frühjahr 2006 kleinen und mittleren Unternehmen die auf sie zukommenden Anforderungen in einer Konferenzreihe nahe zu bringen versucht.

Eindeutige Botschaft aller mit REACH befassten Institutionen und Fachleute an die Unternehmen ist derzeit, unverzüglich mit der Vorbereitung auf die REACH-Verordnung zu beginnen und nicht zu warten, bis Mitte 2008 erste Anforderungen zu erfüllen sind. Nur so können Unternehmen ihre Position im Wettbewerb erhalten und, nicht zuletzt auf außereuropäischen Märkten, auch ausbauen.

Gegenwärtig sollten alle Unternehmen, die mit Chemikalien zu tun haben, ihr Produktinventar auf den aktuellen Stand bringen und stoffbezogen klären, welche Rolle sie im Sinne von REACH ausfüllen: Wenn ein Unternehmen Hersteller oder Importeur ist, sollte es unverzüglich mit den Vorbereitungen für die Vorregistrierung Mitte 2008 und für die umfangreichen Anforderungen der Registrierung beginnen. Ist es nachgeschalteter Verwender, so sollte es die für das Unternehmen strategisch wichtigen Stoffe identifizieren und überlegen, wie es die Lieferanten mit Informationen für die Registrierung unterstützen kann, ohne ihnen dabei Produktionsgeheimnisse preiszugeben. Zudem sollte es Ende 2008 in der Lage sein zu entscheiden, wichtige Stoffe selber zu registrieren, wenn weder die bisherigen Lieferanten noch andere Anbieter eine Registrierungsabsicht bekundet haben.

Betriebs- und Personalräte werden ab 2009 mit den zusätzlichen, von den Herstellern zur Verfügung zu stellenden Informationen im Erweiterten Sicherheitsdatenblatt ein wirksames Instrument für die Überwachung und Gestaltung des stoffbezogenen betrieblichen Gesundheits- und Umweltschutzes erhalten.