

Antrag

der Abgeordneten Marie-Luise Dött, Dr. Peter Paziorek, Dr. Klaus W. Lippold (Offenbach), Dr. Wolf Bauer, Dr. Rolf Bietmann, Helge Braun, Monika Brüning, Verena Butalikakis, Cajus Julius Caesar, Dr. Hans Georg Faust, Dr. Maria Flachsbarth, Jochen-Konrad Fromme, Georg Girisch, Josef Göppel, Kurt-Dieter Grill, Hermann Gröhe, Michael Hennrich, Ernst Hinsken, Hubert Hüppe, Barbara Lanzinger, Helmut Lamp, Laurenz Meyer (Hamm), Doris Meyer (Tapfheim), Maria Michalk, Hildegard Müller, Franz Obermeier, Ulrich Petzold, Katherina Reiche, Hartmut Schauerte, Horst Seehofer, Matthias Sehling, Jens Spahn, Andreas Storm, Max Straubinger, Gerald Weiß (Groß-Gerau), Annette Widmann-Mauz, Werner Wittlich und der Fraktion der CDU/CSU

Für ein umwelt-, innovations- und mittelstandsfreundliches REACH

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das europäische Chemikalienrecht ist im Umbruch. Mit ihrem Verordnungsvorschlag zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe sowie zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und der Verordnung (EG) über persistente organische Schadstoffe will die europäische Kommission die Schwächen des hergebrachten Chemikalienrechts beseitigen.

Das EU-Chemikalienrecht ist durch eine Vielzahl von Richtlinien und Verordnungen geprägt. Diese umfangreiche und komplizierte Gesetzgebung hat in den vergangenen Jahren jedoch nicht dazu geführt, dass das vordringlichste Problem, die Registrierung und Bewertung von Altstoffen, gelöst wurde.

Weiterhin besteht in Europa eine unbefriedigende Wissenslücke über die Eigenschaften und Verwendungszwecke von solchen Stoffen, die vor dem Jahr 1981 in den europäischen Markt eingeführt wurden. Das langsame, ineffiziente und ressourcenintensive EU-Altstoffregime war nicht dazu geeignet, die notwendigen Kenntnisse über Altstoffe hervorzubringen. Hier soll ein einheitliches europäisches System Fortschritte bringen.

Im Vordergrund dieses neuen Systems stehen zwingend die Zielsetzungen, die Sicherheit von Chemikalien zu verbessern sowie die Wettbewerbsfähigkeit der chemischen und chemieverarbeitenden Industrie in der Europäischen Union zu wahren und zu intensivieren. An diesen Vorgaben hat sich die Neugestaltung der Gesetzgebung zu orientieren.

Der Verordnungsvorschlag der EU-Kommission verfolgt diese Zielsetzungen noch nicht konsequent genug.

Ziel: Umwelt- und Gesundheitsschutz

Der Kommissionsvorschlag möchte ein System zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung von Chemikalien (REACH) etablieren, bei dem er das Ausmaß der zu liefernden Informationen an die Menge des produzierten oder importierten Stoffes koppelt.

Die Mengenphilosophie ist aber nicht nur Kernstück des Kommissionsvorschlags, sondern gleichzeitig seine größte Schwachstelle. Denn es werden Daten ohne Bezug zu konkreten Risiken eingefordert. Das Produktions- oder Importvolumen lässt jedoch keine Rückschlüsse darauf zu, ob und in welchem Umfang Mensch und Umwelt durch einen Stoff gefährdet werden. Wenn es also keine eindeutige Kausalität zwischen Menge und Risiko gibt, so erweist sich dieser Ansatz als ungeeignet im Sinne des Umwelt- und Gesundheitsschutzes. Kleine Mengen eines gefährlichen Stoffes können ungleich risikoreicher sein, als hohe Tonnagen einer ungefährlichen Chemikalie.

Das Ziel des Umwelt- und Gesundheitsschutzes erfordert es, das neue Bewertungssystem an solche Aspekte zu knüpfen, die für den Schutz ausschlaggebend sind. Also an Risiken und die Aussetzung des Menschen gegenüber den Risiko begründenden Stoffen.

In den laufenden Verhandlungen haben die Niederlande vorgeschlagen, Prioritäten nach dem Gefährdungspotential festzulegen. Es soll eine zeitliche Rangfolge erarbeitet werden, die risikoreiche Stoffe prioritär dem Bewertungsverfahren unterzieht. Damit wird die Gefährlichkeit eines Stoffes ausschlaggebend und eine effiziente Beurteilung und Behandlung des Stoffes schlussendlich möglich. Je nach Risikoabschätzung sind mehrere Prioritätenlisten denkbar, die nacheinander abgearbeitet werden.

Neben der abstrakten Gefährlichkeit spielt auch die konkrete Aussetzung des Stoffes gegenüber dem Menschen und der Umwelt (Exposition) eine erhebliche Rolle. Je stärker der Mensch exponiert ist, desto höher müssen die Prüfanforderungen an den Stoff sein. So wird die Sicherheit im Umgang mit Chemikalien gegenüber dem mengenbasierten System erheblich verbessert. Um die Bewertung bei 30 000 Stoffen, unzähligen Anwendungen und komplexen Lieferant-Kunden-Beziehungen praktikabel zu machen, sind die verschiedensten Expositionsmöglichkeiten zu systematisieren und in Kategorien zu fassen. So ist es in der gemeinsamen Stellungnahme von Bundesregierung, Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) und dem Verband der Chemischen Industrie e. V. (VCI) formuliert. Im Ministerrat der EU hat Deutschland die Aufnahme von Expositions- und Verwendungskategorien eingefordert.

Das Ökoinstitut e. V., Freiburg hat in Zusammenarbeit mit der deutschen chemischen Industrie ein praxistaugliches Konzept zur Verankerung von Expositions- und Verwendungskategorien erarbeitet, das in die Beratung des Verordnungsvorschlags eingebracht wurde. Dabei werden typische Belastungssituationen zusammengefasst, die gleiche Schutzmaßnahmen erfordern. Dies sind die Hauptaufnahmewege (oral, dermal, inhalativ), das betroffene Umweltmedium (Wasser, Boden, Luft) und die Dauer der Exposition (kurzfristig/einmalig, gelegentlich, langfristig/wiederholt). Daneben wird nach Anwendungsbereichen (industriell, gewerblich, Verbraucher) unterschieden, um die Präventionsmaßnahmen konkret und individuell anpassen zu können.

Im Gegensatz zu der Mengenphilosophie entspricht die Kombination aus risikogesteuerter Priorisierung und Expositions-kategorien zielgenau den Anforderungen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes. Die vorgeschlagenen Instrumente sind hervorragend geeignet eine Verletzung der Schutzgüter Gesundheit und Umwelt zu verhindern. Dabei stellen sie auch ein effizientes Instrument dar, da sie gleichzeitig den Ressourcenaufwand der Behörden und Unternehmen verringern.

Das Konzept hat auch den wichtigen Vorteil, dass in der Regel die Stoffanmeldung von den Herstellern und Importeuren, nur ganz ausnahmsweise aber von den meist mittelständischen nachgeschalteten Anwendern geleistet werden muss. Dagegen begünstigt eine starke Ausdifferenzierung von Verwendungszwecken den Effekt, dass Stoffe nur für profitable Verwendungen freigegeben werden und deshalb für andere Verwendungen in Kleinmengen nur dann zur Verfügung stehen, wenn der Verwender selbst die Registrierung mit erheblichem Aufwand leistet.

Ziel: Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit

Entsprechend dem Lissabon-Ziel, die Europäische Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, ist der Fokus des EU-Kommissionsvorschlags auch darauf gerichtet, die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der europäischen Industrie zu wahren und zu fördern.

Die europäische Chemieindustrie ist eine der stärksten der Welt. Mit einem Marktanteil von rund 25 Prozent ist Deutschland der mit Abstand größte Chemiestandort in Europa. Der Gesamtumsatz betrug ca. 136 Mrd. Euro im Jahr 2003 und macht die Chemie zur viertgrößten Industriebranche in Deutschland. Rund 464 000 Menschen sind in den Werken der deutschen chemischen Industrie beschäftigt.

Die chemische Industrie ist vor allem mittelständisch geprägt. Mehr als 90 Prozent der rund 1 700 deutschen Chemieunternehmen sind kleine und mittelständische Betriebe. Sie beschäftigen jeden dritten Chemie-Mitarbeiter und tragen ein Drittel zum Umsatz bei.

Der Verordnungsvorschlag der EU-Kommission betrifft jedoch nicht nur die chemische Industrie als solche, sondern den gesamten Wirtschaftskreislauf. Neben den direkt in der chemischen Industrie Beschäftigten sind weitere rund 380 000 Arbeitsplätze in der Zulieferindustrie von der chemischen Industrie abhängig. Die chemische Industrie ist Lieferant wichtiger Vorprodukte, die in nahezu allen produzierenden Gewerben zum Einsatz kommen. Die weiterverarbeitenden Anwender verwenden chemische Stoffe überall, von Autolacken bis zur Herstellung und Veredelung von Textilien.

Sowohl Industrie als auch nachgeschaltete Anwender sind daher in ihrer künftigen wirtschaftlichen Entwicklung davon abhängig, welche Rahmenbedingungen ihnen durch die neue europäische Chemikalienpolitik gesetzt werden.

Bezüglich der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit setzt der Kommissionsvorschlag jedoch falsche Vorzeichen.

So belastet das Registrierungsverfahren die Unternehmen mit erheblichen Kosten. Allein die direkten Kosten der Informationsbeschaffung für einen Stoff liegen zwischen 20 000 Euro und 500 000 Euro je Stoff.

Betroffen ist davon zuvorderst die große Anzahl kleiner und mittlerer Unternehmen, die sich in Nischenmärkten etabliert haben. Hersteller von Spezialchemikalien und Zubereitungen in kleinen Chargen können die direkten Belastungen durch REACH nicht auf ihre Produkte umlegen. Die Registrierungskosten für Spezialchemikalien zwischen 10 und 100 Tonnen liegen in der Größenordnung der Entwicklungskosten und stehen damit in keinem angemessenen Verhältnis zum Umsatz. Das hat zur Folge, dass etwa 20 bis 40 Prozent der in Europa hergestellten Stoffe nicht mehr rentabel produziert werden können und vom Markt verschwinden. Damit setzt der Verordnungsvorschlag der EU-Kommission einen völlig falschen Selektionsanreiz, denn nicht solche Stoffe, die ein hohes Risiko für Umwelt und Gesundheit darstellen, werden vom Markt genommen, sondern die Stoffe mit der geringsten Ertragskraft.

Nicht nur Hersteller chemischer Stoffe im engeren Sinne fallen unter die Anwendung des geplanten europäischen Chemikalienrechts. Alle Unternehmen, die chemische Stoffe in ihren Arbeitsabläufen einsetzen, sind potenziell betroffen. Deshalb muss sichergestellt werden, dass die regulatorischen und finanziellen Belastungen gerade für kleine und mittlere Betriebe in anderen Branchen auf ein Mindestmaß reduziert werden.

Innovation lebt von Flexibilität und einer Vielfalt an Möglichkeiten. Durch die befürchtete Reduzierung der verfügbaren Stoffe auf dem europäischen Markt wird die Vielfalt der Möglichkeiten eingeschränkt werden. Darüber hinaus ist das Registrierungsverfahren extrem zeitaufwendig und damit unflexibel. Die Erarbeitung der für die Registrierung erforderlichen Daten wird für Stoffe im Mengenbereich von 1 bis 10 Jahrestonnen auf 6 Monate, für Stoffe von über 10 Jahrestonnen auf 12 bis 15 Monate geschätzt. Die Markteinführung neuer, innovativer Produkte verzögert sich damit erheblich. Der Innovationsvorsprung geht verloren. Dieser Wettbewerbsnachteil gegenüber außereuropäischen Anbietern wird mittel- bis langfristig zu produktions- und Standortverlagerungen und damit zu Arbeitsplatzverlusten in Europa führen. Durch die Verschleppung des Innovationsprozesses wird der europäische Entwicklungsstandort noch weiter an Attraktivität verlieren. Die Lissabon-Strategie wird mit solch einer Politik konterkariert.

Neben den Vorschlägen der Niederlande zur Priorisierung und Deutschlands zur Einführung von Expositions- und Verwendungskategorien haben verschiedene andere Mitgliedstaaten in den Ratstagungen Vorschläge gemacht, wie das Registrierungsverfahren unbürokratischer, flexibler und kostengünstiger ausgestaltet werden kann.

Großbritannien und Ungarn haben den Vorschlag „one substance, one registration“ vorgelegt. Sie wollen damit erreichen, dass jede Substanz im Rahmen von REACH nur einmal registriert wird. Die Unternehmen werden angehalten, bereits vorhandene Daten mitzuteilen. Überflüssige Doppelungen bei der Registrierung werden damit vermieden. Dieser Vorschlag wird insbesondere dem Anspruch von REACH, den Tierschutz zu berücksichtigen, gerecht. Durch die effiziente und transparente Verwendung von Daten können überflüssige Tierversuche vermieden werden. Darüber hinaus werden finanzielle und personelle Ressourcen sowohl in der Wirtschaft als auch in den staatlichen Institutionen eingespart.

Frankreich verfolgt den Ansatz, die Kompetenzen der europäischen Chemikalienagentur auszuweiten. Insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Einheitlichkeit der Anwendung der Chemikalienverordnung ist es notwendig, dass die Mitgliedstaaten weitere Kompetenzen auf die Agentur übertragen. Dies betrifft den gesamten REACH-Prozess von der Vorregistrierung über die Registrierung und Priorisierung bis hin zur Evaluierung. Anders als im Verordnungsvorschlag würde damit auch die Stoffbewertung zentral stattfinden. Damit entfallen aufwendige Abstimmungsprozesse zwischen den Mitgliedstaaten und eine europaweit harmonisierte Anwendung der Verordnung wäre sichergestellt.

Zielerreichung durch integrierte Umsetzung der verschiedenen Vorschläge

Die Vorschläge der Mitgliedstaaten, die dem Rat unterbreitet wurden, machen deutlich, dass der Verordnungsvorschlag der EU-Kommission verbessert werden kann und muss. Dadurch, dass sie jeweils separate Gebiete von REACH betreffen, schließen sich die verschiedenen Vorschläge nicht gegeneinander aus. Jeder Plan kann für sich alleine stehen und bringt Vorteile gegenüber dem Kommissionsvorschlag. Allerdings würde eine gemeinsame, integrierte Einführung der verschiedenen Vorschläge die individuellen positiven Effekte erheblich verstärken.

Unter Zugrundelegung der Konzepte der Mitgliedstaaten lässt sich ein System erreichen, mit dem der europäische Gesetzgeber seine Zielsetzungen, die Sicherheit von Chemikalien zu verbessern sowie die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie in der Europäischen Union zu wahren und zu verbessern, sehr viel effektiver erreichen kann als dies mit dem jetzigen Kommissionsvorschlag der Fall ist.

II. Vor diesem Hintergrund fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf,

sich im weiteren Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene und zuvorderst in den anstehenden Ratstagungen für die Umsetzung folgender Eckpunkte einzusetzen:

1. Die verschiedenen Vorschläge der Mitgliedstaaten sollen gemeinsam als einheitliches Konzept in den Verordnungsvorschlag einfließen.
2. Das Ziel des Umwelt- und Gesundheitsschutzes ist konsequent durch eine Abkehr vom ausschließlich mengenbasierten System zugunsten eines risiko- und expositionsbasierten Systems zu verfolgen.
3. Für alle Stoffe ab 1 Jahrestonne ist ein verpflichtender Kerndatensatz einzuführen. Innerhalb von 3 Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung sollen detaillierte Informationen über spezielle Stoffeigenschaften, wie Toxizität, biologische Abbaubarkeit und Exposition gesammelt und vorgelegt werden.
4. Der Zielsetzung, die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Europa zu stärken, ist erhebliches Gewicht beizumessen. Einer Deindustrialisierung des Standortes Europa als Folge des aktuellen Verordnungsvorschlags der EU-Kommission muss entgegengewirkt werden. Das gesamte System der Registrierung, Evaluierung und Autorisierung sollte daher unbürokratischer, flexibler und kostengünstiger ausgestaltet werden.
5. Kleine und mittlere Unternehmen, nicht nur im Bereich der Stoffherstellung, sondern einer Vielzahl anderer Branchen, die Chemikalien in ihren Arbeitsprozessen einsetzen, sind von dem Verordnungsvorschlag in besonderem Maße betroffen. Sie müssen nicht nur von bürokratischen und finanziellen Lasten befreit werden, ihnen ist auch praktische Unterstützung an die Hand zu geben. Es ist zu prüfen, ob und inwieweit Kleinbetriebe anderer Branchen vom Anwendungsbereich ausgenommen werden können, um in Bagatellbereichen eine unnötige Überregulierung zu vermeiden.
6. Der Vorschlag Deutschlands zur Einführung von wenigen Expositions- und Verwendungskategorien ist in dem Verordnungsvorschlag zu verankern.
7. Ein Konzept der Priorisierung soll Eingang in die Verordnung finden, damit die Prüfanforderungen stärker an der Exposition und dem daraus erwachsenden Risiko ausgerichtet werden.
8. Doppel- und Parallelregistrierungen sind so weit wie möglich zu vermeiden, so wie es das Konzept „one substance, one registration“ von Großbritannien und Ungarn vorsieht. Zu diesem Zweck müssen die Eigentumsrechte an den Prüfdaten sowie der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in Einklang gebracht werden. Von einer verpflichtenden Konsortienbildung ist abzusehen.
9. Die europäische Chemikalienagentur ist mit größeren Kompetenzen auszustatten. Insbesondere soll sie auch im Bewertungsverfahren echte Steuerungs- und Entscheidungskompetenzen erhalten, so dass die Stoffbewertung zentral und einheitlich erfolgt.

10. Stoffverbote, Verwendungsbeschränkungen und Zulassungsentscheidungen müssen zwingend auf wissenschaftlich fundierten Risikobewertungen aufbauen. Der Umgang mit gefährlichen Stoffen kann durch geeignete Risikomanagement-Maßnahmen sicher gestaltet werden. Die Notwendigkeit zur Substitution von Stoffen mit einem nicht akzeptablen Risiko ergibt sich aufgrund wissenschaftlich begründeter Stoffverbote oder Verwendungsbeschränkungen.

Berlin, den 10. Mai 2005

Marie-Luise Dött
Dr. Peter Paziorek
Dr. Klaus W. Lippold (Offenbach)
Dr. Wolf Bauer
Dr. Rolf Bietmann
Helge Braun
Monika Brüning
Verena Butalikakis
Cajus Julius Caesar
Dr. Hans Georg Faust
Dr. Maria Flachsbarth
Jochen-Konrad Fromme
Georg Girisch
Josef Göppel
Kurt-Dieter Grill
Hermann Gröhe
Michael Hennrich
Ernst Hinsken
Hubert Hüppe
Barbara Lanzinger
Helmut Lamp
Laurenz Meyer (Hamm)
Doris Meyer (Tapfheim)
Maria Michalk
Hildegard Müller
Franz Obermeier
Ulrich Petzold
Katherina Reiche
Hartmut Schauerte
Horst Seehofer
Matthias Sehling
Jens Spahn
Andreas Storm
Max Straubinger
Gerald Weiß (Groß-Gerau)
Annette Widmann-Mauz
Werner Wittlich
Dr. Angela Merkel, Michael Glos und Fraktion

