

REACH-REVIEW – ERGEBNISSE UND BEWERTUNG

HINTERGRUND

Das Gesetz zur Chemikalienregulierung der EU, [REACH](#) (= **Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung** chemischer Stoffe), wurde im Dezember 2006 beschlossen. Bislang wurden im Rahmen der Verordnung [191 Chemikalien](#) ermittelt, die schwerwiegende Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt haben können. [43 Stoffe](#) sind in die „REACH-Zulassungsliste“ aufgenommen worden, was bedeutet, dass Unternehmen eine Zulassung für die Verwendung dieser Chemikalien erwirken müssen. Außerdem müssen die Herstellung und Verwendung schrittweise eingestellt werden, sobald geeignete Alternativen zur Verfügung stehen. Für [68 Substanzen](#) wurden Beschränkungen ausgesprochen. Insgesamt wurden 21.121 Stoffe im Rahmen von REACH registriert.

Im März 2018 veröffentlichte die EU-Kommission eine **Bewertung der bisherigen Umsetzung der Verordnung** (REACH-Review) im Rahmen ihres Entbürokratisierungsprogramms ([REFIT-Prozess](#)). Darin überprüft sie die **Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz** und **Relevanz** der Richtlinie sowie ihren **Mehrwert** für die Mitgliedstaaten.

WAS IST REACH?

Die Europäische Union hat die [REACH-Verordnung \(EG\) Nr. 1907/2006](#) am 18. Dezember 2006 beschlossen. Dem ging ein langer Kampf europäischer Umwelt- und Verbraucherschutzorganisationen gegen Industrieinteressen voraus. REACH teilt sich in folgende Bereiche auf:

Registrierung

Erstmalig konnte die Politik Unternehmen dazu verpflichten, Chemikalien, von denen mehr als eine Tonne pro Jahr produziert wird, unter REACH zu registrieren. Das Prinzip „**Keine Daten, kein Markt**“ legt die Beweislast in die Hände der Unternehmen. Sie müssen also vor der Vermarktung ihrer Chemikalien in einem sogenannten technischen Dossier die zu erwartenden Gesundheits- und Umweltfolgen aufzeigen. Diese „**Umkehr der Beweislast**“ ist einer der Grundpfeiler von REACH. Die Registrierung war in drei Phasen unterteilt, die jeweils bis November 2010, November 2013 und Mai 2018 liefen.

Dossier- und Stoff-Bewertung

Nachdem die Unternehmen ihre Registrierungen eingereicht haben, **überprüft** die Europäische Chemikalienagentur (ECHA) stichprobenartig rund fünf Prozent der Dossiers der Unternehmen auf ihre **Vollständigkeit**. Die **Stoffbewertung** ist dagegen Aufgabe der **Mitgliedstaaten**. Expert*innen der jeweils zuständigen Behörden prüfen die Registrierungsdaten und die Stoffsicherheitsbewertungen und entscheiden, ob zusätzliche Informationen oder Maßnahmen zum Schutz von Mensch und Umwelt benötigt werden. In Deutschland sind das die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, das Bundesinstitut für Risikoforschung und das Umweltbundesamt. Wenn die Behörden in der Verwendung des Stoffes ein Risiko für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt sehen, kann die Aufnahme in die **Kandidatenliste der besonders besorgniserregenden Stoffe** (Substances of Very High Concern, **SVHC**) oder ein **Beschränkungsverfahren** (Restriction) für die jeweilige Chemikalie eingeleitet werden.

Zulassung

Beim Zulassungsverfahren sollen Stoffe mit besonders besorgniserregenden Eigenschaften (SVHC) sukzessive durch weniger gefährliche **Alternativen** ersetzt oder nur unter kontrollierten Bedingungen hergestellt und verwendet werden. Um als SVHC zu gelten, muss der Stoff mindestens eines der folgenden Kriterien erfüllen (Artikel 57 von REACH):



- krebserregend, erbgutverändernd oder fortpflanzungsgefährdend
- giftig und langlebig in der Umwelt und in Organismen anreichernd
- ähnlich besorgniserregende Eigenschaften (z.B. hormonelle Wirkung)

Der Ausschuss der Mitgliedstaaten der ECHA entscheidet auf Vorschlag der Mitgliedstaaten oder der ECHA selbst (anhand des Dossiers nach Anhang XV), welche Substanzen in das Zulassungsverfahren aufgenommen werden sollten. Es folgt ein **zweistufiger Regulierungsprozess**. Zuerst müssen die Stoffe auf eine **Kandidatenliste** gesetzt werden (Anhang XIV der REACH-Verordnung). Die ECHA priorisiert diese Stoffe und schlägt sie der EU-Kommission zur Aufnahme in die Zulassungspflicht vor. **Zulassungspflichtige** Stoffe dürfen nach einem festgelegten Ablaufdatum nicht mehr hergestellt oder verwendet werden. Um sie weiter verwenden zu dürfen, muss die Industrie von der ECHA eine Zulassung einholen. Dafür muss sie nachweisen, dass die Risiken der Chemikalie beherrscht werden oder dass der sozioökonomische Nutzen der Verwendung größer ist als das Risiko.

Beschränkung

Eine weitere Regulierung chemischer Stoffe unter REACH sind Beschränkungen. Sie stellen ein **Verbot der Herstellung, Vermarktung oder Verwendung** von Stoffen dar. Dafür müssen die Chemikalien nicht zwingend die Eigenschaften der SVHC erfüllen. Wenn sie ein **unannehmbares** Risiko für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt mit sich bringen, entscheidet die Kommission nach einem aufwendigen Verfahren über eine Beschränkung. Dieses beinhaltet auch eine Prüfung der sozioökonomischen Auswirkungen einer zukünftigen Beschränkung sowie die verfügbaren Alternativen des Stoffeinsatzes. Dies kann zum Beispiel auch Chemikalien in importierten Produkten betreffen, die in die EU gelangen. Meist werden diese Stoffe nicht vollständig verboten, sondern die Beschränkung wird **an bestimmte Bedingungen geknüpft**, wie bestimmte Konzentrationsgrenzwerte einer Chemikalie in Verbrauchsprodukten. Die Beschränkungen werden in Anhang XVII der REACH-Verordnung aufgenommen.

WIE BEWERTET DIE KOMMISSION DIE REACH-UMSETZUNG?

Alle fünf Jahre sind die Mitgliedstaaten, die ECHA und die Kommission verpflichtet, einen **Fortschrittsbericht** über die Implementierung von REACH zu verfassen. Nach dem [ersten Bericht](#) 2013 veröffentlichte die Kommission im [März 2018](#) mit neunmonatiger Verzögerung die zweite Überprüfung von REACH. Die Bewertung der Kommission liegt in Form von zwei Dokumenten vor: Im [Arbeitspapier](#) fasst sie die Ergebnisse der im Vorfeld durchgeführten Studien und Konsultationen zusammen und bewertet die allgemeine Umsetzung von REACH. Im zweiten [Dokument](#) zieht sie Schlussfolgerungen und präsentiert Maßnahmen, um die Arbeitsweise von REACH zu verbessern.

Grundsätzlich lobt die Kommission im Arbeitspapier die **bisherigen Erfolge** der REACH-Verordnung, die den Umgang mit Chemikalien in der EU sicherer gemacht habe. Sie schätzt den potentiellen Nutzen von REACH auf jeweils 50 Milliarden Euro bis 2025 für die Umwelt und bis 2030 für die menschliche Gesundheit. Auch für Drittländer habe sich die Harmonisierung der Chemikalienpolitik und die Erstellung einer öffentlich zugänglichen und international einmaligen Datenbank gelohnt.

Herausforderungen

Als größtes Problem der bisherigen Umsetzung von REACH identifiziert die Kommission die **schlechte Qualität der** von der chemischen Industrie eingereichten **Daten** in den Registrierungs-dossiers. Diese behindere die Identifizierung gefährlicher Stoffe und damit auch deren Regulierung. Häufig lägen wichtige Sicherheitsinformationen über die Chemikalien, die für die Bewertung notwendig sind, nicht vor. Insgesamt seien zwei Drittel der zwischen 2008 und 2018 unter REACH eingereichten Registrierungen nicht vollständig. Dass die von den Unternehmen zur Verfügung gestellten Informationen häufig nicht ausreichten, führe auch dazu, dass die **Beweislast** effektiv immer noch nicht bei der Industrie liegt. Die ECHA und die Mitgliedstaaten müssten häufig selbst Ressourcen aufwenden, um zusätzliche Informationen zu erhalten, die ihnen eine Bewertung der Substanz erlauben. Das stelle eine teilweise Rückkehr zum vorherigen System dar, in dem die volle Beweislast



auf den Behörden lag. Außerdem verzögere es den Evaluierungsprozess. Zudem würde das **Vorsorgeprinzip** bisher nicht angewendet. In den meisten Fällen hätten die ECHA und ihre Ausschüsse wissenschaftliche Unsicherheiten nicht untersucht und die Kommission somit nicht in die Lage versetzt, mögliche Maßnahmen auf der Grundlage des Vorsorgeprinzips zu prüfen.

Ein weiteres Problem bestehe darin, dass nur etwa ein Viertel der **Registrierungsdossiers** regelmäßig **aktualisiert** wird. Die Kommission stellt fest, dass statt der freiwilligen Aktualisierung stärkere Anreize für die Unternehmen nötig seien, damit sie ihre Dossiers bei Materialänderungen oder neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen auf den neuesten Stand bringen. Die Aktualisierungen bezögen sich insbesondere auf Informationen zu Verwendung, Aussetzung und Tonnage der Substanzen. Fehlende Informationen und Aktualisierungen seien die Hauptursache dafür, dass REACH insgesamt **weniger Informationen** zu schädlichen Stoffen generiert als erwartet.

Neben der Registrierung und Evaluierung sei auch der **Beschränkungsprozess** zu **ineffektiv**: Er dauere länger und liefere weniger Informationen als ursprünglich erwartet. Die Kommission begründet dies mit zu hohen Anforderungen der ECHA an die Mitgliedstaaten. Diese seien häufig nicht in der Lage, genug Ressourcen für die Erstellung der technisch anspruchsvollen und teuren Dossiers aufzuwenden.

Ebenso wie der Austausch zwischen Behörden und Unternehmen gestalte sich auch der **Informationsfluss in der Lieferkette** und zu Konsument*innen im Rahmen von REACH schwierig. In 52 Prozent der Fälle würden Informationen über Substanzen in Produkten nicht angemessen in der Lieferkette weitergegeben. Deshalb bleibe es für Akteure im Wirtschaftskreislauf schwierig, Informationen über gefährliche Stoffe in Produkten abzurufen, zu überprüfen und zu kommunizieren. Das erhöhe nicht nur die Gefahr für Verbraucher*innen und die Umwelt, giftigen Substanzen ausgesetzt zu werden, sondern erschwere auch den Übergang zu einer **Kreislaufwirtschaft**. Denn Sekundärrohstoffe, die aus bereits verwendeten Produkten gewonnen werden, könnten nur dann wieder in den Wirtschaftskreislauf gelangen, wenn sie frei von Schadstoffen sind.

Eine weitere Herausforderung für REACH stellten neu auftretende Probleme („**emerging issues**“) dar. Neueste wissenschaftliche Erkenntnisse, Testmethoden und Screening-Strategien seien bisher nicht ausreichend im REACH-Prozess integriert. Besonders drängende neue Probleme, die stärker adressiert werden müssten, seien die Identifizierung und der Umgang mit [Hormongiften](#), mit Nanomaterialien und die Kombinationseffekte von Chemikalien.

Die Kommission kommt in ihrer Bewertung zu dem Schluss, dass die EU die **Entwicklungsziele** des Weltgipfels für Nachhaltige Entwicklung (WSSD) 2002 nicht erreichen werde. Dort hatten die Teilnehmer sich das Ziel gesetzt, bis **2020** gesundheits- und umweltgefährliche Chemikalien zu verbieten. Eine Reihe von Maßnahmen, die zum Erreichen dieser Ziele erforderlich sind, wurden jedoch nicht oder nur teilweise durchgeführt, z.B.: Das Füllen von Informationslücken in den Registrierungsdossiers, eine bessere Ausrichtung auf die Verbraucher*innen und die Zivilgesellschaft insgesamt sowie eine verstärkte Umsetzung von Risikomanagementmaßnahmen.

Maßnahmen zur Verbesserung von REACH

In ihren Schlussfolgerungen präsentiert die Kommission folgenden Maßnahmenkatalog, der die Umsetzung von REACH in den nächsten Jahren verbessern soll:

1. Förderung der Aktualisierung der Registrierungsdossiers
2. Verbesserung der Bewertungsverfahren
3. Verbesserung der Praktikabilität und Qualität der erweiterten Sicherheitsdatenblätter
4. Ermittlung von besorgniserregenden Stoffen in der Lieferkette
5. Förderung der Substitution von SVHCs
6. Vereinfachung für ein praktikableres Zulassungsverfahren
7. Frühzeitige sozioökonomische Informationen für etwaige Regelungsmaßnahmen
8. Verbesserung des Beschränkungsverfahrens
9. Weitere Verbesserung der Beteiligung der Mitgliedstaaten an Beschränkungsverfahren



10. Regelung der Anwendung des Vorsorgeprinzips
11. Wechselbeziehung zwischen Zulassung und Beschränkung
12. Regelung der Schnittstelle zwischen REACH und Arbeitsschutzrecht
13. Verbesserung der Durchsetzung
14. Förderung der Rechtseinhaltung durch Kleine und Mittlere Unternehmen
15. Gebührenregelung und Zukunft der ECHA
16. Überprüfung der Registrierungsanforderungen für in geringen Mengen hergestellte/eingeführte Stoffe und Polymere

WAS SAGEN UMWELTVERBÄNDE DAZU?

Die EU-Kommission erkennt in ihrer Bewertung grundlegende Probleme bei der Umsetzung von REACH an, die im Vorfeld bereits häufiger von Umwelt- und Verbraucherschutzverbänden kritisiert worden waren. Die Verbände ([Europäisches Umweltbüro](#), [Client Earth](#), [Chemsec](#), [BUND](#),) fordern seit Langem eine bessere Qualität der eingereichten Daten, das Übertragen der Beweislast auf die Industrie, eine konsequente Anwendung des Vorsorgeprinzips und eine generelle Verbesserung der einzelnen REACH-Prozesse.

Das [Europäische Umweltbüro](#) (EEB) und die Umweltschutzorganisation [Client Earth](#) bewerten die von der Kommission vorgeschlagenen **Maßnahmen** jedoch als **zu harmlos und vage**, um die identifizierten Probleme tatsächlich beheben zu können. Nur konkretere, regulatorische Schritte könnten sicherstellen, dass die mangelnde Einhaltung der Vorgaben durch die Unternehmen nicht auch 2022, im Rahmen der nächsten Bewertung, wieder als Hauptproblem identifiziert werden müsse. Die Verbände kritisieren auch die Ankündigung der Kommission, den Autorisierungsprozess zu vereinfachen. Finanzielle Einsparungen könnten Anreize dafür schaffen, SVHCs weiterhin anstelle von Alternativen zu nutzen. Stattdessen fordern sie eine entschiedeneren **Förderung von Alternativen**, die von innovativen Unternehmen entwickelt werden.

Das EEB fordert in seiner Beurteilung des Kommissionspapiers konkretere Schritte, um das Prinzip „**Keine Daten, kein Markt**“ wirklich umzusetzen und die Beweislast tatsächlich der Industrie aufzuerlegen. Neue Maßnahmen müssten die Einstufung von SVHCs vereinfachen, die Entscheidungsfindung für die Autorisierung verbessern und verhindern, dass Autorisierungen standardmäßig vergeben werden. Auch die Umsetzung der Pflicht zur Weitergabe von Informationen über Stoffe in Produkten müsse gefördert und das „**Recht auf Wissen**“ für Verbraucher*innen praktikabler gestaltet werden. Das EEB fordert außerdem, Stoffe, die in geringeren Mengen produziert werden, sofort in die Verordnung aufzunehmen.

Laut [Michael Warhurst](#), Geschäftsführer der Organisation Chem Trust, vermittele die Kommission in ihrer Bewertung zudem den Eindruck, dass fast alle SVHCs bereits identifiziert und reguliert seien. Sie hätte deutlicher feststellen müssen, dass noch längst nicht alle gefährlichen Chemikalien vom Markt verschwunden sind.

Förderhinweis: Dieses Projekt wurde gefördert von:

Die Verantwortung für den Inhalt der Projekte liegt bei den Autor*innen



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit