

## Deutschland: Bremser bei der Chemikaliensicherheit

Hintergrundpapier zur Abstimmung des EU-Wettbewerbsrats  
über die Chemikalienreform REACH am 13. Dezember 2005

### Reform der europäischen Chemikalienpolitik

Am 13. Dezember 2005 wird in Brüssel eine wichtige Entscheidung für die Zukunft der europäischen Chemikalienpolitik fallen. Der EU-Ministerrat entscheidet über die geplante REACH-Verordnung zur Registrierung, Evaluierung (Bewertung) und Autorisierung (Zulassung) von Chemikalien, die das bestehende System der Chemikaliengesetzgebung grundlegend verändern soll. Denn dieses bot Umwelt und Gesundheit keinen ausreichenden Schutz vor gefährlichen Chemikalien. REACH war geplant, um dieses zu verbessern, wurde jedoch im Zuge der mehrjährigen Verhandlungen durch die massive Einflussnahme der chemischen Industrie so stark geschwächt, dass die Erreichung dieses Ziels nun massiv gefährdet erscheint.

Wie ist der Stand der Dinge? Welche Position hat das Europäische Parlament am 17. November eingenommen? Was sind die Kontroversen im Europäischen Ministerrat? Und welche Standpunkte nehmen unsere deutschen Vertreter in EU-Parlament und in der Europäischen Kommission und die neue deutsche Bundesregierung dazu ein? Was sind die Forderungen des BUND?

### Ziele von REACH

Auf dem europäischen Markt befinden sich über 100.000 synthetische Chemikalien. Davon sind ca. 96% nie ausreichend auf ihre Folgen für Umwelt und Gesundheit getestet worden und das, obwohl einige von ihnen uns tagtäglich in Alltagsprodukten umgeben. Flammenschutzmittel in Fernsehern und Laptop, Weichmacher in Regenjacken und Bodenbelägen, perfluorierte Verbindungen in Teflonpfannen und Bisphenol A in Babyfläschchen. Hormonell wirksame, fortpflanzungsschädigende und zum Teil krebserregende Chemikalien gehören mittlerweile zu unserem Alltag.

Wenigstens für die 30.000 dieser Stoffe, von denen über eine Tonne im Jahr hergestellt wird, soll nun die geplante EU-Verordnung zur Registrierung, Evaluierung (Bewertung) und Autorisierung (Zulassung) von Chemikalien (REACH) Besserung schaffen. Laut dem Kommissionsvorschlag vom Oktober 2003 sollen diese Chemikalien verbindlich bestimmte Tests durchlaufen und zentral registriert werden. Nach dem Prinzip „keine Daten – keine Vermarktung“ dürfen Unternehmen ihre Stoffe erst vermarkten, wenn sie diese Daten geliefert haben.

Die Behörden der Mitgliedsstaaten und eine neu einzurichtende europäische Chemikalienagentur sollen die eingereichten Stoffregistrierungen dann überprüfen. Ziel des Registrierungs- und Evaluierungsprozesses ist es, die besonders gefährlichen Stoffe zu identifizieren. Wenn Stoffe als „besonders Besorgnis erregend“ eingestuft werden, d.h. zum Beispiel wenn sie sich stark im Körper anreichern und kaum abbaubar sind, wenn sie hormonell wirksam sind, krebserregend, die Fortpflanzung beeinträchtigen oder das Erbgut schädigen, müssen sie ein Zulassungsverfahren durchlaufen, wenn der Hersteller sie weiter vermarkten will. Besonders gefährliche Chemikalien sollen also nur noch mit Sondergenehmigung vermarktet werden dürfen.

Über REACH wird im Mitentscheidungsverfahren verhandelt, das heißt, das Europäische Parlament und der EU-Ministerrat müssen sich auf eine gemeinsame Version einigen, der beide zustimmen können. Das neue Gesetz REACH wird in Form einer Verordnung entschieden werden, d.h. es ist direkt bindend für alle Europäischen Mitgliedstaaten. Deshalb kommt seinen Verhandlungen auch eine besondere Bedeutung zu. Die EU-Kommission hat im Oktober 2003 einen Entwurf vorgelegt, der Grundlage der Diskussion ist. Die chemische Industrie lief von Anfang an Sturm gegen diesen Entwurf und scheute sich dabei nicht, mit weit übertriebenen Zahlen und Drohungen von der „Deindustrialisierung Europas“ Politiker gegen das Gesetz aufzubringen. Auf der Seite der REACH-Befürworter gibt es mittlerweile ein breites Bündnis von Verbänden: Umwelt-, Verbraucher-, Ärzte- und Frauenverbände, Wissenschaftler, große Unternehmen wie H&M und Elektrolux, kirchliche Gruppen und Gewerkschaften setzen sich für REACH ein.

### Überblick zum Stand der Dinge

Am 16. November 2005 stimmte das Plenum des Europäischen Parlaments über REACH ab und beschloss einige Änderungen. Das Parlament ist im Bereich der Registrierungspflichten der chemischen Industrie sehr weit entgegen gekommen. Insbesondere im Bereich von 1-10 Tonnen Jahresproduktion müssen nun noch sehr wenige der ehemals vorgesehenen Daten verbindlich vorgelegt werden, so dass für ca. 20.000 Chemikalien keine Beurteilung mehr über mögliche Umwelt- und Gesundheitsgefahren möglich ist. Und auch im Bereich zwischen 10-100 t, immerhin weitere ca. 5.000 Chemikalien, wird es der Industrie in eigenem Ermessen ermöglicht, auf die notwendigen Tests verzichten zu können. Auf der anderen Seite hat das Europäische Parlament das Zulassungsverfahren verschärft. Gefährliche Substanzen sollen nur dann weiter vermarktet werden, wenn es keine sichereren Alternativen gibt. Zulassungen sollen grundsätzlich nur für fünf Jahre vergeben und dann überprüft werden. Positiv zu bewerten ist außerdem der Beschluss, dass die Öffentlichkeit einen guten Zugang zu den Sicherheitsinformationen über die Chemikalien erhalten soll.

Nun ist es am Rat der EU-Wirtschaftsminister der Mitgliedsstaaten, dem Wettbewerbsrat, einen „gemeinsamen Standpunkt“ zu der Abstimmung im Parlament zu finden. Dieser entspricht dann der ersten gemeinsamen Position der Europäischen Mitgliedstaaten zu REACH und markiert das Ende der ersten Lesung. Dieser gemeinsame Standpunkt wird dann wieder an das Parlament übermittelt, das in zweiter Lesung darüber abstimmt (vor oder nach der Sommerpause 2006). Auch der Ministerrat wird daraufhin eine zweite Lesung durchführen. Danach wird im Vermittlungsausschuss versucht, zu einer gemeinsamen Position der beiden Institutionen zu kommen (vermutlich Ende 2006).

Grundlage der Diskussion im EU-Ministerrat ist ein Vorschlag der britischen Ratspräsidentschaft. Nach dem momentanen Stand der Verhandlungen wird der Rat im Bereich der Registrierungsanforderungen der Industrie nicht so weit entgegenkommen wie das EU-Parlament, ignoriert jedoch leider im wichtigen Bereich der Zulassung dessen Votum und will auch dann weiterhin besonders gefährliche Chemikalien unter der Kontrolle der Industrie vermarkten lassen, wenn sicherere Alternativen zur Verfügung stehen.

Auch die Kommission hat zum Votum des Parlaments bereits ihre Meinung abgegeben. Die Konzessionen an die Industrie im Bereich der Registrierungsanforderungen werden von ihr begrüßt, die Verschärfung der Regelungen im Bereich der Zulassung jedoch nicht gutgeheißen.

Wenn sich tatsächlich in beiden Bereichen, Zulassung und Registrierung, die Industrieforderungen durchsetzen, ist REACH kein Gesetz mehr, das einen ausreichenden Umwelt-, Verbraucher- und Arbeitsschutz gewährleisten würde. REACH würde damit tatsächlich zu einem Papiertiger verkommen, und Regelungen schaffen, die in Teilen sogar hinter die bestehende Gesetzgebung zurückfallen.

### Die Rolle Deutschlands in den REACH-Verhandlungen

Die Deutsche Bundesregierung tritt in der Diskussion als größter europäischer Chemiestandort auf und stellt diese Tatsache über die Interessen der europäischen Bevölkerung, für die REACH Vorteile im Umwelt- und Gesundheitsschutz verheißt. Deutschland, das sich so gerne als Weltmeister im Umweltschutz

präsentiert, macht sich damit in diesem umweltpolitisch so wichtigen Projekt zum Handlanger der Chemieindustrie, zum *advocatus diaboli* gegenüber den europäischen Bürgern.

In Brüssel redet man vom Komplott der Deutschen gegen REACH, vom „Verrat am europäischen Gedanken“: Im EU-Parlament (Berichterstatter im Binnenmarktausschuss Hartmut Nassauer, CDU) sowie in der EU-Kommission (Industriekommissar Günther Verheugen, SPD) sind es deutsche Vertreter, die am meisten dazu beitragen, REACH in Richtung der Vorschläge der chemischen Industrie abzuschwächen. Die neue Bundesregierung verspricht im Koalitionsvertrag, REACH müsse „grundlegend überarbeitet“ und industriefreundlicher gestaltet werden. Das Ergebnis: Selbst bei den internen Abstimmungen zwischen den deutschen Ministerien sind Vertreter des Verbands der chemischen Industrie und der Chemiegewerkschaft anwesend. (Quelle: die *tageszeitung* zitiert „Regierungskreise“).

### *Die Rolle Deutschlands im Europäischen Parlament*

Die Kräfte, die sich auf europäischer Ebene am stärksten für eine Verwässerung des REACH-Vorschlags einsetzen, kommen aus der konservativen Fraktion. Die sozialdemokratische Fraktion (im EU-Parlament: PSE) und die liberale Fraktion (im EU-Parlament: ALDE) sind gespalten in ihrer Meinung. Diese Spaltung beruht vor allem auf dem industriefreundlichen Sonderweg, den in diesen beiden Fraktionen die *deutschen* Abgeordneten einschlagen. Ohne die deutschen Abgeordneten wäre sowohl die PSE- als auch die ALDE-Position sehr viel umweltfreundlicher ausgefallen. Dies lässt sich an den nach Einzelabgeordneten aufgegliederten Abstimmungsergebnissen ablesen (siehe dazu auch die eingefügte Tabelle):

#### PSE und SPD:

- Beim Kompromisspapier zur Verschärfung der Zulassungsbedingungen gegenüber dem Kommissionsentwurf, das das Parlament insgesamt angenommen hat, hat die europäische Gesamtfraktion der Sozialdemokraten mit großer Mehrheit *dafür* gestimmt (143 dafür, 15 dagegen, 6 Enthaltungen), während die große Mehrheit der deutschen Sozialdemokraten *dagegen* gestimmt hat (2 dafür, 13 dagegen, 3 Enthaltungen).
- Gleiches gilt für die Veränderung des Ziels der Zulassung gegenüber dem Kommissionsentwurf, wodurch der Ersatz von gefährlichen Stoffen als explizites Ziel von REACH aufgenommen würde. Hier hat die europäische Gesamtfraktion mit 136:19 *dafür* gestimmt, die deutsche SPD-Fraktion *dagegen* (3 dafür, 13 dagegen).
- Bei der Frage, ob Substitution verpflichtend sein soll, d.h. sehr gefährliche Stoffe bei Vorhandensein sicherer Alternativen ersetzt werden müssen, hat die europäische PSE deutlich *dafür* entschieden (147:7 bei 10 Enthaltungen), in der deutschen SPD stimmten nur vier dafür, vier dagegen und neun Abgeordnete enthielten sich.
- Bei dem Änderungsvorschlag, nach dem Konsumenten mehr Zugang zu den Sicherheitsinformationen einer Substanz erhalten sollen, hat die Mehrheit der europäischen PSE *dafür* gestimmt (141 dafür, 7 dagegen, 14 Enthaltungen), die deutsche SPD wiederum *dagegen* (3 dafür, 4 dagegen, 12 Enthaltungen).

Diese Ergebnisse zeigen, dass die Position der gesamteuropäischen Sozialdemokraten ohne den Sonderweg der Deutschen wesentlich umwelt-, gesundheits-, und verbraucherfreundlicher ausgefallen wäre.

#### ALDE und FDP:

- Die große Mehrheit der europäischen ALDE hat *für* eine Verpflichtung zur Substitution von besonders gefährlichen Stoffen gestimmt (53 dafür, 17 dagegen), die deutsche FDP jedoch geschlossen *dagegen* (0 dafür, 7 dagegen).
- Gleiches gilt für die Frage, ob der Name des Herstellers einer Geheimhaltungspflicht unterliegen soll. Hier hat die Mehrheit der ALDE-Fraktion *dagegen* gestimmt (15 dafür, 53 dagegen), die deutsche FDP sprach sich *dafür* aus (7 dafür, 0 dagegen).
- Die Einführung einer „allgemeinen Sorgfaltspflicht“, die auch für Stoffe unter einer Tonne Jahresproduktion gilt, hat die europäische liberale Fraktion angenommen (54 dafür, 14 dagegen, 1 Enthaltung), die deutsche liberale Fraktion dagegen lehnte sie geschlossen ab (7 dagegen, 0 dafür, 0 Enthaltungen)

Inhalt	Sozialdemokraten						Liberale					
	SPD			PSE			FDP			ALDE		
	pro	kon	ent	pro	kon	ent	pro	kon	ent	pro	kon	ent
Kompromisspapier zur Zulassung	2	13	3	143	15	6						
Ziel der Zulassung	3	13	0	136	19	1						
Verpflichtende Substitution gefährlicher Stoffe	4	4	9	147	7	10	0	7	0	53	17	0
Zugang zu Informationen für Konsumenten	3	4	12	141	7	14						
Name des Herstellers bleibt geheim							7	0	0	15	53	0
Allgemeine Sorgfaltspflicht							0	7	0	54	14	1

### *Die Rolle Deutschlands im EU-Ministerrat*

Als eine ihrer ersten Amtshandlungen hat die neue deutsche Bundesregierung darauf gedrängt, die Einigung im EU-Rat zu verschieben, damit sie ihre REACH-Position grundlegend überarbeiten könne. Sie ist inzwischen zu einer neuen Position gekommen, die in mehreren Punkten weit hinter die Position der rot-grünen Bundesregierung zurückfällt. So soll es der Industrie ermöglicht werden, wichtige Tests zur Beurteilung von Langzeitschäden in eigenem Ermessen nicht einreichen zu müssen, wenn sie dieses nicht für notwendig erachtet, und dieses bis hinein in die hohen Tonnagen über 1.000 Tonnen Jahresproduktion. Und die Angaben zur Nutzung der Chemikalien dürfen so allgemein gehalten werden, dass eine Gefährdung des Konsumenten damit kaum noch identifizierbar wäre. Die zeitliche Befristung für die Zulassung besonders gefährlicher Stoffe, die das Parlament eingeführt hatte, wird nicht unterstützt, gefährliche Stoffe sollen auch dann zugelassen werden, wenn es Alternativen gibt. Bei der Transparenz über Sicherheitsinformationen zu Chemikalien für die Öffentlichkeit werden weitere Zugeständnisse an die Industrie gemacht. Bis zur Entscheidung am 13. Dezember sind hier noch Änderungen möglich.

### *Die Rolle Deutschlands in der EU-Kommission*

In dem Prozess der Positionsfindung im EU Parlament (vor der dortigen Abstimmung) ist es nicht vorgesehen, dass sich auch die EU-Kommission, über deren Entwurf verhandelt wird, noch mal zu Wort meldet. Dennoch kursiert seit Mitte September ein neues internes Arbeitspapier der Kommission, das dem bisher diskutierten Kommissionsentwurf vollkommen widerspricht und die Beweislast wieder von der Industrie weg und zurück zu den Behörden verlagern will. Diese Position kam zustande, da sich intern in der Kommission die Meinung des (deutschen) Industriekommissars Verheugen anscheinend gegenüber dem zuständigen Kabinettskollegen Dimas (Umwelt) durchgesetzt hatte. Die Vizepräsidentin der EU-Kommission Margot Wallström beschwerte sich öffentlich, dass dies nicht mit den anderen Kommissaren abgesprochen worden sei.

## **Die wichtigsten Kontroversen und die Positionen der politischen Akteure**

### Registrierungsanforderungen

Der Kommissionsvorschlag hatte vorgesehen, dass für alle Stoffe, von denen mehr als eine Tonne pro Jahr produziert wird, Informationen von den Unternehmen über ihre physikalisch-chemischen, toxikologischen und ökotoxikologischen Eigenschaften vorgelegt werden müssen. Für Chemikalien, die über 10 Tonnen produziert werden, hatte die Kommission wichtige zusätzliche Tests verbindlich vorgesehen. So sollte hier zum Beispiel auch die Wirkung von Chemikalien bei wiederholter Exposition (28-Tage-Test) getestet und ihre Wirkung auf die Fortpflanzungsfähigkeit und die biologische Abbaubarkeit von Substanzen untersucht werden.

### *Änderungen des Parlaments*

In diesem Bereich hatte die massive Lobbyarbeit der Industrie den größten Erfolg. Um gefährliche Chemikalien, die ersetzt werden sollen, identifizieren zu können, müssen ausreichende Kenntnisse über ihre potenziellen Gefahren für Umwelt und Gesundheit vorliegen. Dies wäre jedoch für etwa zwei Drittel der 30.000 von REACH betroffenen Stoffe nach dem Votum des Parlaments nicht mehr der Fall. Denn insbesondere im Bereich der Jahresproduktion von 1-10 Tonnen wären die im Entwurf vorgesehenen Tests nur

noch unter den Bedingungen zu erbringen, dass die Gefährlichkeit bereits bekannt sind – ein wesentlicher Grund für REACH, da dieses eben in den meisten Fällen noch durch Tests herausgefunden werden muss – und dass sich die Substanzen so in Konsumgegenständen befinden, dass sie dafür gedacht sind, aus diesen auszutreten (z.B. die Farbe aus Filzstiften). Nach Meinung des Parlaments soll die Industrie außerdem für Chemikalien, die über 10 Tonnen produziert werden, auf die Einreichung der wichtigen Tests, mit denen chronische Langzeitschäden ermittelt werden können, wie zum Beispiel den 28-Tage Test oder den Test auf Erbgutschädigung, verzichten dürfen, wenn sie diese in eigenem Ermessen nicht für notwendig hält.

#### *Aktueller Standpunkt in EU-Ministerrat und -Kommission*

Auch der britische Kompromissvorschlag für den EU-Rat sieht eine Verringerung der Testanforderungen gegenüber dem Kommissionsentwurf vor. Hier werden die vorher obligatorisch vorgesehenen Tests nur noch dann verlangt, wenn eine Substanz wahrscheinlich gefährlich ist und wenn sie sich in Verbrauchsgegenständen befindet – ein leicht verbesserter Schutz des Verbrauchers gegenüber dem Vorschlag des EU-Parlaments, aber bei weitem nicht ausreichend, da dieses erst durch die Offenlegung von Testergebnissen real ermittelt werden kann. Über die endgültige Position des EU-Ministerrats wird noch verhandelt und endgültig erst am 13. Dezember entschieden. Es sind bis zum Entscheidungstag selber noch Änderungen möglich.

Die EU-Kommission unterstützt im Bereich der Datenanforderungen die industriefreundliche Position des Europäischen Parlaments.

#### *Meinung des BUND*

Diese Verschlechterungen am Kommissionsentwurf hätten verheerende Folgen. Denn schon im Vorschlag der EU-Kommission fehlen insbesondere im Bereich 1-10 Tonnen Jahresproduktion drei wichtige Tests zur Feststellung der Gefährlichkeit der Stoffe (ein Test zur biologischen Abbaubarkeit, zur Algen-toxizität und ein zweiter Test der Wirkung auf das Erbgut). Außerdem fehlt der Stoffsicherheitsbericht mit einer eigenen Risikoabschätzung des Stoffes durch die Unternehmen, in dem die Anforderungen an eine sichere Verwendung des Stoffes dargestellt werden. Letzteres wird allerdings vom EU-Parlament auch gefordert, jedoch vom Ministerrat nicht aufgegriffen.

#### *Zulassung (Autorisierung) gefährlicher Substanzen*

Ziel von REACH ist es, gefährliche Substanzen durch einen Zulassungsprozess (Autorisierung) zu regulieren und sie durch weniger gefährliche Stoffe zu ersetzen. Schon der Kommissionsvorschlag trägt diesen Zielen nicht genügend Rechnung. Gefährlichen Stoffen kann nach dem Entwurf eine Zulassung erteilt werden, wenn der Hersteller erklärt, das Risiko „angemessen beherrschen“ zu können. Das Vorhandensein von Alternativen wird erst dann berücksichtigt, wenn die angemessene Beherrschung nicht gegeben ist.

#### *Änderungen des Parlaments*

Auch wenn die Entscheidungen im Parlament insgesamt sehr enttäuschend ausfielen, in einem Punkt haben sie den Kommissionsentwurf entscheidend verbessert: Im Bereich der Zulassung sprach sich das Parlament dafür aus, dass gefährliche Stoffe keine Zulassung mehr bekommen, wenn sichere Alternativen vorhanden sind. Zulassungen sollen prinzipiell auf fünf Jahre befristet werden und dann unter Berücksichtigung eventuell neuer Alternativen überprüft werden. Außerdem führt das Parlament eine „Kandidatenliste“ ein, auf der Substanzen aufgeführt werden, die wahrscheinlich das Zulassungsverfahren durchlaufen müssen. Dies regt Innovationen in sichere Produkte an.

#### *Aktueller Standpunkt in EU-Ministerrat und -Kommission*

Auch im britischen Kompromissvorschlag für den EU-Rat ist leider keine grundlegende Änderung des Konzepts der „angemessenen Beherrschung“ vorgesehen. Positiv ist jedoch, dass hier eine Klarstellung eingeführt wird, dass Stoffe mit bestimmten Eigenschaften grundsätzlich nicht angemessen kontrolliert werden können. Der Kompromissvorschlag sieht auch vor, eine „Kandidatenliste“ für den Zulassungsprozess einzuführen. Über die endgültige Position des EU-Ministerrats wird noch verhandelt und endgültig erst am 13. Dezember entschieden, bis zuletzt sind noch Änderungen möglich.

Die EU-Kommission unterstützt die Änderungen des Parlaments bei der Zulassung nicht.

### *Meinung des BUND*

Die geplanten Verbesserungen im Bereich der Zulassung sind essentiell für das Funktionieren von REACH. Der BUND fordert, dass gefährlichen Substanzen bei der Verfügbarkeit einer sicheren Alternative keine Marktzulassung erteilt werden darf. Außerdem sollten Zulassungen für gefährliche Stoffe zeitlich begrenzt werden und die Firmen einen Substitutionsplan vorlegen müssen. Damit würden Innovationen in Richtung umwelt- und gesundheitsverträglicher Alternativen gefördert und Firmen belohnt, die bereits jetzt sichere Alternativen anbieten. Eine Kandidatenliste ist zu begrüßen.

### **Kernforderungen des BUND**

- Wenn sicherere Alternativen existieren, darf für gefährliche Stoffe keine Vermarktungsgenehmigung (Zulassung) erteilt werden.
- Um Innovationen in sicherere Stoffe anzuregen, sollen Zulassungen grundsätzlich befristet ausgesprochen werden. Danach soll die Zulassung unter Berücksichtigung vorhandener Alternativen überprüft werden.
- Für alle von REACH erfassten Chemikalien muss von den Herstellern ein ausreichender Datensatz erstellt werden, der erlaubt, das von ihnen ausgehende Risiko beurteilen zu können. Dieses beinhaltet auch Substanzen als Bestandteile importierter Produkte.
- Das Prinzip der Umkehr der Beweislast, ein erklärtes Ziel der Reform, darf nicht auf der Strecke bleiben. Die Verantwortung für die Lieferung von Daten muss bei der Industrie verbleiben. Die Behörden müssen diese dann auf ihre Datenqualität hin überprüfen.
- Daten über die Sicherheit von Chemikalien müssen für die Öffentlichkeit zugänglich sein.

### **Kontakt:**

Patricia Cameron, [patricia.cameron@bund.net](mailto:patricia.cameron@bund.net); Tel. 030-27586-426

Carolin Zerger, [carolin.zerger@bund.net](mailto:carolin.zerger@bund.net), Tel. 030-27586-422

**Internet:** [www.bundgegengift.de](http://www.bundgegengift.de)