

Antrag

der Abg. Gabriele Reich-Gutjahr u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft

Auswirkungen der europäischen Chemikalienverordnung REACH auf den Wirtschaftsstandort Baden-Württemberg

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. welche Rückmeldungen zur Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 (REACH-Verordnung) sie bisher seitens der Vertreter der chemischen Industrie und des Handels erhalten hat;
2. welche Erkenntnisse ihr über den bewerteten bürokratischen Aufwand im Zusammenhang von REACH für die einzelnen Wirtschaftssektoren vorliegen;
3. welche Reformziele sie mit Blick auf die am 5. März 2018 veröffentlichte REACH-REFIT-Review der Europäischen Kommission teilt;
4. welche Erkenntnisse sie über zukünftige Pläne der Europäischen Kommission zur Reform der REACH-Anhänge hat;
5. welche Erkenntnisse sie über die vom Verband der Chemischen Industrie (VCI) geäußerte Kritik hat, dass der von der REACH-Verordnung verursachte hohe Aufwand zu Wettbewerbsnachteilen führe;
6. wie sie die Systematik der REACH-Verordnung bewertet, wonach neben Herstellern auch Importeure und nachgelagerte Händler für das Inverkehrbringen von Produkten mit Grenzwertüberschreitungen haften;
7. wie sie die Kritik bewertet, wonach der von der Durchführung der REACH-Verordnung verursachte Bürokratieaufwand auch nach der Registrierungsfrist 2018 wegen der Pflicht zu weiteren Untersuchungen und der Aktualisierung der Dossiers hoch bleiben wird;

8. wie sie hinsichtlich der ursprünglichen Zielsetzung der Europäischen Kommission die REACH-Verordnung mit Blick auf Innovation und Wettbewerbsfähigkeit bewertet;
9. inwieweit sie den oft in diesem Zusammenhang vorgebrachten Einwand teilt, wonach diverse chemische Stoffe nach dem Inkrafttreten der REACH-Verordnung wegen der hohen Registrierkosten für die Lieferanten in der Europäischen Union perspektivisch nicht mehr verfügbar sein werden;
10. wie sie den Reformvorschlag des VCI bewertet, wonach „kleine und mittlere Chemiebetriebe Vereinfachungen beim Bewertungsverfahren und praxisgerechte Lösungen für die Erstellung von Sicherheitsdatenblättern“ benötigen (siehe: Verband der Chemischen Industrie, Argumente und Positionen: REACH-Umsetzung);
11. wie sie die Forderung des VCI bewertet, wonach „Behörden und Industrie [...] jetzt die gewonnenen Erfahrungen nutzen und daran arbeiten [sollten], die Planbarkeit und Effizienz der REACH-Prozesse zu erhöhen und diese zu vereinfachen“ (siehe: Verband der Chemischen Industrie, Argumente und Positionen: REACH-Umsetzung);
12. welche Erkenntnisse ihr darüber vorliegen, dass die gesteigerten Anforderungen im Zusammenhang mit REACH zu Verlagerungseffekten der Produktion in Drittländer – insbesondere im Bereich der Grundstoffe für Arzneimittel und Impfstoffe sowie im Bereich von Arzneimitteln und Impfstoffen selbst – geführt hat;
13. wie sie dies im Hinblick auf die Qualität der Arzneimittel und Impfstoffe sowie die Versorgungssicherheit der Bevölkerung, auch im Hinblick auf die kurzfristige Lieferbarkeit im Falle des Ausbruchs von Epidemien und Pandemien, bewertet.

07. 11. 2018

Reich-Gutjahr, Glück, Dr. Rülke, Dr. Timm Kern, Haußmann,
Weinmann, Dr. Aden, Brauer, Hoher, Dr. Schweickert FDP/DVP

Begründung

REACH (Regulation concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals) ist die Europäische Chemikalienverordnung zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe, die 2007 in Kraft getreten ist. Die Umsetzung dieser Verordnung hat jedoch einige unerwartete Probleme verursacht und sollte nach Ansicht der Freien Demokraten entbürokratisiert und vereinfacht werden.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 29. November 2018 Nr. 4-5534.10-2/289 nimmt das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft im Einvernehmen mit dem Ministerium für Soziales und Integration und dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

1. welche Rückmeldungen zur Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 (REACH-Verordnung) sie bisher seitens der Vertreter der chemischen Industrie und des Handels erhalten hat;

Die Rückmeldungen vonseiten der Vertreterinnen und Vertreter der chemischen Industrie und des Handels lassen darauf schließen, dass die Anforderungen der REACH-Verordnung bislang bereits von vielen der betroffenen Firmen erfolgreich umgesetzt wurden. Gleichzeitig erreichen die Landesregierung Klagen – vor allem kleiner und mittlerer Unternehmen – über Herausforderungen durch finanzielle und administrative Mehrbelastungen bei der Umsetzung der REACH-Verordnung. Dass zahlreiche Unternehmen in Baden-Württemberg die Anforderungen erfolgreich umsetzen konnten, ist auch auf das Netzwerk REACH@Baden-Württemberg zurückzuführen, welches besonders kleine und mittlere Unternehmen erfolgreich bei deren Umsetzung von REACH unterstützt. Das Netzwerk REACH@Baden-Württemberg ist ein Zusammenschluss verschiedener Wirtschaftsverbände und Behörden Baden-Württembergs, in dem das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, der Landesverband der Chemischen Industrie Baden-Württemberg, der Baden-Württembergische Industrie- und Handelskammertag, der Landesverband der Baden-Württembergischen Industrie, der Baden-Württembergische Handwerkstag und die Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg vertreten sind.

Das Netzwerk REACH@Baden-Württemberg bietet regelmäßig Informationsveranstaltungen mit der Möglichkeit zu Rückmeldungen betreffend die Umsetzungsbemühungen zur REACH-Verordnung und ein umfangreiches Internetangebot mit nützlichen Hilfsmitteln, Downloads und Links zum Thema REACH-Umsetzung für die betroffenen Firmen in Baden-Württemberg an.

2. welche Erkenntnisse ihr über den bewerteten bürokratischen Aufwand im Zusammenhang von REACH für die einzelnen Wirtschaftssektoren vorliegen;

Im Gesamtbericht der Europäischen Kommission über die Anwendung der REACH-Verordnung und die Überprüfung bestimmter Elemente vom 5. März 2018 werden die wichtigsten Direktkosten für die gesamte EU, die bisher im Rahmen der REACH-Verordnung angefallen sind und die Registrierung sowie die Übermittlung von Informationen entlang der Lieferkette betreffen, für die beiden ersten Registrierungsrounds auf 2,3 bis 2,6 Mrd. Euro geschätzt. Die Kosten waren nach Einschätzung der Europäischen Kommission höher als erwartet (1,7 Mrd. Euro), vor allem für die erste Registrierungsrounde. Für Bewertungen, Zulassungen und Beschränkungen könnten weitere finanzielle und administrative Belastungen für die Unternehmen anfallen, die bislang noch nicht abschließend bekannt sind. Da durchschnittlich ein Viertel aller Registrierungen von deutschen Firmen eingereicht wurden, fallen gerade auch in Deutschland erhebliche Kosten an.

Die potenziellen Vorteile für die menschliche Gesundheit und die Umwelt werden für einen Zeitraum von 25 bis 30 Jahren von der Europäischen Kommission mit rund 100 Mrd. Euro veranschlagt. Die Europäische Kommission bewertet die Gesamtkosten angesichts der festgestellten Ergebnisse und der sich abzeichnenden positiven Wirkungen als gerechtfertigt.

3. welche Reformziele sie mit Blick auf die am 5. März 2018 veröffentlichte REACH-REFIT-Review der Europäischen Kommission teilt;

Die Landesregierung teilt die wesentlichen Schlussfolgerungen und Maßnahmen der Europäischen Kommission, wie diese im Gesamtbericht der Europäischen Kommission vom 5. März 2018 veröffentlicht wurden. Insbesondere die Lösung der Probleme, die nach Auffassung der Europäischen Kommission dringendes Handeln erfordern, werden unterstützt, wie beispielsweise im Falle der Nichtkonformität von Registrierungs dossiers, die Vereinfachung des Zulassungsverfahrens, die Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen gegenüber Nicht-EU-Unternehmen durch wirksame Beschränkungen und Durchsetzung, sowie die Regelung der Schnittstellen zwischen der REACH-Verordnung und anderen EU-Vorschriften, insbesondere dem Arbeitsschutz- und dem Abfallrecht.

Aus Sicht der Landesregierung bedarf es der Entwicklung weiterer Maßnahmen, die über die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen hinausgehen. Insbesondere bei den Zulassungsverfahren besteht neben der Vereinfachung des Verfahrens auch ein inhaltlicher Verbesserungsbedarf.

Inwieweit alle Reformziele von REACH ohne eine Anpassung des Rechtstextes der REACH-Verordnung mit einer ausreichenden Rechtssicherheit umsetzbar sind, wird man erst in weiterer Folge bewerten können.

4. welche Erkenntnisse sie über zukünftige Pläne der Europäischen Kommission zur Reform der REACH-Anhänge hat;

Im Gesamtbericht über die Anwendung der REACH-Verordnung und die Überprüfung bestimmter Elemente vom 5. März 2018 hat die Europäische Kommission die beabsichtigten Maßnahmen dargelegt. Nach Kenntnisstand der Landesregierung betreibt die Europäische Kommission schon konkrete Vorbereitungsarbeiten, um Maßnahmen entsprechend dieser Ankündigungen auf den Weg zu bringen.

5. welche Erkenntnisse sie über die vom Verband der Chemischen Industrie (VCI) geäußerte Kritik hat, dass der von der REACH-Verordnung verursachte hohe Aufwand zu Wettbewerbsnachteilen führe;

Der VCI äußerte sich (am 28. Mai 18) dahingehend, dass durch die Umsetzung der REACH-Verordnung hohe Kosten und großer Personalaufwand entstanden seien. Für eine abschließende Bewertung sei es jedoch noch zu früh. Nach Einschätzung des VCI könne frühestens in einigen Jahren bewertet werden, ob die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der chemisch-pharmazeutischen Industrie durch REACH beeinträchtigt wird. Jedoch sind aus Sicht des VCI Vereinfachungen ohne Änderung der REACH-Verordnung notwendig und möglich. Betroffen sei hierbei zum Beispiel das Zulassungsverfahren. Durch die Zulassungspflicht würden die Planungssicherheit für die Betriebe beeinträchtigt und höhere Kosten verursacht, was wiederum zu Wettbewerbsnachteilen für die in der EU hergestellten Produkte führe. Daher solle das Verfahren nur angewandt werden, sofern die sichere Handhabung eines Stoffes nicht anders erreicht werden könne.

Aus Sicht der Landesregierung ist die Zielsetzung der REACH-Verordnung zu unterstützen. So stellen die Daten, die im Rahmen der Registrierung übermittelt werden müssen, die Grundlage für angemessene Risikomanagementmaßnahmen von Stoffen dar. Mit der Erteilung einer Zulassung können Stoffe, die aufgrund der Stoffeigenschaften besonders besorgniserregende Eigenschaften für Mensch und Umwelt haben, nur noch in eingeschränkten Bereichen verwendet werden. Aufgrund dieser Stoffeigenschaften sind entsprechende Sicherheitsanforderungen als Voraussetzung für das Inverkehrbringen und die Verwendung dieser Stoffe notwendig. Das Zulassungsverfahren kann einen wirksamen Impuls für die Substitution von SVHC-Stoffen in der Lieferkette darstellen.

Das Zulassungsverfahren sollte jedoch effizienter ausgestaltet werden. Änderungen müssen zum Ziel haben, den Verwaltungsaufwand und die wirtschaftliche Unsicherheit für antragstellende Unternehmen und insbesondere kleine und mittlere Unternehmen weiter zu verringern.

In die EU importierte Produkte sind von der Zulassungspflicht befreit. Eine bessere sowie systematischere Koordination und Abstimmung zwischen dem Zulassungs- und Beschränkungsverfahren könnte dieses Ungleichgewicht verringern. Das Zulassungsverfahren sollte vereinfacht und die Herausforderungen im Zusammenhang mit Sammelanträgen gelöst werden. Ziel ist es, den Firmen Planungssicherheit zu geben, zukunftsgerichtete Investitionen und Innovationen zu ermöglichen und Wettbewerbsnachteile gegenüber dem EU-Ausland zu minimieren.

Über derzeit bereits vorliegende, rechtzeitig gestellte, aber noch nicht beschiedene Sammelanträge sollte zeitnah entschieden werden. Dabei sollten, abhängig vom Ergebnis der Bewertung, angemessene Überprüfungszeiträume eingeräumt werden.

6. wie sie die Systematik der REACH-Verordnung bewertet, wonach neben Herstellern auch Importeure und nachgelagerte Händler für das Inverkehrbringen von Produkten mit Grenzwertüberschreitungen haften;

Die Systematik, dass jeder Akteur entlang der Lieferkette für das Produkt, welches er in Verkehr bringt, verantwortlich ist, ist zentrales Instrument der REACH-Verordnung und somit auch der Marktüberwachung. Damit wird gewährleistet, dass die Verantwortung für nicht konforme Produkte zwischen den Akteuren in der Lieferkette nicht hin und her geschoben werden kann. So ist beispielsweise die entsprechende Verpflichtung für Importeure eine Voraussetzung für gleiche Wettbewerbsbedingungen für europäische Hersteller und Importeure.

In der Marktüberwachung der REACH-Verordnung werden bei Verstößen wie Grenzwertüberschreitungen die Verantwortlichkeiten entsprechend den Rollen der Firmen in der Lieferkette ermittelt und die Maßnahmen definiert.

7. wie sie die Kritik bewertet, wonach der von der Durchführung der REACH-Verordnung verursachte Bürokratieaufwand auch nach der Registrierungsfrist 2018 wegen der Pflicht zu weiteren Untersuchungen und der Aktualisierung der Dossiers hoch bleiben wird;

Nach der REACH-Verordnung müssen Unternehmen grundsätzlich seit Juni 2008 Stoffe mit Herstell-/Importmengen ab 1 Tonne/Jahr registrieren und die entsprechenden Datensätze erstellen. Die letzte Übergangsfrist für die Registrierung von Stoffen endete mit dem 31. Mai 2018.

Die Arbeitsschwerpunkte von Firmen im Zusammenhang mit den Anforderungen nach der REACH-Verordnung müssen sich daher in Richtung Aktualisierung/Nachbesserung der Registrierungsdossiers verschieben. Weiterhin sind die Anforderungen in Bezug auf Zulassung, Beschränkung sowie an die Sicherheitsdatenblätter zu erfüllen. Auch von den Behörden sind mit der Bewertung von Stoffen, der Erarbeitung von Risikomanagementmaßnahmen und der Überwachung zukünftig wichtige Aufgaben für die Umsetzung der REACH-Verordnung zu erfüllen. Die Umsetzung der REACH-Verordnung wird daher auch zukünftig für Firmen und Behörden erheblichen Aufwand mit sich bringen, sodass entsprechende Ressourcen zur Erfüllung dieser Anforderungen eingesetzt werden müssen.

8. wie sie hinsichtlich der ursprünglichen Zielsetzung der Europäischen Kommission die REACH-Verordnung mit Blick auf Innovation und Wettbewerbsfähigkeit bewertet;

Aus Sicht der Landesregierung wird die Umsetzung der REACH-Verordnung in weiten Teilen als erfolgreich bewertet. Gleichzeitig erreichen die Landesregierung jedoch auch Klagen betroffener Unternehmen, die ihre Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit durch die Anforderungen der REACH-Verordnung beeinträchtigt sehen.

Vom REACH-Gebot, kritische Stoffe durch weniger oder nicht problematische Stoffe zu ersetzen, können dennoch auch Innovationsanreize ausgehen. Solche Substitutionen werden auch von Firmen in Baden-Württemberg erfolgreich umgesetzt. Hierbei ist darauf zu achten, ein nachhaltiges Innovations- und Inves-

tionsklima zu sichern, das auf technologieoffenen und innovationsfreundlichen Rahmenbedingungen basiert.

Vor diesem Hintergrund setzt sich die Landesregierung seit mehreren Jahren gegenüber der Bundesregierung dafür ein, dass Lösungen für bestehende dringliche Handlungsbedarfe entwickelt und umgesetzt werden. Übergeordnetes Ziel ist dabei, eine zukunftsweisende Industriepolitik zu realisieren, die im Einklang mit umweltpolitischen Zielstellungen steht.

9. inwieweit sie den oft in diesem Zusammenhang vorgebrachten Einwand teilt, wonach diverse chemische Stoffe nach dem Inkrafttreten der REACH-Verordnung wegen der hohen Registrierkosten für die Lieferanten in der Europäischen Union perspektivisch nicht mehr verfügbar sein werden;

Derzeit gelten ca. 21.000 Stoffe als registriert. Grundsätzlich haben Marktvereinbarungen stattgefunden, die möglicherweise auf REACH zurückzuführen sind. Dies lässt sich bisher nicht abschließend feststellen. Bislang wurde der Landesregierung insbesondere im Zusammenhang mit den Registrierungsfristen von einer nicht unerheblichen Marktberreinigung berichtet.

10. wie sie den Reformvorschlag des VCI bewertet, wonach „kleine und mittlere Chemiebetriebe Vereinfachungen beim Bewertungsverfahren und praxisingerechte Lösungen für die Erstellung von Sicherheitsdatenblättern“ benötigen (siehe: Verband der Chemischen Industrie, Argumente und Positionen: REACH-Umsetzung);

Die Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen hat für die Landesregierung eine hohe Priorität. Mit den Informationsangeboten des Netzwerks REACH@Baden-Württemberg werden kleine und mittlere Unternehmen bei der Erfüllung der Anforderungen nach der REACH-Verordnung unterstützt und damit dem Anliegen der Branche Rechnung getragen. Es werden jährlich mehrere praxisorientierte Informationsveranstaltungen für Unternehmen durchgeführt, in denen die spezifischen Fragestellungen von kleinen und mittleren Unternehmen adressiert werden. Auch der nationale Helpdesk bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin unterstützt kleine und mittlere Unternehmen bei der Beantwortung von spezifischen Fragen. Die Europäische Chemikalienagentur ECHA hat in Vorbereitung auf die Registrierungsfrist 2018 ein spezifisches Informationsangebot für kleine und mittlere Unternehmen entwickelt.

Grundlage dieser Unterstützungsangebote muss aber weiterhin sein, dass kleine und mittlere Unternehmen, wie alle anderen auch, die Verpflichtungen aus der REACH-Verordnung zu erfüllen haben. Kleine und mittlere Unternehmen sollten dabei unterstützt werden, ihre Rechte und Pflichten nach der REACH-Verordnung wahrzunehmen bzw. zu erfüllen. Insoweit wird auch das Informationsangebot des Netzwerks REACH@Baden-Württemberg ständig weiterentwickelt. Die Bewertung der Vorschläge des VCI zu Vereinfachungen bei Bewertungsverfahren und praxisingerechten Lösungen für die Erstellung von Sicherheitsdatenblättern hängt davon ab, wie eine derartige Reform im Detail umgesetzt werden soll.

11. wie sie die Forderung des VCI bewertet, wonach „Behörden und Industrie [...] jetzt die gewonnenen Erfahrungen nutzen und daran arbeiten [sollten], die Planbarkeit und Effizienz der REACH-Prozesse zu erhöhen und diese zu vereinfachen“ (siehe: Verband der Chemischen Industrie, Argumente und Positionen: REACH-Umsetzung);

Die Behörden und die Industrie werden die gewonnenen Erfahrungen nutzen, um die Planbarkeit und Effizienz zu erhöhen und gleichzeitig das Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und für die Umwelt sicherzustellen. Sowohl für Behörden als auch für die Industrie ist anzustreben, durch effizientere Zulassungs- und Beschränkungsverfahren bzw. Bewertungsverfahren Ressourcen einzusparen. Die Europäische Chemikalienagentur hat sukzessive die Vorgehensweise bei der Bewertung der Daten aus den Registrierungs dossiers optimiert und jetzt angekündigt, dass die Dossierbewertung effizienter gestaltet und optimiert werden soll. Die Umsetzung der Maßnahmen aus dem Gesamtbericht der Kommission über die Anwendung der REACH-Verordnung und die Überprüfung bestimmter Elemente stellt

einen wesentlichen Schritt der Prioritätensetzung der Europäischen Kommission dar, Verbesserungsziele in den wichtigsten Bereichen der REACH-Verordnung zu erreichen. Die gewonnenen Erfahrungen von Behörden und Industrie werden bereits laufend genutzt, um die offiziellen Leitfäden zur Umsetzung von REACH zu verbessern.

12. welche Erkenntnisse ihr darüber vorliegen, dass die gesteigerten Anforderungen im Zusammenhang mit REACH zu Verlagerungseffekten der Produktion in Drittländer – insbesondere im Bereich der Grundstoffe für Arzneimittel und Impfstoffe sowie im Bereich von Arzneimitteln und Impfstoffen selbst – geführt hat;

Der Landesregierung liegen Berichte über teils erhebliche Auswirkungen auf die Standortentscheidungen betroffener Unternehmen durch finanzielle und administrative Mehrbelastungen, die im Zusammenhang mit REACH angeführt werden, vor. In diesem Zusammenhang wird auch berichtet, dass es zu irreversiblen Abwanderungen von Aufträgen sowie der Verlagerung von Verfahrenslinien oder ganzen Standorten ins außereuropäische Ausland als eine Folge der REACH-Verordnung kommen könnte.

Es liegen bislang keine Informationen darüber vor, dass aufgrund der Anforderungen der REACH-Verordnung bislang systematische Verlagerungen von Produktionsstätten – insbesondere im Bereich der Wirkstoffherstellung von Arzneimitteln und Impfstoffen – in Drittländer erfolgt sind.

13. wie sie dies im Hinblick auf die Qualität der Arzneimittel und Impfstoffe sowie die Versorgungssicherheit der Bevölkerung, auch im Hinblick auf die kurzfristige Lieferbarkeit im Falle des Ausbruchs von Epidemien und Pandemien, bewertet.

Für den Fall einer Influenzapandemie wird vor dem Hintergrund einer im Ereignisfall absehbaren weltweiten Impfstoffknappheit unabhängig von möglichen Auswirkungen der REACH-Verordnung Vorsorge getroffen. Baden-Württemberg beteiligt sich derzeit gemeinsam mit den anderen Bundesländern und dem Bund an einem Ausschreibungsverfahren für Pandemieimpfstoffe im Rahmen des Joint Procurement Agreements auf europäischer Ebene.

Qualitätsmängel und Versorgungsengpässe beschränken sich auf Einzelfälle. Die Sicherstellung der Qualität der Arzneimittel ist im Arzneimittelgesetz geregelt und liegt danach in der Verantwortung der einführenden Betriebe und der sektoral zuständigen Behörden.

Untersteller

Minister für Umwelt,
Klima und Energiewirtschaft