

Anlage

Kommentare zum Forschungsprojekt des Umweltbundesamtes

„Analyse der Kosten und Nutzen der neuen EU- Chemikalienpolitik“

durchgeführt von
Fraunhofer Institut für Systemforschung und Innovation (ISI)
und
Ökopol

Analyse der Kosten und Nutzen der neuen EU-Chemikalienpolitik Zusammenfassung und Bewertung

Berlin, 17. Oktober 2004

In der Debatte um die neue EU-Chemikalienverordnung geht es häufig um die kurzfristigen Kosten, die mit REACH auf die Unternehmen zukommen. Vor allem die Bedenken der Industrieverbände haben – vor dem Hintergrund einer mehrjährigen Stagnation in Europa – dazu geführt, dass der frühere Kommissionsentwurf bereits deutlich abgeschwächt wurde. Trotzdem nehmen die Kontroversen um die Chemikalienpolitik nicht ab, sondern werden immer wieder genährt von methodisch fragwürdigen Industriestudien, die REACH als wirtschaftsfeindlich und überbürokratisch abstempeln.

Der BUND begrüßt die vom Bundesumweltministerium (BMU) und Umweltbundesamt (UBA) in Auftrag gegebene Studie als ernsthafte und wissenschaftlich fundierte Analyse der Kosten-Nutzen-Potenziale von REACH: Zum einen wurden innerhalb des Forschungsprojektes erstmals auch die wirtschaftlichen Vorteile für die Unternehmen betrachtet. Zum anderen wurde, im Gegensatz zu bisherigen Studien, auch die Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Branche untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass REACH ein flexibles System ist, mit dem bestehende Informationslücken bei Altstoffen auf kosteneffiziente und harmonisierte Weise geschlossen werden können. Über den Erfolg und die Kosten von REACH wird vor allem die konkrete Ausgestaltung der Verordnung und die Entwicklung von verständlichen Leitfäden entscheiden. Die Studie macht zudem deutlich, dass der momentane REACH-Entwurf nicht ausreicht, um Mensch und Umwelt effektiv vor schädlichen Chemikalien zu schützen. Insbesondere die Datenanforderungen bei der Registrierung müssen in den weiteren Verhandlungen wieder angehoben werden. Im Folgenden werden die aus Sicht des BUND wichtigsten Ergebnisse des Forschungsprojektes zusammengefasst und bewertet.

Nutzen von REACH

Das potentielle Risiko von chemischen Stoffen und ihren Abbauprodukten für Mensch und Umwelt ist seit Jahrzehnten ein Dauerbrenner. Regelmäßig geraten neue Stoffe und Wirkungen in das Blickfeld der öffentlichen Debatte, seien es allergieauslösende Duftstoffe in Kosmetika, hormonell-wirksame Weichmacher in Kunststoffprodukten oder fortpflanzungsschädigende Flammschutzmittel in Elektrogeräten. Ein zukunftsfähiger Umgang mit Chemikalien wird also vor allem den Verbrauchern, Arbeitnehmern und der Umwelt zu Gute kommen. Die von Ökopol und Fraunhofer ISI angefertigte Studie zu den Kosten-Nutzen-Potenzialen zeigt aber: Auch Unternehmen können von REACH profitieren. Z.B. werden bessere Kenntnisse über die gesundheits- und umweltbezogenen Eigenschaften von Chemikalien vorliegen. Zudem schafft

REACH einen stärkeren Anreiz für die Firmen, sich mit der sicheren Anwendung der Stoffe auseinander zusetzen. Die Kommunikation zwischen Herstellern und Anwendern von Chemikalien wird verbessert und Verantwortungsschnittstellen werden eindeutig geregelt. Daraus ergeben sich die folgenden Vorteile:

- Geringere Haftungsrisiken für Unternehmen;
- Weniger Imageverluste;
- Kein Wettbewerbsvorteil mehr für Stoffe, deren Gefährlichkeit nicht beurteilt werden kann;
- Vermeidung von Schadensfällen am Arbeitsplatz und im Privatbereich;
- Kosteneinsparungen im Gesundheitsbereich und beim Umweltschutz. Die in der Studie dokumentierten Schadenskosten liegen pro Einwohner zwischen 0,5 bis 5 EUR pro Jahr.

Diese Ergebnisse bestätigen den BUND in seiner Auffassung, dass REACH eine Investition in sicherere Chemikalien und Produkte ist, die sich bezahlt machen wird. Auch wenn eine exakte Quantifizierung des Nutzens wegen methodischer Schwierigkeiten nicht möglich ist, erhärtet die Studie die Annahme, dass bereits die Einsparungen im Gesundheitsbereich die Kosten mittelfristig deutlich übersteigen werden. Weitere ökonomische Vorteile einer effektiven Chemikalienkontrolle sehen wir in einer höheren Glaubwürdigkeit der Branche gegenüber Konsumenten. Laut einer Umfrage der EU-Kommission, glauben 93 Prozent der Europäer, dass Chemikalien schädlich sind für die Gesundheit (Soufflot de Magny, 2004).

Kosten von REACH

Nach Auffassung der Forschungsnehmer Ökopool und Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (ISI) ist REACH ein flexibles System, das viele Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung bietet. Wie hoch die Kosten konkret ausfallen wird v.a. davon abhängen, wie gut die Ausgestaltung des REACH-System gelingt, und wie viel die Unternehmen bereits über die Eigenschaften ihrer Stoffe wissen. Da laut VCI-Selbstverpflichtung für alle Stoffe > 1 t/a bereits Mindestinformationen vorliegen, gehen die Wissenschaftler davon aus, dass ein Großteil der geforderten Daten bereits vorhanden sind. Es wird außerdem darauf hingewiesen, dass bis zum Beginn der Registrierungsphase noch viel Zeit bleibt, um kostengünstige Techniken zur Ermittlung von Stoffeigenschaften voranzutreiben. Auch die Kooperationsbereitschaft der Marktakteure untereinander, z.B. bei der Bildung von Konsortien, wird sich auf die Kosten auswirken. Kartellrecht und Know-How-Schutz sind dabei keine grundsätzlichen Hürden.

Der BUND begrüßt den Ansatz der Studie, die Belastung der Unternehmen so gering wie möglich zu halten. Bei der Diskussion um die Minimierung der Kosten darf allerdings nicht aus dem Blick geraten, dass REACH in erster Linie Mensch und Umwelt besser vor gefährlichen Chemikalien schützen soll. Viele Vorteile von REACH lassen sich nicht in Zahlen ausdrücken. Was kostet es beispielsweise, wenn bereits Neugeborene mit Chemikalien belastet sind oder wenn hormonell-wirksame Stoffe die Existenz einer Meeresschnecke bedrohen? Ist uns eine schadstofffreie Umwelt nur etwas "wert", wenn wir dadurch Kosten sparen können?

Der BUND ist der Auffassung, dass die Kosten von REACH für die Unternehmen durchaus zumutbar sind. Legt man die Schätzungen der EU-Kommission zu Grunde, liegen die Kosten bei rund 200 Mio. Euro pro Jahr für elf Jahre. Das entspricht gerade mal 0,05 Prozent des Jahresumsatzes der europäischen Chemieindustrie. Zum Vergleich: Dem US-Chemiekonzern DuPont droht gerade ein Bußgeld von bis zu 250 Mio. Dollar, weil er Erkenntnisse über die Gefahren von PFOA (Perfluoroktansäure) jahrzehntelang unter Verschluss hielt. Im Vergleich zu anderen Einflussgrößen wie Löhnen, Ölpreisschwankungen und Wechselkursschwankungen sind die Kosten von REACH zudem von relativ geringer Bedeutung (SRU, 2004). Der lange Zeitraum bis zur Einführung von REACH begünstigt auch Lern- und Anpassungsprozesse sowie Produkt- und Prozessinnovation, die zu weiteren Kostenersparnissen führen können.

REACH und Innovation

Das Innovationsverhalten von Unternehmen ist von einer Vielzahl von Faktoren abhängig und lässt sich daher schwierig abschätzen. Die Forschungsnehmer gehen aber davon aus, dass die Hersteller mit REACH besser darüber informiert sein werden, wie Kunden die Stoffe anwenden. Dieses Wissen kann von Unternehmen innovativ genutzt werden. Die von vielen Firmen befürchteten Know-How-Verluste können dabei nach Auffassung der Wissenschaftler im Rahmen von REACH vermieden werden. REACH kann zudem zu Produkt- und Prozessinnovation führen: Wo gefährliche Stoffe für bestimmte Funktionen unbedingt benötigt werden, kann der Anwender seine Produkte oder Prozesse so anpassen, dass sie die Bedingungen des Herstellers für eine sichere Anwendung erfüllen. REACH eröffnet damit Innovationspotenziale in Richtung einer ganzheitlicheren Bewertung chemischer Produkte.

Der BUND ist der Meinung, dass eine Chemikalienpolitik, die den Unternehmen klare Ziele setzt und genug Zeit zu deren Umsetzung lässt, die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsstärke der Chemischen Industrie steigert. Empirische Studien zeigen, dass Firmen auf strikte Vorgaben häufig mit Produkt- und Produktionsinnovation reagieren. Mitunter kann allein die Ankündigung ordnungsrechtlicher Maßnahmen oder der Beginn von Forschungsprogrammen zu bestimmten Stoffen oder Stoffeigenschaften, Innovationseffekte im Chemiebereich auslösen. Nach dem jetzigen System haben schlecht geprüfte Altstoffe einen Vorteil gegenüber gut dokumentierten Neustoffen. REACH wird diese Privilegierung aufheben und die Anmeldung von Neustoffen erleichtern. Auch für Stoffe, die sich „in der Entwicklung“ befinden, wird es künftig Ausnahmeregelungen geben. Der BUND geht davon aus, dass Neustoffe in Zukunft eine größere Rolle spielen werden, und eine Innovation in Richtung sicherer Produkte stattfindet.

Trotzdem ist REACH noch kein Musterbeispiel einer innovationsorientierten Umweltpolitik, insbesondere weil das Zulassungsverfahren zu schwache Substitutionsanreize gibt: Wenn Unternehmen eine „adäquate Kontrolle“ gefährlicher Chemikalien nachweisen können, darf der Schadstoff selbst dann weiter vermarktet werden wenn es sicherere Alternativen gibt. Nach Meinung des BUND bietet REACH damit noch nicht genügend Sicherheit für Innovateure und Anbieter von Ersatzlösungen. Im Sinne der Innovationswirkung und zum Schutz von Mensch und Umwelt muss der Einsatz sicherer Alternativen Vorrang haben, vor der „adäquaten Kontrolle“ von Stoffen.

REACH und Wettbewerbsfähigkeit

Besonders von Seiten der Industrie wird häufig die Befürchtung geäußert, dass REACH viele Unternehmen zur Abwanderung aus Europa veranlassen wird. Die vorliegende Studie kommt hingegen zu dem Ergebnis, dass REACH kein maßgeblicher Faktor für Produktionsverlagerungen ins Ausland sein wird, sondern höchstens ohnehin stattfindende Verlagerungstrends verstärkt. Eine Verlagerung der gesamten Fertigung ins Ausland ist unwahrscheinlich: Besonders in innovativen Branchen gibt es oft teure und komplexe Anlagen – die Kosten für die Chemikalien sind im Gegensatz dazu gering. Zudem beliefern große Firmen bereits heute außereuropäische Firmen von außereuropäischen Standorten. Für kleine Firmen spielen außereuropäische Märkte im Allgemeinen eine untergeordnete Rolle.

Die Wissenschaftler weisen zudem darauf hin, dass sich REACH positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken kann:

- REACH gilt auch für importierte Stoffe: Europäische Stoffhersteller, die bereits viele Daten über ihre Stoffe haben, könnten sich einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Importen verschaffen.
- First Mover Vorteil: Auf dem Johannesburg-Gipfel 2002 wurde beschlossen, dass gesundheits- und umweltschädliche Auswirkungen von Chemikalien bis 2020 minimiert werden sollen. Mittelfristig besteht damit weltweit die Notwendigkeit einer besseren Chemikalienkontrolle.

Der BUND weist darauf hin, dass die EU im Jahr 2001 mit Weltexporten von 53,9 %, und Weltimporten von 44,6 % der mit Abstand größte Importeur und Exporteur von Chemikalien war. Es ist unwahrscheinlich, dass sich außereuropäische Unternehmen nicht an die Erfordernisse des Europäischen Binnenmarktes anpassen und darauf verzichten, in dem weltweit größten

Wirtschaftsraum präsent zu sein. Nicht zuletzt ist es eine interessante Beobachtung, dass es bereits seit Beginn der Diskussion über eine EU-Chemikalienreform auch in den USA, Japan und Australien breite Debatten über REACH gibt.

Vorteile für den Außenhandel ergeben sich aus Sicht des BUND auch durch die bessere Prüfung von Chemikalien auf Umwelt- und Gesundheitsschädlichkeit im Vergleich zu Konkurrenzprodukten. „REACH geprüft“ kann Hersteller und Anwender im außereuropäischen Ausland künftig stärker zu Importen motivieren. Durch die Verwendung sicherer Produkte kann der Importeur die Risiken bei der Verwendung reduzieren, Arbeitssicherheit und Produktivität erhöhen und Planungs- und Rechtssicherheit steigern. Besonders in den USA wären Unternehmen somit auch weniger anfällig für Klagen. Der BUND ist der Meinung, dass REACH den Unternehmen die Chance bietet, neue Sicherheitsstandards für den Umgang mit Chemikalien einzuführen und damit langfristig international wettbewerbsfähig zu bleiben. Es ist eine häufige Fehleinschätzung, dass weniger Kontrolle gleichbedeutend ist mit mehr Wettbewerbsfähigkeit. Im internationalen Vergleich sind es in der Regel die hoch regulierten Länder wie Finnland, Schweden, Dänemark und Norwegen, die sich durch wirtschaftliche Erfolge auszeichnen.

Wegfall von Stoffen

Ziel von REACH ist es, Chemikalien mit besonders umwelt- und gesundheitsschädlichen Eigenschaften zu erkennen und durch sicherere Alternativen zu ersetzen. Wenn gefährliche Stoffe aus Kostengründen vom Markt entfallen, erreicht REACH ein wesentliches Ziel bereits während der Registrierung. Ein Teil der Registrierkosten ist allerdings unabhängig von der Gefährlichkeit des Stoffes. Bei Stoffen mit geringen Margen kann REACH also dazu führen, dass es sich für eine Firma nicht lohnt, den Stoff zu registrieren. Die Wissenschaftler weisen allerdings darauf hin, dass der Stoff dadurch nicht unmittelbar vom Markt fällt, weil auch andere Firmen die Chemikalie herstellen und registrieren können. Die Funktionalität nimmt ebenfalls in geringerem Umfang ab, da für viele Stoffe Alternativen vorhanden sind. Ergebnis der Studie ist es, dass in gewissem Umfang der Wegfall von Stoffen normal ist und Anwender bereits Übung bei der Substitution haben. Durch die effiziente Ausgestaltung von REACH können die Auswirkungen minimiert werden.

Ein interessantes Ergebnis der Studie ist es, dass Unternehmen von einem strafferen Stoffportfolio auch profitieren können – z.B. weil sich die Lagerhaltung vereinfacht oder weniger Sicherheitsmanagement nötig ist. In der Vergangenheit mussten zudem Stoffe mehrfach ausgetauscht werden, weil sich die Alternative als umweltgefährlich herausstellte. Weil REACH das Wissen über Alternativen erhöht, wird sich die Zahl der wiederholten Anpassungsleistungen in Zukunft verringern.

REACH optimieren ...

Ein zentrales Ergebnis des Forschungsprojektes ist es, dass die Ausgestaltung von REACH entscheidend für den Erfolg der Chemikalienreform ist. Die Wissenschaftler machen konkrete Vorschläge zur Minimierung der Risiken und Optimierung der Chancen, die im Folgenden bewertet werden sollen.

... durch bessere Information der Unternehmen

Die Studie macht deutlich, dass bei vielen Unternehmen Unklarheit herrscht, welche Anforderungen durch die neue Gesetzgebung auf sie zukommen. Die Wissenslücken führen dazu, dass Unternehmen die Belastungen häufig überschätzen. Zudem herrschte in den befragten Unternehmen Unklarheit darüber, wie das weitere Gesetzgebungsverfahren läuft, welche Bedeutung der RIP-Prozess (REACH Implementation Project) in diesem Zusammenhang hat und wie sie sich selbst angemessen auf die Veränderungen durch das REACH-System vorbereiten können.

Der BUND fordert die Industrieverbände auf, ihre mangelhafte Informationspolitik zu beenden, die wesentlich zur Verunsicherung bei den Betrieben beigetragen hat. Die Unternehmen brauchen keine Schreckensszenarien über die De-Industrialisierung Europas, sondern aktueursgerechte, korrekte Informationen über REACH und Unterstützung bei der Vorbereitung.

... durch Expositionskategorien

Ökopol und ISI kommen zu dem Ergebnis, dass es für einen Chemikalienhersteller nicht machbar ist, alle denkbaren Anwendungsmöglichkeiten eines Stoffes detailliert zu bewerten. Die Wissenschaftler empfehlen daher, die unterschiedlichen Anwendungen in Expositionskategorien zusammenzufassen. REACH bietet im Anhang I die Möglichkeit einer solchen Gruppierung. Es fehlt momentan allerdings ein Standardsystem zur Bildung von Expositionsgruppen. Damit eine effiziente Kommunikation zwischen den Akteuren stattfinden kann, sollte bis zum In-Kraft-Treten von REACH ein solcher Standard entwickelt werden.

Der BUND gibt zu Bedenken, dass eine standardisierte Expositionsabschätzung einerseits eine einfache Umsetzung ermöglichen muss. Die Kategorien dürfen aber keinesfalls so breit gefasst werden, dass eine aussagekräftige Risikobeschreibung nicht mehr möglich ist.

Der BUND lehnt es ab, die Testanforderungen für die Registrierung allein von der Verwendung eines Stoffes abhängig zu machen, wie es u.a. von Seiten der Industrie vorgeschlagen wird. Wir halten diesen Vorschlag aus den folgenden Gründe für problematisch und nicht umsetzbar:

- Modelle zur Vorhersage von Expositionen sind bislang deutlich weniger standardisiert als Testvorschriften. Die Nutzung von Expositionsmodellen für regulative Zwecke ist daher mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden;
- Viele Firmen wissen im Moment gar nicht, wie ihre Stoffe angewendet werden. Das momentane Chemikalienmanagement ist u.a. daran gescheitert, dass es zu wenig Informationen über die Verwendung von Stoffen gibt;
- Anwendungen können sich rasch ändern (laut VCI ist Innovation häufig Anwendungsinnovation). Die Testanforderungen müssten bei jeder neuen Anwendung aktualisiert werden;
- Die Exposition eines Stoffes kann nur mit einer soliden Datenlage abgeschätzt werden. Ohne ausreichenden Mindestdatensatz bleibt u.a. unklar, wie sich ein Stoff in der Umwelt verhält und ob er schädlich ist. Es lässt sich also nicht ableiten, welche Risiken von ihm ausgehen;
- Behördlich ist das Verfahren kaum überprüfbar.

... durch höhere Anforderungen

Die Wissenschaftler kommen zu dem Schluss, dass REACH gestärkt werden muss, damit die Vorteile für den Umwelt- und Gesundheitsschutz effektiv zum Tragen kommen. Insbesondere die Reduzierung von Testanforderungen und die Beschränkung der Risikobewertung auf gefährliche Stoffe, hat das Nutzenpotential von REACH bei den niedrigtonnagigen Stoffen (< 100 t/a) deutlich eingeschränkt. So sieht der gegenwärtige Verordnungsentwurf eine Expositionsbewertung nur für gefährliche Stoffe vor. Ob ein Stoff gefährlich ist oder nicht, lässt sich aber häufig erst entscheiden, wenn entsprechende Tests durchgeführt wurden. Nach Auffassung von Ökopol und ISI ließen sich die folgenden Nachbesserungen ohne nennenswerte Mehrbelastung erreichen:

- Mehr Daten für Stoffe unter 10 t/a (insbesondere akute Toxizität, biologische Abbaubarkeit): Die Stoffdaten des Minimaldatensatzes reichen bei weitem nicht aus, um Risiken bei langfristiger oder wiederholter Exposition zu identifizieren und entsprechende Maßnahmen abzuleiten
- Einfache Expositionsabschätzung für Stoffe unter 10 t/a.
- Verpflichtender Einsatz geeigneter Qualitätssicherungssysteme. Die Vollständigkeitsprüfung und die Dossierevaluation durch die Behörden reichen zur Qualitätssicherung nicht aus.

Der BUND unterstützt diese Forderungen, weist aber darauf hin, dass auch beim öffentlichen Zugang zu den Daten und beim Zulassungsverfahren nachgebessert werden muss:

- Mehr Transparenz: Durch die momentan sehr restriktive Auslegung der Betriebsgeheimnisse ist es für industrielle Anwender und Verbraucher schwierig, sich für sichere Produkte zu entscheiden. Dadurch versagt ein wesentlicher Steuerungs- und Innovationsmechanismus des REACH-Systems.
- Substitution stärken: Besonders gefährliche Chemikalien dürfen nicht zugelassen werden, wenn sicherere Alternativen vorhanden sind bzw. ihr Gebrauch keine zwingende Notwendigkeit für die Gesellschaft darstellt. Das Substitutionsprinzip im Zulassungsverfahren sollte verpflichtend sein.
- Importierte Produkte: Für Chemikalien in importierten Artikeln sollten dieselben Anforderungen gelten wie für EU-Produkte. Die schwachen Anforderungen des vorliegenden REACH-Entwurfs würden es Unternehmen außerhalb der EU erlauben, Produkte mit Chemikalien, die nicht unter REACH registriert wurden, zu importieren. Das ist nicht im Sinne der Verbraucher und führt zu einer Verzerrung des Wettbewerbs.

Weitere Informationen:

Ulrike Kallee, ulrike.kallee@bund.net

Patricia Cameron, patricia.cameron@bund.net



18. Oktober 2004

Gemeinsame Kommentierung vom

Bundesverband der Deutschen Industrie, BDI

Verband Chemiehandel, VCH

Verband der Chemischen Industrie, VCI*

zur Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes

„Analyse der Kosten und Nutzen der neuen EU-Chemikalienpolitik“

A Vorbemerkung

Die Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes wurde von einem Begleitkreis beraten. Dieser hatte die Aufgabe, fachliche Aspekte einzubringen und zu diskutieren. Es war jedoch nicht das Ziel, in allen Fragen einen Konsens zu erzielen. Im Gegenteil: Bestimmte Punkte, insbesondere bezüglich angewandeter Methoden und Hypothesen, wurden im Begleitkreis sehr kontrovers diskutiert und nicht abschließend geklärt. Am 30. September 2004 wurde ein so genannter „endgültiger“ Entwurf der Studie vorgelegt, welcher ein umfangreiches Kapitel mit Schlussfolgerungen enthielt, jedoch noch keine Zusammenfassung der Ergebnisse. Den Mitgliedern des Begleitkreises wurde die Möglichkeit eingeräumt, Kommentare zu diesem Entwurf abzugeben, welche dann in einem Anlagenband dokumentiert werden sollen. Dieser Möglichkeit wird wie folgt nachgekommen.

B Generelle Anmerkungen zu den Ergebnissen der Studie

Die Studie macht eine Reihe bemerkenswerter Aussagen, die an dieser Stelle bewusst aus den umfangreichen Schlussfolgerungen herausgenommen und hervorgehoben werden. Sie werden nachfolgend als größtenteils wörtliche Zitate aus den Schlussfolgerungen (Kapitel VIII, wenn nicht anders erwähnt) wiedergegeben:

- Das Zusammenspiel von Chemikalienrecht und stoffbezogenem Gesundheits- und Umweltschutz hat schon jetzt eine Komplexität erreicht, die für mittelständische und kleine Firmen oft nicht zu bewältigen ist. Wenn es im Zuge der REACH-Umsetzung nicht gelingt, die Komplexität der In-

formations- und Bewertungsprozesse zu reduzieren, wird sich das schon bestehende Umsetzungsdefizit vergrößern.

- Die Höhe der direkten Registrierkosten hängt von der Ausgestaltung und Konkretisierung der REACH-Regeln ab. Hier spielen u.a. die Anerkennung vorhandener Daten (z.B. VCI-Selbstverpflichtung); der Verzicht auf Tests, wenn keine relevante Exposition vorliegt und Einsetzbarkeit validierter, nicht testbasierender Methoden zur Stoffbewertung eine Rolle.
- Ein Teil der Registrierkosten ist durch das Verhalten des Registrierungspflichtigen kaum beeinflussbar, kann also durch Risiko vermindertes Produktdesign oder Risiko vermindernde Vermarktungsstrategien nicht beeinflusst werden. Insbesondere für Stoffe < 100 t/a kann dieser Kostenblock dazu beitragen, dass Stoffe kostengetrieben vom Markt entfallen.

Beispiel (Zitat aus Kapitel. V.5.2 der Studie): Der befragte Hersteller von Tensiden (Firma a) hat im Zuge seiner Vorbereitungen auf REACH bereits eine recht ausführliche Portfolioanalyse angestellt. Ihre Implikationen für die Investitionsentscheidung der Registrierung wurden in Kapitel V.2.2 dargestellt. Daraus geht hervor, dass auf Basis der Kostenschätzungen der Firma im gesamten Bereich bis 1000 t/a Konstellationen ungünstige Kosten-Preis-Verhältnisse vorherrschen. Diese Situation ergibt sich für Tenside wegen ihres relativ niedrigen Marktpreisniveaus und den in der Branche eher niedrigen Margen. Beim befragten Stoffhersteller (Firma a) liegen etwas über 40 % der Wasch- und Reinigungsmittel-relevanten Tenside in den sensiblen Tonnagebändern unter 1000 t/a, im gesamten Stoffportfolio sind dies ca. 75 %. Dies lässt die Aussage der Firma, dass sie ca. 40 % ihrer Stoffe nicht für die Registrierung vorsieht, plausibel erscheinen. Der erwartete, damit verbundene Umsatzrückgang liegt bei 5 – 10 %, die erwartete Ergebniseinbuße bei 10 – 25 %. Dabei bewertet der befragte Stoffhersteller die Registrierungsentscheidung anhand derselben Kriterien wie andere Investitionsprojekte, d. h. sie muss eine interne Verzinsung von 25 % erwirtschaften. Die Möglichkeit der Konsortienbildung ist bei der Abschätzung der Ausmusterungsquote bereits berücksichtigt worden.

- Wenn die Deselektion von Stoffen im Wesentlichen rein kostengetrieben, durch risikounabhängige Datenanforderungen erfolgt, hätte REACH ein wesentliches Ziel verfehlt und zudem die Innovationsgrundlage der Formulierer geschwächt. In welchem Verhältnis die risikogetriebene Stoffrationalisierung zur risikounabhängigen Stoffrationalisierung steht, hängt von der Ausgestaltung des Systems ab.
- Die risiko-unabhängigen Informationsanforderungen in Anhang V und VI (auch bei Nutzung nicht test-basierender Informationen) führen bereits unter den gegenwärtigen Kostenannahmen der EU-Kommission zu relativ hohen spezifischen Registrierkosten im kleinvolumigen Bereich. Um hier einen risiko-unabhängigen Entfall von Stoffen in größerem Umfang zu vermeiden, ist zum einen nach weiteren Möglichkeiten für einen engeren Risikobezug der Informationsanforderungen und zum anderen nach Möglichkeiten weiterer Testkostenreduktion zu suchen.
- Beispielsweise könnte angesichts der hohen Anzahl von Rohstoffen und Rezepturen insbesondere in der Lackkette ein REACH-induzierter Stoffentfall, der das gegenwärtige Basis-Niveau deutlich übersteigt, zu erheblichen Folgekosten für die Zubereiter führen.

Dort, wo REACH einen Stoff- bzw. Funktionalitätsentfall induziert, der die Anpassungskapazität übersteigt, werden insbesondere Unternehmen mit einer breiten Palette von Spezialprodukten zu den „Verlierern“ zählen.

- Bezüglich der Neustoffentwicklung zeigt sich eine Zurechnung der Notifizierungen in der Vergangenheit auf die betrachteten Wertschöpfungsketten, dass die Anzahl der Neustoffe in den Ketten bislang sehr gering war. Ein etwaiger Entfall von Altstoffen lässt sich damit nicht ausgleichen.
- Kommt es zu einer Erhöhung der Stoffpreise, müssen die Formulierer und die Anwender von Zubereitungen sich an diese Veränderung anpassen. Eine Weitergabe der Registrierungskosten über die Preise an die Zubereitungshersteller und von dort an die Anwender von Zubereitungen wurde von allen befragten Unternehmen für unwahrscheinlich gehalten. Aus Sicht der Zubereiter sprechen die Erfahrung aus Preisverhandlungen mit großen Abnehmerindustrien (Lackkette) oder Handelshäusern (Wasch und Reinigungsmittel-Kette) und die generelle „Verlagerungsoption“ bei-

spielsweise der Automobil- und Elektronikindustrie im Rahmen der Globalisierung gegen optimistische Annahmen zur Kostenweitergabe.

- Insgesamt betrachtet hat nach Auffassung der forschungsnehmenden Institutionen jede Verteuerung der Produktion in der EU, die nicht mittelbar oder unmittelbar zu Innovation, Umsatz- und/oder Gewinnsteigerung führt, das Potenzial, ohnehin stattfindende Verlagerungstrends zu verstärken.
- Für den Stoffhersteller ist es nicht machbar, alle denkbaren Einsatzbedingungen detaillierten Einzelbewertungen zu unterziehen. Zudem wäre dies auch aus folgenden Gründen nicht wünschenswert: Eine zu detaillierte Beschreibung der sicheren Einsatzbedingungen, schränkt die notwendige Flexibilität in der Stoffanwendung ein und ist auf umfänglichen Transfer von (ggf. sensiblem) anwendungsbezogenem Know-how zum Stoffhersteller angewiesen.

In der gemeinsamen Bewertung von Bundesregierung, VCI und IG BCE vom 21. August 2003 wird der Vorschlag gemacht, dass eine Expositionsbeurteilung auf Grundlage von Verwendungs- und Expositions-kategorien (VEK) im Rahmen eines gestuften Ansatzes erfolgen sollte.

- Der Chemieimporthandel unterliegt anderen Marktbedingungen als die Hersteller von Stoffen und Zubereitungen. Im Vergleich zu Herstellern von Chemikalien schwanken ihre Vermarktungsvolumina eines Stoffes sehr viel stärker und ihr Produktfolio ist in der Regel wesentlich umfangreicher. Daraus ergeben sich unter REACH besondere Herausforderungen für die Akteursgruppe, die eine gesonderte Betrachtung ihrer Registrierungsentscheidung erfordern." (Kapitel II. 4.2)
- Gleichzeitig stellen die Registrierungsmechanismen des gegenwärtigen Verordnungsentwurfs und die Höhe der Registrierkosten im mittleren Szenario der Kommission eine relevante technische und ökonomische Hürde für die Importeure von Chemikalien dar. Zum einen ist die eigene Registrierung aller Komponenten in den importierten Zubereitungen technisch und bezogen auf das Rezeptur-Know-how nur beschränkt machbar. Zum anderen müssen die Importeure im Falle einmaliger oder unregelmäßiger Importe auf deutliche kürzere Pay-back-Zeiten abzielen als die Hersteller chemischer Produkte. Das heißt, eine eigene Registrierung durch Importhändler lohnt sich ggf. nicht.

Diese Aussagen sollen die in den Schlussfolgerungen dargestellte Problematik des derzeitigen Verordnungsvorschlages und der derzeit diskutierten Umsetzungsinstrumente aus Sicht der Wirtschaft akzentuieren. Dies geschieht auch vor dem Hintergrund, dass zum Zeitpunkt der Erstellung der Kommentierung keine offizielle Zusammenfassung der Studie vorliegt und deshalb weitgehend unklar ist, welche Schwerpunkte darin gesetzt werden.

C Bewertung der Studie / Kritikpunkte

Die oben aufgeführten Aussagen der Studie sind im Wesentlichen vergleichbar mit den entsprechenden Ergebnissen zahlreicher anderer Studien oder Projekte – wie z.B. Arthur D. Little, Mercer, DIHK, Bayern, Baden-Württemberg oder dem Pilotprojekt in Nordrhein-Westfalen. Diese hatten zum Teil erhebliche Besorgnis z.B. hinsichtlich der mangelnden Wirtschafts- und Innovationsverträglichkeit, der fehlenden Kosteneffizienz der Verfahren, der erheblichen Belastungen für kleine und mittlere Unternehmen sowie der ungenügenden Praktikabilität des REACH-Verordnungsvorschlags begründet.

Durch die bislang vorgelegten Studien, denen unterschiedliche Schwerpunkte, Fragestellungen sowie Methoden und Modelle zu Grunde liegen, steigt der Erkenntnisgewinn über die potenziellen wirtschaftlichen Auswirkungen von REACH auf unterschiedliche Unternehmen, Branchen und Volkswirtschaften. Auch die nun im Auftrag

des Umweltbundesamtes vorgelegte Studie „Analyse der Kosten und Nutzen der neuen EU-Chemikalienpolitik“ zeigt einmal mehr, wie umfassend und tief greifend die Eingriffe einer Verordnung in die Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen sein können.

Des Weiteren zeigt die Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes die Schwierigkeit, aussagefähige Ergebnisse über Kosten und Nutzen von REACH auf der Basis einer objektiven und wissenschaftlich einwandfreien Methodik zu erarbeiten. Von besonderer Bedeutung ist diesbezüglich die begrenzte Aussagefähigkeit der Studie für alle betroffenen Branchen.

Die Auftragnehmer konnten ihrem ursprünglichen Anspruch, Ansatzpunkte zu identifizieren, auf deren Basis die Nutzenpotenziale von REACH realisiert und die Kosten begrenzt werden können, angesichts der methodischen Schwierigkeiten und des begrenzten Projektauftrages nur eingeschränkt gerecht werden.

Wesentliche Schwächen der Studie sind:

- Der Vergleich mit dem bereits bestehenden umfangreichen und komplexen Regelwerk in der EU und den Mitgliedstaaten, um einen vermeintlichen Zusatznutzen für Verbraucher-, Arbeits- und Umweltschutz darzulegen, ist unzureichend. Viele vermeintliche Vorteile durch REACH sind durch die bereits geltende Gesetzeslage abgedeckt.
- Es wurden Beispiele aus der Vergangenheit für die Darstellung eines vermeintlichen Nutzens von REACH ausgewählt, die in keinem direkten Zusammenhang zu REACH stehen und deshalb ungeeignet sind.
- Die Aussagen über die indirekten Kosten von REACH, die jedoch von fundamentaler Bedeutung sind, sind unzureichend.
- Die Repräsentativität und Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse sind nicht gegeben, da lediglich zwei Branchen untersucht und wenige Unternehmen befragt wurden.
- Die Vorgehensweise ist vielfach nur schwer nachvollziehbar, da der Übergang der Hypothesen in die Untersuchung und die daraus gezogenen Schlussfolgerungen methodisch und in der logischen Abfolge größtenteils intransparent bleiben.

Eine detaillierte Kritik zu einzelnen Punkten mit ausführlicher Begründung gibt die Anlage wieder.

Die vorliegende Studie verdeutlicht – obwohl dies in den Schlussfolgerungen leider nicht explizit erwähnt wird – darüber hinaus noch ein gravierendes Problem: Es ist nicht sinnvoll, die Kosten des zukünftigen REACH-Systems mit einem wie auch immer gearteten Nutzenpotenzial zu vergleichen oder gar zu verrechnen. Ein Nutzenpotenzial kann sich nämlich überhaupt nur erst dann entwickeln, wenn die zukünftigen Regelungen praktikabel und kosteneffizient umsetzbar sind.

Insgesamt unterstützen wir grundsätzlich die Forderungen der Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes nach „*intensiven Diskussionen und Entwicklungsarbeiten*“ im Rahmen:

- des Gesetzgebungsprozesses, z.B. durch Veränderungen im Verordnungsentwurf selbst
- der Implementierung von REACH, z.B. durch die Entwicklung von praktikablen Umsetzungsinstrumenten sowie
- des weiteren Forschungsbedarfs, z.B. bezüglich der Auswirkung auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit und die Reduzierung der Komplexität des schon bestehenden Regelwerks

Die Verbände BDI, VCH und der VCI* haben hierfür bereits eine Reihe konstruktiver Vorschläge entwickelt und eingebracht.

*** Zusammen mit dem VCI waren folgende Fachverbände am Begleitkreis beteiligt:**

- Industrieverband Hygiene und Oberflächenschutz für industrielle und institutionelle Anwendungen e.V. (IHO)
- Industrieverband Körperpflege- und Waschmittel e.V. (IKW)
- Verband der deutschen Lackindustrie e.V. (VdL)
- Verband der Mineralfarbenindustrie e.V. (VdMi)
- Verband TEGEWA e.V.

Detaillierte Darstellung der Kritikpunkte

1. Vergleich mit bestehenden Rechtsvorschriften

Ein Nutzen von REACH lässt sich realistisch nur abschätzen, wenn schlüssig dargelegt wird, welche Verbesserungen bei der Produktsicherheit bzw. beim Verbraucher- und Umweltschutz gegenüber den bereits bestehenden Regelungen zusätzlich noch erreicht werden kann. Es reicht hierbei nicht aus, wie in der Studie geschehen, lediglich einen Vergleich zur TRGS 220 „Sicherheitsdatenblatt“ (quasi ein deutscher „Leitfaden“ zur Umsetzung der EU-Sicherheitsdatenblatttrichtlinie) zu ziehen, die fast ausschließlich den Arbeitnehmerschutz beinhaltet, um dann ein Defizit im Umwelt- und Verbraucherschutz abzuleiten.

Ausgangspunkt für die Begründung eines zusätzlichen Nutzens von REACH muss deshalb eine wesentlich detailliertere Analyse der bestehenden Gesetzgebung und den daraus folgenden Anforderungen - zumindest für die in der Studie betrachteten Wertschöpfungsketten - sein.

Hierzu gehören z.B. folgende Regelungen: Produktsicherheits-Richtlinie 2001/95/EG sowie zahlreiche Spezialrichtlinien u. a. zu Spielzeug, persönliche Schutzausrüstungen, kosmetische Mittel; Produkthaftungs-Richtlinie 85/374/EWG; Umwelthaftungs-Richtlinie 2004/35/EG; Entwurf der Dienstleistungshaftungs-Richtlinie; Stoffrichtlinie 67/548/EWG; Zubereitungs-Richtlinie 1999/45/EG; Beschränkungs-Richtlinie 76/769/EWG; Agentien-Richtlinie 98/24/EG; Pflanzenschutzmittel-Richtlinie 91/414/EWG; Biozid-Produkte-Richtlinie 98/8/EG; Wasch- und Reinigungsmittelgesetz bzw. die zukünftige Detergenzienverordnung; Lebensmittel- und Bedarfsgegenstände-gesetz und vieles andere mehr – insbesondere auch separate nationale Bestimmungen sowie andere Instrumente und Maßnahmen (z. B. Normen, Umweltzeichen, freiwillige Selbstverpflichtungen).

Dies ist in der Studie leider nur ansatzweise erfolgt. Der angebliche zusätzliche Nutzen von REACH wird somit keinesfalls plausibel. Zwar wird in diesem Punkt langfristig zusätzlicher Forschungsbedarf gesehen, dies ist jedoch nicht zielführend. Die REACH-Verordnung muss bereits mit dem Inkrafttreten auf das bisher bestehende Recht abgestimmt sein. Dies würde auch mit den oben zitierten Schlussfolgerungen aus der Studie korrespondieren, die feststellt, dass das Zusammenspiel von Chemikalienrecht und stoffbezogenem Gesundheits- und Umweltschutz schon jetzt eine Komplexität erreicht, die für mittelständische und kleine Firmen oft nicht zu bewältigen ist.

Schon in seiner „*Entschließung zu dem Weißbuch der Kommission, Strategie für eine zukünftige EU-Chemikalienpolitik*“ (Entschließung 84/2002) hat das Europäische Parlament die Kommission aufgefordert, „*eine umfassende Analyse und Studie aller stoff- und produktbezogenen Regelungen bis Mitte 2002 vorzulegen, mit Vorschlägen, welche der Regelungen vor dem Hintergrund der neuen Chemikalienpolitik geändert, vereinfacht oder sogar abgeschafft werden müssten.*“ Leider hat eine solche Analyse bisher nie stattgefunden. Der vorliegende Verordnungsvorschlag zu REACH verkompliziert vielmehr das bestehende Stoffrecht erheblich, anstatt es zu vereinfachen und zu entbürokratisieren.

Fazit: Ohne einen Vergleich mit den bestehenden Regelungen lässt sich ein Zusatznutzen von REACH nicht plausibel herleiten.

2. Nutzenpotenziale

Die vorhandenen Nutzenstudien von Dritten wurden von den Forschungsnehmern offensichtlich weniger kritisch betrachtet als vorhandene Kostenstudien. Es wird primär das einseitige Gutachten des SRU zur Argumentation herangezogen. Dabei weisen gerade die bisherigen Nutzenstudien zumindest frag- und diskussionswürdige Ergebnisse auf.

Vermeidung von Schadenskosten durch REACH? Die UBA-Studie will vorgeblich „*nicht das Schadensvermeidungspotential von REACH ... quantifizieren*“. Vielmehr sollen „*ausgewählte, chemikalienbedingte Schadensfälle ... in ihrer Größenordnung quantifiziert und im Hinblick auf Entstehungsursachen charakterisiert werden. Anhand der Wirkmechanismen von REACH lässt sich dann schließen, ob die Ursachen durch REACH hätten vermieden werden können oder künftig vermeidbar wären*“ (Kapitel IV.5.1). Dieser Ansatz ist aus zumindest drei Gründen problematisch:

1. Die Anwendung der REACH-Methodik auf Substanzen, die in der Vergangenheit neu eingeführt wurden, liefert keine Ergebnisse, die auf Effekte im Zusammenhang mit heutigen Altstoffen schließen lassen, für die seit Jahrzehnten Anwendungserfahrungen vorliegen.
2. Wenngleich die vorgenommenen Quantifizierungsversuche nur der "Vergleichbarkeit der Schadenskosten zwischen den Fällen" dienen sollen, verführen sie den Leser doch erneut dazu, diese Kosten als "verminderbar durch REACH" zu interpretieren.
3. Ob die diskutierten Szenarien und im Einzelfall getroffenen Maßnahmen richtig und sachgerecht sind, wird nicht hinterfragt.

Beispiele für den letztgenannten Punkt ist Kapitel IV.5.2 „*PCB-Sanierung in öffentlichen Gebäuden*“ oder die „*Reinigung von Rohwasser für Trinkwasserzwecke*“. Hier kann – im Gegensatz zur Studienabsicht – exemplarisch gezeigt werden, wie durch eine zumindest umstrittene Risikokommunikation (z.B. durch die nichtrisikobasierte, z. T. willkürliche Festlegung von so genannten „Vorsorgegrenzwerten“) eine falsche Wahrnehmung von Gesundheitsbedrohung entsteht und daraufhin Gelder unnötig ausgegeben werden. Genau dieses ist zweifellos eine der größten Gefahren der überzogenen Gesundheitsargumentation im Zusammenhang mit REACH.

Bei der Diskussion arbeitsbedingter Erkrankungen mit Chemikalienbezug werden in Kapitel IV.5.4 zunächst die Kosten aufgeführt, die durch anerkannte gefahrstoffbedingte Berufskrankheiten sowie durch Hautkrankheiten und Asthma entstehen. Alle diese Erkrankungsmöglichkeiten sind natürlich längst bekannt. Entweder es sind "Altlasten" durch Expositionen in der Vergangenheit oder es sind Krankheiten, die trotz bekannter Gefährdungspotentiale der zugrunde liegenden Substanzen entstehen. Es besteht nicht der geringste Anlass zu der Annahme, dass sie durch REACH (anstatt durch konsequente Arbeitsschutzmassnahmen auf bereits existierender gesetzlicher

Basis) vermindert werden können. Zudem liegen für die seit Jahrzehnten verwendeten Altstoffe aus der betrieblichen Praxis und arbeitsmedizinischen Vorsorge in der chemischen Industrie umfangreiche Erfahrungen vor, so dass hier durch REACH kein nennenswerter Informations- oder Sicherheitsgewinn erwartet werden kann.

Auch die Aussage in der Studie *„Der spezifische Beitrag von Industriechemikalien zum Auftreten von Kontaktallergien in der Allgemeinbevölkerung lässt sich nicht quantifizieren. Allerdings macht die Auflistung der häufigsten Allergene deutlich, dass Industriechemikalien daran einen nicht geringen Anteil haben“* ist weder wissenschaftlich fundiert noch sachgerecht. Vielmehr sind die weitaus meisten bekannten Allergene Naturstoffe. Die UBA-Studie fragt: Kann REACH dazu beitragen, das allergene Potential von Stoffen zu erkennen? Und gibt die Antwort: JA, bei der Registrierung ist ein Test auf hautallergisierende Wirkung vorgesehen. Die Frage ist allerdings falsch gestellt, denn sie müsste lauten: Kann REACH dazu beitragen, erstmalig das allergene Potential von Altstoffen zu erkennen, die seit mindestens 20 Jahren auf dem Markt sind? Die Antwort wäre dann: NEIN, denn Allergien entstehen zeitnah zur Exposition; d.h., die allergisierenden Eigenschaften von Altstoffen sind entweder schon längst aufgefallen oder in der Praxis nicht relevant, z. B. weil kein relevanter Kontakt mit der geprüften Substanz besteht.

Die im Rahmen der Studie durchgeführte Erörterung von Fallbeispielen aus der Vergangenheit macht einmal mehr deutlich, dass REACH in allen Fällen keinen Beitrag zur Reduzierung von Umwelt- und Gesundheitsschäden hätte leisten können.

Fazit: Ein Nutzen von REACH kann durch die in der Studie verwendeten Beispiele nicht plausibel gemacht werden. Die Autoren betonen darüber hinaus selbst, dass eine Quantifizierung des Nutzens nicht möglich ist.

3. Repräsentativität und wissenschaftliche Argumentation

Weder die ausgewählten Wertschöpfungsketten der chemischen Industrie noch die Stichprobe der ausgewählten Unternehmen sind repräsentativ. Die beiden Branchen Wasch- und Reinigungsmittel und Lacke decken weniger als ein Zehntel der deutschen Chemieindustrie ab. Die mit diesen Branchen verknüpften Wertschöpfungsketten wurden nur punktuell abgebildet. Aus einer Stichprobe von 13 bzw. 15 Unternehmen lassen sich zudem nicht annähernd verallgemeinerbare Aussagen für die ausgewählten Branchen, geschweige denn ganze Wertschöpfungsketten ableiten.

Fazit: Die Ergebnisse der Studie geben bestenfalls Hinweise auf mögliche Wirkmechanismen von REACH in den Wertschöpfungsketten, sie sind aber keinesfalls verallgemeinerbar.

4. Direkte und indirekte Kostenschätzungen

Abweichend von der Aufgabenstellung der Studie wurden die direkten Kosten von den Auftragnehmern nicht selbst überprüft. Die Autoren greifen weitgehend auf JRC-

Daten zurück. Andere Quellen, z.B. die VCI-Schätzungen mit höheren Kosten werden dokumentiert, die Plausibilität der unterschiedlichen Werte aber nicht diskutiert. Einsparpotenziale (z.B. QSAR) werden aus unserer Sicht überschätzt, Belastungsfaktoren (z.B. fehlende Testkapazitäten) unterschätzt.

Darüber hinaus wurden von den Auftragnehmern weder die indirekten Kosten noch die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des REACH-Systems ermittelt. In der Einleitung wird hierzu primär aus dem einseitigen Gutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU) zitiert. Die inzwischen vorhandene Vielzahl anderer Studien mit abweichenden Meinungen findet kaum Berücksichtigung. Es findet keine umfassende Erörterung oder eigene Bewertung der Schätzung der indirekten Kosten statt. Die Zusammenfassung der Studien zu den wirtschaftlichen Folgen ist einseitig: Auf die methodischen Schwächen der Studien mit höheren Kostenschätzungen wird hingewiesen, die methodischen Schwächen der Studien mit geringen Kostenschätzungen bleiben unerwähnt.

Fazit: Die UBA-Studie liefert keine neuen Erkenntnisse zu den direkten und indirekten Kosten von REACH. Viele Kostenpotentiale bleiben ausgeblendet.

5. Anpassungsfähigkeit

Hohe F&E-Ausgaben bedeuten nicht zwangsläufig eine große Anpassungsfähigkeit der Unternehmen an die Einführung des REACH-Systems. Die Unternehmen betreiben F&E, damit sie im Wettbewerb bestehen können. REACH bedeutet in jedem Fall eine zusätzliche Belastung der Unternehmen. Müssen sie an Substituten forschen, stehen weniger Ressourcen zur Verfügung, die sich an konkreten Kundenwünschen orientiert - Wettbewerbsfähigkeit geht dadurch verloren. Eine Aufstockung der F&E-Ausgaben wird in den meisten Fällen nicht möglich sein.

Die Autoren der UBA-Studie argumentieren, dass die Zubereiter mit kurzen Produktlebenszyklen (Kapitel V.4.6) und hohem Rohstoffaustausch (jeweils über 30% in 10 Jahren) den Wegfall von Stoffen bis zu einer bestimmten Grenze bewältigen können (Kapitel VIII.2.8). Beide Phänomene sind allerdings Folge des spezifischen Wettbewerbsprozesses in den Branchen. Sie haben nichts mit der Anpassungsfähigkeit an REACH zu tun. REACH bedeutet für die Unternehmen schlichtweg zusätzlichen Anpassungsdruck, wie die Autoren auch selbst anmerken.

Auch wenn der Anteil der Chemikalienkosten an den Produktionskosten der Anwender gering sein kann, wird die Umstellung der Produktion nach Wegfall von Rohstoffen mit erheblichen, im Extremfall existenzgefährdenden Kosten verbunden sein.

Ein Ergebnis der Studie ist es, dass bereits im derzeitigen System der Know-how-Schutz nicht absolut ist. Kommentiert wird dies mit den Worten: „Dies zeigt, dass die Marktakteure mit einem gewissen Maß an Know-how-Spill-over umgehen können.“ Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft wird aber nicht dadurch gesteigert, dass gegenwärtige Unzulänglichkeiten oder Missstände beibehalten oder sogar noch ausgeweitet werden. Wichtig ist stattdessen, dass durch REACH Schwachstellen in derzeitigen Regelungen beseitigt werden.

Eine Diskussion der unbefriedigenden Gewinnsituation der Unternehmen, die keine zusätzlichen Belastungen durch REACH erlaubt, unterblieb, obwohl der Ertrag ein wichtiger Indikator der Anpassungsfähigkeit ist.

Bezüglich der Möglichkeit, aufgrund von REACH in Staaten außerhalb der EU auszuweichen, heißt es im Bericht *„dass die zwei befragten Grossunternehmen auf Ebene der Stoffhersteller bzw. Zubereiter bereits heute außereuropäische Märkte bedienen und sich dazu ihrer Produktionsstandorte im außereuropäischen Ausland bedienen. Sollte REACH zu einem Wachstum dieser Märkte führen, weil sich jeweils nachgelagerte Wertschöpfungsstufen ins außereuropäische Ausland verlagern, wird die Ausweitung der dortigen Produktion als leichte Möglichkeit der Anpassung gesehen“* (Kapitel V). Was hier als „leichte Möglichkeit der Anpassung“ beschrieben wird und harmlos klingt, bedeutet letztlich die Verringerung oder Einstellung der hiesigen Produktion und damit den Verlust von Arbeitsplätzen in Deutschland.

Die Ergebnisse der UBA-Studie zur Anpassungsfähigkeit verdeutlichen aus unserer Sicht vor allem einen Aspekt: Wenn Unternehmen - die Studie nennt hier explizit die Formulierer - keine ausreichenden Anpassungskapazitäten (F&E, Management) haben (Kapitel VIII.2.8), werden die negativen Effekte durch REACH noch höher ausfallen als in allen bisherigen Untersuchungen zu indirekten Kosten unterstellt. Denn in diesem Fall führen nicht allein die Test- und Registrierkosten, sondern auch die Probleme bei der Umstellung auf das neue System und bei seiner Umsetzung zu einer Verminderung der Produktvielfalt.

Fazit: **Die Analyse der Anpassungsfähigkeit hat Schwächen, sie zeigt aber zumindest einige wichtige limitierende Faktoren auf. Eine geringe Anpassungsfähigkeit bedeutet höhere Kosten durch REACH. Eine Vereinfachung von REACH erleichtert die Anpassung der Unternehmen an REACH und senkt die wirtschaftlichen Kosten.**

6. Importhandel

Als Normadressaten sind die Importeure von REACH in gleicher Weise gefordert wie die innereuropäischen Hersteller. Doch fehlt eine eingehendere Analyse der Auswirkungen von REACH wie in den Business Impact Assessments der EU-Kommission auch. Immerhin stellt die Studie fest; und das geschieht erstmalig in einer derartigen Studie überhaupt:

“Gleichzeitig stellen die Registrierungsmechanismen des gegenwärtigen Verordnungsentwurfs und die Höhe der Registrierkosten im mittleren Szenario der Kommission eine relevante technische und ökonomische Hürde für die Importeure von Chemikalien dar. Zum einen ist die eigene Registrierung aller Komponenten in den importierten Zubereitungen technisch und bezogen auf das Rezeptur-Know-how nur beschränkt machbar. Zum anderen müssen die Importeure im Falle einmaliger oder unregelmäßiger Importe auf deutliche kürzere Pay-back-Zeiten abzielen als die Hersteller chemischer Produkte. Das heißt, eine eigene Registrierung durch Importhändler lohnt sich ggf. nicht.“ (Kapitel VIII. 2.7).

Und weiter heißt es:

"Der Chemieimporthandel unterliegt anderen Marktbedingungen als die Hersteller von Stoffen und Zubereitungen. Im Vergleich zu Herstellern von Chemikalien schwanken ihre Vermarktungsvolumina eines Stoffes sehr viel stärker und ihr Produktfolio ist in der Regel wesentlich umfangreicher. Daraus ergeben sich unter REACH besondere Herausforderungen für die Akteursgruppe, die eine gesonderte Betrachtung ihrer Registrierungsentscheidung erfordern." (Kapitel II. 4.2).

Es wäre wünschenswert, diese Aussagen vertieft zu untersuchen. Doch wird anerkannt, dass die Studie sich des Themas wenigstens angenommen hat.