

Auf dem Weg zu einer neuen europäischen Chemikalienpolitik

## Die Kräfte des Marktes nutzbar machen

**Im Februar 2001 hat die EU-Kommission ihre Vorstellungen von einer Fortentwicklung der Europäischen Chemikalienpolitik zur Diskussion gestellt. In diesem Spätherbst ist mit der entsprechenden Gesetzesvorlage zu rechnen. Vom neuen System sind komplexe ökonomische Effekte zu erwarten.**

**O**wohl seit 1981 ein Melde- und Prüfverfahren für neu auf den Markt gebrachte Stoffe besteht, weisen derzeit mehr als 90 Prozent der chemischen Stoffe auf dem europäischen Markt und mehr als 99 Prozent des Marktvolumens immer noch erhebliche Lücken in den Prüfdaten auf und werden nach wie vor ohne Risikobewertung vermarktet. Daran hat auch die Altstoffverordnung der Europäischen Union (EU) von 1993 nichts geändert. Zwar wurde hier ein gemeinschaftliches Verfahren zur Registrierung aller Altstoffe mit einem Marktvolumen von mehr als zehn Tonnen pro Jahr eingeführt, die Informationsdefizite aber blieben. Denn die Pflicht zur Beschaffung von Prüfdaten wurde an ein aufwändiges, behördliches Risikobewertungsverfahren gekoppelt, das bislang weniger als 100 Stoffe durchlaufen haben. Neben einem Beweislastproblem hat sich insbesondere die Nicht-Einbeziehung der Chemieranwender als Hemmschuh herausgestellt. Denn Risiken können nur bewertet werden, wenn neben den Stoffinformationen auch Anwendungsinformationen vorliegen. Aber zu deren Bereitstellung ist im gegenwärtigen System kein Marktteilnehmer verpflichtet.

### ► Neue Strategie

Im Februar 2001 hat die Kommission, einem Auftrag des Umweltministerrates von Juni 1999 folgend, ihre Vorstellungen von einer grundlegenden Fortentwicklung der europäischen Chemikalienpolitik in einem Weißbuch vorgestellt (1). Die Zielformulierung der Kommission integriert wirtschaftliche, soziale und umweltbezogene Aspekte. Die wesentlichen strategischen Ansätze sind:

- Neudefinition von Rollen und Pflichten der verschiedenen Wirtschaftsakteure: Verlagerung der Verantwortung zur Stoffprüfung und Risikobewertung von den Behörden zu den Unternehmen und Einbeziehung der gewerblichen Chemikalien-An-

wender in die Pflicht zur Stoffprüfung, zur Risikobewertung und Risikovermeidung.

- Schaffung eines kohärenten Systems für Altstoffe und Neustoffe bis zum Jahr 2012, wobei die Anforderungen an Altstoffe deutlich verschärft werden und das System für Neustoffe vereinfacht wird.

- Umkehr der Beweislasten für Altstoffe, das heißt, das Recht zur Weitervermarktung eines Altstoffes soll davon abhängig sein, dass Hersteller und Importeure den Stoff anmelden und nachweisen können, dass keine relevanten Risiken auftreten.

- Einführung eines Zulassungsverfahrens für Stoffe mit besonders gefährlichen Eigenschaften: Im Zulassungsantrag muss der Nachweis erbracht werden, dass Mensch und Umwelt mit dem Stoff nicht in Berührung kommen können, oder dass der Stoff einen unverzichtbaren technischen Nutzen hat und keine Alternative verfügbar ist.

- Verbreiterung der öffentlich verfügbaren, produktbezogenen Information über die Eigenschaften und Anwendungsrisiken der chemischen Stoffe.

- Konzentration der Behördenarbeit auf die Bewertung hochvolumiger (Vielzweck-)Chemikalien und besonders gefährlicher Altstoffe (etwa fünf Prozent des Marktes).

Das Herzstück der Neukonzeption ist das so genannte REACH-System bestehend aus der stufenweisen Registrierung (und Eigenbewertung durch den Hersteller) von etwa 30.000 chemischen Stoffen bis 2012, der anschließenden, stufenweisen Evaluation von etwa 5600 Stoffen durch die Behörden sowie der Einführung eines Autorisierungsverfahrens für bis zu 1500 Stoffe.

### ► Ökonomische Wirkungen: Kosten...

Für das von der Kommission vorgeschlagene System lassen sich einige Wirkungen auf der ökonomischen Ebene voraussagen.

1. Auf die Importeure, Hersteller und Anwender chemischer Stoffe kommen mit REACH verteilt auf zehn Jahre Netto-Kosten zwischen 1,4 und 7 Mil-

liarden Euro zu. 85 Prozent dieser Summe entsteht bei Prüfung der Chemikalien auf gefährliche Eigenschaften im Labor. In diesen Schätzungen sind bereits Kostentlastungen bei der Anmeldung von Neustoffen berücksichtigt (2). Die Spannweite der Szenarien ergibt sich aus Annahmen über den Testumfang und die Anzahl der betroffenen Stoffe. Im Vergleich zum Jahresumsatz der Chemischen Industrie in Europa von etwa 485 Milliarden Euro scheinen die Kosten zunächst eher unbedeutend. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass die Kosten sich nicht umsatzproportional über alle 34.000 Unternehmen verteilen und dass Möglichkeiten, die Kosten über den Preis an die Kunden weiterzugeben, nicht in allen Fällen bestehen:

- Für rund 20 Prozent der chemischen Stoffe auf dem Markt wird das Verhältnis von Marktvolumen und durchsetzbarem Marktpreis wahrscheinlich dazu führen, dass die Hersteller keine Registrierung vornehmen, sondern die Vermarktung einstellen, weil die Produkte die Kosten der Stoffprüfung nicht tragen können.

- Die Exporteure chemischer Produkte aus der EU können möglicherweise auf dem Weltmarkt einen höheren Preis nicht durchsetzen. Auch für die Anwender chemischer Produkte in der EU kann die Verteuerung der Chemikalien auf dem EU-Markt oder die Nichtverfügbarkeit bestimmter Stoffe wegen fehlender Registrierung zu Konkurrenznachteilen gegenüber Unternehmen führen, die außerhalb der EU produzieren.

### ► ... neue Informationsmärkte? ...

2. Die Herstellung, Vermarktung und Anwendung chemischer Stoffe wird künftig nur noch bei Vorliegen einer Risikoanalyse möglich sein. Um diese zu erstellen, müssen die Stoffhersteller und die gewerblich-industriellen Chemie-Anwender ihr Wissen zusammenbringen. Das heißt, Stoffwissen und Anwendungswissen bekommen theoretisch einen eigenen Marktwert. Gleichzeitig besteht aber auf beiden Seiten die (berechtigte) Sorge, dass das jeweilige Wissen an Dritte weitergegeben wird. Diese Konstellation wird die Kooperation und Kommunikation zwischen Hersteller und Anwender fördern, möglicherweise entsteht sogar ein neuer Markt für risikobezogene Information. Auch im Handel mit chemischen Produkten wird mehr Transparenz entstehen. Für Nischenanwendungen wird der Hersteller allerdings möglicherweise keine Registrierung und Risikobewertung vornehmen. Insgesamt aber werden die Anwender ihr Wissen den Herstellern gegenüber nur begrenzt preisgeben. Daher

sind die Hersteller gezwungen, *worst case* Annahmen zu treffen, was tendenziell zu Risikovermeidung und einer praktischen Umsetzung des Vorsorgeprinzips führt.

3. Im neuen Anmeldesystem werden die Möglichkeiten ausgeweitet, auf teure Tests zu verzichten, wenn die Verwendung des jeweiligen Stoffes auf geschlossene Systeme begrenzt bleibt oder bestimmte Expositionen ausgeschlossen werden können. Diese Option wird möglicherweise dazu führen, dass die Hersteller chemischer Stoffe Management-Instrumente entwickeln, um den Erfindungsreichtum der Chemieanwender einzuschränken, bzw. dass die Kosten der Anwendungsfindung dadurch höher werden, dass die entsprechenden Tests dann in Verantwortung des Anwenders durchzuführen sind. Der Spielraum für Anwendungsinnovationen auf der Ebene des Chemikalienhandels und der Stoffnutzer wird dadurch tendenziell eingeschränkt.

4. Die Konzeption der Kommission zielt auf eine größere Verfügbarkeit risikobezogener Information im öffentlichen Raum ab. Dadurch werden sich Veränderungen in der traditionellen Geheimhaltungskultur der Chemischen Industrie ergeben, aber auch die Notwendigkeit entstehen, klarere und vor allem rationale Regeln für den Knowhow-Schutz zu entwickeln. Insgesamt besteht die Chance, dass qualitativ gute Risikoinformation marktrelevant wird, weil sie das Image von Unternehmen und Produkten beeinflusst und weil sie für die Absicherung gegen mögliche Haftungsansprüche bedeutsam wird. Für die Chemische Industrie bietet sich die Chance, das in den letzten Jahren verloren gegangene Vertrauen der Öffentlichkeit wieder zu gewinnen.

### ► ... und Trittbrettfahrer?

5. Die „kollektive“ Verantwortung der Hersteller und Anwender eines Stoffes für die Stoffprüfung, die Ermittlung der Anwendungsfelder und die Risikoanalyse erzeugt systematisch die Möglichkeit, als Trittbrettfahrer von der Registrierung eines Stoffes zu profitieren, ohne dafür einen angemessenen Einsatz zu zahlen. Andererseits machen es die Ziele des Tierschutzes und der Kosteneffizienz erforderlich, dass ein Stoff nur einmal getestet, registriert und auf seine Anwendungsrisiken hin analysiert wird. Auch hier fördert das neue System die Kooperation zwischen Unternehmen und einen rationaleren Umgang mit volkswirtschaftlichen Ressourcen – wenn es gelingt, Trittbrettfahren unattraktiv zu machen.

### ► Substitution gefährlicher Stoffe

6. Das vorgesehene Zulassungsfahren wird eine hohe Barriere für die Weitervermarktung und Nutzung von etwa fünf bis zehn Prozent der auf dem Markt befindlichen Stoffe errichten. Das Verfahren sollte daher als Anreiz wirken, neue, weniger gefährliche Lösungen zu entwickeln. Da gleichzeitig auch die Datenlücken bei anderen Stoffen auf dem Markt geschlossen werden, verbessern sich die Möglichkeiten für die vergleichende Risikobewertung und damit für rationale Kaufentscheidungen der Stoffanwender.

### ► Wie geht es weiter?

Im Juni und Oktober 2001 formulierten der Rat und das EU-Parlament ihre grundsätzliche Zustimmung zum Kommissionsentwurf, im März 2002 in einer gemeinsamen Position auch die deutsche Bundesregierung, der Verband der Chemischen Industrie und die Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie. Im Spätherbst ist mit der Gesetzesvorlage der Kommission zu rechnen, das neue System soll nach den gegenwärtigen Planungen 2004 in Kraft treten. Aus der deutschen Stellungnahme lassen sich einige Konfliktlinien des weiteren Prozesses absehen:

Die Entscheidung über die autorisierte Verwendung sehr gefährlicher Stoffe soll nach den deutschen Vorstellungen nicht befristet werden. Darin wird ein Risikoverständnis deutlich, das nicht die Produkteigenschaften, sondern nach wie vor die sichere Anwendung im Zentrum aller Maßnahmen sieht. Zudem sollen chemische Zwischenprodukte in geschlossenen Systemen von dem vorgeschlagenen Autorisierungsverfahren und den Datenanforderungen der Registrierung ausgenommen werden. Darin drückt sich das spezifische Interesse der deutschen Synthese-Chemiebetreiber aus.

### Anmerkungen

(1) European Commission: White Paper - Strategy for a Future Chemicals Policy; February 2001.

(2) Risk and Policy Analysts and Statistics Sweden: Assessment of the Business Impact of New Regulations in the Chemicals Sector; June 2002.

### Der Autor

Andreas Ahrens ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Ökopool Instituts für Ökologie und Politik.

**Kontakt:** Ökopool, Nernstweg 32-34, 22765 Hamburg. Tel. 040/ 39100221, Fax 040/ 39900633, E-Mail: ahrens@oekopol.de

## Neu im ökom Verlag



## Nachhaltiger Konsum

### Auf dem Weg zur gesellschaftlichen Verankerung

Nachhaltiger Konsum bedeutet Bereicherung und Kultivierung. Denn Nachhaltigkeit hat mit pfleglicher, veredelnder Behandlung zu tun, mit einer Schonung und Wiedereinbindung der Ressourcen in den Wirtschaftskreislauf. Nachhaltig wirtschaften heißt die natürlichen Ressourcen – das Potential der Entwicklungsmöglichkeiten – erhalten, statt sie aufzuzehren. Dieser Band gibt einen Querschnitt der neueren deutschsprachigen Erforschung des nachhaltigen Konsums, die sich mehr und mehr an der Leitidee »Nachhaltigkeit als Kultivierung« orientiert.

### Aus dem Inhalt:

➤ Neue Strukturen zur Einübung von Nachhaltigkeit ➤ Konsum als Teilhabe an der materiellen Kultur ➤ Kommunikation als Agens der Veränderung ➤ Ernährung: Veränderungen in der Nachfrage und im Angebot ➤ Nachhaltigkeit beim Bauen und Wohnen Der Beitrag der Einzelnen und die Organisation von Nachhaltigkeit.

Gerhard Scherhorn, Christoph Weber (Hrsg.)  
ökom Verlag München, 2002  
256 Seiten, Preis 35 Euro, ISBN 3-928244-85-X

[www.oekom.de](http://www.oekom.de)

erhältlich bei pan adress  
Semmelweisstraße 8, D-82152 Planegg  
Fon ++49/(0)89/8 57 09-155  
Fax ++49/(0)89/8 57 09-131  
E-Mail kontakt@oekom.de

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.