



Aussenhandelsvereinigung
des Deutschen Einzelhandels e.V.

Chemikalienpolitik - Wird REACH vor der WTO bestehen können?

Seit vielen Jahren ringt die EU um die Schaffung einer neuen Chemikalienpolitik. Die sogenannte REACH-Verordnung (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals) soll festlegen, ob und wie Chemikalien zukünftig registriert werden müssen, um Mensch und Umwelt besser zu schützen. So sieht Art. 6 REACH eine Registrierungspflicht für bestimmte chemische Substanzen in importierten Erzeugnissen vor, wodurch AVE-Mitglieder unmittelbar in den Anwendungsbereich der geplanten Verordnung fallen.

Der Handel hat ein vitales Interesse daran, sichere Produkte zu vertreiben. Er begrüßt sinnvolle Gesetzesinitiativen, die dieses Interesse unterstützen. Dabei müssen allerdings das Prinzip der Verhältnismäßigkeit und die internationalen Handelsregeln der WTO eingehalten werden. Wer den langwierigen Entstehungsprozess von REACH beobachtet hat weiß, welches Wechselbad der Gefühle Importeure von Erzeugnissen im Laufe der Entwicklung durchlaufen haben, denn nicht alle am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Institutionen sahen die WTO-Vereinbarkeit von REACH als Priorität.

Nach dem ersten Kommissionsentwurf im Jahre 2002 hätten AVE-Mitglieder ihr internes Warenmanagement komplett umstellen müssen, um jede Substanz in importierten Erzeugnissen definieren, gewichtsmäßig erfassen, analysieren und registrieren zu können. REACH wäre ein echtes Handelshemmnis geworden, das nicht nur europäische Händler sondern vor allem auch ausländische Produzenten unverhältnismäßig eingeschränkt hätte. Vor der WTO hätte diese Lösung keinen Bestand gehabt.

Der zweite Kommissionsentwurf im Jahr 2003 berücksichtigte die Belange der Importeure schon weitaus besser. Er stellte mehr auf das Gefährdungspotenzial einer chemischen Substanz ab und sah für die Registrierung von Substanzen in Importwaren (Art. 6) eine Übergangsfrist von elf Jahren vor. Allerdings war es aufgrund mangelnder Definitionen im Text nicht möglich, den Anwendungsbereich im Detail zu bestimmen.

Im Jahre 2005 wurde REACH im Europäischen Parlament in (rekordverdächtigen) neun verschiedenen Ausschüssen beraten. Während sich die Meinungen hinsichtlich der Pflichten für die chemische Industrie immer weiter annäherten, herrschte völlige Unklarheit über die Behandlung von importierten Erzeugnissen. Hierzu wurden vielerlei Auffassungen vertreten, beginnend bei einer Streichung des Art. 6 und damit der Registrierungspflicht für chemische Stoffe in Importwaren, bis hin zu einem Einfuhrverbot für Waren, deren chemische Inhaltsstoffe nicht registriert sind – unabhängig von deren Gefährdungspotenzial. Die Konsumgüterindustrie betrieb

intensives Lobbying, um die Regeln für Importeure so scharf wie möglich zu gestalten und sich so vor günstigeren Drittlandswaren zu schützen. Die WTO-Vereinbarkeit spielte für diese Akteure offenbar keine Rolle.

AVE plädiert für risikobasierten Ansatz

Die AVE hingegen bemühte sich darum, ein WTO-kompatibles Stufenmodell für den Importhandel durchzusetzen, der den risikobasierten Ansatz verfolgte und darauf abzielte, die Anzahl der erforderlichen Registrierungen so weit wie rechtlich nötig zu begrenzen. Das Ergebnis sollte ein Drei-Phasen-Modell sein:

- Jahre 0-6 – Entwicklung von Leitlinien durch die Agentur in enger Zusammenarbeit mit Industrie und Handel für die Verwendung von besorgniserregenden Stoffen; Definition von Produktkategorien unter Berücksichtigung und Auflistung bereits bestehender Best-Practice-Modelle.
- Jahre 6-9 – Schrittweise Einführung der Leitlinien auf freiwilliger Basis zur Förderung des Bewusstseins und der Fähigkeiten von Importeuren und Produzenten im Umgang mit chemischen Stoffen.
- Jahr 9 – Artikel 6 tritt in Kraft: Registrierung von besorgniserregenden Stoffen in Erzeugnissen, die in der EU in einer Menge von mehr als einer Tonne pro Jahr in Verkehr gebracht werden, unabhängig von deren Freisetzung und Herkunft unter Berücksichtigung einer de-Minimis-Schwelle.

Damit sollte sichergestellt werden, dass der internationale Handel nur dort eingeschränkt wird, wo eine Gesundheitsgefahr abgewendet werden muss.

Europäisches Parlament folgt AVE-Vorschlag

Im September 2005 stimmte der Ausschuss für Internationalen Handel des Europäischen Parlaments (INTA) für das von unserem europäischen Dachverband FTA übernommene AVE-Konzept. Die Mitglieder des INTA – ausgestattet mit dem erforderlichen Verständnis für Fragen des internationalen Handels – ebneten damit den Weg für eine WTO-konforme Formulierung des Artikels 6, die so ähnlich auch im federführenden Umweltausschuss des EP nur einige Wochen später eine Mehrheit fand. Die AVE begrüßte ausdrücklich den Willen dieser Ausschüsse, das Prinzip der Verhältnismäßigkeit und damit die internationalen Handelsabkommen zu berücksichtigen.

Das Plenum des Europäischen Parlaments schließlich entschied sich im November 2005 für eine Lösung des Art. 6, die den zuvor verabschiedeten Ausschusstexten entsprach. Die Registrierungspflicht für Importeure von Erzeugnissen wurde auf Chemikalien begrenzt, von denen eine Gefahr ausging und den Wirtschaftsbeteiligten wurde eine Art Gebrauchsanweisung für zu erledigende Registrierungsschritte in Aussicht gestellt. Was allerdings fehlte war eine hinreichende Übergangsfrist.

Noch allerdings war diese Lösung nicht in trockenen Tüchern, denn das Gesetzgebungsverfahren sah noch eine Mitsprache des Europäischen Rates vor, dem der EP-Text im unmittelbaren Anschluss zugeleitet werden musste. Mitte Dezember 2005 einigte sich dieser auf einen vorläufigen Textvorschlag für REACH, der nunmehr die Grundlage für weitere Diskussionen bildet und in einer zweiten Lesung im Europäischen Parlament verabschiedet werden muss.

Rechtssicherheit noch nicht gegeben

Hinsichtlich Artikel 6 ist dieser Vorschlag auf den ersten Blick dem Parlamentsvorschlag nicht unähnlich. Er birgt aber aufgrund mangelnder Begriffsdefinitionen nach wie vor erhebliche Rechtsunsicherheit. Je nach Auslegung des Begriffs „Stoffe, die von einem Erzeugnis freigesetzt werden sollen“ wird REACH den importierenden Handel entweder mit aller Macht treffen – wie im ursprünglichen Kommissionsvorschlag vorgesehen - oder dem Handel eine machbare Lösung anbieten. Die Auswirkungen in der Praxis sind zur Zeit noch schwer abzuschätzen.

Leider stellt der Ratstext in manchen Punkten nicht hinreichend auf die Gefährlichkeit der Stoffe ab, was wiederum zu einem Problem bei der WTO-Vereinbarkeit führen könnte und bedauerlicherweise wird der Leitfaden für Importeure nicht mehr erwähnt. Systemfremd ist auch der Ansatz, beim Gefährdungspotential des chemischen Stoffes nicht mehr nur auf die menschliche Gesundheit abzustellen sondern auch auf Umweltschäden nach der Entsorgung des Produkts.

Positive Aspekte sind allerdings die konsequente Umsetzung des OSOR-Prinzips für Importeure („One Substance, One Registration“) und die wieder eingeführten Übergangsfristen. Außerdem unterscheidet der Ratstext zwischen einer Registrierungspflicht und einer bloßen Notifizierungspflicht, die ausreicht, um Gesundheitsgefahren vorzubeugen.

Wann und in welcher Form REACH letztendlich in Kraft treten wird steht weiterhin in den Sternen. Wird das Verfahren zügig durchgezogen, könnte die Verordnung ab dem Jahre 2008 anwendbar sein. Wann sie dann allerdings den Importeuren von Konsumgütern Pflichten auferlegt, ist ungewiss und hängt von den letztendlich beschlossenen Übergangsfristen ab.

Weiterhin Geltung behält deshalb unsere Empfehlung an AVE-Mitglieder, ihre Zulieferer in Drittländern bereits jetzt darauf vorzubereiten, dass möglicherweise ab 2008 ein Mindestmaß an Kenntnissen über besorgniserregende Substanzen in Importwaren vorausgesetzt wird. Um welche Substanzen es sich hierbei im Einzelnen handelt steht noch nicht fest. Jeder Lieferant sollte aber in der Lage sein, seine Unterlieferanten (vor allem Lieferanten / Hersteller der chemischen Substanzen in ihren Produkten) nennen zu können bzw. selber zu kennen.