

POSITIONSPAPIER

Wien, 17.4.2013

REACH Review: Position der österreichischen Wirtschaft

Vorrang für Konsolidierung - Gegen Änderung des Rechtstextes

Das Ergebnis des REACH Review lässt sich in Kürze so zusammenfassen, dass es so bald keine Änderungen des Kerntextes geben wird. Besonders aus Sicht der österreichischen Wirtschaft, die ausgeprägte klein- und mittelständische Unternehmensstrukturen aufweist, ist das ein positives Ergebnis, da gerade der Klein- und Mittelstand mit der Implementierung keineswegs fertig ist bzw. viele von diesen Unternehmen von REACH völlig überfordert werden. Festgestellte Unzulänglichkeiten sollen deshalb vorrangig durch einen verbesserten und pragmatischen Vollzug bestehender Regelungen beseitigt werden.

Besonders kritisch betrachten wir potenzielle Überlegungen, REACH doch durch die Hintertür der Anhänge zu ändern. Rechtliche Stabilität und eine Verschnaufpause sind nun dringend notwendig. Gerade hochinnovative Bereiche wie die Nanotechnologie müssen für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EU in einer sehr kritischen Zeit genutzt und nicht durch ausufernde Gesetzgebung mit Bremsklötzen versehen werden.

In Hinsicht auf den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt konnten erste - wenn auch nur kleine - positive Fortschritte beobachtet werden. Für eine endgültige Aussage dazu ist es noch zu früh, aber bessere Daten über den sicheren Umgang mit Chemikalien sind sehr zu begrüßen und nützen auch KMUs in ihrem Arbeitsalltag. Jedoch benötigt die Kommunikation in der Lieferkette einige grundlegende Anpassungen und hier insbesondere Inhalt und Format des erweiterten Sicherheitsdatenblattes, welches oftmals mit hundert Seiten oder mehr sogar für große Industriebetriebe viel zu umfangreich und kompliziert ist.

Belastungen höher als gedacht

Der Review attestiert eindeutig, dass der Klein- und Mittelstand in Bezug auf Kostenbelastungen der Verlierer der bisherigen Implementierung von REACH ist. Sehr gut zeigt dies eine Kostenabschätzung in einer den Review begleitenden Studien. Diese besagt, dass die jährlichen Durchschnittskosten für Personal in großen und mittleren Unternehmen € 100.000 bis € 250.000 und in Klein- und Kleinstunternehmen € 25.000 bis € 50.000 betra-

gen. Die erste Gruppe umfasst 1.160 Unternehmen, die zweite hingegen 28.000 („Functioning of the European chemical market after the introduction of REACH“, S. 39). Die Gesamtpersonalkosten für Große und Mittlere betragen dieser Abschätzung nach € 116 bis 290 Mio., die für die Kleinen und Kleinsten € 700 bis 1.400 Mio.

Der Befund ist klar: Kleine Unternehmen werden fünfmal so stark belastet wie die übrigen Unternehmen, REACH scheint Belastungen keineswegs gleichmäßig zu verteilen. Bedacht werden muss aber auch, dass € 25.000 für ein kleines Familienunternehmen in der Regel einen wesentlich größeren Anteil am Gesamtumsatz bedeuten als € 250.000 für einen international agierenden Konzern. REACH ist in der Praxis eine Großindustrie-Gesetzgebung. Leitlinien von 5.000 Seiten, elektronische Hilfstools die komplex und umfangreich sind, zeitlich sehr kurze Beratungsprozesse, großindustriellastige Beratungs- und Arbeitsgruppen der ECHA, all das und Ähnliches sind trotz Bemühungen der Behörden etwas entgegenzulenken deutliche Anzeichen, dass REACH so bald nicht einfacher wird für den Mittelstand, aber auch nicht für Industriebetriebe, die dieses Klientel beliefern.

Grundsätzlich fällt auf, dass sich die Kommission in ihrem Review in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit primär auf die chemische Industrie konzentriert, wenn auch andere Industriezweige oft anonym in den Betrachtungen berücksichtigt werden. Ein solches Vorgehen birgt die Gefahr einer einseitigen Analyse, denn REACH betrifft auch viele andere Industriezweige: So sind volumenmäßig mehr als 50% der am EU-Markt erhältlichen Stoffe dem Metallsektor bzw. dem anorganischen Bereich zuzuordnen und damit steht auch die Wettbewerbsfähigkeit der Metallbranche durch REACH ebenso wie jene der chemischen Industrie auf dem Prüfstand.

Empfehlungen für ein ausgewogeneres REACH:

- Statt weiterer Änderungen des Rechtstextes, der Anhänge oder Leitlinien, bestehende Regelungen effizienter vollziehen.
- Aufmerksames Monitoring der wirtschaftlichen Auswirkungen von REACH allgemein und insbesondere auf KMU.
- Keine „regulatorischen Experimente“, rechtliche Änderungen bis 2020 auf das Notwendigste beschränken.
- Jede rechtliche Änderung nur mit einer detaillierten Folgenabschätzung auf die Wirtschaft und insbesondere KMU.
- Monitoring der Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit verbessern und alle relevanten Sektoren betrachten.

Einbindung der Wirtschaft verbessern

Die Einbindung der Wirtschaft ist ein wesentlicher Grundbaustein für eine ausgewogene und transparente Regelungsvorbereitung. Die Ausweitung der Maßnahmen zur Einbindung von Interessenträgern ist begrüßenswert, bedarf aber baldiger konkreter Schritte. Hier ist zu betonen, dass in den ECHA Ausschüssen die Praxis leider in die gegenteilige Richtung gelebt wird und Industrieverbände immer stärker aus der Kooperation in diesen Ausschüssen ausgeschlossen werden. Das ist eine bedauernswerte und besorgniserregende Entwicklung, denn nur eine frühzeitige Einbindung der Wirtschaft ist Garant dafür, dass Regelungen bestmöglich gestaltet sind sowie in Folge verstanden und akzeptiert werden. Auch eine

frühzeitige Einbindung der Wirtschaft in den so genannten RMO-Prozess (Riskmanagementoptions), bei dem über die zukünftige strengere Regelungen von Chemikalien diskutiert wird, muss gewährleistet sein.

Eine besondere Herausforderung ist die Einbindung von KMU. Das ist eine Tatsache, die man akzeptieren muss. In dieser Hinsicht braucht es mehr Verständnis besonders seitens europäischer Behörden für die speziellen Strukturen und Entscheidungsfindungen von KMU-Verbänden, die einen hohen Grad an Komplexität verinnerlichen sowie eine ausgesprochen hohe Anzahl von Unternehmen vertreten. Die Einbindung von KMU-Experten in z.B. Arbeitsgruppen der ECHA ist auf regelmäßiger Basis nicht möglich, denn diese Experten werden in ihren Unternehmen dringend gebraucht. Oft sind sie die einzigen, die sich dort mit REACH auskennen. Das müssen Behörden akzeptieren und endlich damit beginnen zu berücksichtigen, dass KMUs nicht immer über vollständige Informationen verfügen und einfach oft ein Problem „zu spät“ erkennen. Hier müssen Auffangnetze her, damit all die Versprechen KMUs zu entlasten und zu unterstützen, nicht einfach nur Lippenbekenntnisse bleiben.

Empfehlungen für ein ausgewogeneres REACH:

- Einbindung der Wirtschaft in regulatorische Prozesse deutlich verbessern.
- Adäquate Rücksichtnahme auf KMU bei Fristenläufen, z.B. können Stellungnahmen auch deutlich nach Ablauf einer Frist eingebracht werden und werden auch berücksichtigt.
- Bestmögliche Verlagerung von ECHA Ressourcen zu KMU Informationsarbeit, auch vor Ort in den Mitgliedstaaten.
- Transparenz von REACH-Prozessen allgemein und insbesondere für KMU verbessern, um damit eine qualitative unternehmerische Planbarkeit zu gewährleisten.

Kollisionen mit anderen Gesetzmaterien vermeiden

Die Frage überlappender Rechtsvorschriften und insbesondere von Stoffbeschränkungen durch andere EU-Rechtsvorschriften als REACH sehen wir weit kritischer als es die Kommission darstellt. Wir sind der Ansicht, dass dieser Bereich nicht unterschätzt werden darf, denn auch seit dem Inkrafttreten von REACH gibt es weiterhin Beispiele von Rechtszersplitterung, so z.B. die EU-Verordnung über Ausgangsstoffe für Explosivstoffe, die RoHS-Richtlinie oder die EU-Verordnung über fluorierte Treibhausgase. Vieles in diesen Rechtsmaterien hätte direkt durch oder angelehnt an Titel VIII der REACH-Verordnung geregelt werden können.

Ein weiterer kritischer Bereich ist das Zusammenspiel mit dem Abfallrecht. In dieser Hinsicht herrscht weiterhin Verunsicherung in der Frage, wann Materialien in welches der beiden Rechtsbereiche fallen. Als ein wichtiges Thema taucht langsam aber sicher auch die Interaktion zwischen Abfallrecht und der Autorisierung auf. Hier zeichnen sich erste Konflikte zwischen den Zielsetzungen des Abfall- und Chemikalienrechts ab, die aber in der Praxis problematisch für Recycling und eine ressourceneffiziente Kreislaufwirtschaft werden können.

Die Entwicklung einer Datenbank für Stoffbeschränkungen aus sämtlichen EU-Vorschriften durch die ECHA halten wir für sinnvoll und nützlich. Allerdings sollte das aber Bemühungen zur Vermeidung einer Rechtszersplitterung nicht ersetzen. Hier bedarf es einer grundlegenden Kulturänderung unter deutlich intensiverer Einbindung aller relevanten Akteure auch innerhalb verschiedener Kommissionsstellen und nationaler Behörden. Das Ziel sollte ein effizienteres und transparenteres EU-Stoffrecht sein, in welchem sich verschiedene Regulierungsmechanismen ergänzen und nicht gegenseitig in die Quere kommen.

Empfehlungen für ein ausgewogeneres REACH:

- REACH-Instrumente auch in anderen stoffrechtlichen Gesetzesmaterien anwenden.
- Datenbank für Stoffbeschränkungen entwickeln.
- Zusammenspiel verschiedener Rechtsinstrumente optimieren.

Kahlschlag auf reine Großbetriebe droht

Weitere Verschärfungen und Verkomplizierungen sind im Anbetracht der Ergebnisse des Review völlig unangebracht. Vielmehr stehen Behörden jetzt in der Pflicht eine Balance zwischen Mittelstand und Großindustrie herzustellen und unnötige Administration nicht nur weiter zu verhindern, sondern auch bestehende abzubauen. Die Kommission hat erste vorsichtige Schritte gesetzt, was sehr zu begrüßen ist. Die Senkung der Gebühren ist ein solcher Schritt in die richtige Richtung. Man muss aber hervorheben, dass bei einer REACH Registrierung die Gebühren das kleinste Übel sind. Die wahren Kostenfallen sind Testdaten und Administration sowie externe Hilfe, die auf Grund der Komplexität von REACH zugekauft werden muss.

Die Komplexität von REACH ist für viele Unternehmen ein Stolperstein, jedoch für andere - insbesondere einige marktdominierende Unternehmen - die Gelegenheit, mittelständische Unternehmen zur Kassa zu bitten oder gar vom Markt zu verdrängen. Oftmals befinden sich KMU nicht in der Lage in den komplexen Diskussionen rund um die REACH Registrierung mit zu mischen. Es bleibt ihnen nichts übrig, als alles Vorgelegte zu akzeptieren. Hier wäre eine offizielle, kompetente, schlagkräftige und unbürokratische Beschwerdestelle angebracht, die KMU in problematischen Situationen gegen oft übermächtige Mitbewerber unterstützt.

Ein weiterer wesentlicher Kostenfaktor im betrieblichen Alltag ist die Kommunikation in der Lieferkette in Form von z.B. sehr umfangreichen Sicherheitsdatenblättern, die auch einige hundert Seiten umfassen können. Die damit verbundenen Kosten sind zum Großteil administrativer Natur und tragen kaum zum Schutz von Gesundheit oder Umwelt bei. Hier bedarf es Hilfsmittel, die von KMU einfach und ohne bzw. nur mit minimalster administrativer Mehrbelastung genutzt werden können. Grundsätzlich ist in dieser Hinsicht die Kooperation europäischer Behörden mit Industrieverbänden zu begrüßen, jedoch muss dabei unbedingt deutlich besser auf die Nöte des Klein- und Mittelstandes Rücksicht genommen werden. KMU müssen in diese Diskussionsprozesse eingebunden werden, nur so können mit ihnen praktikable Instrumente entwickelt und nicht über ihre Köpfe hinweg nichtpraktikable Maßnahmen verfügt werden.

Im Rahmen der Einführung von REACH ging die Folgenabschätzung davon aus, dass die Gesamtkosten bis 2018 weniger als € 2.5 Mrd. betragen. Mit rund € 2.1 Mrd. wurde diese Schätzung faktisch schon Ende 2010 erreicht. Bereits jetzt wird an möglichen Verschärfungen in kleinen Mengen in Verkehr gebrachte Stoffe (1-10 t/a) und Polymere gearbeitet. Hier wäre es jedoch in Anbetracht der Situation zu überlegen, wie KMU entlastet werden könnten und ob es nicht aktuelle Verpflichtungen gibt, die nach einer Kosten-Nutzen-Betrachtung nach der letzten Registrierungsfrist abgeschafft werden könnten.

Empfehlungen für ein ausgewogeneres REACH:

- Monitoring der Entwicklungen bzgl. Daten- und Kostenteilung (SIEF) hinsichtlich Diskriminierung von KMU.
- Errichtung einer offiziellen, kompetenten, schlagkräftigen und unbürokratischen Beschwerdestelle insbesondere für KMU zum Schutz gegen Diskriminierung unter REACH.
- Rasche Einführung von praktikablen Kommunikationsinstrumenten in der Lieferkette und Einbindung von KMU in die Erarbeitung sowie Testung dieser Instrumente.
- Nach der letzten Registrierungsfrist und mit dem Ziel Administrationskosten für KMU zu senken, den bestehenden Rechtstext inkl. Anhänge schlanker und effizienter gestalten und insbesondere für KMU zu aufwendige und kaum nutzenbringende Regelungen streichen.

Schlussfolgerung

REACH war und bleibt eine Herausforderung für die österreichische Wirtschaft. Die Auswirkungen auf Unternehmen wurden von den Behörden bisher unterschätzt. Dadurch sind insbesondere KMU klar die Verlierer der letzten fünf Jahre mit REACH. REACH wird sich nur dann bewähren, wenn es gelingt, zwischen Regulierung, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation die richtige Balance zu finden. Nun stehen die nationalen und noch mehr europäischen Behörden in der Pflicht, diesen Missstand zu korrigieren und Ausgewogenheit zu schaffen.