

Informieren, beraten, überwachen – die Aufgaben der Länder bei REACH

Dr. Helmut Deden

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

Mit der REACH-Verordnung, das heißt der Verpflichtung zur Registrierung, Bewertung und Zulassung von Chemikalien, verfolgt die Europäische Union – EU – das Ziel, eine ausreichende Datenbasis zu gefährlichen Eigenschaften von Stoffen sicher zu stellen. Denn: die Kenntnis um die Gefahren, die von Stoffen ausgehen, sind Grundlage für einen wirkungsvollen und nachhaltigen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, der Verbraucher und der Umwelt.

Die REACH-Verordnung differenziert dabei nicht wie bisher das deutsche Chemikalienrecht zwischen alten Stoffen, das heißt Stoffen, die vor Inkrafttreten des Chemikaliengesetzes 1981 bereits verwendet wurden, und Neustoffen. Sie gilt grundsätzlich für alle Stoffe, die mit mehr als 1 Tonne pro Jahr (t/a) vermarktet werden. Allerdings sind die konkreten Anforderungen unter Berücksichtigung der vermarkteten Mengen bzw. der erwarteten Gefährlichkeit der Stoffe zeitlich und vom Umfang der erforderlichen Daten gestaffelt. So bestehen z. B. für kanzerogene, mutagene oder reproduktionstoxische Stoffe – CMR-Stoffe – besondere Mengenschwellen.

Pflichten nach der REACH-Verordnung

Adressaten der REACH-Verordnung sind vor allem die Hersteller und Importeure von Stoffen. Sie müssen folgende Pflichten erfüllen:

- **1. Juni bis 1. Dezember 2008**

Vorregistrierung für Phase-In-Stoffe, das heißt im Wesentlichen für die Stoffe, die im Altstoffverzeichnis der EU, dem EINECS verzeichnet sind.

- **Ab 1. Juni 2008**

Registrierung von Nicht-Phase-in-Stoffen, das heißt im Wesentlichen von neuen Stoffen.

- **Ermittlung der fehlenden Daten bis zum Zeitpunkt der Registrierung**

Dabei bildet die europäische Chemikalienagentur – ECHA – so genannte Substance Information Exchange Foren – SIEF – in denen Hersteller bzw. Importeure Informationen über Chemikalien austauschen, Studien zur Ermittlung über fehlende Daten vereinbaren und beauftragen sowie Einigkeit über die Einstufung und Kennzeichnung herstellen.

Darüber hinaus können Möglichkeiten zum „Waiving“ geprüft werden.

- **Registrierung der Stoffe in Abhängigkeit von der produzierten Menge:**

- 1. Dezember 2010**

- ✓ Stoffe mit mehr als 1000 t/a.
 - ✓ CMR-Stoffe mit mehr als 1 t/a
 - ✓ Umweltgefährliche Stoffe mit mehr als 100 t/a.

- 1. Juni 2013**

- ✓ Stoffe mit mehr als 100 t/a.

- 1. Juni 2018**

- ✓ Stoffe mit mehr als 1 t/a.

Neben diesen Pflichten für Hersteller und Importeure begründet die REACH-Verordnung auch Pflichten für die so genannten nachgeschalteten Anwender, also für jeden, der einen Stoff verwendet. Dabei ist unerheblich, ob der Stoff als solcher oder als Bestandteil einer Zubereitung oder eines Erzeugnisses verwendet wird. Händler haben nur die Pflicht zur Informationsweitergabe, Endverbraucher unterliegen keinen Pflichten nach REACH.

Bei der Verwendung von Stoffen haben die nach geschalteten Anwender die empfohlenen Risikominderungsmaßnahmen aus dem Sicherheitsdatenblatt zu berücksichtigen und darauf zu achten das die Verwendung des Stoffs nur bestimmungsgemäß erfolgt: der Stoff muss so verwendet werden, wie es der Hersteller oder Importeur empfiehlt.

Die nachgeschalteten Anwender haben auch diejenigen, von denen sie Stoffe beziehen, zu informieren,

- wenn sie neue Informationen über gefährliche Eigenschaften haben die unabhängig von der betroffenen Verwendung vorliegen
oder
- wenn weitere Informationen vorliegen, die die Eignung der im Sicherheitsdatenblatt angegebenen Risikomanagementmaßnahmen in Frage stellen können.

Nachgeschaltete Anwender haben jedoch das Recht, den Hersteller oder Importeur über seine Verwendungen zu informieren, damit diese zur so genannten identifizierten Verwendung wird. Sofern ein nachgeschalteter Anwender einen Stoff nicht wie im Sicherheitsdatenblatt identifiziert verwendet, kann er dem Hersteller oder Importeur seine Verwendung mit der Bitte anzeigen, diese als identifizierte Verwendung mit entsprechenden Expositionsszenarien in den Stoffsicherheitsbericht zu übernehmen. Ist der Hersteller oder Importeur hierzu nicht bereit, muss der geschaltete Anwender

selbst einen Stoffsicherheitsbericht mit entsprechenden Expositionsszenarien ausarbeiten.

Gibt der nachgeschaltete Anwender die Stoffe z. B. in einer Zubereitung an Händler oder Kunden weiter, muss er dafür Sorge tragen, dass die notwendigen Informationen zur sicheren Handhabung an diese weitergeleitet werden.

Nicht zuletzt muss er auch seine Beschäftigten und den Betriebsrat über die Gefährlichkeit der verwendeten Stoffe und die Risikominderungsmaßnahmen in seinem Betrieb informieren.

Überwachung der Pflichten nach REACH-Verordnung

Die zuständigen Behörden der Länder überwachen in Zusammenarbeit mit der Bundesstelle für Chemikalien bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin – BauA – und der Europäischen Chemikalien Agentur – ECHA – die Einhaltung der REACH-Verordnung.

Das komplexe System zwischen Gesetzgebung und behördlichem Vollzug durch staatliche Organe und Behörden ist in **Abbildung 1** dargestellt.

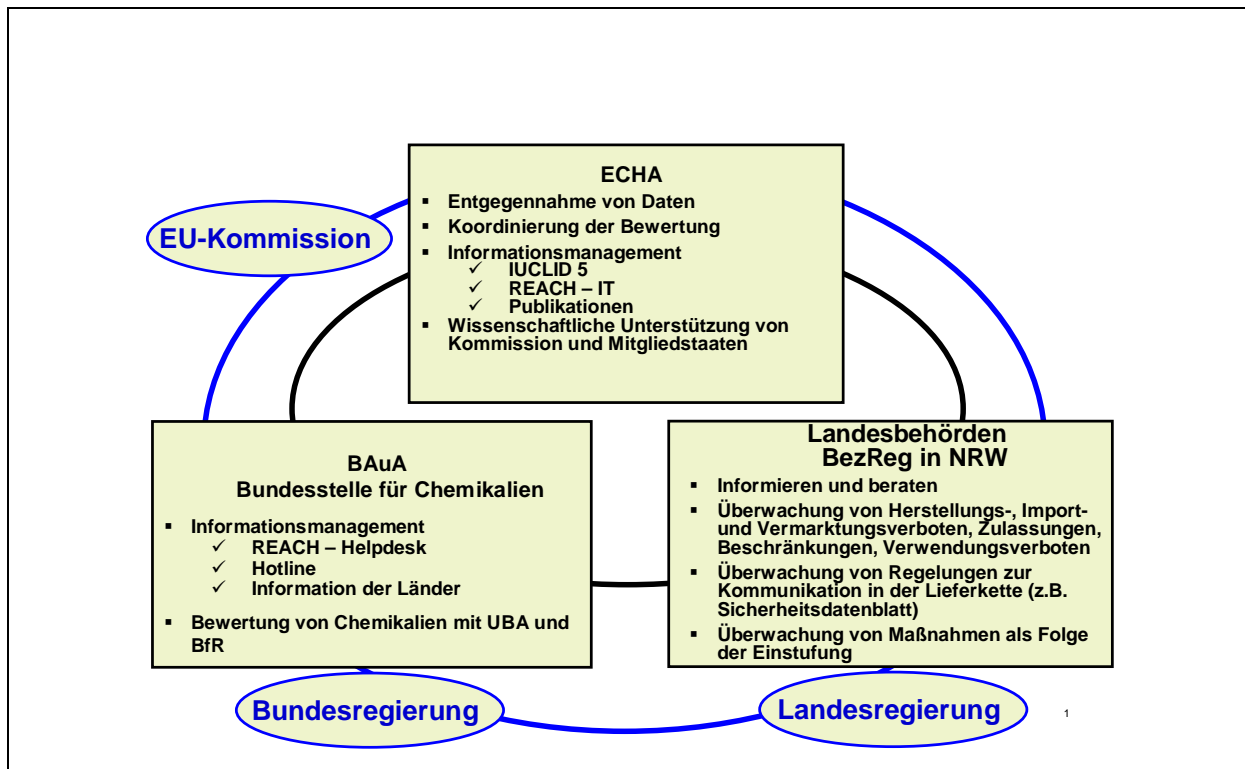


Abbildung 1: Aufgaben und Zusammenarbeit der staatlichen Organe und Behörden bei der REACH - Verordnung

Aufgaben der EU-Kommission

Die EU-Kommission erlässt Kommissionsverordnungen, in der insbesondere die Gebühren für die Amtshandlung der EU-Behörden, die Prüfmethode sowie die Organisation und das Verfahren der Widerspruchskammer bei der ECHA festgelegt werden. Sie entscheidet darüber hinaus über

- Änderungen der Anhänge IV und V, in denen Ausnahmen von der REACH-Verordnung definiert sind,
- die Zulassung von Stoffen,
- über Beschränkungen,
- über besonders besorgniserregende Stoffe sowie
- über Verbote von Stoffen.

Aufgaben der Bundesregierung

Federführend für die REACH-Verordnung ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Wegen der besonderen Bedeutung der Verwendung gefährlicher Stoffe am Arbeitsplatz ist auch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung im Hinblick auf den Arbeitsschutz und den Umgang mit gefährlichen Stoffen in den Betrieben beteiligt. Die Bundesregierung hat das nationale Chemikalienrecht an die unmittelbar als Gemeinschaftsrecht geltende REACH-Verordnung durch Änderung des nationalen Rechts angepasst. Dabei wurde im Chemikaliengesetz das Anmeldeverfahren für neue Stoffe gestrichen, Sanktionsregelungen eingeführt, die Zuständigkeit und der Vollzug durch Bundesbehörden und der Informationsaustausch zwischen Bund und Ländern neu geregelt. Als Folge musste auch die Gefahrstoffverordnung, die Chemikalienverbotsverordnung und die Chemikalienkostenverordnung neu gefasst und die Prüfnachweisverordnung aufgehoben werden.

Aufgaben der ECHA

Die ECHA nimmt die Vorregistrierungsdaten entgegen, prüft sie auf Vollständigkeit und veröffentlicht sie im Internet. Sofern Registrierungen vorgenommen werden, prüft sie diese ebenfalls auf Vollständigkeit, koordiniert die Bewertung mit den nationalen Bewertungsstellen, macht der Kommission Vorschläge zu Beschränkungen oder Zulassungen und informiert die Bundesstelle für Chemikalien.

Aufgaben der Bundesstelle für Chemikalien

Die Bundesstelle für Chemikalien bei der BAuA ist Kontaktstelle zur ECHA, koordiniert die nationalen Bewertungsstellen BAuA, Umweltbundesamt – UBA – und Bundesamt für Risikobewertung – BfR, berät die Bundesregierung und die Länder, wirkt bei Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene z. B. bei der Zulassung oder Beschränkung von Stoffen mit, leitet die vollzugsrelevanten Informationen an die Länder weiter und informiert die Öffentlichkeit über Stoffrisiken. Dazu hat sie eine nationale Auskunftsstelle, das REACH-Helpdesk – www.reach-heldesk.de – eingerichtet. Hier können häufig gestellte Fragen eingesehen werden. Darüber hinaus erstellt die Bundesstelle für Chemikalien Informationsmaterialien und führt Informationsveranstaltungen durch.

Aufgaben der Landesregierungen in der Bundesrepublik Deutschland

Entsprechend Artikel 83 Grundgesetz führen die Länder „.... *die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt.*“ Entsprechend § 21 Abs. 2 Chemikaliengesetz gilt dies auch für EU-Verordnungen, die den Sachbereich des Chemikalienrechts betreffen. Damit sind die Länder für die Einrichtung und Benennung der zuständigen Behörden verantwortlich. Mit der Einrichtung der Behörden ist auch die Bereitstellung der personellen und finanziellen Ressourcen sowie die Qualifizierung des Personals der Überwachungsbehörden verbunden. Die Bundesregierung hat die Aufsicht über die Rechtmäßigkeit des Vollzugs durch die Länder.

Für Nordrhein-Westfalen wird die REACH-Verordnung durch die Bezirksregierungen überwacht.

Zur Erreichung „gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Ländern“ stimmen sich die Länder untereinander und mit der Bundesregierung ab. Hierzu bestehen im Bereich der Chemikalien zwei Ausschüsse, der Bund-Länder-Arbeitskreis Chemikalien – BLAC – sowie der Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik – LASI. Natürlich beschränken die Länder sich nicht nur auf ihre Überwachungsaufgabe. Sie wirken vielmehr auch darauf hin, dass diejenigen, die die Pflichten nach der REACH-Verordnung erfüllen müssen, durch Informationsangebote in die Lage versetzt werden ihren Verpflichtungen nachzukommen. So veranstalten die Länder in Zusammenarbeit mit den beteiligten Kreisen, also mit der Industrie, mit Gewerkschaften und

Unfallversicherungsträgern Informationsveranstaltungen, um die notwendigen Informationen breit zu streuen.

Darüber hinaus hat Nordrhein-Westfalen ein Kompetenznetzwerk REACH-Net eingerichtet. Im REACH-Net arbeiten Expertinnen und Experten aus über 60 Organisationen von Staat und Wirtschaft zusammen. Für alle Ratsuchenden besteht die Möglichkeit in einem ständig wachsenden Bestand von praxisrelevanten Frage-Antwort-Dialogen zu recherchieren. Für Hersteller, Importeure oder nachgeschaltete Anwender aus Nordrhein-Westfalen besteht darüber hinaus die Möglichkeit qualitätsgesicherte Antworten von Experten für Betriebspraktiker auf alle Fragen rund um REACH und zu Gefahrstoffen zu erhalten.

In **Abbildung 2** ist REACH-NET mit seinen Möglichkeiten zur Recherche in einer öffentlichen Wissensdatenbank und zum Erhalt qualitätsgesicherter Antworten im Einzelfall dargestellt.

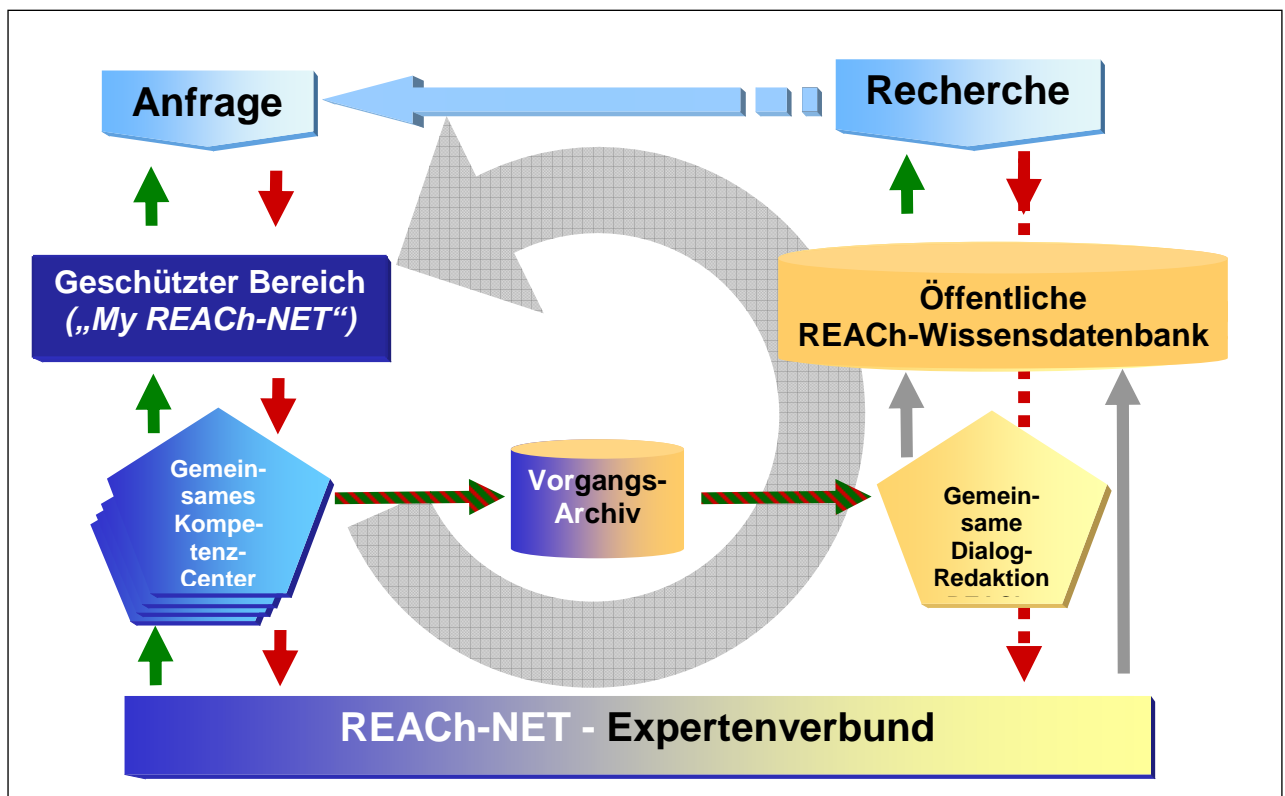


Abbildung 2: Wissensmanagementsystem REACH-NET des Landes Nordrhein-Westfalen

Die organisationsübergreifende Vernetzung des Expertenwissens aus Wirtschaft und Staat in REACH-NET hat sich sehr bewährt. Der Expertenpool bindet unterschiedliche Experten aus verschiedenen Bereichen zusammen. Dies führt zu einer hohen

thematischen Flexibilität, die sich nicht zuletzt auch in einer hohen Kundenzufriedenheit äußert. Dies gilt sowohl für die Antwortschnelligkeit, als auch für die inhaltliche Qualität und die Verständlichkeit der Antworten.

Für den Umgang mit Gefahrstoffen wird das Serviceangebot von REACH-NET durch das Kompetenznetz „Moderne Arbeit“ unterstützt, in dem Betriebe und Beschäftigte Fragen zu konkreten Arbeitsschutzmaßnahmen beim Umgang mit gefährlichen Stoffen stellen können.

Einen Eindruck über die Nutzung des Kompetenznetzes REACH-NET gibt **Tabelle 1**.

	REACH-Net	KomNet (Gefahrstoffe)
Veröffentlichte Dialoge	405	612
Abrufe / Monat	> 12.000	> 8.000
Fragen / Monat	> 120	> 60
KMU	68 %	62 %
Kundenzufriedenheit <i>hoch / sehr hoch</i>	89 % - 97 %	> 90 %

Tabelle 1: Statistische Auswertung der REACH-NET Nutzung

Instrumente der Überwachungsbehörden

Die Überwachungsbehörden haben zur Durchsetzung der Anforderung der REACH-Verordnung die üblichen Instrumente des Verwaltungsverfahrensrechts zur Verfügung.

Um zukünftige Verstöße gegen die REACH-Verordnung zu unterbinden, haben sie die Möglichkeit, Anordnungen gegenüber den Ordnungspflichtigen zu treffen und diese mit Zwangsgeld, ggf. für jeden Fall der Zuwiderhandlung, durchzusetzen. Sofern eine gegenwärtige Gefahr besteht, können sie auch die sofortige Vollziehung anordnen und damit die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs außer Kraft setzen. Gegebenenfalls kann auch die Stilllegung einer Anlage durch unmittelbaren Zwang erfolgen, sofern sie das geeignete und angemessene Mittel ist, einen Verstoß gegen die REACH-Verordnung zu unterbinden.

Gegen Anordnungen können die Ordnungspflichtigen natürlich Rechtsmittel einlegen, d. h. Klage beim Verwaltungsgericht erheben.

Zur Ahndung von Verstößen können Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet und von der Behörde durchgeführt werden. Liegen Straftatbestände vor, werden die Feststellungen zur Strafverfolgung an die Staatsanwaltschaft abgegeben.

In § 27 b ChemG werden die Ordnungswidrigkeiten- und Straftatbestände bei Verstoß gegen die REACH-Verordnung wie folgt definiert:

1. Inverkehrbringen nicht registrierter Stoffe,
2. Falsche oder unvollständige Angaben im Registrierungsossier oder Zulassungsantrag,
3. falscher, nicht richtiger, nicht vollständiger oder verspäteter Stoffsicherheitsbericht
sowie
4. unerlaubtes Inverkehrbringen oder Verwenden zulassungspflichtiger Stoffe.

Sofern der Ordnungspflichtige gegen die Tatbestandsmerkmale der Ziffern 1 bis 3 fahrlässig verstößt, stellt dies eine Ordnungswidrigkeit dar, die mit bis zu 100.000 € geahndet werden kann. Ansonsten sind Freiheitsstrafen von bis zu zwei Jahren oder Geldstrafen möglich. Sofern durch den Verstoß Leben oder Gesundheit eines anderen oder fremde Sachen von bedeutendem Wert gefährdet werden, ist ein erweitertes Strafmaß von bis zu fünf Jahren vorgesehen.

Der Gesetzgeber sanktioniert mit diesen Regelungen Verstöße gegen die REACH-Verordnung hart. Stoffe ohne die notwendigen Kenntnisse über ihre gefährlichen Eigenschaften in Verkehr zu bringen, ist kein Kavaliersdelikt. Damit wird die Bedeutung des Vorregistrierungsverfahrens ganz deutlich: nur wer vorregistriert hat kann die Übergangsfristen des Art. 23 REACH-Verordnung in Anspruch nehmen.

Die Überwachungsbehörden der Länder werden die Umsetzung der REACH-Verordnung im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen konsequent überwachen. Natürlich sind im Aufgabenfeld der Chemikaliensicherheit auch noch andere wichtige Aufgaben zu erledigen. Ich nenne nur die neuen Kennzeichnungspflichten auf Grundlage des Global Harmonized Systems – GHS, die inhaltliche Gestaltung von Sicherheitsdatenblättern oder den Umgang mit Gefahrstoff-

fen. Sicher ist, dass jeder Verstoß gegen die REACH-Verordnung konsequent verfolgt wird, der den Behörden bekannt wird.