

Die neue EU-Chemikalienverordnung REACH: Schweizerische Handlungsoptionen und deren Auswirkungen

Nach dem Inkrafttreten der REACH-Verordnung in der EU stellt sich die Frage nach den Auswirkungen des neuen europäischen Chemikalienrechts auf die Schweiz. Im Rahmen einer vertieften Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) wurden für unterschiedliche Handlungsoptionen die möglichen Auswirkungen auf Unternehmen, Gesundheit und Umwelt untersucht. Aufgrund der engen Handelsverflechtungen mit der EU fallen bei der chemischen Industrie auch ohne jegliche Rechtsanpassungen geschätzte **70% bis 85% der direkten Kostenfolgen einer vollständigen Übernahme von REACH an.**



Die Handelsverflechtung der Schweizer Chemikalienbranche mit der EU ist sehr hoch: Im Jahr 2005 gingen 63% der Exporte in die EU; der Importanteil aus der EU betrug gar 85%. Deshalb hat die REACH-Verordnung auch ohne jegliche Rechtsanpassungen erhebliche Auswirkungen auf die Schweiz.

Bild: Keystone

Zum besseren Schutz von Gesundheit und Umwelt und zur Förderung einer wettbewerbsfähigen und innovativen chemischen Industrie trat am 1. Juni 2007 in der Europäischen Union (EU) die neue Chemikalienverordnung "REACH" in Kraft.¹ Die Verordnung regelt die Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (*Registration, Evaluation, Authorisation and Restrictions of Chemicals – REACH*) und sieht die Schaffung einer europäischen Agentur für chemische Stoffe vor. Ein Kernpunkt der Verordnung ist, dass in der EU nicht wie bisher nur neu entwickelte chemische Stoffe, sondern auch die schon vor 1981 verwendeten

«Altstoffe» bis zum Jahr 2018 etappenweise registriert werden müssen. Zur Registrierung müssen die Hersteller oder Importeure relevante Daten zu den Stoffeigenschaften vorlegen (siehe *Kasten 1* zu den Grundzügen von REACH).

Es wird geschätzt, dass aufgrund von REACH in der EU etwa 30 000 Altstoffe registrierungspflichtig und rund 1500 besonders besorgniserregende Stoffe zulassungspflichtig werden. Die Folgenabschätzung der EU-Kommission bezifferte die Gesamtkosten der Registrierung für die Unternehmen im Zeitraum 2008–2018 auf 2,3 Mrd. Euro.² Die indirekten Kosten durch den wahrscheinlichen Entfall bestimmter Stoffe werden allgemein als bedeutsamer eingeschätzt, können aber nicht angemessen quantifiziert werden. Auch der Nutzen kann kaum beziffert werden, weil zu vielen Altstoffen fundierte Kenntnisse über ihre Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt fehlen.

Die Chemikalienbranche gehört mit ihrer Bruttowertschöpfung von 15,3 Mrd. Franken (3,4% des Bruttoinlandprodukts) zu den bedeutsamsten Industriezweigen der Schweiz.



Thomas Stadler
Sektion Ökonomie,
Bundesamt für Umwelt
BAFU, Ittigen b. Bern



Dr. Alkuin Kölliker
Stabsstelle Regulierungs-
analyse, Staatssekretariat
für Wirtschaft SECO, Bern

¹ Verordnung EG/1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 (Amtsblatt der Europäischen Union, L396, 30. Dezember 2006).

² Vgl. European Commission 2003.

Die Handelsverflechtung mit der EU ist sehr hoch: Im Jahr 2005 gingen von den Exporten der chemischen Industrie 63% in die EU; der Importanteil aus der EU betrug gar 85%. Die Handelsverflechtung mit der EU ist in anderen von REACH betroffenen Branchen zum Teil ähnlich hoch.

Auswirkungen auf die Schweiz

Die Schweiz hat ihr Chemikalienrecht erst 2005 mit dem Chemikaliengesetz und den dazugehörigen PARCHEM-Verordnungen mit dem bisher geltenden EU Chemikalienrecht harmonisiert. Durch das Inkrafttreten der REACH-Verordnung unterscheiden sich schweizerisches und europäisches Chemikalienrecht erneut in wesentlichen Punkten. Damit ist ein Hauptziel der erfolgten

Rechtsanpassungen, nämlich die Vermeidung technischer Handelshemmnisse, nicht mehr erfüllt.

Um die Handlungsoptionen der Schweiz bewerten zu können, hat das Bundesamt für Umwelt (Bafu) in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) und dem Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) eine verwaltungsexterne Studie in Auftrag gegeben.³ Die Arbeiten wurden von den Bundesämtern sowie von Vertretern der Branchen Chemie, Farben und Lacke, Textil sowie Kosmetik und Waschmittel eng begleitet. Neben den Auswirkungen auf Unternehmen, Konsumenten, Gesundheit und Umwelt wurden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen in den Bereichen Wettbewerb, Handelshemmnisse und Innovation sowie der Rechtssetzungsbedarf und staatliche Vollzugskosten untersucht.⁴

Vertieft untersuchte Optionen mit und ohne Rechtsanpassungen

Ein wichtiger Zwischenschritt bei der RFA waren die Identifikation der Handlungsoptionen der Schweiz und die Auswahl einer überschaubaren Anzahl Optionen zur vertieften Untersuchung.⁵ Zwei Optionen wurden von Anfang an einbezogen:

- Die Option *PARCHEM Schweiz* sieht keine Anpassungen an REACH vor. Sie gilt als Referenzszenario, da wir uns seit Inkrafttreten von REACH bereits in diesem Szenario befinden.
- Die Option *REACH Schweiz* besteht aus der vollständigen Übernahme von REACH.

Mit Hilfe der acht im Hinblick auf eine Rechtsanpassung in der Schweiz als zentral eingestuften Inhalte von REACH (vgl. *Tabelle 1*) wurden zusätzlich zwei Teilanpassungsoptionen ausgewählt:

- *PARCHEM Minus* beinhaltet lediglich eine Anpassung an die niedrigeren Anforderungen von REACH bei den Mengenschwellen für die Registrierungspflicht bei Neustoffen.
- *REACH Minus* übernimmt wichtige Elemente von REACH zur Anwendung im Schweizer Binnenmarkt. Im Unterschied zur Vollharmonisierung werden aber jene Anforderungen nicht umgesetzt, welche ausschliesslich oder schwerpunktmässig den Verkehr mit Drittländern ausserhalb der EU betreffen.

Aufgrund des Umfangs der wirtschaftlichen Verflechtungen mit der EU und der Bedeutung der betroffenen Branchen entfaltet die REACH-Verordnung auch ohne jegliche Rechtsanpassungen grosse Auswirkungen in

Kasten 1

Die Grundzüge von REACH

- *Alt- und Neustoffe*: Die Unterschiede bei der Behandlung von Alt- und Neustoffen werden weitgehend fallengelassen. Alte Stoffe müssen stufenweise bis zum Jahr 2018 registriert werden. Bei Alt- und Neustoffen muss eine Registrierung ab einer Mengenschwelle von 1 t pro Jahr und Hersteller/Importeur erfolgen. Bei den Neustoffen bedeutet dies eine wesentliche Erhöhung (bisher 10 kg). Das eingereichte Registrierungsdossier muss bestimmte Informationen über die Stoffeigenschaften, ab einer Mengenschwelle von 10 t auch einen umfassenderen Stoffsicherheitsbericht enthalten. Die Registrierung der Altstoffe erfolgt gestaffelt: Nach der Vorregistrierung beginnt die Registrierungsphase für Stoffmengen über 1000 t (2009–2010). Danach folgen Stoffmengen von 100–1000 t (2011–2013) und schliesslich auch Stoffmengen von 1–100 t (2013–2018). Für die besonders besorgniserregenden CMR-Stoffe (krebserregende oder sich auf das Erbgut oder die Fortpflanzung auswirkende Stoffe) ist keine Übergangsfrist vorgesehen.
- *Vorregistrierung*: Die Vorregistrierung (ab 1. Juni 2008) dient der Konsortienbildung im Hinblick auf die gemeinsame Registrierung von Altstoffen durch unterschiedliche Hersteller/Importeure. Ohne Vorregistrierung entfallen bei den entsprechenden Altstoffen die vorgesehenen abgestuften Übergangsfristen für die Registrierung.
- *Registrierung vor Produktion*: Die Pflichten der Hersteller setzen neu schon vor der Produktion an, statt wie bisher erst vor dem Inverkehrbringen.
- *Stoffe in Erzeugnissen*: Zur Freisetzung bestimmte Stoffe in Erzeugnissen sind registrierungspflichtig. Besonders besorgniserregende Stoffe in Erzeugnissen sind ab einer Konzentration von 0,1% des Gewichts meldepflichtig. Auch diese Bestimmungen gelten ab einer Mengenschwelle von 1 t des entsprechenden Stoffes.
- *Gemeinsame Datennutzung*: Zur Reduktion von Tierversuchen ist die gemeinsame Nutzung von Daten im Rahmen von Konsortien vorgesehen.
- *Informationen in der Lieferkette*: Der Informationsfluss bezüglich Stoffeigenschaften und Risiken wird innerhalb der Lieferkette in beiden Richtungen gestärkt.
- *Nachgeschaltete Anwender*: Zusätzlich zu den Produzenten und Importeuren werden die nachgeschalteten Anwender chemischer Stoffe vermehrt einbezogen. Sie müssen sicherstellen, dass ihre Verwendung eines chemischen Stoffes im entsprechenden Sicherheitsdatenblatt erfasst ist, und dürfen andernfalls Verwendungen auch direkt registrieren lassen.
- *Bewertung*: Die zuständige Behörde kann die eingereichten Registrierungsdossiers im Hinblick auf die Einhaltung formaler Bestimmungen sowie die Verhinderung unnötiger Tierversuche prüfen (Dossierbewertung), zusätzlich aber auch eine inhaltliche Evaluation vornehmen (Stoffbewertung).
- *Zulassung mit Substitutionspflicht*: Einer Zulassung bedürfen als besonders besorgniserregend eingestufte Stoffe. Dies sind CMR-Stoffe, persistente Stoffe mit dem Potenzial zur Anreicherung in der Nahrungskette sowie Stoffe mit vergleichbar schwer wiegenden Auswirkungen auf Mensch und Umwelt. Die Produzenten werden zu deren Substitution angehalten.
- *Einschränkung*: Die Einschränkungsmöglichkeiten unter REACH stellen ein Sicherheitsnetz für Risiken dar, die anderweitig nicht angemessen kontrolliert werden können. Sie erlauben Einschränkungen und Verbote bei Produktion, bei Inverkehrbringen und Gebrauch gewisser gefährlicher Stoffe.
- *Zugang zu Informationen*: Der Zugang zu relevanten Informationen für die Öffentlichkeit über das Internet wird verbessert.
- *Europäische Agentur für chemische Stoffe*: Die sich gegenwärtig im Aufbau befindende Agentur in Helsinki ist für die technischen, wissenschaftlichen und administrativen Aspekte von REACH auf Gemeinschaftsebene zuständig.

Tabelle 1

Referenzszenario und ausgewählte Optionen zur vertieften Untersuchung

Zentrale Inhalte von REACH (unter Berücksichtigung der wesentlichen Unterschiede zum Schweizer Recht)	Handlungsoptionen für die Schweiz: Übernahme von REACH			
	nein	teilweise		ja
	PARCHEM Schweiz	PARCHEM Minus	REACH Minus	REACH Schweiz
1. Reduktion der Anforderungen bei Neustoff-Registrierung (Mengenschwelle 1 t statt 10 kg)	-	×	×	×
2. Zulassung gekoppelt mit Substitutionspflicht	-	-	×	×
3. Registrierungspflicht für Altstoffe (mit Erfordernis von Daten zu Stoffeigenschaften)	-	-	×	×
4. Verbesserter Einbezug nachgeschalteter Anwender in den Informationsfluss	-	-	×	×
5. Zentrale Registrierung und Konsortienbildung	-	-	×	×
6. Registrierung vor Produktion (statt vor Inverkehrbringung)	-	-	-	×
7. Importe von Stoffen entsprechend REACH-Anforderungen ^a	-	-	-	×
8. Import und Export von Artikeln gemäss REACH-Anforderungen	-	-	-	×

a Die Erfüllung der REACH-Anforderungen ergibt sich bei den Stoffexporten aufgrund von Punkt 6 (Registrierung vor Produktion).

Quelle: BAFU / Die Volkswirtschaft

Legende: Keine Übernahme (-), Übernahme (×).

der Schweiz. Für eine korrekte Bewertung müssen die weiteren Optionen nicht mit dem Vorzustand ohne REACH, sondern mit dem Referenzszenario *PARCHEM Schweiz* verglichen werden. Im *Kasten 2* werden die verschiedenen Auswirkungen von REACH im Referenzszenario zusammengefasst. Nachfolgend sind die Auswirkungen der drei Optionen mit Rechtsanpassungen beschrieben (für eine Synthese der Auswirkungen aller Optionen siehe *Tabelle 2*).

Unternehmen

Bei Umsetzung der Option *PARCHEM Minus* werden die gesenkten Anforderungen an die Registrierung neuer Stoffe deren Markteinführung in der Schweiz erleichtern, was sich auf Wettbewerbsfähigkeit und Innovation positiv auswirkt.

Diese Feststellung gilt auch für die Option *REACH Minus*. Zusätzliche Aufwendungen entstehen allerdings bei nur in der Schweiz in Verkehr gebrachten Stoffen. Bei auch in der EU registrierten Stoffen ergeben sich dagegen Einsparungen, da keine Beachtung abweichender Schweizer Vorschriften mehr erforderlich ist. Ersteres belastet Unternehmen mit Ausrichtung auf die Schweiz; Letzteres nützt Unternehmen mit europäischer Ausrichtung. Die direkten Zusatzkosten für die chemische Industrie im Zusammenhang mit der Registrierung und Zulassung werden in dieser Option über den relevanten Zeitraum von 11 Jahren auf insgesamt 79 bis 167 Mio. Fran-

ken geschätzt (ca. 7 bis 15 Mio. Franken pro Jahr). Die möglichen Einsparungen wurden nicht beziffert.

Die Option *REACH Schweiz* sieht die Anwendung der REACH-Anforderungen auch auf den Handel mit Drittländern vor. Die Registrierung vor der Produktion (statt vor dem Inverkehrbringen) ist für verschiedene Betriebe mit Zusatzaufwendungen und einer Offenlegung von Vorstufen in der Produktion verbunden. Gegenüber dem Referenzszenario wird mit zusätzlichen Registrierungskosten von etwa insgesamt 89 bis 167 Mio. Franken gerechnet (ca. 8 bis 15 Mio. Franken pro Jahr). In dieser Hinsicht bestehen also kaum signifikante Unterschiede zur Option *REACH Minus*. Die nur schwer abschätzbaren Folgekosten für die formulierende und anwendende Industrie könnten jedoch bei dieser Option ein Vielfaches der reinen Registrierungskosten betragen. Da ein Ausweichen auf Stoffe aus Drittländern nicht mehr möglich sein wird, müssten vermehrt Rezepturen angepasst oder neu entwickelt werden.

Gesundheit und Umwelt

Aus der Sicht des Schutzes von Mensch und Umwelt am ungünstigsten zu bewerten ist die Option *PARCHEM Minus*. Hier würde die Schweiz den einzigen Vorteil gegenüber *REACH* – das bessere Schutzniveau bei Neustoffen – preisgeben.

In der Option *REACH Minus* wird sich das Schutzniveau in der Schweiz gegenüber heute

3 Vgl. Bundesamt für Umwelt 2007. Die Ausschreibung zum Projekt erfolgte im 3. Quartal 2006, die Unternehmensbefragung wurde im 1. Quartal 2007 durchgeführt.

4 Die Ergebnisse der Studie stützen sich auf Befragungen bei Unternehmen stark betroffener Branchen sowie auf Erkenntnisse aus den EU-Folgenabschätzungen ab. Das Projekt wurde im Sommer 2007 abgeschlossen. Aufgrund der inhärenten methodischen Herausforderungen bei vorausschauenden Wirkungsanalysen und noch nicht geklärten Vollzugsfragen in der EU zum Zeitpunkt der Befragung musste sich die Studie weitgehend auf qualitative Aussagen beschränken.

5 Das Spektrum der sich bietenden Möglichkeiten ist aus verschiedenen Gründen grösser als die in der Studie vertieften Optionen: Zum einen ist der Zeitbedarf für die Anpassungen des Rechts auf Gesetzes- und Verordnungsstufe zu beachten. Zum anderen spielen die Möglichkeiten und Bedingungen einer allfälligen Zusammenarbeit mit der europäischen Chemikalienagentur in Helsinki eine zentrale Rolle. Es sind deshalb Anpassungen des Rechts denkbar, die sich nicht mit den näher untersuchten Optionen decken. Insbesondere stellt sich etwa die Frage einer Umsetzung in Etappen.

Auswirkungen im Referenzszenario (PARCHEM Schweiz)

Unternehmen

Schweizer Unternehmen können ausschliesslich REACH-konforme Stoffe und Zubereitungen («Mischungen» chemischer Stoffe) in die EU liefern und aus der EU beziehen. Ersteres setzt die Einhaltung der Anforderungen von REACH voraus; Letzteres kann zum Wegfall einzelner bisher in der EU eingekaufter Stoffe führen. Grundsätzlich können solche Stoffe aber auch von ausserhalb der EU beschafft oder durch andere Stoffe substituiert werden.

Die direkten Kosten, welche sich aus den Anforderungen im Zusammenhang mit der Registrierung und Zulassung ergeben, fallen vorwiegend bei der chemischen Industrie an. Die chemische Industrie rechnet mit rund 9000 Stoffen, welche unter REACH registriert werden müssen. Abgeleitet von Kostenschätzungen der EU und verschiedenen Annahmen, werden die direkten Kosten auf 196 bis 949 Mio. Franken über die 11 Jahre der stufenweisen Registrierung der Altstoffe geschätzt (ca. 18 bis 86 Mio. Franken pro Jahr). Die tiefere Schätzung ist eine Übertragung der EU-Schätzungen auf die Schweiz und geht davon aus, dass sich die Kosten proportional zum Umsatz der schweizerischen bzw. der europäischen chemischen Industrie verhalten. Die höhere Schätzung basiert auf der vermuteten Anzahl der zu registrierenden Stoffe und den geschätzten Kosten pro Registrierung.

Wegen der engen Verflechtung der Stoffströme mit der EU gehen die befragten Unternehmen der chemischen Industrie davon aus, dass sie wesentliche Anforderungen von REACH (Tabelle 1, Elemente 2–4) für den schweizerischen Binnenmarkt und den Export in Drittländer auch ohne rechtliche Verpflichtung weitgehend erfüllen werden.

Die indirekten Kosten durch die Bereinigung des Stoffportfolios (Wegfall und Substitution von Stoffen) betreffen sowohl die chemische Industrie wie auch nachgeschaltete Anwender. Sie sind schwer quantifizierbar, können aber sehr hoch sein und stellen deshalb für die nachgeschalteten Anwender potenziell die grösste Herausforderung dar.

Die hohen Anforderungen von REACH an den Informationsstand der Unternehmen sind besonders für kleinere Unternehmen eine Herausforderung. Vorteilhaft für die KMU ist die Abstufung der Anforderungen nach Mengenschwellen.

Gesundheit und Umwelt

In den Bereichen Umwelt und Gesundheit (sowohl öffentliche Gesundheit als auch Gesundheit

am Arbeitsplatz) werden positive Auswirkungen von REACH erwartet. Mit REACH werden die Kenntnisse über Chemikalien als Auslöser oder Verstärker von Krankheiten zunehmen. Von den Massnahmen wird die Schweiz teilweise profitieren, u.a. weil die grosse Mehrheit der in der Schweiz in Verkehr gebrachten Stoffe aus der EU stammen. Ausserdem dürften die für den Export in die EU hergestellten REACH-konformen Stoffe und Zubereitungen vermehrt auch auf dem Schweizer Binnenmarkt angeboten werden. Im Bereich neuer Stoffe bedeutet der Status quo in der Schweiz ein höheres Schutzniveau als mit REACH.

Der Anteil nicht aufgearbeiteter und in der EU nicht registrierter Altstoffe in der Schweiz dürfte sich ohne Anpassung an REACH bei ca. 15% einstellen. Schwer einzuschätzen ist, in welchem Umfang die durch REACH erzeugten Informationen über Stoffeigenschaften auch ohne rechtliche Verpflichtung ihren Weg zu nachgeschalteten Anwendern, Konsumenten und Behörden in der Schweiz finden und damit die Verwendung von Stoffen beeinflussen (sei es über Marktmechanismen oder durch staatliche Regulierung). Insgesamt ist zu befürchten, dass das Schutzniveau längerfristig hinter demjenigen der EU zurückbleibt. Die vollen positiven Auswirkungen von REACH auf Gesundheit und Umwelt ergeben sich in der Regel nur durch die Übernahme der entsprechenden Bestimmungen.

Die Konsumentinnen und Konsumenten sind von REACH hauptsächlich über die Wirkungen auf die Gesundheit betroffen, welche sich aus geringeren negativen Nebenwirkungen von Produkten ergeben. Bei den Haupteigenschaften von Produkten sowie bei Preisen und Auswahl werden kaum nachteilige Entwicklungen erwartet.

Volkswirtschaftliche Überlegungen

Gewisse Standortvorteile sind im Referenzszenario denkbar, weil die Schweizer Industrie weiterhin nicht REACH-konforme Stoffe herstellen und ausserhalb der EU verkaufen könnte. Überdies können in der Schweiz grundsätzlich Fertigprodukte unter Verwendung von nicht REACH-konformen Stoffen hergestellt und in die EU exportiert werden, die im EU-Raum nicht mehr produziert werden können. Aufgrund der erneuten Unterschiede im Chemikalienrecht entstehen im Referenzszenario allerdings zusätzliche technische Handelshemmnisse im Verkehr mit der EU.

insgesamt sukzessive erhöhen, wenn auch nicht im gleichen Ausmass wie in der EU. Alte Stoffe könnten weiterhin ungeprüft in der Schweiz hergestellt und in Nicht-EU-Länder exportiert werden. Dadurch müssten insbesondere Abstriche beim Arbeitnehmerschutz in Kauf genommen werden.

Bei der Option *REACH Schweiz* kämen alle positiven Auswirkungen zum Tragen, und das Schutzniveau würde sich in der Schweiz wie in der EU sukzessive erhöhen.

Volkswirtschaftliche Überlegungen

Aufgrund der Senkung der Anforderungen im Bereich der Neustoffe dürften bei der Option *PARCHEM Minus* die im Zusammenhang mit dem Referenzszenario erwähnten möglichen Standortvorteile noch leicht akzentuiert werden. In der Option *REACH Minus* würden derartige Wettbewerbsvorteile gegenüber der EU im Hinblick auf den Schweizer Binnenmarkt teilweise reduziert, blieben jedoch im Hinblick auf den Handel mit Drittländern intakt. In der Option *REACH Schweiz* entfielen sie vollständig.

Die im Referenzszenario bestehenden technischen Handelshemmnisse gegenüber der EU würden mit jeder der drei Optionen stärker abgebaut. Im Verhältnis zu Drittländern kann die Übernahme von REACH allerdings neue (oder zumindest andersartige) technische Handelshemmnisse zur Folge haben.

Rechtsetzung und Vollzug

Die Option *PARCHEM Minus* könnte ohne Gesetzesänderung durch eine Änderung der Chemikalienverordnung realisiert werden. Für die Realisierung der Optionen *REACH Minus* und *REACH Schweiz* müsste das Chemikaliengesetz wesentlich und das Umweltschutzgesetz geringfügig geändert werden. Die Chemikalienverordnung müsste total revidiert werden. Die übrigen Verordnungen des Chemikalienrechts müssten nur punktuell geändert werden. Im Fall von *REACH Minus* müsste aber für den Chemikalienhandel mit der EU bzw. mit Drittländern unterschiedliches – und daher insgesamt komplexeres – Recht geschaffen werden.⁶

Die Option *PARCHEM Minus* verursacht (wie auch das Referenzszenario) aufgrund weitgehend unveränderter Vollzugsaufgaben keine finanziellen und personellen Auswirkungen. Die zusätzlichen Vollzugskosten bei den Optionen *REACH Minus* und *REACH Schweiz* dürften sich in der Grössenordnung von jährlich 2 bis 3 Mio. Franken bewegen.⁷

Mögliche Umsetzungsschritte

Um Handelshemmnisse abzubauen und das gleiche Schutzniveau wie in der EU beizubehalten, ist eine erneute Revision des schweizerischen Chemikalienrechts notwendig. Darauf hat der Bundesrat in seiner Antwort auf verschiedene parlamentarische Vorstösse zu REACH hingewiesen.⁸ Eine weitgehende Anpassung an die REACH-Verordnung würde das Schutzniveau insgesamt erhöhen und Handelshemmnisse vermeiden. Dazu wären Änderungen beim Chemikalien- und beim Umweltschutzgesetz notwendig, so zum Beispiel für die Anknüpfung der Prüf-

6 Das Referenzszenario sieht grundsätzlich keine Rechtsänderungen vor. Allerdings wäre wohl auch bei einem politischen Grundsatzentscheid gegen die Anpassung an REACH zu prüfen, ob nicht dennoch gewisse schweizerische Bestimmungen (z.B. der Leitfaden für die Erstellung des Sicherheitsdatenblatts oder die Bestimmungen über die Stoffsicherheitsbeurteilung) mit den entsprechenden Bestimmungen in den Anhängern der REACH-Verordnung in Einklang gebracht werden sollten.

7 Die Schätzungen stützen sich auf entsprechende Angaben für Grossbritannien ab und enthalten 10 bis 15 neue Stellen, die Ausgaben für Bewertungen von Chemikalien sowie einen finanziellen Beitrag an die europäische Chemikalienagentur in Helsinki.

8 Vgl. u.a. Postulat Graf 06.3853 oder Anfrage Kohler 06.1160.

Tabelle 2

Synthese zu den Auswirkungen der unterschiedlichen Optionen

Betroffene Bereiche	Auswirkungen im Referenzszenario	Auswirkungen weiterer Optionen im Vergleich zum Referenzszenario		
	PARCHEM Schweiz	PARCHEM Minus	REACH Minus	REACH Schweiz
Chemische Industrie	stark	gering	gering	stark (v.a. bei Zwischenprodukten)
Direkte Kosten (Total über 11 Jahre)	CHF 196–949 Mio.		+ CHF 79–167 Mio.	+ CHF 89–167 Mio.
Formulierer/Anwender	mittel (Stoffe aus dem Nicht-EU-Raum verfügbar)	gering	gering	stark (kein Ersatz der Stoffe aus Nicht-EU-Raum, v.a. indirekte Kosten)
KMU	mittel (längere Vorbereitungszeit aufgrund tieferer Tonnagen)	gering	mittel (REACH-Anforderungen für CH-Binnenmarkt)	mittel
Umwelt und Gesundheit	positiv (aber langfristig sinkendes Schutzniveau relativ zur EU)	negativ (tieferes Schutzniveau für Neustoffe)	positiv (höherer Schutz durch Substitution, Kommunikation und Datenaustausch mit EChA ^a)	positiv (identisches Schutzniveau wie in der EU)
Konsumenten	gering	gering	gering	gering (aber Wegfall von einzelnen Produkten und leichte Preiserhöhungen wahrscheinlich)
Standortattraktivität	leicht positiv	gering	gering	negativ
Technische Handelshemmnisse	stark zunehmend	gering	gering	abnehmend
Bund (jährlicher Vollzugsaufwand)	gering	gering	+ CHF 2–3 Mio. (Vertrag mit EU)	+ CHF 2–3 Mio. (Vertrag mit EU)

a Europäische Agentur für chemische Stoffe.

Quelle: BAFU / Die Volkswirtschaft

Kasten 3

Literatur

- Bundesamt für Umwelt: Auswirkungen von REACH auf die Schweiz, Bern, 2007 (Download unter www.umwelt-schweiz.ch).
- European Commission: REACH in Brief, September 2006.
- European Commission: Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restrictions of Chemicals (Reach) – Extended Impact Assessment, SEC (2003) 1171, Brüssel, 29.10.2003.
- Salamé, Françoise: Harmonisierung der schweizerischen Chemikaliengesetzgebung mit der EU, in: Die Volkswirtschaft 11-2005, S. 54–58.
- Siegwart, Karine: Zur EU-Chemikalienpolitik (REACH) und deren Auswirkungen auf die Schweiz, in: Umweltrecht in der Praxis, 7-2006, S. 831–846.

und Registrierungspflicht an die Produktion anstelle des Inverkehrbringens, die Bewilligungspflicht für persistente Stoffe oder die REACH-kompatible Ausgestaltung der Kommunikationspflichten zwischen Herstellern und Verwendern von Stoffen. Der Zeitbedarf für diese Gesetzesanpassungen beträgt erfahrungsgemäss mehrere Jahre.

Eine erste partielle Annäherung an REACH, mit welcher Handelshemmnisse bei Neustoffen abgebaut und das Schutzniveau bei gewissen alten Stoffen erhöht würde, liesse sich durch eine Änderung der Chemikalien- und der Chemikalien-Risikoreduktionsverordnung realisieren. In diesem Rahmen verwirklicht werden könnten beispielsweise die Flexibilisierung der Prüfanforderungen für Neustoffe, die in weniger als einer Tonne pro Jahr abgegeben werden, die Anforderungen an das Sicherheitsdatenblatt, REACH-kompatibel ausgestaltete Beurteilungspflichten für alte Stoffe im Rahmen der Selbstkontrolle, die fallweise Aufarbeitung ausgewählter besonders gefährlicher Altstoffe oder die Übernahme von Beschränkungen und Verboten mit den gleichen Dossiers wie in der EU.

Zusammenarbeit mit der EU

Im Vollzug von REACH spielt die europäische Chemikalienagentur in Helsinki bei der Registrierung, Bewertung, Zulassung und

Beschränkung chemischer Stoffe eine zentrale Rolle. Wie die Studie zeigt, kann die Schweiz zentrale Elemente – wie insbesondere die generelle Aufbereitung der Altstoffe im Rahmen der Registrierungspflicht gemäss REACH – nur in enger Zusammenarbeit mit der EU bzw. der Chemikalienagentur vollziehen. Deshalb müssen die Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit der EU geklärt werden. Diese Gespräche beanspruchen Zeit und dürften die Entscheide der Schweiz, welche Elemente von REACH übernommen werden sollen, wesentlich beeinflussen. Bis anhin existiert kein Abkommen der Schweiz mit der EU, welches die Chemikalienpolitik auf einer gemeinsamen Basis reglementiert oder harmonisiert.

Unabhängig davon, ob eine Umsetzung von REACH in Etappen erfolgt oder nicht, kann die Schweiz die für die Umsetzung benötigte Zeit gut nutzen, um offene Fragen zu klären und die ersten Erfahrungen der EU mit dem Vollzug zu berücksichtigen. ■