

**Erprobung ausgewählter Elemente des REACH-
Verfahrens¹ in der Praxis
durch
Behörden und Firmen im Rahmen eines Planspiels
in Nordrhein-Westfalen**

gefördert durch die Landesregierung Nordrhein-Westfalen

**Zusammenfassender Projektbericht
Kurzfassung 22.12.03**

¹ Wie von DG Umwelt und DG Unternehmen der EU Kommission im Mai 2003 vorgeschlagen und im September 2003 modifiziert.

1. Hintergrund des Planspiels

Am 29.10.03 veröffentlichte die EU-Kommission ihren Verordnungsentwurf über die **Re**-gistrierung, **E**valuierung, **A**utorisierung und Beschränkung von **C**hemikalien (REACH) und übermittelte ihn zur Beratung an Rat und Parlament. Bereits im Mai 2003 hatte die EU-Kommission ein Beratungsdokument² im Internet veröffentlicht und im Rahmen eines 6-wöchigen Konsultationsverfahrens interessierten Kreisen die Abgabe von Stellungnahmen ermöglicht.

Das Beratungsdokument enthielt den gemeinsamen Vorschlag der Generaldirektion Umwelt und der Generaldirektion Unternehmen für eine Verordnung, die die Strategie für eine zukünftige Chemiewirtschaft umsetzt, die im „Weißbuch zur Chemiewirtschaft“ aus dem Frühjahr 2001 beschrieben ist.

Die vorgeschlagene neue EU-Chemikalien-Politik wird Auswirkungen auf alle Industriezweige haben, die Chemikalien herstellen, importieren und verwenden. Seit der Veröffentlichung des „Weißbuches“ hat sich Nordrhein-Westfalen deshalb aktiv an der Diskussion beteiligt. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat die grundsätzlichen Zielsetzungen der neuen EU-Chemiewirtschaft begrüßt. Die praxisgerechte Umsetzung des Systems wird als ein Prüfstein zur Sicherung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt einerseits und der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der Chemischen Industrie andererseits gesehen.

Das war der Grund für die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, einige Schlüsselemente des REACH - Systems (so wie im Mai 2003 vorgeschlagen und im September 2003 modifiziert³) in der Praxis zu erproben.

Der Verband der Chemischen Industrie (VCI) und andere Verbände haben dieses Vorhaben aktiv unterstützt.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen beauftragte eine Arbeitsgemeinschaft (ARGE) aus vier Beratungsunternehmen (ÖKOPOL GmbH, IKU GmbH, GWU GmbH, Öko-Institut e.V.) mit der Durchführung dieses Praxistestes.

² (<http://europa.eu.int/comm/enterprise/chemicals/chempol/whitepaper/reach.htm>)

³ Im September 03 wurde ein neuer Vorschlag der beiden Generaldirektionen bekannt. Diese Fassung war Grundlage des Planspieles .

2. Ziele des Planspiels

Ziel der Untersuchung war es, die Praktikabilität des REACH - Verordnungsentwurfs für Unternehmen und Behörden zu testen und ggf. bereits vorhandene Vorschläge zu seiner Verbesserung zu bewerten und ggf. neue Vorschläge zu entwickeln.

Der Schwerpunkt des Planspiels lag nicht bei der Prüfung der gesamten Verordnung, sondern auf der Erprobung der praktischen Umsetzbarkeit ausgewählter Abläufe, Bewertungsanforderungen und Kommunikationsprozesse, die mit der Registrierung von Stoffen und der Erstellung von erweiterten Sicherheitsdatenblättern verbunden sind.

Damit unterscheiden sich das Vorgehen und die Ergebnisse grundsätzlich von bisher veröffentlichten *Impact Assessments* (Folgenabschätzungen) auf EU-Ebene, die sich im Wesentlichen auf eine Kostenabschätzung für die zur Erzeugung von Stoffdaten konzentrieren.

Die Nutzenaspekte des REACH - Systems im Hinblick auf Umwelt, Gesundheit, Innovation und Wettbewerb wurden im Rahmen des Planspiels nicht untersucht.

Die Ergebnisse und Empfehlungen des Planspiels sollen als Vorschläge des Landes Nordrhein-Westfalen in den weiteren gesetzgebenden Prozess auf nationaler und EU-Ebene einfließen.

3. Wer waren die “Planspieler”?

Die praktische Umsetzung des REACH - Systems wurde in den folgenden Wertschöpfungsketten erprobt.

- Veredlung von Textilien (Textilkette = TEX)
- Spritzlackierung bei Reparaturarbeiten an Fahrzeugen (Lackkette = LACK)
- Herstellung geschäumter Kunststoffe (Kunststoffkette = KU)
- galvanische Oberflächenbehandlung (Galvanikkette = GAL)

Es waren Stoffhersteller, Zubereitungshersteller, die industriellen und gewerblichen Anwender von Zubereitungen sowie der (importierende) Handel beteiligt. Der überwiegende Teil dieser Firmen ist in Nordrhein-Westfalen ansässig, es nahmen aber auch Firmen aus anderen Bundesländern teil.

Weitere Planspiel-Teilnehmer, die jeweils nur an bestimmten Wertschöpfungsketten teilnahmen, waren Bundesbehörden, die im Rahmen von REACH Registrierungs dossiers prüfen und registrierte Stoffe bewerten können sowie Vorschläge für Tierversuche prüfen müssen. Auch Landesbehörden, die im Rahmen von REACH Vollzugs- und Bera

tungsaufgaben haben werden, waren in das Planspiel eingebunden. Weitere wichtige Beteiligte waren die Umwelt- und Verbraucherverbände.

4. Prozess des Planspiels

Alle „Planspieler“ agierten auf der Basis einer gemeinsam getroffenen, freiwilligen Vereinbarung. Jede der vier Spielgruppen hatte eine Obfrau oder einen Obmann aus dem Kreis der Wirtschaftsakteure. Die Obleute sorgten für eine produktive Zusammenarbeit unter den Akteuren in den einzelnen Ketten und für eine geregelte Kommunikation mit der Spielleitung und den Fachbetreuern.

Ein Lenkungsausschuss unterstützte das Planspiel mit Empfehlungen, der Kommentierung von Zwischenergebnissen und der Diskussion der Gesamtergebnisse. Im Lenkungsausschuss waren die beteiligten NRW-Ministerien, die Wirtschaft über die entsprechenden Verbände, die zuständigen Bundesbehörden, die Verbände aus Arbeitnehmer-, Umwelt- und Verbraucherschutz sowie die IG BCE vertreten.

Der Planspielprozess von Juli bis Dezember 2003 umfasste mehrere Schritte, wobei die Praxiserprobung in den Wertschöpfungsketten von September bis November erfolgte.

Schritt 1 – Grundlagen: Im Rahmen von vier moderierten, kettenspezifischen Auftaktveranstaltungen entwickelten die Mitspieler ein gemeinsames Verständnis von den materiellen Anforderungen der REACH - Verordnung. Die Ergebnisse dieser Auftaktveranstaltungen sind dokumentiert und unter <http://www.europa.nrw.de/> einsehbar.

Schritt 2 - Bearbeitung der Aufgabenstellungen in den Ketten: Die Planspieler in den vier Wertschöpfungsketten bearbeiteten die vereinbarten Aufgaben in einem Zeitraum von etwa sechs Wochen und dokumentierten ihre Erfahrungen.

Schritt 3 - Formulierung gemeinsamer Ergebnisse im Rahmen moderierter Abschlussveranstaltungen der Wertschöpfungsketten (Dokumentation <http://www.europa.nrw.de/>) und Erstellung eines Ergebnisberichtes für jede Kette (<http://www.europa.nrw.de/>).

Schritt 4: Einzelne Themen: Parallel zum Planspiel-Prozess wurden bestimmte Themen im Rahmen von Workshops, Besprechungen oder Befragungen vertiefend bearbeitet. Die Dokumentation ist unter <http://www.europa.nrw.de/> einsehbar.

Schritt 5: Auswertung und Zusammenfassung der Projektergebnisse

- Fachlich-inhaltliche Ergebnisse zur Praktikabilität der gespielten REACH - Anforderungen und Lösungsmöglichkeiten, wie sie in den Ketten erarbeitet wurden und wie sie sich aus Sicht der beteiligten Akteure darstellen.

- Thematische Ergebnisse: Stoffe in importierten Erzeugnissen (Textilbereich); Registrierung kleinvolumiger Stoffe (Textil und Lack); Auswirkungen von REACH auf den Import von Bekleidung; Registrierung von Stoffen durch den Importhandel (Stoffe zur chemischen Weiterverarbeitung); Transparenz und Vertraulichkeit; Schnittstellen zwischen REACH und stoffbezogene Regelungen im Arbeitnehmer, Umwelt- und Verbraucherschutz;
- Methodenreflektion und Ausblick aus Sicht der ARGE;

5. Ergebnisse des Planspiel

5.1 Vorbemerkung zur Auswertungsmethode

Gemäß Zielsetzung hat sich das Planspiel auf ausgewählte Problembereiche der Umsetzung des Verordnungsentwurfs konzentriert und nicht auf eine Gesamtabstschätzung des möglichen Nutzens des neuen Systems.

Die Planspielerfahrungen wurden in den vier Ketten gemeinsam ausgewertet. Dabei wurden übereinstimmende Einschätzungen der Akteure und die Dissenspunkte jeweils getrennt dokumentiert. Für viele der identifizierten Probleme bei der Umsetzung der getesteten REACH - Anforderungen haben die Planspielteilnehmer Lösungsvorschläge gemacht. Diese bezogen sich

- auf den Zuschnitt und die Inhalte der REACH - Verordnung selbst oder
- auf die notwendige Entwicklung von Umsetzungsinstrumenten, die vor Inkrafttreten der Verordnung verfügbar sein sollten oder
- auf die Entwicklung neuer Kooperationsformen zwischen den Akteuren oder
- auf die Klärung offen gebliebener Fragen.

5.2 Gemeinsame Problembeschreibung und Lösungsweg

Auf viele Stoffhersteller, -importeure und praktisch alle Anwender kommen qualitativ und quantitativ neue Aufgaben zu, wie zum Beispiel die Erstellung eines Registrierungs dossiers und einer Stoffsicherheitsbewertung (CSA) einschließlich der anwenderbezogenen Expositionsabschätzungen (insbesondere im Hinblick auf umwelt- und verbraucherbezogene Risiken).

Gemeinsame Einschätzung der Akteure ist:

Speziell in den nächsten Jahren wird die Umsetzung der im Planspiel betrachteten REACH - Anforderungen einen erheblichen zusätzlichen Personalaufwand erfordern.

- Die Registrierung der Phase-In-Stoffe (und der neuen Stoffe)⁴ wird Unternehmen (und Behörden)⁵ vor Probleme stellen.
- Bestimmte Unternehmen können durch einzelne REACH - Anforderungen erheblich belastet werden, was den Aufwand an Zeit, Personal, Expertise und Geld betrifft. Es ist deutlich geworden, dass die Mehrzahl dieser Unternehmen eine fachliche Produktbeurteilung in der nach REACH geforderten Detailtiefe und Umfang derzeit nicht gewährleisten kann. Viele KMU-Anwender – insbesondere solche am Ende der Produktkette – wären ohne Vereinfachung der rechtlichen Anforderungen, ohne Unterstützung von außen (Staat, Verbände, Dienstleister, Vorlieferanten) und ohne praktikable Umsetzungsinstrumente signifikant überfordert. Das gilt beispielsweise für:
 - kleine und mittlere Unternehmen, die eine größere Anzahl verschiedener Stoffe registrieren müssen (Stoffhersteller, Importeure)
 - kleine und mittlere Unternehmen, die als Anwender oder Importeure von Stoffen oder Zubereitungen eine eigene Stoffsicherheitsbewertung (CSA/CSR) anfertigen müssen, wenn das Sicherheitsdatenblatt der jeweiligen Vorlieferanten die spezifischen Anwendungsbedingungen nicht abdeckt.
- Solche Aufgaben müssten dann an Prüfinstitute und externe Berater mit entsprechendem finanziellem Aufwand vergeben werden. Hierbei wird von Unternehmensseite befürchtet, dass sich gleichzeitig Probleme mit dem Know-how-Schutz ergeben.
- Durch die REACH - Anforderungen kann es zur Einschränkung des hergestellten, importierten und/oder angewendeten Stoffspektrums kommen. Zudem werden die Kosteneffekte in einzelnen Branchen, die ihre chemischen Produkte mit einer hohen Anzahl verschiedener, kleinvolumiger Einzelstoffe erstellen (Konzentration der Registrierungsanforderungen) und gleichzeitig mit diesen Produkten im globalen Wettbewerb (Textil) stehen, nicht vollständig auf Preise überwälzbar sein. Daraus kann ein hohes wirtschaftliches Risiko resultieren. Auf der anderen Seite besteht nach Auffassung des BUND die Chance, Kunden mit Hinweis auf die REACH höherwertigen

⁴ „Phase-in-Stoffe“ sind Stoffe, die 1981 als in der EU existierend registriert worden waren und in den letzten 15 Jahren in der EU produziert oder angewendet wurden. Diese Stoffe werden unter besonderen Verfahrensregeln bis 2017 in das REACH-System eingespeist. „Neue Stoffe“ sind solche Stoffe, die erstmalig auf den Markt gebracht werden sollen oder Stoffe, die seit 15 Jahren nicht mehr produziert oder angewendet werden, und daher wie Neustoffe behandelt werden (Non-Phase-In-Stoffe).

⁵ Der Aufwand pro Substanz für die Altstoffbewertung (bisher Behörden) wird im REACH - System wahrscheinlich kleiner sein als bisher. Durch die Einspeisung sehr vieler Stoffe in das System (geschätzt etwa 30.000 in 11 Jahren) wird aber die Arbeitslast für diesen Zeitraum steigen. Die Datenbeschaffung und Stoffbewertung ist im REACH - System hauptsächlich von den Wirtschaftsakteuren zu erbringen. Die Behörden werden im REACH - System andere Arbeiten als bisher übernehmen, zum Beispiel die Prüfung der Testvorschläge in den Registrierungsdossiers.

Produkte an die Hersteller zu binden. Die Folgewirkungen auf Innovation und Wettbewerbsfähigkeit wurden im Rahmen des Planspiels nicht quantifiziert.

Eine **gemeinsame Einschätzung** der Akteure war es auch, dass im Rahmen des Planspiels identifizierte, ineffiziente oder unpraktikable Verfahrensabläufe durch folgende Maßnahmen vermieden bzw. vermindert werden können:

- Klärung der genauen Anforderungen des Verordnungsentwurfes und Klarstellung im Verordnungstext, wo erforderlich.
- Modifizierungen von Anforderungen in der Verordnung, insbesondere im Hinblick auf
 - einfache Verfahren zur Expositionsbewertung und zur Kommunikation von Expositionsszenarien⁶ bzw. -kategorien⁷ in den Wertschöpfungsketten sowie
 - die Möglichkeit, mit Hilfe der Expositionsbewertung den geforderten Testumfang den möglichen Risiken anzupassen
 - Reduzierung der GLP - Anforderungen⁸ im Hinblick auf neu durchzuführende Tests, wenn andere Qualitätssicherungs-Systeme (wie z.B. EN 17025) greifen
- Art und Weise der praktischen Ausgestaltung von REACH bei der Umsetzung, insbesondere klare, pragmatische Regeln bei der Anerkennung vorhandener Daten und bei der Auswertung vorliegender Studien sowie bei der Zulassung von Analogieschlüssen und Stoff-Gruppenbewertungen
- Bereitstellung von einfachen EU-Leitlinien (guidelines) sowie anderen Umsetzungsinstrumenten und Hilfsmitteln vor Start des Systems, insbesondere

⁶ *Expositionsszenario* ist ein Begriff aus dem Anhang 1 der REACH - Verordnung: Unter einem Expositionsszenario wird ein Satz von Informationen (Statistiken, Erhebungen, Annahmen) verstanden, der beschreibt

- wie die Substanz hergestellt wird (für Herstellung in der EU) und/oder
- wie sie im Laufe ihres weiteren Lebenszyklus angewendet wird (Beispiel: Verarbeitung zu Lacken; Applikation mit dem Lack [einschließlich Entsorgung von Overspray und Reinigungsresten]; technischer Nutzungszeitraum des Lackes; Entfernung des Lackes; Entsorgung des Altlackes) und
- welche Maßnahmen zur Risikobegrenzung der Hersteller oder Importeur anwendet und welche Maßnahmen zur Risikobegrenzung der Hersteller oder Importeur den Anwendern empfiehlt.

Expositionsszenarien können, je nach Notwendigkeit eng oder weit gefasst werden.

⁷ Der Begriff „Expositionskategorie“ ist kein Bestandteil des REACH - Verordnungsentwurfes. Er wird im Rahmen dieses Projektberichtes wie folgt verwendet: Expositionskategorien fassen Arten von Expositionspfaden (Haut, Atemluft, Mund, Abwasser), Expositionshäufigkeiten, Expositionshöhen und Maßnahmenpakete zu Gruppen „ähnlicher Exposition“ zusammen. Bestimmte Anwendungen können dann standardmäßig einer bestimmten Expositionskategorie zugeordnet werden, ohne a) noch einzelfallbezogen eine detaillierte Expositionsbewertung durchführen zu müssen und b) ohne anwendungsbezogene Details auf der Kette kommunizieren zu müssen. Die erforderliche Anzahl und Detailtiefe der Expositionskategorien für eine praktische Umsetzung des REACH Systems ist nicht geklärt.

⁸ GLP= Good Laboratory Practice

- die Entwicklung von Standard-Expositionsszenarien und Expositionskategorien für die verschiedenen Wertschöpfungsketten unter Beteiligung von Stoffherstellern, Zubereitungsherstellern und Stoffanwendern.

Ob die Konkretisierung oder Detaillierung der Anforderungen im Verordnungstext selbst, in den Anhängen zur Verordnung oder in EU-Leitlinien erfolgt, sollte fallweise entschieden werden⁹.

5.3 Probleme und Vorschläge für eine bessere Praktikabilität

Folgende Vorschläge zur Verbesserung der Praktikabilität wurden im Planspiel erarbeitet¹⁰.

1. Entwicklung einfacher und zielgerichteter Instrumente für die Kommunikation und die Bewertung von Expositionen in den Wertschöpfungsketten (Expositionsszenarien und/oder -kategorien).
2. Entwicklung von Instrumenten und Verfahrensweisen, die verhindern, dass industrielle und gewerbliche Anwender von Zubereitungen zu häufig eine eigene Stoffsicherheitsbewertung (CSA) anfertigen müssen. Dazu können ausreichend breit definierte Anwendungsbereiche und Expositionsszenarien und -kategorien sowie anwenderbezogen formulierte Schutzmaßnahmen im Sicherheitsdatenblatt beitragen.
3. Überarbeitung und Vereinfachung der TGD-Methodik¹¹ zur quantitativen Abschätzung von Expositionen (und zur Risikobewertung), so dass sie für die Akteure in den Wertschöpfungsketten besser handhabbar sind.
4. Aufstellung von klaren und pragmatischen Regeln, um den Aufwand zur Erzeugung von Stoffdaten zu vermindern: Anerkennung existierender Testdaten; Auswertung von Studien; Durchführung von Gruppenbewertungen; Beschränkung der GLP - Anforderungen (zum Beispiel auf Wirbeltierversuche), wenn andere Qualitätssicherungssysteme (z.B. EN 17025)¹² greifen;

⁹ Leitlinien können unter direkter Beteiligung der Wirtschaftsakteure, der Gewerkschaften sowie der Umwelt- und Verbraucherverbände entwickelt werden. In ihnen können die Rahmenvorgaben der Verordnung für die praktische Arbeit in den Wertschöpfungsketten konkretisiert werden.

¹⁰ Die Nummerierung entspricht der Gliederung des Projektberichtes.

¹¹ TGD = Technical Guidance Document; Methodik zur Risikobewertung (Altstoffe, Neustoffe und Biozide), auf die sich die zuständigen Behörden der EU Mitgliedsstaaten und der EU-Kommission sowie das Wissenschaftliche Komitee der EU im Rahmen einer Leitlinie verständigt haben.

¹² DIN EN ISO 17025: Norm für die Akkreditierung als Prüflaboratorium als Prüflaboratorium

5. Schaffung von Formatvorgaben und Standards für alle Dokumente, die mit Behörden ausgetauscht werden sollen oder der Kommunikation in den Wertschöpfungsketten dienen (Sicherheitsdatenblatt, Expositionsszenarien, Expositionskategorien, Stoff-Sicherheitsbericht).
6. Gemeinsame Entwicklung einfacher Regeln für die Detailtiefe und Struktur von Registrierungsunterlagen durch die Behörden in Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsakteuren.
7. Bestimmung von Testanforderungen auf Basis der abgeschätzten Expositionswahrscheinlichkeit (ausgedrückt durch Expositionskategorien), um die Datenanforderungen auch bei kleinvolumigen Stoffen den möglichen Risiken anzupassen.
8. Schaffung der Möglichkeit zur Nachlieferung der erforderlichen Testdaten bei Überschreiten von Mengenschwellen in Fällen, wo erhöhte Stoffmengen überraschend am Markt nachgefragt werden (Märkte mit kurzen oder z. B. modebedingten Innovationszyklen).
9. Abschneidekriterien für die Bewertung von Stoffanwendungen in Erzeugnissen (nicht Zubereitungen), die zeigen, ab welcher Konzentration und /oder Anwendungsbedingungen die Verwendung eines Stoffes in einem Erzeugnis nicht mehr im Stoffsicherheitsbericht des Herstellers (oder Importeurs) behandelt werden soll.
10. Die Vorstellungen der verschiedenen Akteure über den Umfang von stoff- und zubereitungsbezogener Information und den Zugang zu dieser Information wurden im Rahmen der Textilkette und im Rahmen eines thematischen Workshops ausgetauscht.
 - Alle Akteure erzielten Einigkeit darin, dass das Sicherheitsdatenblatt (SDB) so kurz wie möglich sein sollte, dennoch aber klar und präzise sein und alle für den Anwender notwendigen Informationen enthalten muss.
 - Über andere Vorschläge konnte kein Konsens erzielt werden: a) SDB als ein geeignetes Instrument zur Veröffentlichung von Stoff- und Zubereitungsinformationen; b) Mitteilung von quantitativen Angaben zur Rezeptur von Zubereitungen in der Kette; c) Erzeugung und öffentlicher Zugang zu Informationen über kumulierte Marktvolumina von Stoffen und Emissionen entlang ihres Lebensweges;
11. Die weitergehenden Informationspflichten nach dem gegenwärtigen Artikel 30 sollten so modifiziert werden, dass sie nicht dazu führen, dass der Anwender einer Zubereitung von seinem Lieferanten die qualitative Aufschlüsselung der Rezeptur über die Registriernummern verlangen kann.
12. Die Meldung als gefährlich eingestufter Stoffe an die zentrale EU-Datenbank und die Veröffentlichung dieser Einstufung kann dazu führen, dass für einen Stoff mehrere verschiedene Einstufungen existieren. Es wurde vorgeschlagen, bei der EU - Agentur eine entsprechende Clearingstelle einzurichten.

13. Für die Vorbereitung und Einführung des REACH - Systems werden Informationsmaterialien, Beratungen, Schulungen und Helpdesks benötigt, weil viele der kleinen und mittleren Unternehmen nicht in der Lage sein werden, mit ihrer jetzigen Expertise und Personalkapazität das System zu handhaben.

14. Folgende Fragen blieben in den Ketten offen:

- Wie werden Risikobewertungen für Zubereitungen durchgeführt?
- Wie reicht der Hersteller eines Halbfertigerzeugnisses den Anwendungsbereich (das Expositionsszenario) der von ihm eingesetzten Additive an seine Kunden weiter (hier ist kein Sicherheitsdatenblatt vorgesehen)?
- Wie lassen sich gesundheitsschädliche Reaktionsprodukte reaktiver Komponenten im Stoffsicherheitsbericht berücksichtigen?
- Wie wirkt sich die Unterschiedlichkeit der Anforderungen an den europäischen Erzeugnishersteller im Vergleich zu seinen außereuropäischen Mitbewerbern aus?

5.4 Einzelthemen

Einzelthema 1: Die Ermittlung von Textilbehandlungsmitteln in importierten Textilerzeugnissen oder Halbfertigwaren nach Art und Menge, wie in der REACH - Verordnung vorgesehen, ist nach Einschätzung der Marktakteure praktisch nicht möglich.

Einzelthema 2: Im Rahmen einer Sondererhebung über kleinvolumige Stoffe im Textilbereich und teilweise im Lackbereich wurden besondere Risiken für die betroffenen Firmen identifiziert. Daraus wurden Vorschläge für Veränderungen am Verordnungsentwurf (siehe auch Thema 1,2,7), für notwendige Umsetzungsinstrumente und für Maßnahmen auf Unternehmensebene abgeleitet.

Einzelthema 3: Durch die Einführung von REACH in der EU wird zusätzlicher Aufwand in der Textilveredlung entstehen. Daraus können sich negative Rückwirkungen auf die Position der europäischen Textilindustrie im globalen Wettbewerb ergeben. Eine Quantifizierung dieser Wirkungen wurde im Rahmen des Planspieles nicht vorgenommen.

Einzelthema 4: Im Rahmen des Planspiels wurde ein spezieller Aspekt des Importhandels mit chemischen Rohstoffen näher untersucht, nicht jedoch die gesamte Importproblematik. Anhand eines Stoffes aus der Textilkette wurden die Anforderungen des REACH - Systems an einen importierenden Händler von Zwischenprodukten (höhere Anforderungen, weil geschlossenes System nicht dokumentierbar) und einen direkt importierenden Verarbeiter von Zwischenprodukten (niedrigere Anforderungen, weil geschlossenes System unterstellt wird) verglichen. Eine Alternative zur Unterschiedlichkeit der Anforderungen an die beiden Wirtschaftsakteure konnte nicht identifiziert werden.

Einzelthema 5: Im Rahmen eines Workshops zum Thema Transparenz und Vertraulichkeit von Informationen im Rahmen von REACH wurden die Möglichkeiten und Grenzen der Informationsoffenlegung diskutiert. Dabei erzielten Umwelt- und Verbraucherverbänden einerseits und die Wirtschaftsakteure andererseits in bestimmten Bereichen Übereinstimmung miteinander (generelle Dreiteilung der Information nach Artikel 116 REACH). In anderen Bereichen (Aufwändigkeit des Antragsverfahrens für Informationszugang) gab es einen Dissens. Zudem wiesen die Umwelt- und Verbraucherverbände darauf hin, dass REACH als stoffbezogenes System möglicherweise dort an Grenzen stößt, wo es um bessere Informationen über Zubereitungen und Erzeugnisse für die Öffentlichkeit geht. Hier seien zusätzlich zum REACH - System andere Instrumente erforderlich.

Einzelthema 6: Die Anforderungen und Verfahren nach REACH weisen zahlreiche Schnittstellen zu stoffbezogenen Schutzregelungen im Verbraucherschutz, Arbeitnehmerschutz und Umweltschutz auf. An Beispielen wurden die zu erwartenden Probleme aufgezeigt, wobei die Wirtschaftsakteure und Behörden sehr unterschiedliche Sichtweisen auf den Umgang mit den absehbaren Konflikten haben. Hier gibt es Gesprächsbedarf zwischen Bundes- und Landesbehörden und im politischen Raum.

6. Methodenreflektion aus Sicht der ARGE

- Der **Zeitpunkt**, zu dem die Landesregierung die Initiative ergriffen hat und die betroffenen Akteure an einen Tisch gebracht hat, war in der Rückschau richtig gewählt. Es bleibt noch genug Spielraum für Verbesserungen im vorgelegten Verordnungsentwurf und für die gezielte Entwicklung von Umsetzungsinstrumenten.
- Das Planspiel hat konkret gezeigt, bei wem und warum durch REACH Probleme entstehen können. Gleichzeitig haben die Planspieler aber auch konkrete Lösungsvorschläge entwickelt, wie die **Umsetzungsprobleme** vermieden oder zumindest vermindert werden können.
- Das „praktische Durchdenken“ der Anforderungen und Abläufe im Rahmen des Planspiels hat zu einer Liste **gut begründeter Verbesserungsvorschläge** geführt. Diese Vorschläge betreffen Modifikationen an der Verordnung selbst, notwendige Umsetzungsinstrumente und Leitlinien, die bis zum Start des REACH Systems verfügbar sein müssen sowie die Notwendigkeit von Qualifikationsprogrammen.
- Die Auswahl der Wertschöpfungsketten war **geeignet**, um die Wirkungsmechanismen im Rahmen der Registrierung nach REACH und die potentiellen Umsetzungsschwierigkeiten ausreichend **repräsentativ** abzubilden. In der Planspielgruppe waren **Großunternehmen und KMUs** vertreten, die Stoffe herstellen, Zubereitungen formulieren oder Zubereitungen bei der industriellen Fertigung von Erzeugnissen

anwenden. Gleichzeitig waren Fragen des Arbeitnehmerschutzes, des Verbraucherschutzes und des Umweltschutzes angesprochen.

- Das Planspiel hat darüber hinaus zur **Entwicklung neuer Netzwerke** beigetragen, die die Kooperation der Akteure im Markt sowie den Dialog zwischen Behörden und Unternehmen bei der Umsetzung neuer Anforderungen erleichtern. Dazu gehört auch die Übernahme von Eigenverantwortung durch die Wirtschaft.
- Ein weiterer Nutzen besteht darin, dass durch die intensive Auseinandersetzung mit der zukünftigen Regelung im Rahmen eines Planspiels zugleich ein **Lerneffekt** über die Sichtweisen der beteiligten Akteure eintritt. Das ist auch eine gute Vorbereitung auf die eigenen Aufgaben bei der zukünftigen Umsetzung.
- Nicht untersucht wurden im Rahmen des Planspieles der Nutzen (oder die Chancen) des REACH Systems und die möglichen quantitativen, wirtschaftlichen Auswirkungen.

Eine Grenze des Planspiels in NRW lag in der **Fokussierung auf die nationale Betrachtungsebene**. Probleme durch Sprachbarrieren, unterschiedliche kulturelle Hintergründe und unterschiedliche, bestehende Regulierungssysteme im Stoffbereich konnten nicht identifiziert werden.

Es empfiehlt sich, planspielähnliche Projekte auf europäischer Ebene parallel zum regulativen Prozess durchzuführen. Hierbei können auch andere Elemente von REACH, wie zum Beispiel die Präregistrierung, Konsortienbildung, die detaillierten Verfahren zur Evaluierung, die Autorisierung und Beschränkung von Stoffen sowie Importprobleme betrachtet werden.

Zudem sollte das im Rahmen des Planspieles entstandene Netz von Akteuren in Nordrhein-Westfalen die gemachten Erfahrungen für die Entwicklung der vorgeschlagenen Umsetzungsinstrumente nutzen.