REACh und kein Ende

Was nichts kostet, ist nichts wert! Gilt das auch für REACh?

Von Dr. Saša P. Jacob, ZVO/DGO, Hilden und
Dr. Joachim Heermann, Dr.-Ing. Max Schlötter GmbH & Co. KG, Geislingen/Steige

Gemessen an ihrer Größe könnte die ECHA als die bedeutendste Behörde der Europäischen Union angesehen werden. Der Unterhalt des dazu benötigten Verwaltungsapparates ist dementsprechend groß. Eine der zentralen Aufgaben der ECHA ist die Umsetzung der REACh-Verordnung. Sie ist auch gleichzeitig eine bedeutende Einnahmequelle zur Finanzierung ihrer Aufgaben. Im Folgenden wird auf die Gebührenstruktur der ECHA näher eingegangen.

Die Europäische Chemikalienagentur (ECHA) in Helsinki, ausgestattet mit weitreichenden Befugnissen im Zusammenhang mit der europäischen Chemikaliengesetzgebung (REACh, CLP, Biozid), wurde ins Leben gerufen, um die Verwaltung und in einigen Fällen die Durchführung der technischen, wissenschaftlichen und administrativen Aspekte der REACh-Verordnung und die Gewährleistung der Einheitlichkeit in diesen Bereichen auf Unionsebene sicherzustellen. Sie überwacht auf europäischer Ebene die Einhaltung der Verordnungen, unterstützt die Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten in ihrer Arbeit und kümmert sich um alle regulatorischen Belange hinsichtlich der REACh-Verordnung. Um sämtliche Aufgaben bewerkstelligen zu können, setzt sich die Agentur zusammen aus

Dr. Saša P. Jacob

1. einem Direktor
2. einem Sekretariat
3. einem Verwaltungsrat
4. einem Ausschuss für Risikobeurteilung
5. einem Ausschuss für sozioökonomische Analyse
6. einem Ausschuss der Mitgliedstaaten
7. einem Forum für den Austausch von Informationen zur Durchsetzung
8. einer Widerspruchskammer

Näheres hierzu kann in der REACh-Verordnung unter Titel X „Die Agentur“ nachgelesen werden. Dieser Verwaltungsaufwand kostet verständlicherweise viel Geld.

Die ECHA finanziert sich selbst

Es war der ausdrückliche Wunsch der EU-Kommission, dass sich die ECHA selbst finanzieren sowie ihre Aktivitäten und die Bewältigung der an sie gestellten Aufgaben durch Gebühren und Entgelte decken sollte. Gemäß dem Artikel 96 „Haushalt der Agentur“ stellt die EU der Chemikalienagentur lediglich einen Zuschuss aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaft zur Verfügung. Alle weiteren Ausgaben sind selbständig zu „erwirtschaften“. Mitgliedstaaten steht es dabei frei, freiwillig zusätzliche Finanzbeiträge bereitzustellen.

In der Verordnung (EG) Nr. 340/2008, der sogenannten REACh-Gebührenverordnung, die zuletzt durch die Durchführungsverordnung (EU) 2015/864 vom 05.06.2015 unter Berücksichtigung der Inflationsrate aktualisiert worden ist, wird im Detail geregelt, welche Gebühren und Entgelte für welche Leistungen und Tätigkeiten der ECHA anfallen. Die Verordnung legt somit die Struktur und Höhe der Gebühren und Entgelte sowie die Zahlungsmodalitäten fest. Diese relativ kurz gehaltene und übersichtliche Verordnung hat es trotzdem in sich. In ihren 23 Artikeln aufgeteilt auf 5 Kapitel und 8 umfangreiche Anhänge mit insgesamt 22 Tabellen breitet sie die Gebühren und Entgelte für Leistungen und Aufwendungen der Behörde aus.

Dass diese Gebührenordnung recht effektiv ist, zeigt auch ein Blick in die veröffentlichte Budgetplanung der ECHA für 2015 [1]. Bezüglich REACh sind beispielsweise für die Registrierung von Substanzen Einnahmen von 17 955 000 € und für die Autorisierung 1 066 000 € vermerkt.

Dieser Anspruch der Selbstfinanzierung durch die erhobenen Gebühren der ECHA ist für die EU-Kommission eine angenehme Sache. Sie muss keinen großen Posten in dem bereits angespannten EU-Haushalt vorhalten und muss sich daher wegen der Finanzierung keine großen Sorgen machen.

Die Situation birgt jedoch die Gefahr, dass die ECHA in einen Interessenkonflikt gerät oder bereits geraten ist. Einerseits muss sie angemessen auf die Anforderungen der Gesellschaft reagieren und andererseits muss sie in der Lage sein, sich selbst zu finanzieren, durch die Erhebung von Gebühren. Unverhältnismäßigkeiten bei der Regulierung von Substanzen können dadurch geradezu provoziert werden, um eine stabile Finanzlage im ECHA-Budget zu erreichen.

Ein möglicher Ausweg ist die unabhängige Finanzierung der ECHA durch die Mitgliedsstaaten bzw. das Budget der EU. Hier zeigen sich aber die Defizite der jetzigen EU oder, besser gesagt, die Furcht der Regierungen in den Mitgliedsstaaten vor dem Votum der Wähler und dem Machtgewinn der EU. Es ist unpopulär der EU mehr Geld und Entscheidungsfreiheiten zur Verfügung zu stellen. Das jetzige System ist daher inkonsequent und jeder Bürger kann sich die Frage stellen, ob er ein wenig mit die Verantwortung hierfür trägt und wie er dies ändern kann.

KMU entlastet

Um KMU [2] nicht zu benachteiligen, sind die Gebühren und Entgelte nach der Unternehmensgröße (kleine und mittlere Unternehmen, teilweise auch Kleinstunternehmen) gestaffelt. Für KMU gelten im Allgemeinen ermäßigte Gebührensätze. Die ECHA behält sich vor, jederzeit einen Nachweis für die Rechtmäßigkeit des Bestehens von Vergünstigungen (Ermäßigung der Gebühren oder Entgelte, Gebührenverzicht) bei den Unternehmen einzuholen. Falschangaben seitens der Unternehmen können durch Sanktionen geahndet werden. Die Höhe der Gebühren und Entgelte sollte sich nach den Aufgaben richten, die die Chemikalienagentur und die zuständigen Behörden auf Grund der REACh-Verordnung zu bewältigen haben. Die ECHA ist gehalten, einen Teil der von ihr erhobenen Gebühren und Entgelte an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten abzutreten, um diese für die Tätigkeit der Berichterstatter in den Ausschüssen der Chemikalienagentur sowie ggf. für weitere erbrachte Leistungen nach der REACh-Verordnung zu entschädigen.

Wann bin ich ein KMU?

Welche Unternehmensgröße für das eigene Unternehmen korrekt und gemäß der Gebührenverordnung angemessen ist, regelt die Empfehlung der EU-Kommission 2003/361/EG. Für die Gebührenordnung der ECHA ist diese Empfehlung bindend. Hier wird anhand der Mitarbeiterzahl und des Jahresumsatzes bzw. der Jahresbilanzsumme die Größe eines Unternehmens ermittelt und festgelegt. Die der Ermittlung der Unternehmensgröße zugrunde liegenden Vorgaben sind relativ komplex. So müssen u. a. verbundene Unternehmen oder Partnerunternehmen bei der Bestimmung der Größe eines Unternehmens Berücksichtigung finden.

Die Gebühren sind leistungsbezogen

Der Artikel 22 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 340/2008 schreibt vor, die Gebühren und Entgelte, welche die ECHA für ihre Dienstleistungen und angefallenen Kosten erheben kann, unter Berücksichtigung der Inflationsrate anhand des von Eurostat [3] veröffentlichten Europäischen Verbraucherpreisindex gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2494/95 jährlich einer Überprüfung zu unterziehen. Bereits mit der Verordnung (EU) Nr. 254/2013 vom 21.03.2013

wurde eine erste Aktualisierung und Anpassung der Gebühren und Entgelte unter Berücksichtigung der Inflationsrate sowie eine Präzisierung aus Gründen der Rechtssicherheit der Verordnung vorgenommen.
Prinzipiell werden Gebühren bzw. Entgelte für Registrierungen, Zulassungen, Aktualisierungen von Unterlagen und Informationen sowie Widersprüche erhoben. Eine Registrierung beispielsweise gilt bei der ECHA nur dann als eingegangen, sobald bei Einreichung des Registrierungsdossiers die Gebühren fristgerecht entrichtet worden sind. Sonstige Entgelte können erhoben werden für alle administrativen und fachlichen Leistungen, die nicht durch eine andere Gebühr oder ein anderes Entgelt nach der REACh-Verordnung abgedeckt sind. Die Höhe dieser Gebühren bzw. dieses Entgeltes ist abhängig vom mit der erbrachten Leistung verbundenen Arbeitsaufwand. Dies regelt der Titel IX „Gebühren und Entgelte“ (Artikel 74) in der REACh-Verordnung.
Gebühren fallen an für:

1. Registrierungen nach Artikel 6, 7 oder 11 der REACh-Verordnung (Anhang I)
2. Registrierungen von Zwischenprodukten nach Artikel 17 Absatz 2, Artikel 18 Absätze 2 oder 3 oder Artikel 19 der REACh-Verordnung (Anhang II)
3. Aktualisierung von Registrierungen nach Artikel 22 der REACh-Verordnung den Mengenbereich oder sonstige Aktualisierungen [4] betreffend (Anhang III)
4. Anträge hinsichtlich Registrierungen nach Artikel 10 Buchstabe a Ziffer xi der REACh-Verordnung (Anhang IV)
5. PPORD [5] -Mitteilungen nach Artikel 9 der REACh-Verordnung (Anhang V)
6. Zulassungsanträge nach Artikel 62 der REACh-Verordnung (Anhang VI)
7. Einlegen von Widerspruch [6] nach Artikel 92 der REACh-Verordnung (Anhang VIII)

Große Anzahl von Untergliederungen

Für die Registrierung isolierter Zwischenprodukte nach Artikel 17 Absatz 2, Artikel 18 Absätze 2 oder 3 oder Artikel 19 der REACh-Verordnung sind besondere, im Vergleich zu den übrigen Registrierungen von Stoffen reduzierte Gebühren zu erheben. Im Anhang IV sind die Gebühren für die im Folgenden aufgeführten Angaben zusammengestellt, für die eine vertrauliche Behandlung bei der Einreichung einer Registrierung beantragt werden kann:

1. Reinheitsgrad und/oder Identität von Verunreinigungen und Zusätzen
2. Mengenbereich
3. Einfache oder qualifizierte Studienzusammenfassung
4. Informationen des Sicherheitsdatenblattes
5. Handelsbezeichnung des Stoffes
6. IUPAC-Bezeichnung gefährlicher Nicht-Phase-in-Stoffe
7. IUPAC-Bezeichnung für gefährliche Stoffe, die als Zwischenprodukte in der wissenschaftlichen Forschung und Entwicklung oder in der produkt- und verfahrensorientierten Forschung und Entwicklung verwendet werden

Entgelte sind zu entrichten für:

1. Verlängerungen einer PPORD-Ausnahme (Anhang V)
2. Überprüfung einer Zulassung nach Artikel 61 der REACh-Verordnung (Anhang VII)

Komplex, aber gerecht?

Die Gebührenhöhe bzw. die Höhe der Entgelte sind dabei, unterteilt in Standardgebühren und -entgelte und ermäßigte Gebühren und Entgelte, an unterschiedliche Kriterien geknüpft:

1. Unternehmensgröße (kleines, mittleres Unternehmen und Kleinstunternehmen)
2. Stoffmengenbereich (1 bis 10 t/a, 10 bis 100 t/a, 100 bis 1000 t/a und größer 1000 t/a)
3. Einzeleinreichung oder gemeinsame Einreichung

Neben den Grundgebühren können Zusatzgebühren und -entgelte für Stoffe, Verwendungen, Personen und Antragsteller anfallen. Dies ist in den einzelnen Anhängen I bis VIII der Gebührenverordnung im Detail aufgeschlüsselt.

Unentgeltliches

Es gibt aber auch Leistungen, die nicht gebührenpflichtig sind. Anfragen beim internationalen Helpdesk [7] der ECHA sind von Gebühren und Entgelten befreit. Weiterhin fallen keine Gebühren und Entgelte für die Registrierungen nach Artikel 74 Absatz 2 der REACh-Verordnung an. Dies gilt für die Registrierung

von Stoffen (auch für isolierte standortinterne oder transportierte Zwischenprodukte) im Tonnageband von 1 bis 10 t/a bei Vorliegen eines Registrierungsdossiers, das alle nach Anhang VII geforderten Informationen enthält. Grundsätzlich fallen Gebühren für Aktualisierungen von Registrierungen nach Artikel 22 der REACh-Verordnung an. Jedoch ist die Aktualisierung bestimmter im Folgenden aufgeführter Elemente einer Registrierung nach Artikel 22 der REACh-Verordnung von der Erhebung einer Gebühr ausgenommen:

1. Wechsel von einem höheren zu einem niedrigeren Mengenbereich
2. Wechsel von einem niedrigeren zu einem höheren Mengenbereich, wenn der Registrant zuvor die Gebühr für diesen höheren Mengenbereich entrichtet hat
3. Änderung des Status oder der Identität des Registranten bei Beibehaltung derselben Rechtspersönlichkeit
4. Änderung der Zusammensetzung des Stoffes
5. Informationen über neue Verwendungen, einschließlich Verwendungen, von denen abgeraten wird
6. Informationen über neue Risiken des Stoffes
7. Änderung der Einstufung und Kennzeichnung des Stoffes
8. Änderung im Stoffsicherheitsbericht
9. Änderung der Leitlinien für die sichere Verwendung des Stoffes
10. Mitteilung darüber, dass ein in Anhang IX oder X der REACh-Verordnung aufgeführter Versuch entwickelt werden muss
11. Antrag auf Zugang zu bislang vertraulichen Informationen

All diese aufgeführten Punkte regelt Artikel 5 der REACh-Gebührenverordnung im Detail.

Ist das alles angemessen?

Ob das Gebühren- und Entgeltsystem, wie nun installiert, als geglückt oder adäquat aufzufassen ist, sei dahingestellt. Sicherlich werden dies Behörden

und Industrie unterschiedlich bewerten. Sicher ist jedoch auch, dass die zu entrichtenden Gebühren und Entgelte eine weitere und starke Belastung der Industrie bzw. der Galvano- und Oberflächentechnik bedeuten. Wo der angedachte Freiraum für Innovationen und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie in der EU verbleibt, sollte hinterfragt werden. Die an die ECHA zu entrichtenden Gebühren und Entgelte müssen erst einmal von der Industrie genau mit den Verfahren und Produkten erwirtschaftet werden, für die diese Gebühren und Entgelte erhoben werden. Die Luft für eine verantwortungsvolle, sichere und nachhaltige Produktion innerhalb der Europäischen Union, wird auf Grund der stetig wachsenden gesetzlichen bzw. regulatorischen Anforderungen an die produzierenden Unternehmen immer dünner. Dies gilt insbesondere, da die EU wirtschaftlich und im Hinblick auf die Chemikaliengesetzgebung in Wettbewerb mit der Produktion in Nicht-EU-Ländern steht.

Falls Sie Kenntnis von Unternehmen haben, die Aufgrund der nationalen oder europäischen Chemikaliengesetzgebung ihre Produktion ins Ausland verlagert haben, würden wir uns über eine entsprechende Meldung beim ZVO Ressort REACh freuen. Bisher fehlen Belege für dieses Abwanderungsszenario, so dass die EU-Kommission sehr verhalten bis ablehnend auf diese Argumentation reagiert.

+++ Newsticker des ZVO-Ressorts REACh +++

Bisher herrschte Uneinigkeit in der Auslegung des Artikels 7 „Registrierung und Anmeldung von Stoffen in Erzeugnissen“ und des Artikels 33 „Pflicht zur Weitergabe von Informationen über Stoffe in Erzeugnissen“ der REACh-Verordnung. Denn je nach Auslegung sind die damit verbunden Pflichten bei komplexen bzw. zusammengesetzten Erzeugnissen [8] für den Lieferanten (Hersteller, Importeur, nachgeschalteten Anwender) größer oder geringer. Das hängt ebenfalls mit der Definition des Begriffes Erzeugnis gemäß Artikel 3 Absatz 3 der REACh-Verordnung zusammen. Diese besagt, ein Erzeugnis ist ein „Gegenstand, der bei der Herstellung eine spezifische Form, Oberfläche oder Gestalt erhält, die in größerem Maße als die chemische Zusammensetzung seine Funktion bestimmt“.

Der Artikel 33 regelt die Mitteilungspflicht des Lieferanten eines Erzeugnisses, das einen besonders Besorgnis erregenden Stoff (SVHC) in einer Konzentration von 0,1 Gew.-% oder mehr enthält, gegenüber seinem Abnehmer bzw. dem Verbraucher. Der Artikel 7 Absatz 2 beinhaltet zusätzlich die Meldepflicht dieser Erzeugnisse gegenüber der Chemikalienagentur (ECHA).

Streitgegenstand ist die Bezugsgröße für die Ermittlung des Anteils eines besonders Besorgnis erregenden Stoffs (SVHC) in komplexen bzw. zusammengesetzten Erzeugnissen. Verliert ein Erzeugnis durch den Einbau in ein anderes Erzeugnis seinen rechtlichen Charakter als Erzeugnis? Oder kann ein komplexes bzw. zusammengesetztes Erzeugnis als ein neues Erzeugnis angesehen werden, ohne dass die einzelnen Bauteile als eigenständige Erzeugnisse betrachtet werden müssen? Muss dann folglich der Grenz- bzw. Schwellenwert von 0,1 Gew.-% in solchen Fällen auf das einzelne (Teil-)Erzeugnis oder nur auf das Gesamterzeugnis bezogen werden?

Konsequenz aus der Betrachtung als Gesamterzeugnis (Bsp. LKW) wäre, dass der SVHC-Anteil in einem Teil-Erzeugnis (Bsp. Schraube) „verdünnt“

Aufruf zur Mitarbeit in den ZVO Ressorts

Die Galvano- und Oberflächentechnik ist direkt oder indirekt immer im Fokus von Regulierungsbestrebungen der Behörden. Der ZVO als Branchenvertreter kann nur dann für die Branche einstehen, wenn genügend Rückhalt und Engagement der Mitgliedschaft besteht. In hohem Maße sind dabei die Anwender von Verfahren gefragt, da nur diese zum einen ihre Anforderungen formulieren und andererseits gegenüber Behörden glaubhaft als Betroffene vertreten können. Nur durch das verstärkte Einbringen von Anwendern ist eine weitere fokussierte und zielgerichtete Interessensvertretung möglich.

Daher liegt die Mitgestaltung der Ressorttätigkeiten im unmittelbaren unternehmerischen Interesse. Der ZVO und das Ressort REACh freuen sich auf Ihre Eingaben und Ihre Mitarbeit.

Der „Kurs“ der ECHA steigt mit der Anzahl der autorisierungspflichtigen Stoffe

wird, da dieser auf eine größere Masse des Gesamterzeugnisses bezogen wird.

Dies hat weitreichende Konsequenzen für die Mitteilungs- bzw. Informations- und Notifikationspflichten zur Folge. Gilt für diese zusammengesetzten Erzeugnisse das Prinzip „Einmal ein Erzeugnis – immer ein Erzeugnis“ [9]? Deutschland und weitere 6 EU-Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Frankreich, Norwegen, Österreich, Schweden) vertraten diese Auffassung, während die ECHA und die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten dies nicht so sahen. Um diese Kontroverse einer endgültigen Klärung zuzuführen und für Rechtssicherheit (harmonisierte Marktüberwachungsstrategien in allen EU-Mitgliedstaaten) zu sorgen, wendete sich Frankreich an den Europäischen Gerichtshof (EuGH).

Am 10.09.2015 wurde unter dem Aktenzeichen C-106/14 die Entscheidung des EuGH veröffentlicht, die zu einer Klarstellung und Konkretisierung des Sachverhaltes führen soll. Mit diesem Urteil wird nun bestätigt, dass die Bezugsgröße das einzelne Erzeugnis ist und nicht, wie bisher von der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten und der ECHA verfolgt, das Gesamterzeugnis. Der EuGH folgt damit der Auffassung Frankreichs bzw. Deutschlands, die eine „engere“ Auslegung der Definition eines Erzeugnisses verfolgen.

Begründet wird diese Entscheidung damit, dass die REACh-Verordnung den Begriff Erzeugnis zwar definiere, diese Definition jedoch keine Vorschrift enthalte, die speziell den Fall eines komplexen Produkts regelt, das mehrere Erzeugnisse enthält. Folglich sei keine Unterscheidung zu treffen zwischen der Situation der Erzeugnisse, die als Bestandteile eines komplexen Produkts beigefügt sind, und der Situation der Erzeugnisse, die isoliert vorliegen. Unter diesen Umständen falle jedes Erzeugnis, das Bestandteil eines zusammengesetzten Produkts ist, unter die fragliche Unterrichtungs- und Informationspflicht, wenn es einen besonders Besorgnis erregenden Stoff in einer Konzentration von über 0,1 Gew.-% enthält.

Bedeutend ist ebenfalls, dass die Mitteilungspflicht gegenüber den Abnehmern und den Verbrauchern des Erzeugnisses nicht auf die Hersteller und die Importeure beschränkt ist. Sie gilt für jeden Akteur innerhalb der Lieferkette, insofern der Akteur ein Erzeugnis einem Dritten bereitstellt. Das wird in Zukunft zu einem immensen Verwaltungsaufwand bei Lieferanten von Erzeugnissen führen.

Ziel dieser Regelungen ist es, entlang der Lieferkette allen Akteuren ausreichend Informationen über besonders Besorgnis erregende Stoffe für eine sichere Verwendung des Erzeugnisses bereitzustellen.

Hinsichtlich der Bedeutung des Urteils für Beschichter der Galvano- und Oberflächentechnik gilt, dass die Beschichtung kein eigenständiges Erzeugnis ist. Theoretisch ist eine Mitteilungspflicht für ein Erzeugnis nur dann notwendig, wenn der SVHC-Anteil in der Beschichtung mehr als 0,1 Gew.-% an der Gesamtmasse des beschichteten Erzeugnisses ausmacht. Praktisch ist dies jedoch nie der Fall.

Auch Zubereitungen bzw. Zusätze fallen nicht unter den Artikel 33 der REACh-Verordnung, da es sich hierbei ebenfalls um keine Erzeugnisse handelt.

Referenzen

[1] http://echa.europa.eu/about-us/the-way-we-work/financial-management-and-budgetary-reporting/2015

[2] kleine und mittlere Unternehmen

[3] Statistisches Amt der Europäischen Union (kurz auch ESTAT genannt) mit Sitz in Luxemburg, betraut mit der Erstellung amtlicher europäischer Statistiken. Eurostat erhebt jedoch selbst keine Daten, sondern greift auf die Daten der Statistikbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten zurück

[4] Sonstige Aktualisierungen können sein: Änderung der Identität des Registranten durch Wechsel der Rechtspersönlichkeit, Änderung der Bedingungen für den Zugang zu im Registrierungsantrag enthaltenen Informationen

[5] Product and Process Orientated Research and Development (produkt- und prozeßorientierte Forschung und Entwicklung)

[6] Hierunter sind Widersprüche gegen Entscheidungen nach Artikel 9 oder 20, Artikel 27 oder 30 und Artikel 51 der REACh-Verordnung zu verstehen

[7] siehe auch Ausgabe 07/2015 „BAuA Helpdesk REACh – CLP – Biozid: Da werden Sie geholfen!“ der Galvanotechnik

[8] Unter einem komplexen bzw. zusammengesetzten Erzeugnis versteht man ein Erzeugnis, das sich aus mehreren Teilerzeugnissen zusammensetzt wie z.B. ein Fahrrad oder ein elektronisches Bauteil (Laptop)

[9] Der nationale REACH – CLP – Biozid Helpdesk veröffentlichte hierzu im September 2012 eine entsprechende Kurzinfo „Einmal ein Erzeugnis – immer ein Erzeugnis“, Erfüllung der Melde- und Informationspflichten zu Kandidatenstoffen in Erzeugnissen