

33
—
07

> Auswirkungen von REACH auf die Schweiz

*Handlungsoptionen der Schweiz und Auswirkungen auf
Umwelt, Gesundheit und Wirtschaft*



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Umwelt BAFU

33
—
07

> Auswirkungen von REACH auf die Schweiz

*Handlungsoptionen der Schweiz und Auswirkungen auf
Umwelt, Gesundheit und Wirtschaft*

Zusammenfassung

Impressum

Herausgeber

Bundesamt für Umwelt (BAFU)

Das BAFU ist ein Amt des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

Autoren

Andreas Boller, Marcel Hug, KPMG

Begleitung

Thomas Stadler, Abt. Klima, Ökonomie, Umweltbeobachtung, BAFU

Andreas Weber, Abt. Stoffe, Boden, Biotechnologie, BAFU

Paul Odermatt, Abt. Chemikalien, BAG

Alkuin Kölliker, Regulatorikanalyse, SECO

Zitiervorschlag

Boller A., Hug M. 2007: Auswirkungen von REACH auf die Schweiz.

Handlungsoptionen der Schweiz und Auswirkungen auf Umwelt,

Gesundheit und Wirtschaft. Umwelt-Wissen Nr. 0733. Bundesamt für

Umwelt, Bern. 20 S.

Gestaltung

Ursula Nöthiger-Koch, 4813 Uerkheim

Titelfoto

Microsoft Office Online

Die Zusammenfassung dieser Publikation ist auch in französischer und englischer Sprache verfügbar (UW-0733-F/E).

Download PDF

www.umwelt-schweiz.ch/uw-0733-d

(eine gedruckte Fassung ist nicht erhältlich)

Code: UW-0733-D

© BAFU 2007

> Zusammenfassung

Ausgangslage und Auftrag

In der EU ist am 1. Juni 2007 die neue REACH-Verordnung in Kraft getreten, welche die Chemikalienpolitik grundlegend verändert. Die Schweiz hat ihr Chemikalienrecht erst 2005 mit der Inkraftsetzung des Chemikaliengesetzes und der PARCHEM Verordnungen mit dem bisher geltenden EG-Chemikalienrecht harmonisiert. Ohne erneute Revision des Schweizer Chemikalienrechtes, sowohl auf der Gesetzes- als auch auf der Verordnungsstufe, wird es sich von der EU-Regulierung erneut in wesentlichen Punkten unterscheiden.

Es gilt nun möglichst rasch zu entscheiden, ob und in welchem Ausmass das Schweizer Chemikalienrecht an REACH angepasst werden soll und gegebenenfalls die notwendigen Rechtsetzungsprojekte in Angriff zu nehmen. Grundsätzlich ergeben sich für die Schweiz drei Möglichkeiten: Keine Anpassung, Teilanpassung und volle Übernahme.

Die vorliegende Studie wurde vom BAFU in Absprache mit BAG und SECO im Sinne einer Regulierungsfolgeabschätzung in Auftrag gegeben. Mit dem Instrument der Regulierungsfolgeabschätzung werden Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns beurteilt, die Auswirkungen von Regulierungen auf gesellschaftliche Gruppen, auf die Umwelt und auf die Gesamtwirtschaft untersucht sowie alternative Handlungsoptionen und die Zweckmässigkeit im Vollzug geprüft.

Inhalt der Studie

Die Einführung von REACH in der EU, ohne Rechtsanpassungen in der Schweiz, dient als Referenzszenario. Es wird als «PARCHEM Schweiz» bezeichnet. Die Untersuchung der Auswirkungen dieses Referenzszenarios ist Voraussetzung für die Beurteilung möglicher Handlungsoptionen.

Neben diesem Referenzszenario sind von möglichen Handlungsoptionen die folgenden drei Optionen der Schweiz näher untersucht worden: PARCHEM Minus (Teilanpassung), REACH Minus (Teilanpassung) und REACH Schweiz (volle Harmonisierung).

Untersucht worden sind die Auswirkungen der Referenz und der drei Optionen auf:

- > Industrie unter spezieller Berücksichtigung der KMU
- > Umwelt und Gesundheit (inkl. gesundheitsrelevante Aspekte für die Konsumenten)
- > Konsumenten (Produktverfügbarkeit und Preisänderungen)
- > Wettbewerb, Handelshemmnisse und Innovation (volkswirtschaftliche Überlegungen)
- > Rechtssetzungsbedarf und Vollzugskosten für den Staat

Die verschiedenen Untersuchungen in der EU über die Auswirkungen von REACH (Kosten und Nutzen) wurden berücksichtigt. Schwerpunkt der Arbeiten waren die spezifischen Auswirkungen auf die Unternehmen in der Schweiz, v.a. auch auf die «Nachgeschalteten Anwender» (Downstream User) und auf die KMU. Neben der Chemiebranche wurden die Branchen Farben und Lacke, Textil sowie Kosmetik und Waschmittel untersucht und in Befragungen einbezogen. Insgesamt lagen verwertbare Antworten von 93 Unternehmen vor.

Grenzen der Studie

Die Studie wurde zu einem Zeitpunkt (1. Quartal 2007) durchgeführt, wo wesentliche Vollzugsfragen in der EU noch nicht geklärt waren. Mehrere Vollzugsprojekte sind erst im Gang: So genannte REACH-Implementationsprojekte, RIP. Besonders schwer abschätzbar sind der Umfang und die Kosten der durchzuführenden Prüfungen. Der geringe Kenntnisstand vieler Industrieunternehmen über REACH (wie die durchgeführte Befragung zeigte) erschwerte insbesondere die Abschätzung von Folgekosten bei Wegfall eines Stoffes. Die Studie musste sich aus diesen Gründen weitgehend auf qualitative Aussagen beschränken.

Grundzüge von REACH

Über die Folgen alter Chemikalien für Umwelt und Gesundheit sind bisher in den meisten Fällen nur unvollständige Daten verfügbar. Durch REACH (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals; Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe) sind ab dem 1. Juni 2008 alte Chemikalien ab einer Produktions- oder Importmenge von 1 Tonne pro Jahr und Hersteller bzw. Importeur vorzuregistrieren und dann gestaffelt nach Risikopotenzial (Menge und Gefährdungsklassierung) bis 2018 zu registrieren. Die Beweislast für die Ungefährlichkeit liegt bei der Industrie.

Aufgrund der Vorregistrierung werden Stoffforen (Substance Information Exchange Fora; SIEF) gebildet, aus denen Konsortien entstehen können mit dem Ziel, für einen Stoff nach Möglichkeit nur eine Registrierung vorzunehmen. Stoffe, die nicht innerhalb der festgesetzten Fristen registriert worden sind, dürfen nicht mehr produziert oder in die EU importiert werden. Im Hinblick auf die Registrierung müssen Hersteller oder Importeure – wenn möglich im Rahmen eines Stoffkonsortiums – die in Abhängigkeit der Menge vorgeschriebenen Prüfungen durchführen (soweit sie noch nicht vorhanden sind) und eine Risikobewertung bzw. einen Stoffsicherheitsbericht (ab 10 Tonnen) ausarbeiten. Die Kunden in der Lieferkette (Nachgeschaltete Anwender) müssen über die Risiken der Stoffe informiert werden, wobei ihnen auch Risiko mindernde Massnahmen zu empfehlen sind. Im Weiteren werden Produzenten angehalten, besonders Besorgnis erregende Stoffe durch weniger gefährliche Stoffe zu ersetzen. Bestimmte Stoffe werden durch die Behörden evaluiert und besonders Besorgnis erregende Stoffe unterliegen einer Zulassungspflicht. Nach wie vor können Verbote und Beschränkungen erlassen werden. Für neue Stoffe werden die Anforderungen gegenüber dem

bisherigen Recht gesenkt, um der innovationshemmenden Wirkung der bisherigen Neustoff-Regelung zu begegnen.

REACH unterscheidet zwischen Phase-In-Stoffen (Altstoffe), die vor dem Inkrafttreten von REACH produziert oder vermarktet wurden, und Non-Phase-In-Stoffen (Neustoffe).

Altstoffe und Neustoffe

Spätestens bis 2018 müssen alle aus der Zeit vor 1981 stammenden Chemikalien, von denen jährlich mehr als eine Tonne produziert oder in die EU importiert wird, bei der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) in Helsinki registriert werden. Betroffen sind nach Berechnungen der EU-Kommission rund 30'000 von insgesamt über 100'000 Altstoffen.

Neue Stoffe (Non-Phase-in-Stoffe) müssen ab dem 1. Juni 2008 nach weitgehend identischen Bestimmungen wie sie für alte Stoffe gelten bei der Europäischen Chemikalienagentur in Helsinki registriert werden. Es werden jährlich ca. 500 neue Stoffe zur Registrierung erwartet.

Im Gegensatz zum bisherigen EU-Recht und dem geltenden Schweizer Recht setzen die stoffbezogenen Hersteller- und Importeurepflichten nicht mehr bei der Inverkehrsetzung an, sondern bereits bei der Produktion. Der Wechsel zum so genannten Pre-Produktion Ansatz hat zur Folge, dass künftig auch ausschliesslich für den Export bestimmte Stoffe sowie viele Zwischenprodukte registrierungspflichtig werden.

Produktion als Regelungsansatz

Erzeugnisse, die chemische Stoffe enthalten, bestehen in einer riesigen Anzahl (z. B. Kraftfahrzeuge, Kunststoffprodukte, Elektronikkomponenten, Haushaltsgeräte, Möbel, Textilien etc.). Um dem Gefahrenpotenzial, welches von einigen dieser Erzeugnisse ausgeht, Rechnung zu tragen, wurden für Stoffe in Erzeugnissen spezielle Bestimmungen erlassen. Stoffe in Erzeugnissen sind nur dann zu registrieren, wenn die Stoffe im Erzeugnis zur Freisetzung bestimmt sind und die Stoffmenge im Erzeugnis das Minimum von einer Tonne pro Jahr und Hersteller oder Importeur übersteigt. Besonders Besorgnis erregende Stoffe in Erzeugnissen sind meldepflichtig ab einer Konzentration von 0.1 % (Gewicht) und mehr, sofern die Stoffmenge mehr als eine Tonne pro Jahr und Hersteller oder Importeur beträgt. Die Meldepflicht entfällt, wenn die Exposition von Mensch und Umwelt ausgeschlossen werden kann.

**Stoffe in Erzeugnissen
(Artikel, Gegenstände)**

Referenzszenario und Optionen der Schweiz

Aus den Grundzügen der REACH-Verordnung können acht zentrale Inhalte von REACH als ausschlaggebend für die Auswirkungen von REACH auf die Wirtschaft und/oder auf den Schutz von Mensch und Umwelt angesehen werden.

Diese zentralen Inhalte dienen als Grundlage für die Beschreibung und die Auswahl der Handlungsoptionen der Schweiz. Grundsätzlich wäre es denkbar, dass die Schweiz von den zentralen Inhalten selektiv Einzelne und nicht alle ins Schweizer Recht übernehmen würde. Damit liessen sich die Auswirkungen auf die Wirtschaft und/oder auf

den Schutz von Mensch und Umwelt steuern. Dabei wären zahlreiche Kombinationen dieser Inhalte möglich. Eine Vertiefung aller Optionen hätte den Untersuchungsrahmen gesprengt. Es wurde daher entschieden, im Rahmen der vorliegenden Arbeit nur das Referenzszenario (PARCHEM Schweiz) und die drei Optionen (PARCHEM Minus, REACH Minus und REACH Schweiz) näher zu beschreiben und zu beurteilen. Bei den Optionen werden stufenweise zusätzliche Inhalte von REACH übernommen.

Abb. 1 > Referenzszenario und ausgewählte Optionen zur vertieften Beurteilung

Die zentralen Inhalte von REACH	Ref.	Handlungsoptionen der Schweiz			
1. Anforderung Anmeldung Neustoffe reduziert		+	+	+	
2. Zulassung mit Substitutionspflicht			+	+	
3. Aufarbeitung Altstoffe			+	+	
4. Kommunikation Nachgeschaltete Anwender			+	+	
5. Zentrale Registrierung / Konsortien			+	+	
6. REACH Registrierung bei Produktion					+
7. Importe von Stoffen mit REACH Vorschriften					+
8. Import & Export von Artikeln gemäss REACH					+
 Die Schweiz passt sich in diesem Punkt an REACH an		A	B	E	G
 Administrative Aufgaben für Unternehmen		Parchem CH	Parchem Minus	REACH Minus	REACH CH
 Anpassungen im Geschäftsmodell					

Das Referenzszenario sieht vor, dass die Schweiz ihr derzeitiges Chemikalienrecht beibehält. Seit dem 1. Juni 2007 ist dieses Szenario Tatsache geworden, kommt aber erst ab 1. Juni 2008 zum Tragen (Beginn der Vorregistrierung von Phase-in-Stoffen und der Registrierung von Non-Phase-in-Stoffen). Für die Schweizer Wirtschaft wird dadurch REACH für jene Stoffe und Zubereitungen relevant, welche sie sich aus der EU beschafft oder welche sie in die EU exportiert (EU-Markt).

Referenzszenario
«PARCHEM Schweiz»

Die Option PARCHEM Minus sieht vor, dass das geltende Schweizer Chemikalienrecht lediglich bei neuen Stoffen an REACH angepasst wird. Nach geltendem Recht müssen für die Anmeldung von Neustoffen höhere Anforderungen erfüllt werden als für die Registrierung nach REACH. Mit PARCHEM Minus würden die Schweizer Produzenten im Wettbewerb mit den Produzenten innerhalb der REACH Region keinen Nachteil erfahren.

Option «PARCHEM Minus»

Mit der Option REACH Minus gestaltet die Schweiz ihre Anforderungen an den Umgang mit Chemikalien derart aus, dass die Anforderungen nach REACH nur für Chemikalien zur Anwendung gelangen, die für den schweizerischen Binnenhandel bestimmt sind oder in die EU exportiert werden. Mit allen anderen Wirtschaftsräumen könnte dagegen Handel betrieben werden, ohne die REACH Anforderungen erfüllen zu müssen. Die Option sieht die zentrale Registrierung in Helsinki vor und setzt demzufolge ein Abkommen der Schweiz mit der EU voraus. Diese Option wurde zur Vertie-

Option «REACH Minus»

fung ausgewählt, weil daraus vermutlich ein optimales Verhältnis von Vor- und Nachteilen für die schweizerische Wirtschaft resultieren könnte.

In der Schweiz werden bei der Option REACH Schweiz alle Inhalte von REACH übernommen. Die Schweiz ist in den Chemikalienvollzug der EU eingebunden, was ein Abkommen der Schweiz mit der EU voraussetzt. Die Registrierung ist bei der Europäischen Chemikalienagentur vorzunehmen. Bei dieser Option werden auch die Registrierung vor der Produktion (und damit auch Zwischenprodukte und Exporte von Stoffen in Drittländer), der Import von Stoffen aus Drittländern sowie der Aussenhandel von Erzeugnissen mit Drittländern den Anforderungen von REACH entsprechen. Von der Option REACH Schweiz sind daher nebst dem Handel mit der EU und dem schweizerischen Binnenmarkt auch die gesamten Aussenhandelsbeziehungen mit Drittländern betroffen. Dies wird das Wettbewerbsumfeld für viele Unternehmen verändern und zu Anpassungen in der Beschaffung und bei der Auswahl von Produktionsstandorten führen.

Option «REACH SCHWEIZ»

Handelsverflechtungen mit der EU

Durch die engen Handelsverflechtungen der schweizerischen Wirtschaft mit der EU ist diese von REACH in hohem Masse betroffen. Diese Betroffenheit ist ganz direkt (Einhaltung der REACH-Bestimmungen), wenn Stoffe oder Zubereitungen oder in bestimmten Fällen sogar Erzeugnisse aus der Schweiz in die EU exportiert werden. Diese Betroffenheit ist indirekt, wenn Stoffe oder Zubereitungen aus der EU in die Schweiz importiert werden und wenn aufgrund der neuen, höheren Anforderungen bestimmte Stoffe und Zubereitungen vom Markt verschwinden werden.

Schon wenige Zahlen zum Warenhandel der Schweiz mit der EU unterstreichen diese hohe Betroffenheit der schweizerischen Wirtschaft. 2005 gingen von den Exporten der chemischen Industrie 63 Prozent in die EU, von den Importen stammten gar 85 Prozent aus der EU. Andere Branchen sind ähnlich stark mit der EU verflochten.

Die Betroffenheit durch REACH wird auch durch die grosse Zahl von Stoffen ersichtlich, mit denen die schweizerische Wirtschaft umgeht. Aus der Befragung der produzierenden Unternehmen der chemischen Industrie geht hervor, dass insgesamt rund 9000 Stoffe unter REACH registriert werden müssen. Weitere rund 6000 Stoffe werden in Mengen kleiner als 1 t/a produziert. Ausserdem werden bei dieser Befragung rund 4500 Zwischenprodukte angegeben. In Tabelle 1 sind die Anzahl Stoffe in den unterschiedlichen Industrien ersichtlich.

Bei einem Verzicht auf freiwillige Konsortienbildung zur Registrierung und bei separater Registrierung aller unterschiedlichen Verwendungszwecke durch die Formulierer und Anwender könnte es sein, dass alleine in der Schweiz bis zu 24'000 Registrierungen aus den befragten Unternehmen resultieren (vergleiche Total Anzahl Stoffe > 1 t/a in Tab. 1, enthält Mehrfachnennungen).

Tab. 1 > Stoffe in den verschiedenen Industrien

	prod. Chemie	Lack und Farben	Kosmetik Waschm.	Textil- veredelung	Total
Total Anzahl Stoffe > 1 t/a	8'666	13'490	1'094	715	23'965
Total Anzahl Stoffe in allen Kategorien	14'550	18'307	3'082	3'600	39'539
• Anzahl isolierte Zwischenprodukte	3'121		30		3'151
• Anzahl isolierte und transportierte Zwischenprodukte	1'316		45		1'361
Total Anzahl Zwischenprodukte	4'437		75		4'512

Diese Zahlen weisen darauf hin, dass die Betroffenheit der schweizerischen Wirtschaft von REACH bereits im Referenzszenario bedeutend sein wird. Bei der Textilveredelung beziehen sich die Zahlen vorwiegend auf die Anzahl Formulierungen und wären bezogen auf einzelne Stoffe noch höher.

Auswirkungen Referenzszenario PARCHEM Schweiz

Die direkten Kosten von REACH fallen bei der chemischen Industrie an. Diese Kosten schliessen die administrativen Elemente der Vorregistrierung, die Durchführung der Tests und Stoffsicherheitsbeurteilungen sowie die Erstellung der Sicherheitsdatenblätter ein. Ebenfalls enthalten sind die direkten Gebühren für die Registrierung und allfällige Zulassung. Abgeleitet von Kostenschätzungen in der EU und verschiedener Annahmen wird im Referenzszenario PARCHEM Schweiz mit direkten Kosten für die chemische Industrie in der Bandbreite von CHF 196 Mio. bis 949 Mio. über 11 Jahre oder pro Jahr im Durchschnitt mit CHF 18 Mio. bis 86 Mio. gerechnet. Die nicht quantifizierten indirekten Kosten durch die Bereinigung des Stoffportfolios treffen sowohl die chemische Industrie als auch die Nachgeschalteten Anwender von Stoffen.

Chemische Industrie

Aus der durchgeführten Umfrage kann geschlossen werden, dass die chemische Industrie der Schweiz einen Grossteil der rund 30'000 relevanten Stoffe in der EU registrieren wird (einzeln oder in Konsortien). Wegen der engen Verflechtung der Stoffströme mit der EU gehen die befragten Unternehmen davon aus, dass sie weitere Anforderungen von REACH (Punkte 2–4, Tab. 1) für den schweizerischen Binnenmarkt und den Export in Drittländer weitgehend erfüllen werden, ohne dass sie rechtlich dazu verpflichtet sind.

Zudem kann REACH bewirken, dass Unternehmen wegen der anfallenden Kosten eine beschleunigte Portfolio-Bereinigung vornehmen und somit ihre Effizienz erhöhen.

Grundsätzlich sehen die produzierenden Betriebe keinen grossen Unterschied in den verschiedenen Handlungsoptionen der Schweiz; dennoch sind die Vor- und Nachteile sorgfältig abzuwägen. Aufgrund der starken Handelsverflechtungen mit der EU gehen die produzierenden Betriebe davon aus, dass sie alle Anforderungen von REACH sowieso erfüllen müssen, unabhängig davon, ob die Schweiz ihre Gesetze und Verordnungen anpasst. Die befragten Unternehmen sind in der Lage, mit fremden Gesetzge-

bungen umzugehen. Die Unternehmen kennen die Eigenschaften der von ihnen hergestellten Stoffe und die unter REACH notwendigen Testverfahren, so dass sie den Anforderungen von REACH nachkommen können.

Durch REACH wird dem Chemikalienhandel ein grosser Teil der Informationspflicht übertragen. Die Koordination der Kommunikation zwischen Produzenten/Importeuren und den nachgeschalteten Anwendern stellt sehr viel höhere Anforderungen an den Handel als das heutige System. Die Preiserhöhungen der Produzenten könnten auf dieser Stufe der Wertschöpfung den Margendruck erhöhen, falls die Preiserhöhungen nicht weitergegeben werden können. Die Kosten für eine intensivere Kommunikation und der zusätzliche Margendruck dürften verschiedene Betriebe auf die Probe stellen.

Aus den Umfrageergebnissen ist zu schliessen, dass die Handelsbetriebe sich entweder mit REACH nur ungenügend auseinandergesetzt haben oder aber die Auswirkungen der Anforderungen noch nicht auf die operativen Prozesse übertragen haben. Im Gegensatz zu den Produzenten verfügen die Händler zum Zeitpunkt der Umfrage nur über limitierte Kenntnisse zu Stoffmengen und Stoffeigenschaften.

Besonders untersucht wurden die Waschmittel- und Kosmetikindustrie, die Lack- und Farbenhersteller sowie die Textilveredelungsindustrie.

Nachgeschaltete Anwender

In der Waschmittel- und Kosmetikindustrie besteht vor allem bei den Kosmetikprodukten eine Unsicherheit. Die Unternehmen der Kosmetikindustrie befinden sich in folgendem Spannungsfeld: Einerseits sind die Kosmetikprodukte auf der Fertigwareseite von REACH ausgenommen, andererseits unterstehen die verwendeten Stoffe der REACH-Verordnung. Da einige der Rohstoffe, insbesondere Rohstoffe mit pflanzlichem Ursprung, nicht nur für die Kosmetik (z. B. Lippenstiftrot) sondern auch in Lebensmitteln eingesetzt werden, ist die rechtliche Situation eher komplex. Die Betroffenheit hängt somit davon ab, wofür ein Produkt deklariert wird. Der Hersteller müsste den aus der Natur gewonnenen Stoff für beide Verwendungszwecke anmelden. Die Umfrage hat gezeigt, dass dieses Spannungsfeld bei grossen und kleinen Unternehmen offensichtlich zu einer unterschiedlichen Interpretation der Notwendigkeit der Registrierung führt.

Die Gefährdung des Stoffportfolios stellt für die Lack- und Farbenhersteller die grösste Herausforderung dar. Es wird teilweise mit Preissteigerungen von bis zu 50% auf kritischen Rohstoffen gerechnet. Die Erfahrungen mit der Biozidverordnung haben gezeigt, dass eine Registrierung von Stoffen direkt zu einer Bereinigung des Portfolios und somit zu den auf dem Markt verfügbaren Stoffen führt. Ausserdem wird befürchtet, dass Farben und Lacke von den Behörden der Mitgliedstaaten der EU prioritär in die Dossierevaluation einbezogen werden, weil die Zubereitungen meist in grossen Mengen mit einer Vielzahl von Inhaltsstoffen und für unterschiedliche Verwendungen hergestellt werden. Dadurch wächst der Druck auf die Industrie (inklusive Zulieferer der chemischen Industrie) die effektive Exposition der Umwelt zu minimieren.

Die Textilchemielieferanten (Hersteller/Formulierer) sehen geringe Gefahr, dass auf dem Schweizer Markt eingesetzte Textilveredelungsprodukte (Farbstoffe/Textilhilfs-

mittel) unter REACH verschwinden. Die Textilveredelungsindustrie selbst sieht sich nicht in der Lage, dies heute beurteilen zu können. Sie geht davon aus, dass nur sehr wenige besonders Besorgnis erregende Stoffe im Einsatz sind, so dass wenig Bedenken bestehen, dass Textilchemieprodukte wegen der Gefährlichkeit vom Markt verschwinden, sondern eher wirtschaftliche Überlegungen dazu führen.

Falls gewisse Textilchemikalien tatsächlich vom Markt verschwinden, sehen die Textilveredelungsunternehmen insbesondere im Bereich der Spezialitätentextilien (z. B. pharmazeutische Textilien, Schutz-, Funktions-, Flammschutz- und Flugzeugtextilien) erhebliche Schwierigkeiten in der Beschaffung von Alternativstoffen bzw. -formulierungen. Selbst wenn Alternativen gefunden werden, dürfte der personelle und finanzielle Aufwand enorm sein und multipliziert sich zudem bei zertifizierten Spezialanwendungen, weil dann eine Neuzertifizierung notwendig würde. Der TVS Textilverband Schweiz geht davon aus, dass frühestens nach der Vorregistrierung verlässliche Schätzungen der Kosten von REACH für die Branche gemacht werden können.

Die Textilindustrie befürchtet ausserdem, dass die durch REACH bedingten Preissteigerungen die Kluft zwischen asiatischen und schweizerischen Anbietern nochmals vergrössert und so der Produktionsverlagerungsprozess erneut angeregt wird.

REACH stellt hohe Anforderungen an den Informationsstand innerhalb eines Unternehmens, was einige KMU aufgrund der Komplexität von REACH überfordern könnte. Die Mehraufwendungen für Tests, Konsortienmanagement und Registrierung/Zulassung können allenfalls auf dem EU-Markt weitergegeben werden, im Nicht-EU-Raum dürfte dies aber nur bedingt möglich sein. Damit der administrative Mehraufwand im Referenzszenario minimiert wird, ist es von zentraler Bedeutung, dass die Informationsanforderungen zwischen den EU- und den Schweizer Behörden harmonisiert werden (für jene Bereiche, wo eine Anmeldung bzw. Registrierung unter REACH in der EU erforderlich ist).

KMU

KMU, die in den EU-Raum exportieren, müssen mit der Registrierung von Stoffen einen Dritten mit Sitz in der EU beauftragen, falls sie nicht über einen Sitz in der EU verfügen. Dieser muss Kompetenz im Umgang mit Stoffen nachweisen können. Die dadurch notwendigen Kooperationen könnten für KMU kostspielig werden.

Die Auswirkungen auf die KMU werden aber durch die Bestimmungen von REACH gemildert. KMU haben gegenüber Grossunternehmen klare Vorteile, weil sie in der Regel einen höheren Anteil von Stoffen haben, welche die 1 t/a Grenze nicht überschreiten. Ausserdem ist die Vorbereitungszeit für die Registrierung aufgrund mehrheitlich tiefer Tonnagen relativ lang (bis 2018 für 1–100 t/a).

Die Auswirkungen auf die Konsumenten (Preise, Verfügbarkeit von Produkten) sind kaum spürbar.

Konsumenten

In den Bereichen Umwelt und Gesundheit (sowohl öffentliche Gesundheit als auch Gesundheit am Arbeitsplatz) werden positive Auswirkungen von REACH erwartet. Krebserkrankungen, Erkrankungen der Atemwege, Hautanomalien, Störungen des

Umwelt und Gesundheit

Sehapparates, Asthma und andere Krankheiten sind meistens das Resultat einer Kombination verschiedener Ursachen, doch werden sie häufig mit Chemikalien als Auslöser oder Verstärker in Verbindung gebracht. Bezüglich den Eigenschaften und den Konzentrationen von auf dem Markt erhältlichen chemischen Stoffen, denen Mitarbeitende oder Endkonsumenten ausgesetzt sind, besteht derzeit noch eine grosse Informationslücke. Durch die zur Registrierung durchgeführten Tests, das dadurch erhöhte Wissen und die darauf basierenden Risiko mindernden Massnahmen wird eine Reduktion dieser Stoffe in der Umwelt, eine erhöhte Arbeitsplatzsicherheit und eine Verbesserung der öffentlichen Gesundheit erwartet. Durch die Kommunikation innerhalb der Lieferkette, die Elimination von potenziell gefährlichen Stoffen und Verbesserungen im Vollzug, wird REACH den Umgang mit Stoffen optimieren. Die Schweiz wird vom resultierenden Gewinn an neuen Erkenntnissen mitprofitieren, weil die grosse Mehrheit der in der Schweiz in Verkehr gebrachten Stoffe nach den Bestimmungen von REACH geprüft und beurteilt werden. Der Anteil nicht aufgearbeiteter Altstoffe in der Schweiz dürfte sich ohne Anpassung an REACH bei ca. 15 % einstellen.

Nur teilweise mitprofitieren würde die Schweiz von der Zunahme des Schutzniveaus, welches sich in der EU aus der Kommunikationspflicht entlang der Lieferkette, der strengeren Regelung für Erzeugnisse und dem Pre-Produktion Ansatz ergibt. Unter der Option PARCHEM Schweiz, d.h. beim Verharren auf dem Status quo, verharrt grundsätzlich auch das rechtlich festgesetzte Schutzniveau auf dem heutigen Stand. Da sich jedoch das Schutzniveau in der EU dank REACH insgesamt verbessert, fällt das schweizerische hinter dasjenige der EU zurück. Immerhin werden die durch REACH verbesserten Sicherheitsdatenblätter auch in der Schweiz Eingang finden.

Im Bereich neuer Stoffe, wo mit REACH Abstriche eingeführt werden (höhere Mengenschwellen, reduzierte Prüfpflichten und Wegfall der behördlichen Beurteilung), bedeutet der Status quo in der Schweiz ein höheres Schutzniveau. Auf das gesamthafte Schutzniveau im Stoffbereich haben die Neustoffe mit der Zeit einen massgebenden Einfluss. In 20 Jahren dürfte die Anzahl der in der EU registrierungspflichtigen Neustoffe auf ca. 10'000 Stoffe angestiegen sein, und eine nicht abschätzbare Anzahl Neustoffe in Mengen unter 1 Tonne könnte in der EU theoretisch ungeprüft produziert und vermarktet werden.

Die Wettbewerbsauswirkungen im Referenzszenario sind neutral bis vorteilhaft für die Schweizer Industrie. Vorteilhaft deshalb, weil die Unternehmen weiterhin unter der bestehenden PARCHEM-Gesetzgebung produzieren, in der Schweiz verkaufen und in den Nicht-EU-Raum exportieren kann. Zusätzlich können in der Schweiz Fertigprodukte unter Verwendung von nicht REACH-konformen Stoffen hergestellt und in die EU exportiert werden, die im EU-Raum nicht mehr produziert werden können. Dadurch, dass für gewisse Erzeugnisse Weltmarktpreise gelten, werden die REACH-Kosten die Margen für die Produzenten innerhalb der REACH-Region schmälern. Somit könnte die Schweiz zumindest theoretisch von einer Produktionsverlagerung vom EU-Raum in den Nicht-EU-Raum profitieren.

Volkswirtschaftliche
Überlegungen

Mit der REACH-Verordnung geht man in der EU davon aus, dass nun wieder vermehrt Neustoffe entwickelt und auch angemeldet werden. Hier könnte, sofern die Erwartungen der EU-Behörden eintreffen, ein Nachteil für die Schweizer Industrie entstehen.

Technische Handelshemmnisse entstehen im Referenzszenario durch die zwischen der Schweiz und der EU unterschiedlichen Bestimmungen, sowohl bei den Alt- als auch bei den Neustoffen. Hingegen werden gegenüber Drittländern keine zusätzlichen technischen Handelshemmnisse errichtet.

Ein Abseitsstehen der Schweiz bezüglich REACH dürfte zumindest für eine gewisse Übergangsfrist keine negativen Imagefolgen haben. Sollte aber die Schweiz über längere Zeit ihr gegenwärtiges Chemikalienrecht beibehalten und sollte dies tatsächlich zu einseitigen Vorteilen zu Gunsten der Schweizer Wirtschaft führen, so könnte dies zu einem stärkeren Druck von Seiten der EU zur Anpassung des Rechts führen und man müsste mit entsprechenden Imagefolgen rechnen.

Auch bei einem politischen Grundsatzentscheid gegen die Anpassung an REACH wäre zu prüfen, ob nicht dennoch gewisse Bestimmungen, die nicht zu den zentralen Inhalten der Verordnung zählen und in Anhängen der REACH-Verordnung geregelt sind, mit REACH in Einklang gebracht werden sollten. Davon könnten die Bestimmungen der Stoffsicherheitsbeurteilung sowie der Leitfaden für die Erstellung des Sicherheitsdatenblatts betroffen sein. Dies wäre durch eine Anpassung der ChemV möglich. Ansonsten könnten ungewollte neue technische Handelshemmnisse entstehen.

Rechtssetzung und Vollzug

Der Personalaufwand des Bundes für den Vollzug des bestehenden Chemikalienrechts ändert sich nicht, da die Vollzugsaufgaben gleich bleiben. Die Zusammenarbeit mit der europäischen Chemikalienagentur dürfte sich schwierig gestalten.

Auswirkungen PARCHEM Minus im Vergleich zum Referenzszenario

Die im Vergleich zu heute geringeren Anforderungen an die Registrierung neuer Stoffe sollte für die chemische Industrie die Markteinführung von Neustoffen in der Schweiz erleichtern. Am meisten profitieren von den Erleichterungen Neustoffe, die in Mengen von 10 kg bis 10 Tonnen pro Jahr in Verkehr gebracht werden. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass einige Nicht-EU-Länder basierend auf den Empfehlungen der OECD weiterhin strengere Prüfanforderungen für das Inverkehrbringen neuer Stoffe beibehalten könnten.

Industrie

Die zusätzlichen Auswirkungen auf andere Branchen und auf die KMU werden als unbedeutend eingestuft. Zusatzkosten gegenüber dem Referenzszenario entstehen bei dieser Option keine.

Gegenüber PARCHEM Schweiz ergeben sich für die Konsumenten der Schweiz keine spürbaren Auswirkungen.

Konsumenten

Die Anmeldung von Neustoffen würde nicht durch eine Registrierung abgelöst, was im Gegensatz zur EU weiterhin eine behördliche Beurteilung aller Anmeldungen zur Folge hätte. Aus dem Abbau der Anforderungen würde sich eine Senkung des heutigen Schutzniveaus im Neustoffbereich ergeben. Solange jedoch andere Industrienationen ihre bisherigen, auf früheren OECD-Empfehlungen beruhenden Neustoffanforderungen beibehalten, ist dieser Effekt gering. Im Übrigen sind die Auswirkungen auf Umwelt und Gesundheit gleich wie im Referenzszenario.

Umwelt und Gesundheit

Insgesamt würde PARCHEM Minus gegenüber der Option PARCHEM (Status quo) sukzessive zu einer Senkung des Schutzniveaus führen, weil es bei alten Stoffen stagniert und bei neuen Stoffen gesenkt wird.

Auf Wettbewerbsfähigkeit und Innovation hat PARCHEM Minus im Neustoffbereich grundsätzlich einen positiven Einfluss, dank der Harmonisierung der Prüfanforderungen mit denjenigen der EU. Die behördliche Beurteilung von Neustoffen bliebe jedoch in der Schweiz bestehen.

Volkswirtschaftliche Überlegungen

Gegenüber Drittländern werden keine zusätzlichen technischen Handelshemmnisse errichtet.

Der Druck von Seiten der EU auf die Schweiz dürfte sich mit PARCHEM Minus erhöhen, wenn die Schweiz nur die Erleichterungen von REACH übernimmt und die strengeren Bestimmungen weglässt. Ein solcher Entscheid könnte sowohl aus politischer als auch aus wirtschaftlicher Sicht zu einem Imageschaden für die Schweiz führen. Der Schaden daraus dürfte dabei für die Industrie höher sein als die resultierenden Vorteile aus der Vereinfachung und Harmonisierung der Anforderungen.

Die Differenzierung zwischen neuen und alten Stoffen ist im Chemikaliengesetz (ChemG) verankert. Dennoch wäre es, ohne das ChemG zu ändern, denkbar, auf der Verordnungsebene (Chemikalienverordnung) die Anforderungen für die Anmeldung neuer Stoffe an diejenigen der REACH-Verordnung (einschliesslich Stoffsicherheitsbericht) anzupassen und die bedeutend geringeren Anforderungen für alte Stoffe unverändert zu belassen. Die Verordnungsänderung würde vom Bundesrat beschlossen und könnte daher verhältnismässig rasch realisiert werden.

Rechtssetzung und Vollzug

Der Vollzugsaufwand für die Prüfung der Neustoffanmeldungen würde sich nicht wesentlich ändern.

Auswirkungen REACH Minus im Vergleich zum Referenzszenario

Für diejenigen schweizerischen Unternehmungen, welche nicht zwingend bereits wegen ihren Handelsbeziehungen mit der EU einen Grossteil ihrer Stoffe registrieren müssen, entstehen unter REACH Minus zusätzliche Aufwendungen. Das trifft nur für die wenigen Unternehmen zu, welche hauptsächlich für den Binnenmarkt Schweiz produzieren. Durch das mit der EU synchronisierte gesetzliche Regelwerk entfallen unter REACH Minus aber auch Aufwendungen, welche nur für die Schweiz gemacht

Industrie

werden müssen. Dies betrifft Alt- und Neustoffe in gleicher Masse. Für diese Option muss die chemische Industrie mit zusätzlichen Registrierungskosten gegenüber dem Referenzszenario zwischen CHF 79 Mio. und 167 Mio. über den Zeitraum von 11 Jahren rechnen, im Durchschnitt pro Jahr also zwischen CHF 7 Mio. und 15 Mio.

Durch die forcierte Substitution könnten in der Schweiz keine Stoffe mehr zur Herstellung von Erzeugnissen verwendet werden, welche in der EU in der Verwendung eingeschränkt sind. Weiterhin erlaubt bleibt aber in diesem Szenario der Aussenhandel von Stoffen, Zubereitungen und Erzeugnissen mit dem Rest der Welt, welche nicht der REACH-Verordnung unterstehen.

Für die KMU werden die zusätzlichen Kosten für die administrativen Elemente von REACH als gering eingestuft. Einzig die zwingende Registrierung auch für Produkte, welche allein für den Binnenmarkt hergestellt werden, kann für KMU eine grosse Herausforderung bedeuten, weil diese Unternehmen diese Anforderung bisher nicht kannten.

KMU

Mit der Teilübernahme gemäss REACH Minus würden die Registrierungspflicht nach REACH für alte und neue Stoffe und die Kommunikationspflichten innerhalb der Lieferkette eingeführt. Dadurch würden die Informationen über Stoffeigenschaften in der Kennzeichnung von Produkten, im Sicherheitsdatenblatt und im Chemikaliensicherheitsbericht (ab 10 t/a) hinterlegt und geeignete Massnahmen zur Bewältigung der mit der Anwendung der Stoffe einhergehenden Risiken entlang der Lieferkette kommuniziert. Die Übernahme all dieser Elemente würde im Vergleich zu PARCHEM Schweiz zu einer grossen Steigerung des Schutzniveaus bei alten Stoffen führen. Dank der zentralen Registrierung bei der Europäischen Chemikalienagentur und dem Datenaustausch mit der Agentur, hätten die Schweizer Behörden direkten Zugriff auf alle im Rahmen von REACH erhobenen Daten. Als Basis für risiko mindernde Massnahmen wären diese Daten von grossem Wert, und bei Stör- und Ereignisfällen könnten die schweizerischen Behörden rasch handeln.

Umwelt und Gesundheit

Negativ auf das Schutzniveau von Umwelt und Gesundheit würden sich die geringeren Anforderungen an neue Stoffe, die in einer Menge von weniger als 10 Tonnen in Verkehr gebracht werden, auswirken. Auch der Ersatz der Anmeldepflicht durch eine Registrierungspflicht (keine systematische Beurteilung durch Behörden), könnte sich negativ auswirken.

Insgesamt würde sich das Schutzniveau unter der Option REACH Minus gegenüber der Option PARCHEM Schweiz sukzessive erhöhen, aber nicht in gleichem Ausmass wie unter der Option REACH Schweiz.

Gegenüber PARCHEM Schweiz ergeben sich für die Konsumenten der Schweiz keine spürbaren Auswirkungen.

Konsumenten

Die schweizerische Wirtschaft würde im Vergleich zum EU-Produzenten weiterhin von zentralen Erleichterungen profitieren (Wettbewerbsvorteil für Schweizer Industrie gegenüber der EU). Der Mehraufwand für Altstoffaufarbeitung, Substitution von

Volkswirtschaftliche Überlegungen

Stoffen und Kommunikationspflichten dürfte gering sein. Dank der zentralen Registrierung fallen administrative Mehrkosten weg. Nur jene Produzenten, die nicht in den EU-Raum exportieren, sind durch die höheren Anforderungen negativ betroffen.

Die Exporte in den Nicht-EU-Raum wären materiell nicht betroffen und die Schweiz könnte weitgehend analog zu den heutigen Bestimmungen für diesen Markt produzieren. Ein allfälliger Zuzug von Unternehmen der EU in die Schweiz wäre noch unwahrscheinlicher als unter PARCHEM Schweiz.

Die technischen Handelshemmnisse zwischen der EU und der Schweiz werden abgebaut, sind aber nur teilweise behoben. Im Verhältnis zu Drittländern werden jedoch gleichzeitig keine neuen technischen Handelshemmnisse aufgebaut.

Dank der Übernahme von zentralen REACH-Elementen durch die Schweiz dürfte die Schweiz gegenüber der EU mittelfristig einen weniger starken Imageverlust als beim Szenario PARCHEM Minus erleiden. Gewisse Spannungen im Verhältnis zur EU sind jedoch nicht auszuschliessen. Dies aufgrund der schweizerischen Wettbewerbsvorteile im Handel mit Drittländern, welche sich aus der Nichtanwendung des REACH-Regimes im Verhältnis zu Drittländern ergeben.

Die Option REACH Minus sieht eine zentrale Registrierung bei der Europäischen Chemikalienagentur vor, was ein Abkommen mit der EU voraussetzt. Das Abkommen müsste derart ausgestaltet sein, dass die Schweiz die Freiheit hätte, gewisse Elemente von REACH nicht in ihr Recht zu übernehmen. Konkret müssten zur Realisierung von REACH Minus für folgende Fälle Ausnahmen von der Registrierungspflicht von Stoffen in der Schweiz ausgehandelt und vertraglich vereinbart werden:

Rechtssetzung und Vollzug

- > Stoffe, die in der Schweiz zwar produziert, aber in der Schweiz nicht abgegeben werden
- > Stoffe, die in die Schweiz importiert, aber in der Schweiz nicht abgegeben werden
- > Stoffe, die in der Schweiz ausschliesslich zur Verwendung in Gegenständen vorgesehen sind

Geht man davon aus, dass in dieser Option die heute bestehenden Abweichungen bei den Einschränkungen und Verboten beibehalten werden sollten, müssten zudem auch dafür Ausnahmen ausgehandelt werden.

Im Sinne der Rechtsklarheit wären zudem die nationalen Regelungen auf die völkerrechtlichen Vorgaben abzustimmen. Das bedeutet, dass das Schweizer Recht so angepasst werden müsste, dass alle Abweichungen von REACH behoben werden, mit Ausnahme derjenigen Punkte, bei welchen die Option REACH Minus eine Abweichung vorsieht. Das ChemG müsste wesentlich, das USG geringfügig geändert werden. Die Chemikalienverordnung würde nahezu eine Totalrevision erfahren. Angepasst werden müsste auch die Gebührenverordnung. Die ChemRRV dagegen bliebe unverändert.

Es ergäbe sich somit ein aufwändiges Rechtsetzungsprojekt, das dadurch noch komplexer wird, dass die Option REACH Minus zwei Arten von Recht vorsieht: Für den Chemikalienhandel zwischen der Schweiz und der EU würden strengere Anforderungen gelten als für denjenigen zwischen der Schweiz mit Nicht-EU-Staaten. Die Integration von Norwegen, Island und Liechtenstein in das REACH-System ist vorgesehen.

Gestützt auf Angaben zu den Vollzugskosten in Grossbritannien werden die zusätzlichen jährlichen Kosten für den Vollzug für die Schweiz auf rund CHF 2–3 Mio. pro Jahr geschätzt. In diesen Kosten enthalten sind 10–15 zusätzliche Stellen, die Ausgaben für Analysen und Bewertungen von Chemikalien sowie ein finanzieller Beitrag an die europäische Chemikalienagentur in Helsinki in der Grössenordnung von total rund CHF 0,5 Mio. pro Jahr.

Auswirkungen REACH Schweiz im Vergleich zum Referenzszenario

Für die Einführung von REACH Schweiz sind umfassende Änderungen der schweizerischen Gesetzgebung notwendig. Theoretisch könnte REACH Schweiz innerhalb von drei Jahren umgesetzt werden. Ein Zeitraum von mindestens fünf Jahren dürfte allerdings realistischer sein. Bei der Ausformulierung von Gesetzen und Verordnungen können die Erfahrungen der EU mit REACH integriert werden.

Durch die vollständige Anpassung an REACH wird die chemische Industrie Stoffe und Zwischenprodukte bereits vor der Produktion registrieren müssen. Dies ist für verschiedene Betriebe mit materiell wesentlichen Zusatzaufwendungen, insbesondere im Bereich der Zwischenprodukte, und einer Offenlegung von Vorstufen in der Produktion verbunden. Für die Option REACH Schweiz müssen für die chemische Industrie gegenüber dem Referenzszenario mit zusätzlichen Registrierungskosten zwischen CHF 89 Mio. und 167 Mio. über 11 Jahre, im Durchschnitt pro Jahr also zwischen CHF 8 Mio. und CHF 15 Mio., gerechnet werden, allerdings konzentriert auf einige wenige Unternehmen. Die Übereinstimmung von gesetzlichen Regelungen in der Schweiz mit den Anforderungen der EU könnte für nachgelagerte Industrien, inklusive KMU, allerdings auch administrative Erleichterungen durch die zentrale Registrierung bringen.

Chemische Industrie

Im Vergleich zum Referenzszenario fällt unter REACH Schweiz die Vereinfachung der Neustoffanmeldung, die Substitutionspflicht für zulassungspflichtige Stoffe, eine analoge Aufarbeitung der Altstoffe und Kommunikation entlang der Lieferkette auch in der Schweiz an. Diese primär administrativ geprägten Aufgaben werden von der Industrie allerdings bereits im Referenzszenario für den Export in die EU wahrgenommen. Zusätzlich ins Gewicht fallen dagegen die Registrierung vor der Produktion, der Import von Stoffen, aber auch der gesamte Aussenhandel mit Erzeugnissen mit den Anforderungen von REACH. Die REACH-Regulierung führt durch eine einheitliche Gesetzgebung für Chemikalien im gesamten europäischen Binnenmarkt dazu, dass ein reduzierter Aufwand in operativen und administrativen Prozessen sowie eine erhöhte Rechtssicherheit erreicht werden. Dies gilt auch für die nachgeschalteten Anwender.

Durch die Synchronisierung der forcierten Substitution von Stoffen mit der EU fallen nun auch die Kosten zur beschleunigten Neuformulierung bestehender Produkte an. Die Folgekosten für die formulierende und anwendende Industrie könnten ein Vielfaches der reinen Registrierungskosten betragen, sind aber nur schwer abzuschätzen. Für jeden Ausfall eines Stoffes müssten die Rezepturen angepasst oder neu entwickelt werden. Ein Ausweichen auf Stoffe aus dem Nicht-EU-Raum wird nicht mehr möglich sein. Wenn wir nur einen Ausfall von einem Prozent der Stoffe annehmen, so sind es 300 Stoffe, welche über alle Stufen der Wertschöpfung ersetzt werden müssen. Unter Annahme der kompletten Neuentwicklung, beispielsweise eines Schmierstoffes, können in einem einzelnen Unternehmen Folgekosten in der Höhe von mind. CHF 50'000 an reinen Entwicklungskosten und Kosten von mehreren CHF 100'000 für die Zertifizierung bei Kunden in spezifischen Anwendungen entstehen. Diese Kosten können beim gleichen Produzenten für verschiedene Produkte und bei mehreren Produzenten der gleichen Branche pro Stoff anfallen, weil die gleichen Rohstoffe in der Regel in verschiedenen Schmierstoffen eingesetzt sind.

Nachgeschaltete Anwender

Für die nachgeschalteten Anwender gelten unter REACH Schweiz die gleichen Regeln für den Export in den Nicht-EU-Raum wie im Referenzszenario für den Export in die EU.

Die zusätzlichen Auswirkungen von REACH Schweiz auf die KMU sind durch die Bestimmungen von REACH dadurch gemildert, dass für die Registrierung bei vollständigen Daten in tiefen Tonnagebändern (bis 10 t/a) keine Gebühren erhoben werden.

KMU

Mit dieser Option würden alle Elemente von REACH übernommen, die sich positiv auf die Umwelt und Gesundheit auswirken:

Umwelt und Gesundheit

- > Zulassungs- und Substitutionspflicht für Stoffe mit kritischen Eigenschaften
- > Aufarbeitung alter Stoffe
- > Kommunikationspflicht innerhalb der Lieferkette
- > strengere Regelung für Gegenstände und die Produktion als Regelungsansatz

Aus Sicht des Schutzes von Mensch und Umwelt ist der Option REACH Schweiz der Vorzug zu geben. Bei Realisierung dieser Option würde sich das Schutzniveau in den kommenden Jahren in der Schweiz sowie in der EU sukzessive erhöhen. Die durch REACH ausgelöste Schutzniveausenkung bei Neustoffen gegenüber PARCHEM Schweiz fällt im Vergleich zum Nutzen gesamthaft betrachtet deutlich geringer aus.

Einzelne Produkte könnten aufgrund der Bestimmungen von REACH nicht mehr verfügbar sein. Die Weitergabe von Preissteigerungen für REACH-konforme Alternativprodukte könnte möglich sein.

Konsumenten

Aus volkswirtschaftlichen Überlegungen könnte negativ sein, dass die schweizerische Industrie nicht mehr von den schwächeren Auflagen zur Herstellung von Erzeugnissen für den Export (EU und Rest der Welt) profitieren kann. Die REACH-Regelung trifft neu auch den Export von Stoffen, Zubereitungen und Erzeugnissen der Schweiz in den

Volkswirtschaftliche Überlegungen

Nicht-EU-Raum. Dadurch entstehen im Vergleich zu PARCHEM Schweiz potenzielle Wettbewerbsnachteile gegenüber globalen Wettbewerbern aus Nicht-EU-Ländern. Die Wettbewerbsvorteile gegenüber den Unternehmen aus dem REACH-Raum entfallen also.

Kompensierend wirkt allerdings der volle Innovationseffekt durch die Reduktion der Anforderungen zur Anmeldung von Neustoffen, sowie die Tests und Anforderungen zur Registrierung von Altstoffen und Zwischenprodukten. Mit den hohen Informationspflichten gegenüber Lieferanten und Kunden steigt aber auch die Kopierbarkeit von bisher nicht offen gelegtem Firmenwissen. Der positive Innovationseffekt steht also im Kontrast zum möglichen Verlust von geistigem Eigentum. Welcher Effekt die grössere Wirkung hat ist offen und hängt sehr stark von der konkreten Umsetzung der Offenlegung von Informationen unter REACH ab.

Die Handelshemmnisse gegenüber der EU würden vollständig abgebaut. Neue Handelshemmnisse ergeben sich zwischen der Schweiz und dem Nicht-EU-Raum.

Diese Option sieht die Übernahme aller zentralen Inhalte von REACH und die zentrale Registrierung vor. Letzteres setzt den Abschluss eines Vertrags mit der EU voraus. Sofern die Schweiz an den heute noch bestehenden Abweichungen bei den Verbotsergelungen zwischen der ChemRRV und REACH festhalten will, wären mit der EU entsprechende Ausnahmeregelungen auszuhandeln. Die nationalen Regelungen wären auf die völkerrechtlichen Vorgaben abzustimmen und mit den Bestimmungen der REACH Verordnung in Einklang zu bringen. Das heisst:

Rechtssetzung und Vollzug

- > Das ChemG müsste wesentlich, das USG nur geringfügig geändert werden
- > Die Chemikalienverordnung würde nahezu eine Totalrevision erfahren
- > Bei der ChemRRV wären keine Änderungen nötig, sofern die EG den oben erwähnten Ausnahmebegehren zu den abweichenden Verbotsergelungen zustimmt und toleriert, dass REACH kompatible Regelungen der ChemRRV in der ChemRRV verbleiben
- > Die ChemGebV müsste angepasst werden. Insbesondere müssten die Gebührentatbestände geändert werden
- > Die übrigen Verordnungen des Chemikalienrechts müssten nur punktuell geändert werden. Dies liesse sich bei der Revision der Chemikalienverordnung unter Änderung bestehenden Rechts realisieren
- > Die Vollzugskosten der Option REACH Schweiz sind nur geringfügig höher als bei REACH Minus. Sie bewegen sich ebenfalls in der Grössenordnung von CHF 2–3 Mio. pro Jahr.

Die Optionen im Vergleich

Die folgende Tabelle vergleicht die wichtigsten Prinzipien und Massnahmen von REACH für das Referenzszenario und die drei Optionen.

Prinzipien/Massnahmen	Referenzszenario	Optionen im Vergleich zum Referenzszenario		
	PARCHEM Schweiz	PARCHEM Minus	REACH Minus	REACH Schweiz
Beweislastumkehr von Behörden auf Industrie	Die Beweislast bleibt in der Schweiz bei den Behörden	Die Beweislast bleibt in der Schweiz bei den Behörden	Die Beweislast geht an die Industrie über	Die Beweislast geht an die Industrie über
Pre-Marketing oder Pre-Produktion	Pre-Marketing	Pre-Marketing	Pre-Marketing	Pre-Produktion
Gleichbehandlung Altstoffe und Neustoffe	Nur im Aussenhandel mit EU	Nur im Aussenhandel mit EU	Im Aussenhandel mit EU und im Binnenmarkt	In allen Handelsräumen
Anforderungen für Neustoffanmeldungen	Keine Reduktion (Mengenschwelle 10 kg)	Reduktion (Mengenschwelle 1 t)	Reduktion (Mengenschwelle 1 t)	Reduktion (Mengenschwelle 1 t)
Zulassung / Beschränkung mit Substitutionspflicht	Vollzug Schweiz zeitverschoben	Vollzug Schweiz zeitverschoben	Vollzug analog zu EU	Vollzug synchron zu EU

Die zweite Tabelle fasst in vereinfachter Form die Auswirkungen des Referenzszenarios und der drei Optionen zusammen. Dabei werden bei den Optionen jeweils lediglich die zusätzlichen Auswirkungen im Vergleich zum Referenzszenario dargestellt. Die Untersuchungen zeigen, dass die Auswirkungen von REACH bereits im Referenzszenario beträchtlich sind.

Betroffene Bereiche	Auswirkungen			
	Referenzszenario	Optionen im Vergleich zum Referenzszenario		
	PARCHEM Schweiz	PARCHEM Minus	REACH Minus	REACH Schweiz
Chemische Industrie Direkte Kosten über 11 Jahre	stark CHF 196–949 Mio	gering	gering + CHF 79–167 Mio.	stark (v.a. bei Zwischenprodukten) ¹ + 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 (zusätzlich Binnenmarkt)	mittel
Umwelt und Gesundheit	positiv, aber langfristig sinkendes Schutzniveau ggü. EU	negativ (tieferes Schutzniveau für Neustoffe)	positiv (höherer Schutz durch Substitution, Kommunikation und Datenaustausch mit EChA)	positiv (identisches Schutzniveau wie in der EU)
Konsumenten	gering	gering	gering	gering (aber Wegfall von einzelnen Produkten und leichte Preiserhöhungen wahrscheinlich)
Volkswirtschaft Standort CH Handelshemmnisse für die CH Image CH	leicht positiv stark zunehmend kurzfristig neutral	gering gering negativ	gering gering negativ	negativ abnehmend positiv
Bund (Vollzugsaufwand)	gering	gering	+ CHF 2–3 Mio p.a. (Vertrag mit EU)	+ CHF 2–3 Mio. p.a. (Vertrag mit EU)

¹ Stark ins Gewicht fällt die Offenlegungspflicht durch die Registrierung von Zwischenprodukten.

Verhältnis EU-Schweiz

Bis anhin existiert kein Abkommen der Schweiz mit der EU, welches die Chemikalienpolitik auf einer gemeinsamen Basis reglementiert oder harmonisieren würde. Durch REACH werden die gegenwärtig weitgehend harmonisierten Chemikaliengesetzgebungen zwischen der EU und der Schweiz erneut materiell voneinander abweichen. Die Reaktion der Schweiz auf diese Divergenz wird in der EU mit Interesse beobachtet. Eine Teilnahme der Schweiz an REACH lässt dabei REACH Artikel 120 «Teilnahme von Drittstaaten an REACH» explizit offen. Ob und wie sich die Schweiz auf diesen Artikel berufen will, ist eine politische Frage und wird in diesem Bericht nicht weiter vertieft.

Eine Anpassung schweizerischen Rechts an REACH kann entweder autonom oder vertraglich erfolgen. Bei einem autonomen Nachvollzug werden Teile oder die gesamte schweizerische Gesetzgebung an die REACH-Verordnung ohne vertragliche Vereinbarung mit der EU angepasst. Die vertraglichen Varianten umfassen einerseits die Weiterentwicklung bereits bestehender, sektorieller Abkommen der Schweiz mit der EU und andererseits den Abschluss von neuen Verträgen.