

Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft
Chemikaliensicherheit

Abschlussbericht zu REACH-EN-FORCE 3 in Deutschland

**Bericht der Bund/Länder-Arbeits-
gemeinschaft Chemikaliensicherheit (BLAC)**



Impressum

Redaktion:

Sibylle Wursthorn, Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg – Nationale Koordination

Herausgegeben von:

Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Chemikaliensicherheit (BLAC)

www.blac.de

Berichterstattung:

*Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Chemikaliensicherheit
unter dem Vorsitz des Landes Brandenburg*

Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz

Stand: 10. Mai 2016

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1. Einführung	5
2. Vorgehensweise	6
3. Ergebnisse der Überwachung in Deutschland.....	8
3.1 Rolle, Größe und Sektor der überwachten Firmen.....	9
3.2 Sonderregelungen bei der Registrierungspflicht	11
3.3 Verstöße gegen die Registrierungspflichten	12
3.4 Maßnahmen der Behörden	15
4. Kooperation mit dem Zoll.....	17
5. Nationale Vorbereitungen: Schulungen und Erfahrungsaustausch	19
6. Schlussfolgerungen und Ausblick.....	21

Zusammenfassung

Die Überwachungsprojekte des Forums der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) dienen der Koordination und Harmonisierung der Umsetzung der REACH-, CLP- und PIC-Verordnung in den Mitgliedstaaten des europäischen Wirtschaftsraums. Im Rahmen der Projekte werden einheitliche Vorgehensweisen vereinbart und praktische Vollzugsfragen EU-weit geklärt. Mit den Vollzugsprojekten wird die Zusammenarbeit etabliert und der Informationsaustausch gefördert.

Im Rahmen des Überwachungsprojektes REACH-EN-FORCE 3 (REF-3) wurden in Zusammenarbeit mit dem Zoll die Registrierungspflichten von Herstellern, Importeuren und Alleinvertretern überwacht. Die erste operative Phase von REF-3 wurde Ende 2013 und die zweite operative Phase Ende 2014 abgeschlossen.

An dem Überwachungsprojekt haben 28 Staaten (EU- und EWR-) teilgenommen. Insgesamt wurden 5.746 Stoffe in 1.169 Firmen überwacht. Bei 13 % der überwachten Firmen wurden Verstöße gegen die Registrierungspflichten ermittelt.¹

In Deutschland wurden im Rahmen von REF-3 179 Firmeninspektionen durchgeführt, dabei wurden 1.143 Stoffe überprüft. Es wurden bei 14 % der überwachten Firmen und bei 5 % der überprüften Stoffe Verstöße gegen die Registrierungspflichten ermittelt. Verstöße wurden dabei am häufigsten bei Importeuren und am seltensten bei Herstellern im Sinne von REACH ermittelt. Bei KMUs und insbesondere bei Kleinunternehmern wurden mehr Verstöße ermittelt als bei Nicht-KMUs. Zur Herstellung des rechtskonformen Zustandes wurden von den zuständigen Behörden die hierfür notwendigen Maßnahmen veranlasst (wie Revisionsschreiben, Anordnungen). Außerdem wurden Verstöße teilweise sanktioniert.

In dem Projekt wurden in der zweiten Phase neben den Registrierungspflichten der Importeure insbesondere die Pflichten der Alleinvertreter im Sinne der REACH-Verordnung überprüft. Die Alleinvertreter und die Importeure, die potenziell von einem Alleinvertreter abgedeckt sind (sogenannte „importierende nachgeschaltete Anwender“), wurden mit einem spezifischen Mitgliedsstaaten-übergreifenden Ansatz, der die Informationskette evaluiert, überwacht. Die Informationen, die beim importierenden nachgeschalteten Anwender zum Alleinvertreter vorlagen, wurden mit den beim Alleinvertreter vorhandenen Informationen verglichen. Im Rahmen des europäischen Gesamtprojektes wurden mit diesem Ansatz für 32 % der überprüften Allein-

¹ Zum europäischen Gesamtprojekt: http://echa.europa.eu/documents/10162/13577/ref_3_report_en.pdf;
http://echa.europa.eu/documents/10162/13577/f22_pres_16_4_wg_ref-3_en.pdf

vertreter Verstöße gegen die Registrierungspflichten bzw. gegen die spezifischen Informations- und Dokumentationspflichten nach Artikel 8 REACH-VO ermittelt. Die Überwachungsbehörden ermittelten neben den Verstößen beim Alleinvertreter auch zahlreiche Inkonsistenzen in der Informationskette zwischen Alleinvertretern, importierenden nachgeschalteten Anwendern und außereuropäischen Firmen. Diese Detaildaten lassen sich nur in einem gesamteuropäischen Kontext ermitteln und können nicht auf eine nationale Ebene heruntergebrochen werden. Man muss jedoch davon ausgehen, dass eine vergleichbare Verstoßrate bei Alleinvertretern auch in Deutschland vorliegt.

Zur Überprüfung der Registrierungspflichten der Importeure waren die nationalen Zollbehörden in das Projekt eingebunden. Die Zollbehörden übermittelten den Überwachungsbehörden u.a. Informationen zu einführenden Unternehmen, importierten Stoffen und Waren, sowie importierten Mengen. Der Überwachungsansatz einer Überprüfung von Registrierungspflichten auf der Grundlage von Zollinformationen hat sich bewährt und wird daher auch von einigen Bundesländern und Mitgliedsstaaten fortgeführt.

Im Rahmen von REF-3 erfolgte ein verstärkter Austausch von Informationen aus der Überwachung von importierenden nachgeschalteten Anwendern und Alleinvertretern zwischen den Mitgliedsstaaten und Bundesländern. Dieser strukturierte Informationsaustausch hat sich ebenfalls als wesentliche Datengrundlage und Voraussetzung für eine Überprüfung der Alleinvertreterpflichten erwiesen.

1. Einführung

Die europäische Chemikaliengesetzgebung hat u.a. mittels der REACH-Verordnung einheitliche Anforderungen an Unternehmen definiert und verfolgt das Ziel den Verbraucher-, Umwelt- und den Arbeitsschutz zu stärken. Zur Sicherstellung der Implementierung und Umsetzung der Regelungen wurde in der REACH-Verordnung vorgegeben, dass die Mitgliedsstaaten Kontrollen durchführen, so z. B. in Artikel 125 der REACH-Verordnung.

Die Mitgliedsstaaten haben diese Vorgaben jeweils im Rahmen der nationalen Gesetzgebung umgesetzt und nationale Systeme und Strukturen zur Durchführung von Kontrollen eingeführt. In Deutschland liegt die Überwachung der Anforderungen der REACH-Verordnung in der Zuständigkeit der Länder.

Zur Unterstützung des Vollzugs der REACH-Verordnung wurde auf EU-Ebene bei der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) ein Forum für den Austausch von Informationen zur Durchsetzung installiert. Das Forum hat u.a. die Aufgabe auf Ebene der Mitgliedsstaaten harmonisierte Durchsetzungsprojekte (REACH-EN-FORCE Projek-

te, REF) vorzuschlagen, zu koordinieren und zu bewerten. Im Rahmen der Projekte werden einheitliche Vorgehensweisen vereinbart und praktische Vollzugsfragen EU-weit geklärt. Die Projekte werden regelmäßig durch eine aus Vertretern mehrerer Mitgliedsstaaten bestehende Arbeitsgruppe begleitet.

Die Länder nehmen im Rahmen ihres Überwachungsauftrags, je nach Kapazität an diesen Überwachungsprojekten teil.

Das Überwachungsprojekt REACH-EN-FORCE 3 hat die Überprüfung der Registrierungsanforderungen nach Ablauf der relevanten Registrierungsfristen für Phase-In-Stoffe zum Inhalt. Hierbei konnte durch das deutsche Forumsmitglied sowie das deutsche Mitglied der Arbeitsgruppe ein in Deutschland seit längerem etabliertes und nachfolgend näher beschriebenes Überwachungskonzept erfolgreich in das Überwachungsprojekt eingebracht werden.

Die für die Überwachung der REACH-Verordnung zuständigen Länder haben sich im Rahmen der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Chemikaliensicherheit (BLAC) darauf verständigt an dem Überwachungsprojekt REACH-EN-FORCE 3 mitzuwirken. Die nationale Koordination erfolgte durch Baden-Württemberg.

Ziele des Projekts waren insbesondere

- Verbesserung des Gesundheits-, Umwelt- und Arbeitsschutzes im Sinne der REACH-Verordnung, sowie Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen,
- Verbesserung des Kenntnisstands von Unternehmen zu den REACH-Regelungen und deren Implementierung in den Unternehmen mittels Überwachung und Beratung,
- Ausbau der institutionellen Kapazitäten der Überwachungsbehörden und die Weiterbildung von Inspektor/innen,
- Verbesserung der institutionellen Zusammenarbeit der nationalen Behörden im Bereich der Durchsetzung des Chemikalienrechts,
- Ausbau und Intensivierung der Zusammenarbeit mit dem Zoll.

2. Vorgehensweise

Im Rahmen des dritten Vollzugsprojektes des Forums REACH-EN-FORCE 3 wurden in Zusammenarbeit mit dem Zoll die Registrierungspflichten von Herstellern, Importeuren und Alleinvertretern überwacht.

Das Überwachungsprojekt dient damit der Durchsetzung der Regelungen des Artikels 5 der REACH-Verordnung, mit dem das Prinzip „Ohne Daten kein Markt“ umgesetzt wurde. Nach dieser gesetzlichen Regelung dürfen Stoffe als solche bzw. in Gemischen oder teilweise Erzeugnissen nur dann in der Gemeinschaft hergestellt oder in Verkehr gebracht werden, wenn diese registriert wurden. Mit einer Registrierung werden der ECHA von den Registranten mengenbezogenen Informationen zu Stoffen vorgelegt.

Im Rahmen des Vollzugsprojektes wurde von den Überwachungsbehörden überprüft, ob von den Firmen die gesetzlich vorgeschriebenen Registrierungen für die hergestellten bzw. importierten Stoffe durchgeführt wurden.

Die Überwachung der Registrierungspflichten erfolgte in enger Kooperation mit den Zollbehörden. Der Zoll hat den Überwachungsbehörden u. a. Informationen zu einführenden Unternehmen, importierten Stoffen und Waren, sowie importierten Mengen übermittelt.

Mit dem Projekt wurde dabei auch das Ziel verfolgt, die Kooperation mit dem Zoll auszubauen und zu etablieren.

Die Überwachung wurde in zwei Phasen durchgeführt. Die erste operative Phase erfolgte zwischen Februar bis August 2013. Die zweite operative Phase wurde zwischen Februar bis November 2014 durchgeführt.

Anhand der Informationen aus den Zollanmeldungen über die importierten Waren und die von den Unternehmen importierten Mengen, wurden von den REACH-Inspektoren erste Bewertungen der Rechtskonformität durchgeführt. Hierzu wurden die Informationen über die Importe mit den Informationen aus den Datenbanken, zu den von den jeweiligen Firmen durchgeführten Vorregistrierungen und Registrierungen, verglichen (sog. Vorprüfung). Wiesen die Datenbanken für den verantwortlichen Importeur keine (Vor)Registrierungen aus, konnte damit jedoch noch kein Registrierungsverstoß abgeleitet werden; dies war erst in der Vorort-Überwachung möglich. In der Vorprüfung kann z. B. nicht ermittelt werden, ob keine (Vor-)Registrierung vorgenommen wurde, weil – was häufig vorkam - möglicherweise ein Alleinvertreter bestellt wurde oder ein Re-Import stattfand.

Die Ergebnisse dieser Vorprüfung wurden daher genutzt, um risikoorientiert Firmen für die Vor-Ort-Überprüfung auszuwählen. Die abschließende Ermittlung, ob ein Registrierungsverstoß vorlag, wurde erst im Rahmen der Vor-Ort-Überprüfung in den Firmen vorgenommen. Dabei wurde auch die Rolle der Firma unter REACH überprüft, d.h. ob es sich bei dem Empfänger des Stoffs um den nach der REACH-

Verordnung verantwortlichen Importeur handelte bzw. wer alternativ der verantwortliche Importeur ist oder ob ggf. ein Alleinvertreter vorhanden ist, der für die Registrierung verantwortlich zeichnet.

Da in der ersten Phase von REF-3 von den Importeuren vergleichsweise oft auf eine Alleinvertreter-Regelung Bezug genommen wurde, konnte die Rechtskonformität in Bezug auf die Registrierungspflichten nur anhand der Angabe des Importeurs zu diesem Zeitpunkt nicht immer abschließend geklärt werden.

In der ersten Phase von REF-3 hat sich bei der Überwachung der importierenden nachgeschalteten Anwender gezeigt, dass bei diesen oft nur lückenhafte und wenig verlässliche Angaben zum Alleinvertreter vorlagen. In der zweiten Phase wurde daher eine vertiefte Überwachung der Alleinvertreter und des Informationsflusses zwischen Importeuren, Alleinvertretern und außereuropäischen Herstellern durchgeführt. Nur durch die Überprüfung der Alleinvertreter konnte auch die Rechtskonformität des importierenden nachgeschalteten Anwenders hinsichtlich der Registrierungspflichten geklärt werden.

Dazu erfolgte in der zweiten Phase eine strukturierte Weitergabe der Informationen aus den Inspektionen bei importierenden nachgeschalteten Anwendern an die für die Alleinvertreter zuständigen Überwachungsbehörden. Es wurden alle Informationen, die in der Überwachung bei nachgeschalteten Anwendern zu den jeweiligen Alleinvertretern ermittelt wurden, EU-weit ausgetauscht. Dabei wurden Daten zwischen den Länderbehörden und an andere Mitgliedsstaaten weitergegeben. Deutschland hat auf diese Weise ebenfalls Daten zu in Deutschland ansässigen Alleinvertretern erhalten.

3. Ergebnisse der Überwachung in Deutschland

Insgesamt haben in Deutschland 13 Länder am Überwachungsprojekt REACH-EN-FORCE 3 teilgenommen. In Deutschland wurden innerhalb von REF-3 bei 179 Firmeninspektionen 1.143 Stoffe überprüft (siehe Tabelle 1).

Zum Vergleich: Auf europäischer Ebene beteiligten sich 28 EWR-Länder an dem Projekt. Es wurden 1169 Unternehmen und 5746 Stoffe überprüft.²

² Zum europäischen Gesamtprojekt: http://echa.europa.eu/documents/10162/13577/ref_3_report_en.pdf;
http://echa.europa.eu/documents/10162/13577/f22_pres_16_4_wg_ref-3_en.pdf

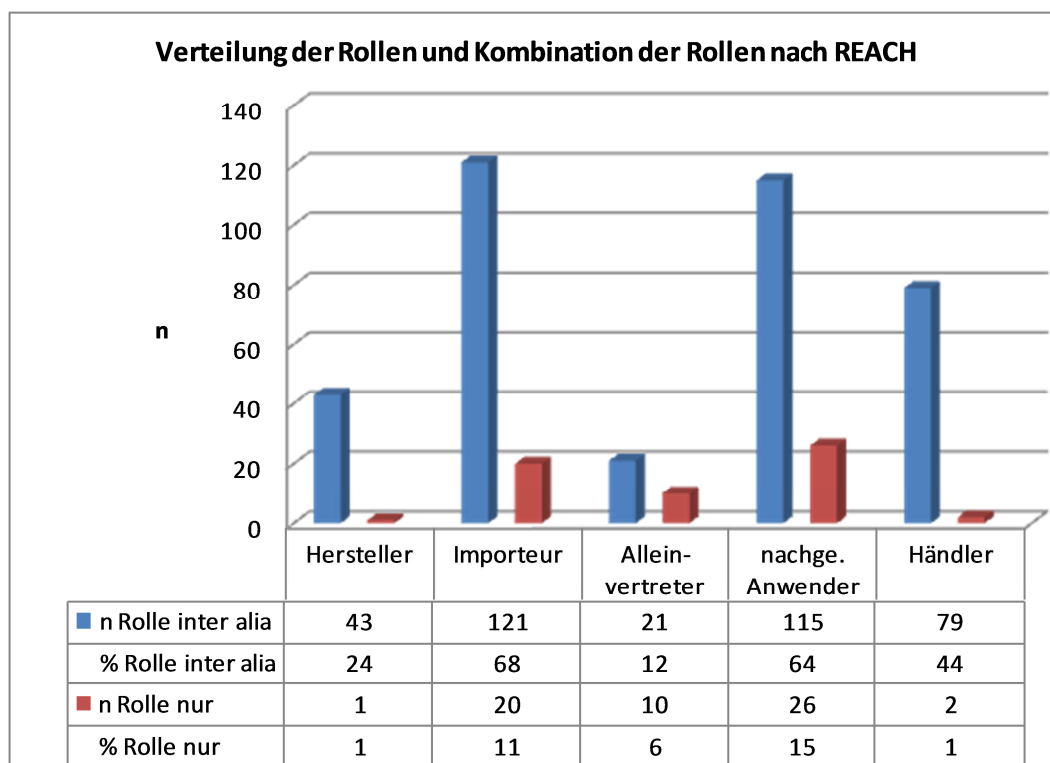
Tabelle 1: Überblick über die im Rahmen von REF-3 in Deutschland durchgeführten Überwachungen

	Phase 1	Phase 2	Gesamt
Teilnehmende Länder	13	9	13
Anzahl der Inspektionen	73	106	179
Anzahl geprüfter Stoffe	483	660	1.143

3.1 Rolle, Größe und Sektor der überwachten Firmen

Unternehmen können für einzelne Stoffe gleichzeitig unterschiedliche Rollen nach der REACH-Verordnung innehaben. Dies war bei den überprüften Firmen zum Großteil der Fall (siehe Abbildung 1). Es handelt sich dabei nach Abbildung 1 um Firmen mit der Rolle „*inter alia*“. Dies ist u. a. dadurch erklärbar, dass zahlreiche Firmen neben der Rolle Hersteller, Importeur oder Alleinvertreter auch die Rolle nachgeschalteter Anwender oder Händler innehatten.

Im Rahmen der Überwachung wurden Firmen mit allen Rollen berücksichtigt. Importeure stellen die mengenmäßig größte Gruppe der überwachten Firmen dar, ca. 70 % der überwachten Firmen waren Importeure.

**Abbildung 1:** Verteilung der Rollen der überwachten Firmen

In der Überwachung der Länder wurden Firmengrößen miterfasst, wie sie von der Kommission definiert wurden³. Kleinunternehmen, sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) waren von der Überprüfung zu 63 % betroffen (siehe Abbildung 2). Diese Unternehmen wurden neben der eigentlichen Überwachung auch unterstützt und beraten.

Die Sektoren der überwachten Firmen wurden mittels der ökonomischen Aktivitäten der 4-stelligen NACE Klassifizierung⁴ erfasst. Diese Klassifizierung wurde für REF-3 in 4 Gruppen (A-D) zusammengefasst. Ca. 40 % der überwachten Firmen sind der Gruppe A und damit der Herstellung von Chemikalien zuzuordnen, während ebenfalls ein großer Teil der überwachten Unternehmen Handelsunternehmen darstellen (Gruppe B, 36 %) (siehe Tabelle 2).

Da es sich bei NACE um eine ökonomische Klassifizierung handelt, umfasst die Gruppe A nicht nur Hersteller nach der REACH-Verordnung, sondern beispielsweise auch Formulierer, Umfüller, Umverpacker und ggf. auch Importeure von Chemikalien.

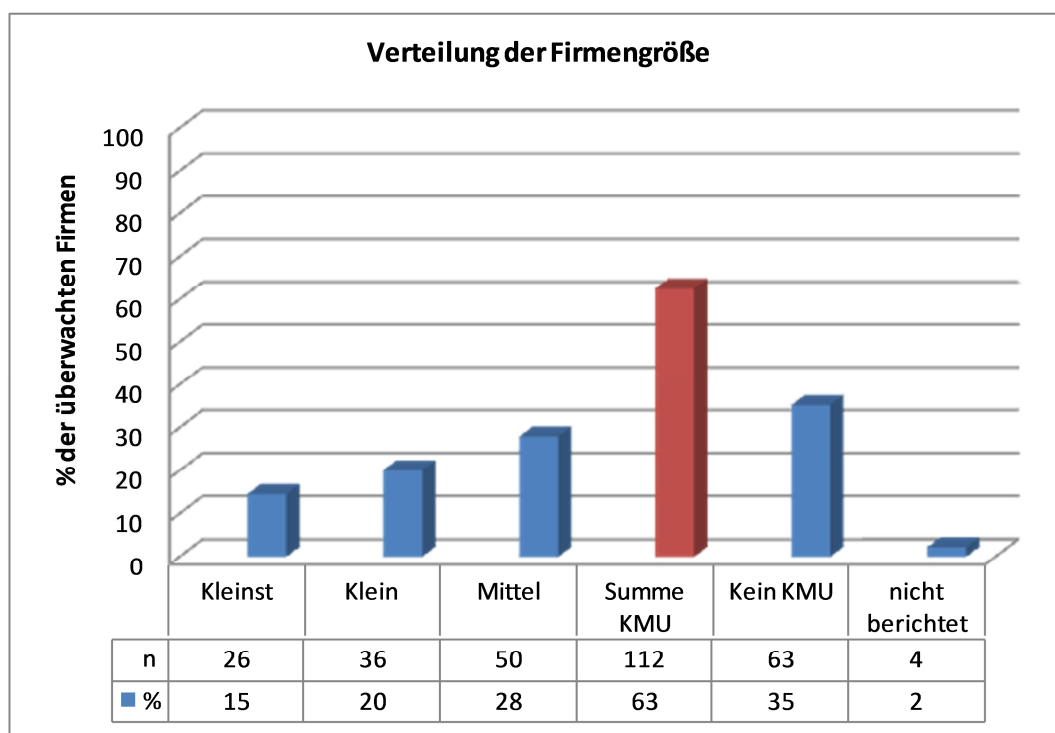


Abbildung 2: Größe der überwachten Firmen

³ Empfehlung der Kommission 2003/361/EC

⁴ NACE, die statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft, ist ein europäisches Klassifizierungssystem für ökonomische Aktivitäten, VO (EG) Nr. 1893/2006

Tabelle 2: Ökonomische Sektoren der überwachten Firmen (zusammengefasst aus der NACE-Klassifizierung)

Ökonomische Sektoren	n	%
A (Herstellung von Chemikalien)	74	41
B (Großhandel, Handel)	65	36
C (Herstellung alle außer Chemikalien)	23	13
D (Andere)	17	9

3.2 Sonderregelungen bei der Registrierungspflicht

Die überwachten Unternehmen haben, sofern sie Stoffe in einer Menge von mehr als 1 Tonne herstellen oder importieren, Registrierungspflichten nach der REACH-Verordnung. In der REACH-Verordnung wurden jedoch einige Ausnahmen bzw. Sonderregelungen hinsichtlich der Registrierungspflicht definiert. Aus Tabelle 3 wird für die überprüften Firmen deutlich, dass die am häufigsten genutzten Sonderregelungen die Anwendung von Anhang IV und V, sowie eine vorhandene Vorregistrierung (nach Artikel 28 der REACH-Verordnung) darstellen. Bei Importeuren wird die Alleinvertreterregelung nach Artikel 8 REACH-Verordnung zu 15 % angewendet.

Tabelle 3: Verteilung der von den Firmen genutzten Sonderregelungen bei der Registrierungspflicht

	Hersteller (N=40)		Importeur (N=108)	
	n	%	n	%
A. Ausnahme für phase-in Stoffe	21	53	34	31
B. Ausnahmen für Stoffe aus dem Anwendungsbereich von REACH				
B.1 hergestellte/ importierte Stoffe weniger als 1 t pro Jahr	1	3	10	9
B.2 Abfall	0	0	0	0
B.3 Polymere	4	10	6	6
B.4 Andere	2	5	2	2
C. Ausnahmen von der Registrierung aufgrund spezifischer Anwendung				
C.1 Reimport	0	0	7	6
C.2 Recycling	1	3	0	0
C.3 Andere	3	8	11	10
D. Ausnahmen von der Registrierung aufgrund der Anwendung von Anhang IV und V	7	18	21	19
E. Andere				
E.1 Alleinvertreter	0	0	16	15
E.2 NONs	0	0	0	0
E.3 Andere	1	3	1	1
Summe	40	100	108	100

3.3 Verstöße gegen die Registrierungspflichten

In Deutschland wurden innerhalb von REF-3 179 Firmeninspektionen durchgeführt und dabei 1.143 Stoffe überprüft. Es wurden bei 14 % der überwachten Firmen und bei 5 % der überprüften Stoffe Verstöße gegen die Registrierungspflichten ermittelt (siehe Tabelle 4).

Die Ergebnisse zwischen Phase 1 und Phase 2 unterscheiden sich dabei nicht wesentlich. Bei 10 % der überwachten Firmen wurden fehlende Registrierungen für einen oder mehrere Stoffe ermittelt. Bei 2 % der überwachten Firmen (die eine Teilmenge der 10 % darstellen) wurden bei allen Stoffen, für die Registrierungspflichten bestehen, keine Registrierungen (bzw. Vorregistrierungen) durchgeführt – diese Firmen werden als „schwarze Schafe“ bezeichnet.

Bei den restlichen 4 % der Verstöße handelte es sich um Unternehmen, die zwar ihre Stoffe registriert hatten, bei denen jedoch andere Verstöße im Zusammenhang mit den Registrierungspflichten ermittelt wurden (siehe Tabelle 8).

Die höchste Anzahl an Stoffen, bei denen Verstöße gegen die Registrierungsspflichten in einer Firma ermittelt wurden, lag bei 13 Stoffen.

Tabelle 4: Überblick über die Verstöße gegen die Registrierungsspflichten

Registrierung, Übertretungen (%)	Phase 1	Phase 2	Gesamt
überprüfte Firmen	12%	15%	14%
überprüfte Firmen mit fehlender Stoffregistrierung	10%	10%	10%
überprüfte Firmen mit allen Stoffen ohne Registrierung ("Schwarze Schafe")	1%	3%	2%
überprüfte Stoffe	3%	6%	5%
überprüfte Stoffe mit fehlender Registrierung	2%	3%	3%

Die Verteilung der Firmen mit Verstößen wurde hinsichtlich der Firmengröße, der Rolle und der Sektoren der Firmen gesondert ausgewertet.

Firmengröße der nichtkonformen Unternehmen

KMUs, d. h. Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen zeigen einen höheren Anteil an Registrierungsverstößen innerhalb der in dieser Größengruppe überwachten Unternehmen, im Vergleich zu nicht-KMUs, d. h. im Vergleich zu größeren Firmen (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Verteilung der nicht-konformen Firmen für verschiedene Firmengrößen

Firmengröße	Anteil der nicht-regelkonformen Firmen innerhalb einer Größengruppe
Kleinst	23%
Klein	14%
Mittel	22%
Nicht-KMU	3%

Rolle der nichtkonformen Unternehmen

Es wurde ermittelt, dass der Anteil an Firmen, die Verstöße aufweisen mit der Rolle der Unternehmen nach REACH im Zusammenhang steht. So war insbesondere der Anteil an nichtkonformen Importeuren bezogen auf die überwachten Importeure hö-

her als bei Firmen in anderen Rollen (siehe Tabelle 6).

Die ermittelte Verstoßrate bei Alleinvertretern war insbesondere dann hoch, wenn bei der Überwachung ein spezifischer Ansatz mit einem Fokus auf Alleinvertreterpflichten gemäß Artikel 8 der REACH-VO gewählt wurde. Für diesen spezifischen Ansatz wurden Informationen aus der Überwachung in der Informations- bzw. in der Lieferkette genutzt.

Die Informationen aus der Überwachung von Importeuren, die angaben als importierende nachgeschaltete Anwender von der Registrierung eines Alleinvertreters abgedeckt zu sein, wurden genutzt, um die Pflichten der Alleinvertreter zu überprüfen. Dies beinhaltete zwangsläufig die Überprüfung, ob die Registrierungspflichten der Importeure tatsächlich entfallen sind, da diese von Alleinvertretern regelkonform abgedeckt wurden.

Mittels dieses Ansatzes wurde im Rahmen des europäischen Gesamtprojektes EU-weit ein Anteil von nicht konformen Alleinvertretern von 32 % ermittelt.⁵ Hierbei wurden verschiedene Inkonsistenzen in der Informationskette zwischen importierendem nachgeschaltetem Anwender, dem Alleinvertreter und dem nicht EU-Hersteller ermittelt.

Diese Detaildaten lassen sich nur in einem gesamteuropäischen Kontext ermitteln und können nicht auf eine nationale Ebene heruntergebrochen werden. Man muss jedoch davon ausgehen, dass eine vergleichbare Verstoßrate ebenfalls bei Alleinvertretern auch in Deutschland vorliegt.

Tabelle 6: Verteilung der nicht-konformen Firmen für verschiedene Rollen

Rolle	Anteil der nicht-regelkonformen Firmen innerhalb einer Rolle
Hersteller (nur)	0%
Hersteller (inter alia)	2%
Importeur (nur)	35%
Importeur (inter alia)	18%
Alleinvertreter (nur) ⁴	10%
Alleinvertreter (inter alia) ⁴	5%

Ökonomische Sektoren der nichtkonformen Unternehmen

Die Firmen, welche den ökonomischen Sektoren der Herstellung von Chemikalien

⁵ Siehe auch nähere Ausführung im Text des Kapitels „Rolle der nichtkonformen Unternehmen“ des Berichtes bzw. Kapitel 3.6 und 3.7. in „Forum REACH-EN-FORCE 3 – Final report“ http://echa.europa.eu/documents/10162/13577/ref_3_report_en.pdf;

(NACE Gruppe A) und des Großhandels bzw. Handels (NACE Gruppe B) zugeordnet werden, zeigen die höchste Verstoßrate bezogen auf die gesamten vorliegenden Verstöße über alle Sektoren hinweg (siehe Tabelle 7).

Tabelle 7: Verteilung der nicht-konformen Firmen für ökonomische Sektoren

Ökonomische Sektoren	Verteilung des Anteils an Verstößen („Verstoßrate“)
A (Herstellung von Chemikalien)	32%
B (Großhandel, Handel)	44%
C (Herstellung alle außer Chemikalien)	16%
D (Andere)	8%

Gründe für die Verstöße

Die Verstöße gegen die Registrierungspflichten haben verschiedene Ursachen. Bei den meisten Firmen, d. h. bei 63 % der Firmen wurde eine fehlende Registrierung als Ursache für die Nichtkonformität ermittelt. Bei 17 % der Unternehmen, bei denen Verstöße ermittelt wurden, wurde als Ursachen identifiziert, dass die Pflichten eines Alleinvertreters nicht erfüllt wurden oder dass nicht alle Registrierungspflichten entsprechend der Rolle des Unternehmens erfüllt wurden (siehe Tabelle 8).

Tabelle 8: Verteilung der Gründe für die Nichtkonformität der überwachten Firmen (enthält Mehrfachnennungen)

Gründe für die Nichtkonformität	Anteil der Gründe bei Firmen (bezogen auf alle ermittelten Gründe)
Stoffidentität	3%
Fehlende Registrierung	63%
Falsches Tonnageband	0%
Nicht alle Registrierungspflichten entsprechend der Rolle (H, I, AV)	17%
Kriterien und / oder Pflichten eines AV nicht erfüllt, Nachweis Bestellung des AV fehlt	17%

3.4 Maßnahmen der Behörden

Sofern Verstöße gegen die Registrierungspflichten ermittelt wurden, wurden von den Überwachungsbehörden die notwendigen Maßnahmen ergriffen, um den rechtskonformen Zustand herzustellen. Es wurden teilweise zusätzliche Maßnahmen zur Sank-

tionierung der Verstöße durchgeführt (siehe Abbildung 3).

Aufgrund der zu überprüfenden Fallkonstellationen konnten nicht alle Ermittlungen und dementsprechend auch die daraus resultierenden notwendigen Maßnahmen im Rahmen der Projektlaufzeit abgeschlossen werden. Daher wurde zum Zeitpunkt der Berichterstattung in 55 % der Fälle angegeben, dass noch Folgeaktivitäten durchgeführt werden.

Von den Überwachungsbehörden wurde als Maßnahme zur Herstellung des rechtskonformen Zustandes überwiegend schriftlich, beispielsweise mittels eines Revisions Schreibens (schriftliche Ratschläge), auf die Nichtkonformität hingewiesen. Da sich die Unternehmen durchweg sehr kooperativ verhielten und von sich aus – und ggf. durch Rücksprache mit den Überwachungsbehörden - die erforderlichen Maßnahmen zur Herstellung eines rechtskonformen Zustands ergriffen, war dies in aller Regel ausreichend. So waren nur in wenigen Fällen (bei 3 % der betroffenen Unternehmen) Verwaltungsmaßnahmen, wie Anordnungen oder Untersagungen notwendig.

Es wurden ebenfalls „Andere“ Maßnahmen durchgeführt (siehe Abbildung 3). Bei diesen handelte es sich beispielsweise um einen Importstop, der in Kooperation mit dem Zoll durchgeführt wurde.

Der Anteil an sanktionierenden Maßnahmen, d. h. der Sanktionierung mittels eines Bußgeldes oder einer Strafanzeige ist vergleichsweise niedrig und liegt bei 3 bzw. 13 %. Aufgrund der Komplexität der Ermittlungen in den Inspektionsfällen konnten viele Fallkonstellationen nicht abgeschlossen werden und die sanktionierenden Maßnahmen werden u. U. im Nachgang – nach der Berichterstattung – noch durchgeführt.

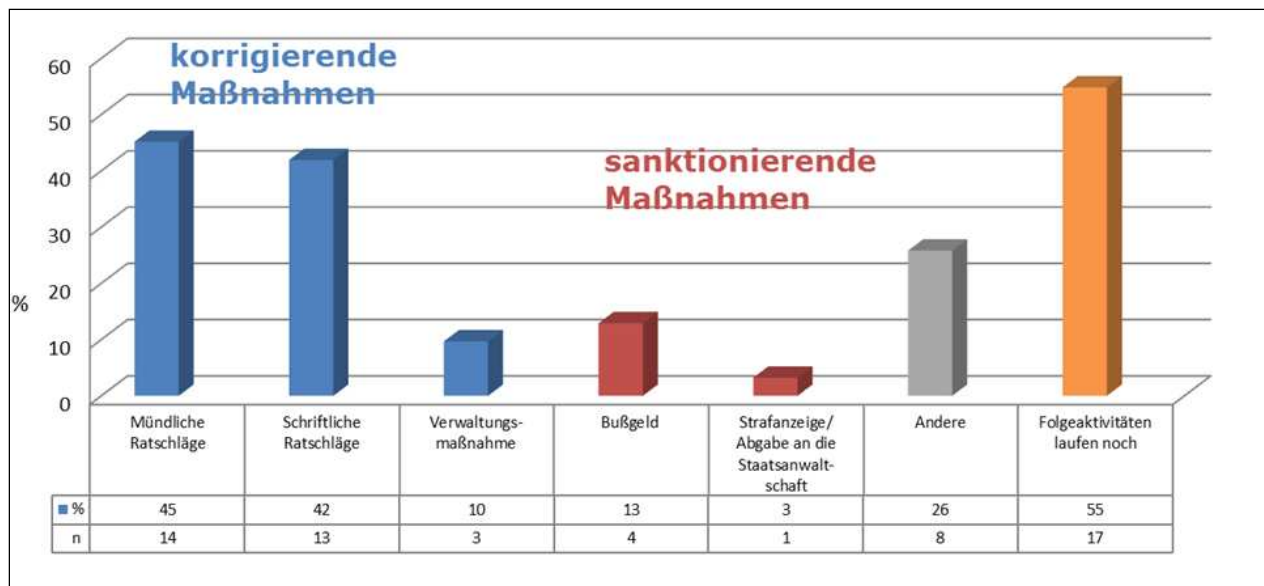


Abbildung 3: Maßnahmen der Behörden bei Verstößen gegen die Registrierungs-pflichten

4. Kooperation mit dem Zoll

Die Überwachung der Registrierungs-pflichten erfolgte in enger Kooperation mit den Zollbehörden. Der Zoll hat den Überwachungsbehörden Informationen zu einführenden Unternehmen, importierten Stoffen und Waren sowie importierten Mengen übermittelt. Es wurden dabei ausschließlich Daten zu Waren übermittelt, die zollrechtlich in freien Verkehr überführt wurden. Es wurden hierfür KN-Codes⁶ vereinbart und somit Waren festgelegt, zu deren Importen der Zoll Daten übermittelte.

In der ersten Phase von REF-3 wurde von den Überwachungsbehörden mit den Zollämtern, Hauptzollämtern und überregionalen Einheiten, wie dem ZIVIT (Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik) zusammengearbeitet. Außerdem wurden von verschiedenen Ländern solche Zoll-daten an zuständige Länder weitergegeben, in denen der Importeur seinen Sitz hatte.

In der zweiten Phase von REF-3 wurde die Vorgehensweise optimiert. Die Daten wurden zentral beim Zoll abgefragt und den Ländern nach deren regionaler Zuständigkeit bezogen auf die Importeure zur Verfügung gestellt. Für die Eingrenzung der Zollinformationen wurden Mengen festgelegt, ab deren Überschreitung die Zoll-daten weitergegeben wurden. Es wurden chemierelevante Daten aus einem Kalenderjahr vom Zoll weitergegeben. Damit konnte ein Bezug zu den Jahrestonnen für die

⁶ Bei der Zollanmeldung müssen alle Waren gemäß der kombinierten Nomenklatur (KN) eingestuft werden. Die KN enthält die ersten 8 Ziffern des 10-stelligen TARIC Warencodes, der in der elektronischen TARIC-Datenbank http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/taric/ abzurufen ist.

REACH-Registrierungspflicht hergestellt werden und die Auswahl der Firmen für Detailerhebungen sehr zielgerichtet erfolgen. Zusätzlich konnten dadurch alle an den unterschiedlichen Zollstellen abgefertigten Importe eines Importeurs berücksichtigt werden.

Für die beiden Phasen wurde die Zollzusammenarbeit und die Nutzung der Daten exemplarisch bundesweit ausgewertet.

In der 1. Phase wurden damit im Jahr 2013 von den Zollbehörden

- ca. 15.500 Zollanmeldungen an die zuständigen Behörden weitergegeben und
- ca. 3.800 Zollanmeldungen mit einer Warenherkunft aus 45 verschiedenen Ländern (siehe Abbildung 4) überprüft.

Hinsichtlich der überprüften Zollanmeldungen waren

- 86 % der Empfänger im eigenen Land angesiedelt
- 12 % der Empfänger in anderen Ländern angesiedelt
- 2 % der Empfänger in anderen Mitgliedsstaaten angesiedelt

Die Informationen aus den Zollanmeldungen zu importierten Waren und den Importeuren wurden weitergegeben

- innerhalb des eigenen Landes: 500
- in andere Länder: 3122
- in andere Mitgliedstaaten: 9

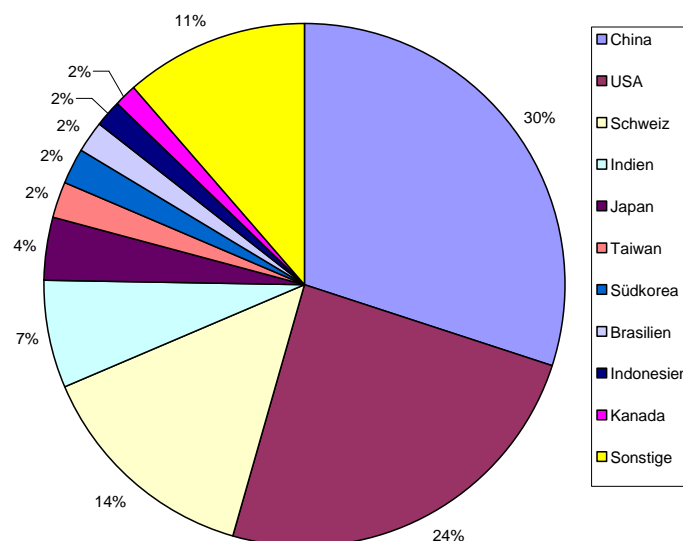


Abbildung 4: Ursprungsland der überprüften Waren

Im Unterschied dazu wurden in der Phase 2 mehr als 100.000 Zollanmeldungen wei-

tergegeben. Diese wurden von den Überwachungsbehörden ebenfalls als Grundlage für die Überwachung genutzt.

Insgesamt wurde und wird die Weitergabe von Zollanmeldungen für die Überwachung als wichtig und nützlich eingeordnet.

5. Nationale Vorbereitungen: Schulungen und Erfahrungsaustausch

Die notwendigen Unterlagen für die Durchführung der Aktion, wie das Handbuch oder der Fragebogen bzw. ergänzende Hilfestellungen, wie beispielsweise ein Papier zur Überwachung der Alleinvertreter und importierenden nachgeschalteten Anwender, wurden den Überwachungsbehörden zur Verfügung gestellt. Weiter wurden die Inspektoren in Multiplikatoren-Schulungen und bei einer weiteren Fortbildungsveranstaltung auf die Aktion vorbereitet.

Im Rahmen dieser Fortbildungsveranstaltung und bei einem Erfahrungsaustausch wurden zudem inzwischen aufgetretene Fragestellungen geklärt und die im Rahmen der Überwachungen entstandenen Erfahrungen zusammengeführt.

Der Erfahrungsaustausch zum Umgang der Überwachungsbehörden mit Registrierungsverstößen wurde im Anschluss an die operative Phase durchgeführt. Hierbei wurde ein Beschluss aus der 18. Sitzung TOP 6.1 des AS Chemikalienrecht aufgegriffen. Dabei wurde beschlossen, dass die Länder zur Herausbildung eines einheitlichen Bewertungsmaßstabs ihre Erfahrungen über die auftretenden Fallkonstellationen austauschen und dokumentieren. Dies erschien zum Zeitpunkt des Beschlusses das geeignetere Instrument gegenüber dem Versuch einen Bußgeldkatalog zu erstellen.

Am Erfahrungsaustausch haben 9 Länder teilgenommen. Es wurden im Rahmen des Austauschs die ermittelten Registrierungsverstöße und die jeweiligen Fallkonstellationen, sowie das Handeln und die Maßnahmen der Behörden dargestellt.

Aufgrund der verschiedenartigen Einzelfälle und der dafür notwendigen und adäquaten Vorgehensweisen der Bearbeitung durch die Vollzugsbehörden, ist eine daraus ableitbare Verallgemeinerung und Erstellung einer Handlungsanleitung nach diesem ersten Erfahrungsaustausch nicht möglich.

Es können jedoch einige allgemeine Grundzüge aus der Darstellung der Erfahrungen zusammengefasst werden:

Nach der Einschätzung der anwesenden Behördenvertreter zeigt das Handeln und die Überwachung Wirkung. Im Rahmen von REF-3 wurden – im Vergleich zu vorher-

gehenden Projekten und zu reaktiven Fällen – auch nach Einschätzung der Überwachungsbehörden vermehrt Registrierungsverstöße ermittelt.

Nach der Ermittlung von Verstößen wurden zur Herstellung des rechtskonformen Zustandes größtenteils „freiwillige“ Maßnahmen der Firmen durchgeführt, d.h. nachdem diese über den Verstoß beispielsweise mittels eines Revisionschreibens informiert wurden, wurden die Maßnahmen von den Firmen durchgeführt. Es wurde daher nur in wenigen Einzelfällen von den Überwachungsbehörden eine Anordnung, Untersagung oder ein Importstopp veranlasst.

Die Anzahl der sanktionierten Verstöße ist vergleichsweise gering, auch in den Fällen, in denen von den Unternehmen keine Registrierungen durchgeführt wurden.

Die Höhe der Bußgelder lag zwischen 300 € - 15.000 €.

Als mögliche Kriterien zur Bestimmung der Bußgeldhöhe wurden genannt:

- Anzahl der Verstöße
- Größe des Unternehmens
- Kooperationsbereitschaft
- Ersttäter
- Hätte die Firma es wissen können?

Es wurde von den Überwachungsbehörden bisher nur in wenigen Einzelfällen Strafanzeige gestellt, da Verstöße meistens im Bereich der Fahrlässigkeit angesiedelt waren. Die Erfahrungen der Überwachungsbehörden haben dabei auch gezeigt, dass das veranlasste Verfahren von der Staatsanwaltschaft oft eingestellt wurde.

Es wurden/werden von den Überwachungsbehörden nur von wenigen Ländern Gebühren erhoben. Teilweise werden dabei Gebühren unabhängig von einem festgestellten Verstoß erhoben, in anderen Ländern nur wenn ein Verstoß vorliegt.

Die Zusammenstellung der Erfahrungen spiegelt sich auch in den im Rahmen von REF-3 berichteten Maßnahmen wider (siehe Abbildung 3).

Insbesondere die vergleichsweise geringe Anzahl an erhobenen Bußgeldern bei Registrierungsverstößen wurde hinsichtlich einer damit nicht vorhandenen abschreckenden Außenwirkung gegenüber Unternehmen problematisiert.

Auf Wunsch der Teilnehmer soll ein derartiger Erfahrungsaustausch erneut durchgeführt werden.

6. Schlussfolgerungen und Ausblick

Im Rahmen des REACH-EN-FORCE 3 Projektes wurden innerhalb Deutschlands bei 14 % der überwachten Firmen Verstöße gegen die Registrierungspflichten ermittelt. Es wurde deutlich, dass – je nach spezifischer Auswertung - bei KMUs, bei Importeuren und auch bei Alleinvertretern vergleichsweise hohe Verstoßraten festgestellt wurden. Es wurde darüber hinaus deutlich, dass in Deutschland keine Anzeichen für ein systematisches Zuwiderhandeln gegen die registrierungsbezogenen Pflichten der REACH-Verordnung in größerem Ausmaß vorliegen, da der Anteil an identifizierten „schwarzen Schafen“ relativ gering ist.

Diese Erkenntnisse sind vergleichbar mit den Ergebnissen, die im europäischen Gesamtprojekt ermittelt wurden.

Im Vergleich zu den beiden REACH-EN FORCE Projekten 1 und 2 wurde eine vergleichsweise hohe Verstoßrate ermittelt, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die REACH-Verordnung inzwischen schon seit rund 8 Jahren in Kraft ist.

Diese vergleichsweise hohe Verstoßrate kann darin begründet liegen, dass eine sehr fokussierte Überprüfung der Registrierungspflichten durch einen Datenabgleich mit Informationen des Zolls unterstützt wurde. Dieses Vorgehen hat sich in der Überwachungspraxis als wichtig und tragfähig erwiesen. Auf der Grundlage der Zolldaten kann die Überwachung sinnvoll durchgeführt werden. Die Inspektionen erhalten durch das Vorliegen der Zolldaten einen äußerst nachhaltigen „Überwachungscharakter“. Dazu zählt die Kontrolle der importierten Stoffe und Tonnagen, und deren Angabe in den Zollanmeldungen, als auch bereits im Vorfeld die Identifizierung von Importeuren, die den Überwachungsbehörden ggf. so bisher nicht bekannt waren.

Die vergleichsweise hohen Verstoßraten bei Importeuren zeigen, dass Importeure ihre Registrierungspflichten zu einem hohen Prozentsatz nicht kennen. Dies sollte auch bei künftigen Überwachungsansätzen berücksichtigt werden.

Der Überwachungsansatz, die Registrierungspflichten anhand der Informationen des Zolls zu überprüfen, soll in einigen Bundesländern und auch Mitgliedsstaaten weitergeführt werden. Auch bei anderen Pflichten der REACH-Verordnung – beispielsweise Beschränkungen - werden Zolldaten für die Überwachung genutzt.

Das Projekt hat weiter gezeigt, dass insbesondere Alleinvertreter ein hohes Risiko aufweisen gegen die Registrierungspflichten bzw. die Informations- und Dokumentationspflichten nach Artikel 8 der REACH-Verordnung zu verstoßen. Mittels detaillierter Untersuchungen wurden im Rahmen des europäischen Gesamtprojektes während

der zweiten Phase bei 32 % der Alleinvertreter Verstöße ermittelt. Gerade die Überwachung in der Informationskette zwischen importierendem nachgeschaltetem Anwender, Alleinvertreter und nicht EU-Hersteller hat zahlreiche Inkonsistenzen aufgezeigt.

Diese Inkonsistenzen zeigen, dass ein Überwachungsansatz, der die Informationskette zwischen außereuropäischen Herstellern, den Alleinvertretern sowie den importierenden nachgeschalteteten Anwendern berücksichtigt, ein wichtiges Instrument ist, um die Umsetzbarkeit und die Implementierung der Pflichten nach Artikel 8 der REACH-Verordnung zu überprüfen.

Es wurde deutlich, dass die Ergebnisse auch den Schluss nahelegen, die Pflichten des Artikels 8 REACH-Verordnung anwender- und vollzugstauglicher auszugestalten, da diese in der gegenwärtigen Form schwierig anzuwenden und zu überwachen sind.

Die Festschreibung der Kommunikation zwischen dem Alleinvertreter und dem importierenden nachgeschalteteten Anwender und insbesondere eine Verpflichtung des Alleinvertreters den Importeur zu informieren, dass Registrierungs Pflichten für einen spezifischen Stoff und eine spezifische Menge abdeckt sind, erscheint erforderlich.

Unter Berücksichtigung der Erfahrungen bei REF-3 wird den Importeuren empfohlen, Kontakt mit dem Alleinvertreter zur Sicherstellung der eigenen Rechtskonformität aufzunehmen.

Aufgrund der hohen Verstoßrate der Alleinvertreter und den zahlreichen Inkonsistenzen in der Informationskette, sollten diese Aspekte bei der Überprüfung von Registrierungs Pflichten ebenfalls weiterhin – auch bei Routinekontrollen - berücksichtigt werden.