

Das EU-Weißbuch zum Umgang mit Stoffen: Chancen und offene Fragen bei der Umsetzung

Henning Friege*

Stadtwerke Düsseldorf AG und AWISTA Gesellschaft für Abfallwirtschaft und Stadtreinigung mbH, Höherweg 100, D-40233 Düsseldorf – hfriege@awista.de

Seit den 80er Jahren kommt die Aufarbeitung von einigen zehntausend „Altstoffen“ in der Europäischen Union nicht voran. Die Hindernisse: Ein enormer Prüfungsaufwand und mangelnde Vollzugsmöglichkeiten in der EU – von Kritikern bereits vor fast zwanzig Jahre vorausgesagt. Dieser offensichtliche Fehlschlag wurde mit der Vorlage des „White Paper on a strategy for a future chemicals policy“ eingestanden und ein zukunftsfähiger Ansatz in die Diskussion gebracht, das REACH-System:

- Registration,
- Evaluation,
- Authorisation

für **CH**emikalien. Dabei geht die Verantwortung für die Gefährdungsabschätzung der Stoffe auf die Hersteller und auch auf industrielle Anwender über, also auch etwa auf Unternehmen, die einen Stoff für einen vom Hersteller nicht geprüften Anwendungsfall einsetzen. Für besonders kritische Stoffe (substances of very high concern – VHC) soll ein Zulassungsverfahren eingeführt werden, d.h. die Vermarktung dieser Stoffe erfordert eine vorherige Erlaubnis der zuständigen Genehmigungsbehörde. bei der Zulassung ist sowohl die Frage nach Alternativen als auch nach einer Risiko-Nutzen-Abwägung zu stellen.

Die Diskussion des Weißbuchs im Europäischen Parlament führte zu einer Reihe zusätzlicher Forderungen. Natürlich haben sich die Interessenverbände, z.B. der europäische Chemieindustrieverband CEFIC, das Europäische Umweltbüro EEB, der Deutsche Industrie- und Handelskammertag DIHK, in die Diskussion eingeschaltet. Das Europäische Parlament hat sich bereits ausführlich mit dem Weißbuch beschäftigt und der Kommission eine Reihe von Empfehlungen gegeben. Es ist damit zu rechnen, dass die Kommission in den nächsten Monaten den Entwurf einer Richtlinie zur Umsetzung des Weißbuchs vorlegen wird.

Nach Auffassung des Verfassers spielen folgende wesentliche Gesichtspunkte bei der Debatte eine Rolle:

1. Im Sinne der vorsorgenden Chemiepolitik ist es notwendig, die guten Ansätze des Weißbuchs zur Produktverantwortung in eine entsprechende Richtlinie umzusetzen. Die Stärkung der Selbstverantwortung der Hersteller, Verarbeiter und gewerblichen Anwender und die klare Zuweisung von Haftung bei Entscheidungen im Stoffstrom werden bei der Formulierung eine entscheidende Rolle spielen. Das Stoffstrom-Management in der Kette der Produzenten / Verarbeiter / Anwender ist im Prinzip beherrschbar, hierfür gibt es aber noch keine klaren Vorstellungen.

2. Die Aufarbeitung der kritischen Altstoffe hat Priorität; um dies zu beschleunigen, sollte die Regeldichte für neue Produkte ggf. zurücktreten – die Bearbeitungs- und Vollzugskapazitäten sind begrenzt!
3. Bei der Produktbewertung muss die Bewertung von Chancen und Risiken vorne stehen. Hier klaffen die Bewertungswege noch weit auseinander und sollten so weit möglich zusammen geführt werden: Chancen werden vornehmlich durch Hersteller und industrielle Anwender definiert, nach den Risiken fragen Verbraucher und Registrierungsstelle. Das Weißbuch enthält für den Fall der Substitution kritischer Stoffe einen Hinweis auf die sozio-ökonomischen Folgen – dieser Ansatz könnte vor einer expliziten Regelung über Modellfälle oder Planspiele vertieft werden.
4. Angesichts der Unsicherheit in der Chemikalienbewertung scheint es sinnvoll, die Risikobewertung (risk assessment) in Richtung einer Gefährdungsabschätzung (hazard characterisation) zu verschieben. Letztere orientiert sich an wenigen gut mess- und interpretierbaren physikalischen und (öko-)toxikologischen Daten sowie Anwendungsspektrum und Produktionsvolumen, also der Charakterisierung der damit verbundenen Stoffströme. Dies würde die Altstoffbewertung beschleunigen. Tierversuche müssen dabei auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt werden.
5. Für den Vollzug der geplanten Regelungen braucht die EU ein zentrales Register, in das alle wesentlichen Stoffstrom- und Produktdaten den Behörden und ein ausgewählter Bereich (Risikodaten, Stoffstromsummierung – keine firmenspezifischen Daten) einfließen und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind. Aus Skandinavien liegen erste Erfahrungen mit derartigen Registern vor; Deutschland kennt seit den 80er Jahren das behördeninterne Produktregister für Wasch- und Reinigungsmittel.
6. Für die Anwender bedarf es einer strukturierten produktbegleitenden Information. Hier gibt es noch keine klaren Vorstellungen im Weißbuch.
7. Die Einbeziehung von Stoffen in importierten Produkten in das System sollte selbstverständlich sein – wird aber noch zu Auseinandersetzungen zwischen der EU und den USA, Japan und anderen großen Chemie-Handelspartnern führen.
8. Das Weißbuch ist bei der Frage der Verantwortlichkeiten für die Evaluierung nicht konsistent. Die Datengenerierung sollte Sache der Hersteller oder ihrer Beauftragten sein (Probleme: Qualitätssicherung, mehrfache Datennutzung durch verschiedene Hersteller). Die Bewertung kann ebenfalls durch die Hersteller durchgeführt werden, wobei die Registrierungsbehörde diese Bewertung überprüft. Wann und wie es zur Umkehr der Beweislast (Zulassungsverfahren für VCH-Stoffe) kommen soll, ist ebenfalls unklar. Herstellerpflichten, Aufgaben der Registrierungsbehörde und die mit der Registrierung und Bewertung verbundenen Abläufe müssen zur Sicherung eines sauberen und effektiven Vollzugs definiert werden.
9. Die Frage der Mengenschwellen bei der Vermarktung der Stoffe hat mehrere Facetten. Für den Arbeitsschutz ist ein Minimalsatz physikalisch-chemischer und toxikologischer Daten erforderlich, der auch bei Mengen < 1 t relevant ist. Würde man jedoch generell die Registrierung und Evaluierung auf eine Mengenschwelle von 0,1 t absenken, gäbe es wahrscheinlich erhebliche Verzögerungen bei der Altstoffaufbereitung. Denkbar wäre aber auch ein schrittweiser Übergang
10. Es ist unklar, ob sich die Mengenschwellen auf die insgesamt in Verkehr gebrachte Menge beziehen muss oder eine Schwelle pro Hersteller gilt – letzteres wäre für Umwelt- und Verbraucherschutz aber

unsinnig. Daher bedarf es einer Mengenschwelle, z.B. 0,1 t, ab der die Registrierungsbehörde über alle in Verkehr gebrachten Stoffe informiert wird.

Die aktuelle Regelung kennt eine Schwelle pro Hersteller und eine fünffach höhere Schwelle für die EU insgesamt.

Will man – wie auch beim Gipfel in Johannesburg gefordert – in rund zwanzig Jahren Gesundheits- und Umweltgefahren beim Gebrauch von Chemikalien bannen, dann wäre die Umsetzung des Weißbuchs der EU ein wichtiger Beitrag, der nicht mehr lange auf sich warten lassen sollte.

Unsere Zeitschrift* soll zu diesen und weiteren Fragestellungen zur Umsetzung des Weißbuchs als Diskussionsforum dienen. Die zu erwartende neue EU-Richtlinie hat wichtige Folgen für Hersteller, Anwender, Beschäftigte, Verbraucher und Umwelt – unterschiedliche Sichtweisen sind daher selbstverständlich! Allen Beteiligten sollte daran gelegen sein, ein effektives Verfahren zu bekommen, das sowohl dem Schutzbedürfnis von Mensch und Umwelt dient als auch unnötige Untersuchungen und Kosten vermeidet. In einem ersten Beitrag nimmt R. Rühl vor allem zu dem notwendigen Prüfumfang für Stoffe und zu den Mengengrenzen bei der Anmeldung von Stoffen aus Sicht des Arbeitsschutzes Stellung.

*) H. Friege ist Mitherausgeber der UWSF – Zeitschrift für Umweltchemie & Ökotoxikologie