

Positionspapier – EU-Chemikalienstrategie: Roadmap

Im europäischen Grünen Deal (COM(2019) 640 final) hat die Europäische Kommission unter anderem eine Nachhaltigkeitsstrategie für Chemikalien angekündigt. Damit will sie einen Beitrag für eine schadstofffreie Umwelt leisten. Sie will damit zum besseren Schutz der Bürgerinnen und Bürger sowie der Umwelt vor gefährlichen Chemikalien beitragen und die Innovation zur Entwicklung sicherer und nachhaltiger Alternativen fördern.

Ziele sind dabei neben dem besseren Gesundheits- und Umweltschutz auch die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie. Dazu stellt die Kommission die Vereinfachung und Stärkung des Rechtsrahmens in Aussicht. Sie will prüfen, wie die Zusammenarbeit der Agenturen und wissenschaftlichen Gremien der EU verbessert, die Prüfung von Chemikalien effizienter und die Entscheidung über Prioritäten bei Maßnahmen transparenter gestaltet werden können. Weiters will sie in einzelnen, besonderen Problembereichen die rechtliche Situation verbessern, und zwar bei den Risiken durch hormonell wirksame Chemikalien, bei gefährlichen Chemikalien in Produkten, bei Kombinationseffekten verschiedener Chemikalien und bei sehr langlebigen Chemikalien.

Die Strategie soll im Herbst 2020 vorgelegt werden. Zur Vorbereitung derselben hat die Kommission einen Fahrplan veröffentlicht, der wesentliche Elemente der Strategie bereits skizziert.

Die BAK unterstützt viele der im Fahrplan genannten Programme und Initiativen. Sie kritisiert aber, dass diese Elemente in ihrer Gesamtheit keine schlüssige Strategie darstellen. Einige der im Fahrplan genannten Probleme können nur angegangen werden, wenn die Strategie auf allgemeineren Prinzipien aufgebaut wird.

1. Anmerkungen zu einzelnen im Fahrplan genannten Themen

1.1 Zustimmung

Die BAK unterstützt das Prinzip „Ein Stoff – eine Bewertung“ und die Bemühung, den Schutz vor gefährlichen Stoffen in Produkten zu verbessern.

Ein wesentliches Element der REACH-Verordnung ist das Prinzip „Ein Stoff – eine Registrierung“. Es hat sich gezeigt, dass aus verschiedenen Gründen dieses Prinzip bisher nicht immer angewendet wurde. Das führt zu Unterschieden in der Bewertung von Chemikalien durch verschiedene Hersteller, eine Situation, die für die Verwender der Chemikalien unbefriedigend ist. Es ist daher erforderlich, dass die Registrierungs dossiers auf derartige Unterschiede geprüft werden und in der Folge die Registrierungspflichtigen aufgefordert werden, die Unterschiede abzugleichen.

Im Zusammenhang mit gefährlichen Stoffen in Produkten sind auf den verschiedenen Ebenen Bemühungen notwendig, um deren Vorkommen zu verringern. Trotz der bestehenden Informationsrechte in der Lieferkette und insbesondere für VerbraucherInnen bewirken die Regelungen der REACH-Verordnung nicht, dass besonders besorgniserregende Stoffe in Produkten nicht mehr verwendet werden. Um dies zu erreichen braucht es auf europäischer Ebene Verbesserungen in der Kommunikation. Im internationalen Handel muss vermehrt auf Informationsaustausch und Programme zum Phase-Out besonders besorgniserregender Stoffe gesetzt werden.

Sie unterstützt das Ziel der besseren Berücksichtigung von Kombinationswirkungen. Dies soll freilich nicht dazu führen, dass Bewertung von und Schutz vor Einzelstoffen in den Hintergrund gedrängt werden.

Noch immer gibt es viele Stoffe, deren Gefährlichkeitsmerkmale nur unzureichend bekannt sind, vor allem solche, die in geringen Mengen in Verkehr gesetzt werden. Doch auch in diesen Fällen kann

eine umfassende Bewertung nötig sein, um ArbeitnehmerInnen besser zu schützen, die mit solchen Stoffen umgehen. Die Erforschung von Kombinationswirkungen soll in einem ausgewogenen Verhältnis zur Verbesserung der Kenntnisse über Einzelstoffe stehen und möglichst fokussiert erfolgen, um besonders problematische Konstellationen identifizieren zu können. Dabei kann es zweckmäßig sein, statt der Kombinationswirkung einzelner Stoffe untereinander die Kombinationswirkung von Chemikaliengruppen zu untersuchen, um möglichst breit anwendbare Ergebnisse zu erzielen.

Der Blick auf schwer abbaubare Stoffe ist wichtig; dies ist in einen umfassenden Zugang zu integrieren, insbesondere was die Substitution betrifft.

Die REACH-Verordnung sieht zu Recht schwer abbaubare Stoffe als besonders besorgniserregend an und unterwirft sie daher besonderen Regelungen. Auch die diesbezügliche internationale Konvention über langlebige Schadstoffe (POPs) ist ein wichtiges Element, um Schäden durch diese Stoffe zurückzudrängen. Alle Stoffe der POP-Konvention sind halogenierte Chemikalien, die meisten davon chlorierte Stoffe, vor allem Pflanzenschutzmittel. Ein verstärkter Ersatz schwer abbaubarer Stoffe wird daher einen besonders kritischen Blick auf halogenierte Chemikalien werfen und auf Alternativen zum chemischen Pflanzenschutz setzen.

Die BAK begrüßt ausdrücklich das „Null-Schadstoff-Ziel für eine schadstofffreie Umwelt“, wie es schon im europäischen Grünen Deal vorgeschlagen wurde. Sie unterstützt die Bemühung, die Verwendung von Pestiziden und Bioziden wirksam zu verringern.

Da viele der „Schadstoffquellen“ am besten vermieden werden können, indem sie als Stoffe erst gar nicht zugelassen werden, braucht es einen sektorübergreifenden Ansatz zur Vermeidung der Verschmutzung an der Quelle. Hierfür ist insbesondere auch mehr Kohärenz mit anderen EU-Rechtsakten erforderlich. Daher sind für ein „Null-Schadstoff-Ziel“ – neben Rechtsvorschriften im Bereich der Chemie, wie der Pestizidverordnung und der Biozidverordnung – auch Rechtsvorschriften im Bereich der Landwirtschaft (zB Gemeinsame Agrarpolitik) anzupassen; der Einsatz von Pestiziden muss radikal zurückgedrängt werden. Auch die entsprechenden Zielsetzungen in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und in der Biodiversitätsstrategie werden unterstützt.

1.2 Zustimmung mit Ergänzungen

Das Ziel der Verringerung der Zahl der Krebserkrankungen wird unterstützt. Die Kommission soll insbesondere die Bemühungen fortsetzen, berufsbedingte Krebserkrankungen zurückzudrängen, ua indem im ArbeitnehmerInnenschutzrecht (OSH) weitere Grenzwerte für Karzinogene festgelegt werden. Als Ziel soll hier die Festlegung von EU-weit geltenden, verbindlichen Arbeitsplatzgrenzwerten (BOELV) für zumindest 25 weitere krebserzeugende Stoffe bis 2024 festgelegt werden.

Eine Studie des Europäischen Gewerkschaftsinstituts (ETUI) zeigt das Ausmaß des Problems: Es wird geschätzt, dass in der EU jährlich etwa 147.000 ArbeitnehmerInnen an Krebs erkranken, weil sie am Arbeitsplatz krebserzeugenden Chemikalien (Karzinogenen) ausgesetzt (exponiert) sind. Dies macht die Dringlichkeit des Handelns besonders deutlich. Das Ziel der Strategie muss es sein, dass kein Arbeitnehmer, keine Arbeitnehmerin infolge der Arbeit an Krebs erkrankt. Dazu braucht es neben verbindlichen Grenzwerten auch Verbesserungen im Vollzug, insbesondere was die Verpflichtung der ArbeitgeberInnen betrifft, die Exposition der ArbeitnehmerInnen gegenüber Schadstoffen so weit wie technisch möglich zu reduzieren („Minimierungsgebot“).

Die BAK unterstützt auch den Fokus auf endokrinschädigende Stoffe. Dabei sollten die Bemühungen auf einen einheitlichen Rechtsrahmen gerichtet werden. In Anlehnung an CMR-Stoffe sollen nicht nur Stoffe einbezogen werden, die bekanntermaßen endokrinschädigend sind, sondern auch jene, bei denen dies vermutet wird.

Weltweit steigt die Zahl von Gesundheits- und Entwicklungsschäden, die auf Störungen im Hormonhaushalt durch bestimmte Chemikalien zurückzuführen sind. Bei vielen Stoffen ist die Datenlage unzureichend, um zu beurteilen, ob sie derartige Störungen hervorrufen können

(„endokrinschädigend“ oder „hormonell schädigend“ wirken). Dazu braucht es einheitliche Beurteilungskriterien und eine Verpflichtung der Hersteller der Stoffe, diese gefährlichen Eigenschaften zu ermitteln. Die Anwendung des Vorsorgeprinzips gebietet, dass auch Stoffe, bei denen begründet angenommen wird, dass sie endokrinschädigend wirken, als solche betrachtet werden, nicht nur die, bei denen dies zweifelsfrei nachgewiesen ist.

Die BAK unterstützt eine verbesserte Transparenz bei der Priorisierung zu behandelnder Stoffe. Damit ist die Wahl des zweckmäßigsten Rechtsinstruments verknüpft. Für diese „Risk management option analysis“ (RMOA) müssen Prinzipien festgelegt werden; sie ist transparenter und im Einvernehmen der Sozialpartner zu gestalten.

Im Rahmen einer RMOA wird beurteilt, welches Instrument zur Eindämmung einer Gefährdung, die von einem chemischen Stoff ausgeht, am besten geeignet ist. Mögliche Optionen sind hier unter anderem die Festlegung eines Arbeitsplatzgrenzwertes, die Zulassungspflicht oder das teilweise oder vollständige Verbot eines Stoffes. Diese Optionen sind mit unterschiedlichen Kosten für die Hersteller verbunden und bedeuten auch verschiedenen hohen Aufwand für die Behörden. Es braucht ein objektives, transparentes und gut dokumentiertes System der Beurteilung, welche Option für die jeweilige Gefährdung den sachlich besten Weg darstellt. Diese Entscheidung ist eine Aufgabe der Behörden, bei der die Sozialpartner angemessen eingebunden werden sollen.

Das Konzept der „grünen und nachhaltigen Produktion“ bzw der „grünen Chemie“ wird unterstützt, wenn es eng verstanden wird. Um das Problem des „Green-washing“ zu vermeiden, sind hier auf Basis wissenschaftlicher Kriterien unter Einbeziehung der Öffentlichkeit Leitlinien und Prinzipien zu entwickeln.

Immer wieder werden Stoffe oder Prozesse als „grün“ bezeichnet, von denen bei umfassender Betrachtung aber dennoch Gefahren ausgehen. Nur wenn ein derartiges „Green-washing“ vermieden wird, hat der Begriff der „grünen Chemie“ einen Sinn. Daher sind die Prinzipien, denen eine „grüne und nachhaltige Produktion“ bzw eine „grünen Chemie“ zu gehorchen haben, nachvollziehbar und klar festzulegen. Dabei geht es etwa um den systematischen Ersatz gefährlicher durch nicht gefährliche Stoffe oder Verfahren, um das Schließen von Kreisläufen, um die Ressourcenschonung, um den Einsatz nachwachsender Rohstoffe, usw.

1.3 Keine Zustimmung

Das Ziel der „strategischen Autonomie“ bezüglich Chemikalien sollte nicht in die Chemikalienstrategie aufgenommen werden, da es keinen Beitrag zu einer giffreien Umwelt leistet.

Das Ziel der „strategischen Autonomie“ ist dem Bereich der Außenbeziehungen der Union zuzuordnen. Eine Abstimmung wirtschafts- und industriepolitischer Ziele mit dem Ziel der „strategischen Autonomie“ ist zweckmäßig, muss aber ein dynamischer Prozess sein. Eine unmittelbare Berücksichtigung strategischer Überlegungen in der Stoffpolitik birgt die Gefahr, dass der Schutz von Menschen und Umwelt gegenüber diesen strategischen Zielen in den Hintergrund tritt. Weiters kann die Identifikation bestimmter Stoffe als strategisch wichtig dazu führen, dass Maßnahmen zur Innovation und zur Substitution unterbleiben, die anderenfalls möglich wären. Daher sollte der Zusammenhang zwischen der „strategischen Autonomie“ und der Stoffpolitik lediglich ein loser sein.

Das Konzept der „nachhaltigen Transformation der chemischen Industrie“ sollte nicht als ein Element unter vielen in der Chemikalienstrategie behandelt werden, sondern muss als übergeordnete Leitlinie der ganzen Strategie verstanden werden.

Eine derartige Transformation der chemischen Industrie ist eine der Grundvoraussetzungen des Gelingens des europäischen Grünen Deal. Sie stellt die ArbeitnehmerInnen in den Mittelpunkt und widmet sich auch den Branchen und Sektoren, die durch eine ambitionierte Chemikalienstrategie negativ betroffen sein können.

2. Andere spezifische Themen

Die BAK drängt auf die Vorlage eines Rechtsvorschlags, um fortpflanzungsschädigende Stoffe auf die gleiche Weise zu regeln wie krebserzeugende und erbgutverändernde Stoffe, insbesondere im ArbeitnehmerInnenschutz.

Die besondere Schwere der Schäden durch fortpflanzungsschädigende Stoffe rechtfertigt, dass diese Chemikalien genauso stringent geregelt werden wie krebserzeugende und erbgutverändernde Stoffe. In mehreren Mitgliedstaaten (so auch in Österreich) ist diese Gleichstellung bereits erfolgt. Dies hat beispielsweise zur Folge, dass die Exposition der ArbeitnehmerInnen gegenüber diesen Stoffen jedenfalls soweit wie möglich minimiert werden muss.

Für Stoffe, die Wirkschwellen aufweisen, sind Grenzwerte an diesen Wirkschwellen auszurichten („gesundheitsbasiert“). Der Schutz vor Stoffen, deren Gefahren keine Wirkschwelle aufweisen, insbesondere vor genotoxischen Karzinogenen, erfordert eine politisch akkordierte Festlegung eines gemeinsamen Risikowertes, unterhalb dessen ein Stoff als kontrolliert gilt („risikobasierte Grenzwerte“). Dazu braucht es eine breite öffentliche Diskussion unter Einbeziehung der Sozialpartner.

Kann bei einem Stoff unterhalb einer bestimmten Exposition eine Gefährdung der ArbeitnehmerInnen mit Sicherheit ausgeschlossen werden, so ist schon jetzt die Höhe dieser Exposition als Arbeitsplatzgrenzwert heranzuziehen ("gesundheitsbasierter Grenzwert"). Es gibt aber Stoffe, bei denen dies nicht möglich ist. Die bedeutendste derartige Stoffgruppe sind genotoxische Karzinogene, die durch direkte Schädigung des genetischen Materials krebserzeugend wirken. Für solche Stoffe sollen in Zukunft "risikobasierte Grenzwerte" festgelegt werden. Derartige risikobasierte Grenzwerte werden aus zwei Komponenten abgeleitet: aus der Expositions-Risiko-Beziehung und aus einem politisch festgelegten Risikowert. Die Expositions-Risiko-Beziehung (ERB) ist ein Ergebnis der Toxikologie und beschreibt, wie hoch das Risiko einer Krebserkrankung in Abhängigkeit von der Exposition ist. Die Festlegung des Risikos ist ein politischer Vorgang, in den Vorstellungen von Grundrechten und Gerechtigkeit einfließen. Diese Diskussion ist auf EU-Ebene überfällig. Dabei sind die Öffentlichkeit und insbesondere die Sozialpartner einzubeziehen.

3. Strategischer Rahmen

Ein strategischer Rahmen erfordert, über die Einzelstoffbetrachtung und über die oben genannten sektoralen Aspekte hinauszugehen. Unter anderem braucht es einen kohärenteren Rechtsrahmen, einen grundlegenden Blick auf die Substitution gefährlicher Stoffe, die Stärkung des Vorsorgeprinzips, eine internationale Perspektive zum Schutz vor Gefahrstoffen und eine Integration mit dem Ziel 12 der Ziele für Nachhaltige Entwicklung (SDG 12).

Dies erfordert unter anderem, dass auf den jeweils zweckmäßigen Ebenen Ziele gesetzt werden, die durch die Strategie erreicht werden sollen. Diese Ziele sollen spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch und terminiert („smart“) sein; die Zielerreichung soll laufend kontrolliert werden; bei mangelnder Zielerreichung sollen die Maßnahmen entsprechend angepasst werden.

