

Stellungnahme

Konsultationsbeitrag

Konsultationsbeitrag des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH) zum Vorschlag der Beschränkung von per- und polyfluorierten Stoffen (PFAS)

Brüssel, 25.09.2023

Zentralverband des Deutschen Handwerks
Abteilung Europapolitik
+32 2 230 85 39
Lobby@zdh.de
Lobbyregister: R002265
EU Transparency Register: 5189667783-94

Am 07.02.2023 hat die Europäische Chemikalienagentur (ECHA) den gemeinsamen Vorschlag von Dänemark, Deutschland, Niederlande, Norwegen und Schweden eingebrachten Vorschlag für eine weitgehende Beschränkung von per- und polyfluorierten Stoffen (PFAS) veröffentlicht. Der Vorschlag sieht vor, dass PFAS nur noch in Bereichen zum Einsatz kommen dürfen, in denen es auf absehbare Zeit keine geeigneten Alternativen geben wird bzw. wo die sozio-ökonomischen Vorteile die Nachteile für Mensch und Umwelt überwiegen. PFAS umfasst mehr als 10.000 verschiedene Stoffe, die aufgrund ihrer wasser-, fett- und schmutzabweisenden Eigenschaften sehr vielseitig verwendet werden, z.B. zur Beschichtung von Metallen, Kunststoffen und Papier. Die Beschränkung betrifft sowohl Stoffe wie auch Erzeugnisse, die mit PFAS hergestellt werden oder diese enthalten.

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) vertritt als Spitzenverband des Handwerks die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben mit mehr als 5,6 Millionen Beschäftigten sowie ca. 350.000 Auszubildenden. Sie sind in rund 130 Berufen in den Bereichen Bau und Ausbau, Metall und Elektro, Holz und Kunststoff, Bekleidungs-, Textil- und Lederhandwerk, Lebensmittelhandwerk, Gesundheits- und Körperpflegehandwerk sowie chemisches und Reinigungsgewerbe und grafisch-gestaltendes Handwerk tätig.

Der ZDH erwartet, dass die vorgeschlagene Beschränkung – unmittelbar und über die Wertschöpfungsketten hinweg – weitreichende Auswirkungen auf Handwerksbetriebe hätte. Er nutzt deswegen die Möglichkeit, einige grundsätzliche Anmerkungen zu machen.

Öffentliche Konsultation

Mit der vorliegenden Konsultation fordert die ECHA interessierte Kreise auf, Kommentare und weiterführenden Informationen, insbesondere zu Risiken und sozio-ökonomischen Aspekten hinsichtlich der Verwendung von PFAS sowie zu PFAS-freien Alternativen einzubringen.

Keine Rückschlüsse auf die mangelnde Betroffenheit von Handwerksbetrieben

- Der ZDH hat als Spitzenverband des Handwerks bei seinen Mitgliedern abgefragt, welche Bedeutung PFAS für die Betriebe haben. In einigen Fällen, wie beispielsweise im Kälteanlagenbau war die Betroffenheit der Betriebe mit Blick auf das Annex XV-Dossier offensichtlich. Eine aktuelle Stellungnahme der betroffenen Verbände ist hier abrufbar: <https://www.vdkf.de/gemeinsames-statement-zum-geplanten-pfas-verbot-in-der-eu/>.
- Für den Großteil der Betriebe aber ist ihre Betroffenheit nicht ohne Weiteres ersichtlich. Manche werden in der Ausübung ihrer Tätigkeit betroffen sein, andere indirekt beispielsweise über in Geräten verbaute Dichtungen oder über verwendete Beschichtungen. Gerade die indirekte Betroffenheit ist den Betrieben vielfach nicht bewusst, ebenso wenig die möglichen Folgen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Unterlagen umfangreich und in technischem Englisch verfasst sind. Dies ist ein

grundsätzliches Problem der öffentlichen Konsultationen der ECHA, welches hier aufgrund der Komplexität des Sachverhalts noch verstärkt wird.

- Der ZDH fordert die ECHA und die Europäische Kommission deswegen auf, die Abwesenheit von Konsultationsbeiträgen aus dem Handwerk und dem Mittelstand nicht als Zeichen mangelnder Betroffenheit zu interpretieren.

Konsultationsziel bedenklich

- Die öffentliche Konsultation wird dafür genutzt, um Anträge für Ausnahmen systematisch zu sammeln. Daraus ergeben sich Bedenken gegen die ordnungsgemäße Anwendung des Beschränkungsverfahrens, wie es in Titel VIII beschrieben wird, denn die Beweislast obliegt demjenigen, der das Dossier unterbreitet hat. Der Rechtsakt sieht nicht vor, dass eine Beschränkung in einem solchen Umfang quasi gemeinsam mit interessierten Dritten, den Urhebern des Dossiers und den ECHA-Ausschüssen vorgenommen wird.

Mangelnde Entscheidungsgrundlage

Die PFAS-Beschränkung verfolgt einen vollständig neuen Ansatz bei der **Beschreibung von Gefahren, Risiken und wirtschaftlichen Folgen**. Die Zusammenfassung der PFAS in eine Gruppe sowie die Datenlage und die daraus gezogenen Schlussfolgerungen sind mangelbehaftet.

PFAS als Gruppe

- Die Zusammenführung sämtlicher PFAS in einer Gruppe ist aus Sicht des ZDH nicht hinreichend begründet. Es werden nämlich Schlussfolgerungen für rund 10.000 einzelne Stoffe gezogen, und dies auf der Grundlage einer begrenzten Zahl an PFAS-Stoffen. Darauf aufbauend wird eine Vereinigung in einer einzigen Gruppe vorgenommen, obwohl das Annex XV-Dossier darlegt, dass es viele unterschiedliche Klassifizierungen für bestimmte PFAS-Gruppen gibt. Hinsichtlich der Charakterisierung von Gefahren und der darauf fußenden Risikoanalyse sind PFAS mithin keineswegs eine homogene Gruppe. Der Sachverhalt sollte nicht im Rahmen einer ECHA-Bewertung oder eines Komitologieverfahrens beurteilt werden.

Keine repräsentativen Daten

- In einigen Fällen werden die Schlussfolgerungen in dem gemäß Anhang XV erstellten Dossier auf **Einzelfälle oder nicht repräsentative kleine Beispiele** gestützt. Außerdem erkennt das Dossier stellenweise ausdrücklich an, dass auf der Grundlage der Stichprobennahme eine Übertragung der Datenlage auf die ganze EU oder den ganzen EWR nicht oder nur in sehr begrenztem Maße möglich ist. Vereinzelt werden Daten aus Drittländern genutzt. Angesichts der aktuellen Rechtsprechung - insbesondere der **Rechtssache C-144/21** - ist ein solcher Ansatz kritikwürdig.

Vermischung von Verfahren

- Die vorliegende PFAS-Beschränkung **verbindet das klassische Beschränkungsverfahren unter Titel VIII mit dem Zulassungsverfahren unter Titel VII**. Die REACH-Verordnung sieht eine Vermischung der Instrumente in diesem Maße nicht vor. Tatsächlich wird hierdurch ein vollständig neues regulatorisches Instrument geschaffen, welches so gesetzlich nicht verankert ist.

Rechtssetzungsverfahren

Grundsätzliche Bedenken hat der ZDH dagegen, dass die Beschränkung von PFAS gemäß der REACH-Verordnung im Rahmen eines **Komitologieverfahrens** erfolgen soll. Grundsätzlich dienen solche Verfahren der nichtwesentlichen Änderung oder Ergänzung von Regelungen. Betrachtet man die Breite der Anwendungen, gibt es deutliche Hinweise bei der PFAS-Beschränkung dahingehend, dass es sich um eine **wesentliche Änderung oder Ergänzung** der Vorschriften handelt.

Politikkohärenz

Problematisch ist das Vorgehen auch mit Blick auf die Politikkohärenz. Die Beschränkung könnte **politische Einigungen aushöhlen**, die im Rahmen eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gefunden wurden. Dies geschieht beispielsweise, indem der für die F-Gase im Rahmen der zugehörigen Verordnung festgelegte Zeitplan unterlaufen wird. Aufgrund ihrer thermischen und chemischen Stabilität sowie ihrer Beständigkeit gegenüber UV-Strahlung und Verwitterung kommen PFAS in einer Vielzahl von Produktionsprozessen zum Einsatz. So sind sie auch Bestandteil wichtiger Technologien der Energiewende, zum Beispiel bei der Herstellung von Brennstoffzellen, Wärmepumpen und Solaranlagen. PFAS machen Dichtungen, Ventile, Leitungen, Pumpen und andere Bauteile sehr widerstandsfähig, sodass sie sich positiv auf die Lebensdauer von Produkten und Anlagen auswirken. Daher sind PFAS bei der Erreichung wichtiger EU-Ziele wie der Klimaneutralität und einer Verringerung des Ressourcenverbrauchs von Bedeutung. Deshalb sollte eher zum vorsichtigen Umgang mit PFAS ermutigt werden. Reinigungs- und Entsorgungsmethoden für PFAS sollten ebenfalls gefördert werden.

Mangelnde Umsetzbarkeit

Der Beschränkungsvorschlag ist in seiner derzeit vorgesehenen Struktur nicht umsetzbar. Er basiert auf einem sehr vereinfachten Modell der Lieferkette. PFAS haben sehr breite und vielfältige Verwendungsmuster. In dieser Hinsicht sind Lieferketten lang und aufgefächert. Das macht es praktisch unmöglich für einen Endnutzer wie auch den Wirtschaftsakteur inmitten der Lieferkette, einen Grenzwert zum selben Zeitpunkt einzuhalten wie der Akteur, der den Stoff erstmalig auf den Markt bringt. Bei einem solchen Modell kann der erstmalige Vertreiber die Übergangsfristen voll ausschöpfen, PFAS-haltige Produkte auf den Markt bringen und im Anschluss müssen alle weiteren Akteure in der Kette diese Produkte sehr schnell entsorgen.

Ein weiteres Problem ist, dass PFAS teilweise in natürlichen Rohstoffen enthalten sind. Die Konzentration von PFAS in diesen Rohstoffen wird erst einige Zeit nach dem Verbot bei erstmaligem Inverkehrbringen messbar sein. Beispiele hierfür sind Papier oder wasserhaltige Produkte.

Ansprechpartnerin: Katrin Lützenkirchen
Abteilung: Europapolitik
+32 2 28680-54
Luetzenkirchen@zdh.de · www.zdh.de

Herausgeber:
Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.
Haus des Deutschen Handwerks
Mohrenstraße 20/21 · 10117 Berlin
Postfach 110472 · 10834 Berlin

Lobbyregister: R002265
EU Transparency Register: 5189667783-94

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) vertritt die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit mehr als 5,6 Millionen Beschäftigten. Als Spitzenorganisation der Wirtschaft mit Sitz in Berlin bündelt der ZDH die Arbeit von Handwerkskammern, Fachverbänden des Handwerks auf Bundesebene sowie bedeutenden wirtschaftlichen und sonstigen Einrichtungen des Handwerks in Deutschland. Mehr unter www.zdh.de