

POSITION | CHEMIKALIENPOLITIK | BESCHRÄNKUNG

Kurzfassung Positionspapier PFAS-Beschränkung

Bewertung des Beschränkungsvorschlages

02. Juni 2023

Hintergrund

Am 13. Januar 2023 haben die federführenden Behörden aus Deutschland, den Niederlanden, Dänemark, Schweden und Norwegen ein Beschränkungsdossier zur Beschränkung aller PFAS (Per- und Polyfluoralkylsubstanzen) eingereicht, welches am 22. März 2023 veröffentlicht wurde. Im Rahmen einer 6-monatigen öffentlichen Konsultation kann der Beschränkungsvorschlag derzeit kommentiert werden, bevor im nächsten Schritt des Verfahrens die Ausschüsse der ECHA Ihre Stellungnahmen erstellen.

Umfang der Beschränkung

Mit der Beschränkung soll die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Verwendung aller PFAS als solche oder in Gemischen und Erzeugnissen (über bestimmten Konzentrationsgrenzen, s. u.) verboten werden.

Der Anwendungsbereich des Beschränkungsvorschlags ist sehr weit gefasst und entspricht der OECD-Definition von PFAS. Er umfasst alle Stoffe, die mindestens eine vollständig fluorierte Methylgruppe (-CF₃) oder Methylengruppe (-CF₂-) ohne weitere H-, Cl-, Br- oder I-Atome enthalten (insgesamt mehr als 10.000 Stoffe). Dazu gehören auch Fluorpolymere und Polymere mit fluorierten Seitenketten.

Vorgesehene Ausnahmen

Im Beschränkungsdossier sind – neben der grundsätzlichen Ausnahme von Feuerlöschschäumen und abbaubaren PFAS – drei Arten von Ausnahmen vorgesehen:

- Geringe Anzahl zeitlich unbegrenzter Ausnahmen für
 - PFAS, die als Wirkstoffe in Pflanzenschutzmitteln, in Biozidprodukten und in Tier- und Humanarzneimitteln verwendet werden (mit 2-jährlicher Berichtspflicht an die ECHA).
 - PFAS, die zur Kalibrierung von Messgeräten und als analytische Referenzmaterialien verwendet werden.
 - PFAS in Kältemitteln in HVACR-Anlagen in Gebäuden, in denen nationale Sicherheitsstandards und Bauvorschriften die Verwendung von Alternativen nicht erlauben.

- Zeitlich begrenzte verwendungsspezifische Ausnahmen, für die bereits ausreichenden Informationen zur Verfügung gestellt wurden (6,5 oder 13,5 Jahre nach In-Kraft-Treten).
- Noch zu diskutierende zeitlich-begrenzte verwendungsspezifische Ausnahmen, zu denen noch weitere Informationen benötigt werden (6,5 oder 13,5 Jahre nach In-Kraft-Treten).

Alle nicht genannten Sektoren und alle Verwendungen ohne Ausnahmen wären von einem direkten Verbot aller PFAS nach Ablauf der Übergangsfrist von 18 Monaten betroffen.

Verwendung von PFAS in der Industrie

PFAS kommen in vielen Produkten und Herstellungsprozessen immer dann zum Einsatz, wenn extreme Umgebungsbedingungen dies erfordern. Sie spielen daher in bestehenden Industrieanlagen (s. u.) und im Bereich der Zukunftstechnologien eine wichtige Rolle (z. B. Brennstoffzellen, Wasserstoffelektrolyse, Wärmepumpen, Solaranlagen). In Industrieanlagen vieler Branchen finden insbesondere Fluorpolymere breite Verwendung, da die Produktionsbedingungen besondere Eigenschaften der Werkstoffe erfordern (z. B. Korrosionsbeständigkeit, Beständigkeit gegen oxidierende, saure oder alkalische Substanzen, Gasdichtigkeit, nicht-stromleitende Eigenschaften, Temperaturbeständigkeit, geringer Oberflächenenergie (Reibung)). Die Mehrzahl industrieller Produktionsanlagen und Infrastrukturen ist daher mit hochstandardisierten Bauteilen aus Fluorpolymeren ausgestattet (z. B. Dichtungen, Ventile, Beschichtungen von Leitungen, Kolonnen, Pumpen, Kompressoren, Gebläse, Filter). Ein Fehlen dieser Anlagenkomponenten hätte erheblichen Einfluss auf die Lebensdauer, Funktionsfähigkeit und Sicherheit von Industrieanlagen, welche beispielsweise auch durch Normen und Richtlinien festgelegt ist.

Für viele PFAS-Verwendungen existieren absehbar keine geeigneten Alternativen, so dass Industrie und Gesellschaft auch zukünftig auf den Einsatz von PFAS angewiesen sein werden (z. B. in der Wasserstoffelektrolyse, bei der Herstellung von Windkraftanlagen und Photovoltaik-Paneele, in technischen Textilien, in Industrieanlagen, bei der Halbleiterherstellung oder in Medizinprodukten).

Bewertung des Beschränkungsvorschlages

Allgemeines

- Der Beschränkungsvorschlag ist sehr breit gefasst. Eine Strukturierung oder Untergliederung der mehr als 10.000 Stoffe, die sehr unterschiedliche intrinsische Eigenschaften aufweisen, ist nicht erkennbar. Eine Differenzierung, die den unterschiedlichen Risikoprofilen der Stoffe Rechnung trägt, wird nicht vorgenommen.
- Mit der vorgeschlagenen PFAS-Beschränkung wird erstmalig ein komplett generischer Ansatz gewählt, bei dem – neben Herstellung und Inverkehrbringen – jegliche Art der Verwendung (abgesehen von wenigen, überwiegend zeitlich begrenzten Ausnahmen) untersagt wird.
- Der gruppenbezogene Ansatz des Beschränkungsvorschlages ist rechtlich fragwürdig. Für Beschränkungen ist nach Art. 69 der REACH-Verordnung ein stoffbezogener Ansatz vorgegeben.
- Der Beschränkungsvorschlag ist nicht risikobasiert, da keine Risikobewertung einzelner Stoffe oder (zumindest) einzelner Substanzgruppen mit homogenen Eigenschaften erfolgt ist. Damit entspricht der gewählte Beschränkungsansatz nicht den Anforderungen des Artikel 68 Abs. 1 der REACH-Verordnung, der vorsieht, dass Beschränkungen bei Vorliegen von „unannehbaren Risiken“ erlassen werden können. Daher überschreitet eine Beschränkung von Stoffen in Anwendungen, von denen kein Risiko ausgeht, den durch die REACH-Verordnung vorgegebenen Rechtsrahmen.

Auswirkungen der Beschränkung

- Ein umfassendes und undifferenziertes Verbot von PFAS hätte massive Auswirkungen auf die europäischen Unternehmen und die Innovationsfähigkeit der Industrie in Europa.
- Insbesondere Hochtechnologie-Anwendungen wären ohne den Einsatz bestimmter PFAS nicht mehr möglich, so dass die Transformation der Industrie und die Ziele des Green Deal nicht erreicht werden können.
- Da bei einem umfassenden Verbot der Herstellung und der Verwendung von PFAS bei gleichzeitigem Bedarf an den mit ihnen hergestellten oder PFAS enthaltenden Erzeugnissen die Abhängigkeit von Importen aus dem Nicht-EU-Ausland zunehmen würde, wäre zudem die europäische Souveränität gerade bei kritischen Produkten und Anwendungen (z. B. Medizinprodukte, Halbleiter, Wärmepumpen etc.) massiv gefährdet.
- Das Fehlen von widerstandsfähigen Schlüsselkomponenten in Industrieanlagen hätte in vielen Branchen erhebliche Einbußen in der Funktionalität, der Anlagensicherheit und der Lebensdauer der Anlagen zur Folge.
- Aufgrund der Breite des aktuellen Beschränkungsvorschlags ist zu befürchten, dass dieser bereits weit vor einem möglichen Inkrafttreten massive Auswirkungen auf Investitionsentscheidungen von Unternehmen und damit auf Deutschland und Europa als Wirtschaftsstandort haben wird.

Mögliche Lösungsansätze und Forderungen

- Die Beschränkung von PFAS muss **stoffbezogen und risikobasiert** sein (Art. 68 Abs. 1 der REACH-Verordnung). Nicht alle PFAS stellen ein inakzeptables Risiko dar, das eine Beschränkung rechtfertigt.
- Die Beschränkung muss zwischen den **unterschiedlichen PFAS-Gruppen** und den Risiken, die von deren Verwendungen ausgehen, **differenzieren und einzelne Stoffgruppen ganz vom Beschränkungsvorschlag ausnehmen** (z. B. die Fluorpolymere).
- Es sind **angemessene Übergangsfristen** erforderlich. Die generelle Frist von 18 Monaten ist für die Umstellung aller Anwendungen, für die keine Ausnahmen vorgesehen sind, deutlich zu gering.
- Für gesellschaftlich hochwichtige Anwendungen wie die Medizintechnik sowie für **High-Tech- und Industrieanwendungen werden umfassende Ausnahmen** benötigt, um den Weiterbetrieb zahlloser Industrieanlagen, den Fortbestand ganzer Wertschöpfungsketten/-netze in Europa und die grüne Transformation der Industrie nicht zu gefährden.
- Die Möglichkeit, **Ausnahmen zu überprüfen, zu verlängern und neu zu beantragen**, ist ange-sichts der technischen Bedeutung der PFAS dringend erforderlich.
- Für das Inverkehrbringen von **Ersatzteilen, Verschleißteilen und Gebrauchteilen** sind zum Zwecke der Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit Ausnahmen von der Beschränkung erforderlich.
- Um Abhängigkeiten und ungleiche Wettbewerbsbedingungen gegenüber außereuropäischen Märkten nicht drastisch zu erhöhen und um sicherzustellen, dass die Herstellung der von der Beschränkung ausgenommenen Produkte in der EU weiterhin möglich sein wird, muss es klar beschriebene, langfristige **Ausnahmen auch für Vorstufen, Prozesshilfsmittel und Zwischenprodukte** in der gesamten Lieferkette geben. Diese sollten im Beschränkungsdossier eindeutig und rechtssicher formuliert werden.
- Bei der **Bewertung von Alternativen ist ein ganzheitlicher Ansatz** erforderlich, der die Einbeziehung aller relevanten technischen, funktionalen und regulatorischen Kriterien sicherstellt.

- Die Festlegung einer umfassenden **Informationspflicht für „intentionally added“ PFAS** über mindestens fünf Jahre vor einer PFAS-Beschränkung könnte aus Sicht der Industrie einen geeigneten Ansatz darstellen, PFAS-Emissionen zu kontrollieren und eine zielgerichtete Regulierung vorzubereiten. Dies würde zudem die gezielte Festlegung von Risikominimierungsmaßnahmen ermöglichen.
- Die Beschränkung muss umsetzbar und **für den Vollzug nachprüfbar bzw. vollziehbar** sein, um nicht konforme Importe aus Nicht-EU-Staaten wirksam zu unterbinden. Hierfür müssen eindeutige, leicht umsetzbare und standardisierte Messmethoden vorab festgelegt werden.
- Die **Kohärenz mit bestehenden oder gerade entstehenden EU-Rechtsvorschriften** muss gewährleistet sein. Aktuell ist beispielsweise völlig unklar, wie sich das vorgeschlagene Dossier zum laufenden Beschränkungsverfahren für PFHxA verhält.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Lobbyregisternummer: R000534

Redaktion

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Abteilung Umwelt, Technik und Nachhaltigkeit
T: +49 30 2028-0
info@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D1780