

Stellungnahme des Umweltbundesamtes

zum Vorschlag der EU-Kommission vom 3. Dezember 2008 zur Revision der Richtlinie 2002/95/EG zur „Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten“ (RoHS-RL)

Inhalt

A) Zusammenfassung	2
B) Detaillierte Bewertung und Änderungsvorschläge	6
Geltungsbereich	6
Konkret in Elektro- und Elektronikgeräten beschränkte Stoffe	6
Verfahren zur Aufnahme neuer Stoffe in die RoHS-RL	7
Verfahren für Ausnahmeregelungen von bestehenden Stoffbeschränkungen	9
Konformitätsbewertung und Marküberwachung	10
C) Zusammenwirken der RoHS-RL und der REACH-VO	11
Die Stoffe HBCD, DEHP, BBP und DBP unter REACH	11
Unterschiede zwischen RoHS-RL und REACH-VO	12
Konsistenz der Verfahren zwischen RoHS-RL und REACH-VO	13

Pressesprecher: Martin Ittershagen

Mitarbeiter/innen: Anke Döpke, Dieter Leutert,
Fotini Mavromati, Theresa Pfeifer, Martin Stallmann

Adresse: Postfach 1406, 06813 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340/21 03-2122, -2827, -2250, -2318, -3927, -2507

E-Mail: pressestelle@uba.de

Internet: www.umweltbundesamt.de

A) Zusammenfassung

Die Richtlinie 2002/95/EG zur „Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten“ (RoHS-RL) regelt den Ausschluss bestimmter Schadstoffe aus Elektro- und Elektronikgeräten (E&E-Geräten). Hierdurch sinkt der Gehalt an gefährlichen Stoffen in den entstehenden Produktabfällen, was deren Aufbereitung und Rückführung in den Stoffkreislauf erleichtert und der Ressourcenschonung dient. Gleichzeitig führt der Ausschluss bestimmter Schadstoffe aus E&E-Geräten dazu, dass die Umwelteinträge dieser Stoffe über den gesamten Lebensweg abnehmen und die Belastung der Umwelt, der betroffenen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sowie der Verbraucher und Verbraucherinnen sinkt. Zurzeit beschränkt die RoHS-RL die Verwendung der Schwermetalle Blei, Cadmium, Quecksilber und sechswertiges Chrom sowie der Flammschutzmittelgruppen polybromierte Biphenyle (PBB) und polybromierte Diphenylether (PBDE).

Die EU-Kommission legte am 3. Dezember 2008 einen Vorschlag zur Revision der RoHS-RL^{1,2} vor und leitete das Verfahren zur Rechtsetzung ein. Der Revisionsvorschlag zur RoHS-RL enthält weitreichende Veränderungen der Richtlinie. Betroffen sind der Geltungsbereich, die Begriffsbestimmungen, die Verfahren zur Aufnahme neuer Stoffe und zur Festlegung von Ausnahmeregelungen sowie die Konformitätsbewertung.

Wir bewerten in der vorliegenden Stellungnahme die wesentlichen Änderungsvorschläge der Kommission und analysieren die Zusammenhänge mit der Chemikalienverordnung REACH (VO (EG) Nr. 1907/2006).³

Als Motivation zur Revision der RoHS-RL nennt die Kommission unter anderem das Erreichen eines hohen Umwelt- und Gesundheitsschutzes sowie eine Vereinfachung und höhere Konsistenz des Rechts. Diesen Zielen wird der Kommissionsentwurf jedoch nur in Teilbereichen gerecht. Insgesamt ist der Vorschlag zur Weiterentwicklung der RoHS-RL sowohl formal als auch inhaltlich unzureichend und in der vorliegenden Form zu verbessern.

Diejenigen Änderungen, die der Vereinfachung und Präzisierung der Richtlinie dienen – wie die Änderungen im Geltungsbereich und bei den Begriffsbestimmungen – unterstützen wir. Gleiches gilt für die neuen Artikel zur Konformitätsbewertung und Marktüberwachung, sofern sie der besseren Durchsetzung der Richtlinie dienen.

Unzureichend ist der Vorschlag besonders in denjenigen Artikeln, die die Aufnahme neuer Stoffe in die Richtlinie sowie die Festlegung von Ausnahmen von bestehenden Stoffverboten behandeln. Dies betrifft erstens die Tatsache, dass die Kommission keine neuen Stoffe zur Beschränkung in die

¹ Deutsche Fassung: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0809:FIN:DE:PDF>. Der Vorschlag einschließlich sämtlicher Zusatzdokumente findet sich in englischer Sprache auch unter: http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/index_en.htm.

² Im Folgenden genannte Artikel und Anhänge ohne ergänzende Angaben beziehen sich auf diesen Entwurf.

³ Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur „Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe“ (REACH).

Der Verordnungstext sowie ausführliche Erläuterungen über die Instrumente „Zulassung“ und „Beschränkung“ unter REACH finden sich unter: www.reach-info.de.

RoHS-RL aufgenommen hat. Zweitens lässt der Richtlinienentwurf wesentliche Verfahrensfragen offen. Ihre Klärung soll erst später ohne Terminsetzung im Komitologieverfahren⁴ erfolgen.

Die Kommission hat nicht überzeugend dargestellt, weshalb sie für die bereits lange umstrittenen, besonders kritischen Weichmacher DEHP (Bis(2-ethylhexyl)phthalat), BBP (Butylbenzylphthalat) und DBP (Dibutylphthalat) sowie das Flammschutzmittel HBCD (Hexabromcyclododecan) nicht sofort eine Beschränkung in E&E-Geräten vorschlägt. Die Stoffe sind dort grundsätzlich problemlos durch umweltverträglichere Alternativen ersetzbar.⁵ Wir empfehlen, die Verwendung von DEHP, BBP, DBP und HBCD unmittelbar zu beschränken. Diese Stoffe sind direkt Anhang IV der RoHS-RL (Anhang mit beschränkten Stoffen) hinzuzufügen.

Die Phthalate DEHP, BBP und DBP dienen in E&E-Geräten vor allem dazu, PVC-Kabel oder Gummiteile weich zu machen. Darüber hinaus können sie in Lacken und Klebstoffen enthalten sein. Alle drei Phthalate sind als fortpflanzungsgefährdend eingestuft (CMR-Stoffe) und stehen im Verdacht, hormonähnliche Wirkungen im Körper zu haben. Da sie nicht fest in den Produkten gebunden sind, dünnen sie mit der Zeit aus. Phthalate sind allgegenwärtig in der Umwelt nachweisbar, sowohl in Böden und Gewässern als auch im Hausstaub. Über die Nahrungskette und über Verarbeitungsprozesse gelangen sie auch in die Lebensmittel. Die Gesamtbelastung aus allen verschiedenen Quellen ist dabei so hoch, dass die täglich duldbare Aufnahme von DEHP bei einigen Kindern in Deutschland überschritten wird.⁶ Das Flammschutzmittel HBCD kommt in E&E-Geräten vor allem in Gehäusekunststoffen zum Einsatz. Es ist ebenfalls nicht fest in das Produkt eingebunden. HBCD ist ein so genannter PBT-Stoff: Er ist in der Umwelt schwer abbaubar (persistent), reichert sich in Lebewesen an (bioakkumulierend) und ist sehr giftig für Gewässerorganismen (toxisch). Die Stabilität des Stoffes und die hohe Akkumulation in Organismen und in der Nahrungskette führen dazu, dass HBCD auch in Tieren entlegener Gegenden wie der Polarregion nachweisbar ist, etwa in Eisbären oder Robben. Mit den genannten Eigenschaften hat die europäische Chemikalienagentur (ECHA) diese vier Stoffe - die Weichmacher DEHP, BBP und DBP sowie das Flammschutzmittel HBCD - als besonders besorgniserregend nach den REACH-Kriterien⁷ identifiziert und für eine Zulassungspflicht vorgeschlagen (s.u.).

Im Vorschlag zur Revision der RoHS-RL sind die vier Stoffe DEHP, BBP, DBP und HBCD derzeit im neuen Anhang III aufgeführt. Dort sind Stoffe gelistet, für die Beschränkungen geprüft werden sollen. Für die Bearbeitung dieser Einträge gibt es jedoch weder eine Frist noch ein Verfahren zu ihrer

⁴ Komitologieverfahren geben der EU-Kommission - in Zusammenarbeit mit unterstützenden Ausschüssen - Handlungsspielraum zur Durchführung der europäischen Rechtsakte. Sie sind in Beschluss 1999/468/EG (geändert durch Beschluss 2006/512/EG) dargestellt. Eine kurze Einführung in die Komitologie (Ausschusswesen) findet sich unter: http://europa.eu/scadplus/glossary/comitology_de.htm.

⁵ Eine Überblick über die problematischen Eigenschaften der vier Stoffe und mögliche Substitute gibt beispielsweise die von der EU-Kommission selbst in Auftrag gegebene Studie des Öko-Instituts (2008): http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/pdf/hazardous_substances_report.pdf.

Alternative Kunststoffe für weichmacherfreie Kabelummantelungen beschreibt auch Umweltbundesamt (1999): Handlungsfelder und Kriterien für eine vorsorgende nachhaltige Stoffpolitik am Beispiel PVC. Erich Schmidt Verlag, Berlin.

⁶ Pilotstudie zum Kinder-Umwelt-Survey 2001, weitere Informationen zu Weichmachern finden sich unter <http://www.umweltbundesamt.de/gesundheit/stoffe/weichmacher.htm>.

⁷ Besonders besorgniserregende Stoffe nach REACH sind Stoffe die krebserzeugend, fortpflanzungsgefährdend oder mutagen der Kategorie 1 und 2 sind (CMR-Stoffe), Stoffe, die persistent, bioakkumulierend und toxisch (PBT) sind, oder Stoffe, die sehr persistent und sehr bioakkumulierend sind (vPvB-Stoffe). Stoffe mit diesen Eigenschaften dürfen mittelfristig in der EU nur noch unter strengen Auflagen zum Einsatz kommen. DEHP, BBP und DBP sind fortpflanzungsgefährdend der Kategorie 2, HBCD ist ein PBT-Stoff.

Überführung in den Anhang IV (Anhang mit beschränkten Stoffen). Prüfaufträge für neue Stoffe auf Basis des Anhangs III müssen aus unserer Sicht mit klaren Maßnahmen und Fristen unterlegt sein. Darüber hinaus muss die EU-Kommission die generelle Funktion des Anhangs III - abgesehen von den aktuell dort aufgeführten Stoffen - in der Richtlinie präzisieren und gegebenenfalls ein Verfahren für seine Fortschreibung angeben.

Neben den genannten Stoffen plädieren wir weiterhin für die Beschränkung von mittelkettigen Chlorparaffinen (MCCP) und additiv verwendetem Tetrabrombisphenol A (TBBPA) durch deren Aufnahme in Anhang IV der RoHS-RL. Beide Stoffe sind Flammschutzmittel, deren umweltschädliche Eigenschaften ebenfalls hinreichend belegt sind.⁸

Wir unterstützen das Vorgehen der Kommission, die RoHS-RL als eigenständiges Instrument beizubehalten und nicht zugunsten der REACH-VO aufzugeben.

Es liegt keine Doppelregelung vor, wenn ein Stoff zukünftig sowohl unter der europäischen Chemikalienverordnung REACH zulassungspflichtig als auch unter der RoHS-RL beschränkt wird. Die Zulassungspflicht unter der REACH-VO (Aufnahme eines Stoffes in Anhang XIV der REACH-VO) unterscheidet sich grundlegend von einer Beschränkung unter der RoHS-RL. Eine Zulassungspflicht nach der REACH-VO bezieht sich nur auf die Verwendung eines Stoffes innerhalb der EU. Die europäische Chemikalienagentur schlägt die vier oben genannten Stoffe DEHP, BBP, DBP und HBDC für eine Zulassungspflicht unter REACH vor. Wegen der Konstruktion des Verfahrens würde diese erst in zwei bis fünf Jahren wirksam. Dann wäre eine Verwendung dieser Stoffe in der EU nur noch in Ausnahmefällen möglich. In Importerzeugnissen unterliegen die Stoffe hingegen nicht der Zulassungspflicht. Eine Beschränkung unter der RoHS-RL ist hingegen eine Erzeugnisregelung und gilt auch für Importware.

Darüber hinaus gibt es auch in der REACH-VO neben der Zulassung das Instrument der Beschränkung, die mit der Aufnahme eines Stoffes in Anhang XVII der REACH-VO erfolgt. Entscheidend für einen weitreichenden Umwelt- und Gesundheitsschutz ist es, ob Importerzeugnisse aus dem außereuropäischen Raum - zu denen der Großteil der Elektro- und Elektronikgeräte gehört - von der Rechtsetzung betroffen sind oder nicht. Den Ausschluss gefährlicher Stoffe aus allen E&E-Geräten inklusive der Importprodukte gewährleistet nur eine Beschränkung ihres Inverkehrbringens in der RoHS-RL oder der REACH-VO, nicht aber eine Zulassungspflicht unter der REACH-VO.

Damit die Beschränkung auch für Importerzeugnisse gilt, könnte also statt unter der RoHS-RL alternativ eine Beschränkung der Stoffe in E&E-Geräten unter der REACH-VO erfolgen. Damit wäre allerdings die unter der RoHS-RL mögliche, spätere Beantragung von Ausnahmen für einzelne Anwendungen nicht mehr vorgesehen. Darüber hinaus enthält die REACH-VO keine Vorgaben zur Konformitätsbewertung von Erzeugnissen. Zuletzt ermöglicht die RoHS-RL - in Verbindung mit der Richtlinie über Elektro- und Elektronikaltgeräte (WEEE)⁹ - Stoffbeschränkungen auch unter dem Aspekt der Ressourcenschonung, während die REACH-VO allein auf die sichere Verwendung der Stoffe abzielt.

Wir begrüßen das Ziel der EU-Kommission, die Instrumente REACH-VO und RoHS-RL stärker aufeinander abzustimmen. Dem Vorschlag zur RoHS-RL fehlt allerdings die konkrete Gestaltung der Schnittstelle zu REACH, da insbesondere das Verfahren zur Aufnahme neuer Stoffe in Anhang IV (Anhang

⁸ Ein Überblick über die Eigenschaften dieser beiden Stoffe und mögliche Substitute findet sich ebenfalls in Öko-Institut (2008), siehe Fußnote 5.

⁹ RL 2002/96/EG.

mit beschränkten Stoffen) einschließlich der zuständigen Gremien und Akteure, der Fristen für Entscheidungen, etc. nicht konkretisiert ist. Wir halten es für erforderlich, solche Verfahrensfragen bereits in der Richtlinie festzulegen.

Wir plädieren daher dafür, das Verfahren zur Fortschreibung des Anhangs IV - und gegebenenfalls des Anhangs III (Anhang mit Stoffen, für die eine Beschränkung geprüft werden soll) - in der Richtlinie selbst zu regeln. Gleiches gilt für das Verfahren zur Fortschreibung der Anhänge V und VI, in denen die Ausnahmen von den Verwendungsverboten genannt sind. Eine spätere Klärung im Komitologieverfahren erscheint verfahrensoffen, ungewiss und somit nachteilig.

Abweichend von dem Vorgehen für Stoffbeschränkungen und Zulassungen unter der REACH-VO plädieren wir dafür, das Instrument der sozioökonomischen Analyse erst dann für die RoHS-RL anzuwenden, wenn Erfahrungen mit diesem Instrument und insbesondere eine allgemein akzeptierte Methodik vorliegen.

Eine detaillierte Darstellung und Begründung der erforderlichen Änderungen folgt in Abschnitt B, die Zusammenhänge der RoHS-RL mit der REACH-VO sind in Abschnitt C erläutert.

B) Detaillierte Bewertung und Änderungsvorschläge

Allgemeine Vorbemerkung

Die EU-Kommission stellt den vorliegenden Vorschlag zur Revision der RoHS-RL in den Kontext der „besseren Rechtsetzung“, deren Ziel verständliche, wirksame und durchsetzbare Vorschriften sind. Auch wenn einige Umstrukturierungen der RoHS-RL sinnvoll sind, erfüllt der vorliegende Vorschlag diesen Anspruch noch nicht umfassend. So sind einzelne Teile des Vorschlags nicht eindeutig. Die Verschiebung neuer grundsätzlicher Regelungen in das Komitologieverfahren bewerten wir als nachteilig.

Geltungsbereich

Sachstand:

Der Geltungsbereich der RoHS-RL (Art. 2 Abs. 1) wurde von der Elektro- und Elektronik-Altgeräte-Richtlinie (2002/96/EG) entkoppelt. Die betroffenen Gerätekategorien bzw. Einzelgeräte sind nun in den eigenen Anhängen I und II der RoHS-RL aufgeführt. Dabei fallen zukünftig auch medizinische Geräte sowie Überwachungs- und Kontrollinstrumente schrittweise in den Geltungsbereich.

Art. 2 Abs. 3 regelt per Definition Ausnahmen, wonach die so definierten Geräte nicht unter den Anwendungsbereich der RoHS-RL fallen sollen.

Bewertung des Umweltbundesamtes (UBA):

- Art. 2 Abs 1: Die Neuregelung ist dem Anspruch einer besseren Rechtsetzung und Harmonisierung zuzuordnen und wird im Hinblick auf diesen Anspruch von uns begrüßt. Die Erfahrungen mit dem Vollzug legen allerdings nahe, die Auflistung der Geräte in Anhang II für den Vollzug zu verbessern. Viele E&E-Geräte sind dort nicht genannt, für die dann in der Folge jeweils geklärt werden muss, ob sie unter den Geltungsbereich fallen und wenn ja, in welche Gerätekategorie. Daher befürworten wir aus Gründen der Rechtssicherheit im Vollzug, die zentrale Führung einer EU-weit einheitlichen, detaillierten Produktliste, die dann regelmäßig, z.B. halbjährlich oder jährlich, im Komitologieverfahren aktualisiert und veröffentlicht wird. Alternativ zu dieser Produktliste könnte die RoHS-RL in einem neuen Anhang verbindliche Entscheidungskriterien nennen („Entscheidungsmatrix“), die für unklare Produkteinordnungen eine schnelle, transparente Entscheidung ermöglichen.
- Art. 2 Abs. 3: Grundsätzlich plädieren wir für eine Legaldefinition des hier verwendeten Begriffes „Gerät“ in Art. 3, um frühzeitig Rechtssicherheit zu schaffen. Unter Art. 2 Abs. 3 Punkt b ist der Begriff „Gerätetyp“ aufgeführt. Dieser Begriff ist nicht definiert und durch „Gerät“ zu ersetzen.

Konkret in Elektro- und Elektronikgeräten beschränkte Stoffe

Sachstand:

Die bisher existierenden Verwendungsverbote für Blei, Cadmium, Quecksilber, sechswertiges Chrom, polybromierte Biphenyle (PBB) und polybromierte Diphenylether (PBDE) in E&E-Geräten bleiben

unverändert bestehen. Sie sind jedoch nicht mehr direkt in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie angegeben, sondern dieser verweist nun auf den neu geschaffenen Anhang IV, der die verbotenen Stoffe einschließlich der tolerierten Konzentrationshöchstwerte aufführt. Vorschläge zur Beschränkung neuer, bisher nicht in der RoHS-RL geregelter Stoffe, enthält der Kommissionsentwurf nicht.

Bewertung des UBA:

- Die Verschiebung der Stoffliste mit den Beschränkungen aus dem Artikelteil in den neuen Anhang IV (Anhang mit beschränkten Stoffen) ist sinnvoll. Sie führt zu größerer Übersichtlichkeit, indem die bestehenden Stoffbeschränkungen redaktionell eindeutig von den Verfahrensfragen zur Aufnahme neuer Stoffe getrennt werden.
- Positiv werten wir auch, dass das Verwendungsverbot des Flammschutzmittels Decabromdiphenylether (DecaBDE) in E&E-Geräten weiterhin Bestand hat. Die Kommission weist ausdrücklich darauf hin, dass die europäische Risikobewertung für DecaBDE noch nicht abgeschlossen ist¹⁰ und ernstzunehmende Hinweise auf Umwelt- und Gesundheitsrisiken durch die illegale Beseitigung DecaBDE-haltiger Altgeräte außerhalb Europas vorliegen.
- Negativ werten wir, dass die Kommission keine weiteren Stoffe in den Anhang IV aufgenommen hat, obwohl im Vorfeld der Revision hierzu etliche gut begründete Vorschläge vorlagen. Insbesondere das Flammschutzmittel Hexabromcyclododecan (HBCD) und die Weichmacher Bis(2-ethylhexyl)phthalat (DEHP), Butylbenzylphthalat (BBP) und Dibutylphthalat (DBP) sollten nach unserer Auffassung direkt durch Aufnahme in den Anhang IV der RoHS beschränkt werden. Alle vier Stoffe sind weit verbreitet in Mensch und Umwelt nachweisbar und unter REACH als besonders besorgniserregend identifiziert (vgl. Abschnitt C).
Darüber hinaus empfehlen wir eine Beschränkung von additiv verwendetem Tetrabrombisphenol A (TBBPA) und mittelkettigen Chlorparaffinen (MCCP).

Verfahren zur Aufnahme neuer Stoffe in die RoHS-RL

Sachstand:

Die Aufnahme neuer Stoffe behandelt der Kommissionsentwurf in Art. 4 Abs. 7, der hier im Wortlaut wiedergeben wird:

„Bringt die Verwendung von Stoffen, insbesondere der in Anhang III aufgeführten Stoffe, ein unannehmbares Risiko für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt mit sich, das auf Gemeinschaftsebene behandelt werden muss, so wird das Verzeichnis von verbotenen Stoffen in Anhang IV unter Verwendung einer auf dem Verfahren der Artikel 69 bis 72 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006¹¹ basierenden Methode überarbeitet. Diese Maßnahmen zur Änderung von nicht wesentlichen Bestimmungen dieser Richtlinie werden nach dem in Art. 18 Abs. 2 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.“

¹⁰ Die letzten Ergebnisse aus den geforderten Monitoring-Untersuchungen liegen 2014 vor.

¹¹ Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH).

Bewertung des UBA:

Dieser Artikel enthält an vielen Stellen ungenaue und unzureichende Formulierungen:

- Die Aufnahme neuer Stoffe in den Anhang IV (Anhang mit beschränkten Stoffen) soll in Anlehnung an das Beschränkungsverfahren unter REACH erfolgen,¹² was im Zuge der Harmonisierung der Rechtsbereiche prinzipiell nachvollziehbar ist. Da die Bezugnahme nur auf Art. 69 bis 72 der REACH-VO unvollständig ist, empfehlen wir, dass sowohl auf Art. 68 (verkürztes Beschränkungsverfahren für CMR-Stoffe¹³) als auch auf Art. 73 (Pflichten der Kommission bei der Entscheidung) der REACH-VO ebenfalls Bezug genommen wird.
- Weiterhin befürworten wir, in Art. 4 Abs. 7 als Gründe für die Neuaufnahme eines Stoffes in Anhang IV nicht nur unannehmbare Risiken für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt zu nennen, sondern explizit auch abfallwirtschaftliche Aspekte als möglichen Grund anzuführen. Hierdurch wird das in Art. 1 genannte Ziel der RoHS-RL, einen Beitrag zur umweltgerechten Verwertung und Beseitigung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten zu leisten, übernommen.
- Wir kritisieren, dass die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens zur Aufnahme neuer Stoffe im Richtlinien-Vorschlag der Kommission nicht enthalten ist, sondern erst später im Komitologieverfahren (Regelungsverfahren mit Kontrolle) durch den Regelungsausschuss der RoHS-RL erfolgen soll. Da es sich hier nicht um eine technische Frage, sondern um einen Kernbestandteil der RoHS-RL handelt, ist dies aus unserer Sicht nicht akzeptabel. Wir empfehlen, dass das Verfahren zur Aufnahme neuer Stoffe in der Richtlinie selbst konkret geregelt wird.
- Soll ein Beschränkungsverfahren auf Basis der in REACH beschriebenen Methode etabliert werden, gilt es beispielsweise zu klären, ob die entsprechenden Fachausschüsse der ECHA¹⁴ genutzt werden können und sollen, wie von der Kommission im Begründungsteil favorisiert. Eine Nutzung der Ausschüsse der ECHA hätte den Vorteil, dass sich die dort vorhandene Expertise in Fragen der Chemikalienbewertung nutzen und eine Doppelbehandlung der Stoffe vermeiden ließe. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die spezielle Sichtweise der Abfallwirtschaft auf die Entsorgungsphase von Stoffen in Erzeugnissen und deren Ziele im Bereich Ressourcenschonung integriert werden, wie die Erfahrungen mit Kunststoff-Recyclaten in der Vergangenheit zeigten. Alternativ zu dieser Verflechtung mit den REACH-Gremien wäre auch ein eigenes Gremium denkbar, das engen Bezug auf die Bewertungen und Verfahren unter der REACH-VO nimmt.
- Aus der Analogie zur REACH-Verordnung folgt, dass sowohl die EU-Kommission als auch die EU-Mitgliedstaaten Vorschläge zur Beschränkung neuer Stoffe unterbreiten können. Wir schlagen vor, dass die RoHS-RL dies ausdrücklich festschreibt.
- Wir unterstützen, dass die abschließende Entscheidung über die Aufnahme eines neuen Stoffs in die RoHS-RL dann - wie vorgesehen - wiederum im Regelungsverfahren mit Kontrolle durch den zuständigen Regelungsausschuss der RoHS-Richtlinie erfolgt. Im Kommissionsentwurf fehlt jedoch eine ausdrückliche Ermächtigung zur Fortschreibung des Anhangs IV im Regelungsverfahren mit Kontrolle. Aus Gründen der guten Rechtsetzung plädieren wir dafür, eine solche Ermächtigungsgrundlage in Art. 4 oder Art. 5 aufzunehmen. Die aktuell in Satz 2 enthaltene Ermächti-

¹² REACH Titel VIII „Beschränkungen für die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe, Zubereitungen und Erzeugnisse“, der die Art. 68 bis 73 REACH umfasst.

¹³ CMR-Stoffe = kanzerogene, mutagene oder reproduktionstoxische Stoffe.

¹⁴ Ausschuss für Risikobeurteilung und Ausschuss für sozioökonomische Analyse.

gungsgrundlage trennt nicht sauber zwischen der Ermächtigung zur Ausgestaltung des Verfahrens zur Aufnahme neuer Stoffe und der Aufnahme von neuen Stoffen selbst und ist daher in ihrer Formulierung ungeeignet.

- Zuletzt enthält Art. 4 Abs. 7 einen Prüfauftrag für eine Beschränkung der in Anhang III genannten Substanzen - zurzeit HBCD, DEHP, BBP, DBP. Wir empfehlen die direkte Beschränkung dieser Stoffe und ihre Aufnahme in Anhang IV (s.o.). Unabhängig von den konkret in Anhang III genannten Stoffen ist es aus unserer Sicht unabdingbar, für Prüfaufträge eine Frist zu nennen, bis zu der eine Entscheidung erfolgen muss. Anhang III ist zurzeit weder mit Maßnahmen noch mit Fristen unterlegt. Weiterhin gilt es, die grundsätzliche Funktion des Anhang III und das Verfahren zu seiner Fortschreibung klarzustellen und gegebenenfalls die zur Fortschreibung notwendige Ermächtigungsgrundlage in die Richtlinie einzufügen.

Verfahren für Ausnahmeregelungen von bestehenden Stoffbeschränkungen

Sachstand:

Verfahrenshinweise zur Feststellung der Ausnahmen von bestehenden Stoffverboten finden sich in Art. 5 und Art. 6 des Kommissionsentwurfs. Neu ist hier vor allem die Aufnahme sozioökonomischer Abwägungen als mögliche Begründung für eine Ausnahme (Art 5 Abs 1, Punkt b, 3. Spiegelstrich), während bisher nur Anforderungen an die technischen Eigenschaften und die Umwelt- und Gesundheitsverträglichkeit der Alternativen gestellt wurden. Diese enthält auch der neue Entwurf, wobei die technische Eignung durch einen neuen Spiegelstrich (Verfügbarkeit und Zuverlässigkeit) noch ausdrücklicher benannt wird als zuvor.

Weiterhin enthält der Entwurf einige Klarstellungen in Bezug auf die Ausnahmen von Stoffverboten - zum Beispiel über deren Dauer (Art. 5 Abs. 2) - oder plant solche Klarstellungen im Komitologieverfahren, zum Beispiel die Art der beizubringenden Unterlagen (Art. 6). Ausnahmen unter der RoHS sollen automatisch zu Ausnahmen von der Zulassungspflicht unter REACH führen (Art. 5 Abs. 4).

Bewertung des UBA:

- Wir begrüßen die Klarstellungen zu Verfahrensfragen. Wir empfehlen aber, diese in der Richtlinie selbst zu beschreiben und nicht erst im Komitologieverfahren festzulegen (Art. 6). Art. 6 sollte daher schon in der Richtlinie selbst die Durchführungsmaßnahmen konkretisieren.
- Skeptisch sind wir gegenüber der Aufnahme sozioökonomischer Gründe als weitere Begründungsmöglichkeit für Ausnahmen von Stoffverboten (Art 5 Abs 1, Punkt b, 3. Spiegelstrich). Die sozioökonomische Analyse wird für die Beantragung einer Zulassung unter der REACH-VO zukünftig Pflicht sein. Sozioökonomische Erwägungen spielen und spielten zudem implizit immer eine Rolle bei der Abwägung von Verboten der Herstellung, der Verwendung oder des Inverkehrbringens von Stoffen. Methodisch sind sie allerdings äußerst schwierig, da ökonomische Randbedingungen sehr variabel und nur schwer prognostizierbar sind. Die Beurteilung sozioökonomischer Vor- und Nachteile ist daher ungleich schwieriger als die Beurteilung der technischen Eignung und Verfügbarkeit. Daher sind klare Verfahren zur Prüfung und Diskussion der sozioökonomischen Vor- und Nachteile einer Ausnahme notwendig. Die Darlegungspflicht wäre der Industrie aufzubürden, andere Betroffene müssen Input geben können - z. B. Nichtregierungsorganisationen oder Firmen, die Alternativen anbieten. Wir empfehlen zum jetzigen Zeit-

punkt - wegen noch fehlender Erfahrungen unter der REACH-VO - Ausnahmen von Stoffverboten über die sozioökonomische Route nicht vorzusehen und eine Frist zur Überprüfung dieser Grundsatzentscheidung festzulegen. Eine entsprechende Review-Klausel für 2012 könnte in die Richtlinie aufgenommen werden.

- Eine wiederholte Forderung der technischen Eignung möglicher Alternativen ist nicht erforderlich (Art. 5 Abs. 1, Punkt b, 2. Spiegelstrich), da diese bereits im 1. Spiegelstrich als Unterfall von „technisch oder wissenschaftlich praktikabel“ enthalten ist. Wir empfehlen daher, den 2. Spiegelstrich zu streichen.
- Die Stellungnahmen der betroffenen Kreise zu den Änderungsvorschlägen der Kommission sollten weiterhin dem zuständigen Ausschuss zugeleitet werden und der zweite Satz in Art. 5 Abs. 3 daher nicht gestrichen werden.
- Wir sprechen uns dafür aus, dass Ausnahmen nach der RoHS-RL nicht automatisch eine Befreiung von der Zulassungspflicht nach der REACH-VO beinhalten (Art. 5 Abs. 4). Dies halten wir nur dann für akzeptabel, wenn sichergestellt wäre, dass die Maßstäbe der REACH-VO bezüglich des Produktionsprozesses etc. bei der Entscheidung über die RoHS-Ausnahme mit betrachtet werden. Da das nicht der Fall ist, lehnen wir den vorgesehenen Automatismus ab.

Konformitätsbewertung und Marktüberwachung

Sachstand:

Der Kommissionsvorschlag enthält mit den gänzlich neuen Artikeln 7 bis 17 ausführliche Vorschriften zur Konformitätsbewertung und Marktüberwachung, die in der RoHS-Richtlinie bisher nicht vorhanden waren. Motivation ist auch hier eine Angleichung an die Vorschriften anderer Richtlinien, insbesondere an das neue „Binnenmarktpaket“.¹⁵

Bewertung des UBA:

Wir unterstützen prinzipiell den Vorschlag der Kommission, konkrete Anforderungen an die Konformitätsbewertung und die Marktüberwachung direkt in der Richtlinie zu benennen, um so eine bessere Durchsetzung der Verwendungsverbote für gefährliche Stoffe in E&E-Geräten zu gewährleisten. Eine detaillierte Auswertung des Vorschlags haben wir nicht vorgenommen.

¹⁵ Das Binnenmarktpaket dient dazu, technische Handelshemmnisse im europäischen Binnenmarkt zu beseitigen. Es löst das „Neue Konzept“ von 1985 ab und umfasst die im Juli 2008 verabschiedeten Rechtsakte Beschluss Nr. 768/2008/EG, Verordnung (EG) Nr. 765/2008 und Verordnung (EG) Nr. 764/2008.

C) Zusammenwirken der RoHS-RL und der REACH-VO

Die EU-Kommission strebt eine stärkere Harmonisierung der verschiedenen Rechtsbereiche an, um vergleichbare Standards und bessere Verständlichkeit zu fördern sowie Doppelregelungen zu vermeiden. Während eine gut verständliche, unbürokratische Rechtsetzung ein sinnvolles Ziel ist, können die Integrationsbestrebungen verschiedener Regelungsbereiche jedoch auch zu einer Einigung auf dem niedrigsten Schutzniveau für Umwelt und Gesundheit führen oder abwartendes Verhalten mit jeweiligem Verweis auf den anderen Rechtsbereich fördern. Die folgenden Abschnitte erläutern verschiedene Aspekte des Zusammenwirkens der RoHS-RL und der REACH-VO.

Die Stoffe HBCD, DEHP, BBP und DBP unter REACH

Der Kommissionsentwurf nennt in Anhang III vier Stoffe, die prioritär für eine Aufnahme in die RoHS-RL geprüft werden sollen: das Flammschutzmittel Hexabromcyclododecan (HBCD) sowie die Weichmacher Bis(2-ethylhexyl)phthalat (DEHP), Butylbenzylphthalat (BBP) und Dibutylphthalat (DBP).

Unabhängig von der Revision der RoHS-RL wurden die genannten Stoffe im Herbst 2008 unter REACH als besonders besorgniserregend identifiziert und in die sogenannte Kandidatenliste aufgenommen (Liste nach Art. 59 Abs. 1 der REACH-VO).¹⁶ HBCD ist ein PBT-Stoff, DEHP, BBP und DBP sind fortpflanzungsgefährdend Kategorie 2 und damit CMR-Stoffe. Damit erfüllen diese Stoffe die Voraussetzung für eine Zulassungspflicht. Die ECHA wird zum 1. Juni 2009 einen ersten Vorschlag zur Aufnahme von Stoffen in den Anhang XIV (Stoffe, die der Zulassungspflicht unterliegen) der REACH-VO vorlegen. Dieser wird aller Voraussicht nach DEHP, BBP, DBP und HBCD enthalten. Der REACH-Regelungsausschuss behandelt den Vorschlag dann.

Eine Zulassungspflicht unter REACH bedeutet, dass ein Stoff ohne eine auf Antrag erteilte Zulassung in der EU nicht verwendet werden darf. Zulassungspflichtige Stoffe sind in Anhang XIV der REACH-VO aufgeführt. Voraussetzung für die Erteilung einer Zulassung sind die sichere Verwendung, fehlende Alternativen und überwiegende sozioökonomische Vorteile. Die Zulassungspflicht gilt nur für das Inverkehrbringen bzw. die Verwendung von Stoffen, nicht jedoch von Erzeugnissen. Außerhalb Europas hergestellte Erzeugnisse fallen also nicht unter eine Zulassungspflicht.

Die Beschränkung der Verwendung oder des Inverkehrbringens eines Stoffes in Erzeugnissen unter REACH sieht kein Verfahren für Ausnahmeanträge der Industrie vor und gilt gleichermaßen für in der EU hergestellte Erzeugnisse und für Importerzeugnisse. Beschränkungen sind in Anhang XVII der REACH-VO aufgeführt. Die Anwendungen, auf die sich die Beschränkung bezieht, legen die Mitgliedstaaten - ebenso wie mögliche Ausnahmen - im Vorfeld verbindlich fest. Zurzeit liegen keine Vorschläge vor, die Verwendung von DEHP, BBP, DBP und HBCD unter REACH in Erzeugnissen zu beschränken.

Bei HBCD, DEHP, BBP und DBP handelt es sich um relevante Gefahrstoffe für E&E-Geräte, die nach REACH als besonders besorgniserregend identifiziert sind. Die Stoffe werden derzeit durch Anhang III des RoHS-Vorschlags nur betrachtet. Wir plädieren für die direkte Aufnahme in den Anhang IV der RoHS-RL zur Beschränkung dieser Stoffe. Nur so wird ihre Verwendung - anders als beim Zulassungsverfahren unter REACH - auch in Importware eindeutig untersagt.

¹⁶ Zum aktuellen Stand der Kandidatenliste siehe: http://echa.europa.eu/chem_data/candidate_list_table_en.asp.

Unterschiede zwischen RoHS-RL und REACH-VO

Obwohl beide Regelungen sich mit der Beschränkung von Stoffen beschäftigen, gibt es gravierende Unterschiede zwischen beiden Instrumenten. Daher gelten sie nebeneinander weiter, wie in Art 2 Abs. 2 des RoHS-Vorschlags ausdrücklich bestätigt: „Diese Richtlinie gilt unbeschadet der Sicherheits- und Gesundheitsschutzvorschriften der Gemeinschaft, ihrer Vorschriften über Chemikalien, insbesondere der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006, sowie ihrer einschlägigen Abfallvorschriften“.

Nachstehend kommentieren wir die Unterschiede, Gemeinsamkeiten und den bestehenden Klärungsbedarf.

Bedeutung der Entsorgungsphase

REACH behandelt insbesondere die Lebenszyklusphase der Abfallbehandlung nur sehr oberflächlich. Die REACH-VO überlässt die Abfallphase weitgehend dem Abfallrecht, nur im Rahmen der Expositionsbeurteilung ist die Abfallphase zu berücksichtigen. Doch selbst diese Regelungen in der REACH-VO werden verzögert wirksam sein, da der entsprechende technische Leitfaden bislang unzureichend ist. Die ECHA sieht jedoch eine Überarbeitung vor. Erst danach lässt sich die Wirksamkeit der Instrumente der REACH-VO bezüglich der Abfallphase bewerten. Allerdings besteht das Ziel der REACH-VO darin, eine sichere Verwendung von Stoffen über den ganzen Lebensweg und damit auch bei der Entsorgung der Abfälle zu erreichen. Die Senkung der Schadstoffgehalte von Erzeugnissen mit dem Ziel, eine Kreislaufwirtschaft zu ermöglichen und dadurch die Ressourcen zu schonen, gehört nicht zu den Zielen der REACH-VO. Die RoHS-RL unterstützt hingegen - in Verbindung mit der Altgeräte-Richtlinie WEEE - auch Maßnahmen zur Ressourcenschonung.

Bewertung der Emissionen bei Herstellung und Verarbeitung

Diese Phasen des Produktlebenswegs beurteilt REACH detailliert, unter der RoHS-RL erfolgt hingegen keine systematische Beurteilung. Eine differenzierte Bewertung der Nutzungsphase einzelner E&E-Geräte leistet auch REACH nicht.

Definition des Inverkehrbringens

Der Begriff des „Inverkehrbringens“ in der RoHS-RL bezieht sich auf die erstmalige Bereitstellung eines Elektro- oder Elektronikgerätes auf dem europäischen Markt. Im Unterschied dazu ist unter REACH der Begriff weiter gefasst und bezieht jede Abgabe ein, also beispielsweise auch die Weitergabe von Stoffen in gebrauchten Erzeugnissen.

Gültigkeit für Importprodukte

Stoffbeschränkungen in der RoHS-RL gelten unmittelbar auch für Importerzeugnisse aus dem Non-EU-Bereich. Dies ist unter REACH nur der Fall, falls eine Beschränkung für Erzeugnisse in Anhang XVII ausgesprochen, nicht jedoch, falls ein Stoff als zulassungspflichtig in Anhang XIV aufgenommen wird.

Maßnahmen zur Konformitätsbewertung

Der Kommissionsvorschlag zur Revision der RoHS-RL sieht Maßnahmen zur Konformitätsbewertung vor, die für Hersteller, Importeure und Händler genaue Pflichten vorsehen und zu einer Kennzeichnung der E&E-Geräte mit dem CE-Kennzeichen führen. Dies dient der besseren Durchsetzung der RoHS-RL und der Harmonisierung mit bestehenden Regelungen für andere Produktgruppen - beispielsweise für Spielzeuge oder Bauprodukte. Unter der REACH-VO wären für E&E-Geräte hingegen keine vergleichbaren Maßnahmen zur Konformitätsbewertung vorgesehen, da die REACH-VO eine Stoffregelung und keine Erzeugnisregelung ist. Zusätzlich werden die Mitgliedstaaten im RoHS-Entwurf zur Marktüberwachung verpflichtet.

Bezugsgröße für die Konzentrationsgrenzen beschränkter Stoffe

Beide Regelungen wenden die Konzentrationsgrenzen in Erzeugnissen auf unterschiedliche Bezugsgrößen an. Die RoHS-RL bezieht die Konzentrationshöchstgrenzen auf einen homogenen Werkstoff. Die REACH-VO geht nach Auslegung der EU-Kommission und der Mehrheit der Mitgliedstaaten davon aus, dass die Konzentrationsgrenzen für das gesamte Erzeugnis anzuwenden sind. Diese Auslegung ist allerdings strittig und wird u. a. von Deutschland nicht geteilt, das insbesondere aus Gründen des Verbraucherschutzes ein Bezug auf eine kleinere Einheit (Teilerzeugnis) für erforderlich hält.¹⁷ Die Einsprüche führten dazu, dass die ECHA ihre Interpretation zurzeit überprüft.

Gewährung von Ausnahmen

Die in REACH vorgesehen Möglichkeiten der Zulassungspflicht - d.h. eines Verwendungsverbots, mit der Möglichkeit Ausnahmen davon zu beantragen - und der Beschränkung - ohne die Möglichkeit, im Nachhinein Ausnahmen davon zu beantragen - sind nicht kompatibel mit der Vorgehensweise der RoHS-RL. Die RoHS-RL kombiniert zwei Verfahren, deren Kombination in REACH nicht vorgesehen ist: Eine allgemeingültige Beschränkung von Stoffen in Erzeugnissen - die für alle neuen Produkte auf dem europäischen Markt unabhängig von ihrem Herstellungsort gilt - mit einem Verfahren zur Festlegung zeitlich befristeter Ausnahmen. Grundsätzlich kennt auch die Beschränkung nach REACH-VO (befristete) Ausnahmen. Aber es gibt kein etabliertes Verfahren, diese Ausnahmen nach Inkrafttreten der Beschränkungsregelung zu beantragen. Die Ausnahmen werden bereits bei der Festlegung der Beschränkung getroffen.

Konsistenz der Verfahren zwischen RoHS-RL und REACH-VO

Verfahren zur Aufnahme neuer Stoffe

Die Kommission schlägt vor, dass sich die Aufnahme neuer Stoffe in die RoHS-RL am Verfahren der REACH-VO orientieren soll.

Allerdings lässt sie dabei wesentliche Artikel der REACH-VO unberücksichtigt: Sowohl das vereinfachte Verfahren für Beschränkungen von CMR-Stoffen in Art. 68 Abs. 2 REACH-VO als auch die Frist nach Art. 73 REACH-VO für die Kommissionsentscheidung sind nicht genannt.

¹⁷ Vgl. http://guidance.echa.europa.eu/docs/guidance_document/dissenting_en.pdf.

Die Kommission führt im Begründungsteil des RoHS-Vorschlags weiter aus, dass sie es befürwortet, soweit wie möglich die Ausschüsse der ECHA (Ausschuss für sozioökonomische Analyse, Ausschuss für Risikobewertung) auch unter der RoHS-RL zu nutzen. Dies ist insofern sinnvoll, als dann nicht zwei verschiedene Ausschüsse dieselben Stoffe behandeln und Abstimmungsfragen zwischen der REACH-VO und der RoHS-RL leichter geklärt werden können. Allerdings ist dann die Beteiligung abfallwirtschaftlicher Expertise durch die Ausschüsse der ECHA sicherzustellen.

Eine Annäherung an das Verfahren unter der REACH-VO würde ebenfalls - wie in dem Kommissionsentwurf vorgesehen - die Einführung sozioökonomischer Abwägungen auch unter der RoHS-RL bedeuten. Dies gilt sowohl für die Aufnahme neuer Stoffe in Anhang IV als auch für die Festlegung der Ausnahmen in Anhang V bzw. VI. Hier stellt sich jedoch die Frage, inwieweit die Konsistenz zwischen den beiden Regelungen überzeugend herzustellen ist, solange keine ausreichend erprobte und allgemein akzeptierte Methodik für sozioökonomische Analysen vorliegt.

Vorgehen bei gleichzeitiger Regelung eines Stoffes in REACH-VO und RoHS-RL

Wird ein Stoff in beiden Regelungen behandelt - beispielsweise ein Stoff wäre unter der REACH-VO zulassungspflichtig und unter der RoHS-RL in Elektro- und Elektronikgeräten verboten - ist das Verbot nach RoHS-RL vorrangig und nur für E&E-Geräte gültig. Eine Zulassung nach REACH-VO gilt für alle anderen Anwendungsgebiete. Sie kann keine Beschränkung nach RoHS-RL „überschreiben“.

Die Ausnahme von einer Beschränkung gemäß RoHS-RL ist daher auch nur über das in der RoHS-RL festgelegte Verfahren zu erlangen.

Andererseits soll nach dem Kommissions-Vorschlag eine Ausnahme unter der RoHS-RL zukünftig als Befreiung von der Zulassungspflicht nach der REACH-VO (Art. 5 Abs. 4 Entwurf RoHS-RL) gelten. Das würde heißen, der unter REACH zulassungspflichtige Stoff dürfte dann in der EU - in dem Bereich, für den die Ausnahme gilt - ohne weitere Auflagen wieder für die Herstellung von Elektrogeräten verwendet werden. Aus unserer Sicht sollte die EU-Kommission auf den Automatismus nach Art. 5 Abs. 4 verzichten. Die Befreiung von der Zulassungspflicht nach REACH ist über die Instrumente der REACH-VO zu regeln. Insbesondere ist zu beachten, dass die RoHS-RL die Fragestellung der Exposition bei der Herstellung und Verarbeitung nicht umfassend betrachtet und die REACH-VO bei einer Zulassung strenge Auflagen für die Handhabung eines Stoffes vorsieht, die unter der RoHS-RL dann gegebenenfalls nicht bestehen würden.

Ausblick

Zwischen den Instrumenten RoHS-RL und REACH-VO bestehen Schnittstellen, die über klare Verfahrensregeln zu lösen sind. Mit der angestrebten Nutzung der ECHA-Expertise bei der Entscheidung über Beschränkungen unter der RoHS-RL lässt sich sicherstellen, dass die Folgen für die Regelung nach REACH-VO hinreichend berücksichtigt werden. Dabei muss jedoch gesichert sein, dass die ECHA wiederum die abfallwirtschaftliche Perspektive in ausreichenden Maß einbezieht.

Insgesamt sind wir der Auffassung, dass die angestrebte klare Bezugnahme und weitgehende Konsistenz in Verfahrensfragen zwischen den beiden Regelungen REACH-VO und RoHS-RL in dem Vorschlag zur Revision der RoHS-RL zwar angelegt ist, eine zufriedenstellende Ausgestaltung jedoch noch fehlt.