PAN Germany
Pestizid Aktions-Netzwerk e.V.

WECF

Hintergrundpapier zur Regulierung endokriner Disruptoren im EU-Stoffrecht

Hamburg, München - November 2014

Endokrine Disruptoren schaden der Gesundheit

Wenn synthetische Stoffe auf das Hormonsystem von Menschen und Tieren einwirken (sog. Endokrine Disruptoren, EDs), können u.a. Fortpflanzungsstörungen, Unfruchtbarkeit, Fehlbildungen der Geschlechtsorgane, Brust-, Prostata- und Hodenkrebs, Verhaltensauffälligkeiten bei Kindern oder Diabetes die Folge sein. Die Anzahl hormonbedingter Erkrankungen steigt rasant an. So erkrankten 2008 etwa doppelt so viele Frauen an Brustkrebs wie noch 1980. Die Wissenschaft zeigt, dass Umweltfaktoren wie die Exposition gegenüber EDs in sensiblen Zeitfenstern der Entwicklung dabei eine Rolle spielen können[1,2].

Laut einer aktuellen Studie könnten Milliarden von Euros an Ausgaben im Gesundheitssystem eingespart werden, wenn nur ein geringer Anteil an hormonbedingten Krebsarten, Diabetes, Fettleibigkeit und Unfruchtbarkeit durch eine Verringerung der Belastung mit EDs vermieden werden könnte. Allein für Deutschland wird bei vorsichtiger Schätzung unter Berücksichtigung einer begrenzten Zahl hormonbedingter Erkrankungen eine Einsparung von rund 5 Milliarden Euro veranschlagt.[3]

Stillstand statt Schutz

Die Regulierung von EDs steht bereits seit mehreren Jahrzehnten auf der politischen Agenda. Wirksame Maßnahmen, um ihre Nutzung und die Exposition gegenüber Mensch und Umwelt zu reduzieren, lassen aber noch immer auf sich warten. Kaum wurden bei den zwei europäischen Gesetzen zur Regulierung von Pestiziden und Bioziden die richtigen Weichen gestellt, droht bereits wieder eine Aufweichung dieser Schutzstandards. Verantwortlich dafür sind unserer Auffassung nach wirtschaftliche Einzelinteressen und der Verhandlungsdruck bei den Freihandelsabkommen mit den USA und Kanada. So planen die EU und die USA derzeit eine Arbeitsgruppe zu hormonwirksamen Substanzen.

Wir sehen mit Sorge das offenkundige Zurückweichen von elementaren und demokratisch verankerten Positionen in Europa hinsichtlich des Umganges mit hochgefährlichen Stoffen. Jährlich werden ca. 5 Millionen Babys in der EU geboren. Sie sind gegenüber EDs besonders empfindlich. Jede Verzögerung bei der Gesetzgebung verhindert deren Schutz. Den europäischen Bürgern und BürgerInnen ist diese negative Entwicklung und Schwächung des Vorsorgeprinzips kaum zu vermitteln. Nach der neuesten Eurobarometerumfrage finden z.B. 95% der BürgerInnen der EU den Umweltschutz wichtig und eine Mehrheit wünscht, dass Politik und Wirtschaft mehr für den Schutz der Umwelt unternehmen4.

Risiken können nicht ausreichend und sicher gemindert werden

Immer wieder zeigt sich in der Geschichte, dass wissenschaftliche Risikoabschätzungen von Stoffen nur unzureichend die menschliche Gesundheit und die Umwelt vor Schäden bewahren; Risiken werden oft unterschätzt und Entscheidungen über Wirkschwellen, Grenzwerte oder Anwendungsvorschriften werden oft nur erheblich zeitverzögert korrigiert 5. Werden im Rahmen des Risikomanagements Risikominderungsmaßnahmen (RMM) festgelegt, wie z.B. eine sachgerechte Verwendung von Stoffen, sind diese Maßnahmen nur unter bestimmtem Bedingungen wirkungsvoll. So lässt sich eine sachgerechte Anwendung durch unzureichend ausgebildete Personen bzw. durch Laien kaum einhalten. Unnötige Anwendungen, Fehlanwendungen, Vergiftungen oder Unfälle liegen in der Regel außerhalb der Betrachtung einer Risikoabschätzung für chemische Stoffe.

Viele Produkte des täglichen Lebens enthalten EDs. Diese müssen aber i.d.R. nicht obligatorisch deklariert werden, wie z.B. bei Spielzeug, Lebensmittelverpackungen, Zahnspangen, Wasserrohren, Baumaterialien oder bei biozidbehandelten Erzeugnissen. ED-Pestizide gelangen über Rückstände in Lebensmitteln zu den Konsumenten6. VerbraucherInnen werden unwissentlich exponiert und können keine mündige Kaufentscheidung treffen. Vor allem Schwangere und Kinder sind gegenüber EDs besonders sensibel. Das Schutzniveau für diese Gruppen ist bei der gegenwärtigen gesetzlichen Lage nicht ausreichend. Ebenfalls unzureichend berücksichtigt werden Niedrigdosiseffekte, nicht-monotone Dosis-Wirkungsbeziehungen, Risiken von Stoffgemischen in Produkten oder durch Mischexpositionen, obwohl aufgrund der Verwendung von vielen verschiedenen Produkten im realen Leben Mischexpositionen für Mensch und Tier nicht die Ausnahme, sondern die Regel sind.

Aufgrund dieser zahlreichen Unzulänglichkeiten der einzelstoffbezogenen Risikoabschätzung und des Risikomanagements hat beispielsweise die FAO bereits im Jahr 2006 vorgeschlagen, hochgefährliche Pestizide schrittweise zu verbieten7. Die besagten EU-Verordnungen über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (1107/2009/EG) und von Biozidprodukten (528/2012/EG) haben dieselbe Ausrichtung. Auf Grundlage des Gefahrenansatzes (im Vergleich zum klassischen Risikoansatz) sollen besonders gefährliche Pestizide und Biozide aus der künftigen Verwendung ausgeschlossen werden. Dieses Ausschlussverfahren betrifft eine begrenzte Anzahl von Wirkstoffen, die über bestimmte stoffspezifische Kriterien als besonders gefährlich identifiziert werden. Dabei handelt sich um anerkannt krebserregende, erbgutverändernde und reproduktionstoxische Stoffe (CMR), um besonders umweltgefährliche Substanzen, die persistent, bioakkumulierbar und toxisch sind (PBT) oder sehr persistent und sehr bioakkumulierbar sind (vPvB) sowie um endokrine Disruptoren. Laut Verordnungstexte fallen darunter auch potentielle EDs, da die Eigenschaft der endokrinen Wirksamkeit entscheidend ist, die für den Menschen schädlich sein kann. Der Nachweis eines konkreten Schadens muss dabei nicht geführt werden.

EU-Kommission umgeht die Entscheidung des Ministerrates und des EU-Parlaments

Im Gegensatz zu den anderen Ausschlusskriterien fehlt für die EDs bislang ein anerkanntes und harmonisiertes Verfahren zu ihrer Identifizierung. In den Pestizid- und Biozidverordnungen wurde daher vereinbart, dass die EU-Kommission bis zum 14. Dezember 2013 ein solches Identifizierungsverfahren ausarbeitet (vgl. 1107/2009/EG, 528/2012/EG).

Die EU-Kommission hat diese Aufgabe, die Entwicklung von ED-Kriterien, ohne Angabe von Gründen nicht fristgerecht erfüllt. Stattdessen wurden Vorschläge zur Regulierung entwickelt, die, wenn sie umgesetzt würden, die Entscheidungen des Ministerrates und des Parlaments aushebeln würden. Diese Vorschläge sind in dem Fahrplan enthalten, den die EU-Kommission am 17. Juli 2014 veröffentlichte8. Die Kommission begrenzt sich dort nicht auf Vorschläge zur Identifizierung von endokrinen Pestiziden und Bioziden, sondern schlägt verschiedene Optionen der regulativen Entscheidungsfindung vor. Sie begründen dies mit einer zukünftigen vereinheitlichten Vorgehensweise aller EU-Legislativen bezüglich endokriner Substanzen, z.B. für Industriechemikalien, Kosmetika oder Arzneimitteln („horizontaler Ansatz“). Wir sehen folgende Probleme:

1. Mit der Debatte um den regulatorischen Ablauf von Ausschlussverfahren wird eine Tür geöffnet, um den verankerten Gefahrenansatz im Pestizid- und Biozidrecht zurückzunehmen oder zumindest aufzuweichen. Dies könnte sich nicht nur auf EDs beschrän-

ken, sondern alle aufgeführten Ausschlusskriterien betreffen. Das Vorsorgeprinzip in den Verordnungen würde dramatisch abgeschwächt werden.

2. Die EU-Kommission schlägt Optionen zur Berücksichtigung risikobasierter und sozioökonomischer Aspekte in den Regulierungsentscheidungen vor und beruft sich dabei auf bestehende Ausnahmeklauseln im Biozidrecht. Dort kann z.B. bei fehlender Alternative gemäß Art 5(2)(c) ein Wirkstoff trotz sehr gefährlicher Eigenschaften weiter eingesetzt werden, wenn die Nichtgenehmigung des Wirkstoffs - verglichen mit dem Risiko für die Gesundheit von Mensch oder Tier oder die Umwelt, das sich aus der Verwendung des Stoffs ergibt - unverhältnismäßige negative Folgen für die Gesellschaft hätte. Diese Klausel ist unserer Auffassung nach weder auf Pestizide noch auf Industriechemikalien oder Kosmetika übertragbar. Denn sie begrenzt sich auf den Verwendungszweck von Bioziden, beispielsweise auf die Notwendigkeit gegen eine drohende Pandemie gewappnet zu sein. Im Mittelpunkt stehen insofern der Schutz der Gesundheit der Gesellschaft und der Umwelt bzw. die damit verbundenen Kosten. In anderen Rechtsbereichen wären die negativen Folgen beim Wegfall einer Substanz rein wirtschaftlicher Natur, wie Ertragsverluste oder Gewinnverluste. Dies würde nicht die Gesellschaft als Ganzes betreffen, sondern nur Einzelne oder kleine Gruppen der Gesellschaft. In der Konsequenz bezieht sich der Fahrplan der EU-Kommission zwar auf das Biozidrecht, verkürzt und interpretiert aber um. So schlägt sie als eine Option vor, „sozioökonomische Abwägungen“ bezüglich der Verfügbarkeit der betreffenden Substanzen auf dem Markt als regulatorisches Kriterium zu legitimieren. Aus Sicht der Umweltschutzverbände wäre diese Option eine gänzlich neue und würde eine Angleichung auf ein insgesamt schlechteres Schutzniveau unter dem Deckmantel einer Harmonisierung der unterschiedlichen EU-Rechtsbereiche bedeuten.
   Ebenfalls unnötig erscheinen risikobasierte Ausnahmeregeln, zumal das Pestizid- als auch Biozidrecht bereits so genannte “Gefahr-im Verzuge-Regeln“ enthalten, damit schnell aber zeitlich begrenzt auf akute Risiken im Pflanzen- oder Gesundheitsschutz reagiert werden kann.

Wir sind grundsätzlich der Ansicht, dass

a) die bestehenden Ausnahmeregelungen für Biozide zunächst hinsichtlich ihrer konkreten Ausformung und Anwendung hin geprüft und bewertet werden müssen, bevor über eine Übertragung auf andere Rechtsbereiche nachgedacht werden kann;
b) - sofern eine Harmonisierung weiterer EU-Stoffrechte derzeit als notwendig erachtet werden sollte - , sich diese am Pestizidrecht und nicht am Biozidrecht orientieren sollte;
c) die Implementierung eines neuen, auf Wirtschaftsinteressen ausgerichteten Kriteriums bei der Regulation besonders gefährlicher Substanzen die demokratisch verankerten Ausschlussverfahren im Pestizid- und Biozidrecht faktisch aushebeln würde, da sozioökonomische Abwägungen für den Markt einen unbestimmten Begriff darstellen und insofern in jeglicher Hinsicht interpretierbar sind. Wir befürchten, dass zahlreiche hochgefährliche Substanzen, seien es endokrine, krebserregende oder die Fortpflanzung störende Stoffe über diese Floskel auf dem Markt verbleiben können, weil beispielsweise der Erhalt von Arbeitsplätzen in der Produktion oder die Vorgaben von Freihandelsabkommen mit Investitionsschutzklauseln politisch schwerer wiegen als mögliche Gesundheits- und Umweltschäden der Allgemeinheit.

Eine nationale Strategie für EDs ist notwendig

Die deutsche Position zu hormonwirksamen Substanzen9 ist nicht ausreichend, um Umwelt und Gesundheit vor den negativen Folgen von EDs zu schützen. Die vorgeschlagenen Kriterien sollten ausnahmslos auf einer Gefahrenbewertung beruhen, die Potenz (Wirkstärke) eines Stoffes darf insofern nicht in die Bewertung einer ED-Eigenschaft mit einfließen. Außerdem kann generell nicht von sicheren Wirkschwellen ausgegangen werden.

Nur über Berücksichtigung dieser Grundsätze kann für die menschliche Gesundheit und für den Schutz der Ökosysteme und der Artenvielfalt der bestmögliche Schutz erreicht werden. Wirtschaftliche Interessen dürfen nicht vor der Bewahrung von Umwelt und Gesundheit gestellt werden. Deutschland sollte sich zu seiner Verantwortung bekennen und einen nationalen Aktionsplan zu hormonell wirksamen Substanzen ins Leben rufen, um deren Regulierung, vor allem hinsichtlich des Schutzes von Schwangeren und Ungeborenen, in weiteren Verwendungsbereichen wie unter REACH zu beschleunigen und Instrumente zur Förderung von Substitution und Alternativen zu initiieren.

Kontakt

Pestizid Aktions-Netzwerk e.V. (PAN Germany)
Nernstweg 32, 22765 Hamburg
Susanne Smolka (Projektkoordinatorin)
E-Mail: info@pan-germany.org, Tel.: +49-40-3991910-0

Women in Europe for a Common Future (WECF Deutschland)
St.-Jakobs-Platz 10, 80331 München
Alexandra Caterbow (Koordinatorin Chemikalien & Gesundheit)
E-Mail: wecf@wecf.eu, Tel.: +49-89-23239380

Literaturhinweise

[1] WHO (2012): State of the Science of Endocrine Disrupting Chemicals 2012 - Summary for Decision-Makers: http://www.unep.org/pdf/WHO_HSE_PHE_IHE_2013.1_eng.pdf

[2] Berlaymont Declaration on Endocrine Disruptors (2013): http://www.brunel.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0005/300200/The_Berlaymont_Declaration_on_Endocrine_Disrupters.pdf

[3] HEAL (2014): Health costs in the EU: How much is related to Endocrine Disrupting Chemicals? http://www.env-health.org/IMG/pdf/18062014_final_health_costs_in_the_european_union_how_much_is_realted_to_edcs.pdf

[4] European Commission (2014): ATTITUDES OF EUROPEAN CITIZENS TOWARDS THE ENVIRON. Eurobarometer Summary: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_416_sum_en.pdf

[5] EEA-Report (2013): Late lessons from early warnings: science, precaution, innovation. No. 1/2013: http://www.eea.europa.eu/publications/late-lessons-2

[6] PAN Europe, PAN Germany, Global 2000 (2012): Hormone im Essen – Endokrin wirksame Pestizide in Nahrungsmitteln der Europäischen Union. http://www.pan-germany.org/download/ED_Pestizide.pdf

[7] FAO (2006): Report of the Council of FAO, 131st Session, Rome, 20-25 November 2006 (CL131/REP)

[8] Fahrplan der EU Kommission zur Identifizierung endokriner Disruptoren im Kontext der Pestizid- der Biozidgesetzgebung: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/docs/2014_env_009_endocrine_disruptors_en.pdf

[9] DE Position Paper on Endocrine Disruptors, 24.05.2013, http://www.reach-info.de/dokumente/DE-Positionspapier_ED.pdf