

Querschnittsprüfung des Umgangs des Bundes mit problematischen Stoffen

Bundesamt für Umwelt, Bundesamt für Gesundheit, Bundesamt für Landwirtschaft und Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen

Das Wesentliche in Kürze

Problematische Stoffe im Sinne des vorliegenden Prüfberichts sind giftig, d. h. meist krebserzeugend, erbgutschädigend oder fortpflanzungsgefährdend und reichern sich in der Umwelt und in Organismen an. Es fehlt der Überblick, wo, welche problematischen Stoffe in was für einer Konzentration vorkommen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte den Umgang des Bundes mit problematischen Stoffen. Die Prüfungsergebnisse stützen sich auf Fallstudien, welche die EFK für die ausgewählten Stoffe Asbest, polychlorierte Biphenyle (PCB), Dioxine, per- und polyfluorierte Alkylverbindungen (auf Englisch *Per- and polyfluoralkyl substances*, kurz PFAS), Quecksilber und Radium durchgeführt hat. Die Stoffe weisen einige der eingangs erwähnten Eigenschaften sowie unterschiedliche Status im Produktlebenszyklus auf.

Die Zuständigkeiten sind zwar definiert und sinnvoll, es fehlen jedoch Grundlagen, um das Ausmass des Vorkommens von problematischen Stoffen in der Umwelt und im Menschen umfassend festzustellen. Der Bund kann das aus der Verfassung abgeleitete Vorsorgeprinzip somit nur unzureichend umsetzen.

Der Bund ergreift risikoorientiert stoffspezifische Massnahmen. Für die Finanzierung dieser Massnahmen gilt das Verursacherprinzip. Es wird unterschiedlich angewendet. Die durchgeführten Fallstudien zeigen, dass beispielsweise bei der Sanierung kontaminierter Standorte die Allgemeinheit und die Eigentümerschaft für die Finanzierung aufkommen. Die Herstellerinnen und Importeurinnen beteiligen sich marginal an den Kosten für die Behebung der entstandenen Schäden. Die Anwendung des Verursacherprinzips sollte deshalb geschärft werden.

Lehren für die Zukunft sollten institutionalisiert werden

Die Verantwortlichkeiten im Umgang mit problematischen Stoffen beim Bund richten sich nach den Schutzziele in der Bundesverfassung.

Für den Schutz der Umwelt und den Schutz der Gesundheit vor Schadstoffbelastungen über die Umwelt (mittelbarer Gesundheitsschutz) ist das Bundesamt für Umwelt, für den Schutz der Gesundheit das Bundesamt für Gesundheit sowie das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen, für den Schutz der landwirtschaftlichen Kulturen das Bundesamt für Landwirtschaft und für den Schutz der Arbeitnehmenden das Staatssekretariat für Wirtschaft zuständig.

In der departementsübergreifenden Vollzugsorganisation Chemikalienrecht koordinieren sich die beteiligten Verwaltungseinheiten. Ein institutionalisierter Lernprozess, um aufgrund früher ergriffener Massnahmen im Zusammenhang mit problematischen Stoffen für künftige Fälle zu lernen, findet zu wenig statt.

Eine systematische Erhebung des Ausmasses problematischer Stoffe ist erforderlich

Aufgrund der Verbreitung von problematischen Stoffen in allen Umweltmedien (Boden, Wasser und Luft) sowie deren Anreicherung in Lebewesen ist das volkswirtschaftliche Risiko hoch und sollte systematisch ermittelt werden. Allerdings fehlt zurzeit eine Grundlage dafür: Ein Monitoringsystem, das problematische Stoffe in allen Umweltmedien und beim Menschen repräsentativ beobachtet, ist notwendig.

Die für den Vollzug des schweizerischen Chemikalienrechts zuständigen Verwaltungseinheiten verfügen über einen definierten Prozess für die Anmeldung von neuen Stoffen. Hingegen gibt es keinen systematischen Problemlösungsprozess, der den Umgang mit unerwünschten Vorkommen problematischer Stoffe in der Umwelt und beim Menschen regelt.

Um Vorkommen systematisch zu überwachen, braucht es ein Monitoringsystem. Es ist deshalb ein Mindestmass an Beobachtungsstrukturen aufzubauen, um frühzeitig besorgniserregende Konzentrationen zu identifizieren.

Der internationale Austausch in Fachgremien spielt ebenfalls eine wichtige Rolle für die Ergriffung von Massnahmen.

Die gemeinsame Anmeldestelle Chemikalien der Bundesverwaltung betreibt ein «Produktregister Chemikalien», in dem rund 234 000 Stoffe und Zubereitungen als «in Verkehr» gelistet sind. Die Zubereitungen basieren ihrerseits auf rund 31 000 Stoffen. Bei der europäischen Chemikalienagentur registrierte Stoffe können in der Schweiz direkt, ohne Anmeldung in Selbstkontrolle in Verkehr gebracht werden. Zum Zeitpunkt der Anmeldung eines Stoffes in der Schweiz nehmen die Verwaltungseinheiten, die bei der gemeinsamen Anmeldestelle Chemikalien mitwirken, eine Risikoanalyse vor. Werden bei einem Stoff nach der Anmeldung oder nach dem Inverkehrbringen problematische Eigenschaften entdeckt, löst dies kein systematisches Screening der sich in Verkehr befindlichen Stoffe nach jenen mit gleichem ökotoxikologischem Profil (d. h. gleichen Auswirkungen auf die belebte Umwelt) aus.

Kein Anreizsystem für den «Safe-by-Design»-Ansatz

Der Bund verfügt über eine Strategie Chemikaliensicherheit, welche das Ziel *nachhaltige Chemie* und die Massnahme *Förderung nachhaltige Chemie* vorgibt. Es gibt Initiativen aber kein umfassendes Anreizsystem, um den «Safe-by-Design»-Ansatz – der Stoff hat keine problematischen Eigenschaften – für neue Chemikalien zu fördern. Dies hätte jedoch die grösste Hebelwirkung, um neue Chemikalien mit problematischen Eigenschaften im Sinne des Vorsorgeprinzips zu vermeiden. Der Bund sollte Massnahmen für die Entwicklung und Einführung von «Safe-by-Design»-Stoffen ergreifen.

Kosten für Sanierungen tragen meistens die aktuellen Eigentümer, die nicht zwangsläufig Verursacher sind

Die Finanzierung von Massnahmen für die Bereinigung von Standorten, die mit problematischen Stoffen kontaminiert sind, erfolgt meistens durch die aktuelle Eigentümerschaft. Dies geschieht unabhängig davon, ob sie für den Einsatz der problematischen Stoffe verantwortlich war oder nicht.

Fällt das Objekt unter die Altlastenverordnung, kann sich der Bund mit bis zu 40 % an den Sanierungskosten beteiligen. Auch die Kantone beteiligen sich an den Sanierungskosten von Altlasten.

Bei der Ermittlung der Herkunft der problematischen Stoffe zur Ermittlung des Verursachers stossen die Vollzugsbehörden an Erkenntnisgrenzen. Dies kann beispielsweise an den langen Zeiträumen liegen, die zwischen Nutzung und Erkennung der problematischen Eigenschaften liegen. Aus Praktikabilitätsgründen kommt dann das Gemeinlastprinzip zum Tragen.

Herstellerinnen und Importeurinnen werden nicht zur Rechenschaft gezogen, solange sie ihre Sorgfaltspflichten und allfälligen Auflagen aus der Anmeldung des Stoffs nicht verletzen. Ab Bekanntwerden der problematischen Eigenschaften eines Stoffs oder einer Stoffgruppe sollte das Verursacherprinzip auch die Herstellerinnen und Importeurinnen erfassen.

Mit «Good Practices» Reaktionszeit beim Umgang mit problematischen Stoffen verkürzen

Die EFK identifizierte anhand der durchgeführten Fallstudien «Good Practices», mit denen die zuständigen Stellen das Vorgehen im Umgang mit problematischen Stoffen standardisieren können. Auf diese Weise könnten sie die Reaktionszeiten verkürzen und eine vollständige Erfassung der problematischen Stoffe fördern.