

Fachgespräch „Rechtliche Schnittstellenprobleme bei der Regulierung gefährlicher Stoffe“

07.09.2009 in Dessau-Roßlau

Ergebnisprotokoll

TeilnehmerInnen

Rechtswissenschaft

Herr Prof. Brandt, Universität Braunschweig

Herr Prof. Führ, sofia-Institut, HS Darmstadt

Herr Prof. Köck, UFZ Leipzig

Herr Prof. Rehbinder, Universität Frankfurt (emeritier)

Frau Prof. Schlacke, Forschungsstelle für Europäische Rechtspolitik, Universität Bremen

Herr Prof. Winter, Universität Bremen (emeritier)

BMU

Herr Dr. Meinecke, IG II 1, Grundsatzfragen der Chemikaliensicherheit, Chemikalienrecht

Frau Steiger, IG II 4, Chemikalien Risikobewertung und Risikomanagement

Herr Weyland, ZG III 4, Grundsatzangelegenheiten des Umweltrechts, Recht der Umweltprüfungen

UBA

Frau Aust, FB IV, Chemikalien

Frau Becker, FB IV, Chemikalien

Frau Beer, FB IV, Internationales Chemikalienmanagement

Herr Prof. Eisenträger, FB IV, Abteilungsleiter Arzneimittel, Chemikalien und Stoffuntersuchungen

Herr Dr. Ginzky, FB II Übergreifende Angelegenheiten, Gewässergüte und Wasserwirtschaft, Grundwasserschutz

Frau Heiss, FB IV, Chemikalien

Frau Dr. Markard, Fachbereichsleiterin II, Gesundheitlicher Umweltschutz, Schutz der Ökosysteme

Frau Mutert, FB I rechtswissenschaftliche Umweltfragen

Herr Dr. Neumann, FB IV, Chemikalien

Frau Rabelt, ZST, Forschungsplanung

Herr Dr. Rechenberg, FB II, Fachgebietsleiter Übergreifende Angelegenheiten Gewässergüte und Wasserwirtschaft, Grundwasserschutz

Herr Dr. Smeddinck, FB III, Übergreifende Aspekte des produktbez. Umweltschutzes, Nachhaltige Konsumstrukturen, Innovationsprogramm

Frau Dr. Wurbs, FB III, Stoffbezogene Produktfragen

Zielstellung des Fachgesprächs

Mit dem Fachgespräch verfolgte das Umweltbundesamt im Wesentlichen zwei Zielstellungen: Erstens sollte das UBA-Diskussionspapier einer externen Qualitätskontrolle unterzogen werden. Zweitens sollten notwendige Forschungsfragen und Handlungsoptionen identifiziert und ggf. konkretisiert werden.

Ergebnisse

Die wesentlichen Ergebnisse des Fachgesprächs lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die externen Rechtswissenschaftler bewerten das UBA-Diskussionspapier sehr positiv. Die Problemlagen sind in herausragender Form analysiert und dargestellt. Die Ergebnisse sind substantiell begründet. Die Problemanalyse erfasst Aspekte, die bisher in der Rechtswissenschaft kaum bearbeitet wurden. Das Diskussionspapier stellt somit einen guten Ausgangspunkt für weitere Forschungen dar.

Obwohl es sich bei einigen Schnittstellenproblemen um bekannte, aber wenn auch bis heute nicht gelöste Probleme handelt (Technikbezug versus Qualitätsnormen, Einzel- und Summenparameter), bekommen die Fragen wegen des Paradigmenwechsel durch REACH und der „neuen“, nunmehr rechtlich verbindlichen Umweltqualitätsnormen des Medienrechts eine neue Brisanz.

Problematisiert wurde, ob dem Diskussionspapier ein Widerspruch in der Einschätzung von REACH zu Grunde liege. Einerseits werden in den zusätzlichen Informationen, die unter REACH erzeugt werden, Chancen für größere Effizienz in der Chemikalienregulierung gesehen, andererseits fürchte man die Absenkung von Schutzniveaus und eine Schwächung von bestehenden Umweltschutzinstrumenten (z.B. des technikbezogenen Vorsorgeansatzes des Anlagenrechts). Unsicherheiten bestehen vor allem bei der Anwendung und Rezeption der neuen Informationen im sektoralen Regelwerk. Die unterschiedlichen Perspektiven beschreiben aber auch die Chancen und Risiken, die sich aus REACH ergeben. Zur Bearbeitung der Schnittstellenfragen kann eine gesamthafte Betrachtung hilfreich sein. Hierfür ist eine Analyse erforderlich, die die grundsätzlichen Zielstellungen der Regulierungsinstrumente identifiziert

Außerdem wurde diskutiert, ob der Begriff „Schnittstellenproblem“ die angesprochenen Probleme adäquat beschreibt. Alternativ kann auch z.B. der Begriff „Koordinierungsdefizite“ verwendet werden.

Weitgehend Einigkeit bestand, dass REACH-Informationen nicht in erster Linie dazu generiert werden, um regulatorisch oder im Vollzug eingesetzt zu werden. Sie sollen der Industrie eine sichere Verwendung der Stoffe ermöglichen und Innovationen indizieren. Dennoch sollten auch Behörden das neue Informationsangebot so weit wie möglich nutzen. Ferner ist eine Überwachung der Einhaltung der „Eigenverantwortung der Industrie“ nach REACH erforderlich. Dadurch kann auch der Ansatz eines lernenden Systems unterstützt werden.

Erheblicher Forschungsbedarf besteht in der Analyse der verschiedenen sektoralen Umweltgesetze hinsichtlich ihrer unterschiedlichen Regulierungsphilosophien. Es ist zu untersuchen, inwieweit sich die Konzepte tatsächlich unterscheiden, die Unterschiede zweckmäßig sind und daher ggf. beibehalten werden sollten. Notwendig erscheint auch die Identifizierung der Entscheidungskonflikte im Vollzug und in der Überwachung. Zentrale Diskussionspunkte sind das Verhältnis von Vorsorge zu Risiko/Gefahrenabwehr und das Verhältnis von „Eigenverantwortung“ zu hoheitlicher Regulierung.

Im Zusammenhang mit der (Un-)Vereinbarkeit der Regelungsphilosophien steht auch die Einordnung der sog. PNECs (Predicted no Effect Concentration), die unter REACH von der Industrie eigenverantwortlich generiert werden. Hier ist eine vertiefte Prüfung erforderlich, insbesondere der Frage, ob diese Werte rechtliche Wirkungen auch außerhalb des Stoffrechts entfalten sollen/dürfen. Fraglich ist hier, ob die PNEC erstens als Risiko-, Gefahrenverdachts- oder Gefahrenwert und zweitens als Mindestanforderung oder als Immissionsschutzziel einzustufen sind. Die Formulierung in Anhang I Ziff. 3.0.1 REACH-VO, dass PNECs Konzentrationen sind, "unterhalb derer keine schädlichen Wirkungen zu erwarten sind", ist nicht eindeutig. Entscheidend sind hierfür neben einer Klärung des rechtlichen Status auch die fachlichen Grundlagen bei der Ableitung der Werte.

Unterschiedliche Ansichten bestanden daher, ob bei der Festlegung von Umweltqualitätszielen (UQZ) die PNECs unmittelbar und ohne weitere Anwendungsregeln übernommen werden können.

Zu diskutieren ist, ob das mediale Recht eigene, schärfere fachliche Wertmaßstäbe für Schutzziele und Mindestanforderungen bestimmen können muss als die abgeleiteten PNECs. Ein Beispiel hierfür sind besondere lokale Bedingungen. Ferner ist fraglich, ob die Ableitungsbedingungen der PNEC eine Anwendung als dem einzigen medialen Schutzmaßstab erlauben. Schließlich ist zu prüfen, ob die bewährte Doppelstrategie aus Emissionsgrenzwerten basierend auf dem Stand der Technik (BVT) und Vorsorge einerseits sowie Umweltqualitätsnormen andererseits von REACH auf der Ebene der technischen Umsetzungsleitlinien (TGD) für die Risikoprüfung aufgeweicht wird.

Das Thema Summenparameter vs. Einzelstoffansatz wurde als nicht sehr problematisch eingestuft. Bei Umweltqualitätsnormen wird weniger mit Summenparametern gearbeitet, bei den primär technikbasierten Emissionsgrenzwerten eher. Dort handelt es sich aber zumeist um additive Wirkungen. Außerdem kann man im Prinzip aus PNECs ebenfalls Summenparameter bilden. Dies funktioniert aber nicht, wenn die Wirkungen synergistisch sind.

Streitig bleibt auch die Einschätzung von REACH als Instrument zur Beschränkung der Vermarktung gefährlicher Stoffe.

Lösungsvorschläge

Eine Lösung von Schnittstellendefiziten könnte in deren Vermeidung bestehen, indem das Stoffrecht möglichst weitgehend die stofflichen Risiken durch

Beschränkungen und Zulassungspflichten regelt. In diesem Fall müssten ungelöste Fragen nicht an andere Fachgesetze weitergereicht werden.

Schließlich wurde auf die Möglichkeit hingewiesen, Stoffbeschränkungen allein auf der Grundlage der inhärenten Eigenschaften zu normieren. Hierdurch könnten in erheblichem Maße Schnittstellendefizite vermieden werden. Zurzeit besteht diese Möglichkeit nur bei Stoffen mit besonders besorgniserregenden Eigenschaften und bei technisch nicht beherrschbaren Risiken. Für alle anderen Stoffe beruht REACH hingegen auf einem risikobasierten Ansatz. Die genannte „hazard“-orientierte Philosophie sollte bei den zukünftigen Forschungen weiterhin berücksichtigt werden.

Im Rahmen eines Kommentars wurde die Schaffung einer sog. Basisverordnung auf europäischer Ebene vorgeschlagen, die das Stoff-, Produkt- und Abfallrecht in Grundfragen vereinheitlicht (Begriffsdefinitionen, Anwendungsbereich, Ziele, Prinzipien, Pflichten, Sanktionen, Institutionen) und auch eine Verzahnung mit dem Anlagenrecht und dem medienbezogenen Recht vornimmt. Die Machbarkeit einer Gesamtlösung wurde gerade im Hinblick auf die Erfahrungen mit dem UGB aber auch angezweifelt und daher die im Papier empfohlene Lösungsoption 4 (punktuelle Verbesserung in den vorhandenen Systemen) bevorzugt.

Ein konkreter Vorschlag war die Aufnahme von Berücksichtigungsklauseln für REACH-Informationen in – neue - Gesetze, z. B. im Produktbereich. In Anlehnung an § 7 GefStoffV könnte die Pflicht zur Berücksichtigung von REACH- Informationen oder sonstigen Umweltqualitätsnormen ins sektorale Recht aufgenommen werden.

Allerdings besteht die Gefahr der Komplexitätsfalle. Wenn im Rahmen der Gesetzgebung alle Schnittstellen mitbedacht und gelöst werden müssten, würde der intellektuelle und verfahrensbezogene Aufwand erheblich gesteigert. Zu hohe Anforderungen an die Kohärenz von Gesetzen können das gesetzgeberische Innovationspotenzial gefährden. Die EU Kommission hat diese Komplexitätsfalle bei REACH erkannt und Revisionsklauseln (Art. 138) eingefügt, die u. a. 2012 eine Überprüfung des Geltungsbereichs von REACH zur Vermeidung von Überschneidungen mit anderen Gemeinschaftsrechtsakten verlangen.

Die wissenschaftliche Betrachtung der Schnittstellendefizite verlangt einen themenübergreifenden und interdisziplinären Ansatz. Neben rechtswissenschaftlichen Fragen (z.B. Analyse der Regelungsphilosophien der verschiedenen Fachgesetze) sind auch naturwissenschaftliche Betrachtungen (z.B. Analyse der Bewertungskonzepte und die Ableitung von Werten) erforderlich. Die Untersuchungen sind miteinander zu verknüpfen, denn anderenfalls ist z.B. die rechtliche Einordnung der PNEC nicht möglich.

Das Umweltbundesamt ist aufgrund seiner organisatorischen Struktur und seiner Erfahrung bei interdisziplinären Fragestellungen in besonderem Maße geeignet, sich dieser Thematik anzunehmen. Das Umweltbundesamt sollte die wissenschaftlichen Grundlagen für konkrete gesetzliche Änderungen erarbeiten.