

Kommentar zum UBA-Diskussionspapier:

„Rechtliche Schnittstellenprobleme bei der Regulierung gefährlicher Stoffe“

Prof. Dr. Wolfgang Köck, Leipzig

1. Ausgangspunkt

(1) Gefährliche Stoffe sind im Umweltrecht durch eine Vielzahl von Fachgesetzen auf unterschiedlicher Regelungsebene reguliert. Umweltgesetze setzen am Stoff, am Produkt bzw. am Abfall an, oder sie setzen an einzelnen Umweltmedien an, um schädliche Veränderungen abzuwehren. Durch die neu etablierte europäische Chemikalienregulierung „REACH“ werden die Wissensbestände über die Gefährlichkeit und über die Auswirkungsrisiken von industriell genutzten Stoffen im Zeitverlauf erheblich anwachsen. Demgemäß stellt sich die Frage, inwieweit diese Wissensbestände auch für die Weiterentwicklung bzw. den Vollzug sektoraler Fachgesetze des Umweltschutzes genutzt werden können.

2. Gesamteindruck

(2) Das UBA-Diskussionspapier greift unter dem Stichwort „Schnittstellenprobleme“ diese Thematik auf und analysiert Ansatzpunkte, aber auch offene Fragen der Verwendung von „REACH“-Informationen in anderen Regelungszusammenhängen. Damit betritt das **Diskussionspapier** weitgehend **Neuland** und richtet den Blick auf Fragestellungen, die in der Umweltrechtswissenschaft bisher kaum bearbeitet sind. Es weist einen Grad an Tiefe und Detailwissen auf, über die der Umweltrechtswissenschaftler als vergleichsweise praxisferner Umweltrechtler gar nicht verfügt. Schon aus diesem Grunde fällt die kritische Würdigung, die ich in meiner Rolle als Kommentator hier leisten soll, schwer. Nach Lektüre des Diskussionspapiers ist mein erster Eindruck, dass hier eine **außerordentlich verdienstvolle Problemanalyse** vorgelegt worden ist, die ihr Augenmerk auf bisher wenig beachtete – aber für die Verbesserung des Umweltschutzes bedeutsame – Themen richtet und wertvolle Hinweise gibt.

3. REACH-Informationen: Schnittstelle Chemikalienregulierung

(3) Bevor auf die Bedeutung der „REACH“-Stoffinformationen für andere Fachrechte eingegangen wird, sei zunächst auf die Bedeutung des mittels „REACH“ generierten Risikowissens für die staatliche resp. EU-gemeinschaftliche Regulierung von Stoffen auf der Ebene des Gefahrstoffrechts (Chemikalienrecht und Gefahrstoffproduktrecht) hingewiesen; denn hier liegt schon die erste bedeutsame „Schnittstelle“ zum regulativen Recht.

(4) Gemäß der durch die REACH-VO begründeten **neuen Verantwortungsteilung** trägt der Stoffproduzent bzw. der Stoffverwender die Verantwortung dafür, die Risiken, die sich aus der stofflichen Nutzung für Leben und Gesundheit des Menschen sowie für die Umwelt ergeben, auf ein tolerables Maß zu begrenzen (angemessene Risikokontrolle). Trotz dieser Verantwortlichkeit bleibt die **Gewährleistungsverantwortung** für die Chemikaliensicherheit beim Staat bzw. bei den zuständigen EU-Institutionen. Zur Wahrnehmung dieser Verantwortung stehen den zuständigen Institutionen Eingriffsbefugnisse bis hin zu Stoffbeschränkungen und –verbote sowie Befugnisse zur Etablierung eines Zulassungsverfahrens für besonders besorgniserregende Stoffe zu.

(5) Das **Stoffrecht** kann seine Aufgabe, die Sicherheit von Mensch und Umwelt vor den Auswirkungsrisiken industriell hergestellter und verwendeter Stoffe zu gewährleisten, umso wirkungsvoller erfüllen, je mehr es die notwendigen Maßnahmen zur Risikobeherrschung, d.h. die Maßnahmen zur Reduzierung der Risiken auf ein angemessenes (akzeptables) Maß, schon auf der Ebene des Stoffrechts veranlasst und notwendige Risikomanagementmaßnahmen nicht an andere Fachrechte weitergibt. Dies ist auch der Grundgedanke der REACH-VO (Art. 14 Abs. 6), die den Stoffhersteller bzw. den –verwender zu wirksamen Risikomanagementmaßnahmen verpflichtet und dabei auf die im je eigenen Entscheidungsbereich befindliche Risikosphäre zielt.

(6) Sehr viel ausgedehnter ist demgegenüber der Entscheidungsbereich, der der staatlichen/gemeinschaftlichen Sphäre für Risikomanagementmaßnahmen zur Verfügung steht. Auch hier aber gilt die Vermutung, dass die effektivste (und zumeist wohl auch die effiziente) Risikomanagementmaßnahme diejenige ist, die auf der stoff- resp. produktrechtlichen Ebene vorgenommen wird und nicht auf nachgelagerte Fachrechte angewiesen ist. Wohl nur ausnahmsweise dürfte es gem. der Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips geboten sein, die Problembewältigung an anderer Stelle, etwa durch Verfügung auf der Grundlage des Anlagenrechts oder des Abwasserrechts vorzunehmen.

4. REACH-Informationen: Schnittstelle zu anderen Fachrechten

(7) Die durch das REACH-System generierten Informationen über die Gefährlichkeit von Stoffen und über die Auswirkungsrisiken beabsichtigter Stoffverwendungen wird zunächst einmal auf der **Normbildungsebene** „nachgelagerter“ Fachrechte Bedeutung erlangen. So etwa im Bereich der Aktualisierung der Liste prioritärer Stoffe bzw. prioritär gefährlicher Stoffe im Wasserrecht. Hier kann vermutet werden, dass mittels der durch die Stoffprüfung erzeugten Informationen noch weitere Stoffe auf diese Listen gelangen. Soweit es darum geht, die Einbringung bestimmter gewässergefährliche Stoffe gänzlich zu unterbinden („prioritär gefährliche Stoffe“), erscheint der Ansatz des Diskussionspapiers, hierfür das gemeinschaftliche stoffrechtliche Zulassungsverfahren (oder das Beschränkungs- resp. Verbotsverfahren) zu nutzen (siehe Diskussionspapier, S. 22), einleuchtend.

(8) Ob auf der Normbildungsebene „nachgelagerter“ Fachgesetze demgegenüber auch die normative Wertung des Stoffrechts zu übernehmen ist, ist eine andere Frage. Dem allgemeinen Stoffrecht liegt im Kern ein **risikoorientierter Ansatz** zugrunde,^{*} der mit Blick auf das Schutzgut Gesundheit durch Ermittlung des DNEL-Wertes und mit Blick auf das Schutzgut Umwelt durch Ermittlung des PNEC-Wertes abgearbeitet wird (Anhang I REACH-VO). Bleibt die voraussichtliche Exposition innerhalb der DNEL- bzw. PNEC-Grenzen, sind kritische Schwellen nicht erreicht und damit das Risiko vernachlässigbar. DNEL- und PNEC-Daten können in „nachgelagerten“ Fachrechten Bedeutung erlangen, wenn auch für diese Fachrechte der risikoorientierte Ansatz maßgebend ist. Ob dies stets der Fall ist, bedarf der Prüfung. Lässt sich beispielsweise der „gute ökologische Zustand“, um dessen Erreichung es der WRRL geht, u.a. auch mit Hilfe des PNEC bestimmen? Der Anhang V der WRRL macht hierzu mit Blick auf Stoffe, die nicht zugleich auch für den „guten chemischen Zustand“, herangezogen werden, keine Angaben.

(9) Gesetzlichen Schutzkonzepten, die sich in fachgesetzlichen Grenzwerten niederschlagen haben, kann ein risikoorientierter Ansatz zugrunde liegen, aber auch ein weitergehender **Qualitätsansatz**, der darauf gerichtet ist, möglichst große Abstände zu einer kritischen Schwelle zu halten. Deshalb wird man das „kritische Schwellenkonzept“ von DNEL/PNEC

^{*} Davon zu unterscheiden ist der Substitutionsansatz, der in der REACH-VO allerdings lediglich von subsidiärer Bedeutung ist. Auch der Substitutionsansatz ist zwar nicht gänzlich unabhängig von Risikoerwägungen, weil es für die Anerkennung eines Substituts eines Vergleichs bedarf, aber der Risikoansatz ist auf der subsidiären Ebene der Substitutionsprüfung lediglich noch relational bedeutsam.

nicht kurzerhand allen „nachgelagerten“ Fachrechten andienen können, sondern zunächst nach der „Grundphilosophie“ eines jeden fachgesetzlichen Schutzkonzepts zu fragen haben (siehe vorhergehende Rz).