

## **Instrumentenlücke bei der Umsetzung chemikalienrechtlicher Risikominderung**

### **Rechtsgutachten analysiert Schnittstellenprobleme zwischen der EG-Altstoffverordnung und anderem sektoralem Umweltrecht**

Ein sicherer Umgang mit Chemikalien braucht Informationen über die gefährlichen Eigenschaften und Wirkungen eines Stoffes. Zu Recht stehen die Probleme bei der Gewinnung dieser Informationen im Mittelpunkt der öffentlichen und fachlichen Diskussionen. Dies gilt insbesondere für die sog. Altstoffe. Das sind Industriechemikalien, die schon vor 1981 in der EU hergestellt und vermarktet wurden, deren, für die Risikobewertung notwendigen Eigenschaften aber erst nach und nach im Rahmen des EG-Altstoffverfahrens geklärt und bestimmt werden. In dem Maße, in dem für die ersten Altstoffe Risikoinformationen verfügbar sind, tritt eine neue Problemdimension zu Tage: Nun ist zu entscheiden und sowohl rechtlich als auch praktisch umzusetzen, welche Maßnahmen am besten geeignet sind, diese Risiken zu beherrschen.

Die Risikominderungsstrategie über die notwendigen, wirtschaftlich zumutbaren und erfolgversprechenden Maßnahmen wird von der Europäischen Kommission in einem gemeinsamen Verfahren mit allen Mitgliedstaaten erarbeitet und als Empfehlung zur Umsetzung im Amtsblatt veröffentlicht.

Von den 143 prioritären Altstoffen, die aufgrund hoher Produktionsmenge und hohem Risikopotential vordringlich bearbeitet werden, liegen Maßnahmenempfehlungen für derzeit 25 Stoffe vor. Diese betreffen den Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz. Die Auswertung der Empfehlungen zur Risikominderung zeigt, dass schon bei der rechtlichen Umsetzung erhebliche Schwierigkeiten auftreten:

Von den 25 Stoffen wurden für 6 Stoffe weitgehende Stoff- und Verwendungsverbote vorgeschlagen. Für 9 Stoffe wurde kein Umweltrisiko festgestellt. Die verbleibenden 10 Stoffe müssen durch umweltrechtliche Instrumente (vor allem über das Wasserrecht und Anlagenrecht) reguliert werden. Für diese 10 Stoffe ergab eine UBA-Umfrage zum Stand der Umsetzung in den EU-Mitgliedstaaten, dass bislang keine einzige Empfehlung in rechtliche oder praktische Maßnahmen mündete. Umsetzungsprobleme treten demnach immer dann auf, wenn eine „Übergabe“ der Empfehlungen aus dem Stoffrecht an einen sektoralen umweltrechtlichen Vollzug (IVU-Richtlinie, Wasserrahmen-Richtlinie) erfolgt.

Im Auftrag des Umweltbundesamtes hat ein Gutachterteam der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), Darmstadt, unter Leitung von Prof. Martin Führ die „Schnittstellenprobleme“ analysiert und Vorschläge erarbeitet, wie sich die stoffrechtliche Information über ein bestehendes Risiko effektiv in den Vollzug sektoralen Umweltrechts integrieren lassen.

Die Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass die festgestellten Umsetzungsdefizite schon bei der EG-rechtlichen Verankerung angelegt sind: Es fehlt eine tragfähige Verknüpfung zwischen dem Stoffrecht, dem Anlagenrecht und dem medialen Umweltschutz. Dieses Schnittstellenproblem lässt sich als ein Vollzugsdefizit „erster Ordnung“ definieren. Die daraus resultierende „Instrumentenlücke“ schlägt durch auf die praktische Umsetzung in den Mitgliedstaaten und zeigt sich dort als Vollzugsdefizit „zweiter Ordnung“. Ein Monitoring System, das die Umsetzungserfolge kontrolliert und der Öffentlichkeit vermittelt, fehlt ebenfalls.

## Vorschlag zur Behebung der Schnittstellenprobleme

Die Schnittstellenprobleme lassen sich beheben, wenn im Stoffrecht als auch im sektoralen Umweltrecht explizite Schnittstellen verankert werden:

1. Einerseits sollen Ergebnisse aus der Risikobewertung nach EG Chemikalienrecht im Rahmen des Wasser- und Anlagenrechts stärker berücksichtigt werden. Handlungsleitend sind hier vor allem die immissionsbezogenen Erkenntnisse zu Wirkungsschwellen (Predicted No Effect Concentration - PNEC), aber auch zu den relevanten Eintragspfaden (Exposition).
2. Andererseits sollen die Ergebnisse der Risikoprüfung zu einem Mindeststandard für die Umweltqualität aufgewertet und EG-rechtlich verankert werden. Diese Verankerung soll nicht bindend, sondern in Form eines Indizwertes, einer Vermutung zur Schädlichkeit der Stoffbelastung über dieser Schwelle liegen. Die Mindestanforderung ist daher als ein Kriterium zu verstehen, das begrenzte Handlungsspielräume für die Entscheidungsträger vor Ort ermöglicht und ein Mindestniveau für den Umweltschutz vorgibt.

Diese Doppelstrategie erlaubt den umweltrechtlichen Vollzugsbehörden auf EG- und Landesebene unterschiedliche Maßnahmen im Rahmen integrierter Umweltmanagementansätze abzuwägen. Das Gutachten schlägt weiterhin vor, die vorhandenen Monitoring-Instrumente für die Erfolgskontrolle zu nutzen und auszubauen.

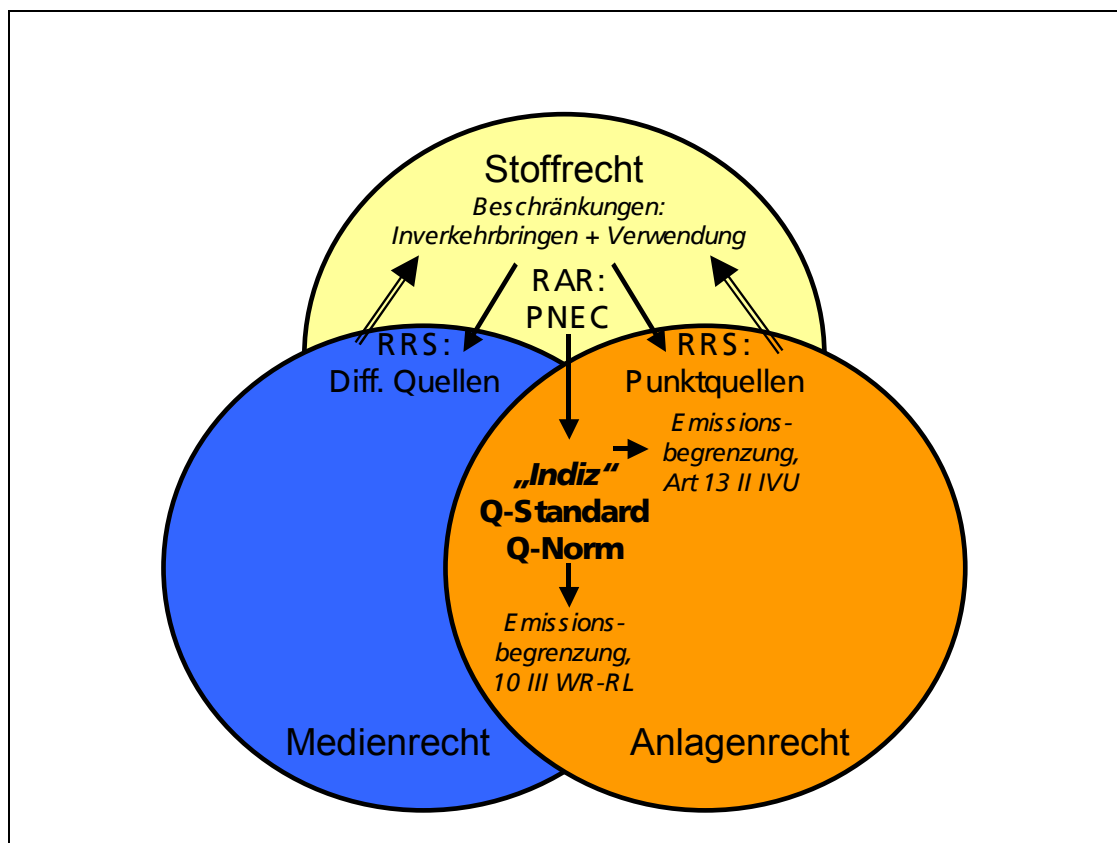


Abb.: rechtliche und praktische Schnittstellen im Risikomanagement von Altstoffen  
Martin Führ, [www.sofia-darmstadt.de](http://www.sofia-darmstadt.de)

Nach der zukünftigen europäischen Chemikalienverordnung REACH liegt die Risikoermittlung und die Auswahl der Risikominderungsmaßnahmen primär in den Händen der Wirtschaft. Damit stellt sich die Frage, wie auf betrieblicher Ebene ein Vollzugsdefizit „dritter Ordnung“ zu vermeiden ist. Auch muss die Verknüpfung zwischen den verschiedenen gemeinschaftsrechtlichen Regelwerken diese Verantwortungsverlagerung berücksichtigen.

Unter diesen Voraussetzungen gewinnen die vorgeschlagenen Monitoring-Maßnahmen zusätzlich an Bedeutung.

Wer Risiken chemischer Altstoffe vermindern will, trifft auf „eingespielte“ Vermarktungs- und Verwendungsstrukturen, deren Rahmenbedingungen durch etablierte Mechanismen sektoraler Regelwerke bestimmt werden. Risikominderung erweist sich damit als eine höchst anspruchsvolle Aufgabe nicht nur im Hinblick auf das „Management gesellschaftlicher Interdependenzen“, sondern auch auf die Ausgestaltung regulativer Schnittstellen auf den verschiedenen Ebenen der Implementation: Vom Gemeinschaftsrecht bis hinunter in den behördlichen und betrieblichen Vollzug.

*Der Abschlussbericht des Vorhabens „Schnittstellenprobleme zwischen gemeinschaftlichem Stoffrecht und anderem sektoralen Umweltrecht – Umsetzungshemmnisse bei der Risikominderung von Altstoffen nach 793/93/EG – (FKZ 360 12 008) ist in der Schriftenreihe Texte des UBA unter Nummer 03/2005 in deutscher Sprache erhältlich. Die englische Fassung des Gutachtens befindet sich in Vorbereitung und wird in der Schriftenreihe Texte des UBA unter Nummer 04/2005 veröffentlicht. Als pdf Version kann der Bericht herunter geladen werden unter: <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien/index.htm>*