

Risikomanagement und Eigenverantwortung

Risikominderung:

Eigenverantwortung stärken – Kooperation verbessern

Der von der EU-Kommission im Herbst 2003 vorgelegte Entwurf der REACH-Verordnung zielt auf eine umfassende Neuordnung der europäischen Chemikalienpolitik. Ein wesentliches Prinzip soll sein: In Zukunft soll mehr Verantwortung in Zusammenhang mit dem sicheren Umgang mit Chemikalien vom Staat auf die Hersteller und Anwender übergehen. Hersteller und Anwender der Chemikalien müssen belegen, dass sie die Sicherheit der Stoffe gewährleisten und deren Risiken beherrschen.

Voraussetzungen für einen sicheren Umgang mit Chemikalien

Hierzu müssen Hersteller und Anwender Informationen über Wirkungen, Verwendungen und Emissionen zu den jeweiligen Stoffen zusammenstellen und veröffentlichen. Auf der Basis dieser Informationen haben sie eine Risikobewertung durchzuführen und einen Stoffsicherheitsbereich („Chemical Safety Report“) zu erstellen. Unter REACH stehen daher die Informationen über die Eigenschaften eines Stoffes und über die Bedingungen für seine sichere Verwendung im Zentrum des Reformansatzes.

Neben der Beseitigung von Kenntnislücken gibt es eine weitere wesentliche Voraussetzung, damit unter REACH sicher mit Chemikalien umgegangen wird: Die Bedingungen für eine sichere Verwendung müssen so kommuniziert werden, dass die Unternehmen sie unkompliziert auf ihre betriebliche Situation übertragen und in angemessene Maßnahmen umsetzen können. Diese Verlagerung der Verantwortung wirft anspruchsvolle Managementfragen für die Unternehmen auf - sowohl im eigenen Betrieb als auch innerhalb der Wertschöpfungskette. Die Verantwortlichen sollen selbständig Informationen zu ihren Verwendungsbedingungen austauschen, eine Defizitanalyse für ihren Betrieb durchführen und die für die Risikominderung notwendigen Maßnahmen eigenständig realisieren. Hierbei sollen die Unternehmen ihre betrieblichen Schutzinteressen wahren können und werden in der Regel nicht durch eine Vollzugsbehörde kontrolliert. Direkte und indirekte Anreize (z.B. Informationspflichten, haftungsrechtliche Pflichten oder Erleichterung bei anderen rechtlichen Pflichten) sind notwendig, um die Herstellungs- und Verwendungsbedingungen für ein Produkt und auch das Produkt selbst gesundheits- und umweltverträglich zu gestalten. Solche Anreize fehlen noch in REACH.

Schnittstellenprobleme zwischen REACH und Umweltrecht

Im derzeitigen Entwurf der REACH-Verordnung sind Erfolgskriterien für einen sicheren Umgang mit Chemikalien nicht festgelegt und Verfahrensfragen, wie in der Wertschöpfungskette ein sicherer Umgang erreichbar ist, weitgehend offen gelassen. Man geht davon aus, dass die im Sicherheitsdatenblatt sowie im Stoffsicherheitsbericht empfohlenen Maßnahmen auch verwirklicht werden. Was aber passiert, falls Unternehmen nicht fähig oder nicht bereit sind, diese Verantwortung angemessen auszufüllen? REACH nennt keine Fristen und Sanktionen für fehlendes oder unzureichendes Risikomanagement. Auch andere Umweltrechtsvorschriften, z.B. die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) oder die Richtlinie zur integrierten Vermeidung

von Umweltauswirkungen (IVU-RL) begründen keine Pflicht, die nach REACH erforderlichen Maßnahmen in den Betrieben auch umzusetzen.

Das UBA hat mit einem Gutachten dargelegt, dass zwischen dem Stoffrecht und dem sektoralen Umweltrecht inhaltliche und methodische Lücken bestehen, die sich unter dem Schlagwort „Schnittstellenprobleme“ zusammenfassen lassen. Diese erschweren es den betroffenen Unternehmen, stoffrechtliche Anforderungen und sonstige genehmigungsrechtliche Pflichten in Einklang zu bringen. Auch die für das Umweltrecht zuständigen Genehmigungsbehörden können die stoffrechtlichen Informationen und Risikominderungsanforderungen nicht ohne entsprechende Anwendungsbestimmungen in ihre jeweilige Vollzugspraxis integrieren.

REACH überwindet diese inhaltlichen und methodischen Lücken nicht. Abgesehen von der Zulassung der Verwendungen besonders gefährlicher Stoffe, wird als Instrument der Risikominderung im Wesentlichen nur die Verwendungsbeschränkung oder das Verbot der Herstellung und Vermarktung fortgeführt. Dies sind dann keine geeigneten Maßnahmen zur Minderung stofflicher Risiken, wenn Punktquellen relevant für das Risiko des Stoffes sind.

Lösungsansatz: Veröffentlichung der Wirkungsschwellen

Ein Lösungsvorschlag zur Schließung dieser Lücke, der auf den besonderen Stärken des Stoffrechtes aufbaut, ist die Veröffentlichung der Wirkungsschwellenwerte, die sich aus der Risikobewertung unter REACH ergeben. Diese Schwellenwerte, für den ökologischen Bereich die „predicted no effect concentration“ (PNEC), sind Konzentrationen, oberhalb derer schädliche Wirkungen nicht auszuschließen sind. Eine Veröffentlichung der ökotoxikologischen PNEC- und der korrespondierenden toxikologischen derived no effect level (DNEL-Werte) durch die zukünftige europäische Chemikalienagentur ist eine zentrale Voraussetzung für die bessere Nutzung der chemikalienrechtlichen Informationen in anderen Bereichen des Umweltschutzes. Stoffanwender können diese Werte nutzen, um sicher und eigenverantwortlich beurteilen zu können, ob Risiken bei ihrer Stoffverwendung bestehen. Die Unterschreitung des Wertes wäre ein Erfolgskriterium für erfolgreiches Chemikalienmanagement. Weiterhin würde damit den Vollzugsbehörden sowohl für Genehmigungsentscheidungen nach sektoralem Umweltrecht und IVU-Richtlinie als auch für regionale Planungen ein Hilfsmittel zur Verfügung gestellt, um stoffliche Risiken zu erkennen und zu reduzieren.

Welche zusätzlichen Verbesserungen sind notwendig?

1. Transparenz und Monitoringsysteme

Die EU Kommission hat in anderen großen Umweltrechtsbereichen Berichtspflichten vorgesehen, die es ihr ermöglichen, beim Verfehlen der gesetzten Ziele weitere rechtliche Maßnahmen zu ergreifen. Solche Kontrollmechanismen fehlen im Managementteil von REACH und sind zu ergänzen.

2. Aufbau der Verzahnungen zum Stoffrecht im sektoralen Umweltrecht

Im sektoralen Umweltrecht sowie der IVU-Richtlinie fehlen derzeit jegliche Bezugnahmen auf das Chemikalienrecht. Um einen effektiven Informationsfluss zu ermöglichen, von dem sowohl Vollzugsbehörden als auch die Unternehmen in der Wertschöpfungskette profitieren, sind – korrespondierend zur o.a. Ergänzung von REACH - verbindliche Festlegungen zur Einhaltung der effektbasierten Schwellenwerte im Fachrecht zu entwickeln.

3. Kein Schlupfloch bei der Zulassung besonders gefährlicher Stoffe

Der REACH-Entwurf sieht vor, dass im Rahmen der Zulassung der Verwendungen besonders gefährlicher Stoffe solche Verwendungen als angemessen kontrolliert und damit zugelassen gelten, bei denen bereits Genehmigungen nach IVU- oder Wasserrahmen-Richtlinie

vorliegen. So richtig es ist, mehrere parallele Genehmigungsverfahren zu vermeiden, so stellt diese Klausel eine ungeprüfte generelle Genehmigung des Umgangs mit besonders gefährlichen Stoffen dar. Im sektoralen Umweltrecht wird nämlich in den meisten Fällen nicht geprüft, welche spezifischen Risiken mit der Verwendung eines besonders gefährlichen Stoffes verbunden sind. Nur soweit dies der Fall wäre, würde eine Zulassung nach REACH überflüssig. In anderen Fällen sind Bestimmungen vorzusehen, dass die beiden Genehmigungsverfahren miteinander verknüpft werden, um Widersprüche zu vermeiden.

Als Material kann zusätzlich bereitgestellt werden:

UBA Texte 03/2005: Schnittstellenprobleme zwischen gemeinschaftlichem Stoffrecht und anderem sektorialem Umweltrecht (FKZ 360 12 008)