



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 02.02.2000
COM 2000 (1)

MITTEILUNG DER KOMMISSION

die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips

Das Zusammenfassung

1. Die Frage, wann und wie das Vorsorgeprinzip anzuwenden ist, wird sowohl in der Europäischen Union als auch auf internationaler Ebene intensiv diskutiert. Dabei werden sehr unterschiedliche, gelegentlich sogar widerstreitende Auffassungen vertreten. Die Entscheidungsträger sind somit ständig mit der schwierigen Aufgabe konfrontiert, die Freiheiten und Rechte von Einzelpersonen, Unternehmen und Verbänden einerseits und die Notwendigkeit einer Verringerung der Gefahr negativer Folgen für Umwelt und die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen andererseits gegeneinander abzuwägen. Soll eine solche Abwägung zu verhältnismäßigen, nichtdiskriminierenden, transparenten und kohärenten Entscheidungen führen, so müssen diese in einem abgestuften Entscheidungsfindungsprozeß und auf der Grundlage präziser wissenschaftlicher Daten und anderer objektiver Informationen getroffen werden.

2. Mit dieser Mitteilung verfolgt die Kommission vier Ziele. Sie möchte erläutern, welchen Ansatz sie bei der Anwendung des Vorsorgeprinzips zugrunde legt;

Leitlinien für die Anwendung des Vorsorgeprinzips festlegen;

einen Grundkonsens darüber erzielen, wie wissenschaftlich noch nicht in vollem Umfang erfaßbare Risiken bewertet und eingeschätzt werden können bzw. wie ein entsprechendes Risikomanagement aussehen könnte und die Öffentlichkeit über diese Risiken informiert werden sollte;

verhindern, daß auf das Vorsorgeprinzip nur als Vorwand für protektionistische Maßnahmen zurückgegriffen wird.

Die Kommission möchte damit ihren Beitrag zu der auf gemeinschaftlicher und auf internationaler Ebene geführten Diskussion über diese Frage leisten.

3. Das Vorsorgeprinzip wird im Vertrag nicht definiert, der seine Anwendung lediglich an einer Stelle – nämlich zum Schutz der Umwelt – vorschreibt. *In der Praxis* ist sein Anwendungsbereich jedoch wesentlich weiter, und zwar insbesondere in den Fällen, in denen aufgrund einer objektiven wissenschaftlichen Bewertung berechtigter Grund für die Besorgnis besteht, daß die möglichen Gefahren für die *Umwelt und die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen* nicht hinnehmbar oder mit dem hohen Schutzniveau der Gemeinschaft unvereinbar sein könnten.

Die Kommission ist der Auffassung, daß die Gemeinschaft ebenso wie andere Mitglieder der WTO das Recht hat, insbesondere auf dem Gebiet der Umwelt und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen ein Schutzniveau festzulegen, das sie für angemessen hält. Die Anwendung des Vorsorgeprinzips stellt ein wesentliches Element ihrer Politik dar. Die Entscheidungen, die sie entsprechend heute trifft, werden auch in Zukunft den Standpunkt bestimmen, den sie auf internationaler Ebene bezüglich der Anwendung dieses Prinzips vertreten wird.

4. Die Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips sollte im Rahmen einer abgestuften Risikoanalyse erfolgen, die drei Stufen umfaßt: Risikobewertung, Risikomanagement und Information über die Risiken, wobei das Vorsorgeprinzip für das Risikomanagement von besonderer Bedeutung ist.

Das Vorsorgeprinzip, das hauptsächlich von den Entscheidungsträgern im Rahmen des Risikomanagements angewandt wird, darf nicht mit dem Grundsatz der Vorsicht verwechselt werden, den die Wissenschaftler bei der Beurteilung wissenschaftlicher Daten zugrunde legen.

Ein Rückgriff auf das Vorsorgeprinzip setzt voraus, daß bei einem Phänomen, Produkt oder Verfahren mit dem Eintritt gefährlicher Folgen gerechnet werden muß und daß sich das Risiko durch eine wissenschaftliche Bewertung nicht mit hinreichender Sicherheit bestimmen läßt.

Ein Konzept, das sich auf das Vorsorgeprinzip stützt, sollte mit einer möglichst umfassenden wissenschaftlichen Bewertung beginnen und nach Möglichkeit in jeder Phase das Niveau der wissenschaftlichen Unsicherheit bestimmen.

5. Die Entscheidungsträger müssen wissen, mit welchem Unsicherheitsfaktor die Ergebnisse der Auswertung vorhandener wissenschaftlicher Informationen behaftet sind. Die Festlegung eines der Gesellschaft „zumutbaren“ Risikograds stellt eine mit hoher *politischer* Verantwortung verbundene Entscheidung dar. Entscheidungsträger, die mit einem nicht hinnehmbaren Risiko, wissenschaftlicher Unsicherheit und einer besorgten Öffentlichkeit konfrontiert sind, müssen reagieren. Deshalb sind alle diese Faktoren zu berücksichtigen.

In manchen Fällen kann die richtige Reaktion darin bestehen, nicht tätig zu werden oder jedenfalls keine verbindlichen Rechtsvorschriften zu erlassen. Im Falle eines Tätigwerdens steht ein breite Palette von Maßnahmen zur Wahl, von rechtlich verbindlichen Maßnahmen bis hin zu Forschungsprojekten oder Empfehlungen.

Das Verfahren der Entscheidungsfindung sollte transparent sein und alle Betroffenen so früh wie möglich und in dem Umfang einbeziehen, in dem dies vernünftigerweise möglich ist.

6. Wird ein Tätigwerden für notwendig gehalten, so sollten die auf dem Vorsorgeprinzip beruhenden Maßnahmen *u. a.* :

verhältnismäßig sein, also dem angestrebten Schutzniveau entsprechen;

diskriminierungsfrei anwendbar sein;

auf bereits getroffene ähnliche Maßnahmen *abgestimmt sein*;

daraufhin geprüft worden sein, welche Kosten und welcher Nutzen mit einem Tätigwerden bzw. Nichttätigwerden verbunden sind (diese Prüfung sollte – sofern dies zweckmäßig und möglich ist – eine wirtschaftliche Kosten-/Nutzen-Analyse umfassen);

überprüft werden, sobald neue wissenschaftliche Daten vorliegen;

eine Bestimmung derjenigen ermöglichen, die die für eine umfassendere Risikobewertung erforderlichen wissenschaftlichen Beweise beibringen müssen.

Verhältnismäßigkeit bedeutet, daß die Maßnahmen auf das angestrebte Schutzniveau zugeschnitten sein müssen. Ein Risiko läßt sich nur selten auf Null reduzieren, doch kann eine unvollständige Risikobewertung das Spektrum der Optionen wesentlich verringern, die den für das Risikomanagement Verantwortlichen zur Verfügung stehen. Ein völliges Verbot ist möglicherweise nicht in allen Fällen eine verhältnismäßige Reaktion auf ein potentielles Risiko. In manchen Fällen kann es jedoch die einzig mögliche Reaktion auf ein bestimmtes Risiko sein.

Nichtdiskriminierung bedeutet, daß vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden dürfen, sofern dies nicht durch objektive Gründe gerechtfertigt ist.

Daß neue Maßnahmen auf die in der Vergangenheit getroffenen Maßnahmen *abgestimmt* sein müssen, bedeutet, daß sie hinsichtlich ihres Umfangs und Wesensgehalts den in ähnlichen Bereichen, für die bereits sämtliche wissenschaftlichen Daten vorliegen, getroffenen Maßnahmen entsprechen sollten.

Bei der *Prüfung der Kosten und des Nutzens* werden die kurz- und langfristig bei einem Tätigwerden bzw. Nichttätigwerden der Gemeinschaft entstehenden Gesamtkosten miteinander verglichen. Es handelt sich dabei nicht um eine rein wirtschaftliche Kosten-/Nutzen-Analyse, sondern um eine allgemeinere Abwägung, bei der auch nichtwirtschaftliche Gesichtspunkte – z. B. die Effizienz möglicher Optionen sowie deren Akzeptanz in der Öffentlichkeit – zu berücksichtigen sind. Bei dieser Prüfung sind der allgemeine Grundsatz und die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu berücksichtigen, wonach der Gesundheitsschutz wirtschaftlichen Erwägungen vorgeht.

Daß die Maßnahmen *überprüft werden*, sobald neue wissenschaftliche Daten vorliegen, bedeutet, daß sie nur aufrechterhalten werden sollten, solange die vorhandenen wissenschaftlichen Informationen unzureichend sind oder keine eindeutigen Schlüsse zulassen, so daß das Risiko der Gesellschaft – gemessen an dem gewählten Schutzniveau – nach wie vor nicht zugemutet werden kann. Die Maßnahmen sollten in regelmäßigen Abständen im Lichte des wissenschaftlichen Fortschritts überprüft und gegebenenfalls abgeändert werden.

Bereits heute ist es üblich, daß bei derartigen Maßnahmen *festgelegt wird, wer für die Beibringung der wissenschaftlichen Beweise verantwortlich ist*. In Ländern, die eine vorherige Zulassung (als Voraussetzung für das Inverkehrbringen) von Produkten vorschreiben, die sie „a priori“ als gefährlich ansehen, wird die Beweislast für den Nachweis eines Schadens umgekehrt, d. h. diese Produkte gelten solange als gefährlich, bis die Unternehmen die erforderlichen wissenschaftlichen Nachweise für deren Sicherheit erbringen können.

Gibt es kein solches Zulassungsverfahren, so haben unter Umständen die Benutzer oder staatliche Stellen nachzuweisen, welche Gefahr mit einem Produkt oder Verfahren verbunden ist und wie hoch das Risiko ist. In solchen Fällen könnte im Einzelfall eine Vorsorgemaßnahme ergriffen werden, um die Beweislast dem Erzeuger, Hersteller oder Importeur aufzuerlegen, jedoch darf dies nicht die Regel sein.

GLIEDERUNG

1. Einleitung.....	1
2. Ziele dieser Mitteilung.....	2
3. Das Vorsorgeprinzip in der europäischen union.....	2
4. das Vorsorgeprinzip im völkerrecht	4
5. Die kennzeichnenden Merkmale des vorsorgeprinzips.....	7
5.1. Anlässe für einen Rückgriff auf das Vorsorgeprinzip	8
5.1.1. Ermittlung der möglichen negativen Folgen.....	8
5.1.2. WissenschaftlicheBewertung.....	8
5.1.3. Wissenschaftliche Unsicherheit.....	9
5.2. Die Maßnahmen, die aufgrund des Vorsorgeprinzips getroffen werden können.....	10
5.2.1. Die Entscheidung für oder gegen ein Tätigwerden.....	10
5.2.2. Welche Maßnahmen beschlossen werden können.....	16
6. Leitlinien für die Anwendung des Vorsorgeprinzips	11
6.1. Umsetzung.....	11
6.2. Der auslösende Faktor.....	12
6.3. Die anwendbaren allgemeinen Grundsätze	13
6.3.1. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.....	13
6.3.2. Das Diskriminierungsverbot.....	14
6.3.3. Das Kohärenzgebot.....	15

6.3.4.	Abwägung der mit einem Tätigwerden oder Nichttätigwerden verbundenen Vor- und Nachteile.....	21
6.3.5.	Die Verfolgung der wissenschaftlichen Entwicklung.....	21
6.4.	Die Beweislast.....	23
7.	Ergebnis	24

1. EINLEITUNG

In jüngster Zeit haben mehrere Ereignisse gezeigt, daß die Öffentlichkeit die Risiken, denen die Bevölkerung oder ihre Umwelt potentiell ausgesetzt sind, in gesteigertem Maße wahrnimmt.

Die außergewöhnliche Entwicklung der Kommunikationsmittel hat dazu beigetragen, daß die Öffentlichkeit immer besser in der Lage ist, neuartige Risiken zu erfassen, bevor diese wissenschaftlich vollständig geklärt sind. Die politischen Entscheidungsträger müssen dieser Risikowahrnehmung und den damit verbundenen Ängsten Rechnung tragen und vorbeugende Maßnahmen treffen, um die Risiken zu beseitigen oder zumindest auf ein annehmbares Minimum zu reduzieren. Am 13. April 1999 hat der Rat eine EntschlieÙung angenommen, mit der er die Kommission u. a. auffordert, *„sich künftig bei der Ausarbeitung von Vorschlägen für Rechtsakte und bei ihren anderen verbraucherbezogenen Tätigkeiten noch entschiedener vom Vorsorgeprinzip leiten zu lassen und vorrangig klare und effiziente Leitlinien für die Anwendung dieses Prinzips zu entwickeln“*. Die vorliegende Mitteilung ist einer der Schritte, mit denen die Kommission dieser Aufforderung nachkommt.

Das Vorsorgeprinzip ist nicht nur in Fällen von Bedeutung, in denen es um Risiken geht, mit denen kurz- oder mittelfristig zu rechnen ist. Es ist auch dann relevant, wenn eher langfristig geplant werden muß und das Wohlergehen künftiger Generationen auf dem Spiel steht.

Die Entscheidung, Maßnahmen zu ergreifen, obwohl noch nicht alle erforderlichen wissenschaftlichen Erkenntnisse vorliegen, entspringt eindeutig dem Vorsorgegedanken.

Die Entscheidungsträger trifft immer die schwierige Aufgabe, die Freiheiten und Rechte von Einzelpersonen, Industrie und Verbänden einerseits und die Notwendigkeit einer Verringerung oder Beseitigung der Gefahr nachteiliger Folgen für Umwelt oder Gesundheit andererseits gegeneinander abzuwägen.

Soll diese Abwägung zu verhältnismäßigen, nichtdiskriminierenden, transparenten und kohärenten Entscheidungen führen, die auch dem angestrebten Schutzniveau entsprechen, so müssen diese aus einem abgestuften Entscheidungsfindungsprozeß hervorgehen und auf präzisen wissenschaftliche Daten und anderen objektiven Informationen beruhen. Die Entscheidungsfindung folgt den drei Stufen der Risikoanalyse: Bewertung der Risiken, Auswahl der Risikomanagementstrategie und Aufklärung über die Risiken.

Jede Risikobewertung sollte von den vorliegenden wissenschaftlichen und statistischen Daten ausgehen. In den meisten Fällen werden die verfügbaren Informationen ausreichen, um geeignete Präventionsmaßnahmen zu beschließen, in anderen Fällen können sie hingegen gewisse Unzulänglichkeiten aufweisen.

Ob das Vorsorgeprinzip herangezogen werden soll, ist eine Entscheidung, die dann gefaßt wird, wenn die wissenschaftlichen Informationen unvollständig sind oder keine eindeutigen Schlüsse zulassen und wenn es Anzeichen dafür gibt, daß die möglichen Folgen für die Umwelt oder die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen potentiell gefährlich und mit dem angestrebten Schutzniveau unvereinbar sein könnten.

2. ZIELE DIESER MITTEILUNG

Mit dieser Mitteilung möchte die Kommission alle interessierte Parteien – vor allem das Europäische Parlament, den Rat und die Mitgliedstaaten – darüber informieren, in welcher Weise sie in Situationen, in denen sie Entscheidungen zur Risikobegrenzung zu treffen hat, das Vorsorgeprinzip anwendet. Diese Mitteilung eher allgemeinen Charakters soll jedoch nicht die Diskussion abschließen, sondern zu den laufenden Überlegungen in der Gemeinschaft und international beitragen. Zweck der Mitteilung ist es, eine Verständigung darüber zu erzielen, unter welchen Umständen auf das Vorsorgeprinzip zurückgegriffen werden kann und welchen Stellenwert es für die Entscheidungsfindung hat; darüber hinaus sollen Leitlinien für seine Anwendung erstellt werden, gestützt auf vernünftige und kohärente Grundsätze.

Die in dieser Mitteilung dargelegten Leitlinien sollen lediglich einen allgemeinen Orientierungsrahmen vorgeben; Bestimmungen des Vertrags oder sekundäre Rechtsvorschriften der Gemeinschaft werden dadurch in keiner Weise geändert oder berührt.

Außerdem soll verhindert werden, daß rechtsgrundlos auf das Vorsorgeprinzip zurückgegriffen wird, um bestimmte protektionistische Maßnahmen zu verschleiern. Auch die Ausarbeitung internationaler Leitlinien könnte dazu beitragen, dieses Ziel zu erreichen. Die Kommission möchte im übrigen an dieser Stelle betonen, daß sie sich mit der geplanten Anwendung des Vorsorgeprinzips den sich aus den WTO-Abkommen ergebenden Verpflichtungen keineswegs entziehen will, sondern daß die Anwendung des Vorsorgeprinzips mit diesen Verpflichtungen durchaus vereinbar ist.

Ferner ist ein Mißverständnis auszuräumen: Die Anwendung des Vorsorgeprinzips bedeutet nämlich nicht, daß ein Nullrisiko angestrebt würde, denn ein solches Nullrisiko gibt es in der Realität nur selten. Im Rahmen des Binnenmarkts, der zu den Grundpfeilern der Gemeinschaft zählt, ist aber in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit sowie Umwelt- und Verbraucherschutz ein hohes Schutzniveau anzustreben.

Die Gemeinschaft hat bereits auf das Vorsorgeprinzip zurückgegriffen. Besonders viele Erfahrungen hat sie im Laufe vieler Jahre im Umweltbereich gesammelt, in dem zahlreiche Maßnahmen auf dem Vorsorgeprinzip beruhen, so z. B. die Maßnahmen zum Schutz der Ozonschicht oder gegen Klimaveränderungen.

3. DAS VORSORGEPRINZIP IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Die Gemeinschaft hat stets ein hohes Schutzniveau angestrebt, u. a. im Bereich der Umwelt und der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen. Meist konnte aufgrund einer ausreichenden wissenschaftlichen Basis festgelegt werden, mit welchen Maßnahmen dieses hohe Schutzniveau zu erreichen war. In Fällen jedoch, in denen es hinreichende Gründe für die Besorgnis gab, daß potentielle Gefahren die Umwelt sowie die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen beeinträchtigen könnten, in denen aber aufgrund der verfügbaren Daten keine eingehende Risikobewertung möglich war, konnte sich das Vorsorgeprinzip in mehreren Bereichen als politisch akzeptierte Risikomanagementstrategie durchsetzen.

Um einen vollständigen Überblick über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips in der Europäischen Union zu geben, werden im folgenden die Rechtsvorschriften, die Rechtsprechung des Gerichtshofes bzw. des Gerichts erster Instanz und die bislang entwickelten politischen Leitlinien dargestellt.

Rechtstexte

Ausgangspunkt dieser Untersuchung müssen die Rechtsvorschriften sein, in denen ausdrücklich oder implizit auf das Vorsorgeprinzip Bezug genommen wird (Anhang I, Ref. 1).

Im EG-Vertrag wird das Vorsorgeprinzip nur einmal ausdrücklich genannt, und zwar im Titel über die Umwelt (Artikel 174). Daraus darf aber nicht geschlossen werden, daß dieses Prinzip nur auf dem Gebiet der Umwelt anwendbar sei (Anhang I, Ref. 2, 3 und 4). Im Vertrag wird das Prinzip zwar genannt, jedoch nicht definiert.

Wie bei anderen allgemeinen Rechtsbegriffen – man denke an die Subsidiarität oder die Verhältnismäßigkeit – ist es Sache der politischen Entscheidungsträger und letztlich der Gerichtsbarkeit, diesen Grundsatz im einzelnen zu definieren. Mit anderen Worten: Die Tragweite des Vorsorgeprinzips hängt auch davon ab, wie sich die Rechtsprechung entwickelt; diese wird wiederum in gewisser Weise von den in der Gesellschaft vorherrschenden sozialen und politischen Wertvorstellungen beeinflusst.

Das bedeutet aber noch nicht, daß das Fehlen einer Definition zu Rechtsunsicherheit führen müsse. Dank der Praxis, die sich hinsichtlich des Rückgriffs der Gemeinschaftsinstitutionen auf das Vorsorgeprinzip herausgebildet hat, und dank der gerichtlichen Kontrolle dieser Praxis läßt sich die Bedeutung des Begriffs „Vorsorgeprinzip“ immer genauer bestimmen.

Die Rechtsprechung

Der Gerichtshof und das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften hatten bereits Gelegenheit, die Anwendung des Vorsorgeprinzips in bei ihnen anhängigen Rechtssachen zu prüfen und so eine Rechtsprechung zu entwickeln. (vgl. Anhang I, Ref. 5, 6 und 7).

Die politischen Leitlinien

Diese wurden von der Kommission in ihrem Grünbuch über die allgemeinen Grundsätze der Lebensmittelsicherheit und in ihrer Mitteilung vom 30. April 1997 „Gesundheit der Verbraucher und Lebensmittelsicherheit“, vom Parlament in seiner Entschließung vom 10. März 1998 zum Grünbuch, vom Rat in seiner Entschließung vom 13. April 1999 und vom Gemeinsamen Parlamentarischen Ausschuss des EWR (Europäischer Wirtschaftsraum) in seiner Entschließung vom 16. März 1999 dargelegt (Anhang I, Ref. 8-12).

Das Vorsorgeprinzip ist daher nach Auffassung der Kommission ein allgemeingültiger Grundsatz, dem insbesondere in den Bereichen Umweltschutz und Schutz der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen Rechnung zu tragen ist.

Obgleich das Vorsorgeprinzip im Vertrag nur im Zusammenhang mit dem Umweltbereich ausdrücklich erwähnt wird, ist sein Anwendungsbereich wesentlich weiter. So ist es in konkreten Fällen anwendbar, in denen die wissenschaftlichen Beweise nicht ausreichen, keine eindeutigen Schlüsse zulassen oder unklar sind, in denen jedoch aufgrund einer vorläufigen und objektiven wissenschaftlichen Risikobewertung begründeter Anlaß zu der Besorgnis besteht, daß die möglicherweise gefährlichen Folgen für die Umwelt und die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen mit dem hohen Schutzniveau der Gemeinschaft unvereinbar sein könnten.

4. DAS VORSORGEPRINZIP IM VÖLKERRECHT

Auf internationaler Ebene wurde das Vorsorgeprinzip erstmals 1982 in der Weltnaturcharta der Generalversammlung der Vereinten Nationen anerkannt. Später fand es Eingang in verschiedene völkerrechtliche Übereinkommen zum Schutz der Umwelt (Anhang II).

Anerkennung fand dieser Grundsatz auf der Konferenz von Rio über Umwelt und Entwicklung mit der Annahme der Erklärung von Rio, deren 15. Grundsatz lautet: „Zum Schutz der Umwelt wenden die Staaten den Vorsorgeansatz entsprechend ihren Möglichkeiten umfassend an. Angesichts der Gefahr erheblicher oder irreversibler Schäden soll fehlende vollständige wissenschaftliche Gewißheit nicht als Grund dafür dienen, kostenwirksame Maßnahmen zur Verhinderung von Umweltschäden hinauszuzögern.“ Im übrigen wird sowohl im Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen und im Übereinkommen über die biologische Vielfalt, die beide auf der Konferenz von Rio angenommen wurden, auf das Vorsorgeprinzip verwiesen. Erst kürzlich (am 28. Januar 2000) wurde auf der Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens über die biologische Vielfalt das Protokoll über die biologische Sicherheit angenommen, das die sichere Weitergabe, Handhabung und Verwendung der durch

moderne Verfahren der Biotechnologie entstandenen modifizierten Organismen zum Gegenstand hat (vgl. Anhang II).

Dieses Prinzip hat sich also im internationalen Umweltrecht allmählich durchgesetzt und zu einem echten völkerrechtlichen Grundsatz von allgemeiner Geltung entwickelt.

Die WTO-Übereinkommen bestätigen dies. Aus der Präambel des Übereinkommens zur Errichtung der WTO geht hervor, daß der Welthandel und der Umweltschutz immer enger miteinander verwoben sind¹. Dementsprechend findet das Vorsorgeprinzip in den WTO-Übereinkommen die ihm gebührende Berücksichtigung, und zwar insbesondere im Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (Agreement on the application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS-Übereinkommen) und im Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (Agreement on technical barriers to trade, TBT-Übereinkommen). Dadurch ist gewährleistet, daß dieses allgemeingültige Prinzip auch im Rahmen dieser Rechtsordnung in angemessenem Umfang Anwendung findet.

Somit kann jedes WTO-Mitglied frei darüber bestimmen, welches Umwelt- oder Gesundheitsschutzniveau es für angemessen hält. Jedes WTO-Mitglied kann daher Maßnahmen – auch auf dem Vorsorgeprinzip beruhende Maßnahmen – ergreifen, die ein höheres Schutzniveau als das sich aus den einschlägigen völkerrechtlichen Rechtsnormen oder Empfehlungen ergebende Niveau gewährleisten sollen. Diese Auffassung bestätigt die jüngste Entwicklung in einigen Rechtsstreitigkeiten, mit denen sich die WTO zu befassen hatte.

Im Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS-Übereinkommen) ist das Vorsorgeprinzip eindeutig verankert, obgleich der Begriff selbst nicht ausdrücklich genannt wird. Obgleich in der Regel gilt, daß jede gesundheitspolizeiliche oder pflanzenschutzrechtliche Maßnahme auf wissenschaftlichen Grundsätzen beruhen soll und daß keine Maßnahme ohne hinreichende wissenschaftliche Beweise aufrechterhalten werden darf, enthält Artikel 5 Absatz 7 eine Ausnahme von diesem Grundsatz. Darin heißt es: *„In Fällen, in denen das einschlägige wissenschaftliche Beweismaterial nicht ausreicht, kann ein Mitglied gesundheitspolizeiliche oder pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen vorübergehend auf der Grundlage der verfügbaren einschlägigen Angaben einschließlich Angaben zuständiger*

¹ *„Die Vertragsparteien dieses Übereinkommens ... in der Erkenntnis, daß ihre Handels- und Wirtschaftsbeziehungen auf die Erhöhung des Lebensstandards, auf die Sicherung der Vollbeschäftigung und eines hohen und ständig steigenden Umfangs des Realeinkommens und der wirksamen Nachfrage sowie auf die Ausweitung der Produktion und des Handels mit Waren und Dienstleistungen gerichtet sein, gleichzeitig aber die optimale Nutzung der Hilfsquellen der Welt im Einklang mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung gestatten sollen, in dem Bestreben, den Schutz und die Erhaltung der Umwelt und gleichzeitig die Steigerung der dafür erforderlichen Mittel zu erreichen, und zwar in einer Weise, die mit den ihrem jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklungsstand entsprechenden Bedürfnissen und Anliegen vereinbar ist ...“*

internationaler Organisationen sowie auf der Grundlage der von anderen Mitgliedern angewendeten gesundheitspolizeilichen oder pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen einführen. In solchen Fällen bemühen sich die Mitglieder, die notwendigen zusätzlichen Informationen für eine objektivere Risikobewertung einzuholen und nehmen innerhalb einer vertretbaren Frist eine entsprechende Überprüfung der gesundheitspolizeilichen oder pflanzenschutzrechtlichen Maßnahme vor”.

Werden also Maßnahmen aufgrund des Vorsorgeprinzips erlassen, weil nur unzureichende Daten vorliegen, so haben diese nach dem SPS-Übereinkommen nur vorläufigen Charakter und es sind Anstrengungen zu unternehmen, um die erforderlichen wissenschaftlichen Daten zu beschaffen. Wichtig ist, daß die Geltungsdauer dieser vorläufigen Maßnahmen nicht auf eine bestimmte Zeit begrenzt ist, sondern von der wissenschaftlichen Entwicklung abhängt.

Die Verwendung des Begriffs „objektivere Risikobewertung“ in Artikel 5 Absatz 7 deutet darauf hin, daß eine vorbeugende Maßnahme zwar auf eine weniger objektive Beurteilung gestützt werden kann, die aber dennoch eine Risikobewertung beinhalten muß.

Der im SPS-Abkommen verwendete Begriff der Risikobewertung ist noch auslegungsfähig und stellt nicht eindeutig klar, auf welche Basis sich ein vorbeugender Ansatz stützen könnte. Im Rahmen der Risikobewertung, auf der eine Maßnahme beruht, dürfen daher nicht nur rein quantitative wissenschaftliche Daten berücksichtigt werden, sondern auch nicht meßbare Fakten oder Gegebenheiten. Das Berufungsgremium der WTO hat diese Auslegung im Fall der wachstumsfördernden Hormone bestätigt und die ursprüngliche Auslegung des Panels – die Risikobewertung müsse quantitativer Natur sein und eine Risikoschwelle festlegen – verworfen.

Die in Artikel 5 Absatz 7 des SPS-Übereinkommens enthaltenen Grundsätze sind bei gesundheitspolizeilichen oder pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen zu beachten. Angesichts der Besonderheiten anderer Bereiche (z. B. Umwelt) können für diese aber zum Teil andere Grundsätze gelten.

Nach alledem ist die Kommission der Ansicht, daß die Gemeinschaft ebenso wie die anderen Mitglieder der WTO das Recht hat, insbesondere in den Bereichen Umwelt und Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen ein von ihr als angemessen erachtetes Schutzniveau festzulegen. Dabei hat die Gemeinschaft die Artikel 6, 95, 152 und 174 des Vertrages zu beachten. Insoweit ist der Rückgriff auf das Vorsorgeprinzip ein wesentliches Element ihrer Politik. Selbstverständlich werden die grundlegenden Entscheidungen, die sie heute trifft, auch den Standpunkt beeinflussen, den sie in Zukunft auf internationaler und insbesondere auf multilateraler Ebene bezüglich des Rückgriffs auf das Vorsorgeprinzip vertreten wird.

Angesichts der Entwicklungsgeschichte des Vorsorgeprinzips und seiner zunehmenden völkerrechtlichen Bedeutung - man denke nur an die Übereinkommen der Welthandelsorganisation - muß auf internationaler Ebene

über die verschiedenen Bereiche nachgedacht werden, in denen es zum Tragen kommen kann.

Die Kommission ist der Auffassung, daß die Gemeinschaft ebenso wie die anderen Mitglieder der WTO das Recht hat, insbesondere zum Schutz der Umwelt und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen ein Schutzniveau festzulegen, das sie für angemessen hält. Der Rückgriff auf das Vorsorgeprinzip stellt ein wesentliches Element ihrer Politik dar. Die grundlegenden Entscheidungen, die die Gemeinschaft insoweit trifft, beeinflussen den Standpunkt, den sie auf internationaler und insbesondere auf multilateraler Ebene bezüglich des Rückgriffs auf das Vorsorgeprinzip vertritt und in Zukunft vertreten wird.

5. DIE KENNZEICHNENDEN MERKMALE DES VORSORGEPRINZIPS

Das Vorsorgeprinzip läßt sich unter zwei grundlegend verschiedenen Aspekten betrachten: erstens unter dem Gesichtspunkt **der politischen Entscheidung, ob man überhaupt tätig werden soll** (in diesem Zusammenhang ist zu prüfen, aus welchem **Anlaß** auf das Vorsorgeprinzip zurückgegriffen wird) und zweitens unter dem Gesichtspunkt, **wie** man gegebenenfalls **tätig wird**, d. h. welche **Maßnahmen** im Falle eines Rückgriffs auf das Vorsorgeprinzip getroffen werden.

Es gibt widerstreitende Auffassungen darüber, ob eine wissenschaftliche Unsicherheit in Rahmen der Risikoanalyse Berücksichtigung finden soll, insbesondere aber darüber, ob sie im Rahmen der Risikobewertung oder im Rahmen des Risikomanagements zu berücksichtigen ist. Diese Kontroverse ist darauf zurückzuführen, daß nicht zwischen dem Grundsatz der Vorsicht und der Anwendung des Vorsorgeprinzips unterschieden wird. Diese beiden Aspekte ergänzen sich zwar, dürfen aber nicht verwechselt werden.

Der Grundsatz der Vorsicht gehört zum politischen Risikobewertungskonzept, das noch vor der eigentlichen Risikobewertung festgelegt wird und sich an den unter Punkt 5.1.3 beschriebenen Elementen orientiert. Dieser Grundsatz liegt also uneingeschränkt der wissenschaftlichen Stellungnahme zugrunde, die die Risikobewerter abgeben.

Die Anwendung des Vorsorgeprinzips gehört dagegen zum Risikomanagement, erfolgt also dann, wenn wegen der wissenschaftlichen Unsicherheit keine umfassende Risikobewertung möglich ist, die Entscheidungsträger aber der Meinung sind, daß das festgelegte Schutzniveau für die Umwelt und die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen bedroht sein könnte.

Die Kommission ist der Auffassung, daß Maßnahmen, mit denen das Vorsorgeprinzip angewandt wird, in den allgemeinen Rahmen der Risikoanalyse, insbesondere aber des Risikomanagements, fallen.

5.1 Anlässe für einen Rückgriff auf das Vorsorgeprinzip

Ein Rückgriff auf das Vorsorgeprinzip ist nur im Fall eines potentiellen Risikos möglich; ein potentielles Risiko kann aber auch dann vorliegen, wenn dieses Risiko nicht voll nachweisbar ist, wenn nicht meßbar ist, in welchem Umfang ein Risiko besteht oder wenn wegen unzureichender oder nicht eindeutiger wissenschaftlicher Daten nicht feststellbar ist, wie sich das Risiko auswirken kann.

Zu beachten ist jedoch, daß das Vorsorgeprinzip keine willkürlichen Entscheidungen rechtfertigen kann.

5.1.1 Ermittlung der möglichen negativen Folgen

Bevor auf das Vorsorgeprinzip zurückgegriffen wird, muß eine Bewertung der risikobezogenen wissenschaftlichen Daten stattfinden. Die Entscheidung, tätig zu werden, stellt allerdings logisch und chronologisch einen zweiten Schritt dar, dem zunächst die Bewertung der möglichen negativen Folgen eines Phänomens vorangeht. Will man diese Folgen besser abschätzen können, so muß man eine wissenschaftliche Untersuchung durchführen. Entscheidet man sich für die Durchführung einer solchen Untersuchung, ohne neue Informationen abzuwarten, so dürfte das Risiko nicht als theoretisches, sondern eher als konkretes Risiko empfunden werden.

5.1.2 Wissenschaftliche Bewertung

Werden Maßnahmen zum Schutz der Umwelt oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen erwogen, so sollte eine auf den verfügbaren Daten beruhende wissenschaftliche Bewertung der möglichen negativen Folgen vorgenommen werden. Eine Risikobewertung sollte – sofern dies machbar ist – dann erwogen werden, wenn die Entscheidung zu treffen ist, ob auf das Vorsorgeprinzip zurückgegriffen werden soll oder nicht. Diese muß auf zuverlässigen wissenschaftlichen Daten und auf einer logischen Argumentation beruhen, die Schlüsse auf die Möglichkeit des Eintritts einer Gefahr und die Schwere ihrer Auswirkungen auf die Umwelt oder die Gesundheit einer bestimmten Bevölkerungsgruppe – und zwar auch auf den Umfang möglicher Schäden sowie auf die Dauer des Schadensereignisses, die Möglichkeit einer Schadensbeseitigung und von Spätfolgen – zuläßt. Zwar ist eine umfassende Risikobewertung nicht in allen Fällen möglich, doch sollte alles versucht werden, um die zur Verfügung stehenden wissenschaftlichen Informationen auszuwerten.

Sofern dies möglich ist, sollte ein Bericht verfaßt werden, aus dem hervorgeht, daß eine Bewertung des aktuellen Wissensstandes und der verfügbaren Informationen stattgefunden hat, und der eine Darstellung der wissenschaftlichen Auffassungen über die Zuverlässigkeit der Risikobewertung und über die noch verbleibenden Zweifel enthält. Darin wären gegebenenfalls auch die Themen anzugeben, die noch weiter erforscht werden müssen.

Die Risikobewertung umfaßt vier Schritte – Ermittlung der Gefahren, Beschreibung der Gefahren, Abschätzung des Risikos und Beschreibung des Risikos (Anhang III). Der begrenzte Umfang der wissenschaftlichen Kenntnisse kann sich auf jeden dieser Schritte auswirken, das Gesamtniveau der sich daraus ergebenden Ungewißheit

beeinflussen und letztlich die Grundlage von Schutz- oder Präventionsmaßnahmen erschüttern. Bevor man sich also zum Tätigwerden entschließt, sollte ein Versuch unternommen werden, diese vier Phasen vollständig zu durchlaufen.

5.1.3 *Wissenschaftliche Unsicherheit*

Eine wissenschaftliche Unsicherheit ergibt sich in der Regel aus folgenden fünf Merkmalen der wissenschaftlichen Methode: aus der gewählten Variablen, den vorgenommenen Messungen, den gezogenen Stichproben, den verwendeten Modellen oder dem zugrunde gelegten Kausalzusammenhang. Eine wissenschaftliche Unsicherheit kann sich auch daraus ergeben, daß Uneinigkeit darüber besteht, wie die vorliegenden Daten zu deuten sind, oder daß einige wichtige Daten fehlen. Die Unsicherheit kann sowohl mit qualitativen als auch mit quantitativen Elementen der Analyse zusammenhängen.

Manche Wissenschaftler ziehen einen abstrakteren, allgemeineren Ansatz vor und unterteilen alle Unsicherheiten in drei Kategorien – verzerrende systematische Fehler, Zufälligkeit und echte Variabilität. Andere Experten bilden Kategorien der Unsicherheit aufgrund einer Abschätzung des Konfidenzintervalls der Eintrittswahrscheinlichkeit oder nach der Schwere der Auswirkungen einer Gefahr.

Da dieses Problem sehr komplex ist, hat die Kommission das Projekt „Technische Risiken und Management von Unsicherheitsfaktoren“ ins Leben gerufen, das unter der Schirmherrschaft des Europäischen Wissenschaftlich-technischen Observatoriums (ESTO) durchgeführt wird. Die vier ESTO-Berichte werden demnächst veröffentlicht und geben einen umfassenden Überblick über das Thema wissenschaftliche Unsicherheit.

Wer Risikobewertungen vornimmt, berücksichtigt diese Unsicherheitsfaktoren in der Regel in der Weise, daß man Vorsichtsregeln wie z. B. folgende anwendet:

- Sollen die möglichen Folgen für Menschen ermittelt werden, so kann man sich auf Tiermodelle stützen.
- Beim Vergleich verschiedener Arten sind Verhältnisskalen für das Körpergewicht zu verwenden.
- Bei der Bestimmung einer zulässigen Tagesdosis ist ein Sicherheitsfaktor zu berücksichtigen, um Unterschieden innerhalb der und zwischen den Arten Rechnung tragen zu können; wie hoch dieser Faktor anzusetzen ist, hängt vom Grad der Unzuverlässigkeit der vorliegenden Daten ab.
- Bei anerkanntermaßen genotoxischen und krebserregenden Stoffen darf keine zulässige Tagesdosis festgelegt werden.
- Bei bestimmten toxischen Schadstoffen ist der „ALARA“-Grenzwert (as low as reasonably achievable, so niedrig wie vernünftigerweise zu erreichen) zugrunde zu legen.

Die Entscheidungsträger, denen das Risikomanagement obliegt, sollten sich über diese Unsicherheitsfaktoren voll im klaren sein, wenn sie auf der Grundlage der wissenschaftlichen Stellungnahme der Personen, die die Risikobewertung vorgenommen haben, Maßnahmen ergreifen.

Es gibt jedoch auch Fälle, in denen so wenige wissenschaftliche Daten zur Verfügung stehen, daß diese Vorsichtsregeln konkret nicht angewandt werden können, in denen die Parameter nicht in ein Modell passen und daher keine Ergebnisse extrapoliert werden können, oder in denen ein kausaler Zusammenhang zwar vermutet wird, jedoch nicht nachweisbar ist. In solchen Fällen stehen die politischen Entscheidungsträger vor der schwierigen Frage, ob sie tätig werden sollen oder nicht.

Ein Rückgriff auf das Vorsorgeprinzip setzt voraus,

- daß die möglichen negativen Folgen eines Phänomens, eines Produkts oder eines Verfahrens ermittelt worden sind;***
- daß eine wissenschaftliche Risikobewertung aufgrund zureichender, nicht eindeutiger oder ungenauer Daten keine hinreichend genaue Bestimmung des betreffenden Risikos zuläßt.***

5.2. Die Maßnahmen, die aufgrund des Vorsorgeprinzips getroffen werden können

5.2.1. Die Entscheidung für oder gegen ein Tätigwerden

Im soeben beschriebenen Fall müssen die politischen Entscheidungsträger – oft auf das mehr oder weniger starke Drängen der beunruhigten Öffentlichkeit – reagieren. Reagieren heißt aber nicht, daß immer Maßnahmen ergriffen werden müßten. Die Entscheidung, nichts zu unternehmen, kann ebenfalls eine Reaktion darstellen.

Die Wahl der Antwort auf eine gegebene Situation stützt sich auf eine zutiefst politische Entscheidung, die abhängig ist von dem Risikoniveau, das die Gesellschaft als „akzeptabel“ ansieht.

5.2.2. Welche Maßnahmen beschlossen werden können

Wie die gegebenenfalls beschlossenen Maßnahmen überprüft werden können, hängt davon ab, um welche Art von Maßnahmen es sich handelt. Beim Rückgriff auf das Vorsorgeprinzip muß nämlich nicht notwendig letztendlich ein Rechtsakt erlassen werden, der gerichtlich nachprüfbar Rechtswirkungen entfaltet. Den politischen Entscheidungsträgern, die das Vorsorgeprinzip anwenden, steht eine ganze Palette von Maßnahmen zur Verfügung. Der Entschluß, ein Forschungsprogramm zu finanzieren, oder der Entschluß, die Öffentlichkeit über die möglichen negativen Folgen eines Produkts oder eines Verfahrens zu informieren, können ebenfalls Entscheidungen sein, die auf dem Vorsorgeprinzip beruhen.

Jede Handlung der Gemeinschaftsorgane kann vom Gerichtshof auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden. Verfügt die Kommission oder ein anderes Organ der Gemeinschaft über ein weites Ermessen, das sich insbesondere auf die Art und den Umfang der zu ergreifenden Maßnahme erstreckt, so muß sich die Kontrolle des Gemeinschaftsrichters nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes auf die Prüfung beschränken, ob ein offensichtlicher Ermessensfehler, ein Ermessensmißbrauch oder eine offensichtliche Überschreitung der Ermessensgrenzen vorliegt.

Es darf sich somit nicht um willkürliche Maßnahmen handeln.

Beim Rückgriff auf das Vorsorgeprinzip muß nicht unbedingt letztendlich ein Rechtsakt erlassen werden, der gerichtlich nachprüfbar Rechtswirkungen entfaltet.

6. LEITLINIEN FÜR DIE ANWENDUNG DES VORSORGEPRINZIPS

6.1. Umsetzung

Wird den Entscheidungsträgern bewußt, daß eine Gefahr für die Umwelt oder die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen besteht, aus der sich im Falle eines Nichttätigwerdens schwerwiegende Folgen ergeben könnten, so stellt sich die Frage, welche geeigneten Schutzmaßnahmen getroffen werden können. Um sich für das richtige Vorgehen entscheiden zu können, müssen sich die Entscheidungsträger in einem abgestuften Verfahren ein möglichst umfassendes Bild davon verschaffen, wie das Umwelt- oder Gesundheitsrisiko wissenschaftlich zu bewerten ist.

Ist darüber zu entscheiden, welche Vorgehensweise die richtige ist und ob auf das Vorsorgeprinzip gestützte Maßnahmen in Frage kommen, so sollte zunächst eine wissenschaftliche Bewertung vorgenommen und gegebenenfalls Wissenschaftlern der Auftrag erteilt werden, eine möglichst objektive und umfassende wissenschaftliche Bewertung vorzunehmen. Diese wird dann Rückschlüsse darauf zulassen, welche objektiven Beweise bereits vorliegen bzw. welche Wissenslücken und wissenschaftliche Unklarheiten es noch gibt.

Die Umsetzung eines auf dem Vorsorgeprinzip beruhenden Ansatzes sollte mit einer möglichst umfassenden wissenschaftlichen Risikobewertung beginnen; wenn möglich, sollte in jedem Stadium dieser Bewertung das Ausmaß der wissenschaftlichen Unsicherheit ermittelt werden.

6.2. Der auslösende Faktor

Liegt eine möglichst umfassende wissenschaftliche Bewertung vor, so kann diese den Auslöser für den Entschluß bilden, das Vorsorgeprinzip anzuwenden. Die Ergebnisse dieser Bewertung sollten zeigen, daß das für die Umwelt oder eine Bevölkerungsgruppe angestrebte Schutzniveau gefährdet sein könnte. Aus den Schlußfolgerungen sollte auch hervorgehen, in welchem Umfang wissenschaftliche Unklarheiten bestehen und welche Hypothesen zugrunde gelegt wurden, um das Fehlen wissenschaftlicher oder statistischer Daten zu kompensieren. Die Entscheidungsträger sollten die möglichen Folgen eines Nichttätigwerdens bedenken und gegebenenfalls dementsprechend entscheiden. Die Entscheidung, zunächst neue wissenschaftliche Daten abzuwarten, bevor mögliche Maßnahmen erwogen werden, sollte mit einem Höchstmaß an Transparenz getroffen werden. Ein Nichttätigwerden sollte nicht mit dem Fehlen wissenschaftlicher Beweise für einen Kausalzusammenhang bzw. dem Nichtvorhandensein einer quantifizierbaren Dosis-/Wirkungs-Relation oder einer quantitativen Bewertung der Wahrscheinlichkeit des Eintritts nachteiliger Wirkungen nach einer Exposition begründet werden. Selbst wenn nur eine Minderheit der Wissenschaftler zu Maßnahmen rät, muß dieser Mindermeinung in angemessener Weise Rechnung getragen werden, sofern es sich um eine Minderheit handelt, deren Glaubwürdigkeit und guter Ruf anerkannt ist².

Die Kommission bekräftigt ihre Bereitschaft, sich an möglichst transparente Verfahren zu halten und alle Betroffenen in einem möglichst frühen Stadium einzubeziehen³ (*Anhang I, Ref. 8,9*). Den Entscheidungsträgern dürfte es dann leichter fallen, legitime Maßnahmen zu treffen, mit denen das für die Gesellschaft angestrebte Gesundheits- oder Umweltschutzniveau wahrscheinlich erreicht werden kann.

Bei der Entscheidung darüber, ob Maßnahmen aufgrund des Vorsorgeprinzips zu treffen sind, sollten die Entscheidungsträger die möglichen Folgen eines Nichttätigwerdens und der Unklarheiten der wissenschaftlichen Bewertung berücksichtigen.

Alle Betroffenen sollten so umfassend wie möglich in die Untersuchung der verschiedenen Risikomanagement-Optionen einbezogen werden, die nach Vorlage der Ergebnisse der wissenschaftlichen Bewertung und/oder Risikobewertung in Betracht gezogen werden können. Das Verfahren ist so transparent wie möglich zu gestalten.

² Vgl. den Bericht des WTO-Berufungsgremiums im Hormonfall, Nr. 194: „In manchen Fällen kann gerade die Tatsache, daß qualifizierte Wissenschaftler, die sich mit dem betreffenden Problem auseinandergesetzt haben, unterschiedliche Auffassungen vertreten, auf das Bestehen einer wissenschaftlichen Unklarheit hindeuten.“

³ Insbesondere in den Bereichen öffentliche Gesundheit und Umwelt wurden bereits erhebliche Anstrengungen unternommen. Bezüglich der Umwelt haben die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten durch die Unterzeichnung des Übereinkommens von Aarhus vom Juni 1998 bewiesen, daß sie dem Zugang zu Informationen und zu den Gerichten wesentliche Bedeutung beimessen.

6.3. Die anwendbaren allgemeinen Grundsätze

Diese Grundsätze gelten nicht nur für die Anwendung des Vorsorgeprinzips. Sie sind auf jede Risikomanagement-Maßnahme anwendbar. Hervorzuheben ist, daß auch bei einem auf dem Vorsorgeprinzip beruhenden Ansatz im Rahmen des Möglichen dieselben Kriterien anzuwenden sind, auf die im allgemeinen zurückgegriffen wird, wenn eine umfassende Risikobewertung vorliegt.

Die Berufung auf das Vorsorgeprinzip rechtfertigt somit kein Abgehen von den allgemeinen Grundsätzen eines ordnungsgemäßen Risikomanagements.

Zu diesen allgemeinen Grundsätzen gehören

- der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz,
- das Diskriminierungsverbot,
- das Kohärenzgebot,
- der Grundsatz der Abwägung der mit einem Tätigwerden bzw. Nichttätigwerden verbundenen Vor- und Nachteile,
- der Grundsatz der Verfolgung der wissenschaftlichen Entwicklung.

6.3.1. *Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz*

Die in Betracht gezogenen Maßnahmen müssen die Gewährleistung eines angemessenen Schutzniveaus ermöglichen. Die auf das Vorsorgeprinzip gestützten Maßnahmen sollten nicht außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzniveau stehen und nicht auf ein Nullrisiko abzielen, das sich nur selten verwirklichen läßt. In bestimmten Fällen kann eine unvollständige Risikoabschätzung dazu führen, daß den für das Risikomanagement zuständigen Entscheidungsträgern erheblich weniger Optionen zur Verfügung stehen.

In manchen Fällen kann ein völliges Verbot eine unverhältnismäßige Reaktion auf ein potentielles Risiko sein, in anderen Fällen hingegen die einzig mögliche.

Als Maßnahmen zur Verringerung des Risikos sind oft Alternativen denkbar, die den Handel weniger einschränken, jedoch ebenfalls das angestrebte Schutzniveau gewährleisten können. Dabei wäre z. B. an Hitzebehandlung, Verringerung der Gefährdung, Verstärkung der Kontrollen, einstweilige Beschränkungen, Empfehlungen für Risikogruppen usw. zu denken. In Betracht gezogen werden sollte auch die Möglichkeit, Produkte oder Verfahren durch andere, weniger risikoreiche Produkte oder Verfahren zu ersetzen.

Eine Maßnahme zur Verringerung des Risikos darf sich nicht nur auf unmittelbare Risiken beschränken, bei denen die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit viel einfacher ist. Zeigen sich die negativen Wirkungen erst lange nach der Gefährdung, so ist der

Kausalzusammenhang wissenschaftlich am schwierigsten zu beweisen. Daher muß gerade in dieser Situation das Vorsorgeprinzip häufig angewendet werden. In diesem Fall sind die möglichen langfristigen Folgen bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen zu berücksichtigen, mit denen unverzüglich Vorkehrungen zur Verringerung oder Beseitigung eines Risikos getroffen werden sollen, dessen Wirkungen sich erst nach 10 oder 20 Jahren zeigen oder künftige Generationen betreffen werden. Dies gilt ganz besonders für Auswirkungen auf die Ökosysteme. Ein auf lange Sicht bestehendes Risiko kann nur zum Zeitpunkt der Exposition, d. h. unverzüglich, beseitigt oder verringert werden.

Die Maßnahmen sollten im Verhältnis zum angestrebten Schutzniveau stehen.

6.3.2. Das Diskriminierungsverbot

Das Diskriminierungsverbot besagt, daß gleiche Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden dürfen, es sei denn, eine solche Behandlung wäre objektiv gerechtfertigt.

Aufgrund des Vorsorgeprinzips getroffene Maßnahmen müssen so angewendet werden können, daß ein einheitliches Schutzniveau erreicht wird und sich eine willkürliche unterschiedliche Behandlung nicht mit der geographischen Herkunft oder der Eigenart einer Produktion rechtfertigen läßt.

Die Maßnahmen sollten diskriminierungsfrei anwendbar sein.

6.3.3. Das Kohärenzgebot

Die Maßnahmen sollten auf in ähnlichen Fällen getroffene Maßnahmen abgestimmt sein oder auf ähnlichen Ansätzen beruhen. Im Interesse einer möglichst vollständigen Risikobewertung sind eine ganze Reihe von Gesichtspunkten zu berücksichtigen. Damit lassen sich die Gefahren (insbesondere durch Bestimmung einer Dosis-/Wirkungs-Relation) ermitteln und beschreiben und die Gefährdung einer bestimmten Bevölkerung oder der Umwelt beurteilen. Läßt sich das Risiko wegen fehlender wissenschaftlicher Daten und in Anbetracht bewertungsinhärenter Unklarheiten nicht beschreiben, so müssen die getroffenen Vorsorgemaßnahmen anderen Maßnahmen, die in ähnlichen Bereichen getroffen wurden, in denen alle erforderlichen wissenschaftlichen Daten vorliegen, inhaltlich entsprechen und von gleicher Tragweite sein.

Die Maßnahmen sollten auf jene Maßnahmen abgestimmt sein, die in der Vergangenheit unter ähnlichen Umständen oder unter Zugrundelegung ähnlicher Ansätze getroffen worden sind.

6.3.4. Abwägung der mit einem Tätigwerden oder Nichttätigwerden verbundenen Vor- und Nachteile

Die wahrscheinlichsten positiven und negativen Folgen, die mit der in Betracht gezogenen Maßnahme oder mit einem Nichttätigwerden verbunden sind, sind gegeneinander abzuwägen; ferner ist zu prüfen, welche Gesamtkosten sich daraus kurz- oder langfristig für die Gemeinschaft ergeben. Die geplanten Vorsorgemaßnahmen sollten insgesamt gesehen dazu beitragen können, das Risiko auf ein zumutbares Niveau zu senken.

Die Abwägung der Vor- und Nachteile darf sich nicht auf eine wirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse beschränken. Sie muß weiter angelegt sein und auch andere als wirtschaftliche Erwägungen einbeziehen.

Die Prüfung der Vor- und Nachteile sollte eine wirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse umfassen, sofern diese zweckmäßig und durchführbar ist.

Es können aber auch andere Analysemethoden herangezogen werden, z. B. Methoden zur Feststellung der Wirksamkeit möglicher Optionen oder der Akzeptanz in der Bevölkerung. Die Gesellschaft ist nämlich unter Umständen bereit, zum Schutz eines von ihr als wesentlich anerkannten Interesses – z. B. der Umwelt oder der Gesundheit – größere Opfer zu bringen.

In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist die Kommission der Auffassung, daß den Erfordernissen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit unzweifelhaft größeres Gewicht beizumessen ist als wirtschaftlichen Erwägungen.

Bevor Maßnahmen getroffen werden, sind die mit einem Tätigwerden oder Nichttätigwerden verbundenen Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen. Diese Abwägung sollte eine wirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse umfassen, sofern dies zweckmäßig und durchführbar ist. Auch andere Analysemethoden - z. B. zur Ermittlung der Wirksamkeit und der sozioökonomischen Auswirkungen der möglichen Optionen - kommen in Frage. Im übrigen kann sich der Entscheidungsträger auch von anderen als wirtschaftlichen Erwägungen leiten lassen, z. B. vom Anliegen des Gesundheitsschutzes.

6.3.5. Die Verfolgung der wissenschaftlichen Entwicklung

Solange die wissenschaftlichen Daten nicht ausreichen, ungenau sind oder keine eindeutigen Schlüsse zulassen, das Risiko aber so hoch eingestuft wird, daß es der Gesellschaft nicht zugemutet werden kann, müssen die Maßnahmen aufrechterhalten werden. Liegen neue wissenschaftliche Daten vor, so sind die Maßnahmen unter Umständen innerhalb einer bestimmten Frist abzuändern oder gar aufzuheben. Dabei

kommt es allerdings nicht entscheidend auf den Zeitfaktor an, sondern auf die Entwicklung der wissenschaftlichen Erkenntnisse.

Im übrigen müssen die Forschungsarbeiten fortgesetzt werden, damit später eine bessere oder vollständigere wissenschaftliche Bewertung vorgenommen werden kann. In diesem Zusammenhang ist es auch wichtig, daß die Maßnahmen einer regelmäßigen wissenschaftlichen Überwachung (Monitoring) unterliegen, die es ermöglicht, sie anhand von neuen wissenschaftlichen Informationen zu überprüfen.

Das Übereinkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS-Übereinkommen) sieht vor, daß Maßnahmen, die in einer durch unzureichende wissenschaftliche Beweise gekennzeichneten Situation getroffen werden, bestimmte Voraussetzungen erfüllen müssen. Diese Voraussetzungen gelten somit nur im Anwendungsbereich des SPS-Übereinkommens, aber es könnte sein, daß in Bereichen wie z. B. der Umwelt teilweise andere, den Besonderheiten des jeweiligen Sektors entsprechende Grundsätze gelten.

Artikel 5 Absatz 7 des SPS-Übereinkommens enthält einige spezielle Regelungen:

- Maßnahmen dürfen nur vorläufig getroffen werden, solange keine detaillierteren wissenschaftlichen Daten vorliegen. Wie lange diese vorläufigen Maßnahmen beibehalten werden dürfen, hängt jedoch von der Entwicklung des wissenschaftlichen Kenntnisstandes, also nicht nur vom Zeitablauf ab.
- Es müssen Untersuchungen durchgeführt werden, um die für eine objektivere Risikobewertung erforderlichen zusätzlichen wissenschaftlichen Daten zu erhalten.
- Die Maßnahmen müssen in regelmäßigen Abständen überprüft werden, um mittlerweile verfügbaren neuen wissenschaftlichen Daten Rechnung tragen zu können. Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Forschung sollten die Vervollständigung der Risikobewertung und – falls erforderlich – eine diesen Ergebnissen entsprechende Überarbeitung der Maßnahmen ermöglichen.
- Die im SPS-Übereinkommen genannte vertretbare Frist umfaßt somit die Zeit, die zum einen bis zum Abschluß der einschlägigen wissenschaftlichen Arbeiten und zum anderen für eine die Ergebnisse dieser Arbeiten berücksichtigende Risikobewertung benötigt wird. Dauert es zu lange, bis Ergebnisse erzielt werden, das Risiko neu bewertet wird oder vorläufige Maßnahmen abgeändert werden, so sollte dies nicht mit Haushaltszwängen oder politischen Prioritäten begründet werden können.

Die Forschung kann sich auch darauf konzentrieren, die Methoden und Instrumente für die Risikobewertung zu verbessern, und zwar auch durch Einbeziehung aller einschlägigen Faktoren (z. B. sozioökonomischer Informationen oder technologischer Perspektiven).

Solange die wissenschaftlichen Daten nicht ausreichen, ungenau sind

oder keine eindeutigen Schlüsse zulassen, das Risiko aber als so hoch eingestuft wird, daß es der Gesellschaft nicht zugemutet werden kann, sollten die Maßnahmen trotz ihres vorläufigen Charakters aufrechterhalten werden.

Wie lange sie aufrechtzuerhalten sind, hängt vom wissenschaftlichen Kenntnisstand ab, der auch für die Überprüfung der Maßnahmen maßgeblich ist. Das bedeutet, daß die wissenschaftlichen Forschungsarbeiten fortgesetzt werden müssen, damit man zu vollständigeren Daten gelangt.

Auf dem Vorsorgeprinzip beruhende Maßnahmen sollten nach Maßgabe der wissenschaftlichen Forschungsergebnisse und der beobachteten Auswirkungen dieser Maßnahmen überprüft und gegebenenfalls abgeändert werden.

6.4. Die Beweislast

- Die bereits in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft und vieler Drittländer gegebenen Bestimmungen sehen den Grundsatz vor, daß bestimmte Produkte wie Arzneimittel, Schädlingsbekämpfungsmittel oder Lebensmittelzusätze vor der Vermarktung einer vorherigen Zulassung bedürfen (Positivliste). Damit wird bereits das Vorsorgeprinzip angewandt und die wissenschaftliche Beweislast anders verteilt. Dies ist besonders bei Stoffen der Fall, die „a priori“ als gefährlich oder bei einer bestimmten Aufnahmemenge als potentiell gefährlich gelten. In diesem Fall kehrt der Gesetzgeber vorsichtshalber die Beweislast um und geht von der Gefährlichkeit dieser Stoffe aus, solange nicht das Gegenteil nachgewiesen wird. Somit müssen die Unternehmen die für die Risikobewertung erforderliche wissenschaftliche Arbeit leisten. Solange das Risiko für die Gesundheit oder die Umwelt nicht mit hinreichender Sicherheit ermittelt werden kann, darf der Gesetzgeber die Verwendung eines Stoffes nur ausnahmsweise zur Durchführung von Versuchen zulassen.
- In anderen Ländern, in denen es kein solches Zulassungsverfahren gibt, kann es Sache des Benutzers, einer Privatperson, eines Verbraucherverbands, eines Zusammenschlusses von Bürgern oder des Staates sein, das Bestehen einer Gefahr und das Ausmaß des mit einem Produkt oder Verfahren verbundenen Risikos nachzuweisen. Eine aufgrund des Vorsorgeprinzips getroffene Maßnahme kann gelegentlich eine Regelung enthalten, nach der die Beweislast umgekehrt und auf den Erzeuger, Hersteller oder Importeur übertragen wird. Eine solche Beweislastumkehr kann aber nicht grundsätzlich in Frage kommen. Ob diese Möglichkeit besteht, ist in jedem Einzelfall zu prüfen, in dem eine Maßnahme als Vorsorgemaßnahme getroffen wird, um zunächst einmal zusätzliche wissenschaftliche Daten abzuwarten und denjenigen, die ein wirtschaftliches Interesse an der Herstellung und/oder Vermarktung des betreffenden Verfahrens

oder Produkts haben, Gelegenheit zu geben, die erforderliche wissenschaftliche Forschung auf freiwilliger Basis selbst zu finanzieren.

Auf das Vorsorgeprinzip gestützte Maßnahmen können eine Regelung enthalten, aus der sich ergibt, wer die für eine umfassende Risikobewertung erforderlichen wissenschaftlichen Beweise zu erbringen hat.

7. ERGEBNIS

Mit dieser Mitteilung möchte die Kommission nicht nur ihren Standpunkt bezüglich des Rückgriffs auf das Vorsorgeprinzip umfassend erläutern, sondern auch ihrem Streben nach Transparenz und ihrer Bereitschaft zum Dialog mit allen interessierten Parteien Ausdruck verleihen. Gleichzeitig ist die Mitteilung als konkrete Orientierungshilfe für die Anwendung des Vorsorgeprinzips gedacht.

Die Kommission möchte nochmals betonen, wie wichtig es ist, zwischen der hochpolitischen Entscheidung, ob gehandelt werden soll oder nicht, und den sich aus dem Rückgriff auf das Vorsorgeprinzip ergebenden Maßnahmen selbst zu unterscheiden. Letztere müssen mit den allgemeinen, für jede Maßnahme des Risikomanagements geltenden Grundsätzen vereinbar sein. Die Kommission ist auch der Auffassung, daß vor jeder Entscheidung eine Prüfung aller verfügbaren wissenschaftlichen Daten und – wenn möglich – eine möglichst objektive und umfassende Risikobewertung vorzunehmen ist. Die Entscheidung für einen Rückgriff auf das Vorsorgeprinzip darf nicht dazu führen, daß willkürliche oder diskriminierende Maßnahmen ergriffen werden.

Diese Mitteilung könnte auch dazu beitragen, dem Standpunkt der Gemeinschaft auf internationaler Ebene – auf der immer öfter auf das Vorsorgeprinzip verwiesen wird – mehr Nachdruck zu verleihen. Die Kommission möchte aber unterstreichen, daß sie mit dieser Mitteilung kein Fazit aus den bislang angestellten Überlegungen ziehen will, sondern daß die Mitteilung ganz im Gegenteil als Diskussionsgrundlage für eine umfassendere Erörterung der Rahmenbedingungen für die Bewertung und Einschätzung von Risiken sowie für das Risikomanagement und die Information der Öffentlichkeit über diese Risiken dienen soll.

ANHANG I

RECHTS- UND SONSTIGE GRUNDLAGEN FÜR ENTSCHEIDUNGEN DER EG ÜBER VORSORGEMASSNAHMEN

Rechtstexte

Ref. 1

Im Vertrag von Amsterdam, in den die einschlägigen Bestimmungen des Vertrages von Maastricht von 1992 übernommen wurden, heißt es (Artikel 174):

„(2) Die Umweltpolitik der Gemeinschaft zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip ...

(3) Bei der Erarbeitung ihrer Umweltpolitik berücksichtigt die Gemeinschaft

- die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten ...

- die Vorteile und die Belastung aufgrund des Tätigwerdens bzw. Nichttätigwerdens ...“

Ref. 2

Artikel 6 EG-Vertrag lautet: *„Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der in Artikel 3 genannten Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.“*

Ref. 3

Dementsprechend sieht Artikel 95 Absatz 3 EG-Vertrag vor: *„Die Kommission geht in ihren Vorschlägen nach Absatz 1 in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau aus und berücksichtigt dabei insbesondere alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen. Im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse streben das Europäische Parlament und der Rat dieses Ziel ebenfalls an.“*

Ref. 4

Artikel 152 Absatz 1 EG-Vertrag lautet: *„Bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen wird ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt.“*

Die Rechtsprechung

Ref. 5

In einem der beiden Urteile (vom 5. Mai 1998 in den Rechtssachen C-157/96 und C-180/96), in denen es um die Gültigkeit der Entscheidung der Kommission ging, mit der diese die Ausfuhr von Rindfleisch aus dem Vereinigten Königreich verboten hatte, um das Risiko einer Übertragung von BSE zu beschränken, hat der Gerichtshof ausgeführt:

„Wenn das Vorliegen und der Umfang von Gefahren für die menschliche Gesundheit ungewiß ist, können die Organe Schutzmaßnahmen treffen, ohne abwarten zu müssen, daß das Vorliegen und die Größe dieser Gefahren klar dargelegt sind“ (Randnummer 99). In der folgenden Randnummer begründet der Gerichtshof diese Auffassung näher: *„Das bestätigt auch Artikel 130r Absatz 1 EG-Vertrag, wonach der Schutz der menschlichen Gesundheit zu den umweltschutzpolitischen Zielen der Gemeinschaft gehört. Nach Artikel 130r Absatz 2 zielt die Umweltpolitik der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau ab; sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung; die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden“ (Randnummer 100).*

Ref. 6

In einem anderen Urteil, in dem es um den Schutz der Gesundheit der Verbraucher ging (Urteil vom 16. Juli 1998 in der Rechtssache T-199/96), übernahm das Gericht erster Instanz diese Passage aus dem BSE-Urteil (vgl. Randnummern 66 und 67).

Ref. 7

Vor kurzem hat sich der Präsident des Gerichts erster Instanz im Beschluß vom 20. Juni 1999 (Rechtssache T-70/99) der in den vorgenannten Urteilen vertretenen Auffassung angeschlossen. Hervorzuheben ist jedoch, daß in dieser Entscheidung ausdrücklich auf das Vorsorgeprinzip verwiesen wird. Außerdem wird darin bekräftigt, daß die Erfordernisse der öffentlichen Gesundheit wirtschaftlichen Erwägungen zweifelsohne vorgehen müssen.

Die politischen Leitlinien

Ref. 8

In ihrer Mitteilung vom 30. April 1997 (Gesundheit der Verbraucher und Lebensmittelsicherheit, KOM(97) 183 endg.) führt die Kommission aus:

„In Fällen, in denen die wissenschaftlichen Grundlagen unzureichend sind oder Ungewißheiten bestehen, wird sich die Kommission bei ihrer Risikoanalyse vom Prinzip der Vorsicht leiten lassen.“

Ref. 9

In ihrem Grünbuch „Allgemeine Grundsätze des Lebensmittelrechts in der Europäischen Union“ vom 30. April 1997 (KOM(97) 176 endg.) bestätigt die Kommission diese Ansicht:

„Im Vertrag ist festgelegt, daß die Gemeinschaft einen Beitrag zur Sicherung eines wirksamen Schutzes der allgemeinen Gesundheit, der Umwelt und der Verbraucherinteressen leistet. Um dieses hohe Schutzniveau und zugleich auch ein hohes Maß an Kohärenz zu gewährleisten, sollten die Schutzmaßnahmen auf einer Risikobewertung beruhen, die alle relevanten Risikofaktoren einbezieht - insbesondere technologische Aspekte, die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse und die verfügbaren Inspektions-, Probenahme- und Testmethoden. Wenn eine umfassende Risikobewertung nicht möglich ist, sollten die Maßnahmen dem Prinzip der Vorbeugung folgen.“

Ref. 10

In der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 1998 zum Grünbuch heißt es:

„[Das Europäische Parlament] stellt fest, daß das Lebensmittelrecht der Gemeinschaft auf dem Grundsatz eines vorbeugenden Gesundheits- und Verbraucherschutzes beruht; betont, daß die Politik in diesem Bereich auf einer wissenschaftlich fundierten Risikoanalyse basieren muß, die, falls erforderlich, durch ein verlässliches Risikomanagement ergänzt wird, das auf dem Vorsorgeprinzip basiert ...

fordert die Kommission auf, im Vorgriff auf eine mögliche Anfechtung des Lebensmittelrechts der Gemeinschaft durch die WTO-Gremien ihre wissenschaftlichen Ausschüsse zu beauftragen, eine vollständige Argumentation auf der Basis des Vorsorgeprinzips vorzulegen“.

Ref. 11

Der Gemeinsame Parlamentarische Ausschuß des EWR (Europäischer Wirtschaftsraum) hat am 16. März 1999 eine Entschließung zur „Lebensmittelsicherheit im EWR“ angenommen. Darin betont er zunächst *„die Bedeutung der Anwendung des Vorsorgeprinzips“ (Punkt 5)* und bekräftigt zum anderen, *„daß eine dringende Notwendigkeit besteht, bei der Bescheidung und Beurteilung von Anträgen auf Zulassung von GVO, die dafür gedacht sind, in die Nahrungskette zu gelangen, das Vorsorgeprinzip zugrunde zu legen ...“ (Punkt 13).*

Ref. 12

Der Rat hat am 13. April 1999 eine Entschließung angenommen. Darin ersucht er die Kommission u. a., *„sich künftig bei der Ausarbeitung von Vorschlägen für*

Rechtsakte und bei ihren anderen verbraucherbezogenen Tätigkeiten noch entschiedener vom Vorsorgeprinzip leiten zu lassen und vorrangig klare und effiziente Leitlinien für die Anwendung dieses Prinzips zu entwickeln“.

ANHANG II

DAS VORSORGEPRINZIP IM VÖLKERRECHT

Umwelt

Das Vorsorgeprinzip ist zwar nicht nur im Umweltbereich anwendbar, hat sich jedoch vorwiegend in diesem Bereich entwickelt.

So heißt es in der Ministererklärung der zweiten internationalen Konferenz zum Schutz der Nordsee (1987): *„Um die Nordsee vor den möglichen schädlichen Wirkungen äußerst gefährlicher Stoffe zu schützen, ist nach dem Vorsorgeansatz vorzugehen. Deshalb können Maßnahmen zur Überwachung der Emissionen derartiger Stoffe geboten sein, und zwar auch dann, wenn der Kausalzusammenhang wissenschaftlich noch nicht nachgewiesen ist.“* Auf der dritten internationalen Konferenz zum Schutz der Nordsee (1990) gaben die Minister erneut eine Erklärung ab. Diese Erklärung, die präziser gefaßt ist als die vorherige, lautet: *„Die unterzeichnenden Regierungen haben das Vorsorgeprinzip anzuwenden, d. h. sie müssen Maßnahmen treffen, um die Auswirkungen potentiell schädlicher (toxischer) Stoffe zu verhindern, und zwar auch dann, wenn es keine wissenschaftlichen Beweise für einen Kausalzusammenhang zwischen den Emissionen und diesen Wirkungen gibt.“*

Ausdrückliche Anerkennung fand das Vorsorgeprinzip 1992 auf der Konferenz von Rio de Janeiro über Umwelt und Entwicklung (UNCED). Dort fand es Eingang in die sogenannte Erklärung von Rio. Seitdem wurde das Vorsorgeprinzip in mehrere umweltrechtliche Vereinbarungen aufgenommen, insbesondere in die Vereinbarungen über Klimaänderungen, über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen, sowie über die Erhaltung der biologischen Vielfalt.

Das Vorsorgeprinzip ist im 15. Grundsatz der Erklärung von Rio als einer der Grundsätze verankert, in denen die allgemeinen Rechte und Pflichten der nationalen Behörden festgelegt werden:

„Zum Schutz der Umwelt wenden die Staaten den Vorsorgeansatz entsprechend ihren Möglichkeiten umfassend an. Angesichts der Gefahr erheblicher oder irreversibler Schäden soll fehlende vollständige Gewißheit nicht als Grund dafür dienen, kostenwirksame Maßnahmen zur Verhinderung von Umweltschäden hinauszuzögern.“

Diesem 15. Grundsatz nachempfunden sind

1. die Präambel des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (1992):

„... in Anbetracht dessen, daß in den Fällen, in denen eine erhebliche Verringerung der biologischen Vielfalt oder ein erheblicher Verlust an biologischer Vielfalt droht, das Fehlen einer völligen wissenschaftlichen Gewißheit nicht als Grund für das Aufschieben von Maßnahmen zur Vermeidung oder weitestgehenden Verringerung einer solchen Bedrohung dienen sollte ...“

2. Artikel 3 (Grundsätze) des Übereinkommens über Klimaänderungen (1992):

„Die Vertragsparteien sollen Vorsorgemaßnahmen treffen, um den Ursachen der Klimaänderungen vorzubeugen, sie zu verhindern oder so gering wie möglich zu halten und die nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen abzuschwächen. In Fällen, in denen ernsthafte oder nicht wiedergutzumachende Schäden drohen, soll das Fehlen einer völligen wissenschaftlichen Gewißheit nicht als Grund für das Aufschieben solcher Maßnahmen dienen, wobei zu berücksichtigen ist, daß Politiken und Maßnahmen zur Bewältigung der Klimaänderungen kostengünstig sein sollten, um weltweite Vorteile zu möglichst geringen Kosten zu gewährleisten. Zur Erreichung dieses Zweckes sollen die Politiken und Maßnahmen die unterschiedlichen sozio-ökonomischen Zusammenhänge berücksichtigen, umfassend sein, alle wichtigen Quellen, Senken und Speicher von Treibhausgasen und die Anpassungsmaßnahmen erfassen sowie alle Wirtschaftsbereiche einschließen. Bemühungen zur Bewältigung der Klimaänderungen können von interessierten Vertragsparteien gemeinsam unternommen werden.“

Im Pariser Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks (September 1992) wird das Vorsorgeprinzip wie folgt definiert: *„[Nach dem] Vorsorgeprinzip [werden] Verhütungsmaßnahmen getroffen ..., wenn triftige Gründe zur Besorgnis vorliegen, daß unmittelbar oder mittelbar der Meeresumwelt zugeführte Stoffe oder Energie zu einer Gefährdung der menschlichen Gesundheit, einer Schädigung der lebenden Ressourcen und der Meeresökosysteme, einer Beeinträchtigung der Annehmlichkeiten der Umwelt oder einer Behinderung der sonstigen rechtmäßigen Nutzungen des Meeres führen können, selbst wenn es keinen schlüssigen Beweis für einen ursächlichen Zusammenhang zwischen den Einträgen und ihren Auswirkungen gibt.“*

Erst kürzlich (am 28. Januar 2000) wurde auf der Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens über die biologische Vielfalt das Protokoll über die biologische Sicherheit angenommen, das die sichere Weitergabe, Handhabung und Verwendung der durch moderne Verfahren der Biotechnologie entstandenen modifizierten Organismen zum Gegenstand hat. Dieses bestätigt die grundlegende Bedeutung des Vorsorgeprinzips: *„Selbst wenn wegen unzureichender einschlägiger wissenschaftlicher Daten und Kenntnisse der Umfang potentieller negativer Auswirkungen eines lebenden modifizierten Organismus auf die Erhaltung und die nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt im einführenden Vertragsstaat nicht mit wissenschaftlicher Sicherheit nachweisbar ist, ist dieser Vertragsstaat – auch unter Berücksichtigung der Risiken für die menschliche Gesundheit – berechtigt, hinsichtlich der Einfuhr des betreffenden lebenden modifizierten Organismus im Sinne von Absatz 3 eine den Umständen entsprechende Entscheidung zu treffen, um derartige potentielle negative Auswirkungen zu verhindern oder auf ein Minimum zu reduzieren.“*

Auch aus der Präambel des Übereinkommens zur Errichtung der WTO geht hervor, daß der Welthandel und der Umweltschutz immer enger miteinander verwoben sind.

Das SPS-Übereinkommen der WTO

Ogleich der Begriff „Vorsorgeprinzip“ im WTO-Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (Agreement on the

application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS-Übereinkommen) nicht ausdrücklich genannt wird, hat das Berufungsgremium für die EG-Maßnahmen in bezug auf Fleisch und Fleischerzeugnisse (Hormone) (AB-1997-4, Punkt 124) festgestellt, daß sich dieses Prinzip in Artikel 5 Absatz 7 des Übereinkommens niedergeschlagen hat. Artikel 5 Absatz 7 lautet: *„In Fällen, in denen das einschlägige wissenschaftliche Beweismaterial nicht ausreicht, kann ein Mitglied gesundheitspolizeiliche oder pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen vorübergehend auf der Grundlage der verfügbaren einschlägigen Angaben einschließlich Angaben zuständiger internationaler Organisationen sowie auf der Grundlage der von anderen Mitgliedern angewendeten gesundheitspolizeilichen oder pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen einführen. In solchen Fällen bemühen sich die Mitglieder, die notwendigen zusätzlichen Informationen für eine objektivere Risikobewertung einzuholen und nehmen innerhalb einer vertretbaren Frist eine entsprechende Überprüfung der gesundheitspolizeilichen oder pflanzenschutzrechtlichen Maßnahme vor.“*

Das Berufungsgremium für Hormone (Punkt 124) erkennt an, daß „man nicht grundsätzlich davon ausgehen kann, daß Artikel 5 Absatz 7 bezüglich der Erheblichkeit des Vorsorgeprinzips eine abschließende Regelung enthalte“. Im übrigen haben die Mitglieder das „Recht, selbst festzulegen, welches Gesundheitsschutzniveau sie anstreben wollen. Sie können daher im Gesundheitsschutz ein höheres Niveau (also auch eine umfassendere Vorsorge) anstreben als das Niveau, das sich aus internationalen Standards, Leitlinien und Empfehlungen ergibt“. Im übrigen räumt das Berufungsgericht ein, daß „verantwortungsbewußte repräsentative Regierungen in der Regel unter dem Gesichtspunkt der Vorsicht und Vorsorge handeln, wenn das Risiko irreversibler, u. U. gar lebensbedrohender, Beeinträchtigungen der menschlichen Gesundheit besteht.“ Das Berufungsgremium über Maßnahmen Japans für landwirtschaftliche Erzeugnisse (AB-1998-8, Punkt 89) hat klargestellt, daß vier Voraussetzungen erfüllt sein müssen, wenn vorläufige SPS-Maßnahmen getroffen oder aufrechterhalten werden sollen. Ein Mitglied kann vorläufig eine SPS-Maßnahme ergreifen, wenn sie

- 1.) in einer Situation ergeht, in der „die einschlägigen wissenschaftlichen Angaben nicht ausreichen“;
- 2.) „auf der Grundlage der verfügbaren einschlägigen Angaben“ getroffen wird.

Eine solche vorläufige Maßnahme darf nur beibehalten werden, wenn das Mitglied, das sie eingeführt hat,

- 1.) „sich bemüht, die notwendigen zusätzlichen Informationen für eine objektivere Risikobewertung zu erhalten“;
- 2.) „innerhalb einer vertretbaren Frist eine entsprechende Überprüfung der ... Maßnahme vornimmt“.

Bei diesen vier Voraussetzungen handelt es sich eindeutig um kumulative Voraussetzungen; jede ist für die Feststellung der Vereinbarkeit einer Maßnahme mit Artikel 5 Absatz 7 von gleicher Bedeutung. Ist eine dieser vier Voraussetzungen nicht erfüllt, so ist die fragliche Maßnahme mit Artikel 5 Absatz 7 unvereinbar. Was die „vertretbare Frist“ für die Überprüfung der Maßnahme

angeht, so stellt das Berufungsgremium (Punkt 93) fest, daß diese für jeden Einzelfall gesondert zu bestimmen ist und von den besonderen Umständen des jeweiligen Einzelfalls abhängt. Dabei ist auch zu berücksichtigen, wie schwierig die Beschaffung der für die Überprüfung der Maßnahme erforderlichen Informationen ist *und* um welche Art von vorläufiger SPS-Maßnahme es sich handelt.

DIE VIER STUFEN DER RISIKOBEWERTUNG

Maßnahmen sollten möglichst in dem folgenden vierstufigen Verfahren beschlossen werden;

- Gefahrenermittlung bedeutet, die biologischen und chemischen Agenzien oder physikalischen Einwirkungen, die negative Auswirkungen haben können, zu identifizieren. Die Gefährlichkeit neuartiger Stoffe oder biologischer Agenzien kann durch ihre Auswirkungen auf die Bevölkerung (Erkrankungen und Mortalität) oder auf die Umwelt zutage treten, und dann ist es unter Umständen möglich, die aktuellen oder potentiellen Auswirkungen auf die Bevölkerung oder die Umwelt zu beschreiben, bevor deren Ursache unzweifelhaft feststeht.
- Bei der Gefahrenbeschreibung werden Eigenart und Schweregrad der mit den ursächlichen Agenzien oder Tätigkeiten verbundenen negativen Auswirkungen quantitativ und/oder qualitativ bestimmt. Auf dieser Stufe ist zu ermitteln, in welchem Verhältnis die Menge des gefährlichen Stoffes zu seinen Wirkungen steht. Bisweilen ist dies aber schwierig oder ganz unmöglich, z. B. weil ein ursächlicher Zusammenhang nicht unzweifelhaft nachweisbar ist.
- Die Abschätzung des Risikos besteht aus einer quantitativen oder qualitativen Bestimmung der Wahrscheinlichkeit, mit dem untersuchten Agens in Berührung zu kommen. Abgesehen von Informationen über die Agenzien selbst (Herkunft, Verbreitung, Konzentration, Eigenschaften usw.) werden Daten zur Wahrscheinlichkeit einer Kontaminierung oder Exposition der Bevölkerung oder der Umwelt benötigt.
- Die Risikobeschreibung entspricht der qualitativen und/oder quantitativen Schätzung (unter Berücksichtigung inhärenter Ungewißheiten) der Wahrscheinlichkeit und Häufigkeit sowie des Schweregrads bekannter oder möglicher umwelt- oder gesundheitsschädigender Wirkungen. Sie wird auf der Grundlage der drei vorgenannten Stufen erstellt und hängt stark von den in jedem einzelnen Stadium des Verfahrens berücksichtigten Unsicherheiten, Schwankungen, Arbeitshypothesen und Annahmen ab. Wenn die verfügbaren Daten nicht ausreichen oder keine eindeutigen Schlüsse zulassen, könnte ein vorsichtiger Ansatz zum Schutz der Umwelt, der Gesundheit und der Sicherheit darin bestehen, immer vom ungünstigsten Fall auszugehen. Häufen sich solche Annahmen, kann dies zu einer Überbewertung des tatsächlichen Risikos führen. Ein solches Vorgehen bietet aber auch eine gewisse Gewähr dafür, daß das Risiko nicht unterschätzt wird.