Umweltrechtliche Studien
Studies on Environmental Law
52

Lisa Löffler

Integrierter Schutz vor gefährlichen Stoffen

Auswirkung und Operationalisierung der REACH-Verordnung im Wasser- und Immissionsschutzrecht

Nomos

Umweltrechtliche Studien
Studies on Environmental Law

Herausgegeben von / edited by
Professor Dr. Sabine Schlacke
Professor Dr. Claudio Franzius

Band 52
Volume 52

Lisa Löffler

Integrierter Schutz vor gefährlichen Stoffen

Auswirkung und Operationalisierung der REACH-Verordnung im Wasser- und Immissionsschutzrecht

Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Zugl.: Münster, Westfälische-Wilhelms Univ. Diss., 2018

ISBN 978-3-8487-5757-2 (Print)

ISBN 978-3-8452-9919-8 (ePDF)

D6

1. Auflage 2020
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Für Emilia

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster im Wintersemester 2018 als Dissertation angenommen. Dieser Zeitpunkt spiegelt den Stand der Abhandlung wider. Für die Veröffentlichung konnten Literatur- und Rechtsentwicklungen bis Ende Oktober 2019 berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gilt meiner Doktormutter Frau Prof. Dr. Sabine Schlacke für das mir entgegengebrachte Vertrauen bei der Erstellung dieser Arbeit und ihrer steten Unterstützung während und auch nach meiner Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Umwelt- und Planungsrecht. Frau Prof. Dr. Sabine Schlacke und Herrn Prof. Dr. Claudio Franzius sei darüber hinaus als Herausgeberin und Herausgeber der *Umweltrechtlichen Studien* für die freundliche Aufnahme in diese Schriftenreihe gedankt.

Bei Herrn Prof. Dr. Fabian Wittreck möchte ich mich für die sehr schnelle Erstellung des Zweitgutachtens herzlich bedanken, das er zudem mit vielen hilfreichen Hinweisen für Verbesserungen versah.

Diese Arbeit wurde durch ein Stipendium der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU) gefördert. Die Doktorarbeit war Teil eines interdisziplinären Promotionskollegs zur "Integrierten Chemikalienbewertung", in dem Doktorandinnen und Doktoranden der Rechts-, Wirtschafts- und Naturwissenschaften ihre Forschungsvorhaben gemeinsam verfolgten. In diesem Zusammenhang möchte ich mich sehr herzlich für die großzügige Förderung der DBU und die hervorragende Betreuung durch Herrn Dr. Maximilian Hempel sowie Frau Heike Stock bedanken.

Darüber hinaus bin ich meinen ehemaligen Kolleginnen und Kollegen am Institut für Umwelt- und Planungsrecht und mittlerweile lieben Freundinnen, zuvorderst Miriam Köster, Marina Alt und Birgit Peters sehr dankbar, dass sie mich immer wieder mit ihren klugen Gedanken und Ratschlägen bei der Erstellung dieser Arbeit unterstützt und motiviert haben.

Vor allen gebührt jedoch der größte Dank meinem Mann Philipp. Du warst mein Ansporn und meine Beruhigung zugleich.

Diese Arbeit ist meiner wundervollen Tochter Emilia gewidmet, die mich noch aus dem Bauch heraus mit Tritten dazu animierte, das Manuskript so schnell wie möglich fertigzustellen – sie hat es geschafft.

Köln, im Januar 2020 *Lisa Löffler*

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 27

§ 1 Einleitung 31

A. Problemaufriss 31
I. Der Schutz vor gefährlichen Stoffen durch verschiedene Regelungsregime 32
1. Der Schutz vor gefährlichen Stoffen durch das europäische Chemikalienrechtsregime der REACH-VO 33
2. Der Lebenszyklus eines Stoffes – Anknüpfungspunkt verschiedener umweltrechtlicher Regelungsregime 34
3. Unkoordinierter Schutz vor gefährlichen Stoffen durch die REACH-VO und das sektorale Umweltrecht 35
II. Die Koordinierung der REACH-VO mit dem sektoralen Umweltrecht – Integrierter Schutz vor gefährlichen Stoffen 37

B. Zentrale Forschungsfrage der Arbeit 38

C. Begriffsklärungen 39
I. Originäres Stoffrecht 39
II. Sektorales Umweltrecht 39
III. Vollzug des sektoralen Umweltrechts 39
IV. Gefährliche Stoffe und Schadstoffe 40
V. Validierte Stoffdaten 40
VI. Primär und sekundär Stoffverantwortliche 41

D. Untersuchungsgegenstand 41
I. Das europäische Chemikalienrecht, das Wasser- und Immissionsschutzrecht 41
II. Die Auswirkung der REACH-VO auf das Wasser- und Immissionsschutzrecht 42
III. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes 43
1. Begrenzung auf das europäische Chemikalienrecht 43
2. Begrenzung des Wasserrechts auf Oberflächengewässer 44
3. Begrenzung des Immissionsschutzrechts auf das Anlagenrecht 44

E. Gang der Untersuchung 44

§ 2 Die Regulierung gefährlicher Stoffe durch das originäre Stoffrecht und das sektorale Umweltrecht 47

A. Die Regulierung gefährlicher Stoffe durch das europäische Chemikalienrecht 47

I. Die Gesetzgebungshistorie der REACH-Verordnung 47

1. Das europäische Chemikalienrechtsregime vor der REACH-Verordnung 48
2. Das Weißbuch der Kommission "Strategie für eine zukünftige Chemikalienpolitik" 52
3. Der Gang des Gesetzgebungsverfahrens und der Erlass der REACH-VO 53

II. Die Zielbestimmungen der REACH-Verordnung 54

1. Hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und die Umwelt 55
2. Sonstige Zielbestimmungen 56
   a) Reduzierung von Tierversuchen 56
   b) Freier Verkehr von chemischen Stoffen im EU-Binnenmarkt 56
   c) Förderung von Innovationen 57

III. Die Funktionsweise der REACH-Verordnung 58

1. Der sachliche Regelungsgegenstand der REACH-Verordnung 58
2. Der Anwendungsbereich der REACH-VO 59
3. Die Instrumente der REACH-Verordnung zum Schutz vor gefährlichen Stoffen 60
   a) Das Registrierungsverfahren nach Titel II der REACH-Verordnung 60
      aa) Begriffsbestimmung Stoffregistrierung 61
      bb) Voraussetzung für eine erfolgreiche Registrierung 61
      cc) Der Ertrag des Registrierungsverfahrens 62
   b) Die Dossier- und Stoffbewertung gem. Titel VI der REACH-Verordnung 63
      aa) Die Dossierbewertung durch die ECHA – Art. 40-42 REACH-VO 63
      bb) Die Stoffbewertung durch die Mitgliedstaaten der EU – Art. 44-48 REACH-VO 64

c) Das Zulassungsverfahren besonders besorgniserregender Stoffe nach Titel VII der REACH-Verordnung 65
aa) Das Verfahren zur Feststellung der Zulassungspflichtigkeit eines Stoffes 66
bb) Das Verfahren zur Erteilung einer Zulassung für die Verwendung eines zulassungspflichtigen Stoffes 68
d) Die Beschränkung bestimmter gefährlicher Stoffe, Gemische und Erzeugnisse nach Titel VIII der REACH-Verordnung 69
aa) Die materiellen Voraussetzungen einer Stoffbeschränkung 69
bb) Das Verfahren einer Stoffbeschränkung 71
e) Zwischenergebnis 72
4. Die Akteure der REACH-Verordnung 74
a) Die Europäische Chemikalienagentur ECHA 74
b) Die wissenschaftlichen Ausschüsse der ECHA 75
c) Die Europäische Kommission 75
d) Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union 76
IV. Die konzeptionelle Grundlage der REACH-Verordnung 76
1. Regulierte Selbstregulierung – Eigenverantwortung der wirtschaftlichen Akteure 76
2. Präventives, risikobasiertes Stoffrecht 80
3. Transparenz und "Inclusive Governance" 81
V. Gefährliche Stoffe unter der REACH-VO 83
VI. Ergebnis 84

B. Wasser- und Immissionsschutzrecht als Referenzgebiete des sektoralen Umweltrechts zur Regulierung gefährlicher Stoffe 85
I. Die Regulierung gefährlicher Stoffe durch das Wasserrecht 85
1. Gefährliche Stoffe im Wasserrecht 87
a) "Gefährlicher Stoff" gem. Art. 2 Nr. 29 WRRL 88
b) "Prioritärer Stoff", gem. Art. 2 Nr. 30 WRRL 89
c) "Schadstoff", gem. Art. 2 Nr. 31 WRRL 89
d) Gefährliche Stoffe im deutschen Wasserrecht 90
e) Zwischenergebnis 90

2. Europäische Vorgaben zum Schutz vor gefährlichen Stoffen 91
a) Die Wasserrahmenrichtlinie, 2000/60/EG 91
aa) Art. 4 WRRL – Die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie 93
bb) Art. 10 WRRL – Der kombinierte Ansatz für Punktquellen und diffuse Quellen 94
cc) Art. 16 WRRL – Strategien gegen die Wasserverschmutzung 95
b) Die Umweltqualitätsnorm-Tochter-Richtlinie, 2008/105/EG 96
c) Die Abwasser-Richtlinie, 91/271/EWG 97
d) Zwischenergebnis 98
3. Die Instrumente des deutschen Wasserrechts zum Schutz vor gefährlichen Stoffen 99
a) Der Zweck des Wasserhaushaltsgesetzes 100
b) Die Bewirtschaftungsziele des WHG – §§ 27 ff. WHG 100
aa) Das Verschlechterungsverbot 101
bb) Das Verbesserungsgebot 102
cc) Das Phasing-Out-Gebot 104
c) Das wasserrechtliche Zulassungsverfahren 105
aa) Benutzungen im Sinne des WHG – § 9 WHG 105
bb) Wasserrechtliche Zulassungen 106
(1) Die wasserrechtliche Erlaubnis und Bewilligung gem. §§ 8, 12 Abs. 1 WHG 107
(2) Die Abwasserbeseitigung gem. §§ 54 ff. WHG i.V.m. AbwV 107
cc) Reinhaltung oberirdischer Gewässer – § 32 WHG 108
dd) Umgang mit wassergefährdenden Stoffen in Anlagen – §§ 62 f. WHG 109
d) Die Gewässeraufsicht – §§ 100-102 WHG 111
e) Wasserwirtschaftliche Planung – §§ 82 ff. WHG 112
aa) Die Bewirtschaftungspläne – 1. Planungsstufe 113
bb) Die Maßnahmenprogramme – 2. Planungsstufe 114
f) Zwischenergebnis 115

II. Die Regulierung gefährlicher Stoffe durch das Immissionsschutzrecht 116
1. Europäische Vorgaben des Anlagenrechts zum Schutz vor gefährlichen Stoffen – Die Industrie-Emissionen-Richtlinie, 2010/75/EU 117
a) Gefährliche Stoffe im europäischen Anlagenrecht – Art. 3 Nr. 18 IE-RL 119
b) Zweck der Richtlinie – Vermeidung und Verminderung von Schadstoffeinträgen 120
c) Integrierter Umweltschutz 120
d) Genehmigungspflicht von Industrieanlagen – Art. 4 ff. IE-RL 121
aa) Beste verfügbare Techniken / BAT-Merkblätter 122
bb) Emissionsgrenzwerte für Schadstoffe – Art. 14, 15 IE-RL 123
cc) Umweltqualitätsnormen – Art. 18 IE-RL 124
e) Zwischenergebnis 125
2. Deutsche Vorgaben des Anlagenrechts zum Schutz vor gefährlichen Stoffen – Das Bundes-Immissionsschutzgesetz und seine Durchführungsverordnungen 126
a) Gefährliche Stoffe im deutschen Anlagenrecht – § 3 Abs. 9 u. Abs. 10 BImSchG 126
b) Vorgaben für genehmigungsbedürftige Anlagen – §§ 4-21 BImSchG 128
aa) Grundpflichten der Betreiber – § 5 BImSchG 128
bb) Rechtsverordnungen – § 7 BImSchG 129
(1) Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BImSchV 130
(2) Verordnung über das Genehmigungsverfahren – 9. BImSchV 130
cc) Die besten verfügbaren Techniken (BVT) und der Stand der Technik 132
dd) Ausgangszustandsbericht – § 10 Abs. 1a BImSchG 133
ee) Nachsorgepflicht – § 5 Abs. 4 BImSchG 134
c) Überwachung der Anlagen – §§ 52 ff. BImSchG 135
d) Zwischenergebnis 136

§ 3 Die Koordinierung von originärem Stoffrecht und sektoralem Umweltrecht beim Schutz vor gefährlichen Stoffen 137

A. Die Auswirkung der REACH-Verordnung auf den Vollzug des sektoralen Umweltrechts 137

I. Die Berücksichtigung von REACH-Stoffdaten beim Vollzug des sektoralen Umweltrechts 138

1. Geeignete Stoffdaten(formate) der REACH-Verordnung 138

a) Die Tertiärrechtsakte der REACH-VO 138

aa) Die Entscheidungen über die Zulassungspflichtigkeit und die Beschränkung von Stoffen 139

(1) Umfang von Stoffinformationen der Tertiärrechtsakte zulassungspflichtiger Stoffe 140

(2) Umfang von Stoffinformationen der Tertiärrechtsakte beschränkter Stoffe 140

(3) Zwischenergebnis 141

bb) Die Entscheidung über die Zulassung einer Stoffverwendung 141

(1) Umfang von Stoffinformationen der Tertiärrechtsakte für Stoffverwendungszulassungen 142

(2) Zwischenergebnis 142

b) Das Registrierungsdossier gem. Art. 6, 7, 10 REACH-VO 143

c) Der Stoffsicherheitsbericht gem. Art. 14 REACH-VO 144

aa) Inhalt und Umfang des Stoffsicherheitsberichts 144

bb) Zwischenergebnis 145

d) Das Sicherheitsdatenblatt gem. Art. 31 REACH-VO 145

aa) Inhalt und Umfang des Sicherheitsdatenblatts 145

bb) Zwischenergebnis 146

e) Urheber der Stoffdaten – das Problem der Qualität privater Daten 147

aa) Geringer Umfang validierter Stoffdaten 147

bb) Geringe Datenqualität 148

cc) Zwischenergebnis 149

f) Notwendigkeit validierter Stoffdaten 150

aa) Validierte Stoffdaten als Grundlage eingreifender Maßnahmen 151

bb) Zwischenergebnis 153

2. Das Verhältnis des originären Stoffrechts der REACH-Verordnung zum sektoralen Umweltrecht 153
   a) Die Gegenüberstellung der Anwendungsbereiche von REACH-VO sowie Wasser- und Immissionsschutzrecht 154
      aa) Der Anwendungsbereich der REACH-VO 154
      bb) Der Anwendungsbereich des Wasser- und Immissionsschutzrechts 155
   b) Die Konkurrenzregelungen der REACH-VO 155
   c) Die Konkurrenzregelungen des Wasser- und Immissionsschutzrechts 156
   d) Zwischenergebnis 156
3. Rechtliche Verbindlichkeit von REACH-Stoffdaten im angrenzenden Umweltfachrecht 157
   a) Rechtsnatur und Bindungswirkung von Stoffdatenformaten der REACH-VO 157
      aa) Rechtsnatur und rechtliche Bindungswirkung von Tertiärrechtsakten 157
         (1) Einordnung von Tertiärrechtsakten im Kontext des Europarechts 158
         (2) Delegierte Rechtsakte gem. Art. 290 AEUV 159
         (3) Durchführungsrechtsakte gem. Art. 291 AEUV 160
      bb) Die Tertiärrechtsakte der REACH-VO 160
         (1) Entscheidung über die Zulassungspflichtigkeit und der Beschränkung von Stoffen, Art. 58 Abs. 1 REACH-VO / Art. 68 Abs. 1 REACH-VO 161
         (2) Entscheidung über die Zulassung einer Stoffverwendung, Art. 64 Abs. 8 REACH-VO 162
         (3) Zwischenergebnis 163
   b) Rechtsnatur und Bindungswirkung privater Daten 164
      aa) Die Umweltnormung als Instrument zur Generierung privater Daten und zur Aufstellung technischer Regeln 166
         (1) Das Verfahren zur Festlegung privater Normen 166
         (2) Die Legitimation zur Normsetzung 167

(3) Die Rechtsverbindlichkeit und Rezeption privater Normen 168
(a) Die Verweisung auf private Normen in Bestimmungen des positiven Rechts 169
(b) Die Aufnahme von privaten Normen in Bestimmungen des positiven Rechts 171
bb) Zusammenfassung 171
c) Rechtliche Bindungswirkung von Registrierungsdossier und Sicherheitsdatenblatt 172
aa) Die Pflicht des Stoffherstellers zur Einhaltung der Angaben im Stoffsicherheitsbericht gem. Art. 14 Abs. 6 REACH-VO 174
bb) Die Pflicht der nachgeschalteten Anwender gem. Art. 37 Abs. 5 und Art. 32 REACH-VO 175
(1) Die Grundpflicht der nachgeschalteten Anwender – Art. 37 Abs. 5 REACH-VO 175
(2) Informationen über geeignete Risikomanagementmaßnahmen – Art. 32 REACH-VO 176
cc) Die Bindungswirkung von Registrierungsdossier und Sicherheitsdatenblatt für die REACH-VO vollziehende Behörde 176
dd) Die Bindungswirkung von Registrierungsdossier und Sicherheitsdatenblatt für sonstige Vollzugsbehörden des sektoralen Umweltrechts 177
(1) Verweisnorm der REACH-VO 178
(2) Verweisnorm des positiven (sektoralen Umwelt-)Rechts 178
ee) Die Bindungswirkung von Registrierungsdossier und Sicherheitsdatenblatt für Verpflichtete des sektoralen Umweltrechts 179
ff) Indizwirkung der privaten Risikostoffdaten der REACH-VO 179
gg) Zwischenergebnis 180
d) Zugang der Vollzugsbehörden des sektoralen Umweltrechts sowie den sonstigen Akteuren zu REACH-Stoffinformationen 181
aa) Zugang zu den geltenden Tertiärrechtsakten 181

bb) Zugang zu im Besitz der ECHA befindlichen Daten 181
(1) Art. 77 Abs. 2 lit. e), Art. 119 REACH-VO – Elektronischer Zugang der Öffentlichkeit 182
(a) Veröffentlichung von Daten gem. Art. 119 Abs. 2 REACH-VO 183
(b) Ursprung der öffentlich zugänglichen Daten 183
(2) Art. 77 Abs. 2 lit. e), Art. 118 REACH-VO – Zugang zu weiteren Informationen 184
(3) Sonstige Daten 184
cc) Zwischenergebnis 185
II. Ergebnis 186

B. Koordinierung mehrerer Regelungsbereiche – Chance für einen integrierten Schutz vor gefährlichen Stoffen 187
I. Überlagerung der verschiedenen Regelungsbereiche 187
II. Notwendige Koordinierung für einen integrierten Schutz vor gefährlichen Stoffen 189

C. Die Auswirkung der REACH-Verordnung auf den Vollzug des nationalen Wasserrechts 190
I. Die Auswirkung der REACH-VO auf die behördliche Praxis im wasserrechtlichen Zulassungsverfahren 191
1. Verwendung der validierten REACH-Stoffdaten im wasserrechtlichen Zulassungsverfahren, §§ 8 ff. WHG 191
a) § 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG – Keine schädlichen, nicht vermeid- und ausgleichbaren Gewässerveränderungen 192
aa) Berücksichtigung von Tertiärrechtsakten der REACH-VO im Rahmen des § 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG 193
bb) Heranziehen privater REACH-Stoffdaten im Rahmen der Prognoseentscheidung des § 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG 195
b) § 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG – Erfüllung anderer Anforderungen "nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften" 196
aa) Vorüberlegungen 197
(1) Gesetzmäßigkeit der Verwaltung 197
(2) Prinzip der Einheit der Rechtsordnung 198

(3) Konkretisierung der "anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften" 199
bb) Berücksichtigung von Tertiärrechtsakten der REACH-VO als "öffentlich-rechtliche Vorschrift" 200
(1) Auslegung des § 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG anhand des Wortlautes 201
(2) Auslegung des § 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG anhand der Entstehungsgeschichte 201
(3) Systematische Auslegung des § 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG 202
(4) Teleologische Auslegung des § 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG 203
cc) Zwischenergebnis 204
2. Verwendung der validierten REACH-VO-Stoffdaten im Erlaubnisverfahren der Abwassereinleitung – § 57 WHG 205
a) Vorüberlegungen 205
b) Berücksichtigung von Tertiärrechtsakten der REACH-VO im Rahmen des § 57 Abs. 1 Nr. 2 WHG 206
c) Schlussfolgerung zur Verwendung validierter REACH-Stoffdaten im Erlaubnisverfahren der Abwassereinleitung 209
II. Die Auswirkung der REACH-VO auf die behördliche Praxis im Rahmen der Gewässeraufsicht – § 100 WHG 209
1. Überwachung der Einhaltung von Tertiärrechtsakten der REACH-VO im Rahmen der Gewässeraufsicht – § 100 Abs. 1, Abs. 2 WHG 210
a) Überwachung und Durchsetzung bestehender Tertiärrechtsakte der REACH-VO im Rahmen der Gewässeraufsicht – § 100 Abs. 1 S. 2 WHG 211
b) Überwachung und Durchsetzung neu erlassener Tertiärrechtsakte nach einer zuvor erteilten wasserrechtlichen Zulassung – § 100 Abs. 2 WHG 213
aa) Geänderte materiell-rechtliche Gesetzeslage als Anlass einer Überprüfung 213
bb) Eingetretene materiell-rechtliche Änderung der Gesetzeslage in Gestalt von neu erlassenen Tertiärrechtsakten der REACH-VO 214

cc) Die Reaktionsmöglichkeiten der Gewässeraufsichtsbehörde auf nachträglich erlassene Tertiärrechtsakte der REACH-VO 215
2. Ergebnis 216
III. Verpflichtete des Gewässerschutzrechts – Die Verwendung von verbindlichen REACH-Stoffdaten bei der Erfüllung wasserrechtlicher Verpflichtungen 217
1. Verwaltungsverfahrensrechtliche Anforderungen des VwVfG an Verpflichtete des Gewässerschutzrechts 217
2. Einleiteverbot von beschränkten wie zulassungspflichtigen Stoffen der REACH-VO 219
3. Schlussfolgerung zur Auswirkung der validierten REACH-Stoffdaten auf die Verpflichteten des Gewässerschutzrechts 220
IV. Ergebnis 220
D. Die Auswirkung der REACH-Verordnung auf den Vollzug des nationalen Immissionsschutzrechts 221
I. Die Auswirkung der REACH-VO auf das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren 222
1. Immissionsschutzbehörden – Verwendung der validierten REACH-Stoffdaten 222
a) § 6 Abs. 1 Nr. 1, 1. Alt. BImSchG – Berücksichtigung von Tertiärrechtsakten der REACH-VO bei Erfüllung der Betreiberpflichten gem. § 5 Abs. 1 BImSchG 224
aa) Inhaltliche Anforderungen der Grundpflichten gem. § 5 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BImSchG 225
(1) Bestimmung der Grundpflichten gem. § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG – Schutzpflicht zur Gefahrenabwehr vor schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Einwirkungen 225
(2) Bestimmung der Grundpflichten gem. § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG – Vorsorgepflicht gegen (potentiell) schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Einwirkungen 227

bb) Berücksichtigung von Tertiärrechtsakten der REACH-VO im Rahmen der Prüfung des § 6 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG als Grundpflichten der Betreiber gem. § 5 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BImSchG 229
cc) Ergebnis 230
b) § 6 Abs. 1 Nr. 2, 1. Alt. BImSchG – Die Einordnung und Berücksichtigung von Tertiärrechtsakten der REACH-VO als "andere öffentlich-rechtliche Vorschriften" 230
aa) Inhaltliche Anforderungen gem. § 6 Abs. 1 Nr. 2, 1. Alt. BImSchG 232
(1) Konkretisierung der "andere(n) öffentlich-rechtliche(n) Vorschriften" 232
(2) Sicherstellung der Grundsätze von Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sowie Einheit der Rechtsordnung, gem. Art. 20 Abs. 3 GG 233
bb) Die Berücksichtigung von Tertiärrechtsakten der REACH-VO als "andere öffentlich-rechtliche Vorschriften" im Rahmen des § 6 Abs. 1 Nr. 2, 1. Alt. BImSchG 234
(1) Einordnung der Tertiärrechtsakte der REACH-VO als Vorschriften öffentlich-rechtlichen Charakters gem. § 6 Abs. 1 Nr. 2, 1. Alt. BImSchG 234
(2) Der notwendige anlagenbezogene Sachzusammenhang der Tertiärrechtsakte der REACH-VO im Sinne des § 6 Abs. 1 Nr. 2, 1. Alt. BImSchG 235
cc) Ergebnis 237

2. Verpflichtete des Immissionsschutzrechts – Verwendung von REACH-Stoffdaten im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren 238
a) Einreichung aller verfügbaren Stoffdaten durch den Antragsteller – §§ 4 f. 9. BImSchV 238
aa) Einreichung von validierten REACH-Stoffdaten durch den Antragsteller im Rahmen des § 4a 9. BImSchV 240
(1) Stellung des Antragstellers im REACH-System 240
(2) Umfang der einzureichenden Risikostoffdaten der REACH-VO 241
bb) Ergebnis 243
b) Emissionsverbot von zulassungspflichtigen und beschränkten Stoffen der REACH-VO – Einhaltung der Tertiärrechtsakte der REACH-VO bei Errichtung und Betrieb der Anlage 243
c) Pflicht zur Erstellung eines Ausgangszustandsberichtes gem. § 10 Abs. 1a S. 1 BImSchG i.V.m. § 4a Abs. 4 9. BImSchV bei Verwendung von REACH-relevanten Stoffen 244
aa) Anlass für die Erstellung eines Ausgangszustandsberichts 245
bb) Verwendung von REACH-Stoffdaten bei Erstellung des Ausgangszustandsberichts 247
II. Die Auswirkung der REACH-VO auf die behördliche Praxis im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Überwachungssystems 248
1. Überwachung und Durchsetzung bestehender Tertiärrechtsakte der REACH-VO gem. § 52 Abs. 1 S. 2 BImSchG i.V.m. §§ 17, 20, 21 BImSchG 249
a) Überwachung "anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften" 250
b) Zwischenergebnis 251
c) Schlussfolgerung für die Überwachung und Durchsetzung von Tertiärrechtsakten der REACH-VO 251

2. Anlassüberprüfung genehmigter Anlagen aufgrund neu erlassener Tertiärrechtsakte der REACH-VO gem. § 52 Abs. 1 S. 4 Nr. 4 BImSchG 252
a) Die Anlassüberprüfung bei neu erlassenen umweltrechtlichen Vorschriften 253
b) Konkrete Durchführung einer Anlassprüfung bei neu erlassenen Tertiärrechtsakten der REACH-VO – § 52 Abs. 2 S. 1 a.E. BImSchG 253
c) Schlussfolgerung für die Tertiärrechtsakte der REACH-VO als "neue umweltrechtliche Vorschriften" 254
III. Ergebnis 255

§ 4 Evaluation und Verbesserungsmöglichkeiten der Koordinierung von originärem Stoffrecht und sektoralem Umweltrecht beim Schutz vor gefährlichen Stoffen 259

A. Bestehende rechtliche Probleme der intersektoralen Koordinierung 260
I. Konträre Regelungsansätze im Risikoverwaltungsrecht – Eigenverantwortliches Handeln von wirtschaftlichen Akteuren unter der REACH-VO neben ordnungsrechtlichen Vorgaben des Wasser- und Immissionsschutzrechts 260
II. Unterschiedliche Schutzkonzepte – Der risikoorientierte Ansatz der REACH-VO gegenüber Qualitätsstandards des sektoralen Umweltrechts 262
III. Inkohärente Handlungsformen im europäischen Recht – Die REACH-Verordnung neben der Wasserrahmen-Richtlinie und der Industrieemissionen-Richtlinie 263
1. Die Umsetzung der verschiedenen Handlungsformen auf mitgliedstaatlicher Ebene 263
2. Mangelnde Kollisionsnormen zur Koordinierung der verschiedenen Regelungsbereiche 265
3. Verschiedene Kompetenztitel von originärem Stoffrecht, Wasser- und Immissionsschutzrecht 266
IV. Inkohärente Begriffsbildungen zwischen der REACH-VO und dem sektoralen Umweltrecht in Bezug auf gefährliche Stoffe 266
1. Gefährliche Stoffe nach der REACH-VO 267
2. Gefährliche Stoffe im Wasserrecht 267

3. Gefährliche Stoffe im Immissionsschutzrecht 268
4. Zwischenergebnis 269
V. Inkohärente Grenzwerte und Umweltwirkungsschwellen – Einzelstoffansatz der REACH-VO neben Summenparametern und Beste verfügbare Techniken im Wasser- und Immissionsschutzrecht 269
1. Der Einzelstoffansatz der REACH-VO 270
2. Summenparameter im Wasser- und Anlagenrecht 271
3. Die besten verfügbaren Techniken im Immissionsschutzrecht 271

B. Allgemeine Lösungsansätze zur besseren Koordinierung der REACH-VO mit dem sektoralen Umweltrecht 272
I. Aufnahme von konkreten Koordinierungsklauseln im sektoralen Umweltrecht hinsichtlich der REACH-VO 273
II. Fachgebietsübergreifende Vorhabengenehmigung und Monitoring von originärem Stoffrecht und sektoralem Umweltrecht 274
1. Wiederannäherung an eine integrierte Vorhabengenehmigung 274
2. Fachgebietsübergreifendes Monitoring 277
III. Harmonisierung und Koordinierung divergierender Grenzwerte und paralleler Risikobewertungssysteme der REACH-VO und des sektoralen Umweltrechts 279
IV. Erstellung eines Handbuchs für Vollzugsbehörden zum Umgang mit widersprüchlichen Schutzanforderungen der REACH-VO und des sektoralen Umweltrechts in Situationen typischer Entscheidungskonflikte 280

C. Lösungsansätze zur besseren Koordinierung von REACH-Verordnung und Wasserrecht 282
I. Übergeordnete Lösungsansätze 282
1. Verzahnung der Zulassungspflicht gem. Titel VII der REACH-VO mit prioritären Stoffen aus Anhang X der WRRL 283
2. Ableitung von Emissionsminderungsmaßnahmen im Wasserrecht anhand von REACH-Risikominderungsmaßnahmen 284
3. Einführung einer Pflicht zur Erstellung einer Chemikalienliste aller bei der Gewässerbenutzung relevanten Stoffe anhand von REACH-Stoffdaten 285

II. Konkrete Lösungsansätze zur Weiterentwicklung des geltenden nationalen Wasserrechts 288
1. Harmonisierung von Begrifflichkeiten und Einstufungen gefährlicher Stoffe 288
a) Begriffliche Verzahnung der "wassergefährdenden Stoffe" nach dem WHG mit den Einstufungen gefährlicher Stoffe nach dem originären Stoffrecht 288
b) Begriffliche Anpassung vom wasserrechtlichen Begriff des "prioritär-gefährlichen Stoffes" an die Begriffe der CLP-VO – 2008/1272/EG 289
2. Fortentwicklung des Vollzuges von WHG und OberflächengewässerVO 290
a) § 100 Abs. 1 S. 2 WHG – Überwachung der Einhaltung wasserrechtlicher Bestimmungen und Anordnungen anhand von Tertiärrechtsakten sowie sonstiger REACH-Stoffdaten 290
aa) Überwachung anhand von bestehenden Tertiärrechtsakten 291
bb) Überwachung hinsichtlich neuer zulassungspflichtiger sowie beschränkter Stoffe der REACH-VO 292
cc) Überwachung der Gewässerbenutzer hinsichtlich der Erfüllung von Risikomanagementmaßnahmen der REACH-VO 293
b) § 101 Abs. 2 i.V.m. § 62 WHG – Überprüfung der Anlagenbetreiber hinsichtlich der Erfüllung von Risikomanagementmaßnahmen gefährlicher Stoffe nach der REACH-VO 294
c) Berücksichtigung von REACH-Stoffdaten bei der Bewertung der Gewässergüte – § 4 OberflächengewässerVO 294

D. Lösungsansätze zur besseren Koordinierung von REACH-Verordnung und Immissionsschutzrecht 295
I. Übergeordneter Lösungsansatz – Berücksichtigung von REACH-Stoffdaten bei der Erstellung und Weiterentwicklung von BVT-Datenblättern 296
1. Die zulassungspflichtigen und beschränkten Stoffe sowie die Kandidatenliste der REACH-VO als relevante Informationsquelle zur Weiterentwicklung von BVT-Datenblättern 296
a) Kenntnis über die Verwendung gefährlicher Stoffe der REACH-VO in den jeweiligen industriellen Sektoren 296
b) Substitution und Kenntnis über bestehende Substitute von SVHC-Stoffen nach der REACH-VO 297
2. Die Risikostoffinformationen aus Sicherheitsdatenblättern der REACH-VO als relevante Informationsquelle zur Weiterentwicklung von BVT-Datenblättern 298
II. Konkrete Lösungsansätze für das geltende nationale Immissionsschutzrecht – Fortentwicklung des Vollzuges von BImSchG sowie Verordnungen zum BImSchG 299
1. Fortentwicklung der 9. BImSchV durch Verpflichtung zur Erstellung einer Chemikalienliste aller in der Anlage verwendeten Chemikalien 300
2. SVHC-Stoffe nach der REACH-VO als sonstige immissionsschutzrechtlich relevante Schadstoffe zum Erlass von Emissionsgrenzwerten 300
3. Behördliche Berücksichtigung von stoffspezifischen Risikomanagementmaßnahmen REACH-relevanter Stoffe bei der Überwachung von Anlagenbetreibern – § 52 Abs. 1 BImSchG 301

§ 5 Fazit 303

A. Die Operationalisierung und Auswirkung der REACH-VO im sektoralen Umweltrecht 303
I. Rechtsnatur und Bindungswirkung validierter REACH-Stoffdaten 304
1. Auswirkung der validierten REACH-Stoffdaten auf den wasserrechtlichen Vollzug 304

2. Auswirkung der validierten REACH-Stoffdaten auf das Immissionsschutzrecht 305
II. Indizwirkung von nicht-validierten REACH-Stoffdaten 307

B. Rechtliche Lösungsansätze zur besseren Koordinierung der REACH-VO mit dem Wasser- und Immissionsschutzrecht beim Schutz vor gefährlichen Stoffen 308
I. Bestehende rechtliche Probleme der intersektoralen Koordinierung sowie allgemeine Lösungsansätze 308
1. Koordinierungsklauseln und Konkurrenzregelungen 308
2. Integrierte Vorhabengenehmigung / Integriertes Monitoring 309
II. Rechtliche Lösungsansätze zur verbesserten Koordinierung der REACH-VO mit dem Wasserrecht 309
1. Verzahnung der Zulassungspflicht gem. Titel VII REACH-VO mit Anhang X WRRL 309
2. Harmonisierung des Begriffs "gefährliche Stoffe" 310
3. Weiterentwicklung des wasserrechtlichen Überwachungssystems 310
4. Weitere Lösungsansätze 311
III. Rechtliche Lösungsansätze zur verbesserten Koordinierung der REACH-VO mit dem Immissionsschutzrecht 312
1. Verzahnung der BVT-Datenblätter mit den REACH-Risikostoffdaten 312
2. Weitere Lösungsansätze 312

C. Abschließende Würdigung: Die Notwendigkeit eines integrierten Schutzes vor gefährlichen Stoffen 313

Literaturverzeichnis 315

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
a.F.	alte Fassung
AbfallRRL	Abfallrahmenrichtlinie
Abl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AbwV	Abwasserverordnung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfP	Archiv für Presserecht
Art.	Artikel
BAuA	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnung
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
Bzw.	beziehungsweise
CAS	Chemical Abstract Service
ChemG	Chemikaliengesetz
CLP	Classification Labeling Packaging
CMR	carcinogenic, mutagenic and reprotoxic
Cohiba	Control of hazardous substances in the baltic sea region
ders.	derselbe
dies.	dieselben
DIN	Deutsches Institut für Normung
DNEL	Derived No-Effect Level

DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
ECHA	Europäische Chemikalienagentur
EG	Europäische Gemeinschaft
EINECS	European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances
ELINCS	European List of Notified Chemical Substances
elni	Environmental Law Network International
et al.	et alii; et aliae; et alia
EU	Europäische Union
EUA	Europäische Umweltagentur
EUDUR	Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende/r
ff.	folgende
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
Hrsg.	Herausgeber/-in
i.V.m.	in Verbindung mit
IE-RL	Industrie-Emissionen-Richtlinie
IMPEL	European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law
IPPC	European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau
IVU	Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
JEEPL	Journal for European Environmental and Planning Law
JRC	Joint Research Centre
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristen Zeitung
Kap.	Kapitel
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
LABO	Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Bodenschutz

LAWA	Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser
lit.	litera
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o.ä.	oder ähnliche
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OGewV	Oberflächengewässerverordnung
PBT	Persistent, bioakkumulierend und toxisch
PNEC	Predicted No-Effect Concentration
POP	Persistent Organic Pollutants
RAC	Committee for Risk Assessment
REACH	Registration, Evaluation, Authorisation of Chemicals
RECIEL	Review of European, Comparative & International Environmental Law
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Seite; Satz
SEAC	Committee for Socio-Economic Analysis
Slg.	Sammlung
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
StoffR	Zeitschrift für Stoffrecht
t/a	Tonne pro Jahr
TA-Luft	Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft
Tz.	Textziffer
u.a.	unter anderen/m
UBA	Umweltbundesamt
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VCI	Verband der Chemischen Industrie
VDI	Verband Deutscher Ingenieure
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung

vPvB	very persistent and very bioaccumulative
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
W+B	Zeitschrift für Deutsches und Europäisches Wasser-, Abwasser- und Bodenschutzrecht
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
z.B.	zum Beispiel
ZEus	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

§ 1 Einleitung

A. Problemaufriss

Viele in der modernen Industriegesellschaft auftretende Umweltprobleme werden durch gefährliche Stoffe, insbesondere organische Chemikalien und Schwermetalle verursacht.[1] Sie belasten die Umweltmedien Wasser, Luft und Boden, verändern ihre stoffliche Zusammensetzung und können durch ihre Absorption Änderungen der Funktionsabläufe im menschlichen Körper und in Ökosystemen hervorrufen.[2] Jährlich sterben über 100.000 Menschen in Europa bei Arbeitsunfällen mit gefährlichen Stoffen. Sie stellen damit die häufigste Ursache für Arbeitsunfälle mit Todesfolge in Europa dar.[3] Nicht ohne Grund beurteilten im Jahr 2014 nahezu jede zweite Europäerin und jeder zweite Europäer die Gesundheitsbelastung durch Chemikalien als ein maßgebliches Umweltproblem. [4] Lediglich die Luft- und Wasserverschmutzung wurden noch häufiger als drängende Umweltprobleme wahrgenommen.[5] Dabei gilt es zu bedenken, dass die Belastung von Wasser und Luft maßgeblich durch den Ausstoß und den Eintrag von gefährlichen Stoffen hervorgerufen wird.

Trotz einer Vielzahl von Ansätzen zur Kontrolle und Begrenzung von gefährlichen Stoffen zählt die Belastung von Mensch und Umwelt durch den Eintrag dieser Stoffe nach wie vor zu den ungelösten "persistenten Umweltproblemen"[6]. Dabei handelt es sich um solche Umweltprobleme, bei denen umweltpolitische Maßnahmen über einen längeren Zeitraum

---

1 *Rehbinder*, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Umweltrecht, S. 813 Rn. 1; noch drängender formuliert *Krämer*, in: Winter (Hrsg.), Risk Assessment and Risk Management of Toxic Chemicals in the European Community, S. 14.

2 *Ingerowski*, *REACH-VO*, S. 25; *Winter*, in: Führ/Wahl/v. Wilmowsky (Hrsg.), Umweltrecht und Umweltwissenschaft, S. 819, 820 f.

3 *European Trade Union Institute (ETUI)*, REACH: halfway there or half-baked, S. 19.

4 *Europäische Kommission*, Special Eurobarometer 416 – Attitudes of European Citizens towards the Environment, S. 11; Der *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)* verweist in seinem Umweltgutachten 2004, Tz. 958 auf eine Umfrage der EU-Kommission aus dem Jahr 2003, wonach sogar 93,3 % aller EuropäerInnen Chemikalien als maßgebliches Umweltproblem ansehen.

5 *Europäische Kommission*, Fn. (4), S. 11.

6 *SRU*, Umweltgutachten 2004, S. 517.

keine signifikante Verbesserung herbeizuführen vermochten.[7] Die Ursachen hierfür liegen zum einen in Wissenslücken hinsichtlich gefährlicher Stoffe, ihrer Eigenschaften und Wirkungen, zum anderen aber auch in rechtlichen Mängeln, etwa in wirkungslosen Regelungskonzepten und Inkohärenzen zwischen verschiedenen Regelungsbereichen. Zur Minimierung der Schadstoffbelastung ist sowohl die Generierung von belastbaren Informationen hinsichtlich gefährlicher Stoffe erforderlich[8] als auch die Nutzung dieser Informationen zum Schutz von Mensch und Umwelt.

I. Der Schutz vor gefährlichen Stoffen durch verschiedene Regelungsregime

Neben den Vorschriften des europäischen Chemikalienrechts der REACH-VO[9] bezwecken eine Vielzahl sektoraler Umweltrechtsgebiete den Schutz von Mensch und Umwelt vor gefährlichen Stoffen. Die Situation, dass mehrere sektorale Rechtsregime nebeneinander wirken und dabei denselben Regelungszweck haben – hier den Schutz vor gefährlichen Stoffen, ist dem Umweltrecht nicht fremd.[10] So gibt es viele denkbare Konstellationen, in denen mehrere Rechtsregime nebeneinander wirken und koordiniert werden müssen: Für den Fall etwa, dass gefährliche Abfälle auf einem Grundstück gelagert werden, kann das Abfallrecht, beim Eintrag von Stoffen in den Boden das Bodenrecht und bei der Versickerung der Stoffe in

---

7 *Europäische Umweltagentur*, Die Umwelt in Europa – Zustand und Ausblick 2015, S. 136 f.; *Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU),* Hauptgutachten 2013, hinsichtlich der Belastung der marinen Umwelt durch Chemikalien, S. 193; *OECD,* Umweltausblick bis 2050, 2012, S. 347 ff.; *Umweltbundesamt Deutschland (UBA),* Schnittstellenprobleme bei der Regulierung gefährlicher Stoffe 2009, S. 2.

8 Dazu 7. Umweltaktionsprogramm der EU v. 28.12.2013, ABlEU L 354/191, Prioritäres Ziel 5: Verbesserung der Wissens- und Faktengrundlage für die Umweltpolitik der Union, hinsichtlich Chemikalien Nr. 71, lit. 3.

9 VERORDNUNG (EG) Nr. 1907/2006 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES v. 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Chemikalienagentur, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission, ABlEG L 396/1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/1691 v. 10. Okober 2019, ABlEU L 259/9.

10 Z.B. § 22 II BImSchG; *Jarass,* in: ders, § 22 BImSchG Rn. 13 ff.

das Grundwasser sodann das Wasserrecht Anwendung finden. Der Schutz von Mensch und Umwelt vor gefährlichen Stoffen ist so eine klassische Konstellation, in der verschiedene Regelungsregime nebeneinanderwirken und mit ihren unterschiedlichen Ansätzen und Instrumenten auf die Schadstoffproblematik zugreifen.

1. Der Schutz vor gefährlichen Stoffen durch das europäische Chemikalienrechtsregime der REACH-VO

Die REACH-VO ist das zentrale Instrument der europaweiten Chemikalienregulierung und bezweckt den Schutz des Menschen und der Umwelt vor schädlichen Einwirkungen durch gefährliche Stoffe.[11] Mit dieser Verordnung wurde ein Paradigmenwechsel in der Behandlung gefährlicher Stoffe vollzogen, wonach fortan in einem System der regulierten Selbstregulierung[12] die wirtschaftlichen Akteure eigenverantwortlich chemische Stoffe bewerten und Risikomanagementmaßnahmen zu ihrer sicheren Verwendung vorgeben. Das Erreichen eines hohen Schutzniveaus der menschlichen Gesundheit und der Natur liegt gem. Art. 1 Abs. 3 REACH-VO nunmehr zum großen Teil in der Verantwortung der Hersteller und Importeure von Chemikalien.[13] Damit sollte dem Problem des Unwissens über die Risiken und Wirkweisen von Chemikalien und der angrenzenden Fragestellung, wie staatliches Handeln in Situationen der Ungewissheit auszugestalten ist,[14] innovativ begegnet werden. Mit dem Erlass der REACH-VO schloss sich allerdings sodann die Frage an, ob und wie die nunmehr unter dem REACH-System in großen Mengen produzierten Risikostoffinformationen auch außerhalb des Chemikalienrechtsregimes in anderen Umweltrechtsregimen zugunsten eines effektiven Schutzes vor

---

11 Art. 1 Abs. 1 REACH-VO; *Kloepfer,* Umweltschutzrecht, § 16, S. 483.

12 Zum Begriff der "regulierten Selbstregulierung", *Thoma,* Regulierte Selbstregulierung, S. 23 f.; *Führ,* in: ders. (Hrsg.), Praxishandbuch REACH, S. 12 Rn. 47 f.; *Ingerowski/Kölsch/Tschochohei,* Europäische Chemikalienregulierung, S. 8, 11.

13 Sog. Grundsatz der Stoffverantwortlichkeit; siehe auch Erwägungsgrund 16 REACH-VO.

14 Diese Fragestellung wurde vorrangig in den 1990er Jahren und den ersten Jahren des neuen Jahrtausends von Wissenschaft und Verwaltung behandelt: hier nur, *Europäische Umweltagentur,* Late lessons from early warnings: the precautionary principle from 1896-2000; *Di Fabio,* Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, 1994.

gefährlichen Stoffen nutzbar gemacht werden müssen oder könnten.[15] Diese Fragestellung ist Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

2. Der Lebenszyklus eines Stoffes – Anknüpfungspunkt verschiedener umweltrechtlicher Regelungsregime

Die REACH-VO knüpft mit ihren Vorschriften zum frühestmöglichen Zeitpunkt im Lebenszyklus eines Stoffes, nämlich zum Zeitpunkt vor seiner Herstellung an.[16] Bevor der Stoff selbst in einem Gemisch oder einem Erzeugnis auf dem europäischen Markt In-Verkehr gebracht werden kann, sieht die REACH-VO vor, dass zunächst im Registrierungsverfahren Stoffdaten und Risikomanagementmaßnahmen ermittelt und bei der Europäischen Chemikalienagentur ECHA hinterlegt werden. Im Falle von besonders besorgniserregenden Stoffen kann sich ein Zulassungsverfahren anschließen, in dem die betroffenen Unternehmen die sichere Verwendung des Stoffes nachweisen müssen, bevor sie diese verwenden dürfen. In einem möglichen Stoffbeschränkungsverfahren können Stoffe oder bestimmte Verwendungen vollumfänglich verboten werden.

Sobald der Stoff weitere Verwendung findet, er in Anlagen zur Verarbeitung von Produkten genutzt wird, dabei möglicherweise in die Luft, das Wasser oder den Boden emittiert oder am Ende des Lebenszyklus recycelt, verwertet beziehungsweise beseitigt werden muss,[17] finden entsprechende sektorale Regelungen auf ihn Anwendung. In dem Moment, in dem der Stoff den Herstellungsprozess beziehungsweise Importprozess durchlaufen hat und die entsprechenden Pflichten aus der REACH-VO erfüllt wurden,

---

15 Dieser Frage haben sich auch mehrere europäische wie auch nationale Studien gewidmet: *European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL)*, Linking IED and REACH I. (2013) und II. (2015); *Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (UBA Österreich)*, Nutzung chemikalienrechtlicher Daten in der wasserwirtschaftlichen Planung, 2014; *Milieu Ltd.*, Technical assistance related to the scope of REACH and other relevant EU legislation to assess overlaps, S. 12/13; *Kleihauer/Führ*, Nutzen der REACH-Informationen für umweltrechtliche Vollzugsaufgaben, 2010.

16 Sofern der Stoff unter den Anwendungsbereich der REACH-VO fällt, vgl. Art. 2.

17 Zur Abfallhierarchie vgl. Art. 4 Richtlinie 2008/98/EG v. 19. November 2008, ABlEG L 312/3, zuletzt geändert durch Beschluss (EU) 2019/1597 v. 27. September 2019 ABlEU L 248/77 sowie § 6 Abs. 1 KrWG (Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen) v. 24. Februar 2012, BGBl. I S. 212, zuletzt geändert durch G. v. 20. Juli 2017, BGBl. I S. 2808.