

Auswirkungen der REACH-Verordnung im umweltrechtlichen Vollzug – Voraussetzungen des rechtskonformen Betriebes bei verschärften Einsatzbedingungen –

Andrea Versteyl

1.	Vorgaben der REACH-Verordnung	16
1.1.	Sicherheitsdatenblätter	17
1.2.	Erweiterte Sicherheitsdatenblätter	17
2.	Verhältnis von REACH zum sektoralen Umweltrecht.....	17
2.1.	Beschränkungen, Verbot und Zulassungspflicht	18
2.2.	Emissionsbezogene Zusatzinformationen	19
2.3.	PNEC- und DNEL-Werte	20
2.4.	Verhältnis von REACH und dem Störfallrecht.....	21
3.	Auswirkungen auf den Anlagenbetrieb	22
4.	Fazit und Ausblick	23

Die REACH-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1907/2006)¹ wurde am 30.12.2006 im Amtsblatt der EU verkündet und ist nunmehr seit dem 1. Juni 2007 in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union rechtsverbindlich in Kraft. Sie ist laut BDI das *größte umweltpolitische Gesetzesvorhaben, das die EU in den letzten 20 Jahren auf den Weg gebracht hat*². Mit ihr erfährt das europäische Chemikalienrecht *eine grundlegend neue Ausrichtung*³. Der Name ist ein Akronym der Zielvorgabe, so dient die REACH-Verordnung der europäischen Harmonisierung in Hinblick auf *Registration, Evaluation, Authorisation of Chemicals*, also der Erfassung, Bewertung und Zulassung von Chemikalien, wodurch der Schutz von Mensch und Umwelt vor gefährlichen Stoffen verbessert werden soll.

¹ Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, 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.

² So BDI Help Desk zum Thema REACH, <http://reach.bdi.info/>, abgerufen am 21.09.2011; ähnlich: *Au/Rühl*, REACH-Verordnung – Erläuterungen der wichtigsten Vorschriften für die betriebliche Praxis, 2007, Rn. 1.

³ *Au/Rühl*, REACH-Verordnung – Erläuterungen der wichtigsten Vorschriften für die betriebliche Praxis, 2007, S. 5.

Vorliegender Beitrag widmet sich der Problemlage, dass in Berücksichtigung der Vorgaben der REACH-Verordnung Unternehmen von schärferen Verpflichtungen getroffen werden können als nach sektoralem Umweltrecht. Grundsätzlich kann jedes in der EU ansässige Unternehmen von REACH betroffen sein. Verpflichtungen nach REACH ergeben sich so für Hersteller von Chemikalien, Importeure, die Chemikalien in die EU einführen, nachgeschaltete Anwender und Händler. In vorliegendem Beitrag soll es um Anforderungen für nachgeschaltete Anwender (*downstream user*) gehen. Insbesondere interessiert hier das Problem einer Verschärfung von Anforderungen durch Sicherheitsdatenblätter auf das Verhältnis zum Vollzug bestehender umweltrechtlicher Genehmigungen.

1. Vorgaben der REACH-Verordnung

Die REACH-Verordnung enthält ein System der Selbstregulierung,⁴ in dem Produzenten und Importeure für die Sicherheit ihrer Chemikalien selbst verantwortlich sind. Sie tragen eine Darlegungspflicht dahingehend, dass ihre Stoffe bei allen identifizierten Verwendungen sicher zu handhaben sind, um schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit oder die Umwelt zu vermeiden. Hierfür müssen die zur Beurteilung notwendigen Daten beschafft werden.⁵ Kernaspekt der REACH-Verordnung ist, dass ohne vorherige **Registrierung** keine chemischen Stoffe in Verkehr gebracht werden dürfen. Ansonsten gilt das Prinzip von Art. 5 der Verordnung *Ohne Daten kein Markt*, wonach eine Chemikalie als *neu* gilt und eine Vermarktung erst nach der Registrierung erlaubt ist. Eine Registrierung ist dabei für Stoffe notwendig, die ab einer Tonne im Jahr pro Hersteller oder Importeur produziert oder importiert werden. Diese Registrierung hat bei der Europäischen Agentur für chemische Stoffe (ECHA) in Helsinki zu erfolgen und wird dort eingehend geprüft und **bewertet**. In Helsinki wird zudem entschieden, ob gegebenenfalls noch weitere Tests durchzuführen sind. Für Stoffe, die Anlass zu besonderer Besorgnis geben, ist ein Antrag auf **Zulassung** für einzelne Verwendungen erforderlich. Das Instrument der Zulassung stellt sicher, dass in Zukunft solche Chemikalien nur unter geeigneten Risikomanagementmaßnahmen verwendet werden. **Verbote** oder Beschränkungen gibt es (wie bisher) für bestimmte besonders gefährliche Stoffe, die nur unter bestimmten Bedingungen hergestellt, importiert, verkauft oder verwendet werden dürfen.⁶

Vom 01.06.2008 bis zum 01.12.2008 fand eine Vorregistrierungsphase für Stoffe statt. Bei Überschreitung der Jahrestonnagen musste jeder Hersteller und jeder Importeur einer Chemikalie diese bei der ECHA registrieren lassen. Am 30.11.2010 endete die Übergangsfrist für einige großvolumige Stoffe (>1.000 t/a). Bis zu diesem Zeitpunkt mussten diese Stoffe registriert sein. Nun wird die nächste Registrierfrist vorbereitet, die Ende Mai 2013 abläuft. Zur Förderung einer sicheren Verwendung von Stoffen und größerer Transparenz über die gesamte Produktkette hinweg bei allen Verwendungsmöglichkeiten sieht die REACH-VO eine kontinuierliche Kommunikation zwischen allen Beteiligten einer Lieferkette vor. Träger dieser Information sind die Sicherheitsdatenblätter.

⁴ *Stüer/Buchsteiner* Bericht über die 34. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht in Berlin, DVBl.2011, (84) 87.

⁵ *Kratz*, REACH in der Praxis, ein Leitfaden für Unternehmen, Juni 2007, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Österreich), Wirtschaftskammer Österreich u.a. (Hrsg.), S. 4.

⁶ *Kratz*, REACH in der Praxis, ein Leitfaden für Unternehmen, Juni 2007, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Österreich), Wirtschaftskammer Österreich u.a. (Hrsg.), S. 5.

1.1. Sicherheitsdatenblätter

Das Erfordernis zur Übermittlung von sicherheitsrelevanten Daten für gefährliche Chemikalien in Form eines Sicherheitsdatenblattes als Kommunikationsmittel besteht seit längerem. Das Sicherheitsdatenblatt wird unter REACH weiterentwickelt. Ein Sicherheitsdatenblatt ist dabei ein Informationsblatt über einen Stoff oder eine Zubereitung, das die wichtigsten Angaben und Informationen enthält und das Produkt über seine gesamte Lieferkette hinweg begleitet. Zudem dient es dazu, notwendige Maßnahmen für den Gesundheits- und Umweltschutz und für die Sicherheit am Arbeitsplatz sicherzustellen. Gemäß Art. 31 der REACH-VO sind Sicherheitsdatenblätter vom Lieferanten für alle gefährlichen Stoffe und Gemische sowie für PBT- und vPvB-Stoffe⁷ sowie Gemische mit solchen Stoffen über 0,1 Gew.-% zu erstellen. Dieses ist innerhalb der Lieferkette kostenlos vom Lieferanten in der bzw. den jeweiligen Amtssprachen des Kundenstandorts in der EU dem nachgeschalteten Anwender oder Händler zur Verfügung zu stellen. Dies gilt auch für bestimmte ungefährliche Gemische, die gefährliche Inhaltsstoffe über der Berücksichtigungsgrenze beinhalten. Private Endverbraucher sind grundsätzlich nicht Adressaten eines Sicherheitsdatenblattes.

1.2. Erweiterte Sicherheitsdatenblätter

Einem *erweiterten Sicherheitsdatenblatt* werden einschlägige Expositionsszenarien, welche alle identifizierten Verwendungen abdecken, als Anhang beigelegt. Bei einem Stoff stellen diese angehängten Expositionsszenarien eine Zusammenfassung der Stoffsicherheitsbeurteilung für alle möglichen Phasen des Lebenszyklus eines Stoffes dar. Da sind z.B. die Herstellung, alle identifizierten Verwendungen bis hin zur Behandlung als Abfall. Damit sind diese als *Anleitungen* für eine sichere Verwendung zu sehen. So werden bestimmte Verwendungsbedingungen und Risikomanagementmaßnahmen entlang der gesamten Lieferkette festgelegt. Für den nachgeschalteten Anwender eines Stoffes oder einer Zubereitung, zu dem bzw. zu der ein Sicherheitsdatenblatt mit beigelegten Expositionsszenarien geliefert wurde, bedeutet dies, dass er gem. § 37 Abs. 5 REACH sicherzustellen hat, dass seine Verwendungsbedingungen durch die betreffenden Szenarien abgedeckt sind.

2. Verhältnis von REACH zum sektoralen Umweltrecht⁸

Im Verhältnis von REACH zum sektoralen Umweltrecht geht es um Fragen der Abgrenzung und Harmonisierung des Stoffrechts und um die Überschneidungsbereiche (*Schnittstellen*⁹) zum sektoralen Umweltrecht beispielsweise im Anlagen- oder Wasserrecht. Gemäß der *Unbeschadet-Klausel* aus Art. 2 Abs. 4 REACH gilt die REACH-Verordnung unbeschadet einzelner Rechtsakte (u.A. der IVU-RL¹⁰ oder die Wasserrahmenrichtlinie¹¹). Neben REACH als *Stoffrecht im engeren Sinne* ist die parallele Geltung des sektoralen Umweltrechts als *Stoffrecht im weiteren Sinne*¹² vorgesehen. Den sich hierbei ergebenden Überschneidungsbereichen wird im Folgenden nachgegangen. Klärungsbedürftig ist hierbei die Frage, wie mit

⁷ Persistent, bioakkumulierend und toxisch (PBT-Stoffe); sehr persistent und sehr bioakkumulierend sind (vPvB-Stoffe).

⁸ Vgl. eingehend *Führ* in: ders. (Hrsg.) Praxishandbuch REACH 2011, Kapitel 14.

⁹ *Führ* in: ders. (Hrsg.) Praxishandbuch REACH 2011, Kapitel 14, Rn. 3 ff.

¹⁰ Heute ein Teil der sieben sektoralen Richtlinien zusammenfassenden Industrieemissionsrichtlinie, 2010/75/EU.

¹¹ WR-RL 2004/37/EG.

¹² Vgl. *Kloepfer* 2004, § 17 Rn. 5 f.; bezogen auf das Gefahrstoffrecht; hierauf verweist *Führ* in: ders. Praxishandbuch REACH 2011, Kapitel 14, Rn. 5.

Widersprüchen zwischen REACH Informationen und dem Anlagenrecht beispielsweise dem Bundes-Immissionsschutzgesetz umzugehen ist. Folgendes Beispiel soll die Problematik verdeutlichen:

Unternehmen A stellt die Chemikalie XY her. Unternehmen B ist nachgeschalteter Anwender und setzt XY ein. Für den Einsatz von XY liegen B sämtliche vorgesehenen Genehmigungen u.a. in Hinblick auf Immissionsschutz, Abfallrecht, Gefahrstoffrecht und Abwasserrecht vor. Nun erhält B von A ein aktualisiertes Sicherheitsdatenblatt zu XY gemäß den Anforderungen nach § 31 der REACH-Verordnung. Aus diesem Sicherheitsdatenblatt ergibt sich zwar ein Expositionsszenario, das den Einsatz von XY bei B hinreichend gut beschreibt. Es enthält aber verschärfte Anforderungen an den sicheren Umgang mit diesem Stoff im Vergleich zu dem genehmigten Zustand der Anlage. Für B stellen sich folgende Fragen. Essentiell ist dabei, ob der Betrieb der Anlagen weiterhin entsprechend der genehmigten Rahmenbedingungen zulässig bleibt, welche konkreten Anforderungen B nun treffen und innerhalb welches Zeitrahmens diese zu erfüllen wären.

Gemäß der *Unbeschadet-Klausel* aus Art. 2 Abs. 4 REACH folgt, dass es mittels REACH zu keiner Abschwächungen der anlagenbezogenen Anforderungen kommen kann,¹³ so zumindest für das Umweltrecht der Gemeinschaft (bzw. heute der EU). REACH dient indes der Unterstützung anderer umweltrechtlicher Regelwerke¹⁴ REACH erfüllt damit im Verhältnis zum Anlagenrecht in erster Linie die Funktion der Informationsgewinnung und Informationsbereitstellung.¹⁵

Im Rahmen eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungs- oder Anzeigeverfahrens (Antragsabhängiger Vollzug: Genehmigungsanträge gem. §§ 4 oder 16 BImSchG, Anzeigen nach § 15 BImSchG) für eine Anlage können REACH-Informationen zusätzliche Informationsquellen sein. Dies gilt aber auch für die allgemeine Überwachung seitens und auf Initiative der Behörden (antragsunabhängiger Vollzug), so auch in Hinblick auf nachträgliche Anordnungen gem. § 17 BImSchG.¹⁶ Für die Prüfung, ob die Voraussetzungen von § 6 BImSchG vorliegen, sind die notwendigen stoffbezogenen Informationen vorzulegen, also Daten zur Art und Beschaffenheit der in § 4a Abs. 1 Nr. 3 a) bis c) der 9. BImSchV genannten Stoffe und der Nachweis, dass die Grundpflichten aus § 5 BImSchG und andere öffentliche Vorschriften eingehalten wurden.

2.1. Beschränkungen, Verbot und Zulassungspflicht

Ein Anlage ist nach § 6 Absatz 1 Nr. 2 BImSchG nicht genehmigungsfähig, wenn Vorgaben nach REACH verletzt würden (nämlich diejenigen aus Artikel 56 bzw. Artikel 67 REACH) weil dann andere öffentlich-rechtliche Vorschriften ihm entgegenstehen.¹⁷

Wenn die Verwendung eines neuen Stoffes in einer Anlage der zuständigen Behörde bekannt wird, soll bei der Gewerbeaufsicht erfragt werden, ob diese Verwendung chemikalienrechtlich zulässig ist. Ist das nicht der Fall, dann ist die Änderung genehmigungspflichtig,

¹³ *Führ* in: ders. (Hrsg.) Praxishandbuch REACH 2011, Kapitel 14, Rn. 17.

¹⁴ Vgl. Erwägungsgrund 14 der REACH-Verordnung: *Durch diese Verordnung werden Informationen über Stoffe und ihre Verwendungen gewonnen werden. Die verfügbaren Informationen, einschließlich der durch diese Verordnung gewonnenen, sollten von den maßgeblichen Beteiligten bei der Anwendung und Durchführung entsprechender gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften, [...] verwendet werden. [...].*

¹⁵ *Führ* in: ders. (Hrsg.) Praxishandbuch REACH 2011, Kapitel 14, Rn. 19.

¹⁶ So auch *Führ* in: ders. (Hrsg.) Praxishandbuch REACH 2011, Kapitel 14, Rn. 3 ff.

¹⁷ Siehe auch *Führ* in: ders. (Hrsg.) Praxishandbuch REACH 2011, Kapitel 14, Rn. 86.

jedoch nicht genehmigungsfähig. Die Immissionsschutzbehörde kann zusätzlich die nach § 23 ChemG zuständige Behörde zum Eingreifen auffordern.

Wird ein Stoff entgegen seiner Beschränkung oder Zulassungspflicht verwendet, drohen bei Entdeckung Anordnungen nach § 23 ChemG der für die Umsetzung des Chemikalienrechts zuständigen Stellen. Ahndungen könnten in Form von Bußgeldern nach § 26 ChemG und Haftstrafen nach § 27b Abs. 1 Nr. 4. ChemG erfolgen.

2.2. Emissionsbezogene Zusatzinformationen

Die (erweiterten) Sicherheitsdatenblätter enthalten inklusive ihres Expositionsszenarios Informationen für die Begrenzung von Emissionen. Hierbei unterscheidet Führ anschaulich zwei Szenarien.¹⁸ Zum einen könnten die Angaben in den Sicherheitsdatenblättern soweit standardisiert und wenig aussagekräftige *Sicherheitsdatenblatt-Phrasen* enthalten, so dass kaum Hilfestellung für nachgeschaltete Anwender noch für den behördlichen Vollzug geleistet wird. Andererseits muss bei konkreten Angaben zu emissionsmindernden Maßnahmen die Frage geklärt werden, wie sich diese zu den Vorgaben des Anlagenrechts verhält. Genau hier setzte obiges Beispiel zu einem nachgeschalteten Anwender an, bei dem das Anlagenrecht bereits konkrete Vorgaben enthält, die Anforderungen laut Sicherheitsdatenblatt aber darüber hinausgehen.

In einem Expositionsszenario werden die Bedingungen umschrieben, unter denen ein Stoff als solcher oder in Zubereitungen sicher zu handhaben ist. Für jeden nachgeschalteten Anwender eines Stoffes oder einer Zubereitung, zu dem bzw. zu der ein Sicherheitsdatenblatt mit beigefügten Expositionsszenarios geliefert wurde, ergibt sich eine Vergleichspflicht der eigenen Gegebenheiten der Verwendung und den im Expositionsszenario beschriebenen Bedingungen. Wenn sowohl die Verwendung im Expositionsszenario als auch die tatsächlichen Verwendungsbedingungen und Maßnahmen des Risikomanagements abgedeckt sind, muss der nachgeschaltete Anwender nichts weiter unternehmen.

Ist die Verwendung eines Stoffes beim nachgeschalteten Anwender nicht im Sicherheitsdatenblatt enthalten, hat dieser die Möglichkeit den Lieferanten aufzufordern, seine Verwendung in die Registrierung aufzunehmen, ggf. dafür ein Expositionsszenario zu erarbeiten und dies in seinem Sicherheitsblatt abzubilden (Art. 37 Abs. 2, 3 REACH). Der Lieferant darf dies nur aus Gründen des Schutzes der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt ablehnen (Art. 37 Abs. 3, 3. UAbs. REACH).

Grundsätzlich müssen zwar die Verwendungsbedingungen wie sie sich aus den Expositionsszenarios ergeben eingehalten werden. Eine Übereinstimmung der Verwendung und der zusätzlichen Maßnahmen mit dem Expositionsszenario mag aber in machen Fällen nicht auf den ersten Blick ersichtlich sein. Für den nachgeschalteten Anwender besteht indes die Möglichkeit zu einer modifizierten Berechnung auf Basis der Maßgaben und Berechnungsmodalitäten des Lieferanten (Skalierung) nachzuweisen, dass trotz anderweitiger Betriebsbedingungen und Risikomanagementmaßnahmen bestehende Anforderungen eingehalten, die Verwendung also sicher erfolgt. Dies gibt dem nachgeschalteten Anwender die Möglichkeit zu prüfen, ob die Rahmenbedingungen seines Anlagenbetriebes trotz der Vorgaben oder im Zusammenhang mit den Vorgaben des Sicherheitsdatenblattes/Expositionsszenarios durch Maßnahmen, z.B. einen (mengenmäßig) geringeren Einsatz des Stoffes oder hinsichtlich der Arbeitsschutzanforderungen durch Schutzkleidung, Rechnung getragen werden kann. Bekannt ist zudem, dass die Szenarios erhebliche Sicherheitszuschläge enthalten, die bei geänderten Rahmenbedingungen reduziert werden könnten.

¹⁸ Führ in: ders. (Hrsg.) Praxishandbuch REACH 2011, Kapitel 14, Rn. 90 ff.

Um die Anforderungen der REACH-Verordnung zu erfüllen, müssen also die im Expositionsszenario beschriebenen Verwendungsbedingungen hergestellt werden oder es muss mit den in Verbindung mit dem Expositionsszenario gelieferten Skalierungs-Tools nachgewiesen werden, dass die vorliegenden Verwendungsbedingungen mindestens so streng sind wie die im Expositionsszenario genannten Bedingungen.¹⁹ Wenn vorliegende Verwendungsbedingungen von der Beschreibung im Expositionsszenario abweichen und die Einhaltung von Mindestbedingungen nicht durch eine Skalierung nachgewiesen werden kann, ist Ihre Verwendung als nicht abgedeckt zu betrachten. In einem solchen Fall besteht grundsätzlich die Verpflichtung einen eigenen Stoffsicherheitsbericht zu erstellen (Art. 37 Abs. 4 REACH) und bestimmte Informationen zum Stoff und den Verwendungen an die ECHA zu melden (Art. 38 Abs. 2 REACH) – und zwar binnen einer Frist von 6 bzw. 12 Monaten. § 37 Abs. 4 REACH enthält aber Ausnahmeregelungen. Möglicherweise ist kein Sicherheitsdatenblatt erforderlich, weil der eingesetzte Stoff nicht gefährlich ist. Darüber hinaus braucht auch ein Lieferant keinen Stoffsicherheitsbericht erstellen, wenn er unter 10 t pro Jahr hergestellt oder importiert. Eine Ausnahme greift auch, wenn der nachgeschaltete Anwender den Stoff nur geringfügig (in einer Menge von weniger als einer Tonne pro Jahr ver- oder er ein gleichwertiges Expositionsszenario anwendet.

2.3. PNEC- und DNEL-Werte

Ein Stoffsicherheitsbericht muss die *sichere Verwendung* dokumentieren. Dies bedeutet, dass in ihm der Nachweis erbracht wird, dass die Exposition von Menschen (Arbeitnehmern und Verbrauchern) sowie der Umwelt unterhalb der Werte liegt, die als sicher betrachtet werden, oder die Exposition muss auf ein Minimum begrenzt werden. Als sicher gelten die DNEL-Werte (Derived No-Effect Level – Abgeleitete Expositionshöhe ohne Beeinträchtigung) für die menschliche Gesundheit sowie die PNEC-Werte (Predicted No-Effect Concentration – Abgeschätzte Nicht-Effekt-Konzentration) für die Umwelt.

DNEL- und PNEC-Werten kommt im Anlagenrecht ein *Indiz-Charakter* zu.²⁰ In Genehmigungsverfahren gemäß der 9. BImSchV werden nach § 4a Absatz 1, Nr. 3 Angaben über Stoffe in der Anlage gefordert. Aus den PNEC-Werten lassen sich folglich zusätzliche Informationen ersehen und diese können wichtige Anhaltspunkte liefern. Anlagenbetreiber sind gehalten, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die Konzentration im jeweiligen Umweltmedium (PEC = Predicted Environmental Concentrations) kleiner ist als die PNEC. Idealerweise sollte er auch die zu den einzelnen PNECs gehörigen PECs angeben. Die PNEC- und DNEL-Werte sind indes *nicht mit den Immissionswerten der untergesetzlichen Regelwerke gleichzusetzen*.²¹

Die Vorgaben des Sicherheitsdatenblattes bzw. des darin vom Lieferanten angegebenen PNEC haben so auch **keine unmittelbare Auswirkung auf den Anlagenbetrieb bzw. die Genehmigung**. Dies folgt bereits daraus, dass es sich bei diesen Vorgaben – im Unterschied zu Grenzwerten nach der TA Luft, AbwV usw. und auch den BVT Standards – **nicht um anlagenbezogene Grenzwerte** handelt. Die Vorgaben der PNEC-Werte sind im Hinblick auf die Anlagengenehmigung **nicht self-executing**, also aus sich selbst heraus, vollziehbar. Dies ergibt sich schon aus der Anforderung, dass eine *abgeschätzte Nicht-Effekt-Konzentration* wissenschaftlich auf Validität zu prüfen ist und hierzu die zuständigen Fachbehörden (Landesämter) einzuschalten sind.

¹⁹ Siehe: ECHA, Leitlinien für nachgeschaltete Anwender, Januar 2008, S. 67.

²⁰ So der Vorschlag von *Führ/Merényi* et. al. 2005, S. 78 ff. und 87 ff.

²¹ *Führ* in: ders. (Hrsg.) Praxishandbuch REACH 2011, Kapitel 14, Rn. 106 ff.

2.4. Verhältnis von REACH und dem Störfallrecht

Betreiber, deren Anlagen dem Störfallrecht unterliegen, müssen nach § 9 Störfall-VO (12. BImSchV)²² einen Sicherheitsbericht erstellen. Dabei geht es u.a. Abs. 1 Nr. 1 um die Darlegung, dass ein Konzept zur Verhinderung von Störfällen umgesetzt wurde und ein Sicherheitsmanagementsystem zu seiner Anwendung besteht und Nr. 2., dass die Gefahren von Störfällen ermittelt sowie alle erforderlichen Maßnahmen zur Verhinderung derartiger Störfälle und zur Begrenzung ihrer Auswirkungen auf Mensch und Umwelt ergriffen wurden. Ein Konkretisierung der Anforderungen des § 9 Störfall-VO an die Inhalte von Sicherheitsberichten erfolgt in Anhang II. § 9 Absatz 2, Satz 2 Störfall-VO verlangt ein aktuelles Verzeichnis der innerhalb des Betriebsbereichs vorhandenen gefährlichen Stoffe. Nur unter vollständiger Angabe zu dem Einsatz der Stoffe, ihrer Verteilung und der Stoffeigenschaften ist eine Einschätzung tragfähig, ob die notwendigen Betreiberpflichten eingehalten werden. Informationen hierfür lassen sich gerade den Sicherheitsdatenblättern nach Art. 31 und Anhang II der REACH-Verordnung entnehmen. Der Störfall selbst wird in der REACH Verordnung nicht abgedeckt, da es sich hier nicht um die kontrollierte Verwendung eines Stoffes handelt. In Hinblick auf die auf Grundlage der REACH-Verordnung gewonnenen Stoffinformationen erscheint es aber zwingend, die europäischen Vorgaben des Störfallrechts zu aktualisieren und anzupassen und nicht nur wie bei SEVESO I²³ und SEVESO II²⁴ auf Störfälle in der Vergangenheit zu reagieren. Ein Entwurf für eine dritte Auflage der Richtlinie (*SEVESO III*) liegt bereits vor.²⁵

Problematisch im Störfallrecht ist das Heranrücken sensibler Nutzungen an den Störfallbetrieb und geht grundsätzlich zu Lasten des Anlagenbetreibers.²⁶ Ein Anlagenbetreiber hat sich selbst gegen das Heranrücken sensibler Nutzungen durch Einlegung von Rechtsbehelfen zu wehren.²⁷ Eine Verletzung des bauplanungsrechtlichen Rücksichtnahmegebots kann sich störfallrechtlich allein aus der Unterschreitung planungsrechtlicher Abstandsempfehlungen zu § 50 Satz 1 BImSchG ergeben. Eine Abwehrposition aus dem bauplanungsrechtlichen Rücksichtnahmegebot gegen das Heranrücken besteht indes erst dann, wenn es für den Betreiber zu einer Verschärfung oder Verschlechterung seiner störfallrechtlichen Betreiberpflichten kommt.²⁸ Die Frage, ob im Rahmen des bestehenden gesetzlichen Anspruch auf Zulassung eines Vorhabens nach § 34 BauGB in der Nachbarschaft eines Störfallbetriebes den Zielen der SEVESO II-Richtlinie genügend Rechnung getragen werden kann, hat der EuGH in seinem Urteil vom 15. September 2011²⁹ verneint. Mit diesem Urteil setzt der EuGH hohe Hürden für Bauvorhaben in der Nähe zu Störfall-Betrieben. Dem bestehenden Anspruch auf Erteilung einer Genehmigung muss nun eine planerische Abwägung durch

²² Störfall-Verordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juni 2005 (BGBl. I S. 1598), die zuletzt durch Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung vom 26. November 2010 (BGBl. I S. 1643) geändert worden ist.

²³ Richtlinie 82/501/EWG des Rates vom 24. Juni 1982 über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten, Amtsblatt L 230 vom 5.8.1982, S. 1–18.

²⁴ Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen, Amtsblatt Nr. L 010 vom 14/01/1997 S. 0013 – 0033.

²⁵ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen vom 21.12.2010, KOM(2010) 781 endgültig.

²⁶ VGH Kassel, Urteil vom 04.12.2008 – 4 A 884/09.

²⁷ Vgl. BVerwG, Urteil vom 22.06.1990, NVwZ 1991, S. 64 ff.

²⁸ VGH Kassel, Urteil vom 04.12.2008 – 4 A 884/09.

²⁹ Urteil vom 15.09.2011, Rs. C-53/10 – *Mülsch*.

die Genehmigungsbehörde vorgeschaltet werden, damit ausreichende Abstände zwischen Störfall-Betrieben und schutzwürdigen Nutzungen gewahrt bleiben. Dieser sog. Trennungsgrundsatz findet sich in § 50 BImSchG und galt bisher gerade nur für die Planungsebene, nicht aber im Genehmigungsverfahren. Der EuGH sah hierin eine Verletzung von Art. 12 der SEVESO II-Richtlinie. Dies schlussfolgert er aus dem Wortlaut von Art. 12 wonach die entsprechenden Pflichten nicht nur in der Bauleitplanung, sondern auch im Bereich von *anderen einschlägigen Politiken* sowie bei den Verfahren für die Durchführung dieser Politiken gelten. Zu diesen Verfahren würden auch diejenigen für die Erteilung oder Versagung einzelner Genehmigungen gehören. Daher sind Genehmigungsverfahren um die von Art. 12 der SEVESO II-Richtlinie geforderte planerische Abwägung zu ergänzen.³⁰

3. Auswirkungen auf den Anlagenbetrieb

Nur wenn weder durch Anpassung des Sicherheitsdatenblattes noch durch Skalierung oder eine Ausnahme nach § 37 Abs. 5 REACH eine Angleichung des EU-rechtlichen Standards für den sicheren Umgang nach der REACH-Verordnung einerseits und den genehmigungsrechtlichen Anforderungen andererseits hergestellt werden kann, stellt sich die Frage, ob der Anlagenbetrieb geändert werden muss und, ob diese Änderung z.B. im Zusammenhang mit baulichen Maßnahmen oder wegen erheblicher Auswirkungen auf die Umwelt einer Anzeige nach § 15 BImSchV oder einer Änderungsgenehmigung nach § 16 BImSchG bedarf.

Gem. § 16 Abs. 1 S. 1 BImSchG bedarf die Änderung der Lage, der Beschaffenheit oder des Betriebs einer genehmigungsbedürftigen Anlage der Genehmigung, wenn durch die Änderung nachteilige Auswirkungen hervorgerufen werden können und diese für die Prüfung nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 erheblich sein können (wesentliche Änderung); eine Genehmigung ist stets erforderlich, wenn die Änderung oder Erweiterung des Betriebs einer genehmigungsbedürftigen Anlage für sich genommen die Leistungsgrenzen oder Anlagengrößen des Anhangs zur Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen erreichen. Bei Anpassungen der Praxis an das im Sicherheitsdatenblatt enthaltene Expositionsszenarien sowie Maßgaben für die sichere Verwendung ist eine Verbesserung der Umweltsituation zu erwarten, so dass gegebenenfalls § 16 Abs. 1 S. 2 BImSchG einschlägig ist wonach, eine Genehmigung nicht erforderlich ist, wenn durch die Änderung hervorgerufene nachteilige Auswirkungen offensichtlich gering sind und die Erfüllung der sich aus § 6 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG ergebenden Anforderungen sichergestellt ist. Ggf. kann ein Verfahren nach § 16 Abs. 2 BImSchG ohne Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden, weil keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen, sondern ausschließlich eine Verbesserung der Umweltsituation zu erwarten ist.

In jedem Fall sollte jedoch bei geänderter Betriebsweise eine Anzeige nach § 15 BImSchG gegenüber der Behörde erfolgen. Nach § 15 Abs. 1 BImSchG ist die Änderung der Lage, der Beschaffenheit oder des Betriebs einer genehmigungsbedürftigen Anlage der zuständigen Behörde mindestens einen Monat, bevor mit der Änderung begonnen werden soll, schriftlich anzuzeigen. Die Behörde kann/wird diese Anzeige im Zusammenhang mit den REACH-Informationen im umweltrechtlichen Vollzug zum Anlass nehmen, die Notwendigkeit einer Anpassung der Genehmigung (Abluftwerte, Einleitwerte usw.) zu prüfen. Hierbei wird sich auch die Frage stellen, ob die untergesetzlichen Regelwerke des

³⁰ Zu diesem Ergebnis kam auch *Berkemann*, Der Störfallbetrieb in der Bauleitplanung – Skizzen zur rechtlichen Problembehandlung nach Maßgabe der RL 96/82/EG, ZfBR 2010 S. 29 ff.

Anlagenrechts noch, wie in § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG gefordert, den Stand der Technik³¹ korrekt wiedergeben. Sollte dies zu verneinen sein, dann stellt sich sowohl im antragsabhängigen wie –unabhängigen Vollzug für die Immissionsschutzbehörden die Frage, wie auch ohne Änderung der Vorgaben des Anlagenrechts ihrer Vorsorgepflicht aus § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG nachkommen können. REACH wird zu einer großen Fülle an zusätzlichen Daten führen, für die bisher keine umfassenden emissionsbezogenen Vorgaben existierten. Zum Tragen kommen in solchen Fällen die *Grundsätzlichen Anforderungen zur integrierten Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzungen* gem. Nr. 5.1.3 TA Luft. Diese enthalten ausfüllungsbedürftige Vorgaben, die es bei der Festlegung von emissionsbegrenzenden Anforderungen zu berücksichtigen gilt. Für einzelne Stoffklassen existieren Minimierungspflichten³². Die REACH-Informationen ermöglichen so über die Gefährlichkeitsmerkmale eine Zuordnung zu den einzelnen Stoffklassen und können hierfür (unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes) als Anhaltspunkte dienen.³³

4. Fazit und Ausblick

Im Ergebnis sind somit die Vorgaben des EU-Chemikalienrechts als **Informationen** bei Entscheidungen im anlagenbezogenen Vollzug heranzuziehen, zu prüfen und zu berücksichtigen. Im Zuge der fortschreitenden Registrierung sind die Behörden aufgefordert, auf eine stärkere Verzahnung von Stoff- und Anlagenrecht bei der Anlagengenehmigung und -überwachung zu achten. Insgesamt werden sich der Umfang und auch die geforderte Qualität der von einem Antragsteller beizubringenden Informationen durch Umsetzung der Vorgaben aus der REACH-Verordnung erhöhen.³⁴ Die Behörden werden zukünftig stets sämtliche Informationen im Zusammenhang mit REACH, z.B. Sicherheitsdatenblätter bzw. geänderte Sicherheitsdatenblätter anfordern, bzw. entsprechende Nebenbestimmungen in den Bescheid aufnehmen. Die bislang verwendeten Formulare für Antrags-, Änderungs-, bzw. Anzeigeverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz sollen im Formularsatz *Stoffdaten* um die Angaben zu *Predicted No-Effect-Concentration* (PNEC) und *Derived No-Effect-Level* (DNEL) ergänzt und abgefragt werden, ob die *Predicted Environmental Concentrations* (PECs) kleiner als die PNECs sind, ob der beantragte Anlagenbetrieb von den Verwendungsbedingungen des Expositionsszenarios/Sicherheitsdatenblattes erfasst ist, ob für die Verwendung Empfehlungen zur Emissionsminderung oder zum Risikomanagement vorliegen und auf welchen Annahmen die Betriebsbedingungen basieren.

Auch dies macht deutlich, dass Vorgaben des Expositionsszenarios/Sicherheitsdatenblattes bzw. der PNECs nicht ohne Prüfung dieser näheren Umstände auf die einzelne Anlagengenehmigung angewandt werden können, sondern dass es vielmehr einer Einzelfallentscheidung unter Berücksichtigung der oben genannten Rahmenbedingungen durch die Behörde bedarf. Deren Ergebnis kann allerdings darin bestehen, dass nicht nur der Betreiber verpflichtet ist, den Anlagenbetrieb anzupassen, sondern dass auch eine Anpassung der

³¹ Man denke hierbei zudem an die Aufwertung der Stand der Technik durch die Industrieemissionsrichtlinie erfährt. Schlussfolgerungen über die beste verfügbare Technik (BVT) durchlaufen zukünftig gem. Art. 13 Abs. 5 IndustrieemissionsRL, das in Art. 291 II-IV AEUV geregelte Verfahren für Durchführungsrechtsakte und erlangen damit den Status und Charakter eines Beschlusses und werden damit rechtsförmig, vgl. Diel, *Stärkung des europäischen Konzepts der besten verfügbaren Techniken*, ZUR 2011, S. 60 (61).

³² So z.B. in Nr. 5.1.3. Abs. 4 oder 5.2.7.2. Abs. 2 TA Luft.

³³ *Führ* in: ders. (Hrsg.) *Praxishandbuch REACH 2011*, Kapitel 14, Rn. 92.

³⁴ *Führ* in: ders. (Hrsg.) *Praxishandbuch REACH 2011*, Kapitel 14, Rn. 72.

Gestattungssituation, z.B. schärfere Vorschriften bezüglich der Abgasbehandlung als nach TA Luft, gegebenenfalls im Rahmen einer nachträglichen Anordnung umgesetzt wird. Im Rahmen der TA Luft erfolgt dies bereits aus der Einstufung namentlich nicht genannter Stoffe nach Nr. 5.2.5 und Nr. 5.2.2.

Bei der Erteilung wasserrechtlicher Einleiterlaubnisse sind die Anforderungen des PNEC auch nicht 1:1 in jedem Falle umzusetzen. Vielmehr ist deren Bewertung unter dem Gesichtspunkt *Schädliche Umwelteinwirkung* im Sinne von § 5 Abs. 1 BImSchG und unter Berücksichtigung des jeweiligen Gewässerzustandes notwendig. Insgesamt sollen durch den LAI, die LAWA und die obersten Landesbehörden autorisierte Verfahrensanweisungen in Form von Verwaltungsvorschriften erstellt werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Stoffinformationen aus REACH keinen unmittelbaren Einfluss auf die Anlagengenehmigungen haben. Es ist zunächst zu prüfen, ob mit dem genehmigten Betrieb die Vorgaben des Sicherheitsdatenblattes bzw. des Expositionsszenarios eingehalten werden können – ggf. auch aufgrund einer Skalierung. Ist dies nicht der Fall, kann der Lieferant gebeten werden, die konkrete Verwendung ergänzend in seine Registrierung aufzunehmen oder es kann ein gleichwertiges Expositionsszenario im Einklang der Anlagengenehmigung angewandt werden. Wenn allerdings all dies nicht möglich ist und die Maßgaben für die sichere Verwendung nur bei Änderung des genehmigten Betriebes eingehalten werden können, können Anzeigen nach § 15 BImSchG oder Änderungsgenehmigung nach § 16 BImSchG erforderlich sein. Es kann auch dazu kommen, dass die Immissionsschutzbehörden aufgrund von Informationen aus REACH proaktiv eine Anlage überprüfen und ggf. nachträgliche Anordnungen treffen. Demnach ist bei Übersendung eines aktualisierten Sicherheitsdatenblattes mit vom eigenen Betrieb abweichenden Maßgaben zur Sicherstellung eines genehmigungskonformen Betriebes nicht bereits ein eigener Stoffsicherheitsbericht zu erarbeiten, noch die Anlage zu ertüchtigen.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Immissionsschutz – Band 2

– Planung, Genehmigung und Betrieb von Anlagen –
Karl J. Thomé-Kozmiensky, Matthias Dombert, Andrea Versteyl,
Wolfgang Rotard, Markus Appel.

– Neuruppin: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky, 2011

ISBN 978-3-935317-75-7

ISBN 978-3-935317-75-7 TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky

Copyright: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky
Alle Rechte vorbehalten

Verlag: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky • Neuruppin 2011

Redaktion und Lektorat: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky,

Dr.-Ing. Stephanie Thiel, Elisabeth Thomé-Kozmiensky, M. Sc., Janin Burbott

Erfassung und Layout: Petra Dittmann, Sandra Peters,

Martina Ringgenberg, Ginette Teske

Druck: Mediengruppe Universal Grafische Betriebe München GmbH, München

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Sollte in diesem Werk direkt oder indirekt auf Gesetze, Vorschriften oder Richtlinien, z.B. DIN, VDI, VDE, VGB Bezug genommen oder aus ihnen zitiert worden sein, so kann der Verlag keine Gewähr für Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität übernehmen. Es empfiehlt sich, gegebenenfalls für die eigenen Arbeiten die vollständigen Vorschriften oder Richtlinien in der jeweils gültigen Fassung hinzuzuziehen.