



REACH

in der Praxis

REACH in der Praxis

Fachworkshops Nr. 7 und Nr. 11

**Unterstützung für umweltrechtliche
Vollzugsbehörden**

Diese Dokumentation fasst den Fachworkshop 7 (Nutzung der REACh-Informationen für andere sektorale Vollzugsaufgaben) und den Workshop 11 (Zugang und Nutzung der REACh-Daten durch die Vollzugsbehörden) zusammen. Um Erfahrungen und Fragen aus der Vollzugspraxis mit aufzunehmen wurden zwischen den beiden Workshops zwei Diskussionsrunden mit Vertretern der Vollzugsbehörden in Form von „Fokusgruppen“ durchgeführt.

Der Workshop 7 sowie die beiden Fokusgruppen wurden inhaltlich konzipiert und vorbereitet von Prof. Dr. Martin Führ, Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), Hochschule Darmstadt. Der Workshop 11 wurde inhaltlich konzipiert und vorbereitet vom Umweltbundesamt.

Moderation der Workshops: Dirk Jepsen, Ökopol Institut GmbH, Hamburg.

Moderation der Fokusgruppen: Markus Bloser, IKU GmbH

Inhaltsübersicht

1. Unterstützung für umweltrechtliche Vollzugsbehörden	4
2. Hintergrund	5
3. Wesentliche Informationen und Ergebnisse aus den Praxis-Workshops und den Fokusgruppen	6
3.1 Regelung der Schnittstellen auf Bundesebene	6
3.2 Bewältigung der Schnittstellen- Problematik im Vollzug	7
3.2.1 Antragsunterlagen	7
3.2.2 Expositionsszenarium und tatsächlicher Anlagenbetrieb	8
3.2.3 Stoffeigenschaften im Genehmigungsbescheid	8
3.2.4 Schlussfolgerung: Abgestimmtes Vorgehen im Vollzug	9
3.3 Zugang zu Daten aus REACH-IT	10
3.4 Anträge auf Zugang zu Umwelt-Informationen / Koordination mit der ECHA	11
3.5 Relevanz und Validität der PNEC-Werte	11
3.6 Entwicklung von Arbeitshilfen für die Vollzugsbehörden	12
4. Praxis-Workshop: Schnittstellen REACH und Immissionschutz (2009)	14
4.1 Die Vorträge zum Thema Schnittstellen REACH und Immissionschutz im Überblick	14
▶ Überblick über die REACH-Mechanismen und die daraus resultierenden Informationen	14
▶ Wie entsteht ein Expositionsszenario und welche Anhaltspunkte enthält das Sicherheitsdatenblatt für sektorale Vollzugsaufgaben?	15
▶ Wie entsteht ein PNEC-Wert und welche Aussagekraft hat er?	16
▶ REACH-Informationen und ihr Nutzen für sektorale Vollzugsaufgaben	16
5. Praxis-Workshop: Zugang und Nutzung der REACH-Daten durch die Vollzugsbehörden (2010)	18
5.1 Die Vorträge zum Thema Zugang und Nutzung der REACH-Daten durch Vollzugsbehörden im Überblick	18
▶ Einführung in das Thema	18
▶ Datenzugang nach REACH – Rechtliche Rahmenbedingungen	19
▶ Welche Daten werden verfügbar sein durch REACH?	20
▶ Zugang zu den REACH-Daten: Organisation, Konzepte, Recherchemöglichkeiten	20
▶ Nutzung der Stoffdaten im umweltrechtlichen Vollzug – Ergebnisse aus Diskussionsrunden mit Vertretern der Länderbehörden („Fokusgruppen“)	21
▶ Qualitätssicherung der Stoffinformationen am Beispiel der PNEC	22
6. Fokusgruppen zum Thema „Anforderungen an die Verzahnung von Stoff- und Anlagenrecht“	24
6.1 Die Vorträge der Fokusgruppen im Überblick	24
▶ Methodische Einführung	24
▶ REACH in der Praxis, Fokusgruppen	25
7. Teilnehmer der Workshops	26
8. Vertiefende Materialien und Hilfsmittel	26

1. Unterstützung für umweltrechtliche Vollzugsbehörden

Zwei Workshops der Reihe „REACH in der Praxis“ befassten sich mit Fragestellungen, die für umweltrechtliche Vollzugsbehörden der Länder von besonderer Bedeutung sind.

- ▶ Schnittstelle REACH und Immissionsschutz – Bedeutung der REACH-Informationen für andere sektorale Vollzugsaufgaben (16.9.2009)
- ▶ Zugang und Nutzung der REACH-Daten durch die Vollzugsbehörden (30.8.2010)

Zwischen den beiden Workshops fanden in Frankfurt/Main und in Hamburg zwei Diskussionsrunden, sogenannte „Fokusgruppen“, mit Vertretern von Vollzugsbehörden der Länder statt, deren wichtigste Ergebnisse Eingang in den zweiten Workshop fanden.

Die Ergebnisse und Erkenntnisse der Workshops und der Fokusgruppen sollen nicht nur den Teilnehmenden vorbehalten sein. Auf folgenden Seiten finden Sie daher:

- ▶ Eine [Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse](#) der Diskussionen in den Workshops und in den Fokusgruppen.
- ▶ Zu den beiden Workshops und den Fokusgruppen finden sich dann jeweils folgende Informationen: Einen Überblick zum Hintergrund und eine Zusammenstellung aller Vorträge mit einem Kurzüberblick zu jedem einzelnen Vortrag
 - [Workshop 7: Schnittstellen REACH und Immissionsschutz](#)
 - [Workshop 11: Zugang und Nutzung der REACH-Daten durch die Vollzugsbehörden](#)
 - [Fokusgruppen](#)
- ▶ Eine kurze [Charakteristik der Teilnehmer](#) der Workshops und der Fokusgruppen
- ▶ Eine [Übersicht und weitere interessante Informationsquellen](#) – auch zu spezifischen Fragestellungen

2. Hintergrund

Die Veranstaltungen wurden konzipiert mit Blick auf die Schnittstellen zwischen Stoffrecht und sonstigem (sektoralen) Umweltrecht. Das Umweltrecht knüpft – auch außerhalb des Chemikalienrechts – an verschiedenen Stellen an Stoffeigenschaften an. Zu nennen sind etwa die Gefährdungsklassen des Wasserrechts, die TA Luft (beispielsweise in Nr. 5.2.7), aber auch die Störfall-Verordnung (siehe die Stoffliste in Anhang I). Hier und an anderen Stellen (etwa im Abfallrecht) nimmt das sektorale Umweltrecht auf die Ergebnisse des Stoffrechts – etwa zur Einstufung und Kennzeichnung – Bezug.

Welche Veränderungen hier durch die im Rahmen von REACH generierten Informationen zu erwarten sind und in welcher Weise dies den Vollzug des sonstigen Umweltrechts (Anlagenrecht, Wasserrecht, Abfallrecht) unterstützen kann, sollte in den Workshops und Fokusgruppen mit Vollzugspraktikern diskutiert werden. Dabei lag der Schwerpunkt auf anlagenbezogenen Vorgaben.

Am 30.11.2010 lief die erste Registrierungsfrist für sogenannte „Phase-In-Stoffe“ unter REACH ab. Damit liegen Registrierungsdaten für alle Chemikalien vor, die in einer Jahres-Menge von 1000 Tonnen pro Registrant hergestellt oder importiert werden. Zum gleichen Zeitpunkt endeten die Registrierungsfristen für CMR-Stoffe (krebserregend [cancerogen], erbgutverändernd [mutagen], reproduktionstoxisch) mit einer Produktionsmenge von 1 Tonne pro Jahr sowie für Stoffe, die sehr giftig für Wasserorganismen sind und langfristig Schäden in der aquatischen Umwelt verursachen können (Stoffe mit der Einstufung R50–53) mit einer Jahresmenge von 100 Tonnen und mehr. Damit stehen für mehrere Tausend Stoffe Datensätze über Stoffeigenschaften und Verwendungen in der [ECHA-Datenbank](#) zur Verfügung.

Neben den allgemein über das Internet zugänglichen Stoffdaten verfügt die ECHA über weitere Stoffdaten. Diese sind nicht im Internet verfügbar. Für die lokalen Vollzugsbehörden sollen jedoch Möglichkeiten geschaffen werden, die den Zugriff auch auf diese Daten zu erlauben. Entsprechende Vorarbeiten bei der ECHA (REACH Information Portal for Enforcement - RIPE) sowie auf nationaler Ebene sollen im Sommer 2011 abgeschlossen werden.

Regionale und lokale Vollzugsbehörden sollen, wenn für ihre Vollzugsaufgaben weitere Informationen über Eigenschaften und Wirkungen von Stoffen erforderlich sind, auf die unter REACH generierten Stoffdaten zugreifen können.

Die Teilnehmer der Fokusgruppen vertreten einhellig die Meinung, dass die Anforderungen der Verzahnung von Stoff- und Anlagenrecht in der Praxis der Anlagengenehmigung und -überwachung stärkere Beachtung finden sollten. Stoffinformationen sind für den Vollzug des Anlagen- und des Wasserrechts von hoher Bedeutung. Dies gilt bereits für die bisherige Praxis. Die Bedeutung wird durch die infolge von REACH zusätzlich verfügbaren Daten noch steigen.

3. Wesentliche Informationen und Ergebnisse aus den Praxis-Workshops und den Fokusgruppen

Als zentrales Ergebnis aus den Workshops und den Fokusgruppen lässt sich festhalten, dass die Informationen, die aus den REACH-Mechanismen der Registrierung und Zulassung hervorgehen, auch für den Vollzug des sektoralen Umweltrechts relevant sind. Hierzu gehören unter anderem das Abfall-, das Wasser- und das Anlagenrecht bzw. Immissionsschutzrecht. Umgekehrt sind auch die Vorgaben der genannten umweltrechtlichen Regelwerke für den Vollzug von REACH von Bedeutung. Die Anwendungsbereiche des Stoffrechts in Gestalt von REACH und der „sektoralen“ Regelwerke überlagern sich.

Die parallele Geltung der Regelwerke ist kein legislatives „Versehen“, sondern vom EG-Gesetzgeber explizit so verankert worden: Nach Art. 2 Abs. 4 der REACH-Verordnung gilt diese „unbeschadet“ der Vorgaben zum Arbeits- und Umweltschutz. Aus Sicht der Adressaten besteht damit eine Überlagerung der Pflichtenkreise („Pflichten-Ingerenz“): Sie müssen sowohl die REACH-Vorgaben als auch die des sektoralen Umweltrechts beachten. Mit den sich daraus für den behördlichen Vollzug ergebenden Aufgaben hat sich der Gemeinschaftsgesetzgeber bislang nicht befasst. Eine ausdrückliche Verknüpfung zwischen den Regelwerken fehlt bisher (sieht man von der bereits bestehenden Anknüpfung an die stoffrechtlichen Gefährlichkeitsmerkmale ab). Die Möglichkeit, hier für mehr Klarheit zu sorgen – etwa in der Nachfolge-Regelung zur IVU-Richtlinie, der „Industrial Emissions Directive“, deren formale Verabschiedung durch den EU-Ministerrat im Herbst 2010 erfolgte – hat der Gesetzgeber bislang nicht genutzt. Das Problem, die Bezüge zwischen den Regelwerken für die Vollzugsaufgaben der Behörden aufzuarbeiten, ist also auf absehbare Zeit auf nationaler Ebene zu lösen.

3.1 Regelung der Schnittstellen auf Bundesebene

Als vorrangig sinnvoll – und von den Teilnehmenden an den Workshops und den Fokusgruppen ausdrücklich so gewünscht – erscheint eine Klärung der Schnittstellen-Problematik ([siehe dazu in Abschnitt 3.2 Bewältigung der Schnittstellen-Problematik im Vollzug](#)) auf Bundesebene durch Klarstellungen in den jeweiligen Regelwerken. In Betracht kommen hier zunächst Regelungen in allgemeinverbindlicher Form im Gesetz (z.B. im BImSchG) oder in Verordnungen (22. BImSchV, Abwasser-VO) sowie in Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (beispielsweise in der TA Luft). Vorzuziehen wäre eine solche Klarstellung auf EU-Ebene erfolgt, wofür es aber bislang keine Anzeichen gibt (die Neufassung der IVU-Richtlinie 1996/60/EG durch die Richtlinie 2010/75/EU berücksichtigt diesen Aspekt jedenfalls nicht).

Wünschenswert erscheinen zudem bundesweit einheitliche Arbeitshilfen ([siehe dazu Abschnitt 3.6 Entwicklung von Arbeitshilfen für die Vollzugsbehörden](#))

Weitere Informationen finden sich

► in den folgenden [Abschnitten](#).

- ▶ im [Vortrag von Dr. Felix Geldsetzer](#), Bayerisches Landesamt für Umweltschutz.
- ▶ und in den unter [Abschnitt 8](#) wiedergegebenen Materialien.

3.2 Bewältigung der Schnittstellen- Problematik im Vollzug

Solange es weder auf europäischer Ebene noch durch den Bund Vorgaben gibt, stehen die Vollzugsbehörden der Länder vor der Aufgabe, die Anforderungen und Erkenntnisse aus REACH eigenverantwortlich in ihr Vollzugshandeln zu integrieren. Immer dann, wenn infolge der REACH-Mechanismen Informationen zu Stoffen vorliegen, die für das jeweilige Vollzugshandeln relevant sind, ist die Behörde aufgrund des Amtsermittlungsgrundsatzes verpflichtet diese zu berücksichtigen.

In den Fokusgruppen bestand Übereinstimmung darüber, die Verzahnung von Stoff- und Anlagenrecht bei der Anlagengenehmigung und -überwachung stärker zu beachten.

3.2.1 Antragsunterlagen

Im antragsabhängigen Vollzug ist es Aufgabe des Antragstellers (bzw. Vorhabenträgers), die Informationen bereit zu stellen, die für die Prüfung der Genehmigungsfähigkeit von Anlagen von Bedeutung sind. Dazu haben die Vollzugsbehörden meist Antragsformulare entwickelt. Eine weitere Empfehlung aus den Fokusgruppen besteht darin, eine Erweiterung der Antragsformulare vorzunehmen, um auch die infolge der REACH-Mechanismen neu hinzukommenden Daten in strukturierter Form in das Genehmigungsverfahren mit einzubinden.

Die Fokusgruppen empfahlen in den Formblättern zur Erstellung der Antragsunterlagen folgende zusätzliche Punkte abzufragen:

- ▶ Einfügung einer Spalte für die DNEL- und PNEC-Werte zu dem jeweiligen Stoff sowie die Registrierungsnummer
- ▶ Darüber hinaus sollten folgende Fragen im Hinblick auf die Angaben aus den Sicherheitsdatenblättern (einschließlich Expositionsszenario) zu den in der Anlage gehandhabten Stoffen (§ 4a Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 5 der 9. BImSchV), bei der Fortschreibung der Formblätter aufgenommen werden.:
 - Liegen die "Predicted Environmental Concentrations" (PECs) im Einwirkungsbereich der zu genehmigenden Anlage unterhalb der PNECs zu dem jeweiligen Stoff?
 - Ist der beantragte Anlagenbetrieb von den Verwendungsbedingungen laut Expositionsszenario (ES) / Sicherheitsdatenblatt (SDB) erfasst?
 - Gibt es für die Verwendungen spezifische Empfehlungen zur Emissionsminderung oder zu Risikomanagementmaßnahmen (RMM)? Wenn ja: Welche?
 - Auf welchen Annahmen basieren die Betriebsbedingungen (detailliertere Darstellung als im SDB/ES)?

3.2.2 Expositionsszenarium und tatsächlicher Anlagenbetrieb

Die Stofffreisetzungen aus einer Anlage sind Gegenstand der Expositionsszenarien; sie sind aber auch Gegenstand von emissionsbegrenzenden Nebenbestimmungen im Anlagenrecht und im Wasserrecht, an denen sich der tatsächliche Anlagenbetrieb auszurichten hat. Die damit bestehende Verknüpfung ermöglicht Synergieeffekte in zweierlei Richtung:

1. Erfahrungen und Kenntnisse aus dem sektoralen Vollzug sollten die Unternehmen, die eine Registrierung nach REACH vorbereiten, bereits bei der **Stoffregistrierung** berücksichtigen. Dies unterstützt die Erarbeitung qualitativ guter Expositionsszenarien. .
2. Andererseits bieten die unter REACH erstellten Sicherheitsdatenblätter und Expositionsszenarien viele Ansatzpunkte für die Umsetzung in Nebenbestimmungen auf der Ebene der Einzelbetriebe. Die dort definierten Risikominderungsmaßnahmen sind bei Herstellung und Verwendung des Stoffes zu beachten (Grundpflicht aus REACH). Gleichzeitig beschreiben die Begrenzungsmaßnahmen, die die Industrie selbst der Registrierung zugrunde legt, das Minimum dessen, was als „Stand der Technik“ auch im Anlagen- und Wasserrecht zu beachten ist (siehe die Anlage zum WHG und zum BImSchG, die bei beiden Gesetzen wortgleich aus der IVU-Richtlinie übernommen wurde). Der Umstand, dass die Vorgaben des Sicherheitsdatenblattes bei Errichtung und Betrieb der Anlage beachtet wurden, wäre zukünftig in den Antragsunterlagen zu dokumentieren und ggf. in Nebenbestimmungen zum Bescheid zu verankern.

Mit beiden vorgenannten Maßnahmen könnte die Umsetzung von freisetzungsbegrenzenden Maßnahmen in den Unternehmen (und deren Kontrolle) wesentlich gefördert werden.

Siehe dazu den [Vortrag von Dirk Bunke](#) (WS 7)

Die vorgenannten Aufgaben sind in erster Linie von den Antragstellern zu leisten. Deshalb empfiehlt sich die Aufnahme einer Frage in die Antragsformulare etwa folgenden Inhalts: „Vorgaben aus den Sicherheitsdatenblättern (einschließlich Expositionsszenario) zu den in der Anlage gehandhabten Stoffen (§ 4a Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 5 der 9. BImSchV), wurden bei der Erstellung der Antragsunterlagen berücksichtigt“ mit der im [Abschnitt zu den Antragsunterlagen](#) genannten Konkretisierungen.

Nach Einschätzung der Teilnehmer aus den Fokusgruppen ist eine flächendeckende Prüfung der Sicherheitsdatenblätter durch die Genehmigungsbehörden nicht möglich. In manchen Bundesländern sind die Sicherheitsdatenblätter gleichwohl als Bestandteil der Antragsunterlagen vorzulegen. Auf diese Weise ist eine zumindest stichprobenhafte Prüfung – auch im Hinblick auf die Anforderungen des Arbeitsschutzes – möglich.

3.2.3 Stoffeigenschaften im Genehmigungsbescheid

Auf der Grundlage der in den Antragsunterlagen übermittelten Informationen ([siehe Abschnitt 3.2.1 Antragsunterlagen](#)), ist zu prüfen, ob die Genehmigungsvoraussetzungen des § 6 BImSchG erfüllt sind. Zur Einhaltung der PNEC- und DNEL-Werte sind die Betreiber schon aufgrund der Vorgaben

aus REACH verpflichtet, wie sich aus den Vorgaben in Art. 14 Abs. 6 (für den Hersteller) bzw. Art. 37 Abs. 5 (für die nachgeschalteten Anwender) ergibt. Gefordert ist danach eine „angemessene Beherrschung“ der stoffbedingten Risiken, was bei einer Überschreitung der PNEC- und DNEL-Werte nicht gegeben wäre (siehe Anhang I Nr. 6.4 REACH).

Die Werte können aber auch als Indiz dafür herangezogen werden, von welcher Belastung bei einer „schädlichen Umwelteinwirkung“ auszugehen ist. Ein Überschreiten der Werte wäre daher nicht nur ein Verstoß gegen REACH, sondern würde auch dazu führen, dass die Genehmigungs- bzw. Erlaubnisvoraussetzungen nicht erfüllt sind.

Bisher enthalten Genehmigungs- bzw. Erlaubnisbescheide auch Nebenbestimmungen, die den Adressaten verpflichten, neue Informationen zu Eigenschaften oder Wirkungen eines Stoffes, die für die Einhaltung umweltrechtlicher (und arbeitsschutzrechtlicher) Pflichten relevant sind, auch nach dem Erhalt der Gestattungsurkunde den Behörden zu übermitteln (etwa die Einstufung eines Stoffes als krebserzeugend, erbgutverändernd oder toxisch).

Die Behörde sollte daher prüfen, so das Ergebnis der Workshops und Fokusgruppen, ob sie ähnliche Nebenbestimmungen zu Mitteilungspflichten bezüglich neuer Stoffinformationen auch im Hinblick auf unter REACH ermittelte Wirkungsschwellen in den Bescheid aufnimmt. Die Funktion einer solchen Mitteilungspflicht läge zunächst darin, die Eigen-Verantwortung des Anlagenbetreibers sowohl im Hinblick auf REACH als auch hinsichtlich der dynamischen Grundpflichten aus § 5 Abs. 1 BImSchG prozedural zu unterstützen. Mit der auf diese Weise übermittelten Information wäre aber auch auf Seiten der Behörden gewährleistet, dass diese ihre Überwachungsaufgaben aus § 52 Abs. 1 auf der Basis des aktuell verfügbaren Wissens wahrnehmen können.

3.2.4 Schlussfolgerung: Abgestimmtes Vorgehen im Vollzug

Um zu vermeiden, dass sich alle Dienststellen bzw. alle Bediensteten jeweils für sich mit den vorgenannten Fragen zu beschäftigen haben, erscheint ein abgestimmtes Vorgehen sinnvoll. Eine Koordination in den Bundesländern bzw. durch die entsprechenden Bund-Länder-Arbeitskreise erscheint daher angebracht. Dabei sind die [Empfehlungen zu den Antragsunterlagen](#), aber auch die in den folgenden Abschnitten genannten Punkte aufzugreifen und einer Klärung zuzuführen, um zu verhindern, dass jede Behörde vor Ort den Klärungsprozess organisieren und gegenüber den Adressaten durchfechten muss. Die Teilnehmer der Workshops und der Fokusgruppen formulierten vor diesem Hintergrund den Wunsch nach „autorisierten“ Verfahrensanweisungen, aber auch nach einer verstärkten Wissensvermittlung (einschließlich einer Sensibilisierung für die Relevanz der Themen), vor allem zu folgenden Aspekten: Identifizierung und Klärung der Schnittstellen zwischen den Regelwerken, Auswirkungen der neuen Einstufung und Kennzeichnung auf den Vollzug des Anlagenrechts (etwa: 12. BImSchV, TA Luft), aber auch des Abfall- und des Wasserrechts.

► Siehe dazu auch die Zusammenstellung der gewünschten [„Arbeitshilfen“ in Abschnitt 3.6.](#)

Je nach Zuständigkeitsregelung in den einzelnen Bundesländern kann es vorkommen, dass Vollzug des Anlagen- und des Stoffrechts durch unterschiedliche Stellen vorgenommen werden. Die

Teilnehmer der Fokusgruppen hielten es für sinnvoll, diese Aufgabe in einer Hand zu bündeln („integrierte Überwachung“).

3.3 Zugang zu Daten aus REACH-IT

Die Europäische Chemikalienagentur (ECHA) führt die ihr übermittelten Stoffdaten in einer Datenbank zusammen (REACH-IT). Diese Datenbank ist in Teilen [direkt über das Internet zugänglich](#) (Art. 119 REACH). Für Behörden besteht darüber hinaus die Möglichkeit, auf den vollständigen Datenbestand zuzugreifen. Die Vorbereitungen für die technische Umsetzung sind allerdings noch nicht abgeschlossen.

Der Amtsermittlungsgrundsatz verlangt von den jeweiligen Vollzugsbehörden, die in der REACH-IT-Datenbank enthaltenen Daten für ihre Entscheidungsfindung heranzuziehen. Die Bestimmungen zur Amtshilfe verpflichten die nationalen Stellen, die Zugang zu REACH-IT haben, diese Daten an anfragenden Stellen zu übermitteln.

Nach Erwägungsgrund 14 zu REACH ist die Nutzung der Daten u.a. vorgesehen, um „Anwendung und Umsetzung anderer gemeinschaftlicher Rechtsakte in angemessener Weise zu ermöglichen“. Dementsprechend heißt es in der von BAuA und UBA unterschriebenen Vereinbarung („Commitment“) zu REACH-IT:

- ▶ “Acknowledges that the right to access to data which are not publicly available is solely granted to enable MSCAs and REACH and CLP Enforcement Authorities to carry out their tasks under REACH and in the application and implementation of other Community legislation, as appropriate.”

Siehe dazu auch die Erklärung des Vorsitzenden des Verwaltungsrates der ECHA (Thomas Jakl): “We understand that the phrase “application and implementation of other Community legislation” implies that MSCAs and enforcement authorities are empowered to provide specific and relevant confidential registration data to other national authorities responsible for the implementation and application of other Community legislation if they need such data for the fulfilment of the legal tasks given by the respective Community legislation. This might be the case inter alia for occupational health authorities or competent authorities under the Water Framework Directive and the IPPC Directive.“ Aus: MB_72_2009 outcome WP REACH-IT.pdf, p. 4; siehe dazu auch [ECHA: MINUTES OF THE 15TH MEETING OF THE MANAGEMENT BOARD](#).

Festzuhalten ist damit: Die von den nationalen Stellen mit der ECHA getroffene Vereinbarung gestattet es im Einklang mit Erwägungsgrund 14 ausdrücklich, die Stoffdaten aus REACH-IT auch an Vollzugsbehörden des Arbeits- und Umweltschutzes zu übermitteln, um diese Daten auch außerhalb des unmittelbaren Vollzugs der REACH-Verordnung zu nutzen.

Siehe dazu auch die Vorträge im Rahmen des Workshops 11

- ▶ von [Frau Knetsch \(UBA\)](#) und
- ▶ [Herrn Heising \(BAuA\)](#).

Praktischer Hinweis: Die Suchfunktionen bei REACH-IT befinden sich noch im Aufbau. Eine nutzerfreundlichere Suchfunktion stellt aber bereits die – ebenfalls von der ECHA betriebene – OECD-Datenbank eChem bereit, die auch alle öffentlich zugänglichen REACH-Daten enthält.

- ▶ Siehe das [eChemPortal](#) (The Global Portal to Information on Chemical Substances, OECD).

3.4 Anträge auf Zugang zu Umwelt-Informationen / Koordination mit der ECHA

Nach den Umweltinformationsgesetzen des Bundes und der Länder hat „jede Person“ das Recht, ohne Angabe von Gründen einen Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen zu stellen. Darunter fallen auch Informationen, über die nationale Stellen aufgrund ihres Zugangs zu REACH-IT verfügen. Die Pflicht zur Herausgabe der Informationen, aber auch die Kriterien zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen richten sich in diesem Fall nach dem Umwelt-Informationsrecht.

Um hier eine europaweit einheitliche Anwendung zu ermöglichen, hat der Verwaltungsrat der Agentur ein Verfahren beschlossen, welches es erlaubt, den Antrag auf Zugang zu Umwelt-Informationen vollständig an die ECHA weiterzuleiten. Macht die nationale Behörde von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch, sondern entscheidet selbst über den Antrag auf Informationszugang, so sollte sie aber zumindest vor ihrer Entscheidung die Stellungnahme der ECHA einholen. Die ECHA hat innerhalb von fünf Arbeitstagen zu antworten.

Siehe hierzu auch

- ▶ das [Referral and Consultation procedure](#)
- ▶ sowie den [Vortrag von Martin Führ](#) in WS 11.

3.5 Relevanz und Validität der PNEC-Werte

Die Entstehung der PNEC-Werte und die Vorgaben zur Sicherung der Qualität der erzielten Ergebnisse erläutern die Vorträge von

- ▶ [Dr. Silke Kleihauer \(sofia\)](#).
- ▶ [Christiane Heiß \(UBA\)](#).

Hervorzuheben ist, dass die PNEC-Werte (ebenso wie die DNEL-Werte) von den Unternehmen im Rahmen der Registrierung eigenverantwortlich ermittelt werden. Eine Überprüfung der Werte durch die Behörden fehlt überwiegend, denn nur für 5% der Registrierungs dossiers ist eine „Evaluation“ der eingereichten Daten durch die ECHA vorgesehen. Zusätzlich kommt aber die von den Mitgliedstaaten zu leistende „Stoff-Evaluation“ zum Tragen, die ebenfalls eine Überprüfung der Werte beinhaltet. Eine gewisse qualitätssichernde Wirkung dürfte zudem von dem Umstand ausgehen, dass alle PNEC- und DNEL-Werte über das Internet zugänglich sind (Art. 119 Abs. 1 Lit. f REACH).

- ▶ Zur rechtlichen Relevanz der DNEL- und PNEC-Werte siehe auch den Abschnitt [Stoffeigenschaften im Genehmigungsbescheid](#).

3.6 Entwicklung von Arbeitshilfen für die Vollzugsbehörden

Sowohl in den Workshops als auch in den Fokusgruppen wurde die Entwicklung von Arbeitshilfen für die Vollzugsbehörden als eine vordringliche Aufgabe angesehen. Von Seiten der Teilnehmenden wurden hierzu u.a. folgende Punkte genannt:

- ▶ Aufstellung eines Katalogs zu Definitionen der Schnittstellen von Rechtsbereichen (ggf. mit Verweisen auf weitere Informationen, Arbeitshilfen etc.).
- ▶ Kriterien zur Setzung von Prioritäten bei der Überwachung.
- ▶ Zusammenstellung häufig gestellter Fragen und Antworten (FAQ) aus dem Vollzugsalltag mit Stichwortkatalog und Auslegungshinweisen (siehe hierzu Vortrag von [Marcus Bloser zur Einführung in die Fokusgruppen-Diskussion](#)).
- ▶ Erstellung eines abgestimmten und länderübergreifend angewendeten „Leitfadens“ im Sinne einer Handlungsanleitung für die Überwachungsbehörden (Was kann man wo nachlesen? Welche Hilfsmittel können für die Prüfung der Validität der Angaben - insbesondere zur stofflichen Bewertung - herangezogen werden? Wer ist für welche Aspekte zuständig? Aufstellung einer Liste mit Zuständigkeiten auf Landesebene).
- ▶ Erläuterung zu den Use Deskriptoren zur Beschreibung der Verwendung, damit die Angaben aus den erweiterten Sicherheitsdatenblättern (SDB) mit den Angaben zu beabsichtigten Prozessen in der Anlage (enthalten im Genehmigungsantrag) verglichen werden können (siehe ECHA-Leitfaden R.12 für die Durchführung der Stoffsicherheitsbeurteilung; Leitfäden der ECHA sind [teilweise schon auf Deutsch verfügbar](#), allerdings nicht immer in der aktuellsten Version).
- ▶ Erläuterungen / Informationen zur juristischen und vollzugspraktischen Bedeutung der DNEL- und PNEC-Werte.
- ▶ Erläuterungen / Informationen zum Phrasenkatalog von BDI / CEFIC zur Erstellung von Sicherheitsdatenblättern ([European Phrase Catalogue, EU-PHraC](#)).
- ▶ Erläuterungen / Information zur Risikomanagementmaßnahmen-Bibliothek des CEFIC („[RMM-library](#)“), die eine Zusammenstellung von Risikomanagementmaßnahmen mit Angabe der Effektivität der jeweiligen Maßnahme enthält und überwiegend mit Angaben aus den BREFs (Best available reference documents) gespeist wurde.
- ▶ Zusammenstellung typischer Fehler in den Sicherheitsdatenblättern.
- ▶ Erstellung einer „Übersetzungsliste“ alte / neue Einstufung. Dabei Orientierung am [Plakat der BAuA](#); siehe dazu auch die [Erläuterungen der Berufsgenossenschaft Chemie](#).
- ▶ Für eigene "Erst-Recherchen" zu Stoffeigenschaften und -wirkungen sollten einschlägige Stoffdatenbanken genauer beschrieben werden mit
 - Stärken / Schwächen,

- beispielhaften Suchstrategien,
 - Verlässlichkeit der Daten (als Grundlage für Bescheid) etc.
- ▶ Durch die Teilnehmer der Fokusgruppen wurden beispielhaft folgende Datenbanken genannt:
- [Gefahrstoffinformationssystem der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung](#) (Gestis).
Hinweis: alte Kennzeichnung und neue nach der CLP-Verordnung (GHS) abrufbar.
 - [Gemeinsamer Stoffdatenpool Bund / Länder](#) (GSBL).
 - IZU: [Infozentrum UmweltWirtschaft, Bayerisches Landesamt für Umwelt](#) (Zusammenstellung der Recherchemöglichkeiten).
 - [INERIS](#) (Frankreich).

Die vorgenannten Arbeitshilfen, einschließlich der FAQ, sollten auch den Betreibern von Industrieanlagen zur Kenntnis gebracht werden.

Die Erstellung der Arbeitshilfen sollte durch Schulungen der Vollzugsbehörden über die REACH-Verordnung unterstützt werden. Diese Wissensvermittlung kann den Nutzen der REACH-Verordnung und der damit verbundenen Datengenerierung für den Anlagenbezogenen Vollzug aufzeigen, zur Sensibilisierung beitragen und Ängste abbauen.

Näheres dazu siehe auch

- ▶ [Vortrag von Herrn Dr. Geldsetzer](#), Bayerisches Landesamt für Umweltschutz
- ▶ und unter [Abschnitt 8](#) wiedergegebene Materialien.

4. Praxis-Workshop: Schnittstellen REACH und Immissionsschutz (2009)

Das Umweltrecht bezieht sich – auch außerhalb des Chemikalienrechts – an verschiedenen Stellen auf Stoffeigenschaften. Beispiele hierfür sind die Gefährdungsklassen des Wasserrechts, die TA-Luft (etwa in Nr. 5.2.7) und die Störfall-Verordnung (siehe Stoffliste in Anhang I der Störfall-VO). Die REACH-Verordnung bewirkt, dass künftig für viele Stoffe wirkungsbezogene Daten vorliegen, die Mindestanforderungen beim Umwelt- (PNEC) und Gesundheitsschutz (DNEL) festlegen. Dies wiederum hat Folgen für das sonstige Umweltrecht, beispielsweise für das Anlagen-, Wasser- und Abfallrecht. Allerdings bietet – über Einzelfälle hinaus – weder das anlagenbezogene noch das medienorientierte Recht eine klare Antwort, wie die Immissionen einzelner Stoffe, die von einer Anlage ausgehen, rechtlich einzuordnen sind. So finden sich im Luftreinhalterecht (jenseits der Vorgaben der 22. BImSchV und der Immissionswerte in Nr. 4.2 bis 4.5 TA-Luft) – nur die Prüfvorgaben in Nr. 4.8 TA-Luft. Diese können jedoch nur begrenzt den Vollzug unterstützen. Ähnlich ist die Situation im Wasserrecht. Aus pragmatischen Gründen wurde dort – jenseits der „klassischen Schadstoffe“ (etwa im Bereich der Schwermetalle) – der einzelstoffbezogene Ansatz weitgehend aufgegeben. Stattdessen hat man sich auf Summenparameter konzentriert.

Für behördliche Genehmigungen und Überwachungsmaßnahmen von anlagebedingten Emissionen ist wiederum der „Stand der Technik“ maßgeblich. Auch er rechtfertigt sich im Wesentlichen durch den Grundsatz der Vorsorge, so etwa ausdrücklich § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG. Dagegen definiert sich die „angemessene Beherrschung“ stoffbedingter Risiken, die REACH von den Stoffverantwortlichen verlangt, aus der Wirkungsperspektive: Es ist nachzuweisen, dass die Stoffe während ihres gesamten Lebenszyklus die ermittelten Wirkschwellen nicht überschreiten. Auch dieser wirkungsbezogene Ansatz nimmt für sich in Anspruch, den Grundsatz der Vorsorge zu verwirklichen. Das bedeutet: Beide Ansätze stehen in einer gewissen Spannung zueinander.

Vor diesem Hintergrund befasste sich die Veranstaltungsreihe in einem eigenen Fachworkshop mit der Frage, wie sich die REACH-Informationen auch für andere Vollzugsaufgaben nutzen lassen. Nachfolgend werden die Vorträge des Workshops zusammengefasst.

4.1 Die Vorträge zum Thema Schnittstellen REACH und Immissionsschutz im Überblick

► Überblick über die REACH-Mechanismen und die daraus resultierenden Informationen

Prof. Dr. Martin Führ, sofia

Prof. Dr. Martin Führ (sofia) beschrieb zunächst den Regulierungsansatz der REACH-Verordnung: Gemäß Artikel 1 Absatz 3 müssen Hersteller, Importeure und nachgeschaltete

Anwender sicherstellen, dass die Stoffe, die sie herstellen, in Verkehr bringen und verwenden weder die menschliche Gesundheit noch die Umwelt nachteilig beeinflussen. Diese Zuschreibung von Verantwortung hat – durch den Grundsatz der Rechtseinheit – auch Auswirkungen auf andere Normenkreise. Der Regulierungsansatz verfolge folgende Ziele: ein hohes Schutzniveau für Umwelt und Gesundheit inklusive alternativer Beurteilungsgrundlagen, freier Warenverkehr, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation sowie Vorsorge. Er richtet sich an primäre und sekundäre Stoffverantwortliche (Hersteller, Importeure und nachgeschaltete Anwender) und beinhaltet als Verantwortungsmaßstab die Grundpflicht zur angemessenen Beherrschung stofflicher Risiken. Diese Verantwortung umfasse die Freisetzung der Stoffe aus Anlagen / Prozessen in Luft, Wasser und Boden, die Abfall- und Abfallbehandlungsphase sowie den Produktgebrauch und die Nachgebrauchsphase. Ein Problem bildeten jedoch die Stoffe mit Eigenschaften ohne Wirkungsschwelle. Weiterhin erläuterte Prof. Dr. Führ die Informationsangebote durch REACH. Registrierung, Zulassungspflicht (und die damit einhergehende Kandidatenliste bzw. der Kandidaten für die Kandidatenliste), Antragsunterlagen im Zulassungsverfahren und die Vorbereitung der Beschränkungen generierten zahlreiche Informationen. Diese beziehen sich sowohl auf die Stoffeigenschaften als auch auf die Freisetzungen (Emissionen) und die Auswirkungen (Immissionen) auf die Schutzgüter. Bei diesen Informationsangeboten sei zwischen nichtvertraulich und vertraulich zu differenzieren.

➤ [Link zum Vortrag](#)

▶ **Wie entsteht ein Expositionsszenario und welche Anhaltspunkte enthält das Sicherheitsdatenblatt für sektorale Vollzugsaufgaben?**

Dr. Dirk Bunke, Öko-Institut e. V.

Dr. Dirk Bunke (Öko-Institut e.V.) erläuterte, wie Expositionsszenarien entstehen. Sie beschreiben die Bedingungen für die sichere Anwendung von Stoffen und Zubereitungen in ihren verschiedenen Verwendungen. Expositionsszenarien werden im Rahmen der Stoffsicherheitsbeurteilung im Schritt „Ermittlung der Exposition“ erstellt. Hierfür ist in der Regel der Registrierer (Hersteller, Importeur) zuständig und in Ausnahmefällen auch der nachgeschaltete Anwender, sofern seine Verwendung nicht abgedeckt ist. Beim Entstehen von Expositionsszenarien sind zunächst die einzelnen Verwendungen zu ermitteln. Danach werden die Anwendungsbedingungen sowie die Risikomanagementmaßnahmen beschrieben. Dies ist Ausgangspunkt für die Expositionsabschätzung und die Risikobeschreibung. Anschließend werden die Angaben unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Risikobeschreibung überarbeitet und danach die sicheren Verwendungen beschrieben. Gegebenenfalls handelt es sich hierbei um einen iterativen Prozess mit Wiederholungen. Die Strukturierung der Expositionsszenarien sei insofern schwierig, als es unterschiedliche Typen und Bezeichnungen gebe und die Begriffe häufig wechselten. So gibt es folgende zwei Typen: breit gefasste generische Expositionsszenarien (GES) sowie eng gefasste spezifische Expositionsszenarien

(SES). 2009/2010 diskutierte man innerhalb der ECHA, wie das Expositionsszenario neu gegliedert werden solle. Bei der Frage, was mit den Expositionsszenarien geschehe, ist zwischen internen und in den Markt gebrachten Verwendungen zu differenzieren. Bei internen Verwendungen seien sie nur Teil des Stoffsicherheitsberichts. Bei externen Verwendungen dagegen auch Teil des Sicherheitsdatenblatts und würden so in die Lieferkette kommuniziert. Nachgeschaltete Anwender haben damit die Pflicht zu prüfen, ob ihre Verwendungen damit übereinstimmen. Expositionsszenarien wären somit neue, zentrale Instrumente zur Kommunikation sicherer Verwendungen in der Lieferkette und böten viele Ansatzpunkte für die Umsetzungskontrolle in den Betrieben.

➤ [Link zum Vortrag](#)

▶ **Wie entsteht ein PNEC-Wert und welche Aussagekraft hat er?**

Dr. Silke Kleihauer, sofia

Dr. Silke Kleihauer (sofia) verdeutlichte, dass die Ableitung des PNEC-Wertes – neben der Einstufung und Kennzeichnung – dazu diene, die schädlichen Wirkungen auf die Umwelt zu ermitteln (environmental hazard assessment). PNEC (Predicted No-Effect Concentration) beschreibe somit den Schwellenwert, ab dem schädliche Wirkungen auftreten können. Dabei werden verschiedene Umweltbereiche berücksichtigt: Wasser mit Sedimenten ($PNEC_{\text{Wasser}}$ und $PNEC_{\text{Sed}}$), Boden ($PNEC_{\text{Boden}}$), Luft ($PNEC_{\text{Luft}}$), Anreicherung in der Nahrungskette ($PNEC_{\text{oral}}$) sowie die Mikrobiologische Aktivität in Kläranlagen ($PNEC_{\text{Mikroorg}}$). Um die PNEC zu berechnen, werden im ersten Schritt über Toxizitätsdaten (NOEC, LC_{50} etc.) die Wirkungswerte ermittelt. Im zweiten Schritt werde versucht, die Unsicherheiten auszugleichen, die u.a. durch die Hochrechnung auf andere Arten oder durch Extrapolation von Labor auf Freiland bestehen. Dies geschehe durch einen Extrapolationsfaktor (assessment factor). Hierbei gelte grundsätzlich: Je umfassender die Daten und je länger die Versuchsdaue, umso kleiner sei der Extrapolationsfaktor. Dr. Kleihauer erläuterte die Mindestanforderungen an die Daten in Abhängigkeit von den Stoffmengen gemäß Anhang VII bis XI der REACH-Verordnung. Weiterhin beschrieb sie, wie die Daten gemäß der Leitlinien aus Anhang VI der REACH-Verordnung zu ermitteln sind. Abschließend machte sie auf die Grenzen des PNEC-Ansatzes aufmerksam. So bezieht sich die Wirkung immer nur auf einen Stoff; Kombinationswirkungen werden hingegen nicht ermittelt. Auch berücksichtigten die Tests nicht alle Lebensphasen sowie mögliche Sekundäreffekte im Ökosystem.

➤ [Link zum Vortrag](#)

▶ **REACH-Informationen und ihr Nutzen für sektorale Vollzugsaufgaben**

Prof. Dr. Martin Führ, sofia

Prof. Dr. Martin Führ (sofia) verglich anhand verschiedener Kriterien (z. B. Ausrichtung, regulativer Ansatz, Umsetzung, Koordination und Lücken) das System der REACH-Verordnung mit sonstigem sektoralen Umweltrecht. Dabei zeigten sich u.a. beim regulativen Ansatz und der Umsetzung erhebliche Unterschiede. So dient bei REACH die Eigenverantwortung als regulativer Ansatz; beim sonstigen sektoralen Umweltrecht ist es hingegen die hoheitliche Regulierung. Bei der Umsetzung geht REACH den Weg der Einzelstoffbetrachtung entlang des Lebensweges. Das sonstige sektorale Umweltrecht ist probleminduziert mit einer Schutzgutperspektive. Nach diesem systemischen Abgleich beantwortete Prof. Dr. Führ die Frage, wie sich die Informationen, die durch REACH generiert werden, im Anlagenrecht nutzen lassen. Hierzu differenzierte er zwischen Stoffeigenschaften, Freisetzungsbezogen (Emissionen) und Wirkungsbezogen (Immissionen) und nannte Gesetzesbeispiele aus dem sonstigen sektoralen Umweltrecht, die an der jeweiligen Stelle für einen solchen Informationstransfer in Frage kämen. Im Anschluss untersuchte er den rechtlichen Stellenwert dieser Informationen darauf, ob und wie verbindlich sie auf das sonstige sektorale Umweltrecht wirken (Rechtsverbindlichkeit der Informationen). Hierzu unterschied er zwischen folgenden Phasen: Beschränkung und Zulassung, Risikoabschätzung aus der Altstoffverordnung sowie die Daten aus der Registrierung und dem Zulassungsantrag. Bei letzteren hätten PNEC und DNEL eine Indizwirkung und führten zu einer Prüfungspflicht. Dabei gelte die Leitlinie: Je breiter die Datengrundlage und je geringer der Extrapolationsfaktor, umso eher sei eine Überschreitung des Schwellenwertes der Abwehrlpflicht aus § 5 Absatz 1 Nr. 1 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) zuzuordnen.

➤ [Link zum Vortrag](#)

5. Praxis-Workshop: Zugang und Nutzung der REACH-Daten durch die Vollzugsbehörden (2010)

Am 30. November 2010 endete die Frist für die Registrierung sogenannter „Phase-In-Stoffe“. Seit diesem Zeitpunkt sollen die Registrierungsdaten aller Chemikalien vorliegen, die in einer Jahresmenge von mindestens 1.000 Tonnen pro Registrant hergestellt oder importiert werden. Zugleich enden die Registrierungspflichten für CMR-Stoffe ab einer jährlichen Produktions- oder Importmenge von einer Tonne pro Registrant. Gleiches gilt für Stoffe, die für Wasserorganismen sehr giftig sind und langfristig Schäden in der aquatischen Umwelt verursachen können (Stoffe mit der Einstufung R50-53) ab einer Jahresmenge von 100 Tonnen. Damit enthält die ECHA-Datenbank für mehrere Tausend Stoffe Datensätze über Stoffeigenschaften und Verwendungen. Die ECHA veröffentlicht gemäß der Verpflichtungen nach Art. 119 der REACH-Verordnung kontinuierlich die Registrierungsdaten im Internet <http://apps.echa.europa.eu/registered/registered-sub.aspx>. Am 31.3.2011 waren hier Informationen zu 2452 Datensätzen verfügbar.

Neben diesen allgemein über das Internet zugänglichen Stoffdaten verfügt die ECHA über weitere Stoffinformationen. Diese sind nicht im Internet verfügbar. Für die lokalen Vollzugsbehörden sollen jedoch Möglichkeiten entstehen, die den Zugriff auch auf diese Daten erlauben. Entsprechende Vorarbeiten bei der ECHA sowie auf nationaler Ebene laufen derzeit. Regionale und lokale Vollzugsbehörden sollen, wenn sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben weitere Informationen über Eigenschaften und Wirkungen von Stoffen benötigen (siehe hierzu [die Dokumentation des 7. Fachworkshop aus der Reihe „REACH in der Praxis“](#)), Zugang zu den unter REACH generierten Daten erhalten. Vor diesem Hintergrund griff die Veranstaltungsreihe das Thema Informationszugang für Behörden in einem eigenen Fachworkshop auf. Nachfolgend werden die Vorträge des Workshops beschrieben.

5.1 Die Vorträge zum Thema Zugang und Nutzung der REACH-Daten durch Vollzugsbehörden im Überblick

► Einführung in das Thema

Nannett Aust, Umweltbundesamt

Nannett Aust (Umweltbundesamt) stellte die Workshop-Reihe „REACH in der Praxis“ vor. Hierzu beschrieb sie kurz die Themen der zehn vorherigen sowie der zwei noch folgenden Workshops. Sie betonte, dass der Fachworkshop „Zugang und Nutzung der REACH-Daten durch die Vollzugsbehörden“ im Zusammenhang mit dem 7. Fachworkshop „Schnittstelle

REACH und Immissionsschutz“ zu sehen sei, der im September 2009 stattfand. Abschließend erläuterte sie das Tagesprogramm.

➤ [Link zum Vortrag](#)

▶ **Datenzugang nach REACH – Rechtliche Rahmenbedingungen**

Prof. Dr. Martin Führ, sofia

Prof. Dr. Martin Führ (sofia) befasste sich in seinem Vortrag mit den Themen Daten, Datenzugang und Transparenz im REACH-System, Datenzugang über das Internet, Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, Vorgaben des Umweltinformationsgesetzes sowie Kooperation zwischen ECHA und nationalen Behörden. Hierzu beschrieb er den Regulierungsgrundsatz von Artikel 1 Absatz 3 der REACH-Verordnung. Dieser bestehe in der Eigenverantwortung der REACH-Akteure, die eine Grundpflicht zur „angemessenen Beherrschung“ stofflicher Risiken umfasst, sowie in der Information über Stoffe und der Qualitätssicherung der Daten. Prof. Dr. Führ erläuterte, welche Verfahren diese Informationen generieren. Hierzu gehörten die Registrierung und Evaluierung, die Etablierung der Zulassungspflicht, die künftigen Zulassungsverfahren sowie die Vorbereitung von Beschränkungen. Er beschrieb weiterhin den Erwägungsgrund 117, nach dem EU-Bürger Zugang über Informationen über chemische Stoffe haben sollten, sowie den Erwägungsgrund 14, wonach die verfügbaren Informationen, einschließlich der REACH-Daten, von den maßgeblichen Beteiligten bei der Anwendung und Durchführung des Gemeinschaftsrechts verwendet werden sollen. Der Zugang zu [Stoffinformationen ist im Internet über die ECHA Dissemination tools](#) möglich, die für jedermann zugänglich sind. Außerdem gibt es die gegen Zugriff von außen gesicherte ECHA-Datenbank, welche die vollständigen Registrierungsdaten beinhaltet. Die Behörden der Mitgliedstaaten können unter bestimmten Voraussetzungen auf diese Daten zugreifen (siehe Abschnitt 3.3).

Bei den Registrierungsdaten ist folgendermaßen zu differenzieren:

- Daten, die immer über das Internet zugänglich sind (Artikel 119 I),
- Daten, die über das Internet zugänglich sind, es sei denn, ein (kostenpflichtiger) Antrag auf Geheimhaltung wurde gestellt oder dieser akzeptiert (Artikel 119 II) sowie
- Bei bestimmten Daten geht die Verordnung davon aus, dass im Regelfall geschäftliche Interessen beeinträchtigt werden (Artikel 118 II).

Erläuterungen zum Schutz von Geheimnissen bietet das Handbuch ([REACH-IT Manual Part 16](#)). Daneben ist auch die Umsetzung der [Aarhus-Konvention](#) zu beachten. Hier ist der Geheimnisschutz teilweise anders geregelt als in Artikel 118 der REACH-Verordnung. Hinzu komme eine unterschiedliche Umsetzung der Aarhus-Konvention in den EU-Mitgliedstaaten.

➤ [Link zum Vortrag](#)

Hinweis: Die Suchfunktionen bei REACH-IT befinden sich noch im Aufbau. Eine nutzerfreundlichere Suchfunktion stellt aber bereits die – ebenfalls von der ECHA betriebene – OECD-Datenbank eChem bereit, die auch alle öffentlich zugänglichen REACH-Daten enthält. Siehe das [eChemPortal](#) (The Global Portal to Information on Chemical Substances, OECD).

► Welche Daten werden verfügbar sein durch REACH?

Gerlinde Knetsch, Umweltbundesamt

Gerlinde Knetsch (Umweltbundesamt) erläuterte zunächst Artikel 111 der REACH-Verordnung. Danach ist die ECHA verpflichtet, die Software und die Formate festzulegen, die zur Übertragung der Informationen an die Chemikalienagentur sowie zur Dokumentation der Dossierdaten dienen (Datenbank IUCLID 5). Die dazu erforderliche Software stellt die ECHA diese unentgeltlich zur Verfügung.

Die Aufgabe der ECHA bestehe darin, ein Portal aufzubauen, welches die Prozesse bei der Registrierung von Chemikalien abwickelt und eine Kommunikation zwischen den Registranten, der ECHA und den Bewertungsstellen der Mitgliedstaaten ermöglicht. Weitere Aufgaben von REACH-IT ist ein Workflowmanagementsystem, das Bereitstellen von einheitlichen Formaten für die Speicherung und Übermittlung der Registrierungsdaten. Alle Daten zu den Registrierungsdossiers werden in der zentralen der ECHA vorgehalten.

Die Datenbank enthält zudem die Registrierungsdaten für Chemikalien, die die Mitgliedstaaten zur Bewertung („Stoff-Evaluation“) zugewiesen bekommen. Frau Knetsch beschrieb im Anschluss das Baukastensystem von IUCLID 5, dessen fachliche Grundlage sowie die einzelnen Datenschichten. Hierzu gehört das Erfassen und Pflegen der Daten (raw data layer), das Erstellen der Dossiers (dossier layer), das Kommentieren (annotation layer) und der Austausch von Daten (XML layer). Weiterhin erläuterte sie die Suchfunktionalitäten von IUCLID 5, dessen Erweiterung zur Erstellung der Chemical Safety Reports (CSR) sowie die Funktionen zur Information der Öffentlichkeit.

► [Link zum Vortrag](#)

► Zugang zu den REACH-Daten: Organisation, Konzepte, Recherchemöglichkeiten

Manfred Heising, BAuA

Manfred Heising (BAuA) befasste sich mit dem Datenzugang für zuständige Behörden nach der REACH-Verordnung und der CLP-Verordnung. National zuständige Behörden sind die

Member States Competent Authorities (MSCAs) und die Mandated National Institutions (MIs). Zu den ersteren gehören mit REACH-IT-Anschluss die Bundesstelle Chemikalien (BfC) sowie ohne REACH-IT-Anschluss das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie das Bundesumweltministerium. Zu den MIs gehören mit REACH-IT-Anschluss das Umweltbundesamt, das Bundesinstitut für Risikowertung (ab 4. Quartal 2010) sowie die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Fachbereich 4). Manfred Heising beschrieb aktuelle Anwendungsfälle beim Datenzugang für die zuständigen Behörden. Weiterhin erläuterte er, welche Daten den MSCAs und den MIs zur Verfügung stehen sowie die verschiedenen Recherchemöglichkeiten und die Art und Weise, wie REACH-IT die Daten zur Verfügung stellt. Außerdem legte er dar, welche Module und Funktionen bei REACH-IT fehlen und welche Hilfen das künftige Recherchetool der ECHA, CASPAR, bietet. Zunächst sollen nur die ECHA Zugang zu CASPAR erhalten. Später dann das neue Tool ggf. auch den MSCAs und MIs zur Verfügung gestellt werden. Im nächsten Schritt beschrieb Manfred Heising die konkreten Sicherheitsanforderungen von REACH-IT sowie den Datenzugang für Vollzugsbehörden über RIPE (REACH Information Portal for Enforcement). RIPE enthalte eine Untermenge des REACH-IT- und IUCLID-Datenbestands. In der ersten Ausbaustufe könnten zunächst die Daten über initiale Suche recherchiert und in Form von 13 Standardberichten ausgegeben werden. Eine spätere Ausbaustufe solle dann eine fortgeschrittene Suche sowie das Erstellen von Statistiken und Querschnittsanalysen ermöglichen. Eine Pilotversion von RIPE werde ab dem 3. Quartal 2010 getestet. Die erste Ausbaustufe soll dann voraussichtlich im 1. Quartal 2011 freigegeben werden. Manfred Heising erläuterte darüber hinaus die Sicherheitsanforderungen RIPE und beschrieb dessen Anwendung.

► **Nutzung der Stoffdaten im umweltrechtlichen Vollzug – Ergebnisse aus Diskussionsrunden mit Vertretern der Länderbehörden („Fokusgruppen“)**

Dr. Felix Geldsetzer, Bayrisches Landesamt für Umwelt

Dr. Felix Geldsetzer (Bayrisches Landesamt für Umwelt) erläuterte die Ausgangssituation im Umweltrecht. Bei Anlagen greifen das Immissionsschutzgesetz, das Wasser-, Abfall und Chemikalienrecht (insbesondere REACH und CLP/GHS) ineinander. Zugleich wies er auf zahlreiche Prozesse hin, die unter REACH Informationen generieren. Vor diesem Hintergrund hat sich der 7. Fachworkshop der Konferenzreihe damit beschäftigt, wie REACH-Informationen den Vollzug sonstigen Umweltrechts unterstützen können und welche rechtlichen Klar- und Hilfestellungen der Vollzug hierfür benötige. Diese Fragen vertieften die Fokusgruppen, die im April und Juni 2010 stattfanden. Dabei sind die Fokusgruppen u.a. zu folgenden Ergebnissen gekommen: Bei Entscheidungen im anlagenbezogenen Vollzug sollten REACH-Informationen herangezogen, geprüft und berücksichtigt werden. Erheblichen Bedarf gebe es an Wissensvermittlung und Sensibilisierung über Schnittstellen zwischen REACH / CLP (GHS) und sektoralem Umweltrecht. Allerdings werde befürchtet, dass die Behörden vor Ort neu

auftretende Auslegungs- und Anwendungsfragen jeweils für sich alleine beantworten müssten – mit allen damit verbundenen Unsicherheiten. Die Fokusgruppen empfahlen, Stoff- und Anlagenrecht zu verzahnen und eine integrierte Überwachung durch möglichst eine einzige Behörde einzurichten. Die Formulare für die Antrags- bzw. Anzeigeunterlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz sollten zudem ergänzt werden, u.a. durch Stoffdaten und Registrierungsnummer. Dr. Geldsetzer konkretisierte, wo ein Bedarf nach rechtlicher Klarstellung besteht. Zudem erläuterte er, welche Hilfsmittel die Behörden wünschen: Hierzu gehöre u.a. ein Katalog mit Definitionen von Schnittstellen, ggf. mit Verweis auf weitere Informationen und Arbeitshilfen, ein Fragen- und Antwort-Katalog sowie Hinweise für typische Fehler im Sicherheitsdatenblatt. Abschließend beschrieb er bereits bestehende Hilfsmittel und sowie typische Fragen, die er direkt beantwortete.

➤ [Link zum Vortrag](#)

► **Qualitätssicherung der Stoffinformationen am Beispiel der PNEC**

Christiane Heiß, Umweltbundesamt

Christiane Heiß (Umweltbundesamt) beschrieb die nach bisherigem Recht fehlende Informationsbasis für nachhaltige Produkte und Prozesse. So fehlten bei rund 90 Prozent der Altstoffe auf dem Markt Informationen zu Risiken. Gemäß REACH werden jedoch bis zum Jahr 2020 sichere Verwendungen und Produkte gefordert. Zugleich habe sich der Regulierungsansatz geändert: Regulierte Eigen-Verantwortung trete an die Stelle behördlicher Steuerung. In diesem Zusammenhang spielten die PNEC-Werte eine bedeutende Rolle. Sie beschreiben die „ökologische Schädlichkeitsschwelle“ und basieren auf folgenden Grundannahmen: Wenn die empfindlichste Art geschützt sei, sei auch das gesamte Ökosystem geschützt. Wenn die Struktur des Ökosystems geschützt sei, gelte dies auch für seine Funktionen. Um unvermeidbare Unsicherheiten auszugleichen, gebe es zur Vorsorge Sicherheitsfaktoren. Dies ist ein deterministischer Ansatz, bei dem eine Verfeinerung möglich sei. Zudem beinhalte er bestimmte messbare, einzelstoffliche Mindestanforderungen an die Schadstoffkonzentration im Umweltmedium, wie etwa aquatische, marine und terrestrische Lebensgemeinschaften, Sediment Süßwasser und Salzwasser sowie Nahrungskette. Christiane Heiß beschrieb die Kriterien für die rechtliche Verbindlichkeit sowie der wissenschaftlichen Zuverlässigkeit der Qualitätsanforderungen. Sie verdeutlichte, dass PNEC ein verbindlicher Teil der Stoffsicherheitsprüfung ist. PNEC sei ein Vorsorgestandard, um Risiken lokal zu begrenzen, und stelle zugleich den Mindeststandard dar. Auch grenze PNEC die Verantwortlichkeiten ab, sei messbar, nachvollziehbar sowie überprüfbar und könne als Indizwert weiteren Prüfbedarf der Verwaltung begründen. Bezüglich der Zuverlässigkeit der PNEC-Werte gebe es drei Hauptquellen für inkonsistente Werte: Unterschiede bei den Datengrundlagen, den Bewertungsmethoden und der Expertenbewertung. Anschließend beschrieb Christiane Heiß die Eckpunkte, um hier eine Harmonisierung zu erzielen. Sie empfahl, die PNEC-Werte u.a. als

Indizwert für vertieften Prüfungsbedarf sowie als Entscheidungshilfe für die sektoralen Vollzugsbehörden auf Bundesebene zu nutzen, hierfür Berücksichtigungspflichten im sektoralen Recht sowie in den untergesetzlichen technischen Regelwerken (BREF) zu verankern. Je relevanter die PNECs faktisch würden, umso besser würde ihre Qualität.

➤ [Link zum Vortrag](#)

6. Fokusgruppen zum Thema „Anforderungen an die Verzahnung von Stoff- und Anlagenrecht“

Am 16.09.2009 fand der 7. Workshop der Reihe in Darmstadt zum Thema "Nutzung der REACH-Informationen für andere sektorale Vollzugsaufgaben" statt. Fachliche Grundlage war der Entwurf des Rechtsgutachtens von Prof. Dr. Martin Führ, sowie die Begleitforschung des UBA zur Umsetzung von REACH. Der Entwurf des Rechtsgutachtens wurde zur Diskussion mit den „Vollzugspraktikern“ vorab verteilt. Die fachlich engagierte Diskussion während des 7. Workshops machte deutlich, dass ein fachlicher Klärungsbedarf zu folgenden Fragestellungen bestand:

- An welchen Punkten können zukünftig REACH-Daten den praktischen Vollzug von (sonstigen umweltrechtlichen) Vorschriften unterstützen?
- Welcher Klarstellungsbedarf besteht zu dieser Frage auf Ebene von Gesetzen (z.B. BImSchG) und Verordnungen (AbwVO) oder in Verwaltungsvorschriften (TA Luft)?
- Welche Hilfestellungen werden von wem für eine Umsetzung neuartiger Anforderungen in der Praxis der Anlagengenehmigung und Überwachung benötigt?
- Was ist die rechtliche Stellung der PNEC-Werte?

Ziel der Diskussion in den Fokusgruppen am 20.04.2010 in Frankfurt und am 07.06.2010 in Hamburg war, von den Vollzugspraktikern die Vorgehensweise bei der Anlagengenehmigung zu erfahren und hier insbesondere die Berücksichtigung von Informationen, die gem. REACH generiert werden. Zur Vorbereitung der Diskussion in den Fokusgruppen wurde eine Fragensammlung erstellt und es wurden Fallbeispiele gesammelt (siehe den [einführenden Vortrag zu den Fokusgruppen von Marcus Bloser](#)). Offene Fragen der Länderbehördenvertreter gesammelt und diskutiert (die [wichtigsten Ergebnisse finden sich hier](#)).

Die Ergebnisse der Fokusgruppen wurden auch auf dem 11. Workshop der Reihe „REACH in der Praxis“ am 31.08.2010 zum Thema „Zugang und Nutzung der REACH-Daten durch die Umweltbehörden“ im Umweltbundesamt in Berlin vorgestellt (siehe dazu den [Vortrag von Dr. Felix Geldsetzer, LfU München](#)).

6.1 Die Vorträge der Fokusgruppen im Überblick

► Methodische Einführung

Marcus Bloser, iku

Marcus Bloser (iku) erläuterte einleitend die Zielsetzung der Fokusgruppen. Diese bestünde darin, Fragen und Antworten aus der Praxis zur Nutzung der REACH-Daten im Rahmen der Anlagengenehmigung und -überwachung zu sammeln, um auf dieser Grundlage Thesen und Empfehlungen zur Einbeziehung der Stoffdaten aus REACH in den umweltrechtlichen Vollzug

zu formulieren. Die Ergebnisse würden dann in den Workshop „Zugang und Nutzung der REACH-Daten durch die Umweltbehörden“ eingespeist.

➤ [Link zum Vortrag](#)

▶ **REACH in der Praxis, Fokusgruppen**

Martin Führ, sofia

Martin Führ (sofia) stellte jeweils zu Beginn der Fokusgruppen eine Einführung in die rechtlichen Rahmenbedingungen und formulierte damit den Rahmen für die im Folgenden zu diskutierenden Fragen.

➤ [Link zum Vortrag](#)

7. Teilnehmer der Workshops

An den beiden Workshops nahmen insgesamt rund 80 Behördenvertreter und -vertreterinnen teil. Auf Seiten der Bundesoberbehörden waren das Bundesumweltministerium, das Umweltbundesamt, die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin sowie die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung und die Bundesanstalt für Gewässerkunde vertreten. Hinzu kamen Mitglieder von Landesministerien und Vollzugsbehörden (Umwelt, Gewerbeaufsicht, Verbraucherschutz, Gesundheitsschutz, Arbeitsschutz, technische Sicherheit) aus zwölf Bundesländern.

An den Fokusgruppen nahmen insgesamt 19 Vertreter aus Genehmigungs- und Überwachungsbehörden aus insgesamt 9 Bundesländern teil. Neben Vertretern des Umweltbundesamt nahmen zur fachlichen Unterstützung, Organisation und Moderation Mitarbeiter der Firma Oekopol, sofia und IKU teil.

8. Vertiefende Materialien und Hilfsmittel

- ▶ Rechtsgutachten von Prof. Dr. Martin Führ, sofia: "Nutzen der REACH-Informationen für umweltrechtliche Vollzugsaufgaben (mit Schwerpunkt im Anlagenrecht)" zu finden unter: www.reach-info.de.
- ▶ Durch die Teilnehmer der Fokusgruppen wurden außerdem beispielhaft folgende in der Praxis herangezogene Datenbanken genannt:
 - [Gefahrstoffinformationssystem der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung](#) (Gestis). Hinweis: alte Kennzeichnung und neue nach der CLP-Verordnung (GHS) abrufbar.
 - [Gemeinsamer Stoffdatenpool Bund / Länder](#) (GSBL).
 - [INERIS](#) (Frankreich).
- ▶ Eine Übersicht zu den Stoff-Datenbanken (mit kurzen Erläuterungen) findet sich unter:
 - [IZU: Infozentrum UmweltWirtschaft](#), Bayerisches Landesamt für Umwelt (Zusammenstellung der Recherchemöglichkeiten).
 - www.reach-helpdesk.info ein Service mit beispielhafter [Suchstrategie für die Datenbank Ineris](#) sowie mit einem ausführlichen [Glossar](#) zu den in REACH verwendeten Fachbegriffen.
 - im o.g. Rechtsgutachten (dort in Abschnitt 6.2) finden sich ebenfalls Erläuterungen zu unterschiedlichen Datenbanken.
- ▶ [Phrasenkatalog von BDI / CEFIC zur Erstellung von SDBs](#) (European Phrase Catalogue, EU-PHraC, englisch) oder als [Phrasenkatalog auf deutsch](#).

- ▶ Führ (Hrsg.) [„Praxishandbuch REACH“](#) (insbesondere Kapitel 1, 14, 18, 24 und 27), Carl-Heymanns Verlag, Köln 2011 (erscheint am 26.4.2011).
- ▶ [Ergebnisse aus dem RUH-Projekt](#) und den dort untersuchten Fallbeispielen (u.a. mit Bezügen zum Wasserrecht) sowie der im Kontext der deutschen EU-Ratspräsidentschaft durchgeführten Konferenz „Consequences of REACH for other legal and administrative environmental instruments [Evaluating the Environmental Effectiveness of REACH (REACH:EEE)] finden sich unter:
 - http://www.reach-info.de/dokumente/Fuehr_synergy.pdf
 - http://www.reach-info.de/dokumente/overall_results_of_the_REACH_EEE_Workshop.pdf
 - www.reach-helpdesk.info (Behördeninfos)