



## REACH und kein Ende



## Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser! Die Chemikalien-Sanktionsverordnung unter REACH

Von Dr. Saša P. Jacob, ZVO/DGO, Hilden und  
Dr. Joachim Heermann, Dr.-Ing. Max Schlötter GmbH & Co. KG, Geislingen/Steige

*Ein aktueller Skandal in der Automobilindustrie erschüttert die deutsche Wirtschaft. Der weltweit agierende VW-Konzern mit Hauptsitz in Wolfsburg hat allem Anschein nach Manipulationen an der Steuerungssoftware der Motoren von Dieselmotoren in Deutschland, den USA und weiteren Absatzmärkten weltweit vorgenommen, so dass Abgaswerte verfälscht wurden. Compliance-Regeln wurden ausgehebelt bzw. erst gar nicht beachtet. Nun sieht der Konzern sich mit möglichen Sanktionen der US- aber auch anderer nationaler Behörden konfrontiert. Die deutschen und europäischen Behörden stehen erst am Anfang ihrer Ermittlungen. Der materielle und immaterielle Schaden scheint immens und bisher unüberschaubar zu sein, denn er trifft nicht nur den Automobilisten selbst, sondern mittelbar auch seine Zulieferer, d.h. die einzelnen Glieder der Lieferkette sind damit ebenfalls betroffen. In wieweit die Galvanobranche in Folge des VW-Skandals mit unabsehbaren Konsequenzen und Schwierigkeiten zu rechnen hat, kann derzeit noch niemand verlässlich abschätzen. Denn auch Galvaniker und Galvanofachfirmen sind in der Lieferkette der Automobilindustrie vertreten und sind damit indirekt abhängig vom „Geschäftsgebaren“ der mächtigen Automobilindustrie.*

### Die Überwachung der REACH-Verordnung ist umfangreich und komplex

Wie dieses Beispiel eindrücklich zeigt und belegt, ist die Einhaltung von Gesetzen und Vorschriften leider keine Selbstverständlichkeit. Dies wollen wir zum Anlass nehmen, um über Verstöße gegen die nationale und internationale (europäische) Chemikaliengesetzgebung und deren Sanktionierung zu sprechen. Es kommt leider immer wieder vor, dass sich einzelne nicht an die vorgegebenen Spielregeln halten. Dies zu verhindern und im Falle eines Falles zu ahnden, ist die Pflicht und Aufgabe der ECHA [1] und der dafür ins Leben gerufenen nationalen Behörden der 28 EU-Mitgliedstaaten.



Dr. Saša P. Jacob

Die Regelungen zur Überwachung der Einhaltung und Befolgung der gesetzlichen Vorschriften auf EU- und nationaler Ebene sind relativ umfangreich und komplex. Die REACH-Verordnung setzt hierfür den allgemeinen Rahmen fest, in dem die nationalen Behörden und übergeordneten EU-Behörden eigenständig, aber koordiniert agieren können. Im Titel „Durchsetzung“ mit den Artikeln 125 bis 127 der REACH-Verordnung ist dies niedergelegt. Danach wird die

Regelung der Sanktionen den Mitgliedstaaten übertragen, die dafür Sorge zu tragen haben, dass diese um- sowie durchgesetzt werden. Wie diese Regelung im Einzelnen aussieht, überlässt die REACH-Verordnung vollständig den EU-Mitgliedstaaten. Diese

haben entsprechende Vorschriften zu erlassen und ein System amtlicher Kontrollen zu unterhalten. Die EU-Mitgliedstaaten sind lediglich dazu verpflichtet, die Sanktionen so zu gestalten, dass diese wirksam, angemessen und abschreckend sein sollen. Gemäß Artikel 117 der REACH-Verordnung müssen die nationalen Behörden im Zusammenhang mit dem Bericht über die Anwendung der REACH-Verordnung alle fünf Jahre über ihre amtlichen Inspektionen, die erfolgte Überwachung und dabei vorgenommenen Sanktionen bzw. ergriffenen Maßnahmen in ihrem Hoheitsgebiet an die EU-Kommission berichten. Dies regelt der Titel XII „Informationen“, Artikel 117 „Berichterstattung“ der REACH-Verordnung.

#### In Deutschland sind Landesbehörden für die Überwachung in Unternehmen zuständig

Die Verantwortlichkeit und Zuständigkeit für den Vollzug der REACH- und CLP-Verordnung, d.h. die Überwachung und Sanktionierung, liegt nicht bei der ECHA selbst oder anderen EU-Behörden, sondern verantwortlich dafür sind gemäß Artikel 125 und 126 der REACH-Verordnung sowie Artikel 46 und 47 der CLP-Verordnung alleine und autonom die EU-Mitgliedstaaten, d.h. in Deutschland die Behörden der Bundesländer. In NRW sind dies beispielsweise die Bezirksregierungen. Die Behördenaufgaben und Sanktionsmaßnahmen regelt die jeweils gültige nationale Rechtsordnung. Die Chemikalien-Sanktionsverordnung (ChemSanktionsV), das Chemikaliengesetz (ChemG, §§ 21 ff.), das Ordnungswidrigkeitengesetz (OwiG) und das Strafgesetzbuch (StGB) bilden hierfür die rechtliche Grundlage in Deutschland.

Für die Kontrolle und Überwachung der Unternehmen sind in der Regel die Landesbehörden zuständig, d.h. also das zuständige Landratsamt oder bei kreisfreien Städten die Stadt selbst. Je nach Bundesland kann dies jedoch unterschiedlich geregelt sein. Manchmal ist auch ein Regierungspräsidium oder eine beigeordnete Landesbehörde dafür verantwortlich. Der deutsche Föderalismus fordert hier seine Opfer, ebenso wie die Mitgliedstaaten dies in dem Verbund der EU tun. Die Abstimmung und Koordination der Behörden der Bundesländer untereinander und mit dem Bund erfolgt über die Bundesländer-Arbeitsgemeinschaft Chemikaliensicherheit

(BLAC). Auf Grund des vorgegebenen rechtlichen Rahmens ist eine gewisse Heterogenität im europäischen Vollzug unausweichlich. Jeder Mitgliedstaat hat sich selbständig um die Um- und Durchsetzung zu kümmern. Es ist daher eine Koordination und Harmonisierung des Vollzugs auf EU-Ebene durch das bei der ECHA angesiedelte Forum für Austausch von Informationen zur Durchsetzung (Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe f der REACH-Verordnung) vorgesehen und erforderlich. In diesem Gremium stimmen die Behörden der EU-Mitgliedstaaten ihre Vollzugsprogramme mit wechselnden Schwerpunkten ab und tauschen ihre gewonnenen Erfahrungen aus. Die wachsenden Aufgaben dieses Forums sind in Artikel 77 Absatz 4 der REACH-Verordnung beschrieben.

#### Welche Verordnung missachtet wurde, bestimmt, ob eine Ordnungswidrigkeit oder Straftat geahndet wird

Die ECHA besitzt einen langen Arm, der natürlich auch in die Mitgliedstaaten der Europäischen Union reicht. Beihilflich und verantwortlich für die Umsetzung der Sanktionsmaßnahmen sind die entsprechenden nationalen Behörden der einzelnen EU-Mitgliedstaaten, wie weiter oben bereits erwähnt.

Die Chemikalien-Sanktionsverordnung (ChemSanktionsV) im deutschen Recht ausführlich: Verordnung zur Sanktionsbewehrung gemeinschafts- und unionsrechtlicher Verordnungen auf dem Gebiet der Chemikaliensicherheit, ist unterteilt nach Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Die in sieben Abschnitte gegliederte Sanktionsverordnung enthält insgesamt 13 Paragraphen, welche die Maßnahmen im Falle von Verstößen regeln. Detailliert werden hier die Verstöße und deren Ahndungen beschrieben. Sie umfasst Zuwiderhandlungen gegen die im Folgenden aufgeführten Verordnungen:

1. Verordnung (EG) Nr. 850/2004 (persistente organische Schadstoffe)
2. Verordnung (EG) Nr. 842/2006 (bestimmte fluorierte Treibhausgase)
3. Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 (REACH)
4. Verordnung (EG) Nr. 689/2008 (Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien, PIC-Verordnung)
5. Verordnung (EG) Nr. 1102/2008 (Verbot der Ausfuhr von metallischem Quecksilber und bestimmten Quecksilberverbindungen und -gemischen und

die sichere Lagerung von metallischem Quecksilber)

6. Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 (CLP)
7. Verordnung (EG) Nr. 1005/2009 (Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen).

Während bei allen in der ChemSanktionsV aufgezählten Verordnungen sowohl Straftaten als auch Ordnungswidrigkeiten geahndet werden, geht es bei der CLP-Verordnung nur um Ordnungswidrigkeiten.

### Strafen können sehr empfindlich sein

Die Folgen bei Versäumnissen, Verstößen oder Zuwiderhandlungen – wissentlich oder unwissentlich begangen –, die je nach Vergehen als Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten aufgefasst werden müssen, können empfindlich sein. Die Behörden haben bisher weder einen allgemeinen Bußgeldkatalog, noch verfügen sie über ausreichend Erfahrung in Bußgeldsachen zu REACH. Die im Forum der ECHA abgestimmten Überwachungs- und Vollzugsprogramme sowie die gewonnenen Erfahrungen beeinflussen natürlich auch die Praxis der deutschen Behörden. Inzwischen gab es insgesamt vier dieser aufgesetzten Programme REACH-EN-FORCE [2] 1 bis 4 (Abb. 1 und 2). Die nationalen Behörden führen programm-gemäße Audits bei Betroffenen durch und zusätzlich auch Überwachungsmaßnahmen aus bestimmten Anlässen heraus z.B. Hinweisen der ECHA, von nationalen Behörden oder Wettbewerbern.

Die juristische Abwicklung von Sanktionen und die Durchsetzung von Sanktionsmaßnahmen sind kompliziert und basieren u. a. auch auf dem Strafgesetzbuch bzw. OwiG. Bußgelder können prinzipiell gegen handelnde oder leitende Mitarbeiter oder Unternehmen verhängt werden, wobei die konkreten Umstände des Einzelfalles (Schuld des Täters: Vorsatz oder Fahrlässigkeit, wirtschaftliche Verhältnisse des Täters, Bedeutung des Verstoßes, belastende und entlastende Umstände etc.) zu berücksichtigen sind. Inhaber und/oder Organe von Gesellschaften werden in solchen Fällen gerne wegen Verletzung ihrer Aufsichtspflichten (Organisations-, Auswahl-, Anleitungs- und Überwachungspflichten) gemäß § 130 in Verbindung mit § 9 Absatz 2 OwiG belangt. Das Sanktionsinstrument „Blame and Shame [3]“, das z.B. im skandinavischen Raum gerne Verwendung findet, ist den deutschen Behörden unbekannt. Gewinne

oder Erträge aus rechtswidrigen Handlungen können nach § 29 Absatz 2 OwiG bzw. § 73 StGB durch den Staat eingezogen werden. Die Vollstreckung von Bußgeldern und Ordnungsstrafen wird nach allgemeinen Regeln des Verwaltungsvollstreckungsrechts bzw. des Strafprozessrechts vollzogen. Das gesamte Instrumentarium von Pfändungen von Vermögen bis hin zur Erzwingungshaft steht zur Verfügung. Auch die Durchsetzung einer Sanktionsmaßnahme im EU- und Nicht-EU-Ausland ist grundsätzlich über Vollstreckungsersuchen nach § 71 des Gesetzes über die internationale Hilfe in Strafsachen (IRG) möglich. Bei EU-Mitgliedstaaten kann hingegen ein einfacheres Verfahren gemäß § 87o IRG durchgeführt werden. Unabhängig von einer Sanktion können die Behörden auch als Vollzugsmaßnahmen die Beseitigung des Verstoßes nach § 23 ChemG anordnen. Anordnungen sind vollstreckbar z.B. durch Festsetzung von Zwangsgeld. Auf weitere juristische Details kann und soll hier nicht weiter eingegangen werden.

### Behörden sind bei Verstößen gegen die Informationspflicht noch kulant

Am häufigsten anzutreffen sind Verstöße gegen die Informationspflicht nach Artikel 33 der REACH-Verordnung und gegen Beschränkungen in Anhang XVII der REACH-Verordnung. Ein Verstoß gegen diese Informationspflicht liegt vor, wenn Informationen zum Vorhandensein von besonders besorgniserregenden Stoffen (SVHC [4]) in den vertriebenen Erzeugnissen nicht an die Kunden weitergereicht werden. Häufig steckt dahinter kein böser Wille des Lieferanten des Erzeugnisses, sondern vielmehr fehlende Informationen von den Vorlieferanten. Das Unterlassen der Weitergabe von Informationen wird als Ordnungswidrigkeit nach § 6 Absatz 1 Nr. 17 ChemSanktionsV in Verbindung mit § 26 Absatz 1 Nr. 11 und Absatz 2 ChemG gewertet und mit einer Geldbuße bis zu 50.000 Euro, bei vorliegender Fahrlässigkeit mit höchstens 25.000 Euro belegt. Im Gegensatz hierzu handelt es sich im Falle von Zuwiderhandlungen gegen Beschränkungen in Anhang XVII der REACH-Verordnung um Straftaten gemäß § 5 ChemSanktionsV in Verbindung mit § 27 Absatz 1 Nr. 3 ChemG nicht nur bei Vorsatz, sondern auch bei Fahrlässigkeit. Diese Straftat kann mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft

werden. Die Obergrenze der Geldbuße beträgt bei Verletzung der Aufsichtspflicht für die Inhaber und/oder Organe von Gesellschaften 1 Million Euro (§ 130 (3) OwiG). Gegenüber dem Unternehmen, für das gehandelt wurde, kann im Falle einer Straftat eines gesetzlichen Vertreters oder leitenden Mitarbeiters ein Bußgeld in Höhe von max. 10 Millionen Euro (Vorsatz) bzw. max. 5 Millionen Euro (§ 30 Absatz 2 OwiG) bei Fahrlässigkeit erhoben werden. Bisher reagieren die Behörden im Rahmen ihres Ermessensspielraumes noch relativ zurückhaltend bzw. nachsichtig bei aufgedeckten Verstößen. Dies ist der Komplexität der REACH-Pflichten geschuldet, da die Behörden den Unternehmen nicht a priori einen Vorsatz zum „Unterlaufen der Pflichten“ unterstellen wollen. Teilweise nehmen die Behörden sogar eher eine beratende Aufgabe wahr. Im Falle von schwerwiegenden, wiederholten oder sogar systematischen Verstößen üben die Behörden jedoch gegenüber den Betroffenen keine Nachsicht mehr aus. In

solchen Fällen drohen dann äußerst empfindliche Konsequenzen. Und was in diesem Zusammenhang mindestens genauso gravierend ist: Ein Unternehmen, das auffällig geworden und damit in den Fokus der Behörden geraten ist, kann davon ausgehen, dass die Behörden in Zukunft ein besonderes Augenmerk auf die Aktivitäten des Unternehmens legen werden.

### Rechtstreues Handeln erleichtert das Leben

Es ist allemal besser, sich an die Vorgaben und Vorschriften der Verordnungen zu halten, als sich mit Sanktionsmaßnahmen, die das eigene Unternehmen betreffen, auseinandersetzen zu müssen. Es sei deshalb angeraten, sich rechtzeitig über seine Pflichten und die Auswirkungen der REACH- und CLP-Verordnung auf das Unternehmen und die eigene Tätigkeit zu informieren, damit man erst gar nicht in die Verlegenheit kommt, sich mit der Sanktionsverordnung beschäftigen zu müssen. Es ist immer nur eine Frage der Zeit, bis wann Verstöße auffallen.

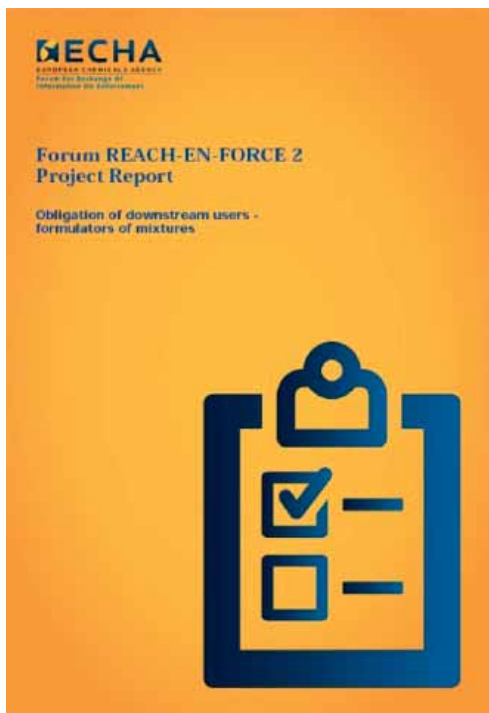


Abb. 1: Bericht und Zusammenfassung der Überwachungsmaßnahmen zum 2. Programm REACH-EN-FORCE 2 mit Schwerpunkt auf den nachgeschalteten Anwender und Formulierer

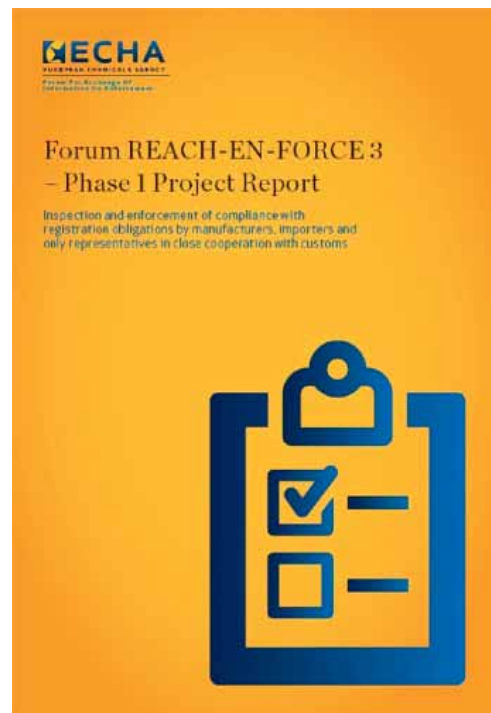


Abb. 2: Bericht und Zusammenfassung der Überwachungsmaßnahmen zum 3. Programm REACH-EN-FORCE 3 mit Schwerpunkt auf den Hersteller, Importeur und Alleinvertreter

Sobald Verstöße durch die Behörden verfolgt werden, hat das betroffene Unternehmen sich nicht nur mit den anstehenden Sanktionen und Maßnahmen zu beschäftigen. Es muss dazu auch die bestehenden innerbetrieblichen Defizite, bei seiner Umsetzung der gesetzlichen Pflichten aufarbeiten.

In diesem Zusammenhang sind die Behörden jedoch in der Pflicht – evtl. auch zusammen mit Verbänden – für eine Deutschland- aber auch EU-weite Gleichbehandlung bei der Durchsetzung gesetzlicher Vorgaben sicherzustellen. Denn Betriebe die das Gesetz brechen, könnten dadurch unrechtmäßige Wettbewerbsvorteile erreichen. Nur wenn Unternehmen wirklich Konsequenzen für ihre Handlungen befürchten müssen, ist eine bessere Angleichung der Wettbewerbssituation zu erwarten.

Um Sanktionen zu entgehen, hilft nur REACH-Compliance. Hilfreich ist es in diesem Kontext auch, seinen direkten Ansprechpartner bei den Überwachungsbehörden frühzeitig zu informieren und einzubinden, da dies die Kooperation erleichtert und eine langfristige Vertrauensbasis schafft.

### +++ ZVO Newsticker +++

Aufgrund der Aufnahme von Chromtrioxid in den Anhang XIV der REACH-Verordnung hatten der VECCO e.V. (Verein zur Wahrung von Einsatz und Nutzung von Chromtrioxid und anderen Chemikalien in der Oberflächentechnik) und andere Industrievertreter am 08.07.2013 Klage beim EuGH eingereicht. Am 07.09.2013 wurde die Klage mit dem Aktenzeichen T-360/13 angenommen. Ziel war, eine

Ausnahmegenehmigung vom Autorisierungsprozess nach Artikel 58 (2) der REACH-Verordnung zu erwirken – es läge keine ausreichende Prüfung auf mögliche Ausnahmen vor. Am 25.09.2015 wurde nun das Urteil verkündet.

Die Argumentation der Kläger wurde zurückgewiesen, und das Gericht folgte somit nicht der eingereichten Klageschrift. Die Begründung ist, dass der Artikel 58 (2) nur dann Anwendung finden kann, wenn eine EU-weite gesetzliche Regelung in der EU bestünde, welche Mindestanforderungen für den Umgang mit der betreffenden Chemikalie definiert. Diese Mindestanforderungen müssen dabei dem Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt dienen. Für Chromtrioxid, wie auch für fast alle im Verkehr befindlichen Substanzen, gibt es in diesem Sinne keine einheitliche Rechtsvorschrift auf EU-Ebene und deswegen ist der Artikel 58 (2) nicht anzuwenden.

Diese Argumentation hat den Nebeneffekt, dass auch auf die Nebenforderungen der Klage (Qualitätsbeurteilung der eingereichten Daten oder des Verfahrens) vom Gericht nicht eingegangen werden muss. Der VECCO e.V. hat Widerspruch zum Urteil angeklündigt und prüft nun die Rechtsmittel.

- [1] European Chemical Agency (Europäische Chemikalienagentur)
- [2] Enforcement (Amendment) Regulations (Durchführungs- (Verbesserungs-)regelungen)
- [3] „Beschuldigen und beschämen“: Um bei Verstößen gegen gesetzliche Vorgaben den Täter zu bestrafen, wird dieser durch Veröffentlichung seines Namens an den Pranger gestellt. Der damit verbundene Reputationsverlust soll abschreckend wirken.
- [4] Substances of Very High Concern

### Aufruf zur Mitarbeit in den ZVO Ressorts

Die Galvano- und Oberflächentechnik ist direkt oder indirekt immer im Fokus von Regulierungsbestrebungen der Behörden. Der ZVO als Branchenvertreter kann nur dann für die Branche eintreten, wenn genügend Rückhalt und Engagement der Mitgliedschaft besteht. In hohem Maße sind dabei die Anwender von Verfahren gefragt, da nur diese zum einen ihre Anforderungen formulieren und andererseits gegenüber Behörden glaubhaft als Betroffene vertreten können. Nur durch das verstärkte Einbringen von Anwendern ist eine weitere fokussierte und zielgerichtete Interessensvertretung möglich.

Daher liegt die Mitgestaltung der Ressorttätigkeiten im unmittelbaren unternehmerischen Interesse. Der ZVO und das Ressort REACH freuen sich auf Ihre Eingaben und Ihre Mitarbeit.