

Schriften zum Europäischen Recht

Band 165

**Das Registrierungsverfahren
nach der REACH-VO
im Lichte des europäischen
Eigenverwaltungsrechts**

Von

Florian Ammerich



Duncker & Humblot · Berlin

FLORIAN AMMERICH

Das Registrierungsverfahren nach der REACH-VO
im Lichte des europäischen Eigenverwaltungsrechts

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera · Detlef Merten

Matthias Niedobitek · Karl-Peter Sommermann

Band 165

Das Registrierungsverfahren
nach der REACH-VO
im Lichte des europäischen
Eigenverwaltungsrechts

Von

Florian Ammerich



Duncker & Humblot · Berlin

Die Fakultät für Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre
der Universität Mannheim hat diese Arbeit
im Herbstsemester 2013 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten
© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: TextFormA(r)t, Daniela Weiland, Göttingen
Druck: Buch Bücher de GmbH, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0937-6305
ISBN 978-3-428-14448-8 (Print)
ISBN 978-3-428-54448-6 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84448-7 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Herbstsemester 2013 von der Fakultät für Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre der Universität Mannheim als Dissertation angenommen. Das Promotionsverfahren wurde am 8. April 2014 mit dem Rigorosum abgeschlossen.

Literatur und Rechtsprechung konnten noch bis zum 1. Mai 2014 berücksichtigt werden, allerdings wurde aus Praktikabilitätsgründen darauf verzichtet, die gesamte Zitation der europäischen Rechtsprechung sowie der Schlussanträge der Generalanwälte auf eine Zitierweise mit Angabe des ECLI (http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_125997/) umzustellen.

Mein Doktorvater, Herr Prof. Dr. Kristian Fischer, gab nicht nur die Anregung zu diesem Thema, sondern betreute mich unbürokratisch und mit großem Einsatz und war stets zu einer fachlichen Diskussion bereit und meinen Denkansätzen gegenüber offen. Dabei gab er mir einerseits wertvolle Anregungen und Hinweise und ermöglichte mir andererseits völlige Freiheit beim Abfassen dieser Arbeit. Schließlich erstellte er das Erstgutachten ebenso wohlwollend wie zügig. Ihm gilt mein tiefempfundener Dank!

Weiterhin bedanke ich mich bei Herrn Prof. Dr. Hans-Joachim Cremer für seine Bereitschaft, das Zweitgutachten zu erstellen, sowie bei Herrn Prof. Dr. Thomas Fetzer, der den Prüfungsvorsitz übernommen hat.

Daneben schulde ich auch Herrn Dr. Jürgen Fluck und Frau Dr. Anja von Hahn von der BASF für einen wertvollen Einblick in die Praxis des Vollzugs von REACH meinen Dank.

Herrn Prof. Dr. Siegfried Magiera, Herrn Prof. Dr. Detlef Merten, Herrn Prof. Dr. Matthias Niedobitek und Herrn Prof. Dr. Karl-Peter Sommermann danke ich für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe der Schriften zum Europäischen Recht.

Die Arbeit entstand zu großen Teilen während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Dr. Mario Martini an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Er gab mir Gelegenheit, mich mit einer Fülle von Problemen des öffentlichen Rechts auf wissenschaftlicher Basis zu beschäftigen. Sein ständiges Bemühen nach Klarheit und Präzision in der Sprache sind mir ebenso Vorbild wie Ansporn. Dafür und für seine ständige fachliche und menschliche Unterstützung bedanke ich mich herzlich. Die Zeit als Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl wird mir in bester Erinnerung bleiben.

Dazu haben auch die Kolleginnen und Kollegen beigetragen, die nicht nur wertvolle Anregungen gaben, sondern mich auch bei der Korrektur der Endfassung des Manuskriptes unterstützt haben, zuvorderst Frau Yvonne Schmid und Frau Beate Bukowski sowie Herr Dr. Matthias Damm und Herr Benjamin Kühl. Sie sind mir weit mehr als lediglich Arbeitskollegen.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Universitätsbibliothek in Speyer, insbesondere Frau Ursula Ohliger und Frau Elke Haase, haben dankenswerterweise fortwährend dafür gesorgt, dass mir binnen kürzester Zeit auch die entlegenste Literatur in aktueller Auflage zur Verfügung stand.

Für ihre Unterstützung danke ich außerdem ganz besonders Frau Dr. Katrin Schoppa und Herrn Dr. Christian Bauer sowie Frau Dr. Anne-Sophie Ritter.

Meine Großmutter, Frau Maria Altmayer, meine Mutter, Frau Christiane Ammerich, die das Manuskript immer wieder Korrektur gelesen hat, und mein Vater, Herr Dr. Hans Ammerich, haben die Drucklegung dieser Arbeit mit einem großzügigen Zuschuss unterstützt. Nicht nur dafür bin ich ihnen dankbar.

Meine Partnerin, Frau Elena Dahlem, begleitet mich mit unserem gemeinsamen Sohn Benjamin Johannes bereits ein großes Stück meines Weges. Ohne sie würde nicht nur dieser Arbeit jeglicher Sinn fehlen. Bei ihr bedanke ich mich für ihren Rückhalt und für ihre Motivation, für Verständnis und für stetigen ermutigenden Zuspruch. Ihnen gebührt weit mehr als mein Dank!

Florian Ammerich

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	23
A. Einführung und Problemstellung	23
B. Gang der Arbeit	28
<i>Kapitel 1</i>	
Die REACH-VO – Herausforderung, Entstehung und Inhalt	
A. Das (europäische) Chemikalienrecht vor Erlass der REACH-VO	30
I. Die getrennte Behandlung von Neu- und Altstoffen	31
II. Defizite im System der Altstoffregulierung	32
III. Mangelnde Datenqualität bei der Neustoffanmeldung	33
IV. Wenig effektives Beschränkungsregime	33
B. Die Entstehung der REACH-VO als Reaktion auf die festgestellten Defizite	34
I. Das Weißbuch der Europäischen Kommission	35
II. Das Normgebungsverfahren	36
C. Die Ziele der REACH-VO	38
I. Hohes Schutzniveau für Gesundheit und Umwelt	39
II. Wahrung und Verbesserung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der chemischen Industrie	40
III. Sicherstellung des freien Verkehrs von chemischen Stoffen im Binnenmarkt	41
D. Die REACH-VO im Überblick	42
I. Anwendungsbereich der REACH-VO	42
1. Sachlicher und zeitlicher Anwendungsbereich der REACH-VO	43
2. Von der REACH-VO betroffener Personenkreis	45
II. Überblick über die wesentlichen Instrumente der REACH-VO	45
1. Die Registrierungspflicht	47
2. Weitere Pflichten in der Lieferkette nach der Registrierung	47
3. Die Bewertung	49
a) Die inhaltliche Bewertung der Registrierungsdossiers	49

b) Die Stoffbewertung	51
4. Das Zulassungsverfahren	51
5. Das Beschränkungsregime	54
6. Informationen und Datenschutz im Rahmen der REACH-VO	54
7. Zusammenfassung	57
E. Die Rolle der ECHA als zentrale Stelle auf Unionsebene im Rahmen des Vollzugs der REACH-VO	57
I. Die Rolle der ECHA im REACH-Verbund	57
II. Der direkte und der indirekte Vollzug von Unionsrecht	61
III. Die REACH-VO als Ausprägung des europäischen Verwaltungsverbundes	64

Kapitel 2

Das Registrierungsverfahren als Kernelement der REACH-VO	67
A. Einführung	68
B. Registrierungsdossier und Stoffsicherheitsbericht: Inhalte und Anforderungen	70
I. Das technische Dossier nach Art. 10 lit. a) REACH-VO	71
II. Der Stoffsicherheitsbericht nach Art. 10 lit. b) REACH-VO	72
C. Die eigentliche Registrierung	74
I. Beginn der Registrierung	75
1. Einleitung durch Einreichen des Registrierungsdossiers durch den Registranten	75
2. Einleitung des Registrierungsverfahrens von Amts wegen	76
II. Inhaltliche Anforderungen an ein zur Einleitung des Registrierungsverfahrens taugliches Registrierungsdossier	78
III. Zuweisung der Eingangsnummer und des Antragsdatums	79
IV. Der completeness check nach Art. 20 Abs. 2 REACH-VO	80
1. Bei Unvollständigkeit: Nachforderung nach Art. 20 Abs. 2 UAbs. 3 S. 1 REACH-VO	80
2. Auch nach erneuter Prüfung keine Vollständigkeit: Ablehnung der Registrierung	81
3. Bei Vollständigkeit: Zuweisung der Registrierungsnummer	81
4. Keine Rückmeldung der ECHA: Vermarktungseröffnung durch Zeitablauf nach Art. 21 REACH-VO	81
V. Registrierung bei einer Mehrheit von Registranten	82
1. Informationsaustausch bei Phase-in-Stoffen	84
2. Informationsaustausch bei Nicht-Phase-in-Stoffen	85

3. Gemeinsames Einreichen von Daten	85
4. Zusammenfassung	86
D. Das Verhältnis von completeness check und compliance check	87
I. Der compliance check nach Art. 41 REACH-VO	88
1. Prüfungsumfang des compliance checks in qualitativer Hinsicht	89
2. Prüfungsumfang des compliance checks in quantitativer Hinsicht	90
II. Die Abgrenzung von completeness check und compliance check	91
1. Abgrenzung nach Prüfungsinhalt und innerhalb der Prüfung zu beantwortenden Fragen	92
2. Abgrenzung nach Durchführungsmechanismus und Häufigkeit der Tests ..	94
E. Rechtsinstrumente der ECHA im Registrierungsverfahren – die Registrierungsentscheidung als Beschluss im Sinne von Art. 288 Abs. 4 S. 2 AEUV?	95
I. Die Rechtsverbindlichkeit der Beschlüsse im Rahmen des Registrierungsverfahrens	97
1. Rechtswirkungen der annehmenden Entscheidung	97
a) Blick ins deutsche Recht: Abgrenzung und Systematisierung von Anzeige- und Erlaubnisvorbehalten	99
b) Analyse des Normenzusammenwirkens im Rahmen der Registrierung nach Titel II der REACH-VO	101
aa) Vorliegen von Kennzeichen eines Erlaubnisvorbehaltes	101
bb) Vorliegen von Kennzeichen eines Anzeigevorbehaltes	102
cc) Tiefer gehende Analyse im Rahmen einer Fallgruppenbetrachtung	103
(1) Fristgerechte Prüfung durch die ECHA	104
(2) Nichtfristgerechte Prüfung durch die ECHA	106
c) Zusammenfassung	109
2. Rechtswirkung der ablehnenden Entscheidung	109
3. Rechtswirkung der Informationsnachforderung	110
4. Rechtswirkung einer aufhebenden Entscheidung	111
5. Zwischenergebnis	111
II. Organexklusivität des Art. 288 Abs. 4 S. 2 AEUV	112
III. Ergebnis	113

Kapitel 3

**Die Rechtsquellen betreffend den Vollzug
der Registrierung nach der REACH-VO**

	114
A. Einführung	114
B. Bestandsaufnahme verfahrensrechtlicher Bestimmungen in der REACH-VO	115

C. Die Guidances der ECHA	117
D. Der Kodex für gute Verwaltungspraxis der ECHA	118
I. Vergleich mit dem Musterkodex des Europäischen Bürgerbeauftragten	119
II. Rechtsnatur und Bindungswirkung der Vorschriften des Kodex	121
E. Rückgriff auf das allgemeine Eigenverwaltungsrecht der EU	125
I. Verwaltungsrechtsquellen im Primärrecht	127
1. Das Recht auf gute Verwaltung nach Art. 41 EU-GRCharta	128
2. Die weiteren primärrechtlichen Rechtsgrundsätze für das europäische Verwaltungsrecht	129
a) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	129
aa) Entwicklung und Facetten des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ...	130
bb) Materieller Prüfungsmaßstab des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	131
b) Die Prinzipien von Rechtssicherheit und Vertrauensschutz	134
c) Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns	139
d) Das Gebot der Gleichbehandlung und der Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung	140
3. Verwaltungsrecht im sonstigen geschriebenen Primärrecht	142
II. Positivierte sekundärrechtliche Bestimmungen mit allgemeiner Geltung für das Verwaltungsverfahren	143
III. Ungeschriebene Rechtsgrundsätze des europäischen Verwaltungsrechts	144
F. Zusammenfassung	148

Kapitel 4

Vorgaben des europäischen Verwaltungsrechts für das Registrierungsverfahren nach der REACH-VO	150
A. Das Gültigkeitsregime und Fehlerfolgenregelung im europäischen Verwaltungsrecht	152
I. Die Wirksamkeit eines Beschlusses	152
II. Die rechtliche Inexistenz eines Beschlusses	154
1. Besondere Schwere des Fehlers	157
a) Fehler im formellen Bereich	158
aa) Zuständigkeitsfehler	158
bb) Einzelne Verfahrens- oder Formfehler	160
cc) Kumulierung mehrerer formeller Fehler	161
b) Fehler im materiellen Bereich	162
c) Zusammenfassung	163
2. Offenkundigkeit des Fehlers	164

3.	Rechtliche Inexistenz durch unrichtige Angaben im Registrierungs-dossier	164
4.	Ergebnis	166
III.	Die Bestandskraft eines Registrierungsbeschlusses	166
IV.	Die Unbeachtlichkeitsregelungen bei der Verletzung wesentlicher Formschriften im Überblick	168
1.	Unbeachtlichkeit im Fall der rechtlichen Alternativlosigkeit bei der Verletzung von Verfahrensvorschriften	171
2.	Unbeachtlichkeit im Fall der tatsächlichen Alternativlosigkeit bei der Verletzung von Formvorschriften	172
3.	Folgen für die Möglichkeit der Nichtigkeitserklärung eines Registrierungsbeschlusses aufgrund eines Verfahrens- bzw. Formfehlers	172
V.	Bilanz im Hinblick auf das grundlegende Verwaltungsrechtssystem des Eigenverwaltungsrechts	174
B.	Anspruch auf rechtliches Gehör – Durchführung einer Anhörung im Registrierungsverfahren	175
I.	Die Notwendigkeit einer Anhörung im Rahmen des Registrierungsverfahrens der REACH-VO	177
1.	Das Recht auf Anhörung als allgemeiner Grundsatz des Eigenverwaltungsrechts	177
2.	Tatbestandliche Einschränkung des Anwendungsbereichs für eine Anhörung	182
a)	Einschränkung bei unwesentlicher Belastung des Betroffenen	182
b)	Einschränkung bei einem Antrag des Betroffenen	183
c)	Einschränkung bei gebundenen Entscheidungen	184
3.	Zwischenergebnis	185
II.	Anforderungen an die Ausgestaltung der Anhörung	185
III.	Rechtsfolgen bei einer nicht oder fehlerhaft durchgeführten Anhörung	189
1.	Grundsätzlich: Fehlerhaftigkeit des Rechtsaktes	189
2.	Möglichkeit der Heilung des Registrierungsbeschlusses	189
a)	Heilung durch Nachholung innerhalb des Verwaltungsverfahrens möglich	189
b)	Heilung innerhalb des Widerspruchsverfahrens möglich	190
c)	Keine Möglichkeit der Heilung durch Nachholung im gerichtlichen Verfahren	191
d)	Zusammenfassung der Heilungsregelungen	194
IV.	Ergebnis zum Anspruch auf rechtliches Gehör im Rahmen der Registrierung nach der REACH-VO	194
C.	Das Recht auf Akteneinsicht	195
I.	Notwendigkeit des verfahrensakzessorischen Rechts auf Akteneinsicht	196

II.	Ausgestaltung des verfahrensakzessorischen Akteneinsichtsrechts im Rahmen der REACH-VO	197
1.	Bezugspunkt des Akteneinsichtsrechts im Rahmen der REACH-VO: Die Registrierungsakte	198
2.	Ermittlung der Konturen des allgemeinen Akteneinsichtsrechts aus dem besonderen Sekundärrecht	200
a)	Zeitliche Grenzen des Akteneinsichtsrechts	200
b)	Grundsätzlicher Umfang des Akteneinsichtsrechts	201
aa)	Beschränkung des Akteneinsichtsrechts auf verwendete Unterlagen	201
bb)	Vollumfängliches Akteneinsichtsrecht	202
cc)	Fazit und Folgerungen für das Einsichtsrecht in die Registrierungsakte	204
c)	Grenzen der Akteneinsicht	205
d)	Verletzung des Akteneinsichtsrechts	207
aa)	Die Rechtslage im Wettbewerbsrecht	207
bb)	Die Rechtslage im Fusionskontrollverfahren	210
cc)	Die Rechtslage im Antidumpingrecht	210
dd)	Die Rechtslage im Beamtenrecht	211
ee)	Folgerungen für eine Verletzung des Akteneinsichtsrechts im Rahmen des Registrierungsverfahrens	212
3.	Möglichkeiten einer Heilung durch die ECHA	212
III.	Bilanz zum Recht auf Akteneinsicht	213
D.	Die Begründungspflicht	213
I.	Anforderungen an Inhalt und Umfang der Begründung	217
II.	Möglichkeit der nachträglichen Änderung der Begründung	223
III.	Möglichkeit der Heilung einer fehlerhaften Begründung	224
1.	Abgrenzung zwischen einer gänzlich fehlenden und einer unvollständigen Begründung	224
2.	Die Heilung einer gänzlich fehlenden Begründung	225
3.	Die Heilung einer unzureichenden Begründung	226
4.	Rechtsfolgen der Nachholung einer Begründung	228
IV.	Ergebnis zur Begründungspflicht	228
E.	Wahl der richtigen Sprache	229
I.	Anforderungen für das Handeln der ECHA im Registrierungsverfahren	229
II.	Die derzeitige Praxis im Registrierungsverfahren	230
III.	Rechtsfolgen bei der Wahl einer falschen Sprache	233
1.	Im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit des Beschlusses	233
2.	Im Hinblick auf den Zugang des Beschlusses	235

IV. Ergebnis	237
F. Die Aufhebung eines Registrierungsbeschlusses durch die ECHA: Möglichkeiten, Rechtsgrundlage und Anforderungen	238
I. Einführung in die Problematik	238
II. Rechtsgrundlage für die Aufhebung eines Registrierungsbeschlusses	240
1. Rechtsgrundlage aus der REACH-VO	240
a) Aufhebung von Registrierungen durch Art. 20 Abs. 2 UAbs. 4 S. 1 REACH-VO im Rahmen des completeness checks durch die ECHA ..	240
b) Aufhebung von Registrierungen im Rahmen des compliance checks durch die ECHA	241
c) Aufhebung der Registrierung durch analoge Anwendung des Art. 20 Abs. 2 UAbs. 4 S. 1 REACH-VO seitens der ECHA	242
d) Aufhebung von Registrierungen durch nationale Behörden	245
aa) § 27b Abs. 1 Nr. 1 oder Nr. 2 ChemG als Rechtsgrundlage	246
bb) Art. 129 REACH-VO bzw. § 23 Abs. 1, 1a ChemG als Rechtsgrundlage	246
cc) Schlussfolgerungen und Einordnung in das Rechtssystem	247
e) Zwischenergebnis	248
2. Rechtsgrundlage aus den ungeschriebenen allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Eigenverwaltungsrechts	248
a) Herleitung und Ursprung der Rechtsgrundsätze zur Aufhebung von Registrierungsbeschlüssen	249
b) Anwendbarkeit dieser Rechtsgrundsätze neben den Regelungen der REACH-VO	251
aa) Keine bewusste Nichtregelung in der REACH-VO zur Aufhebung von Registrierungsbeschlüssen	253
bb) Die Rechtsansicht der Europäischen Kommission und der ECHA in einer Mitteilung an CARACAL	256
cc) Der effet utile als Argument für die Möglichkeit der Aufhebung von Registrierungsbeschlüssen	257
(1) Regelungsabsicht der Registrierung im Rahmen der REACH-VO	258
(2) Die Anreizsituation für die Zurverfügungstellung von vollständigen und richtigen Informationen	259
(3) Anreizwirkung bei der Möglichkeit der Aufhebung von Registrierungen	263
(4) Zusammenfassung	265
c) Ergebnis	265
3. Ergebnis: Rechtsgrundlage aus ungeschriebenen allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Eigenverwaltungsrechts	266
III. Ausgestaltung der Regelungen zur Rücknahme von Registrierungsbeschlüssen	266

1. Identifizierung der im Rahmen der Aufhebung von Registrierungsbeschlüssen typischen Fallgruppen	266
2. Fallgruppe 1: Rücknahme von rechtswidrigen Registrierungsbeschlüssen, Rechtswidrigkeit aufgrund defizitärer Angaben	267
a) Ermittlung der möglichen Fallkonstellationen	268
b) Herleitung und Reichweite des ungeschriebenen allgemeinen Rechtsgrundsatzes für diese Fallgruppe	270
aa) Herleitung des Grundsatzes: Die Rechtsprechung des EuGH als Ausgangspunkt	270
(1) Ursprung in der Entscheidung im zweiten S.N.U.P.A.T.-Urteil	271
(2) Anwendbarkeit der Rechtsprechung im Rahmen der REACH-VO	272
(3) Zwischenergebnis	273
bb) Tatbestandliche Reichweite des Grundsatzes: Keine Beschränkung der Rücknahmebefugnis auf bestimmte Angaben im Registrierungs-dossier	274
cc) Tatbestandliche Reichweite des Grundsatzes: Rücknahme unabhängig vom Verschulden der defizitären Angaben beim Betroffenen möglich	275
(1) Ausgangspunkt: Die Rechtsprechung des EuGH	276
(2) Im Vergleich: Das geschriebene Sekundärrecht	277
(3) Zusammenfassung	278
dd) Zwischenergebnis	280
c) Rechtsfolge: Ermessen oder Pflicht der ECHA zur Rücknahme einer Registrierung	280
aa) Die Entscheidung in der Rechtssache S.N.U.P.A.T. II	280
bb) Folgerungen für die Rücknahme von Registrierungsbeschlüssen ..	282
cc) Ergebnis	286
d) Die zeitliche Dimension der Rücknahme	287
aa) Die Entscheidung in der Rechtssache Hoogovens	287
bb) Zweck der Aufhebung der Registrierung lediglich durch Aufhebung ex tunc erreichbar	288
(1) Tatsächliche Folgen der Registrierung	288
(2) Strafrechtliche Folgen der Aberkennung der Registrierung	289
(a) Sanktionierung nach § 27b Abs. 1 Nr. 2 ChemG	289
(b) Sanktionierung nach § 27b Abs. 1 Nr. 1 ChemG	290
(aa) Genehmigungswirkung einer erschlichenen Genehmigung	291
(bb) Möglichkeit der Aufhebung einer Registrierung ex tunc mit anschließender Sanktionierung nach § 27b Abs. 1 Nr.1 ChemG	295
(c) Zusammenfassung	297

(3) Zivilrechtliche Folgen der Aberkennung der Registrierung . . .	298
(4) Ergebnis	300
e) Mögliche in die Ermessensentscheidung einzustellende Gesichtspunkte	300
f) Einzuhaltendes Verfahren bei der Rücknahme	304
g) Ergebnis für Fallgruppe 1: Rücknahme einer rechtswidrigen Registrierung – Registrierungsdossier defizitär	307
3. Fallgruppe 2: Rücknahme von rechtswidrigen Registrierungsbeschlüssen, Rechtswidrigkeit aufgrund (anderer) formeller oder materieller Fehler . . .	308
a) Herleitung des ungeschriebenen allgemeinen Rechtsgrundsatzes aus der Entscheidung in der Rechtssache Algeria	310
b) Tatbestandliche Voraussetzungen für die Rücknahme eines rechtswidrigen Registrierungsbeschlusses ex nunc	312
aa) Bestimmungen der Voraussetzungen der Rücknahme ex nunc aus der Rechtsprechung des EuGH	312
(1) Die Rechtsprechung des EuGH zur Rücknahme von Beschlüssen, die nicht aufgrund defizitärer Angaben rechtswidrig sind	313
(a) Phase 1: Die Entscheidung in der Rechtssache Algeria	313
(b) Phase 2: Differenzierung des EuGH zwischen rechtsbegründenden und deklaratorischen Beschlüssen	315
(c) Phase 3: Aufhebung dieser Differenzierung in der Entscheidung in der Rechtssache Alpha Steel	317
(d) Zwischenergebnis und Schlussfolgerungen für die Rücknahme ex nunc	319
(2) Entwicklung einer eigenen Lösung	321
(a) Grundsätzliche Überlegungen	321
(b) Lösung 1: Beibehaltung der Differenzierung nach Art des Beschlusses für die Rücknahme ex nunc	323
(c) Lösung 2: Anwendung der Alpha-Steel-Formel sowohl im Fall der Rücknahme ex tunc als auch der Rücknahme ex nunc	326
(d) Lösung 3: Zusammenführung der Voraussetzungen für die Rücknahme ex nunc	330
(3) Ergebnis	333
bb) Versuch einer Fristbestimmung im konkreten Vollzug der REACH-VO	333
(1) Beginn der Frist für die Rücknahme eines Registrierungsbeschlusses	333
(2) Dauer der Frist für die Rücknahme eines Registrierungsbeschlusses	334
(3) Keine abstrakte Bestimmung durch den EuGH	334
(4) Eingrenzung durch bisherige Rechtsprechung	336
(5) Bestimmung einer angemessenen Frist im Rahmen der Rücknahme von Registrierungen	339

c) Rechtsfolge	340
d) Mögliche in die Ermessensentscheidung einzustellende Gesichtspunkte	340
e) Einzuhaltendes Verfahren	341
f) Ergebnis für Fallgruppe 2: Rücknahme einer rechtswidrigen Registrierung – Rücknahme aufgrund sonstiger Fehler	342
4. Fallgruppe 3: Widerruf von rechtmäßigen Registrierungsbeschlüssen	343
a) Grundsatz	344
b) Besondere Widerrufsgründe	345
aa) Vorliegen eines ausdrücklichen Widerrufsvorbehalts	346
bb) Widerruf aufgrund nachträglicher Änderung der Rechtslage	348
(1) Änderung von Art. 10 REACH-VO durch den Normgeber	348
(2) Nichtigkeitserklärung der Norm aus Art. 264 Abs. 1 AEUV ..	351
cc) Widerruf aufgrund nachträglicher Änderung der Sachlage	353
c) Ergebnisse und Schlussfolgerungen für den Widerruf einer rechtmäßigen Registrierung	354
IV. Zusammenfassung	354
Zusammenfassung und Ausblick auf eine mögliche Kodifizierung der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Eigenverwaltungsrechts	356
Literatur- und Quellenverzeichnis	362
Sachverzeichnis	395

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Informationsanforderungen nach der REACH-VO	71
Abbildung 2:	Schematische Darstellung des Registrierungsverfahrens	75
Abbildung 3:	Darstellung der Rechtsbeziehungen bei der Registrierung bei Registrantenmehrheit	86
Abbildung 4:	Schematische Darstellung von Nachbesserungs- und Rücknahmeverfahren für die Rücknahme von Beschlüssen auf Basis dauerhaft defizitärer Registrierungs dossiers	306
Abbildung 5:	Lösung 1: Alpha Steel hat lediglich Einfluss auf die Rücknahme ex tunc	324
Abbildung 6:	Lösung 2: Alpha Steel findet sowohl auf Fälle der Rücknahme ex tunc als auch der Rücknahme ex nunc Anwendung	327
Abbildung 7:	Lösung 3: Mechanismus von Alpha Steel wird auch auf die Rücknahme ex nunc angewendet	331
Abbildung 8:	Fristbestimmung für die Rücknahme im ungeschriebenen allgemeinen Eigenverwaltungsrecht	337
Abbildung 9:	Schematische Darstellung des Rücknahmeverfahrens für die Rücknahme von Beschlüssen, die aufgrund von (sonstigen) formellen oder materiellen Fehlern rechtswidrig sind	342

Abkürzungsverzeichnis

a. A./A. A.	anderer Ansicht
AbfallR	Zeitschrift für das Recht der Abfallwirtschaft
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union (seit dem 1.2.2003; davor: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften; bis 1958: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl)
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
a. E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
amtl.	amtlich
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
BDI	Bundesverband der deutschen Industrie e. V.
Begr.	Begründer(in)
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BGB	(dt.) Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BLAC	Bund-/Länderausschuss für Chemikaliensicherheit
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Bsp.	Beispiel
BT-Drs.	Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Drucksache
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVSE	Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CEFIC	European Chemical Industry Council
CMR	Carcinogenic, Mutagenic and Reprotoxic
DEKRA	Deutscher Kraftfahrzeug-Überwachungs-Verein
d. h.	das heißt
DNEL	Derived No-Effect Level
DNR	Deutscher Naturschutzring
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung

dt.	deutsch
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entscheidung
ECHA	Europäische Chemikalienagentur
EEA	European Environment Agency
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSv	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EINECS	European Inventory of Existing Commercial Substances
elni Review	Review of the Environmental Law Network International
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	endgültig
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU-GRCharta	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
EuR	Europarecht
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
f.	folgende(r) (Artikel, Paragraph, Seite)
F.I.D.E.	Fédération Internationale pour le Droit Européen
ff.	folgende (Artikel, Paragraphen, Seiten)
Fn.	Fußnote
GA	Generalanwalt
gem.	gemäß
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
h. M.	herrschende Meinung
HPVC	High Production Volume Chemicals
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
IUCLID	International Uniform Chemical Information Database
i. V. m.	in Verbindung mit
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KOM	Dokumente der Kommission der Europäischen Union
LG	(dt.) Landgericht

lit.	Buchstabe
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NABU	Naturschutzbund Deutschland e. V.
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OECD	Organization for Economic Cooperation und Development
OLG	(dt.) Oberlandesgericht
OSOR	One Substance – One Registration
PBT	Persistent, Bioaccumulating and Toxic
Phi	Produkthaftpflicht international
PNEC	Predicted No-Effect Concentration
R. D. T. P.	Revue trimestrielle de droit européen
REACH	Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals
RIP	REACH Implementation Project
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Seite, Satz
SIEF	Substance Information Exchange Forum
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
StoffR	Zeitschrift für Stoffrecht
t/a	Tonne pro Jahr
UAbs.	Unterabsatz
Umweltmed Forsch Prax	Umweltmedizin in Forschung und Praxis
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt.	Urteil
uwf	Umweltwirtschaftsforum
UWSF	Umweltwissenschaften und Schadstoffforschung – Zeitschrift für Umweltchemie und Ökotoxikologie
v.	von/vom
VCI	Verband der chemischen Industrie
verb.	verbundene
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
vPvB	Very persistent and very bioaccumulating
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
WM	Wertpapier-Mitteilungen
wwf	World Wide Fund For Nature
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
ZeuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfE	Zeitschrift für Energiewirtschaft

ZStW
ZUR

Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
Zeitschrift für Umweltrecht

* * *

Ergänzend wird auf *Kirchner* (Begr.), Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 7. Aufl., Berlin 2013, verwiesen.

Einleitung

A. Einführung und Problemstellung

„Die Chemie spielt in fast jedem Bereich unseres Lebens eine wichtige Rolle“, so lautet der Klappentext eines Werbeflyers des Verbandes der chemischen Industrie (VCI). Unter dem Titel „Kennen Sie Chemie?“ werden die vielfältigen Einsatzfelder von Chemikalien im Alltag heute und in Zukunft dargestellt.¹ Deren mannigfaltige Nutzungsmöglichkeiten sind in der Tat beeindruckend: Die chemische Industrie in Europa vermarktet aktuell mehr als 100 000 chemische Stoffe,² ca. 30 000 davon begegnen jedem Menschen in Alltagsprodukten.³ Allerdings bleibt es nicht nur bei einer (flüchtigen) Begegnung: Im Zuge der Debatte um die Einführung der REACH-VO⁴ ließen sich die EU-Umweltkommissarin Margot Wallström, 14 Minister und 50 Mitglieder des Europäischen Parlaments Blut abnehmen und auf darin enthaltene Chemikalien untersuchen. Dabei konnten pro Blutprobe bis zu 76 verschiedene potenziell schädliche chemische Stoffe festgestellt werden.⁵

So vielfältig der Einsatz von Chemikalien erfolgt, so gering ist das Wissen über ihre Auswirkungen für Umwelt und Menschen: 1984 stellte der National Research Council in den USA fest, dass für 78 Prozent der dort auf dem Markt vorhandenen High Production Volume Chemicals (HPVC)⁶ keine toxikologischen Daten vorlagen. Nachhaltige Folgen hatte dies nicht:⁷ 1997 wiederholte der

¹ VCI, Kennen Sie Chemie?, Deckblatt Rückseite.

² Jedes Jahr kommen 1000 Substanzen hinzu, *Winter*, Dangerous Chemicals: A Global Problem on Its Way to Global Governance, in: Führ/Wahl/von Wilmowsky (Hrsg.), Umweltrecht und Umweltwissenschaft, 2007, S. 819 (820).

³ *Ingerowski*, Die REACH-Verordnung, 2010, S. 52.

⁴ 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, ABl. EG Nr. L 396 S. 1, ber. ABl. EG Nr. L 136 S. 3, fortan: REACH-VO.

⁵ *Eikmann/Herr*, Sind die Human-Biomonitoring-Werte unserer Politiker und Abgeordneten ein wichtiges und richtiges politisches Instrument?, *Umweltmed Forsch Prax* 9 (6) 2004, 329 (329).

⁶ Es handelt sich damit um Chemikalien, die in Mengen von mehr als 1000 Tonnen pro Hersteller pro Jahr produziert werden.

⁷ *Environmental Defense Fund*, Toxic Ignorance – The Absence of Basic Health Testing for Top-Selling Chemicals in the United States, S. 7; *Ingerowski* (Fn. 3), S. 52.

Environmental Defense Fund die Untersuchung – 75 Prozent der Stoffe waren ohne Minimaldaten.⁸ Dabei handelt es sich um kein rein amerikanisches Phänomen: Eine Untersuchung der 2465 im Jahre 1999 in der EU als HPVC eingestuftene Stoffe ermittelte, inwiefern für diese die geforderten Basis-Risikobewertungen nach dem Regime der damaligen EG-Gefahrstoffe-HarmonisierungsRL⁹ vorlagen – mit bedrückendem Ergebnis. Bei lediglich 14 Prozent waren entsprechende Daten vollständig, bei 65 Prozent unvollständig, keinerlei Informationen existierten sogar bei 21 Prozent dieser Stoffe.¹⁰ Legt man den Maßstab eines Profils an, das eine differenzierte human- und ökotoxikologische Bewertung möglich macht, waren lediglich drei Prozent dieser Stoffe mit vollständigen Informationen versehen.¹¹ Dabei handelt es sich aber lediglich um die Spitze des Eisbergs: Die Studie fragte nach dem Vorhandensein von Daten in der internationalen Chemiedatenbank IUCLID¹², nutzte also nur die Kriterien „vorhanden“ oder „nicht vorhanden“ als Qualitätsmaßstab. Eine qualifizierte Bewertung, ob die Daten richtig oder auch nur für eine Risikobewertung¹³ sinnvollerweise verwendbar waren, fand nicht statt.¹⁴ Eine 2002 durchgeführte Untersuchung wertete die damals vorhandenen 41 Altstoffchemikalienbewertungsdokumente aus und bestätigte dieses Bild: 50 Prozent der Dossiers waren so unvollständig, dass die Stoffbewertung nicht zum Abschluss gebracht werden konnte, bei weiteren 20 Prozent waren zusätzliche Daten zur Bewertung der Gefährlichkeit für Umwelt oder Menschen nötig, bei zwölf Prozent fehlten sogar Daten für beide Bewertungsgruppen.¹⁵ Insofern konnte der damalige Zustand denn auch treffend als „ein in-vivo-Experiment zur Auswirkung von zehntausenden Chemikalien auf Mensch und Umwelt“ kritisiert werden.¹⁶

Diesem Missstand Abhilfe zu schaffen, diese Wissenslücken als ersten Schritt zu einem verbesserten Schutz für Umwelt und Menschen zu schließen, war der Hauptantrieb für den Erlass der neuen europäischen Verordnung über Chemika-

⁸ *Environmental Defense Fund* (Fn. 7), S. 15.

⁹ Richtlinie EWG Nr. 67/548 des Rates vom 27. Juni 1967 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung chemischer Stoffe, ABl. EG Nr. L 196, S. 1, fortan: EG-Gefahrstoffe-HarmonisierungsRL.

¹⁰ *Allanou/Hansen/van der Bilt*, Public Availability of Data on EU High Production Volume Chemicals, S. 18.

¹¹ *Allanou/Hansen/van der Bilt* (Fn. 10), S. 14; vgl. auch *European Environment Agency (EEA)*, Europe's environment: the third assessment, S. 144, insbesondere S. 268, wo darauf verwiesen wird, dass die Datenlage bei 84 Prozent der HPVC nicht für eine Basis-Risikobewertung, die von der OECD verlangt wird, ausreicht.

¹² International Uniform Chemical Information Database; siehe www.iuclid.eu.

¹³ Zu diesem Begriff *Rehbinder*, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl., 2012, 11. Stoffrecht Rn. 22f.

¹⁴ *Ingerowski* (Fn. 3), S. 52.

¹⁵ *Bodar/Berthault/Brujin* u.a., Evaluation of EU risk assessments existing chemicals (EC Regulation 793/93), *Chemosphere* 53 (2003), 1039 ff.

¹⁶ *Stark*, Out of REACH, *oekobiotikum* 2004, 7 (7).

lien, der REACH-VO, im Jahre 2006. Das neue Registrierungssystem – das „R“ im Akronym „REACH“ – sperrt den Markt für alle chemischen Stoffe mit Ausnahme derer, die nach den Vorschriften der Verordnung registriert wurden. Diese Registrierungspflicht stellt somit das zentrale Element im neuen Rechtsregime dar: Die Registrierungsdossiers sollen alle wesentlichen Informationen über die Chemikalien enthalten und damit in einem zweiten Schritt eine Risikobewertung möglich machen und die Chance bieten, gegebenenfalls rasch Risikomanagementmaßnahmen zu treffen.¹⁷ Während im alten Chemikalienrecht überspitzt der Satz „keine Daten, keine Probleme“¹⁸ galt, prangt nun über Art. 5 REACH-VO die Überschrift „ohne Daten kein Markt“.

Insofern verwundert es nicht, dass ein weiteres Informationsblatt des VCI von „einer der größten Herausforderungen der letzten Jahrzehnte“¹⁹ spricht. Andernorts verzeichnet man einen „Paradigmenwechsel“²⁰. Beziehen sich aber diese Äußerungen auf die Herausforderungen, die sich für alle beteiligten Akteure aus den Anforderungen der REACH-VO an sich ergeben, bleibt dabei weithin außer Acht, dass die REACH-VO in gleicher Weise „eine der größten Herausforderungen der letzten Jahrzehnte“ an das ihr zugrunde liegende Rechtssystem darstellt, gleichsam einen „Paradigmenwechsel“ für das Europäische Verwaltungsrecht bedeutet. So wird die Registrierung der chemischen Stoffe durch die Europäische Chemikalienagentur (ECHA), eine im Rahmen des Erlasses der REACH-VO neu geschaffene Agentur, im Wege des direkten Vollzugs durchgeführt. Die REACH-VO hält aber für das der Registrierung zugrunde liegende Verwaltungsverfahren keine eigenen Regelungen vor – im Gegensatz zu anderen Rechtsakten in Rechtsgebieten, in denen EU-Einrichtungen Unionsrecht direkt vollziehen. Vielmehr nutzt sie als Grundlage allgemeine verwaltungsrechtliche Grundsätze. Das Europäische Eigenverwaltungsrecht gleicht sich in dieser Konstellation dem deutschen Verwaltungsrechtssystem²¹ an: Eine Norm des besonderen Verwaltungsrechts

¹⁷ Kuhn, REACH – das neue europäische Regulierungssystem für Chemikalien, 2010, S. 243.

¹⁸ „no data, no problems“, so formuliert von Au/Rühl, REACH-Verordnung, 2007, Erläuterungen zu Titel II Rn. 1. Ähnlich auch Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), REACH: Die neue Chemikalienpolitik in Europa, S. 24: „Keine Daten, keine Sorgen“.

¹⁹ VCI, REACH umsetzen. 2. Etappe, S. 1.

²⁰ So etwa die Bezeichnung bei Führ, in: Führ (Hrsg.), Praxishandbuch REACH, 2011, Kapitel 1: Einführung in die REACH-Mechanismen Rn. 4; Führ/Bizer, REACH as a paradigm shift in chemical policy – responsive regulation and behavioural models, Journal of Cleaner Production 2007, 327 (327f.); von Holleben, in: Fluck/Fischer/von Hahn (Hrsg.), REACH + Stoffrecht, 17. Ergänzungslieferung, 2014, Einführung zu Titel VI REACH-VO – Bewertung Rn. 1; Nover, Der Paradigmen-Wechsel zur Selbstverantwortung der Industrie unter der REACH Verordnung – Folgerungen für Entscheidungsfindungen in Experten-Communities, uwf 15 (2007), 255 (255); so auch von Holleben/Scheidmann, REACH – Prüfung von Versuchsvorschlägen, StoffR 2009, 176 (176), die diesen Begriff als Abschnittsüberschrift zur Charakterisierung des neuen Chemikalienrechts wählen.

²¹ Die Unterscheidung zwischen allgemeinem und besonderem Verwaltungsrecht findet sich in z. B. Deutschland, Österreich (dort wird nochmals zwischen allgemeinem Verwaltungsrecht