

Lehrgang Störfallbeauftragter der IHK Dresden 24.-26.Juni 1998, BIZU Dresden

EU-Richtlinien zur Störfall-Vorsorge

Hans-Joachim Uth, Umweltbundesamt

Seveso-I-Richtlinie

Die RL 82/501/EWG ist nach den spektakulären Störfällen der 70 iger Jahre (Flixbourough, Feyzin, Seveso) in der Gemeinschaft entstanden. Sie enthält im Ansatz alle wichtigen Elemente einer modernen Störfallvorsorgepolitik. Gleichwohl waren 1982 die vorgesehenen Instrumente noch recht allgemein gehalten, was die Umsetzung der RL in den Mitgliedsstaaten erschwerte. Die RL wurde 1985 bezüglich der Vorschriften zur Lagerung von Chemikalien erweitert (RL 85/337/EWG) und erneut durch weitere Stoffe sowie der Konkretisierung der Anforderungen an die Information der Bevölkerung (88/610/EWG) ergänzt.

Seveso-II-Richtlinie

Die neue RL 96/82/EG (SEVESO II-RL) v. 9.12.1996 wirft hinsichtlich der Einpassung in die deutsche Rechtssystematik folgende Fragen auf:

- Festlegung des Geltungsbereiches
- Einbezug der nichtmaterieller Anforderungen hinsichtlich der Sicherheitsorganisation
- Wirksamkeit der gebietsbezogenen Gefahrenabwehr/Katastrophenschutz/Flächennutzung

Derzeit werden hinsichtlich der möglichen Festlegung des Geltungsbereichs im wesentlichen drei Möglichkeiten erörtert:

1. Ausdehnung des Anlagenbegriffs der 4. BImSchV auf Betriebe i.S. der RL (Bereiche mit gefährlichen Stoffen). Dabei ist zu beachten, daß der Betriebsbegriff der RL weiter ist als der Anlagenbegriff des geltenden Immissionsschutzrechts: Er könnte in etwa zwischen der „Anlage“ nach deutschem Recht und dem „Standort“ angesiedelt werden. Folgt man dieser Konzeption, wird die Anzahl der genehmigungsbedürftigen Anlagen formell erhöht, da die 4. BImSchV um weitere Positionen ergänzt würde.
2. Erlaß eines Spezialgesetzes neben dem BImSchG.
3. Integration der durch die RL vorgegebenen organisatorische Betreiberpflichten und sonstiger Leitentscheidungen in geltendes Immissionsschutz- und Störfallrecht.(Artikelgesetz und Umsetzung der technischen Details auf Verordnungsebene)

Das Bundesumweltministerium hat sich für die Integrationslösung nach Nr. 3 ausgesprochen. Die notwendigen Schritte zur Änderungen des BImSchG sind bereits eingeleitet¹ und es liegen Entwürfe für eine neue StörfallIV auf Arbeitsebene vor.

¹ Die Änderung hat folgende Inhalte:

- Umsetzung des Betriebsbegriffs der Seveso-II-Richtlinie in §3 Abs. 5a BImSchG als
- "Betriebsbereich", Ergänzung der §§20 und 25 BImSchG zwecks Umsetzung der Untersagungspflicht im Einzelfall nach Artikel 17 Abs. 1 der Richtlinie,
- Erweiterung der Ermächtigung des §23 BImSchG, um bei nicht genehmigungsbedürftigen, gewerblichen Zwecken dienenden Anlagen, die Betriebsbereiche oder Teile davon sind, auf Verordnungsebene die Seveso-II-Richtlinie umsetzen zu können,

Im folgenden sollen die wesentlichen Änderungen kurz dargestellt werden und auf die möglichen Umsetzungsalternativen in die deutsche Rechtssystematik eingegangen werden.

Geltungsbereich

Die in Art. 3 enthaltenen Begriffsbestimmungen für »Betrieb« und »Anlage« lauten nunmehr:

»Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

1.»Betrieb« den gesamten unter der Aufsicht eines Betreibers stehenden Bereich, in dem gefährliche Stoffe in einer oder in mehreren Anlagen, einschließlich gemeinsamer oder verbundener Infrastrukturen und Tätigkeiten vorhanden sind;

2.»Anlage« eine technische Einheit innerhalb eines Betriebs, in der gefährliche Stoffe hergestellt, verwendet, gehandhabt oder gelagert werden. Sie umfaßt alle Einrichtungen, Bauwerke, Rohrleitungen, Maschinen, Werkzeuge, Privatgleisanschlüsse, Hafenbecken, Umschlageinrichtungen, Anlegebrücken, Lager oder ähnliche, auch schwimmende Konstruktionen, die für den Betrieb der Anlage erforderlich sind;«

Ein „Betrieb“ stellt eine Ansammlung von i.d.R. mehreren Anlagen ein und desselben Betreibers dar. Da Sicherheitsbetrachtungen stets Systembetrachtungen darstellen ist die von der RL vorgenommene Ausdehnung auf den gesamten Industriekomplex sachgerecht. Bedauerlicherweise konnte das Problem der betreiberübergreifenden Verantwortung von der Kommission nicht gelöst werden. Die Einschränkung auf die Betriebsteile ein und desselben Betreibers, die aus eigentumsrechtlichen Gründen vorgenommen werden mußte, ist von der Sache her kontraproduktiv. Insbesondere vor dem Hintergrund steigender rechtlicher Zersplitterung großer Industriestandorte durch z.B. out-sourcing wird man in Zukunft mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Betreibern an einem Standort mit gemeinsamen Ver-, Entsorgungs- und Sicherheitsproblemen zu tun bekommen. Eine wachsende Herausforderung für die Überwachungsbehörden!

Umsetzung der RL im Rahmen des Genehmigungsverfahrens

In Hinblick auf einen optimalen Zugewinn einheitlicher Strukturen in dem bestehenden deutschen Vorschriftenwerk der Anlagensicherheit und Störfallvorsorge ist der Lösung unter obiger Nr. 1 am ehesten zuzuneigen, da

- die Ausweitung des Rahmens der Sicherheitsbetrachtung von der (willkürlich) abgegrenzten Anlage auf die Wechselwirkung der Anlage in ihrem Standort sachgerecht erscheint und
- die Erfahrungen aus Störfällen der jüngeren Vergangenheit eine solche übergreifende Betrachtungsweise nahelegen.

Das aus der Betrachtung von Emissionsquellen seinerzeit abgeleitete Abgrenzungsprinzip „Anlage“ hat in Hinblick auf die Erfordernisse der Anlagensicherheit sich ohnehin als eher hinderlich gezeigt, da die „Anlagengrenze“ als „Kunstgrenze“ bei der systematischen Betrachtung aufgefaßt werden mußte.

Hierzu müßte die 4.BImSchV angepaßt werden. Bei Beibehaltung der jetzigen Struktur des Anhangs der 4. BImSchV könnte die Anforderung der RL durch die Aufnahme einer Position

- Ergänzung des §48a BImSchG, um durch Rechtsverordnungen zuständigen Behörden bestimmte, von ihnen nach der Richtlinie zu erfüllende Vollzugspflichten auferlegen zu können,
- geringfügige Änderung des §50 BImSchG zur Umsetzung des Artikels 12 der Richtlinie über die Flächennutzungs politik.

„Gewerbliche Anlagen, Betriebe die der RL 96/82/EG unterliegen“

umgesetzt werden. Die Position wäre als allgemeine Auffangposition gedacht, bei Einzelnennung von bestimmten Anlagen und Betrieben im Anhang der 4. BImSchV gälte die Spezialitätenregelung.

Obgleich die RL 96/82/EG keine weitere Differenzierung zwischen verfahrenstechnischen Prozeßanlagen und Gefahrstofflager kennt sollte aus Gründen des Bestandsschutzes und der insgesamt als sachgerechter zu bezeichnenden Differenzierung zwischen diesen beiden grundsätzlich verschiedenen Betriebstypen die Nr. 9 des Anhangs der 4. BImSchV beibehalten werden. Da die RL keine Unterscheidung zwischen „gewerblicher“ und „nichtgewerblicher“ Tätigkeit kennt, das BImSchG aber nur im Wirtschaftsrecht regeln darf ist für den Bereich der nichtgewerblich betriebenen Anlagen/Betriebe eine Sonderregelung erforderlich.

Gegen die Lösung, den Anwendungsbereich der RL 96/82/EG durch eine entsprechende Erweiterung der 4. BImSchV umzusetzen wird eingewandt, daß damit dem erklärten Ziel der Deregulierung entgegengearbeitet wird. Hierzu ist zu bemerken, daß mit der Aufnahme von weiteren Anlagen in den Katalog genehmigungsbedürftiger Anlagen EG-Normen umgesetzt werden, die- zumindest in Europa- zu keiner neuen Wettbewerbsverzerrung führen dürfte, ist es doch für alle geltendes Gemeinschaftsrecht. Sicher wird durch die RL kein Genehmigungsverfahren zwingend erfordert, es bleibt aber zu bedenken, daß eine Vielfalt der Anforderungen der RL in Deutschland mit dem Hinweis auf das Genehmigungsverfahren erledigt werden. Darüber hinaus könnte bei entsprechender Gestaltung der Genehmigungsanforderungen an gefährliche Industrieanlagen weitgehende Vereinfachungen der jetzt als eher kompliziert einzustufenden deutschen Störfallgesetzgebung erreicht werden. Deregulierung durch weitere Harmonisierung wäre ein wirksames Ziel!

Änderungen der 12.BImSchV

Aufgrund der oben skizzierten Änderungen in der 4. BImSchV könnte der Anhang I der Störfall-Verordnung (Anlagenliste) ersatzlos gestrichen werden. Die StörfallV wäre dann anzuwenden auf alle genehmigungsbedürftigen Anlagen in denen bestimmte Stoffe in bestimmten Mengen vorhanden sind oder entstehen können.

Die Stofflisten (derzeit Anhang II-IV, StörfallV) könnten in eine Einzelstoffliste und eine Kriterienliste zusammengefaßt werden.

Industrieansiedlung und Störfall-Vorsorge

Zum Art. 12, der Vorgaben zur Planung und Überwachung der Flächennutzung als Mittel der Verhütung schwerer Unfälle und der Begrenzung der Folgen enthält und nunmehr mit »Überwachung der Ansiedlung« überschrieben ist, ist die folgende Erklärung des Ratsprotokolls zu berücksichtigen:

»Die Kommission erklärt, daß die Mitgliedstaaten nach Artikel 12 dafür Sorge zu tragen haben, daß in ihren Politiken der Flächenausweisung und -nutzung und/oder anderen einschlägigen Politiken das Ziel, schwere Unfälle zu verhüten und ihre Folgen zu begrenzen, Berücksichtigung findet. Es ist Sache der Mitgliedstaaten zu bestimmen, in welcher Weise diese Ziele bei den betreffenden Politiken berücksichtigt werden, und insbesondere die zur Erreichung der Ziele zweckmäßigste Kontrolle oder Kombination von Kontrollen in bezug auf die Änderungen innerhalb bestehender Betriebe und die Entwicklung in deren Umfeld festzulegen. Die deutsche Delegation stellt fest, daß bei der Beurteilung der Notwendigkeit, angemessene Abstände einzuhalten, auch die gemäß Art. 5 vorgesehenen Maßnahmen zu berücksichtigen sind.«

Anpassung der Richtlinie an den technischen Fortschritt

Im ursprünglichen Vorschlag der Kommission war zu verschiedenen Artikeln vorgesehen, daß die einheitliche Umsetzung der Richtlinie durch noch zu erstellende »Kriterien« sichergestellt werden sollte (Verfahren nach Art. 22, 94/C 106/04 vom 04.03.1994). Diese Regelung wurde von fast allen Mitgliedstaaten in den Ratsverhandlungen kritisiert. Die Vorgehensweise, im Nachhinein vereinheitlichte Kriterien zu erstellen, wurde daher im Grundsatz fallengelassen. Nur noch in Art. 9 »Sicherheitsbericht« in Abs. 6 Buchstabe b und den Anhängen II bis VI (nicht Anhang I !!) sowie Art. 15 Abs. 2 (Meldevordruck) ist vorgesehen, daß die Kommission harmonisierte Kriterien - allerdings vor Anwendung der Richtlinie - erstellt.

Anhänge der RL

Anhang I enthält die Liste der Einzelstoffe und Stoffkategorien

In Anhang II und III der RL 96/82/EG werden die Mindestanforderungen an das Sicherheitsmanagement und den Sicherheitsbericht dargelegt.

Der neue Anhang III enthält Elemente und Grundsätze zu dem Managementsystem und der Betriebsorganisation, die im Rahmen des Konzeptes zur Verhütung schwerer Unfälle vom Betreiber zu verwirklichen sind.

Der Anhang VI legt die Kriterien fest, nach denen die Europäische Kommission über einen Unfall unterrichtet werden muß.

In Anhang IV werden die Anforderungen an die innerbetriebliche und umgebungsbezogene Gefahrenabwehr dargelegt. Diese Anforderungen sind für den innerbetrieblichen Teil materiell in der 3.StörfallVwV geregelt.

Hinsichtlich der umgebungsbezogenen Gefahrenabwehr können in der StörfallV keine Maßgaben vorgenommen werden, da dies in der Zuständigkeit von Länderregelungen z.B. Landeskatastrophenschutzgesetze liegt. Der Bund verfügt hier nicht einmal über eine Rahmenrichtlinienkompetenz. Die Anforderungen der RL müssen materiell durch Länderregelungen vorzugsweise anhand von einheitlichen Musterregelungen umgesetzt werden.

Anhang V der RL 96/82/EG (Information an die Öffentlichkeit) ist derzeit schon im Anhang VI der StörfallV umgesetzt und in der 3.StörfallVwV erläutert.

Anhang VI der RL 96/82/EG beschreibt die Meldekriterien für Störfälle. Der Anhang muß in die StörfallV übernommen werden.

Inkrafttreten

Die RL ist am 14.1.1997 im europäischen Amtsblatt veröffentlicht wurden. Nach Art. 25 tritt sie damit am 3.2.1997 in Kraft. Zur Anpassung der nationalen Vorschriften besteht ein Zeitraum von zwei Jahren nach Inkrafttreten. Die RL 82/501/EWG wird zum 3.2.1999 aufgehoben. Einige Bestimmungen der alten RL bleiben so lange wirksam, bis sie durch die neuen Bestimmungen ersetzt werden. Die Ressortbeprechungen zum Entwurf der neuen StörfallV sollen im Juli 1998 abgeschlossen werden, die Anhörungen sind nach der Sommerpause vorgesehen. Dabei ist zu beachten, daß einige Regelungen der RL auf Länderebene umgesetzt werden müssen, da der Bund keine Regelungskompetenz besitzt z.B. bei nicht gewerblichen Betrieben (Universitäten), Externen Notfallplänen, Flächennutzung.

