

Störfall-Kommission

**beim
Bundesminister für
Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit**

SFK - GS - 08

Bericht

des Arbeitskreises SEVESO-RICHTLINIE der SFK

Stand: 23. August 1995

Verabschiedet auf der 16. Sitzung der SFK am 12.09.1995

Die Störfall-Kommission (SFK) ist eine nach § 51a Bundes-Immissionsschutzgesetz beim Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gebildete Kommission.

Ihre Geschäftsstelle ist bei der Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) mbH eingerichtet.

Anmerkung:

Dieses Werk wurde mit großer Sorgfalt erstellt. Dennoch übernehmen der Verfasser und der Auftraggeber keine Haftung für die Richtigkeit von Angaben, Hinweisen und Ratschlägen sowie für eventuelle Druckfehler. Aus etwaigen Folgen können daher keine Ansprüche gegenüber dem Verfasser und/oder dem Auftraggeber gemacht werden.

Dieses Werk darf für nichtkommerzielle Zwecke vervielfältigt werden. Der Auftraggeber und der Verfasser übernehmen keine Haftung für Schäden im Zusammenhang mit der Vervielfältigung oder mit Reproduktionsexemplaren.

Inhalt

1. Auftrag der Störfall-Kommission (SFK)
2. Mitglieder des Arbeitskreises
3. Sitzungen des Arbeitskreises
4. Sachstand des Richtlinienvorschlages
5. Beratungsergebnisse des Arbeitskreises
6. Empfehlungen des Arbeitskreises

1 Auftrag der STÖRFALL-KOMMISSION (SFK)

Die Störfall-Kommission (SFK) hat auf ihrer 13. Sitzung am 25. November 1994 in Berlin über den vorliegenden

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Abwehr der Gefahren
schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen
- KOM(94)4endg. - 94/0014(SYN) -

beraten.

Die SFK faßte den Beschluß, "einen Arbeitskreis einzusetzen mit der Aufgabe, anhand eines Fragenkataloges des BMU über die Synopse aller eingegangenen Stellungnahmen zu beraten unter der Zielsetzung, Grundlagen / konkrete Formulierungsvorschläge zu erarbeiten".

Entsprechend dem Beschluß der SFK hat der

Arbeitskreis SEVESO-RICHTLINIE (AK-SR)

mit seiner 1. Sitzung am 13. Januar 1995 in Köln seine Arbeit aufgenommen.

Auf der 14. Sitzung der Störfall-Kommission (SFK) am 24.2.1995 in Hamm hat Herr Deuster über die bis zu diesem Zeitpunkt erfolgte Tätigkeit des AK-SR mündlichen Bericht erstattet.

Auf der 15. Sitzung der Störfall-Kommission (SFK) am 09.05.1995 in Hannover hat Herr Deuster den "Zwischenbericht des Arbeitskreises SEVESO-RICHTLINIE der SFK, Stand: 27. April 1995, Dok.-Nr. SFK/95/06" vorgestellt.

Zeitgleich zu den Beratungen im Arbeitskreis SEVESO-RICHTLINIE wurde der Richtlinienvorschlag in der Gruppe "Umwelt" des Europäischen Rates behandelt. Vorliegende Beratungsergebnisse des AK-SR wurden durch die deutschen Vertreter dort unmittelbar eingebracht.

Auf der 16. Sitzung der Störfall-Kommission (SFK) am 12.09.1995 in Berlin hat Herr Deuster den "Bericht des Arbeitskreises SEVESO-RICHTLINIE der SFK, Stand:

23. August 1995, Dok.-Nr. SFK/95/08" vorgestellt.

2 Mitglieder des Arbeitskreises

Dem Arbeitskreis SEVESO-RICHTLINIE gehören die folgenden Mitglieder an:

Dr. Bartels	Berufsgenossenschaft der chemischen Industrie, Heidelberg
Dipl.-Ing. Deuster (Vorsitzender)	Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes NRW, Düsseldorf
Dipl.-Ing. Fendler	Öko-Institut e.V., Darmstadt
Prof. Dr. Hauptmanns	Otto von Guericke Universität, Magdeburg
B. Heins	Industriegewerkschaft Chemie, Papier und Keramik, Hannover
Dr. Hezel	BASF AG, Ludwigshafen
Dr. Knopf	Bayer AG, Leverkusen
Prof. Dr. Schecker	Universität Dortmund
Prof. Dr. Schönbacher	Universität - GHS - Duisburg
Dr.-Ing. Wiesner	CUBIS AG, Essen

Gäste im Arbeitskreis:

Dipl.-Ing. Höchst	Verband der Chemischen Industrie e.V., Frankfurt
Dr. Pettelkau	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn

Geschäftsstelle:

Dipl.-Ing. Freund	Geschäftsstelle der STÖRFALL-KOMMISSION, Köln
-------------------	---

3 Sitzungen des Arbeitskreises

Der Arbeitskreis SEVESO-RICHTLINIE der SFK trat an folgenden Tagen zusammen:

1. Sitzung am 13. Januar 1995 bei der GRS in Köln
2. Sitzung am 13. Februar 1995 bei der GRS in Köln
3. Sitzung am 28. März 1995 bei der GRS in Köln
4. Sitzung am 24. April 1995 bei der GRS in Köln
5. Sitzung am 19. Juni 1995 bei der GRS in Köln

Weiterhin hat eine ad-hoc-Gruppe REDAKTION am 12. April 1995 beim MURL in Düsseldorf, am 26./27. April 1995 bei der GRS in Köln, am 16. Mai 1995, am 05. Juli 1995 und am 23. August 1995 beim MURL in Düsseldorf getagt.

4 Sachstand des Richtlinienvorschlages

Nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission soll die zur Zeit geltende

Richtlinie des Rates
über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten
- 82/501/EWG -

ersetzt werden. Die Richtlinie ist von besonderer Bedeutung für das Recht der Anlagensicherheit. Sie ist in Deutschland durch das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) und seine Verordnungen, insbesondere die Störfall-Verordnung, umgesetzt.

Im März 1994 hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften dem Präsidenten des Rates der Europäischen Union den

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates
zur Abwehr der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen
- KOM(94)4endg. - 94/0014(SYN) -

übermittelt.

Der Richtlinienvorschlag wurde in den zuständigen Ausschüssen des Europäischen

Parlaments, im Europäischen Parlament selbst sowie im Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Union behandelt. Aus diesen Gremien der Europäischen Union liegen Stellungnahmen vor, die detaillierte Änderungs- und Ergänzungsvorschläge zum Vorschlag der Europäischen Kommission enthalten.

In Deutschland liegen von verschiedenen Institutionen und Stellen zum Richtlinienvorschlag Stellungnahmen vor. Diese wurden von der GRS in der

Synopsis der Stellungnahmen deutscher Stellen zum
Vorschlag für eine Richtlinie des Rates
zur Abwehr der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen
- KOM(94)4endg. - 94/0014(SYN) -

zusammengefaßt.

Die im ersten Halbjahr 1995 amtierende französische Präsidentschaft des Rates der Europäischen Union hat den Vorschlag der Europäischen Kommission aufgegriffen und ihn während ihrer Präsidentschaft prioritär behandelt. Am 09. März 1995 führte der Rat der Europäischen Union in Brüssel eine erste Orientierungsdebatte über den Richtlinienvorschlag. Die Ratsgruppe "Umwelt" erörterte den Richtlinienvorschlag in mehreren Sitzungen.

Die Diskussionen im Rat und der Ratsgruppe "Umwelt" machten deutlich, daß die Mitgliedstaaten das Erfordernis einer Vielzahl von inhaltlichen Änderungen des Richtlinienvorschlages sahen.

Im Hinblick auf den Diskussionsstand überraschend, hat der Rat der Europäischen Union (Umwelt) auf seiner Tagung am 22./23. Juni 1995 in Luxemburg zu dem Richtlinienvorschlag einen gemeinsamen Standpunkt verabschiedet. Die konsolidierte Textfassung des gemeinsamen Standpunktes liegt noch nicht vor.

5 Beratungsergebnisse des Arbeitskreises

Der Arbeitskreis SEVESO-RICHTLINIE hat sich bei seinen Beratungen mit dem vorliegenden

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates
zur Abwehr der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen
- KOM(94)4endg. - 94/0014 (SYN) -
(ABINr. C 106 vom 14.04.1994, S. 4)

befaßt. Neben der deutschen Ausfertigung war auch die englische Fassung Gegenstand seiner Beratung. Außerdem lagen ihm folgende Unterlagen vor:

- COMPARISON BETWEEN DIRECTIVE 82/501/EEC AND COMMISSION'S PROPOSED REVISION (presented by the Commission),
- Stellungnahme zu dem Vorschlag einer "Seveso"-Richtlinie, Wirtschafts- und Sozialausschuß der EU, Brüssel, 1.-2. Juni 1994, CES 760/94,
- Bericht über den Vorschlag einer "Seveso"-Richtlinie; Ausschuß für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz, Europäisches Parlament, 25. November 1994, A 4-0082/94
- Entwurf eines Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Abwehr der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, Brüssel, November 1993,
- Synopse der Stellungnahmen deutscher Stellen zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Abwehr der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, Stand: Januar 1995, GRS

In seinem Schreiben vom 13.01.1995 hatte der BMU ein zweistufiges Vorgehen,

- Erarbeitung von Vorschlägen zur Aktualisierung der bestehenden Richtlinie und
- Behandlung des Vorschlags der Kommission zu einer neuen Richtlinie,

vorgeschlagen. Nach Einschätzung des Arbeitskreises SEVESO-RICHTLINIE wird in den Gremien der Europäischen Union nur der Vorschlag der Kommission zu einer neuen Richtlinie weiterverfolgt, der Arbeitskreis SEVESO-RICHTLINIE hielt es daher für vordringlich, den Kommissionsvorschlag zu behandeln.

Aufgrund des fortgeschrittenen Beratungsstandes des Richtlinienvorschlags in den Gremien der Europäischen Union hat der Arbeitskreis SEVESO-RICHTLINIE die Notwendigkeit gesehen, seine Beratungen auf ausgewählte, wesentliche Elemente des Vorschlags der Kommission zu beschränken. Unter Berücksichtigung des Auftrags der SFK und im Hinblick auf den Stand der Anlagensicherheit in Deutschland und der

Folgerungen, die sich bei der Umsetzung des vorliegenden Richtlinienvorschlags ergeben würden, sind die folgenden Schwerpunkte von Bedeutung:

1. Anwendungsbereich
2. Begriffe
3. Quantifizierende Risikobetrachtung
4. Anforderungen/Kriterien
5. "Land Use Planning" (Abstandsregelung)
6. Mitwirkung der Bevölkerung
7. Anzeige/Genehmigung
8. Berichterstattung
9. Pflichten Betreiber/Behörden
10. Form und Inhalt Sicherheitsbericht
11. Überwachungsmodalitäten und Zeiträume
12. Harmonisierung mit anderen EU-Richtlinien
13. Stoffe, Stoffkriterien
14. Stoffmengen

Die vorgenannten Themen wurden in den Arbeitskreissitzungen behandelt, wobei es nur in einigen Fällen für sinnvoll erachtet wurde, konkrete Formulierungsvorschläge vorzulegen.

Der Arbeitskreis SEVESO-RICHTLINIE schlägt der STÖRFALL-KOMMISSION die in Abschnitt 6 aufgeführten Empfehlungen vor.

6 Empfehlungen des Arbeitskreises

6.0 Vorbemerkung

Zu dem Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission liegen Stellungnahmen mit Änderungsvorschlägen des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und

Sozialausschusses der Europäischen Union vor. Sie zeigen Gesichtspunkte auf, die für eine Verbesserung des Vorschlags von Bedeutung sind.

In Deutschland haben Stellung bezogen:

- die Bundesregierung mit ihrer Stellungnahme vom 08.06.1994,
- der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages mit seiner Beschlußempfehlung und Bericht vom 23.06.1994 (Drucksache 12/8243),
- der Bundesrat mit seinem Beschluß vom 08.07.1994 (Drucksache 269/94).

Die STÖRFALL-KOMMISSION sieht insbesondere im Hinblick auf die Regulierung materieller Sicherheitspflichten und die Angleichung der Definition der Stoffkategorien an die Chemikalienrichtlinie (67/548/EWG) noch Bedarf zur Verbesserung des Richtlinienvorschlags.

Die STÖRFALL-KOMMISSION bittet daher die Bundesregierung, sich im Sinne der nachfolgenden Empfehlungen für eine Überarbeitung einzusetzen.

6.1 Zu Anwendungsbereich

Sachverhalt:

- a) Der Richtlinienvorschlag gibt den Bezug des Anwendungsbereiches auf bestimmte "Industrieanlagen" auf. Der bisherige in Anhang I der Richtlinie enthaltene Anlagenkatalog entfällt.
- b) Artikel 4 definiert, welche Bereiche von der Anwendung der Richtlinie ausgenommen werden.

Problem:

- a) Durch die Abkehr von dem bisherigen Anlagenbezug geht die Transparenz hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Richtlinie verloren. Außerdem ist die Richtlinie nicht mehr mit dem deutschen Immissionsschutzrecht, in dem durchgängig die "Anlage" den Bezug darstellt, kompatibel.
Es ergeben sich Abgrenzungsschwierigkeiten gegenüber Häfen und Verschiebebahnhöfen.

- b) Auch die Verarbeitung von gefährlichen Stoffen bei der Gewinnung oder Verarbeitung von Rohstoffen ist mit der Gefahr schwerer Unfälle verbunden. Die Formulierung der Definition der Rohstoff verarbeitenden Industrie ist im Richtlinienvorschlag mißverständlich.

Empfehlung:

- a) Ein Anlagenkatalog sollte als Anhang nach wie vor vorgesehen werden.
- b) Der Umfang der Ausnahmen sollte entsprechend der Empfehlung des europäischen Parlamentes eingeschränkt werden.

Begründung:

- a) Der Anlagenkatalog dient der Klarstellung des Anwendungsbereiches und somit der Vereinfachung des Vollzugs.
- b) Die Ausnahme der Rohstoffindustrie und der Rohstoffverarbeitungsindustrie ist im Sinne des Richtlinienvorschlags nicht zu rechtfertigen. Zu weitreichende Ausnahmen können leicht zu Verzerrungen bei der Anwendung der Richtlinie führen.

6.2 Zu Begriffe

Sachverhalt:

- a) Der Richtlinienvorschlag führt den Begriff "Betrieb" ("establishment") neu ein und nimmt an den verschiedenen Stellen auf ihn Bezug. Als Teil des Betriebs wird der Begriff "Anlage" ("installation") definiert.
- b) Der Richtlinienentwurf führt den Begriff "Risiko" ("risk") neu ein.

Problem:

- a) Der Begriff "Betrieb" wird im Richtlinienvorschlag nicht einheitlich angewandt. Als Bezug für die Festlegung technischer Sicherheitspflichten ist der Betrieb in vielen Fällen ein zu großer Bezugsrahmen. Andererseits ist die Anwendung des Begriffes "Betrieb" für die Regelung von gemeinsamen Pflichten mehrerer Betreiber ungeeignet, da er einen zu kleinen Bezugsrahmen beschreibt.

- b) Der Begriff "Risiko" wird in dem Richtlinienvorschlag uneinheitlich und mit unterschiedlicher Bedeutung verwendet.

Empfehlung:

- a) Sofern der zentrale Bezug auf die Anlage nicht erhalten werden kann, sollten in den Richtlinienvorschlag die drei Begriffe

- Anlage (installation),
- Betrieb (establishment) und
- Standort (site)

aufgenommen werden. Die Aufnahme der drei Begriffe macht es möglich und auch notwendig, einen eindeutigen Bezug unter Berücksichtigung von Verantwortlichkeit und Haftung zu den unterschiedlichen Pflichten des Richtlinienvorschlags darzustellen. Die Mengenschwellen sind auf die vorgeschlagene Unterteilung abzustimmen.

Der Arbeitskreis schlägt für den Begriff "Standort" ("site") die Begriffsbestimmung "Gebiet mit Betrieben mehrerer Betreiber" ("local accumulation of establishments with more than one operator") vor.

Werden weiterhin nur zwei der drei Begriffe verwendet, nämlich "Anlage" und "Betrieb", so wird vorgeschlagen, in der Definition des Begriffes "Betrieb" ("establishment") die Worte "eines Betreibers" ("of an operator") zu ersetzen durch die Worte "eines oder mehrerer Betreiber" ("of one or more operators"). Damit wäre der Begriff "Standort" ("site") in den Begriff "Betrieb" ("establishment") integriert.

Die Mengenschwellen des Richtlinienvorschlags sind auf die vorgeschlagenen Begriffe abzustimmen.

- b) Der Begriff "Risiko" ("risk") sollte in dem Richtlinienvorschlag nicht verwendet werden. Er ist im Text dem jeweiligen Sinn entsprechend durch andere Begriffe zu ersetzen, siehe hierzu weiter unter 6.3 Quantifizierende Risikobetrachtung.

Begründung:

Die eindeutige Definition und Verwendung der Begriffe "Anlage" ("installation"), "Betrieb" ("establishment") und "Standort" ("site") ist von entscheidender Bedeutung für die Anwendbarkeit des Richtlinienvorschlags. Der hier gewählte Ansatz ist wichtig für die Zuordnung von Pflichten.

- Die technischen Sicherheitspflichten sollten sich primär auf die "Anlagen" bezie-

hen.

- Die Anforderungen an das Management können mit dem Begriff "Betrieb" verbunden werden.
- Die betriebsübergreifenden Pflichten sollten auf den Begriff des "Standorts" bezogen werden.

Die Klarstellung dieser Begriffe ist ebenfalls von Bedeutung für den Vollzug; Betreiber und Behörden können den Anwendungsbereich der einzelnen Pflichten besser erkennen.

6.3 Zu Quantifizierende Risikobetrachtung

Sachverhalt:

Im Richtlinienvorschlag werden verschiedene Begriffe aus dem Bereich der Probabilitik neu eingeführt.

Problem:

Durch die anscheinend unkritische Verwendung dieser Begriffe wird der Eindruck erweckt, daß das Instrument der quantifizierenden Risikobetrachtung die einzig zulässige Bewertungsmethode bei der Anwendung des Richtlinienvorschlags dargestellt.

Empfehlung:

In dem Richtlinienvorschlag sollten sowohl in der deutschen wie in der englischen Fassung folgende Änderungen erfolgen:

a) Artikel 8 (1) und (2)

Das Wort "Wahrscheinlichkeit" ("likelihood") ist durch das Wort "Möglichkeit" ("possibility") zu ersetzen.

b) Artikel 9 (8)

In dem ersten Spiegelstrich sind die Worte "Analyse und Bewertung des Risikos" ("risk analysis and risk evaluation") durch die Worte "Analyse und Bewertung der Gefahr" ("hazard analysis and evaluation") zu ersetzen.

In dem dritten Spiegelstrich sind die Worte "Verlässlichkeit der Vorkehrungen" ("assessing the reliability") durch die Worte "Bewertung der Qualität"

("assessing quality") zu ersetzen.

c) Artikel 12 (1) c) und (2)

Das Wort "Risiko" ("risk") ist durch das Wort "Gefahr" ("hazard") zu ersetzen.

d) Artikel 17 (1)

Die Worte "unmittelbares Risiko" ("imminent risk") sind durch das Wort "Möglichkeit" ("possibility") zu ersetzen und hinter dem Wort "schwerer Unfall" ("accident") der Satzteil "wegen grober Mißachtung von Sicherheitsregeln und -standards" ("because of gross negligence of safety rules and safety standards") aufzunehmen.

e) Artikel 18 (3)

Die Worte "einer möglichen erhöhten Unfallwahrscheinlichkeit" ("of possible increased probability") sind zu streichen.

f) Anhang II 4. a)

Das Wort "Wahrscheinlichkeit" ("likelihood") ist durch das Wort "Möglichkeit" ("possibility") zu ersetzen.

Begründung:

a) Zu Artikel 8 (1) und (2):

"(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß die zuständige Behörde Gruppen von Betreibern ermittelt, in denen eine erhöhte Wahrscheinlichkeit schwerer Unfälle besteht."

Eine erhöhte Wahrscheinlichkeit (gemeint ist vermutlich eine erhöhte erwartete Eintrittshäufigkeit) läßt sich nur ermitteln, wenn die mittlere Eintrittswahrscheinlichkeit schwerer Unfälle bekannt ist. Dies ist nicht der Fall. Darüber hinaus ist die Aussage insoweit sinnlos als der "schwere Unfall" nicht ausreichend definiert ist. Man wird zwangsläufig Eintrittshäufigkeiten nur im Zusammenhang mit dem Schadensausmaß bewerten können.

Beispiel: Es wäre eine erwartete Eintrittshäufigkeit von 10^{-2} a^{-1} bei einem erwarteten Toten mit 10^{-4} a^{-1} und 100 erwarteten Todesfällen zu vergleichen.

"(2) ... erhöhte Wahrscheinlichkeit und/oder eine Verschlimmerung der Folgen schwerer Unfälle....."

wie unter (1)

b) Zu Artikel 9 (8):

"(8) - die Methoden und Verfahren für die Analyse und Bewertung des Risikos,"

Hier werden "die Methoden und Verfahren für die Analyse und Bewertung des Risikos" vorausgesetzt, deren Grundlagen und Ausgangsdaten nicht hinreichend geklärt sind, zum Beispiel

- Unsicherheit der Bewertungsverfahren für die Risikobewertung,
- Zuverlässigkeitskenngrößen für technische Komponenten und menschliche Fehler,
- Berücksichtigung anlagenspezifischer Betriebsbedingungen,
- Parameter für Unfallfolgenberechnungen,
- vergleichbare einheitliche Daten für jeden Anlagentyp in jedem Land.

"... - die Verlässlichkeit der Vorkehrungen und technischen Systeme zur Unfallverhütung."

Neben einer anscheinend nicht zutreffenden Übersetzung aus der englischen in die deutsche Fassung ist die Bedeutung des Begriffs „Verlässlichkeit“ an dieser Stelle nicht ausreichend definiert. Es stellt sich die Frage, ob hier mit „Verlässlichkeit“ Zuverlässigkeit und damit Qualität gemeint ist.

c) Zu Artikel 12 (1) c) und (2):

Die Behandlung des Dominoeffektes ist noch ungeklärt; deshalb sind die geforderten Risikobetrachtungen - falls sie nicht qualitativer Natur sein sollen - nach derzeitigem Wissensstand nicht sinnvoll.

d) Zu Artikel 17 (1):

"(1) Die Mitgliedstaaten untersagen wenn die Weiterführung des Betriebs, der Anlage oder des Lagers oder Teilen davon ein unmittelbares Risiko für den Eintritt eines schweren Unfalls mit sich bringt".

Es gibt kein unmittelbares Risiko. Der Zeitpunkt des Unfalleintritts lässt sich nicht vorhersagen; deshalb ist der Inhalt des Artikels nicht umsetzbar.

e) Zu Artikel 18 (3):

"(3)... das Ausmaß einer möglichen erhöhten Unfallwahrscheinlichkeit und/oder möglicher Folgen schwerer Unfälle.....".

siehe Kommentar zu Artikel 8 (1)

f) Zu Anhang II 4.a):

Entsprechend Artikel 8 Absätze 1 und 2.

6.4 Zu Anforderungen/Kriterien

Sachverhalt:

Der Richtlinienvorschlag legt in Artikel 5 Abs. 1 fest, daß der Betreiber durch die Mitgliedsstaaten verpflichtet werden soll, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um schwere Unfälle zu verhüten und deren Folgen für Mensch und Umwelt zu begrenzen.

Problem:

Der Richtlinienvorschlag läßt eine Konkretisierung dieser Maßnahmen vermissen. Der Richtlinienvorschlag enthält eine Vielzahl formaler Instrumente, die materiellen Anforderungen aber nur im Grundsatz. Ohne eine ausreichende Konkretisierung der materiellen Anforderungen ist aber die harmonisierte Anwendung der Richtlinie nicht möglich und die Anwendung der formalen Pflichten inhaltlos.

Empfehlung:

Der Artikel 5 Absatz 1 sollte wie folgt gefaßt werden:

"Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß der Betreiber alle notwendigen technischen und organisatorischen Maßnahmen ergreift, um schwere Unfälle zu verhüten und deren Folgen für Mensch und Umwelt zu begrenzen.

Die technischen Maßnahmen zur Verhinderung und Begrenzung von schweren Unfällen müssen dem Stand der besten verfügbaren Technik entsprechen. Dies gilt insbesondere für

- a) die Bausubstanz und Beschaffenheit tragender Teile,
- b) die Auslegung und Beschaffenheit von Anlagenteilen zur Einschließung von gefährlichen Stoffen, insbesondere druckführenden Anlagenteilen,
- c) die Einrichtungen und Maßnahmen zur Vermeidung, Begrenzung und Minderung der Wirkung von Zersetzungen, Polymerisationen, Bränden und Explosionen,
- d) die Ausrüstung mit Meß-, Regel- und Sicherheitseinrichtungen,
- e) die Einrichtungen und Maßnahmen zur Begrenzung von Störfallauswirkungen.

Die organisatorischen Maßnahmen zur Verhinderung und Begrenzung von schweren Unfällen, insbesondere das Konzept nach Artikel 6, müssen dem besten verfügbaren Standard und den Anforderungen an ein Umweltmanagementsystem, gemäß Anhang 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 29. Juni 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagementsystem und die Umweltbetriebsprüfung, entsprechen. Sie müssen insbesondere

- a) ein Konzept zur Vermeidung von Fehlbedienungen,
- b) ein Sicherheitsüberwachungs-, Wartungs- und internes Inspektionssystem,
- c) einen internen Notfallplan und ein Konzept zur Unterstützung der externen Notfallplanung

umfassen."

Begründung:

Die Einhaltung der technischen Maßnahmen und das Ergreifen der organisatorischen Maßnahmen ist bei Anlagen, auf die die Richtlinie 84/360/ EWG (bzw. die IPC-Richtlinie) oder die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (85/337/ EWG) Anwendung findet, im Rahmen des jeweiligen Genehmigungsverfahrens oder im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung nachzuweisen.

Der Vorschlag konkretisiert die zu erfüllenden Anforderungen. Er befindet sich im Einklang mit

- der Störfall-Verordnung,
- der Forderung des Wirtschafts- und Sozialausschusses (Nr. 3.4.2 seiner Stellungnahme),
- anderen EG-Richtlinien.

6.5 Zu "Land Use Planning" (Abstandsregelung)

Sachverhalt:

In dem Richtlinienvorschlag ist im Artikel 12 die Forderung enthalten, daß die unter die Richtlinie fallenden Betriebe durch eine entsprechende "Flächennutzungspolitik" von den Gebieten mit anderer Nutzung zu trennen sind.

Problem:

Die nunmehr enthaltenen Regelungen zur "Flächennutzungspolitik" haben besondere Bedeutung für die in Deutschland historisch gewachsenen Industriestandorte. Der für bestehende Betriebe vorgesehene Bestandsschutz muß auch die Änderung und Neuerrichtung einzelner Anlagen in diesen Betrieben gewährleisten.

Empfehlung:

Artikel 12 wird bei Berücksichtigung folgender Änderungen unterstützt:

- die Bestimmung b im Absatz 1 ist gestrichen,
- nach dem letzten Satz in Absatz 1 wird ergänzt "Hierbei sind Stoffe, Stoffmengen, technische und organisatorische Maßnahmen zu berücksichtigen",
- Absatz 3 ist gestrichen.

Begründung:

Die vorgeschlagenen Änderungen tragen sowohl dem Anliegen der Europäischen Union wie den Grundsätzen der Anlagensicherheit in Deutschland Rechnung.

6.6 Zu Mitwirkung der Bevölkerung

Sachverhalt:

Der Richtlinienvorschlag bestimmt, unter welchen Gesichtspunkten die Information und Mitwirkung der Bevölkerung zu erfolgen hat.

Problem:

Nach Artikel 13 Absatz 1 soll die "Information über Sicherheitsmaßnahmen und das richtige Verhalten im Fall eines Unfalls von Amts wegen mitgeteilt werden."

Es ist zu klären, ob die in dem Richtlinienvorschlag aufgeführten Mitwirkungsrechte der Bevölkerung zu weitgehend ausgestaltet sind.

Empfehlung:

Der Arbeitskreis SEVESO-RICHTLINIE stimmt den Artikeln 11 und 13 Abs. 5 in der vorgeschlagenen Fassung im Grundsatz zu (Es sollte jedoch überlegt werden, ob die

in Artikel 11 Absatz 4 vorgesehene Frist von drei Jahren auf fünf Jahre erhöht werden kann).

Die Informationspflicht nach Artikel 13 Abs. 1 sollte den Betreibern auferlegt werden.

Der in Artikel 13 Abs. 4 dem Betreiber zugebilligte Rechtsanspruch, daß er von der Behörde verlangen kann, bestimmte Informationen der Öffentlichkeit nicht vorzulegen ("auszuklammern"), sollte im Sinne des § 10 Abs. 2 BImSchG und § 10 Abs. 3 9. BImSchV eingeschränkt und präzisiert werden.

Die Notwendigkeit der in Artikel 13 Abs. 6 enthaltenen Verpflichtung des Betreibers, das Stoffinventar der Behörde zu übermitteln und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, ist zu überprüfen.

Begründung:

Die im Richtlinienvorschlag aufgeführten Informationsrechte ergeben sich bereits durch die Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (90/313/EWG).

Die Informationspflicht nach Artikel 13 Abs. 1 ist eine originäre Aufgabe des Betreibers, die von ihm am besten erfüllt werden kann. Die Verlagerung auf die Behörden würde diese ohne Notwendigkeit mit zusätzlichen Aufgaben belasten.

Für die Öffentlichkeit sollte erkennbar sein, ob bestimmte Informationen nicht vorgelegt wurden.

Da in Deutschland im Rahmen des Genehmigungsverfahrens die Daten zur Anlage und zu den Stoffen vorgelegt werden müssen, ergibt die in Artikel 13 Abs. 6 enthaltene Verpflichtung des Betreibers keine zusätzliche, sinnvolle Information. Außerdem müßte präzisiert werden, was unter "Inventar" zu verstehen ist.

6.7 Zu Anzeige/Genehmigung

Sachverhalt:

Der Richtlinienvorschlag bestimmt, daß die unter den Geltungsbereich des Vorschlags fallenden "Betriebe" gegenüber der zuständigen Behörde anzuzeigen sind.

Problem:

Obwohl es sich hier im Sinne des Richtlinienvorschlags um besondere "Betriebe" handelt, ist ein Genehmigungsvorbehalt - er wäre gerade bei diesen "Betrieben" sinn-

voll - nicht vorgesehen. Der Richtlinienvorschlag weicht hier ohne erkennbaren Grund von anderen geltenden (Industrieanlagen-Richtlinie, UVP-Richtlinie) oder von der Kommission vorgeschlagenen Richtlinien (IPC-Richtlinie) ab.

Empfehlung:

In den Richtlinienvorschlag sollte ein anlagenbezogener Genehmigungsvorbehalt aufgenommen werden. Die Auswirkungen der Vorhaben sollten vor Erteilung der Genehmigung geprüft sein, das Verfahren der Genehmigung hat sich nach der UVP- und IPC- Richtlinie zu richten.

Begründung:

Der Genehmigungsvorbehalt ist ein zweckmäßiges Instrument, um dem Anspruch des Richtlinienvorschlags Geltung zu verschaffen. Bestimmte Umstände, z. B. standortbedingte Faktoren, lassen sich nach der Anzeige (d. h. gegebenenfalls nach der Errichtung) nicht mehr oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verändern. Durch den Genehmigungsvorbehalt könnten Konfliktfälle im vorhinein vermieden werden.

6.8 Zu Berichterstattung

Sachverhalt:

Der Vorschlag der Kommission enthält keine ausreichenden Kriterien zur Meldung schwerer Unfälle.

Problem:

Die Erfahrungen mit der geltenden Richtlinie 82/501/EWG wie die bisherige Diskussion zum Richtlinienvorschlag im Komitee 82/501/EWG der Europäischen Kommission und in der Ratsgruppe "Umwelt" zeigen, daß sehr unterschiedliche Auffassungen bei den Mitgliedsstaaten bestehen, welche schweren Unfälle nach der Richtlinie zu erfassen und zu melden sind. Das Fehlen harmonisierter Meldekriterien und unzureichende Meldestrukturen der beteiligten Stellen führen dazu, daß die Meldungen von schweren Unfällen durch die Mitgliedsstaaten zum Teil nicht, zumindest nicht einheitlich erfolgen.

Empfehlung:

Die Erfassung und Meldung schwerer Unfälle sollte entsprechend Artikel 14 des Kommissionsvorschlages erfolgen. In dem Artikel ist festzulegen, daß eine Meldung erfolgt, wenn

- a) ein schwerer Unfall eingetreten ist
- b) bei einer Störung des bestimmungsgemäßen Betriebs unter Beteiligung gefährlicher Stoffe
 - außerhalb des Betriebs Schäden eingetreten sind,
 - Gefahren für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft nicht offensichtlich ausgeschlossen werden können.

Begründung:

Die Erfassung und Meldung schwerer Unfälle wird als notwendig angesehen. Die Informationen aus solchen Unfällen verbessern den Erkenntnisstand und dienen damit der Anlagensicherheit. Die Meldekriterien nach der Störfall-Verordnung haben sich bewährt.

6.9 Zu Pflichten Betreiber/Behörden

Sachverhalt:

Der Richtlinienvorschlag formuliert Pflichten, die von Betreiber und Behörden zu erfüllen sind.

Problem:

Die Zuordnung der Pflichten ist nicht immer eindeutig. Pflichten der Betreiber werden zum Teil auf die Behörden verlagert.

Empfehlung:

- a) In Artikel 13 Absatz 1 sollte der erste Satz lauten "Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, daß von den Betreibern die Informationen über die Sicherheitsmaßnahmen und das richtige Verhalten im Fall eines Unfalls den Personen, die von einem schweren Unfall in einem unter Artikel 9 fallenden Betrieb be-

troffen werden können, mitgeteilt werden."

- b) Die Pflicht in Artikel 14 Absatz 2 a) sollte auch im gleichen Wortlaut in Artikel 14 Absatz 1 unter e) aufgenommen werden.
- c) In Artikel 16 sollten die Worte "planen, organisieren," entfallen.
- d) In Artikel 17 sollten im Absatz 1 der zweite Spiegelstrich und der nachfolgende Satz gestrichen werden.

Begründung:

- a) Die Verpflichtung zur Information der betroffenen Personen und der Öffentlichkeit kann nicht von Amts wegen erfolgen. Auch in der geltenden Richtlinie ist diese Pflicht als Betreiberpflicht ausgestaltet. Diese Regelung hat sich bewährt. Die Behörden sind sachlich und personell nicht in der Lage, diese Pflicht zu übernehmen.
- b) Klarstellung, daß die Durchführung von Maßnahmen primäre Aufgabe des Betreibers ist. Neben der Aufgabe der Gefahrenabwehr hat die zuständige Behörde die Aufgabe, zu prüfen, ob die Maßnahmen so bald wie möglich ergriffen worden sind.
- c) Es ist nicht Aufgabe von Behörden, Anlagen zu planen oder zu organisieren. Die Verantwortung für die Planung und den Betrieb von Anlagen muß beim Betreiber liegen.
- d) Die Verknüpfung der Untersagung der Weiterführung oder der Inbetriebnahme eines Betriebes durch die Behörde mit dem Fehlen des Notfallplanes ist zu starr und kann im Einzelfall unverhältnismäßig sein.

6.10 Zu Form und Inhalt Sicherheitsbericht

Sachverhalt:

In Artikel 9 und in Anhang II des Richtlinienvorschlags sind die Inhalte des Sicherheitsberichtes vorgegeben.

Problem:

Der hier geforderten Darstellung der Anlagenzuverlässigkeit und der Abschätzung der Eintrittswahrscheinlichkeit von schweren Unfällen kann aufgrund fehlender Daten nicht entsprochen werden.

Der Richtlinienvorschlag unterscheidet in Artikel 9 und in Anhang II nicht eindeutig bezüglich des Sicherheitsberichts zwischen den Begriffen "Betrieb" und "Anlage".

Empfehlung:

- a) In Artikel 9 Absatz 1 b) sollten die Worte "und - zuverlässigkeit" gestrichen werden.
- b) In Anhang II, Nr. 4 a) sollte der Satzteil "sowie eine allgemeine Abschätzung der Eintrittswahrscheinlichkeit unter Berücksichtigung der getroffenen Verhütungs- und Schadensbegrenzungsmaßnahmen" gestrichen werden.
- c) Eine Klarstellung der Anforderungen an den Sicherheitsbericht bezüglich der Begriffe "Betrieb" und "Anlage" sollte bei der Umsetzung in nationale Regelungen aufgearbeitet werden.

Begründung:

- a) Selbst wenn in dem Richtlinienvorschlag noch die fehlende Definition der Anlagenzuverlässigkeit und die Angabe der zulässigen Nachweismethodik für die Anlagenzuverlässigkeit aufgenommen würde, muß ernsthaft bezweifelt werden, daß eindeutige, auf alle der Richtlinie unterworfenen Anlagenarten zutreffende und ingenieurmäßig praktikable Bewertungskriterien gefunden werden. Ein Verzicht auf einen formalen Nachweis der Anlagenzuverlässigkeit würde dagegen bei der nicht nur in Deutschland üblichen Vorgehensweise keinen Verlust an Anlagensicherheit und an dem Vertrauen in sie mit sich bringen, weil z.B. die umfassend angewandte Ausfall-Effekt-Analyse unter Berücksichtigung aller Eintrittsereignisse, Gegenmaßnahmen, Eingriffe und Verknüpfungen bereits zu einer belastbaren qualitativen Einschätzung der Zuverlässigkeit im Hinblick auf den sicheren Betrieb führt.
- b) Eine über die reine Beschreibung von Unfallszenarien mit Folgewirkungen auf Nachbaranlagen hinausgehende "Abschätzung ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit" wäre ingenieurmäßig nicht sinnvoll. Sie würde wegen der defizitären Datenlage bezüglich der Zuverlässigkeit bzw. bedingten Ausfallwahrscheinlichkeiten von Komponenten in komplexen Systemen wenig belastbar sein, weil bei einer solchen Ab-

schätzung die quantitativen Unsicherheiten von drei Aspekten und zwar

- dem Verhalten der Anlagen, in der der Unfall seinen Ausgang nimmt,
- dem Weg der Auswirkung auf eine Nachbaranlage und
- der Reaktion der Nachbaranlage auf die Einwirkung von außen sich multiplizieren würden.

c) Siehe Abschnitt 6.2, Empfehlung a) und Begründung

6.11 Zu Überwachungsmodalitäten und -zeiträume

Sachverhalt:

In dem Richtlinienvorschlag werden konkrete Fristen für die Überprüfung von Unterlagen durch Betreiber und Behörde sowie für behördliche Inspektionen festgelegt. Außerdem ist die Aufstellung und jährliche Aktualisierung des Stoffinventars vorgesehen.

Problem:

Die vorgesehenen Fristen sind nicht praxisgerecht. Der Sinn des aufzustellenden Stoffinventars ist aus deutscher Sicht nicht zu erkennen.

Empfehlung:

- a) In Artikel 6 Absatz 1 h) sollte im Anschluß an das Wort "Normen" der Satzteil "in zeitlichen Abständen von fünf Jahren, soweit keine Änderungen im Sinne von Artikel 10 vorgenommen werden" aufgenommen werden.
- b) In Artikel 11 Absatz 4 sollte das Zahlwort "drei" durch "fünf" ersetzt werden.
- c) In Artikel 18 Absatz 2 c) sollten die Worte "Betrieb" durch "Anlage" und die Angabe "zwölf Monate" durch "drei Jahre" ersetzt werden.
- d) Artikel 13 Absatz 6 soll sich in der Fristsetzung an Artikel 9 Absatz 5 anlehnen.

Begründung:

- a) und
- b) Die Festlegung auf fünf Jahre hat sich in der Praxis bewährt und dient der Harmonisierung der verschiedenen Fristen.

- c) Die Forderung, alle Betriebe nach jeweils einem Jahr vor Ort durch die zuständige Behörde insgesamt zu überprüfen, ist völlig unrealistisch. Die vorgeschlagene Anhebung des Inspektionsintervalls auf drei Jahre ist in der Praxis besser umsetzbar und darüber hinaus dem sich aus der "Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 29. Juni 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung" ergebenden Überprüfungsrythmus angepaßt.
- d) Artikel 9 Absatz 5 sieht die Überprüfung und Aktualisierung des Sicherheitsberichts
- "- mindestens alle fünf Jahre,
 - zu jedem anderen Zeitpunkt auf ausdrückliche Anforderung der zuständigen Behörde,
 - zu jedem anderen Zeitpunkt, wenn dies notwendig ist, um den neuen technischen Kenntnisstand im Bereich der Sicherheit sowie aktuelle Entwicklungen bezüglich der Gefahrenabschätzung zu berücksichtigen."

vor. Wegen der praktischen Durchführbarkeit ist es angemessen, die Fristen zur Erfüllung der Verpflichtung nach Artikel 13 Absatz 6 an die Fristsetzung des Artikels 9 Absatz 5 anzugleichen.

6.12 Zu Harmonisierung mit anderen EU-Richtlinien

Sachverhalt:

Der Inhalt des Richtlinienvorschlags berührt Sachverhalte, die bereits in anderen Richtlinien verbindlich geregelt sind oder werden sollen.

Problem:

Die Regelungen des Richtlinienvorschlags weichen teilweise an den Stellen, wo Überschneidungen der Regelungsinhalte mit anderen Richtlinien auftreten, ohne Grund von den dort enthaltenen Begriffsdefinitionen, Inhalten und Handlungsinstrumentarien ab.

Empfehlung:

Der Richtlinienvorschlag sollte in Einklang mit anderen Richtlinien, insbesondere mit

1. Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 29. Juni 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung
2. Richtlinie des Rates 67/548/EWG vom 27. Juni 1967 einschließlich Änderungen über die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe
3. Richtlinie des Rates 85/337/EWG vom 27. Juni 1985 einschließlich Änderung über die Prüfung der Umweltverträglichkeit von bestimmten öffentlichen und privaten Projekten
4. Richtlinie des Rates 90/313/EWG vom 7. Juni 1990 einschließlich Änderung über den freien Zugang zu Informationen
5. Richtlinie des Rates 84/360/EWG vom 28. Juni 1984 einschließlich Änderungen über die Bekämpfung von Luftverunreinigungen durch Industrieanlagen, gefaßt werden.

Begründung:

Die Abstimmung des Richtlinienvorschlags mit den Inhalten anderer Richtlinien erleichtert die Umsetzung in nationales Recht. Sie dient der Rechtsklarheit und ermöglicht insbesondere einen effektiven und einheitlichen Vollzug.

6.13 Zu Stoffe, Stoffkriterien

Sachverhalt:

Die Stoffe, bei deren Vorhandensein oder Entstehen der Richtlinienvorschlag gelten soll, sind namentlich oder als Kategorie in Anhang I aufgeführt.

Problem:

Der Text zur "Anwendbarkeit der Richtlinie" in Anhang I enthält sprachliche Ungenauigkeiten. Die Auflistung der gefährlichen Stoffe ist ungenau bis widersprüchlich. Die Definitionen der Stoffkategorien in Anhang I Teil 2 weichen erheblich von den Definitionen in Anhang VI der Richtlinie 67/548/EWG ab. Durch die Verwendung eigener Definitionen wird der Vollzug der Richtlinie unzumutbar erschwert. Darüber hinaus fehlen wichtige Einstufungskriterien nach Anhang VI der Richtlinie 67/548/EWG.

Empfehlung:

- a) In Anhang I sollte im ersten Absatz das Wort "anwendbar" durch "anzuwenden" ersetzt werden.
- b) In Anhang I sollten im zweiten Absatz die Worte "Unfall wahrscheinlich ist" durch "schweren Unfall möglich ist" ersetzt werden.
- c) In Anhang I Teil 1 sollten die aufgelisteten Nickelverbindungen ersetzt werden durch
 - "Dinickeltrioxid (in atembarer Form)
 - Nickelmonoxid (in atembarer Form)
 - Nickeldioxid (in atembarer Form)
 - Nickelsulfid (in atembarer Form)
 - Trinickeldisulfid (in atembarer Form)"
- d) In Anhang I Teil 2 sind die Definitionen in Einklang mit Anhang VI der Richtlinie über die Verpackung und Kennzeichnung von gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (67/548/EWG) zu bringen. U.a. sind die folgenden Definitionen durch Hinweis auf die R-Sätze zu präzisieren:
 - "1. SEHR GIFTIG (R26,27,28 und 39 in Verbindung mit R 26,27,28)
 - 2. GIFTIG (R 23,24,25 und R 39, 48 in Verbindung mit R 23,24,25)
 - 3. BRANDFÖRDERND (R 7, 8, 9)"

Begründung:

- a) und
- b) Die vorgeschlagenen Änderungen dienen der Klarstellung.
- c) Nickel, insbesondere Nickeloxid, ist nur in atembarer Form als gefährlicher Stoff einzustufen.
- d) Durch die Nennung der R-Sätze ist eine Zuordnung der Stoffe möglich. Die Bezeichnung "oxidierend" sollte entsprechend der GefahrstoffV in "brandfördernd" abgeändert werden. Die Auswahl der Stoffkategorien muß den Zielen der Richtlinie und den Definitionen der Artikel 1 bis 3 entsprechen. Daher sind auch Stoffkategorien aufzunehmen, die einen Schaden mit verzögerter Wirkung und Schäden gegenüber der Umwelt erfassen.

6.14 Zu Stoffmengen

Sachverhalt:

Der Richtlinienvorschlag macht sowohl den Geltungsbereich der Richtlinie als auch das Erfordernis der Erfüllung einzelner Pflichten von dem Vorhandensein oder Entstehen bestimmter Mengen gefährlicher Stoffe abhängig.

Problem:

Bei der Festlegung von Mengenschwellen ergeben sich die Probleme

- Bezug auf Betrieb / Anlage
- Zuordnung von Stoffen zu Kategorien
- Bestimmung der Gesamtmenge
- Berücksichtigung von Kleinstmengen
- Begründung der Größe der Mengenschwellen

Empfehlung:

Die dargestellten Problembereiche sollten von deutscher Seite in der weiteren Diskussion über den Richtlinienvorschlag in den EU-Gremien verfolgt werden.

Begründung:

Im Hinblick auf die in Deutschland übliche Unterscheidung in "Betrieb" und "Anlage" ist eine Präzisierung und Klarstellung dieser Punkte notwendig.