

27.06.94**Empfehlungen
der Ausschüsse**EU - AS - G - In - U - Wi - Wozu **Punkt** der 672. Sitzung des Bundesrates am 8. Juli 1994

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Abwehr der Gefahren schwerer
Unfälle mit gefährlichen Stoffen

KOM(94) 4 endg.; Ratsdok. 5543/94

A

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Union (EU),
der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik (AS),
der Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In),
der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U) und
der Wirtschaftsausschuß (Wi)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung
zu nehmen:

GrundsätzlichesEU
In
U
Wi

1. Der Bundesrat begrüßt das Vorhaben der Kommission, in EU-Richtlinien neuere Erkenntnisse zu berücksichtigen und damit die Anlagensicherheit in den Staaten der EU zu erhöhen.

EU
AS

2. Er begrüßt dabei ferner die Bestrebungen der EU, die Wirksamkeit der geltenden Rechtsvorschriften zur Verhütung schwerer Unfälle zu verbessern, durch Maßnahmen des Risikomanagements ihre wirkungsvollere Durchführung zu erreichen und hierdurch einen weitreichenderen Schutz der Menschen, einschließlich der in der Anlage beschäftigten Arbeitnehmer, und der Umwelt zu gewährleisten.

Ausgeliefert am 28. JUNI 1994

- EU
U
Wi
3. Die Vorlage geht von positiven Ansätzen für die Fortentwicklung der Anlagensicherheit aus. Gerade die Regelungen, die an der Verbesserung des Zusammenwirkens zwischen Mensch und Technik ("Schnittstelle Mensch/Technik") ansetzen, werden vom Bundesrat als moderner und zukunftsweisender Ansatz für die Verbesserung der Anlagensicherheit angesehen. Es sind jedoch erhebliche Schwierigkeiten für die Umsetzung in das nationale Recht abzusehen.
- EU
U
Wi
4. Der Richtlinienvorschlag ist nicht eine Fortentwicklung der geltenden Richtlinie 82/501/EWG, sondern setzt aufgrund der in ihm enthaltenen, veränderten Systematik des Anwendungsbereichs, veränderter und neuer Begriffsdefinitionen und neuer, zum Teil detaillierter Anforderungen neues Recht.
- EU
U
Wi
5. Die vorgesehenen weiterreichenden Änderungen werden einschneidende Bedeutung für das europäische und innerstaatliche Recht haben. Die Umsetzung der geplanten Richtlinie in das vorhandene, differenzierte deutsche Recht wird einen hohen Aufwand erfordern und für Betreiber und Behörden eine Fülle von administrativen Maßnahmen nach sich ziehen.
- EU
In
6. Der Richtlinienvorschlag regelt, abweichend von der geltenden Richtlinie 82/501/EWG, auch Fragen der externen Notfallplanung. Aspekte der Anlagensicherheit und Genehmigungsfähigkeit werden mit Fragen des Notfallschutzes außerhalb der Anlage verknüpft. Dieser Ansatz ist dem deutschen Recht fremd. Nach deutschem Recht ist die externe Notfallplanung Aufgabe der Gefahrenabwehrbehörden. Sie fällt somit in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder.
- EU
In
7. Der Richtlinienvorschlag führt einen Haftungstatbestand der für die Gefahrenabwehr zuständigen Behörde gegenüber dem Betreiber für den Fall ein, daß es zu Verzögerungen der behördlichen Planung für Gefahrenlagen kommt, die sich außerhalb des Betriebsgeländes auswirken. Ein solcher Haftungstatbestand setzt einen Rechtsanspruch einzelner Personen auf Planung der Gefahrenabwehrbehörde voraus, den es im deutschen Recht nicht gibt.
- EU
AS
8. Die vorgeschlagene, umfassend überarbeitete Seveso-Richtlinie trägt der Tatsache Rechnung, daß Maßnahmen zur Anlagensicherheit gleichermaßen dem Arbeits-, Nachbarschafts- und Umweltschutz dienen (ganzheitlicher Ansatz). Deshalb können die meisten Regelungen einem Schutzziel nicht eindeutig zugeordnet werden. Aus der Sicht des Arbeitsschutzes ist es daher besonders wichtig und begrüßenswert, daß in der Begründung eindeutig die Verhütung und Bekämpfung von schweren Unfällen sowohl auf die Menschen im als auch außerhalb des Betriebs bezogen wird. Wichtig ist auch, daß dem betrieblichen Personal insgesamt, seiner Einbeziehung in die Konzepte und seiner Ausbildung, mehr Raum gegeben wird.
- EU
U
Wi
9. Die Unbestimmtheit der in dem Richtlinienvorschlag vorhandenen Definitionen, Abgrenzungen und Regelungen werden in Verbindung mit den vorhandenen, unterschiedlichen Rechtssystemen in den einzelnen Mitgliedstaaten zwangsläufig zu einem unterschiedlichen Niveau der Umsetzung von Anforderungen und des Vollzugs füh-

ren. Ein Ergebnis, das dem grundsätzlichen Anliegen der EU, den Schutz von Mensch und Umwelt in den Mitgliedstaaten zu harmonisieren, widersprechen würde.

EU
U
Wi

10. Es ist festzustellen, daß sich die deutschsprachige Fassung des Richtlinienvorschlags inhaltlich von der englischsprachigen Fassung unterscheidet und somit sich weitere, erheblich unterschiedliche Auslegungsmöglichkeiten eröffnen.

EU
U
Wi

11. Um eine einheitliche Rechtsetzung in der EU zu gewährleisten, ist es nach Auffassung des Bundesrates erforderlich, den Vorschlag für eine neue Richtlinie mit bereits bestehenden Richtlinien, insbesondere hinsichtlich einheitlicher Begriffsdefinitionen und Handlungsinstrumentarien, aufeinander abzustimmen. So soll mit der vorgesehenen IPC-Richtlinie EU-weit das Instrument der Genehmigung bestätigt werden, das in der Vorlage jedoch keinerlei Berücksichtigung findet. In dem Richtlinienvorschlag wird das Verfahren einer Sicherheitsrevision (Audit) vorgesehen, das ohne Bezug zu den Anforderungen an das Umweltauditing der sog. EG-Öko-Audit-Verordnung steht. Auch die Regelungen hinsichtlich der Bereitstellung von Informationen müssen mit den Vorschriften der Richtlinie 90/313/EWG über die Gewährung des freien Zugangs zu Umweltinformationen harmonisiert werden, da dort die verwendeten Begriffe und vorgesehenen Zugangsvoraussetzungen anders definiert sind.

EU
U
Wi

12. Abweichend von der geltenden Richtlinie 82/501/EWG, die an eine "Industrietätigkeit", konkretisiert durch einen Anlagenkatalog, anknüpft, führt der Vorschlag nunmehr einen gänzlich neuen Ansatz ein. Der Richtlinienvorschlag gilt für alle "Betriebe" mit gefährlichen Stoffen in bestimmten Mengen, wobei unter "Betrieb" der gesamte unter der Aufsicht eines Betreibers stehende Bereich verstanden wird. Der Anlagenbezug ist vollständig aufgegeben. Eine Begründung hierfür wird nicht gegeben.

Dieser neue Ansatz ist weder mit deutschem noch mit bestehendem und auch nicht mit vorgesehenem Recht in der EU vereinbar. Nach deutschem Recht steht die "Anlage" im Mittelpunkt der Überwachung und Gefahrenvorsorge, nicht jedoch der "Betrieb". Auch im Recht der EU sehen weder die bereits bestehenden UVP-Richtlinie noch die erst kürzlich vorgelegte IPC-Richtlinie als Ausgang ihrer Regelungsinhalte den "Betrieb" vor. Statt dessen bildet in beiden Richtlinien die "Anlage" den zentralen Bezug. Selbst der Richtlinienvorschlag verwendet den Begriff "Betrieb" nicht als einheitlichen Anknüpfungspunkt, sondern verweist zum überwiegenden Teil wiederum auf die "Anlage" als maßgebliche Bezugsgröße. Die Bundesregierung wird deshalb gebeten, bei der weiteren Beratung des Richtlinienvorschlages im Rat darauf hinzuwirken, daß statt des Begriffes "Betrieb" jeweils der Begriff "Anlage" ("Industrietätigkeit" konkretisiert durch einen Anlagenkatalog) verwendet wird.

EU
U
Wi

13. Der Richtlinienvorschlag führt nunmehr neben dem Begriff "Gefahr" auch den Begriff "Risiko" ein. Die Begriffe werden in der Vorlage abwechselnd mit nicht durchgängig einheitlicher Bedeutung verwendet. Darüber hinaus entsprechen die Inhalte dieser Begriffe nach den vom Richtlinienvorschlag vorgegebenen Definitionen nicht den im deutschen Recht und Technischen Regelwerk verwendeten Begriffen. Hier ist eine Klarstellung dringend geboten. Die geplante Richtlinie sollte nach wie vor den im

deutschen Recht bewährten Ansatz, der von dem insbesondere im BImSchG verankerten Schutz vor Gefahren ausgeht, zulassen.

- EU
U
Wi
14. Der Richtlinienvorschlag enthält Regelungen, die das Erfordernis von quantitativen Risikobetrachtungen beinhalten. Hiergegen bestehen erhebliche Bedenken. Die Individualität und Komplexität der betroffenen Anlagen läßt eine hinreichend genaue Berechnung der Eintrittswahrscheinlichkeiten aufgrund der mangelnden Verlässlichkeit der Eingangsparameter nicht zu.
- EU
U
Wi
15. Sollte die Risikobetrachtung dennoch in die Richtlinie einfließen, dann müssen vorher einheitliche Kriterien für die Bestimmung der Methoden und Verfahren sowie für die Analyse und Bewertung von Risiken festgelegt werden.
- EU
U
Wi
16. Um von Anfang an einen einheitlichen Sicherheitsstandard und einen einheitlichen Vollzug in den Mitgliedstaaten der EU zu gewährleisten, ist es nach Auffassung des Bundesrates erforderlich, Kriterien für die Anlagensicherheit zeitgleich mit der Richtlinie zu erlassen. Die vorgesehene Regelung, diese Kriterien "bei Bedarf" festzulegen, ist abzulehnen. Mit diesem in Artikel 22 vorgesehenen Verfahren wird dem in der dem Richtlinienvorschlag beigefügten Folgenabschätzung angegebenen Prinzip einer weiteren Verbesserung der Verfahren der Zusammenarbeit zwischen Kommission und den Mitgliedstaaten nicht Rechnung getragen.
- EU
U
Wi
17. Vom Bundesrat wird deshalb eine Mitwirkung der Mitgliedstaaten und nicht nur die Beratung der Kommission durch die Mitgliedstaaten beim Aufstellen von wichtigen Kriterien für unbedingt erforderlich gehalten. Das in Artikel 22 vorgeschlagene Verfahren wird abgelehnt. Es ist nicht ersichtlich, warum das bisher in Artikel 16 der geltenden Richtlinie 82/501/EWG vorgesehene bewährte Verfahren abgeändert werden soll.
- U
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 56)
18. Der Bundesrat unterstützt grundsätzlich die in die Vorlage erneut aufgenommene Forderung, mit Mitteln der "Industrieansiedlungs- und Flächennutzungspolitik" Betriebe mit einem entsprechenden Gefahrenpotential von anderen schutzwürdigen Gebieten zu trennen, jedoch muß der Grundsatz der kommunalen Planungshoheit gewahrt bleiben.
- Es müssen auch Regelungen für bereits bestehende Gemengelagen getroffen werden, die in dem Richtlinienvorschlag bislang nicht ausreichend berücksichtigt werden.
- EU
U
Wi
19. Der Bundesrat erkennt die Notwendigkeit eines Inspektionssystems zur Überprüfung der Anlagen und die in der Vorlage vorgesehenen Befugnisse der Behörden, um die Einhaltung der in der Vorlage vorgesehenen Betreiberpflichten zu gewährleisten, ausdrücklich an. Dieses System darf aber nicht dazu führen, daß die Betreiber aus ihrer Betreiberverantwortlichkeit entlassen werden. Es muß weiterhin klar sein, daß grundsätzlich der Betreiber für die Einhaltung der vorgesehenen Pflichten verantwortlich ist.

- EU
U
Wi
20. Für die Behörden in allen Mitgliedstaaten sollten die zur Ausübung ihrer Aufsichtspflichten notwendigen Kompetenzen festgelegt werden: so die Möglichkeit, die Anlage/den Betrieb durch Behördenvertreter bzw. deren Beauftragte zu betreten und Prüfungen selbst oder auch durch Beauftragte der Behörden vorzunehmen sowie Auskünfte und Unterlagen von den Betreibern zu verlangen.

Zu den Vorschriften im einzelnen

- AS
21. Der Richtlinienvorschlag weist inhaltlich noch einige Schwächen auf; die Vorlage bedarf in folgenden Punkten der Ergänzung bzw. der Änderung:

- U
Wi
22. Zu Artikel 1

Im Richtlinienvorschlag wird der Zweck gegenüber der Richtlinie 82/501/EWG nicht mehr auf die Verhütung schwerer Unfälle, "die durch bestimmte Industrietätigkeiten verursacht werden könnten", begrenzt. Um die Zielrichtung der geplanten Richtlinie klarzustellen, sollte auch weiterhin bereits in Artikel 1 der Bezug zu "Industrietätigkeiten" zum Ausdruck gebracht werden.

Gemäß Entscheidung des Rates vom 16. Oktober 1989 war die Kommission aufgefordert, für eine Harmonisierung der einzelstaatlichen Grundsätze und Verfahrensweisen Sorge zu tragen. Im Interesse der Wettbewerbsgleichheit sind einheitliche Regelungen in allen Mitgliedstaaten zwingend notwendig. Der Bundesrat hält es deshalb für erforderlich, daß nicht nur auf den Zweck der Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus hingewiesen, sondern das Ziel der Gewährleistung eines einheitlichen und hohen Schutzniveaus bereits in Artikel 1 des Richtlinienvorschlags deutlich hervorgehoben wird.

Zu Artikel 2

- U
Wi
23. Es ist kein plausibler Grund erkennbar, der es rechtfertigt, vom eingeführten, bisher verwendeten Begriff "Industrietätigkeit" abzugehen und den gesamten "Betrieb" erfassen zu wollen. Der hier neu definierte Begriff "Betrieb" ist so umfassend, daß er auch Bereiche ohne spezifisches Gefährdungspotential einschließt. Damit werden Umsetzung und Vollzug der geplanten Richtlinie unnötig verkompliziert und der Blick auf die wesentlichen Gefahren verstellt. Die in der geltenden Richtlinie 82/501/EWG vorhandene Abgrenzung, die sich auf die "Industrietätigkeit", konkretisiert durch einen Anlagenkatalog, bezieht, ist bereits so weitgehend, daß alle Bereiche, die zur Gefahrenerhöhung beitragen können, berücksichtigt werden. Die bisherige Regelung wird dem Schutzziel eher gerecht und ist daher beizubehalten.

Die Beibehaltung des im Richtlinienvorschlag enthaltenen Bezugs auf den "Betrieb" hätte umfangreiche Änderungen nationaler Rechtsformen zur Folge, ohne die Anlagensicherheit tatsächlich zu verbessern.

- AS 24. Der Richtlinienvorschlag bedarf hinsichtlich seines Geltungsbereiches auch deshalb einer Einschränkung, da sonst nicht nur Industrietätigkeiten bzw. Anlagen, sondern darüber hinaus alle Betriebe mit bestimmten gefährlichen Stoffen oder Stoffgruppen erfaßt werden. In diesem Zusammenhang ist es von Bedeutung, daß die Mengenschwellen von Gefahrstoffen nach der 1. StörfallVwV zum Teil erheblich unter denen der Seveso-Richtlinie liegen (z. B. für Chlor bei 200 kg gegenüber 10.000 kg nach der Richtlinie). Wenn die Anzahl der von der Richtlinie erfaßten Betriebe sehr stark anwächst, ist zu befürchten, daß gerade bei den Betrieben bzw. Anlagen mit relevanten Gefährdungspotentialen die Einhaltung der Sicherheitsvorkehrungen nach der Störfallverordnung nicht mehr gewährleistet ist. In der Praxis käme es zu erheblichen Überwachungsproblemen.

Der Geltungsbereich der Richtlinie sollte sich wie bisher auf bestimmte Industrietätigkeiten, in denen gefährliche Stoffe in bestimmten Mengen vorhanden sind oder infolge eines Unfalls entstehen können, beschränken (in der Bundesrepublik Deutschland abschließend in der 4. BImSchV aufgelistet). Andernfalls erhöht sich insbesondere bei Beibehaltung der niedrigen Mengenschwelle der Störfallverordnung die Anzahl der erfaßten Betriebe erheblich.

Zu Artikel 3

- U Wi 25. Die Begriffsdefinitionen stimmen nicht mit den Definitionen im bereits bestehenden Recht der EU überein. Der Richtlinienvorschlag harmonisiert u.a. weder begrifflich noch inhaltlich mit der Öko-Audit-Verordnung (EWG) Nr. 1836/93, der UVP-Richtlinie (85/337/EWG), der Umweltinformationsrichtlinie (90/313/EWG), dem Vorschlag zur IPC-Richtlinie oder auch dem Gefahrstoffrecht der EU.
- U Wi 26. Die Begriffsdefinition "Betrieb" ist entbehrlich, da - wie unter Grundsätzliches und zu Artikel 1 und 2 bereits dargestellt - weiterhin von der "Anlage" im Sinne der geltenden Richtlinie 82/501/EWG ausgegangen werden sollte.
- U Wi 27. Der Begriff "Anlage" ist daher im zuvor dargestellten Sinne zu definieren.
- U Wi 28. Die Definition "Betreiber" ist unzureichend, da sie nur auf die Aufsicht abstellt und nicht die Verantwortlichkeit in Bezug nimmt.
- AS 29. In Artikel 3 Buchstabe d und Anhang 1 ist der Begriff "Gemische" durch die in den einschlägigen Richtlinien verwendeten Begriffe "Stoffe und Zubereitungen" zu ersetzen.
- AS 30. In Artikel 3 Buchstabe f und Buchstabe g müssen eindeutige und verständliche Definitionen für "Gefahr" und "Risiko" folgen.
- U Wi 31. Die hier definierten Gefahren- und Risikobegriffe entsprechen nicht den im deutschen Recht und Technischen Regelwerk verwendeten Begriffen.

- AS 32. In der Bundesrepublik Deutschland wird unter "Risiko" ein Produkt aus der Eintrittswahrscheinlichkeit eines Ereignisses und dem zu erwartenden Schadensausmaß (d. DIN VDE 31000 Teil 2) verstanden.

Zu Artikel 4

- U 33. Die Ausschlußtatbestände zum Anwendungsbereich sind nicht hinreichend eindeutig
Wi formuliert.

- U 34. Militärische Anlagen wie auch Nuklearanlagen werden nicht mehr eindeutig vom
Wi Anwendungsbereich ausgeschlossen.

- AS 35. Da in Nuklearanlagen und Anlagen zur Aufarbeitung radioaktiver Stoffe und Materialien außer den durch ionisierende Strahlung entstehenden Gefahren auch Gefahren durch gefährliche Stoffe auftreten können, fallen diese Anlagen nun ebenfalls in den Geltungsbereich der Richtlinie. Bisher waren Nuklearanlagen und Anlagen zur Aufarbeitung radioaktiver Stoffe und Materialien von der Richtlinie und auch von der Störfallverordnung ausgenommen. Dies sollte beibehalten werden.

- U 36. Durch den im Richtlinienvorschlag eingeführten Begriff "Betrieb" ist die Abgrenzung
Wi von der Beförderung gefährlicher Stoffe nach Transportrecht nicht mehr eindeutig.

- U 37. Im Gegensatz zum Richtlinienvorschlag, der die Zurichtung der in Gruben, Stein-
Wi brüchen und Bohrlöchern gewonnenen Rohstoffe für den Verkauf aus dem Geltungsbereich ausschließt, sollten derartige Anlagen unter den Geltungsbereich fallen, da auch von ihnen die Gefahr schwerer Unfälle ausgehen kann.

- U 38. Zu Artikel 5
Wi Um in den Mitgliedstaaten zu einheitlichen Anforderungen zu gelangen, sollte hier ergänzend die Forderung enthalten sein, daß die vom Betreiber zu treffenden Maßnahmen grundsätzlich dem Stand der Sicherheitstechnik entsprechen müssen.

Der Sinn des Absatzes 2 bleibt unklar. Die hier aufgeführten Umstände stehen nicht im Einklang mit der Definition "Betrieb" nach Artikel 3. Das benutzte Verb "haften" ist hier fehl am Platze und ist zu ersetzen durch "verantwortlich sind".

Zu Artikel 6

- U 39. Nach Auffassung des Bundesrates sollte der Richtlinienvorschlag für die von ihm er-
Wi faßten Anlagen einen Genehmigungsvorbehalt, wie er sich im deutschen Recht seit langem bewährt hat und nunmehr auch durch die geplante IPC-Richtlinie für den Rechtsraum der EU bestätigt werden soll, vorsehen. Damit wäre den Mitgliedstaaten -

ganz im Sinne der Vorlage - die frühzeitige Einflußnahme auf den Standort und die sicherheitstechnische Konzeption der betroffenen Anlagen möglich.

AS 40. In Artikel 6 Abs. 1 Buchstabe f sind hinter den Worten "einschließlich der Einstellung" die Wörter "und Beschäftigung" zu ergänzen. Nicht die Qualifizierung und Schulung zum Einstellungszeitpunkt allein ist entscheidend, sondern die während der gesamten Beschäftigungsdauer.

U
Wi 41. Um den Zielen des Richtlinienvorschlags gerecht zu werden, muß die zuständige Behörde zumindest vor Baubeginn die Möglichkeit der Einflußnahme erhalten. Bei einer Mitteilung erst nach Errichtung, wie im Richtlinienvorschlag vorgesehen, haben die Vollzugsbehörden der Mitgliedstaaten kaum noch die Möglichkeit, erforderliche Maßnahmen durchzusetzen.

U
Wi 42. Gemäß Richtlinienvorschlag wird bei Änderungen in vorhandenen "Betrieben" nur dann eine Mitteilungspflicht ausgelöst, wenn sich das Stoffinventar ändert. Damit würde die Behörde von wesentlichen Änderungen des Verfahrens und/oder der Anlagentechnik keine Kenntnis erhalten. Der Tatbestand der wesentlichen Änderung ist im oben dargestellten Sinne zu erweitern und ebenfalls dem Genehmigungsvorbehalt zu unterziehen.

U
Wi 43. Die Bundesregierung wird gebeten, bei der weiteren Beratung des Richtlinienvorschlages im Rat darauf hinzuwirken, daß der Umfang der erforderlichen Mitteilung im Hinblick auf die "Tätigkeit" bzw. "beabsichtigten Tätigkeit der Anlage oder des Lagers" genauer festgelegt wird. Andernfalls könnte es zu unterschiedlichen Auslegungen bei den EU-Mitgliedstaaten kommen.

U
Wi 44. Zu Artikel 8
Der Artikel 8 des Richtlinienvorschlags ist präziser zu fassen, damit die Ziele deutlicher werden. Aufgrund der Mengenschwellen für gefährliche Stoffe und der Definition "Betrieb" würden kleinere Betriebe in der Nachbarschaft großer Betriebe unberücksichtigt bleiben. Um einen einheitlichen Vollzug in den Mitgliedstaaten sicherzustellen, sind klare Kriterien erforderlich. Die Feststellung einer erhöhten Wahrscheinlichkeit eines schweren Unfalles als Kriterium auch für die Aufstellung von Notfallplänen hält der Bundesrat für ungeeignet. Nach dem deutschen Rechtssystem, u.a. § 3 Abs. 3 Störfall-Verordnung, sind derartige Maßnahmen aufgrund des möglichen Gefährdungspotentials einer Anlage unabhängig davon zu treffen, wie wahrscheinlich der Eintritt eines Unfalls ist.

Zu Artikel 9

U
Wi 45. Die Aufstellung der erforderlichen Angaben (Artikel 9 und Anhang 2) ist zu straffen und zu präzisieren. Insbesondere ist klarzustellen, welche Angaben zum "Betrieb" und welche Angaben in welchem Umfang zu sicherheitsrelevanten Anlagen / Anlagen-

teilen erforderlich sind. Die Begriffe sind im Sinne der Richtlinie einheitlich zu verwenden.

- AS 46. In Artikel 9 Abs. 1 Buchstabe c und Buchstabe d wird "(sicherer) Betrieb" im Sinne von "(sicherem) Betreiben" verwendet. Zur Vermeidung von Unklarheiten und zur Abgrenzung zum Begriff "Betrieb" nach Artikel 3 Buchstabe a sollte für die Tätigkeit der Begriff "Betreiben" gebraucht werden. Formulierungsvorschlag für Artikel 9 Buchstabe c (angelehnt an Nr. 2.2 der 1. StörfallVwV):

" c) ein sicheres Betreiben der Anlage oder des Lagers unter Berücksichtigung

- * des Normalbetriebes
- * der Inbetriebnahme und des An- und Abfahrbetriebes
- * des Probebetriebes
- * der Wartungs-, Inspektions-, Instandhaltungs- und Reinigungsarbeiten sowie
- * des Zustandes bei vorübergehender Außerbetriebnahme."

- U 47. Zu Artikel 10
Wi

Während in Artikel 6 Abs. 5 der Begriff "wesentliche Änderung" verwendet wird, wird nunmehr hier anscheinend der gleiche Tatbestand anders umschrieben. Es ist sinnvoll, einen einheitlichen Begriff, nämlich "wesentliche Änderung", zu verwenden. Der Begriff sollte in Artikel 3 definiert werden.

Zu Artikel 11

- U 48. Die Fortschreibung der Notfallpläne ist auch nach wesentlichen Änderungen erforderlich.
Wi

- In 49. Die Bundesregierung wird jedoch gebeten, bei der weiteren Beratung des Richtlinienenvorschlags im Rat darauf hinzuwirken, daß in Artikel 11 alle die Regelungen gestrichen werden, die den externen Notfallschutz betreffen und die Gefahrenabwehrbehörden verpflichten.

- U 50. Der Bundesrat hält es weder für erforderlich noch für zweckmäßig, über die Regelung der Pflicht von Anlagenbetreibern zur Verhinderung von schweren Unfällen hinaus auch die Anforderungen an die behördliche Reaktion auf dennoch eingetretene Unfälle EU-rechtlich zu regeln.
Wi

- In 51. Die in Artikel 11 des Richtlinienenvorschlags vorgesehenen Regelungen über den Zeitpunkt der Erstellung und den Inhalt der Notfallpläne, über die Beteiligung der Bevölkerung an ihrer Erstellung, über ihre Überprüfung und Überarbeitung sowie ihre Ausführung, sollen auch für die von den Behörden zu erstellenden Notfallpläne gelten. Nach Auffassung des Bundesrates verstößt diese Regelung gegen das Subsidiaritätsprinzip, da der Schutz der Bevölkerung und der Umwelt durch Vor-

schriften über externe Notfallpläne auf der Ebene der Mitgliedstaaten ausreichend erreicht werden kann.

U
Wi

52. Es liegt in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, die angemessenen Vorkehrungen zu treffen. Sie sind dafür auch besser geeignet, weil sie seit jeher diese Aufgabe wahrnehmen, die entsprechenden Stellen und Einrichtungen vorhalten und mit den örtlichen Verhältnissen am besten vertraut sind.

In

53. Alle Länder der Bundesrepublik Deutschland haben längst Regelungen über die Erstellung und Ausführung externer Notfallpläne erlassen. Danach haben die für den Katastrophenschutz und die allgemeine Gefahrenabwehr zuständigen Behörden Alarm- und Gefahrenabwehrpläne entsprechend den örtlichen Erfordernissen aufzustellen. Die vorgeschlagenen weitreichenden Eingriffe in die Planungskompetenz dieser Behörden sind nicht gerechtfertigt; es muß vielmehr der Beurteilung dieser Behörden überlassen bleiben, in welchen Zeitabständen und auf welche Weise die Planung überprüft wird. Ob die betroffene Bevölkerung an der Erstellung der Notfallpläne beteiligt werden soll, muß der Gesetzgebung der Länder überlassen werden. Ein Bedürfnis für die vorgeschlagene Regelung besteht daher nicht.

In
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 55)

54. Die Bundesregierung wird gebeten, bei den weiteren Beratungen des Richtlinienvorschlages im Rat darauf hinzuwirken, daß Artikel 11 Abs. 6 und 7 gestrichen wird.

Die der Regelung des Absatzes 6 zugrundeliegende Annahme, daß der zuständigen Gefahrenabwehrbehörde mit dem vorgelegten Sicherheitsbericht nachgewiesen werden kann, daß von dem betreffenden Betrieb keine Gefahr der Auswirkung schwerer Unfälle auf die Umgebung außerhalb des Betriebsgeländes ausgehen kann, ist im Ansatz verfehlt. Nach den in Deutschland gemachten Erfahrungen muß die Gefahrenabwehrbehörde bei ihren Notfallplanungen grundsätzlich davon ausgehen, daß alle in dem Sicherheitsbericht aufgelisteten aktiven und passiven Sicherheitsvorkehrungen versagen können, wobei die Gefahrenabwehrbehörde selbstverständlich solche Gefahren, die denkgesetzlich oder naturgesetzlich ausgeschlossen sind, außer Betracht zu lassen hat. Da mit dem Sicherheitsbericht lediglich die zum Betrieb der Anlage erforderliche ausreichende Anlagensicherheit nachgewiesen werden kann, jedoch keine absolute Sicherheit gegen die Gefahr der Auswirkung schwerer Unfälle auf die Umgebung außerhalb des Betriebsgeländes, ist die Regelung des Absatzes 6 mit der Notwendigkeit einer wirkungsvollen Gefahrenabwehr durch die zuständigen Gefahrenabwehrbehörden unvereinbar.

Die Regelung des Absatzes 7 ist einem wirksamen Notfallschutz abträglich, da die Festlegung der Kriterien für die Entscheidung der Behörde darüber, daß von einem Betrieb keine Gefahr der Auswirkung schwerer Unfälle auf die Umgebung außerhalb des Betriebsgeländes ausgehen kann, auf der Grundlage der Beurteilung der Anlagensicherheit gemäß Absatz 6 erfolgen soll.

U
Wi

55. Nach Absatz 6 erübrigt sich die Erstellung externer Notfallpläne, wenn im Sicherheitsbericht nachgewiesen wird, daß vom "Betrieb" keine Gefahr schwerer Unfälle ausgehen kann. Nach Auffassung des Bundesrates ist dies kein Tatbestand, der den

Verzicht auf Notfallpläne rechtfertigt; nach deutschem Recht ist damit nur die Genehmigungsfähigkeit des "Betriebes" gegeben.

Die Kriterien, die bei der Entscheidung über Ausnahmen anzuwenden sind, sollten mit Erlaß der Richtlinie vereinheitlicht und festgelegt werden.

Zu Artikel 12

Wi
(bei An-
nahme
entfallen
die Ziffern
18 und 57)

56. Die Bundesregierung wird gebeten, bei den weiteren Verhandlungen darauf hinzuwirken, daß Artikel 12 des Richtlinienvorschlags insgesamt gestrichen wird.

Artikel 12 des Richtlinienvorschlags betrifft die Flächennutzungs politik der Mitgliedstaaten und damit auch das Bauplanungsrecht. Die Regelung stellt eine Überreglementierung zugunsten eines Einzelaspektes dar, der in der Abwägungsentscheidung der Gemeinde im Bauleitplan - also auch im Flächennutzungsplanverfahren - ohnehin mit dem ihm zukommenden Gewicht berücksichtigt werden muß. In Deutschland gibt es keine Flächennutzungs politik des Staates; die Flächennutzungsplanung obliegt - als Teil der gemeindlichen Planungshoheit - den Gemeinden. Die Richtlinie könnte somit allenfalls durch entsprechende gesetzliche Vorgaben für die Gemeinden umgesetzt werden. Dazu müßte der Unfallverhütung im Sinne der Richtlinie ein besonderes Gewicht beigemessen werden; dies steht im Gegensatz zum bisherigen System der Abwägungsentscheidung in der Bauleitplanung, wonach alle Belange mit dem ihnen zukommenden Gewicht in die Abwägung einzustellen sind. Der Richtlinien vorschlag ist in diesem Punkt ein weiteres Beispiel für eine Reglementierung eines Rechtsbereiches durch die Europäische Union, der bereits jetzt durch nationales Recht sachgerecht geregelt ist.

- U 57. Die Regelungen zur Flächennutzungs politik berücksichtigen nicht ausreichend die Problematik vorhandener Gemengelagen.

Insbesondere hier ist es nicht akzeptabel, daß die Kriterien für die Ansiedlungs- und Flächennutzungsplanung erst nachträglich - nach Erlaß der Richtlinie - durch die Kommission festgelegt werden.

Zu Artikel 13

In
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 59)

58. Die Verpflichtung zur Information der betroffenen Personen und der Öffentlichkeit nach Absatz 1 Satz 1 sollte nicht den Behörden, sondern den Betreibern auferlegt werden. Diese Verpflichtung ist in der geltenden Richtlinie 82/501/EWG als Betreiberpflicht ausgestaltet. Nach deutschem Recht sind nicht die Behörden, sondern, entsprechend dem Verursacherprinzip, die Betreiber zur Information verpflichtet.

U
Wi

59. Die Regelung sieht vor, daß Informationen über Sicherheitsmaßnahmen und das richtige Verhalten im Falle eines Unfalles von "Amts wegen" mitgeteilt werden. Diese Verpflichtung ist in der geltenden Richtlinie 82/501/EWG als Betreiberpflicht ausgestaltet und sollte dies auch bleiben.

- U
Wi 60. Die Regelungen des Absatzes 6 sind entbehrlich. Die hier verlangten Angaben bringen keine neuen Erkenntnisse, zumal der Sicherheitsbericht nach Artikel 9 diese Angaben bereits enthalten muß.

Für den Fall, daß eine Streichung des Artikels 13 Abs. 6 nicht zu erreichen ist, bittet der Bundesrat die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, daß im Zusammenhang mit der in Artikel 13 Abs. 6 geforderten sehr weitgehenden Information der Öffentlichkeit die Geheimhaltung betrieblicher Abläufe weiterhin gewährleistet ist.

Zu Artikel 14 und 15

- U
Wi 61. Die Unterrichtung über eingetretene Unfälle in der Kette Betreiber - Mitgliedstaat - EU sollte nicht nur so bald als möglich, sondern innerhalb festgelegter Fristen erfolgen. Die Kriterien für die Meldung müssen einheitlich und möglichst präzise formuliert sein.

Zu Artikel 16

- U
Wi
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 63) 62. Hier werden den Behörden Aufgaben zugewiesen, die unter rechtsstaatlichen Vorgaben in einer freien und sozialen Marktwirtschaft nicht von Behörden zu erfüllen sind und im übrigen auch nicht von Behörden erledigt werden können. Die Begriffe "planen" und "organisieren" sind im Richtlinienvorschlag zu streichen. Die Aufgaben und Befugnisse der Behörden lassen sich eindeutig unter Bezugnahme auf die jeweiligen Artikel und der dort verwendeten Begriffe beschreiben.

- AS 63. In Artikel 16 sind die Begriffe "planen, organisieren" zu streichen. Das Planen und Organisieren der Tätigkeit von Betrieben ist nicht Aufgabe von Behörden.

Zu Artikel 17

- In 64. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei den weiteren Beratungen des Richtlinienvorschlages im Rat auf die Streichung des Absatzes 1 Satz 2 zweiter Spiegelstrich und Satz 3 hinzuwirken. Diese Regelungen sind mit dem geltenden deutschen Recht nicht vereinbar.

Nach deutschem Recht kann der Betrieb einer Anlage nur dann untersagt werden, wenn der Betreiber seinen Verpflichtungen nicht nachkommt, jedoch keinesfalls deshalb, weil eine für die Gefahrenabwehr zuständige Behörde (Katastrophenschutzbehörde, Ortspolizeibehörde) den erforderlichen externen Notfallplan nicht erstellt hat.

- U
Wi 65. Die Maßnahmen, mit denen die Behörden auf Pflichtverletzungen durch Betreiber reagieren können oder sollen, sollten als abgestuftes System dargestellt sein und nicht nur die Untersagung als schärfstes Mittel vorsehen.

In 66. Auch gibt es nach deutschem Recht keine Rechtsansprüche einzelner Personen gegen die Gefahrenabwehrbehörden auf ein bestimmtes Handeln, sondern die Gefahrenabwehrbehörden handeln ausschließlich im öffentlichen Interesse. Deshalb hat der Betreiber keinen Anspruch gegen die Gefahrenabwehrbehörde auf Erstellung eines externen Notfallplans, sondern die Behörde hat den Notfallplan im öffentlichen Interesse zu erstellen. Die Behörde unterliegt dabei den Weisungen der übergeordneten Behörden und kann von diesen im Wege der Fach- und Rechtsaufsicht zur Erstellung des Notfallplans angehalten werden.

U 67. Im übrigen sollten Entschädigungstatbestände nicht Regelungsinhalt einer Richtlinie
Wi zur Anlagensicherheit sein.

Ebenso sind prozessuale Regelungen hier nicht aufzunehmen und der Regelung durch die Mitgliedstaaten vorzubehalten.

Zu Artikel 18

U 68. Artikel 18 verlangt die Einrichtung eines für den "Betrieb" angemessenen Inspekti-
Wi onssystems. Er legt für dieses Inspektionssystem Einzelheiten zu zeitlichen Vorgaben und zur verwaltungsmäßigen Abwicklung fest, ohne jedoch klarzustellen, inwieweit dieses System durch die Behörde selbst, den Betreiber oder Beauftragte durchzuführen ist.

U 69. Der Bundesrat sieht die Notwendigkeit von Kontrollmaßnahmen, um den Regelungen
Wi der geplanten Richtlinie Geltung zu verschaffen. Er hält es für zweckmäßig, daß die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, geeignete Inspektionsprogramme einzurichten, für die allerdings zuvor die hierfür notwendigen grundsätzlichen Vorgaben und Prüfmaßstäbe festgelegt werden müßten. Erhebliche Bedenken bestehen jedoch, daß - wie im Richtlinienvorschlag - vereinzelt Details des Inspektionsprogramms vorgegeben werden, die weder das in Deutschland bewährte, aufeinander abgestimmte System Genehmigung/Überwachung berücksichtigen noch auf die Besonderheiten des Einzelfalles eingehen können.

U 70. Für die behördliche "Vor-Ort-Inspektion" sollten keine Fristen festgelegt werden. Die
Wi Entscheidung der Aufsichtsbehörde über die erforderlichen Inspektionsintervalle muß
(bei An- in Abhängigkeit von den jeweiligen betrieblichen und örtlichen Gegebenheiten
nahme erfolgen. Das kann zwischen zwei Inspektionen kürzere, aber auch längere Zeitab-
entfällt stände als zwölf Monate bedingen.
Ziffer 71)

Nicht in Betracht kommen kann es, EU-rechtlich Anforderungen an die personelle, sachliche und finanzielle Ausstattung der Behörden der Mitgliedstaaten zu stellen.

AS 71. Statt der vorgeschriebenen Vor-Ort-Inspektionen, die durch die zuständigen Behörden alle 12 Monate vorzunehmen sind, sollte es dem Ermessen der Behörden überlassen bleiben, den Zeitpunkt der Vor-Ort-Inspektionen selbständig festzulegen. Diese Ermessensentscheidung muß aufgrund des Gefährdungspotentials und der örtlichen Ge-

gebenheiten der Anlage der Entscheidung der Behörde vorbehalten bleiben und muß sich auch an den personellen und sächlichen Möglichkeiten der Behörde orientieren.

- AS 72. Artikel 18 Abs. 2 Buchstabe e ist durch folgenden Halbsatz zu ergänzen: "sofern ein entsprechender Handlungsbedarf festgestellt worden ist." Folgemaßnahmen sind nur dann erforderlich, wenn sich bei der Inspektion Beanstandungen ergeben haben.
- U 73. Auch hier behält sich die Kommission vor, nachträglich vereinheitlichte Kriterien zu
Wi erlassen. Der Bundesrat sieht die Notwendigkeit, die Kriterien zeitgleich mit der Richtlinie zu erlassen, wenn ein einheitlicher Vollzug in der EU erreicht werden soll.
- In 74. Die Bundesregierung wird gebeten, darauf hinzuwirken, daß Absatz 4 bei den weiteren Verhandlungen gestrichen wird. Die Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden ist im Grundgesetz (Art. 104a Abs. 1) und im Landesrecht abschließend geregelt. Ein Bedürfnis, zur Abwehr der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen die Ausgabenverantwortung davon abweichend zu regeln, besteht nicht. Die vorgeschlagene Regelung ist mit deutschem Recht unvereinbar und verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip.
- In 75. Zu Artikel 19
Nach Auffassung des Bundesrates besteht kein Bedürfnis, die Zahl der externen Notfallpläne an die Kommission zu übermitteln.
Der Schutz der Bevölkerung und der Umwelt durch Vorschriften über externe Notfallpläne kann auf der Ebene der Mitgliedstaaten ausreichend erreicht werden. Auf die Begründung zu Artikel 11 und zu Anhang 3 wird verwiesen.

Zu den Anhängen

Allgemeines

- U 76. Die Mengenschwellen der aufgeführten Stoffe und Kategorien sind in Abhängigkeit
Wi des weiter zu verfolgenden Bezugs - "Betrieb" oder "Industrietätigkeit" - zu überprüfen.
Die Listen treffen keine Unterscheidung zwischen Lägern und sonstigen Anlagen. Aufgrund des unterschiedlichen Gefährdungspotentials erscheint jedoch eine Differenzierung dieser Bereiche unausweichlich. Die entsprechende Regelung in der Störfall-Verordnung hat sich bewährt.

Zu Anhang 1

- AS 77. In Anhang 1, vor Teil 1, 2. Absatz, ist der Begriff "wahrscheinlich" durch "möglich" zu ersetzen. Bereits wenn das Überschreiten einer Schwellenmenge bei einem Unfall

"möglich" ist, muß vom Vorhandensein gefährlicher Stoffe oberhalb der Schwellenmenge ausgegangen werden.

- AS 78. Im Anhang 1, Teile 1 und 2, stimmen die Gefährlichkeitsmerkmale "oxydierend", "krebserregend", "umweltgefährdend" nicht mit den Gefährlichkeitsmerkmalen des § 3 a ChemG überein.

- AS
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 80)
79. In Anhang 1, Teil 2, sind die Kategorien um folgende Gefährlichkeitsmerkmale zu ergänzen:
- * krebserzeugend
 - * erbgutverändernd
 - * sensibilisierend
 - * reproduktionstoxisch.

Im Teil 1 des Anhangs 1 sind nur wenige krebserzeugende Stoffe explizit genannt. Um auch relevante Mengen anderer krebserzeugender Stoffe zu erfassen, muß die Kategorie "krebserzeugend" mit aufgenommen werden. Auch im Zusammenhang mit erbgutverändernden, sensibilisierenden oder reproduktionstoxischen Stoffen sind schwere Unfälle denkbar. Daher sollten auch diese Stoffe erfaßt und ab einer noch zu definierenden Mengenschwelle aufgenommen werden.

- U
Wi
80. Alle Stoffe, die nach den chemikalienrechtlichen Einstufungs- und Kennzeichnungsvorschriften der EU und den hiermit identischen Vorschriften der deutschen Gefahrstoffverordnung als krebserzeugend einzustufen sind, sollten als Kategorie aufgenommen werden.

- AS
81. In Anhang 1 Teil 2, Anmerkung Ziffer 1, zweiter Absatz, ist der Begriff "Unfallpotential" durch den Begriff "Gefahrenpotential" zu ersetzen. Nur so kann eine ausreichende begriffliche Klarstellung erreicht werden.

- U
Wi
82. Zu Anhang 2
- Die Aufstellung der erforderlichen Angaben ist im Kontext mit Artikel 9 zu straffen und zu präzisieren. Insbesondere ist klarzustellen, welche Angaben zum "Betrieb" und welche Angaben in welchem Umfang zu sicherheitsrelevanten Anlagen / Anlagen teilen erforderlich sind. Die Begriffe sind im Sinne der Richtlinie einheitlich zu verwenden.

- In
83. Zu Anhang 3
- Es besteht kein Bedürfnis, im Anhang 3 auf externe Notfallpläne einzugehen. Wie bereits zu Artikel 11 ausgeführt, haben alle Länder der Bundesrepublik Deutschland längst Regelungen über die Erstellung und Ausführung externer Notfallpläne erlassen. Danach haben die für den Katastrophenschutz und die allgemeine Gefahrenabwehr zuständigen Behörden Alarm- und Gefahrenabwehrpläne entsprechend den örtlichen Erfordernissen aufzustellen.

U
Wi**84. Empfehlungen**

Angesichts der Problematik des Richtlinienvorschlags, die sich aus der gegenüber der geltenden Richtlinie 82/501/EWG veränderten Systematik, des veränderten Anwendungsbereichs und neuer Begriffsdefinitionen ergibt, befürwortet der Bundesrat, die Richtlinie nicht zu beschließen. Er hält es vielmehr für sinnvoll, die im Richtlinienvorschlag enthaltenen neuen Aspekte zu Anforderungen an die Anlagensicherheit, zur Überwachung und Flächennutzungspolitik durch Änderung der Richtlinie 82/501/EWG einzuführen.

Sollte das Vorhaben, die Richtlinie 82/501/EWG durch den Richtlinienvorschlag zu ersetzen, dennoch weiter verfolgt werden, muß der Richtlinienvorschlag im Sinne der oben ausgeführten Darlegungen überarbeitet werden.

Die Bundesregierung wird gebeten, darauf hinzuwirken, daß insbesondere zu Artikel 8 Abs. 3, Artikel 9 Abs. 7 und 8, Artikel 11 Abs. 7 Artikel 12 Abs. 3 und Artikel 18 Abs. 5 die Beurteilungskriterien nicht dem freien Gestaltungsspielraum der einzelnen Behörden oder Mitgliedstaaten überlassen werden. Innerhalb der EU sind deshalb einheitliche und verbindliche Regelungen nötig, damit die Voraussetzungen für ein einheitliches Vorgehen geschaffen werden.

Die Bundesregierung wird gebeten, im EU-Ministerrat darauf hinzuwirken, daß nur die Anlagen erfaßt werden, von denen eine akute Gefahr für Mensch und Umwelt ausgehen kann. Dadurch soll nicht zuletzt einer Aufweichung der Zielsetzung des Richtlinienvorschlages entgegengewirkt werden, wonach "schwere Unfälle mit gefährlichen Stoffen" verhütet und in ihren Folgen für Mensch und Umwelt beschränkt werden sollen.

Die Bundesregierung wird gebeten, den Bundesrat über wesentliche Änderungen des Vorhabens zu unterrichten und ihm Gelegenheit zu geben, im Verlauf der Beratung des Vorhabens in den Gremien der EU seine Stellungnahme anzupassen und zu ergänzen.

B**85. Der Gesundheitsausschuß und**

der Ausschuß für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung

empfehlen dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.