

Seveso III-Richtlinie – Änderungen im Störfallrecht –

Hartmut Scheidmann

1.	Hintergrund	111
1.1.	Seveso I	112
1.2.	Seveso II	112
1.3.	Anlass für Seveso III	113
2.	Allgemeine Änderungen	114
2.1.	Erwägungsgründe	114
2.2.	Gegenstand	114
2.3.	Anwendungsbereich	114
2.4.	Begriffsbestimmungen	116
2.5.	Leitlinien	117
3.	Anpassung an die CLP-Verordnung.....	117
4.	Informationspflichten.....	118
5.	Öffentlichkeitsbeteiligung.....	120
6.	Rechtsmittel	121
7.	Überwachung	122
8.	Fazit.....	122

1. Hintergrund

Die Seveso-Richtlinien sind das europarechtliche Instrument zur einheitlichen Regelung des Rechts zur Vermeidung von Störfällen in Industrieanlagen, die mit gefährlichen Stoffen umgehen. Sie verfolgen das Ziel, schwere Unfälle mit großen Mengen gefährlicher Stoffe bzw. von Gemischen solcher Stoffe zu verhüten oder zumindest die Folgen solcher Unfälle für die Menschen und die Umwelt zu begrenzen.

1.1. Seveso I

Der ursprüngliche Anlass für die Seveso-Richtlinien war der Unfall in der Chemiefabrik in Seveso (Italien) im Juni 1976. Bei diesem Unfall wurde durch eine unkontrollierte exothermische Reaktion im großen Umfang Dioxin in die Umgebungsluft freigesetzt. Dies führte zu erheblichen gesundheitlichen Belastungen von etwa 2.000 Menschen und zu einer Kontaminierung großer Bereiche der Umwelt¹.

In der Folge wurde im Juni 1982 die sog. Seveso (I)-Richtlinie erlassen (Richtlinie des Rates 82/501/EG vom 24.06.1982 über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten)². Sie wurde aus Anlass von anderen schweren Unfällen – dem bisher schwersten Chemieunfall in der Union Carbide-Fabrik in Bhopal, Indien im Dezember 1984 sowie dem Großbrand im Lager von Sandoz in Schweizerhalle/Basel im November 1986 – durch verschiedene Ergänzungsrichtlinien in den Jahren 1987³ und 1988⁴ fortentwickelt und dabei vor allem auf die Lagerung von gefährlichen Stoffen erstreckt⁵.

1.2. Seveso II

Eine umfassende Revision und Erweiterung des europäischen Störfallrechts fand sodann mit der sog. Seveso II-Richtlinie (Richtlinie 96/82/EG des Rates zur Beherrschung von Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen vom 09.12.1996)⁶ statt. Mit dieser Richtlinie wurden neue, weitergehende Anforderungen an Sicherheitsmanagementsysteme, an die Notfallplanung und an die Überwachung von Ansiedlungen (land-use planning) sowie eine Verschärfung der Vorschriften zu Überwachungsmaßnahmen der Mitgliedsstaaten eingeführt⁷.

Auch die Seveso II-Richtlinie wurde erneut aus dem unglücklichen Anlass von schweren Unfällen (dem Bruch des Damms eines Absetzbeckens in einer Golderz-Aufbereitungsanlage in Baia Mare, Rumänien, im Januar 2000, der Explosion einer Feuerwerksfabrik in Enschede im Mai 2000 sowie der Explosion im September 2001 in der Düngemittelfabrik in Toulouse) im Jahr 2003 modifiziert und verschärft⁸. Die wichtigsten Änderungen betrafen Risiken aus der Lagerung von gefährlichen Stoffen sowie aus der Nutzung gefährlicher Stoffe im Bergbau⁹.

¹ Offizielle Darstellung der Europäischen Kommission, <http://ec.europa.eu/environment/seveso/index.htm>.

² ABl. Nr. L 230 vom 05.08.1982, S. 1.

³ Richtlinie 87/216/EWG vom 19.03.1987, ABl. Nr. L 85 vom 28.03.1987.

⁴ Richtlinie 88/610/EWG vom 24.11.1988, ABl. Nr. L 336 vom 07.12.1988.

⁵ Europäische Kommission, <http://ec.europa.eu/environment/seveso/index.htm>.

⁶ ABl. L 10 vom 14.01.1997, S. 13.

⁷ Europäische Kommission, <http://ec.europa.eu/environment/seveso/index.htm>.

⁸ Richtlinie 2003/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2003, ABl. Nr. L 345 vom 31.12.2003, S. 97.

⁹ Europäische Kommission, <http://ec.europa.eu/environment/seveso/index.htm>.

Die von der Seveso II-Richtlinie erfassten Betriebe unterliegen einem mehrstufigen System von Pflichten und Kontrollen, bei dem die Anforderungen in Abhängigkeit von der Menge der verwendeten oder entstehenden gefährliche Stoffe gesteigert sind.

1.3. Anlass für Seveso III

Gegenwärtig werden von der Seveso-Gesetzgebung in Europa etwa 10.000 Betriebe erfasst¹⁰. Dieses System ist erfolgreich, es hat die Gefahr von Chemieunfällen und deren Folgen maßgeblich verringert¹¹. Nach den Feststellungen der Europäischen Kommission ist die Häufigkeit schwerer Unfälle im Zeitraum 2000 bis 2008 um etwa 20 % gefallen¹².

Gleichwohl ergab sich die Notwendigkeit, die Seveso II-Richtlinie zu ändern. Der Hauptgrund dafür war, dass eine Angleichung des Anhangs I der Seveso II-Richtlinie an die neuen Maßgaben für die Einstufung gefährlicher Stoffe und Gemische nach der sog. CLP-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen vom 16.12.2008¹³) erforderlich wurde. Diese neuen Anforderungen der CLP-Verordnung erlangen zum 01.07.2015 ihre endgültige und ausschließliche Wirksamkeit¹⁴.

Aus diesem Anlass fand seit 2008 eine umfassende Überprüfung der Seveso II-Richtlinie statt. Diese Überprüfung führte zwar zu dem Ergebnis, dass die Regelungen der Seveso II-Richtlinie im Wesentlichen wirksam und angemessen sind und daher keine umfassenden Änderungen erfordern. Gleichwohl wurde in einigen Bereichen Anpassungsbedarf ermittelt, um einige Klarstellungen und Aktualisierungen vorzunehmen und die Umsetzung und Durchsetzung zu verbessern¹⁵. Von daher betrifft die sodann am 04.07.2012 erlassene Seveso III-Richtlinie (Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 04.06.2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und abschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82 EG des Rates)¹⁶ im Wesentlichen folgende Punkte:

- Anpassung an die CLP-Verordnung
- Verbesserung des Informationszuganges

¹⁰ Europäische Kommission, <http://ec.europa.eu/environment/seveso/index.htm>; Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen vom 21.12.2012, KOM/2010/0781 endg. (im folgenden: Vorschlag Seveso III-Richtlinie), dort S. 2

¹¹ Vorschlag Seveso III-Richtlinie (Fn. 10), dort S. 2.

¹² Vgl. die Darstellung in Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Zusammenfassung der Folgenabschätzung, Begleitdokument zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen KOM(2010) 781 endgültig, SEK (2010) 1590 endg. (im folgenden: Arbeitsunterlage Seveso III).

¹³ ABl. L 353 vom 31.12.2008, S. 1.

¹⁴ So Vorschlag Seveso III-Richtlinie (Fn. 10), dort S. 2; vgl. die Übergangsvorschriften in Art. 61 CLP-Verordnung.

¹⁵ Vorschlag Seveso III-Richtlinie (Fn. 10), dort S. 2.

¹⁶ ABl. L 197 vom 24.07.2012, S. 1.

- bessere und effektivere Öffentlichkeitsbeteiligung
- Rechtsschutzmöglichkeiten bzgl. Informationszugang und Öffentlichkeitsbeteiligung
- Strengere Vorgaben für die Überwachung.

Die Bundesrepublik muss die Seveso III-Richtlinie mit den hier besprochenen und allen weiteren neuen Maßgaben bis zum 31.05.2015 umsetzen (Art. 31 Seveso III-Richtlinie), d.h. in nationales Recht (BImSchG, Störfall-Verordnung etc.) transformieren.

2. Allgemeine Änderungen

Auch wenn der Schwerpunkt der Modifizierungen in den o.g. Punkten liegt, hat die Europäische Union die Gelegenheit genutzt und die Seveso-Richtlinie auch in allgemeiner Hinsicht an einigen Stellen ergänzt und modifiziert. Wesentliche Neuerungen in der Sache ergeben sich daraus jedoch nicht.

2.1. Erwägungsgründe

Zunächst ist zu konstatieren, dass in der Seveso III-Richtlinie die Erwägungsgründe einen wesentlichen größeren Umfang angenommen haben, als noch in der Seveso II-Richtlinie.

In den Erwägungsgründen werden nunmehr Hintergrund, Rechtfertigung und Zielrichtung der Verordnung verstärkt dargestellt. Zudem werden Erläuterungen zu einzelnen Regelungen oder Aspekten gegeben. Dies alles ist – wie immer in Gesetzgebungsakten der Europäischen Union – nicht lückenlos und zum Teil auch von recht begrenzter Aussagekraft. An meiner Stelle können die Erwägungsgründe aber bei der Auslegung der Verordnung in Zukunft mit Ertrag herangezogen werden.

2.2. Gegenstand

Der Gegenstand der Seveso III-Verordnung wurde in Art. 1 umformuliert, in der Sache jedoch nicht verändert.

2.3. Anwendungsbereich

Art. 2 enthält nun eine in sich geschlossene Regelung zum Anwendungsbereich der Seveso II-Richtlinie.

- a. Die bisherige positive Umschreibung des Anwendungsbereiches in Art. 2 der Seveso II-Richtlinie – nämlich die Definition der davon erfassten Betriebe – wurde nunmehr in die Begriffsbestimmungen in Art. 3 der Seveso III-Richtlinie (dazu nachfolgend) verlagert. Art. 2 Abs. 1 verweist nur auf diese Definition.

b. Der Schwerpunkt der Regelungen zum Anwendungsbereich liegt nun in Art. 2 Abs. 2 Seveso III-Richtlinie, in dem die Ausschlüsse vom Anwendungsbereich bestimmt sind. Diese befanden sich früher in Art. 4 Seveso II-Richtlinie. In der Sache ergeben sich insgesamt aber allenfalls marginale Änderungen. Nicht unter die Seveso II-Richtlinie fallen danach:

- Militärische Einrichtungen, Anlagen oder Lager, lit. a) (wie bisher);
- Gefahren durch Stoffe mit ionisierender Strahlung, lit. b) (wie bisher);
- Die Beförderung gefährlicher Stoffe einschließlich einer damit unmittelbar in Zusammenhang stehenden, zeitlich begrenzten Zwischenlagerung, lit. c) (wie bisher) – insofern wurde jedoch eine Ergänzung und Klarstellung insofern vorgenommen, als eine beförderungsbedingte Zwischenlagerung einen unmittelbaren Zusammenhang zur Beförderung erfordert;
- Beförderung in Rohrleitungen außerhalb der Betriebe, lit. d) (wie bisher);
- Bergbautätigkeiten, lit. e) (wie bisher, wobei jedoch die bisherige Rückausnahme für Aufbereitungsmaßnahmen an andere Stelle übernommen wurde, s.u.);
- Offshoreerkundung und -gewinnung von Mineralien, lit. f) (wie bisher);
- unterirdische Offshore-Speicherung von Gas, lit. g) (neu);
- Abfalldeponie, einschließlich unterirdischer Abfalllager, lit. h) (wie bisher, wobei jedoch die bisherige Rückausnahme für Bergebeseitigungseinrichtungen an andere Stelle übernommen wurde, s.u.).

In einem gesonderten, weiteren Unterabsatz werden die bisherigen Rückausnahmen für Bergbautätigkeiten (chemische und thermische Aufbereitungsmaßnahmen sowie damit in Zusammenhang stehende Lagerung) und für Abfallablagerungen (Bergebeseitigungseinrichtungen) aufrechterhalten. Zudem erfolgt die explizite Klarstellung, dass auch an Land gelegene unterirdische Gasspeicheranlagen in den Anwendungsbereich der Seveso III-Richtlinie fallen.

c. Eine Vorschrift zur Anpassung des Anwendungsbereichs enthält der neue Art. 4 Seveso II-Richtlinie. Er sieht eine Möglichkeit zur Initiative der Kommission oder eines Mitgliedstaates für die Herausnahme von Stoffen aus dem Anhang I vor, wenn diese nach ihrer Einschätzung keine Gefahr eines schweren Unfalls bergen. Die Entscheidung darüber wird nach einem Überprüfungsverfahren dann jedoch nicht wie ursprünglich im Entwurf der Seveso III-Richtlinie vorgesehen durch delegierte Rechtsakte (Art. 290, 291 AEUV) getroffen sondern durch einen ordentlichen Gesetzgebungsakt von Rat und Europäischen Parlament (Art. 4 Abs. 4 Seveso III-Richtlinie)¹⁷.

¹⁷ In Abweichung von Art. 4 Abs. 5 dritter Unterabsatz des Vorschlags Seveso III-Richtlinie (Fn. 10).

d. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass die Kommission nach den Artikeln 25 und 26 Seveso II-Richtlinie die Befugnis hat, delegierte Rechtsakte zur Anpassung der Anhänge II bis VI an den technischen Fortschritt zu erlassen. Solche Anpassungen dürfen keine wesentlichen Änderungen der Verpflichtungen aus der Seveso III-Richtlinie enthalten. Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte ist überdies in Art. 26 Seveso III-Richtlinie an enge Maßgaben gebunden.

2.4. Begriffsbestimmungen

Eine umfassende Modifizierung und Ausdifferenzierung haben die Begriffsbestimmungen in Art. 3 der Seveso III-Richtlinie erfahren.

a. Insbesondere wurde mit Blick auf die sachlichen, stoffbezogenen Kategorien der Betriebe in der Anlage I nun eine gesetzliche Unterscheidung in einen *Betrieb der unteren Klasse* (jeweils Spalte 2 in Anhang I Teil 1 und Teil 2, Art. 3 Nr. 2 Seveso III-Richtlinie) und in einen *Betrieb der oberen Klasse* (jeweils Spalte 3 in Anhang I Teil 1 oder Teil 2, Art. 3 Nr. 3 Seveso III-Richtlinie) vorgenommen. Diese neue Begrifflichkeit ist hilfreich. Sie führt dazu, dass ein einheitlicher Sprachgebrauch in der EU entsteht und damit zugleich die wenig griffige Unterscheidung nach der Störfallverordnung (12. BImSchV) zwischen den allgemeinen Anforderungen (Grundpflichten und ergänzende Anforderungen) und den erweiterten Pflichten (§ 9 – 12 Störfallverordnung) abgelöst oder zumindest an Bedeutung verlieren wird.

b. Hilfreich ist auch die Definition des *benachbarten Betriebs* (Art. 3 Nr. 4 Seveso III-Richtlinie), der diejenigen Betriebe umschreibt, die sich zueinander so nah befinden, dass dadurch die Risiken oder Folgen eines schweren Unfalls vergrößert werden, dass also die sog. Dominoeffekte (Art. 9 Seveso III-Richtlinie) entstehen können.

c. Den sachlichen Änderungen in Anlage 1 geschuldet sind die Definitionen *neuer Betrieb* (Nr. 5), *bestehender Betrieb* (Nr. 6) und *sonstiger Betrieb* (Nr. 7), mit denen griffige Bezeichnungen für Betriebe geschaffen werden, bei denen sich Änderungen hinsichtlich ihrer Zugehörigkeit zu einer der Klassen ergeben – oder auch nicht.

d. In Nr. 8 des Art. 30 Seveso III-Richtlinie wird für den Begriff *Anlage* die Klarstellung eingefügt, dass die Anlageneigenschaft unabhängig davon ist, ob sie ober- oder unterirdisch betrieben wird.

e. Art. 3 Nr. 9 Seveso III-Richtlinie definiert den *Betreiber* abweichend zur bisherigen Regelung in Art. 30 Nr. 3 Seveso III-Richtlinie nicht mehr nur über die ausschlaggebende wirtschaftliche Verfügungsgewalt, sondern zugleich auch über die Entscheidungsgewalt über den technischen Anlagenbetrieb. Dies entspricht dem allgemeinen Verständnis in der Bundesrepublik zum Betreiberbegriff nach dem BImSchG¹⁸.

¹⁸ Vgl. dazu allgemein Sellner/Reidt/Ohms, Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen, 3. Auflage, Rn. 31 ff.; Jarass, BImSchG, 9. Auflage, § 3 Rn. 81 ff.

f. Von Bedeutung ist auch die Definition des Begriffs *Vorhandensein gefährlicher Stoffe* in Nr. 12 des Art. 30 Seveso III-Richtlinie. Damit wird im Wesentlichen die entsprechende Begriffsbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 Unterabsatz 1 Seveso II-Richtlinie übernommen. Es wird jedoch ergänzend klargestellt, dass nicht nur – wie bisher – auch diejenigen gefährlichen Stoffe als vorhanden gelten, von deren Entstehen bei einem außer Kontrolle geratenen industriellen chemischen Verfahren auszugehen ist. Vielmehr fallen darunter explizit nunmehr sämtliche außer Kontrolle geratenen Prozesse – einschließlich Lagerungstätigkeiten. Damit wird eine nicht unwesentliche Erweiterung vorgenommen. Die Erläuterung in der Vollzugshilfe des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zur Störfall-Verordnung vom März 2004¹⁹, nach der Stoffe z.B. bei Bränden in Lagern entstehen können, nicht als vorhandene Stoffe gelten, hinfällig.

g. Im Hinblick auf die oben bereits angesprochenen Schwerpunkte der Änderung sind die Begriffe *die Öffentlichkeit* (Nr. 17), *die betroffene Öffentlichkeit* (Nr. 18) und *Inspektion* (Nr. 19) in Art. 30 Seveso III-Richtlinie definiert worden.

Hervorzuheben ist die Definition der *betroffenen Öffentlichkeit*, der nicht nur die Personen oder Personenvereinigungen erfasst, die von einer Ansiedlung neuer Betriebe, von einer wesentlichen Änderung von Betrieben oder von neuen Entwicklungen in der Nachbarschaft (Entscheidungen nach Art. 15 Abs. 1 Seveso III-Richtlinie) betroffen sind oder wahrscheinlich betroffen sein werden. Vielmehr erfasst er ausdrücklich auch die Öffentlichkeit mit einem Interesse an diesen Entscheidungen. Auf die möglichen Folgen dieser weitgehenden Definition ist weiter unten (unter V.c.) einzugehen.

2.5. Leitlinien

Eine Neuerung ist, dass die Kommission die Befugnis hat, Leitlinien zum Sicherheitsabstand und zu Dominoeffekten auszuarbeiten (Art. 24 Seveso III-Richtlinie). Wenn und soweit dies geschieht, wird der von der Kommission Anlagensicherheit (KAS) ausgearbeitete Empfehlung zu Sicherheitsabständen (KAS-18 Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG²⁰) überflüssig werden.

3. Anpassung an die CLP-Verordnung

Wie oben dargestellt war der Hauptgrund für die umfassende Überarbeitung der Seveso II-Richtlinie und den Neuerlass der Seveso III-Richtlinie die sog. CLP-Verordnung von Dezember 2008. Mit dieser wurde das sog. Globally Harmonized System (GHS) für die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung (Classification, Labelling, Packaging – CLP) durch die Europäische Union übernommen.

¹⁹ Veröffentlicht unter: <http://www.bmu.de/anlagensicherheit/doc/6133.php>; IG I 4-50134, dort S. 9 unter 2.5.

²⁰ 2. überarbeitete Fassung (Nov. 2010), ersetzt den Leitfaden SFK/TAA-GS-1; veröffentlicht unter: http://www.sfk-taa.de/publikationen/kas_pub.htm.

a. Dadurch wurde ein neues CLP-System mit drei neuen Toxizitätskategorien für Gesundheitsgefahren eingeführt. Die frühere Gefahrenkategorie sehr giftig wurde der CLP-Gefahrenkategorie akut toxisch, Gefahrenkategorie 1 zugeordnet. Die alte Gefahrenkategorie *giftig* wurde hingegen aufgespalten in akut toxisch, Gefahrenkategorie 2 (in Bezug auf alle Expositionswege oral, dermal und inhalativ) und akut toxisch, Gefahrenkategorie 3 (nur in Bezug auf Expositionswege dermal und inhalativ). Darüber hinaus ersetzen mehrere neue spezifische CLP-Kategorien für physikalische Gefahren die alten allgemeineren Gefahrenkategorien explosionsgefährlich, hochentzündlich, leichtentzündlich und brandfördernd²¹.

b. Die Umsetzung dieses neuen Systems geschah im Rahmen des Anhangs I zu Art. 2 Seveso III-Richtlinie. Dabei handelt es sich im Kern um eine naturwissenschaftlich-technische Transformation bzw. Anpassung, deren Einzelheiten den Verständnis-horizont eines Nur-Juristen deutlich übersteigen. Daher kann hier auf Einzelheiten nicht eingegangen werden. Dies muss anderen Berufenen vorbehalten bleiben. Hier sei nur so viel erwähnt:

Auffällig ist zunächst, dass von der Seveso II-Richtlinie zur Seveso III-Richtlinie ein Wechsel der Teile 1 und 2 im Anhang I stattgefunden hat.

- In der Seveso III-Richtlinie enthält Teil 1 nun die Mengenschwellen der Betriebe der unteren Klasse und der oberen Klasse für die einzelnen Gefahrenkategorien (Abschnitt H-Gesundheitsgefahren und Abschnitt P-physikalische Gefahren sowie Abschnitt E-Umweltgefahren). Dabei wurde nach Darstellung der Kommission eine direkte Übertragung der Einstufungen von der Seveso II-Richtlinie vorgenommen und der Anwendungsbereich der Seveso II-Richtlinie in Bezug auf solche Gefahren soweit wie möglich beibehalten.²²
- Demgegenüber wurde der frühere Teil 1 des Anhangs I der Seveso II-Richtlinie nun zum Teil 2 des Anhangs I der Seveso III-Richtlinie. Beide Anhänge entsprechen sich im Wesentlichen. Allerdings wurde der Verweis auf die CLP-Verordnung für verflüssigte entzündbare Gase aktualisiert.²³ Die zuvor in ihren Gefahrenkategorien aufgelisteten Stoffe wasserfreies Ammoniak, Bortrifluorid und Schwefelwasserstoff wurden in den Teil 2 zwischenzeitlich aufgenommen, wobei ihre Schwellenwerte unverändert blieben. Zum Eintrag Erdölzerzeugnisse wurde Schweröl hinzugefügt. Darüber hinaus wurden weitere Einzelheiten angepasst.²⁴

4. Informationspflichten

Die schon in der Seveso II-Richtlinie enthaltenen umfassenden Informationspflichten (dort Art. 6 bis Art. 11 bzgl. Mitteilungen, Konzept zur Verhütung schwerer Unfälle,

²¹ Vgl. Vorschlag für Seveso III-Richtlinie (Fn. 10), dort S. 6.

²² Vgl. Vorschlag für Seveso III-Richtlinie (Fn. 10), dort S. 6.

²³ Über Anmerkung 19 wurde davon auch aufbereitetes Biogas erfasst.

²⁴ Vgl. Vorschlag für Seveso III-Richtlinie (Fn. 10), dort S. 6.

Dominoeffekt, Sicherheitsbericht, Änderungen der Anlage, Notfallplänen) wurden in der Seveso III-Richtlinie in ihrer Grundstruktur aufrechterhalten, jedoch nicht unwesentlich ausgebaut.

a. Dabei blieben die Mitteilungspflichten nach Art. 7 Seveso III-Richtlinie im Wesentlichen unverändert. Konkret hervorzuheben ist, dass nach Art. 7 Abs. 1 Buchstabe g) Seveso III-Richtlinie Mitteilungen zur unmittelbaren Umgebung des Betriebes einschließlich der Faktoren, die einen schweren Unfall auslösen oder dessen Folgen verschlimmern können, auch Einzelheiten zu den benachbarten Betriebe und zu anderen Betriebsstätten, die das Risiko oder die Folgen eines schweren Unfalls und von Dominoeffekten vergrößern könnten, umfassen. Dies ist mit dem einschränkenden Vorbehalt soweit verfügbar versehen. Diese Einschränkung wird jedoch in der Praxis wohl wenig entlasten. Es ist zu erwarten, dass die zuständigen Behörden daraus eine Pflicht zur Beschaffung solcher Informationen herleiten, was angesichts der Kooperationspflichten benachbarter Betriebe nach Art. 9 Abs. 3 lit. a) Seveso II-Richtlinie auch eine Berechtigung hat. Allerdings wird die Vorlage von Informationen zu benachbarten Betrieben nicht erforderlich sein (und kann daher ggf. verweigert werden), wenn diese selbst den Mitteilungspflichten nach Art. 7 Seveso III-Richtlinie unterliegen.

b. Art. 8 Seveso III-Richtlinie sieht – wie schon Art. 7 Seveso II-Richtlinie – die Verpflichtung zur Ausarbeitung und Umsetzung eines Konzepts zur Verhütung schwerer Unfälle vor. Durch dieses Konzept muss nach wie vor ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und die Umwelt gewährleistet werden. Dafür reichen allerdings explizit nicht mehr nur geeignete Mittel, Organisation und Managementsysteme aus. Vielmehr muss das Konzept insgesamt in einem angemessenen Verhältnis zu den Gefahren schwerer Unfälle stehen – also hinsichtlich der darin enthaltenen technischen, organisatorischen und managementbezogenen Maßnahmen – umso umfassender und effizienter sein, je größer die Gefahren sind.

Die Einzelheiten des Konzepts haben sich nach den Anforderungen in Anhang III zu richten. Diese entsprechen im Wesentlichen den früheren Anforderungen. Von Bedeutung ist, dass das Konzept nun auch von Betrieben der oberen Klasse rauszuarbeiten und durchzuführen ist. Diese sind entgegen Art. 7 Abs. 3 Seveso II-Richtlinie davon nicht mehr ausgenommen.

c. Art. 9 Seveso III-Richtlinie enthält ähnliche Regelungen in Bezug auf Dominoeffekte, wie Art. 8 Seveso II-Richtlinie. Dies betrifft vor allem die Pflicht der zuständigen Behörde, aufgrund der ihr vorgelegten Informationen Gruppen von Betrieben festzulegen, bei denen ein erhöhtes Risiko schwerer Unfälle oder größere Folgen schwerer Unfälle besteht. In diesem Rahmen ist die Behörde verpflichtet, dem Betreiber die Informationen zu benachbarten Betrieben, die bei ihr vorliegen, zur Verfügung zu stellen. Unbeschadet dessen sind die Betreiber der benachbarten Betriebe verpflichtet, ihrerseits Informationen auszutauschen und bei der Unterrichtung der Öffentlichkeit und bei Informationen an die zuständigen Behörden zusammenzuarbeiten.

d. Darüber hinaus haben die Betreiber von Betrieben der oberen Klasse die Pflichten, einen Sicherheitsbericht zu erstellen (Art. 10 Seveso III-Richtlinie) und interne Notfallpläne zu entwickeln (Art. 12 Seveso III-Richtlinie).

Die Anforderungen an den Sicherheitsbericht nach Art. 10 Seveso III-Richtlinie entsprechen im Wesentlichen denen des Art. 9 Seveso II-Richtlinie. Allerdings besteht nun nicht mehr die noch in Art. 9 Abs. 6 Seveso II-Richtlinie enthaltene Möglichkeit, bei Nachweis fehlender Gefahren eines schweren Unfalls in Bezug auf bestimmte Stoffe die damit zusammenhängende Aspekte aus dem Sicherheitsbericht auszuklammern.

e. Nach wie vor gilt auch, dass bei Änderung einer Anlage eines Betriebs oder eines Lagers, eines Verfahrens oder der Art und der Mengen der gefährlichen Stoffe, aus der sich erhebliche Auswirkungen für die Gefahren schwerer Unfälle ergeben können, der Betreiber die Mitteilung nach Art. 7, das Konzept nach Art. 8 sowie das Sicherheitsmanagementsystem und den Sicherheitsbericht (Art. 10) zu überprüfen und ggf. auch zu überarbeiten hat. Die Behörde ist darüber zu unterrichten (vgl. Art. 11 Seveso III-Richtlinie).

f. Die Regelungen zu den internen und externen Notfallplänen (Art. 12 Seveso III-Richtlinie) sind im Wesentlichen vergleichbar mit den früheren Regelungen in Art. 11 Seveso II-Richtlinie. Zu erwähnen ist lediglich die verstärkte Einbindung der Öffentlichkeit – sie muss frühzeitig Gelegenheit erhalten, dazu Stellung zu nehmen (Art. 12 Abs. 5 Seveso III-Richtlinie).

5. Öffentlichkeitsbeteiligung

Wie oben erwähnt stellt die verstärkte Beteiligung der Öffentlichkeit in Angelegenheiten von Betrieben, die mit gefährlichen Stoffen umgehen, einen weiteren Schwerpunkt der Überarbeitung der Seveso-Richtlinie dar.

a. Dies betrifft zum einen die oben schon erwähnte Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Erstellung externer Notfallpläne (Art. 12 Abs. 5 Seveso III-Richtlinie).

b. Unbeschadet dessen sind die Regelungen zur Unterrichtung der Öffentlichkeit in Art. 14 Seveso III-Richtlinie gegenüber der Vorgängervorschrift des Art. 13 Seveso II-Richtlinie lediglich etwas stärker ausdifferenziert.

Hervorzuheben ist, dass der Sicherheitsbericht nach wie vor der Öffentlichkeit zugänglich zu machen ist (Art. 14 Abs. 2 Buchstabe b) Seveso III-Richtlinie; vormals Art. 13 Abs. 4 Seveso II-Richtlinie), wobei allerdings Vertraulichkeitsschutz an sehr viel engere Voraussetzungen geknüpft ist. Er wird lediglich nach den Maßgaben des Art. 4 der Richtlinie 2003/4/EG (Umwelthinformationsrichtlinie²⁵) gewährleistet. Z.B. kann die Vertraulichkeit des Sicherheitsberichts nicht mehr von vorn herein im Hinblick auf Sicherheitsbelange verlangt werden (vgl. Art. 20 Abs. 1 Seveso II-Richtlinie). Zwar kann nach Art. 4 Abs. 2 lit. b) Umwelthinformations-Richtlinie (und § 8 Abs. 1 Nr. 1 Umwelthinformationsgesetz – UIG) ein Antrag auf Informationszugang auch aus

²⁵ Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.01.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. Nr. L 41 vom 14.02.2003, S. 26.

Gründen der öffentlichen Sicherheit versagt werden. Die Ablehnungsgründe sind jedoch eng auszulegen und das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe ist im Einzelfall besonders zu berücksichtigen (Art. 4 Abs. 2, 2. UAbs. Umweltinformations-Richtlinie, § 8 Abs. 1 UIG). Entsprechendes gilt für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, hinsichtlich der allerdings noch hinzukommt, dass der Zugang zu Informationen über Emissionen in die Umwelt aus Gründen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht versagt werden kann.

c. Kernpunkt der Regelungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit ist allerdings Art. 15 Seveso III-Richtlinie. Danach haben in Entscheidungsverfahren zur Planung der Ansiedlung neuer Betriebe, bei wesentlichen Änderungen von Betrieben sowie in Bezug auf neue Entwicklungen in der Nachbarschaft von Betrieben – jeweils soweit das Abstandsgebot aus Art. 13 Seveso III-Richtlinie betroffen ist – öffentliche Konsultationen und eine Öffentlichkeitsbeteiligung stattzufinden (Art. 15 Abs. 1 Seveso III-Richtlinie).

Die betroffene Öffentlichkeit (siehe dazu oben II. 4. g.) ist im Verlauf eines solchen Entscheidungsverfahrens frühzeitig zu informieren und hat das Recht, Kommentare oder Stellungnahmen zu übermitteln. Ihr sind überdies die ergangenen Entscheidungen zugänglich zu machen.

Insgesamt dürfte die Regelung zur Beteiligung der Öffentlichkeit nicht über die Vorschriften über die Beteiligung der Öffentlichkeit hinausgehen. Dies gilt jedenfalls in Bezug auf Planungsverfahren (z.B. Bebauungspläne), Planfeststellungsverfahren, Anlagengenehmigungen nach dem BImSchG, bei denen sowieso uneingeschränkt eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben ist. In Bezug auf Änderungsgenehmigungen könnte dies schon anders sein, weil nach dem derzeitigen § 16 Abs. 2 BImSchG von einer Beteiligung der Öffentlichkeit abgesehen werden kann. Eine deutliche Verstärkung des Rechts auf Beteiligung der Öffentlichkeit könnte sich jedoch bei Vorhaben in der Nachbarschaft von Betrieben (z.B. Baugenehmigungsverfahren für Vorhaben, die nach Art. 13 Seveso III-Richtlinie schutzbedürftig sind) ergeben, zumal der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil vom 15.09.2011 in der Sache Mucksch gegen Land Hessen²⁶ explizit klargestellt hat, dass das Abstandsgebot aus Art. 12 Seveso II-Richtlinie (jetzt Art. 13 Seveso II-Richtlinie) auch in Genehmigungsverfahren für Einzelvorhaben zu beachten ist.

6. Rechtsmittel

Wie schon vorstehend erwähnt, sind diese spezifischen Informationspflichten eingebettet in die allgemeinen Rechte auf Zugang zu Informationen nach der Umweltinformations-Richtlinie. Insofern geht die aktuelle Seveso III-Richtlinie über die bisherige Regelung in Art. 20 Seveso II-Richtlinie hinaus. Vor diesem Hintergrund ist es nur konsequent, dass gem. Art. 23 Buchstabe a) Seveso III-Richtlinie jedem, der Zugang zu Informationen beantragt auch die Rechtsmittelmöglichkeiten nach Art. 6 der Umweltinformationsrichtlinie zur Verfügung stehen – dies ist nicht mehr als eine Klarstellung.

²⁶ Rechtssache C-53/10; veröffentlicht in Juris, UPR 2011, 443, DVBl. 2011, 1474 etc.

Unbeschadet dessen aber regelt Art. 23 Buchstabe b) Seveso III-Richtlinie auch, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit die Möglichkeit eines Rechtsmittels gegen Entscheidungen in Entscheidungsverfahren, in denen die Öffentlichkeit nach Art. 15 Seveso III-Richtlinie zu beteiligen ist, haben.

An dieser Stelle wird der oben schon erörterte (oben II. 4. g.) Aspekt relevant, dass zu der betroffenen Öffentlichkeit auch diejenigen gehören, die nur ein Interesse an der Entscheidung haben. Da allerdings Art. 23 Buchstabe b) Seveso III-Richtlinie ausdrücklich vorgibt, dass der Zugang zu den Überprüfungsverfahren im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten zu erfolgen hat, ist damit für die Bundesrepublik klargestellt, dass nicht jeder interessierte, aber nicht selbst betroffene Bürger die Möglichkeit eines Überprüfungsverfahrens erhält. Denn vor diesem Hintergrund gilt die allgemeine Schutznormtheorie, die die Möglichkeit der Verletzung in subjektiv öffentlichen Rechten erfordert. Allerdings ist damit ebenfalls klar, dass im Hinblick auf die sog. Trianel-Entscheidung des EuGH²⁷ Umweltverbände eine Rechtsmittelbefugnis haben dass erforderlich ist, dass subjektiv öffentliche Rechte verletzt sind.

7. Überwachung

Art. 20 Seveso III-Richtlinie enthält umfassende Maßgaben für ein System der Mitgliedstaaten zu Routineinspektionen einschließlich dafür aufzustellender Programme sowie zu außerordentliche Inspektionen in Fällen von schwerwiegenden Beschwerden, ernststen Unfällen, Beinaheunfällen, Zwischenfällen und Verstößen gegen Vorschriften. Mit alldem werden die bisherigen Regelungen in Art. 18 Seveso II-Richtlinie weiter ausdifferenziert, in ihrer Substanz aber nicht geändert. Nicht nur die dafür notwendigen gesetzlichen Regelungen, auch die erforderlichen Verwaltungsvorschriften sind innerhalb der allgemeinen Umsetzungsfrist bis zum 31.05.2015 zu erlassen.

Bis zu diesem Zeitpunkt muss die Bundesrepublik nach der ausdrücklichen Anordnung in Art. 28 Seveso II-Richtlinie auch wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für Verstöße gegen die umgesetzten Maßgaben der Seveso III-Richtlinie erlassen. Insofern ist jedoch wohl allenfalls eine Feinanpassung der bestehenden Regelungen in §§ 21 Störfallverordnung notwendig.

8. Fazit

Die Seveso III-Richtlinie unterscheidet sich von der Seveso II-Richtlinie nicht generell, sondern nur in den Einzelheiten. Eine Erweiterung oder Verschärfung der Anforderungen an betroffene Betriebe hat nicht stattgefunden. Abgesehen von der formal erforderlichen Anpassung der Betriebskategorien an die neuen Maßgaben der CLP-Verordnung wurde das bestehende und bewährte Netz der Regelungen nur in vieler Hinsicht enger geknüpft.

²⁷ Urteil vom 12.05.2011, Rechtssache C-115/09; veröffentlicht in Juris, UPR 2011, 268, DVBl. 2011, 757, etc.