

Anforderungen nach Artikel 11 (3) I Wasserrahmenrichtlinie zur Prävention und Verminderung der Folgen unerwarteter Gewässerverschmutzungen aus technischen Anlagen

- Handlungskonzept zu den grundlegenden Maßnahmen im Risikomanagement für die Bewirtschaftungsplanung im Elbe-Flusseinzugsgebiet - (Stand: 04.08.2010)

1. Hintergrund

Mit Inkrafttreten der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG (WRRL) sind die Gewässer in der Europäischen Union nach einem einheitlichen Rechtsrahmen zu bewirtschaften. Ziel der Bewirtschaftung ist es, bis 2015 einen guten ökologischen und guten chemischen Zustand der Gewässer der Gemeinschaft zu erreichen. Wesentliches Instrument dazu sind Maßnahmenprogramme, die zusammengefasst Bestandteil der ab 2010 anlaufenden Bewirtschaftungspläne sind. Die Wasserrahmenrichtlinie unterscheidet hierbei grundlegende Maßnahmen, die dem zu erfüllenden Mindeststandard entsprechen, und ergänzende Maßnahmen, die nötigenfalls zur Erreichung des guten Zustands zusätzlich geplant und ergriffen werden müssen. Zu den grundlegenden Maßnahmen gehören die Anforderungen nach Artikel 11 (3) I WRRL:

- „...alle erforderlichen Maßnahmen, um Freisetzungen von signifikanten Mengen an Schadstoffen aus technischen Anlagen zu verhindern und
- den Folgen unerwarteter Verschmutzungen, wie etwa bei Überschwemmungen, vorzubeugen und/oder diese zu mindern,
- auch mit Hilfe von Systemen zur frühzeitigen Entdeckung derartiger Vorkommnisse oder zur Frühwarnung und,
- im Falle von Unfällen, die nach vernünftiger Einschätzung nicht vorhersehbar waren, unter Einschluss aller geeigneter Maßnahmen zur Verringerung des Risikos für die aquatischen Ökosysteme“.

In der Summe umfassen diese Anforderungen grundlegende Elemente eines gewässerbezogenen Risikomanagements.

Welche grundlegenden Maßnahmen hierfür prinzipiell in Betracht zu ziehen sind, wurde im Rahmen des Ufoplan-Vorhabens "Strategien zur Umsetzung der Anforderungen und Ziele der EG-Wasserrahmenrichtlinie zur Prävention und Verminderung der Folgen unerwarteter Gewässerverschmutzungen aus technischen Anlagen" exemplarisch herausgearbeitet.

Ausgangspunkt der Analyse waren die bisherigen Arbeiten in den internationalen Flussgebietskommissionen und hier insbesondere die sicherheitstechnischen Empfehlungen zur Havarievorsorge und die Konzeptionen zur grenzüberschreitenden Warn- und Alarmplanung. Unterschieden wird dabei auch nach anlagen- und flussgebietsbezogenen Maßnahmen.

Im Ergebnis des Forschungsvorhabens wurden generelle Lösungsvorschläge für die Umsetzung des Artikels 11 (3) I) der WRRL und konkrete Schlussfolgerungen für die Maßnahmenprogramme der Bewirtschaftungsplanung einzelner Flusseinzugsgebiete im Bereich des Gefahrenvorsorge- und Krisenmanagements bzw. des Risikomanagements generell aufgezeigt. (siehe: <http://www.alert-wfd.net>).

Die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE) sichert/koordiniert für das Elbeeinzugsgebiet eine wegweisende Bewirtschaftungsplanung nach der WRRL. Aufgaben die die Belange der Havarievorsorge und des Krisenmanagements umfassen, werden durch eine spezielle Arbeitsgruppe „Unfallbedingte Gewässerbelastungen“ (AG H) gewährleistet.

Für die zukünftige Bewirtschaftungsplanung im Hinblick auf die Umsetzung von Art. 11 3 I) bzw. eines generellen grenzüberschreitenden Risikomanagements ist nunmehr die Fragestellung relevant, ob das bisher Erreichte als ausreichend angesehen wird, oder ob - und wenn ja welche - Defizite zukünftig stärkere Beachtung finden müssen.

Dazu werden zunächst die nach dem Forschungsvorhaben notwendigen Elemente eines umfassenden Risikomanagements für Flusseinzugsgebiete dargestellt und mit den bisherigen Arbeiten/Ergebnisse der AG H der IKSE verglichen.

2. Risikomanagement in Flusseinzugsgebieten

Als Grundlage für ein umfassendes grenzüberschreitendes Risikomanagement in Flusseinzugsgebieten sollten die Regelungen aus der EU zum Gesetzesbereich der Seveso-Richtlinie (RL) sowie zur WRRL herangezogen werden.

Eine konkrete Hilfestellung hierfür sind die Elemente der so genannten „Safety Chain“. Bei einer genaueren Analyse, entsprechen die darin aufgeführten Teilbereiche allen wesentlichen Zielvorgaben der europäischen Regelungen zu einem grenzüberschreitenden Risikomanagement.

Die „Safety Chain“ orientiert sich an einem zeitlichen Ablaufschema in 3 Ober- und je 2 Unterkategorien (Abbildung 1) von der strategischen Vorbereitung auf das Ereignis über die Schadensbekämpfung bis zur Nachsorge. Diese Hauptebenen können beliebig weiter differenziert und den resultierenden „Kettenglieder“ konkrete Handlungsmaßnahmen zugeordnet werden, mit dem Ziel, alle Elemente eines Risikomanagements zu identifizieren.

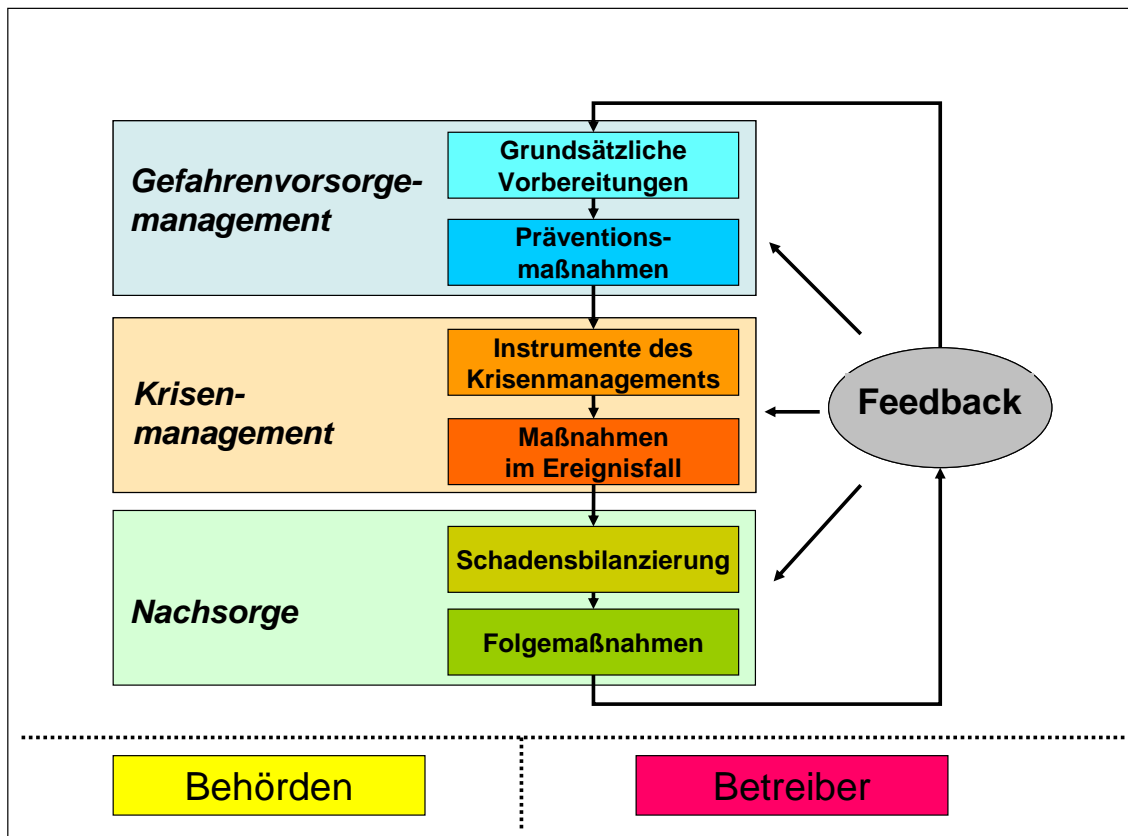


Abbildung 1: „Safety Chain“ im Risikomanagement

Als zentrale und generelle Maßnahmen haben sich im Zuge des UFOPLAN-Vorhabens folgende Hauptziele für die Umsetzung von grundlegenden Maßnahmen zum Risikomanagement in Flusseinzugsgebieten heraus kristallisiert:

1. Rechtlich organisatorische Voraussetzungen für die Umsetzung konkreter Maßnahmen im Bereich des Gefahren- und Krisenmanagements (Rechtsgrundlagen, Bewertungskriterien, sicherheitstechnische Anforderungen)
2. Gefahrenanalyse des Flusseinzugsgebietes (Inventarisierung von Wassergefährdungspotentialen, betroffene Schutzgüter und Bewertung der Risiken)
3. Prüfung und Überwachung der Betriebe hinsichtlich der Umsetzung und Einhaltung aus Art. 11 (3) I WRRL resultierender sicherheitstechnischer Anforderungen
4. Einbindung der Artikel 11 (3) I WRRL-Anforderungen in die Raumordnungs- und Flächenplanung
5. Konzeption einer flussgebietsweiten Notfallplanung mit entsprechenden Verantwortlichkeitsstrukturen inklusive
 - emissions- und immissionsbezogener flussgebietsweiter Frühwarnsysteme, sowie von Warn- und Alarmplänen,
 - dem Vorhalten technischer Einrichtungen/Gerätschaften zur Unfallbekämpfung
6. Schaffung von Strukturen zur Sicherstellung des Erfahrungsrückflusses („lessons learnt“) ins künftige Gefahren- und Krisenmanagement

3. IKSE Arbeitsgruppe H

Im Folgenden werden die wesentlichen Hauptarbeiten der AG H der IKSE zu den einzelnen Anforderungen des Artikels 11 Abs. 3 Buchst. I) aufgezeigt.

a) Gefahrenvorsorge-Management

- Empfehlungen zu Überfüllsicherungen (1999)
- Empfehlungen zur Problematik der Löschwasserrückhaltung (1993)
- Empfehlungen zur Sicherheit von Rohrleitungen (2001)
- Empfehlungen zu Grundsatzanforderungen an Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (2002)
- Empfehlungen zu Lageranlagen für wassergefährdende Stoffe/Gefahrstoffe (2004).
- Maßnahmenkatalog zur Vermeidung unfallbedingter Gewässerbelastungen im Einzugsgebiet der Elbe (1995)
- Überprüfung der Verbesserungsmaßnahmen (technische Maßnahmen, Überarbeitungen der betriebsbezogenen Gefahrenabwehrpläne)
- Empfehlung zum grundsätzlichen Aufbau von Sicherheitsberichten im Hinblick auf die Wassergefährdung (1996)
- Empfehlungen für Anforderungen an Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen in Hochwassergebieten oder einstaugefährdeten Bereichen (1998)

b) Krisen-Management

- Empfehlungen für die betriebliche Alarm- und Gefahrenabwehrplanung (1997)
- Früherkennungssysteme - Konzept zur Früherkennung von unfallbedingten Gewässerbelastungen (2005) - ein kombinierter emissions-/immissionsorientierter Ansatz (EASE-Projekt des Umweltbundesamtes /UBA/, das die Verwendung der Messdaten aus den Messstationen ermöglicht)
- Internationaler Warn- und Alarmplan Elbe mit Aktualisierungen (1991, 1995, 2004, 2006)
- Alarmmodell Elbe – ALAMO (2004, 2008)
- Verzeichnis der für die Gewässergüte potenziell gefährlichen Anlagen im Einzugsgebiet der Elbe – ständige Aktualisierung
- Deutsch-tschechische Unfallbekämpfungsübungen an der Elbe
- Konzeption und Realisierung der Umsetzung eines stationären Unfallbekämpfungspunktes im Grenzabschnitt der Elbe

c) Nachsorge-Management

- Einrichtung der AG H durch die IKSE als zentraler Einrichtung zur Sicherstellung der „lessons learnt“ bzw. eines effektiven Feed Back
- Regelmäßige Auswertung der eingetretenen Unfälle und Schlussfolgerungen
- Empfehlungen zur Verbesserung der Störfallabwehr an der Elbe (1994)
- Empfehlungen zu organisatorischen Maßnahmen und materiell-technischen Grundanforderungen bei der Abwehr von Unfällen mit schwimmenden wassergefährdenden Stoffen (2000)

4. Synthese

Die nach Art. 11 3 I) der WRRL geforderten grundlegenden Maßnahmen zum Risikomanagement in Flusseinzugsgebieten sind lediglich in allgemeiner Form gehalten. Demgegenüber sind durch die AG H der IKSE bereits eine Vielzahl konkreter Maßnahmen für die Verbesserung der Gefahrenvorsorge und des Krisenmanagements vorgeschlagen und zum großen Teil von Elb-Anliegerländern umgesetzt worden.

Insofern können die bisher geleisteten Arbeiten im Elbeinzugsgebiet auch als exemplarische Maßnahmen für die Umsetzung von Art. 11 3 I) gelten.

Im Detailbereich sind bei der genaueren Analyse des Forschungsvorhabens allerdings noch Defizite aufzufinden, die zukünftig durch die AG H der IKSE evaluiert werden sollten:

- So sollten die sicherheitstechnischen zum anlagenbezogenen Gewässerschutz jeweils ergänzt und aktualisiert und an den jeweiligen Stand der Technik angepasst werden.
- Im Bereich des Krisenmanagements ist es notwendig die aktuellen Konzepte zur Frühwarnung in den bestehenden Internationalen Warn- und Alarmplan Elbe zu integrieren und
- Die Alarm-Modellierung sollte auch auf die bedeutsamsten Elb-Nebenflüsse ausgeweitet werden.
- Für erfolgreiche Bekämpfungsmaßnahmen im Falle von Störfällen sollten die internationalen Übungen fortgesetzt werden.
- Wichtig in diesem Zusammenhang wären auch eine Inventarisierung der im Elbeinzugsgebiet verfügbaren Gerätschaften und die Ausarbeitung einer detaillierten Logistik für deren Notfall-Einsatzbereitschaft.
- Um andererseits bei Unfallereignissen die Auswirkungen zu minimieren, sollten die besonders empfindlichen Gebiete kartiert werden und für die Einsatzkräfte verfügbar sein.

Wie bereits eingangs betont, wurde durch die AG H der IKSE bereits eine exemplarische Umsetzung des Art. 11 3I) in weiten Bereichen geleistet. Um diese strategische Herangehensweise auch innerhalb der EU darzustellen und mit anderen Flusseinzugsgebieten abzuklären, ist es notwendig verstärkt den internationalen Dialog zu suchen. Mithin wäre diese Aktivität auch den Nachsorge-Maßnahmen nach der aufgeführten „Safety Chain“ zu zurechnen.