

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 4. Oktober 1995

2960. Störfallvorsorge, Festlegung von Schutzziele für die Störfallvorsorge im Kanton Zürich

1. Die Verordnung über den Schutz vor Störfällen vom 27. Februar 1991 (Störfallverordnung StFV) ist vom Bundesrat auf den 1. April 1991 in Kraft gesetzt worden. Die Störfallverordnung basiert auf Art. 10 des Umweltschutzgesetzes (USG) vom 7. Oktober 1983. Der Vollzug des Umweltschutzgesetzes und demzufolge auch der Störfallverordnung ist weitgehend den Kantonen zugewiesen (Art. 23 Abs. 1 StFV).

Der Kanton Zürich regelt die Materie in der Verordnung über den Vollzug der Störfallverordnung (VV StFV) vom 27. Mai 1992. Der Regierungsrat legt die Schutzziele fest. Die Schutzziele definieren den anzustrebenden Schutz für die zu schützenden Güter. Sie sind eine auf die Störfallvorsorge ausgerichtete Konkretisierung der Zweckartikel des Umweltrechtes.

Die Störfallverordnung hat zum Ziel, die Bevölkerung und die Umwelt vor schweren Schädigungen infolge von Störfällen in Betrieben und auf Verkehrsanlagen zu schützen. In den Geltungsbereich der Verordnung fallen Betriebe, welche ein erhebliches stoffliches oder biologisches Gefahrenpotential enthalten, sowie Verkehrswege, auf denen gefährliche Güter transportiert werden. Aufgrund der Bewertung der Gefahrenpotentiale soll aufgezeigt werden, wo mittels vorsorglicher Massnahmen eine Schadensverhinderung oder -begrenzung stattfinden muss. Hierbei konzentriert sich die Störfallverordnung auf Störfälle, welche ausserhalb des Betriebsareals aufgrund eines einmaligen, kurz andauernden Ereignisses zu schweren Schädigungen an der Bevölkerung oder der Umwelt führen können.

2. Gemäss Art. 5 StFV sind die Inhaber der Betriebe und Verkehrswege gehalten, der Vollzugsbehörde bzw. deren Fachstelle, d. h. der Koordinationsstelle für Störfallvorsorge, eine Eigenbeurteilung des Sicherheitsstandes ihres Betriebes in der Form eines Berichtes (sogenannter Kurzbericht) vorzulegen. Im Kanton Zürich fallen rund 380 Betriebe, 1200 km Durchgangsstrassen sowie 450 km Schienennetz der Bahnen unter die Störfallverordnung. Die Koordinationsstelle für Störfallvorsorge beurteilt die Kurzberichte von Betrieben dahingehend, ob im Störfall eine schwere Schädigung von Bevölkerung oder Umwelt möglich sei. Bei Durchgangsstrassen wird überdies beurteilt, ob die Wahrscheinlichkeit des Eintretens einer schweren Schädigung hinreichend klein ist.

3. Rechtfertigt sich bei einem Betrieb aufgrund der Beurteilung des Kurzberichtes die Annahme, dass eine schwere Schädigung für die Bevölkerung oder die Umwelt infolge eines Störfalles zu erwarten ist, ordnet die Koordinationsstelle eine Risikoermittlung an. Bei einer solchen muss der Betrieb neben dem Schadensausmass zusätzlich die Eintretenswahrscheinlichkeit möglicher Schadensereignisse aufzeichnen. Die Risikoermittlung bildet die Grundlage für den Entscheid, ob das vom Betrieb ausgehende Risiko für Bevölkerung und Umwelt tragbar ist oder ob zusätzliche Sicherheitsmassnahmen nötig sind. Die Verfügung einer Risikoermittlung hängt also direkt von der Definition der schweren Schädigung ab und muss insbesondere die Frage beantworten, ob die Wahrscheinlichkeit des Eintretens der schweren Schädigung hinreichend klein ist.

Muss bei Verkehrswegen aufgrund des Kurzberichtes angenommen werden, dass die Wahrscheinlichkeit, mit der ein Störfall eintritt, nicht hinreichend klein ist, wird ebenfalls eine Risikoermittlung verfügt. Die Risikoermittlung bildet wiederum die Grundlage für den Entscheid, ob das vom Verkehrsweg ausgehende Risiko für Bevölkerung und Umwelt tragbar ist.

In Fällen, in denen der Koordinationsstelle für Störfallvorsorge eine fachtechnische breitere Abstützung eines Entscheides angezeigt erscheint, wird ein Mitbericht der Kommission für Störfallvorsorge sowie weiterer betroffener Fachstellen eingeholt. Die Risikoermittlung zeigt auf, wo Massnahmen anzuordnen sind. Diese Massnahmen können bis zu Betriebs- und Verkehrsbeschränkungen bzw. -verboten gehen (vgl. Art. 8 Abs. 1 StFV).

Auch wenn der Kurzbericht ergibt, dass eine schwere Schädigung durch einen Betrieb bzw. die Häufigkeit einer schweren Schädigung bei einem Verkehrsweg nicht zu erwarten ist, können Massnahmen zur Erreichung des aktuellen Standes der Sicherheitstechnik angeordnet werden. Auch solche konkret angeordneten Massnahmen müssen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen, wirtschaftlich tragbar sein und die individuellen Gegebenheiten des Betriebes berücksichtigen. Sie werden individuell nach der Art und dem Ausmass der möglichen Schädigung angeordnet (vgl. Art. 3 Abs. 1 StFV).

4. Damit als Grundlage zur Anordnung einer Risikoermittlung beurteilt werden kann, ob bei Betrieben die Möglichkeit einer schweren Schädigung im Sinne der Störfallverordnung vorliegt, muss dieser Begriff definiert werden. Dies erfolgt weder durch das Umweltschutzgesetz noch durch die Störfallverordnung, so dass die Kantone den bundesrechtlichen Begriff der «schweren Schädigung» definieren müssen, um eine rechtsgleiche Handhabung der Anordnungen zu gewährleisten.

Zur Bewertung von Risiken sind Vorgaben über die «Schwere von Schädigungen» sowie über die «hinreichend kleine Wahrscheinlichkeit» notwendig.

Die Umschreibung der schweren Schädigung erfolgt mit diesem Beschluss. Was eine «hinreichend kleine Wahrscheinlichkeit» bedeutet, geht aus dem Bericht über die Festlegung von Schutzziele für die Störfallvorsorge im Kanton Zürich hervor.

Aus den Definitionen der schweren Schädigung und der hinreichend kleinen Wahrscheinlichkeit ergeben sich die Schutzziele, also der anzustrebende Schutz für die zu schützenden materiellen und immateriellen Werte (Schutzgüter).

5. Zur Erarbeitung der Umschreibung der Schutzziele wurde durch die Kommission für Störfallvorsorge eine Arbeitsgruppe aus Vertretern kantonaler Ämter, der Städte Winterthur und Zürich, einem Vertreter der Bundesverwaltung (Buwal) sowie einem externen Experten eingesetzt. Für einzelne Fragestellungen wurden weitere Experten zugezogen. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe fanden ihren Niederschlag im Bericht über die Festlegung von Schutzziele für die Störfallvorsorge im Kanton Zürich vom 10. Juli 1995. Die Kommission für Störfallvorsorge hat von diesem Bericht und den vorgeschlagenen Schutzziele zustimmend Kenntnis genommen.

Die vorgelegten Schutzziele stimmen in der Grössenordnung sowohl mit nationalen (Vorschläge des Bundes, Schutzzielvorschläge anderer Kantone) wie auch internationalen Vorstellungen überein. Durch die enge Zusammenarbeit mit dem Bund wurde erreicht, dass die vorliegende Definition der Schutzziele nicht mit den Vorschläge des Bundes in Widerspruch steht. Die vorliegenden Schutzziele sind

den Verhältnissen des Kantons Zürich angepasst. Die Vorschläge werden von allen kantonalen Amtsstellen, die in der Kommission für Störfallvorsorge vertreten sind, als vollzugstauglich erachtet.

Gestützt auf Art. 23 Abs. 1 der Störfallverordnung sowie § 2 der Verordnung über den Vollzug der Störfallverordnung

beschliesst der Regierungsrat:

I. Vom Bericht über die Festlegung von Schutzziele für die Störfallvorsorge im Kanton Zürich vom 10. Juli 1995 wird Kenntnis genommen.

II. Schutzgüter im Sinne der Störfallverordnung sind:

- Leib und Leben von Menschen
- die Gewässer
- das Wasser in seiner Funktion als Trinkwasser
- die Bodenfruchtbarkeit
- Infrastruktureinrichtungen und Sachwerte

III. Die Schutzgüter dürfen weder durch einen Betrieb noch durch Verkehrswege mit mehr als hinreichend kleiner Wahrscheinlichkeit im Sinne des Berichtes vom 10. Juli 1995 einer schweren Schädigung ausgesetzt werden.

IV. Die schwere Schädigung wird wie folgt definiert:

1. Eine schwere Schädigung an Leib und Leben von Menschen liegt bei zehn oder mehr Todesopfern vor. Todesopfer und Verletzte werden gesamthaft betrachtet, wobei zehn Verletzte gleich bewertet werden wie ein Todesopfer.

2. Eine schwere Schädigung an Umweltgütern liegt vor

a) bei Seen:

beim Zürichsee, wenn mehr als 1% der Fläche mit akut ökotoxischen Schadstoffen stark verunreinigt wird oder wenn die Schadstoffkonzentration in mehr als 1% des Seevolumens die Grenz- oder Toleranzwerte für Trinkwasser überschreitet;

beim Greifensee und Pfäffikersee, wenn mehr als 10% der Fläche mit akut ökotoxischen Schadstoffen stark verunreinigt wird oder wenn in mehr als 10% des Seevolumens eine Überschreitung der massgebenden ökotoxikologischen Grenzwerte durch einen Schadstoff verursacht wird;

bei kleinen Seen (Türler-, Katzen-, Lützel- oder Hüttnersee usw.), wenn die natürliche Fauna vollständig zerstört wird;

b) bei Flüssen:

wenn der Eintrag eines Schadstoffes in einen Fluss von grosser oder mittlerer Bedeutung zu einer Überschreitung der massgebenden ökotoxikologischen Grenzwerte auf einer Gewässerfläche von mehr als 50 ha oder während mehr als zehn Tagen führt;

wenn durch den Eintrag eines aufschwimmenden Stoffes in einen Fluss von grosser oder mittlerer Bedeutung mindestens 50 ha Gewässerfläche bedeckt werden;

c) bei einem Grundwasservorkommen:

wenn der Eintrag eines Schadstoffes in ein Grundwasservorkommen von grosser Bedeutung zu einer Verunmöglichung des potentiellen direkten Gebrauches als Trinkwasser während einiger Wochen oder länger führt;

wenn der Eintrag eines Schadstoffes in ein Grundwasservorkommen von mittlerer Bedeutung zu einer mindestens ein Jahr dauernden Verunmöglichung des potentiellen direkten Gebrauches als Trinkwasser führt;

d) an fruchtbarem Boden:
wenn eine länger als fünf Jahre dauernde Verunmöglichung der land- oder forstwirtschaftlichen bzw. gartenbaulichen Nutzung einer Bodenfläche von mehr als 10 ha vorliegt.

3. Eine schwere Schädigung an Infrastruktureinrichtungen (öffentlichen Einrichtungen) und Sachwerten (privaten Einrichtungen) liegt vor:

wenn die Schadenssumme den Betrag von 50 Millionen Franken übersteigt (Indexstand 1994).

4. Luft ist kein Schutzgut im Sinne der Störfallverordnung. Die Luft wird primär als Transportmedium für Schadstoffe, welche zur Verschmutzung von Gewässern und Boden oder zur Vergiftung von Lebewesen führen, betrachtet.

V. Bei der Beurteilung der Eintretensmöglichkeit einer schweren Schädigung sind die Auswirkungen sowohl einzeln als auch gesamt- haft zu betrachten.

VI. Bei der Beurteilung der Tragbarkeit von Risiken sind bei den Auswirkungen auf die Bevölkerung und die Umwelt sowohl das Ausmass wie auch die Eintretenswahrscheinlichkeit der untersuchten Ereignisse zu berücksichtigen.

Weitere Aspekte wie soziale, wirtschaftliche oder raumplanerische Belange sind in die Gesamtbeurteilung miteinzubeziehen.

VII. Mitteilung an die Direktionen des Innern, der Polizei, der Volkswirtschaft, des Gesundheitswesens, der öffentlichen Bauten und an das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, 3001 Bern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

i. V.
Hirschi