

Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung

Förderkennzeichen (UFOPLAN) 205 48 329

Kurzfassung Teil 1 – Endfassung



von:

Prof. Dr. Christian Schrader (FH Fulda) unter Mitarbeit von
Rechtsanwalt Tobias Kroll

weiteres Projektteam:

Jürgen Anton & Dr. Frank Claus (iku GmbH, Projektleitung), Michael Bouteiller
(iku GmbH), Dr. Peter M. Wiedemann (Forschungszentrum Jülich GmbH),
Claudia Eitzinger (AlpS Innsbruck)

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

– IM AUFTRAG DES UMWELTBUNDESAMTES –

Rechtsgutachten Teil 1 – Kurzfassung

1. Auftrag

Das Umweltbundesamt hat die iku GmbH mit dem Vorhaben (Förderkennzeichen 205 48 329) „Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfallverordnung“ beauftragt. Das Umweltbundesamt verfolgt die Absicht, einen konsistenten Vollzug des Umweltinformationsgesetzes (UIG) i.V.m. der Störfallverordnung (12. BImSchV) durch die Bundesbehörden zu ermöglichen und die Risikokommunikation von Betreibern und Behörden i.V.m. der 12. BImSchV zu verbessern.

2. Fragestellung

Das Rechtsgutachten (Teil 1) behandelt die offenen Fragen, die sich mit der Novellierung des UIG in 2004 in Verbindung mit der 12. BImSchV ergeben. Zum Zeitpunkt der Erteilung des Auftrages hatte nur der Bund ein novelliertes UIG erlassen, deshalb bezieht sich das Gutachten auf dieses Gesetz und auf Bundesbehörden. In den Ländern gelten eigenständige Gesetze zur Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG bzw. sie sind noch zu schaffen. Soweit diese Ländergesetze auf das UIG des Bundes verweisen oder wortgleiche Regelungen enthalten, sind die Darstellungen auf die Länderebene übertragbar.

3. Ausgangslage

Durch das 2005 in Kraft getretene neue Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG) ergeben sich für Bundesbehörden Fragen des Zusammenwirkens von UIG und 12.BImSchV sowohl bei Anträgen auf Zugang zu Umweltinformationen als auch bei den neuen Kommunikations- bzw. Informationspflichten gemäß UIG.

Aufgrund der 12.BImSchV müssen zur Vermeidung von Störfällen viele Informationen erstellt werden. Insbesondere müssen bestimmte Betreiber Sicherheitskonzepte oder Sicherheitsberichte, Notfallpläne und andere Dokumente erstellen. Derartige betriebsbezogene Informationen können Umweltinformationen gemäß UIG sein. Einerseits schützt das UIG diese wegen öffentlicher und privater Belange (u.a. die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse). Andererseits schränkt das UIG diesen Schutz ein und lässt insbesondere nur einen einge-

schränkten Schutz von Umweltinformationen über Emissionen zu. Es stellt sich daher zunächst die Frage, wie das UIG bei Anträgen auf Zugang zu Informationen aufgrund des Vollzugs der StörfallV umzusetzen ist.

Die deutsche Störfall-Verordnung (12. BImSchV) kennt nur die vor dem Störfall liegenden Information des Betreibers über Sicherheitsmaßnahmen sowie seine Pflicht, den Sicherheitsbericht zur Einsichtnahme bereit zu halten, und regelt die Information der Öffentlichkeit im akuten Störfall nicht. Dies ergibt sich jedoch nunmehr aus den Pflichten der Behörden aufgrund des UIG bzw. entsprechendem Landesrechts durch das hier näher zu klärende Zusammenwirken des UIG mit der StörfallV.

Die Information der Öffentlichkeit im akuten Störfall wird bislang als Bestandteil der akuten Gefahrenabwehr angesehen. Die Information durch die Gefahrenabwehrbehörden beschränkt sich jedoch auf erste Gefahrenabwehrmaßnahmen. Ihre Aufgabe ist die Bewältigung akuter Krisen. In der Bevölkerung tauchen jedoch unweigerlich Informationsbedürfnisse auf, etwa welche Stoffe freigesetzt wurden, welche Gesundheits- und Umweltrisiken entstehen, ob sich der Störfall wiederholen könnte usw. Dies können die für den Eilfall zuständigen Gefahrenabwehrbehörden nicht allein beantworten. Hier sind andere Behörden zuständig, deren Aufgabe der Gesundheits- und Umweltschutz oder speziell die Anlagensicherheit ist.

Auch in rechtlicher Hinsicht geraten die Informationsbefugnisse dieser Behörden ins Blickfeld, weil völker- und europarechtliche Vorgaben eine behördliche Information im Falle unmittelbarer Bedrohung von Gesundheit und Umwelt enthalten. Zu klären war daher weiter, wie die Pflichten von Behörden zur Unterrichtung der Öffentlichkeit in Verbindung mit der StörfallV umzusetzen sind.

4. Ergebnisse des Gutachtens für den Verwaltungsvollzug:

(1) Allgemeines

Weite Teile der Informationen, die im Zusammenhang mit dem Störfallrecht gewonnen werden, unterfallen dem Umweltinformationsrecht. Das Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG) sieht einerseits einen voraussetzungslosen, antragsabhängigen Anspruch von jeder Person auf Umweltinformationen vor. Andererseits bestehen Behördenpflichten, Informationen unaufgefordert, aktiv zu verbreiten. § 10 UIG enthält in Abs. 1 bis 4 allgemeine Verbreitungspflich-

ten, während die Verbreitungspflicht nach § 10 Abs. 5 im Falle „unmittelbarer Bedrohung“ engere Berührungen mit dem Störfallrecht aufweist.

Eine Konkurrenz der Regelungsmaterien besteht insbesondere insoweit, als externe Alarm- und Gefahrenabwehrpläne auszulegen sowie Sicherheitsberichte und sonstige Informationen über Sicherheitsmaßnahmen zugänglich zu machen sind. Der Anspruch nach dem Umweltinformationsrecht besteht auch während dieser störfallrechtlichen Informationserteilungen. Der Ausnahmegrund „Vorverfahren“ schließt den Informationszugang während laufender Verwaltungsverfahren nicht aus.

Informationspflichtig sind alle Stellen i.S.d. § 2 Abs. 1 und 2 UIG, insbesondere der öffentlichen Verwaltung, die über Umweltinformationen verfügen, § 2 Abs. 4 UIG. Es ist nicht erforderlich, dass die Stelle Aufgaben des Umweltschutzes wahrnimmt.

(2) Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen

Mit einem Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen nach § 4 UIG beginnt ein Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG, für das die besonderen Bestimmungen des UIG und subsidiär die Vorschriften des VwVfG gelten.

Gegenstand der behördlichen Prüfung werden folgende Fragen sein:

	Prüfungsschritte	Antwort
1	Informationspflichtige Stelle (§ 2 Abs. 1 UIG)	Bundesbehörden immer, nicht die obersten Bundesbehörden im Rahmen der Gesetzgebung und beim Erlass von Verordnungen (§ 2 Abs.1 a UIG)
2	Antrag	Keine Anforderungen an die Form, d.h. schriftlich, E-Mail, mündlich etc. Bei Unklarheiten unter Hinweis auf die Umweltinformationskostenverordnung nachfragen.
3	Wird nach Umweltinformationen gefragt?	Sämtliche im Vollzug des Störfallrechts hervorgebrachte Informationen, es sei denn, Beschränkung auf das Innere eines Bauwerks oder kein Umweltbezug
4	Sind die Informationen vorhanden oder werden sie bereitgehalten?	Tatsachenfrage. Ein Bereit halten liegt vor, wenn eine natürliche oder juristische Person, die selbst nicht informationspflichtige Stelle ist, Umweltinformationen für die informationspflichtige Stelle aufbewahrt, auf die diese ein Übermittlungsanspruch hat (§2 Abs.4 Satz 2 UIG)
5	Was, wenn nein?	Verfügt sie nicht über die Information, hat sie den Antrag unter Mitteilung an den Antragsteller an die Stelle weiterzuleiten, die über die Information verfügt,

		oder den Antragsteller an die Stelle zu verwiesen, wenn ihr die Stelle denn bekannt ist (§ 4 Abs. 3 UIG)
6	Ist der Antrag hinreichend bestimmt?	Wenn nein, ist ein entsprechender Hinweis zur Präzisierung zu geben (§ 4 Abs.2 UIG).Macht der Antragsteller davon keinen Gebrauch oder bleibt der Antrag zu unbestimmt, kann er abgelehnt werden (§8 Abs.2 Nr.5 UIG).
7	Wie schnell muss geantwortet werden?	Spätestens mit Ablauf eines Monats nach Eingang bei der informationspflichtigen Stelle (§ 3 Abs. 3 UIG).
8	Gibt es Fristverlängerung?	Ausnahmsweise, wenn die verlangte Umweltinformation sehr umfangreich und komplex ist. Fristverlängerung ist spätestens mit Ablauf der Monatsfrist des § 3 Abs.4 unter Angabe von Gründen mitzuteilen (§4 Abs.5 UIG)
9	Liegen Ablehnungsgründe vor?	Öffentliche und private Belange können beeinträchtigt werden. §§ 8 und 9 UIG enthalten einen Katalog von Ablehnungsgründen. Er ist abschließend.
10	Muss eine Anhörung erfolgen?	Wenn Umweltinformationen private Rechtsgüter betreffen, ja (§ 9 Abs.1 Satz 3, Abs. 2 Satz 1 UIG). Gilt auch für Antrag auf Umweltinformationen über Emissionen.
11	Wie wird Betroffenheit bestimmt?	Die Betroffenheit ergibt sich aus der Schutzrichtung des jeweiligen Ablehnungsgrundes. Betroffen ist, wer beteiligt ist. Beteiligtenbegriff nach VerwVerfG § 28. Zu den Betroffenen im Sinne von § 9 Abs.1 Satz 3 UIG zählen auch diejenigen, die Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis gekennzeichnet haben, unabhängig davon , ob ein solches tatsächlich vorliegt.
12	Wie sieht die Abwägung aus?	Liegen Ablehnungsgründe i.S.d. §§ 8,9 UIG vor, so wird im konkreten Einzelfall das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der begehrten Informationen gegen das Interesse an Geheimhaltung abgewogen.
13	Welche Kriterien sind in die Abwägung einzustellen für die Veröffentlichung?	Für die Bekanntgabe: Schärfung Umweltbewusstsein, Transparenz der Verwaltung, Kontrolle der Verwaltung. Bei Störfallinformationen: Schutz von Leben, körperlicher Unversehrtheit, Eigentum, Prävention
14	Welche Kriterien für die Ablehnung?	Schutz öffentlicher Belange: internationale Beziehungen, Vertraulichkeit der Beratungen, Durchführung von Ermittlungen, Öffentliche Sicherheit. Private Belange: personenbezogene Daten, geistiges Eigentum, Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, Statistikgeheimnis, freiwillig übermittelte Informationen, sowie: interne Mitteilungen, in Bearbeitung befindliche Daten und Schriftstücke.
15	Wie ist zu gewichten?	Konkrete Abwägung im Einzelfall erforderlich.
16	Sonderfall: Umweltinformationen über Emissionen	Keine Ablehnung des Antrages, wenn folgende Schutzgüter betroffen sind: Vertraulichkeit der Beratung informationspflichtiger Stellen (außer bei Gesetzge-

		<p>bung und Erlass von Rechtsverordnungen), nachteilige Auswirkungen auf den Zustand der Umwelt, Schutz personenbezogener Daten, Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, einschließlich des Steuer- und Statistikgeheimnisses, freiwillig übermittelte Informationen. Bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnis allerdings Schranke der Existenzvernichtung beachten!</p>
17	Wie hat eine Antragsablehnung zu erfolgen?	<p>Wird ein Antrag aufgrund der §§ 8, 9 UIG abgelehnt, gilt § 5 UIG. Bescheid, Begründung, Rechtsbehelfsbelehrung. Auf Verlangen zusätzlich in elektronischer Form zu übermitteln. Weiterleitung oder Verweis an eine andere informationspflichtige Stelle (§ 4 Abs.3 UIG) ist keine Ablehnung!</p>
18	Kann ein teilweiser Informationszugang erfolgen?	<p>Informationen, die nicht von einem Ablehnungsgrund nach §§ 8,9 UIG betroffen sind, sind zugänglich zu machen, soweit es möglich ist, die geschützten Information auszusondern (§ 5 Abs. 3 UIG).</p>
19	In welcher Art wird der Zugang beantragt?	<p>Antragsteller hat das Recht, eine bestimmte Art des Zugangs zu beanspruchen (Telefon, E-Mail, Akteneinsicht usw.). Von dem Wunsch darf nur aus gewichtigen Gründen abgewichen werden; z.B. deutlich höherer Verwaltungsaufwand (§ 3 Abs. 2 UIG). Eine Abweichung von der beantragten Form ist eine Antragsablehnung.</p>
20	Kann dem Antrag verändert entsprochen werden?	<p>Der Antragsteller kann auf andere, leichter zugängliche Arten des Informationszuganges verwiesen werden. Auch diese Entscheidung gilt aber als Antragsablehnung (§ 5 Abs.1 Satz 2 UIG).</p>
21	Welche Kosten fallen für den Informationszugang an?	<p>Die Kosten für den Zugang ergeben sich aus § 12 UIG und der Umweltinformationskostenordnung.</p>

(3) *Unterstützung beim Zugang, § 7*

§ 7 UIG dient der Schaffung infrastruktureller Grundlagen bzw. von Meta-Informationen, die den antragsgebundenen Zugang erleichtern. Zu nennen sind die Aufgaben, aufgabenrelevante Informationen zu besitzen und zu aktualisieren, sie durch gebührenfreie Verzeichnisse auffindbar zu machen oder sie zunehmend in elektronischer Weise vorrätig zu halten. § 7 UIG formuliert dabei keine verbindlichen Pflichten, sondern benennt zweckorientierte, fast nur programmatische Aufgaben.

(4) *Verbreitung von Umweltinformationen*

Neben das antragsgebundene Recht auf Zugang zu Umweltinformationen tritt in §§ 7 und 10 eine Rechtspflicht der informationspflichtigen Stellen, Umweltinformationen aktiv zu verbreiten. Die aktiven Informationspflichten steigen an von § 7 über § 10 Abs. 1, 3 und 4 bis zu § 10 Abs. 2 und letztlich zu § 10 Abs. 5 UIG.

(5) *Allgemeine Verbreitungspflicht, § 10 Abs. 1 bis 4*

Über den Zweck, Zugangsanträge zu erleichtern, geht § 10 UIG hinaus. Hier nach ist die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang aktiv und systematisch über die Umwelt zu unterrichten, § 10 Abs. 1 UIG. Dies betrifft Umweltinformationen, die für die Aufgaben der informationspflichtigen Stelle von Bedeutung sind und über die sie verfügen. Als Medium dieser Informationspolitik sollen zunehmend Informationen über öffentliche Telekommunikationsnetze leicht zugänglich zur Verfügung stehen. Dabei können die informationspflichtigen Stellen ihrer Verpflichtung auch durch Verlinkung zu Internetseiten nachkommen oder die Aufgabe an andere übertragen.

(6) Als Mindeststandard der aktiven Umweltinformationen schreibt § 10 Abs. 2 UIG die Veröffentlichung folgender Informationen vor:

- a) der Wortlaut von Rechtsvorschriften mit Umweltbezug, im Rahmen des Störfallrechts also alle die jeweilige Behörde betreffenden Vorschriften, wie internationale Abkommen, Gemeinschaftsrecht, bundesrechtliche und gegebenenfalls landesrechtliche Vorschriften;

- b) politische Konzepte sowie Pläne und Programme mit Umweltbezug, wie aktuelle Entwicklungen und Vorhaben im Bereich des Störfallrechts;
- c) vorliegende Berichte über den Stand der Umsetzung der Rechtsvorschriften sowie der Konzepte, Pläne und Programme,
- d) Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Überwachung von umweltrelevanten Tätigkeiten, wie Emissions- oder Immissionsdaten bzw. ZEMA-Berichte,
- e) Zulassungsentscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, und Umweltvereinbarungen sowie
- f) zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen nach §§ 11 und 12 UVPG und Risikobewertungen im Hinblick auf Umweltbestandteile nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG, wie z.B. aus Sicherheitsberichten und Alarm- und Gefahrenabwehrplänen nach der 12. BImSchV.

Die Norm besitzt keinen drittschützenden Charakter gegenüber der zu informierenden Öffentlichkeit.

Die Informationspflichten des § 10 Abs. 1 - 4 UIG bestehen nicht schrankenlos, sondern können genauso wie der antragsabhängige Zugang zu Umweltinformationen aufgrund der Ablehnungsgründe nach §§ 8 und 9 UIG eingeschränkt werden, § 10 Abs. 6 UIG.

(7) Verbreitungspflicht im Falle unmittelbarer Bedrohung; § 10 Abs. 5

Während § 10 Abs. 1 bis 4 UIG das sonstige UIG ergänzen, ist die Verbreitungspflicht des § 10 Abs. 5 UIG ein Anhängsel des sonst auf Vollzugskontrolle ausgerichteten UIG. § 10 Abs. 5 UIG bezweckt, Selbstschutzmaßnahmen zu ermöglichen. Die Vorschrift ist einklagbar und bei ihrer Verletzung können Amtshaftungsansprüche geltend gemacht werden, auch von der betroffenen Öffentlichkeit.

Die Voraussetzung „unmittelbare Bedrohung“ ist anhand der Kategorien des Gefahrenabwehrrechts zu konkretisieren. Sie greift im Vergleich zum Störfall-

recht bei geringeren Risiken ein sowie auch bei anderen Stoffen als für die Anwendung des Störfallrechts relevanten oder bei nicht aus Stoffen resultierenden Bedrohungen, auch aus einer nicht vorhergesehenen Nebenfolge des bestimmungsgemäßen Betriebs und bei rein natürlichen Ursachen.

Als Rechtsfolge enthält § 10 Abs. 5 UIG eine Behördenpflicht, § 11 der 12. BImSchV eine Betreiberpflicht. Zu informieren ist nach § 10 Abs. 5 UIG die eventuell von einer Bedrohung betroffene Öffentlichkeit, bei der 12. BImSchV die Personen, die von einem Störfall in einem Betriebsbereich betroffen werden könnten. Zu verbreiten sind sämtliche zum Schutz geeigneten Informationen, nicht nur Umweltinformationen. Um noch „unverzüglich“ zu informieren, darf eine angemessene Prüfungszeit nicht überschritten werden. Die Verbreitung während des „unmittelbaren“ Zeitraums ist möglich, solange die Bedrohungslage anhält.

Die Pflicht, sich mit anderen Stellen abzustimmen, bedeutet in der ersten, heißen Störfallphase, nicht ohne Zustimmung der Gefahrenabwehrbehörden zu informieren. Später ist kein Konsenszwang mehr vorhanden.

Auch für die Information der Öffentlichkeit im Falle einer unmittelbaren Bedrohung sind gem. § 10 Abs. 6 UIG die Ablehnungsgründe der §§ 8 und 9 UIG zu berücksichtigen. Eine Anhörung derjenigen, die von der Informationsbekanntgabe nachteilig betroffen werden, hängt von der Gefahrensituation ab und wird angesichts der häufig sehr kurzfristig zu treffenden Entscheidung kaum umfänglich möglich sein. Um Amtshaftungsansprüchen vorzubauen, empfiehlt sich eine Dokumentation des Abwägungsvorgangs und -ergebnisses in den wesentlichen Punkten.

- (8) Als Schema ergeben sich aus folgende Prüfschritte:
- a) Anhaltspunkte für die unmittelbare Bedrohung
 - b) Ermittlung der möglicherweise durch die Bedrohung gefährdeten Rechtsgüter
 - c) Ermittlung der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintrittes
 - d) Ermittlung einer Informationsveröffentlichung entgegenstehenden Ablehnungsgründe nach §§ 8 und 9 UIG

- e) Gegebenenfalls Mitteilung an und Anhörung der von einer Informationsweitergabe Betroffenen, sofern nach Lage der Dinge möglich.
- f) Ermittlung der Erheblichkeit von bestimmten, mit Ablehnungsgründen behafteten Informationen für die Schadensabwehr
- g) Abwägung der Ermittlungsergebnisse im Rahmen der Je-Desto-Formel/Relation

Insbesondere wenn es sich um gekennzeichnete oder vermutete Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handelt, sollte darauf hingewirkt werden, dass die Betreiber den Grund für die Annahme des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und die Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit und Existenz des Unternehmens detailliert darlegen.

Risk communication in the area of the Major Accident Ordinance

UBA ID Nr. (UFOPLAN) 205 48 329

Summary Part 1



by:

Prof. Dr. Christian Schrader (FH Fulda) with support by
Tobias Kroll, Attorney-at-Law

additional project team:

Jürgen Anton & Dr. Frank Claus (iku GmbH, project lead), Michael Bouteiller
(iku GmbH), Dr. Peter M. Wiedemann (Forschungszentrum Jülich GmbH),
Claudia Eitzinger (AlpS Innsbruck)

ENVIRONMENTAL RESEARCH PLAN OF THE FEDERAL MINISTRY FOR THE
ENVIRONMENT, NATURE CONSERVATION, AND NUCLEAR SAFETY

– ON BEHALF OF THE FEDERAL ENVIRONMENTAL AGENCY –

Legal analysis Part 1 – Summary

1. Task

The Federal Environmental Agency of Germany (UBA) has commissioned the iku GmbH with the project (UBA ID number 205 48 329) „Risk communication in the area of the Major Accidents Ordinance“. The Federal Environmental Agency intends to enable federal authorities to apply the Environmental Information Act (UIG) in conjunction with the 12th ordinance to the Federal Immission Control Act (12. BImSchV, Major Accident Ordinance, implementing the main part of the EU Seveso-II-Directive 96/82/EU) more consistently and to improve the risk communication between operators of establishments and authorities in regards to the 12. BImSchV.

2. Objective

This legal analysis (Part 1) addresses the open questions resulting from the amendment of the UIG in conjunction with the 12. BImSchV. At the time of the project assignment, only the federal government of Germany had enacted a UIG, which is why the expert opinion report refers to this law and to federal authorities. The results are transferable to authorities of the Länder, provided the later-enacted Länder UIGs refer to the federal UIG or contain conforming regulations.

3. Background

When the federal Environmental Information Act (UIG) became effective in 2005, the federal authorities were faced with questions of the interplay between the UIG and the 12.BImSchV when addressing requests for access to environmental information as well as when addressing the new communication and information obligations under the UIG.

Major Accident prevention under the 12.BImSchV requires the generation of much information. Specifically, operators of certain facilities must develop safety concepts or safety reports, emergency plans, and other documentation. Such operations-related information can be environmental information according to the UIG. On the one hand the UIG protects this information (including company and trade secrets) against public and private claims. On the other hand, the UIG limits this protection and – in particular – allows for only a re-

stricted protection of environmental information concerning emissions. This begs the initial question of how to implement the UIG for requests of access to information related to the enforcement of the Major Accident Ordinance.

The German Major Accident Ordinance (12. BImSchV) pertains only to the information about the operator's safety measures prior to the Major Accident, as well as his duty to keep the safety report available for access, but does not regulate the information to the public during a Major Accident. This however is now a consequence of the authorities' obligation under the UIG, or rather Länder laws, as a result from the interplay of the UIG with the Major Accident Ordinance, which will be clarified here further.

Informing the public in the event of a Major Accident has until now been seen as a component of the defence against immediate threats. The information provided by the emergency management authorities are however limited to the first measures necessary for averting danger. Their responsibility is to cope with the immediate crisis. Nonetheless, further demands for information will inevitably emerge from the public such as what substances were released, what health risks and what environmental risks are produced, whether the Major Accident could reoccur, etc. The emergency management authorities responsible for emergency cases cannot answer these questions alone. For that, other authorities are responsible whose mission is the health and environmental protection or specifically the safety of the facilities.

From a legal perspective the authority of these authorities to distribute information also comes to the fore because public international and European law contain obligations for authorities to disclose information in case of an immediate threat to health and environment. Thus, it remains to be clarified how the obligation of the authorities to inform the public is to be implemented in light of the Major Accident Ordinance.

4. Results for the administrative enforcement:

(1) General

A substantial portion of the information obtained as a result of the Major Accident Ordinance is subject to the environmental information law. The federal Environmental Information Act (UIG) on the one hand provides for request-dependent claims on environmental information for any person, free of prerequisites. On the other hand, authorities are under obligation to actively distribute information without being requested. § 10 UIG contains in Para. 1 to 4 duties of distribution, while in the case of „immediate threat [unmittelbarer Bedrohung]“ the distribution obligation according to § 10 Para. 5 demonstrates a closer connection with the Major Accident Ordinance.

In particular, a competition of the regulations exists insofar as external emergency management plans are to be readied and made available along with safety reports and other information about safety measures. The right to information under the environmental information law also extends to this information issued under the Major Accident Ordinance. During an active administrative process, an exception for reasons of a “preliminary proceeding” does not preclude the access to information.

All authorities are under obligation to inform in the sense of § 2 Para. 1 and 2 UIG, and in particular public authorities that held environmental information, § 2 Para. 4 UIG. It is not necessary that the authority is responsible for environmental protection.

(2) Request for access to environmental information

A request to access environmental information in accordance with § 4 UIG initiates an administrative procedure in the sense of § 9 VwVfG (Administrative Procedures Act), for which the specific provisions of the UIG and subordinately the directives of the VwVfG apply.

(3) Support for access, § 7

§ 7 UIG enables the creation of an infrastructural basis or rather meta-information that shall facilitate the request-dependent access. To be named are the administrative responsibilities, to held and update task-related information, to make information searchable in free-of-charge indices, or to supply information in an increasing manner in electronic format. Herein, § 7 UIG does not

formulate binding obligations, but rather calls for purpose-driven, and nearly only programmatic, responsibilities.

(4) Dissemination of environmental information

Besides the request-dependent right to access to environmental information, §§ 7 and 10 contain a legal obligation for information-responsible authorities to actively disseminate environmental information. The active information responsibilities become more pronounced from § 7 through § 10 Para. 1, 3 and 4 up through § 10 Para. 2 and finally culminating in § 10 Para. 5 UIG.

(5) General dissemination responsibilities, § 10 Para. 1 to 4

§ 10 UIG goes beyond the purpose of facilitating access requests. Therein the public is to be actively and systematically informed about the environment to an appropriate extent, § 10 Para. 1 UIG. This concerns environmental information that is important to the tasks of the authority responsible for the information and that which the authority held. This information policy calls for information to be made increasingly available through easily-accessible public telecommunication network media. The authorities responsible for the information can hereby meet their obligation through linkages to Internet pages or can transfer the duties to others.

(6) § 10 Para. 2 UIG sets as a minimum standard of active environmental information the publication of certain information.

The norm is devoid of third party protection against the public that is to be informed.

The information obligations of § 10 Para. 1 - 4 UIG do not exist without boundaries and, analogous to the request-dependent access to environmental information, can be restricted on the basis of the reasons for objection provided in §§ 8 and 9 UIG, § 10 Para. 6 UIG.

(7) Dissemination duties in case of immediate threats; § 10 Para. 5

While § 10 Para. 1 through 4 UIG complements the remaining UIG, the dissemination duty of § 10 Para. 5 UIG is an attachment to the otherwise enforcement control oriented UIG. § 10 Para. 5 UIG aims to enable self-protection measures. The regulation is actionable and, upon infraction, claims

can be asserted against the liability of the authority, also from the affected public.

The prerequisite „immediate threat“ is to be substantiated on the basis of the categories of the Major Accident Ordinance. In contrast to the Major accident Ordinance, it applies to lower risks as well as to other substances not relevant to the application of the Major Accident Ordinance or to threats that are not a result of substances. It also applies to unforeseen side effects of the compliant normal operations and to completely natural causes.

As legal consequence, § 10 Para. 5 UIG incorporates an obligation by the authorities, and § 11 of the 12. BImSchV an obligation by the operator. According to § 10 Para. 5 UIG the public that is potentially affected by a threat is to be informed, while according to the 12. BImSchV, those persons that could be affected by a Major Accident are to be informed. To be disseminated is the entire information that is applicable for prevention and mitigation of harm, not just environmental information. So as to still “immediately” inform, an appropriate examination period shall not be exceeded. The dissemination during the “immediate” time period is possible for as long as the hazard situation persists.

The obligation to coordinate with other authorities means that in the first, acute phase of the Major Accident, information is not to be disseminated without the permission of the emergency management authorities. Later, a consensus constraint is no longer present.

Even when informing the public in the case of an immediate threat, § 10 Para. 6 UIG calls for consideration to be given to the reasons for objection of §§ 8 and 9 UIG. A hearing on behalf of those that will be negatively impacted by the dissemination of the information depends on the hazard situation and is in light of the frequently very rapid decisions to be made almost impossible to be comprehensive. To preempt claims against the liability of authorities, a document trail of the important points of the evaluation procedure and results is recommended.

- (8) The following confirmatory steps offer a schematic approach:
- a) Indications for the immediate threat
 - b) Determination of the possibly endangered legal assets due to the threat
 - c) Determination of the probability of harm
 - d) Determination of reasons of objection according to §§ 8 and 9 UIG that oppose a publication of the information
 - e) When possible, a notice and hearing for those that are affected by the release of the information, if the situation allows it
 - f) Determination of the relevancy to prevent or mitigate harm of certain information that is affiliated with reasons of objection
 - g) Evaluation of the assessment results and balancing risks and this relevancy against relevancy of the reasons of the objections

In particular when dealing with labeled or presumed company and trade secrets, efforts should be made towards operators providing detailed reasons for the assumption of a company and trade secret and its significance for the competitive advantage and corporate viability.