

■ Editorial

Im Zuge der Aufstellung von Bebauungsplänen spielen immer öfter auch sogenannte „Störfallbetriebe“ eine Rolle. Während diese Thematik in der Vergangenheit meist nur in größeren Städten oder beim Vorhandensein entsprechend großer Betriebe – im Ohr klingen sofort Namen wie etwa BASF, Bayer, Hoechst und ähnliche – Bedeutung erlangte, sind Betriebe, die zu dieser Kategorie gehören, heute oft auch in kleineren Orten anzutreffen – und das häufig auch, ohne dass jemand dies von außen wahrnehmen kann. Die Schwelle, ab der ein Betrieb nach den gültigen Definitionen

störfallträchtig wird, ist mittlerweile recht niedrig, so dass viele Unternehmen erst im Laufe der Zeit – und ohne dass dies je geplant war – ein Störfallpotenzial entwickelt haben. Auch wenn dies keines der klassischen städtebaulichen Themen sein mag, so wollen wir doch in dieser Ausgabe versuchen, einige wichtige Sachverhalte rund um die Störfallproblematik zu klären und Fragen zu beantworten, die den einen oder anderen unserer Leser vielleicht auch in seiner täglichen Arbeit beschäftigen oder möglicherweise in absehbarer Zeit noch beschäftigen werden.

■ Thema

STÖRFALLBETRIEBE IN DER BAULEITPLANUNG

BEGRIFFSDEFINITIONEN

Als „Störfall“ bezeichnet man gemeinhin eine Störung des bestimmungsgemäßen Betriebes einer technischen Anlage. Dies kommt insbesondere in der chemischen Industrie, aber auch bei Kraftwerken gelegentlich vor, worüber dann auch häufig in der Presse berichtet wird. Ein bestimmungsgemäßer Betrieb ist hingegen der Betrieb einer Anlage, für den sie technisch ausgelegt und von der zuständigen Behörde genehmigt ist.

In der chemischen Industrie, in sonstigen Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft sowie für öffentliche Körperschaften gelten in Deutschland die Vorschriften der 12. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz – Störfallverordnung vom 8. Juni 2005 (BGBl. I Nr. 33 vom 16. Juni 2005 S. 1598). Hier sind die wesentlichen Anforderungen an die Betreiber von sogenannten „Betriebsbereichen“ (siehe weiter unten) bzw. Anlagen, die unter den Anwendungsbereich der Störfallverordnung fallen, im Einzelnen definiert. Einrichtungen der Landesverteidigung unterliegen der Störfallverordnung hingegen nicht.

Gemäß dem Text der Verordnung (a.a.O. § 2 Nr. 3) ist ein Störfall definiert als „ein Ereignis, wie z. B. eine Emission, ein Brand oder eine Explosion größeren Ausmaßes, das sich aus einer Störung des bestimmungsgemäßen Betriebs in einem unter diese Verordnung fallenden Betriebsbereich oder in einer unter diese Verordnung fallenden Anlage ergibt, das unmittelbar oder später innerhalb oder außerhalb des Betriebsbereichs oder der Anlage zu einer ernststen Gefahr oder zu Sachschäden nach Anhang VI Teil 1 Ziffer I Nr. 4 der Störfallverordnung führt und bei dem ein oder mehrere gefährliche Stoffe beteiligt sind“.

Eine ernste Gefahr ist definiert als „eine Gefahr, bei der das Leben von Menschen bedroht wird oder schwerwiegende Gesundheitsbeeinträchtigungen von Menschen zu befürchten sind, die Gesundheit einer großen Zahl von Menschen beeinträchtigt werden kann oder die Umwelt, insbesondere Tiere und Pflanzen, der Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- oder sonstige Sachgüter geschädigt werden können, falls durch eine Veränderung ihres Bestandes oder ihrer Nutzbarkeit das Gemeinwohl beeinträchtigt würde.“

Was zu den gefährlichen Stoffen zählt, ist in der Verordnung selbst im Einzelnen benannt. Betriebsbereiche bzw. Anlagen, für die die Verordnung gilt, sind solche, für die bestimmte Mengenschwellen vorhandener gefährlicher Stoffe bestimmte, in der Verordnung definierte Grenzwerte überschreiten.

Der Begriff „Störfall“ aus der Störfallverordnung beschreibt damit normalerweise Ereignisse mit Auswirkungen auch auf die Umgebung einer Anlage, während sich im Unterschied dazu in der Kerntechnik Störfälle i.d.R. auf den Bereich der Anlage selbst beschränken.

In den Medien wird häufig auch der Begriff des „Zwischenfalls“ genannt; dieser wird häufig dann benutzt, wenn das betreffende Ereignis unterhalb der üblichen Bewertungsschwellen eingeordnet wurde oder eine endgültige Bewertung noch nicht vorliegt.

In der räumlichen Planung können große Gewerbe- und Industrie-Betriebe beispielsweise dadurch unterschieden oder in verschiedene Kategorien eingeteilt werden, indem man Sie nach den von ihnen genutzten oder gelagerten Stoffen (z.B. Chemikalien, wie Gase oder Flüssigkeiten) in Abhängigkeit der Einsatz- und Lagermengen definiert.

Demnach ist zu erwarten, dass die Möglichkeit eines Unfalls in einem Betrieb mit einem hohen Aufkommen gefährlicher Stoffe in aller Regel größere Folgen für die Umgebung haben wird, als in einem Betrieb, der solche Stoffe nicht oder nur in geringem Maße einsetzt. Wenn also nun ein Betrieb bestimmte Schwellen an gelagerten oder verarbeiteten, potenziell gefährlichen Betriebsstoffen, Produkten o.ä. überschreitet, spricht man von einem Störfallbetrieb. Dieser Begriff hat demnach nichts damit zu tun, dass von dem Betriebsbereich oder der Anlage jemals wirklich ein Störfall ausgegangen ist, sondern lediglich damit, dass hier eine höhere Wahrscheinlichkeit dafür vorliegt, als bei einem „normalen“ Betrieb.

Der zuvor bereits erwähnte Begriff des Betriebsbereichs wird im Übrigen im Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) definiert. In § 3 Abs. 5a heißt es dazu in etwas sperrigem Juristendeutsch: *„Ein Betriebsbereich ist der gesamte unter der Aufsicht eines Betreibers stehende Bereich, in dem gefährliche Stoffe im Sinne des Artikels 3 Nummer 4 der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (ABl. EG 1997 Nr. L 10 S. 13), geändert durch die Richtlinie 2003/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2003 (ABl. EU Nr. L 345 S. 97), in einer oder mehreren Anlagen einschließlich gemeinsamer oder verbundener Infrastrukturen und Tätigkeiten einschließlich Lagerung im Sinne des Artikels 3 Nummer 8 der Richtlinie in den in Artikel 2 der Richtlinie bezeichneten Mengen tatsächlich vorhanden oder vorgesehen sind oder vorhanden sein werden, soweit davon auszugehen ist, dass die genannten gefährlichen Stoffe bei einem außer Kontrolle geratenen industriellen chemischen Verfahren anfallen; ausgenommen sind die in Artikel 4 der Richtlinie 96/82/EG angeführten Einrichtungen, Gefahren und Tätigkeiten.“* Es handelt sich also im Wesentlichen darum, was gemeinhin als „Betriebsgelände“ bezeichnet wird.

DIE SEVESO II-RICHTLINIE

Wenn von Störfallbetrieben die Rede ist, denkt man zunächst unwillkürlich auch an die „Seveso-Richtlinie“, denn sie ist aktueller Beurteilungsmaßstab für die Störfall-Thematik im Raum der Europäischen Union. Gemeint ist damit die „Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 09. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen“. Sie wird heute kurz auch „Seveso II-Richtlinie“ genannt und hat ihren Namen dem italienischen Ort Seveso zu verdanken, wo sich 1976 ein schwerer Chemieunfall ereignete. Die Richtlinie trat am 03. Februar 1997 in Kraft und löste damit die vorherige „Seveso I-Richtlinie“ ab.

In Ihrem Regelungsgehalt befasst sich die Seveso II-Richtlinie auch mit einer Vielzahl von Punkten, die für die räumliche Planung keine direkte Bedeutung haben oder zumindest nur in absoluten Ausnahmefällen von Belang sein könnten. Wichtig ist aber zu wissen, dass die Richtlinie über den § 50 BImSchG auch in das nationale Recht des Bundes eingeflossen ist, was weitere Detaillierungen durch spezielle Verordnungen und Fachvorschriften nach sich zog.

In der Planung maßgeblich zu beachten ist vor allen Dingen

Artikel 12, Absatz 1 der Richtlinie 96/82/EG des Rates. Dort heißt es:

„Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß in ihren Politiken der Flächenausweisung oder Flächennutzung und / oder anderen einschlägigen Politiken das Ziel, schwere Unfälle zu verhüten und ihre Folgen zu begrenzen, Berücksichtigung findet. Dazu überwachen sie

- a) die Ansiedlung neuer Betriebe,*
- b) Änderungen bestehender Betriebe im Sinne des Artikels 10,*
- c) neue Entwicklungen in der Nachbarschaft bestehender Betriebe wie beispielsweise Verkehrswege, Örtlichkeiten mit Publikumsverkehr, Wohngebiete, wenn diese Ansiedlungen oder Maßnahmen das Risiko eines schweren Unfalls vergrößern oder die Folgen eines solchen Unfalls verschlimmern können.*

Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß in ihrer Politik der Flächenausweisung oder Flächennutzung und / oder andere einschlägigen Politiken sowie den Verfahren für die Durchführung dieser Politiken langfristig dem Erfordernis Rechnung getragen wird, daß zwischen den unter diese Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und Wohngebieten, öffentlich genutzten Gebieten und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvollen bzw. besonders empfindlichen Gebieten andererseits ein angemessener Abstand gewahrt bleibt und daß bei bestehenden Betrieben zusätzliche technische Maßnahmen nach Artikel 5 ergriffen werden, damit es zu keiner Zunahme der Gefährdung der Bevölkerung kommt.“

Demnach manifestiert die Richtlinie hier den Trennungsgrundsatz in Form eines angemessenen Abstandes und erlegt den Mitgliedsstaaten Handlungsverpflichtungen auf, wenn räumliche Konflikte zu erkennen sind und der Trennungsgrundsatz nicht einhalten wird. Es geht dabei im Übrigen nicht nur um die Beachtung im Rahmen der Planung, sondern auch darum, eine Analyse der bestehenden Strukturen vorzunehmen und hieraus die notwendigen Konsequenzen zu ziehen. Dies ist im Rahmen der kommunalen Planungshoheit in der Regel als Hoheitsaufgabe der Kommune zu verstehen. Die formulierten Ziele sind dabei allerdings zunächst sehr allgemein gehalten. Auch § 50 BImSchG gibt im Übrigen keinerlei konkrete Abstände vor. Für die planerische Anwendung ist insbesondere der Teil der Richtlinie interessant, in dem verschiedene Stoffe behandelt werden, die einer genaueren Bewertung oder Beachtung unterliegen. Dazu wird im Anhang der Richtlinie eine Unterscheidung in zwei Teile vorgenommen. Im ersten Teil werden Stoffe und Stoffgruppen genau benannt und mit Schwellenwerten versehen, die in Tonnen (t) vorkommender, gelagerter und / oder eingesetzter Stoffe je Betrieb zum Ausdruck gebracht werden. Teil 2 macht Vorgaben über Gemische, die anhand ihrer Eigenschaften (z.B. „explosionsgefährlich“ oder „sehr giftig“) unterschieden und ebenfalls mit Schwellenwerten in Tonnen (t) angegeben werden. So gelten beispielsweise für Stoffe, die der Gruppe „sehr giftig“ zuzuordnen sind, Schwellen von 5 t und für Chlor von 10 t. Bei Überschreiten dieser Grenze sind im Betrieb besondere Anforderungen zu beachten.

DER TRENNUNGSGRUNDSATZ DES BUNDES-IMMISSIONSSCHUTZGESETZES

Deutschland hat durch den § 50 des Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) die Vorgaben des Rates aus der Seveso II-Richtlinie nur unvollständig umgesetzt. So wurde bereits erläutert, dass die Vorgaben der Richtlinie grundsätzlich auf bestehende, auf neu zu errichtende, auf zu erweiternde und auf zu verändernde Betriebe anzuwenden sind. Dazu bedarf es jedoch auf Grundlage des deutschen Planungs- und Genehmigungsrechtes nicht immer einer räumlichen Planung. § 50 BImSchG gilt jedoch nur für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, nicht aber für den Bestand. Daher unterliegen Fälle, die lediglich einer (Anlagen-)Genehmigung bedürfen, nicht seinen Bestimmungen.

Dem Grunde nach regelt § 50 BImSchG¹ nichts anderes, als es die Seveso II-Richtlinie auch tut. Allerdings bezieht sich das Bundesrecht lediglich auf die Planungen und Maßnahmen und lässt die Bestandsprobleme zunächst außen vor. Insbesondere in gewachsenen Gemengelagen kommen aber häufig „kritische“ Zuordnungen potenziell gefährlicher Betriebe und schützenswerter Nutzungen in räumlicher Nähe vor, so dass das deutsche Immissionsschutzrecht hier eine erkennbare Regelungslücke aufweist.

Da § 50 die Vorgaben der Seveso II-Richtlinie nicht vollständig umsetzt, hat sich auch der EuGH in seinem Urteil vom 15.09.2011 mit dieser Thematik befasst. Vorausgegangen war ein Urteil des BVerwG vom 03.12.2009, welches indirekt die Frage aufwarf, ob das deutsche Recht der Umsetzungspflicht der Seveso II-Richtlinie genüge. Auslöser für die Fragestellung war, dass ein Störfallbetrieb sich genötigt sah, eine heranrückende schutzwürdige Nutzung rechtlich anzugreifen, da die Frage, wer nun für die Einhaltung des § 50 BImSchG verantwortlich sei – der Störfallbetrieb, die Gemeinde oder die heranrückende Bebauung – nicht klar zu beurteilen war. Der EuGH kam demnach zu dem Schluss dass:

- ein Abstand zwischen Störfallbetrieben (Betriebsbereichen) und empfindlicher Nutzung stets gewahrt bleiben muss,
- die Ermittlung des geeigneten Abstandes vom Mitgliedsstaat selbst mit einem Wertungsspielraum bestimmt werden kann,
- die Anforderungen des Art. 12 der Richtlinie 96/82/EG des Rates nicht dadurch gegenstandslos werden, dass kein Bebauungsplan erstellt wird,
- Abstandsanforderungen dann im Baugenehmigungsverfahren berücksichtigt werden müssen,
- die Pflicht zur Abstandswahrung auch von einer Baugenehmigungsbehörde zu beachten ist – und das auch im Rahmen einer gebundenen Entscheidung.

Auf der Grundlage der Auslegung des deutschen Rechtes durch den EuGH wurde die Sache an das BVerwG zurück verwiesen, welches mit Urteil vom 20.12.2012² bestimmte, dass zunächst ein „angemessener“ Abstand zu ermitteln sei, um damit die Grundlage für weitere Entscheidungen

vorzubereiten. In diesem Zusammenhang sind alle störfallrelevanten Faktoren zu beachten. Sollte ein angemessener Abstand nicht eingehalten werden können, darf durch das Vorhaben keine erstmalige Gemengelage geschaffen werden. In einer bestehenden Gemengelage, also insbesondere bei bereits vorhandener Unterschreitung eines angemessenen Abstandes, gilt ein gewisser Bewertungsspielraum im Sinne einer Abwägung. Bei einer solchen Abwägungsentscheidung ist jedoch grundsätzlich immer der für das Vorhaben anzunehmende Worst Case – also die maximale Leistungsfähigkeit des Betriebes hinsichtlich des den Störfall auslösenden Stoffes – zugrunde zu legen.

§ 50 BImSchG ist nach der Rechtsprechung des BVerwG, das mit Beschluss vom 16.01.2013³ den Rahmen der Anwendbarkeit der entsprechenden Vorschrift nochmals in der zuvor dargelegten Form bestätigt hat, unmittelbar anwendbare Grundlage für Neuplanungen und zudem auch auf Entscheidungen im Baugenehmigungsverfahren anzuwenden, was bis dato nicht der Fall war. Durch die notwendige, fachlich fundierte Bewertung eines angemessenen Abstandes ergibt sich in diesem Zusammenhang eine fachplanerische Abwägung unter der Maßgabe einer sorgfältigen Risikoanalyse. Gleichwohl bleibt der Trennungsgrundsatz die entscheidende Abwägungsdirektive, was er bis zu diesem Zeitpunkt nur für die räumliche Planung war.

Auch für bestehende Gemengelagen, in deren Umgriff sich eine Störfall-Frage stellt, sollte jedoch trotzdem über eine sachgerechte (Bauleit-)Planung nachgedacht werden, um den Abwägungsspielraum des § 50 BImSchG durch die Kommune bewusst und in vollem Umfang nutzen zu können und die Entscheidung nicht alleine der Genehmigungsbehörde zu überlassen.

In Deutschland werden die Mengenschwellenwerte für die Auslegung des § 50 BImSchG in der Zwölften Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung – 12. BImSchV) festgeschrieben, die für eine Bewertung eines Betriebes heranzuziehen sind. Damit ist die 12. BImSchV als Anleitung für die Umsetzung des § 50 BImSchG zu sehen. Sie orientiert sich inhaltlich an der Seveso II-Richtlinie.

LEITFADEN KAS-18

Bedingt durch die im Bundesrecht vorgesehene „angemessene“ Berücksichtigung des Störfall-Themas, hat sich auch die beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit angesiedelte Kommission für Anlagensicherheit mit der Umsetzung des § 50 BImSchG befasst und ihre „Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG“, kurz Leitfaden KAS-18 – veröffentlicht.

Dieser Leitfaden, der mittlerweile in einer zweiten, korrigierten Fassung vorliegt, teilt die einzelnen Stoffe, die potenziell störfallauslösend sein können, in Abstandsklassen ein und gibt für die Bauleitplanung einen Anhaltswert zu dem einzuhaltenden Abstand für die einzelnen Stoffe und Stoffgruppen vor. Dieser vorgeschlagene Abstand berücksichtigt dabei allerdings noch keine natürlichen oder von Mensch hand geschaffenen Ausbreitungsbarrieren, sondern geht

von einer freien Ausbreitung im Ernstfall aus. Anwendbar ist der Leitfaden KAS-18 nur im Falle einer Planung, die folgende Inhalte haben kann:

- Ausweisung neuer Baugebiete für Betriebsbereiche,
- Planungsrechtliche Ausweisung von Flächen für Betriebsbereichserweiterungen,
- Heranrücken schutzbedürftiger Nutzungen an bestehende Betriebsbereiche.

Somit ist der Leitfaden KAS-18 das wesentliche, im Rahmen einer Planung heranzuziehende Instrument, z.B. für die Erstellung fachlicher Gutachten, wenn etwa Zweifel an der Richtigkeit vorgesehener Abstände bestehen oder Befürchtungen hinsichtlich möglicher Betriebsunfall-Auswirkungen vorgetragen werden. Bei der Erarbeitung entsprechender Gutachten – z.B. im Zuge der Aufstellung von Bebauungsplänen – aber auch im Rahmen kleinerer betrieblicher Veränderungen ist es zwingend erforderlich, dass die betreffenden Betriebe Mitwirkungsbereitschaft zeigen, ein mögliches Störfallpotenzial ordnungsgemäß melden und zudem Notfallpläne ausarbeiten. Bei großen Betrieben ist dies regelmäßig der Fall, denn sie sind im Umgang mit den Gefahrstoffen, aber auch den notwendigen Vorkehrungen im Falle einer Störung vertraut. Problematischer sieht dies mancherorts gerade bei den kleineren Betrieben aus, denn hier ist das Bewusstsein mit Blick auf mögliche Störfälle oft weit weniger ausgeprägt.

Für die Abstände, die eingehalten werden sollten, sofern keine künstlichen Sicherungsmaßnahmen ergriffen werden sollen oder können, wurden in der KAS-18 Klassen definiert, die eine praktische Handhabung des Themas für Planer und

Behörden erlauben.

Diese Abstände ergeben sich aus einer Annahme über Rahmenbedingungen, die einem durchschnittlichen Störfall zu Grunde liegen. Daher kann bei vom Durchschnitt abweichenden Rahmenbedingungen und in Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten (z.B. abweichende Temperatur, abweichende anzunehmende Größe eines potenziellen Lecks, etc.) eine Begutachtung durch die Anwendung der in den Anhängen zur KAS-18 genannten Berechnungsmethoden erforderlich werden. Diese kann zu einer abweichenden Bewertung der Störfall-Auswirkungen und damit auch zu größeren oder kleineren Abständen führen. Dennoch ist die KAS-18 eine gute Grundlage für eine Erstabschätzung notwendiger Abstände im Zuge der Planung.

UMSETZUNG IN DER BAULEITPLANUNG

Störfallbetriebe bedürfen in der Planung einer besonderen Berücksichtigung. Sie müssen gemäß den von Ihnen genutzten, verarbeiteten oder gelagerten Stoffen unterschieden und demnach individuell betrachtet werden. Dies gilt für den Betriebsbereich, aber auch für Gebiete in dessen Umgebung. Die Thematik ist in einem Planungsprozess zwar grundsätzlich der Abwägung zugänglich, jedoch sind dieser relativ enge Grenzen gesetzt, die sich aus der Seveso II-Richtlinie und darauf gestützt aus dem BImSchG sowie der Rechtsprechung ableiten lassen.

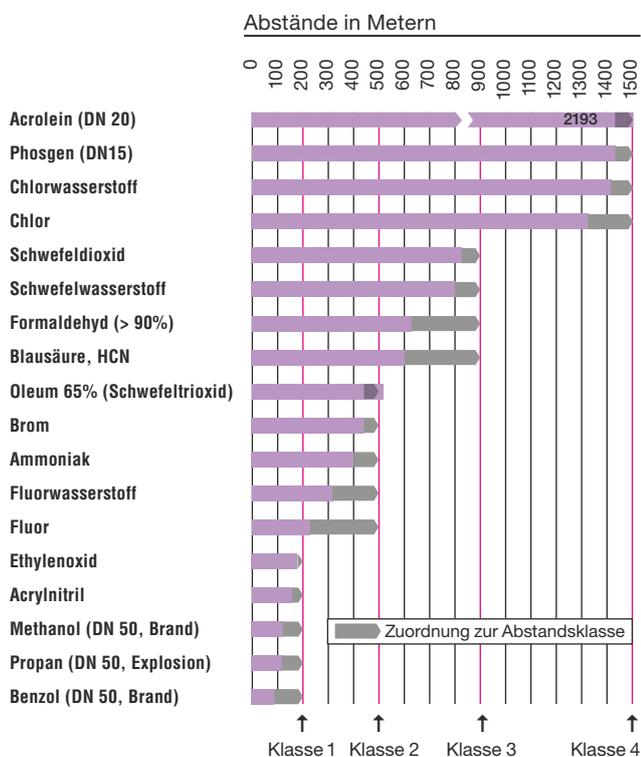
Bei der Planung sind dabei ganz unterschiedliche Vorgaben zu beachten. Oft löst das Vorhandensein eines oder mehrerer Störfallbetriebe die Notwendigkeit einer externen Begutachtung aus, denn nur so ist es möglich, die Umstände des Einzelfalls angemessen zu erfassen und zu bewerten und daraus geeignete Rückschlüsse zu ziehen. Von der zuständigen Verwaltung und dem beauftragten Planer dürfte dies wohl nur in den seltensten Fällen zu leisten sein.

Der Gutachter muss dabei naturgemäß über den nötigen technischen Sachverstand der betriebsinternen Vorgänge verfügen, sollte aber zugleich möglichst auch ein Mindestmaß an rechtlichem Sachverstand hinsichtlich der Umsetzungsmöglichkeiten seiner Empfehlungen im Rahmen der (Bauleit-)Planung mitbringen. Nur so kann er geeignete Abstände oder Maßnahmen für die Planung vorschlagen, die der Gemeinde als Grundlage für Ihre Abwägung dienen.

In der Praxis dürften für eine echte Abwägung allerdings enge Grenzen bestehen, denn den Vorschlägen des Fachgutachters nicht zu folgen verlangt in der Regel starke Gegenargumente, die meist wiederum nur auf der Grundlage fachlicher Empfehlungen abgeleitet werden können. In vielen Fällen werden in entsprechenden Gutachten jedoch mehrere Lösungswege aufgezeigt, so dass der Abwägung dann doch wieder eine größere Bedeutung zukommt, nämlich sich für den einen oder anderen Weg zu entscheiden. Dies soll an nachfolgenden Beispielen verdeutlicht werden:

Beispiel 1

In einem konkreten Fall ist laut Gutachten ein Abstand von 500 m zu einem Störfallbetrieb einzuhalten. Die Planung erfordert jedoch ein Heranrücken einer schutzbedürftigen Bebauung bis auf 400 m. In diesem Fall könnten z.B. auch technische Maßnahmen oder Vorkehrungen getroffen werden, die – abhängig von dem den Störfall potenziell auslö-



Abstandsempfehlungen für die Bauleitplanung ohne Detailkenntnisse (Quelle: KAS-18 (2. überarbeitete Fassung) Anhang 1)

senden Stoff oder Stoffgemisch – eine Ausbreitung soweit eindämmen, dass ein Heranrücken auf das gewünschte Maß ermöglicht werden kann. Natürlich muss dann dafür Sorge getragen werden, dass die technischen Maßnahmen auch tatsächlich umgesetzt werden und dauerhaft bestehen bleiben. Es könnte also erforderlich werden, den betreffenden Betrieb in die Planung einzubeziehen, um eine planinterne Abwägung zu erreichen und die umzusetzenden Maßnahmen verbindlich festlegen zu können.

Dieses Beispiel macht klar, dass die Abwägung der Kommune in diesem Fall entweder dem größeren Abstand oder den technischen Maßnahmen den Vorzug geben kann. Eine entsprechende Entscheidung kann dabei mit städtebaulichen, ggf. aber auch mit wirtschaftlichen oder sonstigen Argumenten gestützt werden.

Beispiel 2

Ein Störfallbetrieb hält derzeit alle erforderlichen Abstände ein. Er möchte sich jedoch betrieblich erweitern und unterliegt dann einer höheren Abstandsklasse. Um nicht in Konflikt mit der bereits vorhandenen, schutzbedürftigen Bebauung zu geraten, müssen im Falle einer entsprechenden Betriebsveränderung oder -erweiterung Maßnahmen ergriffen und verbindlich umgesetzt werden, damit trotz einer möglicherweise steigenden Abstandsklassenstufung schutzwürdige Nutzungen in der Nachbarschaft nicht beeinträchtigt werden.

Im Zuge einer solchen Planung wird in der Regel ein Fachgutachten eingeholt werden müssen. Hierbei können auch alle, möglicherweise von üblichen Standards abweichende Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Handelt es sich bei dem Störfallstoff beispielsweise um ein Gas, welches schwerer ist als die Umgebungsluft, und kann das Verhalten des Gases beim Freiwerden simuliert werden, so käme als geeignete Schutzvorkehrung z.B. die Herstellung eines ausreichend großen Grabens oder auch die Aufschüttung eines für den Stoff unüberwindbaren Walls in Frage.

Hierbei handelt es sich jedoch immer um Einzelfallbetrachtungen, die nie pauschaliert in die Planungskonzeption einfließen dürfen. Andere Stoffe mögen gänzlich unterschiedliche technische oder sonstige Schutzvorkehrungen verlangen. Die Kommune sollte sich daher in Zweifelsfällen stets eines geeigneten Fachgutachters bedienen und ihre Entscheidung auf dessen Empfehlungen gründen.

Beispiel 3

Ein Gewerbegebiet soll erweitert werden und rückt an einen bestehenden Störfallbetrieb heran. In diesem Fall könnten im Rahmen der Aufstellung des Bebauungsplans für die Gewerbegebietserweiterung bestimmte schutzbedürftige Nutzungen, wie etwa Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften, Vergnügungstätten, Betriebe des Beherbergungsgewerbes und Anlagen für Verwaltungen, ausgeschlossen werden, um den Anforderungen des Trennungsgrundsatzes zu genügen.

Festsetzungen zur Sicherung von geeigneten (Schutz-)Maßnahmen erfolgen in der Regel unter Bezug auf § 9 Abs. 1 Nr. 24 Baugesetzbuch (BauGB) als „Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren im Sinne des

Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie die zum Schutz vor solchen Einwirkungen oder zur Vermeidung oder Minderung solcher Einwirkungen zu treffenden baulichen und sonstigen technischen Vorkehrungen“. Bei der Festsetzung ist darauf zu achten, dass nur Maßnahmen festgesetzt werden, die einen klar erkennbaren bodenrechtlichen Bezug aufweisen und die Nutzung von Flächen oder Schutzanlagen bestimmen. Detaillierte technische Anforderungen müssen in eine geeignete planungsrechtliche Form gegossen werden, um der Bauleitplanung im Sinne rechtlich bestimmter Begriffe zugänglich zu sein.

Maßnahmen, die in einem Bebauungsplan nicht festgesetzt werden können (z.B. bestimmt zeitliche Regelungen zum Gebrauch von Stoffen), müssen vertraglich geregelt werden.

Hinweis

Besonders in komplexen Situationen bietet es sich an, hinsichtlich einer möglichen Störfallproblematik, neben fachlichem auch juristischen Sachverstand hinzuzuziehen. Oft spielen nämlich bei potenziellen Störfallbetrieben Belange eine Rolle, die wegen ihrer Komplexität nur schwer überschaubar und alleine mit planerischem und politischem Sachverstand nicht zu lösen sind. Vermeintlich klare Sachverhalte ziehen in Einzelfällen unter Umständen rechtliche Konsequenzen nach sich, die durch eine frühzeitige juristische Beratung zu vermeiden gewesen wären.

Darüber hinaus ist nicht immer von vornherein klar, ob es sich tatsächlich um einen Störfallbetrieb handelt oder nicht. So hat der eine oder andere Betrieb, von dem man dies auf den ersten Blick nicht vermuten würde, durchaus Störfallpotenzial, denn gemäß der Stoffliste des Anhangs 1 der Störfallverordnung (12. BImSchV) sind viele Stoffe bereits ab recht geringen Mengen potenziell störfallverursachend. So gilt beispielsweise für Acetylen, das besser als Schweißgas bekannt ist, eine Mengenschwelle von nur 5.000 kg, ab der ein vermeintlich „harmloser“ Betrieb zum Störfallbetrieb wird. Entsprechende Großhändler, die selbst weder Produzenten, noch Anwender sind, können daher schnell zum Störfallbetrieb werden. Ähnliches gilt für Chlor, das ab einer Menge von 10.000 kg störfallrelevant wird. Dieser Stoff, der beispielsweise auch in kommunalen Schwimmbädern zur Anwendung kommt, wird meist in Gebinden bis zu 1.000 kg pro Fass verkauft. Insofern reichen bereits 10 gelagerte Fässer in einem Betrieb oder einer kommunalen Anlage aus, um die Schwelle der Störfallverordnung zu überschreiten.

Einige seltener verwendete Stoffe liegen mit ihren Schwellenwerten sogar noch deutlich unterhalb dieser Mengen. Dazu gehören auch beispielsweise Polychloridbenzodioxine (PCDD) und polychlorierte Dibenzofurane (PCDF) mit einem Schwellenwert von nur 1 kg. Diese Stoffe sind unter anderem beim Seveso Unfall freigesetzt worden, der Auslöser für die globale Störfall-Diskussion war.

AUSWIRKUNGEN DER SEVESO III-RICHTLINIE

Mit Datum vom 13. August 2012 trat die Seveso III-Richtlinie (2012/18/EU) in Kraft. Sie muss bis 31. Mai 2015 in nationales Recht umgesetzt sein. Im Wesentlichen bleibt die Richtlinie in ihrer neuen Fassung bei den zuvor genannten, in Deutsch-

Abstände nach Störfallverordnung – 12. BImSchV und § 50 BImSchG

AUSLEGUNGSSZENARIO

bislang abstandsrelevant im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren § 3 Abs. 1 StörfallV
Gegenstand des Sicherheitsberichts

DENNOCH-SZENARIO

nach § 3 Abs. 1 StörfallV
Gegenstand des Sicherheitsberichts

SZENARIO NACH KAS-18-LEITFADEN

aufgrund von § 50 BImSchG seit Mücksch-Urteil
im Genehmigungsverfahren zu würdigen;
Konvention nach KAS-18-Leitfaden

Die konkret erforderlichen Abstände ergeben sich aus der bei einem Störfall zu erwartenden (Gefahr-)Stoff- und Energiefreisetzung. Mit zunehmender Größe der Abstandsbereiche reduziert sich in der Regel die Eintrittswahrscheinlichkeit einer "ernsten Gefahr" im Sinne der Störfall-Verordnung. Zu beachten ist, dass in Deutschland bislang keine belastbaren Grundlagen für Wahrscheinlichkeitsberechnungen vorhanden sind.

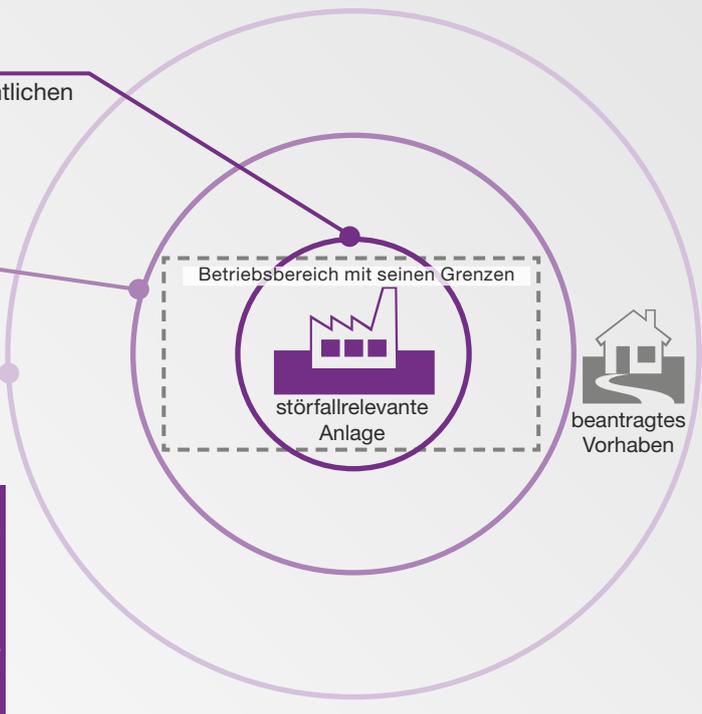


Abbildung: Schematische Darstellung verschiedener, relevanter Abstandszonen zwischen einem Störfallbetrieb und einer schutzbedürftigen Nutzung

land bereits etablierten Regelungen. Es gibt aber auch einige Änderungen, die im deutschen Recht zu verankern sind. Die wesentlichen Änderungen beziehen sich auf:

- Anpassung des Anwendungsbereiches
- Information der Öffentlichkeit
- Beteiligung der Öffentlichkeit bei Anlagenänderungen
- Ausweitung des Zugangs zu Gerichten
- Strengere Maßstäbe für Inspektionen
- Anpassung von Definitionen
- Verpflichtung zu einem Sicherheitsmanagementsystem

Im Grunde beziehen sich die Änderungen auf drei Schwerpunkte. Der erste befasst sich mit einer Detaillierung all dessen, was von der Richtlinie umfasst wird und im nationalen Recht geregelt werden soll. So sind Definitionen von Stoffen, Techniken und Anlagentypen hinzugekommen, die in Zukunft zu beachten sind. Der zweite Schwerpunkt bezieht sich auf die Beteiligung der Öffentlichkeit. So soll mehr Transparenz bei der Information über und der Beurteilung von komplexen Umweltbelangen geschaffen werden. Als dritter Schwerpunkt sind die Auflagen zu nennen, die sich zukünftig für die Betriebe ergeben, die von der Richtlinie bzw. dem nationalen Recht erfasst sind.

Bislang sind keine Anpassungen des nationalen Rechtes zur Umsetzung der Seveso III-Richtlinie erfolgt. Damit ist jedoch in absehbarer Zeit zu rechnen, da ansonsten Sanktionen durch die EU drohen.

UNSER SERVICE FÜR SIE:
Die zitierten Urteile des BVerwG können Sie bei uns unter urteile@i-s-u.de kostenlos als PDF-Datei anfordern.

Quellen:

- 1 § 50 BImSchG: Planung
„Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sind die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen und von schweren Unfällen im Sinne des Artikels 3 Nummer 5 der Richtlinie 96/82/EG in Betriebsbereichen hervorgerufene Auswirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete, insbesondere öffentlich genutzte Gebiete, wichtige Verkehrswege, Freizeitgebiete und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle oder besonders empfindliche Gebiete und öffentlich genutzte Gebäude, so weit wie möglich vermieden werden. Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in Gebieten, in denen die in Rechtsverordnungen nach § 48a Absatz 1 festgelegten Immissionsgrenzwerte und Zielwerte nicht überschritten werden, ist bei der Abwägung der betroffenen Belange die Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität als Belang zu berücksichtigen.“
- 2 Urteil des BVerwG vom 20. Dezember 2012, Aktenzeichen 4 C 11.11
- 3 Beschluss des BVerwG vom 16. Januar 2013, Aktenzeichen 4 B 15.10

IMPRESSUM

isu aktuell ist eine Veröffentlichung des Planungsbüros isu. Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen, auch auszugsweise, Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen zu kommerziellen Zwecken nur mit schriftlicher Genehmigung des Büros isu.

Herausgeber: isu – Immissionsschutz, Städtebau, Umweltplanung
Am Tower 14 · 54634 Bitburg · Tel. (0 65 61) 94 49 01
Fax (0 65 61) 94 49 02 · E-Mail: info-bit@i-s-u.de

Redaktion: Dipl.-Ing. Daniel Heßer · Dipl.-Ing. Klaus Zimmermann

DTP-Realisation: BohnFoto&Design, 54636 Trimport

Copyright: Inhalte, Konzept, Layout und Fotos unterliegen dem Urheberrecht.