

# **Kommission für Anlagensicherheit (KAS)**

## **Arbeitshilfe**

**Berücksichtigung des Art. 12 Seveso-II-Richtlinie im  
immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren  
(§§ 4 und 16 BImSchG)**

**(2. Version)**

**Von einer Minderheit der Mitglieder der Kommission für Anlagensicherheit am 26. Februar 2013 befürwortet.**

# **Arbeitshilfe zur Berücksichtigung des Art. 12 Seveso-II-RL im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren (§§ 4 und 16 BImSchG)**

## **Vorwort**

Die nachfolgend beschriebene Vorgehensweise soll den zuständigen Behörden eine Hilfestellung geben, wie der Entscheidung des EuGH vom 15. September 2011 in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren innerhalb von Betriebsbereichen Rechnung getragen werden kann. Dabei ist folgendes zu beachten:

1. Die Arbeitshilfe wird zur Anwendung empfohlen und beinhaltet bereits die mündliche Begründung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 20. Dezember 2012 auf Grundlage der EuGH-Entscheidung. Eine gegebenenfalls ergänzende Sichtweise des BVerwG in der schriftlichen Begründung muss angemessen berücksichtigt werden.
2. Sollte für eine Neugenehmigung oder eine Änderungsgenehmigung lediglich eine Baugenehmigung erforderlich sein, wird diese Arbeitshilfe zur analogen Anwendung empfohlen.
3. Die Seveso-III-Richtlinie weist hinsichtlich des derzeitigen Artikels 12 Änderungen auf. Das bedeutet, dass diese Arbeitshilfe mit Inkrafttreten der Anforderungen der Seveso-III-Richtlinie in Deutschland am 01.06.2015 zumindest einer redaktionellen Überarbeitung bedarf.

Wie auch für den Leitfaden KAS-18 gilt auch für diese Arbeitshilfe, dass sie sich nur auf den Menschen als zu schützendes Objekt bezieht. Für andere Schutzobjekte nach § 50 Abs. 1 BImSchG sind gesonderte Betrachtungen vorzunehmen.

### **Wortlaut des Artikels 12 (1)**

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 und die Folgen eines solchen Unfalls verschlimmern können.

Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass in ihrer Politik der Flächennutzung oder Flächenausweisung und/oder anderen 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 Gebäuden und Gebieten, wichtigen Verkehrswegen (so weit wie möglich), Freizeitgebieten 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.

### **Aussagen der Entscheidung des EuGH vom 15.09.2012**

1. Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen in der durch die Richtlinie 2003/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2003 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass die Pflicht der Mitgliedstaaten, dafür zu

sorgen, dass langfristig dem Erfordernis Rechnung getragen wird, dass zwischen den unter diese Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und öffentlich genutzten Gebäuden andererseits ein angemessener Abstand gewahrt bleibt, auch von einer Behörde wie der für die Erteilung von Baugenehmigungen zuständigen Stadt Darmstadt (Deutschland) zu beachten ist, und zwar auch dann, wenn sie in Ausübung dieser Zuständigkeit eine gebundene Entscheidung zu erlassen hat.

2. Die in Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82/EG in der durch die Richtlinie 2003/105/EG geänderten Fassung vorgesehene Verpflichtung, langfristig dem Erfordernis Rechnung zu tragen, dass zwischen den unter diese Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und öffentlich genutzten Gebäuden andererseits ein angemessener Abstand gewahrt bleibt, schreibt den zuständigen nationalen Behörden nicht vor, unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens die Ansiedlung eines öffentlich genutzten Gebäudes zu verbieten. Dagegen steht diese Verpflichtung nationalen Rechtsvorschriften entgegen, nach denen eine Genehmigung für die Ansiedlung eines solchen Gebäudes zwingend zu erteilen ist, ohne dass die Risiken der Ansiedlung innerhalb der genannten Abstandsgrenzen im Stadium der Planung oder der individuellen Entscheidung gebührend gewürdigt worden wären.

### **Konsequenzen für Genehmigungsbehörden**

Auch wenn sich diese Entscheidung primär auf ein Baugenehmigungsverfahren außerhalb eines Betriebsbereichs bezieht, gilt sie nach Auffassung des LAI-Ausschusses für Rechtsfragen, Umsetzung und Vollzug (RUV) vom 26.06.2012 analog auch für andere Verfahren mit gebundener Entscheidung wie immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren innerhalb von Betriebsbereichen:

1. *Der RUV ist der Auffassung, dass das Abstandsgebot aus Art. 12 der Seveso-II-RL auch bei der Ansiedlung oder Änderung von Betriebsbereichen zu berücksichtigen ist.*
2. *Der Verpflichtung zur Berücksichtigung des Abstandsgebots ist nicht*

*schon dann genüge getan, wenn § 3 Abs. 3 der 12. BImSchV erfüllt ist. Das Abstandsgebot der Seveso-II-Richtlinie enthält vielmehr einen zusätzlichen Prüfungspunkt, der über die Einhaltung der Betreiberpflichten aus § 3 Abs. 3 der Störfall-Verordnung hinausgeht.*

3. *Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie setzt die von § 3 Abs. 3 der 12. BImSchV geforderten Maßnahmen voraus und fordert eine langfristig angelegte Überwachung von Ansiedlungen und Änderungen innerhalb der Betriebsbereiche und ihrer Umgebung. Dabei muss die wechselseitige Verpflichtung zur Wahrung angemessener Abstände über baurechtliche Wertungen umgesetzt werden. Die Störfall-Verordnung bietet keine Rechtsgrundlage zur Umsetzung der langfristigen Abstandsanforderungen aus Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie.*

Das bedeutet, dass die entsprechenden Genehmigungsbescheide grundsätzlich eine Aussage hinsichtlich der Berücksichtigung angemessener Abstände nach Artikel 12 der Seveso-II-Richtlinie enthalten müssen. Liegt ein Bauleitplan vor, bei dessen Erstellung die Anforderungen des Artikels 12 bereits berücksichtigt wurden, so kann darauf verwiesen werden und weitere Prüfungen sind nicht erforderlich, sofern der Antragsgegenstand durch den Bauleitplan bereits berücksichtigt ist.

Die Berücksichtigung des Artikels 12 erfolgt unabhängig von den Anforderungen des § 3 (3) StörfallV und stellt einen zusätzlichen Prüfungspunkt dar, sofern die Anlage nach der Umsetzungsfrist der Seveso-II-RL (Februar 1999) genehmigt oder wesentlich geändert wurde. Vielmehr wird vorausgesetzt, dass der Betreiber den Pflichten des § 3 (3) nachgekommen ist und vorbeugend Maßnahmen getroffen hat, um die Auswirkungen von Störfällen so weit wie möglich zu begrenzen.

Im Folgenden wird eine Vorgehensweise vorgestellt, die es Betreibern und Genehmigungsbehörden ermöglichen soll, zu entscheiden, ob eine explizite Berücksichtigung angemessener Abstände nach Artikel 12 der Seveso-II-

Richtlinie in einem konkreten Genehmigungsverfahren erforderlich ist. Dabei soll festgelegt werden, wer in welchem Schritt des Genehmigungsverfahrens welche Aufgaben wahrzunehmen hat. Zuerst ist der Antragsteller gefordert. Er muss in seinem Genehmigungsantrag darlegen, dass das von ihm beabsichtigte Vorhaben sowohl fachrechtlich als auch bauplanungsrechtlich zulässig ist. In den hier vorliegenden Fällen wird es vornehmlich um die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit gehen. Der Antragsteller hat sich zu vergewissern, ob von seinem Vorhaben schutzbedürftige Objekte gemäß Artikel 12 Seveso-II-RL bzw. § 50 BImSchG berührt sein können. Ist für das betroffene Gewerbe/Industriegebiet in der Bauleitplanung der Artikel 12 Seveso-II RL bzw. § 50 BImSchG noch nicht berücksichtigt worden, so muss dies nunmehr nachgeholt werden.

### **Vorgehensweise**

Grundsätzlich ist der Artikel 12 der Seveso-II-Richtlinie in Genehmigungsverfahren nach den § 4 BImSchG und § 16 BImSchG (sofern auch Störfallbelange betroffen sind) zu berücksichtigen, wenn ein Bauleitplan nicht vorliegt oder in dem vorliegenden Bauleitplan die Belange des Artikels 12 nicht berücksichtigt wurden. Dabei kommt es nicht darauf an, ob sich der vom Betriebsbereich ausgehende Gefährdungsbereich vergrößern kann und sich damit die möglichen Auswirkungen für die Bevölkerung erhöhen oder nicht. Die vorgeschlagene Vorgehensweise differenziert deshalb nicht zwischen Genehmigungsverfahren nach § 4 BImSchG (Neugenehmigungen) und Genehmigungsverfahren nach § 16 BImSchG (Änderungsgenehmigungen, sofern auch Störfallbelange betroffen sind) und ist ergänzend dem angefügten Ablaufschema zu entnehmen.

Wichtig für bestehende Betriebsbereiche ist, dass bei der nächsten anstehenden Änderungsgenehmigung, bei der auch Störfallbelange betroffen sind, die bisher versäumte bauplanungsrechtliche Bewertung nach Artikel 12 der Seveso-II Richtlinie nachgeholt wird. Die Bewertung obliegt den dafür zuständigen Baubehörden, die hierfür zu konsultieren sind. Die formelle und materielle

Zuständigkeit für die Entscheidung über den immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsantrag obliegt der nach Landesrecht zuständigen Immissionsschutzbehörde. Um diese bauplanungsrechtliche Bewertung durchführen zu können, muss der Antragsteller im Regelfall die aktuelle und geplante Gefährdungssituation bezogen auf die jeweilige Anlage gemäß „KAS-18 Leitfaden“ im Genehmigungsantrag darstellen. Bei der dann anstehenden Bewertung der Baubehörden sollte bei bestehenden Betriebsbereichen die gegebenenfalls vorhandene und möglicherweise seit Jahren bestehende konfliktfreie Situation angemessen berücksichtigt werden. Dabei kommt nach der Rechtsprechung des BVerwG am 20. Dezember 2012 dem gegenseitigen Rücksichtnahmegebot eine besondere Bedeutung zu. Dies kann dazu führen, dass in kritischen Situationen und beispielsweise bereits eingetretenen Nachbarschaftsgefährdungen die Baubehörde keine positive Entscheidung im Rahmen des gegenseitigen Rücksichtnahmegebots treffen kann. Dann kann eine möglicherweise positive Sachentscheidung erst getroffen werden, wenn die ausstehende Bauleitplanung nachgeholt worden ist, in deren Verlauf auch die vom EuGH angesprochenen sozioökonomischen Faktoren bei der Abwägung berücksichtigt werden können.

Die nachfolgend beschriebenen Punkte sind vom Antragsteller bereits im Genehmigungsantrag durchzuführen und zu dokumentieren.

### **Schritt 1: Ermittlung der Abstände:**

Um beurteilen zu können, ob sich im Gefährdungsbereich des Betriebsbereichs im Sinne des Artikels 12 eine schutzbedürftige Nutzung befindet oder nicht, ist sowohl im Falle von Änderungsverfahren nach § 16 BImSchG als auch Neugenehmigungsverfahren nach § 4 BImSchG der angemessene Abstand bezogen auf den Antragsgegenstand zu ermitteln. Hierbei ist die im Kapitel 3.2 des Leitfadens KAS-18 beschriebene und im Folgenden zitierte Vorgehensweise heranzuziehen:

„Abweichend von Kap. 3.1 wird für die Vorgehensweise folgende Empfehlung für die der Einzelfallbetrachtung zugrunde zu legenden Ereignisse<sup>1</sup> ausgesprochen:

- Der Verlust des gesamten Inventars, der Verlust der größten zusammenhängenden Menge, Behälterbersten und der Abriss sehr großer Rohrleitungen sind beim Land-use-planning nicht zu berücksichtigen, da sie bei Einhaltung des Standes der Sicherheitstechnik zu unwahrscheinlich sind.
- Bei Lagerung in Transportgebinden und Lagerung in Druckgefäßen ist mit der Freisetzung des Inhalts eines Transportgebindes oder eines Druckgefäßes (z. B. einer Gasflasche) zu rechnen. Dabei ist bei Druckgefäßen der Abriss des Ventils (Leckgröße 80 mm<sup>2</sup>) und bei Transportgebinden mit Flüssigkeit (Leckgröße 490 mm<sup>2</sup>) die völlige Entleerung mit anschließender Lachenverdunstung zu unterstellen.
- Bei Prozessanlagen und bei Lageranlagen ist davon auszugehen, dass Leckagen aus vorhandenen Rohrleitungen, Behältern, Sicherheitseinrichtungen etc. auftreten können.
  - In der Regel wird als Ausgangspunkt der Überlegung von einer Leckfläche von 490 mm<sup>2</sup> (entspricht einem Äquivalentdurchmesser von 25 mm) ausgegangen.
  - In einer Einzelfallbetrachtung wird unter Berücksichtigung der tatsächlich vorhandenen Technik die zu Grunde zu legende Leckfläche bestimmt.
  - Als minimale Grundannahme wird empfohlen, dass eine Leckfläche von 80 mm<sup>2</sup>, entsprechend einem Äquivalentdurchmesser von 10 mm, nicht unterschritten wird.
  - Auswirkungsbegrenzende Maßnahmen sind zu berücksichtigen soweit sie durch die zugrundeliegenden Ereignisse nicht gestört sind.

---

<sup>1</sup> Die Ereignisse stellen einen „Dennoch-Störfall“ nach Nr. 9.2.6.2.3 der Vollzugshilfe zur Störfall-Verordnung, BMU (Hrsg.), Bonn 2004, dar.



- Die Szenarien sind je nach störfallrelevanter Eigenschaft der Stoffe für Stofffreisetzungen, Brand oder Explosion getrennt vorzunehmen. Für die Auswirkungsbetrachtungen gilt:
  - der Massenstrom ist entsprechend den Betriebsbedingungen und unter Voraussetzung eines scharfkantigen Lecks (Ausflussziffer: 0,62) zu berechnen,
  - die Umgebungstemperatur ist mit 20 °C anzusetzen,
  - es ist eine mittlere Wetterlage nach VDI-Richtlinie 3783 mit einer indifferenten Temperaturschichtung und ohne Inversion zu betrachten. Es ist für den Betriebsbereich die häufigste Windgeschwindigkeit für eine indifferente Temperaturschichtung zu ermitteln (z.B. DWD) und für die Berechnungen zu verwenden,
  - als Beurteilungswerte sind die gleichen Werte heranzuziehen, die für die Herleitung der Achtungsabstände verwendet wurden (ERPG-2-Wert / 1,6 kW/m<sup>2</sup>/ 0,1 bar).
- Der Ausbreitungsradius bis zum Beurteilungswert des abdeckenden Ereignisses entspricht dem angemessenen Abstand des Einzelfalles.
- Existieren für den Anlagentyp aus anderen Rechtsvorschriften vorgeschriebene Mindestabstände (z. B. SprengG, technischen Regelwerkes), so sind diese zu berücksichtigen, wenn sie größer als die empfohlenen Achtungsabstände sind.“

Als ergänzende Erkenntnisquelle können zusätzlich auch andere Beurteilungswerte (z. B. AEGL-Werte) herangezogen werden. Befindet sich innerhalb des angemessenen Abstands bezogen auf die jeweilige Anlage keine schutzbedürftige Nutzung, erübrigt sich eine weitere Prüfung.

## **Schritt 2: Schutzbedürftige Nutzung innerhalb des angemessenen Abstands**

In diesen Fällen ist bei Änderungsgenehmigungen nach § 16 BImSchG auch der angemessene Abstand des Ausgangszustands wie unter Schritt 1 be-

schrieben zu ermitteln und dem geplanten Zustand gegenüber zu stellen. Führt der Antragsgegenstand nicht zu einer (wesentlichen) Vergrößerung des bisher vorhandenen Abstandes, kann dies ein Indiz für die Bau/Bauplanungsbehörde sein, unter Beachtung des gegenseitigen Rücksichtnahmegebots sich für das Vorhaben aus bauplanungsrechtlicher Sicht auszusprechen.

Es bleibt jedoch der Bau/Bauplanungsbehörde vorbehalten, die bauplanungsrechtliche Bewertung hier vorzunehmen.

### Zunahme der Gefährdung durch Änderung

1. Infolge der beantragten Änderungen werden neue gefährliche Stoffe gehandhabt, bei denen nicht offensichtlich ausgeschlossen werden kann, dass sich die Situation im Hinblick auf die Auswirkungen im Störfall verschlechtert. Das ist z.B. der Fall, wenn ein Stoff eingesetzt wird, der im Vergleich zu den bisher verwendeten Stoffen
  - a. sich in einer höheren Abstandsklasse des Leitfadens KAS 18 befindet oder
  - b. dessen toxikologische Beurteilungswerte geringer sind oder
  - c. dessen Siedepunkt geringer (Dampfdruck bei Umgebungsbedingungen größer) ist.
2. Die in der Anlage gehandhabten Stoffmengen bzw. Massenströme werden signifikant erhöht und haben somit eine Auswirkung auf den Gefährdungsbereich.
3. Die das Gefahrenpotential prägenden Verfahrensparameter wie Druck oder Temperatur werden signifikant geändert.
4. Für die Beurteilung von Störfallauswirkungen relevante Parameter wie z. B. toxikologische Beurteilungswerte der vom Antragsgegenstand betroffenen Stoffe haben sich so verändert, dass eine Neubewertung der Situation erforderlich ist.
5. Die örtliche Lage der Anlage verändert sich dahingehend, dass sich der Abstand zwischen sicherheitsrelevanten Anlagenteilen und

schutzbedürftigen Gebäuden/Gebieten deutlich verringert.

6. Der Antrag beinhaltet ein grundsätzlich anderes Verfahren bzw. eine grundsätzlich andere Lagerart.

Erhöht sich die Gefährdung durch die geplante Änderung signifikant, muss davon ausgegangen werden, dass hier das gegenseitige Rücksichtnahmegebot i. d. R. nicht mehr ausreicht, die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit herzustellen, sofern diese nicht durch zusätzliche Maßnahmen erreichbar ist. Eine möglicherweise positive Sachentscheidung könnte erst nach der Aufstellung eines Bebauungsplans getroffen werden.

Bei Neugenehmigungen nach § 4 BImSchG könnte das gegenseitige Rücksichtnahmegebot nur dann greifen, wenn die nach KAS 18 Leitfaden ermittelten angemessenen Abstände geringfügig unterschritten werden.

### **Schritt 3: Konsultation und Beurteilung**

Der so ermittelte angemessene Abstand für den Antragsgegenstand, bei Änderungsgenehmigungen ergänzt um den für den Ausgangszustand, ist mit den real vorliegenden Abständen zu schutzbedürftigen Gebieten/Gebäuden zu vergleichen. Hierzu ist die Konsultation der Bau/Bauplanungsbehörden unabdingbar. Inwieweit die Differenz zwischen angemessenem und realem Abstand als minder relevant beurteilt wird und somit die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit im Rahmen des gegenseitigen Rücksichtnahmegebots gegeben ist, müssen alleinig die Bau/Bauplanungsbehörden beurteilen. Dies kann u. a. von folgenden Faktoren abhängen (nicht abschließende Nennung):

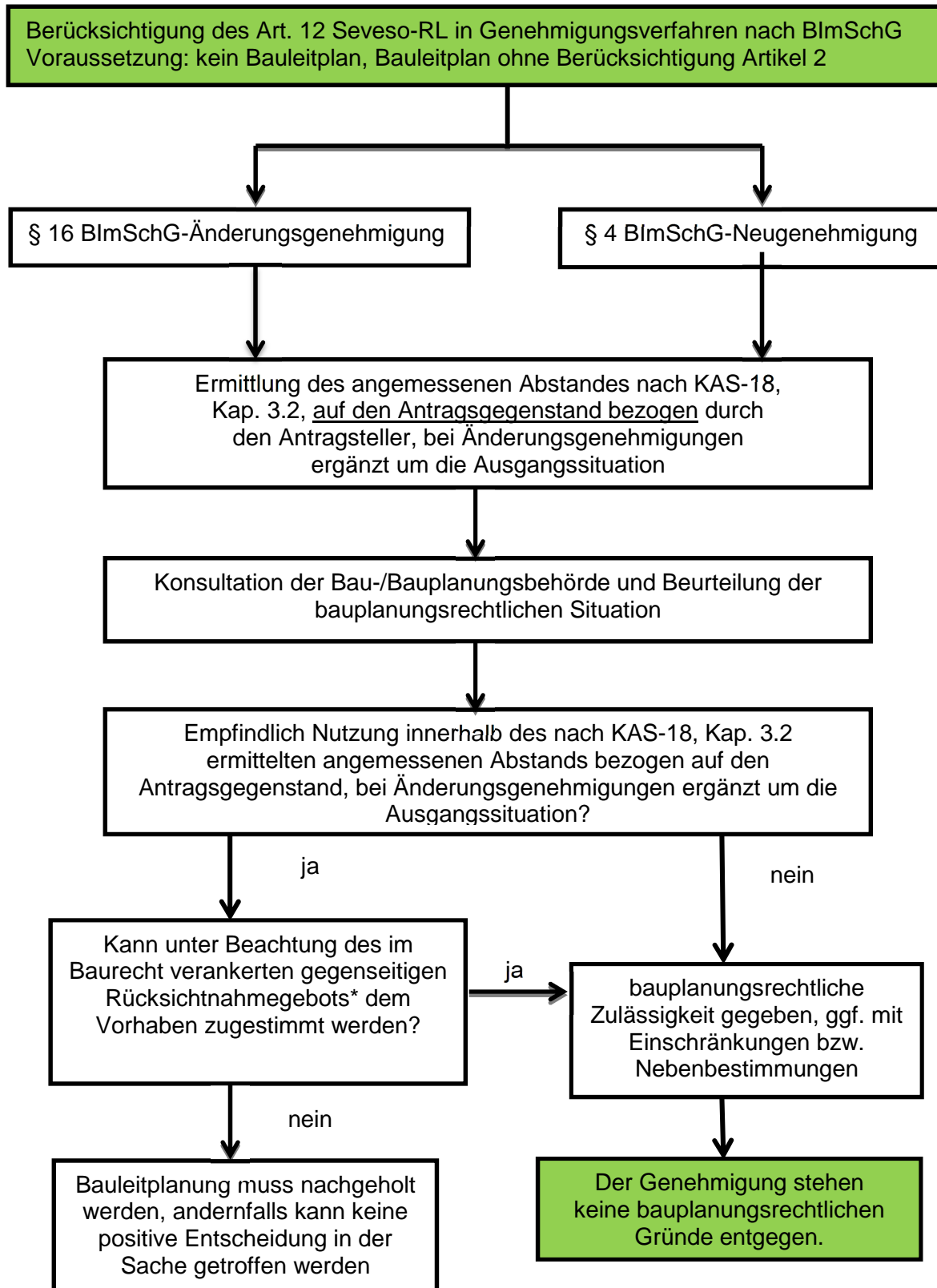
- Größe der Differenz,
- Vorhandensein störfallbegrenzender Maßnahmen, die bei der Ermittlung des angemessenen Abstandes keine Berücksichtigung gefunden haben,
- Art der schutzbedürftigen Nutzung,
- Besondere Möglichkeiten der Alarmierung und Gefahrenabwehr,
- Maßnahmen/bauliche Besonderheiten bei der schutzbedürftigen Nutzung.

Wird der angemessene Abstand unterschritten, so kann die Bau/Bauplanungs-

behörde unter Berücksichtigung der relevanten Faktoren dem Vorhaben bauplanungsrechtlich uneingeschränkt zustimmen, nur mit entsprechenden Auflagen zustimmen oder dieses ablehnen. Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung kann dann

- ohne Einschränkungen erteilt,
- mit Einschränkungen bzw. entsprechenden Nebenbestimmungen wie z. B. ergänzenden technischen Maßnahmen erteilt oder
- nicht erteilt werden.

# Ablaufdiagramm



\* Bei § 16'er Änderungsgenehmigungen ist angemessen zu berücksichtigen, wenn sich die Gefährdungssituation im Hinblick auf Art 12. Seveso-II RL nicht vergrößert.