

Exkurs : Zur Problematik ‚Störfallbetrieb i.S. der 12. BImSchV‘

Biogas ist hochentzündlich und sehr giftig. In der Regel sind Biogasanlagen auch Störfallbetriebe i.S. der 12.BImSchV.

Es handelt sich bei der ‚Frese-Biogasanlage‘ aber um **keinen ‚Störfallbetrieb‘** im Sinne der 12. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (**Störfall-Verordnung – 12.BImSchV** (vergl. u.a. dazu auch Bezirksregierung Arnsberg, Störfall-Verordnung 2017, Berechnungshilfen zur Bestimmung von Betriebsbereichen gem. § 3 Abs. 5a BImSchG; Bayerisches Landesamt für Umwelt, Biogashandbuch Bayern – Materialienband, Kap. 2.2.2, Stand März 2011).

Bei dieser Biogasanlage handelt es sich um einen Betrieb, der gemäß § 1 Satz 1 i.V.m. § 2 Satz 1 Nr. 1 und Anlage 1 ‚Mengenschwellen‘ der 12. BImSchV gefährliche Stoffe im Sinne der ‚Gefahrenkategorien gemäß Verordnung (EG) Nr. 1272/2008‘, Anlage 1, Nr. 1.2.1 ‚P 2 Entzündbare Gase, Kategorie 1‘ mit der Mengenschwelle in kg **„bis 10 000“** herstellt und verarbeitet [z.Zt. werden bis zu **9.812 kg [8.931kg** am 28.12.2017; **9.812kg** am 06.04.2018; **9.286 kg** am 27.04.2018; **4.189 kg** am 26.03.2018] entzündbare Gase gelagert und verarbeitet [vergl. auch Notizen der Besprechung bei der Bezirksregierung Arnsberg am 16.05.2018], insoweit handelt es hier nicht um einen **Störfallbetrieb** mit einem **Betriebsbereich der ‚unteren Klasse‘¹**, er kratzt aber erheblich an der Grenze zu einem Störfallbetrieb.

Bei einem Störfallbetrieb der ‚unteren Klasse‘ sind insbesondere die §§ 9 bis 12 der 12.BImSchV (Sicherheitsbericht, Alarm- und Gefahrenabwehrpläne, Weitergehende Informationen der Öffentlichkeit und Sonstige Pflichten) zu beachten.

Die Biogasanlage Frese liegt durchschnittlich **nur um ca. 200 kg unter der Grenze der Mengenschwelle von 10.000 kg**. Bei Überschreitung dieser Mengenschwelle hat der Betrieb als dann **‚Störfallbetrieb‘** und die angrenzende Ortschaft Titmaringhausen exemplarisch mit den folgenden Auswirkungen zu rechnen:

1. Rechtlicher Rahmen für Störfallbetriebe

Mit Wirkung zum 01.06.2015 ist die Seveso-II-Richtlinie durch Art. 32 der am 13.08.2012 in Kraft getretene Seveso-III-Richtlinie (Richtlinie 2012/18/EU) aufgehoben worden.

Der Bundesgesetzgeber hat die Seveso-III-Richtlinie durch das ‚Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2012/18/EU zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates‘ vom 30.11.2016 (BGBl. I S. 2749) umgesetzt. Das BImSchG enthält auch eine Ermächtigungsgrundlage für eine TA Abstand, die aber frühestens 2019 zu erwarten ist.

Mit der Novelle des Baugesetzbuches in der Bekanntmachung vom 03.11.2017 (BGBl. I S. 3634) wurden die o.a. EU-Richtlinien umgesetzt und über den verpflichtenden Umsetzungsbedarf hinaus Regelungen, insbesondere im §§ 1, Abs. 6 Ziffer 7 j), § 9 Abs. 1 Nr. 23c) und Absatz 2c, §13 und §13a sowie § 34 und § 35 BauGB, getroffen, die die Gefahren von Störfällen durch differenzierte Festsetzungen verringern sollen.

Zentraler Begriff des Störfallrechts ist der **‚Betriebsbereich‘**. § 1 der 12. BImSchV knüpft an das Vorhandensein bestimmter Stoffmengen im Betriebsbereich und legt damit ein flächenhaftes Verständnis zugrunde. Gemäß § 3 Abs. 5a BImSchG ist der Betriebsbereich (aus einer oder mehreren Anlage bzw. Vorhaben) der gesamte unter der Aufsicht eines **‚Betreibers‘** stehende Bereich, in dem gefährliche Stoffe im Sinne der **‚Seveso-III-Richtlinie‘** 2012/18/EU

¹ Handelt es sich gemäß § 1 Satz 1 i.V.m. § 2 Satz 1 Nr. 2 bis 7 und Anlage 1 ‚Mengenschwellen‘ der 12. BImSchV um einen **Störfallbetrieb mit einem Betriebsbereich der ‚oberen Klasse‘**, dann stellt er her und verarbeitet die namentlich genannte gefährliche Stoffe im Sinne der ‚Gefahrenkategorien gemäß Verordnung (EG) Nr. 1272/2008‘, Nr. 2.1 ‚Verflüssigte entzündliche Gase, Kategorie 1 oder 2 (einschließlich Flüssiggas) und Erdgas sowie gemäß Fußnote 9 aufbereitetes Biogas‘ mit der **Mengenschwelle in kg „über 200 000“**.

2. Angemessener Sicherheitsabstand / Achtungsabstand

Welcher Abstand/welches Abstandsgebot ‚angemessen‘ ist, ist im Unionsrecht nicht geregelt.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat mit seinem Urteil vom 15.09.2011 (Az. C-53/10) zur Umsetzung des Art. 12 der Richtlinie 96/82/EG (sog. Seveso-II-Richtlinie vom 09.12.1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen, geändert am 16.12.2003) klargestellt, dass das Gebot der Berücksichtigung angemessener Abstände zwischen Störfallbetrieben und schutzwürdigen Nutzungen nicht nur bei der Bauleitplanung im Rahmen des § 50 BImSchG (vergl. dazu insbesondere § 1, Abs. 6 Ziffer 7 j), § 9 Abs. 2 c, §13 und §13a sowie § 34 und § 35 BauGB), sondern gegebenenfalls auch bei der Erteilung einer Baugenehmigung zu beachten ist.

Dabei zeigte das Gericht auch die Grenzen auf, bei der die Genehmigung eines Vorhabens nur über die Aufstellung eines Bebauungsplanes möglich ist.

Nach § 3 Absatz 5c BImSchG ist der angemessene Sicherheitsabstand im Sinne dieses Gesetzes „der Abstand zwischen einem Betriebsbereich oder einer Anlage, die Betriebsbereich oder Bestandteil eines Betriebsbereiches ist und einem benachbarten Schutzobjekt, der zur gebotenen Begrenzung der Auswirkungen auf das benachbarte Schutzsubjekt, welche durch schwere Unfälle im Sinne des Artikels 3 Nummer 13 der Richtlinie 2012/18/EU hervorgerufen werden können, beiträgt. Der angemessene Sicherheitsabstand ist anhand störfallspezifischer Faktoren zu ermitteln“.

Die Einhaltung des **angemessenen Sicherheitsabstandes** trägt als Element eines Konzepts zur Begrenzung der Auswirkungen von schweren Unfällen an einem benachbarten Schutzobjekt bei. Andere Elemente dieses Konzepts sind vom Anlagenbetreiber nach § 3 Abs. 1 der Störfall-Verordnung (StörfallV - 12. BImSchV) zu treffenden Vorkehrungen zur Verhinderung von schweren Unfällen und nach § 3 Abs. 3 StörfallV zu ergreifende vorbeugende Maßnahmen zur Minimierung der Auswirkungen von schweren Unfällen (BT-Drs. 18/9417, S.24).

Der Begriff des angemessenen Sicherheitsabstandes ist im Bau- und Immissionsschutzrecht identisch.

Es obliegt den zuständigen Genehmigungsbehörden und Gerichten, die angemessenen Sicherheitsabstände auch im Sinne eines **Achtungsabstandes** im jeweiligen Einzelfall anhand aller relevanten störfallspezifischen Faktoren festzulegen.

Soweit kein Bebauungsplan vorliegt oder aber zwar ein Bebauungsplan vorliegt, in diesem die Belange der Seveso-III-Richtlinie aber nicht abgearbeitet worden sind, erfordert eine Abschätzung der in jedem Einzelfall relevanten störfallspezifische Faktoren, Risiken und Schäden, die je nach den besonderen Gegebenheiten der Gebiete doch unterschiedlich ausfallen können.

In einem ersten Schritt muss ermittelt werden, welcher Sicherheitsabstand „angemessen“ ist und ob das Vorhaben innerhalb dieses Abstands liegt; in einem zweiten Schritt muss entschieden werden, ob ein Unterschreiten des angemessenen Sicherheitsabstandes vertretbar ist.

Diese Prüfungen sind entbehrlich, wenn das Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans liegt, der sich mit der Seveso-III-Thematik befasst und diese abgearbeitet hat, und das Vorhaben den Festsetzung des Bebauungsplanes nicht widerspricht.

Zur Ermittlung des angemessenen Sicherheitsabstandes in der Bauleitplanung hat die ‚Kommission für Anlagensicherheit (KAS)‘ beim damaligen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (dann Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit – BMBU und jetzt Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit – BMUB) in ihren bisher erschienenen Schriften KAS-32, KAS-28 und KAS-18/18 K (*Überarbeiteter Leitfaden-Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG, November 2010*) mit 2 Korrekturen sowie die KAS-12 (*Sicherheit in Biogasanlagen, Juni 2009*) herausgegeben, die bis heute beispielhaft das Verfahren für die Berechnung der Abstände darlegt und auch in 4 Abstandsklassen von 200 bis 1.500 m für einige ausgewählte Stoffe die notwendige Abstände zu schutzwürdigen Gebieten aufzeigt, aber für die

Ringlebstraße 19 – 59821 Arnsberg – Tel. 02931 / 21854 – Mobil 0162/680 40 31 – volker.boehmer@cityweb.de
notwendigen Abstände für Biogasanlagen leider weder konkrete Hinweise noch Empfehlungen abgegeben hat (vergl. auch TÜV Nord, „J. Farsbotter, Der lange Weg zum angemessenen Sicherheitsabstand, Düsseldorf 09/2016“).

Da die „TA Abstand“ erst nach 2019 erlassen wird, bleibt es letztlich der planenden Gemeinde (hier die Hansestadt Medebach) im Einvernehmen mit der Unteren/Oberen Immissionsschutzbehörde oder der zuständigen Bauaufsichtsbehörde überlassen, welche tatsächlichen Abstandswerte herangezogen werden.

Der Hansestadt Medebach fehlt dazu der Sachverstand. Sie kann sich auf den Sachverstand der zuständigen Unteren Immissionsschutzbehörde beim HSK und der zuständigen Bezirksregierung Arnsberg (Bezirksregierung Arnsberg, Störfall-Verordnung 2017, Berechnungshilfen ..., a.a.O.) sowie auf die Schrift der Bezirksregierung Düsseldorf, „Land-use-Planning oder planerischer Störfallschutz. Die Seveso-III-Richtlinie und die Bauleitplanung, Düsseldorf o. Datum“ berufen oder sich beispielsweise auf die Novelle der Niedersächsischen Landesbauordnung mit dem Mindestabstand für Biogasanlagen von 200,00 m von der Grenze des Betriebsbereiches zum schutzbedürftigen Gebiet bzw. zur schutzbedürftigen Nutzung beziehen oder auf der Grundlage einer vom Verursacher beauftragten gutachterlichen Sachverständigenaussage die notwendigen planenden Entscheidungen auch zum Schutz der angrenzenden schutzbedürftigen Bebauung und Nutzungen der Ortslage Titmaringhausen und Umgebung treffen.

Zusätzliche Problematik ist, dass die Ortslage Titmaringhausen mit seinen ‚schutzbedürftigen Gebieten‘ außerhalb des Geltungsbereiches des Bebauungsplanes Nr. 39 und seiner 1. Änderung liegt.

Wie in der Abb. 1 zu erkennen ist, reicht der 200,00 m Sicherheitsabstand/ Achtungsabstand für die ‚Biogasanlage Frese‘ von der Grenze des nord-östlichen ‚Betriebsbereiches‘ ziemlich weit in den gewachsenen und ‚im Zusammenhang bebauten Ortsteil‘ der Ortslage Titmaringhausen [§ 34 BauGB-Bereich-MD-/MI-/WA-Gebiet] hinein und über das südliche Sportplatzgelände hinein.

3. Bauaufsichtliche oder planungsrechtliche Zulassungsprobleme

Bei der Zulassung von baulichen Anlagen innerhalb des o.a. skizzierten Sicherheitsabstandes/ Achtungsabstandes muss die Untere Bauaufsichtsbehörde des HSK im Einvernehmen mit der Unteren Immissionsschutzbehörde des HSK und der Hansestadt Medebach im Beteiligungsverfahren nach § 36 BauGB eine Abschätzung der in jedem Einzelfall relevanten störfallspezifische Faktoren, Risiken und Schäden, die je nach den besonderen Gegebenheiten der schutzbedürftigen Gebiete doch unterschiedlich ausfallen können, vornehmen.

Art. 13 Abs. 2 der Seveso-III-Richtlinie gebietet nicht, alle Vorhaben nach § 34 Abs. 1 und 3 a BauGB abzulehnen, die die angemessenen Abstände zu dem ‚Störfallbetrieb Frese‘ (vergl. Abb. 1) unterschreiten. Es gilt also kein striktes ‚Verschlechterungsverbot‘.

Eine Unterschreitung des hier ermittelten Abstandes ist möglich, wenn im Einzelfall gewichtige Gründe (soziale, ökologische, wirtschaftliche) für die Zulassung des Vorhabens (Neubau, Sanierung/Modernisierung, An- oder Umbauten, Erweiterungen, Ergänzungen, energetische Fassadenverbesserungen, Nutzungsänderungen etc.) vorgebracht werden können.

Das Verbot der erstmaligen Schaffung von Gemengelagen scheidet hier aus, weil die Bebauung des Ortsteiles eine faktische Gemengelage darstellt und damit auch § 34 Abs. 2 BauGB nicht anwendbar ist.

Für die Wahrung angemessener Abstände, hier der 200,00 m Abstand, hat die Baugenehmigungsbehörde eine richtlinienkonforme Handhabung des im § 34 Abs. 1 und 3 a BauGB enthaltenen ‚Rücksichtnahmegebots‘ über die Zulassung von Vorhaben zu beachten. In dem Sicherheitsabstand hat ein Neuansiedlungsvorhaben somit auf die europarechtlich normierten Anforderungen des Störfallschutzes und die Belange des Störfallbetriebes Rücksicht zu nehmen.

Wenn aber eine Unterschreitung des Sicherheitsabstandes von 200,00 m im Einzelfall vertretbar ist und die o.a. hinreichend gewichtigen ‚sozio-ökonomischen‘ Belange für die Zulassung des Vorhabens sprechen, dann können trotz aller gebührend gewürdigten Risiken die Genehmigungsvoraussetzungen im Wege einer ‚nachvollziehenden Abwägung‘ vorliegen – also

„ein gerichtlich uneingeschränkt überprüfbarer Vorgang der Rechtsanwendung, der eine auf den Einzelfall ausgerichtete Gewichtsbestimmung verlangt“ (BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, Rn.12). Anders als die planerische Abwägung der Hansestadt Medebach im Rahmen dieses Bauleitplanverfahrens geht die ‚nachvollziehende‘ Abwägung nicht mit Gestaltungsspielräumen der Baugenehmigungsbehörde einher (VGH Kassel, Urteil vom 11.03.2015, Fn. 19, Mücksch). „Anknüpfungspunkt für die ‚nachvollziehende‘ Abwägung‘ ist das ‚Rücksichtnahmegebot‘; d.h., was nach den Umständen des Einzelfalls dem Rücksichtnahmebegünstigten und dem Rücksichtnahmeverpflichteten zuzumuten ist“ (BVerwG, a.a.O., Rn. 32).

Der störfallspezifisch angemessene Abstand von 200,00 m und die bestehende Vorbelastung, wie hier in der Ortslage Titmaringhausen, muss bei der Risikobewertung für Dritte (Abwägung über die für das Vorhaben sprechenden ‚sozio-ökonomischen‘ Belange; die Schutzwürdigkeit des betroffenen Betriebes; die Intensität der Beeinträchtigung, was beiden Seiten billigerweise zumutbar und nicht zumutbar ist; den Schutzzweck der Seveso-III-Richtlinie), angemessen berücksichtigt werden.

Dabei sind zu beachten,

- die erstmalige Schaffung einer störfallrechtlichen Gemengelage (erstmalige Zulassung einer schutzbedürftigen Nutzung innerhalb des festgesetzten Sicherheitsabstandes in Titmaringhausen) ist in der Regel unzulässig,
- eine bestehende Vorbelastung (Existenz anderer schutzbedürftiger Nutzungen innerhalb des Sicherheitsabstandes) darf nicht zur Rechtfertigung der ausnahmsweise Zulassung des neuen Vorhabens herangezogen werden,
- ein Vorhaben, das den angemessenen Sicherheitsabstand unterschreitet, ist nur ausnahmsweise und mit besonderer Rechtfertigung zulässig und
- die Leistungsgrenze des Rücksichtnahmegebots darf nicht überschritten werden.

Zugunsten des Vorhabenträgers sind seine individuellen (wirtschaftlichen) Gründe (sein Grundeigentum durch Errichtung des Vorhabens sinnvoll zu nutzen, alternativlose Nutzung, Erweiterung einer bestehenden Nutzung), in die Zulassungsbewertung einzubeziehen.

Das Vorhaben ist unzulässig, wenn die Interessen des Betreibers des Störfallbetriebes die Interessen des Bauherrn überwiegen.

Eine Unterschreitung des angemessenen Sicherheitsabstandes dürfte daher nicht hinnehmbar sein, wenn eine neu hinzukommende schutzbedürftige Nutzung dazu führt, dass es innerhalb eines Betriebsbereichs zusätzlicher Schutzvorkehrungen und sonstiger Maßnahmen bedarf, weil das neu zukommende Vorhaben im Hinblick auf die Auswirkungen eines Störfalls einen weitergehenden Schutzbedarf als die bestehende Bebauung auslöst. Somit ist maßgeblich, ob die bislang von dem Betreiber des Störfallbetriebs nach § 3 Abs. 3 StörfallV für den Eintritt eines Dennoch-Störfalls zu treffenden auswirkungsbegrenzende Maßnahmen auch die Auswirkungen auf das neu hinzutretende Vorhaben abdecken.

Der Betreiber muss aber grundsätzlich unabhängig von der Zahl der Betroffenen alle Maßnahmen treffen, die zu ihrem Schutz erforderlich sind.

Hält ein Störfallbetrieb geltende Anforderungen nicht ein und bedarf es daher ohnehin einer Nachrüstung, kann es, dem im Rücksichtnahmegebot angelegten Prinzip der Gegenseitigkeit folgend, in Betracht kommen, dass eine weitere schutzbedürftige Nutzung realisiert werden darf und die bei dieser Nachrüstung berücksichtigt werden muss. Dabei hat der Träger des Vorhabens, das an den Betriebsbereich heranrücken soll, seine Pflichten zur Minderung der Gefahrensituation zu erfüllen. Ebenso kann es eine Rolle spielen, ob ein störfallrelevantes Vorhaben „sehenden Auges“ in der Nachbarschaft angesiedelt wurde und daher der Betreiber von vornherein damit rechnen musste, dass die schutzbedürftige Nutzung noch erweitert wird. In diesem Fall ist diese neue ‚schutzbedürftige‘ Nutzung nicht als Störer einzuordnen, sondern der vorhandene Betrieb. Die Leistungsgrenze des Rücksichtnahmegebots ist überschritten, wenn nicht individuelle, sondern städtebauliche Gründe für die Ansiedlung des Vorhabens sprechen bzw. städtebauliche Spannungen zu befürchten sind, die einer planerischen Bewältigung bedürfen.

Eine Berücksichtigung städtebauliche Belange, die für das Bauvorhaben sprechen, als ausschlaggebendes Kriterium ist nicht möglich, da es bei dem Gebot der Rücksichtnahme um eine gegenseitige Abwägung privater Interessen geht.

Städtebauliche Gründe sind jedoch öffentliche Belange und passen nicht in das bipolare Abwägungsprogramm des Rücksichtnahmegebotes.

Soll ein Vorhaben aus öffentlichen Interessen, insbesondere städtebaulichen Gründen, zugelassen werden, kann dies nur auf der Grundlage eines Bebauungsplans erfolgen, bei dessen Aufstellung die Anforderung des Art. 13 Abs. 2 der Seveso-III-Richtlinie im Rahmen des Abwägungsgebots planerisch zu bewältigen vor allem auch zu verantworten sind. Ökologische Gründe können nicht als individuelle Gründe zugunsten der Ansiedlung einer schutzbedürftigen Nutzung herangezogen werden. Die Leistungsgrenze des Rücksichtnahmegebotes wird auch überschritten, wenn Alternativstandorte für die Verwirklichung des Vorhabens bestehen.

Die Leistungsgrenze ist zudem auch überschritten, wenn in einer rechtsfehlerhaften Konfliktbewältigung auf das Festsetzungsinstrumentarium der Bauleitplanung zurück gegriffen werden muss.

Wenn ein Neuansiedlungsvorhaben einen Koordinierungsbedarf auslöst, dem nur eine förmliche Planung Rechnung zu tragen vermag, ist die Baugenehmigung auf der Grundlage des § 34 BauGB zu versagen.

Ein qualifizierter Planungsbedarf besteht immer, wenn durch die beabsichtigte Genehmigung eines Vorhabens städtebauliche Konflikte ausgelöst werden oder ihre Auslösung droht, die eine Gesamtkoordination der öffentlichen und privaten Belange in einem förmlichen Planverfahren dringend erfordern.

Die Hansestadt Medebach muss immer planerisch einschreiten, wenn ihre Einschätzung, die planersetzende Vorschrift des § 34 BauGB reiche zur Steuerung der städtebaulichen Ordnung und Entwicklung eindeutig nicht mehr vertretbar aus.

Arnsberg, den 22.10.2018

Gez. Volker Boehmer, **Büro Boehmer**

Büro Boehmer

Ringlebstraße 19 – 59821 Arnsberg – Tel. 02931 / 21854 – Mobil 0162/680 40 31 – volker.boehmer@cityweb.de