

Vorlage Federführende Dienststelle: Fachbereich Stadtentwicklung und Verkehrsanlagen Beteiligte Dienststelle/n:	Vorlage-Nr: FB 61/0269/WP17 Status: öffentlich AZ: Datum: 23.09.2015 Verfasser: FB 61/200 // Dez. III						
Störfallbetriebe in Aachen - rechtliche Situation hier: Tagesordnungsantrag der Fraktion Die Linke vom 10.09.2015							
Beratungsfolge: TOP: __ <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 20%;">Datum</td> <td style="width: 30%;">Gremium</td> <td style="width: 50%;">Kompetenz</td> </tr> <tr> <td>22.10.2015</td> <td>PLA</td> <td>Kenntnisnahme</td> </tr> </table>		Datum	Gremium	Kompetenz	22.10.2015	PLA	Kenntnisnahme
Datum	Gremium	Kompetenz					
22.10.2015	PLA	Kenntnisnahme					

Beschlussvorschlag:

Der Planungsausschuss nimmt die Ausführungen der Verwaltung zur Kenntnis.

Erläuterungen:

Im Tagesordnungsantrag vom 10.09.2015 bittet die Fraktion Die Linke um eine Darstellung der aktuellen Situation zum Thema „Störfallbetriebe in Aachen“.

Rechtliche Rahmenbedingungen und aktuelle Rechtsprechung

Schwere Unfälle unter anderem in Seveso, Bhopal oder bei der Firma Sandoz führten zur Einführung des Störfallrechts auf europäischer sowie deutscher Ebene sowie zu dessen bis heute andauernder schrittweiser Fortschreibung. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft erließ 1982 eine „Richtlinie über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten“ (82/501/EWG vom 24.06.1982). Nach einem dieser schweren Unfälle wird die Richtlinie als Seveso-Richtlinie bezeichnet. 1996 wurde nach einem weiteren schweren Unfall die Richtlinie 96/82/EG zur „Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen“ (Seveso-II-Richtlinie) erlassen. Inzwischen ist die Seveso-III-Richtlinie in Kraft, im Folgenden wird jedoch stets auf die Seveso-II-Richtlinie Bezug genommen, da sich zum einen die aktuelle Rechtsprechung auf diese bezieht. Zum anderen hat sich an den hier maßgeblichen Regelungen der Richtlinie nichts Grundsätzliches geändert.

In Deutschland wurde bereits zwei Jahre vor Erlass der Seveso-Richtlinie die 12. Verordnung zum Bundesimmissionsschutzgesetz erlassen, die so genannte Störfall-Verordnung (12. BImSchV vom 27.06.1980). Nach Inkrafttreten der Seveso-Richtlinien auf europäischer Ebene wurden diese durch Regelungen im Bundesimmissionsschutzgesetz und in der Störfall-Verordnung in deutsches Recht umgesetzt. Im Laufe der Jahre hat sich der Regelungsumfang beider Rechtsinstrumente deutlich erweitert. In der ersten Störfall-Verordnung waren beispielsweise Lager von gefährlichen Stoffen nur in geringem Umfang erfasst. Die damalige Fassung hatte weder eine Relevanz für die Aufstellung von Bebauungsplänen, noch für Baugenehmigungsverfahren. Dieser Schritt wurde erst in der späteren Entwicklung vollzogen (siehe unten).

Einen „Störfall“ im Sinne des Störfallrechts würde man umgangssprachlich als Unfall bezeichnen. Es könnte sich dabei beispielsweise um einen Brand oder eine Explosion größeren Ausmaßes handeln, die sich aus einer Störung in einem Betriebsbereich oder einer [Anlage](#) ergibt. Charakteristisch für einen Störfall sind Auswirkungen innerhalb oder auch außerhalb des Betriebsbereiches bzw. der Anlage, die unmittelbar nach dem Unfall oder auch mit einer zeitlichen Verzögerung zu einer ernststen Gefahr oder zu erheblichen Sachschäden führen. An einem Störfall sind ein oder mehrere [gefährliche Stoffe](#) beteiligt. Unter einer „ernststen Gefahr“ versteht man eine Gefahr, bei der erhebliche Beeinträchtigungen für das Leben oder die Gesundheit von Menschen eintreten können sowie Schädigungen der Umwelt sowie von Kultur- und Sachgütern, die zu einer Beeinträchtigung des Gemeinwohls führen.

Den Betreibern von Anlagen, von denen in einem Störfall die zuvor beschriebenen ernststen Gefahren ausgehen können (so genannte „Störfallbetriebe“), werden Pflichten auferlegt, die in erster Linie Störfälle verhindern sollen. Darüber hinaus sind vorbeugend Maßnahmen zu treffen, die die Auswirkungen von Störfällen so gering wie möglich halten sollen. Grundsätzlich muss der Betrieb dem Stand der Sicherheitstechnik entsprechen.

Die aktuelle Störfall-Verordnung (in der Fassung vom 08.06.2005) setzt die Seveso-II-Richtlinie in nationales Recht um. Gegenstand der Richtlinie ist die Verhütung schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen und die Begrenzung der Unfallfolgen für Mensch und Umwelt. Welche Anforderungen dabei jeweils an den Betrieb gestellt werden ist davon abhängig, welche der in der Liste im Anhang I genannten Stoffe in welcher Menge gelagert oder verwendet werden.

Der § 50 des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) - Planung – regelt seit der Neufassung im Jahr 1998 zur Umsetzung der Seveso-II-Richtlinie in deutsches Recht, dass im Rahmen der Bauleitplanung die Zuordnung von Flächennutzungen so zu erfolgen hat, dass schädliche Umweltauswirkungen sowie die Auswirkungen von schweren Unfällen im Sinne der Seveso-II-Richtlinie auf schutzbedürftige Nutzungen so weit wie möglich vermieden werden. Zu den schutzbedürftigen Nutzungen zählen neben ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebieten insbesondere öffentlich genutzte Gebiete sowie Gebäude, wichtige Verkehrswege, Freizeitgebiete und unter Naturschutzgesichtspunkten besonders wertvolle oder empfindliche Gebiete.

Die aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes sowie des Bundesverwaltungsgerichts, die sich auf ein Gartencenter in Darmstadt bezieht, das in unmittelbarer Nähe des Chemieunternehmens Merck geplant war, dehnt diese Vorgabe des § 50 BImSchG auch auf Genehmigungen im Geltungsbereich der §§ 34 und 35 des Baugesetzbuches (Vorhaben innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile und Vorhaben im Außenbereich) aus (EuGH C-53/10 vom 15.09.2011 und BVerwG 4 C 11/11 vom 20.12.2012).

Die Seveso-II-Richtlinie fordert die Einhaltung eines „angemessenen“ Abstandes zwischen schutzwürdigen Nutzungen und Betrieben im Sinne der Seveso-II-Richtlinie. Weder aus dieser, noch aus der Störfall-Verordnung geht jedoch hervor, welcher Abstand zwischen Störfallbetrieben und schützenswerten Nutzungen einzuhalten ist. Dazu wurde von der Kommission für Anlagensicherheit (KAS) beim Bundesministerium für Umwelt, Natur und Reaktorsicherheit als Arbeitshilfe der Leitfaden „Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Nutzungen im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG (KAS-18)“ erarbeitet. Die sich aus diesem Leitfaden ergebenden Abstandsempfehlungen und Kriterien zur Ermittlung des Abstandes mit Detailkenntnissen (angemessener Abstand, so genannter „Achtungsabstand“) können nach dem Beschluss der Kommission für Anlagensicherheit auch im Genehmigungsverfahren herangezogen werden.

Liegt ein Vorhaben außerhalb der Achtungsabstände nach dem Leitfaden KAS-18, kann davon ausgegangen werden, dass dem Abstandsgebot des Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie entsprochen wird. Liegt das Vorhaben innerhalb des Achtungsabstandes, ist zu ermitteln, ob gleichwohl ein „angemessener Abstand“ gegeben ist. Der angemessene Abstand definiert sich nach den Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts als fallbezogen „anhand aller relevanten störfallspezifischen Faktoren“. Der angemessene Abstand muss in der Regel durch ein Gutachten ermittelt werden, da dafür sehr spezielle Fachkenntnisse erforderlich sind. Es ist davon auszugehen, dass der

gutachterlich ermittelte angemessene Abstand meist geringer ausfallen wird als der pauschale Achtungsabstand nach dem Leitfaden KAS-18.

Zu den störfallspezifischen Faktoren im Sinne der Rechtsprechung zählen sowohl Eigenschaften des Störfallbetriebes (anlagenspezifische Faktoren) als auch Eigenschaften eines Neuansiedlungsvorhabens (vorhabensspezifische Faktoren).

Im März diesen Jahres wurde eine Arbeitshilfe der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz mit dem Thema „Berücksichtigung des Art. 12 Seveso-II-Richtlinie im baurechtlichen Genehmigungsverfahren in der Umgebung der unter die Richtlinie fallenden Betriebe“ beschlossen. Diese befasst sich mit den Konsequenzen aus der o.g. aktuellen Rechtsprechung für Baugenehmigungsverfahren im Einwirkungsbereich von Störfallbetrieben. Dabei wird differenziert nach verschiedenen Fallkonstellationen: Vorhaben nach § 34 BauGB, Vorhaben nach § 35 BauGB, Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes (§ 30 BauGB). Im letztgenannten Fall erfolgt eine weitere Unterteilung danach, ob bei der Aufstellung des Bebauungsplanes die Seveso-II-Richtlinie berücksichtigt wurde.

Bei dem aktuell in der Aachener Presse dargestellten Fall einer Genehmigungsversagung für die Umnutzung eines Gewerbebetriebes in ein kirchliches Gemeindezentrum handelt es sich um einen Bereich, der nach § 34 BauGB beurteilt wird (siehe unten).

Im Tagesordnungsantrag der Fraktion Die Linke wird Bezug genommen auf „Handlungsempfehlungen der Bezirksregierung zu Störfallbetrieben“. Auf Nachfrage hat die Bezirksregierung Köln jedoch erklärt, dass solche Empfehlungen nicht bestehen.

Störfallbetriebe in Aachen / Zuständigkeit im Genehmigungsverfahren

Für die Genehmigung von Anlagen, die dem Störfallrecht unterliegen, ist die Obere Immissionsschutzbehörde zuständig, die bei der Bezirksregierung Köln angesiedelt ist. Zuvor lag diese Zuständigkeit beim Gewerbeaufsichtsamt Aachen und anschließend beim Staatlichen Umweltamt.

Auf Aachener Stadtgebiet befinden sich vier Störfallbetriebe:

1. Gaskugelbehälter (3 Ballons) am Prager Ring (genehmigt 1979)
2. Lager für Flüssiggas am Grünen Weg (genehmigt 1978 ff)
3. Lager für giftige und sehr giftige Stoffe einer Firma für Schneidewerkzeuge im Gewerbegebiet Eilendorf-Süd (genehmigt 1985)
4. Solarzellenfabrik im Gewerbegebiet „Avantis“ (Genehmigungen für das Gebäude von 2007, Stellungnahme der Stadt im Genehmigungsverfahren der Oberen Immissionsschutzbehörde, betreffend den Störfallbetrieb, von 2008)

Die Stadt Aachen hatte zunächst keine Kenntnis von der Einstufung dieser vier Betriebe bzw. Anlagen als Störfallbetriebe. Erst im Zusammenhang mit dem Genehmigungsverfahren für die Solarzellenfabrik in „Avantis“ wurde diese Thematik bekannt. Infolgedessen wurde die Bezirksregierung darum

gebeten, für die vier im Stadtgebiet befindlichen Störfallbetriebe Achtungsabstände zu benennen, um Vorhaben in der Umgebung dieser Betriebe rechtssicher beurteilen zu können. Diesbezüglich steht eine Antwort noch aus.

Daher beteiligt die Bauaufsicht die Obere Immissionsschutzbehörde bei Anträgen mit schutzbedürftigen Nutzungen im Umfeld der zuvor benannten Störfallbetriebe und bittet um eine konkrete Stellungnahme. Durch diese Praxis ist bisher jedoch lediglich bekannt, welcher Achtungsabstand vom Flüssiggaslager am Grünen Weg einzuhalten ist. Dieser beträgt 350 m.

Für die Solarzellenfabrik in „Avantis“ wurde der angemessene Abstand durch einen Fachgutachter ermittelt. Das Gutachten wurde in Auftrag gegeben, um im geplanten Bebauungsplanänderungsverfahren Festsetzungen zum einzuhaltenden Abstand für schutzbedürftige Nutzungen festsetzen zu können. Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass aufgrund der gelagerten Menge an Fluorwasserstoff (HF) kein Achtungsabstand einzuhalten ist, da der Radius von Auswirkungen in einem Störfall lediglich 13 m beträgt. Anders stellt sich die Situation beim verwendeten Ammoniak (NH₃) dar: hier wurde ein Abstand von 256 m rund um die Lagerstätte ermittelt. Entsprechend umfasst dieser auch Flächen außerhalb des Betriebsgrundstücks.

Schutzwürdige Nutzungen im Umfeld der Aachener Störfallbetriebe

Die auf Aachener Stadtgebiet befindlichen Störfallbetriebe mit Ausnahme der Solarzellenfabrik in „Avantis“ wurden genehmigt, bevor die Umsetzung der Seveso-II-Richtlinie in nationales Recht erfolgte. Dies geschah durch die am 27. Oktober 1998 in Kraft getretene Änderung des § 50 Bundesimmissionsschutzgesetz sowie die Neufassung der Störfall-Verordnung zwei Jahre später (03.05.2000). Darüber hinaus wurden alle Genehmigungen durch das Gewerbeaufsichtsamt, das Staatliche Umweltamt oder die Bezirksregierung Köln erteilt. Wie zuvor erläutert erhielt die Stadt Aachen im Hinblick auf die drei früher genehmigten Betriebe erst zu einem späteren Zeitpunkt Kenntnis von der jeweiligen Einstufung als Störfallbetrieb. Diese Betriebe genießen Bestandsschutz.

Für den Bau der Diskothek Starfish, Liebigstraße 17, wurde Planungsrecht durch die Aufstellung des Bebauungsplanes Nr. 815 – Gelände Limburg / Liebigstraße – geschaffen. Der Bebauungsplan ist seit dem 24.09.1999 rechtskräftig, die Baugenehmigung wurde unmittelbar danach, am 07.10.1999, erteilt. Zum Zeitpunkt des Planverfahrens sowie der Genehmigung für die Diskothek gab es weder bei den beteiligten städtischen Dienststellen noch bei den anderen Bauaufsichtsbehörden des Landes Erkenntnisse über einzuhaltende Achtungsabstände zu Störfallbetrieben. Wie im Bebauungsplanverfahren üblich wurde das Staatliche Umweltamt im Planverfahren beteiligt. In den Stellungnahmen der Behörde wurde nicht auf den in der Nähe befindlichen Störfallbetrieb am Grünen Weg hingewiesen.

Entsprechend gab es während der letzten Jahre keine Genehmigungsversagungen im Umfeld der bestehenden Störfallbetriebe. Erst Anfang dieses Jahres wurde eine Anfrage für eine Nutzungsänderung eines Gewerbebetriebes am Grünen Weg zu einer kirchlichen Einrichtung gestellt. Damals wurde die Bezirksregierung Köln als Obere Immissionsschutzbehörde beteiligt. Die Anfrage wurde abschlägig beschieden, da sich dieses Grundstück innerhalb des von der BR Köln auf 350 m

festgelegten Achtungsabstands des Flüssiggaslagers am Grünen Weg befand und bei der geplanten Nutzung mit einem beträchtlichen Besucherverkehr zu rechnen war, diese also als schützenswerte Nutzung im Sinne der Seveso-II-Richtlinie einzustufen ist. Im Fall der kürzlich ausgesprochenen Genehmigungsversagung für ein kirchliches Gemeindezentrum an der Lukasstraße wurden diese Erkenntnisse analog dem Fall am Grünen Weg angewandt.

Wie zuvor ausgeführt könnte durch ein Gutachten genau ermittelt werden, welcher Abstand zu den jeweiligen Störfallbetrieben als angemessener Abstand einzuhalten ist, so wie dies im Fall der Solarzellenfabrik erfolgte. Die Verpflichtung, ein solches Gutachten erstellen zu lassen, kann den vorhandenen Betrieben nicht auferlegt werden, da sie eine bestandskräftige Genehmigung haben und Bestandsschutz genießen. Die Stadt ist lediglich im Rahmen von Bauleitplanverfahren im Bereich von Störfallbetrieben verpflichtet, ein derartiges Gutachten zu beauftragen (siehe geplante Bebauungsplanänderung für das Gewerbegebiet „Avantis“). Entsprechend besteht lediglich die Möglichkeit, dass der Bauherr, der eine schutzwürdige Nutzung innerhalb des nach KAS-18-Richtlinie einzuhaltenden Achtungsabstandes eines Störfallbetriebs plant, durch ein Gutachten nachweist, dass er den angemessenen Abstand einhält. Analog muss bei einem geplanten lärmempfindlichen Vorhaben innerhalb eines Bereiches mit vorhandenen Lärmimmissionen per Gutachten nachgewiesen werden, dass eine Verträglichkeit der geplanten Nutzung am vorgesehenen Standort gegeben ist. Die Kosten für ein Gutachten zur Bestimmung des angemessenen Abstands sind nicht unerheblich.

Sollte zukünftig ein Genehmigungsverfahren für die Ansiedlung eines neuen Störfallbetriebes durchgeführt werden, könnte die Stadt Aachen im Rahmen des Beteiligungsverfahrens durch die Bezirksregierung Köln die Aufstellung eines Gutachtens zur Ermittlung des angemessenen Abstands fordern.

In den beiden zuvor geschilderten Fällen innerhalb des Achtungsabstandes des Störfallbetriebs am Grünen Weg handelte es sich um Nutzungen, die innerhalb des dortigen Gewerbegebietes ohnehin nur ausnahmsweise zulässig sind (§ 8 Baunutzungsverordnung). Unter Berücksichtigung des Gebots der Rücksichtnahme war die planungsrechtliche Zulässigkeit nicht gegeben, da die geplanten Nutzungsänderungen nach der Eigenart des Baugebietes unzumutbaren Belästigungen und Störungen ausgesetzt worden wären. Dies galt umso mehr, weil die geplanten Vorhaben sich innerhalb des Achtungsabstandes eines Störfallbetriebs befanden.

Das im Antrag der Fraktion Die Linke thematisierte Erfordernis zur Verlagerung von Bushaltestellen ist nicht gegeben, da lediglich „Hauptverkehrswege“ (vormals „wichtige Verkehrswege“) von der Definition der schutzwürdigen Nutzungen erfasst werden. Eine Konkretisierung, ab wann ein Verkehrsweg als Hauptverkehrsweg einzustufen ist, enthält weder das Störfallrecht, noch gibt es hierzu bislang eine Rechtsprechung. Bushaltestellen sind jedoch weder als wichtiger Verkehrsweg, noch als Hauptverkehrsweg zu bewerten.

Zuletzt wird die Frage nach Hilfen für Bürger in der Nähe von Störfallbetrieben gestellt. Diesbezüglich hat der Gesetzgeber die Betreiber von Störfallbetrieben – wie im ersten Absatz erläutert - zu einer Vielzahl von Vorkehrungen verpflichtet, die Unfälle nach Möglichkeit verhindern sollen sowie die

Folgen von dennoch eintretenden Unfällen weitest möglich zu begrenzen. Die Einhaltung dieser Vorgaben unterliegt der ständigen Überprüfung durch die Genehmigungsbehörde (BR Köln). Ein Restrisiko für Unfälle, bei denen ggfls. auch Personen zu Schaden kommen können, ist nicht zu verhindern.

Eigentümer von Grundstücken im Nahbereich von Störfallbetrieben können sich mit Fragen zur Nutzbarkeit ihrer Immobilie an den Bauservice der Stadt Aachen wenden. Grundsätzlich gilt, dass innerhalb der Achtungsabstände alle Nutzungen zulässig sind, die nicht als schützenswerte Nutzung eingestuft werden (siehe oben: ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienende Gebiete, öffentlich genutzte Gebiete sowie Gebäude, wichtige Verkehrswege, Freizeitgebiete) und die keinen erheblichen Besucherverkehr anziehen so wie im Fall des Gartencenters, das Gegenstand der Rechtsprechung war (siehe oben).

Anlage/n:

Tagesordnungsantrag der Fraktion Die Linke