

Bauprüfdienst (BPD) 4/2013

**Störfallbetriebe und schutzwürdige Nutzungen im
bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren und im
immissionsschutzrechtlichen Beteiligungsverfahren**

Inhalt:

- 1 Gründe der Herausgabe
- 2 Rechtsgrundlagen
- 3 Zuständigkeit
- 4 Begriffe
 - 4.1 Achtungsabstand
 - 4.2 Angemessener Abstand
 - 4.3 Schutzbedürftige Nutzungen
- 5 Rechtslage/EuGH-Urteil vom 15.09.2011 (C-52/10)
- 6 Störfall-Bauko
- 7 Planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben
 - 7.1.1 Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (§ 30 BauGB)
 - 7.1.2 Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34 BauGB)
 - 7.1.3 Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB)
 - 7.1.4 Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 BauGB)
- 8 Prüfverfahren
 - 8.1 Bauaufsichtliches Prüfverfahren
 - 8.1.1 Bauvorlagen
 - 8.2 Beteiligung der Bauaufsicht im BImSchG-Genehmigungsverfahren
- Anhang Artikel 12 Seveso II-RL
Prüfschema „Bauaufsichtliches Prüfverfahren im Vorbescheids-/
Bauantrags-/Zustimmungsverfahren - Stufe 1“

1 Gründe für die Herausgabe

Mit Urteil vom 15. September 2011¹ hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) entschieden, dass Artikel 12 der so genannten Seveso-II-Richtlinie² nicht nur bei der Bauleitplanung, sondern auch bei der Zulassung konkreter Vorhaben, insbesondere bei bauaufsichtlichen Genehmigungen, zu beachten ist. Dies war bisher nach einhelliger Auffassung in Deutschland nur für Planungsverfahren, z. B. Bebauungsplanverfahren, gefordert worden.

Zur Begrenzung von Unfallfolgen für Mensch und Umwelt aufgrund schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen fordert der Artikel 12 der Seveso-II-RL, angemessene Abstände zwischen Betriebsbereichen und schutzbedürftigen Gebieten langfristig sicherzustellen.

Das Urteil ist für die Bauaufsicht, im Zusammenhang mit der Prüfung der planungsrechtlichen Zulässigkeit, von Bedeutung für das

- Vereinfachte Genehmigungsverfahren nach § 61 HBauO,
- Baugenehmigungsverfahren mit Konzentrationswirkung nach § 62 HBauO,
- Zustimmungsverfahren nach § 64 HBauO,
- das Vorbescheidsverfahren nach § 63 HBauO, sofern planungsrechtliche Belange Gegenstand der gestellten Fragen sind,
- Abweichungsverfahren nach § 69 Abs. 2 HBauO für Ausnahmen und Befreiungen vom Planungsrecht.

Der vorliegende Bauprüfdienst erläutert die Inhalte des EuGH-Urteils und zeigt auf, wie Artikel 12 Seveso-II-Richtlinie im bauaufsichtlichen Verfahren zu berücksichtigen ist.

2 Rechtsgrundlagen

- Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 09.12.1996 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 16.12.2003 geänderten Fassung (Seveso-II-RL)
- Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG),
in der Fassung vom 26.09.2002 (BGBl. I S. 3831) in der derzeit geltenden Fassung
- Zwölfte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung - 12. BImSchV),
in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.06.2005 (BGBl. I S. 1598) in der derzeit geltenden Fassung
- Baugesetzbuch (BauGB)
in der Fassung vom 23.09.2004 (BGBl. I 2004, 2414)
- Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung - BauNVO) von 1962, 1968, 1977, 1990, jeweils in der geltenden Fassung

¹ EuGH Urteil vom 15.09.2011 (C-53/10, zitiert nach Juris)

² Richtlinie 96/82 EG des Rates zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen vom 09. Dezember 1996 (Seveso-II-Richtlinie)

- Hamburgische Bauordnung (HBauO) vom 14. Dezember 2005 (HmbGVBl. S. 525, 563) in der derzeit geltenden Fassung.

3 Zuständigkeit

Zuständig für die Prüfung und Entscheidung der planungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben ist die für das Baugenehmigungsverfahren zuständige Stelle. Gemäß Anordnung des Senats zur Durchführung des Baugesetzbuchs und des Bauleitplanfeststellungsgesetzes vom 05. Mai 1988 sind dies für die Durchführung der §§ 30 bis 36 BauGB grundsätzlich die Bezirksämter.

Für den Bereich des Hafens ist es Hamburg Port Authority und für Vorbehaltsgebiete die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt.

Das Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG umfasst aufgrund seiner Konzentrationswirkung auch die baurechtliche Genehmigung. Die fachliche Zuständigkeit der Bauaufsicht für die Prüfung und Feststellung der planungsrechtlichen Zulässigkeit eines Vorhabens wird mit der Konzentrationswirkung nicht verändert.

4 Begriffe

4.1 Achtungsabstand

Um den für die Bauleitplanung verantwortlichen Planungs- und Immissionsschutzbehörden eine Grundlage in Form eines Leitfadens als Arbeitshilfe für die Beurteilung angemessener Abstände zwischen Betriebsbereich einerseits und schutzbedürftigem Gebiet andererseits an die Hand zu geben, hat die beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) angesiedelte Kommission für Anlagensicherheit (KAS) einen Leitfaden³ entwickelt (genannt KAS-18), in dem Abstandsempfehlungen ausgesprochen werden, die zu den so genannten Achtungsabständen führen. Die Abstandsempfehlungen basieren auf einer typisierenden Betrachtung, ohne Berücksichtigung der konkreten Lage und Beschaffenheit der Anlagen, auf Grundlage der störfallrelevanten Eigenschaften der Stoffe (Ermittlung ohne Detailkenntnisse). Die Abstandsempfehlungen bieten einen Anhalt dafür, ob durch ein Zusammenrücken von störfallrelevanten Betriebsbereichen und schutzbedürftigen Nutzungen der Trennungsgrundsatz des Artikel 12 Seveso-II-RL gefährdet sein kann.

4.2 Angemessener Abstand

Zur Ermittlung des angemessenen Abstands ist eine konkrete gutachterliche Einzelfallbetrachtung mit einer systematischen Gefahrenanalyse notwendig. Die Szenarien werden je nach störfallrelevanter Eigenschaft der Stoffe für Stofffreisetzungen, Brand oder Explosion betrachtet (Ermittlung mit Detailkenntnissen).

4.3 Schutzwürdige Nutzungen

Artikel 12 Seveso-II-RL und § 50 Satz 1 BImSchG gehen nicht abschließend darauf ein, was unter dem Begriff schutzwürdige Nutzungen fallen kann. Ausgehend vom Schutzziel des Artikel 12 der Seveso-II-Richtlinie kommen als schutzwürdige Nutzungen in Betracht:

³ http://www.kas-bmu.de/publikationen/sfk/sfk_taa_gs_1.pdf

1. Wohngebäude > 20 Wohnungseinheiten
2. Versammlungsstätten > 100 Besucher
3. Verkaufsstätten > 800 m² BGF
4. Beherbergungsstätten > 60 Gästebetten
5. Tageseinrichtungen für Kinder, behinderte und alte Menschen
6. Schulen, Hochschulen und ähnliche Einrichtungen
7. Krankenhäuser, Heime und sonstige Einrichtungen zur Pflege und Unterbringung von Personen
8. Sonstige öffentliche Gebäude > 50 Besucher
9. Anlagen und Räume vergleichbarer Größe, die in den Nummern 1 bis 8 nicht aufgeführt sind und deren Art oder Nutzung mit vergleichbaren Gefahren verbunden sind.
10. Arbeitsstätten mit Publikumsverkehr > 50 Personen.

5 Rechtslage/EuGH-Urteil vom 15.09.2011 (C-52/10)

Nach Artikel 12 Abs. 1 der Seveso-II-Richtlinie haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass in ihrer Politik der Flächenausweisung sowie den Verfahren für die Durchführung dieser Politik langfristig dem Erfordernis Rechnung getragen wird, dass den unter die Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und Wohngebieten sowie öffentlich genutzten Gebäuden andererseits ein angemessener Abstand gewahrt bleibt.

Die Anforderungen des Artikel 12 Abs. 1 der Seveso-II-RL wurden im Wesentlichen durch Novellierung des § 50 BImSchG und Ergänzung des § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB in deutsches Recht umgesetzt.

Der § 50 BauGB besagt, dass schutzbedürftige Nutzungen und Betriebsbereiche, von denen schwere Unfälle im Sinne der Störfallverordnung ausgehen können, einander so zuzuordnen sind, dass Auswirkungen eines schweren Unfalls soweit wie möglich vermieden werden.

Der EuGH hat mit dem Urteil vom 15.09.2011 (C-52/10) festgestellt, dass die Anforderungen der Seveso-II-RL nicht nur in der Bauleitplanung, sondern auch von den Genehmigungsbehörden bei der Zulassung von Einzelvorhaben zu berücksichtigen sind. Der EuGH hat weiter festgestellt, dass die Verpflichtung aus Artikel 12 der Seveso-II-RL, angemessene Abstände einzuhalten, es den Bauaufsichtsbehörden nicht vorschreibt, dass zwingend jede neue schutzbedürftige Nutzung innerhalb der angemessenen Abstandszone untersagt werden müsse. Vielmehr bestehe hier ein Wertungsspielraum. Bei der Frage, ob das Bauvorhaben genehmigungsfähig ist, sind laut EuGH u. a. Unfallfolgen, Art und Intensität der Nutzung sowie so genannte sozioökonomische Faktoren zu betrachten. Darunter sind sowohl ökonomische als auch soziale Gesichtspunkte zu verstehen, wie z. B. die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnungen, Infrastruktur, Freizeitmöglichkeiten sowie sozialen und Bildungseinrichtungen oder die öffentliche Sicherheit. Andererseits sind auch die Belange der industriellen Anlagen und deren sozioökonomischen Belange, wie Arbeitsplätze, Standortsicherung usw., zu beachten. Diese Aufzählung ist allerdings nicht abschließend. Im Ergebnis können in den Wertungsprozess also gesellschaftliche, soziale, ökonomische und städtebauliche Interessen einfließen. Für das Bewertungsergebnis wird auch die Gewichtung der Gründe im Einzelfall maßgeblich sein. Je nachdem, wie groß die Distanz zwischen Schutzobjekt und Störfallbetrieb ist, aber auch wie die vorhandene Umgebung zu bewerten ist, bedarf es mehr oder weniger gewichtiger Gründe, um eine Ansiedlung schützenswerter Nutzungen bzw. Genehmigung von Störfallbetrieben zu rechtfertigen.

6 Störfall-Bauko

Aus Artikel 12 Abs. 2 Seveso-II-RL ergibt sich, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen haben, dass alle zuständigen Behörden und alle in diesem Bereich zuständigen Dienststellen geeignete Konsultationsverfahren einrichten, um die Umsetzung dieser Politiken zu erleichtern.

Zur Erfüllung der in Artikel 12 Abs. 2 Seveso-II-RL formulierten Forderung ist in der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt eine fachbehördliche Koordinierungskommission „Störfallbetriebe“ (Störfall-Bauko) eingerichtet worden.

Aufgabe der Störfall-Bauko ist die Einzelfallbeurteilung:

- raumbedeutsamer, schutzbedürftiger Vorhaben, die innerhalb der angemessenen Abstandszone von Störfallbetrieben errichtet werden sollen,
- von Störfallbetrieben (Neuansiedlung und Änderung bestehender Betriebe), in deren angemessenen Abstand sich raumbedeutsame, schutzwürdige Nutzungen befinden oder planungsrechtlich zulässig wären.

An den bei der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Bauordnung und Hochbau, Oberste Bauaufsicht (BSU/ABH 2) angesiedelten Sitzungen der „Störfall-Bauko“ nehmen Vertreter/innen der Ämter für Rechtsangelegenheiten u. Beteiligungsverwaltung (RB), Landes- und Landschaftsplanung (LP) und Immissionsschutz und Betriebe (IB) sowie der jeweiligen Stadtplanungsabteilung und Bauprüfabteilung des betroffenen Bezirks teil.

Die Einzelfallbeurteilung der Störfall-Bauko erfolgt im Rahmen des vom EuGH beschriebenen Wertungsspielraums und mündet in einer fachbehördlichen Stellungnahme zur planungsrechtlichen Genehmigungsfähigkeit an die Bauaufsichtsbehörde.

Die fachbehördliche Stellungnahme hat empfehlenden Charakter.

7 Planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben

Der Artikel 12 Seveso-II-RL ist im Rahmen der Prüfung der planungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben nach den §§ 29 - 37 BauGB von der Bauaufsicht zu berücksichtigen, sofern der geltende Bebauungsplan die aktuelle Störfallproblematik nicht berücksichtigt

7.1.1 Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (§ 30 Abs. 1 bis 3 BauGB)

Die EuGH-Entscheidung hat insbesondere Bedeutung für Fälle, in denen ein gebundener Genehmigungsanspruch besteht, wie für Vorhaben im Geltungsbereich eines qualifizierten, vorhabenbezogenen oder einfachen Bebauungsplans (§ 30 Abs. 1 bis 3 BauGB). Es kann die Situation eintreten, dass die Erteilung einer bauaufsichtlichen Genehmigung trotz Einhaltung der Planfestsetzungen wegen Nichtbeachtung des Artikel 12 Seveso-II-RL verweigert werden muss. Dies erfolgt, auch für Pläne, die keine Baugebiete nach BauNVO festsetzen, im Rahmen von § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO in seiner jeweils neuesten Fassung.

7.1.2 Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34 BauGB)

Für Vorhaben, deren planungsrechtliche Zulässigkeit nach § 34 BauGB zu beurteilen sind, kommt **§ 34 Abs. 1 Satz 2 1. Halbsatz BauGB** zur Anwendung. Demnach ist es erforderlich, dass bei Zulassung von Vorhaben die gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt bleiben müssen.

7.1.3 Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB)

Für Vorhaben im Außenbereich, die nach § 35 BauGB zu beurteilen sind, erfolgt die Beachtung von Artikel 12 Seveso-II-RL über das Merkmal, dass öffentliche Belange nicht entgegenstehen dürfen. Eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange liegt u. a. vor, wenn das Vorhaben schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen kann oder ihnen ausgesetzt ist (**§ 35 Abs. 3 Nr. 3 BauGB**).

7.1.4 Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 BauGB)

Ausnahmen (§ 31 Abs. 1 BauGB)

Für ausnahmsweise zulässige Vorhaben kommt **§ 15 Abs. 1 BauNVO** in seiner jeweils neuesten Fassung zur Anwendung. Danach ist eine Ausnahme, auch wenn sie in dem Bebauungsplan ausdrücklich vorgesehen ist, unzulässig, wenn von dem beantragten Vorhaben Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die nach der Eigenart des Baugebiets im Baugebiet selbst oder dessen Umgebung unzumutbar sind, oder wenn es solchen Belästigungen oder Störungen ausgesetzt ist.

Befreiungen (§ 31 Abs. 2 BauGB)

Ist für die Zulassung eines Vorhabens die Erteilung einer planungsrechtlichen Befreiung erforderlich, erfolgt die Beachtung von Artikel 12 Seveso-II-RL über das Merkmal, dass öffentliche Belange nicht entgegenstehen dürfen. Eine **Beeinträchtigung öffentlicher Belange** liegt u. a. vor, wenn das Vorhaben schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen kann oder ihnen ausgesetzt ist.

8 Prüfverfahren

Die Lage der Störfallbetriebe mit Angabe der Abstandszonen, die auf der Grundlage des Leitfadens der Kommission für Anlagensicherheit (KAS 18) festgelegt wurden, ist im Geoportal 3A-Web und im FHH-Atlas einsehbar. Bei den dargestellten Abstandszonen handelt es sich sowohl um detailliert ermittelte **angemessene Abstände** als auch um **Achtungsabstände**.

8.1 Bauaufsichtliches Prüfverfahren

Das bauaufsichtliche Prüfverfahren der planungsrechtlichen Zulässigkeit beantragter schutzwürdiger Nutzungen erfolgt in zwei Stufen und ist in der Anlage dargestellt.

Befindet sich das beantragte schutzbedürftige Vorhaben innerhalb der angezeigten Abstandszone eines Störfallbetriebes und berücksichtigt der Bebauungsplan die aktuelle Störfallproblematik nicht, ist BSU/IB 11 als sachverständige Stelle zu beteiligen (1. Prüfstufe).

Bestätigt BSU/IB 11, dass sich das beantragte schutzbedürftige Vorhaben innerhalb der **angemessenen Abstandszone** befindet, ist eine Einzelfallbeurteilung im Rahmen des vom EuGH beschriebenen Wertungsspielraums (2. Prüfstufe) erforderlich. Sollte eine Befassung der Störfall-Bauko nicht gewünscht sein, ist dies IB11 mitzuteilen.

Bestätigt BSU/IB 11, dass sich das beantragte schutzbedürftige Vorhaben nicht innerhalb der angemessenen Abstandszone befindet, ist eine weitere Prüfung der Störfallproblematik nicht erforderlich.

8.1.1 Bauvorlagen

Besondere Bauvorlagen zur Feststellung angemessener Abstände von Störfallbetrieben werden vom Antragsteller einer schutzwürdigen Nutzung nicht gefordert.

8.2 Beteiligung der Bauaufsicht im BImSchG-Genehmigungsverfahren

Die Anforderungen der Seveso-II-RL sind auch bei Neuansiedlung und Änderung von Störfallbetrieben in Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG zu beachten.

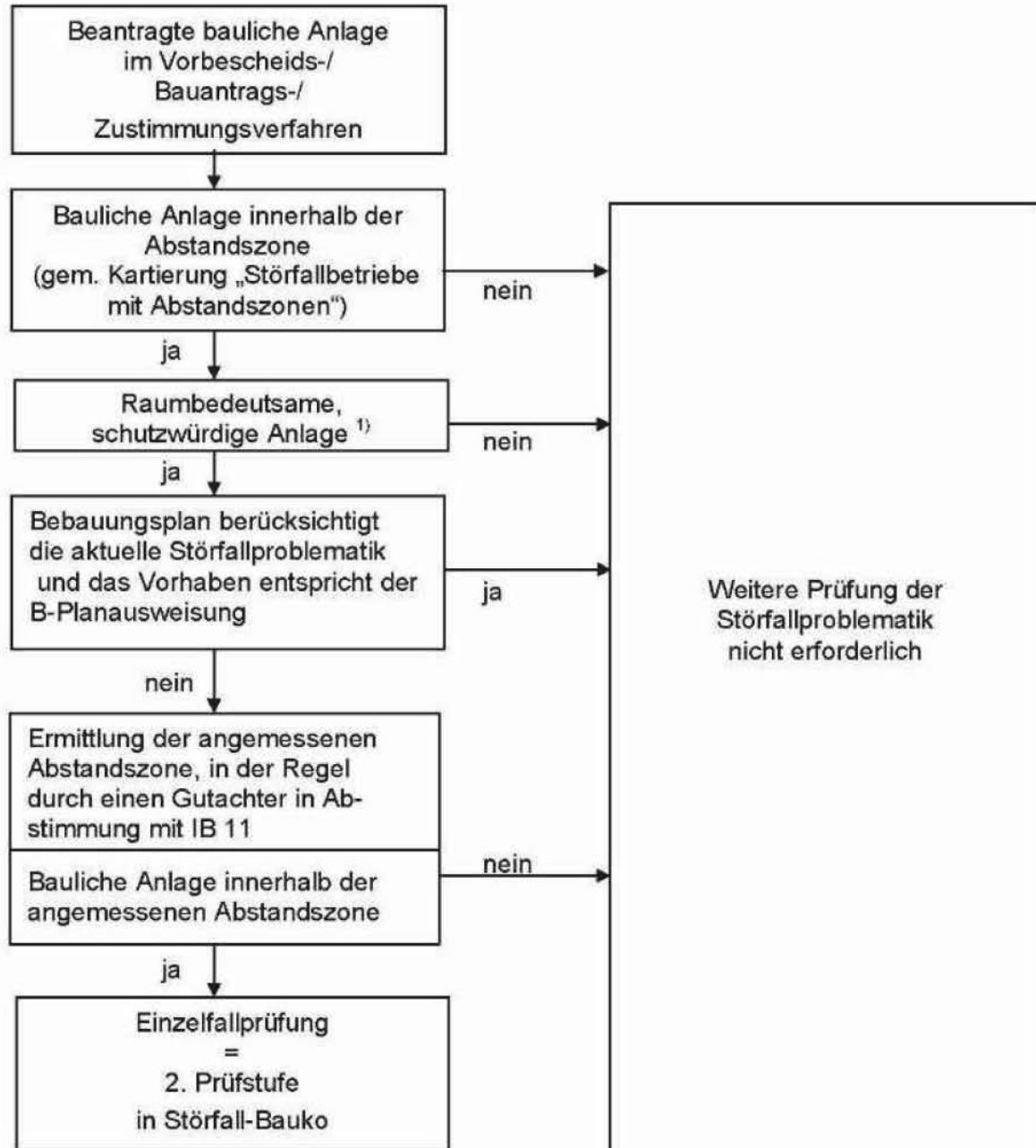
Die Bauprüfdienststellen werden beteiligt und äußern sich zu der Frage, inwieweit schützenswerte Nutzungen in der angemessenen Abstandszone vorhanden sind und inwieweit der Störfallbetrieb planungsrechtlich zulässig ist. Dies wird analog zu dem oben unter 8.1 beschriebenen Verfahren ermittelt. Die Bauprüfdienststellen teilen dieses Ergebnis im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Beteiligungsverfahrens der BSU/IB mit.

Anlage

Artikel 12 SEVESO II RL

Berücksichtigung im Vorbescheids-/Bauantrags-/Zustimmungsverfahren

Bauaufsichtliches Prüfverfahren der planungsrechtlichen Zulässigkeit - Stufe 1



Schutzwürdige, raumbedeutsame Nutzungen sind:

1. Wohngebäude > 20 WE
2. Versammlungsstätten > 100 Besucher
3. Verkaufsstätten > 800 m² BGF
4. Beherbergungsstätten > 60 Gästebetten
5. Tageseinrichtung für Kinder, behinderte und alte Menschen
6. Schulen, Hochschulen und ähnliche Einrichtungen
7. Krankenhäuser, Heime und sonstige Einrichtungen zur Pflege und Unterbringung von Personen
8. Sonstige öffentliche Gebäude > 50 Besucher
9. Anlagen und Räume vergleichbarer Größe, die in den Nummern 1 bis 8 nicht aufgeführt sind und deren Art oder Nutzung mit vergleichbaren Gefahren verbunden sind
10. Arbeitsstätten > 50 Besucher