
IMMOBILIEN ZEITUNG

FACHZEITUNG FÜR DIE IMMOBILIENWIRTSCHAFT

Ein Beitrag aus der Immobilien Zeitung Nr. 16/13 vom 25. April 2013
www.immobilien-zeitung.de

SEVESO-II-RICHTLINIE

Wann Neubau neben Fabrik & Co. erlaubt ist

Wohn- und Bürostandorte am Wasser oder auf stadtnahen früheren Fabrikflächen sind in. Doch die Nähe zwischen den verschiedenen Nutzungen wie Wohnen, Handel und Industrie macht die Planung häufig schwierig, denn die Vorgaben des Gesetzgebers sind streng. Der Berliner Fachanwalt für Verwaltungsrecht Mathias Hellriegel und der Sachverständige Jürgen Farsbotter erklären Schritt für Schritt, wie die Zulässigkeit eines Vorhabens unweit eines so genannten Störfallbetriebs zu prüfen ist.

Seit 17 Jahren fordert der europäische Gesetzgeber in Artikel 12 der Seveso-II-Richtlinie, dass zwischen schutzbedürftigen Gebieten – vor allem Wohngebiete, aber auch öffentlich genutzte Gebäude wie Einkaufszentren – und gefährlichen Industriebetrieben ein angemessener Abstand gewahrt bleibt. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) gibt vor (Urteil vom 15. September 2011, Rs. C-53/10), dass dieses Abstandsgebot aus Art. 12 der Richtlinie nicht nur in Flächennutzungs- und Bauleitplanungen, sondern auch in innerstädtischen Gebieten, für die kein Bebauungsplan existiert (§ 34 BauGB), zu beachten ist.

Klare Vorgaben des BVerwG

Fraglich war, wie das Abstandsgebot in die Prüfung nach § 34 BauGB eingebunden werden kann. Schließlich besteht ein Anspruch auf Genehmigung, wenn sich das Bauvorhaben in die Umgebung einfügt. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat entschieden (Urteile vom 20. Dezember 2012, Az. 4 C 11.11 und 4 C 12.11), dass diese Prüfung durch eine Abwägung im Rücksichtnahmegebot zu verankern ist und den Anspruch auf die Baugenehmigung durchbrechen kann (siehe „Bauvorhaben müssen auf Störfallbetriebe Rücksicht nehmen“, IZ 4/13). Die Entscheidungen enthalten klare Vorgaben des BVerwG, was Vorhabenträger, Planer und Baubehörden zukünftig beachten müssen, wenn es um die Zulassung einer sensiblen Nutzung in der Nähe eines Störfallbetriebs geht.

Erster Schritt: Abstand?

In einem ersten Schritt ist der angemessene Abstand des Störfallbetriebs im Sinne der Seveso-II-Richtlinie zu ermitteln. Weder die Richtlinie noch das deutsche Störfallrecht enthalten hierzu konkrete Vorgaben. Die Praxis greift daher auf den

Leitfaden KAS 18 der Kommission für Anlagensicherheit zurück. Ausgehend von einer hypothetischen Freisetzung gefährlicher Stoffe wird deren Ausbreitung über die Luft mit vorgegebenen Modellen berechnet und der Abstand ermittelt, bei dem die Konzentration ein unbedenkliches Maß erreicht. Dies soll ausdrücklich kein möglichst realitätsnahes Abbild eines realen Ereignisses liefern, sondern grob vereinfacht einen sehr unwahrscheinlichen „großen“ Störfall beschreiben. Der angemessene Abstand ist damit nur eine modellhaft ermittelte Eigenschaft des Störfallbetriebs, die auf Basis der dortigen Gegebenheiten bestimmt wird. Das BVerwG fordert zu prüfen, ob das geplante Vorhaben sich inner- oder außerhalb des so ermittelten Abstandes befindet. Liegt es außerhalb, ist das Bauvorhaben zulässig.

Zweiter Schritt: Gemengelage?

Liegt das Vorhaben aber innerhalb des Abstands, ist dann im zweiten Schritt zu unterscheiden: Handelt es sich um das erste Vorhaben, das den Abstand unterschreitet (erstmalige Gemengelage), so ist es in aller Regel unzulässig; denn Ziel der Seveso-II-Richtlinie ist es, Abstände langfristig zu sichern. Sie sind daher dort, wo sie bisher gewahrt wurden, weiterhin einzuhalten. Wegen der dichten Besiedlung in Deutschland sind aber meist bereits Nutzungen in der Umgebung des Betriebs vorhanden (bestehende Gemengelage).

Dritter Schritt: Störfall-Faktoren?

Dann ist drittens zu prüfen, ob das neu hinzukommende Vorhaben trotz Lage innerhalb des angemessenen Abstands zulässig ist. Das kann der Fall sein, wenn „störfallspezifische“ Faktoren aufseiten des Vorhabens ergeben, dass dieses nicht oder nur wenig schutzbedürftig ist (vgl. unten „So müssen Sie Ihre Prüfung aufbauen“). Maßgeblich sind insbesondere die Anzahl der anwesenden Personen, deren Aufenthaltsdauer, Empfindlichkeit und Mobilität, die Art der Nutzung, die baulichen Schutzmöglichkeiten und das Verhältnis Ortskundiger zu Ortsfremden. Auch die Lage des Vorhabens innerhalb des Abstands ist ein wichtiges Kriterium; je weiter es am Rand des angemessenen Abstands liegt, desto eher könnte es zulässig sein.

Zusammengefasst geht es um die Schutzbedürftigkeit des Vorhabens. Welche Faktoren dabei zu prüfen sind, hängt vom Einzelfall des geplanten Vorhabens und den Gegebenheiten des Gebiets ab. Es existieren derzeit keine festen Vorgaben, wie diese Faktoren zu gewichten sind. Insbesondere lässt sich

die Schutzbedürftigkeit nicht pauschal anhand der Art des Vorhabens (Einkaufszentrum, Wohngebäude, Gewerbebetrieb, Schule, Kindergarten) bestimmen. Auch lässt sich nicht generell festlegen, in welchem Bereich innerhalb des angemessenen Abstands welches Vorhaben zulässig ist. Zeigt eine fachliche Einzelfallbeurteilung, dass das Vorhaben im Ergebnis nicht schutzbedürftig ist, ist die Ansiedlung trotz der Nähe zum Störfallbetrieb zulässig.

Vierter Schritt: Pro-Argumente?

Damit ist ein Vorhaben nicht (mehr) schon dann zulässig, wenn bereits andere sensible Nutzungen innerhalb des angemessenen Abstands existieren und der Störfallbetrieb deshalb keine zusätzlichen Auflagen befürchten muss. Auf die Vorbelastung kommt es mithin nicht an. Diesen in der obergerichtlichen Rechtsprechung und der Literatur vor der höchststrichterlichen Entscheidung diskutierten Ansatz verwirft das BVerwG ausdrücklich. Erweist sich das Vorhaben als schutzbedürftig, kann es trotzdem zulässig sein. In einem vierten Schritt verlangt das BVerwG zu prüfen, ob gewichtige Belange existieren, die für die Zulassung des Vorhabens innerhalb des Abstands sprechen. Dies können sozio-ökonomische Faktoren sein, worunter das BVerwG soziale (z.B. die Nähe einer Kita zu bestehenden Wohnungen), ökologische (sparsamer Flächenverbrauch) und wirtschaftliche (kostengünstige Erschließung) Belange fasst. Erweist sich das Vorhaben unter Berücksichtigung dieser Faktoren als vertretbar (eine Kita kann nur an diesem Standort errichtet werden und die Risiken erscheinen in einer Gesamtabwägung hinnehmbar), kann das Vorhaben trotz der Nichteinhaltung des angemessenen Abstands und der eigentlich bestehenden Schutzbedürftigkeit zulässig sein.

Im fünften Schritt ist dann noch zu untersuchen, ob die Leistungsfähigkeitsgrenze des Genehmigungsverfahrens überschritten ist und ein Planungserfordernis besteht, d.h. der Konflikt doch planerisch durch einen Bebauungsplan gelöst werden muss.

Fünfter Schritt: B-Plan nötig?

Dies ist laut BVerwG der Fall, wenn nicht individuelle (soziale, ökologische und wirtschaftliche), sondern städtebauliche Gründe für die Zulassung des Vorhabens sprechen oder wenn es Alternativstandorte gibt. Dann sind die auftretenden Konflikte wie bisher in einem Bebauungsplanverfahren zu lösen.

Fest steht, dass die Planung von sensiblen Nutzungen – wie Wohngebäuden, Büros mit viel Publikumsverkehr und Einzelhandelsbetrieben – nahe Störfallbetrieben künftig aufwendiger wird und sorgfältiger erfolgen muss. Die diskutierten Ansätze, wonach ein Vorhaben schon dann innerhalb des angemessenen Abstands zulässig ist, wenn dort bereits eine vergleichbare Nutzung vorhanden ist und dem jeweiligen Betrieb keine zusätzlichen Auflagen drohen, ist überholt. Den Vorhabenträgern sowie den zuständigen Baubehörden ist zu empfehlen, die fünf Prüfungsschritte konsequent nachzuvollziehen und zu dokumentieren. Das BVerwG hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die von ihm geforderte Prüfung vollständiger gerichtlicher Kontrolle unterliegt.

Vorhabenträger müssen zeigen, dass ihr Vorhaben nicht rücksichtslos ist: Weil es außerhalb des angemessenen Abstands liegt, nicht schutzbedürftig ist oder die Zulassung im Einzelfall vertretbar scheint. (ba)

Die Autoren: Rechtsanwalt Dr. Mathias Hellriegel von Malmendier Partners und Dipl.-Ing. Jürgen Farsbotter, Sachverständiger nach § 29a BImSchG bei TÜV Nord Systems.

Zulässigkeit des Vorhabens:

So müssen Sie Ihre Prüfung aufbauen

