

Der angemessene Abstand aus baurechtlicher Sicht

3. LfULG-Kolloquium „Anlagensicherheit/Störfallvorsorge“ am 26. November 2015

Der angemessene Abstand bei der Bauleitplanung

- Umsetzung der Seveso-II-RL im § 50 BImSchG (**gebietsbezogener oder planerischer Störfallschutz**)
- Zunächst grundsätzlich nur bei „**raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen**“
 - z.B. Raumordnungspläne, Flächennutzungspläne, Bebauungspläne, Planungen für den Straßenbau, Abfallbeseitigungspläne, Wasserwirtschaftspläne, Luftreinhaltepläne, Landschaftspläne, Festlegung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten, Landschaftsschutzverordnungen
 - Planfeststellungen

(Jarass, BImSchG, 10. Auflage, § 50 Rn. 6, 7)

Der angemessene Abstand bei der Bauleitplanung

■ „nur“ Abwägungsgebot/**Abwägungsdirektive**

➤ Rechtsprechung z. B.:

- BVerwG, Urteil vom 19. April 2012 – 4 CN 3.11, juris Rn. 29;
- BVerwG, Beschluss vom 16. März 2010 – 4 BN 66/09, juris Rn. 46;
- BVerwG, Beschluss vom 5. Dezember 2008 – 9 B 28/08, juris Rn. 30;
- BVerwG, Urteil vom 22. März 2007 – 4 CN 2/06, juris Rn. 14;
- HessVGH, Urteil vom 21. August 2009 - 11 C 305/08.T, juris Rn. 137 ff.;
- BVerwG, Urteil vom 20. Dezember 2012 – 4 C 11.11, juris Rn. 26
- BVerwG, Beschluss vom 16. Januar 2013 – 4 B 15/10 –, juris;
- OVG NW, Urteil vom 3. September 2009 – 10 D 121/07.NE –, juris Rn. 129;

Der angemessene Abstand bei der Bauleitplanung

- Kommission für Anlagensicherheit beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit:
 - Leitfaden – Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG, 2. Überarbeitete Fassung, November 2010 (**Leitfaden KAS-18**)
- Reidt/Schiller:
 - **Gutachten** im Auftrag der KAS „Erarbeitung und Formulierung von Festsetzungsmöglichkeiten für die Umsetzung der Abstandsempfehlungen für Anlagen, die einen Betriebsbereich im Sinne von § 3 Abs. 5a BImSchG bilden, nach den Vorgaben des BauGB und der BauNVO

Der angemessene Abstand bei der Bauleitplanung

■ Literatur:

- u.a. Hellriegel/Schmitt, NuR 2010, S. 98; Hendl, DVBl. 2012, S. 532; Kuschnerus, BauR 2011, S. 603 (Teil 1) und S. 761 (Teil 1), Kraus, ZfBR 2012, S. 324; Lau, DVBl. 2012, S. 678; Mitschang, UPR 2011, S. 281 (Teil I) und S. 342 (Teil II); Reitberger, I+R 2012, S. 154; Reidt/Schiller, BauR 2012, S. 1722; Weidemann, BauR 2014, S. 784; Stür, DVBl. 2014, S. 908; Grüner, UPR 2014, S. 161

Der angemessene Abstand bei der Vorhabenzulassung

- Das Abstandsgebot gilt auch bei gebundenen Entscheidungen im Baurecht
 - **EuGH, Urteil vom 15. September 2011 – Rs. C-53/10;**
BVerwG, Urteil vom 20. Dezember 2012 – 4 C 11/11
 - Einordnung des Abstandsgebotes im Rahmen des § 34 BauGB in das **Gebot der Rücksichtnahme**; bis dahin auch vertretbar Wahrung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse (vgl. Schmitt/Kreutz NVwZ 2012, S. 483, 485; Reidt, UPR 2011, S. 448.)

Der angemessene Abstand bei der Vorhabenzulassung

- Fachkommission Städtebau:

- **Arbeitshilfe** zur Berücksichtigung des Art. 12 Seveso-II-Richtlinie im baurechtlichen Genehmigungsverfahren in der Umgebung von unter die Richtlinie fallenden Betrieben vom 11. März 2015

(Zur Umsetzung der Urteils des BVerwG vom 20. Dezember 2012)

Der angemessene Abstand bei der Vorhabenzulassung

- Schutzbedürftige Nutzung im Sinne Art. 13 Seveso-III-RL
 - Wohngebiete,
 - öffentlich genutzte Gebäude und Gebiete,
 - Erholungsgebiete,
 - Hauptverkehrswege (soweit wie möglich),
 - sowie unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle oder besonders empfindliche Gebiete

Keine Differenzierung nach Art. 13 **Abs. 1** und **Abs. 2**

Der angemessene Abstand bei der Vorhabenzulassung

- Schutzbedürftige Nutzung im Sinne Art. 13 Seveso-III-RL
 - **Wohngebäude?**
 - **FKS:** einzelne Wohngebäude in der Regel nur dann, wenn sie einem Wohngebiet vergleichbare Dimensionen aufweisen

Der angemessene Abstand bei der Vorhabenzulassung

■ Schutzbedürftige Nutzung im Sinne Art. 13 Seveso-III-RL

➤ Öffentliche Gebäude?

- **FKS:** Öffentlich genutzte Gebäude dienen dem nicht nur vorübergehenden Aufenthalt eines wechselnden Benutzerkreises, wie
 - Anlagen für soziale, kirchliche, kulturelle, sportliche und gesundheitliche Zwecke (z. B. Schulen, Kindergärten, Altenheime, Krankenhäuser),
 - Gebäude und Anlagen mit Publikumsverkehr (z. B. **Einkaufszentren**, Hotels, Parkanlagen) sowie Geschäfts-, Verwaltungs- und Bürogebäude, wenn diese nicht nur gelegentlich Besucher (z. B. Geschäftspartner) empfangen, die der Obhut der zu besuchenden Person in der Weise zuzuordnen sind, dass sie von dieser Person im Alarmierungsfall hinsichtlich ihres richtigen Verhaltens angehalten werden können.

Der angemessene Abstand bei der Vorhabenzulassung

- Schutzbedürftige Nutzung im Sinne Art. 13 Seveso-III-RL
 - **Öffentliche Gebäude?**
 - **HessVGH**, Urteil vom 26. März 2015 – 4 C 1566/12.N, juris Rn. 41:
 - wenn es dazu bestimmt und geeignet ist, von der Öffentlichkeit – einem grundsätzlich unbeschränkten Personenkreis – aufgesucht zu werden, **unerheblich, wie intensiv der Publikumsverkehr** ist

Der angemessene Abstand bei der Vorhabenzulassung

■ Abstandsermittlung

➤ EuGH vom 15. September 2011 in **Rn. 43, 44**:

- „Abschätzung nicht nur der Risiken und Schäden, sondern auch aller anderen in jedem Einzelfall erforderlichen Faktoren“
- „So können zu diesen spezifischen Faktoren neben der Art der jeweiligen gefährlichen Stoffe die Wahrscheinlichkeit eines schweren Unfalls in einem ...Betrieb sowie die Folgen eines etwaigen Unfalls für die menschliche Gesundheit und die Umwelt, die Art der Tätigkeit der neuen Ansiedlung oder die Intensität, mit der Notfallkräfte bei einem Unfall eingreifen können.“
- die Faktoren zur Abstandsermittlung können mit „sozioökonomischen Faktoren“ **zusammentreffen**, und zwar in dem Sinne, dass Vorhaben im angemessenen Abstand nicht automatisch abgelehnt werden müssten, wenn sozioökonomischen Faktoren für das Vorhaben streiten (vgl. Rn. 22)

Der angemessene Abstand bei der Vorhabenzulassung

■ Abstandsermittlung

- BVerwG vom 20. Dezember 2012: Anhand „**störfallspezifischer Faktoren**“
- Das Gericht unterscheidet unter **Verweis auf EuGH** vom 15. September 2011 in **Rn. 18**:
 - **anlagenspezifische** Faktoren (Eigenschaften des Störfallbetriebes) **wie z. B.** „die Art der jeweiligen gefährlichen Stoffe, die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines schweren Unfalls, die Folgen eines etwaigen Unfalls für die menschliche Gesundheit und die Umwelt“ und
 - **vorhabenspezifische** Faktoren (Eigenschaften des heranrückendes Bauvorhabens) **wie z. B.** „die Art der Tätigkeit der neuen Ansiedlung, die Intensität ihrer öffentlichen Nutzung, die Leichtigkeit, mit der Notfallkräfte bei einem Unfall eingreifen können“ oder „die Verschlimmerung von Unfallfolgen durch einen vorhabenbedingten Anstieg der möglicherweise betroffenen Personen.“

Der angemessene Abstand bei der Vorhabenzulassung

■ Abstandsermittlung

➤ **anlagenspezifische** Faktoren (lt. FKS):

- Art, Menge und Eigenschaften der gefährlichen Stoffe,
- die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines schweren Unfalls,
- die Folgen eines etwaigen Unfalls für die menschliche Gesundheit und die Umwelt,
- die sicherheitstechnische Ausrüstung der Anlage,
- störfallverhindernde Maßnahmen,
- technische Maßnahmen zur Verminderung des Unfallrisikos oder zur weiteren Begrenzung möglicher Unfallfolgen (z. B. Warnsystem, Werksfeuerwehr, Leichtigkeit, mit der Notfallkräfte bei einem Unfall an der Unfallstelle eingreifen können, redundante Sicherheitseinrichtungen).

Der angemessene Abstand bei der Vorhabenzulassung

■ Abstandsermittlung

➤ **vorhabenspezifische** Faktoren (lt. FKS):

- Art der beantragten schutzwürdigen Nutzung (wie Wohnen, Gewerbe),
- Intensität der beantragten schutzwürdigen Nutzung, z. B.:
 - Anzahl zeitgleich anwesender Personen und deren Aufenthaltsdauer,
 - Personendichte und Einzelgruppenstärke,
 - ganztägige oder zeitlich begrenzte Nutzung,
 - Mobilität der Personen, Zuordnung der Nutzungen in „beruflichen“ oder „privaten“ Bereich,
 - typische Nutzungssituation,
 - individuelle Handlungs-/Einsichtsfähigkeit der Personen (Erwachsene/ Kinder mit/ohne Aufsicht),
 - Art und Dauer des Publikumsverkehrs,
 - Verhältnis ortskundiger Personen zu Ortsfremden,
 - besondere Schutzbedürftigkeit betroffener Personengruppen,
 - Leichtigkeit, mit der Notfallkräfte am schutzbedürftigen Vorhaben eingreifen können

Der angemessene Abstand bei der Vorhabenzulassung

■ Abstandsermittlung

➤ **vorhabenspezifische** Faktoren (lt. FKS):

- vorhabenbedingte Veränderungen, etwa die Verschlimmerung von Unfallfolgen,
- auswirkungsbegrenzende Maßnahmen, z. B.
 - bauliche Schutzmöglichkeiten (wie Dichtigkeit des Gebäudes gegenüber stofflicher Exposition, Übersichtlichkeit von Gebäuden/Arealen inkl. Qualität der Fluchtwege),
 - Eigensicherung (z. B. durch Schulung, Frühwarnsystem, Maßnahmen zur ersten Hilfe und zur Gefahrenabwehr),
 - Nutzungseinschränkungen des heranrückenden Vorhabens

Der angemessene Abstand bei der Vorhabenzulassung

■ Abstandsermittlung

- EuGH und BVerwG bemessen den Abstand nicht ausschließlich vom Betriebsbereich aus
- Damit ist der „**angemessene Abstand**“ nach KAS-18 nicht identisch mit dem „**angemessenen Sicherheitsabstand**“ im Sinne des Art. 13 Seveso-III-RL
- Der KAS-18 Leitfaden geht bislang nicht auf die genannten vorhabenspezifischen Faktoren ein
- Die abweichende Stellungnahme des LAI unter Berufung auf **Rn. 22** des Urteils des BVerwG vom 20.12.2012 überzeugt nicht, vielmehr ist diese Entscheidung im Lichte der EuGH-Entscheidung zu interpretieren; europarechtliche Auslegung bindend

Der angemessene Abstand bei der Vorhabenzulassung

- empfohlene **Prüfschritte der FKS (dogmatisch)**:

1. Liegt eine schutzbedürftige Nutzung vor oder ist der Anwendungsbereich des Art. 13 Seveso-III-RL eröffnet?
2. Liegt das Vorhaben im angemessenen Abstand? (Der Abstand muss ermittelt werden)
3. Kann das Vorhaben im angemessenen Abstand als Ausnahme dennoch zugelassen werden? (Bewertung/Abwägung unter Berücksichtigung der „sozioökonomischen Faktoren“)

Trennung von **Abstandsermittlung** einerseits und **Abwägung** andererseits

Der angemessene Abstand bei der Vorhabenzulassung

- empfohlene **Prüfschritte der FKS (grob)**:
 - Achtungsabstand
 - angemessener Abstand nach Leitfaden KAS-18
 - Ergänzende Betrachtung von vorhabenspezifische Maßnahmen
 - nachvollziehende Abwägung
 - Beachtung Grenzen des Rücksichtnahmegebotes
 - Ggf. Planungspflicht der Gemeinde

Der angemessene Abstand bei der Vorhabenzulassung

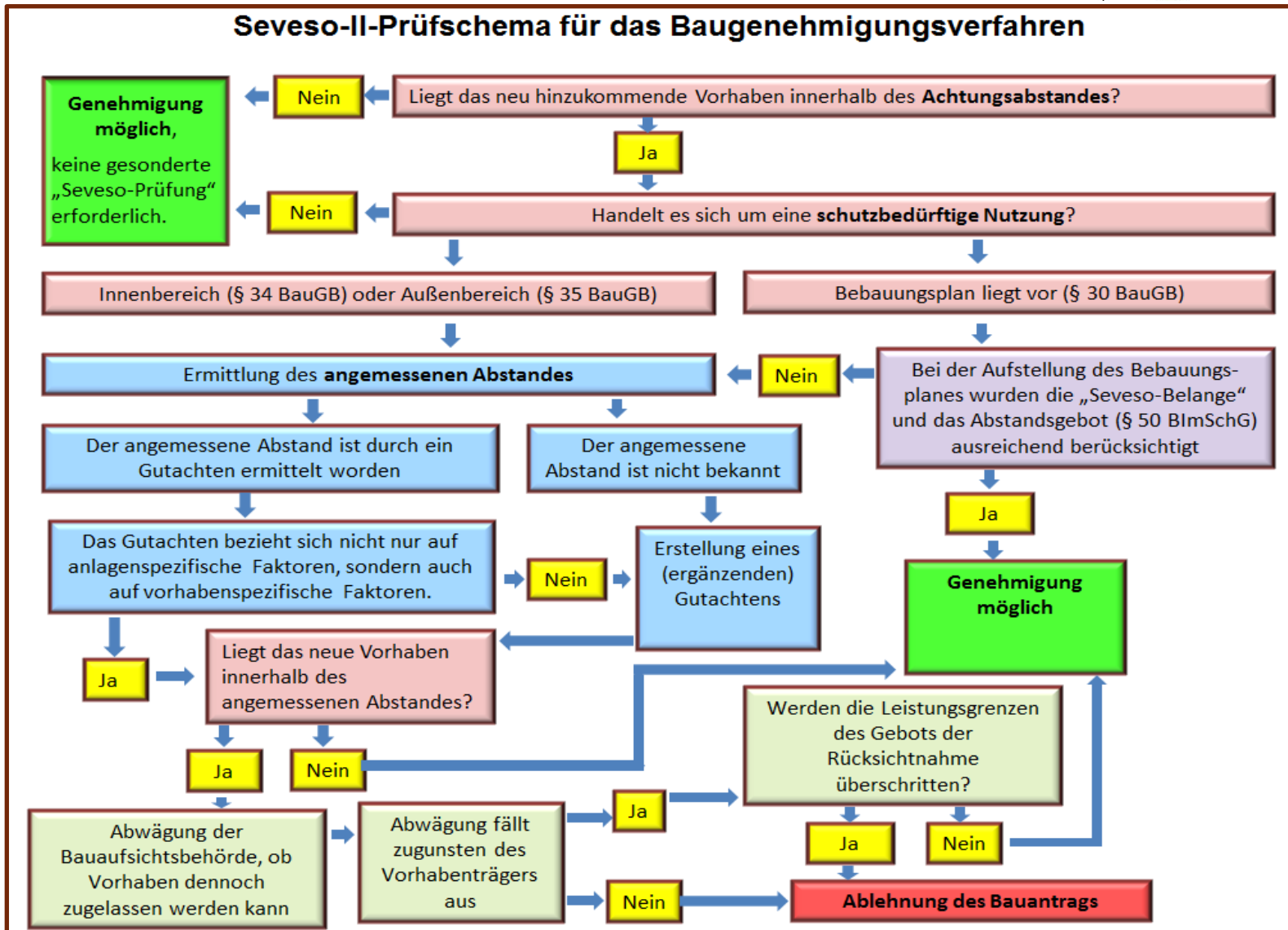
- nachvollziehende Abwägung:
 - Vorgang der Rechtsanwendung, der eine auf den Einzelfall ausgerichtete Gewichtsbestimmung verlangt. Sie ist nicht planerische Abwägung im Sinne rechtsgeleiteter politischer Dezision, sondern sachgeleitete Wertung, und unterliegt insoweit der vollen gerichtlichen Kontrolle (BVerwG, Urteil 20.12.2012 - 4 C 11.11 Rn. 26)
 - Gegenüberstellung von störfallspezifischen und nicht störfallspezifischen Faktoren, insbesondere „sozioökonomische“ Faktoren (soziale, ökologische und wirtschaftliche Belange)
(BVerwG, Urteil 20.12.2012 - 4 C 11.11 Rn. 33)

Der angemessene Abstand bei der Vorhabenzulassung

- Grenzen des Rücksichtnahmegebotes:
 - zunächst sind gegeneinander abzuwägen :
 - Schutzwürdigkeit des betroffenen Betriebes,
 - die Intensität der Beeinträchtigungen
 - die Interessen des Bauherren
 - was beiden Seiten billigerweise zumutbar oder unzumutbar ist

Der angemessene Abstand bei der Vorhabenzulassung

- Grenzen des Rücksichtnahmegebotes:
 - Die Leistungsgrenze wird überschritten:
 - Wenn die zu berücksichtigenden sozioökonomischen Faktoren den Rahmen der individuellen Interessenbeziehung zwischen den Rücksichtnahmebegünstigten und Rücksichtnahmeverpflichteten verlassen,
 - wenn städtebauliche Gründe für eine Zulassung in der „Gefahrenzone“ streiten oder
 - Alternativstandorte in Frage stehen
 - wenn ein Neuansiedlungsvorhaben städtebauliche Spannungen bewirkt, die einer planerischen Konfliktbewältigung bedürfen oder
 - eine rechtsfehlerfreie Konfliktbewältigung auf das Festsetzungsinstrumentarium der Bauleitplanung angewiesen ist.
- (BVerwG, Urteil 20.12.2012 - 4 C 11.11 Rn. 35)



Quelle: Arbeitshilfe der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz zur Berücksichtigung des Art. 12 Seveso-II-Richtlinie im baurechtlichen Genehmigungsverfahren in der Umgebung von unter die Richtlinie fallenden Betrieben vom 11. März 2015