

# **Kommission für Anlagensicherheit (KAS)**

## **Arbeitshilfe**

**Berücksichtigung des Art. 12 Seveso-II-Richtlinie im  
immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren  
(§§ 4 und 16 BImSchG)**

**(1. Version)**

**Von der Mehrheit der Mitglieder der Kommission für Anlagensicherheit  
am 26. Februar 2013 befürwortet.**

## **Arbeitshilfe**

### **Berücksichtigung des Art. 12 Seveso-II-Richtlinie im immissions- schutzrechtlichen Genehmigungsverfahren (§§ 4 und 16 BImSchG)**

#### **Vorwort**

Die nachfolgend beschriebene Vorgehensweise soll den zuständigen Behörden eine Hilfestellung geben, wie der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 15. September 2011 in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren innerhalb von Betriebsbereichen Rechnung getragen werden kann. Dabei ist folgendes zu beachten:

1. Die Arbeitshilfe wird zunächst zur Anwendung empfohlen, bis die schriftliche Urteilsbegründung des Bundesverwaltungsgerichts auf Grundlage der EuGH-Entscheidung vorliegt. Sobald die Begründung bekannt ist, wird die Arbeitshilfe überprüft und ggf. fortgeschrieben werden.
2. Sollte für eine Neugenehmigung oder eine Änderungsgenehmigung lediglich eine Baugenehmigung erforderlich sein, wird diese Arbeitshilfe zur analogen Anwendung empfohlen.
3. Die Seveso-III-Richtlinie weist hinsichtlich des derzeitigen Artikels 12 Änderungen auf. Das bedeutet, dass diese Arbeitshilfe mit Inkrafttreten der Anforderungen der Seveso-III-Richtlinie in Deutschland am 01.06.2015 zumindest einer redaktionellen Überarbeitung bedarf.

#### **Wortlaut des Artikels 12 (1)**

Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass in ihren Politiken der Flächenausweitung oder Flächennutzung und/oder anderen einschlägigen Politiken das Ziel,

schwere Unfälle zu verhüten und ihre Folgen zu begrenzen, Berücksichtigung findet. Dazu überwachen sie

1. die Ansiedlung neuer Betriebe,
2. Änderungen bestehender Betriebe im Sinne des Artikels 10,
3. neue Entwicklungen in der Nachbarschaft bestehender Betriebe wie beispielsweise Verkehrswege, Örtlichkeiten mit Publikumsverkehr, Wohngebiete, wenn diese Ansiedlungen oder Maßnahmen das Risiko eines schweren Unfalls vergrößern und die Folgen eines solchen Unfalls verschlimmern können.

Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass in ihrer Politik der Flächennutzung oder Flächenausweisung und/oder anderen einschlägigen Politiken sowie den Verfahren für die Durchführung dieser Politiken **langfristig** dem Erfordernis Rechnung getragen wird, dass zwischen den unter diese Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und Wohngebieten, öffentlich genutzten Gebäuden und Gebieten, wichtigen Verkehrswegen (so weit wie möglich), Freizeitgebieten und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvollen bzw. besonders empfindlichen Gebieten andererseits ein **angemessener Abstand gewahrt** bleibt und dass **bei bestehenden Betrieben** zusätzliche technische Maßnahmen nach Artikel 5 ergriffen werden, damit **es zu keiner Zunahme der Gefährdung der Bevölkerung** kommt.

### **Aussagen der Entscheidung des EuGH vom 15.09.2011**

1. Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 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. Dezember 2003 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass die Pflicht der Mitgliedstaaten, dafür zu sor-

gen, dass langfristig dem Erfordernis Rechnung getragen wird, dass zwischen den unter diese Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und öffentlich genutzten Gebäuden andererseits ein angemessener Abstand gewahrt bleibt, auch von einer Behörde wie der für die Erteilung von Baugenehmigungen zuständigen Stadt Darmstadt (Deutschland) zu beachten ist, und zwar auch dann, wenn sie in Ausübung dieser Zuständigkeit eine gebundene Entscheidung zu erlassen hat.

2. Die in Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82/EG in der durch die Richtlinie 2003/105/EG geänderten Fassung vorgesehene Verpflichtung, langfristig dem Erfordernis Rechnung zu tragen, dass zwischen den unter diese Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und öffentlich genutzten Gebäuden andererseits ein angemessener Abstand gewahrt bleibt, schreibt den zuständigen nationalen Behörden nicht vor, unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens die Ansiedlung eines öffentlich genutzten Gebäudes zu verbieten. Dagegen steht diese Verpflichtung nationalen Rechtsvorschriften entgegen, nach denen eine Genehmigung für die Ansiedlung eines solchen Gebäudes zwingend zu erteilen ist, ohne dass die Risiken der Ansiedlung innerhalb der genannten Abstandsgrenzen im Stadium der Planung oder der individuellen Entscheidung gebührend gewürdigt worden wären.

### **Konsequenzen für Genehmigungsbehörden**

Auch wenn sich diese Entscheidung primär auf ein Baugenehmigungsverfahren außerhalb eines Betriebsbereichs bezieht, gilt sie entsprechend der Entscheidung des LAI-Ausschusses für Rechtsfragen, Umsetzung und Vollzug (RUV) vom 26.06.2012 analog auch für andere Verfahren mit gebundener Entscheidung wie immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren innerhalb von Betriebsbereichen:

1. *Der RUV ist der Auffassung, dass das Abstandsgebot aus Art. 12 der Seveso-II- RL auch bei der Ansiedlung oder Änderung von Betriebsbereichen zu berücksichtigen ist.*
2. *Der Verpflichtung zur Berücksichtigung des Abstandsgebots ist nicht schon dann genüge getan, wenn § 3 Abs. 3 der 12. BImSchV erfüllt ist. Das Abstandsgebot der Seveso-II-Richtlinie enthält vielmehr einen zusätzlichen Prüfungspunkt, der über die Einhaltung der Betreiberpflichten aus § 3 Abs. 3 der Störfall-Verordnung hinausgeht.*
3. *Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie setzt die von § 3 Abs. 3 der 12. BImSchV geforderten Maßnahmen voraus und fordert eine langfristig angelegte Überwachung von Ansiedlungen und Änderungen innerhalb der Betriebsbereiche und ihrer Umgebung. Dabei muss die wechselseitige Verpflichtung zur Wahrung angemessener Abstände über baurechtliche Wertungen umgesetzt werden. Die Störfall-Verordnung bietet keine Rechtsgrundlage zur Umsetzung der langfristigen Abstandsanforderungen aus Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie.*

Das bedeutet, dass die entsprechenden Genehmigungsbescheide grundsätzlich eine Aussage hinsichtlich der Berücksichtigung angemessener Abstände nach Artikel 12 der Seveso-II-Richtlinie enthalten müssen. Diese Prüfungen sollten durch die zuständigen Baubehörden geleistet werden. Das nachfolgend beschriebene Ablaufschema zeigt jedoch einen pragmatischen Weg des Zusammenwirkens von Bau- und Immissionsschutzbehörden auch unter fachlich unterstützenden Gesichtspunkten im BImSchG-Genehmigungsverfahren auf. Der letztendliche Genehmigungsbescheid wird durch die Immissionsschutzbehörden erteilt.

Liegt ein Bauleitplan vor, bei dessen Erstellung eine Berücksichtigung der Anforderungen des Artikels 12 bereits stattgefunden hat, so kann darauf verwiesen werden.

Die Berücksichtigung des Artikels 12 erfolgt unabhängig von den Anforderungen des § 3 (3) StörfallV und stellt einen zusätzlichen Prüfungspunkt dar. Vielmehr wird vorausgesetzt, dass der Betreiber den Pflichten des § 3 (3) nachgekommen ist und vorbeugend Maßnahmen getroffen hat, um die Auswirkungen von Störfällen so weit wie möglich zu begrenzen.

Im Folgenden wird eine Vorgehensweise vorgestellt, die es Betreibern und Genehmigungsbehörden ermöglichen soll, zu entscheiden, ob eine explizite Berücksichtigung angemessener Abstände nach Artikel 12 der Seveso-II-Richtlinie in einem konkreten Genehmigungsverfahren erforderlich ist. Im Rahmen dieser Vorgehensweise muss letztendlich die Frage beantwortet werden, ob sich infolge des Antragsgegenstandes der vom Betriebsbereich ausgehende Gefährdungsbereich vergrößert. Das Verfahren umfasst drei Schritte:

1. Prüfung, ob eine Vergrößerung des Gefährdungsbereichs aufgrund des Antragsgegenstandes von vornherein ausgeschlossen werden kann, anhand einfacher Kriterien.
2. Prüfung, ob der Antragsgegenstand den Gefährdungsbereich der Anlage vergrößert.
3. Prüfung, ob der Antragsgegenstand den Gefährdungsbereich des Betriebsbereichs vergrößert.

Wenn die Prüfung im dritten Schritt zu einem positiven Ergebnis führt, ist eine explizite Berücksichtigung des Artikels 12 der Seveso-II-Richtlinie erforderlich.

## **Vorgehensweise**

Grundsätzlich ist der Artikel 12 der Seveso-II-Richtlinie in Genehmigungsverfahren nach §§ 4 und 16 BImSchG zu berücksichtigen,

- wenn ein Bauleitplan nicht vorliegt oder in dem vorliegenden Bauleitplan die Belange des Artikels 12 nicht ausreichend berücksichtigt wurden und
- wenn sich der vom Betriebsbereich ausgehende Gefährdungsbereich vergrößern kann und sich damit die möglichen Auswirkungen für die Bevölkerung erhöhen können.

Die vorgeschlagene Vorgehensweise differenziert zwischen Genehmigungsverfahren nach § 4 BImSchG (Neugenehmigungen) und Genehmigungsverfahren nach § 16 BImSchG (Änderungsgenehmigungen) und ist ergänzend dem angefügten Ablaufplan zu entnehmen.

Es wird empfohlen, dass die Schritte 1 bis 4 bereits im Genehmigungsantrag durch den Betreiber abgearbeitet und dokumentiert werden.

### ***Schritt 1: Bewertung der beantragten Änderungen hinsichtlich einer möglichen Vergrößerung des Gefährdungsbereichs***

Bei Anträgen auf Neugenehmigung nach § 4 BImSchG entfällt Schritt 1, da ein Vergleich mit einer bestehenden Anlage nicht möglich ist. Es ist mit Schritt 2 fortzufahren.

Bei Änderungsgenehmigungen nach § 16 BImSchG ist im ersten Schritt zu prüfen, ob sich infolge der beantragten Änderungen der von der Anlage ausgehende Gefährdungsbereich vergrößern kann bzw. ob dies offensichtlich auszuschließen ist. Für diese Prüfung sind im Wesentlichen die folgenden Kriterien heranzuziehen. Dabei genügt es, wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass ein Kriterium erfüllt ist.

## **Kriterien:**

1. Infolge der beantragten Änderungen werden neue gefährliche Stoffe gehandhabt, bei denen nicht offensichtlich ausgeschlossen werden kann, dass sich die Situation im Hinblick auf die Auswirkungen im Störfall verschlechtert. Das ist z. B. der Fall, wenn ein Stoff nach Anhang I der StörfallV eingesetzt wird,
  - a. der sich in einer höheren Abstandsklasse des Leitfadens KAS 18 befindet oder
  - b. dessen toxikologische Beurteilungswerte geringer sind oder
  - c. dessen Siedepunkt geringer (Dampfdruck bei Umgebungsbedingungen größer) istim Vergleich zu den bisher verwendeten Stoffen.
2. Die in der Anlage gehandhabten Stoffmengen bzw. Massenströme werden signifikant erhöht und können eine Auswirkung auf den Gefährdungsbereich haben.<sup>1</sup>
3. Die das Gefahrenpotential prägenden Verfahrensparameter wie Druck oder Temperatur werden signifikant geändert.
4. Für die Beurteilung von Störfallauswirkungen relevante Parameter wie z. B. toxikologische Beurteilungswerte der vom Antragsgegenstand betroffenen Stoffe haben sich so verändert, dass eine Neubewertung der Situation erforderlich ist.
5. Die örtliche Lage der Anlage verändert sich dahingehend, dass sich der Abstand zwischen sicherheitsrelevanten Anlagenteilen und schutzbedürftigen Gebäuden/Gebieten deutlich verringert.

---

<sup>1</sup> In aller Regel ist allerdings davon auszugehen, dass die alleinige Erhöhung der Stoffmengen oder Massenströme nur einen Einfluss auf die möglichen Auswirkungen hat, wenn zugleich die größte zusammenhängende Masse (GZM) vergrößert wird. Siehe auch Punkt 7.2, Anstriche 1 und 2 der Vollzugshilfe zur Störfall-Verordnung, BMU (Hrsg.), Bonn 2004



6. Der Antrag beinhaltet ein grundsätzlich anderes Verfahren bzw. eine grundsätzlich andere Lagerart.

Ist nach Prüfung der genannten Kriterien offensichtlich auszuschließen, dass sich der Gefährdungsbereich vergrößert, ist eine weitere Betrachtung entbehrlich. Andernfalls folgt Schritt 2.

Kommt die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbehörde bei der Prüfung des Genehmigungsantrags ebenfalls zu dem Ergebnis, dass auf Grundlage der genannten Kriterien eine Vergrößerung des Gefährdungsbereiches offensichtlich auszuschließen ist, sollte sie die zuständige Baubehörde auf dieses Ergebnis hinweisen. Ggf. kann die Baubehörde konkrete Berechnungen zu angemessenen Abständen nachfordern.

### ***Schritt 2: Ermittlung des angemessenen Abstandes bezogen auf den Antragsgegenstand***

Um beurteilen zu können, ob sich der Gefährdungsbereich des Betriebsbereichs im Sinne des Artikels 12 vergrößert, ist sowohl im Falle von Änderungs-genehmigungsverfahren nach § 16 als auch Neugenehmigungsverfahren nach § 4 BImSchG der angemessene Abstand bezogen auf den Antragsgegenstand zu ermitteln. Hierbei ist die im Kapitel 3.2 des Leitfadens KAS-18 beschriebene und im Folgenden zitierte Vorgehensweise heranzuziehen:

Es „ ... wird für die Vorgehensweise folgende Empfehlung für die der Einzelfallbetrachtung zugrunde zu legenden Ereignisse<sup>2</sup> ausgesprochen:

- Der Verlust des gesamten Inventars, der Verlust der größten zusammenhängenden Menge, Behälterbersten und der Abriss sehr großer Rohrleitungen sind beim Land-use-planning nicht zu berücksichtigen.

---

<sup>2</sup> Die Ereignisse stellen einen „Dennoch-Störfall“ nach Nr. 9.2.6.2.3 der Vollzugshilfe zur Störfall-Verordnung, BMU (Hrsg.), Bonn 2004, dar.

sichtigen, da sie bei Einhaltung des Standes der Sicherheitstechnik zu unwahrscheinlich sind.

- Bei Lagerung in Transportgebinden und Lagerung in Druckgefäßen ist mit der Freisetzung des Inhalts eines Transportgebindes oder eines Druckgefäßes (z. B. einer Gasflasche) zu rechnen. Dabei ist bei Druckgefäßen der Abriss des Ventils (Leckgröße 80 mm<sup>2</sup>) und bei Transportgebinden mit Flüssigkeit (Leckgröße 490 mm<sup>2</sup>) die völlige Entleerung mit anschließender Lachenverdunstung zu unterstellen.
- Bei Prozessanlagen und bei Lageranlagen ist davon auszugehen, dass Leckagen aus vorhandenen Rohrleitungen, Behältern, Sicherheitseinrichtungen etc. auftreten können.
  - In der Regel wird als Ausgangspunkt der Überlegung von einer Leckfläche von 490 mm<sup>2</sup> (entspricht einem Äquivalentdurchmesser von 25 mm) ausgegangen.
  - In einer Einzelfallbetrachtung wird unter Berücksichtigung der tatsächlich vorhandenen Technik die zugrunde zulegende Leckfläche bestimmt.
  - Als minimale Grundannahme wird empfohlen, dass eine Leckfläche von 80 mm<sup>2</sup>, entsprechend einem Äquivalentdurchmesser von 10 mm, nicht unterschritten wird.
  - Auswirkungsbegrenzende Maßnahmen sind zu berücksichtigen soweit sie durch die zugrundeliegenden Ereignisse nicht gestört sind.
- Die Szenarien sind je nach störfallrelevanter Eigenschaft der Stoffe für Stofffreisetzungen, Brand oder Explosion getrennt vorzunehmen. Für die Auswirkungsbetrachtungen gilt:
  - der Massenstrom ist entsprechend den Betriebsbedingungen und unter Voraussetzung eines scharfkantigen Lecks (Ausflussziffer: 0,62) zu berechnen,

- die Umgebungstemperatur ist mit 20 °C anzusetzen,
  - es ist eine mittlere Wetterlage nach VDI-Richtlinie 3783 mit einer indifferenten Temperaturschichtung und ohne Inversion zu betrachten. Es ist für den Betriebsbereich die häufigste Windgeschwindigkeit für eine indifferente Temperaturschichtung zu ermitteln (z.B. DWD) und für die Berechnungen zu verwenden,
  - als Beurteilungswerte sind die gleichen Werte heranzuziehen, die für die Herleitung der Achtungsabstände verwendet wurden (ERPG-2-Wert / 1,6 kW/m<sup>2</sup>/ 0,1 bar).
- Der Ausbreitungsradius bis zum Beurteilungswert des abdeckenden Ereignisses entspricht dem angemessenen Abstand des Einzelfalles.
  - Existieren für den Anlagentyp aus anderen Rechtsvorschriften vorgeschriebene Mindestabstände (z. B. SprengG, technischen Regelwerkes), so sind diese zu berücksichtigen, wenn sie größer als die empfohlenen Achtungsabstände sind.“

Als ergänzende Erkenntnisquelle können zusätzlich auch andere Beurteilungswerte (z. B. AEGL-Werte) herangezogen werden.

Danach ist zu prüfen, ob sich innerhalb des angemessenen Abstandes eine schutzwürdige Nutzung befindet. Ist dies nicht der Fall, ist keine weitere Betrachtung des Artikels 12 im Genehmigungsverfahren erforderlich. Andernfalls folgt Schritt 3.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Vorgehensweise nach KAS-18 nur den Menschen als zu schützendes Gut berücksichtigt.

### ***Schritt 3: Vergleich der angemessenen Abstände Antragsgegenstand/ Anlage vorher***

Sofern für den Betriebsbereich bereits ein angemessener Abstand ermittelt wurde, kann dieser Schritt entfallen. Im Falle von Neugenehmigungen nach § 4 BImSchG entfällt Schritt 3 ebenfalls und es ist mit Schritt 4 fortzufahren.

Falls noch nicht bekannt, ist der angemessene Abstand der Anlage ohne Berücksichtigung der beantragten Änderungen zu ermitteln und mit dem im vorherigen Schritt ermittelten Abstand zu vergleichen. Auch hier ist das Kap. 3.2 des Leitfadens KAS-18 wie oben zitiert zugrunde zu legen. Führt der Antragsgegenstand nicht zu einer Vergrößerung des angemessenen Abstandes, ist keine weitere Betrachtung des Artikels 12 im Genehmigungsverfahren erforderlich. Andernfalls folgt Schritt 4.

### ***Schritt 4: Vergleich der angemessenen Abstände Anlage/Betriebsbereich***

Es ist der angemessene Abstand für den Betriebsbereich gemäß den Vorgaben des Kap. 3.2 des Leitfadens KAS-18 zu ermitteln und mit dem durch den Antragsgegenstand bestimmten Abstand der Anlage zu vergleichen. Vergrößert der Antragsgegenstand den angemessenen Abstand des Betriebsbereichs nicht, ist keine weitere Betrachtung des Artikels 12 im Genehmigungsverfahren erforderlich. Andernfalls folgt Schritt 5.

### ***Schritt 5: Konsultation und Beurteilung***

Der so ermittelte angemessene Abstand ist mit den real vorliegenden Abständen zu schutzbedürftigen Gebieten/Gebäuden zu vergleichen. Im Schritt 2 wurde bereits ermittelt, dass die realen Abstände kleiner als die angemessenen sind. Von daher ist eine Bewertung durch die zuständige Baubehörde durchzuführen. Diese sollte eine eindeutige Stellungnahme zur bauplanungs-

rechtlichen Zulässigkeit des Vorhabens entsprechend dem Ergebnis der 4 vorgenannten Schritte abgeben.

Inwieweit die Differenz zwischen angemessenem und realem Abstand als minder relevant beurteilt wird und somit eine Genehmigung durch die Immissionsschutzbehörde erteilt werden kann, kann u. a. von der Bewertung folgender Faktoren durch die Baubehörden abhängen (nicht abschließende Nennung):

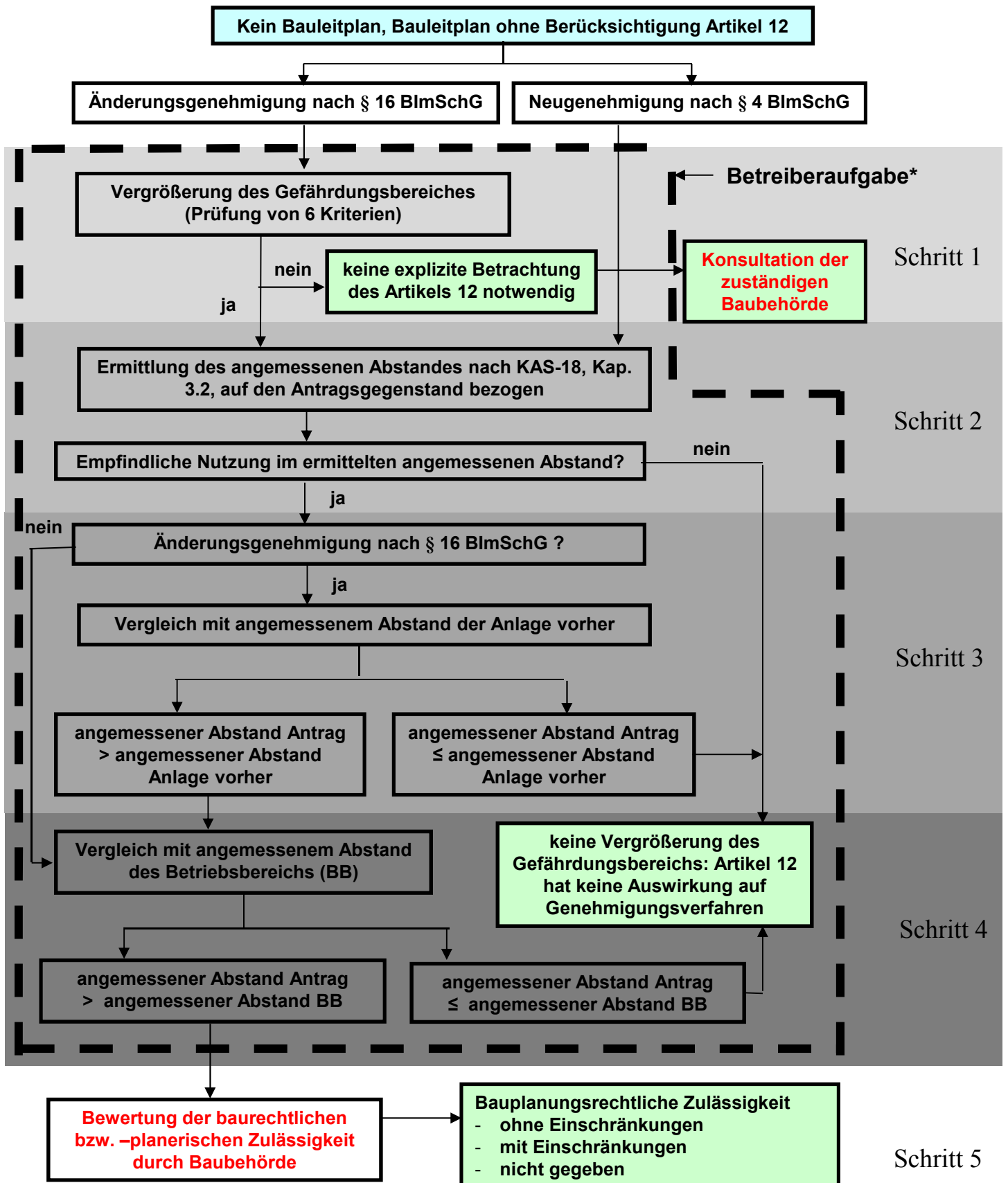
- Größe der Differenz,
- Vorhandensein störfallbegrenzender Maßnahmen, die bei der Ermittlung des angemessenen Abstandes keine Berücksichtigung gefunden haben,
- Art der schutzwürdigen Nutzung,
- besondere Möglichkeiten der Alarmierung und Gefahrenabwehr,
- Maßnahmen/bauliche Besonderheiten bei der schutzwürdigen Nutzung,
- Betriebsbereich liegt in einem Industriepark oder in unmittelbarer Nähe eines anderen Betriebsbereiches,
- sozioökonomische Faktoren.

Im Ergebnis kann bei Unterschreitung des angemessenen Abstandes die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit

- ohne Einschränkungen,
- mit Einschränkungen bzw. entsprechenden Nebenbestimmungen wie z. B. ergänzenden technischen Maßnahmen oder
- nicht

gegeben sein.

# Ablaufdiagramm



\*Die Schritte 1 – 4 innerhalb des Rahmens sind Aufgabe des Betreibers und im Antrag zu dokumentieren