

## **Auswirkungen der Seveso-III-Richtlinie**

Namensgeber der SEVESO-Richtlinie ist ein Chemieunfall, der sich am 10.07.1976 in der Nähe des italienischen Ortes Seveso ereignete. Bei diesem Unglück wurde eine unbekannte Menge des hochgiftigen Dioxins TCDD freigesetzt. Die sich ausbreitende Wolke vergiftete ein 1 km x 6 km großes, dicht bevölkertes Gebiet, 700 Menschen mussten ihre Häuser verlassen, 1800 Hektar Land wurden verseucht, 78.000 Tiere wurden notgeschlachtet, hunderte Menschen erkrankten an Chlorakne und Hautverätzungen. Direkte Todesfälle werden dem Chemieunfall nicht zugeordnet, allerdings stellten Ärzte in den folgenden Jahren ein erhöhtes Auftreten bestimmter Krebsarten fest.

Die Katastrophe von SEVESO zeichnet sich zudem durch die damalige desolate Informationspolitik aus. Obwohl das Unternehmen schon am ersten Tag nach dem Unfall wusste, dass Dioxin freigesetzt worden war, gab es dies erst acht Tage später offiziell bekannt. Auch die zuständigen Behörden reagierten spät und schlossen die Fabrik am 7. Tag nach dem Unglück und erst nach 16 Tagen wurde die Evakuierung der am schwersten betroffenen Zone angeordnet. Für die Umweltpolitik bedeutete die Katastrophe einen Wendepunkt.

Als Konsequenz wurde 1980 auf deutscher Ebene der rechtliche Rahmen für einen effektiven Störfallschutz durch die Störfall-Verordnung und 1982 auf europäischer Ebene durch die sogenannte Seveso-Richtlinie geschaffen. Industriebetriebe, die mit bestimmten Mengen an Gefahrenstoffen umgehen, sind nun verpflichtet, Risiken zu analysieren und abzustellen.

Die Fortschreibung der Seveso-Richtlinie mündete 2012 in der Seveso-III-Richtlinie vom 04.07.2012 (RL 2012/18/EU) und letztendlich in einem umfangreichen nationalen Gesetzes- und Verordnungspaket, das ab Ende 2016 in Kraft getreten ist. Konsequenzen und Handlungsfelder durch die Umsetzung der Seveso-III-RL in deutsches Recht ergaben sich u.a., im Immissionsschutzrecht, im Baurecht und in der Störfall-Verordnung.

### **Störfallbetriebe in Nürnberg**

In Nürnberg unterliegen 12 Betriebsstandorte der Störfall-Verordnung. Bei diesen sogenannten Störfallbetrieben handelt es sich um Chemikalienhändler, Umschlagsläger für Mineralölprodukte, Flüssiggas oder Industriegase, produzierende Industriebetriebe und Energieversorgungsunternehmen.

Aufgrund der gewachsenen städtebaulichen Struktur und der Veränderungen in den vergangenen Jahrzehnten liegen die Standorte der Nürnberger Störfallbetriebe nicht nur in Industriegebieten, sondern zum großen Teil in der Nachbarschaft zu Wohngebieten und im Bereich städtebaulicher Entwicklungsflächen.

Bereits die Seveso-II-Richtlinie von 1996 forderte die Einhaltung eines angemessenen Abstandes zwischen schutzwürdigen Nutzungen und Störfallbetrieben. Schutzbedürftige Nutzungen sind z. B. Wohngebiete, öffentlich genutzte Gebäude und wichtige Verkehrswege. Der angemessene Sicherheitsabstand ist der Abstand zwischen einem Störfallbetrieb und einem benachbarten Schutzobjekt. Die Größe dieses Abstands ist anhand störfallspezifischer Faktoren individuell für jeden Betriebsbereich zu berechnen, d.h. er ist abhängig von der Gefährlichkeit dieses Betriebs. Der angemessene Sicherheitsabstand soll die Nachbarschaft vor den unmittelbaren Auswirkungen schwerer Unfällen schützen

Nachdem 1996 der sogenannte Trennungsgrundsatz im deutschen Recht nur für die Bauleitplanung umgesetzt wurde, war nun im Zuge der Umsetzung der Seveso-III-RL und aufgrund verschiedener Rechtsprechungen, das Abstandsgebot und die erforderliche Öffentlichkeitsbeteiligung in baurechtliche und immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren zu implementieren.

## **Wesentliche rechtliche Änderungen durch die Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie**

### Störfallverordnung

Die Störfall-Verordnung gilt für Betriebe, in denen bestimmte Mengen an gefährlichen Stoffen vorhanden sind. Störfallbetriebe haben besondere Pflichten z.B. zum Stand der Sicherheitstechnik, Erstellen eines Sicherheitsberichtes und einer Alarmierungs- und Gefahrenabwehrplanung. Damit sollen Unfälle nach Möglichkeit verhindert bzw. die Folgen von dennoch eintretenden Unfällen begrenzt werden.

Eine wesentliche Neuerung in der Störfall-Verordnung ist die Ausweitung der Informationspflicht. Alle Störfallbetriebe haben nun die wichtigsten Angaben zu den ausgehenden Gefahren, zu den getroffenen Sicherheitsmaßnahmen sowie zur Warnung der Bevölkerung bei einem Störfall und zum korrekten Verhalten der Öffentlichkeit und benachbarten Betriebsstätten ständig zugänglich zu machen. Dies wird in Nürnberg durch die Verteilung einer Informationsbroschüre in der Nachbarschaft sowie die Veröffentlichung der Broschüre auf der Firmenwebseite der Störfallbetriebe realisiert.

### Immissionsschutzrechtliche Verfahren - Vorhaben in Störfallbetrieben

Zur Berücksichtigung eines angemessenen Sicherheitsabstands um Störfallbetriebe wurden im Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) neue Genehmigungsverfahren eingeführt. Diese kommen bei störfallrelevanten Vorhaben in Störfallbetrieben zur Anwendung unabhängig davon, ob die Anlage nach dem BImSchG genehmigungsbedürftig ist oder nicht.

In den Verfahren ist zu prüfen, ob durch das geplante Vorhaben der angemessene Sicherheitsabstand zu benachbarten Schutzobjekten tangiert wird oder eine erhebliche Gefahrenerhöhung ausgelöst wird. Anschließend ist ggf. in einem öffentlichen Verfahren abzuwägen, ob das Vorhaben genehmigt werden kann.

Neu eingeführt wurden die Begriffe „benachbartes Schutzobjekt“ und „angemessener Sicherheitsabstand“ sowie eine Ermächtigungsgrundlage für eine technische Anleitung Abstand (TA Abstand) mit bundeseinheitlichen Vorgaben zur Festlegung des angemessenen Sicherheitsabstandes. Die TA Abstand wird derzeit in einem Bund/Länder-Arbeitskreis erarbeitet.

### Baurechtliche Genehmigungsverfahren – Vorhaben in der Nachbarschaft zu Störfallbetrieben

Um dem Abstandsgebot der SEVESO-III-RL gerecht zu werden, wurden in der Bayerischen Bauordnung verfahrensrechtliche Schwellenwerte eingeführt. So sind Vorhaben im angemessenen Sicherheitsabstand von Störfallbetrieben vom Genehmigungsfreistellungsverfahren ausgenommen und es sind Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Im Rahmen der Rücksichtnahme gebot ist zu prüfen, ob die Planung auch bei Unterschreitung des angemessenen Abstands zulässig sein kann. In der Abwägung über die Zulässigkeit sind die vorhabenbezogenen Faktoren z.B. Nutzungsintensität, Zugänglichkeit für Rettungshelfer und auch sozioökonomische Faktoren wesentlich.

## Bauleitplanung in der Nachbarschaft zu Störfallbetrieben

Auch die Novellierung des Baugesetzbuches sieht Neuerungen für die Bauleitplanung vor. Zur Entschärfung potentieller Nutzungskonflikte sind nun erweiterte Möglichkeiten, wie z.B. Nutzungseinschränkungen und technische Maßnahmen einzuplanen, die der Vermeidung oder Minderung der Auswirkungen von Störfällen dienen sollen.

### **Folgen aus der Umsetzung der SEVESO-III-Richtlinie für die Verwaltungspraxis**

Für alle Störfallbetriebe in Nürnberg wurden Abstandsberechnungen entweder vom bayerischen Landesamt für Umwelt (LfU) oder von privaten dafür zugelassenen Sachverständigen durchgeführt. Dieser Abstand wird modellhaft, basierend auf mögliche Störfallszenarien im jeweiligen Störfallbetrieb, berechnet. Schwierigkeiten bei der Ermittlung des angemessenen Sicherheitsabstands ergeben sich durch bisher nicht ausreichend normierte Vorgaben für die Berechnung, was zu nicht kongruenten Aussagen von Gutachten führen kann. Um diesem Missstand entgegenzuwirken, versucht das Umweltamt in Abstimmung mit dem LfU und den verschiedenen Gutachtern, eine annähernde Vergleichbarkeit der Abstandsberechnungen zu erreichen. Zudem ist es Aufgabe der Immissionsschutzbehörde im Umweltamt zu prüfen, ob in den Gutachten der genehmigte Anlagenbestand des Störfallbetriebs bewertet wurde.

Die in den Gutachten ausgesprochenen Abstandempfehlungen wurden im städtischen Geodaten-System als angemessener Sicherheitsabstand um die betroffenen Störfallbetriebe hinterlegt und können von den Fachbehörden wie Stpl, BoB und FW dort eingesehen werden.

Die Sicherheitsabstände reichen derzeit von 30 m bis 310 m. Das Umweltamt aktualisiert bei störfallrelevanten Änderungen und neuen Berechnungen entsprechen die Sicherheitsabstände im Geodaten-System. Natürlich werden auch Hinzukommende oder der Wegfall eines Störfallbetriebs im Geodaten-System berücksichtigt.

Im Rahmen der Fachstellenbeteiligung bei Baugenehmigungsverfahren werden Umweltamt und Feuerwehr beteiligt. Dabei wird Stellung zu dem im Betriebsbereich vorhanden Gefahrenpotential, zum ermittelten angemessenen Abstand sowie zu den Anforderungen bei der Alarmierung- und Gefahrenabwehrplanung genommen.

Es liegt in der Natur der Sache, dass zwischen Immissionsschutz und Baurecht diesbezüglich ein Spannungsfeld besteht: Bestandsschutz und Erweiterungsmöglichkeiten eines Störfallbetriebes versus städtebaulich wünschenswerter Nachverdichtung in der Nachbarschaft von Störfallbetrieben.

### Beispiel 1

Vor einigen Jahren konnte eine geplante Erweiterung eines seit Jahrzehnten am Standort ansässigen Störfallbetriebs immissionsschutzrechtlich nicht genehmigt werden, da sie den stadtplanerischen Absichten entgegenstand. Auch die von der Stadt Nürnberg angestrebte Verlagerung des Störfallbetriebs und die damit verbundene Suche nach einem Ersatzstandort scheiterten. Um die Existenz der Firma am Standort zu gewährleisten und gleichzeitig die Entwicklung des Gebietes zu ermöglichen, mussten kreative Lösungen gesucht werden.

Für ein Grundstück, das teilweise im Bereich des angemessenen Sicherheitsabstands des zur Rede stehenden Störfallbetriebs liegt, interessierte sich ein Investor, der für dieses Anwesen Wohnen und gewerbliche Nutzungen plante. Um den Vorgaben aus Immissionsschutzrecht

und Baurecht gerecht zu werden, waren in der Bauleitplanung für Teilbereiche dieses Areals, Nutzungseinschränkungen, zusätzlichen bauliche, technische sowie organisatorischen Maßnahmen vorzugeben. Der Grundstücksentwickler sah in diesen Auflagen erhebliche nachteilige Auswirkung für die Vermarktung und schloss mit dem Inhaber des Störfallbetriebs privatrechtliche Vereinbarungen ab. Nun plant der Betreiber des Störfallbetriebs eine Umstrukturierung seiner Firma, die mit Anlagenstillegung und Anlagenverlagerung in eine andere Stadt einhergeht. Damit wird eine Reduzierung des angemessenen Sicherheitsabstandes für den Störfallbetrieb erreicht und die Entwicklung des besagten Grundstücks ermöglicht.

### Beispiel 2

Ein weiterer Störfallbetrieb erfuhr bei einer geplanten Erweiterung die zunehmende Komplexität des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens, da ein wichtiger Verkehrsweg innerhalb des neu ermittelten Sicherheitsabstandes liegt. Folglich war für die geplante störfallrechtlich relevante Änderung im neuen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung und damit einhergehender längerer Verfahrensdauer durchzuführen. Das Vorhaben wurde im Amtsblatt öffentlich bekannt gemacht und der Antrag einen Monat zur allgemeinen Einsicht ausgelegt. Gegen das Vorhaben wurden keine Einwendungen erhoben. Nach Prüfung durch die zuständigen Behörden und Fachstellen, wurde festgestellt, dass sich durch die Anlagenänderung keine Veränderung des Gefahrenpotentials im Betriebsbereich ergibt und die relevante Gefährdung durch die getroffenen Alarmierungs- und Gefahrenabwehrmaßnahmen ausgeschlossen werden konnten.

### **Ausblick**

Zukünftige Rechtsprechungen und die zu erwartende TA-Abstand mit konkretisierenden Definitionen für Schutzobjekte und vereinheitlichenden Maßgaben für die Abstandsermittlung können dazu führen, dass neue Vorhaben anders als bisher bewertet werden.

Änderungen an der Anzahl der Betriebe können sich ergeben, wenn Regelungen für die Einstufung von gefährlichen Abfällen ins Störfallrecht umgesetzt bzw. gefährliche Stoffe neu eingestuft werden.

Die Umsetzung des Abstandgebots darf nicht einseitig zu Lasten der Störfallbetriebe führen. Zielführend wäre die Nachverdichtung in Gemengelagen mit Augenmaß und in städtebaulichen Planungen die Sicherung geeigneter Flächen in Industriegebieten für Störfallbetriebe. Grund dafür ist auch, dass die entsprechenden Umgangsstoffe u.a. wichtige Grundstoffe für die industrielle Produktion (z.B. in der Metallindustrie) sind.