Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. M/15/2458-01	Termin 06.12.2012 11.12.2012	Umweltausschuss Planungsausschuss
Bericht / Mitteilung			öffentlich

Termin	Gremium	Vorlage zur*	Ergebnis	Beschluss-kontrolle*
06.12.2012	Umweltausschuss	K		
11.12.2012	Planungsausschuss	K		

Berichtsgegenstand

Störfallbetriebe in Oberhausen
Konsequenzen aus der Seveso-II-Richtlinie für die Bauleitplanung und die Genehmigungspraxis bei Bauvorhaben

Sachdarstellung

Einleitung

Nach Artikel 12 der Seveso II-Richtlinie und § 50 Bundesimmissionsschutzgesetz müssen zwischen Betriebsbereichen, die den Regelungen der Störfallverordnung unterliegen, einerseits und schutzbedürftigen Nutzungen andererseits „angemessene Abstände“ eingehalten werden. Als schutzbedürftig gelten z. B. Wohngebiete, öffentlich genutzte Gebiete und Gebäude, wichtige Verkehrswege oder Freizeitgebiete. Dadurch sollen schwere Unfälle verhütet bzw. deren Folgen begrenzt werden. Diese Verpflichtung zur Vorsorge bezieht sich auf die Bauleitplanung und – nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 15.09.2011 – auch auf die Baugenehmigungsverfahren.

Um hierzu die notwendigen Erkenntnisse zu erlangen hat der Bereich Umweltschutz den TÜV Nord, Essen damit beauftragt, die relevanten Betriebe im Stadtgebiet zu untersuchen und die jeweiligen „angemessenen Abstände“ zu ermitteln. Das Gutachten wurde im April 2012 fertig gestellt. Der Gutachter wird die Ergebnisse in der Sitzung des Umweltausschusses am 06.12.2012 vorstellen.

Bereichsleiter Bereich 2-2 Bereich Umweltschutz	Dezernat 4 Umwelt, Gesundheit ökologische Stadtentwicklung	Dezernat 5 Planen, Bauen,	Oberbürgermeister
Czichy 21.11.2012	Lauxen 21.11.2012	Klunk 23.11.2012	Datum

* Vorlage zur:	* Ergebnis :	Beteiligung:
Kenntnisnahme (K)	Kenntnisnahme (K)	Personalrat [ ]
		Gleichstellungsstelle [ ]

Hintergrund

Die Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen, umgangssprachlich auch Seveso-II-Richtlinie genannt, ist eine EG-Richtlinie zur Verhütung schwerer Betriebsunfälle mit gefährlichen Stoffen und zur Begrenzung der Unfallfolgen. Sie ist nach dem italienischen Ort Seveso benannt, wo sich 1976 ein folgenschwerer Industrieunfall ereignete, der als Sevesounglück bekannt wurde. Die Richtlinie Seveso-II trat am 3. Februar 1997 in Kraft und löste dadurch die Seveso-I-Richtlinie von 1982 ab. (Inzwischen wurde bereits die Seveso-III-Richtlinie oder Störfall-Richtlinie (2012/18/EU) beschlossen, die mit Wirkung vom 1. Juli 2015 die Seveso-II-Richtlinie ersetzt.)
Die Umsetzung der Seveso-II-Richtlinie in deutsches Recht erfolgte im Immissionsschutzrecht, und zwar durch die Störfallverordnung (StörfallV bzw. 12. BImSchV) und § 50 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG).

In Artikel 12 der Seveso-II-Richtlinie werden Anforderungen an die Planung formuliert, wonach die Mitgliedsstaaten dafür sorgen müssen, dass langfristig zwischen Störfallbetrieben und schutzwürdigen Nutzungen angemessene Abstände gewahrt werden. Die Umsetzung von Art. 12 in deutsches Recht erfolgte in § 50 BImSchG, der vorschreibt, dass bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen sind, dass schädliche Umwelteinwirkungen und von schweren Unfällen in Betriebsbereichen hervorgerufene Auswirkungen auf Wohngebiete und sonstige schutzbedürftige Gebiete soweit wie möglich vermieden werden sollen.

Schutzbedürftige Nutzungen sind nach § 50 BImSchG

> „die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie sonstige schutzbedürftige Gebiete, insbesondere öffentlich genutzte Gebiete, wichtige Verkehrswege, Freizeitgebiete und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle oder besonders empfindliche Gebiete und öffentlich genutzte Gebäude“.

Zu den schutzbedürftigen Nutzung und Vorhaben zählen danach Wohnhäuser sowie Gebäude oder Anlagen zum nicht nur dauerhaften Aufenthalt von Menschen oder sensiblen Einrichtungen, wie Anlagen für soziale, kirchliche, kulturelle, sportliche und gesundheitliche Zwecke und öffentlich genutzte Gebäude und Anlagen mit Publikumsverkehr – auch Verwaltungsgebäude, wenn diese nicht nur gelegentlich Besucher empfangen – und auch wichtige Verkehrswege.

Weder in der Seveso-II-Richtlinie noch in § 50 BImSchG ist definiert, was unter dem „angemessenen Abstand“ zu verstehen ist. In Deutschland hat daher die Kommission für Anlagensicherheit (KAS) einen Leitfaden „Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfallverordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung“ herausgegeben (Nov. 2010, dieser ersetzt den gleichnamigen Leitfaden der SFK/TAA-GS-1 von 2005). Darin werden für die gefährlichen Stoffe im Sinne der StörfallV Abstandsempfehlungen benannt, wobei grundsätzlich zwischen einer Betrachtung „ohne Detailkenntnisse“ über den jeweiligen Betriebsbereich und „mit Detailkenntnissen“ differenziert wird. Ohne Detailkenntnisse über Art und Weise der Handhabung sowie über vorhandene Stoffmengen etc. ergeben sich relativ große Abstandsempfehlungen, die sogenannten „Achtungsabstände“, während bei einer Betrachtung mit Detailkenntnissen die „angemessenen Abstände“ ermittelt werden können.

Es ist in diesem Zusammenhang wichtig darauf hinzuweisen, dass es sich bei den Abstandsempfehlungen um Richtwerte handelt, die von einer typisierenden Betrachtung für die Schadensszenarien Brand, Explosion und Freisetzung giftiger Stoffe ausgehen. Sie basieren auf Konventionen für „Dennoch"-Störfälle (die sich trotz aller betriebsbezogener Sichermaßnahmen eignen können) und nicht auf „denkbaren" Störungen (wie sie im Sicherheitsbericht der Betriebe dargestellt werden). Aus den Ergebnissen lassen sich im Regelfall keine Erkenntnisse dahingehend ableiten, dass die untersuchten Anlagen nicht dem Stand der Technik entsprächen und zu verbessern seien, oder dass innerhalb dieser Abstände konkrete Gefahren bestünden. Die Abstandsempfehlungen definieren vielmehr „Planungszonen", innerhalb derer aus Gründen einer langfristigen Vorsorge die Nachbarschaft zu einem Betriebsbereich bei der Planung zu berücksichtigen ist.

Untersuchung für Oberhausen

Die Stadt Oberhausen war erstmalig bei der Aufstellung des Regionalen Flächennutzungsplanes (RFNP) mit der Problematik von Störfallbetrieben in der Bauleitplanung konfrontiert. Im Rahmen der Umweltprüfung für den RFNP wurden in Abstimmung mit den für die Genehmigung und Überwachung der Störfallbetriebe zuständigen Bezirksregierungen und dem LANUV sämtliche Betriebe und die jeweiligen Achtungsabstände (ohne Detailkenntnisse) erfasst und in Arbeitskarten dargestellt. Im RFNP wird darauf hingewiesen, dass, sofern innerhalb dieser Achtungsabstände schutzbedürftige Nutzungen geplant werden, auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung die Konfliktlösung erfolgen muss.

Für das Stadtgebiet von Oberhausen sind folgende Betriebsbereiche relevant:

- Chemiepark Oberhausen, Otto-Roelen-Straße, mit 7 Betriebsbereichen
- Balver Chemieservice GmbH, Buschhausener Straße
- Air Liquide Deutschland GmbH, Im Lipperfeld
- EVO, Erdgasröhrenspeicher Osterfelder Straße
- Walzen-Service-Center Oberhausen, Essener Straße
- Linde AG, Klaumerbruch in Essen

Die vom LANUV ohne Detailkenntnisse ermittelten Achtungsabstände beliefen sich auf Werte zwischen 200 m und 1.500 m, sodass ein Großteil des Stadtgebietes betroffen war.

Um der von den Betriebsbereichen möglicherweise ausgehenden Gefahr schwerer Unfälle in der Bauleitplanung angemessen Rechnung tragen zu können und damit den Anforderungen des Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie und des § 50 BImSchG zu genügen, hat der Bereich Umweltschutz den TÜV Nord mit der Konkretisierung der Achtungsabstände beauftragt. Dabei wurden die konkreten Gefahrenpotenziale durch Auswertung von Detailkenntnissen, die der Gutachter in direkter Zusammenarbeit mit den Betrieben ermittelt hat, bestimmt und die jeweiligen angemessenen Abstände anhand des geltenden Regelwerks ermittelt. Die Betriebe wurden in einer gemeinsamen Veranstaltung zu Beginn der Untersuchung über die beabsichtigte Vorgehensweise informiert. Die Ergebnisse der Untersuchung wurden vom Gutachter jeweils zunächst dem betroffenen Betrieb zur Freigabe der Inhalte übergeben, bevor der Bereich Umweltschutz das Gutachten erhielt. Schließlich fand zum Abschluss eine erneute gemeinsame Veranstaltung mit allen Betrieben statt, in der die Ergebnisse präsentiert und auch mit der Bezirksregierung erörtert wurden.

Insgesamt haben sich durch die detaillierte Untersuchung im Vergleich zu den Achtungsabständen wesentlich geringere angemessene Abstände ergeben. Dadurch reduziert sich die Zahl der betroffenen Bebauungspläne und – seit dem EuGH-Urteil – Bauvorhaben deutlich.

Es existieren bisher noch keine genauen Festlegungen, welche Einschränkungen sich bei Unterschreitung der Abstände für die Bauleitplanung ergeben. Nach den bisher ergangenen Urteilen (insbesondere das Urteil des EuGH vom 15.09.2012, aber auch Urteile des VG Düsseldorf und OVG Münster) steht jedoch fest, dass das Thema grundsätzlich in der Bauleitplanung und auch in Baugenehmigungsverfahren betrachtet werden muss. Dabei hat der EuGH einen gewissen „Wertungsspielraum“ eingeräumt, ein schlichtes Verschlechterungsverbot gibt es demnach nicht. Die Abstände können unterschritten werden, wenn im Einzelfall die Art der gefährlichen Stoffe, die Wahrscheinlichkeit eines schweren Unfalls, die Art der Tätigkeit einer neuen Ansiedlung, die Intensität ihrer öffentlichen Nutzung und die Eingriffsmöglichkeiten von Notfallkräften bei einem Unfall dies zulässt. Diese Faktoren können schließlich noch mit der Berücksichtigung „sozioökonomischer Faktoren“ zusammentreffen.

Der TÜV Nord empfiehlt in seinem Gutachten grundsätzlich, in der Bauleitplanung innerhalb der angemessenen Abstände keine neuen schutzbedürftigen Nutzungen wie Wohngebiete oder öffentlich genutzte Gebäude und Gebiete mit relevantem Publikumsverkehr auszuweisen. Ein dadurch entstehender Konflikt könne vermutlich nur toleriert werden, wenn im Einzelfall die für eine Entwicklung sprechenden Abwägungsaspekte überwiegen und / oder sonstige atypische Besonderheiten vorhanden sind beziehungsweise besondere technische und / oder organisatorische Maßnahmen ergriffen werden.

Die von der Stadtverwaltung Oberhausen gewählte Vorgehensweise einer flächendeckenden Untersuchung aller relevanten Betriebsbereiche im Stadtgebiet wurde von der Bezirksregierung ausdrücklich begrüßt. Nachdem zuvor lediglich aus Düsseldorf entsprechende Erfahrungen vorlagen, haben sich inzwischen auch andere Kommunen für diesen Weg entschieden. Aus Sicht der Verwaltung hat sich die Vorgehensweise – insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung – eindeutig bewährt, da für Oberhausen nun eine gute Ausgangslage für die Berücksichtigung der rechtlichen Anforderungen gegeben ist.