

## **BDI-Position zu einer TA Abstand**

**Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.**

## Einleitung

Der Arbeitskreis TA Abstand des Bundes und der Länder hat den Entwurf eines Eckpunktepapiers für eine neue Verwaltungsvorschrift, die TA Abstand, vorgelegt (Stand: 11.09.2017). In der Verwaltungsvorschrift soll der „angemessene Sicherheitsabstand im Sinne des § 3 Absatz 5c BImSchG“ festgelegt werden.

Das vorliegende Papier enthält Ausführungen zur Bedeutung des angemessenen Sicherheitsabstandes im Störfallrecht sowie erste Anmerkungen der Industrie in Hinblick auf die geplante TA Abstand.

## I. Bedeutung des angemessenen Sicherheitsabstandes im Störfallrecht

Mit der Umsetzung der EU-Richtlinie zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen (Seveso-III-Richtlinie) ist eine Definition für den Begriff „angemessener Sicherheitsabstand“ in das Bundes-Immissionsschutzgesetz eingeführt worden (§ 3 Absatz 5c BImSchG).

Der angemessene Sicherheitsabstand ist danach der Abstand zwischen einem Betriebsbereich oder einer Anlage, die Betriebsbereich oder Bestandteil eines Betriebsbereichs ist, und einem benachbarten Schutzobjekt, der zur Begrenzung der Auswirkungen von schweren Unfällen beiträgt.

Die Wahrung des angemessenen Sicherheitsabstandes stellt keine Betreiberpflicht dar, wie in § 3 Absatz 5 der Störfall-Verordnung zutreffend klargestellt wird.

Der angemessene Sicherheitsabstand hat zwei Funktionen im Rahmen des Zulassungsrechts für Störfallanlagen:

### 1. Unterschreitung des angemessenen Sicherheitsabstandes als möglicher Auslöser für Verfahren

Zum einen wird bei Unterschreitung des angemessenen Sicherheitsabstandes zu benachbarten Schutzobjekten unter bestimmten Voraussetzungen die Durchführung eines Genehmigungsverfahrens erforderlich.

Wenn durch die störfallrelevante Errichtung und den Betrieb oder die störfallrelevante Änderung der Anlage der angemessene Sicherheitsabstand zu benachbarten Schutzobjekten erstmalig unterschritten wird, räumlich noch weiter unterschritten wird oder eine erhebliche Gefahrenerhöhung ausgelöst wird, muss bei störfallrelevanter Errichtung und Betrieb oder störfallrelevanter Änderung ein Genehmigungsverfahren durchgeführt werden (vgl. §§ 16a, 19 IV, 23b BImSchG).

**Bundesverband der  
Deutschen Industrie e.V.**  
Mitgliedsverband  
BUSINESSEUROPE

*Hausanschrift*  
Breite Straße 29  
10178 Berlin

*Postanschrift*  
11053 Berlin

*Ansprechpartner*  
Annette Giersch

T: +49302028 1608  
F: +49302028 2608

*Internet*  
www.bdi.eu

*E-Mail*  
a.giersch@bdi.eu

- Die Unterschreitung des angemessenen Sicherheitsabstandes löst also verfahrensrechtliche Folgen aus. Es kann bei Unterschreitung des angemessenen Sicherheitsabstandes ein Genehmigungsverfahren erforderlich werden.
- Die Unterschreitung des angemessenen Sicherheitsabstandes sagt aber nichts darüber aus, ob die Errichtung oder Änderung der Anlage genehmigungsfähig ist. Auch bei Unterschreitung des angemessenen Sicherheitsabstandes ist die Errichtung oder Änderung der Anlage zu genehmigen, wenn die Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 BImSchG erfüllt werden.
- Soweit es zur Ermittlung des angemessenen Sicherheitsabstandes erforderlich ist, kann die zuständige Behörde nach § 15 Abs. 2a BImSchG ein Gutachten zu den Auswirkungen verlangen, die bei schweren Unfällen durch die Anlage hervorgerufen werden können.

## 2. Angemessener Sicherheitsabstand als eine der möglichen Maßnahmen zur Auswirkungsbegrenzung eines „Dennoch-Störfalls“

Zum anderen stellt der angemessene Sicherheitsabstand eine der möglichen Maßnahmen zur Begrenzung der Auswirkungen eines „Dennoch-Störfalls“ dar.

Der Betreiber einer genehmigungsbedürftigen Anlage muss die Pflichten des § 5 Bundes-Immissionsschutzgesetzes erfüllen. Wenn im Betriebsbereich gefährliche Stoffe in Mengen vorhanden sind, die die Mengenschwellen des Anhangs I der Störfall-Verordnung (12. BImSchV) überschreiten, müssen die konkretisierenden Vorschriften der Störfall-Verordnung beachtet werden.

Der Betreiber muss insbesondere Vorkehrungen treffen, um Störfälle zu verhindern (§ 3 Abs. 1 der 12. BImSchV). Dabei muss in Abhängigkeit von Art und Umfang der möglichen Gefahren die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Störfalls auf ein tolerierbares und sozialadäquates Maß reduziert werden (Restrisiko). Das heißt, dass ein Restrisiko verbleibt.

Zusätzlich muss der Betreiber vorbeugend Maßnahmen treffen, um die Auswirkungen von Störfällen so gering wie möglich zu halten (§ 3 Abs. 3 der 12. BImSchV). Es geht also darum, für den Fall eines Dennoch-Störfalls, der aus welchen Gründen auch immer eintritt, über die Verpflichtungen des Absatzes 1 hinaus vorbeugende Maßnahmen zu treffen, um die Auswirkung dieses Dennoch-Störfalls so gering wie möglich zu halten. Dabei geht es aber allein um die Begrenzung (Minimierung) der Störfallauswirkungen, nicht um deren Vermeidung. Der Sicherheitsabstand zu Schutzgütern ist eine der möglichen Maßnahmen zur Auswirkungsbegrenzung. Es kommen auch andere Maßnahmen (z. B. Schutzmauern, Wasserschleier, Werksfeuerwehr) in Betracht.

Dass der angemessene Sicherheitsabstand eine der möglichen Maßnahmen zur Auswirkungsbegrenzung eines „Dennoch-Störfalls“ ist (und keine Maßnahme zur Verhinderung von Störfällen nach § 3 Abs. 1 der 12. BImSchV), ergibt sich u. a. aus der Begriffsdefinition im Bundes-Immissionsschutzgesetz. In § 3 Absatz 5c BImSchG wird klargestellt, dass der angemessene Sicherheitsabstand der Abstand zwischen einem Betriebsbereich und einem benachbarten Schutzobjekt ist, der zur Begrenzung der Auswirkungen von schweren Unfällen beiträgt.

Würde dagegen im Rahmen des § 3 Abs. 3 der 12. BImSchV die Einhaltung des angemessenen Sicherheitsabstandes verlangt, würde im Widerspruch zu § 3 Abs. 1 der 12. BImSchV die Tolerierbarkeit des Restrisikos aufgehoben.

## **II. Anmerkungen zum Entwurf des Eckpunktepapiers für eine TA Abstand**

Der Erlass einer TA Abstand ist nur sinnvoll, wenn hierdurch die industrielle Tätigkeit und der Ausbau der Industriestandorte weiterhin ermöglicht werden und der Vollzug der Vorschriften für die Vorhabenträger erleichtert wird.

Mit den neuen Regelungen im Störfallrecht wurden zusätzliche Verpflichtungen für die Genehmigungsverfahren eingeführt. Wenn eine Konkretisierung der neuen rechtlichen Vorgaben in einer TA Abstand erfolgt, sollte darauf geachtet werden, dass es nicht zu Verzögerungen und Kostensteigerungen für die Vorhabenträger kommt. Es muss Rechtssicherheit für Betreiber und Behörden geschaffen werden, um Investitionen an deutschen Standorten zu erleichtern.

Folgende Punkte sind nach Auffassung des BDI bezüglich einer neuen TA Abstand zu berücksichtigen:

### **1. Durchführung eines Planspiels**

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) hat angekündigt, ein Planspiel zur Überprüfung der Praxistauglichkeit der neuen Vorschriften in einer TA Abstand durchzuführen. Der BDI begrüßt die Durchführung eines Planspiels ausdrücklich.

### **2. Anwendungsbereich**

Der Anwendungsbereich einer TA Abstand sollte entsprechend den oben erläuterten Vorgaben des BImSchG auf die Funktion des Sicherheitsabstandes als ein möglicher Auslöser von förmlichen Genehmigungsverfahren beschränkt werden. Es muss klargestellt werden, dass die Abstandseinhaltung keine Genehmigungsvoraussetzung ist. Auch bei Unterschreitung des angemessenen Sicherheitsabstandes ist eine Genehmigung möglich.

### **3. Abstandsermittlung**

#### **3.1 Bestehende Abstandsgutachten weiterverwenden**

Es sollte eine Lösung gefunden werden, dass bestehende Abstandsgutachten weiterverwendet werden können. Existierende Anlagen müssen einen klar definierten Bestandsschutz erhalten, der auch unter Berücksichtigung geänderter Rahmenbedingungen, Änderungen der Anlagen ermöglicht und damit den Standort festigt.

#### **3.2 Übergangsfrist erforderlich**

Wenn ein neues Rechenmodell zur Ermittlung des angemessenen Sicherheitsabstandes durch eine TA Abstand eingeführt werden sollte, ist eine ausreichend lang bemessene Übergangsfrist erforderlich. Bestehende Abstandsgutachten müssen in laufenden Verfahren weiter verwendet werden können.

#### **3.3 Abstandsklassen für standardisierbare Anlagentypen**

Im Entwurf des Eckpunktepapiers für eine TA Abstand wird offen gelassen, ob die Abstandsermittlung zukünftig auf der Grundlage eines neuen Ansatzes (Abstandsklassen) erfolgen soll oder der KAS-Leitfaden entsprechend überarbeitet wird. Es wird derzeit noch geprüft, ob typisierende Abstände für einzelne Anlagen und Stoffe ermittelt werden können.

Aus Sicht der Industrie sollten Klassen für den angemessenen Sicherheitsabstand nur für standardisierbare Anlagentypen gebildet werden, die vielfach in stofflich und prozesstechnisch vergleichbarer Form vorkommen und für die Abstandsklassen sinnvoll definiert werden können. Dies kann beispielsweise Galvaniken oder Gasläger betreffen.

Für die Zuordnung zu einer Abstandsklasse sollten als Kriterien neben der Art der vorhandenen Stoffe und der Anlagenart auch die Art der Lagerung/Handhabung (zum Beispiel geschlossene Behälter, oberirdisch/unterirdisch, Abschottung durch Gebäude, Brandabschnitte) und passive Sicherungsmaßnahmen (zum Beispiel Containment) Berücksichtigung finden.

Für andere Anlagentypen sind Abstandsklassen, die nur einen Stoff oder nur ein Anlagentyp betrachten, nicht sinnvoll. Im Zweifel würde ein entsprechender festgelegter Sicherheitsabstand möglicherweise unverhältnismäßig groß bestimmt und würde im Einzelfall nicht passen. In der Folge wären dann ohnehin Detailbetrachtungen erforderlich.

### **3.4 Einzelfallbetrachtungen weiterhin erforderlich**

Es ist unerlässlich, dass weiterhin Einzelfallbetrachtungen in Gutachten immer möglich sind (Berücksichtigung vorhandener Schutzmaßnahmen, konkrete Parameter der betroffenen Anlage, örtliche Lage etc.).

Die Option zur Erstellung von Einzelgutachten sollte dabei für jedes Verfahren erhalten bleiben und nicht nur für bestimmte Fallkonstellationen. Individuallösungen und spezifische Wechselwirkungen, die in einer standardisierten Abstandsbetrachtung nur schwer berücksichtigt werden können, dürfen nicht vereinfacht und kumuliert betrachtet werden.

### **3.5 Bagatellgrenzen einführen**

Es sollten Bagatellgrenzen eingeführt werden. Hierdurch kann eine aufwändige Betrachtung von unerheblichen Gefahrenpotenzialen entfallen.

### **3.6 Keine uneingeschränkte Verweisung auf die AEGL-Werte**

Bei der Ermittlung der angemessenen Sicherheitsabstände sollte keine uneingeschränkte Verweisung auf die AEGL-Werte erfolgen. Die Werte können sich ändern, ohne dass die Bundesregierung hierauf einen Einfluss hätte. Es können auch neue Stoffe dazukommen, die erhebliche Änderungen für die Sicherheitsabstände zur Folge hätten. Sollte zukünftig auf die AEGL-Werte abgestellt werden, so muss zumindest eine statische Verweisung erfolgen und keine dynamische Verweisung, die unter Rechtsstaatlichkeitsgesichtspunkten ohnehin problematisch ist.

### **3.7 Berechnungsmodell**

- Sollte ein neues Referenzmodell durch Überarbeitung des KAS-Leitfadens entwickelt werden, sollte das Modell möglichst einfach gestaltet und Eingangsgrößen bestimmt werden, die ausreichend eindeutig definiert und festgelegt werden. Die Eingangsgrößen sollten bekannt oder mit vertretbarem Aufwand bestimmbar sein.
- Sollte ein neues Berechnungsmodell entwickelt werden, sollte dieses für Stoffe mit komplizierten Ausbreitungsverhalten auch tatsächlich validiert sein. Für Fluorwasserstoff im Rahmen des Betriebes einer Fluorwasserstoff (HF)-Alkylierung wäre ein generelles Berechnungsmodell beispielsweise nicht sinnvoll anwendbar.

### **3.8 Keine generelle untere Grenze**

Im Entwurf des Eckpunktepapiers wird keine generelle untere Grenze für die Festsetzung von angemessenen Sicherheitsabständen festgelegt. Dies wird ausdrücklich unterstützt.

### 3.9 Sicherheitsabstand ab Grenze des Betriebsbereiches

Es sollte geregelt werden, dass der angemessene Sicherheitsabstand ab der Grenze des Betriebsbereiches gelten soll.

### 4. Definitionen

- Der im Bundes-Immissionsschutzgesetz enthaltene Begriff „störfall-relevante Änderung“ (§ 3 Abs. 5d) sollte definiert werden.
- Der im Bundes-Immissionsschutzgesetz neu eingeführte Begriff „erhebliche Gefahrenerhöhung“ (vgl. §§ 16 a, 19, 23a, 23b) sollte in der TA Abstand **erläutert** werden.
  - In Anlehnung an § 3 Abs. 5b BImSchG sollte bestimmt werden, dass eine erhebliche Gefahrenerhöhung vorliegt, wenn der angemessene Abstand erstmals unterschritten wird, räumlich noch weiter unterschritten wird oder ein Betriebsbereich der unteren Klasse zu einem Betriebsbereich der oberen Klasse wird.
  - Bei der Definition ist zu unterscheiden, ob eine Erhöhung der Gefahr erfolgt oder sich lediglich das Risiko erhöht.

### 5. Schutzobjekte

Bei der Definition der Schutzobjekte in der TA Abstand sollte folgendes berücksichtigt werden:

- Es sollte keine über das Europarecht hinausgehende Ausweitung bei der Definition der Schutzobjekte geben.
- Die Definition der Schutzobjekte sollte mit Augenmaß erfolgen. Zudem bedarf es einer Harmonisierung mit dem Baurecht der Länder, das heute schon verfahrensrechtliche Regelungen mit Definitionen von Schutzobjekten enthält.
- Die im Bundes-Immissionsschutzgesetz enthaltenen Begriffe „öffentlich genutzte Gebäude und Gebiete“ (§ 3 Abs. 5d) sollten definiert werden.

Es sollte unter anderem klargestellt werden, dass militärische Anlagen und Kasernen nicht unter „öffentlich genutzte Gebäude und Gebiete“ fallen, wenn diese nicht öffentlich frei zugänglich sind.

- Der Begriff „unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle oder besonders empfindliche Gebiete“ ist aus der EU-Seveso-III-Richtlinie in das deutsche Recht übernommen worden. Entsprechend sollten auch nur aufgrund europäischen Rechts geschützte

Gebiete in die Begriffsdefinition aufgenommen werden (Natura 2000-Gebiete). Eine Ausweitung auf sonstige, aufgrund nationalen Rechts geschützte Gebiete sollte nicht erfolgen (Naturschutzgebiet, Nationalpark, Biosphärenreservat und Landschaftsschutzgebiet).

- Für die Abstandsbestimmung von Betriebsbereichen zu „unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvollen oder besonders empfindlichen Gebieten“ müssen erst einmal die wissenschaftlichen und fachlichen Grundlagen geschaffen werden. Eine Einzel-fallbetrachtung muss in jedem Fall möglich bleiben.

Eine nicht stoffspezifische Festlegung von pauschalen Abständen erscheint kritisch. Die Auswirkungen hängen von den stoffspezifischen Eigenschaften, den zu betrachtenden Ereignissen und der Art und Beschaffenheit des jeweiligen Gebietes ab. Ein pauschaler Abstand würde im Zweifel unverhältnismäßig groß festgelegt werden und im Einzelfall nicht passen.

ENTWURF

## Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 36 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund 8 Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

## Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)  
Breite Straße 29, 10178 Berlin  
[www.bdi.eu](http://www.bdi.eu)  
T: +49 30 2028-0

## Ansprechpartner

Annette Giersch, LL.M.  
Rechtsanwältin  
Telefon: +49 30 2028 1608  
[a.giersch@bdi.eu](mailto:a.giersch@bdi.eu)

**BDI Dokumentennummer: D 0XXX**