

Deutsche Umwelthilfe e.V.
Bundesgeschäftsstelle Berlin
Hackescher Markt 4
10178 Berlin

Zur Frage der störfallrechtlichen Zulässigkeit eines Terminals zur Lagerung und Regasifizierung von Flüssigerdgas (Liquefied Natural Gas = LNG) in Brunsbüttel

Zusammenfassung

Die Bundesregierung beabsichtigt, in Deutschland eine LNG-Infrastruktur aufzubauen. Ein zentraler Baustein soll dabei ein LNG Terminal in Brunsbüttel sein. Grundlegende Erwägungen, die diesem Vorhaben in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht entgegenstehen, werden dabei außer Betracht gelassen.

In der kürzlich von der Bundesregierung beschlossenen „Verordnung zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Aufbau der LNG-Infrastruktur in Deutschland“¹ werden die Auswirkungen auf die Dekarbonisierung des Energiesystems und - in der Folge - auf die Erreichung der von Deutschland eingegangenen Klimaschutzziele ebenso ausgeblendet wie die Auswirkungen der Fracking-Methode, mit welcher das Gas im Ursprungsland gewonnen werden soll.²

Darüber hinaus wird das geltende Störfallrecht übersehen. Diese Lücke schließt das vorliegende Gutachten:

¹ Die Verordnung wurde am 27.3.2019 von der Bundesregierung beschlossen, sie bedarf noch der Zustimmung des Bundesrates.

² Siehe dazu ausführlich die Stellungnahme der *Deutschen Umwelthilfe e.V. (DUH)* vom 14.3.2019.

Nach dem geltenden europäischen und nationalen Störfallrecht scheidet eine Realisierung des geplanten LNG Terminals im schleswig-holsteinischen Brunsbüttel aus, und zwar bereits auf der bauplanungsrechtlichen sowie auch nachfolgend auf der genehmigungsrechtlichen Ebene.

Bei dem LNG Terminal handelt es sich um einen Störfallbetrieb im Sinne des „Seveso-Rechts“. Eine Ansiedlung eines solchen Betriebs ist nur dann zulässig, wenn gewährleistet ist, dass zum einen - ausgehend von eben dem Störfallbetrieb - angemessene Sicherheitsabstände zu benachbarten Schutzobjekten und anderen vorhandenen umgebenden Gefährdungsquellen eingehalten werden. Zugleich müssen umgekehrt und ausgehend von den vorhandenen umgebenden Gefährdungsquellen deren Sicherheitsabstände gewahrt bleiben. Anders ausgedrückt, existierende Nutzungen dürfen durch die Neuansiedlung eines Störfallbetriebs nicht unzulässig oder unmöglich gemacht werden.

Diese Voraussetzungen liegen hier nicht vor. Tatsächlich handelt es sich in Brunsbüttel um eine Gemengelage mit benachbarten Wohngebieten und Betrieben etwa der chemischen Industrie, einer unmittelbar angrenzenden Sonderabfallverbrennungsanlage, unmittelbar angrenzenden Hafenanlagen sowie ebenfalls unmittelbar angrenzenden atomaren Anlagen mit hoch- und schwach- und mittelradioaktiven Stoffen. Nicht zuletzt unter dem Eindruck der Terrorangriffe vom 11.9.2001 sind insofern grundlegende Anforderungen an den Schutz von Mensch und Umwelt auf- bzw. klargestellt worden.

Im geltenden Bauplanungsrecht für den fraglichen Standort in Brunsbüttel ist unter Anwendung der Vorgaben des Seveso- sowie der Atomrechts die Ansiedlung eines Störfallbetriebs dementsprechend zutreffend als unzulässig festgesetzt worden. Das Bauplanungsrecht steht als „sonstige öffentlich-rechtliche Vorschrift“

im Weiteren auch der Erteilung einer konkreten Anlagengenehmigung entgegen.

I. Vorhaben

Die German LNG Terminal GmbH, ein Joint Venture der Unternehmen Gasunie LNG Holding B.V., Oiltanking GmbH und Vopak LNG Holding B.V., beabsichtigt, in Brunsbüttel ein Tanklager zur Lagerung und Regasifizierung von Flüssigerdgas (Liquefied Natural Gas = LNG) zu errichten und zu betreiben.

Geplant sind nach Angaben der German LNG Terminal GmbH:

- die Errichtung und der Betrieb von zwei LNG-Tanks mit einer Speicherkapazität von jeweils 240.000 m³
- ein Durchsatz von LNG von ca. fünf bis acht Milliarden m³/Jahr bei möglicher späterer Expansion
- LNG-Verdampfer
- LNG-Hochdruckpumpen
- zwei Schiffsanleger (Jetties) „Qflex“ und LNG-Bunkerschiffe
- Umschlagsanlagen mit einer Löschrade von ca. 14.000 m³/h und einer Verladerate von 2.500 m³/h
- Regasifizierungsanlagen (Rohrbündel mit Heizwasser und Tauchflammenverdampfer)
- LNG-Verladung per Tankkraftwagen, Eisenbahnkesselwagen, LNG-Bunkerschiffe.³

Die German LNG Terminal GmbH stuft ihr Vorhaben als „Störfallbetrieb“ im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) und der 12. Bundesimmissionsschutzverordnung (12.

³ Freitag, Projektvorstellung LNG-Terminal in Brunsbüttel, Vortrag am 13.2.2019 in Brunsbüttel (Präsentation des Vortrags im Internet abrufbar unter: <https://germanlng.com/de/>).

BlmSchV - Störfallverordnung) ein.⁴

Der Genehmigungsantrag soll(te) im Frühjahr 2019 beim Amt für Planfeststellung Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (APV)⁵ gestellt werden, die beabsichtigte Inbetriebnahme wird von der German LNG Terminal GmbH mit Ende 2022 angegeben.⁶

II. Standort

Der in Brunsbüttel geplante Standort für das LNG Terminal befindet sich in einer Gemengelage unterschiedlicher entweder schon vorhandener oder im Bau befindlicher oder bereits konkret genehmigter oder beantragter Nutzungen.

In unmittelbarer Nachbarschaft zu dem geplanten Standort existieren Wohnnutzungen, öffentliche Einrichtungen und wichtige Wasser- und Straßenverkehrswege, außerdem andere (Störfall)Betriebe sowie atomare Anlagen.

Im Einzelnen handelt sich um:

- die nahezu unmittelbar angrenzenden Wohngebiete Altenkoog und Brunsbüttelkoog sowie die Stadt Brunsbüttel in einer Entfernung von 1.200 m mit Schulen, Kindergärten, Sportanlagen usw.
- den ChemCoastPark (unter anderem mit verschiedenen Betrieben der chemischen Industrie, der Ölindustrie sowie einem Speditionsunternehmen)

⁴ *Grossmann*, Sicherheitstechnische Aspekte für das Vorhaben German LNG-Terminal Brunsbüttel, Vortrag am 20.2.2019 in Brunsbüttel (Präsentation des Vortrags im Internet abrufbar unter: <https://germanlng.com/de/>).

⁵ Anscheinend sollen die LNG-Tanks genehmigungsrechtlich den weiter beabsichtigten Schiffsanlegern zugeordnet und so die Zuständigkeit des dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein zugeordneten APV begründet werden.

⁶ *Freitag*, a.a.O.

- die auf der unmittelbar westlich an den geplanten Standort angrenzenden Fläche befindliche Sonderabfallverbrennungsanlage SAVA
- das auf der unmittelbar östlich an den geplanten Standort angrenzenden Fläche befindliche Atomkraftwerk Brunsbüttel, das dort weiter befindliche Standortzwischenlager für hochradioaktive Abfälle sowie das dort im Zuge des Rückbaus des Atomkraftwerks geplante Lager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle
- das ebenfalls auf der östlich unmittelbar an den geplanten Standort angrenzenden Fläche im Bau befindliche Umspannwerk Brunsbüttel für den ersten Trassenabschnitt der Westküstenleitung mit dem Start der Westküstenleitung (380 KV-Leitung)
- unmittelbar südlich angrenzend die Elbe und nördlich bzw. nordwestlich der Nord-Ostsee-Kanal (NOK) als bedeutende Schifffahrtswege
- die nördlich angrenzende Fährstraße, die mit regelmäßigem Fährverkehr für den Straßen-, Rad- und Fußgängerverkehr die Verbindung über den NOK bildet
- die Schleusen am Eingang des NOK
- unmittelbar südlich angrenzend der Elbehafen (BrunsbüttelPorts) sowie nördlich bzw. nordwestlich mehrere Häfen am NOK
- unmittelbar südlich angrenzend Kohlelagerflächen.

III. Störfallrecht

Störfallrecht gilt zusätzlich zum Recht der Bewältigung der Risiken des Normalbetriebs technischer Anlagen.

Gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 BImSchG sind – zum einen - Schutz bzw. Vorsorge nicht nur gegen schädliche Umwelteinwirkungen zu leisten, also gegen Immissionen des Normalbetriebs, sondern auch gegen schädliche

Einwirkungen, die auf andere Weise als durch Immissionen herbeigeführt werden. Damit wiederum sind „sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen“ und mithin auch solche Einwirkungen erfasst, die durch Störfälle hervorgerufen werden können.

Zum anderen - und vorliegend von besonderer Bedeutung - gilt Störfallrecht in Gestalt des so genannten „Seveso-Rechts“:

Unter dem Eindruck des Chemieunfalls von Seveso bei Mailand am 10.7.1976 wurde 1982 die erste Richtlinie über Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten (Seveso-Richtlinie)⁷ erlassen und 1996 und 2012 als Seveso-II⁸ bzw. Seveso-III-Richtlinie⁹ fortgeschrieben. Ziel der Seveso-Richtlinien war und ist es, schwere Unfälle mit gefährlichen Stoffen zu verhüten und die Folgen von Unfällen für die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu begrenzen, um ein hohes Schutzniveau zu gewährleisten (Art. 1 Seveso-III-Richtlinie).

Mit der Seveso-III-Richtlinie erfolgte unter anderem in deren Anhang I eine Anpassung an das geänderte EU-System zur Einstufung gefährlicher Stoffe, zudem wurde ein neues störfallrechtliches Genehmigungsverfahren auf Grund der Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie des Zugangs zu Gericht geschaffen.¹⁰

Die Vorgaben der Seveso-III-Richtlinie waren bis 30.5.2015 in nationales Recht umzusetzen. Deutschland ist seiner Umsetzungsverpflichtung erst mit gut anderthalbjähriger Verspätung nachgekommen. Das Gesetz zur

⁷ Richtlinie 82/501/EWG, ABI. 1982 L 230, 1.

⁸ Richtlinie 96/82/EG zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen vom 9.12.1996, ABI. EG 1996 L 10, 13.

⁹ Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4.7.2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates, ABI. EU 2012 L 197, 1.

¹⁰ Siehe zur Seveso-III-Richtlinie etwa *Wasielowski*, Das neue Störfallrecht zur Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie, NVwZ 2018, 937 ff.; *Schoppen*, Die Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie in deutsches Recht - Die Änderungen im Immissionsschutz- und Störfallrecht, NVwZ 2017, 1561 ff.; zuvor zu Seveso-II etwa *Köck*, Störfallrecht, NVwZ 2012, 1353 ff.; *Kukk*, Erhöhte Verantwortung von Genehmigungsbehörden für empfohlene „Achtungsabstände“ aufgrund der „Seveso II“-Richtlinie, ZfBR 2012, 219 ff.

Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie vom 30.11.2016¹¹ ist am 7.12.2016, die entsprechende Änderung der 12. BImSchV (Störfallverordnung)¹² am 14.1.2017 in Kraft getreten.

Störfallrecht im weiteren Sinne schließlich sind Rechtsnormen, die außerhalb des Anwendungsbereichs des Immissionsschutzrechts und des Seveso-Rechts Anforderungen an die Sicherheit technischer Anlagen mit besonderem Katastrophenpotenzial stellen, wie insbesondere die atomrechtlichen Anforderungen an die Sicherheit atomarer Anlagen.¹³

1. Seveso-Recht

Das Seveso-Recht sieht eine duale Konzeption vor:

- Die Mitgliedstaaten müssen bereits auf der planerischen Ebene entsprechend tätig werden und dem Erfordernis Rechnung tragen, dass zwischen den unter die Seveso-III-Richtlinie fallenden Betrieben und bestimmten Schutzobjekten ein angemessener Sicherheitsabstand gewahrt bleibt.¹⁴
- Außerdem ist auf der nachfolgenden konkreten Genehmigungsebene zu gewährleisten, dass der Betreiber eines „Störfallbetriebs“ alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um schwere Unfälle zu verhüten und deren Folgen für die menschliche Gesundheit und Umwelt zu begrenzen.

¹¹ BGBl. I 2016, 2749.

¹² BGBl. I 2017, 47.

¹³ *Hansmann/König*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 88. EL September 2018, 12. BImSchV vor § 1 Rn. 11 f.; *Köck*, a.a.O., S. 1355; siehe auch bereits *Breuer*, Der Störfall im Atom- und Immissionsschutzrecht, WiVerw 81, 219, 222 ff.

¹⁴ Vgl. auch den 18. Erwägungsgrund der Richtlinie: „Damit Wohngebiete, öffentlich genutzte Gebiete und die Umwelt, einschließlich unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvoller bzw. besonders empfindlicher Gebiete, besser vor den Gefahren schwerer Unfälle geschützt werden können, müssen die Mitgliedstaaten in ihren Politiken zur Flächennutzungsplanung oder anderen einschlägigen Politiken dafür sorgen, dass zwischen diesen Gebieten und Betrieben, die solche Gefahren bergen, angemessene Abstände eingehalten werden. ...“

a) „Störfallbetrieb“ und benachbarte Schutzobjekte

Ein „Störfallbetrieb“ ist eine Anlage mit besonderem Störfallpotential. Aus ihr können sich erhebliche Auswirkungen auf die Gefahren schwerer Unfälle ergeben (vgl. § 3 Abs. 5b BImSchG).

Konkret erfasst werden Anlagen, in denen bestimmte gefährliche Stoffe (vgl. § 2 Nr. 4 Störfallverordnung) in bestimmten Mengen tatsächlich oder vorgesehen vorhanden sind bzw. bei einem Störfall freigesetzt werden.¹⁵

Der Begriff des „Vorhandenseins“ bestimmter gefährlicher Stoffe umfasst ausdrücklich auch deren Lagerung (Art. 3 Nr. 12, 16 Seveso-III-Richtlinie, § 2 Nr. 5 Störfallverordnung).

Die bestimmten gefährlichen Stoffen ebenso wie die jeweils relevanten Mengenschwellen ergeben sich aus Anhang I der Seveso-III-Richtlinie bzw. der der Störfallverordnung anhängenden „Stoffliste“.

Ein Störfall wiederum ist ein Ereignis, das unmittelbar oder später innerhalb oder außerhalb des Betriebsbereichs zu einer ernststen Gefahr oder zu Sachschäden führt (§ 2 Nr. 7 Störfallverordnung). Ein Ereignis in diesem Sinne ist eine Störung des bestimmungsgemäßen Betriebs in einem Betriebsbereich unter Beteiligung eines oder mehrerer gefährlicher Stoffe (§ 2 Nr. 6 Störfallverordnung).

Einem Störfallbetrieb benachbarte Schutzobjekte im Sinne des Seveso-Rechts sind „ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienende Gebiete, öffentlich genutzte Gebäude und Gebiete, Freizeitgebiete, wichtige Verkehrswege und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle oder besonders empfindliche Gebiete“ (vgl. § 3 Abs. 5d BImSchG).

¹⁵ Siehe auch *Thiel*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 88. EL September 2018, BImSchG § 3 Rn. 102a f.; *Jarass*, BImSchG, 12. Aufl. 2017, BImSchG § 3 Rn. 96 ff.

b) Planungsrechtliche Vorgaben

Entsprechend der dualen Konzeption des Seveso-Rechts hat bereits die Planung von Flächennutzungen die störfallrechtlichen Vorgaben zu berücksichtigen:

aa) Angemessener Sicherheitsabstand

(1) Art. 13 Abs. 1 der Seveso-III-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Überwachung der Ansiedlung neuer Betriebe. Die Mitgliedstaaten müssen nach Art. 13 Abs. 2 Seveso-III-Richtlinie konkret dafür sorgen, dass „in ihrer Politik der Flächenausweisung oder Flächennutzung oder anderen einschlägigen Politiken sowie den Verfahren für die Durchführung dieser Politiken langfristig dem Erfordernis Rechnung getragen wird,

- dass zwischen den unter die Seveso-III-Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und Wohngebieten, öffentlich genutzten Gebäuden und Gebieten, Erholungsgebieten und - soweit möglich - Hauptverkehrswegen andererseits ein angemessener Sicherheitsabstand gewahrt bleibt;

- dass unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle bzw. besonders empfindliche Gebiete in der Nachbarschaft von Betrieben erforderlichenfalls durch angemessene Sicherheitsabstände oder durch andere relevante Maßnahmen geschützt werden.“

(2) Das Abstandswahrungsgebot beansprucht mit Blick auf die Konstellation eines heranrückenden Bauvorhabens zwar keine strikte Geltung im Sinne eines absoluten Verschlechterungsverbot¹⁶. In Räumen, in denen angemessene Abstände gewahrt sind, müssen diese Abstände aber gewahrt bleiben und in Räumen, in denen diese Abstände

¹⁶ EuGH, Urteil vom 15.9.2011, Rs. C – 53/10 (Mücksch/Merck), ZUR 2011, 586 ff., Rn. 42, 48; siehe auch BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, 4 C 11/11, NVwZ 2013, 719 ff.

nicht bestehen, ist langfristig auf dessen Wahrung hinzuwirken.¹⁷

Das Seveso-Recht statuiert – zweitens - zwar auch keinen zwingenden Sanierungsprozess zur Auflösung bestehender Gemengelagen in der Nähe von Störfallbetrieben. Es verlangt jedoch, dass das Ziel der angemessenen Abstandswahrung bei jeder Überplanung von Gemengelagen und auch in jedem Erlaubnisverfahren, das unter Verzicht auf eine Überplanung durchgeführt wird, berücksichtigt wird.

Die Verpflichtung aus Art. 13 Seveso-III-Richtlinie steht deshalb auch 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.¹⁸

(3) Im deutschen Recht sollen diese planungsrechtlichen Vorgaben mit § 50 BImSchG umgesetzt werden. Die Vorschrift regelt den so genannten Trennungsgrundsatz, wonach bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die Flächen einander so zuzuordnen sind, dass schädliche Umwelteinwirkungen und von schweren Unfällen im Sinne des Störfallrechts hervorgerufene Auswirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete, insbesondere öffentlich genutzte Gebiete, wichtige Verkehrswege, Freizeitgebiete und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle und besonders empfindliche Gebiete und öffentlich genutzte Gebäude, soweit wie möglich vermieden werden (vgl. § 50 S. 1 BImSchG).

Raumbedeutsame Planungen im Sinne von § 50 BImSchG sind unter anderem die Bauleitplanungen, also Flächennutzungs- und

¹⁷ EuGH, Urteil vom 15.9.2011, Rs. C – 53/10 (Mücksch/Merck), ZUR 2011, 586 ff., Rn. 42, 48; siehe auch BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, 4 C 11/11, NVwZ 2013, 719 ff.

¹⁸ EuGH, Urteil vom 15.9.2011, Rs. C – 53/10 (Mücksch/Merck), ZUR 2011, 586 ff., Rn. 49.

Bebauungspläne, von Städten und Gemeinden. Raumbedeutsame Maßnahmen sind unter anderem Planfeststellungsverfahren.

(4) Da die Wahrung des angemessenen Sicherheitsabstands ihre Grundlage im Bauplanungsrecht hat und keine Betreiberpflicht ist (vgl. § 3 Abs. 5 Störfallverordnung), fällt sie im Genehmigungsverfahren als sonstige öffentlich-rechtliche Vorschrift unter § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG.¹⁹ Das heißt, störfallrechtliche Vorgaben des Bauplanungsrechts schlagen ebenso wie störfallrechtliche Defizite im Bauplanungsrecht auf ein etwaiges anschließendes Genehmigungsverfahren durch. Sie werden regelmäßig als Genehmigungshindernis im Rahmen von § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG zu qualifizieren sein, was sodann konsequenterweise zu einer Ablehnung des Genehmigungsantrags durch die zuständige Behörde führen muss.

(5) Eine materielle Festlegung des angemessenen Sicherheitsabstands im Sinne von Art.13 Abs. 2 Seveso-III-Richtlinie gibt es im Unionsrecht nicht.

Auch § 3 Abs. 5c BImSchG enthält insoweit lediglich eine verfahrensrechtliche Regelung:²⁰

„Der angemessene Sicherheitsabstand ... ist der Abstand zwischen einem Betriebsbereich oder einer Anlage, die Betriebsbereich oder Bestandteil eines Betriebsbereichs ist, und einem benachbarten Schutzobjekt, der zur gebotenen Begrenzung der Auswirkungen auf das benachbarte Schutzobjekt, welche durch schwere Unfälle im Sinne des Artikels 3 Nummer 13 der Richtlinie 2012/18/EU hervorgerufen werden können, beiträgt. Der angemessene Sicherheitsabstand ist anhand störfallspezifischer Faktoren zu ermitteln.“

¹⁹ Vgl. *Jarass*, a.a.O. § 7 Rn. 52.

²⁰ § 3 Abs. 5 Störfallverordnung stellt fest, dass die Wahrung angemessener Sicherheitsabstände zwischen Störfallbetrieb und benachbarten Schutzobjekten keine Betreiberpflicht darstelle.

bb) Störfallspezifische Faktoren

Wie der angemessene Abstand konkret zu berechnen ist, soll in Deutschland in einer „Technischen Anleitung Abstand (TA Abstand)“ geregelt werden, deren Erlass allerdings noch immer aussteht.

Unabhängig davon kann es präzise, absolute und objektive Grenzen der „Gefahrenzone“ um einen Störfallbetrieb ohnehin nicht geben.²¹

Der EuGH hat vielmehr klargestellt, dass für die Entscheidung über die Abstandswahrung von den entscheidungsbefugten Institutionen viele Faktoren einbezogen werden müssen. Ausdrücklich erwähnt der EuGH den Anstieg des Unfallrisikos und die Verschlimmerung der Unfallfolgen, die aus der Art der Tätigkeit der neuen Ansiedlung resultieren können.²² Das erfordert eine Abschätzung nicht nur der Risiken und Schäden, sondern auch aller anderen in jedem Einzelfall relevanten (störfall-) „spezifischen Faktoren“, die je nach den besonderen Gegebenheiten der Gebiete unterschiedlich ausfallen können.²³

Störfallspezifisch sind mithin nicht nur Faktoren, die der Störfallanlage selbst anhaften, sondern auch die Eigenheiten der betroffenen Schutzobjekte, soweit sie für die Gefährdungslage relevant sind.²⁴

Auch beispielsweise „die Leichtigkeit, mit der Notfallkräfte bei einem Unfall eingreifen können“, gehört dem EuGH zufolge zu den Faktoren, die zu ermitteln und einzustellen sind.²⁵

Der angemessene Sicherheitsabstand unterliegt im Hinblick auf nicht störfallspezifische Belange, wie insbesondere soziale, ökologische und wirtschaftliche Belange ausdrücklich keiner Relativierung.²⁶ Diese so

²¹ Schlussanträge der Generalanwältin *Sharpston* vom 14.4.2011 in der Rs. C-53/10, BeckRS 2011, 80446 Rn.39; BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, 4 C 11/11, NVwZ 2013, 719 ff. Rn. 20.

²² EuGH, Urteil vom 15.9.2011, Rs. C – 53/10 (Mücksch/Merck), ZUR 2011, 586 ff., Rn. 43.

²³ BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, 4 C 11/11, NVwZ 2013, 719 ff. Rn. 17.

²⁴ *Jarass*, a.a.O., § 3 Rn. 106.

²⁵ EuGH, Urteil vom 15.9.2011, Rs. C – 53/10 (Mücksch/Merck), ZUR 2011, 586 ff., Rn. 44.

²⁶ BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, 4 C 11/11, NVwZ 2013, 719 ff. Rn. 19.

genannten „sozioökonomischen“ Faktoren haben vielmehr bei der Festlegung des „angemessenen“ Abstands außer Betracht zu bleiben. Sie können allenfalls auf einer zweiten Stufe für die Frage Bedeutung erlangen, ob der festgelegte angemessene Abstand ausnahmsweise im Einzelfall unterschritten werden darf.

Die planungsrechtliche Zuordnung von Flächen unterschiedlicher Nutzung muss zukunftsorientiert sein und die Entwicklungsmöglichkeiten sowohl der Betriebsbereiche als auch der Kommune berücksichtigen. Angemessene Abstände im Rahmen der Bauleitplanung sind daher im Allgemeinen größer als die Abstände, die zur Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen nach BImSchG erforderlich sind.²⁷

Die behördliche Festlegung des angemessenen Abstands unterliegt der vollen gerichtlichen Überprüfung; ein Beurteilungs- oder Ermessensspielraum kommt der Genehmigungsbehörde insoweit nicht zu.²⁸

c) Betreiberpflichten bei Errichtung und Betrieb

aa) „Störfallverhinderungspflicht“

Den Betreiber eines Störfallbetriebs trifft eine Störfallverhinderungspflicht. Der Betreiber eines Störfallbetriebs hat die nach Art und Ausmaß der möglichen Gefahren erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, um Störfälle zu verhindern (vgl. 3 Abs. 1 Störfallverordnung). Dabei hat er nach § 3 Abs. 2 Störfallverordnung

- betriebliche Gefahrenquellen,

²⁷ KAS-18 - Leitfaden der Kommission für Anlagensicherheit beim BMU, Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfallverordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung - Umsetzung § 50 BImSchG, S. 10.

²⁸ BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, 4 C 11/11, NVwZ 2013, 719 ff. Rn. 20; siehe auch etwa *Uechtritz*, „Seveso II“ im Baugenehmigungsverfahren: Herausforderungen für die Bauaufsichtsbehörden und die gerichtliche Kontrolle, *BauR* 2015, 1039, 1046 f.; *Berkemann*, Der Störfallbetrieb in der Bauleitplanung – Skizzen zur rechtlichen Problembehandlung nach Maßgabe der RL 96/82/EG (Seveso II), *ZfBR* 2010, 18, 27.

- umgebungsbedingte Gefahrenquellen, wie Erdbeben oder Hochwasser, und
- Eingriffe Unbefugter

zu berücksichtigen, es sei denn, dass diese Gefahrenquellen oder Eingriffe als Störfallursachen vernünftigerweise ausgeschlossen werden können.

Neben den in § 3 Abs. 2 Störfallverordnung beispielhaft genannten umgebungsbedingten Gefahrenquellen wie Erdbeben oder Hochwasser sind weitere natur- oder zivilisationsbedingte Gefahrenquellen maßgeblich, soweit mit ihnen am Standort in besonderem Maße zu rechnen ist.²⁹

Zum einen sind deshalb unter anderem auch klimawandelbedingte Extremwetterereignisse und deren Folgen, wie z.B. Stürme und Überflutungen einzubeziehen. Auch sie können Störungen des Anlagenbetriebs verursachen und in der Folge zu unbeabsichtigten Freisetzungen von gefährlichen Stoffen und zur Kontamination von Mensch und Umwelt führen.³⁰

Bei der Risikoanalyse sind – zum anderen - zivilisationsbedingt unter anderem

- benachbarte Industrieanlagen
- besondere Verkehrslagen in der Nähe des Betriebs oder
- Einflugschneisen von Flughäfen

zu berücksichtigen.³¹

Die Ermittlungspflicht bezieht sich auf alle möglichen schweren Unfälle, „die vernünftigerweise nicht ausgeschlossen werden können“. Damit wird auf den Maßstab der „praktischen Vernunft“, den das Bundesverfassungsgericht in seinem Kalkar-Beschluss von 1978 zum

²⁹ *Hansmann/König*, a.a.O., § 3 12. BImSchV Rn. 15.

³⁰ *Köck*, Immissionsschutzrechtliche Störfallvorsorge vor den Herausforderungen der Anpassung an den Klimawandel, ZUR 2011, 15, 18.

³¹ Vgl. VGH Kassel, Urteil vom 24.10.2006, 12 A 2216/05, NVwZ 2007, 597, 600 (Chemiewerk Ticona).

damals geplanten Atomkraftwerk Kalkar entwickelt hat,³² Bezug genommen.

Das erforderliche Schutzmaß ist folglich konservativ zu bestimmen. Denn „vernünftigerweise ist ein Ereignis nicht schon dann ausgeschlossen, wenn es nur selten eintritt. (...) Es sind nicht nur offensichtliche Gefahrenquellen in Erwägung zu ziehen, die im Erfahrungsbereich des jeweiligen Betreibers liegen, sondern auch andere Ereignisse, namentlich solche, die wegen unzureichender Vorkehrungen oder groben menschlichen Fehlverhaltens eintreten können“.³³

Schon die erhöhte Möglichkeit einer externen Gefahrenursache macht diese zu einer umgebungsbedingten Gefahrenquelle.³⁴

Durch die Erwähnung der Eingriffe Unbefugter in § 3 Abs. 2 Störfallverordnung will der Verordnungsgeber schließlich den erforderlichen Schutz gegen Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter gewährleisten.

Als unbefugt sind alle Personen anzusehen, denen ein Eingriff in den Anlagenbetrieb nicht gestattet ist. Hierbei kann es sich um Personen handeln, die

- von außen in zerstörerischer oder den sicheren Betrieb störender Absicht auf die Anlage einwirken,
- sich unbefugt Zugang zu dem betroffenen Anlagenbereich verschafft haben oder
- bewusst und gewollt von ihren Befugnissen im Rahmen des Anlagenbetriebs abweichen (Saboteure).³⁵

Dem Aspekt des Eingriffs Unbefugter kommt spätestens seit den Terrorangriffen vom 11.9.2001 noch einmal erhöhte Bedeutung zu. Das

³² BVerfG, Beschluss vom 8.8.1978, 2 BvL 8/77, BVerfGE 49, 89, 143 (Kalkar).

³³ Siehe auch bereits *BMU*, (Hrsg.), Vollzugshilfe zur Störfallverordnung vom März 2004, S. 17.

³⁴ *Hansmann/König*, a.a.O., § 3 12. BImSchV Rn. 17.

³⁵ *Hansmann/König*, a.a.O., § 3 12. BImSchV Rn. 18.

gilt - selbstverständlich - auch bereits für die Planungsebene und die dortige Festlegung angemessener Sicherheitsabstände.

bb) „Störfallauswirkungsbegrenzungspflicht“

Der Betreiber hat nicht nur alles Notwendige zu tun, um Unfälle zu verhüten, sondern er muss darüber hinaus auch Schutzmaßnahmen zur Begrenzung von Störfallauswirkungen treffen (vgl. § 3 Abs. 3 Störfallverordnung).

Die „Störfallauswirkungsbegrenzungspflicht“ geht davon aus, dass die Störfallverhinderungspflicht - aus welchen Gründen auch immer - zur Störfallabwehr nicht ausgereicht hat (so genannte „Dennoch-Störfälle“) und ein Störfall eingetreten ist, der Maßnahmen notwendig macht, die die Folgen des Ereignisses so gut wie möglich begrenzen.

Dabei geht es im Sinne der Prävention um vorbeugende Maßnahmen und nicht um die Pflicht, auf ein aktuell eingetretenes Unfallereignis mit situativen Abwehr- und Rettungsmaßnahmen zu reagieren. Der Betreiber hat demgemäß die Pflicht, sich auf „Dennoch-Störfälle“ vorzubereiten und die notwendigen vorbeugenden Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass Störfälle in ihren Auswirkungen so weit wie möglich begrenzt werden.³⁶

2. Atomrecht

Das Atomrecht als spezifisches Störfallrecht ist vorliegend vor allem für den Schutz der atomaren Anlagen vor Störmaßnahmen und sonstigen Einwirkungen Dritter (SEWD) - also hier vor Einwirkungen von außen im Zusammenhang mit dem LNG Terminal - relevant.

Der Begriff der Störmaßnahme umfasst jegliches Verhalten, das zu einer Störung des Anlagenbetriebs führen soll, also eine zielgerichtete,

³⁶ Siehe auch *Hansmann/König*, a.a.O., § 3 12. BImSchV Rn. 22 ff.; *Köck*, Störfallrecht, S. 1357 f.

vorsätzlich auf die Anlage gerichtete Verhaltensweise. Gemeint sind mithin alle Maßnahmen oder Verhaltensweisen, die mittel- oder unmittelbar Auswirkungen auf den Funktionsablauf der Anlage bewirken. Auf Grund des Schutzzwecks des § 1 Abs. 2 AtG ist ein weites Verständnis in Bezug auf den Begriff der Auswirkungen auf den Funktionsablauf erforderlich. Dementsprechend werden auch vor- und nachbereitende Schritte erfasst, da diese bereits ein hohes Gefährdungspotenzial in sich tragen können. Störmaßnahmen sind damit insbesondere Sabotagehandlungen, also gezielte Angriffe von Tätern außerhalb oder innerhalb der Anlage. In Abgrenzung zu den Einwirkungen Dritter sind Störmaßnahmen allein menschliche Handlungen, während als Einwirkungen Dritter auch Explosionsdruckwellen oder Flugzeugunglücke erfasst werden.³⁷

Die Rechtsprechung hat nach den Terrorangriffen vom 11.9.2001 zudem grundlegende Anforderungen an den Schutz vor SEWD auf- bzw. klargestellt.³⁸

Die Verpflichtung zur Vorsorge gegen Schäden durch die Aufbewahrung radioaktiver Stoffe aus § 6 Abs. 3 S. 2 in Verbindung mit § 6 Abs. 2 Nr. 2 Atomgesetz (AtG) ist dynamische Betreiberpflicht und gilt auch für Zwischenlager. Sie umfasst auch den Schutz gegen terroristische Angriffe. Denn so genannte auslegungsüberschreitende Ereignisse wie SEWD können nicht aus dem Tatbestand der erforderlichen Schadensvorsorge ausgeblendet werden, da dieser einheitliche und umfassende Begriff über die Gefahrenabwehr im polizeirechtlichen Sinne hinausgeht und neben dem Gefahrenverdacht auch das so genannte Besorgnispotential einschließt.

Die Begriffe der „Störmaßnahmen“ und „sonstigen Einwirkungen Dritter“ sind denkbar weit gefasst, um entsprechend dem Gebot des

³⁷ Siehe etwa *Leidinger*, in Frenz (Hrsg.), Atomrecht, 2019, § 7 AtG Rn. 199.

³⁸ Ausführlich jeweils BVerwG, Urteil vom 10.4.2008, 7 C 39/07, juris; BVerwG, Urteil vom 22.3.2012, 7 C 1.11, juris; OVG Schleswig, Urteil vom 19.6.2013, 4 KS 13/08, juris; sowie bereits BVerfG, Beschluss vom 8.8.1978, 2 BvL 8/77, BVerfGE 49, 89, 143 (Kalkar).

dynamischen Grundrechtsschutzes gerade auch gegenüber neuen Bedrohungsformen durch Handeln von Dritten den erforderlichen Schutz zu gewährleisten.

Im Rahmen dieser derart zu verstehenden Schadensvorsorge sind auch prognostische Einschätzungen über künftige Entwicklungen und Geschehensabläufe einzustellen. Das heißt, Gefahren und Risiken durch SEWD müssen nach dem Stand von Wissenschaft und Technik „praktisch ausgeschlossen“ erscheinen.

Das wiederum bedeutet, dass bei der Beurteilung von Schadenswahrscheinlichkeiten nicht allein auf das ingenieurmäßige Erfahrungswissen zurückgegriffen werden darf, sondern Schutzmaßnahmen auch anhand bloß theoretischer Überlegungen und Berechnungen in Betracht zu ziehen sind, um Risiken auf Grund noch bestehender Unsicherheiten oder Wissenslücken zuverlässig auszuschließen. Unsicherheiten bei der Risikoermittlung und -bewertung ist nach Maßgabe des sich daraus ergebenden Besorgnispotenzials durch hinreichend konservative Annahmen Rechnung zu tragen.

Innerhalb eines als vorsorgebedürftig erkannten Szenarios ist das erforderliche Schutzmaß konservativ beispielsweise anhand derjenigen Tatmittel zu bestimmen, deren Einsatz durch potenzielle Täter prognostisch nicht als nahezu ausgeschlossen betrachtet werden kann, wobei die im Rahmen von § 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG anzustellende Beurteilung in die Zukunft gerichtet ist.

Ebenso wie nach dem Seveso-Recht gilt für das atomrechtliche Störfallrecht schließlich bei Änderungen der Anlagenumgebung: Im Falle der nachrückenden Bebauung ist das Problem im Vorfeld planungsrechtlich zu bewältigen und nicht etwa durch nachträgliche Auflagen gegenüber der atomaren Anlage nach § 17 Abs. 1 AtG.³⁹

³⁹ Roller, § 17 AtG Rn. 29; ders., Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, 1994, S. 132 f.

IV. Anwendung des Störfallrechts auf das geplante LNG Terminal in Brunsbüttel

1. LNG Terminal als „Störfallbetrieb“

Bei LNG besteht die Gefahr einer Entzündung des Gases bei der Verflüssigung oder der Vergasung im LNG Terminal sowie bei Austritt der tiefkalten Flüssigkeit aus ihrem Transport- oder Lagerbehälter.

Gas ist zudem explosiv: 2014 kam es beispielsweise bereits in einer LNG-Anlage in Plymouth, Washington State, zu einer Explosion, bei der mehrere Arbeiter teils schwer verletzt wurden und 400 Menschen nahe gelegener Wohnbebauung evakuiert werden mussten.

Anhang I Teil 1 der Seveso-Richtlinie führt als „gefährliche Stoffe“ sowohl „explosive Stoffe“ (P1a und P1b) sowie „entzündbare Gase“ (P2) auf. „Verflüssigte entzündbare Gase und Erdgas“ sind zudem in Anhang 1 Teil 2 der Seveso-III-Richtlinie unter Nr. 18 als „namentlich aufgeführter gefährlicher Stoff“ genannt. Die der Störfallverordnung anhängende „Stoffliste“ übernimmt diese Einstufungen in ihren Ziffern 1.2.1, 1.2.2 und 2.1.

Bei Erreichen einer Mengenschwelle von 50 Tonnen bzw. 200 Tonnen handelt es sich danach um einen „Betrieb der unteren Klasse“ bzw. um einen „Betrieb der oberen Klasse“, so dass das „Seveso-Recht“ Anwendung findet (Art. 3 Abs. 1 Seveso-III-Richtlinie, §§ 1, 2 Störfallverordnung).

Die Dichte von Flüssigerdgas beträgt ca. 450 kg/m^3 . Damit ergibt sich aus einem Volumen von $2 \times 240.000 \text{ m}^3$ eine Masse von $2 \times 108.000 \text{ t} = 216.000 \text{ t LNG}$.

Die relevanten Mengenschwellen sind im Falle des beabsichtigten LNG Terminal deutlich überschritten. Das Seveso-Recht ist mithin vorliegend einschlägig.

Die German LNG Terminal GmbH stuft das von ihr geplante LNG Terminal in Brunsbüttel dementsprechend selbst zutreffend als „Störfallbetrieb“ ein (siehe oben Ziffer I.).

2. Zwischenergebnis

In der Konsequenz sind unter Berücksichtigung der konkreten störfallspezifischen Faktoren (siehe oben Ziffer III. 1. b) bb)) die angemessenen Sicherheitsabstände des LNG Terminals zu bestimmen und ins Verhältnis zu den Schutzobjekten wie unter anderem den benachbarten Wohngebieten, Verkehrswegen usw. zu setzen.

Als relevante Ereignisse sind bei einer Lagerung in Transportgebinden und Lagerung in Druckgefäßen nach den KAS-18-Empfehlungen beispielsweise auch die Freisetzung des Inhalts eines Transportgebindes oder eines Druckgefäßes einzubeziehen. Dabei ist bei Druckgefäßen der Abriss des Ventils und bei Transportgebinden mit Flüssigkeit die völlige Entleerung mit anschließender Lachenverdunstung zu unterstellen. Bei Prozessanlagen und bei Lageranlagen ist davon auszugehen, dass Leckagen aus vorhandenen Rohrleitungen, Behältern, Sicherheitseinrichtungen usw. auftreten können.⁴⁰ Für das LNG Tanklager und die Verlade- und Transporteinrichtungen wären unter anderem diese bzw. entsprechende, auf die Anlage und ihren Betrieb zugeschnittene Szenarien in Ansatz zu bringen.

Darüber hinaus sind – ausgehend von den benachbarten atomaren Anlagen – Risiken durch SEWD in Zusammenhang dem LNG Terminal zu betrachten, und zwar auch solche, die anhand bloß theoretischer Überlegungen und Berechnungen nicht ausgeschlossen werden können. Unsicherheiten bei der Risikoermittlung und -bewertung ist nach Maßgabe des sich daraus ergebenden Besorgnispotenzials durch

⁴⁰ KAS-18 - Leitfaden der Kommission für Anlagensicherheit beim BMU, Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung - Umsetzung § 50 BImSchG, S. 12 f.

hinreichend konservative Annahmen Rechnung zu tragen (siehe oben Ziffer III. 2.).

a) Sicherheitsabstände zu Wohngebieten und Verkehrswegen

Das vorliegende Gutachten kann aus der Natur der Sache keine auf die konkrete Gemengelage bezogenen Szenarien und Ausbreitungsrechnungen o.ä. anstellen.

In Anbetracht der beabsichtigten erheblichen LNG-Speichermengen und der beabsichtigten erheblichen Durchsatzmengen durch kontinuierliche An- und Abtransporte und der damit verbundenen Verflüssigungen und Regasifizierungen einerseits sowie der erheblichen Gefahren, die von Bränden und Explosionen im Zusammenhang mit dem LNG Terminal ausgehen können andererseits, dürfte indes bereits zweifelhaft sein, ob noch ein angemessener Sicherheitsabstand im Sinne des Seveso-Rechts etwa zu den Wohngebieten und Verkehrswegen gewährleistet wäre.

b) Sicherheitsabstände von und zu anderen Störfallbetrieben

Zudem ist der angemessene Sicherheitsabstand des beabsichtigten LNG Terminals ins Verhältnis zu den existierenden Störfallbetrieben wie der Sonderabfallverbrennungsanlage SAVA, Anlagen des Elbe-Hafens und mindestens der nächstgelegenen Störfallbetriebe des ChemCoastParks zu setzen. Umgekehrt sind die angemessenen Sicherheitsabstände dieser existierenden Anlagen ihrerseits ins Verhältnis zum Störfallbetrieb LNG Terminal zu setzen.

Es dürfte auf Grund der konkreten Örtlichkeiten offensichtlich kein angemessener Sicherheitsabstand beispielsweise zu der unmittelbar benachbarten Sonderabfallverbrennungsanlage SAVA und Anlagen des Elbe-Hafens eingehalten werden.

c) Sicherheitsabstände von und zu atomaren Anlagen

Entsprechendes ergibt sich noch einmal in besonderer Weise mit Blick auf die östlich unmittelbar angrenzenden atomaren Anlagen, das heißt insbesondere mit Blick auf das Zwischenlager für hochradioaktive Abfälle aus dem Betrieb des Atomkraftwerks Brunsbüttel sowie das Lager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle im Zusammenhang mit dem Rückbau des Atomkraftwerks.⁴¹ Die Lager sind entweder bereits vorhanden bzw. konkret genehmigt oder beantragt. Ihre Berücksichtigung steht nicht zur Disposition:

Bereits im November 2015 hat die seinerzeitige Betreiberin des Standortzwischenlagers für hochradioaktive Abfälle, die Brunsbüttel GmbH & Co. oHG, die Genehmigung für die Aufbewahrung von bestrahlten Kernbrennstoffen im bereits bestehenden und in Betrieb befindlichen Standortzwischenlager beantragt.⁴² Seit Anfang 2019 obliegt die Verantwortung für den Betrieb von Zwischenlagern für hochradioaktive Abfälle aus den Atomkraftwerken der Bundesgesellschaft für Zwischenlagerung GmbH (BGZ). Die BGZ ist dementsprechend dem laufenden Genehmigungsverfahren für das Standortzwischenlager für hochradioaktive Abfälle in Brunsbüttel beigetreten.⁴³

Die beantragte Genehmigung soll bis Februar 2046 gelten. Der Antrag umfasst die Aufbewahrung von Kernbrennstoffen, die sich bereits im Zwischenlager befinden bzw. aus dem Betrieb des Atomkraftwerks Brunsbüttel stammen. Hierfür soll das bestehende Lagergebäude genutzt werden. Das Genehmigungsverfahren erfolgt auf Grundlage der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung (AtVfV), der Erörterungstermin fand im Juni 2017 statt.⁴⁴ Rechtsgrundlage für die aktuelle Aufbewahrung der bestrahlten Brennelemente ist eine aufsichtliche Anordnung des

⁴¹ Das Atomkraftwerk selbst ist seit 2011 stillgelegt.

⁴² Die ursprüngliche Aufbewahrungsgenehmigung aus 2003 war auf Grund des Urteils des OVG Schleswig vom 19.6.2013 (4 KS 13/08) und des Beschlusses des Bundesverwaltungsgerichts vom 8.1.2015 (7 B 25.13) unwirksam geworden.

⁴³ Siehe Pressemitteilung der BGZ vom 2.1.2019, <https://bgz.de/2019/01/02/bgz-ist-neue-zwischenlager-betreiberin/>.

⁴⁴ Siehe *Bundesamt für Kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE)*: <https://www.bfe.bund.de/DE/ne/zwischenlager/dezentral/genehmigung/kkb.html>.

Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein.

Zudem ist bereits im Mai 2014 die Erteilung einer Genehmigung für ein Lager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle nach § 7 Strahlenschutzverordnung (StrlSchV) beim Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein beantragt worden.⁴⁵ Für das Lager ist eine Teilbaugenehmigung seitens der Stadt Brunsbüttel erteilt worden, der Bau des Lagers hat 2018 begonnen und soll 2020 fertiggestellt sein.⁴⁶

Die atomrechtlichen Anforderungen an die Schadensvorsorge dürften bei Ansiedelung von Störfallbetrieben in der unmittelbaren Nachbarschaft der atomaren Anlagen nicht gewährleistet werden können. Das gilt nicht nur, aber vor allem auch auf Grund des relevanten Risikos von Störmaßnahmen und sonstigen Einwirkungen Dritter und der insofern geltenden atomrechtlichen und höchstrichterlich konkretisierten einschlägigen Vorgaben (siehe oben Ziffer III. 2.).

Das bedeutet, dass die beabsichtigte Realisierung des LNG Terminals in Brunsbüttel mit den störfallrechtlichen Vorgaben aus dem Seveso- und Atomrecht unvereinbar wäre. Eine solche Ansiedlung wäre bereits bauplanungsrechtlich als unzulässig festzulegen.

Die Stadt Brunsbüttel hat eben dies getan. Sie hat entsprechende Erwägungen in ihrem geltenden Bauplanungsrecht angestellt und die Ansiedelung von Störfallbetrieben an dem nämlichen Standort im Einklang mit dem Störfallrecht ausgeschlossen:

⁴⁵ Siehe BT-Drs. 18/4887, S. 3; am 1.1.2020 wird die BGZ auch für Errichtung von Betrieb von Lagern mit schwach- und mittelradioaktiven Abfällen an den Atomkraftwerksstandorten verantwortlich, siehe auch Pressemitteilung der BGZ vom 2.1.2019, <https://bgz.de/2019/01/02/bgz-ist-neue-zwischenlager-betreiberin/>.

⁴⁶ Siehe *Vattenfall*, Pressemeldung vom 27.9.2017 sowie <https://perspektive-brunsbuettel.de/2018/09/21/spatenstich-in-brunsbuettel-entsteht-ein-lager-fuer-schwach-und-mittelradioaktive-abfaelle/>.

3. Bauplanungsrecht der Stadt Brunsbüttel

a) Flächennutzungsplan

Die Flächen des von der German LNG Terminal GmbH vorgesehenen Standortes werden aktuell überwiegend landwirtschaftlich als Weideland genutzt.

Der geltende Flächennutzungsplan der Stadt Brunsbüttel weist für die fraglichen Flächen zunächst „Industriegebiete“ (GI) nach § 9 Baunutzungsverordnung (BauNVO) aus.⁴⁷

b) Bebauungsplan Nr. 75

Die Stadt Brunsbüttel hat die Vorgaben des Flächennutzungsplans konkretisiert und am 30.5.2018 den Bebauungsplan Nr. 75 „Industriegebiet am Vielweckhafen zwischen der SAVA und dem Kernkraftwerk“ als Satzung erlassen.⁴⁸

Ziel des Bebauungsplans ist die Bereitstellung von Industrieflächen nördlich des planfestgestellten Vielweckhafens gemäß Ausweisung des Flächennutzungsplans zur Sicherung des Industriegebietes auf der Südseite und Vorhalten von Angebotsflächen. Mit dem Planfeststellungsbeschluss des Vielweckhafens östlich des Elbehafens würden, so die Begründung des Bebauungsplans Nr. 75, die freien Flächen für die Lagerung und Produktion von Gütern interessant, die in dem neuen Hafen umgeschlagen werden (Stückgut-, Schwer- und Schwerlastumschlag sowie Umschlag von Großkomponenten im Off- und Onshore-Bereich usw.). Ziel soll es sein, an der Otto-Hahn-Straße Industrieflächen festzusetzen, die diesem Hafen als Hinterlandversorgung dienen. Es handele sich um einen Angebotsplan, der auch der

⁴⁷ Der Flächennutzungsplan ist im Internet abrufbar unter: https://www.brunsbuettel.de/media/custom/1770_2804_1.PDF?1547719839.

⁴⁸ Der Bebauungsplan Nr. 75 ist im Internet einsehbar unter: https://www.brunsbuettel.de/media/custom/1770_5783_1.PDF?1532325977.

Ansiedlung oder Erweiterung anderer Firmen dienen solle.⁴⁹

aa) Planungsrechtlicher Ausschluss eines Störfallbetriebs

Sowohl in der zeichnerischen Festsetzung als auch in der Begründung⁵⁰ enthält der Bebauungsplan Nr. 75 dabei zum einen zunächst folgenden ausdrücklichen Hinweis:

„Zu den Achtungsabständen (§ 50 BImSchG/ KAS-18)

Das Planvorhaben liegt in Achtungsabständen von Betriebsbereichen. Die Planfläche liegt mit ca. 3/4 der Fläche im Achtungsabstand ohne Detailkenntnisse des Betriebsbereiches Elbehafen und im Achtungsabstand mit Detailkenntnissen des Betriebsbereiches SAVA mit ca. der Hälfte der Fläche (etwas über die WKA hinaus nach Osten). Für schutzwürdige Nutzungen (z.B. Büro- oder Verkaufsflächen) in diesen Bereichen müssen erhöhte technische Anforderungen erfüllt werden.“

Das bedeutet, bei der Realisierung von Vorhaben auf den fraglichen Flächen würden die nach dem Seveso-Recht angemessenen Sicherheitsabstände in Bezug auf den Elbe-Hafen sowie in Bezug auf die der Sonderabfallverbrennungsanlage SAVA unterschritten. Das bestätigt die oben unter Ziffer IV. 2. getroffenen Annahmen.

Der Bebauungsplan verhält sich nicht dazu, auf Grund welcher Faktoren eine solche Unterschreitung ausnahmsweise zulässig wäre. Er legt aber hier jedenfalls bereits fest, dass nur solche Vorhaben in den Achtungsabständen verwirklicht werden dürften, die in Anbetracht der umgebenden Gefährdungsquellen erhöhte technische Anforderungen erfüllen. Das LNG Terminal birgt demgegenüber als Störfallbetrieb seinerseits ein erhöhtes technisches Risiko.

Im Weiteren und vor allem wird sodann die Realisierung von *Störfallbetrieben* auf den fraglichen Flächen vor dem Hintergrund der konkreten Gemengelage und des maßgeblichen Störfallrechts

⁴⁹ Bebauungsplan Nr. 75, Begründung, Stand: 28.6.2018, S. 6; die Begründung zum Bebauungsplan Nr. 75 ist im Internet einsehbar unter: https://www.brunsbuettel.de/media/custom/1770_5781_1.PDF?1532325865.

⁵⁰ Bebauungsplan Nr. 75, Begründung, S. 14.

ausdrücklich überhaupt als unzulässig festgesetzt. Wörtlich heißt es in der Begründung des Bebauungsplans Nr. 75 unter „7. Abstände/ Störfallverordnung“.⁵¹

„Im Rahmen der Bauleitplanung ist die Gemeinde/ Stadt dazu verpflichtet die Abstände von Vorhaben zu schutzbedürftigen Gebieten zu untersuchen. Gemäß § 50 BImSchG sind schutzbedürftige Gebiete Baugebiete i.S. der BauNVO, die dem dauerhaften Aufenthalt von Menschen dienen sowie sensible Einrichtungen und Gebäude oder Anlagen, die nicht dem dauerhaften Aufenthalt von Menschen dienen. Außerdem gehören wichtige Verkehrswege dazu (KAS 18).

Schutzbedürftige Gebiete befinden sich in diesem Fall im Westen des Plangebiets im Bereich des B- Plans Nr. 21, im Bereich der SAVA sowie im Süden im Bereich der Elbe als Wasserstraße und im Norden die Kreisstraße K75 sowie das Kernkraftwerk im Osten. Zu diesen Schutzgebieten wird je nach Vorhaben ein ausreichender Abstand eingehalten bzw. kann eine Abschirmung durch die Anordnung der Anlagen erreicht werden. Die geforderte Trennung zwischen den Nutzungen (Wohnen und Industrie) ist eingehalten.

Die Störfallverordnung wiederherum sieht vor, dass die Betreiber der Anlagen für ausreichend Vorkehrungen zum Schutz der Umgebung treffen und damit dafür sorgen, dass Störfälle vermieden werden. Die benachbarte Wohnnutzung in der Gemengelage (B-Plan Nr. 21) liegt ca. 1.200 m entfernt. Die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung sollen dadurch besonders berücksichtigt werden, ohne die gewünschte Art der Nutzung zu sehr einzuschränken. *Das benachbarte Kernkraftwerk, welches sich im Rückbau befindet, und das geplante Zwischenlager lassen keine Störfallbetriebe in unmittelbarer Nähe zu. Der Abstand beträgt hier 300 m.*

Nach Aussage des Betreibers Vattenfall (Stellungnahme vom 12.05.2015) sind gegenseitige Einwirkungen, wie z.B. Geräuschmissionen oder Sicherheitsaspekte besonders in die Betrachtung der zukünftigen Nutzungen einzubeziehen. Auswirkungen

⁵¹ Bebauungsplan Nr. 75, Begründung, S. 15.

aus den beiden laufenden Verfahren (Stilllegung und Abbau des Kernkraftwerks, Errichtung eines Lagers für schwach- und mittelradioaktive Abfälle – LasmA) sind zu berücksichtigen. Bei der Bebauung der Grundstücke und der Nutzung durch neue Industrieanlagen und Betriebe sind die Anforderungen aus den kerntechnischen Regelwerk zum Schutz von Kernkraftwerken zu beachten. Die radiologischen Standortdaten aus Betrieb und Störfällen für die Stilllegung des KKW sowie Errichtung, Betrieb und Störfällen für das LasmA sind zu berücksichtigen.“

Die Vorgaben des Seveso-Rechts und des Atomrechts schließen die Realisierung eines Störfallbetriebs an dem Standort in Brunsbüttel aus.

Das gilt erst recht und noch einmal in besonderer Weise bei der notwendigen Einbeziehung des – im Bebauungsplan Nr. 75 außer Betracht gebliebenen, aber tatsächlich vorhandenen - Zwischenlagers für hochradioaktive Abfälle aus dem Betrieb des Atomkraftwerks Brunsbüttel.

bb) Planungsrechtlicher Ausschluss des beabsichtigten LNG Terminals

Die dem Bebauungsplan zugrundeliegenden störfallrechtlichen Erwägungen und Untersuchungen im Hinblick auf die vorhandene Gemengelage gelten in gleicher Weise, wenn auf den Flächen keine Vorhaben im Zusammenhang mit dem Vielzweckhafen, sondern das beschriebene LNG Terminal realisiert werden würde:

Im Bebauungsplan Nr. 75 werden die Nutzungen der Flächen zur Vermeidung schwerer Unfälle entsprechend den Vorgaben des Störfallrechts grundsätzlich zugeordnet. Für die diesen Zuordnungen zugrunde liegenden Bewertungen ist es unerheblich, ob es sich um einen Störfallbetrieb im Zusammenhang mit dem Vielzweckhafen oder um einen mit dem Vielzweckhafen nicht in Verbindung stehenden Störfallbetrieb handelt. Entscheidend sind die Einstufung als Störfallbetrieb auf Grund des Seveso-Rechts und die Umgebung mit ihren

vorhandenen, im Bau befindlichen oder bereits genehmigten oder beantragten Nutzung und Gefahrenquellen.

Das gilt im Übrigen noch einmal in besonderer Weise in Anbetracht der begrenzten Zugangssituation für Notfallkräfte bei einem Unfall (siehe oben Ziffer III. 1. b)bb)). Der Bebauungsplan Nr. 75 stellt insofern Folgendes fest:

„Im Bereich der Fährstraße und der Otto-Hahn-Straße befinden sich einige Löschwassereinrichtungen. Eine Wasserentnahme aus dem Vorfluter oder aus der Elbe ist nur bedingt möglich. Es existieren keine Saugstellen gemäß DIN 14244, zudem kann eine Frostfreiheit des Vorfluters nicht dauerhaft gewährleistet werden. Die Elbe ist zum Teil über nicht öffentliche Flächen zugänglich (Hafengelände), daher kann ein Zugang zur offenen Wasserstelle nicht jederzeit garantiert werden. Eine Wasserentnahme aus der Elbe mit den Geräten der Feuerwehr kann aufgrund der Höhe von 8 m bis zur Wasseroberfläche nur mit einem erhöhten Aufwand erfolgen. Eine Wasserentnahme aus der Elbe über öffentliche Flächen kann aufgrund des Tidenhubs nicht jederzeit garantiert werden.“⁵²

Eine Unterschreitung angemessener Sicherheitsabstände kommt in Anbetracht der Art der umgebenden Gefahrenquellen auch nicht ausnahmsweise etwa auf Grund sozioökonomischer Faktoren in Frage.

Sie wird von der Stadt Brunsbüttel im Bebauungsplan Nr. 75 im Hinblick auf Störfallbetriebe dementsprechend auch in keiner Weise in Erwägung gezogen.

Mit anderen Worten: Bereits auf der planerischen Ebene ist die Realisierung des LNG Terminals in Brunsbüttel zur Gewährleistung des notwendigen Schutzes von Mensch und Umwelt ausgeschlossen.

⁵² Bebauungsplan Nr. 75, Begründung, S. 29.

4. Genehmigungsrechtliche Situation

Die Wahrung des angemessenen Sicherheitsabstandes fällt im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren als sonstige öffentlich-rechtliche Vorschrift unter § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG. Bei Planfeststellungsverfahren mit Konzentrationswirkung für das Immissionsschutzrecht gilt nichts anderes.

Vor dem Hintergrund des Vorstehenden kommt mithin die Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Anlagengenehmigung für ein LNG Terminal auf Grund entgegenstehenden Störfallrechts und entgegenstehenden Bauplanungsrechts für die fraglichen Flächen nicht in Betracht.

Nur der Vollständigkeit halber sei deshalb darauf hingewiesen, dass sich auf der genehmigungsrechtlichen Ebene auch keine andere Bewertung etwa mit Blick auf die Betreiberpflichten aus § 3 Abs. 2, Abs. 3 Störfallverordnung ergeben kann. Denn beispielsweise Maßnahmen zur Begrenzung der Auswirkungen eines Störfalls, der eine der unmittelbar benachbarten atomaren Anlagen mit betrifft, werden dem Betreiber eines LNG Terminal nicht möglich sein.

Unabhängig davon gilt das Prioritätsprinzip: Für die Frage, welchem immissionsschutzrechtlichen Vorhaben bei mehreren konkurrierenden Anträgen der Vorrang zukommt, ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass die Auswahl oder Rangfolgenbestimmung nach dem Prioritätsprinzip einen verlässlichen Maßstab darstellt, der dem Willkürverbot und dem Gleichbehandlungsgrundsatz Rechnung trägt. Danach hat grundsätzlich derjenige Rücksicht zu nehmen und Nachteile zu tragen, der mit seinem Vorhaben an eine bereits bestehende oder genehmigte Anlage heranrückt bzw. auf eine hinreichend verfestigte Planung trifft.⁵³ Für den Vorrang nach dem Prioritätsprinzip ist grundsätzlich auf die Einreichung eines prüffähigen Genehmigungsantrags

⁵³ Siehe etwa OVG Münster, Urteil vom 18.9.2018 – 8 A 1886/16, ZUR 2019, 102 ff.; dass., Beschluss vom 23.10.2017 – 8 B 565/17, ZNER 2017, 448 ff.; dass., Urteil vom 16.6.2016 – 8 D 99/13.AK, DVBI 2016, 1191 ff.; VGH München, Beschluss vom 13.5.2014 – 22 CS 14.851 – juris Rn. 13; OVG Lüneburg, Urteil vom 16.2.2017 – 12 LC 54/15 – juris Rn. 100.

abzustellen.⁵⁴ Für das Verhältnis zwischen immissionsschutzrechtlichen und atomrechtlichen Anlagen gilt nichts anderes.

V. Fazit

Die rechtlichen Voraussetzungen zur Ansiedlung des Störfallbetriebs LNG Terminal in Brunsbüttel liegen nicht vor. Im geltenden Bauplanungsrecht für den fraglichen Standort in Brunsbüttel ist unter Anwendung der Vorgaben des Seveso- sowie der Atomrechts die Ansiedlung eines Störfallbetriebs dementsprechend zutreffend als unzulässig festgesetzt worden. Das Bauplanungsrecht steht als „sonstige öffentlich-rechtliche Vorschrift“ im Weiteren auch der Erteilung einer konkreten Anlagengenehmigung entgegen.

Sollte gleichwohl eine Genehmigung für Errichtung und Betrieb des LNG Terminal beantragt werden, wird sich jedenfalls das anschließende Verfahren mit dem Störfallrecht auseinandersetzen müssen.

Art. 15 Seveso-III-Richtlinie gibt den Mitgliedstaaten im Übrigen auf, spiegelbildlich zum Abstandsgebot des Art. 13 der Richtlinie die Öffentlichkeit zu beteiligen. Bei Ansiedlung neuer Betriebe ist die „betroffene Öffentlichkeit“ einzubeziehen. Hierunter wird die von einer Ansiedlung neuer Betriebe betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran verstanden. Im diesem Sinne haben Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle einschlägigen, nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse (Art. 3 Nr. 18 Seveso-III-Richtlinie).

Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass der betroffenen Öffentlichkeit Zugang zu den Gerichten gewährt wird, um die einschlägigen Tätigkeiten der zuständigen Behörde überprüfen zu lassen

⁵⁴ OVG Münster, Urteil vom 18.9.2018 – 8 A 1886/16, ZUR 2019, 102 ff.; dass., Beschluss vom 23.10.2017 – 8 B 565/17, ZNER 2017, 448 ff.; VGH München, Beschluss vom 13.5.2014 – 22 CS 14.851 – juris Rn. 13; OVG Lüneburg, Urteil vom 16.2.2017 – 12 LC 54/15 – juris Rn. 100.

(Art. 23 lit. c) Seveso-III-Richtlinie).

Berlin, 15. April 2019

- 

Dr. Cornelia Ziehm
Rechtsanwältin