

Land-use-planning nach Artikel 12 der Seveso-II Richtlinie

Hans Becher

1.	Zugrundeliegendes Gemeinschaftsrecht.....	102
1.1.	Umsetzung in deutsches Recht	103
1.2.	Europarechtskonforme Umsetzung.....	103
2.	Sachverhalt und Vorlagefragen	105
3.	Die Entscheidung des EuGH.....	106
4.	Auswirkungen der Entscheidung.....	108
4.1.	Europarechtskonforme Auslegung von § 34 BauGB.....	108
4.1.1.	Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse.....	109
4.1.2.	Rücksichtnahmegebot	109
4.2.	Auswirkungen auf die Bauleitplanung	111
4.2.1.	Neuplanungen	111
4.2.2.	Bestehende Planungen	112
4.3.	Auswirkungen auf Baugenehmigungsverfahren.....	112
4.4.	Auswirkung auf immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren	113
4.5.	Ermittlung von Abständen/Leitfaden KAS-18.....	114
4.6.	Konkrete Konfliktbewältigung.....	116
5.	Zusammenfassung	116

Mit seiner Entscheidung vom 15.09.2011¹ hat der EuGH grundlegend zur Vereinbarkeit des deutschen Bauplanungs- und Baugenehmigungsrechts mit dem europäischen Störfallrecht Stellung genommen. Der EuGH hat entschieden, dass im Umfeld von Betriebsbereichen die Zulassung von bestimmten schutzwürdigen Nutzungen durch eine gebundene Entscheidung nach § 34 BauGB ohne Berücksichtigung eines angemessenen Abstandes zum Betriebsbereich dem Unionsrecht entgegensteht. Damit hat der EuGH der Durchsetzung der Regelungen zum Schutz der Bevölkerung vor Gefahren bei Unfällen mit gefährlichen Stoffen nicht nur durch den Anlagenbetreiber sondern auch durch die Bauleitplanung deutlich Vorschub geleistet.

Im Folgenden sollen Inhalt und die Auswirkungen der Entscheidung näher betrachtet werden.

¹ Urteil vom 15.09.2011 Rechtssache C-53/10

1. Zugrundeliegendes Gemeinschaftsrecht

Die Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996², die so genannte Seveso-II RL, betrifft die Verhütung schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen und die Begrenzung der Unfallfolgen für Mensch und Umwelt. Artikel 12 der Seveso-II RL fordert, dass zwischen Betriebsbereichen und bestimmten schutzwürdigen Nutzungen ein angemessener Abstand gewahrt wird. Artikel 12 der RL ist im englischen Text mit der Überschrift *land-use-planning* versehen. Der Begriff hat sich mittlerweile eingebürgert.

Die Richtlinie 96/82/EG löste die so genannte Seveso-I RL ab.³ Vorbild⁴ für die Seveso-I RL war die deutsche Störfall-Verordnung von 1980⁵ für bestimmte genehmigungsbedürftige Anlagen, in denen bestimmte gefährliche Stoffe entstehen oder vorhanden sein konnten. Sie enthielt materielle Sicherheitsanforderungen, schrieb die Erstellung einer Sicherheitsanalyse vor und begründete Meldepflichten.⁶ Planungsrechtliche oder flächenbezogene Anforderungen enthielt sie nicht.

Für die hier zu besprechende Entscheidung ist Art. Artikel 12 Abs. 1 Unterabsatz 2 der Seveso-II RL entscheidend. Er lautet:

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

Artikel 12 Abs. 1 der Seveso-II RL wurde durch die Änderungsrichtlinie 2003/105/EG im Hinblick auf wichtige Verkehrswege und Freizeitgebiete ergänzt.⁷ Die Änderung wird ausdrücklich als *Präzisierung* und nicht als Erweiterung verstanden.⁸

Die Definition des Betriebes auf den Artikel 12 Abs. 1 der Seveso-II RL verweist findet sich in Artikel 3 Nr. 1 der Seveso-II RL. Sie lautet:

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

Betrieb *den gesamten unter der Aufsicht eines Betreibers stehenden Bereich, in dem gefährliche Stoffe in einer oder in mehreren Anlagen, einschließlich gemeinsamer oder verbundener Infrastrukturen und Tätigkeiten vorhanden sind;*

² Richtlinie 96/82/EG des Rates zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen vom 9.12.1996 (ABl. EG Nr. L 10 S. 13). zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 22.10.2008 (ABl. L 311, S. 1)

³ Richtlinie 82/501/EWG über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten vom 24. 6. 1982 (ABl. EG Nr. L 230/1).

⁴ Rebentisch, NVwZ 1997, 6

⁵ 12. BImSchV vom 27. 6. 1980, BGBl. I S. 772

⁶ Hansmann in Landmann/Rohmer Umweltrecht 61. Ergänzungslieferung 2011, Vorbemerkung zur 12. BImSchV Rdnr. 14

⁷ Richtlinie 96/82/EG des Rates zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen vom 9. Dezember 1996 (Seveso-II-Richtlinie), ABl. EG Nr. L 10 vom 14. Januar 1997, S. 13, geändert durch Richtlinie RL 2003/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2003, ABl. EG Nr. L 345 vom 31. Dezember 2003, S. 97.

⁸ Berkemann, ZfBR 2010, 18

1.1. Umsetzung in deutsches Recht

Die Anforderungen des Art.12 Abs. 1 der Seveso-II RL wurden im Wesentlichen durch Novellierung des § 50 S. 1 BImSchG⁹ und Ergänzung des § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB¹⁰ in deutsches Recht umgesetzt. Eine Änderung der §§ 30 ff. BauGB erfolgte nicht.

§ 50 S. 1 BImSchG lautet:

Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sind die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen und von schweren Unfällen im Sinne des Artikels 3 Nr. 5 der Richtlinie 96/82/EG in Betriebsbereichen hervorgerufene Auswirkungen auf die ausschließliche 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 oder besonders empfindliche Gebiete und öffentlich genutzte Gebäude, so weit wie möglich vermieden werden.

Die Umsetzung von Artikel 3 Nr. 1 der Seveso-II RL erfolgte in § 3 Abs. 5a BImSchG.¹¹ Er lautet:

Ein Betriebsbereich ist der gesamte unter der Aufsicht eines Betreibers stehende Bereich, in dem gefährliche Stoffe im Sinne des Artikels 3 Nr. 4 der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (ABL. EG 1997 Nr. L 10 S. 13), geändert durch die Richtlinie 2003/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2003 (ABL. EU Nr. L 345 S. 97), in einer oder mehreren Anlagen einschließlich gemeinsamer oder verbundener Infrastrukturen und Tätigkeiten einschließlich Lagerung im Sinne des Artikels 3 Nr. 8 der Richtlinie in den in Artikel 2 der Richtlinie bezeichneten Mengen tatsächlich vorhanden oder vorgesehen sind oder vorhanden sein werden, soweit davon auszugehen ist, dass die genannten gefährlichen Stoffe bei einem außer Kontrolle geratenen industriellen chemischen Verfahren anfallen; ausgenommen sind die in Artikel 4 der Richtlinie 96/82/EG angeführten Einrichtungen, Gefahren und Tätigkeiten.

1.2. Europarechtskonforme Umsetzung

Die hinreichende Umsetzung des Artikels 12 der Seveso-II RL in § 50 BImSchG wurde vor allem im Schrifttum bezweifelt.¹² Die Rechtsprechung war überwiegend der Auffassung, dass die Umsetzung ausreichend erfolgt sei.¹³ Diskutiert wurden besonders die Reduzierung von Artikel 12 Abs. 1 der Seveso-II RL bei der deutschen Umsetzung in § 50 BImSchG

⁹ § 50 Satz 1 BImSchG durch das 5. Gesetz zur Änderung des BImSchG vom 19.10.1998 (BGBl. I S. 23178) novelliert. Die Fassung des Gesetzes wurde um den Passus *und von schweren Unfällen im Sinne des Artikels 3 Nr. 5 der Richtlinie 96/82/EG in Betriebsbereichen hervorgerufene Auswirkungen* erweitert. Die jetzige Fassung erhielt § 50 BImSchG durch Gesetz vom 25. Juni 2005 (BGBl. I S. 1865), wodurch die Schutzobjekte, zum Beispiel wichtige Verkehrswege oder Freizeitgebiete, zwischen denen und Industriebetrieben ein angemessener Abstand liegen soll, konkretisiert worden sind.

¹⁰ § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB wurde durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau.EAG Bau vom 24. Juni 2004 (BGBl. I S.1359) um die Wörter *sonstige Gefahren* ergänzt.

¹¹ § 3 Abs. 5a geänd. mWv 1. 7. 2005 durch G v. 25. 6. 2005 (BGBl. I S. 1865)

¹² Sellner/Scheidmann, NVWZ 2004 S. 267; Weidemann DVBl 2006, 1143; Cymutta, IBR 2010, 1358, a.A.: Schröer NZBau 2008, 311; vermittelnd: Steiff: NZBau 2007, 363; ausführlich: Berkemann: ZfBR 2010, 18

¹³ VG Darmstadt Urteile vom 27.11.2007 AZ: 9 E 2554/05 (3) GewArch 2008. 218 und AZ: 9E 735/07(3), VGH Kassel Urteil vom 04.12.2008 AZ:4 A 882/08 GewA 2009, 217

auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen und die Frage der Abwägbarkeit eines angemessenen Abstandes.

In geringerem Maße wurde diskutiert, inwieweit eine mögliche unvollständige Umsetzung der Richtlinie auch andere Normen betrifft. Weidemann¹⁴ greift die Problematik des EuGH Verfahrens auf und schlägt vor, die Wertungen von Artikel 12 der Seveso-II RL im Rahmen des Rücksichtnahmegebots bei § 34 BauGB anzuwenden. Sellner/Scheidmann¹⁵ wollen Artikel 12 der Seveso-II RL bei der Festlegung von Flugrouten nach § 32 Absatz I 1 Nr. 1 LuftVG beachten.

Interessanterweise hat die Frage der europarechtskonformen Umsetzung erst über zehn Jahre nach Inkrafttreten der Seveso-II RL Bedeutung erlangt.¹⁶ Dies mag damit zusammenhängen, dass in Deutschland Störfallvorsorge traditionell seit der ersten Störfallverordnung (12. BImSchV) von 1980 als eine Betreiberangelegenheit und eine Aufgabe der zuständigen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungs- und Überwachungsbehörden betrachtet wurde. Regelungsgegenstand der Seveso-I RL war die einzelne Störfallanlage. Dies hat sich erst mit der Seveso-II RL insofern geändert, als durch die flächenhafte Definition des Betriebes (im deutschen Recht Betriebsbereich) ein Flächenbezug in das Störfallrecht Einzug hielt. Gleiches galt für die Flächennutzungsplanung durch Einführung von Artikel 12. Die Störfallvorsorge erhielt einen zusätzlichen flächenbezogenen Ansatz.

Hintergrund war die Erkenntnis, aus Störfallereignissen bei denen die Auswirkungen nicht nur lokal begrenzt geblieben waren. Dies schlug sich im Erwägungsgrund 4 der Seveso-II RL nieder.

Angesichts der Unfälle von Bhopal und Mexiko City, die aufgezeigt haben, welche Gefahren von gefährlichen Anlagen in der Nähe von Wohnvierteln ausgehen können, haben der Rat und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten mit ihrer EntschlieÙung vom 16. Oktober 1989 die Kommission aufgefordert, in die Richtlinie 82/501/EWG Bestimmungen über die Überwachung der Flächennutzungsplanung im Fall der Genehmigung neuer Anlagen und des Entstehens von Ansiedlungen in der Nähe bestehender Anlagen aufzunehmen

Ziel war es für den Fall des so genannten *Dennoch-Störfalls*¹⁷ einen weiteren Puffer¹⁸ zwischen Betriebsbereiche und schutzwürdige Nutzungen zu setzen. Dies bedeutete eine maßgebliche Änderung gegenüber der bisherigen anlagenbezogenen Herangehensweise. Leider wurde die Flächenrelevanz in Deutschland nicht nur rechtlich, sondern auch systematisch nur halbherzig vollzogen. Die Regelungen des Artikels 12 Seveso-II RL wurden unvollkommen in § 50 BImSchG umgesetzt und nicht in das BauGB übernommen, was dazu führte, dass die Vorschrift von den Planungs- und Baugenehmigungsbehörden weitgehend unbeachtet blieb.

¹⁴ Weidemann, DVBl 2006, 1143

¹⁵ Sellner/Scheidmann, NVWZ 2004 S. 267

¹⁶ So auch Mitschang UPR 2011, 281

¹⁷ *Dennoch-Störfälle* sind nicht legaldefiniert. Es findet sich eine Definition im Entwurf zur Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Störfall-Verordnung, die jedoch nicht in Kraft getreten ist: §3 Nr. 2 Vernünftigerweise auszuschließende Gefahrenquellen können zu *Dennoch-Störfällen* führen, deren Eintreten zwar nicht zu verhindern ist, gegen deren Auswirkungen jedoch unabhängig von den störfallverhindernden Vorkehrungen nach § 3 Abs. 1 StörfallV zusätzliche störfallauswirkungsbegrenzende Vorkehrungen zu treffen sind (§ 3 Abs. 3 StörfallV). Das Versagen von Vorkehrungen nach § 3 Abs. 1 StörfallV stellt beispielsweise eine vernünftigerweise auszuschließende Gefahrenquelle dar, die zu einem *Dennoch-Störfall* führen kann.

¹⁸ Berkemann: ZfBR 2010, 6 nennt es *Notprogramm*

2. Sachverhalt und Vorlagefragen

Dem Vorlagebeschluss des BVerwG¹⁹ lag der Fall zugrunde, dass in unmittelbarer Nähe mehrerer Produktionsanlagen eines chemisch-pharmazeutischen Unternehmens ein öffentlich genutztes Gartencenter (Verkaufsfläche 9.368 m², davon 1.340 m² Freiflächen) errichtet werden sollte. Das Betriebsgelände des chemisch-pharmazeutischen Unternehmens stellt einen Betriebsbereich nach § 3 Abs. 5a BImSchG dar. Der Gartenmarkt war in etwa 60 m Entfernung zum Betriebsbereich geplant. Während das Umfeld des Betriebsbereiches weitgehend beplant und als Gewerbegebiet (GE) ausgewiesen war, war das Grundstück, auf dem das Vorhaben errichtet werden sollte, in der Vergangenheit nicht beplant worden. Die zulässige Bebauung richtete sich demnach nach § 34 BauGB. Bisher besteht die Nutzung des Grundstücks im Betrieb einer Schrott- und Metallrecyclinganlage.

Zwischen dem Betreiber des Betriebsbereiches und der Stadt als Trägerin der Bauleitplanung war es bereits im Vorfeld zu Meinungsverschiedenheiten über die zulässigen Nutzungen im Umfeld des Betriebsbereiches gekommen. In der Folge einigten sich die Stadt und der Betreiber auf der Grundlage eines Sachverständigengutachtens über im Umfeld des Betriebsbereichs zu beachtende Achtungsabstände. Das Gutachten war von der Stadt beauftragt worden und auf der Grundlage des Leitfadens SFK/TAA-GS-1²⁰ von einem Sachverständigen nach § 29a BImSchG erstattet worden. Das Grundstück auf dem das Vorhaben des Gartenmarktes verwirklicht werden sollte, lag innerhalb des errechneten Achtungsabstandes. Das Vorhaben selbst, wurde in dem Gutachten als nicht mit den Vorgaben eines angemessenen Abstandes vereinbar angesehen und nicht zur Verwirklichung empfohlen.

Der Investor beantragte gleichwohl bei der Baugenehmigungsbehörde der Stadt einen Bauvorbescheid. Die Stadt sah sich in der Folge gezwungen, den Bauvorbescheid zu erteilen, da nach ihrer Sichtweise § 50 BImSchG vorliegend nicht anzuwenden war. Nach Ansicht der Stadt lag keine raumbedeutsame Maßnahme vor und das Vorhaben fügte sich ein. Demgemäß war der Vorbescheid als gebundene Genehmigung nach § 34 BauGB in V. m. § 66 HBO zu erteilen.

Der Betreiber des Betriebsbereiches legte gegen den Bauvorbescheid, unterstützt durch die zuständige immissionsschutzrechtliche Überwachungsbehörde, Widerspruch ein, weil nach seiner Sicht dem Abstandsgebot des Artikels 12 Abs. 1 der Seveso-II RL nicht Rechnung getragen wurde. Die Widerspruchsbehörde, gleichzeitig kommunale Aufsichtsbehörde, entschied über den Widerspruch nicht, sondern wies die Baugenehmigungsbehörde an, die Baugenehmigung nicht zu erteilen. In der Folge erhob der Investor Klage auf Erteilung der Baugenehmigung und Zurückweisung des Widerspruchs.

Das VG Darmstadt²¹ verurteilte das Land, den Widerspruch zurückzuweisen und die Stadt die Baugenehmigung zu erteilen, im Wesentlichen mit der Begründung, dass sich das geplante Vorhaben einfüge und keine raumbedeutsame Maßnahme im Sinne des § 50 BImSchG darstelle. Eine unmittelbare Anwendung von Art. 12 Abs. 1 der Seveso-II RL oder eine europarechtskonforme Auslegung von § 34 BauGB lehnte das Gericht mit Hinweis auf die nicht hinreichende Bestimmtheit von Art. 12 der Richtlinie ab.

¹⁹ BVerwG, Beschluss vom 03.12.2009 – 4 C 5.09 –

²⁰ Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung - Umsetzung § 50 BImSchG der SFK/TAA-Arbeitsgruppe *Überwachung der Ansiedlung* vom Oktober 2005

²¹ VG Darmstadt Urteile vom 27.11.2007 AZ: 9 E 2554/05 (3) GewArch 2008. 218 und AZ: 9E 735/07(3)

Dem folgte der VGH Kassel²² weitgehend in der Berufung. Das Gericht erwähnte dabei in seiner Entscheidung eher beiläufig, dass dem Anlagenbetreiber in der konkreten Situation keine nachträglichen Anordnungen durch die immissionsschutzrechtliche Überwachungsbehörde drohten²³, solche aber grundsätzlich rechtlich möglich seien.

Das BVerwG²⁴ schließlich stellte fest, dass sich das Vorhaben sich im Hinblick auf die in § 34 Absatz 1 Satz 1 BauGB genannten Kriterien in die Eigenart der näheren Umgebung einfüge ein Genehmigungsanspruch bestehe. Es hegte aber Zweifel an der Europarechtskonformität von § 34 BauGB und legte dem EuGH folgende Fragen zur Entscheidung vor:

1. Ist Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (Abl. L 10 vom 14. Januar 1997, S. 13), zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1137/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2008 (Abl. L 311 vom 21. November 2008, S. 1) – Seveso-II-RL – dahin auszulegen, dass die darin enthaltenen Pflichten der Mitgliedstaaten, insbesondere die Pflicht, in ihrer Politik der Flächennutzung und den Verfahren für die Durchführung dieser Politik langfristig dem Erfordernis Rechnung zu tragen, dass zwischen den unter die Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und öffentlich genutzten Gebäuden andererseits ein angemessener Abstand gewahrt bleibt, an Planungsträger gerichtet sind, die über die Nutzung von Flächen auf der Grundlage einer Abwägung der berührten öffentlichen und privaten Belange zu entscheiden haben, oder richten sie sich auch an Baugenehmigungsbehörden, die eine gebundene Entscheidung über die Zulassung eines Vorhabens in einem bereits im Zusammenhang bebauten Ortsteil zu treffen haben?

2. Wenn Artikel 12 Abs. EWG RL 96 82 Artikel 12 Absatz 1 Seveso-II-RL sich auch an Baugenehmigungsbehörden, die eine gebundene Entscheidung über die Zulassung eines Vorhabens in einem bereits im Zusammenhang bebauten Ortsteil zu treffen haben, richten sollte:

Umfassen die genannten Pflichten das Verbot, die Ansiedlung eines öffentlich genutzten Gebäudes, das einen – ausgehend von den für Überplanungen geltenden Grundsätzen – angemessenen Abstand zu einem bestehenden Betrieb nicht wahrt, zu genehmigen, wenn nicht oder nur unwesentlich weiter von dem Betrieb entfernt bereits mehrere vergleichbare öffentlich genutzte Gebäude vorhanden sind, der Betreiber infolge des neuen Vorhabens nicht mit zusätzlichen Anforderungen zur Begrenzung der Unfallfolgen rechnen muss und die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt sind?

3. Wenn diese Frage zu verneinen sein sollte:

Trägt eine gesetzliche Regelung, nach der unter den in der vorherigen Frage genannten Voraussetzungen die Ansiedlung eines öffentlich genutzten Gebäudes zwingend zu genehmigen ist, dem Erfordernis der Abstandswahrung hinreichend Rechnung?

3. Die Entscheidung des EuGH

Der EuGH beantwortet die erste Vorlagefrage klar. Artikel 12 Abs. 1 der Seveso-II RL ist so auszulegen, dass das Abstandserfordernis auch von einer Baugenehmigungsbehörde zu beachten ist, und zwar auch dann, wenn sie eine gebundene Entscheidung zu erlassen hat.²⁵

²² VGH Kassel Urteil vom 04.12.2008 AZ:4 A 882/08 GewA 2009, 217

²³ VGH Kassel Urteil vom 04.12.2008 AZ:4 A 882/08 GewA 2009, 219

²⁴ Vorlagebeschluss 4 C 5.09 vom 03.12.2009

²⁵ Urteil vom 15.09.2011 Rechtssache C-53/10, Rdnr. 35, 54

Das Gericht begründet seine Entscheidung recht knapp. Artikel 12 der Seveso-II RL bezieht sich nach dem Wortlaut zwar in erster Linie auf die Flächenausweisung und Flächennutzung jedoch auch auf die *anderen einschlägigen Politiken* und die *Verfahren für die Durchführung dieser Politiken*. Damit sind nach Auslegung des EuGH auch die Behörden gemeint, die an der Durchführung der Pläne und Politiken mitwirken²⁶, also die Baugenehmigungsbehörden.

Das gilt auch dann, wenn keine Politik der Flächennutzung und Flächenausweisung, also kein Bebauungsplan vorliegt.²⁷ Gälte dies nicht, so der EuGH, würden Ziel und praktische Wirksamkeit der Richtlinie missachtet.²⁸ Das Gericht sieht zwischen der Ebene der Bauleitplanung und der Genehmigungsebene kein hierarchisches Verhältnis. Die Richtlinie selbst, so der EuGH sieht nur vor, dass das fragliche Erfordernis zu irgendeinem Zeitpunkt des Verfahrens beachtet werden muss, der aber von den Mitgliedsstaaten frei bestimmt werden kann.²⁹

Die Generalanwältin hingegen erkannte in der Seveso-II RL ein System dergestalt angelegt, dass die Anforderungen der Richtlinie primär auf der Ebene der Flächennutzungsplanung anzusiedeln und umzusetzen seien.³⁰ Ein Verständnis, das auch dem deutschen Planungsrecht zugrunde liegt. Die Generalanwältin sieht die Mitgliedsstaaten verpflichtet, zunächst auf der Ebene der Bauleitplanung die Ziele der Richtlinie zu verwirklichen. In den Fällen, in denen kein Bebauungsplan existiert oder ein bestehender Bebauungsplan das Abstandserfordernis nicht oder nicht hinreichend berücksichtigt hat, kommt sie allerdings zu dem gleichen Ergebnis wie das Gericht.³¹

Die vorliegende Entscheidung des EuGH, setzt sich nicht direkt mit der Frage der hinreichenden Umsetzung von Artikel 12 der Seveso-II RL durch § 50 BImSchG auseinander. Man wird aber sagen müssen, dass eine ausreichende Umsetzung von Artikel 12 der Seveso-II RL in § 50 BImSchG nicht erfolgt ist, zumindest was die Reduzierung in § 50 BImSchG auf *raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen* betrifft. Das Gericht widerspricht der Auffassung der deutschen Regierung, wonach dem Erfordernis der Wahrung angemessener Abstände in erster Linie im Rahmen der Flächennutzungsplanung Rechnung zu tragen sei.³² Zwar erkennt das Gericht an, dass das Abstandserfordernis meist von den Planungsbehörden umgesetzt wird³³, jedoch kann es dabei, wie ausgeführt, nicht sein Bewenden haben. Erst im Zusammenspiel mit einer europarechtskonformen Auslegung von § 34 BauGB oder dessen entsprechender Änderung kann § 50 BImSchG als europarechtskonform betrachtet werden.

Der EuGH stellt es nicht ausdrücklich heraus, jedoch wirkt die Entscheidung nicht nur in den Fällen der gebundenen Entscheidung nach § 34 BauGB, sondern auch in den Fällen, in denen bestehende Bebauungspläne eine planungsrechtliche Berücksichtigung von Artikel 12 der Seveso-II RL (noch) nicht vorgenommen haben. Der EuGH führt aus, dass die Ziele der Richtlinie auch in den Fällen gebundener Entscheidungen grundsätzlich zu beachten

²⁶ Urteil vom 15.09.2011 Rechtssache C-53/10, Rdnr. 19

²⁷ Urteil vom 15.09.2011 Rechtssache C-53/10, Rdnr. 21.

²⁸ Urteil vom 15.09.2011 Rechtssache C-53/10, Rdnr. 21 ff.

²⁹ Urteil vom 15.09.2011 Rechtssache C-53/10, Rdnr. 26

³⁰ Schlussanträge der Generalanwältin Eleanor Sharpston vom 14. April 2011(1) Rechtssache C-53/10 Rdnr. 28

³¹ Schlussanträge der Generalanwältin Eleanor Sharpston vom 14. April 2011(1) Rechtssache C-53/10 Rdnr. 30

³² Urteil vom 15.09.2011 Rechtssache C-53/10, Rdnr. 25 f.

³³ Gemeint ist wohl *werden soll*, denn die Planungspraxis in Deutschland spiegelt diesen Befund bisher nicht wider.

sind.³⁴ Auch in den Fällen von § 30 Abs. 1 bis Abs. 3 BauGB ist jeweils eine gebundene Genehmigungsentscheidung zu treffen. Vor allem bei älteren Bebauungsplänen im Umfeld von Betriebsbereichen dürfte die Entscheidung des EuGH daher fortan maßgeblich sein.

In der Entscheidung macht der EuGH erneut klar, dass sich Mitgliedsstaaten nicht auf Umstände ihrer internen Rechtsordnung berufen können, um die Nichtbeachtung von Verpflichtungen zu rechtfertigen, die sich aus Richtlinien ergeben³⁵ und, dass die Verpflichtung zur Umsetzung der in einer Richtlinie vorgegebenen Ziele, allen Trägern öffentlicher Gewalt in einem Mitgliedsstaat obliegt.³⁶

Die zweite und dritte Vorlagefrage beantwortet der EuGH zusammen. Ein absolutes Verschlechterungsverbot, d.h. eine zwingende Ablehnung neuer schutzwürdiger Nutzungen unterhalb des angemessenen Abstandes, sieht der EuGH in Artikel 12 der Seveso-II RL nicht angelegt.³⁷ Artikel 12 der RL lässt den Mitgliedsstaaten nach Ansicht des EuGH einen Wertungsspielraum, der sich aus dem Wortlaut der Regelung und aus ihrem Ziel ergibt.³⁸ Dieser Wertungsspielraum erfordert es im Einzelfall sowohl bei der Flächennutzungsplanung, als auch bei der Einzelfallgenehmigung die besonderen Gegebenheiten der Gebiete und die anderer relevanter Faktoren abzuschätzen. Das Gericht nennt als Faktoren ausdrücklich die Art der gefährlichen Stoffe, die Wahrscheinlichkeit eines schweren Unfalls, die Folgen eines Unfalls, die Art der Tätigkeit einer neuen Ansiedlung, die Intensität ihrer öffentlichen Nutzung und die Eingriffsmöglichkeiten von Notfallkräften bei einem Unfall. Diese Faktoren können schließlich noch mit der Berücksichtigung sozioökonomischer Faktoren zusammentreffen.³⁹

Im Ergebnis kommt der EuGH hinsichtlich der zweiten und dritten Vorlagefrage zu dem Ergebnis, dass weder ein zwingendes Verschlechterungsverbot aus Artikel 12 der Seveso-II RL abzuleiten ist, noch ein zwingende Genehmigung zulässig ist, die das Risiko der Ansiedlung innerhalb der geforderten Abstandsgrenzen nicht gebührend würdigt.⁴⁰

4. Auswirkungen der Entscheidung

4.1. Europarechtskonforme Auslegung von § 34 BauGB

Die vom EuGH in der Entscheidung mehrfach angesprochene europarechtskonforme Auslegung⁴¹ des nationalen Rechts ließe sich systematisch entweder an dem Begriff der *gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnissen* in § 34 Abs. 1 S. 2 BauGB festmachen oder am ungeschriebenen Gebot der Rücksichtnahme, das wiederum am Merkmal des *Sich Einfügens* festgemacht wird.⁴²

³⁴ Urteil vom 15.09.2011 Rechtssache C-53/10, Rdnr. 35

³⁵ Ständige Rechtsprechung: Urteil vom 15.09.2011 Rechtssache C-53/10, Rdnr. 30 m.w.N

³⁶ Ständige Rechtsprechung: Urteil vom 15.09.2011 Rechtssache C-53/10, Rdnr. 29 m.w.N.

³⁷ a.A. Berkemann ZfBR 2010, 19

³⁸ Urteil vom 15.09.2011 Rechtssache C-53/10, Rdnr. 41 ff.

³⁹ Urteil vom 15.09.2011 Rechtssache C-53/10, Rdnr. 43 f.

⁴⁰ Urteil vom 15.09.2011 Rechtssache C-53/10, Rdnr. 53

⁴¹ Urteil vom 15.09.2011 Rechtssache C-53/10, Rdnr. 33, 52

⁴² Ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, grundlegend insbesondere BVerwG, Urt. vom 25. 2. 1977 – 4 C 22.75 –

4.1.1. Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse

Das Tatbestandsmerkmal der *gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse* bietet sich aus mehreren Gründen nicht an. Der Bundesgerichtshof⁴³ hat als Schwelle, bis zu der ein Vorhaben den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse entspricht, *nicht allzu weit unterhalb der Grenze zur Polizeigefahr* angesetzt. Das BVerwG bezeichnet sie als äußerste Grenze der Zulässigkeit einer Bebauung.⁴⁴ Als Beispiele werden Wohnungen in der Nähe von Truppenübungsplätzen⁴⁵ und Schadstoffbelastungen im Boden genannt.⁴⁶

Derartige Dauergefährdungssituationen passen auf die Einwirkungen die von Betriebsbereichen ausgehen nicht. Die Definition des Störfalls findet sich in § 2 Nr. 3 StörfallVO: *Danach ist ein Störfall, ein Ereignis, wie z.B. eine Emission, ein Brand oder eine Explosion größeren Ausmaßes, das sich aus einer Störung des bestimmungsgemäßen Betriebs in einem unter diese Verordnung fallenden Betriebsbereich oder in einer unter diese Verordnung fallenden Anlage ergibt, das unmittelbar oder später innerhalb oder außerhalb des Betriebsbereichs oder der Anlage zu einer ernststen Gefahr oder zu Sachschäden nach Anhang VI Teil 1 Ziffer 1 Nr. 4 führt und bei dem ein oder mehrere gefährliche Stoffe beteiligt sind.*

Von Anlagen, die der StörfallVO unterfallen, gehen im bestimmungsgemäßen Betrieb keine störfallrechtlichen Gefahren aus. Diese hat der Betreiber nämlich grundsätzlich nach § 3 Abs. 1 StörfallVO zu verhindern. Anlagen, die in ihrer Nachbarschaft ein derartiges störfallrechtliches Störpotenzial auslösen, dass keine gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse vorliegen, sind nicht genehmigungsfähig, da sie den Stand der Sicherheitstechnik nicht einhalten. Kann durch Schutzvorkehrungen an einer Anlage nicht verhindert werden, dass das von ihr ausgehende Risiko das von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schwere des möglichen Schadens abhängige sozial-adäquate Maß überschreitet, so darf der Betrieb der Anlage nicht zugelassen werden.⁴⁷ Alle Regelungen in § 3 StörfallVO dienen – soweit es um den Schutz der Nachbarschaft und der Allgemeinheit geht – der Konkretisierung des § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG.⁴⁸ Im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren muss der Betreiber daher anhand von so genannten Störfallszenarien nachweisen, dass vernünftigerweise nicht auszuschließende Gefahrenquellen nicht zu Störfällen führen können.

Würde man aber einen rechtskonformen Anlagenbetrieb unterstellt, generell vom Vorliegen gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse ausgehen müssen, würde den Anforderungen des EuGH nicht Rechnung getragen werden können, und eine Berücksichtigung des Abstandsgebotes im Verfahren nach § 34 BauGB nicht erfolgen können. Das Tatbestandsmerkmal der gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse bietet sich daher zur unionsrechtskonformen Auslegung nicht an.

4.1.2. Rücksichtnahmegebot

Besser scheint es für eine europarechtskonforme Auslegung das ungeschriebene Tatbestandsmerkmal des Rücksichtnahmegebots in § 34 BauGB heranzuziehen, wobei hierbei eine Ausweitung des Verständnisses des Rücksichtnahmegebots erforderlich ist. Das BVerwG sieht das Rücksichtnahmegebot wie folgt:

⁴³ Urt. vom 1. 10. 1981 – III ZR 109/80 – vor Rn. 1

⁴⁴ BVerwG ZfBR 1991, 126

⁴⁵ Spannowsky in Beck'scher OnlineKommentar § 34 Rn. 45

⁴⁶ Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger § 34 Rn 66, 67

⁴⁷ Hansmann in Landmann/Rohmer Umweltrecht, 61. Ergänzungslieferung 2011 12. BImSchV § 3 Rdnr. 7

⁴⁸ Hansmann in Landmann/Rohmer Umweltrecht, 61. Ergänzungslieferung 2011 12. BImSchV § 3 Rdnr. 1f.

Ein Vorhaben, das sich – in jeder Hinsicht – innerhalb des aus seiner Umgebung hervorgehenden Rahmen hält, fügt sich gleichwohl in seiner Umgebung dann nicht ein, wenn das Vorhaben [...] es an der gebotenen Rücksichtnahme auf die sonstige, d.h., vor allem auf die in seiner unmittelbaren Nähe vorhandenen Bebauung fehlen lässt.⁴⁹ Inhalt und Reichweite des Rücksichtnahmegebots sind auf der Grundlage objektiver Umstände, insbesondere der objektiven Schutzwürdigkeit der Rechtsposition des Rücksichtnahmebegünstigten und situationsbezogenen Zumutbarkeitskriterien im Einzelfall zu beurteilen. Wo im Einzelfall die Zumutbarkeitsschwelle für den Rücksichtnahmebegünstigten verläuft, ist aufgrund der Abwägung zwischen den schutzwürdigen Rechtspositionen des Rücksichtnahmebegünstigten und denjenigen des Rücksichtnahmepflichtigen zu beurteilen. Daraus kann aufgrund der konkreten örtlichen Verhältnisse eine gegenseitige Pflicht zur Rücksichtnahme resultieren. Die Zumutbarkeitsgrenze wird so im Spannungsverhältnis zwischen der Duldungspflicht desjenigen, der sich in eine Immissionsituation begibt, und der Pflicht zur Selbstbeschränkung desjenigen, der Immissionen verursacht oder sonstwie bodenrechtlich beachtliche Spannungen im Wege der Abwägung bestimmt.⁵⁰ Welche Anforderungen sich hieraus im Einzelnen ergeben, hängt maßgeblich davon ab, was dem Rücksichtnahmebegünstigten einerseits und dem Rücksichtnahmeverpflichteten andererseits nach Lage der Dinge zuzumuten ist.⁵¹ Dies beurteilt sich nach der jeweiligen Situation der benachbarten Grundstücke.

Das Rücksichtnahmegebot ist also außerhalb störfallrechtlicher Betrachtungen geprägt von der Interessenabwägung der beiderseitigen Belange. Es ist fraglich, ob die nach der Entscheidung des EuGH anzuwendenden Kriterien in diese Systematik passen. Der EuGH geht bei der Berücksichtigung des Abstandserfordernisses und dem dafür zuerkannten Wertungsspielraum nicht um eine Interessenabwägung der Belange des Betriebsbereichs und des hinzukommenden Vorhabens. Der EuGH will eine Bewertung primär an den Kriterien vorgenommen sehen, die dem Schutz der Bevölkerung vor Gefahren bei Unfällen mit gefährlichen Stoffen dienen und der Begrenzung der Folgen.⁵² Auch wenn weitere sozioökonomische Faktoren mit zu berücksichtigen sind, so spricht dies nicht für eine zweiseitige Interessenabwägung im Sinne der bisherigen Rechtsprechung des BVerwG, sondern für eine mehrseitige Interessenabwägung unter besonderer Berücksichtigung der Ziele der Seveso-II RL. Das Rücksichtnahmegebot müsste insofern neu verstanden werden. Beim Störfallschutz geht es nicht darum, welche tatsächlichen Belastungen hingenommen werden müssen, sondern allein um das Risiko eines Störfalls und inwieweit seine Auswirkungen hingenommen werden können.⁵³ Eine störfallrechtliche Mittelwertrechtsprechung lässt sich jedenfalls aus der Entscheidung des EuGH nicht ableiten, sondern eine konkrete Bewertung des Einzelfalls unter Heranziehung der im Urteil entwickelten Kriterien.

Hinzu kommt Folgendes: In welchem Maße die Umgebung schutzwürdig ist und ihrerseits auf einen emittierenden Betrieb Rücksicht zu nehmen hat, kann nach der Rechtsprechung nicht unabhängig von etwaigen Vorbelastungen bewertet werden. Der VGH Kassel⁵⁴ bspw. vergleicht die Störfallsituation mit der Situation, wie sie bei der Vorbelastung durch gewerbliche Immissionen besteht. *Ein Wohnbauvorhaben fügt sich, was die von ihm hinzunehmenden*

⁴⁹ BVerwG, Urt. vom 26. 5. 1978 – 4 C 9.77

⁵⁰ Spannowsky in BeckOK BauGB § 34 Rn 42 – 43

⁵¹ BVerwG 25.02.1977 Aktenzeichen 4 C 22.75 – BVerwGE 52, S. 122

⁵² Urteil vom 15.09.2011 Rechtssache C-53/10, Rdnr. 43 f.

⁵³ Mitschang UPR2011, 349 unter Verweis auf Grüner, Planerischer Störfallschutz, in Jarras (Hrsg.) in Beiträge zum Raumplanungsrecht Band 241, S. 144 ff.

⁵⁴ VGH Kassel Urteil vom 04.12.2008 AZ:4 A 882/08 GewA 2009, 217

gewerblichen Immissionen angeht, in die **vorbelastete** Eigenart der näheren Umgebung ein, wenn es nicht stärkeren Belastungen ausgesetzt sein wird als die bereits vorhandene Wohnbebauung; die gewerbliche Nutzung braucht folglich gegenüber der hinzukommenden Wohnnutzung nicht mehr Rücksicht zu nehmen als gegenüber der bereits vorhandenen Wohnnutzung Entsprechendes hat zu gelten, wenn im bereits bebauten Einwirkungsbereich eines Störfallbetriebs ein weiteres Vorhaben verwirklicht werden soll. Ein solches Vorhaben verletzt nicht das Gebot der Rücksichtnahme, wenn der immissionsschutzrechtlich genehmigte Betrieb aufgrund des hinzutretenden Vorhabens nicht mit nachträglichen immissionsschutzrechtlichen Anordnungen oder einem Widerruf der Genehmigung rechnen, gegenüber dem hinzutretenden Vorhaben also nicht mehr Rücksicht nehmen muss als gegenüber den bereits vorhandenen schutzbedürftigen Nutzungen. Diese Sichtweise dürfte, wie dargestellt, nach der Entscheidung des EuGH nicht mehr vertretbar sein.⁵⁵

Die Herangehensweise setzt denknottwendig aber auch die Möglichkeit nachträglicher Anordnungen gegen den Störfallbetrieb voraus. Die Möglichkeit der Anordnung nachträglicher Anordnungen liegt jedoch nicht auf der Hand. Sowohl § 17 Abs. 1 BImSchG als auch § 20 Abs. 1a BImSchG setzen jeweils einen Pflichtverstoß des Betreibers voraus. Betrachtet man das Unterschreiten des angemessenen Abstandes als Pflichtverstoß, durch eine heranrückende Bebauung, so stellt sich bei einem bereits gesetzlich geforderten sehr hohen dynamischen Stand der Sicherheitstechnik die Frage, was denn Gegenstand der nachträglichen Anordnung sein soll. Eine Verlagerung der Anlage zur Vergrößerung des Abstandes wird regelmäßig nicht verhältnismäßig sein. Auch kann es nicht bedeuten, dass eine schutzbedürftige Nutzung zugelassen wird, um dann mit Hilfe des § 17 Satz 2 BImSchG eingreifen zu müssen. Jedenfalls kann auf eine derartige Verfahrensweise keine korrekte Abwägungsentscheidung gestützt werden.⁵⁶

4.2. Auswirkungen auf die Bauleitplanung

4.2.1. Neuplanungen

Es ist den Trägern der Bauleitplanung (und auch anderen Trägern von Raum- und Fachplanungen⁵⁷) dringend zu empfehlen, das Erfordernis des angemessenen Abstandes zwischen Betriebsbereichen und schutzwürdigen Nutzungen im Rahmen ihrer Planungsentscheidungen zu betrachten und abzuarbeiten. Ansonsten muss das Abstandserfordernis auf der letzten Stufe der jeweiligen Genehmigungsentscheidung gemäß der vorliegenden EuGH Rechtsprechung berücksichtigt werden. Zu Recht weist der Leitfaden der KAS (Kommission für Anlagensicherheit)⁵⁸ darauf hin, dass bei der Umsetzung des Abstandserfordernisses im

⁵⁵ Urteil vom 15.09.2011 Rechtssache C-53/10, Rdnr. 43 f

⁵⁶ Ausdrücklich: Berkemann ZfBR 2010, 22

⁵⁷ Z.B: Verkehrswegeplanung; Artikel 12 verweist ausdrücklich auf wichtige Verkehrswege.

⁵⁸ Nach § 51a BImSchG wird beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zur Beratung der Bundesregierung oder des zuständigen Bundesministeriums eine Kommission für Anlagensicherheit gebildet. Die Kommission für Anlagensicherheit soll gutachtlich in regelmäßigen Zeitabständen sowie aus besonderem Anlass Möglichkeiten zur Verbesserung der Anlagensicherheit aufzeigen. Sie schlägt darüber hinaus dem Stand der Sicherheitstechnik entsprechende Regeln (sicherheitstechnische Regeln) unter Berücksichtigung der für andere Schutzziele vorhandenen Regeln vor. Nach Anhörung der für die Anlagensicherheit zuständigen obersten Landesbehörden kann das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit diese Regeln im Bundesanzeiger veröffentlichen. Die Kommission für Anlagensicherheit überprüft innerhalb angemessener Zeitabstände, spätestens nach jeweils fünf Jahren, ob die veröffentlichten sicherheitstechnischen Regeln weiterhin dem Stand der Sicherheitstechnik entsprechen. Quelle: www.sfk-taa.de

Rahmen der Planung das Recht des Betreibers des Betriebsbereichs auf Bestandserhaltung und betriebliche Entwicklungsmöglichkeiten berücksichtigt werden muss.⁵⁹

Bei der Bauleitplanung wird man die vom EuGH geforderten Belange, im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen haben, aber auch berücksichtigen können. Das geht mit dem Verständnis von § 50 BImSchG einher, der nach dem BVerwG in früherer Rechtsprechung als Optimierungsgebot⁶⁰, mittlerweile als Abwägungsdirektive⁶¹ bezeichnet, mit hohem Gewicht zu berücksichtigen ist.⁶² In diesen Fällen ist das Abstandsgebot als Abwägungsbelang gerichtlich nur in Hinblick auf Abwägungsfehler überprüfbar.

4.2.2. Bestehende Planungen

Der EuGH verpflichtet Genehmigungsbehörden zur Berücksichtigung des Abstandserfordernisses auch dann, wenn eine Planung vorhanden ist, diese aber ihrerseits das Abstandserfordernis nicht berücksichtigt hat. Dies führt in der Konsequenz dazu, dass beispielsweise schutzwürdige Vorhaben im Sinne des Artikels 12 der Seveso-II RL Vorhaben in der Nähe von Betriebsbereichen trotz Einhaltung der planungsrechtlichen Vorgaben nicht zulassungsfähig sind. In der Konsequenz könnte der Bebauungsplan nicht umsetzbar sein. Bauleitplänen, die sich nicht umsetzen lassen fehlt es an der städtebaulichen Erforderlichkeit⁶³ im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB. Sie sind damit nichtig.

Den Planungsbehörden ist daher dringend anzuraten, im Umfeld von Betriebsbereichen ihre bestehenden Bebauungspläne zu überprüfen und gegebenenfalls zu überarbeiten.

4.3. Auswirkungen auf Baugenehmigungsverfahren

Wie dargestellt, bietet es sich an, am Merkmal eines modifizierten Rücksichtnahmegebots die vom EuGH vorgeschriebene Berücksichtigung der angemessenen Abstände vorzunehmen. Die Baugenehmigungsbehörde wird dies bei einem vorhandenen Betriebsbereich regelmäßig nicht ohne Sachverständigengutachten und nicht ohne die zuständige Immissionsschutzbehörde bewerkstelligen können. Das Sachverständigengutachten ermöglicht auf einer ersten Stufe festzustellen, ob sich das zu beurteilende Vorhaben überhaupt innerhalb von rein technisch naturwissenschaftlich ermittelten Abstandsgrenzen befindet. An dieser Stelle ist bereits darauf hinzuweisen, dass die im Leitfaden der KAS-18 in Anhang 1 pauschal dargestellten Achtungsabstände nicht geeignet sind, die Situation eines vorhandenen Betriebsbereiches zu beurteilen.⁶⁴ Bei einem vorhandenen Betriebsbereich mit Detailkenntnissen ist in der Regel ein Sachverständigengutachten erforderlich. Unbedingt einzubinden sind darüber hinaus die zuständigen Immissionsschutzbehörden. Die Entscheidung des EuGH besagt nämlich nicht, dass die Baugenehmigungsbehörde die einschlägigen störfallrechtlichen Bewertungen selbst zu ermitteln hat, sie hat sie lediglich zu beachten. In diesem Zusammenhang ist auf die wenig beachtete Regelung in Art. 12 Abs. 2

⁵⁹ Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG KAS-18 S. 12. Quelle: www.sfk-taa.de

⁶⁰ BVerwG Urteil vom 22.3.1985, BVerGE 71, 163 ff.

⁶¹ BVerwG Urteil vom 28.1.1999, BVerwGE 108, 248

⁶² Ausführlich: Grüner, UPR 2011, 50

⁶³ Dirnberger in BeckOK BauGB § 1 Rn 40 - 44.12

⁶⁴ Siehe unten Kapitel 4.5.

der Seveso-II RL hinzuweisen, wonach *die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass alle zuständigen Behörden und alle für Entscheidungen in diesem Bereich zuständigen Dienststellen geeignete Konsultationsverfahren einrichten, um die Umsetzung dieser Politiken nach Absatz 1 zu erleichtern. Die Verfahren haben zu gewährleisten, dass bei diesbezüglichen Entscheidungen unter Berücksichtigung des Einzelfalls oder nach allgemeinen Kriterien auf fachliche Beratung über die von dem Betrieb ausgehenden Risiken zurückgegriffen werden kann.* Die Richtlinie sieht also ausdrücklich eine Beteiligung von Fachbehörden zur Umsetzung des Abstandserfordernisses vor.

Nicht vertieft werden soll an dieser Stelle die Frage, ob die jeweiligen Landesbauordnungen durch entsprechende Verfahrensregelungen dieser Forderung gerecht werden. Für die Bauleitplanung dürfte durch die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange kein Regelungsdefizit bestehen.

Problematisch ist auch, dass nach den Bauordnungen der Länder der Antragsteller, alle für die Beurteilung des Vorhabens und die Bearbeitung des Bauantrages erforderlichen Bauvorlagen beizufügen hat.⁶⁵ Dies dürfte einem Antragsteller im Regelfall nicht zumutbar sein, zumal die für die erforderliche Begutachtung notwendigen Detailkenntnisse nur unter Mitwirkung des Betreibers des Betriebsbereiches zu erlangen sein dürften. Es bietet sich daher an, dass die Gemeinde als Trägerin der Bauleitplanung ein generelles Gutachten für die in Ihrem Gebiet ansässigen Betriebsbereiche erstellen lässt.

Es ist allerdings der vorliegenden Rechtsprechung des EuGH bei der Berücksichtigung auf der Genehmigungsebene keine Abwägungsentscheidung entsprechend den Vorgaben von § 1 Abs. 7 BauGB bzw. einer Abwägungsdirektive im Sinne des § 50 BImSchG zu entnehmen. Zum einen verwendet das Gericht den Begriff der Abwägung im Urteil nicht, obwohl sich in den Schlussanträgen der Generalanwältin⁶⁶ der Begriff mehrfach findet. Freilich ist der EuGH an die Schlussanträge nicht gebunden, aber dennoch lässt sich aus dem Urteil nicht entnehmen, dass sich das Gericht explizit dafür ausgesprochen hat, dass eine Berücksichtigung des Abstandserfordernisses einem Abwägungsprozess gleichzusetzen ist, der gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar wäre. Der EuGH urteilt vielmehr, dass die zuständigen nationalen Behörden die betreffenden Abstände zu berechnen und anhand aller maßgeblichen Faktoren festzulegen haben und dass diese neben anderen Faktoren auch tatsächlich berücksichtigt werden müssen.⁶⁷ Die tatsächliche Berücksichtigung neben anderen Faktoren spricht gegen eine Gewichtung und Abwägung, sondern vielmehr für eine gerichtlich voll überprüfbare Interessenabwägung.⁶⁸

4.4. Auswirkung auf immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren

Zu immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren hat sich der EuGH im vorliegenden Verfahren nicht geäußert. Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung ist nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG zu erteilen, wenn sichergestellt ist, dass die sich aus § 5 BImSchG und einer auf Grund des § 7 BImSchG erlassenen Rechtsverordnung ergebenden Pflichten erfüllt werden und nach § 6 Abs. 1 Nr.2 BImSchG, wenn andere öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen. Unter die Pflichten einer Rechtsverordnung nach

⁶⁵ Vgl. bspw. § 60 Abs. 2 S.1 HBO.

⁶⁶ Schlussanträge der Generalanwältin E. Sharpston vom 14. April 2011(1) Rechtssache C-53/10 Rdnr. 41, 52

⁶⁷ Urteil vom 15.09.2011 Rechtssache C-53/10, Rdnr. 50

⁶⁸ Vergleichbar der Rechtslage zum § 19 Abs. 3 (2002) BNatSchG, BVerwG Urteil v. 13. 12. 2001, NVwZ 2002, 1112, 1113

§ 7 BImSchG fallen die Vorschriften der 12. BImSchV (StörfallVO), unter die sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften fallen auch die bauplanungsrechtlichen Vorschriften der §§ 30 ff. BauGB.

In Deutschland dient primär die StörfallVO der Umsetzung der Seveso-II RL.⁶⁹ Die Immissionsschutzbehörden prüfen in den Genehmigungsverfahren nach BImSchG für so genannte Störfallanlagen das Vorliegen der Voraussetzungen der §§ 3 ff. der StörfallVO. Hierzu haben die Behörden sowohl die störfallverhindernden (§ 3 Abs. 1 StörfallVO) als auch die störfallbegrenzenden (§ 3 Abs. 3 StörfallVO) Maßnahmen zu prüfen und zu bewerten. Dazu muss die Behörde Risikoabschätzungen vornehmen oder durch Sachverständige vornehmen lassen.⁷⁰ Der Antragsteller hat dazu entsprechende Störfallszenarien und Auswirkungsbetrachtungen bezüglich seiner Anlagen und der Umgebung vorzulegen. Die Behörde hat bezüglich des anzuwendenden Sicherheitsmaßstabes einen Beurteilungsspielraum.⁷¹ Welche Maßnahmen nach § 3 Absatz 3 StörfallVO zu treffen sind, ist zunächst der Vorschrift des § 5 StörfallVO zu entnehmen. Die dortige Aufzählung ist jedoch nicht abschließend (*insbesondere*). Letztlich hängt es vom Gefährdungspotential der Anlage (Stoffinhalt, Betriebsbedingungen u.a.) und von den Umgebungsverhältnissen (z.B. Möglichkeit, die Nachbarn kurzfristig zu evakuieren) ab, welche auswirkungsbegrenzenden Maßnahmen in Betracht kommen.⁷²

Es wird deutlich, dass die vom EuGH nunmehr für heranrückende Bebauung geforderte Risikoabschätzung bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren von Störfallanlagen bereits erfolgt. Eine genehmigte Störfallanlage erfüllt daher zum Zeitpunkt der Genehmigungserteilung in Bezug auf die zu diesem Zeitpunkt bestehende Umgebung über die erforderliche Risikobetrachtung. Diese hat die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbehörde im Verfahren vorzunehmen. Mit der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung ist daher bereits die Aussage verbunden, dass die Anlage in Bezug auf ihr Umfeld verträglich ist, weil ausreichende Maßnahmen zur Störfallverhinderung und -begrenzung vorhanden sind. Das unterscheidet Störfallanlagen von im Umfeld von Betriebsbereichen nach baurechtlichen Vorschriften zu betrachtenden Vorhaben. In deren Genehmigungsverfahren spielten Störfallauswirkungsbetrachtungen bisher keine Rolle.

Die vorliegende Rechtsprechung des EuGH schafft keine eigene innerstaatliche Zuständigkeit der Bauplanungs- und Baugenehmigungsbehörden in Bezug auf die Bewertung von störfallrechtlichen Risiken von Anlagen auf die Umgebung. Diese hat der deutsche Gesetzgeber den Immissionsschutzbehörden zugewiesen. Die Bauplanungs- und Baugenehmigungsbehörden müssen deren fachliche Bewertung berücksichtigen. Die Berücksichtigung der rein städtebaulichen Belange im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren sind, wie bisher, als sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften von den Immissionsschutzbehörden durch die Beteiligung der Baugenehmigungsbehörden gemäß § 10 Abs. 5 S. 1 BImSchG sicherzustellen.

4.5. Ermittlung von Abständen/Leitfaden KAS-18

Die Ermittlung der angemessenen Abstände im Sinne des Artikels 12 der Seveso-II RL ist zunächst keine juristische Betätigung, sondern naturwissenschaftlich technischer Natur.

⁶⁹ Hansmann in Landmann/Rohmer Umweltrecht, 61. Ergänzungslieferung 2011 12. BImSchV Vorbemerkung Rdnr. 3.

⁷⁰ Vgl. § 13 der 9.BImSchV

⁷¹ Ohms, UPR 2001, 90

⁷² Hansmann in Landmann/Rohmer Umweltrecht, 61. Ergänzungslieferung 2011 12. BImSchV § 3 Rdnr. 25

Dazu hat die KAS im November 2010 einen Leitfaden KAS-18 verabschiedet.⁷³ Der Leitfaden wird von der Fachkommission Städtebau (FKS) der Bauministerkonferenz mitgetragen.⁷⁴ Der Leitfaden ist die Fortschreibung des Leitfadens SFK/TAA-GS-1. Auch wenn der Leitfaden der KAS keine normative Vorgabe zur Ermittlung der angemessenen Abstände darstellt⁷⁵, so haben mehrere Gerichte in der Vergangenheit den Leitfaden zumindest als eine zulässige Erkenntnisquelle anerkannt.⁷⁶ Auch der EuGH scheint dies nicht als kritisch zu betrachten, wobei er es den nationalen Behörden zuweist, die betreffenden Abstände zu berechnen und anhand aller maßgeblichen Faktoren festzulegen.⁷⁷

Für die Ermittlung von angemessenen Abständen bei der Planung sind nach dem Leitfaden der KAS zwei Fälle zu unterscheiden.⁷⁸ Die Planung mit Detailkenntnissen und die Planung ohne Detailkenntnisse.⁷⁹

Damit ist gemeint, dass in einem Fall der Planungsträger einen vorhandenen Betriebsbereich zu betrachten hat, dessen rechtlich zulässiges Inventar an gefährlichen Stoffen bekannt (Planung mit Detailkenntnissen)⁸⁰ ist. Dabei ist auf die genehmigte Situation und nicht auf die zu einem bestimmten Zeitpunkt tatsächlich vorhandene Situation abzustellen, denn der Betreiber der Störfallanlagen ist nicht verpflichtet, seine Genehmigungen jederzeit voll auszunutzen. Für diese Fälle ist, sofern die Behörde die Einzelfallbetrachtung nicht selbst vornehmen kann, auf der Grundlage des Leitfadens ein Gutachten nach bestimmten technisch wissenschaftlichen Vorgaben zu erstellen.⁸¹ Im Rahmen der Beplanung eines beispielsweise in der Nähe vorgesehenen Gewerbegebiets könnte so beispielsweise ermittelt werden, inwieweit dort öffentliche genutzte Einrichtungen für kulturelle, sportliche, kirchliche und soziale Zwecke zulässig sein sollen oder ausgeschlossen werden müssten.

Der andere zu betrachtende Fall ist, dass erst ein Betriebsbereich entstehen soll, der Träger der Bauleitplanung also beispielsweise ein GI Gebiet ausweisen will und nunmehr den dafür angemessenen Abstand zur bestehenden Wohnbebauung ermitteln möchte. In diesen Fällen ist mangels Detailkenntnis auf die pauschalen Achtungsabstände des Leitfadens zurückzugreifen.⁸²

Schwieriger sind, wie im vorliegenden Fall, die Gemengelagesituationen zu beurteilen, in denen im Umfeld eines Betriebsbereiches ein Bauvorhaben verwirklicht werden soll. Der Leitfaden der KAS macht hierzu mit Rücksicht auf das zum Zeitpunkt der Erstellung des

⁷³ Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG KAS-18. Quelle: www.sfk-taa.de

⁷⁴ Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG KAS-18. S. 1 Quelle: www.sfk-taa.de

⁷⁵ Kritisch daher Berkemann ZfBR 2010, 18 für den Leitfaden SFK/TAA-GS-1

⁷⁶ VGH München, Urteil vom 14.07.2006; OVG Nordrhein-Westfalen: 10 D 121/07 vom 03.09.2009

⁷⁷ Urteil vom 15.09.2011 Rechtssache C-53/10, Rdnr. 50

⁷⁸ Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG. S. 11 ff.

⁷⁹ Ausführlich: Mitschang UPR 2011, 287; Kuschnerus, BauR 2011, 763

⁸⁰ Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG. S. 12 f.

⁸¹ Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG. S. 13 f.

⁸² Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG. S. 11 und Anhang 1, S. 20

Leitfadens noch anhängige EuGH-Verfahren keine rechtlichen Aussagen.⁸³ Es wird aber unabhängig vom Ausgang des Verfahrens empfohlen, eine vorausschauende Konfliktbewältigung durch Überplanung des Gebietes prüfen. Die Aufstellung eines Bebauungsplanes kann hier nach § 1 Abs. 3 BauGB erforderlich sein und Konflikte bereits auf planerischer Ebene lösen.⁸⁴

Sollte eine vorgreifende planerische Lösung nicht möglich sein, so wird die vom EuGH geforderte Lösung bei komplexen Situationen nur durch die Erstellung eines Sachverständigengutachtens unter Einbeziehung der Immissionsschutzbehörden möglich sein. Für das Gutachten gelten die gleichen technisch-naturwissenschaftlichen Anforderungen wie für die Planungsfälle im Umfeld von Betriebsbereichen.

4.6. Konkrete Konfliktbewältigung

Die Entscheidung des EuGH wird es insbesondere den Gemeinden und Baugenehmigungsbehörden zukünftig nicht leicht machen, sei es bei Abwägungsentscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung oder bei der nunmehr vorzunehmenden Berücksichtigung des Abstandserfordernisses im Rahmen von Baugenehmigungsverfahren nach § 34 BauGB.

Eine Schwierigkeit wird insbesondere darin bestehen, dass der rechtliche und technische Sachverstand im Hinblick auf Immissionsschutz- und Störfallrecht bei den dafür zuständigen Immissionsschutzbehörden konzentriert ist, diese aber wiederum wenige Berührungspunkte mit dem Planungs- und Baugenehmigungsrecht haben.⁸⁵ Die Zusammenarbeit an dieser Stelle ist verbesserungsbedürftig.

Dazwischen befinden sich Betreiber von Störfallanlagen und Investoren, die an zügigen, rechtsbeständigen und berechenbaren Verfahren und Entscheidungen interessiert sind. Gerade die Betreiber großer Betriebsbereiche sind häufig mit erheblichem technischem und rechtlichem Sachverstand ausgestattet und verfügen naturgemäß über die genauesten Kenntnisse ihrer Stoffe und Anlagen. Dies sollten sich alle Beteiligten zu Nutzen machen um im Wege gemeinsam entwickelter Planungen oder öffentlich-rechtlicher Verträge einerseits Entwicklungsmöglichkeiten auch im Umfeld von Betriebsbereichen zu schaffen, andererseits um dem Bestands- und Entwicklungsinteresse der Betriebsbereiche Rechnung zu tragen.

5. Zusammenfassung

Der EuGH hat wieder einmal klargestellt, dass er die Ziele europäischer Richtlinien ernst nimmt und ihnen zur Durchsetzung verhilft. Die von der Entscheidung betroffenen Planungsträger sollten die Entscheidung ebenfalls ernst nehmen und durch frühzeitige Planung Nutzungskonflikte im Umfeld von Betriebsbereichen lösen, so dass die vom EuGH entschiedene Fallkonstellation nicht mehr auftreten kann. Den Betreibern von Betriebsbereichen ist die Abwehr heranrückender schutzwürdiger Bebauung nunmehr leichter möglich. Auswirkungen auf immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren von Störfallanlagen ergeben sich durch die neue Rechtsprechung des EuGH nicht.

⁸³ Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG. S. 18

⁸⁴ Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG. S. 18 f.

⁸⁵ Vgl. auch: Jochum: Überprüfung der praktischen Anwendbarkeit des Leitfadens (SFK/TAA-GS-1) *Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG* S. 29 ff.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Immissionsschutz – Band 2

– Planung, Genehmigung und Betrieb von Anlagen –
Karl J. Thomé-Kozmiensky, Matthias Dombert, Andrea Versteyl,
Wolfgang Rotard, Markus Appel.

– Neuruppin: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky, 2011

ISBN 978-3-935317-75-7

ISBN 978-3-935317-75-7 TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky

Copyright: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky
Alle Rechte vorbehalten

Verlag: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky • Neuruppin 2011

Redaktion und Lektorat: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky,

Dr.-Ing. Stephanie Thiel, Elisabeth Thomé-Kozmiensky, M. Sc., Janin Burbott

Erfassung und Layout: Petra Dittmann, Sandra Peters,

Martina Ringgenberg, Ginette Teske

Druck: Mediengruppe Universal Grafische Betriebe München GmbH, München

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Sollte in diesem Werk direkt oder indirekt auf Gesetze, Vorschriften oder Richtlinien, z.B. DIN, VDI, VDE, VGB Bezug genommen oder aus ihnen zitiert worden sein, so kann der Verlag keine Gewähr für Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität übernehmen. Es empfiehlt sich, gegebenenfalls für die eigenen Arbeiten die vollständigen Vorschriften oder Richtlinien in der jeweils gültigen Fassung hinzuzuziehen.