

Störfallschutz im Baugenehmigungsverfahren



Gliederung

Prof. Dr. Lothar Fischer, Vizepräsident des VG Kassel

1. Fallschilderung
2. Rechtsrahmen
3. Entscheidungen des EuGH und des BVerwG im Fall Müksch
4. Konsequenzen aus der Rechtsprechung für die Baugenehmigungsbehörden
5. Nachvollziehende Abwägung

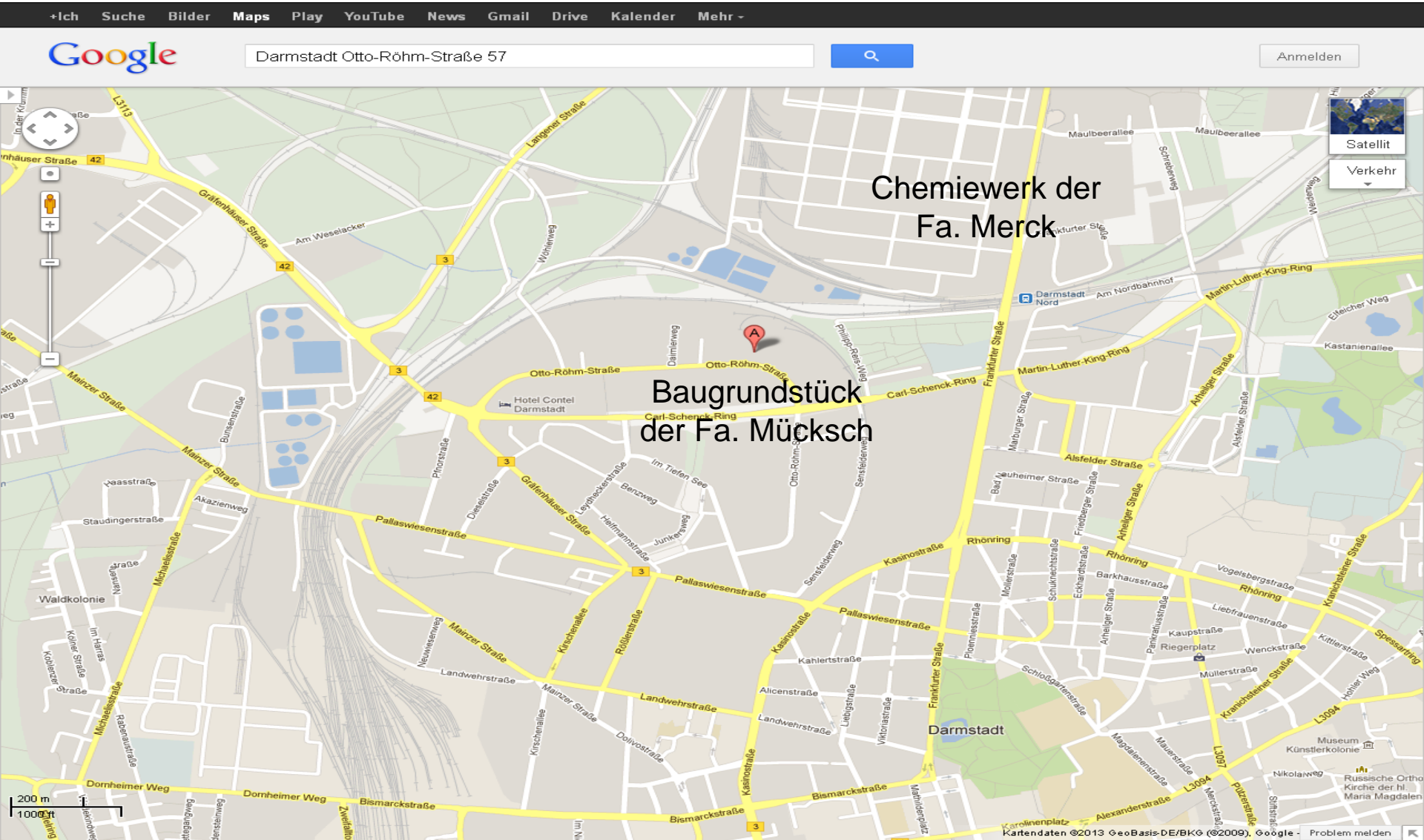
UNI KASSEL
VERSITÄT



Umweltrecht

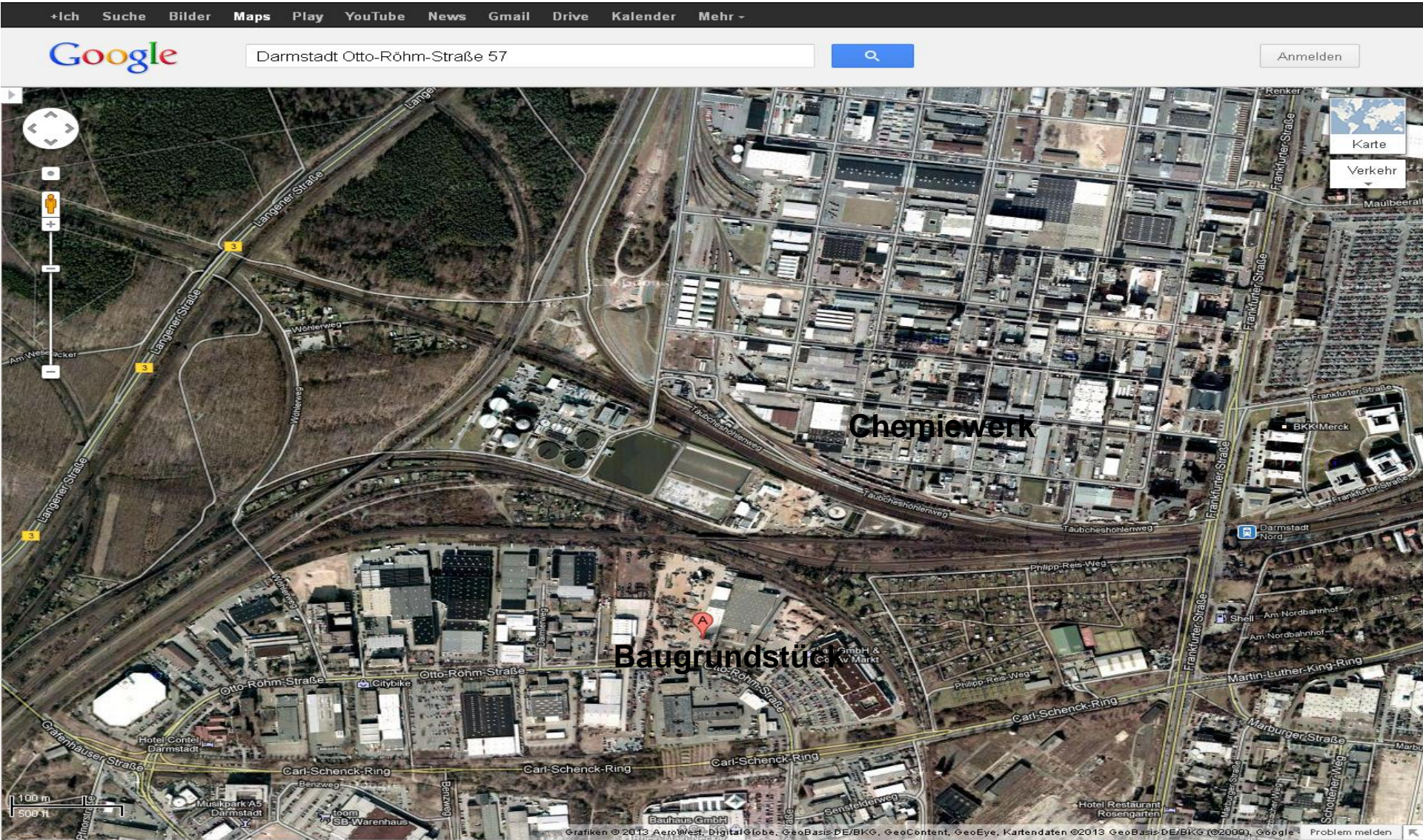
1. Fallschilderung

Prof. Dr. Lothar Fischer, Vizepräsident des VG Kassel



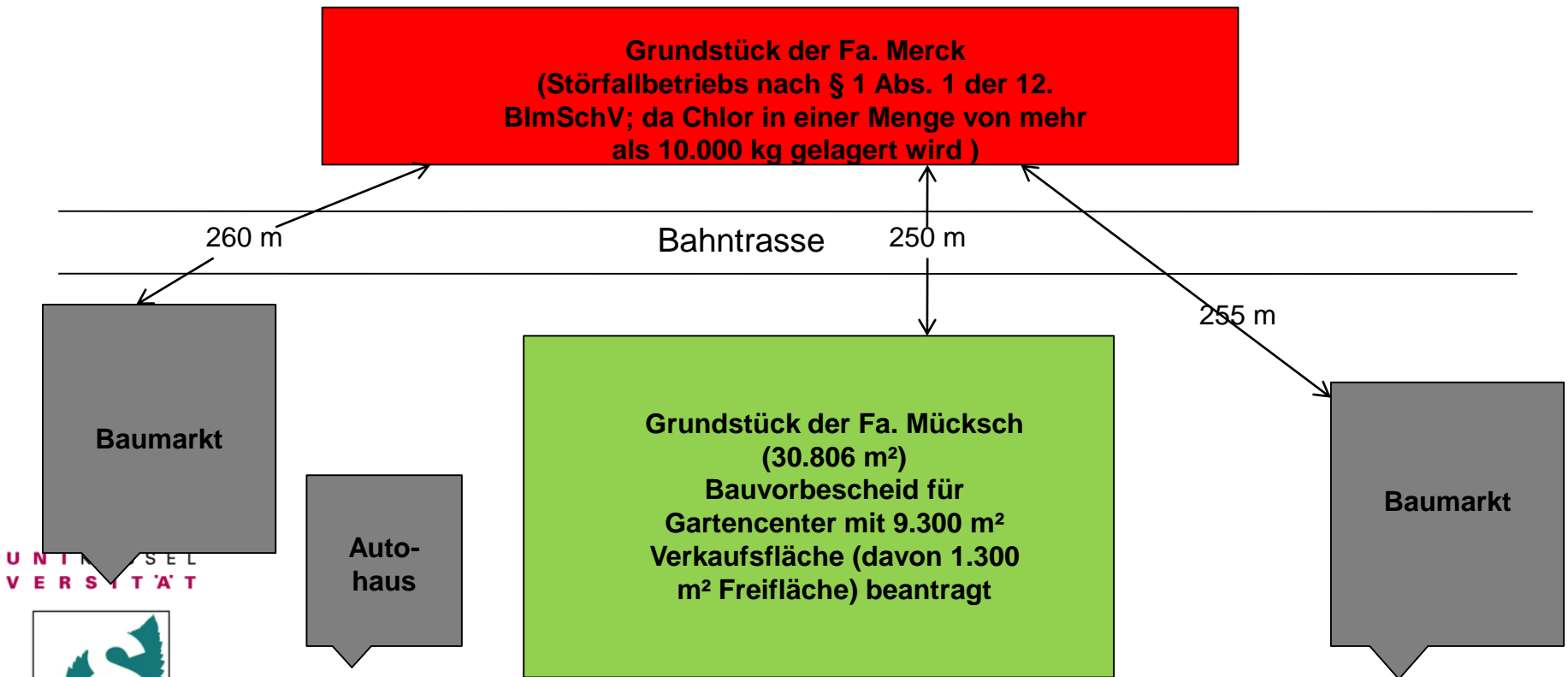
1. Fallschilderung

Prof. Dr. Lothar Fischer, Vizepräsident des VG Kassel



1. Fallschilderung

Prof. Dr. Lothar Fischer, Vizepräsident des VG Kassel



UNIVERSITÄT KASSEL



Umweltrecht

2. Rechtsrahmen

Prof. Dr. Lothar Fischer, Vizepräsident des VG Kassel

- § 34 BauGB (unbeplanter Innenbereich):
 - Vorhaben sind zulässig, wenn sie sich hinsichtlich der Merkmale
 - Art und Maß der baulichen Nutzung,
 - Bauweise und
 - Grundstücksfläche, die überbaut werden soll,in die nähere Umgebung **einfügen**.

 - Einfügen bedeutet auch **Rücksichtnahme** auf die in der Nähe befindliche Bebauung.

2. Rechtsrahmen

Prof. Dr. Lothar Fischer, Vizepräsident des VG Kassel

- Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 2 Seveso-II-Richtlinie:
 - Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass in ihrer Politik
 - der Flächenausweisung oder Flächennutzung und/oder anderen einschlägigen Politiken
 - **sowie deren Verfahren für die Durchführung dieser Politiken**
 - **langfristig** dem Erfordernis Rechnung getragen wird, dass zwischen den unter die Richtlinie fallenden Betrieben **einerseits**
 - und
 - Wohngebieten,
 - **öffentlich genutzten Gebäuden** und Gebieten,
 - wichtigen Verkehrswegen (soweit wie möglich),
 - Freizeitgebieten und
 - unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvollen bzw. besonders empfindlichen Gebieten
 - andererseits ein angemessener Abstand gewahrt bleibt.**



2. Rechtsrahmen

Prof. Dr. Lothar Fischer, Vizepräsident des VG Kassel

- § 50 BImSchG:
 - Bei **raumbedeutsamen** Planungen und Maßnahmen sind die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass ... von Störfällen hervorgerufene Auswirkungen auf bestimmte Schutzobjekte so weit wie möglich vermieden werden.
 - Schutzobjekte sind
 - schutzwürdige Gebiete
 - Wohngebiete
 - öffentlich genutzte Gebiete
 - wichtige Verkehrswege
 - Freizeitgebiete
 - für den Naturschutz wichtige Gebiete
 - und **öffentlich genutzte Gebäude**.



2. Rechtsrahmen

Prof. Dr. Lothar Fischer, Vizepräsident des VG Kassel

- § 3 Störfall-VO (12. BImSchV)
 - (1) Der Betreiber hat die nach Art und Ausmaß der möglichen Gefahren erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, um Störfälle zu verhindern...
 - (2) Bei der Erfüllung der Pflicht nach Absatz 1 sind betriebliche Gefahrenquellen, 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.
 - (3) Über Absatz 1 hinaus sind vorbeugend Maßnahmen zu treffen, um die Auswirkungen von „Dennoch-Störfällen“ so gering wie möglich zu halten.



3. Entscheidung im Fall Mücksch

Prof. Dr. Lothar Fischer, Vizepräsident des VG Kassel

- Hess. VGH, Urteil vom 04.12.2008 - 4 A 882/08
 - Vorhaben der Fa. Mücksch füge sich i.S.d. § 34 Abs. 1 BauGB ein
 - vergleichbare Nutzungen seien in näherer Umgebung vorhanden
 - nicht rücksichtslos gegenüber Fa. Merck, weil Vorbelastung bestehe
 - im Einwirkungsbereich der Anlage befänden sich vergleichbare Nutzungen, sodass keine erhöhten immissionsschutz- oder störfallrechtlichen Anforderungen an den Störfallbetrieb gestellt würden
 - § 50 BImSchG und Art. 12 Seveso-II-RL finden nur auf der Planungs- und nicht auf der Zulassungsebene Anwendung



3. Entscheidung im Fall Mücksch

Prof. Dr. Lothar Fischer, Vizepräsident des VG Kassel

➤ BVerwG, Beschluss vom 3. Dezember 2009 - 4 C 5.09

➤ Vorlage an EuGH zur Klärung folgender Fragen:

1. Gilt das störfallrechtliche Abstandsgebot des Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 2 der Seveso-II-RL nur für Planungen, oder auch für gebundene Zulassungsentscheidungen?
2. Wenn ja: Enthält das störfallrechtliche Abstandsgebot des Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 2 Seveso-II-RL ein Verbot der Genehmigung von Vorhaben, auch wenn sich innerhalb des einzuhaltenden Sicherheitsabstands bereits vergleichbare Vorhaben befinden?



3. Entscheidung im Fall Mücksch

Prof. Dr. Lothar Fischer, Vizepräsident des VG Kassel

- EuGH, Urteil vom 15.09.2011 - C 53/10
 1. Das störfallrechtliche Abstandsgebot trifft auch Baugenehmigungsbehörden, und zwar auch wenn sie ein gebundene Entscheidung zu erlassen haben.
 2. Das störfallrechtliche Abstandsgebot schreibt nicht vor, dass bei Unterschreitung des störfallrechtlich angemessenen Abstandes, die Ansiedlung eines öffentlich genutzten Gebäudes stets zu verbieten.
 3. Das störfallrechtliche Abstandsgebot steht **aber** nationalen Rechtsvorschriften entgegen, nach denen eine Genehmigung für die Ansiedlung eines öffentlich genutzten 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 wurden.



3. Entscheidung im Fall Mücksch

Prof. Dr. Lothar Fischer, Vizepräsident des VG Kassel

➤ BVerwG, Urteil vom 20.12.2012 - 4 C 11/11

1. Der Begriff des "angemessenen" störfallrechtlichen Abstands ist ein zwar unbestimmter, aber anhand störfallspezifischer Faktoren technisch-fachlich bestimmbarer Rechtsbegriff. Die behördliche Festlegung des angemessenen Abstands unterliegt der vollen gerichtlichen Überprüfung; ein Beurteilungs- oder Ermessensspielraum kommt der Genehmigungsbehörde insoweit nicht zu.
2. Die Richtlinie gestattet es, den störfallspezifisch ermittelten angemessenen Abstand zu unterschreiten, wenn im Einzelfall hinreichend gewichtige nicht störfallspezifische Belange - insbesondere solche sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Art ("sozioökonomische Faktoren") - für die Zulassung des Vorhabens streiten. Unionsrechtlich gefordert, aber auch ausreichend ist insoweit eine "nachvollziehende" Abwägung; sie ist sachgeleitete Wertung und unterliegt ebenfalls der vollen gerichtlichen Kontrolle.



3. Entscheidung im Fall Mücksch

Prof. Dr. Lothar Fischer, Vizepräsident des VG Kassel

3. Das in § 34 Abs. 1 BauGB enthaltene Rücksichtnahmegebot bietet für die unionsrechtlich geforderte "nachvollziehende" Abwägung eine geeignete Grundlage. Bei richtlinienkonformer Handhabung ist das Kriterium der Vorbelastung im Störfallrecht aber unbrauchbar.

4. Eine Vorhabenzulassung auf der Grundlage des § 34 Abs. 1 BauGB ist abzulehnen, wenn die zu berücksichtigenden nicht störfallspezifischen Faktoren den Rahmen der im Rücksichtnahmegebot abgebildeten gegenseitigen Interessenbeziehung überschreiten und das Vorhaben deshalb einen Koordinierungsbedarf auslöst, der nur im Wege einer förmlichen Planung bewältigt werden kann.



4. Konsequenzen für das Baugenehmigungsverfahren

Prof. Dr. Lothar Fischer, Vizepräsident des VG Kassel

- Folgende Prüfungsschritte sind im Rahmen des § 34 BauGB abzuarbeiten:
 1. Soll ein Vorhaben im Einflussbereich eines Störfallbetriebes genehmigt werden?
 - Nachfrage bei Immissionsschutzbehörde
 2. Handelt es sich bei dem Vorhaben um eine schutzwürdige Nutzung im Sinne des Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 2 Seveso-II-RL (vgl. Folie 7)
 - öffentlich genutztes Gebäude - Gebäude mit erheblichem Publikumsverkehr



4. Konsequenzen für das Baugenehmigungsverfahren

Prof. Dr. Lothar Fischer, Vizepräsident des VG Kassel

3. Ermittlung des angemessenen Abstands durch Sachverständigen unter Berücksichtigung aller störfallspezifischen Faktoren insbes.
 - Art der gefährlichen Stoffe
 - Wahrscheinlichkeit eines schweren Unfalls
 - Folgen eines Unfalls für menschliche Gesundheit und Umwelt
 - Art und Intensität der öffentlichen Nutzung
 - Möglichkeit des Einsatzes von Notfallkräften
 - vorhabenbedingte Veränderung des Istzustandes (Verschlimmerung der Unfallfolgen)
 - Berücksichtigung möglicher unfallbegrenzender Maßnahmen
 - keine Relativierung durch nicht störfallspezifische Belange
 - kein Wertungsspielraum der Behörde; volle gerichtliche Überprüfung



4. Konsequenzen für das Baugenehmigungsverfahren

Prof. Dr. Lothar Fischer, Vizepräsident des VG Kassel

4. Hält das Vorhaben den so ermittelten angemessenen Abstand ein, steht der Genehmigung nichts entgegen.
5. Wird der angemessene Abstand unterschritten, kommt in folgenden Konstellationen eine Genehmigung von vornherein **nicht** in Betracht bei
 - erstmaligem Unterschreitung des angemessenen Abstandes
 - näherem Heranrücken an den Störfallbetrieb
 - Überschreitung der Leistungsgrenzen des Rücksichtnahmegebots

4. Konsequenzen für das Baugenehmigungsverfahren

Prof. Dr. Lothar Fischer, Vizepräsident des VG Kassel

- Die Leistungsgrenzen des Rücksichtnahmegebotes (der nachvollziehenden Abwägung) sind überschritten, wenn
 - nicht individuelle, sondern städtebauliche Gründe für eine Zulassung eines Vorhabens in der Gefahrenzone eines Störfallbetriebes streiten,
 - Alternativstandorte für die Verwirklichung des Vorhabens sprechen,
 - ein Neuansiedlungsvorhaben städtebauliche Spannungen bewirkt, die im Wege der nachvollziehenden Abwägung nicht beseitigt werden können, weil ein Planungsbedürfnis (ein Bedürfnis nach umfassender planerischer Abwägung) besteht.

4. Konsequenzen für das Baugenehmigungsverfahren

Prof. Dr. Lothar Fischer, Vizepräsident des VG Kassel

6. In den verbleibenden Fällen besteht ein im Rücksichtnahmegebot angesiedelter Wertungsspielraum, der es ermöglicht, eine schutzbedürftige Nutzung innerhalb des angemessenen Abstandes zuzulassen
 - dieser Wertungsspielraum ist dadurch auszufüllen, dass störfallspezifische Faktoren und sozioökonomische Faktoren „nachvollziehend“ untereinander abzuwägen sind

5. Nachvollziehende Abwägung

Prof. Dr. Lothar Fischer, Vizepräsident des VG Kassel

- 1. Unterschied zur planerischen Abwägung:
 - planerische Abwägung ist nur eingeschränkt überprüfbar;
 - hat Abwägung überhaupt stattgefunden
 - ist in die Abwägung alles eingestellt worden, was nach Lage der Dinge einzustellen ist
 - wurden die abwägungsrelevanten Belange zutreffend gewichtet und in einen verhältnismäßigen Ausgleich gebracht
 - eine weitergehende Prüfung wäre ein unzulässiger Eingriff in die planerische Gestaltungsfreiheit

 - die nachvollziehende Abwägung unterliegt einer uneingeschränkten gerichtlichen Kontrolle und kennt keine planerische Gestaltungsfreiheit



5. Nachvollziehende Abwägung

Prof. Dr. Lothar Fischer, Vizepräsident des VG Kassel

- 2. Unterschied zur planerischen Abwägung
 - Das Abwägungsmaterial bei der planerischen Abwägung umfasst alle
 - erkennbaren Belange
 - mehr als geringfügig tangierten Belange
 - schutzwürdigen Belange
- die für oder gegen eine Planung sprechen
- Die nachvollziehende Abwägung ist bipolar ausgerichtet auf
 - die für die Ansiedlung des Vorhabens sprechenden **Belange** auf Seiten **des Bauherren** und
 - das **öffentliche Interesse** an der Begrenzung der Folgen eines „Dennoch-Störfalls“

5. Nachvollziehende Abwägung

Prof. Dr. Lothar Fischer, Vizepräsident des VG Kassel

- Die nachvollziehende Abwägung verlangt eine Ermittlung und Bewertung der Belange, die für die bipolare Abwägung von Bedeutung sind.
 - die Belange des Bauherren sind von diesem vorzubringen
 - die Ermittlung des Interesses an der Begrenzung der Folgen eines „Dennoch-Störfalls“ setzt eine Ermittlung des Risikos, dass Menschen zu Schaden kommen und Sachwerte vernichtet werden, voraus; dieses Risiko ist zu bewerten, indem es mit anderen gesellschaftlichen akzeptierten Risiken verglichen wird

5. Nachvollziehende Abwägung

Prof. Dr. Lothar Fischer, Vizepräsident des VG Kassel

- Unter Abwägung dieser Belange hat die Bauaufsichtsbehörde eine **Vertretbarkeitsentscheidung** zu treffen, die von den Gerichten uneingeschränkt überprüft werden kann.
 - Das Unterschreiten des **eigentlich erforderlichen** angemessenen Sicherheitsabstandes ist nur **im Einzelfall ausnahmsweise vertretbar** (BVerwG, Urteil vom 20.12.2012);
 - welche Interessen des Bauherren könnten geeignet sein, das Interesse an der Minimierung der Folgen eines Störfalls (Schutz von Leben und Gesundheit) zu überwinden?
 - wirtschaftliches Interesse an optimaler Vermarktung eines Grundstücks?
 - zur Erhaltung eines Betriebes notwendige Erweiterung?



Vielen Dank für ihre Aufmerksamkeit

