

Auswirkungen des EuGH-Urteils vom 15.09.2011 auf die Genehmigung von Vorhaben in der Nachbarschaft von Störfallanlagen – Land Hessen gegen Müksch (Rs. C-53/10) –

Hartmut Scheidmann

1.	Die Vorgeschichte	117
2.	Zum Urteil	118
3.	Auswirkungen des Urteils.....	118

1. Die Vorgeschichte

Das Bundesverwaltungsgericht hatte dem EuGH in seinem Vorlagebeschluss vom 03.12.2009 (BVerwG 4C 5.09 – juris) Fragen zur Auslegung des Art. 12 Abs. 1 Seveso II-Richtlinie im Hinblick auf das Abstandsgebot gestellt. Das BVerwG wollte der Sache nach geklärt haben:

- Ist das Abstandsgebot nur bei Planungsentscheidungen über die Nutzung von Flächen, bei denen eine planerische Abwägung der berührten öffentlichen und privaten Belange vorzunehmen ist, zu berücksichtigen oder ist es auch bei auch bei der gebundenen Entscheidung über eine Baugenehmigung im Einzelfall zu berücksichtigen?
- Ist eine Baugenehmigung aufgrund des Abstandsgebotes auch dann zu versagen, wenn bereits im Umfeld andere vergleichbare Nutzungen vorhanden sind, für den Anlagenbetreiber keine nachträglichen Anordnungen zu befürchten sind und auch die Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse gewahrt sind?
- Wäre das Abstandsgebot im Falle einer zwingend zu erteilenden Genehmigung gewahrt?

Dem Vorabentscheidungsersuchen lag folgender Fall zugrunde:

Ein Vorhabenträger beabsichtigt, ein Gartencenter auf einem Grundstück zu errichten, das etwa 250 m von einem Chemieproduktionsbetrieb entfernt liegt. Der Betrieb verarbeitet gefährliche Stoffe, die der Seveso II-Richtlinie sowie der Störfall-Verordnung (14. BImSchV) unterfallen (insbesondere Chlor). Im Umfeld des Betreibers befinden sich bereits andere vergleichbare Nutzungen.

Die Baugenehmigungsbehörde erteilte einen Bauvorbescheid, nach dem das Vorhaben zulässig ist. Auf den Widerspruch des Chemieanlagenbetreibers wurde der Bauvorbescheid aufgehoben. Auf die dagegen gerichtete Klage des Vorhabenträgers wurde der Widerspruchsbescheid vom Verwaltungsgericht aufgehoben. Dieses Urteil wurde vom Oberverwaltungsgericht bestätigt. Im Rahmen des Revisionsverfahren legte das Bundesverwaltungsgericht die o.g. Fragen dem EuGH vor.

2. Zum Urteil

In seinem Urteil vom 15.09.2011 hat der EuGH sehr klare Antworten auf die vom Bundesverwaltungsgericht (sinngemäß) vorgelegten Fragen gegeben:

- Das Abstandsgebot ist nicht nur im Planungsverfahren von Planungsbehörden zu berücksichtigen, sondern auch in einzelnen Genehmigungsverfahren, insbesondere auch in Baugenehmigungsverfahren, wenn keine Planung (kein Bebauungsplan) vorliegt. Dasselbe gilt nach hiesigem Verständnis auch, wenn eine Planung/ein Bebauungsplan existiert, bei dem das Abstandsgebot nicht berücksichtigt wurde.
- Aus dem Abstandsgebot kann einerseits kein absolutes Verschlechterungsverbot hergeleitet werden. Andererseits ist aber auch ein aufgrund nationalen Rechts bestehender Zwang zur Erteilung einer Genehmigung ohne Berücksichtigung des Abstandsgebotes unzulässig.
- Für die Berücksichtigung des Abstandsgebotes haben die nationalen Behörden bei der Planung oder der Genehmigung im Einzelfall einen erheblichen Bewertungsspielraum (Ermessen). Sie müssen in Bezug auf die konkreten Situationen alle relevanten Aspekte berücksichtigen. Dies sind unmittelbar relevante Aspekte wie Art der gefährlichen Stoffe, Wahrscheinlichkeit eines schweren Unfalls in der Anlage, Folgen eines schweren Unfalls für Mensch und Umwelt, Art der Ansiedlung, Intensität der öffentlichen Nutzung, Leichtigkeit des Zugangs im Notfall. Es können aber auch allgemeine sozioökonomische Faktoren berücksichtigt werden.

3. Auswirkungen des Urteils

- a. Über die expliziten Vorlagefragen hinaus betont der EuGH zunächst, dass das Abstandsgebot nach dem Wortlaut und der Systematik des Art. 12 Abs. 1 Seveso II-Richtlinie in erster Linie im Rahmen von Planungsverfahren zur Flächennutzung zu berücksichtigen ist. Dieser Maßgabe dürfte in der Bundesrepublik mit den Regelungen in § 50 BImSchG, § 1 Abs. 2, Abs. 3 Satz 1, Abs. 4, § 8 Abs. 2, § 30 Abs. 1, 2 BauGB hinreichend Rechnung getragen sein. Die Berücksichtigung des Abstandsgebots kann auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung durch entsprechende Festsetzungen u.a. nach § 9 Nr. 23 und 24 BauGB erfolgen.
- b. Existiert keine Planung oder enthält diese keine hinreichenden Vorgaben für die Wahrung des angemessenen Abstands, so ist dem Abstandsgebot auf der Genehmigungsebene Rechnung zu tragen – unabhängig von der konkreten Systematik des nationalen Rechts. Für die Bundesrepublik entfaltet das Abstandsgebot also auch in folgenden Fällen Wirkung:

Es existiert kein Bebauungsplan (Fälle nach § 34 und § 35 BauGB)

Es existiert eine (alter) Bebauungsplan, der das Abstandsgebot nicht (hinreichend) berücksichtigt (Fälle nach § 30 Abs. 1, 3 BauGB).

Nach alledem ist eine Auslegung von § 34 BauGB (oder auch § 35 BauGB), dass eine Genehmigung in der *Gefahrenzone* erteilt werden muss, wenn das Vorhaben sich einfügt und nicht gegen das Gebot der Rücksichtnahme verstößt, mit Art. 12 Abs. 1 der Seveso-II-Richtlinie nicht vereinbar. Die nationalen Vorschriften müssen unionsrechtskonform ausgelegt werden.

Das Abstandsgebot muss nur *berücksichtigt* werden. Es beinhaltet kein Gebot, eine Genehmigung zu versagen, wenn ein angemessener Abstand nicht gewahrt ist. Der Begriff *angemessener Abstand* lässt einen erheblichen Bewertungsspielraum zu. Dabei ist eine Abwägung aller einschlägigen Erfordernisse und Belange vorzunehmen. Dies sind nach den Ausführungen des EuGH zunächst die unmittelbar relevanten Aspekte wie Art der gefährlichen Stoffe, Wahrscheinlichkeit eines schweren Unfalls in der Anlage, Folgen eines schweren Unfalls für Mensch und Umwelt, Art der Ansiedlung, Intensität der öffentlichen Nutzung, Leichtigkeit des Zugangs im Notfall. Es können aber auch allgemeine sozioökonomische Faktoren berücksichtigt werden.

Damit wird für die Baugenehmigungen eine nach der Systematik des Baugesetzbuches fremde Abwägungskomponente vorgegeben. Es ist fraglich, ob diese in einem Rechtsmittelverfahren vollständig überprüfbar – wie es Baugenehmigungen normalerweise sind – oder ob sie ein nur beschränkt überprüfbares Element (Ermessen oder Beurteilungsspielraum) darstellt. Dies ist durch die Entscheidung des EuGH nicht vorgegeben.

Die vorgegebene Berücksichtigung ist nicht nur bei § 35 BauGB, sondern auch bei § 34 BauGB ohne weiteres möglich. Gemäß § 34 Abs. 1 Satz 2, 1. Halbsatz BauGB müssen für die Genehmigungsfähigkeit eines Vorhabens die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt bleiben. Dies ist nicht der Fall, wenn der räumliche Abstand zu einer Störfallanlage zu gering ist und gleichzeitig die Anlage nicht über Sicherheitsmaßnahmen verfügt, die den zu geringen Abstand hinreichend kompensieren. Im Einzelfall ist zu prüfen und zu entscheiden, ob u.a. der vorgesehene räumliche Abstand oder die durch den Störfallbetrieb getroffenen Sicherheitsmaßnahmen als hinreichend auch für den Fall bewertet werden, dass sich der Publikumsverkehr in der *Gefahrenzone* erhöht. Bei zu geringem räumlichen Abstand kann die Genehmigungserteilung auch davon abhängig sein, dass bei bestehenden Betrieben zusätzliche technische Maßnahmen ergriffen werden, sei es freiwillig, sei es möglicherweise auch auf der Grundlage einer nachträglichen Anordnung nach § 17 BImSchG, wenn die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen.

Auch für die Betreiber bestehender Anlagen dürfte die Auffassung des EuGH letztlich von Vorteil sein.

Der EuGH bestätigt zwar kein generelles Verschlechterungsverbot für die Nachbarschaft von Anlagen im Hinblick auf zu schützende Nutzungen. Aber er stärkt allgemein das Abstandsgebot, indem er hervorhebt, dass entgegen der bisherigen Rechtsprechung deutscher Gerichte eine heranrückende Bebauung auch dann dem Abstandsgebot unterfällt, wenn kein Bebauungsplan vorliegt, in dem die Abstandsproblematik geregelt ist. Die konkrete Entscheidung über die Einhaltung des Abstandsgebots ist dann im Genehmigungsverfahren für das Einzelvorhaben zu treffen, auch wenn das der traditionellen Systematik des deutschen Baurechts nicht entsprechen mag. In diesen Verfahren kann der Anlagenbetreiber seine Interessen geltend machen – er sollte sie von sich aus einbringen und muss daher selbst die Entwicklungen in der Nachbarschaft beobachten. Es kann allerdings auch vertreten werden, dass die Genehmigungsbehörde verpflichtet ist, den Anlagenbetreiber in den Genehmigungsverfahren zu beteiligen.

Die andere Seite der Medaille ist allerdings, dass das Abstandsgebot auch Auswirkungen auf die Anlage und ihre Genehmigung hat. So ist es zum einen – wie bei einer Baugenehmigung – selbstverständlich auch bei der Genehmigung oder Änderungsgenehmigung für eine Anlage zu beachten. Dies ist allerdings nicht erst die unabdingbare Konsequenz aus der EuGH-Entscheidung, vielmehr galt dies schon von jeher, da der Störfallschutz von § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG umfasst ist und die Genehmigung der Anlage mit entsprechenden

Auflagen – auch mit nachträglichen Anordnungen nach § 17 BImSchG – versehen werden kann. Zudem muss nun in Genehmigungsverfahren für schutzbedürftige Vorhaben in der Nachbarschaft auch immer die Frage etwaiger Änderungen der technischen Gestaltung oder des Betriebs einer bestehenden Anlage gestellt werden. Es wird dann zu prüfen sein, ob diese nach § 17 BImSchG angeordnet oder vom Betreiber *freiwillig* übernommen werden können. Bei Anlagen, die im Einklang mit den dynamischen Betreiberpflichten betrieben werden, sollte es jedenfalls keinen Anlass und keine Berechtigung für nachträgliche Anordnungen nach § 17 BImSchG geben. Gleichwohl könnte ein gewisser Druck entstehen, dass der Anlagenbetreiber *freiwillig* Maßnahmen an der Anlage ergreift. Dem nachzugeben, könnte im Interesse einer guten Nachbarschaft und Akzeptanz auch wirtschaftlich sinnvoll sein.