

## Die Entscheidung des EuGH vom 15.09.2011 und das Urteil des BVerwG vom 20.12.2012

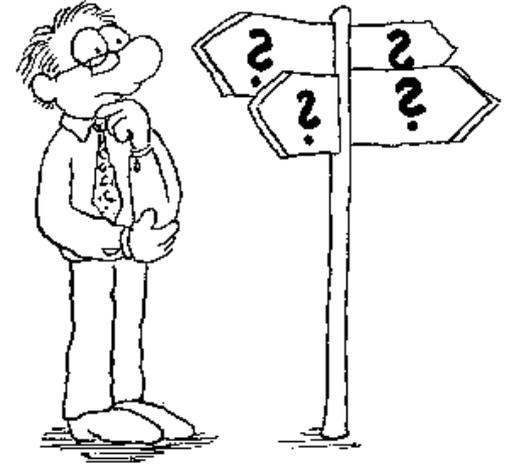
Auswirkungen auf bau- und immissionsschutzrechtliche  
Genehmigungsverfahren

Rechtsanwalt Dr. Stefan Kobes

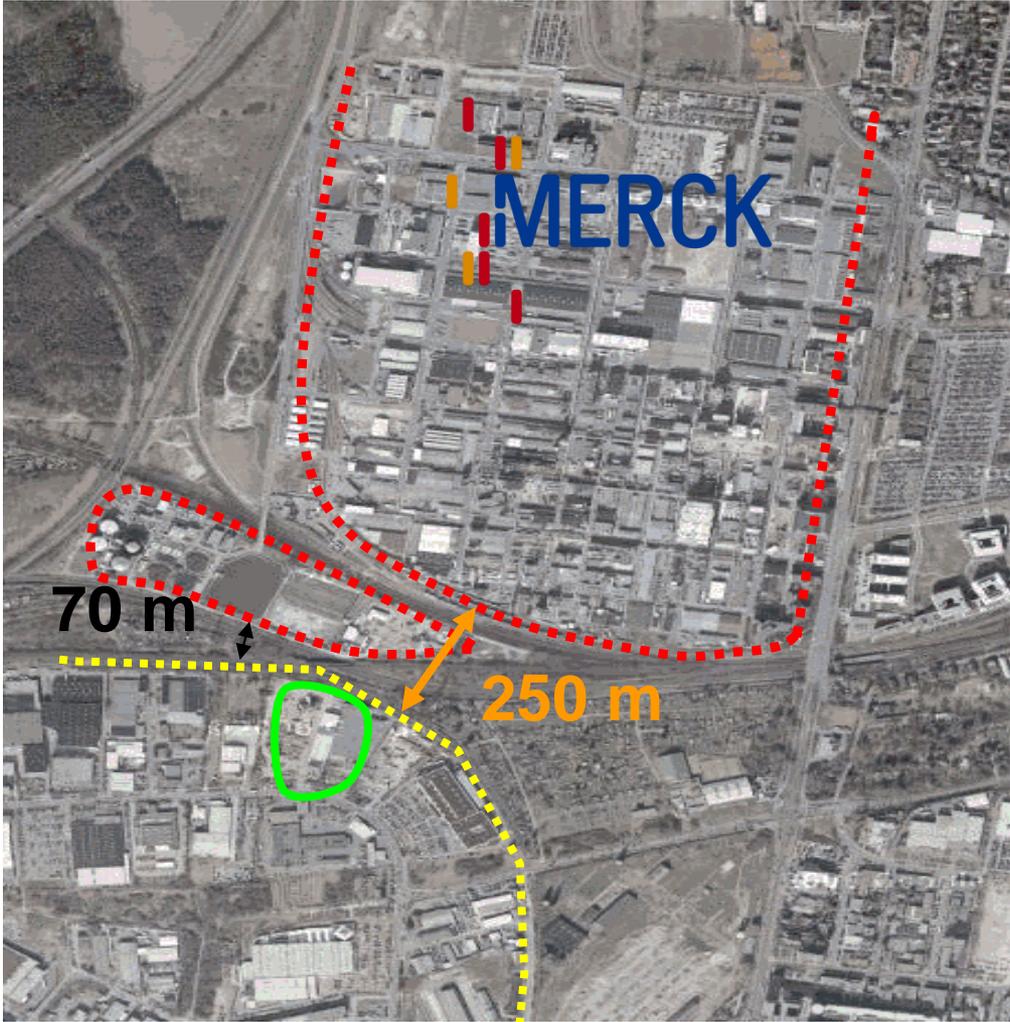
29. Januar 2014, Oldenburg

# Inhaltsübersicht

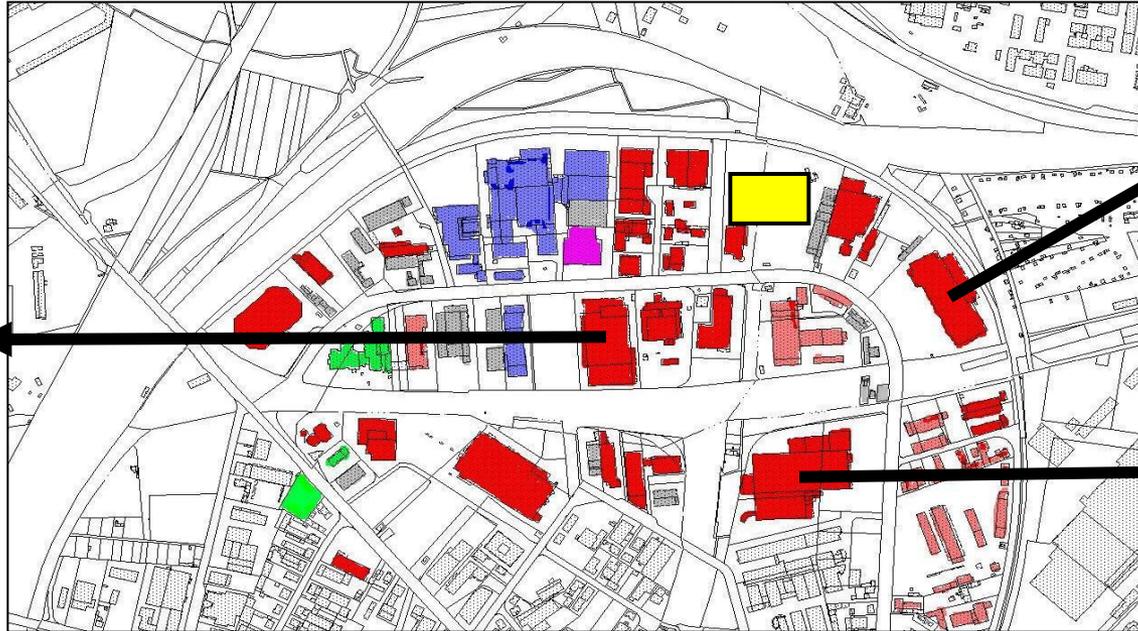
- Der Fall
- Die rechtliche Ausgangslage
- EuGH und BVerwG
- Folgerungen



# Der Fall



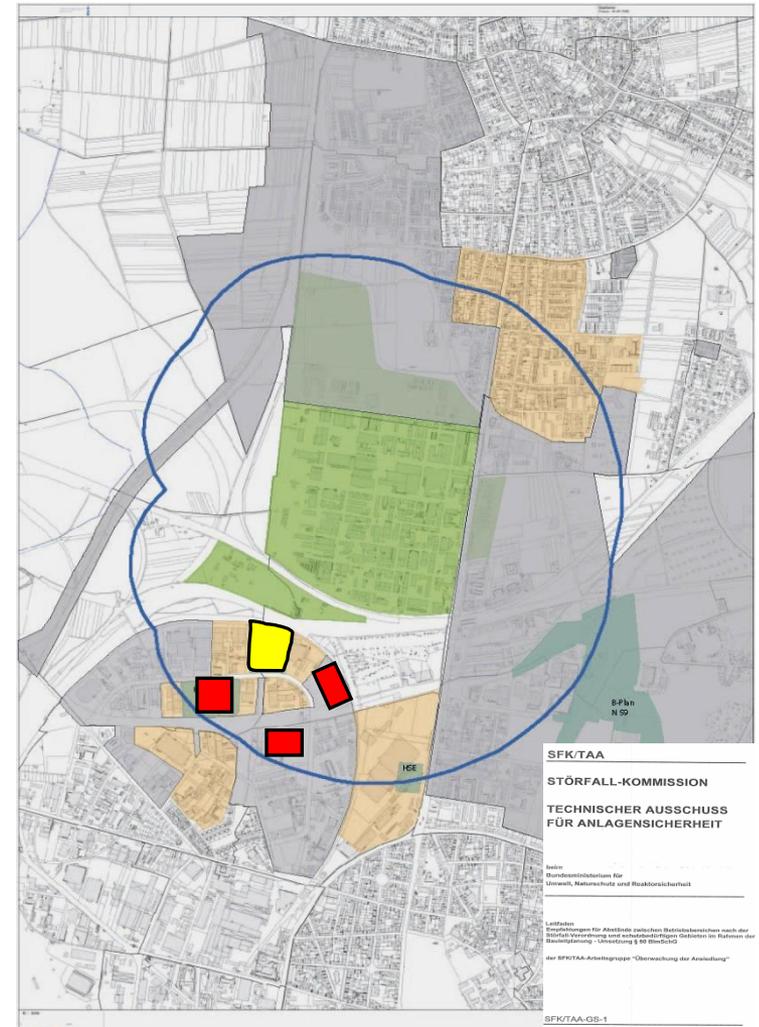
# Die Umgebungsbebauung



- |   |                              |  |                         |
|---|------------------------------|--|-------------------------|
|   | = Vorhaben                   |   | = Gewerbe/Industrie     |
|  | = Großflächiger Einzelhandel |  | = Handwerk/Freie Berufe |
|  | = Produktion/Dienstleistung  |  | = Hotels/Gaststätten    |
|   |                              |  | = Kirche                |

# „Dennoch-Störfall“

- Gutachten des TÜV-Nord
- Grundlage
  - Leitfaden SFK/TAA
  - ERPG-2 Wert (Emergency Response Planning Guidelines)
- Ergebnis:  
„Glättende Umhüllende“



# Die Streitfragen

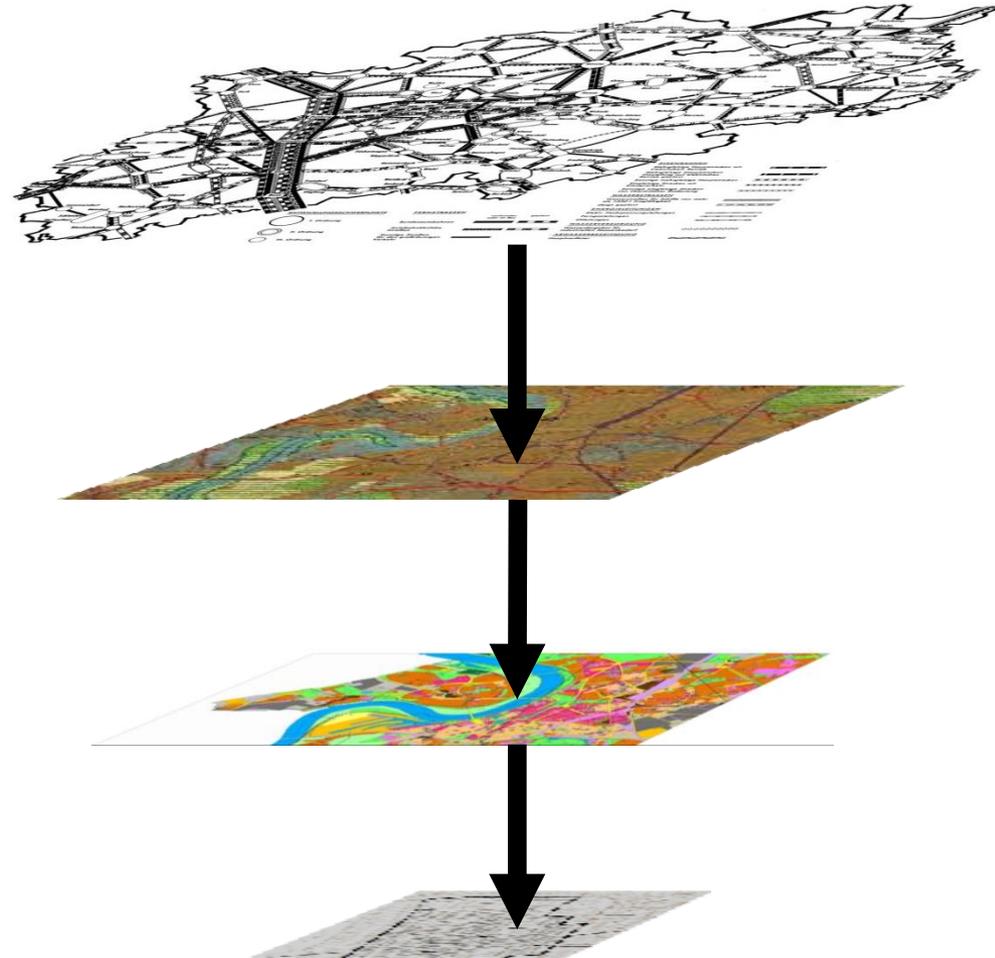
- Kann der Störfallbetrieb von dem heranrückenden Vorhaben verlangen, dass dieses Abstand hält?
- Kann der Störfallbetrieb, wenn kein Abstand möglich ist, einen Verzicht auf das Bauvorhaben verlangen?
- Muss eventuell der Störfallbetrieb Maßnahmen ergreifen oder selbst weichen?

# Art. 12 Abs. 1 UA 2 Seveso-II-RL (2003)

- Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass in ihrer Politik der *Flächenausweisung* oder *Flächennutzung* und/oder anderen einschlägigen Politiken [...]
- *langfristig* dem *Erfordernis Rechnung getragen* wird,
- dass zwischen den [...] Betrieben einerseits und *Wohngebieten, öffentlich genutzten Gebäuden* und Gebieten, wichtigen Verkehrswegen [...], Freizeitgebieten [...] andererseits
- ein *angemessener* Abstand *gewahrt* bleibt
- und dass bei bestehenden Betrieben *zusätzliche technische Maßnahmen* nach Art. 5 ergriffen werden, damit es zu keiner Zunahme der Gefährdung der Bevölkerung kommt.

# Lösungsebenen für Abstandsfragen

- Planungsebene
- Vollzugsebene

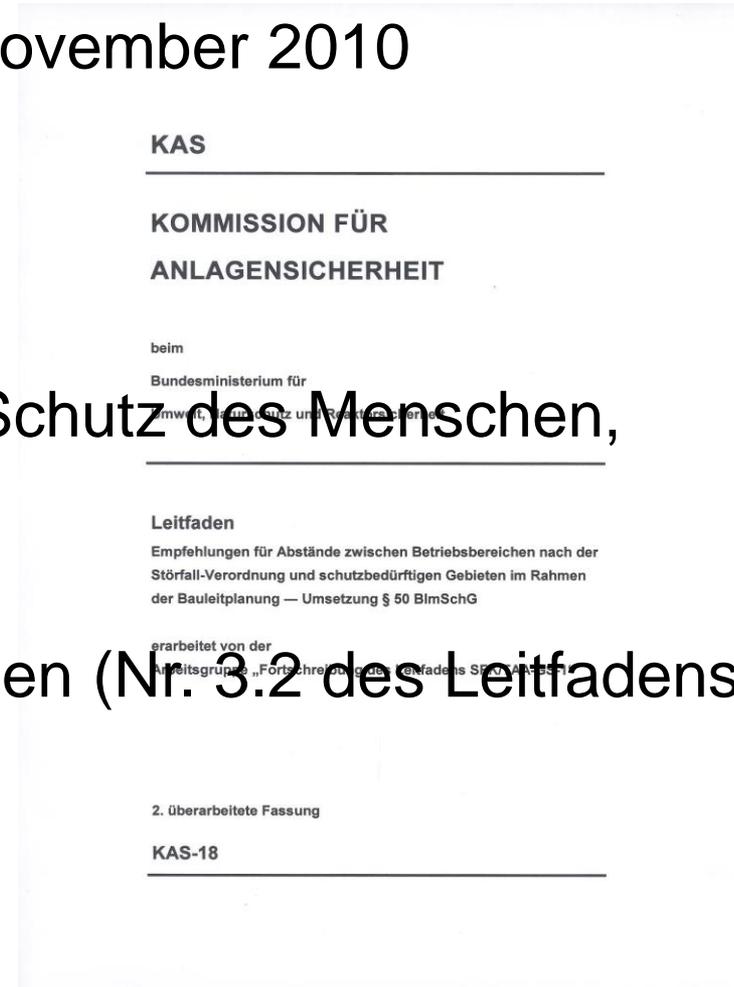


# § 50 BImSchG

- 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 ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie *auf sonstige schutzbedürftige Gebiete, insbesondere* öffentlich genutzte Gebiete, *wichtige Verkehrswege*, [...],
- so weit wie möglich vermieden werden.

# Kommission für Anlagensicherheit (I)

- Leitfaden KAS-18, Stand: November 2010
- *Arbeitshilfe* für die Planung
- Abstandsempfehlung zum Schutz des Menschen, körperliche Unversehrtheit
- Planung mit Detailkenntnissen (Nr. 3.2 des Leitfadens)



# Trennungsgrundsatz in Gemengelagen

- Keine strikte Geltung - „möglichst“
- Ausnahmefähiger Grundsatz
- Vor allem wenn längere Zeit verträgliche Lage
- Bestehende Strukturen können festgeschrieben werden
- Aber: Konflikte dürfen nicht unbewältigt bleiben
- Sorgfältige Bestandsanalyse und Entwicklungsprognose
- Konkrete Anforderungen sind einzelfallabhängig
- Auch hier: Hohes Gewicht der Abstandsgewährleistung

# Abstände ohne Planung?

- § 34 Abs. 1 BauGB (unbeplanter Innenbereich)

„Innerhalb der *im Zusammenhang bebauten Ortsteile* ist ein Vorhaben zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung *einfügt* [...]. Die Anforderungen an *gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse* müssen gewahrt bleiben [...].“



# Das Rücksichtnahmegebot

- Rücksicht auf sonstige Bebauung (nähere Umgebung)
- Zumutbarkeit „nach Lage der Dinge“
- Abhängig von *Nutzung* und *Schutzwürdigkeit* (Vorbelastungen)
- Bei unterschiedlicher Nutzung und unterschiedlicher Schutzwürdigkeit „spezifische *gegenseitige* Pflicht zur Rücksichtnahme“
- Zumutbarkeit von Umwelteinwirkungen richtet sich nach *BImSchG*
- Wer *sich* schädlichen Umweltwirkungen *aussetzt*, handelt rücksichtslos
- Keine Rücksichtnahme, wenn Vorhaben *keinen stärkeren Belastungen ausgesetzt* ist als vorhandene Bebauung

# Bundesverwaltungsgericht - 03.12.2009

- Vorhaben fügt sich ein
- Kein Verstoß gegen Gebot der Rücksichtnahme, weil *keine nachträglichen* immissionsschutzrechtlichen *Anordnungen* und *kein Widerruf* der Genehmigung erforderlich sind
- *Objektive* Verschlechterung des Status Quo *unbeachtlich*, solange Vorhaben Umgebungsrahmen nicht überschreitet
- Aber Zweifel an der *Vereinbarkeit* mit Art. 12 Seveso-II-Richtlinie

# Die Fragen an den EuGH

- **Frage 1:** Sind angemessene Abstände auch im *Baugenehmigungsverfahren* zu berücksichtigen?
- **Frage 2:** Gilt ein *absolutes* Verschlechterungsverbot?
- **Frage 3:** *Genügt* § 34 BauGB in der Auslegung durch das BVerwG den *Anforderungen der Seveso-II-RL*?

# EuGH vom 15. September 2011 (I)

- Art. 12 Abs. 1 RL gilt bei Planungen und *Genehmigungen*
- Berücksichtigung *einmal* vor Zulassung des Vorhabens
- Auch bei *gebundenen* Entscheidungen
- Mitgliedstaaten haben für Abstände *Wertungsspielraum*
- Richtlinie regelt *nicht*
  - *Methode* zur Festlegung angemessener Abstände
  - *Art und Weise* ihrer Anwendung



# EuGH vom 15. September 2011 (II)

- *Kein* absolutes Verschlechterungsverbot
- Vorhaben innerhalb angemessener Abstände *möglich*
- Abstände nicht *einziges* Genehmigungskriterium
- Risikobewertung anhand *aller* maßgeblichen Faktoren
- *Sozioökonomische* Faktoren können berücksichtigt werden
- **Risiken der Ansiedlung sind *gebührend zu würdigen***



# EuGH vom 15. September 2011 (III)

- Für die Risikobewertung maßgebliche Faktoren:
  - Grundsätzlich abhängig vom *Einzelfall*
  - Können sehr *stark variieren*, z.B.:
    - Art der gefährlichen *Stoffe*
    - *Wahrscheinlichkeit* eines schweren Unfalls
    - *Folgen* für menschliche Gesundheit und Umwelt
    - Art der *Tätigkeit* in der neuen Ansiedlung
    - *Intensität* der öffentlichen Nutzung
    - Einsatzmöglichkeiten der Rettungskräfte
    - Sozioökonomische Faktoren



# BVerwG vom 20. Dezember 2012 (I)

- *Richtlinienkonforme* Auslegung von § 34 BauGB
- Kriterium der Vorbelastung im Störfallrecht *unbrauchbar*
- Erster Schritt: angemessenen Abstand ermitteln
- Anhand *aller* störfallrelevanten Faktoren
- Keine Relativierung durch *nicht störfallrelevante* Faktoren
- Zweiter Schritt: Unterschreiten des Abstands vertretbar?
- *Hinreichend gewichtige* Belange streiten für Vorhaben
- *Erstmalige* Schaffung einer Gemengelage unzulässig

# BVerwG vom 20. Dezember 2012 (II)

- Wird Abstand bereits *nicht* eingehalten, greift Wertungsspielraum
- Abstandsbestimmung durch *nachvollziehende Abwägung*
- Aber *Leistungsfähigkeitsgrenze!*
- Wenn die sozioökonomischen Faktoren den Rahmen der *gegenseitigen* Interessenbeziehungen verlassen.

# Folgerungen für neue Pläne

- § 50 BImSchG
- Keine weitergehenden Anforderungen aus Art.12 Seveso-II-RL  
*BVerwG, B. v. 16.01.2013*  
*- 4 B 15/10 -*
- Fachplanerische Abwägung
- Trennungsgrundsatz als Abwägungsdirektive
- Sorgfältige Risikoanalyse



# Folgerungen für bestehende Pläne

- Anwendbarkeit § 50 BImSchG? (*Überleitungsrecht*)
- Bei Unwirksamkeit des Planes: § 34 oder § 35 BauGB
- Bei Fortgeltung des Planes: Prüfung der Abstandsfrage im *Genehmigungsverfahren*
- Maßstab: § 30 BauGB i.V.m. § 15 BauNVO (*Gebot der Rücksichtnahme*)
- *Planungspflicht* der Gemeinde?



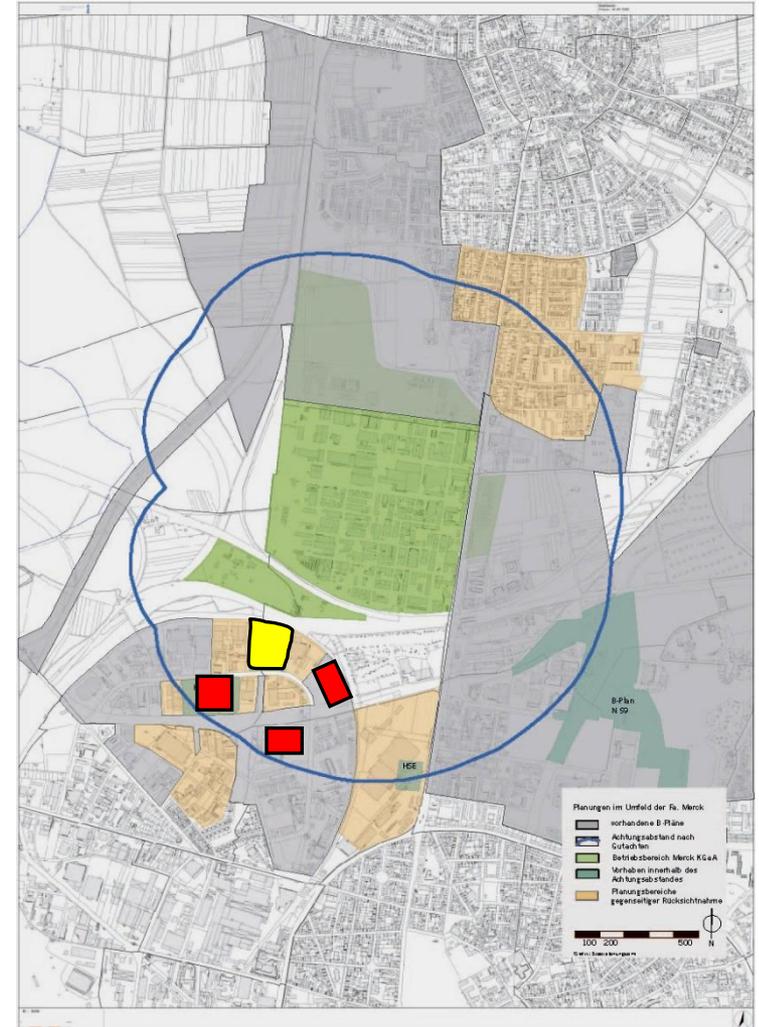
# Folgerungen für den Außenbereich

- § 35 BauGB ist *europarechtskonform* auszulegen
- Anknüpfungspunkt für Abstände: *§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauGB - unbenannter öffentlicher Belang -*
- Störfallrechtliche Risikobewertung
- *BVerwG, B.v. 28. März 2013 – 4 B 15/12*



# Folgerungen für Genehmigungsverfahren

- Anknüpfungspunkt:
  - § 30 BauGB i.V.m. § 15 BauNVO
  - §§ 34, 35 BauGB
- Wie *groß* ist der angemessene *Abstand*?
- Liegt das Vorhaben *in* diesen Abstandsgrenzen?
- Wenn ja: *Rechtfertigen* Umstände von *besonderem Gewicht* die Zulassung innerhalb der Abstandsgrenzen?



# Angemessener Abstand

- Angemessenheit = akzeptables Risiko
- Keine gesetzliche Konkretisierung der Angemessenheit
  - Keine festgelegte Methode, keine normativen Maßstäbe
- Keine präzisen, absoluten und objektiven Grenzen
- Abstandsbestimmung: technisch-fachlich
- Allgemeiner Zweck von Abständen:
  - Bei Eintritt eines schweren Unfalles werden nach dem vorhandenen Wissensstand Mensch und Umwelt nicht erheblich beeinträchtigt
  - Schutzgut Mensch: Abstand ist groß genug, um sich in Sicherheit zu bringen

# Datengrundlage

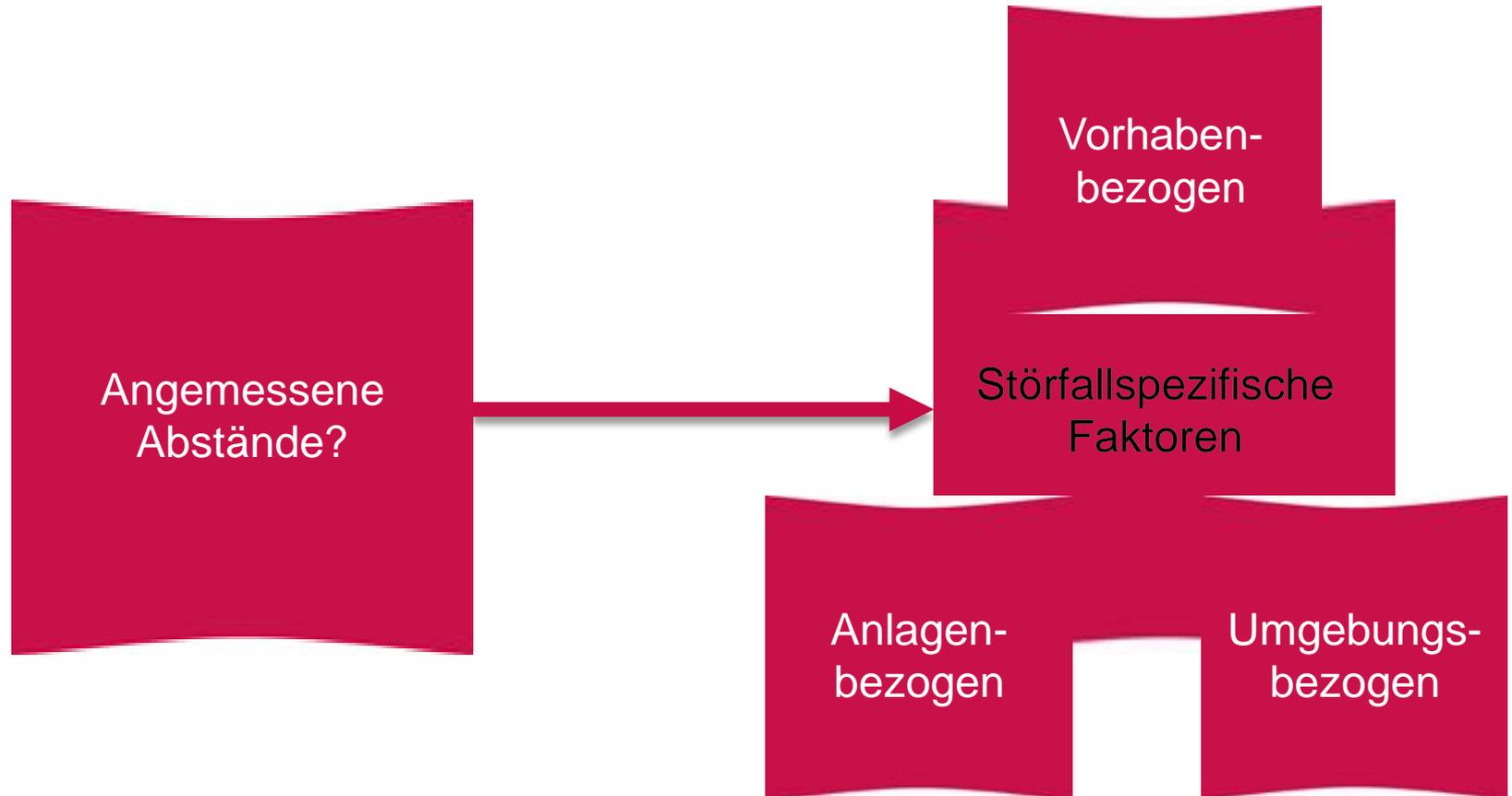
- Daten der Immissionsschutzbehörde
- Daten der Stadtplanungsbehörde
- Daten des Betreibers über die Anlage
- Sicherheitsbericht
- Gutachten
  - Problem: Informationsbeschaffung/Kostentragung
  - Mitwirkungspflicht Betreiber?

# Risikoanalyse

- Sicherheitsanalyse
  - Sicherheitsstandard
  - Denkbare Ereignisse (Störfälle)
  - Eintrittswahrscheinlichkeiten
  - Potenzielle Auswirkungen
  - Anstieg des Risikos?
  - Vorbelastung unbeachtlich
- Fachplanerische Prognose
- Bewertung anhand relevanter Akzeptanzkriterien
- In Deutschland kein normiertes Risikobewertungskonzept
- Risikobewertungsmethoden anderen Mitgliedstaaten.

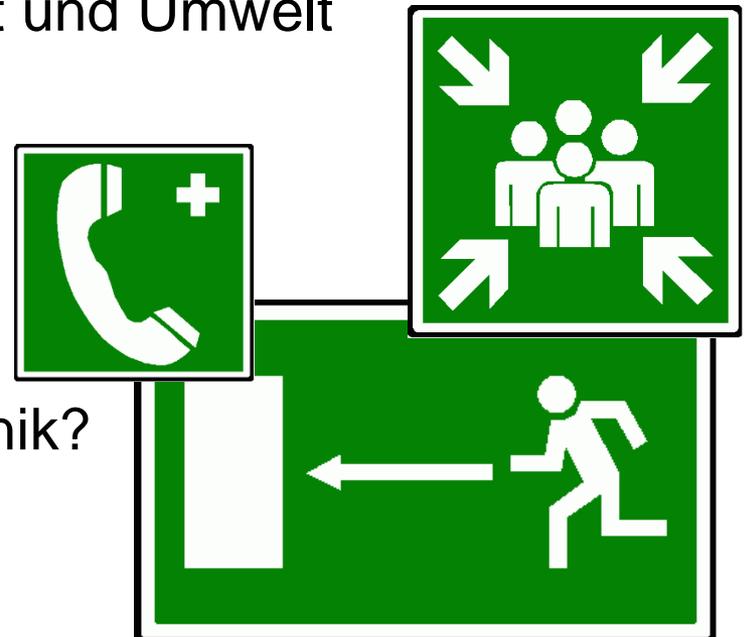


# Schritt 1: Fachlich-technischer Abstand



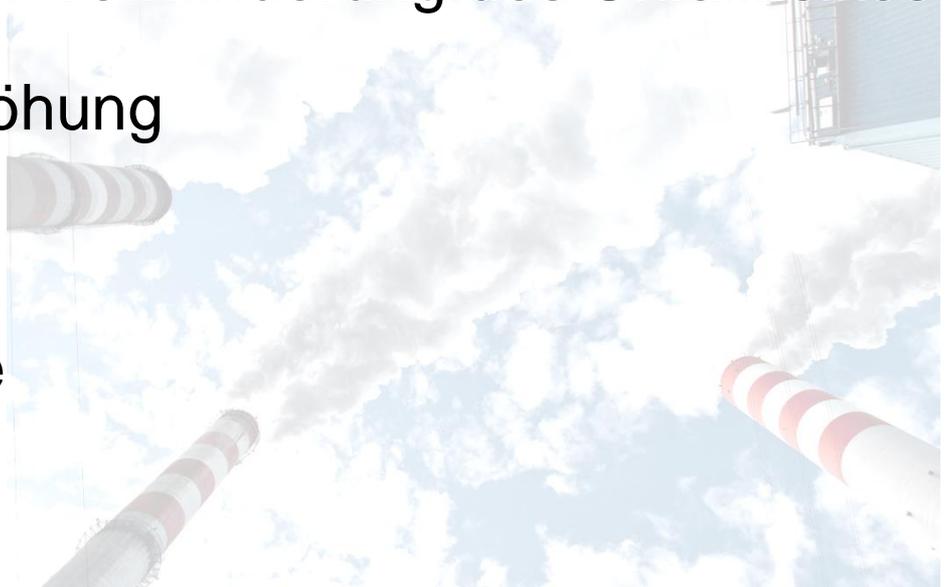
# Anlagenbezogenen (Risiko-)Faktoren

- Art und Menge der jeweiligen gefährlichen Stoffe
- Sicherheitstechnik
- Wahrscheinlichkeit eines schweren Unfalls
- Folgen für die menschliche Gesundheit und Umwelt
- Schutzvorkehrungen
  - Fluchtwege, Alarmeinrichtungen
  - Klimatisierung, Gebäudestatik
- Entspricht Anlage dem Stand der Technik?
- Nachträgliche Anordnungen



# Vorhabenbezogene (Risiko-)Faktoren

- Art und Intensität der Tätigkeit der neuen Ansiedlung
  - Wohnen (ganztägige Nutzung)
  - Gewerbe mit Publikumsverkehr (Betriebszeiten)
- Technische Maßnahmen zur Verminderung des Unfallrisikos
- Erheblichkeit der Risikoerhöhung
- Exposition des Vorhabens
- Architektonische Selbsthilfe

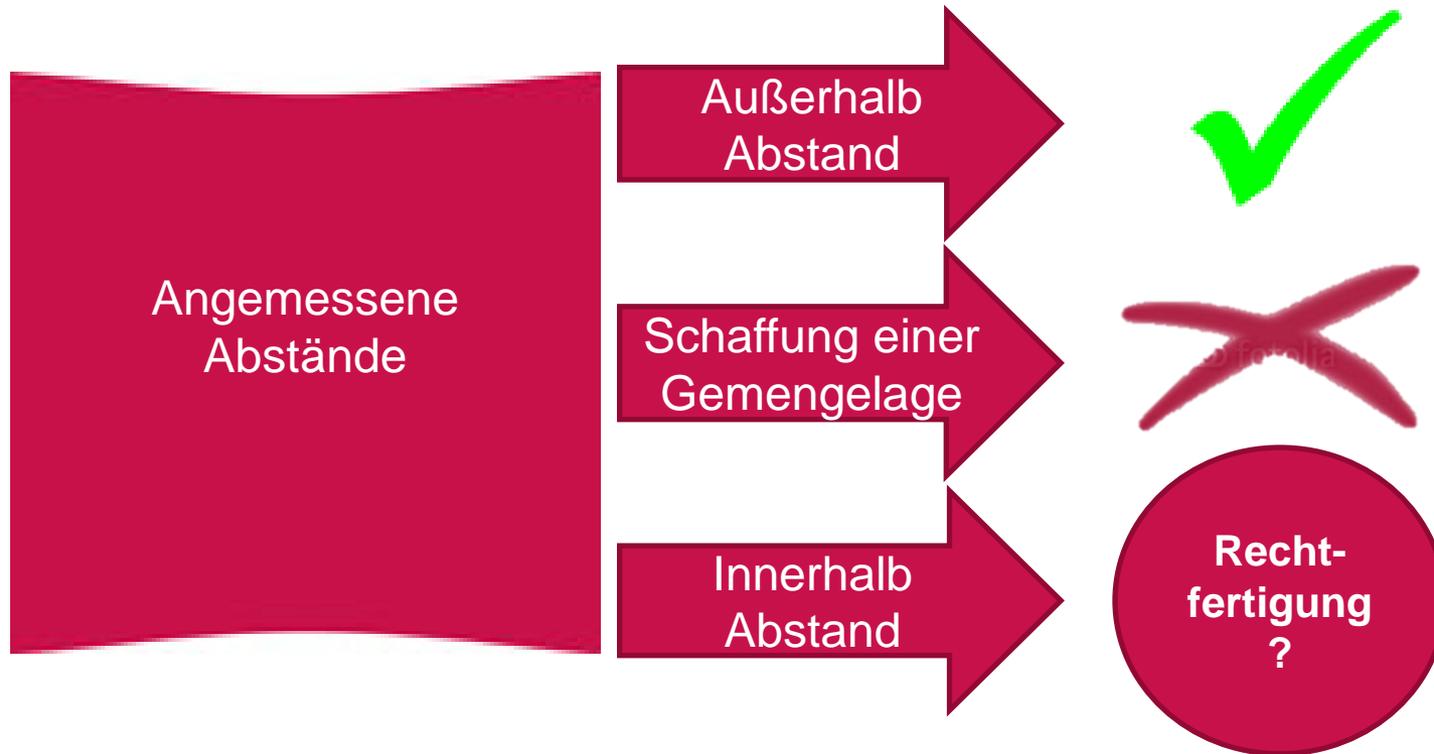


# Umgebungsbezogene (Risiko-)Faktoren

- Möglichkeiten der Notfallkräfte im Falle eines Unfalls
  - Fluchtwege
  - Flächen für Rettungskräfte
  - Zufahrten für Rettungskräfte
  - Topographische Verhältnisse
  - Umgebungsbebauung
  - Alarmierungsmöglichkeiten

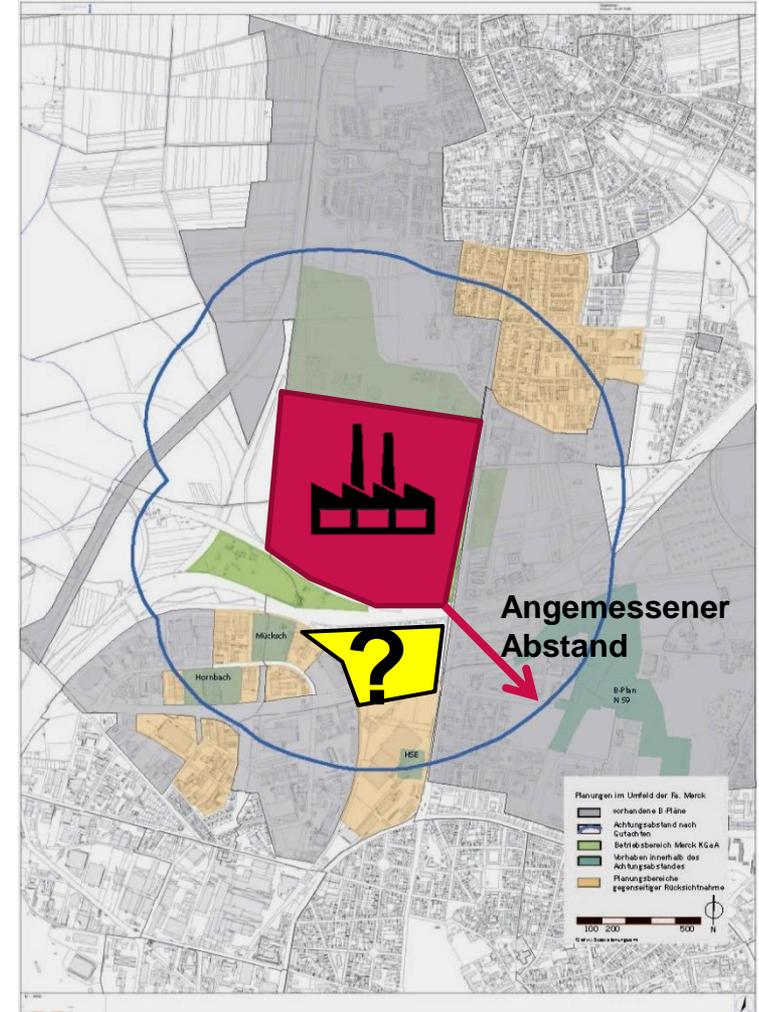


# Schritt 2: Lageprüfung



# Unterschreitung angemessener Abstände

- Kein absolutes Verschlechterungsverbot
- **Aber:** erstmalige Schaffung von Gemengelagen meist unzulässig
- **Erforderlich:** hinreichend gewichtige Gründe rechtfertigen, Ansiedlung (ausnahmsweise)



# Schritt 3: Rechtfertigungsgründe

- Hinreichend gewichtige Belange
  - soziale,
  - ökonomische,
  - ökologische Gründe
- Vertretbarkeit der Ansiedlung
- Vorbelastung kein Rechtfertigungsgrund („unbrauchbar“)

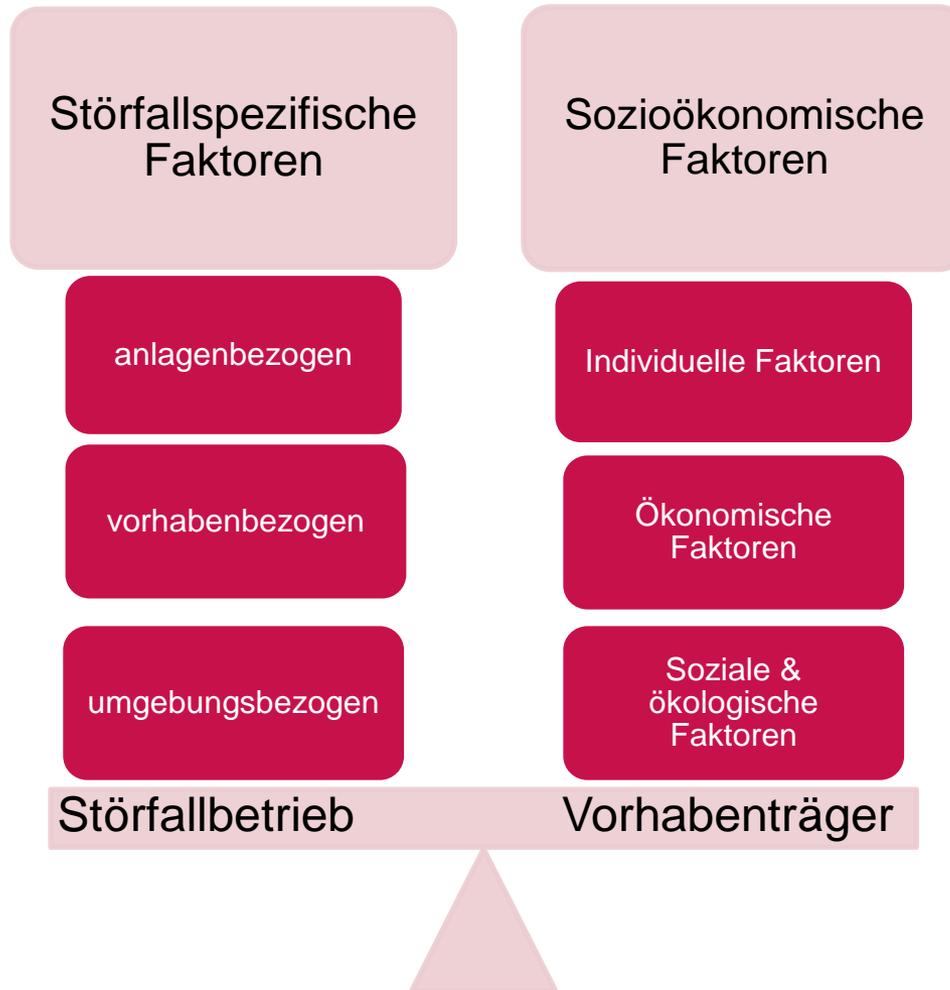


# Schritt 4: Nachvollziehende Abwägung

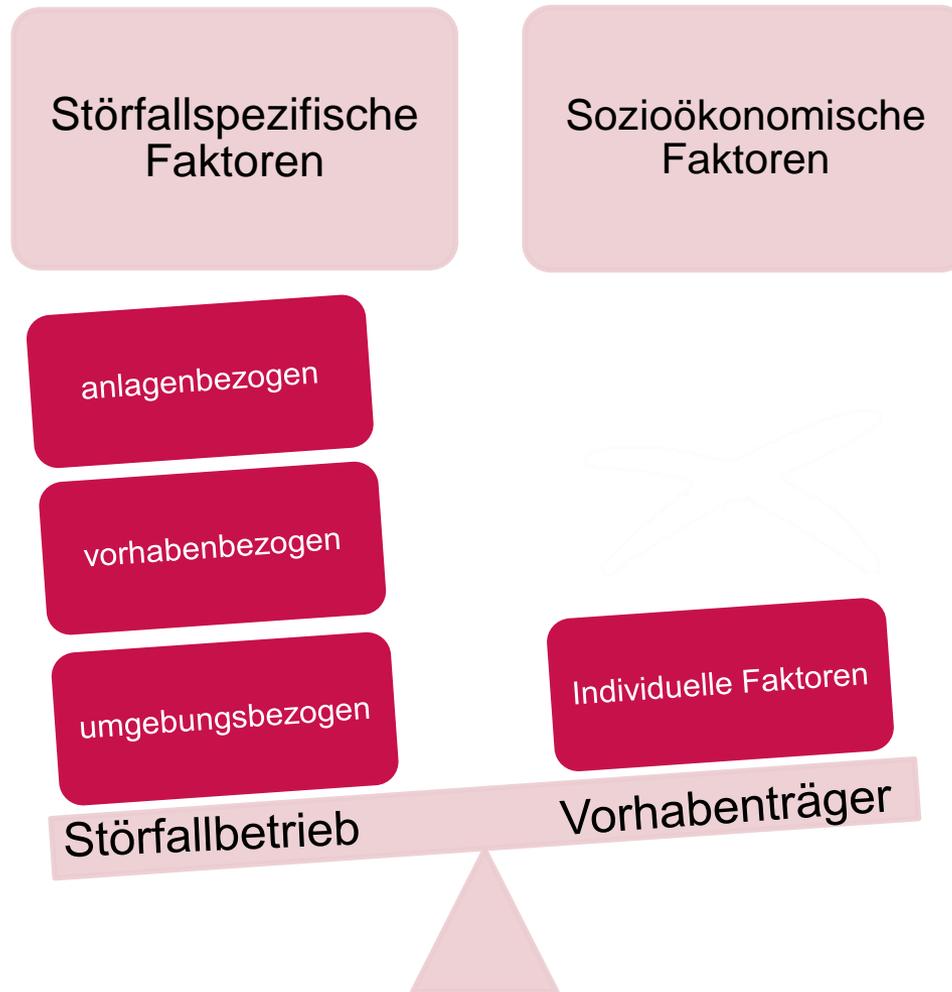
- Gerichtlich uneingeschränkt überprüfbarer Vorgang der Rechtsanwendung
- Auf den Einzelfall ausgerichtete Gewichtsbestimmung
- Keine planerische Abwägung
- **Sachgeleitete Wertung**
- Überschreiten der Leistungsfähigkeitsgrenze löst Planungsbedürfnis aus



# Schritt 4: Nachvollziehende Abwägung



# Schritt 4: Nachvollziehende Abwägung



# Vielen Dank



**Dr. Stefan Kobes**  
**Rechtsanwalt**

Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
Partner

Friedrichstraße 140  
10117 Berlin  
Telefon +49 30 52133 21126  
[stefan.kobes@luther-lawfirm.com](mailto:stefan.kobes@luther-lawfirm.com)