



Fall-Nr.: B 2017/12
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 20.01.2019
Entscheiddatum: 20.01.2019

Entscheid Verwaltungsgericht, 20.01.2019

Störfallvorsorge, Art. 10 Abs. 1 USG, Art. 8a StFV. Der Begriff der veränderten Verhältnisse umfasst nicht nur Änderungen im Betrieb, sondern auch solche in der Umgebung des Betriebs. Insbesondere stellen neue Gebäude in der Nachbarschaft, die von Störfällen betroffen sein könnten, eine solche wesentliche Änderung dar. Unter diesen Umständen konnte die Beschwerdeführerin nicht davon ausgehen, es bleibe beim Kurzbericht und den getätigten Sicherheitsmassnahmen (Verwaltungsgericht, B 2017/12). Entscheid vom 20. Januar 2019

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

Q. __ AG,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Patrick L. Hofmanning, Neugasse 6,
9401 Rorschach,

gegen

**Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54, 9001 St.
Gallen,**

Vorinstanz,



Gegenstand

Störfallvorsorge

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Die Q.__ AG, X.__, entwickelt und produziert auf ihren Grundstücken Nrn. 00__ und 01__, Grundbuch X.__, A.__-Produktionssysteme für den professionellen Bau- und Heimwerkerbereich. Das Grundstück Nr. 00__ ist mit einem Fabrikgebäude überbaut und liegt nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde X.__ vom 11. Juni 1996 in der Industriezone IA. Auf dem Grundstück Nr. 01__, das in der Gewerbe-/Industriezone GIA liegt, betreibt die Q.__ AG ein erdüberdecktes Flüssiggastanklager. Die Flüssiggase werden periodisch mit Tanklastwagen angeliefert.

B. Im Zusammenhang mit dem Baugesuch für das unterirdische Tanklager reichte die Q.__ AG im Juni 2005 dem Amt für Umwelt und Energie des Kantons St. Gallen (nachstehend: AFU) den erforderlichen Kurzbericht betreffend Gefahrenpotenzial von möglichen Störfallszenarien ein (act. 7/11/3). Mit Verfügung vom 11. Juli 2005 erachtete das AFU den Bericht als vollständig und richtig und eine schwere Schädigung der Bevölkerung oder Umwelt infolge eines Störfalls als nicht zu erwarten. Weiter wurde verfügt, dass bei erheblichen Veränderungen im Betrieb oder der Umgebung der Kurzbericht zu ergänzen und neu einzureichen sei. Weiter habe die Inhaberin jederzeit dafür zu sorgen, dass alle zur Verminderung des Risikos geeigneten Massnahmen nach dem aktuellen Stand der Sicherheitstechnik getroffen würden. Als konkrete technische Massnahme zur wirksamen Kühlung des Lastwagentanks verlangte das AFU schliesslich, dass unter dem Vordach im Bereich des Ablads eine Sprinkleranlage oder eine hinsichtlich der Kühlleistung gleichwertige Massnahme realisiert werde (act. 7/11/3).

C. Im Rahmen der Überarbeitung des Überbauungsplanes „Industrie Y.__“, zu dessen Perimeter die Parzelle Nr. 01__ der Q.__ AG sowie die Nachbarparzellen Nrn. 02__, 03__, 04__, 05__ und 06__ gehören, fand am 18. September 2013 eine Besprechung zwischen der kommunalen Planungsbehörde, dem AFU, dem AREG sowie allen



beteiligten Grundeigentümern statt. Als Ergebnis wurde festgestellt, dass im Überbauungsplan keine ergänzenden Schutzmassnahmen vorzusehen seien, weil eine allfällige Sanierungspflicht bei der Q.___ AG als Verursacherin liege. In der Folge wurde die Q.___ AG als Betreiberin des Flüssiggastanklagers ersucht, die entsprechenden Abklärungen betreffend Störfallanalyse zu veranlassen, damit die entsprechende Beurteilung für konkrete Bauvorhaben möglich sei (act. 7/11/10).

Mit Schreiben vom 5. November 2013 teilte die Q.___ AG mit, dass zurzeit kein Auftrag zur Ergänzung des Kurzberichtes erteilt werde, räumte aber ein, dass Diskussionsbedarf bestehe (act. 7/11/11). Da nicht mit einer Ergänzung des Kurzberichtes gerechnet werden konnte, gab das AFU eine externe Einschätzung zur BLEVE (Abkürzung für Boiling Liquid Expanding Vapor Explosion) beim Einlagern von Flüssiggas in Auftrag. Die BLEVE ist eine Gasexplosion einer expandierenden siedenden Flüssigkeit, die vor allem beim Einlagern von Flüssiggas entstehen kann. Die beauftragte A.___ & B.___ AG reichte das Gutachten am 21. August 2014 ein (act. 7/11/21).

Der überarbeitete Planungsbericht für den Überbauungsplan „Industriegebiet Y.___“ vom 13. Oktober 2014 hält fest, dass bei einem allfällig erhöhten Risiko die Q.___ AG verantwortlich sei und dass sie bei der Ansiedlung neuer Betriebe ihren Kurzbericht anpassen oder eine Risikoanalyse erstellen müsse. Am 11. November 2014 beschloss der Stadtrat bezüglich der zu erlassenden und aufgelegten Besonderen Bestimmungen des Überbauungsplanes die entsprechende Änderung. Das Baudepartement genehmigte den Überbauungsplan „Industriegebiet Y.___“ am 19. Dezember 2014 (act. 7/11/54/56).

D. Am 3. Dezember 2014 teilte das AFU der Q.___ AG mit Zustellung eines Verfügungsentwurfes mit, dass wegen eines nunmehr konkreten Baugesuchs in unmittelbarer Nähe der Flüssiggaseinlagerungsstelle eine Ergänzung des Kurzberichtes aus dem Jahr 2005 verlangt werde (act. 7/11/12). Die Q.___ AG bestritt mit Eingabe vom 30. April 2015 ihres Rechtsvertreters, dass eine solche Ergänzung verlangt werden könne. Im Eventualstandpunkt wurde geltend gemacht, die Ergänzung des Kurzberichtes darauf zu beschränken, ob die Bebauung der Parzelle Nr. 07__ eine



wesentliche Änderung der tatsächlichen Verhältnisse bewirke, die eine Ergänzung des Kurzberichtes notwendig mache (act. 7/11/66).

Mit Verfügung vom 17. Juli 2015 verlangte das AFU, dass die Q.___ AG bis 31. Dezember 2015 einen ergänzenden Kurzbericht zum Tanklastwagen-BLEVE-Szenario bei der Flüssiggaseinlagerung in das erdüberdeckte Flüssiggastanklager einreiche. Für den Fall, dass sich die Q.___ AG stattdessen für die Erstellung einer Risikoermittlung entschliessen sollte, sei bis 31. August 2015 entsprechende Mitteilung zu machen, sodass anschliessend eine Ausarbeitungsfrist bis 31. Dezember 2016 vereinbart werden könne (act. 7/11/69).

E. Gegen die Verfügung des AFU vom 17. Juli 2015 erhob die Q.___ AG durch ihren Rechtsvertreter am 6. August 2015 Rekurs beim Baudepartement des Kanton St. Gallen mit den Anträgen: (1) Die angefochtene Verfügung sei aufzuheben; (2) Es sei festzustellen, dass ein Tanklastzug-BLEVE als relevantes Szenario für ein Ereignis mit dem Potenzial einer schweren Schädigung ausgeschlossen werden kann; (3) Eventuell sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, die Beweiserhebungen im Sinn der Erwägungen zu ergänzen und neu zu verfügen; (4) Unter Kosten- und Entschädigungsfolge. In der Rekursergänzung vom 21. September 2015 wurden einerseits formaljuristische Rügen wegen Verletzung der Parteirechte erhoben. Andererseits wurde materiell-rechtlich geltend gemacht, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse seit dem Kurzbericht im Jahr 2005 nicht verändert hätten. Das Gutachten der A.___ & B.___ AG sei inhaltlich falsch und die beigelegten Unterlagen zum kantonalen Risikokataster RCAT seien unvollständig und würden die konkreten Verhältnisse bei der Q.___ AG nicht berücksichtigen (act. 7/1/5). Zum Augenscheinprotokoll vom 14. März 2016 und zur vorläufigen Beurteilung der Rekursaussichten nahm die Q.___ AG am 27. April 2016 Stellung (act. 7/19).

Mit Entscheid vom 8. Dezember 2016 wurde der Rekurs der Q.___ AG unter Kostenfolge abgewiesen.

F. Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 13. Januar 2017 erhob die Q.___ AG (Beschwerdeführerin) gegen den am 9. Dezember 2016 zugestellten Rekursentscheid des Baudepartementes (Vorinstanz) Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie



St.Galler Gerichte

beantragte, unter Kosten- und Entschädigungsfolge seien der Entscheid des Baudepartementes vom 8. Dezember 2016 und die Verfügung des Amtes für Umwelt und Energie des Kantons St. Gallen vom 17. Juli 2015 aufzuheben; eventualiter sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und die verfügende Instanz anzuweisen, die Beweiserhebung im Sinne der Erwägungen zu ergänzen und neu zu verfügen.

Die Vorinstanz verwies mit Vernehmlassung vom 15. Februar 2017 auf den angefochtenen Entscheid und beantragte die Abweisung der Beschwerde. Dem Gesuch der Beschwerdeführerin entsprechend, wurden die Akten ihrem Rechtsvertreter am 26. Februar 2018 zur Einsichtnahme zugestellt. Sie wurden am 8. März 2018 ohne materiellen Kommentar retourniert.

Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen der Beschwerdeführerin zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird – soweit wesentlich – in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des Rekursentscheides, mit welchem ihren Anträgen nicht entsprochen wurde, zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 13. Januar 2017 rechtzeitig erhoben und begründet. Sie erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Voraussetzungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit die Beschwerdeführerin beantragt, die Verfügung des Amtes für Umwelt und Energie des Kantons St. Gallen (AFU) vom 17. Juli 2015 (act. 7/11/69) sei aufzuheben. Die erstinstanzliche Verfügung ist durch den angefochtenen Rekursentscheid ersetzt worden; sie gilt im Beschwerdeverfahren zwar als inhaltlich mit angefochten, jedoch ist die selbständige Anfechtung



ausgeschlossen (Devolutiveffekt, vgl. VerwGE B 2015/87 vom 26. April 2018 E. 1 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, www.gerichte.sg.ch).

2. Art. 10 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz; SR 814.01, USG) regelt gemäss seiner Überschrift den Katastrophenschutz und will störfallbedingte Einwirkungen begrenzen. Die Ausführungsbestimmungen sind in der Verordnung über den Schutz vor Störfällen (Störfallverordnung; SR 814.012, StFV) festgelegt.

2.1. Nach Art. 10 Abs. 1 USG haben Betreiber von Anlagen, die bei ausserordentlichen Ereignissen den Menschen oder seine natürliche Umwelt schwer schädigen können, die zum Schutz der Bevölkerung und der Umwelt notwendigen Massnahmen zu treffen. Dabei sind insbesondere geeignete Standorte zu wählen, die erforderlichen Sicherheitsabstände einzuhalten, technische Sicherheitsvorkehrungen zu treffen sowie die Überwachung des Betriebes und die Alarmorganisation zu gewährleisten. Die Formulierung „schwer schädigen können“ verlangt keine hohe Eintretenswahrscheinlichkeit schwerer Schäden, sondern das Bestehen eines entsprechenden Gefahrenpotenzials genügt (H. Seiler, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl. 1998, N 31 zu Art. 10 USG).

2.2. Der StFV unterliegen insbesondere Betriebe, in denen die Mengenschwellen für Stoffe, Zubereitungen oder Sonderabfälle nach Anhang 1.1 überschritten werden (Art. 1 Abs. 2 lit. a StFV). Dem Betriebsinhaber kommt eine grosse Eigenverantwortung zu, indem er zunächst selber die Tragbarkeit des Risikos zu beurteilen hat (Seiler, a.a.O., N 78 und N 84 zu Art. 10 USG), während der Vollzugsbehörde die Kontrolle mit Entscheidbefugnis obliegt (Seiler, a.a.O., N 88 und N 101 zu Art. 10 USG).

Fällt die Anlage unter die StFV, hat der Inhaber in einem ersten Schritt einen Kurzbericht zu erstellen, den er der Vollzugsbehörde einreicht (Art. 5 StFV). Der Kurzbericht beschreibt insbesondere das Ausmass der möglichen Schädigung der Bevölkerung oder der Umwelt infolge von Störfällen (Art. 5 Abs. 1 lit. f StFV). Sofern die Prüfung des Kurzberichtes die Annahme zulässt, dass keine schweren Schädigungen infolge von Störfällen zu erwarten sind, wird auf weitere Abklärungen verzichtet (Art. 6 Abs. 3 StFV). Ergibt hingegen der Kurzbericht, dass eine schwere Schädigung nicht



ausgeschlossen ist, so verfügt die Behörde, dass der Inhaber eine Risikoermittlung erstellen und der Behörde einreichen muss (Art. 6 Abs. 4 StFV).

2.3. Dass der Betrieb des Flüssiggastanklagers auf dem Grundstück Nr. 01__ in den Anwendungsbereich der StFV fällt, ist unbestritten. Die Beschwerdeführerin hat mit dem Gesuch für den Neubau des erdverlegten Flüssiggastanklagers im Jahr 2005 dem AFU den nach Art. 5 StFV erforderlichen Kurzbericht (act. 7/11/3) eingereicht. Das AFU hat diesen nach Art. 6 StFV geprüft und mit Verfügung vom 11. Juli 2005 (act. 7/11/3) bestätigt, dass er vollständig und richtig sei, verlangte aber, dass zur effizienten Kühlung des Lastwagentanks unter dem Vordach im Bereich des Ablads eine Sprinkleranlage oder eine gleichwertige Massnahme installiert werde. Zusätzlich verlangte das AFU, dass der Kurzbericht bei erheblichen Veränderungen im Betrieb oder der Umgebung ergänzt und erneut eingereicht werde (act. 7/11/3 E. 2.3). Diese Auflage korrespondiert mit den gemäss Katastrophenschutz verbundenen Pflichten, bei denen es sich um eigentliche Daueraufgaben handelt. Der Anlagenbetreiber darf es nicht bei der einmaligen Beurteilung des Risikos bewenden lassen. Er muss seine Anlage dauernd überwachen und gegebenenfalls eine erneute Risikobeurteilung vornehmen, sofern Änderungen innerhalb des Betriebes oder wesentliche Veränderungen der Faktoren in der Umgebung sowie Änderungen des Standes der Technik vorliegen (Seiler, a.a.O., N 83 zu Art. 10 USG). Entsprechend hat der Inhaber eines Betriebs nach Art. 1 StFV, der einen Kurzbericht, aber keine Risikoermittlung erstellt hat, den Bericht zu ergänzen und der Vollzugsbehörde erneut einzureichen, wenn sich die Verhältnisse im Nachgang wesentlich ändern oder relevante neue Erkenntnisse vorliegen (Art. 8a Abs. 1 StFV).

3. Die Beschwerdeführerin rügt die Verletzung ihrer Parteirechte (act. 1, III/B/5-14) im Zusammenhang mit der Einholung des Gutachtens des Ingenieurbüros A.__ & B.__ vom 21. August 2014 (act. 7/11/21; nachfolgend: Gutachten).

3.1. Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, erstmals anlässlich der Besprechung vom 2. September 2014 vom Gutachten erfahren zu haben; das Gutachten sei ihr erst am 15. September 2014 zugestellt worden (act. 1, III/B/8). Im Schreiben des AFU vom 15. September 2014 (act. 7/11/28) sei die Bedeutung des Gutachtens als nicht entscheidrelevant bezeichnet worden. Weiter rügt die



Beschwerdeführerin, ihr sei nicht offengelegt worden, dass die Begehung vom 19. Februar 2014 als Beweiserhebung für die Einholung des Gutachtens erfolge; zudem sei die Teilnahme ihres fachtechnischen Beraters Dr. K.__, der als Zeuge angerufen wird, verwehrt worden (act. 1, III/B/9). Die Beschwerdeführerin habe sich auch nicht zur Person der Gutachter äussern und keine Ergänzungsfragen zum Gutachten stellen können (act. 1, III/B/9). Das AFU habe die Beschwerdeführerin erst mit Zustellung des Verfügungsentwurfes vom 3. Dezember 2014 (act. 7/11/43/44) vollständig über das Verfahren betreffend Störfallvorsorge orientiert (act. 1, III/B/11). Allerdings sei im Verfügungsentwurf vom 3. Dezember 2014 kein Bezug auf das Gutachten genommen worden. Demgegenüber sei in der definitiven Verfügung vom 17. Juli 2015 (act. 7/11/69) dem Gutachten entscheidrelevante Bedeutung beigemessen worden (act. 1, III/B/8). Das AFU habe der Beschwerdeführerin nicht nur die Mitwirkungsrechte beschnitten, sondern auch ihre Orientierungspflicht verletzt. Dadurch sei das rechtliche Gehör im Beweisverfahren nicht gewährt worden, was zur Aufhebung des betreffenden Entscheides führen müsse (act. 1, III/B/12).

3.2. Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin musste sie bei der Begehung vom 19. Februar 2014 wissen, dass seitens des AFU Abklärungen zur Störfallvorsorge eingeleitet worden waren. Dies ergibt sich zunächst aus der Einladung zur Begehung, worin ausdrücklich auf die Störfallvorsorge betreffend des Betriebs der Beschwerdeführerin hingewiesen wurde (act. 7/11/49, Punkt 6b). Zudem ist die Begehung vom 19. Februar 2014 im Kontext mit der Besprechung vom 18. September 2013 zu sehen. Aus der Aktennotiz der Besprechung vom 18. September 2013 (act. 7/11/10) ergibt sich, dass die Störfallvorsorge unter Punkt 6b angesprochen wurde. Die Beschwerdeführerin war an der genannten Besprechung vertreten. Auch in der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 5. November 2013 (act. 7/11/11) wurde die Risikobeurteilung/Risikoanalyse ausdrücklich angesprochen. Zutreffend ist, dass seitens des Rechtsdienstes des AFU der Beschwerdeführerin am Telefon vom 3. Februar 2014 erklärt wurde, dass der fachtechnische Berater der Beschwerdeführerin (Dr. K.__) an der Begehung vom 19. Februar 2014 nicht teilnehmen soll, weil die Objektivität gefährdet sei, wenn bereits vorbefasste Personen an der Besprechung teilnehmen (act. 7/11/13). Die Beschwerdeführerin hat gegen die Nicht-Zulassung ihres fachtechnischen Beraters offenbar nicht opponiert, wie sich insbesondere aus dem Schreiben der Beschwerdeführerin vom 25. März 2014 ergibt



(act. 7/11/13). Auch mit Schreiben vom 15. August 2014 hat die Beschwerdeführerin bezüglich der Begehung/Besprechung vom 19. Februar 2014 keine Verfahrensfehler geltend gemacht (act. 7/11/23). Mit Schreiben vom 15. September 2014 hat das AFU der Beschwerdeführerin das Gutachten zugestellt (act. 7/11/28). Unter Einräumung des rechtlichen Gehörs hat das AFU der Beschwerdeführerin am 3. Dezember 2014 den Entwurf der Verfügung zugestellt (act. 7/11/43/44). In der undatierten (Poststempel 30. April 2015) Stellungnahme zum Verfügungsentwurf äusserte sich die Beschwerdeführerin materiell zum Gutachten, ohne aber Verfahrensfehler betreffend dessen Zustandekommen geltend zu machen (act. 7/11/66). Die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs wurde erstmals mit Rekurs vom 6. August/21. September 2015 gegen die definitive Verfügung vom 17. Juli 2015 (act. 7/11/69) erhoben (act. 7/1/5).

3.3. Der Anspruch auf rechtliches Gehör gibt den Verfahrensbeteiligten bei der Einholung einer Expertise das Recht, sich zur Person des Gutachters zu äussern sowie rechtzeitig Gelegenheit zu erhalten, Einwendungen zu erheben oder Ergänzungsfragen zu stellen (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 976 ff.; K. Plüss, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar VRG, N 75 zu § 7 VRG/ZH). Von den Verfahrensbeteiligten festgestellte Verfahrensfehler sind sofort nach Kenntnisnahme zu rügen, andernfalls ihr Einwand als verspätet gilt und nicht mehr gehört werden kann (Häfelin/Müller/Ullmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 721; BGE 138 I 97 E. 4.1.5).

Die Beschwerdeführerin hat mit Schreiben vom 15. September 2014 (act. 7/11/28) vom Gutachten Kenntnis erhalten und Rügen betreffend Verletzung des rechtlichen Gehörs erst mit Rekurs vom 6. August 2015 beziehungsweise 21. September 2015 erhoben (act. 7/1/5). Die formaljuristischen Rügen sind damit zu spät erfolgt, weshalb sie nicht mehr zu hören sind. Damit erübrigt es sich, Dr. K. __ betreffend dessen Nichtzulassung zur Besprechung vom 19. Februar 2014 als Zeuge zu befragen.

4. Während das AFU und die Vorinstanz aufgrund wesentlicher Änderungen der Verhältnisse und relevanter neuer fachtechnischer Erkenntnisse die Ergänzung des nunmehr 13-jährigen Kurzberichtes (act. 7/11/3) verlangen, bestreitet die Beschwerdeführerin das Vorliegen der Voraussetzungen nach Art. 8a Abs. 1 StFV. Diese Bestimmung verlangt alternativ eine wesentliche Änderung der Verhältnisse



St.Galler Gerichte

(nachstehend E. 4.1) oder relevante neue Erkenntnisse (nachstehend E. 4.2). Dass Art. 8a StFV im vorliegenden Fall zur Anwendung gelangt, ist unbestritten (act. 1, III/B/15 und 20).

4.1. Die Vorinstanz bestätigt die Annahme des AFU, wonach eine wesentliche Änderung der Verhältnisse darin liege, dass auf den angrenzenden Parzellen seit Erstellung des Kurzberichtes zwei Bauvorhaben realisiert worden seien und ein drittes vor der Vollendung stehe (act. 2 E. 3.5). Nach Meinung der Beschwerdeführerin wird nicht konkret dargelegt, inwiefern zwei konkrete Bauvorhaben sowie ein bevorstehendes Projekt als eine wesentliche Änderung der Verhältnisse zu taxieren seien. Die realisierten Bauten und das Bauprojekt lägen zwar innerhalb der Einwirkungsradien des Szenarios „Tanklastzug-BLEVE“, welches aber gemäss Kurzbericht (act. 7/11/3) als ausgeschlossenes Ereignis qualifiziert werde und deshalb irrelevant sei (act. 1, III/B/19).

Zu Recht wird seitens der Beschwerdeführerin nicht bestritten, dass der Begriff „Verhältnisse“ nicht nur Änderungen im Betrieb, sondern auch in der Umgebung des Betriebes umfasst, wie dies in der Verfügung vom 11. Juli 2005 ausdrücklich festgestellt wird (act. 7/11/3 E. 2.3). Entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin jedoch stellen neue Bauten in der Nachbarschaft, die von Störfällen betroffen sein könnten, eine wesentliche Änderung der Verhältnisse dar und zwar unabhängig davon, ob die Neubauten aufgrund einer Neueinzonung oder aufgrund bereits bestehender Bauzonen realisiert werden (Handbuch I zur Störfallverordnung [StFV], BAFU, Bern 2008, Ziff. 1.4.2 [S. 28]; sinngemäss BGer 1A.133/2006 vom 4. Oktober 2006 E. 2.3). Damit geht der Hinweis der Beschwerdeführerin, die Nachbarliegenschaften hätten bereits bei der Erstellung des Kurzberichtes im Jahre 2005 zur Industriezone gehört, weshalb keine Verhältnisänderung vorliege, ins Leere. Dass die neuen Bauten beziehungsweise die sich darin befindlichen Personen von einem Störfall im Betrieb der Beschwerdeführerin betroffen sein könnten, ergibt sich nicht erst aus dem Gutachten, sondern bereits aus dem Kurzbericht aus dem Jahr 2005 (S. 25, Formblatt 6.0 und S. 27-30), was auch die Beschwerdeführerin grundsätzlich einräumt (act. 1, III/B/16). In Würdigung des Kurzberichtes hält die Vorinstanz fest, dass dieser für das betroffene Nachbargebiet bei einer teilweisen landwirtschaftlichen Nutzung von einer mittleren Mortalität von 30 Prozent ausgeht beziehungsweise dass sich rund 30 Personen im



betroffenen Freien befinden würden. Aufgrund der Überbauung der Nachbarliegenschaften müsse angenommen werden, dass selbst unter der Mortalitätsannahme der Beschwerdeführerin im Rekursverfahren heute wesentlich mehr Personen von einem möglichen BLEVE betroffen sein würden als dies noch im Jahr 2005 der Fall war (act. 2, E. 3.5.2 [S. 11]; vgl. auch act. Ordner 1-3 zu den BG-Nrn. 1+2 sowie zu Projekt Nr.3). In der Beschwerdebegründung werden diese Annahmen der Vorinstanz nicht in Frage gestellt. Die Beschwerdeführerin kritisiert vielmehr die fehlende Begründung für die Annahme einer Verhältnisänderung und macht ferner geltend, dass das Szenario Tanklastzug-BLEVE als ausgeschlossenes und irrelevantes Ereignis bezeichnet werden müsse (act. 1, III/B/16+17). Die Schlussfolgerung der Beschwerdeführerin lässt sich aus der Verfügung vom 11. Juli 2005 (act. 7/11/3) nicht ziehen. Aus dem Kontext der E. 2.2.2 sowie aus der Zusammenfassung E. 2.3 der obgenannten Verfügung ergibt sich vielmehr, dass das AFU im Rahmen der vorgenommenen Plausibilitätsprüfung des Kurzberichtes eine schwere Schädigung der Bevölkerung oder der Umwelt infolge eines Störfalls als „nicht zu erwarten“ erachtete. Dass das AFU das Szenario Tanklastzug-BLEVE nicht als ausgeschlossenes und damit irrelevantes Ereignis betrachtete, ergibt sich insbesondere aus dem Dispositiv der Verfügung vom 11. Juli 2005 (act. 7/11/3): In II/1 wird festgestellt, dass ein Störfall nicht zu erwarten ist. In II/2 wird die Beschwerdeführerin verpflichtet, bei erheblichen Veränderungen im Betrieb oder der Umgebung den Kurzbericht zu ergänzen. In II/3 schliesslich wird die Beschwerdeführerin verpflichtet, jederzeit dafür zu sorgen, dass alle zur Verminderung des Risikos geeigneten Massnahmen nach dem aktuellen Stand der Sicherheitstechnik getroffen werden. Gegenstand einer allfälligen Ergänzung des Kurzberichts ist zudem nicht allein die Beurteilung des Betankungsvorgangs, sondern insgesamt der Betrieb der Flüssiggastankanlage durch die Beschwerdeführerin auf dem Grundstück Nr. 01__.

Vor diesem Hintergrund erweist sich die weitere Rüge der Beschwerdeführerin, einer nochmaligen Beurteilung des Tanklastzug-BLEVE-Szenarios stehe der Grundsatz des Vertrauensschutzes entgegen (act. 1, III/B/19), als unbegründet. Die Frage der Ergänzungspflicht eines Kurzberichtes beurteilt sich nach Art. 8a StfV in Verbindung mit der Verfügung vom 11. Juli 2005 des AFU (act. 7/11/3). Aufgrund dieser Vorgaben ist im vorliegenden Fall von einer wesentlichen Änderung der Verhältnisse auszugehen, weshalb die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes nicht erfüllt sind, weil die



Beschwerdeführerin nicht davon ausgehen durfte, es bleibe beim Kurzbericht und den getätigten Sicherheitsmassnahmen. Angesichts der vielfach komplexen und ungewissen Situationen, welche im Rahmen des Katastrophenschutzes auftreten können, kommt der Rechtssicherheit und der damit verbundenen Voraussehbarkeit und Berechenbarkeit des Verwaltungshandelns nur beschränkte Bedeutung zu, weil der Einzelfallgerechtigkeit der Vorzug gegeben wird (BVGer A-5781-2007 vom 18. Juni 2008 E. 4.3.4).

4.2. Bezüglich der zweiten Voraussetzung nach Art. 8a Abs. 1 StFV – relevante neue Erkenntnisse – macht die Beschwerdeführerin geltend, die Verfügung des AFU vom 17. Juli 2015 (act. 7/11/69) entbehrte einer nachvollziehbaren Begründung, aufgrund welcher neuer Erkenntnisse eine mit einem Fahrzeugbrand eingesetzte Ereigniskette zu einem BLEVE mit einer Explosion der vollen Tankladekapazität von 23.6 t führen soll. Im Kurzbericht sei festgestellt worden, dass im Fall eines Fahrzeugbrands ein höchst unwahrscheinlicher BLEVE schlechtestenfalls – nämlich bei Versagen beziehungsweise Ausfall der Kühlungsmassnahmen von Feuerwehr und Sprinkler zugleich – mit einer äusserst geringen Menge Gas infolge eines Gasaustrittes das Feuer selbst verursachenden Tanklastwagen eintreten würde, da die weitaus überwiegende Gasmenge bereits verbraucht sein würde, bis der Druck im Tank und die Erhitzung der Tankwand hoch genug wären, um die Berstgrenze zu überschreiten (act. 1, III/B/21+28). Die Feststellungen im Kurzbericht würden sich mit den Erhebungen im Rahmenbericht Flüssiggas/Tankanlagen der Arbeitsgruppe Flüssiggas/Tankanlagen/A. & B. AG aus dem Jahr 1993 decken (act. 1, III/B/25+26). Im Gutachten würden lediglich Modellierungen vorgenommen, welche Folgen eines solchen BLEVE mit der Explosion der vollen Nutzlast eintreten könnten, ohne dass dargelegt werde, wie es zu einem solchen Ereignis kommen könne (act. 1, III/B/29). Analoges gelte bezüglich der Letalitätsradien. Das im Gutachten verwendete Berechnungsmodell beruhe auf einer Publikation aus dem Jahr 1999 (act. 1, III/B/31). Die Berechnungsmethode gemäss der genannten Publikation 1999 werde in dem für die Schweiz als Standard für die Risikobeurteilung geltenden Yellowbook (Ausgabe 2005) nicht erwähnt (act. 1, III/B/34). Deshalb müsse davon ausgegangen werden, dass nach wie vor die Modelle gemäss den Grundlagenberichten 1993/1996, wonach der Tanklastzug-BLEVE als relevanter Störfaktor ausgeschlossen sei, gelten (act. 1, III/B/35).



St.Galler Gerichte

Die Frage, ob die nach Art. 8a Abs. 1 StFV alternativ vorausgesetzten relevanten neuen Erkenntnisse vorliegen, kann offengelassen werden. Wie in E. 4.1 dargelegt, ist der Kurzbericht bereits aufgrund der wesentlichen Verhältnisänderung zu ergänzen.

Wie die Vorinstanz in der unwidersprochen gebliebenen E. 3.6.2 des angefochtenen Entscheides zu Recht festhält, hat die Beschwerdeführerin die nach ihr falschen Erhebungen im Gutachten in der Ergänzung des Kurzberichtes darzulegen, sodass das AFU den ergänzten Bericht in Anwendung von Art. 6 StFV auf seine Plausibilität hin überprüfen kann. Wie die Vorinstanz in E. 3.7 zutreffend festhält, ist für die Ergänzung des Kurzberichtes nicht vorausgesetzt, dass die Plausibilitätsüberprüfung aufgrund der Berichtsergänzung zu einem anderen Schluss kommt als bei der Prüfung des damaligen Kurzberichtes. Ob bei der Ergänzung des Kurzberichtes auf die im Gutachten postulierte dynamische Berechnungsmethode verzichtet werden kann, ist kritisch. Auch wenn es aus Kreisen der Wissenschaft sowohl bei der statischen wie auch bei der dynamischen Berechnungsmethode offenbar keine absolute Wahrheit gibt (act. 1, III/B/33), ist die Beschwerdeführerin nach Massgabe der Verfügung vom 11. Juli 2005 verpflichtet, im Sinne einer Daueraufgabe (vgl. E. 2.3) jederzeit dafür zu sorgen, dass alle zur Verminderung des Risikos geeigneten Massnahmen nach dem aktuellen Stand der Sicherheitstechnik getroffen werden (act. 7/11/3, Dispositiv II/3). Das bedeutet, dass wohl der sicheren dynamischen Berechnungsmethode der Vorzug zu geben ist.

Der gestützt auf Art. 28 Abs. 2 VRP gemachte Hinweis der Beschwerdeführerin auf den Rechtsbestand der Verfügung vom 11. Juli 2005 (act. 1, III/B/38) ist unbehelflich, weil sich aus der Verfügung und insbesondere aus dem Dispositiv klar die Verpflichtung ergibt, dass die Beschwerdeführerin den Kurzbericht bei erheblichen Veränderungen im Betrieb oder der Umgebung zu ergänzen und jederzeit dafür zu sorgen hat, dass alle zur Verminderung des Risikos geeigneten Massnahmen nach dem aktuellen Stand der Sicherheitstechnik getroffen werden (act. 7/11/3, Dispositiv II/2 und 3). Aufgrund dieser Festhaltungen in der Verfügung vom 11. Juli 2005 durfte die Beschwerdeführerin nicht davon ausgehen, dass sie im Zusammenhang mit der Störfallvorsorge den Kurzbericht nie ergänzen und allenfalls nie in neue Sicherheitsmassnahmen investieren muss. Wie in E. 4.1 am Ende festgehalten, kommt im Katastrophenschutz dem Rechtsbestand einer Verfügung nur beschränkte Bedeutung zu.



5. Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde als unbegründet. Mit der Überbauung der direkt angrenzenden Grundstücke haben sich die tatsächlichen Verhältnisse seit Erstellung des Kurzberichtes wesentlich verändert, sodass die Ergänzung des Kurzberichtes angezeigt ist. Die Beschwerde ist damit abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

6. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens vollständig zu Lasten der Beschwerdeführerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 3'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12). Sie wird mit dem von der Beschwerdeführerin in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

Eine ausseramtliche Entschädigung ist nicht zuzusprechen, da die Beschwerdeführerin unterlegen ist (Art. 98 Abs. 1 und 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie einzutreten ist.
2. Der Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten von CHF 3'500 unter Verrechnung mit dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss.
3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Scherrer