

Inhaltsübersicht

Teil 1

Einleitung	25
A. Qualitätsorientierung im Umweltrecht	25
B. Untersuchungsgegenstand	29
C. Grundlagen und Vorüberlegungen	31
D. Gang der Untersuchung	41

Teil 2

Irrationalitätspotenzial des Umweltqualitätsrechts in Anlagenehmigungsverfahren	43
--	----

Kapitel 1

Tatbestandliche Strukturen	43
A. FFH-Gebietsschutzrecht	43
B. Luft- und Gewässerqualitätsrecht	63
C. Zusammenfassung	110

Kapitel 2

Irrationalitätspotenzial der Beeinträchtigungsverbote	112
A. Praktische Prüfung der Beeinträchtigungsverbote	112
B. Erkenntnis- und Wertungsproblematik	114

Teil 3

Rationalisierung des Irrationalitätspotenzials mittels Irrelevanzschwellen	127
---	-----

Kapitel 1

Formen von Irrelevanzschwellen, rechtliche Kernfragen und Thesen	127
A. Typologie	128
B. Kernfragen der Rechtfertigung	132
C. Zusammenfassung zu begründender Thesen	153

Kapitel 2	
Unionsrechtskonformität der Irrelevanzschwellen bei IE-Anlagen	154
A. Untersuchungsraumbegrenzungen	154
B. Geringfügigkeitsschwellen	203
Kapitel 3	
Übertragbarkeit auf Nicht-IE-Anlagen	248
A. Prinzipielle Übertragbarkeit der Thesen auf Nicht-IE-Anlagen	248
B. Zusammenfassung von Teil 3	251
<i>Teil 4</i>	
Umsetzung der Irrelevanzschwellen im deutschen Recht	254
Kapitel 1	
Delegation auf den Rechtsanwender	254
A. Prinzipielle 1:1-Umsetzung des Richtlinienrechts durch den deutschen Gesetzgeber	254
B. Identität der delegierten Entscheidungsspielräume trotz semantischer Abweichungen	255
C. Ergebnis	260
Kapitel 2	
Kompetenz zu letztverbindlicher Konkretisierung der Irrelevanzschwellen	260
A. Vorbemerkungen	261
B. Bereichsspezifische Vorzugswürdigkeit exekutiver Letzt Konkretisierungskompetenz im deutschen Recht	265
C. Unionsrechtskonformität exekutiver Letzt Konkretisierungskompetenz	280
Kapitel 3	
Handlungsformen der Umsetzung	288
A. Praktische Beliebtheit von Verwaltungsvorschriften	289
B. Unionsrechtskonformität der Festlegung von Irrelevanzschwellen in Verwaltungsvorschriften	291
<i>Teil 5</i>	
Zusammenfassung	298
Literaturverzeichnis	305
Stichwortverzeichnis	328

Inhaltsverzeichnis

Teil 1

Einleitung	25
A. Qualitätsorientierung im Umweltrecht	25
B. Untersuchungsgegenstand	29
C. Grundlagen und Vorüberlegungen	31
I. Beschränkung auf den Fall wirkseitig eingerichteter Standards	31
II. Normkonkretisierung des Verursachungsstatbestands	32
1. Ausfüllung von tatbestandlichen Entscheidungsspielräumen	32
2. Umweltrechtliche Besonderheiten	34
3. Festzuhaltende Aspekte	37
III. Unionsrechtliche Untersuchungsperspektive	37
1. „1:1“-Umsetzung der Beeinträchtigungsverbote im deutschen Recht	38
2. Materielle und kompetenzielle Unionsrechtskonformität von Irrelevanzschwellen	39
D. Gang der Untersuchung	41

Teil 2

Irrationalitätspotenzial des Umweltqualitätsrechts in Anlagenehmigungsverfahren	43
--	----

Kapitel 1

Tatbestandliche Strukturen	43
A. FFH-Gebietsschutzrecht	43
I. Quellenunabhängiger Pflichtenkreis der Mitgliedstaaten	43
1. Qualitätsziel Verbesserungsgebot	44
a) Erreichung des „günstigen Erhaltungszustands“	44
b) Maßnahmen	44
2. Qualitätsziel Verschlechterungsverbot	45
a) Verbot der Verschlechterung des Status quo	45
b) Maßnahmen	46
II. Beeinträchtigungsverbot für Anlagen	47
1. Qualitätsrichtlinieninterne Regelung	47

2. Komponenten im Bereich stofflicher Belastungen	48
a) Qualitätszielbestand	48
b) Verursachungsbestand	49
c) Verortung des „Erheblichkeits“-Merkmals im Verursachungsbestand	49
3. Herausforderungen im Ausgangspunkt	51
a) „Einbruch“ in den Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten	51
b) Strenger Prognosemaßstab	51
c) Vorwurf der Irrationalität im Ausgangspunkt	54
III. Konkretisierung der Qualitätsziele	55
1. Quantifizierung durch Grenzwerte in Form von Critical Loads	55
2. Critical Loads als adäquater Maßstab in der Beeinträchtigungsverbotsprüfung?	57
a) Eignung im Grundsatz	57
b) Verursachungsanforderungen im Einzelnen?	59
aa) Kausalität nach strengem Prognosemaßstab	59
bb) Zurechnung	61
IV. Zusammenfassung	62
B. Luft- und Gewässerqualitätsrecht	63
I. Quellenunabhängiger Pflichtenkreis der Mitgliedstaaten	63
1. Vorgaben der LQRL	63
a) „Grenzwerte“ für die Luftqualität	63
b) „Grenzwerte“ als Qualitätsziele	65
aa) Verschlechterungsverbot	65
(1) Verbot der Verschlechterung des Status quo	65
(2) Maßnahmen	66
bb) Verbesserungsgebot	67
(1) Erreichung des grenzwertkonformen Zustands	67
(2) Maßnahmen	67
c) Zusammenfassung	67
2. Vorgaben der WRRL	68
a) Qualitätsziel Verbesserungsgebot	68
aa) Normativer Bezugspunkt	69
bb) „One out all out“	69
b) Qualitätsziel Verschlechterungsverbot	71
aa) Verbot der Verschlechterung des Status quo?	71
(1) Modifizierung durch die „One out all out“-Regel?	71
(2) Harmonisierung mittels Qualitätskomponentenklassentheorie?	73
bb) Ergebnis	76
c) Maßnahmen	77

d) Zusammenfassung	78
II. Beeinträchtigungsverbot für Anlagen nach der IE-RL	79
1. „Schutzpflicht“ gemäß Art. 11 lit. c) IE-RL	81
a) Auslegungsmöglichkeiten	81
aa) „Erhebliche Umweltverschmutzungen“ als (allgemeiner) Qualitätszielatbestand?	81
bb) „Erhebliche Umweltverschmutzungen“ als Präzisierung des Verursachungsstatbestands	84
cc) Stellungnahme	86
b) Ergebnis	89
2. Art. 11 lit. c) IE-RL als Grundstruktur der „Verursachung“ einer Qualitätszielverletzung durch Anlagen	90
a) Verhältnis zur „Weservertiefungs“-Rechtsprechung des EuGH	90
aa) Zweifel an der herrschenden Deutung des ersten Leitsatzes?	91
bb) Harmonische Koexistenz bei näherer Betrachtung	93
(1) IE-Anlagen	93
(a) Grundsätzlicher Gestaltungsspielraum im Rahmen des ersten Leitsatzes	93
(b) Bereichsspezifische Einschränkung durch Art. 11 lit. c) IE-RL	96
(2) Nicht-IE-Anlagen	97
cc) Ergebnis	98
b) Verhältnis zur Phasing-Out-Verpflichtung	98
c) Verhältnis zur Rechtsprechung des BVerwG im Luftreinhaltrecht	99
d) Ergebnis	101
3. Vergleich zum Beeinträchtigungsverbot _{FFH}	102
a) „Einbruch“ in den Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten	102
b) Verursachungsanforderungen?	102
aa) Kausalität nach Maßstab der Wahrscheinlichkeit	102
(1) Risiko im Unionsrecht und im nationalem Recht	103
(2) Divergierende Operationalisierung des Vorsorgeprinzips	105
(3) Unionsrechtliche Rezeption des Konzepts des BImSchG	106
bb) Zurechnungsanforderungen	110
C. Zusammenfassung	110

Kapitel 2

Irrationalitätspotenzial der Beeinträchtigungsverbote 112

A. Praktische Prüfung der Beeinträchtigungsverbote	112
I. Berechnung der Zusatzbelastung	112
II. Messung der Vorbelastung	113

III. Abgleich der Immissionsprognose mit dem Grenzwert	114
B. Erkenntnis- und Wertungsproblematik	114
I. Erkenntnisproblematik	115
1. Offene Rahmenbedingungen	115
a) Berechnungs- und Messunsicherheiten	115
b) Fehlende Beurteilungsvorgaben	116
aa) Beeinträchtigungsverbot _{LQ}	116
bb) Beeinträchtigungsverbot _{GQ}	117
cc) Beeinträchtigungsverbot _{FFH}	117
2. Irrationalitätspotenzial der Prognose der Zusatzbelastung	118
a) Beeinträchtigungsverbotsprüfung _{FFH}	118
aa) Irrationale Risikoverteilung im Kontext diffuser Quellen	119
bb) Irrationale räumliche Ausdehnung der Prüfung	119
b) Beeinträchtigungsverbotsprüfung _{LQ/GQ}	120
aa) Prima facie fehlendes Irrationalitätspotenzial	120
bb) Irrationales Unterlaufen der Wahrscheinlichkeit	121
3. Zusammenfassung	122
II. Wertungsproblematik	123
1. Irrationalitätspotenzial der Bewertung der Gesamtbelastung	123
2. Akuter Auftritt im Bereich des FFH-Gebietsschutzes und der chemischen Gewässerqualität	124
III. Zusammenfassung	125

Teil 3

Rationalisierung des Irrationalitätspotenzials mittels Irrelevanzschwellen 127

Kapitel 1

Formen von Irrelevanzschwellen, rechtliche Kernfragen und Thesen 127

A. Typologie	128
I. Terminologische Vielfalt	128
II. Vorschlag einer Kategorisierung	129
1. Rationalisierung der Erkenntnisproblematik durch Untersuchungsraum- begrenzungen	129
2. Rationalisierung der Wertungsproblematik	130
a) Geringfügigkeitsschwellen	130
b) Sanierungsklauseln	130
III. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands	131
B. Kernfragen der Rechtfertigung	132
I. Untersuchungsraumbegrenzungen	132

1. Beeinträchtigungsverbot _{LQ}	133
a) Beurteilungsgebiet gemäß Ziff. 4.6.2.5 TA Luft	133
b) Kernfragen und These	134
2. Beeinträchtigungsverbot _{GQ}	136
a) Vorhabenbezogenes „Abschneidekriterium“ nach Modell „Datteln“ ..	136
b) Kernfragen und These	138
3. Beeinträchtigungsverbot _{FFH}	138
a) Vorhabenbezogenes „Abschneidekriterium“	138
aa) Judikativer Hintergrund	138
bb) Varianten	139
(1) Hypothetische Messbarkeit fachlicher Abschätzung	139
(2) Summationsvorsorglicher Ansatz insbesondere des OVG NRW	140
cc) Leistung der Varianten	141
b) Kernfragen und These	141
aa) Meinungsspektrum	141
bb) Widerstreitende Kernpunkte	144
II. Geringfügigkeitsschwellen	144
1. Beeinträchtigungsverbot _{LQ}	144
a) Vorhabenbezogenes Modell gemäß Ziff. 4.2.2 a) TA Luft	144
b) Verortung und Kernfragen der Rechtfertigung	146
aa) Fachliche Basis	146
bb) Meinungsspektrum	146
cc) These: <i>Maßnahmenplanungskontextuale</i> Unerheblichkeit gering- fügiger Zusatzbelastung	147
2. Beeinträchtigungsverbot _{GQ}	149
a) Literaturvorschlag eines vorhabenbezogenen Modells	149
b) These: <i>Maßnahmenplanungskontextuale</i> Unerheblichkeit geringfügi- ger Zusatzbelastung	149
3. Beeinträchtigungsverbot _{FFH}	150
a) Gebietsbezogenes Modell	151
b) These: <i>Maßnahmenplanungskontextuale</i> Unerheblichkeit geringfügi- ger <i>Gesamtzusatzbelastung</i>	152
C. Zusammenfassung zu begründender Thesen	153
I. Untersuchungsraumbegrenzungen	153
II. Geringfügigkeitsschwellen	154

Kapitel 2

Unionsrechtskonformität der Irrelevanzschwellen bei IE-Anlagen	154
A. Untersuchungsraumbegrenzungen	154

I.	Rechtfertigung im Rahmen des Verursachungstatbestands _{LQ/GQ}	154
1.	Entscheidungsspielräume im Rahmen der Rechtsanwendung	155
a)	Maßstab der Wahrscheinlichkeit	155
aa)	Anforderungen im Grundsatz	155
bb)	Kontextuale Präzisierung des Entscheidungsspielraums	158
(1)	„Objektive“ Prämisse des Wahrscheinlichkeitsmaßstabs	158
(2)	Normativität der Prämisse	159
(3)	Verhältnis zum „subjektiven Gefahrbegriff“	162
cc)	Ergebnis	164
b)	Tatsachenermittlungsanforderungen	165
aa)	Grundsatz des indirekten Vollzugs und der Verfahrensautonomie	165
bb)	Unionsrechtliche Grenzen des verfahrensautonomen Entscheidungsspielraums	166
(1)	Keine spezielle sekundärrechtliche Modifikation	167
(a)	Kein sekundärrechtliches Beurteilungsverfahren	167
(b)	Keine Modifikationen durch UVP-RL	167
(2)	Grundsatz umfassender Sachverhaltsaufklärung	170
(a)	Vorab: Untersuchungsgrundsatz gemäß § 24 Abs. 1 VwVfG	170
(b)	Parallele unionsrechtliche Determinanten	171
(3)	Effektivitätsgebot	174
2.	Entscheidungsspielraumskonformität des Modells „Datteln“ und des Beurteilungsgebiets gemäß Ziff. 4.6.2.5 TA Luft	177
a)	Wahrung der materiell-rechtlichen Grenzen	177
b)	Wahrung der verfahrensrechtlichen Grenzen	178
aa)	Vereinbarkeit mit dem Grundsatz umfassender Sachverhaltsaufklärung	178
(1)	Modell „Datteln“	178
(2)	Beurteilungsgebiet gemäß Ziff. 4.6.2.5 TA Luft	179
bb)	Vereinbarkeit mit dem Effektivitätsgebot	181
(1)	Schutz des räumlichen Umfelds als Bezugspunkt	181
(2)	Faktische Wirksamkeit	184
c)	Ergebnis	185
II.	Rechtfertigung im Rahmen des Verursachungstatbestands _{FFH}	185
1.	Entscheidungsspielraum im Rahmen der Rechtsanwendung	185
a)	Maßstab der „besten wissenschaftlichen Erkenntnisse“	185
aa)	Fehlende Objektivität	186
bb)	Entscheidungsermächtigung trotz fehlender Objektivität?	187
(1)	Risikoverbot?	187
(2)	Risikoentscheidung?	188
cc)	Legitimation zur Risikoentscheidung	189

(1) Vorprüfungsstufe gemäß Art. 6 Abs. 3 S. 1 FFH-RL als Indiz?	190
(2) Parallele zum Beweismaß	191
(3) Vorbehalt „vernünftiger Zweifel“	192
b) Bereichsspezifisches Ausmaß des Entscheidungsspielraums	194
aa) „Planungsziel“	195
bb) „Planungsleitlinien“	196
(1) Abstand zur Wahrscheinlichkeit	197
(2) Gewährleistung der Summationsbetrachtung	197
(3) Berücksichtigung der Vollzugstauglichkeit	197
c) Ergebnis	199
2. Entscheidungsspielraumskonformität des „Abschneidekriteriums“	199
a) Zulässigkeit einer konkretisierenden Untersuchungsraumbegrenzung an und für sich	199
b) Hypothetische Messbarkeit oder Summationsvorsorglichkeit?	200
c) Ergebnis	202
B. Geringfügigkeitsschwellen	203
I. Beeinträchtungsverbot _{LQ/GQ}	203
1. Entscheidungsspielraum	203
a) Allgemeine Vitalisierung der „Erheblichkeit“ im Verursachungsbestand	203
aa) Verkennung faktisch nur mittelbarer Aussagekraft der Quantifizierung	204
bb) Normative Klarstellung insbesondere in Art. 18 IE-RL	205
cc) Erforderlichkeit einer maßnahmenkontextualen Bewertung der Zusatzbelastung	207
dd) Plausibilität gerade angesichts des Ausnahmeregimes der WRRL	209
b) Fallgruppe: Unerheblichkeit geringfügiger Zusatzbelastungen	210
aa) Regulierung geringfügiger Zusatzbelastungen grundsätzlich allein durch „andere Maßnahmen“	210
(1) Teleologische Erwägungen	211
(a) Vorgesehener Instrumentenmix	211
(b) Gesamtäumige Reichweite des Einsatzes von BVT einerseits	212
(c) Beeinträchtungsverbote als Instrument für besonderes Beeinträchtigungspotenzial im Einzelfall andererseits	213
(2) Systemkonformität der Erwägungen	215
(a) Beeinträchtungsverbot als ein Umsetzungsbestandteil des Verursacherprinzips	215
(b) Freiheitsrechtliche Verhältnismäßigkeit?	218
(c) Gleichheitsrechtliche Verhältnismäßigkeit	219
(3) Ergebnis	221

bb) Ergänzende Vorsorgebedürftigkeit im Einzelfall	221
cc) Zusammenfassung	222
2. Vertretbarkeit der konkretisierenden Rechtssetzung	223
a) Ziff. 4.2.2 a) TA Luft	223
aa) Geringfügigkeitsschwelle im engen Sinn	223
bb) Emissionsreduktionszusatzverpflichtung	226
b) Übertragbarkeit der Erwägungen auf das Beeinträchtigungsverbot _{GQ}	226
3. Ergebnis	227
II. Beeinträchtigungsverbot _{FFH}	227
1. Entscheidungsspielraum	227
a) Vergleichbarer Spielraum des „Erheblichkeits“-Merkmals im Ansatz	227
aa) Zulässigkeit maßnahmenkontextualer Bewertung der Zusatzbelastung	228
(1) Präzise Wahrung der Qualitätsziele	228
(2) Konsequente Umsetzung des wirkungsbezogenen Ansatzes der Beeinträchtigungsverbote	230
(3) Ergebnis	233
bb) Unerheblichkeit geringfügiger Zusatzbelastungen	234
b) Modifikation durch obligatorische Summationsbetrachtung	235
2. Möglichkeiten konkretisierender Rechtssetzung	237
a) Konkretisierung der Risikoerhöhung	237
b) Konkretisierung des Umfangs der Gesamtzusatzbelastung	238
aa) Abgrenzung zwischen Vor- und Zusatzbelastung	239
(1) Unionsrechtliches Inkrafttreten des Gebietsschutzes (OVG NRW)	239
(2) Zeitpunkt der Beeinträchtigungsverbotsprüfung	240
(3) Stellungnahme	241
bb) Anforderungen an die Berücksichtigung bislang nicht verwirklichter Projekte	244
(1) Prüffähiger Genehmigungsantrag	244
(2) Erteilte Genehmigung	245
(3) Stellungnahme	246
3. Ergebnis	247

Kapitel 3

Übertragbarkeit auf Nicht-IE-Anlagen	248
A. Prinzipielle Übertragbarkeit der Thesen auf Nicht-IE-Anlagen	248
B. Zusammenfassung von Teil 3	251

Teil 4

Umsetzung der Irrelevanzschwellen im deutschen Recht 254

Kapitel 1

Delegation auf den Rechtsanwender 254

A. Prinzipielle 1:1-Umsetzung des Richtlinienrechts durch den deutschen Gesetzgeber	254
B. Identität der delegierten Entscheidungsspielräume trotz semantischer Abweichungen	255
I. Auffindbarkeit der zweistufigen Verursachungstatbestandsstruktur im deutschen Umsetzungsgesetz	255
1. Beeinträchtigungsverbot _{LQ/GQ}	256
a) § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG	256
b) § 12 Abs. 1 Nr. 1 bzw. § 57 Abs. 1 Nr. 2 WHG	258
2. Beeinträchtigungsverbot _{FFH} – § 34 Abs. 2 BNatSchG	259
II. Entscheidungsspielraum der einfachgesetzlichen Tatsachenermittlungsanforderungen	259
C. Ergebnis	260

Kapitel 2

Kompetenz zu letztverbindlicher Konkretisierung der Irrelevanzschwellen 260

A. Vorbemerkungen	261
I. Anlass durch 1:1-Umsetzung	261
II. Verfahrensautonome Zuweisung der Letzt Konkretisierungskompetenz	262
III. Vorgehensweise und These	262
B. Bereichsspezifische Vorzugswürdigkeit exekutiver Letzt Konkretisierungskompetenz im deutschen Recht	265
I. Grundsatz judikativer Letzt Konkretisierungskompetenz	265
1. Gesetzesakzessorietät von Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG	265
2. Prämissen	267
3. Geltung auch für den Wahrscheinlichkeitsmaßstab	269
4. Geltung im Rahmen der Beeinträchtigungsverbote	270
5. Gestalt reduzierter Kontrolldichte	271
II. Bereichsspezifische Dysfunktionalität judikativer Letzt Konkretisierungskompetenz	272
1. Kein überlegenes Tatsachenverständnis	272
2. Inadäquate Perspektive zur Gestaltung des notwendigen Vollzugskonzepts	275

3. Unterlegene (formal-)adäquate Umsetzung	278
III. Ergebnis	279
C. Unionsrechtskonformität exekutiver Letzt Konkretisierungskompetenz	280
I. Vereinbarkeit mit Art. 47 GRCh	280
1. Grundsatz vollständiger gerichtlicher Kontrolle	281
2. Anhaltspunkte bereichsspezifisch reduzierter Kontrolle	283
II. Vereinbarkeit insbesondere mit dem Effektivitätsgebot	286
III. Ergebnis	288

Kapitel 3

Handlungsformen der Umsetzung	288
A. Praktische Beliebtheit von Verwaltungsvorschriften	289
B. Unionsrechtskonformität der Festlegung von Irrelevanzschwellen in Verwaltungsvorschriften	291
I. Wahrung der formalen RL-Umsetzungsanforderungen	291
1. Beeinträchtigungsverbote als subjektive Rechte?	292
2. Zulässigkeit der Konkretisierung außerhalb des Außenrechts	293
II. Entgegenstehende spezielle Vorgaben der IE-RL?	295
III. Ergebnis	297

Teil 5

Zusammenfassung	298
Literaturverzeichnis	305
Stichwortverzeichnis	328