

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
Einleitung	25
Teil 1: Grundlagen	27
§ 1 Vorbemerkungen	27
1. Luft und Luftqualität	27
2. Luftqualitätsrecht und Industrieanlagen	28
§ 2 Nationales Luftqualitätsrecht und Anlagen iSd Bundes-Immissionsschutzgesetzes	31
1. Kurzgeschichte des deutschen Umwelt- und Luftqualitätsrechts	31
a. Industrialisierung als Ausgangspunkt	31
b. Entwicklung in der Nachkriegszeit	35
c. Bundes-Immissionsschutzgesetz und TA Luft von 1974	36
d. Jüngere Entwicklung	39
2. Regelungszwecke des BImSchG	40
3. Grundsätze von Zulassung und Betrieb von Industrieanlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz	42
4. Bedeutung der Luftqualität für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen iSd Bundes-Immissionsschutzgesetzes	44
§ 3 Entstehung und Strukturen des quellenunabhängigen EU-Luftqualitätsrechts	45
1. Umweltrecht als Gegenstand des europäischen Primärrechts	45

2. Entstehung des europäischen Luftqualitätsrechts	46
a. Vorbemerkungen zur Europäischen Umwelt(rechts)politik	46
b. Entwicklung des quellenunabhängigen europäischen Luftreinhalterechts	47
c. Umsetzung ins deutsche Recht	50
3. Systematik des europäischen Luftqualitätsrechts	51
 § 4 Reform durch die Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG	54
A. Anlass, Hintergrund und Überblick	54
I. Anlass und Hintergrund	54
II. Überblick	57
B. Wesentlicher Inhalt und Neuerungen	58
I. Kapitel I: Allgemeine Bestimmungen	59
1. Gegenstand und Zielsetzung der Richtlinie	59
2. Die verschiedenen Immissionswerttypen	60
II. Kapitel II: Beurteilung der Luftqualität	65
1. Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel, Blei, Benzol und Kohlenmonoxid	65
2. Verpflichtung zur Messung von Hintergrundwerten in ländlichen Gebieten	68
3. Probeentnahmestellen und Referenzmessmethoden	68
4. Beurteilung der Luftqualität hinsichtlich des Schadstoffs Ozon	69
III. Kapitel III: Kontrolle der Luftqualität	70
1. Allgemeine Anforderungen an die Kontrolle der Luftqualität	70
2. Regelungen zu Feinstäuben mit der Partikelgröße PM2,5	72
3. Kritische Werte für Schwefeldioxid und Stickstoffdioxid, Regelungen zum Luftschadstoff Ozon	75
4. Information der Öffentlichkeit bei Überschreitung von Informations- und Alarmschwellen	75
5. Emissionsbeiträge aus natürlichen Quellen und Ausbringung von Streusand oder -salz im Winter	76
6. Fristverlängerungen und Ausnahmen von der Verpflichtung zur Einhaltung bestimmter Grenzwerte	77
IV. Kapitel IV: Pläne	79
1. Luftqualitätspläne	79

2. Pläne für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen	81
3. Grenzüberschreitende Luftverschmutzung	84
V. Kapitel V und VI	84
<b>C. Bewertung und Kritik</b>	<b>85</b>
I. Vereinfachung der Regelwerke	85
II. Fehlende Erhöhung der Luftqualitätsanforderungen	86
III. Zusätzlicher Messaufwand und Korrelation der Partikel PM10- und PM2,5-Werte	89
<b>§ 5 Umsetzung der LQRL ins deutsche Recht</b>	<b>90</b>
<b>A. Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes</b>	<b>91</b>
I. Terminologische Anpassungen	91
II. Änderungen hinsichtlich der Unterrichtung der Öffentlichkeit	92
III. Änderungen bei § 47 BImSchG	93
IV. Änderungen bei der Beteiligung der Öffentlichkeit an der Planaufstellung	95
V. Ergänzung von § 50 S. 2 BImSchG	96
<b>B. Erlass der 39.BImSchV</b>	<b>96</b>
I. Einführung und Rechtsnatur	96
II. Regelungszweck	98
III. Allgemeine Vorschriften (1.Teil – § 1 der 39.BImSchV) und Immissionswerte (2.Teil – §§ 2 – 10 der 39.BImSchV)	99
1. Allgemeine Vorschriften	99
2. Übernahme der bisherige Immissionswerte	100
3. Außenrechtsverbindlichkeit der Immissionswerte	100
4. Kritische Werte	102
5. Immissionswerte für Partikel PM2,5	102
IV. Beurteilung (3.Teil – §§ 11 – 20 der 39.BImSchV) und Kontrolle der Luftqualität (4.Teil – §§ 21 – 26 der 39.BImSchV)	104
1. Beurteilung der Luftqualität	104
2. Weitere Neuerungen	106
3. Kontrolle der Luftqualität im Anwendungsbereich der Arsen-Richtlinie	106
4. Maßgaben für die Einhaltung von langfristigem Ziel, nationalem Ziel und Zielwerten	107

5. Verschlechterungsverbot	107
V. Pläne (5.Teil – §§ 27 – 29 der 39.BImSchV) und Unterrichtung der Öffentlichkeit und Berichtspflichten (6.Teil – §§ 30 – 32 der 39.BImSchV)	109
1. Pläne	109
2. Unterrichtung der Öffentlichkeit	109
VI. Emissionshöchstmengen, Programme der Bundesregierung (7.Teil – §§ 33 – 35 der 39.BImSchV) und Gemeinsame Vorschriften (8.Teil – § 36 der 39.BImSchV)	110
1. Umsetzung der NEC-Richtlinie	110
2. Umsetzung von Art. 15 der LQRL und gemeinsame Vorschriften	111
VII. Zusammenfassende Bewertung	112
1. Vereinfachung erreicht	112
2. Keine Erhöhung der Luftqualitätsanforderungen	112
3. Fehlen von Sanktionsmöglichkeiten	113
4. Weitere Kritikpunkte und Revision	113
 Teil 2: Bedeutung bei der Verkehrswegeplanung durch Planfeststellung	115
§ 6 Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	115
I. Keine vorhabenbezogene Einhaltung der Immissionsgrenzwerte	116
II. Berücksichtigung bei der Abwägung und Möglichkeit der Verlagerung der Problemlösung	118
III. Verstoß gegen das Gebot der Konfliktbewältigung nur in Ausnahmefällen	119
IV. Keine weiteren Schutzvorkehrungen durch Nebenbestimmungen	121
§ 7 Kritik der Literatur	121
I. Relativierung der Immissionswerte als Richtlinienverstoß 1. Erstmalige Überschreitung	121 123
2. Sanierungsgebiete	125
II. Argumentationslastumkehr	126
III. Gemeinschaftsrechtlich vorgegebener Vorrang der Luftreinhalteplanung?	128

IV. Schaffung vollendeter Tatsachen	129
V. Zeitweiliges Entstehen von Gesundheitsgefahren und ihre Vereinbarkeit mit den grundrechtlich zu gewährleistenden Schutzpflichten des Staates	131
 Teil 3: Bedeutung bei der Anlagengenehmigung	136
§ 8 Neugenehmigungen gemäß §§ 4 ff. BImSchG	136
A. Industrieanlagen zwischen den Normenkomplexen von TA Luft und 39.BImSchV	136
I. Bedeutung der TA Luft	136
1. Rechtsqualität der TA Luft	137
2. Regelungsgehalt	138
II. Hintergrund der Doppelregelung	140
III. Rangverhältnis zwischen der 39.BImSchV und TA Luft	141
IV. Unterschiede zwischen der 39.BImSchV und der TA Luft hinsichtlich der Immissionswerte	142
B. Anlagenbezug und Konkretisierungswirkung	145
I. Die Position der Rechtsprechung	145
1. Europäischer Gerichtshof	145
2. Bundesverwaltungsgericht	147
3. Untergerichtliche Rechtsprechung	148
II. Europarechtliche Fundierung und Direktwirkung	148
1. Exkurs: Grundsätze der richtlinienkonformen Auslegung und Richtlinienziel	149
2. Europarechtliche Überlagerung des Anlagenzulassungsrechts	151
3. Anforderungen an die Genehmigungserteilung nach der Industrieemissions-Richtlinie	152
4. Zur EuGH-Entscheidung „Stichting Natuur en Milieu u. a.“ vom 26.05.2011	153
III. Gesichtspunkte des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und der 39.BImSchV	156
1. Außenrechtsqualität und quellenunabhängiger Charakter der Grenzwerte	156
2. Maßnahme iSv § 45 Abs. 1 S. 1 BImSchG	157
3. § 6 Abs. 3 BImSchG	158
4. Sonstige Erwägungen	160

IV. Abweichende Auffassungen in der Literatur	163
V. Exkurs: Handhabung der quellenunabhängigen Immissionswerte bei der Anlagenzulassung	165
1. Handhabung in unvorbelasteten Gebieten	165
2. Handhabung in vorbelasteten Gebieten	166
3. Handhabung in Belastungs- bzw. Sanierungsgebieten	170
C. Dogmatische Einordnung der 39.BImSchV-Immissionswerte bei der Anlagenzulassung	175
I. Die 39.BImSchV als Konkretisierung der Gefahrenabwehrpflicht nach § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG	176
1. Immissionsgrenzwerte und Alarmschwellen	176
a. Grammatikalische Auslegung	177
b. Materieller Gehalt	178
c. Richtlinienkonforme Auslegung	181
d. Exkurs: Aufweichung der Schutznormtheorie als Alternative?	184
e. Folgenbetrachtung als Argument für die Einordnung der Immissions(grenz)werte als Gefahrenabwehrwerte bei Beachtung des europarechtlichen Effektivitätsgebots	188
f. Exkurs: Luftreinhaltepläne und Pläne für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen iSd § 47 BImSchG als Konkretisierung der Gefahrenabwehrpflicht (§ 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG)	190
2. Ziel- und sonstige Immissionswerte	191
3. Zwischenergebnis zu § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG	191
II. Die 39.BImSchV als Konkretisierung der Vorsorgepflicht iSd § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BImSchG	191
1. Immissionsgrenzwerte und Alarmschwellen	191
2. Zielwerte und sonstige Immissionswerte	193
III. Die 39.BImSchV als Rechtsverordnung auf Grund von § 7, die eine Pflicht iSd § 6 Abs. 1 Nr. 1 2.Alt. BImSchG statuiert?	194
IV. Die Immissionswerte der 39.BImSchV als andere öffentlich-rechtliche Vorschrift iSd § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG?	196
1. „Andere öffentlich-rechtliche Vorschriften“ mit Anlagenbezug	197

2. Abgrenzung zwischen den Genehmigungsvoraussetzungen des § 6 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BImSchG	198
a. Entstehungsgeschichte und Wortlaut	199
b. Systematische Erwägungen zur fehlenden Konkretisierungswirkung der 39.BImSchV bzgl. der Grundpflichten des § 5 BImSchG	199
3. Pläne iSv § 47 BImSchG als andere öffentlich-rechtliche Vorschrift iSv § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG	201
V. Zusammenfassende Stellungnahme	201
D. Irrelevante Zusatzbelastungen	202
I. Die Irrelevanzklauseln der TA Luft und ihre dogmatische Begründung	203
II. Richtlinienkonformität der Irrelevanzklauseln der TA Luft?	204
1. Von der Europarechtskonformität von Irrelevanzklauseln ausgehende Auffassung	205
2. Gegenauffassung	206
3. Stellungnahme	207
§ 9 Änderungsgenehmigung gemäß § 16 BImSchG	209
A. Normalfall	209
B. Verbesserungsgenehmigung gemäß § 6 Abs. 3 BImSchG	210
I. Rechtspolitischer Hintergrund	211
II. Regelungsgehalt	211
III. Richtlinienkonformität	212
Teil 4: Bedeutung in Sanierungsgebieten	215
§ 10 Die Vorschrift des § 45 Abs. 1 BImSchG als zentrale Norm	215
I. Maßnahmenbegriff und erfasste Immissionswerte	216
II. Pläne und planunabhängige Maßnahmen	218
III. Verhältnis von planabhängigen zu planunabhängigen Maßnahmen	219
IV. Vor- und Nachteile der Luftreinhalteplanung	222
V. Stufenkonzept zur Einhaltung der Grenzwerte	224
1. Die Janecek-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs	224

## Inhaltsverzeichnis

2. Bemessung des Übergangszeitraums	226
3. Übertragbarkeit des Stufenkonzepts auf den Zulassungsbereich?	227
VI. Zuständigkeit	229
VII. Anforderungen gemäß § 45 Abs. 2 BImSchG	231
§ 11 Verursacherprinzip und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	232
I. Gestaltungsspielraum und Auswahlermessungen	232
II. Primärkriterium: Verursachungsbeitrag	233
1. Begriff des Verursachungsbeitrags	233
2. Sachverhaltsermittlung	235
3. Maßgebliche Emittenten und Problemfälle	236
a. Berücksichtigung von Quellen außerhalb des Beurteilungs- bzw. Plangebietes	237
b. Behandlung der Hintergrundbelastung	239
c. Verursachungsbeiträge kleinerer Emittenten	243
III. Sekundärkriterium: Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	244
1. Dimensionen und Zweck des Verhältnismäßigkeitsprinzips	244
2. Voraussetzung für ein Abweichen vom Verursacherprinzip	246
3. Anlässe für ein Abweichen vom Verursacherprinzip	248
a. Verteilung der Verursachungsbeiträge von Quellen außerhalb des Plangebiets	248
b. Verteilung der Hintergrundbelastung	249
c. Ganz oder teilweise Undurchsetzbarkeit des Verursacherbeitrags	251
d. Abweichung aus Kostengründen	254
e. Weitere Abweichungsgründe	258
IV. Grenzen der Abweichung vom Verursacherprinzip aus Verhältnismäßigkeitsgründen	259
a. Effektive Erreichung der Luftqualitätsziele (effet utile)	259
b. Verursachungsprinzip und Verhältnismäßigkeit	260
§ 12 Sanierung belasteter Gebiete durch planunabhängige Maßnahmen	261
A. Grundlagen und Bedeutung	261

<b>B. Maßnahmen gegenüber genehmigungsbedürftigen Industrieanlagen</b>	<b>265</b>
I. Einleitung	265
II. Emissionsminderungskonzepte als informelle Absprachen	265
III. Öffentlich-rechtliche Verträge	266
IV. Genehmigung, §§ 4 ff. BImSchG	267
V. Nachträgliche Anordnung, § 17 BImSchG	269
1. Pflichtverletzung	270
2. Inhalt einer nachträglichen Anordnung	271
3. Ermessen	272
a. Entschließungsermessen	272
b. Auswahl- bzw. Gestaltungsermessen und Verhältnismäßigkeitsprüfung	273
c. Insbesondere: Gestaltungsermessen	274
d. Insbesondere: Adressatenauswahl	278
4. § 17 Abs. 2 BImSchG – Verhältnismäßigkeit der nachträglichen Anordnung	279
a. Allgemeine Anforderungen	279
b. Große oder kleine Verhältnismäßigkeitsprüfung?	279
c. Abwägung im Bereich der konkreten Gesundheitsbeeinträchtigungen (Immissionsgrenzwerte und Alarmschwellen)	281
d. Abwägung im Bereich der sonstigen Immissionswerte	282
e. Vermeintliche Unmöglichkeit der Immissionswerteinhaltung	283
f. Europarechtliche Implikationen	283
g. § 17 Abs. 2 S. 2 BImSchG	285
VI. Untersagung, Stilllegung und Beseitigung, § 20 BImSchG	286
VII. Widerruf der Genehmigung, § 21 BImSchG	288
1. Einzelne Widerrufsgründe, Jahresfrist und Entschädigungspflicht	289
a. § 21 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG	289
b. § 21 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG	290
c. § 21 Abs. 1 Nr. 5 BImSchG	293
2. Ermessen	293
VIII. Rücknahme, § 48 VwVfG	294

<b>C. Maßnahmen gegenüber nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen</b>	<b>294</b>
I. Errichtung und Betrieb einer nicht genehmigungsbedürftigen Anlage, § 22 BImSchG	294
II. Anordnung im Einzelfall, § 24 BImSchG	295
III. Untersagung, § 25 BImSchG	297
<b>§ 13 Sanierung belasteter Gebiete durch Luftreinhalteplanung</b>	<b>297</b>
I. Rechtsnatur der Pläne	297
II. Aufstellungs- und Fortschreibungspflicht	299
1. Aufstellungspflicht	299
2. Fortschreibungspflicht	300
III. Verfahrensfragen	301
1. Zuständigkeit	301
2. Öffentlichkeitsbeteiligung	304
3. Behördenbeteiligung	306
IV. Inhalte von Luftreinhalteplänen	307
1. Mindestanforderungen und Plangebietszuschnitt	307
2. Gestaltungsspielraum und Eignung als inhaltliche Anforderung	310
3. In Betracht kommende Maßnahmen	313
V. Besonderheiten bei Plänen für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen	315
1. Eingeschränkte Aufstellungspflicht	315
2. Keine Öffentlichkeitsbeteiligung	317
3. Wesensmerkmale von „kurzfristig zu ergreifenden“ Maßnahmen	318
4. Eignung der Maßnahmen	320
<b>§ 14 Bindungswirkung der Luftreinhaltepläne</b>	<b>322</b>
I. Grundlagen	322
II. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG – Anordnungen und sonstige Entscheidungen	323
1. Begrifflichkeiten: Anordnungen und sonstige Entscheidungen	324
2. Bindungswirkung der Planinhalte für Maßnahmen außerhalb der Eingriffsverwaltung	324

3. Bindungswirkung der Planinhalte für Maßnahmen der Eingriffsverwaltung	325
a. Bindungswirkung durch Konkretisierung bzw. Feststellung von Tatbestandsvoraussetzungen	325
b. Handlungspflicht bei gebundenen Entscheidungen	327
c. Maßnahmendurchführung und Ermessen	328
d. Einzelaspekte der Ermessenslenkung im Zusammenhang mit Industrieanlagen	331
III. § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG – Planungsrechtliche Festlegungen	333
Teil 5: Zusammenfassung der Ergebnisse	334
Literaturverzeichnis	345