

Schriften zum Umweltrecht

Band 195

**Normkonkretisierende Irrelevanzschwellen
umweltqualitätsrechtlicher
Beeinträchtigungsverbote
für schadstoffemittierende Anlagen**

**Anlass, Zulässigkeit und Gestaltungskompetenz
aus der Perspektive des Unionsrechts**

Von

Bernhard Linnartz



Duncker & Humblot · Berlin

BERNHARD LINNARTZ

Normkonkretisierende Irrelevanzschwellen
umweltqualitätsrechtlicher Beeinträchtigungsverbote
für schadstoffemittierende Anlagen

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 195

Normkonkretisierende Irrelevanzschwellen umweltqualitätsrechtlicher Beeinträchtigungsverbote für schadstoffemittierende Anlagen

Anlass, Zulässigkeit und Gestaltungskompetenz
aus der Perspektive des Unionsrechts

Von

Bernhard Linnartz



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn hat diese Arbeit
im Jahre 2020 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2021 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 978-3-428-18131-5 (Print)
ISBN 978-3-428-58131-3 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Dr. Gerhard Feldhaus

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Sommersemester 2020 von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung befinden sich auf dem Stand von April 2019. In der Zwischenzeit erlangene bedeutsame Rechtsprechung konnte ergänzend berücksichtigt werden.

Meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner LL.M., gilt besonderer Dank für die wissenschaftliche Betreuung der Untersuchung. Herrn Prof. Dr. Klaus-Ferdinand Gärditz danke ich für die Übernahme der Zweitbegutachtung.

Schließlich danke ich Herrn Prof. Dr. Ekkehard Hofmann und dem vormaligen Institut für Umwelt- und Technikrecht an der Universität Trier (IUTR) für die unverzichtbaren Freiräume während der Erstellung der Untersuchung.

München, im September 2020

Bernhard Linnartz

Inhaltsübersicht

<i>Teil 1</i>	
Einleitung	25
A. Qualitätsorientierung im Umweltrecht	25
B. Untersuchungsgegenstand	29
C. Grundlagen und Vorüberlegungen	31
D. Gang der Untersuchung	41
<i>Teil 2</i>	
Irrationalitätspotenzial des Umweltqualitätsrechts in Anlagengenehmigungsverfahren	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
<i>Teil 3</i>	
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

<i>Kapitel 2</i>	
Unionsrechtskonformität der Irrelevanzschwellen bei IE-Anlagen	154
A. Untersuchungsraumbegrenzungen	154
B. Geringfügigkeitsschwellen	203
<i>Kapitel 3</i>	
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
<i>Kapitel 1</i>	
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
<i>Kapitel 2</i>	
Kompetenz zu letztverbindlicher Konkretisierung der Irrelevanzschwellen	260
A. Vorbemerkungen	261
B. Bereichsspezifische Vorzugswürdigkeit exekutiver Letztkonkretisierungskompetenz im deutschen Recht	265
C. Unionsrechtskonformität exekutiver Letztkonkretisierungskompetenz	280
<i>Kapitel 3</i>	
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

<i>Teil 1</i>	
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 Verursachungstatbestands	32
1. Ausfüllung von tatbestandlichen Entscheidungsspielräumen	32
2. Umweltrechtliche Besonderheiten	34
3. Festzu haltende 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
<i>Teil 2</i>	
Irrationalitätspotenzial des Umweltqualitätsrechts in Anlagengenehmigungsverfahren	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) Qualitätszieltatbestand	48
b) Verursachungstatbestand	49
c) Verortung des „Erheblichkeits“-Merkmals im Verursachungstatbestand	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. „Schutzwicht“ gemäß Art. 11 lit. c) IE-RL	81
a) Auslegungsmöglichkeiten	81
aa) „Erhebliche Umweltverschmutzungen“ als (allgemeiner) Qualitätszielatbestand?	81
bb) „Erhebliche Umweltverschmutzungen“ als Präzisierung des Verursachungstatbestands	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 Luftreinhalterecht ..	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) Irationale Risikoverteilung im Kontext diffuser Quellen	119
bb) Irationale 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 Untersuchungsraumbegrenzungen	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 Unerheblichkeit geringfügiger Zusatzbelastung</i>	147
2.	Beeinträchtigungsverbot _{GQ}	149
a)	Literaturvorschlag eines vorhabenbezogenen Modells	149
b)	These: Maßnahmenplanungskontextuale Unerheblichkeit geringfügiger Zusatzbelastung	149
3.	Beeinträchtigungsverbot _{FFH}	150
a)	Gebietsbezogenes Modell	151
b)	These: Maßnahmenplanungskontextuale Unerheblichkeit geringfügiger <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 Sachverhaltaufklärung	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 Sachverhaltaufklärung	178
(1)	Modell „Datteln“	178
(2)	Beurteilungsbereich 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. Beeinträchtigungsverbot _{LQ/GQ} 203
1. Entscheidungsspielraum 203
a) Allgemeine Vitalisierung der „Erheblichkeit“ im Verursachungstatbestand 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) Vorgesohener Instrumentenmix 211
(b) Gesamträumige Reichweite des Einsatzes von BVT einerseits 212
(c) Beeinträchtigungsverbote als Instrument für besonderes Beeinträchtigungspotenzial im Einzelfall andererseits .. 213
(2) Systemkonformität der Erwägungen 215
(a) Beeinträchtigungsverbot 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 Letztkonkretisierungskompetenz	262
III. Vorgehensweise und These	262
B. Bereichsspezifische Vorzugswürdigkeit exekutiver Letztkonkretisierungskompetenz im deutschen Recht	265
I. Grundsatz judikativer Letztkonkretisierungskompetenz	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 Letztkonkretisierungskompetenz	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 Letztkonkretisierungskompetenz	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 Verwal- tungsvorschriften	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
 <i>Teil 5</i>	
Zusammenfassung	298
Literaturverzeichnis	305
Stichwortverzeichnis	328

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	an angegebenem Ort
ABl. EU	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AbwV	Abwasserverordnung
a. E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AFSV	Arbeitsgemeinschaft forstliche Standorts- und Vegetationskunde
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BauGB	Baugesetzbuch
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
Beschl. v.	Beschluss vom
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BT	Bundestag
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz e. V.
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVT	Beste verfügbare Techniken
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
et al.	et alia
EU	Europäische Union

EUDUR	Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Zeitschrift Europarecht
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f., ff.	folgende Seite, folgende Seiten
FFH	Fauna-Flora-Habitat
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
HbStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
Hervorh. d. Verf.	Hervorhebung des Verfassers
Hrsg.	Herausgeber(in)
I+E	Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel
IE	Industrie-Emission(s)
insb.	insbesondere
i.V.m.	in Verbindung mit
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen
LAWA	Länderarbeitsgemeinschaft Wasser
Lfg.	Ergänzungslieferung
lit.	litera
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NOAEL	No observable adverse effect level
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft (Zeitschrift)
RL	Richtlinie

Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Satz, Seite
sog.	sogenannte(r/s)
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
StGB	Strafgesetzbuch
TA Luft	Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft
Tz.	Textziffer
u. a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UGB	Umweltgesetzbuch
UN	United Nations/Vereinte Nationen
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt. v.	Urteil vom
UTR	Schriftenreihe des Instituts für Umwelt- und Technikrecht der Universität Trier
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vor	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltung Gerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
W+B	Zeitschrift für Deutsches und Europäisches Wasser-, Abwasser- und Bodenschutzrecht
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WHO	World Health Organization
WiVerw.	Wirtschaft und Verwaltung, Beilage zum Gewerbearchiv
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
z. B.	zum Beispiel
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Im Übrigen wird auf *Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache*, 7. Aufl., Berlin 2013, verwiesen.

Teil I

Einleitung

A. Qualitätsorientierung im Umweltrecht

Den Ausgangspunkt der folgenden Untersuchung bilden die sogenannten Umweltqualitätsziele für Umweltmedien oder bestimmte Umweltgüter, wie sie unionsrechtlich von der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG¹ (LQRL), der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG² (WRRL) und der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie 92/43/EWG³ (FFH-RL) vorgegeben werden.⁴ Ein aus der gegenwärtigen Diskussion um „Diesel-Fahrverbote“ bekanntes Beispiel für ein *quantitativ* angegebene Umweltqualitätsziel stellt etwa der „Grenzwert“ für Stickstoffdioxid (NO₂) von 40 µg/m³ in der Außenluft von Städten dar, vgl. Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 i.V.m. Anhang XI B LQRL.⁵ Demgegenüber wird für Naturschutzgebiete nach der FFH-RL (FFH-Gebiete) *qualitativ*⁶ das Ziel des „günstigen Erhaltungszustands“ ausgegeben, Art. 2 Abs. 2 FFH-RL.⁷ Ausgangspunkt der Normierung von Um-

¹ Richtlinie 2008/50/EG vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl. EU L 152, S. 1.

² Richtlinie 2000/60/EG vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. EU L 327, S. 1.

³ Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. EU L 206, S. 7, zuletzt geändert durch Richtlinie 2006/105/EG vom 20. November 2006, ABl. EU L 363, S. 368.

⁴ Im Überblick Reese, ZUR 2010, 339, 342; ders., in: Oldiges (Hrsg.), Umweltqualität durch Planung, 2006, 25 ff.; Jarass, NVwZ 2003, 257, 258 f. (dort unter dem Begriff des Umweltqualitätsstandards); ergänzend zum FFH-Gebietsschutz, Durner/Ludwig, NuR 2008, 457, 462. Nach der klassischen Einteilung von Breuer, Der Staat 20 (1981), 393, 395 ff., können die LQRL und die WRRL aufgrund ihrer Anknüpfung an der Integrität der Umweltmedien Luft und Wasser (zum Schutz bestimmter Rechtsgüter) dem medialen Umweltrecht zugeordnet werden. Demgegenüber knüpft das Gebietschutzrecht der FFH-RL direkt am einzelnen Naturschutzgebiet als Schutzwert der FFH-RL an, vgl. die Einteilung von Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 70. Lfg., Mai 2020, Art. 192 AEUV (2011), Rn. 131 ff.

⁵ Vgl. Jarass, NVwZ 2003, 257, 258 f.

⁶ In Form fachsprachlicher Umschreibungen, sog. „Umweltqualitätskriterien“, vgl. Albrecht, Umweltqualitätsziele, 2007, 56 f.

⁷ Bei den Fällen qualitativer Vorgaben (im Bereich der WRRL etwa für den ökologischen Zustand, vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. a); Art. 2 Nr. 18, 21 i.V.m. Anhang V) wird für die praktische Anwendung letztlich ebenfalls eine Quantifizierung für erforderlich gehalten, vgl. Reinhardt, NuR 2015, 289, 294 f.; Breuer, FS Salzwedel, 2000, 27, 33. Siehe

weltqualitätszielen ist die sogenannte Qualitätsorientierung im Umweltrecht, die auf dem Nachhaltigkeitsprinzip fußt. Die Qualitätsorientierung fordert die Ausrichtung des Umweltrechts an den langfristigen Tragekapazitäten der Umwelt.⁸ Die festgelegten Qualitätsanforderungen – vorliegend als *Umweltqualitätsziele* bezeichnet⁹ – enthalten auf der Basis fachwissenschaftlicher Erkenntnisse letztlich eine politische Festlegung des für sinnvoll erachteten Maßes an Umweltqualität.¹⁰

Mit der Festlegung der Qualitätsanforderungen gehen zwei charakteristische Verpflichtungen einher. Zunächst besteht die Verpflichtung, die gewünschte Umweltqualität – wie es der Oberbegriff des „Umweltqualitätsziels“ zum Ausdruck bringt – oftmals erst noch zu erreichen.¹¹ Insoweit enthalten die Umweltqualitätsziele ein *Verbesserungsgebot*.¹² Das Verbesserungsgebot ist gegenwärtig zum Beispiel für die strukturell vorhandenen „Grenzwert“-Überschreitungen für

dazu für den Bereich des FFH-Gebietsschut兹rechts Teil 2 Kapitel 1 A. III. (S. 55 – Seitenangaben der Querverweise in der folgenden Untersuchung beziehen sich stets auf die Position der Überschrift des betroffenen Gliederungsabschnitts). Im Bereich der WRRL beschränkt sich die vorliegende Untersuchung auf den in der Richtlinie quantifiziert angegebenen chemischen Zustand, siehe unter Teil 2 Kapitel 1 B. I. 2. (S. 68).

⁸ Reese, ZUR 2010, 339, 341; näher zur Qualitätsorientierung ders., in: Oldiges (Hrsg.), Umweltqualität durch Planung, 2006, 25 ff.; grundlegend Barth/Köck (Hrsg.), Qualitätsorientierung im Umweltrecht, 1997.

⁹ Die Begrifflichkeiten divergieren oftmals, vgl. im Überblick Albrecht, Umweltqualitätsziele, 2007, 38; Volkmann, DVBl. 1999, 579 f.; Rehbinder, NuR 1997, 313, 314 f. Beispielsweise verwendet die WRRL in Bezug auf die Qualitätsanforderungen der Oberflächengewässer den Begriff des „Umweltziels“, siehe etwa Art. 4 Abs. 1 lit. a) ii) i.V.m. Art. 2 Nr. 18 u. 24 WRRL; dazu Port, Die Umweltziele, 2011. Innerhalb der WRRL erfasst der Begriff der „Umweltqualitätsnorm“ speziell den Bereich quantifizierter Qualitätsziele, Art. 2 Nr. 35, wohingegen im Rahmen der RL 2010/75/EU (IE-RL, siehe hierzu unter Teil 2 Kapitel 1 B. II. (S. 79)) mit dem Wortlaut der Definition in Art. 2 Nr. 6 sowohl ein qualitativer wie ein quantifizierter Inhalt vereinbar ist, vgl. auch Volkmann, DVBl. 1999, 579, 580. Hier wird sich der wohl überwiegenden terminologischen Praxis angeschlossen, die zwischen „Umweltqualitätszielen“ – als Begriff für Qualitätsanforderungen einer bestimmten Umwelt – und kategorial abzugrenzenden „Umwelthandlungszielen“ differenziert. *Umwelthandlungsziele* definieren nicht die gewünschte Umweltqualität, sondern beinhalten vielmehr gerade auf der Basis von Umweltqualitätszielen bereichsspezifische, meist emissionsorientierte Vorgaben als ein Mittel der Zielerreichung, vgl. Albrecht, a.a.O., 50 f.; Reese, ZUR 2010, 339, 344 ff.; ders. in: Oldiges (Hrsg.), Umweltqualität durch Planung, 2006, 25, 27; Rehbinder, a.a.O., 313, 314; ähnlich Volkmann, a.a.O., 580.

¹⁰ Albrecht, Umweltqualitätsziele, 2007, 38 ff. u. 54; auch Ibes, Der Besorgnisgrundsatz, 2017, 135.

¹¹ Vgl. aus terminologischer Sicht Albrecht, Umweltqualitätsziele, 2007, 43.

¹² Für das FFH-Gebietsschutzrecht vgl. Art. 6 Abs. 1, 2 Abs. 2 FFH-RL und Lau, in: GfU, Dokumentation zur 39. wissenschaftlichen Fachtagung 2015, 2016, 25, 30. Für die Qualitätsanforderungen nach der WRRL siehe Art. 4 Abs. 1 lit. a) ii) und Faßbender, W+B 2018, 185; Albrecht, EurUP 2015, 96, 97; Ekardt/Weyland, NuR 2014, 12, 13. Zum Aussagegehalt der „Grenzwerte“ der LQRL siehe Teil 2 Kapitel 1 B. I. 1. b) bb) (1) (S. 67).

Stickstoffdioxid nach der LQRL in zahlreichen Städten¹³ oder den schlechten Zustand deutscher Gewässer am Maßstab der Qualitätsanforderungen nach der WRRL¹⁴ von Bedeutung. Darüber hinaus gilt ein den jeweiligen Zustand absicherndes *Verschlechterungsverbot*.¹⁵ Wesensmerkmal dieser folglich differenziert zu verstehenden Umweltqualitätszielen ist die räumliche¹⁶, wirkungs- bzw. akzeptorbezogene¹⁷ Ausrichtung, sowie die Quellenunabhängigkeit¹⁸ der Anforderungen. Die Umweltqualitätsziele verpflichten die Mitgliedstaaten generell, ohne einzelne Schadstoffquellen in die Pflicht zu nehmen.

Gleichwohl werden die Umweltqualitätsziele in der Praxis von Genehmigungsverfahren für schadstoffemittierende, baulich-ortsfeste Anlagen der Industrie und Wasserwirtschaft (im Folgenden: Anlagen) zunehmend auch als unmittelbare Genehmigungsanforderung wahrgenommen:

Nach dem klaren Wortlaut von Art. 6 Abs. 3 S. 2 FFH-RL gilt dies bekanntermaßen für die Vorgaben des FFH-Gebietsschutzrechts. Demnach darf ein „Projekt“ nur genehmigt werden, wenn festgestellt wird, dass hierdurch ein FFH-Gebiet nicht „beeinträchtigt“ wird. Erfasst werden hier Anlagen, soweit deren Emissionen Beeinträchtigungspotenzial aufweisen, vgl. Art. 6 Abs. 3 S. 1 FFH-RL.¹⁹ Ähnlich hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) aus den Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie die Geltung des wasserrechtlichen Verschlechterungsverbots und Verbesserungsgebots (Art. 4 Abs. 1 lit. a) i/ii) WRRL) auch für konkrete „Vorhaben“ abgeleitet. Durch ein „Vorhaben“ darf die Verletzung der Qualitätsziele der WRRL nicht „verursacht“ werden.²⁰ Obgleich eine nähere Spezifizie-

¹³ Hermann/Schulte/Michalk, ZfU 2016, 266, 267.

¹⁴ Vgl. nur Faßbender, EurUP 2015, 178, 181.

¹⁵ Vgl. gebietsübergreifend Rehbinder, in: Hofmann (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34. Im Einzelnen siehe zum FFH-Gebietsschutzrecht Art. 6 Abs. 2 FFH-RL und Lau, in: GfU, Dokumentation zur 39. wissenschaftlichen Fachtagung 2015, 2016, 25, 30; zur WRRL siehe ausdrücklich Art. 4 Abs. 1 lit. a) i) und Faßbender, W+B 2018, 185. Zum Aussagegehalt der „Grenzwerte“ der LQRL siehe Teil 2 Kapitel 1 B. I. 1. b) aa) (1) (S. 65).

¹⁶ Vgl. speziell zum Luftqualitätsrecht BVerwG, Urt. v. 26.05.2004, Az. 9 A 6.03, BVerwGE 121, 57, 60 f.; Urt. v. 18.11.2004, Az. 4 CN 11.03, BVerwGE 122, 207, 215 f.; Jarass, VerwArch 97 (2006), 429, 433; allgemein Albrecht, Umweltqualitätsziele, 2007, 45.

¹⁷ Vgl. Koch, FS Bartlsperger, 2006, 503 f.; Reese, ZUR 2010, 339, 343; Albrecht, Umweltqualitätsziele, 2007, 43; Volkmann, DVBl. 1999, 579, 580; Rehbinder, NuR 1997, 313, 314.

¹⁸ Vgl. zum Luftqualitätsrecht Reese, in: Oldiges (Hrsg.), Umweltqualität durch Planung, 25, 28; Jarass, VerwArch 97 (2006), 429, 432.

¹⁹ Die FFH-RL enthält sich einer konkreten Definition des „Projekts“. Grundsätzlich werden allerdings Anlagen im vorstehenden Sinn erfasst, vgl. EuGH, Urt. v. 7.9.2004, Rs. C-127/02 (Herzmuschel), ECLI:EU:C:2004:482, Rn. 24 ff.; Gellermann, in: Landmann/Rohmer, 88. Lfg., September 2018, BNatSchG, § 34, Rn. 7 (2014).

²⁰ EuGH, Urt. v. 1.7.2015, Rs. C-461/13 (Weservertiefung), ECLI:EU:C:2015:433, Rn. 51.