

9. Änderungsgenehmigung und Umfang der UVP

BImSchG § 5 Abs. 1 Nr. 1 und 2, § 6 Abs. 1 Nr. 2, §§ 16, 48; BauGB § 1 Abs. 3, § 34 Abs. 1; UVP § 1 Nr. 1, § 2 Abs. 1, 2 und 3, §§ 3b, 3c, 3e, 6; UmwRG § 1 Satz 1, § 2 Abs. 1 und 5, §§ 3, 5 Abs. 4; 22. BImSchV §§ 3, 4; 9. BImSchV § 1; TA Luft Nr. 3.1, Nr. 3.5.3, Nr. 4.1 Satz 4 Buchst. c), Nr. 4.2.2 Satz 1 Buchst. a), Nr. 6.1.2; UVP-RL a.F. Art. 1 Abs. 2, Art. 2 Abs. 1, Art. 3, Art. 4 Abs. 1, Art. 8, Art. 10a IVU-RL Art. 2 Nr. 11, Art. 12 Abs. 2 und 3, Art. 15; Seveso-II-RL Art. 12 Abs. 1; AK Art. 2 Nr. 5, Art. 9 Abs. 2; AEUV Art. 191 f., Art. 267

1. Im Rahmen der Verbandsklage nach Maßgabe des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes beschränkt sich die Prüfung auf Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen.

2. Die in einem Änderungsgenehmigungsverfahren für ein Kraftwerk durchzuführende Umweltverträglichkeitsprüfung muss die Umweltauswirkungen des Altbestandes über die Berücksichtigung im Rahmen der Vorbelastung hinaus nur insoweit ermitteln und bewerten, als sich die Änderung auf die Altanlage auswirkt.

3. Die Irrelevanzregelungen der TA Luft sind mit dem Luftreinhaltrecht der Europäischen Union und dessen nationalrechtlicher Umsetzung in der 22./39. BImSchV vereinbar.

(amtliche Leitsätze)

BVerwG, U. v. 24.10.2013 – 7 C 36.11 –; vorgehend VGH Mannheim v. 20.07.2011 – VGH 10 S 2102/09 –

Zum Sachverhalt:

Der Kläger, ein in Baden-Württemberg anerkannter Naturschutzverein, wendet sich gegen die der Beigeladenen erteilte immissionsschutzrechtliche Genehmigung für die Erweiterung eines Steinkohlekraftwerks in M. Das Vorhaben umfasst die Errichtung und den Betrieb des Kraftwerksblocks 9 (elektrische Leistung: 911 MW) sowie eines neuen Kohlelagers auf dem Kraftwerksgelände, wo die Beigeladene bereits vier Steinkohleblöcke mit einer elektrischen Gesamtleistung von 1.650 MW betreibt. Das von den Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht erfasste und früher bereits gewerblich und industriell genutzte Baugrundstück grenzt nach Südwesten an den Rhein und das Hafenbecken ... des ...-Hafens, nach Nordosten schließen sich Industrie- und Gewerbebetriebe und in einer Entfernung von ca. 300 m Wohnbebauung an.

Die Beigeladene beantragte im Juni 2008/März 2009 die immissionsschutzrechtliche Genehmigung für das Erweiterungsvorhaben. Gegen die ausgelegten Pläne erhob der Kläger Einwendungen u. a. wegen unzureichend durchgeführter Umweltverträglichkeitsprüfung, fehlender energie-wirtschaftlicher Notwendigkeit und durch das Vorhaben bewirkter Natur- und Artenzerstörung. Die Immissionsprognose sei in Bezug auf eine Vielzahl von Luftschadstoffen fehlerhaft erstellt.

Das Vorhaben konterkariere die Bemühungen des Luftreinhalteplans. Ohne Aufstellung eines Bebauungsplans sei es nicht genehmigungsfähig.

Der Verwaltungsgerichtshof hat die gegen den Genehmigungsbescheid vom 27. Juli 2009 erhobene Klage abgewiesen und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt:

Der Kläger sei als anerkannte Umweltvereinigung im Sinne von § 3 UmwRG klagebefugt, da er die Verletzung von Vorschriften rüge, die dem Umweltschutz dienen.

Der Genehmigungsbescheid beruhe nicht auf einer unzureichenden Umweltverträglichkeitsprüfung.

Zu Unrecht gehe der Kläger davon aus, dass nicht nur die Umweltauswirkungen des Erweiterungsvorhabens, sondern auch die der Gesamtanlage in die Umweltverträglichkeitsprüfung einbezogen werden müssten.

Aus dem Wortlaut des § 1 Abs. 3 der 9. BImSchV und aus der Gesetzes-systematik ergebe sich, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung lediglich für die Änderung oder Erweiterung als solche durchzuführen sei. Aus dem Wortlaut des § 3e Abs. 1 UVPG und der Entstehungsgeschichte des Gesetzes folge Entsprechendes.

Jedoch seien Umweltauswirkungen der Altanlage als Vorbelastung zu berücksichtigen; in Kapitel 5 der vorgelegten Umweltverträglichkeitsuntersuchung sei der Umfang der bereits vorhandenen Belastung im Hinblick auf die Schutzgüter Luft und Klima sowie menschliche Gesundheit umfassend untersucht und gewürdigt worden (UA S. 17 bis 21).

Für die materiell-rechtliche Überprüfung sei zu beachten, dass der Kläger nach den Vorgaben des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes vor Gericht nur die

Verletzung einer Vorschrift geltend machen könne, die den Umweltschutz bezwecke.

Hingegen könne er keine vollumfängliche Prüfung des Genehmigungsbescheides durch das Gericht einfordern. Unionsrecht gebiete nichts anderes. In ihrem Gesamtzusammenhang bezögen sich die Regelungssysteme der Aarhus-Konvention und des Unionsrechts auf den Schutz der Umwelt. Insbesondere die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie behandle ausschließlich umweltschutzrechtliche Problemstellungen. Den Umweltschutzorganisationen sei nur im Rahmen ihrer satzungsmäßigen Aufgaben eine Klagebefugnis eröffnet. Die Beschränkung der Klagemöglichkeit und des Prüfungsumfangs stehe in Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (UA S. 24 bis 29).

Die Betreiberpflichten nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BImSchG seien umweltschützende Vorschriften, deren Verletzung der Kläger geltend machen könne.

Ob durch das Vorhaben schädliche Umwelteinwirkungen verursacht werden, sei nach den normkonkretisierenden Vorschriften unter Nr. 4 TA Luft zu beurteilen. Würden die Immissionswerte zum Schutz der menschlichen Gesundheit überschritten, könne ein Vorhaben nur genehmigt werden, wenn von der zu beurteilenden Anlage kein kausaler und relevanter Beitrag zu einer schädlichen Immissionsbelastung geleistet werde. Infolge irrelevanter Zusatzbelastungen habe nach Nr. 4.1 Satz 4 Buchst. c) TA Luft von der Ermittlung der Immissionskenngrößen außerhalb des Nahbereichs der Anlage abgesehen werden können. Im Nahbereich der Anlage und in der Umweltzone der Stadt M. sei nach Ermittlung der Gesamtbelastung die Einhaltung der maßgeblichen Immissionswerte festgestellt worden. Der Prüfungsumfang bestimme sich nach Nr. 3.5.3 TA Luft, dabei sei auf das beantragte Vorhaben abzustellen. Nur für den Fall, dass die Erweiterung einer Anlage sich auf die Emissionen der Altanlage auswirke, sei eine Gesamtbetrachtung geboten (UA S. 36 bis 45). Die gegen die Berechnung der Zusatzbelastung vorgebrachten methodischen Bedenken griffen nicht durch. An den Beurteilungspunkten, an denen die Irrelevanzgrenzen nach Nr. 4.2.2 Satz 1 Buchst. a) TA Luft überschritten würden (nämlich am Beurteilungspunkt 8, im Gewerbe-/Industriegebiet im Nahbereich und in der Umweltzone), seien die Kurzzeitwerte und Überschreitungshäufigkeiten in der Immissionsprognose geprüft worden. Nach Berechnungen auf der Grundlage des prognostischen Windfallmodells MISKAM würden die zulässigen Überschreitungen durch die Belastung mit Feinstaub PM10 an der Gebäudefassade der Firma L.-F. eingehalten. Im Übrigen sei das Rechenmodell Austal2000 für die Erstellung der Immissionsprognose geeignet und ausreichend konservativ (UA S. 57 bis 65).

Die Immissionsschutzbehörde habe zwar die Einhaltung der Grenzwerte der 22. BImSchV (nunmehr 39. BImSchV) zu gewährleisten; insbesondere dürften die gebietsbezogenen Ziele der Luftreinhaltung nicht im Wege der Anlagenzulassung unterlaufen werden, weshalb zwischen den Immissionswerten der TA Luft und den Grenzwerten der Luftreinhaltlichkeitsrichtlinien und somit auch der 22. BImSchV kein Widerspruch auftreten dürfe. Jedoch fordere das Unionsrecht nicht, bei einer Überschreitung von Grenz- oder Zielwerten die Zulassung von Anlagen zwingend zu verweigern, insbesondere wenn diese lediglich einen irrelevanten Immissionsbeitrag leisteten. Zudem richteten sich die Luftreinhaltlichkeitsrichtlinien der Union nicht an die Anlagenbetreiber, sondern an die Mitgliedstaaten und deren Behörden. Es dürften lediglich keine vollendeten Tatsachen geschaffen werden, die die Möglichkeit ausschlossen, mit den Mitteln der Luftreinhalteplanung die Einhaltung der Grenzwerte sicherzustellen. Auch insoweit bestünden keine durchgreifenden Bedenken gegen die Anwendung von Irrelevanzgrenzen (UA S. 76 bis 84).

Vorschriften des Bauplanungsrechts stünden der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nicht entgegen. Dabei könne offenbleiben, ob der Kläger als Umweltverband das Erfordernis einer Bauleitplanung nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB geltend machen könne, denn eine Planungspflicht könne der erteilten Baugenehmigung nicht entgegengehalten werden. Diese sei zu Recht auf der Grundlage des § 34 BauGB erteilt worden. Der erforderliche Bauungszusammenhang sei gegeben. Die zur Bebauung vorgesehenen Flächen seien früher bereits bebaut gewesen. Der beseitigte Altbestand sei als fortwirkend zu berücksichtigen. Im Rahmen einer gebundenen Entscheidung nach dieser Vorschrift sei kein Raum für eine Abwägung widerstreitender Interessen. Umweltbelange seien zwar im Rahmen des Gebots der Rücksichtnahme von Bedeutung, ein Verstoß hiergegen liege aber nicht vor. In störfallrechtlicher Hinsicht löse die Erweiterung des Kraftwerks keine qualitativ erhöhten Anforderungen aus (UA S. 154 bis 161).

Gegen dieses Urteil hat der Kläger die vom Verwaltungsgerichtshof zugelassene Revision eingelegt.

Aus den Gründen:

Die Revision des Klägers ist unbegründet. Der Verwaltungsgerichtshof ist zutreffend davon ausgegangen, dass der Kläger weder nach nationalem Recht noch nach Unionsrecht eine umfassende objektiv-rechtliche Rechtmäßigkeitsprüfung des angegriffenen Genehmigungsbescheides einfordern kann (1.). Dieser leidet an keinem Verfahrensfehler infolge einer unzureichend durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfung (2.). Zu Recht hat der Verwaltungsgerichtshof den Schutzanspruch aus § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG auf der Grundlage des zusätzlichen, durch das Erweiterungsvorhaben verursachten Immissionsbeitrags beurteilt (3.) und sowohl die Zulässigkeit von Irrelevanzschwellen für die Bewertung von Luftschadstoffimmissionen (4.) wie auch die Einhaltung der Immissionswerte für Schwebstaub PM10 bejaht (5.). Rügefähige Verstöße gegen Vorschriften des Bauplanungsrechts sind zu verneinen (6.). 1. Weder auf der Grundlage nationalen Rechts noch auf der Grundlage von Unionsrecht kann der Kläger eine über die Rechtsvorschriften zum Schutz der Umwelt hinausgehende umfassende Rechtmäßigkeitskontrolle des angegriffenen Genehmigungsbescheides beanspruchen.

a) Der Umfang der gerichtlichen Überprüfung bemisst sich für die vom Kläger erhobene Verbandsklage nach § 2 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes – UmwRG – in der Fassung vom 8. April 2013 (BGBl I S. 753). Der Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes ist gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a) i. V. m. § 5 Abs. 4. UmwRG eröffnet, da die der Beigeladenen erteilte immissionsschutzrechtliche Genehmigung eine Entscheidung im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 1 UVPG über die Zulässigkeit eines Vorhabens darstellt, für das gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 UVPG i. V. m. Nr. 1.1.1 der Anlage 1 zu diesem Gesetz eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Nach § 2 Abs. 5 Nr. 1 UmwRG setzt die Begründetheit der Klage voraus, dass die Entscheidung gegen Rechtsvorschriften verstößt, die dem Umweltschutz dienen. Das schließt eine umfassende, über die Frage der Beachtung umweltrechtlicher Vorschriften hinausgehende Rechtmäßigkeitsprüfung aus. Der Prüfungsumfang korrespondiert daher mit den Vorgaben für die Klagebefugnis anerkannter Umweltvereinigungen, die gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG davon abhängt, dass die Vereinigung geltend macht, die angefochtene Entscheidung widerspreche einer dem Umweltschutz dienenden Rechtsvorschrift. Rügen, die keinen Bezug zu umweltrechtlichen Belangen aufweisen, können einer Verbandsklage deshalb nicht zum Erfolg verhelfen (vgl. Urteil vom 10. Oktober 2012 – BVerwG 9 A 18.11 – BVerwGE 144, 243 Rn. 18 = Buchholz 406.254 UmwRG Nr. 9). Nach nationalem Recht ist die Rolle der Umweltverbände die eines „Anwalts der Umwelt“ (Urteil vom 14. Mai 1997 – BVerwG 11 A 43.96 – BVerwGE 104, 367 <371> m. w. N. = Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 26 S. 133), nicht hingegen die eines allzuständigen Sachwalters der Interessen der Allgemeinheit. Hieran ist für Klagerechte auch nach Maßgabe des novellierten Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes festzuhalten.

b) Diese Beschränkung des Verbandsklagerechts steht in Übereinstimmung mit übergeordnetem Unionsrecht, nämlich mit den im Zeitpunkt der Genehmigungserteilung geltenden Art. 10a der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (nunmehr Art. 11 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 – UVP-RL) und Art. 9 Abs. 2 des Aarhus-Übereinkommens (Aarhus-Konvention – AK –), das von allen Mitgliedstaaten der Union sowie von dieser selbst ratifiziert worden ist und als so genanntes gemischtes Abkommen Teil des Unionsrechts ist. Trotz ihres weiten, übereinstimmenden Wortlauts sind Art. 10a Abs. 1 UVP-RL a.F. und Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 1 AK, die Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit die Möglichkeit einräumen, „die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen ... anzufechten“, nicht als Anordnung einer umfassenden Prüfung in jeglicher rechtlicher Hinsicht zu verstehen. Vielmehr ist sowohl nach dem Sinn und Zweck dieser Regelungen des Unions-

rechts als auch nach deren Einbindung in den systematischen Kontext der Gesamtregelungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu den Gerichten davon auszugehen, dass sich mit der Forderung nach einer materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeitsprüfung nicht zugleich eine Festlegung über deren Umfang verbindet. Diese Prüfungsverpflichtung beschränkt sich vielmehr auf Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltsachen bzw. der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Ausarbeitung umweltbezogener Pläne. Neben den Überschriften verdeutlichen vor allem die Erwägungsgründe der Konvention und der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie vom 26. Mai 2003 die Ausrichtung dieser Regelungen auf den Schutz der Umwelt. Zentrales Anliegen der Konvention ist nach deren Erwägungsgründen der auch durch die Beteiligung der Öffentlichkeit und deren Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen zu gewährleistende Schutz einer intakten Umwelt; die Erwägungsgründe der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie nehmen u.a. Bezug auf unionsrechtliche Umweltvorschriften und auf vom Umweltschutz bestimmte Ziele der Aarhus-Konvention. Gemäß Art. 1 Abs. 2 Unterabs. 5 UVP-RL a.F. sind klagebefugte Nichtregierungsorganisationen als Teil der betroffenen Öffentlichkeit nur solche, die sich für den Umweltschutz einsetzen; Entsprechendes folgt aus Art. 2 Nr. 5 AK. In diesem Rahmen bestimmen gemäß Art. 10a Satz 3 UVP-RL a.F. die Mitgliedstaaten, welche konkreten Rechtsverletzungen gerügt werden können; hiermit verbindet sich nicht die Festlegung auf einen über die Belange der Umwelt hinausgehenden objektiv-rechtlichen Prüfungsmaßstab.

Dem kann nicht entgegengehalten werden, dem in der Aarhus-Konvention und im Richtlinienrecht vorausgesetzten Bezug zum Umweltschutz werde schon dadurch ausreichend Rechnung getragen, dass nur UVP-pflichtige Maßnahmen anfechtbar seien und Klagerechte nur solchen Vereinigungen eröffnet seien, die Ziele des Umweltschutzes verfolgen. Auch unter diesen Voraussetzungen hat eine Vollüberprüfung gemessen an dem Ziel, die Umwelt zu schützen, eine überschießende Tendenz; denn sie würde den Schutz der Umwelt über die einschlägigen umweltrechtlichen Vorgaben hinaus ausdehnen.

Auch die begrenzte Regelungskompetenz der Union steht einer Auslegung des Art. 10a Abs. 1 UVP-RL a.F. als einer über den Schutz der Umwelt hinausgehenden Bestimmung des gerichtlichen Kontrollumfangs entgegen. Hierauf bezogen kann sich die Union allein auf die in Art. 191 f. AEUV begründete Zuständigkeit für Regelungen über den Schutz der Umwelt berufen; nur in einem Annex hierzu und damit auf das Umweltrecht beschränkt kommt der Union die Kompetenz für Regelungen über den gebotenen Rechtsschutz zu (vgl. Epiney, EurUP 2012, 88 <91>).

Dem entspricht die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union. In seinem Urteil vom 12. Mai 2011 (Rs. C-115/09, Trianel – Slg. 2011, I-3673 = NJW 2011, 2779) befasst sich dieser zwar in erster Linie mit der Zulässigkeit des Rechtsbehelfs (Rn. 38 ff.) und fordert eine Auslegung des Art. 10a Abs. 1 und 3 der UVP-Richtlinie im Licht und unter Berücksichtigung der Ziele der Aarhus-Konvention. Dabei ist es Sache der Mitgliedstaaten festzulegen, welches die Rechte sind, deren Verletzung zu einem Rechtsbehelf in Umweltangelegenheiten führen kann (Rn. 44). Im Tenor der Entscheidung und in ihren Gründen (Rn. 48) kommt aber auch der über die Zulässigkeitsanforderungen des Rechtsbehelfs hinausreichende und zugleich inhaltlich beschränkende Ansatz zum Ausdruck, dass unionsrechtliche und unionsrechtlich veranlasste Vorschriften, die den Umweltschutz bezwecken, gerichtlicher Prüfung nicht entzogen sein dürfen. Einen weitergehenden Rechtsschutz fordert das Unionsrecht für eine Verbandsklage somit nicht ein. Entgegen der Revision ist dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 18. Oktober 2011 (Rs. C-128/09, Boxus u.a. – Slg. 2011, I-9711 = ZUR 2012, 170) nichts anderes zu entnehmen. Der Gerichtshof verweist erneut darauf, dass mit Blick auf Art. 9 Abs. 2 AK und Art. 10a UVP-RL die Mitgliedstaaten die Möglichkeit eines Überprüfungsverfahrens vorsehen müssen, damit vor

einem Gericht die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen angefochten werden kann, die vom Geltungsbereich des Art. 6 der Aarhus-Konvention oder der UVP-Richtlinie erfasst werden. Die Mitgliedstaaten verfügen aufgrund ihrer Verfahrensautonomie und vorbehaltlich der Einhaltung der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität aber über einen Gestaltungsspielraum bei der Durchführung von Art. 9 Abs. 2 AK und Art. 10a der UVP-RL (Rn. 51 f.).

Diese Auslegung der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie und der Aarhus-Konvention begegnet angesichts der erwähnten Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union keinen vernünftigen Zweifeln; einer erneuten Vorlage an den Gerichtshof gemäß Art. 267 AEUV zur Auslegung des Verbandsklagerechts nach Art. 9 Abs. 2 AK und Art. 10a UVP-RL a.F. bedurfte es daher nicht.

2. Die angegriffene immissionsschutzrechtliche Genehmigung leidet nicht an dem von der Revision geltend gemachten Verfahrensfehler. Die Durchführung einer inhaltlich nur auf das Erweiterungsvorhaben bezogenen Umweltverträglichkeitsprüfung widerspricht weder revisiblem nationalen Recht noch Unionsrecht.

a) Dass sich die Umweltverträglichkeitsprüfung im Falle einer Änderungsgenehmigung nach § 16 Abs. 1 BImSchG allein auf die Umweltauswirkungen des Änderungsvorhabens erstreckt, folgt bereits aus der Verordnung über das Genehmigungsverfahren (9. BImSchV) für die der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen (4. BImSchV) unterfallenden Anlagen, wozu die von der Beigeladenen beabsichtigte Erweiterung ihres Kraftwerks zählt (Nr. 1.1 des Anhangs zur 4. BImSchV). Entsprechend § 2 Abs. 1 Satz 1 UVPG ist die Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 der 9. BImSchV unselbstständiger Teil des Genehmigungsverfahrens. Für die UVP-Pflichtigkeit von Vorhaben, für die eine Änderungsgenehmigung erteilt werden soll, verweist § 1 Abs. 3 der 9. BImSchV auf Absatz 2. Dies bedeutet, dass ausschließlich für das zur Genehmigung gestellte Erweiterungsvorhaben eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, nicht aber zusätzlich für die früher bereits genehmigte Bestandsanlage mit den von dieser ausgehenden Umweltauswirkungen. Hinzu kommt, dass die in § 1 Abs. 3 der 9. BImSchV in Bezug genommenen Schwellenwerte der Anlage 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung sich allein auf den zu ändernden oder zu erweiternden Teil der Anlage beziehen, eine dementsprechend durchzuführende Umweltverträglichkeitsprüfung somit auch nur das Änderungs- oder Erweiterungsvorhaben in den Blick zu nehmen hat.

Auch aus dem Wortlaut des § 3e Abs. 1 Nr. 1 UVPG ergibt sich, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung allein die „Änderung oder Erweiterung eines Vorhabens“ in Betracht zu nehmen hat. Dies findet seine Bestätigung wiederum in § 2 Abs. 2 Nr. 2 UVPG, wonach eine Änderung oder Erweiterung als solche den Begriff des Vorhabens im Sinne des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung erfüllt. Wenn das Gesetz von „dem Vorhaben“ spricht, ist im Falle eines Änderungs- oder Erweiterungsvorhabens folglich allein dieses gemeint und nicht die Summe aus Änderungs- bzw. Erweiterungsvorhaben und Bestandsanlage (Sitsen, UPR 2008, 292 <294>). Für dieses Ergebnis spricht zudem die Entstehungsgeschichte der Norm; in § 3e UVPG wurde – anders als noch vom Bundestags-Umweltausschuss vorgeschlagen (BT-Drucks 14/5750 S. 128) – die Formulierung „oder das bestehende Vorhaben aufgrund der Änderung oder Erweiterung“ bewusst nicht übernommen. Im Vermittlungsverfahren wurde diese ergänzende Wendung gestrichen (vgl. hierzu Kersting, UPR 2003, 10 <11>). Zuvor hatte sich auch der Verkehrsausschuss des Bundesrates dafür ausgesprochen, dass sich im Falle von § 3e UVPG die Umweltverträglichkeitsprüfung auf das Änderungsvorhaben, nicht aber auf den Bestand beziehen solle, weil es sonst zu Mehrfachprüfungen käme (BR-Drucks 674/1/00 S. 24).

Entgegen der Revision kann aus § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG mit der Bezugnahme auf die „mittelbaren“ Auswirkungen eines Vorhabens nicht hergeleitet werden, dass sich die Umweltverträglichkeitsprüfung über das Änderungsvorhaben hinaus auf die Gesamtanlage zu

beziehen hat. Denn hiermit wird lediglich der Umfang der Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne unmittelbarer oder mittelbarer Auswirkungen des Vorhabens bestimmt, jedoch keine Aussage dazu getroffen, was Gegenstand der Umweltverträglichkeitsprüfung sein soll; ebenso wenig kann Derartiges § 6 UVPG entnommen werden. Auch § 2 Abs. 1 Satz 4 UVPG stützt die Rechtsauffassung der Revision nicht; insoweit liegen bereits die Tatbestandsvoraussetzungen nicht vor, da über das Vorhaben nicht in mehreren Verfahren zu entscheiden ist. Soweit in § 3e Abs. 1 Nr. 2 UVPG vorgesehen ist, dass auch frühere Änderungen oder Erweiterungen des UVP-pflichtigen Vorhabens in die Untersuchungen einzubeziehen sind, betrifft diese Vorgabe eine Vorprüfung des Einzelfalls im Sinne des § 3c Satz 1 und 3 UVPG, nicht aber eine Umweltverträglichkeitsprüfung; eine derartige Vorprüfung des Einzelfalls steht vorliegend aber nicht an, da das Vorhaben der Beigeladenen nach der Anlage 1 ohnehin bereits UVP-pflichtig ist.

Ebenso wenig kann aus § 3b Abs. 2 und 3 UVPG hergeleitet werden, dass für das vorliegende Änderungsvorhaben die Umweltverträglichkeitsprüfung auf das Gesamtvorhaben zu erstrecken ist. Absatz 2 setzt eine parallele, d.h. gleichzeitige Verwirklichung mehrerer Vorhaben voraus (vgl. Dienes, in: Hoppe/Beckmann, UVPG, § 3b Rn. 24), woran es vorliegend fehlt. Wiederum stellt auch der Wortlaut des Absatzes 3 klar, dass nur die Änderung oder Erweiterung selbst Gegenstand der durchzuführenden Umweltverträglichkeitsprüfung ist; die Umweltauswirkungen der Bestandsanlage sind für das Erreichen oder Überschreiten des einschlägigen Schwellenwertes und damit für das „Ob“ der Umweltverträglichkeitsprüfung für das Änderungsvorhaben zu berücksichtigen, im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung spielen sie dagegen nur als Vorbelastung eine Rolle (Sangenstedt, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, UVPG, § 3b Rn. 20 und 54). Insoweit besteht auch kein Wertungswiderspruch zwischen § 3b und § 3e UVPG.

b) Diese Beschränkung der UVP-Pflichtigkeit allein auf das Erweiterungsvorhaben steht eindeutig in Einklang mit den Vorgaben des Unionsrechts, was die Einholung einer hierauf bezogenen Vorabentscheidung durch den Gerichtshof der Europäischen Union nach Art. 267 AEUV ausscheiden lässt. Gemäß Art. 4 Abs. 1 UVP-RL a.F. werden Projekte des Anhangs I einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach den Artikeln 5 bis 10 unterzogen. Da gemäß Nr. 22 des Anhangs I jede Änderung oder Erweiterung von Projekten UVP-pflichtig ist, die in diesem Anhang aufgeführt sind, wenn sie für sich genommen die Schwellenwerte erreichen, und nach Nr. 2 Anstrich 1 des Anhangs I Verbrennungsanlagen mit einer Wärmeleistung von mindestens 300 MW der Umweltverträglichkeitsprüfung unterfallen, ist vorliegend allein das Änderungsvorhaben der Beigeladenen Gegenstand der unionsrechtlich gebotenen Umweltverträglichkeitsprüfung. Das gleiche Verständnis liegt der Nr. 13 des Anhangs II der Richtlinie zugrunde, wonach die Änderung oder Erweiterung näher bezeichneter Projekte als eigenständiges Projekt im Sinne von Art. 4 Abs. 2 UVPRL a.F. zu verstehen ist.

Dem entspricht die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union. Dessen Urteil vom 11. August 1995 (Rs. C-431/92, Großkrotzenburg – Slg. 1995, I-2189) hatte die Erweiterung eines bestehenden Wärmekraftwerks um einen weiteren Kraftwerksblock zum Gegenstand. Der Gerichtshof geht davon aus, dass die Planung von Wärmekraftwerken mit einer Wärmeleistung von mindestens 300 MW unabhängig davon, ob sie eigenständig ausgeführt werden oder einer bestehenden Anlage hinzugefügt werden oder mit dieser in einem engen funktionellen Zusammenhang stehen, einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind, wobei der „Zusammenhang mit einer bestehenden Anlage ... dem Projekt nicht seinen Charakter als Wärmekraftwerk mit einer Wärmeleistung von mindestens 300 MW“ nimmt. Soweit die Revision hiergegen auf das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 14. Januar 2010 (Rs. C-226/08, Papenburg – Slg. 2010, I-131) verweist, folgt hieraus nicht Abweichendes. Die Entscheidung befasst sich mit dem Begriff „Projekt“ im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie und geht davon aus, dass die Tätigkeit der Ausbaggerung

bei jedem Eingriff in die Fahrinne als besonderes Projekt im Sinne der Habitatrictlinie angesehen werden kann und diese Ausbaggerungen als gesonderte und sukzessive Projekte der Habitatrictlinie unterliegen können (Rn. 39 ff.). Die Entscheidung legt sich mithin nicht darauf fest, dass wiederkehrende Tätigkeiten mit Bezug auf die zurückliegende Genehmigung eines Vorhabens unionsrechtlich als einheitliches Projekt zu verstehen sind. Gleiches gilt für das von der Revision in Bezug genomene Urteil des Gerichtshofs vom 24. November 2011 (Rs. C-404/09, Kommission gegen Spanien – Slg. 2011, I-11853). Der Gerichtshof geht davon aus, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung die mittelbaren Auswirkungen eines Projekts in geeigneter Weise beschreiben und bewerten muss und dies die Untersuchung der kumulativen Auswirkungen einschließt, die dieses Projekt im Zusammenhang mit anderen Projekten für die Umwelt haben kann (Rn. 80). Diese Aussagen gebieten nicht, die Umweltverträglichkeitsprüfung über das Projekt Kraftwerksblock 9 hinaus auch auf die übrigen Kraftwerksblöcke der Anlage der Beigeladenen zu erstrecken.

Vielmehr sind hiernach im Rahmen der Prüfung des konkreten Projekts kumulative Auswirkungen mit anderen als Vorbelastung zu berücksichtigenden Projekten in Betracht zu nehmen. Auch das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 3. März 2011 (Rs. C-50/09, Kommission gegen Irland – Slg. 2011, I-873) enthält keine Grundsätze, die den Schluss zulassen, dass das Großkraftwerk M. in seiner Gesamtheit einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen ist. Die Entscheidung befasst sich zum einen mit der Verpflichtung der zuständigen Umweltbehörde, die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Projekts zu identifizieren und zu beschreiben und sodann in geeigneter Weise nach Maßgabe eines jeden Einzelfalls zu bewerten, und zum anderen mit der Funktion und dem Inhalt der Bewertungspflicht (Rn. 37 ff.). Zu einer Ausweitung der Umweltverträglichkeitsprüfung auf ein Grundvorhaben verhält sich die Entscheidung nicht.

3. Für die Ermittlung der Zusatzbelastung war jedenfalls im Grundsatz allein auf den Immissionsbeitrag abzustellen, der durch das Erweiterungsvorhaben verursacht wird; dies entspricht sowohl nationalem Recht wie auch Unionsrecht.

a) Prüfungsgegenstand im Änderungsgenehmigungsverfahren nach § 16 BImSchG sind zunächst die unmittelbar zu ändernden Anlagenteile und Verfahrensschritte. Soweit sich die Änderung auf die Bestandsanlage auswirkt, erstreckt sich die Prüfung außerdem auf die hiervon betroffenen Anlagenteile und Verfahrensschritte (vgl. Urteil vom 21. August 1996 – BVerwG 11 C 9.95 – BVerwGE 101, 347 <355> = Buchholz 451.171 § 7 AtG Nr. 3 S. 22). Dementsprechend hat die Immissionsprognose als Zusatzbelastung alle nach den Umständen des Einzelfalls mit der Änderung ursächlich verbundenen Immissionen zu erfassen. Dagegen ist die Gesamtanlage nicht Gegenstand der Prüfung; Immissionen, die durch nicht änderungsbetreffende Anlagenteile oder Verfahrensschritte hervorgerufen werden, haben bei der Ermittlung der Zusatzbelastung zumindest im Grundsatz außer Betracht zu bleiben und sind lediglich als Teil der Vorbelastung zu berücksichtigen.

Dem entspricht das Regelungsgefüge der TA Luft. Nach Nr. 3.5.3 Satz 2 TA Luft sind bei einer Entscheidung über die Erteilung einer Änderungsgenehmigung die Anlagenteile und Verfahrensschritte, die geändert werden sollen, sowie die Anlagenteile und Verfahrensschritte, auf die sich die Änderung auswirken wird, zu prüfen. Im Einklang damit bestimmt Satz 1, dass Nr. 3.1 Satz 2 TA Luft, wonach für die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen Nr. 4 TA Luft mit den dort geregelten Anforderungen gilt, auf die Änderungsgenehmigung nur entsprechend anzuwenden ist. Dabei soll nach Nr. 4.1 Satz 4 Buchst. c) TA Luft bei Schadstoffen, für die Immissionswerte festgelegt sind, die Bestimmung von Immissionskenngrößen (Nr. 2.2 TA Luft) wegen einer irrelevanten Zusatzbelastung entfallen. Nr. 4.2.1 TA Luft bestimmt zum Schutz der menschlichen Gesundheit Immissionswerte für luftverunreinigende Stoffe. Dieser Schutz ist sichergestellt, wenn die nach Nr. 4.7 TA Luft aus Vor- und Zusatzbelastung ermittelte Gesamtbelastung die

festgelegten Immissionswerte an keinem Beurteilungspunkt überschreitet.

Für die in dieser Regelungssystematik zum Ausdruck kommende Beschränkung des Prüfungsgegenstandes streitet auch die Entstehungsgeschichte. Nach Nr. 2.2 Abs. 1 Satz 3 TA Luft in der Fassung des Entwurfs der Bundesregierung (BR-Drucks 1058/01 S. 9) war bei Ermittlung der Zusatzbelastung abzustellen auf „die zu beurteilende Anlage“. Auf Vorschlag des Bundesrates wurde die geltende Fassung beschlossen, wonach die Zusatzbelastung der Immissionsbeitrag ist, der durch das beantragte Vorhaben hervorgerufen wird. Hierzu heißt es in der einschlägigen Empfehlung des Wirtschaftsausschusses des Bundesrates: „Insbesondere wird damit gleichzeitig die Verweisung in Satz 1 der Nr. 3.5.3 präzisiert, wonach bei Änderungsgenehmigungen nur das Änderungsvorhaben für die Bestimmung der Zusatzbelastung maßgebend ist“ (BR-Drucks 1058/1/01 S. 3).

Dieser ausschließlich das Erweiterungsvorhaben, nicht aber die Gesamtanlage umfassende Prüfungsumfang gilt nach den Vorgaben der TA Luft namentlich auch für die Bestimmung irrelevanter Zusatzbelastungen. Nach Nr. 4.2.2 Satz 1 Buchst. a) TA Luft darf im Falle der Überschreitung eines Immissionswertes nach Nr. 4.2.1 TA Luft an einem Beurteilungspunkt die Genehmigung wegen dieser Überschreitung nicht versagt werden, wenn hinsichtlich des jeweiligen Schadstoffes die Kenngröße für die Zusatzbelastung durch die Emissionen der Anlage 3,0 vom Hundert des Immissions-Jahreswertes nicht überschreitet und durch eine Auflage sichergestellt ist, dass weitere Maßnahmen zur Luftreinhaltung durchgeführt werden. Zwar ist in Nr. 4.2.2 Satz 1 Buchst. a) TA Luft von der Zusatzbelastung durch die „Emissionen der Anlage“ die Rede, was sich jedoch auf Genehmigungsverfahren zur Errichtung und zum Betrieb neuer Anlagen im Sinne von Nr. 3.1 TA Luft bezieht; dagegen gelangt – wie schon erwähnt – im Änderungsgenehmigungsverfahren Nr. 3.1 TA Luft nur entsprechend, d.h. auf das Änderungsvorhaben beschränkt zur Anwendung (Nr. 3.5.3 Satz 1 TA Luft). Das gilt auch für die Verweisung auf Nr. 4 TA Luft. Auch zur Bestimmung des Ausmaßes der Irrelevanz nach Nr. 4.2.2 Satz 1 Buchst. a) TA Luft ist somit von einer für das Änderungsvorhaben gemäß Nr. 2.2 Abs. 1 Satz 3 TA Luft ermittelten Zusatzbelastung auszugehen. Die gegen dieses Verständnis von Nr. 4.2.2 Satz 1 Buchst. a) TA Luft erhobenen Einwände des Vertreters des Bundesinteresses überzeugen nicht. Er macht zum einen geltend, zwischen Nr. 2.2 und Nr. 4.2.2 TA Luft bestehe ein Regel-Ausnahme-Verhältnis, wobei im Fall von Nr. 4.2.2 Satz 1 Buchst. a) TA Luft eine Ausnahmesituation deshalb gegeben sei, weil in Immissionspunkten im Einwirkungsbereich des Vorhabens Immissionswerte überschritten seien; das habe zur Konsequenz, dass bei der Anwendung der Irrelevanzklausel auf die Gesamtanlage abzustellen sei. Dem kann schon deshalb nicht gefolgt werden, weil es sich bei Nr. 2.2 TA Luft um eine vor die Klammer gezogene Begriffsbestimmung handelt. Das steht der Annahme eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses entgegen. Zum anderen wendet der Vertreter des Bundesinteresses ein, bei einem nicht auf die Gesamtanlage, sondern die Anlagenerweiterung bezogenen Verständnis von Nr. 4.2.2 TA Luft ergebe sich ein Wertungswiderspruch zu Nr. 6.1.1 und 6.1.2 TA Luft, die bei Überschreitung der Immissionswerte zum Schutz der menschlichen Gesundheit in der Regel ein Einschreiten der Behörde durch Erlass nachträglicher Anordnung geboten. Ein solcher Wertungswiderspruch ist nicht erkennbar. Denn es ist keineswegs zwingend, dass im Anschluss an die Genehmigung eines Änderungsvorhabens mit einer die Irrelevanzgrenze von 3,0 vom Hundert einhaltenden Zusatzbelastung umgehend eine nachträgliche Anordnung nach Nr. 6.1.2 TA Luft ergehen müsste, wenn der Beitrag der Gesamtanlage über 3,0 vom Hundert des Immissions-Jahreswertes hinausginge und die Gesamtbelastung den maßgeblichen Immissionswert überschritte. Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechend würde die Behörde vielmehr zu prüfen haben, ob nicht durch eine nachträgliche Anordnung gegen den Betrieb der Bestandsanlage

die Einhaltung der Immissionswerte der Gesamtanlage auf schonendere Weise sicherzustellen wäre.

Allerdings erscheint nicht unzweifelhaft, ob die nach alldem durch die Technische Anleitung Luft geforderte isolierte Beurteilung des Immissionsbeitrages einer Anlagenerweiterung am Maßstab der Irrelevanzklausel dem Schutzanspruch nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG ohne Weiteres auch dann entspricht, wenn sich dieser Beitrag mit Immissionsbeiträgen des Anlagenbestands überlagert (vgl. OVG Münster, Urteil vom 10. Juni 2008 – 8 D 103/07.AK – juris Rn. 80 f. mit Hinweis auf Hansmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. II, TA Luft Nr. 4.2 Rn. 38). Emittieren mehrere Quellen in einem engen räumlichen Zusammenhang, so kann es dazu kommen, dass deren Immissionsbeiträge an Beurteilungspunkten in der Nachbarschaft zwar je für sich die Irrelevanzgrenze einhalten, in der Summe aber Belastungen hervorrufen, die über das gemäß Nr. 4.1 Satz 4 Buchst. c) TA Luft keiner weiteren Prüfung bedürftige Maß hinausgehen. Ob der den Irrelevanzklauseln zugrunde liegende Bagatelldanke auch in einer solchen Fallkonstellation eine isolierte Beurteilung der einzelnen Quellen – wie hier der Anlagenerweiterung – rechtfertigt, kann jedoch offenbleiben. Denn nach den im angefochtenen Urteil getroffenen Feststellungen (UA S. 86 f.) übersteigen die Zusatzbelastung durch das streitige Vorhaben und die Vorbelastung durch die früher genehmigten Kraftwerksblöcke auch im Zusammenwirken die maßgebliche Irrelevanzgrenze von 3 vom Hundert (Nr. 4.2.2 Satz 1 Buchst. a) TA Luft) in keinem der Fälle, in denen die Gesamtbelastung die Immissionswerte überschreitet.

b) Dass nach nationalem Recht zumindest im Regelfall allein auf die Umwelteinwirkungen des Änderungsvorhabens unter Berücksichtigung der gegebenen Vorbelastung abzustellen ist, steht mit Unionsrecht offensichtlich in Einklang. Eine hierauf bezogene Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union braucht der Senat deshalb nicht einzuholen. Nach Art. 12 Abs. 2 Satz 1 der Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie), die die Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 ersetzt und der das Vorhaben der Beigeladenen als Feuerungsanlage mit mehr als 50 MW unterfällt (Anhang I Ziffer 1.1 der Richtlinie), ist die wesentliche Änderung des Betriebs einer Anlage einem vorherigen Genehmigungsverfahren zu unterwerfen (vgl. auch den 22. Erwägungsgrund der Richtlinie). Dabei erfährt die wesentliche Änderung des Betriebs in Art. 2 Ziffer 11 IVU-RL eine eigene Legaldefinition. Nach Art. 12 Abs. 2 Satz 2 und 3 IVU-RL müssen der Genehmigungsantrag und die Entscheidung der zuständigen Behörde diejenigen Anlagenteile und in Artikel 6 genannten Aspekte umfassen, die von der Änderung betroffen sein können, wobei die einschlägigen Genehmigungsvorschriften der Richtlinie entsprechend anzuwenden sind. Ebenso unterscheidet Art. 15 Abs. 1 IVU-RL zwischen der Erteilung einer Genehmigung für neue Anlagen und der Erteilung einer Genehmigung für wesentliche Änderungen. Auch der unionsrechtliche Prüfungsmaßstab stellt somit allein auf das Änderungsvorhaben ab und deckt sich folglich mit dem des nationalen Rechts.

4. Entgegen der Revision verstoßen die vom Verwaltungsgerichtshof seiner Beurteilung zugrunde gelegten Irrelevanzklauseln der Nr. 4.1 Satz 4 Buchst. c) und Nr. 4.2.2 Satz 1 Buchst. a) TA Luft als solche weder gegen nationales Recht noch gegen Unionsrecht.

a) Die immissionsschutzrechtliche Schutzpflicht im Sinne von § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG als Instrument der Gefahrenabwehr kommt dann zum Tragen, wenn die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts besteht. Eine in diesem Sinne gefährdende, die Schutzpflicht auslösende Immissionssituation ist prinzipiell jedem zur Genehmigung gestellten Vorhaben zuzurechnen, das mit seinen Immissionen zu ihr beiträgt. Die Schutzpflicht findet allerdings dort ihre Grenzen, wo aufgrund einer sachverständigen Risikoabschätzung anzunehmen ist, dass das durch den emittierenden Betrieb verursachte Gesundheitsrisiko auch angesichts der

bestehenden Vorbelastung irrelevant ist (Urteil vom 11. Dezember 2003 – BVerwG 7 C 19.02 – BVerwGE 119, 329 <333 f.> = Buchholz 406.25 § 5 BImSchG Nr. 26 S. 4). § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG, der der untergesetzlichen Konkretisierung durch Bestimmungen über die Ermittlung und Bewertung von Immissionen bedarf, steht einer solchen am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierten Bewertung nicht entgegen.

Gleiches gilt angesichts des dem Vorschriftengeber durch § 48 BImSchG eingeräumten Konkretisierungsspielraums auch für die konkrete Ausgestaltung der hier angewandten Irrelevanzklauseln, mit denen die Irrelevanzgrenze von 1,0 vom Hundert (Nr. 2.2.1.1 Buchst. b) aa) TA Luft 1986) auf 3,0 vom Hundert des Immissions-Jahreswertes angehoben worden ist. Mit Rücksicht auf die Konkretisierungsbefugnis des Vorschriftengebers beschränkt sich die gerichtliche Überprüfung der Klauseln auf eine Vertretbarkeitskontrolle. Die Bemessung der Irrelevanzgrenze auf nunmehr 3,0 vom Hundert des Immissions-Jahreswertes beruht auf plausiblen Erwägungen des Vorschriftengebers. Nach der TA Luft a.F. war die Schadstoffbelastung flächenbezogen zu beurteilen. Das hatte zur Folge, dass Belastungswerte von besonders hoch mit Immissionen des Vorhabens beaufschlagten Aufpunkten einer Beurteilungsfläche (vgl. Nr. 2.6.4.2 der TA Luft 1986) nicht selbst die Kenngröße für die Zusatzbelastung bildeten, sondern nur im Wege arithmetischer Mitteilung in sie eingingen. Die Einstufung eines Mittelwertes als irrelevant konnte daher zugleich bedeuten, dass deutlich höhere – in die Mittelung eingegangene – Werte ebenfalls vernachlässigt wurden. Das macht es erforderlich, die Irrelevanzgrenze niedrig anzusetzen, um dem Schutzbedürfnis auch der höher belasteten Aufpunkte zu genügen. Mit dem Übergang vom Flächen- auf den unionsrechtlich geforderten Punktbezug gemäß Nr. 4.6.2.6 TA Luft 2002 ist diese Notwendigkeit entfallen (BR-Drucks 1058/01 S. 240; vgl. auch Ludwig, TA Luft, 2. Aufl. 2002, S. 14 f.); eine großzügigere Bemessung der Irrelevanzgrenze erscheint daher als vertretbar. Dass der Normgeber mit der Anhebung der Irrelevanzgrenze durch die TA Luft 2002 die unterschiedlichen Auswirkungen des punkt- und des flächenbezogenen Beurteilungsverfahrens auf typische Fallkonstellationen auch im Hinblick auf ihm obliegende Schutzpflichten grundlegend verkannt hätte, ist weder von den Beteiligten vorgetragen worden noch sonst ersichtlich.

Die Irrelevanzgrenzen der TA Luft sind ebenso vereinbar mit den Vorgaben und der Zielsetzung der 22. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Juni 2007 (BGBl I S. 1006), die im Zeitpunkt der Genehmigungserteilung noch nicht außer Kraft getreten war (nunmehr 39. BImSchV vom 2. August 2010, BGBl I S. 1065). Der Umstand, dass in die TA Luft in größerem Ausmaß Grenzwerte des Anhangs I bis III der Tochterrichtlinie 1999/30/EG übernommen worden sind und insoweit Deckungsgleichheit besteht mit den Anforderungen zur Luftreinhaltung in der 22. BImSchV, bedeutet nicht, dass angesichts der höherrangigen normativen Ausgestaltung dieser Anforderungen in der Verordnung für die Anwendung von Irrelevanzschwellen der TA Luft kein Raum mehr bleibt. Denn wie das Unionsrecht zur Luftreinhaltung verfolgt auch die in dessen Umsetzung ergangene Rechtsverordnung einen integrativen, quellenunabhängigen Ansatz, der sich von dem quellen- und anlagenbezogenen Ansatz der TA Luft unterscheidet. Insoweit werden nur für die Behörden gemäß §§ 11 ff. der 22. BImSchV (§§ 27 ff. der 39. BImSchV) unmittelbare Pflichten mit Grenz- und Zielwerten für ihr Handeln begründet. Demgegenüber konkretisiert die TA Luft die von Anlagenbetreibern einzuhaltenden Pflichten und stellt insoweit die Erfüllung von Schutz- und Vorsorgepflichten gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BImSchG sicher. Der flächenbezogene Ansatz der Luftreinhaltung ergänzt damit die quellen- und anlagenbezogenen Regelungen der TA Luft und des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Bruckmann/Strecker, in: Landmann/Rohmer, a.a.O. 39. BImSchV Vorb. Rn. 64). Die TA Luft darf als nachrangige Regelung allerdings keine Luftverschmutzungen zulassen, die bereits für sich genommen die Grenzwerte der 22. BImSchV übersteigen oder sonst ver-

eiteln, dass diese Grenzwerte eingehalten werden können. Soweit nicht besondere, im vorliegenden Fall nicht ersichtliche Umstände entgegenstehen, ist in aller Regel davon auszugehen, dass sich die Einhaltung der Grenzwerte des Luftqualitätsrechts mit den Mitteln der Luftreinhalteplanung sichern lässt (vgl. Halama, in: Berkemann/Halama, Handbuch zum Recht der Bau- und Umweltrichtlinien der EU, 2. Aufl. 2011, S. 769 f.). Das Bundesverwaltungsgericht hat daher in mehreren Entscheidungen die Einhaltung der Grenzwerte der 22. BImSchV nicht als Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für die Planfeststellung eines Vorhabens erachtet (zum Fernstraßenrecht Urteile vom 26. Mai 2004 – BVerwG 9 A 6.03 – BVerwGE 121, 57 <61> = Buchholz 406.25 § 48a BImSchG Nr. 1 S. 5 und vom 23. Februar 2005 – BVerwG 4 A 5.04 – BVerwGE 123, 23 <27 f.> = Buchholz 451.91 Europ. UmweltR Nr. 18 S. 95 f.; Beschluss vom 1. April 2005 – BVerwG 9 VR 7.05 – NuR 2005, 709, juris Rn. 21). Dies gilt gleichermaßen für die immissionsschutzrechtliche Genehmigung.

b) Auch dem Unionsrecht ist der Gedanke der Irrelevanz nicht fremd. Er kommt etwa dort zum Ausdruck, wo von „signifikanten“ Luftverunreinigungen die Rede ist (vgl. Art. 4 Nr. 2 der Richtlinie 84/360/EG des Rates vom 28. Juni 1984 zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen); die IVU-Richtlinie hebt in Art. 3 Abs. 1 Buchst. b) auf die Erheblichkeit der Umweltverschmutzungen ab. Mit der Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität sowie mit der Tochterrichtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid u.a. und mit der diese beiden Richtlinien ersetzenden Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa wird ein quellenunabhängiger Ansatz verfolgt, der nicht die Zulassung einer einzelnen Anlage in den Blick nimmt, sondern allein die Mitgliedstaaten verpflichtet, gebietsbezogen die erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

Dem entspricht die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union. In seinem Urteil vom 26. Mai 2011 (Rs. C-165 bis 167/09 – Slg. 2011, I-4599) zu den Rechtssachen Stichting Natuur en Milieu u.a., welche die Richtlinie 2001/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2001 über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe zum Gegenstand haben, geht der Gerichtshof davon aus, dass die festgelegten Ziele angesichts des weiten Handlungsspielraums, über den die Mitgliedstaaten verfügen, nicht unmittelbar auf die Erteilung einer umweltrechtlichen Genehmigung einwirken (Rn. 75 f.).

Auf das Verhältnis zwischen einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung und der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG ist dies ohne Weiteres übertragbar; hierfür spricht auch die Rechtsauffassung der Kommission. Auf eine parlamentarische Anfrage zum Neubau einer Müllverbrennungsanlage, die trotz Überschreitung der in der Richtlinie 1999/30/EG festgelegten Grenzwerte für Stickstoffdioxid nach Maßgabe von Irrelevanzschwellen der TA Luft genehmigt worden ist, hat sie geantwortet, dass hierin keine Zuwiderhandlung gegen Verpflichtungen aus der Richtlinie zu sehen ist (E-2866/2007 DE vom 3. August 2007). Im Schreiben vom 20. Mai 2005 (Beschwerdeverfahren 2003/4840) geht sie davon aus, dass die Luftqualitätsrichtlinie und ihre Tochterrichtlinien Ergebnispflichten aufstellen, die individuelle Genehmigungsverfahren unberührt lassen. Eine andere Auslegung wäre weder mit dem Subsidiaritäts- noch mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu vereinbaren.

5. Ob der Verwaltungsgerichtshof mit seiner Rechtsauffassung gegen Bundesrecht verstößt, dass das im Rahmen einer Nachberechnung der Immissionsprognose für das streitgegenständliche Vorhaben erzielte Ergebnis, wonach an einer Gitterzelle an der Nordwestecke eines Gewerbetriebs im Nahbereich von Block 9 (Fassade der Firma L.-F.) mit der maximalen Immissionszusatzbelastung von 7,2 µg/m³ für Schwebstaub PM10 die zulässige Überschreitungshäufigkeit von 35 Tagen gemäß der Tabelle 1 zu Nr. 4.2.1 TA Luft um 2 Tage überschritten wird, schon deshalb nicht zur Rechtswidrigkeit der immissionsschutzrechtlichen Genehmi-

gung führt, weil es sich insoweit um einen nicht maßgeblichen, da nicht repräsentativen Beurteilungspunkt handelt, kann dahinstehen. Denn das angegriffene Urteil beruht hierauf nicht, § 137 Abs. 1 VwGO.

Selbst wenn man insoweit von einem materiellen Rechtsverstoß ausgehen wollte, wäre die erforderliche Kausalität nur gegeben, wenn die Vorinstanz ohne diesen Rechtsverstoß eine andere Entscheidung getroffen hätte (Neumann, in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 137 Rn. 17). Dies scheidet aber schon deshalb aus, weil der Verwaltungsgerichtshof seine Erkenntnis zur Einhaltung des Immissionswertes für Schwebstaub nach Nr. 4.2.1 TA Luft auf einen weiteren, selbstständig tragenden Grund gestützt hat.

Nr. 10 des Anhangs 3 zur TA Luft schreibt für die Ausbreitungsrechnung die Berücksichtigung von Bebauung vor, wobei – nach bestimmten Maßgaben – deren Einfluss mithilfe eines diagnostischen Windfeldmodells für Gebäudeumströmung berücksichtigt werden kann. Bei diffusen Staubquellen kann diese Ausbreitungsrechnung aber zu unplausiblen Immissionskonzentrationen führen. Auf diesen Einwand des Klägers gab die Genehmigungsbehörde eine ergänzende Immissionsprognose über die Zusatzbelastung im Bereich der Firma L.-F. auf der Grundlage des prognostischen Strömungsmodells MISKAM in Auftrag. Das beauftragte Ingenieurbüro kam nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs unter Verwendung dieses Rechenmodells zu dem Ergebnis, dass das Maximum der Zusatzbelastung für Schwebstaub PM10 im Bereich der zur Kohlehalde orientierten Gebäudefassade der Firma L.-F. zu erwarten sei und der maximale Jahresmittelwert der Zusatzbelastung zwischen 5,2 und 6 µg/m³ liege. Da nach dem für die ursprüngliche Immissionsprognose verwandten Rechenmodell AUSTAL2000 davon auszugehen ist, dass bei einer Immissionszusatzbelastung von 6,9 µg/m³ die zulässige Überschreitungshäufigkeit von 35 Tagen genau erreicht wird, kann – so der Verwaltungsgerichtshof – ebenso angenommen werden, dass auch die maximale Zusatzbelastung von 6 µg/m³ die zulässigen Überschreitungen einhält. Auf diese Annahme hat der Verwaltungsgerichtshof, der in Übereinstimmung mit dem Gutachter des Klägers von der wissenschaftlichen Eignung des Windfeldmodells MISKAM ausgegangen ist, seine Entscheidung zusätzlich gestützt. Hiergegen hat sich die Revision nicht gewandt.

6. Der Verwaltungsgerichtshof hat zu Recht einen entscheidungserheblichen Verstoß der angefochtenen immissionsschutzrechtlichen Genehmigung gegen Vorschriften des Bauplanungsrechts verneint. Weder kann der im Genehmigungsbescheid enthaltenen Baugenehmigung ein Planungserfordernis entgegeng gehalten werden noch verstoßen die Erwägungen des Verwaltungsgerichtshofs zur fehlenden Rügefähigkeit städtebaulicher Gesichtspunkte gegen Bundesrecht.

a) Das angefochtene Urteil lässt offen, ob ein Planungserfordernis nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB besteht und ob der Kläger als Umweltverband dieses geltend machen kann; ein solches Erfordernis könne der Baugenehmigung jedenfalls nicht entgegeng gehalten werden. Diese Auffassung entspricht ständiger Rechtsprechung des 4. Senats des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 24. Oktober 1980 – BVerwG 4 C 3.78 – BVerwGE 61, 128 <133 f.> = Buchholz 406.11 § 36 Nr. 26 S. 22, vom 19. September 1986 – BVerwG 4 C 15.84 – BVerwGE 75, 34 <43> = Buchholz 406.11 § 34 BBauG Nr. 116 S. 75 und vom 11. Februar 1993 – BVerwG 4 C 15.92 – DVBl 1993, 658), der sich der erkennende Senat anschließt. Mit § 34 Abs. 1 BauGB hat der Gesetzgeber selbst für den unbeplanten Innenbereich die Entscheidung getroffen, dass ein Vorhaben genehmigungsfähig ist, wenn es sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. § 34 Abs. 1 BauGB erweist sich damit als Planersatzvorschrift (Urteil vom 17. September 2003 – BVerwG 4 C 14.01 – BVerwGE 119, 25 <30> = Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 117 S. 76 f.). Zwar kann auch im unbeplanten Innenbereich eine Bebauungsplanung im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB erforderlich werden, wenn die Genehmigungspraxis auf der Grundlage von § 34 Abs. 1 und 2 BauGB städtebauliche Konflikte auslöst oder auszulösen droht, die eine Gesamtkoordination der widerstreitenden öffentli-

chen und privaten Belange in einem förmlichen Planungsverfahren dringend erfordern (Urteil vom 17. September 2003 a. a. O. S. 32). Ein derartiges Erfordernis einer Bebauungsplanung hat aber nicht zur Folge, dass ohne sie eine Bebauung unterbleiben müsste, sondern zielt vielmehr darauf ab, die bauliche Entwicklung in eine andere Richtung zu lenken (Urteil vom 24. Oktober 1980 a. a. O. S. 133 f.). Bei der Beurteilung eines Innenbereichsvorhabens hat ein Planungserfordernis deshalb nur indizielle Bedeutung für die Frage des Sich-Einfügens (Urteil vom 19. September 1986 a. a. O. S. 43).

Aus Unionsrecht ergibt sich nichts anderes. Art. 2 Abs. 1 UVP-RL a.F. gebietet, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, damit vor Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen u.a. aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Genehmigungspflicht unterworfen und einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden. Entgegen der Revision kann weder Art. 3 UVP-RL a.F. noch Art. 8 UVP-RL a.F. entnommen werden, dass dem bloßen Genehmigungserfordernis der Richtlinie nur durch eine planerische Abwägungsentscheidung Rechnung getragen werden kann. Dem steht bereits entgegen, dass die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung nur verfahrensrechtliche Anforderungen zum Gegenstand hat (EuGH, Urteil vom 14. März 2013 – Rs. C-420/11 – NVwZ 2013, 349 Rn. 46). Diese Auslegung von Unionsrecht durch eine Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union weiter zu klären, ist angesichts der Eindeutigkeit der betreffenden Regelungen nicht veranlasst.

b) Der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung des Vorhabens der Beigeladenen auf der Grundlage des § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG i. V. m. § 34 Abs. 1 BauGB könnte ein Planungserfordernis jedoch ausnahmsweise dann entgegenstehen, wenn den in Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (i. d. F. der Änderungsrichtlinie 2003/105/EG vom 16. Dezember 2003 – Seveso-II-RL) gestellten Anforderungen, die sich auch auf Änderungsvorhaben beziehen, allein durch eine richtlinienkonforme Auslegung des in § 34 Abs. 1 BauGB enthaltenen Gebots der Rücksichtnahme nicht ausreichend Rechnung getragen werden könnte. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-RL dahin ausgelegt, dass die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, langfristig dem Erfordernis der Wahrung angemessener Abstände zwischen einem Störfallbetrieb und öffentlich genutzten Gebäuden Rechnung zu tragen, auch von Baugenehmigungsbehörden bei gebundenen Entscheidungen über die Zulassung von Vorhaben zu beachten ist (Urteil vom 15. September 2011 – Rs. C-53/10 – Slg. 2011, I-8311 = ZfBR 2011, 763). Dies kann einen Koordinierungsbedarf auslösen, dem nicht mehr allein durch eine nachvollziehende Abwägung im Rahmen einer gebundenen Vorhabenzulassung, sondern nur durch eine förmliche Planung entsprochen werden kann (Urteil vom 20. Dezember 2012 – BVerwG 4 C 11.11 – BVerwGE 145, 290 Rn. 32 ff. = Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 215).

Ein solcher Ausnahmefall scheidet hier aber schon deshalb aus, weil das Änderungsvorhaben der Beigeladenen nicht unter Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-RL fällt.

Gemäß Art. 10 Seveso-II-RL sorgen die Mitgliedstaaten bei einer Änderung einer Anlage oder der Art und der Mengen der gefährlichen Stoffe, aus der sich erhebliche Auswirkungen auf die Gefahren im Zusammenhang mit schweren Unfällen ergeben könnten, dafür, dass der Betreiber das Konzept zur Verhütung schwerer Unfälle und den Sicherheitsbericht überprüft und erforderlichenfalls ändert. Nur auf eine derart wesentliche Anlagenänderung oder Anlagenerweiterung bezieht sich Art. 12 Abs. 1 Satz 1 Buchst. b) Seveso-II-RL, die im nationalen Recht die genannte Planungsbedürftigkeit eines Erweiterungsvorhabens zur Folge haben kann. Auf der Grundlage der von der Revision nicht mit Verfahrensrügen angegriffenen Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs unterfallen die Bestandsanlage wie auch das Erweiterungsvorhaben der Beige-

ladenen lediglich den Grundpflichten der Störfallverordnung, ohne dass sich das Gefahrenpotenzial erheblich verändert.

c) Die weitere von der Revision aufgeworfene Frage, ob der Kläger im Rahmen seiner Rügebefugnis nach Maßgabe des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes bei Anfechtung einer immissions-schutzrechtlichen Genehmigung auf der Grundlage von § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG i. V. m. § 34 Abs. 1 BauGB über die Prüfung von Vorschriften mit umweltrechtlichem Bezug hinaus auch Verstöße gegen Belange einer geordneten städtebaulichen Entwicklung geltend machen kann, ist mit den obigen Ausführungen unter II. 1. zu verneinen. Auch bei Vorschriften des Bauplanungsrechts mit mehrfacher Zielrichtung beschränkt sich das Rügerecht des Klägers auf den gesetzlich bezweckten Schutz von Interessen der Umwelt, die gegebenenfalls bei Prüfung des in § 34 Abs. 1 BauGB verankerten Gebots der Rücksichtnahme zu berücksichtigen sind. Soweit § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB darüber hinaus mit dem Kriterium des „Sich-Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung“ und den dies bestimmenden Merkmalen auf die städtebauliche Ordnung zielt, mag sich hiermit allenfalls mittelbar und reflexweise auch ein Schutz der Umwelt verbinden. Dies führt aber nicht dazu, dass es sich bei den an andere als Umweltbelange anknüpfenden Tatbestandsmerkmalen des § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB um Regelungselemente zum Schutz der Umwelt handelt; von einer dem Umweltschutz dienenden Norm im Sinne von § 2 Abs. 1 und 5 UmwRG kann im Zusammenhang mit dem auf die städtebauliche Ordnung abhebenden Einfügungsgebot nicht ausgegangen werden.

10. Verpflichtung zur Durchführung einer UVP; Erheblichkeitsschwelle

EnLAG § 1; UVPG § 3a, § 3c; UmwRG § 4 Abs. 1 und 3, § 4a Abs. 2; EnWG § 43, § 43e Abs. 4; 26. BImSchV (1996); VwGO § 113 Abs. 1 Satz 1;

Erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen, die nach § 3c Satz 1 UVPG zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung verpflichtet, liegen nicht erst dann vor, wenn die nach dem jeweils einschlägigen materiellen Zulassungsrecht maßgebliche Schädlichkeitsgrenze voraussichtlich überschritten wird und damit die Umweltauswirkungen nach Einschätzung der Behörde so gewichtig sind, dass sie zu einer Versagung der Zulassung führen. Umweltauswirkungen sind vielmehr jedenfalls bereits dann erheblich, wenn sie an die Zumutbarkeitsschwelle – hier: an die Grenzwerte der 26. BImSchV – heranreichen und deshalb in der Abwägung so gewichtig sind, dass im Zeitpunkt der UVP-Vorprüfung ein Einfluss auf das Ergebnis des Planfeststellungsbeschlusses nicht ausgeschlossen werden kann (Anschluss an Urteil vom 4. April 2012 – BVerwG 4 C 8.09 u.a. – BVerwGE 142, 234 Rn. 190).

Die Fehlerfolgenregelung des § 43e Abs. 4 Satz 2 EnWG geht als speziellere Regelung der allgemeinen Regelung des § 4 Abs. 1 Satz 1 UmwRG i. V. m. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO vor (vgl. Urteil vom 20. Dezember 2011 – BVerwG 9 A 31.10 – BVerwGE 141, 282 <LS>)

(amtliche Leitsätze)

BVerwG, U. v. 17.12.2013 – 4 A 1.13 –

Zum Sachverhalt:

Die Klägerin, eine Gemeinde, wendet sich gegen den Planfeststellungsbeschluss des Beklagten für den Neubau der 380-kV-Höchstspannungsfreileitung Punkt F. – Punkt St. T., Bauleitnummer (Bl.) 4571.