



## **Info-Service 8/2019**

### **BVerwG: Trianel - Urteilsbegründung**

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat mit Revisionsurteil vom 15. Mai 2019 (Az. 7 C 27.17) das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) zu dem Steinkohlekraftwerk der Firma Trianel in Lünen (Urteil vom 16. Juni 2016, Az. 8 D 99/13.AK) aufgehoben und an das OVG NRW zur erneuten Verhandlung und Entscheidung zurückverwiesen.

Wir hatten hierüber bereits in unserem Info-Service 4/2019 vom 16. Mai 2019 auf Grundlage der Pressemitteilung des BVerwG berichtet. Nunmehr wurde die Urteilsbegründung veröffentlicht, die wir nachfolgend zusammenfassen.

#### **1. Prioritätsprinzip bei Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung**

In der Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung ist das Zusammenwirken mit anderen Projekten zu berücksichtigen („Summationsprüfung“ nach § 34 Abs. 1 BNatSchG, Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie).

Nach der bisherigen Rechtsprechung des OVG NRW sollten aus dieser Summationsprüfung Projekte ausgeklammert werden, für die erst nach Einreichung des prüffähigen Genehmigungsantrags für das eigene Projekt ein prüffähiger Genehmigungsantrag gestellt wird. Dies gilt nach Auffassung des OVG NRW auch dann, falls die später prüffähig beantragten Projekte im Ergebnis früher genehmigt werden als das eigene Projekt. Stattdessen sollten die später beantragten Projekte das früher beantragte Projekt in der Summationsprüfung berücksichtigen.

Dem ist das BVerwG mit überzeugenden Gründen nicht gefolgt.

- Die Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung hat die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der behördlichen Genehmigung zu Grunde zu legen. Würden später beantragte, aber zwischenzeitlich genehmigte Projekte aus der Summationsprüfung ausgeblendet, wäre somit die Summationsprüfung für das zuerst prüffähig beantragte Vorhaben lückenhaft und unvollständig.

- Eine Verlagerung der Summationsprüfung in die Zulassungsverfahren für die später beantragten Projekte würde nicht gewährleisten, dass die Umweltauswirkungen des zuerst beantragten Projekts hinreichend berücksichtigt würden. Denn solange das zuerst beantragte Projekt noch nicht genehmigt ist, können sich im Genehmigungsverfahren noch Änderungen seiner technischen Konfiguration, fachlichen oder rechtlichen Beurteilung der Vorhabenauswirkungen usw. ergeben. In die Summationsprüfung sind also ausschließlich bereits genehmigte Projekte einzustellen.
- Da auch später beantragte, aber zwischenzeitlich genehmigte Projekte in der Summationsprüfung des früheren Projekts zu berücksichtigen sind, müssen dessen Antragsunterlagen und behördliche Prüfungen bis zum Zeitpunkt der Genehmigung entsprechend aktualisiert werden. Einen Vertrauensschutz, vor diesem Aufwand verschont zu bleiben gesteht das BVerwG dem Vorhabenträger nicht zu, denn dies widerspräche dem in Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie geregelten Vorsorgegrundsatz, ohne jeden vernünftigen wissenschaftlichen Zweifel erhebliche Beeinträchtigungen von Natura 2000-Gebieten auszuschließen.
- Nicht übertragbar auf die materiell-rechtliche Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung ist insbesondere der verfahrensrechtliche, von Vertrauensschutzerwägungen getragene Rechtsgedanke aus § 12 Abs. 2 UVPG, wonach der Träger des zuerst prüffähig beantragten Projekts nicht nachträglich eine Umweltverträglichkeitsprüfung („UVP“) durchführen muss, wenn sein Projekt erst zusammen mit einem späteren Projekt UVP-pflichtig wird. D.h. ein nach Maßgabe des § 12 Abs. 2 UVPG zwar nicht nachträglich UVP-pflichtiges Projekt kann gleichwohl gehalten sein, im Rahmen der im Genehmigungsverfahren durchzuführenden Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung nachträglich Projekte in die Summationsprüfung einzubeziehen.

## **2. Abschneidekriterium bei eutrophierenden und versauernden Immissionen**

Die Auswirkungen von eutrophierenden und versauernden Immissionen (Stickstoff, Schwefel) auf FFH-Lebensraumtypen werden in der Praxis in der Regel anhand des vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung herausgegebenen Forschungsberichts „Untersuchung und Bewertung von straßenverkehrsbedingten Nährstoffeinträgen in empfindliche Biotope“ („BAST-Bericht“) beurteilt. Dieser Ansatz begreift sich selbst als Fachkonvention und arbeitet mit einem System aus Abschneidewerten, Bagatellschwellen und Sonderfallprüfungen. Immissionen von weniger als 0,3 kg Stickstoff pro Hektar und Jahr („kg N/(ha\*a)“) bzw. dementsprechend 24 Stoffäquivalenten pro Hektar

und Jahr („eq/(ha\*a)“) sind als Abschneidewert definiert und begrenzen dadurch den Untersuchungsraum sowie die Überschneidungsbereiche potenziell miteinander kumulierender Vorhaben. In der deutschen Rechtsprechung ist der BAST-Bericht grundsätzlich als der in der Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung zu verwendende beste wissenschaftliche Kenntnisstand anerkannt. Allerdings hat das OVG NRW die Abschneidewerte für besonders empfindliche Lebensraumtypen und unter Berücksichtigung kumulativer Wirkungen als unzureichend befunden und stattdessen im Ergebnis wesentlich strengere Abschneidewerte von 0,5 % des jeweiligen Critical Load des betroffenen Lebensraumtyps gefordert mit einer daraus resultierenden erheblichen Ausweitung der Untersuchungsräume und Summationsprüfung.

Das BVerwG widerlegt überzeugend diese Rechtsauffassung des OVG NRW.

Der Abschneidewert von 0,3 kg N/(ha\*a) ist eine lediglich rechnerisch bestimmbare Zusatzbelastung, die sich messtechnisch nicht mehr sicher von der Hintergrundbelastung abgrenzen und einem konkreten Vorhaben zuordnen lässt. Dass von unterhalb dieses Abschneidewerts liegenden Stickstoffemissionen eine erhebliche Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten verursacht werden könnte, stellt deswegen eine bloß theoretische und unbeachtliche Besorgnis und keinen beachtlichen vernünftigen Zweifel am Ausbleiben erheblicher Beeinträchtigungen dar. Insoweit sind auch keine kumulativen Betrachtungen erforderlich, denn eine Addition mehrerer unterhalb der Nachweisgrenze liegender, modellierter und damit hypothetischer Einträge würde an dem mangelnden Wirknachweis in Bezug auf ein Projekt nichts ändern. Der nach dem BAST-Bericht anzuwendende Abschneidewert von 0,3 kg N/(ha\*a) ist aus dem bereits die messtechnische Grenze darstellenden Wert von 0,5 kg N/(ha\*a) hergeleitet worden und somit hinreichend konservativ. Selbst die meisten experimentellen wissenschaftlichen Studien zu den Einflüssen zusätzlicher Stickstoffeinträge auf die Vegetation arbeiten mit Stickstoffabgaben in Stufen von mindestens 5 bis 10 kg N/(ha\*a).

Für versauernde Einträge lässt das BVerwG allerdings offen, ob der zutreffende Abschneidewert entsprechend dem BAST-Bericht bei 24 eq/(ha\*a) oder entsprechend einer im Trianel-Sachverhalt erfolgten landesbehördlichen Vorgabe bei 30 eq/(ha\*a) anzusetzen ist.

### **3. Berücksichtigung realisierter Projekte**

Ein Vorhaben, das zwar den Abschneidewert überschreitet und deshalb nicht von vornherein unbeachtliche Immissionen verursacht, allerdings einen Bagatellschwellenwert von

3 % des jeweiligen Critical Load einhält, ist nach dem BAST-Bericht Natura 2000-verträglich. Nach der bisherigen Rechtsprechung auch des BVerwG ist bei der Prüfung des 3 %-Bagatellschwellenwerts nicht nur die Zusatzbelastung des eigenen Projekts, sondern auch die Zusatzbelastung kumulierender Projekte zu berücksichtigen. Das OVG NRW hatte hierbei die Berücksichtigung sämtlicher seit der im Jahr 2004 erfolgten Unterschutzstellung der zu prüfenden FFH-Gebiete beantragten Projekte, und zwar auch der bereits realisierten Projekte, als Zusatzbelastung gefordert.

Diese Rechtsauffassung lehnt das BVerwG jedenfalls in dieser Allgemeinheit ab. Eine generelle kumulative Betrachtung seit dem Zeitpunkt der Unterschutzstellung sei zum einen problematisch, weil eine nachträgliche Bewertung weit zurückliegender Vorgänge auf vielfache Schwierigkeiten stößt, insbesondere wenn sich Änderungen der fachlichen Methoden ergeben haben. Zum anderen würden Auswirkungen bereits umgesetzter Vorhaben oder bisheriger Nutzungen sich grundsätzlich tatsächlich in dem Natura 2000-Gebiet auswirken und seien deshalb nicht in die Summationsprüfung (Zusatzbelastung) einzustellen, sondern der Vorbelastung zuzuordnen.

Allerdings kann eine ergänzende Prüfung erforderlich sein, wenn die Auswirkungen dieser Altvorhaben sich noch nicht in dem Ist-Zustand niedergeschlagen haben, sondern zeitverzögert wirken.

Eine „starre Kontingentierung“ dergestalt, dass ab Unterschutzstellung der Natura 2000-Gebiete ausnahmslos insgesamt lediglich ein einziges Mal die 3 %-Bagatellschwelle angewendet werden dürfte, hält das BVerwG für unverhältnismäßig und daher unzulässig. Es sei vielmehr auch zu berücksichtigen, ob sich zum Beispiel durch Maßnahmen des Gebietsmanagements oder der Luftreinhalteplanung die Vorbelastung reduziert; in diesem Fall wäre auch eine „mehrfache Anwendung“ der 3 %-Bagatellschwelle zulässig. Ob solche positiven Entwicklungen eingetreten sind, lässt sich möglicherweise - hierbei handelt es sich um eine im Revisionsverfahren nicht zu klärende tatsächliche Frage - unter Heranziehung von Datensätzen des Umweltbundesamts klären.

Hamburg, den 16. September 2019

gez. Dr. Lutz Krahnfeld  
[info@kk-rae.de](mailto:info@kk-rae.de)

gez. Martin Crusius