

Sachgebiet:

BVerwGE: ja  
Fachpresse: ja

Bau- und Bodenrecht, einschließlich der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen für Windkraftanlagen, sofern der Schwerpunkt der Sache im Bau- und Bodenrecht liegt

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, 18, 24
BauGB	§ 2 Abs. 3, § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. a
BImSchG a.F.	§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 2, 4, Abs. 2, § 6 Abs. 1
TEHG	§§ 1, 4, 7, 9, 17
ZuV 2012	
RL 2003/87/EG	
RL 2010/75/EU	Art. 9 Abs. 1

Stichworte:

Bebauungsplan; Festsetzung von Lärmemissionskontingenten; Verkündungsmangel; Ermittlungsfehler; Einsatz fossiler Brennstoffe; Energieträger; luftverunreinigende Stoffe; Verwendungsbeschränkung; Emission von Kohlendioxid; spezifische CO<sub>2</sub>-Emissionen; CO<sub>2</sub>-Emissionsfaktoren; Stoffbezug; Anlagenbezug; Treibhausgasemissionen; Treibhausgas-Emissionshandel; Regelungskonzept des TEHG; TEHG-Anlagen; europaweites Emissionshandelssystem; Prinzip "cap and trade"; kosteneffiziente Verringerung von Treibhausgasen; Treibhausgas-Emissionszertifikate; Entscheidung über Brennstoffeinsatz; Energieeffizienz; Kosteneffizienz; Entscheidungsfreiheit des Betreibers; ökonomische Steuerung; immissionsschutzrechtliche Betreiberpflichten; Anforderungen an TEHG-Anlagen; ordnungsrechtlicher Ansatz des BImSchG; Schutzpflicht; schädliche Umwelteinwirkungen; Festsetzungsgrundlage; Rechtsgrundlage; Auslegung; Rechtsstaatsprinzip; Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung; Vermeidung gegenläufiger Regelungen; bodenrechtliche Standortsteuerung; Vorsorgeprinzip; Vorsorgegrundsatz; vorbeugender Umweltschutz; städtebauliche Gründe; lokale Umweltverschmutzung; eigene "Vorsorgepolitik"; allgemeiner Klimaschutz; andere Emissionen; fehlende Ermächtigung; Gesamtunwirksamkeit.

Leitsatz:

Der Gemeinde ist es verwehrt, die Verwendung fossiler Brennstoffe in Anlagen, die dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz unterliegen, im Bebauungsplan davon abhängig zu machen, dass die eingesetzten Stoffe bestimmte CO<sub>2</sub>-Emissionsfaktoren nicht überschreiten. Eine solche Festsetzung widerspricht dem Regelungskonzept des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, das der Regelung in § 5 Abs. 2 BImSchG zugrunde liegt und auch bei der Auslegung der Ermächtigung in § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. a BauGB zu beachten ist.



Urteil des 4. Senats vom 14. September 2017 - BVerwG 4 CN6.16

- I. VGH Mannheim vom 29. Juli 2015  
Az: VGH 3 S 2492/13



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **URTEIL**

BVerwG 4 CN 6.16  
OVG 3 S 2492/13

Verkündet  
am 14. September 2017

...  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 14. September 2017  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz, Petz, Dr. Decker und  
Prof. Dr. Külpmann

für Recht erkannt:

Die Revision der Antragsgegnerin gegen das Urteil des  
Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 29. Juli  
2015 wird zurückgewiesen.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Revisionsver-  
fahrens.

#### G r ü n d e :

I

- 1 Gegenstand des Normenkontrollverfahrens ist der Bebauungsplan "Steinbruch Plapphalde" der Antragsgegnerin, der ein "Sonstiges Sondergebiet Steinbruch" festsetzt und in seinen textlichen Festsetzungen unter anderem die Verwendung von Brennstoffen in Feuerungsanlagen regelt.

- 2 Die Antragstellerin zu 1 ist Eigentümerin verschiedener Grundstücke im Geltungsbereich des Bebauungsplans, auf denen sie Muschelkalkgestein abbaut. Im Areal des Steinbruchs haben sich weitere gewerbliche Nutzungen angesiedelt, unter anderem die Antragstellerin zu 2, die ein Asphaltmischwerk betreibt, das sie derzeit mit Erdgas, Flüssiggas und Erdöl befeuert.
- 3 Im Jahre 2008 beantragte die Antragstellerin zu 2 eine immissionsschutzrechtliche Änderungsgenehmigung für die Asphaltmischanlage, die es ihr erlaubt, den Brenner auszutauschen und Braunkohlestaub als Befeuerungsmittel zu verwenden. Dies führte zu erheblichen Widerständen in der Bevölkerung. Der Gemeinderat der Antragsgegnerin nahm den Genehmigungsantrag zum Anlass, den streitgegenständlichen Bebauungsplan aufzustellen. Der Bebauungsplan setzt Geräuschimmissionskontingente fest (Nr. 1.1.3 der textlichen Festsetzungen). Weiter bestimmt er:

"1.4 Gebiete in denen bestimmte luftverunreinigende Stoffe nur eingeschränkt verwendet werden dürfen (§ 9 Abs. (1) 23a BauGB).

Im Geltungsbereich des Bebauungsplans ist bei Feuerungsanlagen mit einer Nennwärmeleistung von mehr als 1 MW die Verwendung von fossilen Energieträgern nur zulässig, wenn die spezifische CO<sub>2</sub>-Emissionen einen Wert von 0,08 t CO<sub>2</sub>/GJ nicht überschreiten. Ausnahmsweise können Brennstoffe mit höheren spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen zugelassen werden, wenn - die spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen der eingesetzten Brennstoffe im Jahresmittel den genannten Wert von 0,08 t CO<sub>2</sub>/GJ nicht überschreiten oder - die spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen beim Mischen der hergestellten Asphalte im Jahresmittel einen Wert von 21,5 kg/t Mischgut nicht überschreiten.

Die spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen bestimmen sich nach der Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 - 2012".

- 4 Auf den Normenkontrollantrag der Antragstellerinnen hat der Verwaltungsgerichtshof den Bebauungsplan insgesamt für unwirksam erklärt. Die Festsetzung von Emissionskontingenten in Nr. 1.1.3 der textlichen Festsetzungen leide an einem Verkündungsmangel, weil die Antragsgegnerin nicht sichergestellt habe,

dass sich die Planbetroffenen vom Inhalt der von der Festsetzung in Bezug genommenen DIN-Vorschrift in verlässlicher und zumutbarer Weise Kenntnis verschaffen könnten. Nr. 1.4 der textlichen Festsetzungen sei ebenfalls rechtswidrig. Die Festsetzung sei nicht von § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. a BauGB gedeckt, der dazu ermächtige, aus städtebaulichen Gründen Gebiete festzusetzen, in denen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen bestimmte luftverunreinigende Stoffe nicht oder nur beschränkt verwendet werden dürfen. Denn die Regelung beschränke nicht die Verwendung bestimmter Brennstoffe, sondern wirke wie eine unmittelbare Festsetzung anlagenbezogener Emissions- oder Immissionswerte. Die Antragsgegnerin missachte zudem die Sperrwirkung des § 5 Abs. 2 BImSchG. Nach dessen Satz 1 seien, soweit genehmigungsbedürftige Anlagen dem Anwendungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) unterlägen, Anforderungen zur Begrenzung von Emissionen von Treibhausgasen nur zulässig, um die Erfüllung der Betreiberpflichten nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG sicherzustellen; die Antragstellerin zu 2 habe belegt, dass beim Einsatz von Braunkohlestaub in ihrem dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz unterfallenden Betrieb schädliche Umwelteinwirkungen nicht zu erwarten seien. Satz 2 der Vorschrift bestimme ergänzend, dass zur Erfüllung der Pflicht zur effizienten Verwendung von Energie in Bezug auf die Emissionen von CO<sub>2</sub> keine Anforderungen gestellt werden dürften, die über die Pflichten, die das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz begründe, und damit über die Anforderungen der TA Luft oder anderer bundesrechtlicher Bestimmungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen hinausgehen. Die Vorschrift könne nicht ohne Auswirkung auf die Auslegung von § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. a BauGB bleiben. Wenn es der Immissionsschutzbehörde verwehrt sei, bestimmte Anforderungen zu stellen, könne auch für die Antragsgegnerin nichts anderes gelten, selbst wenn sie für ihr Handeln städtebauliche Motive in Anspruch nehme. Auch das Unionsrecht sehe nur eine Eingriffsermächtigung zur Durchsetzung einer konkreten Schutzpflicht vor, wie es § 5 Abs. 2 BImSchG formuliere. Die Unwirksamkeit der Regelungen in Nr. 1.1.3 und 1.4 der textlichen Festsetzungen führe zur Gesamtnichtigkeit des Plans.

- 5 Nach Zustellung des Normenkontrollurteils führte die Antragsgegnerin ein ergänzendes Verfahren zur Behebung des Verkündungsmangels hinsichtlich der

Festsetzung Nr. 1.1.3 durch. Der um einen Hinweis ergänzte und ansonsten inhaltsgleiche Bebauungsplan wurde erneut bekannt gemacht und rückwirkend in Kraft gesetzt.

- 6 Die Antragsgegnerin hat von dem vom Senat zugelassenen Rechtsmittel der Revision Gebrauch gemacht. Sie wendet sich gegen die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. a BauGB ermächtige nicht zu einer Festsetzung, die den in der Verwendung beschränkten Brennstoff über dessen spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionsfaktor definiere. Der Verwaltungsgerichtshof habe auch verkannt, dass sich § 5 Abs. 2 Satz 2 BImSchG an die Immissionsschutzbehörden richte, sich aber nicht zum Städtebaurecht verhalte. Die durch das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz verfolgte Zielsetzung sei deshalb nicht geeignet, städtebauliche Klimaschutzziele einzuschränken.
- 7 Die Antragstellerinnen verteidigen das angegriffene Urteil.

## II

- 8 Die zulässige Revision ist unbegründet. Der Verwaltungsgerichtshof hat im Ergebnis zu Recht angenommen, dass der Bebauungsplan gesamtunwirksam ist.
- 9 1. Von der Rechtswidrigkeit der Festsetzung von Emissionskontingenten in Nr. 1.1.3 der textlichen Festsetzungen ist allerdings nicht mehr auszugehen.
- 10 Die Antragsgegnerin hat den vom Verwaltungsgerichtshof beanstandeten Mangel bei der Verkündung der textlichen Festsetzung Nr. 1.1.3 in einem ergänzenden Verfahren geheilt und den Bebauungsplan rückwirkend bekannt gemacht (BVerwG, Beschluss vom 14. Juli 2016 - 4 BN 38.15 - BauR 2016, 1769 Rn. 2). Mit der Neubekanntmachung ist eine Rechtsänderung eingetreten, die vom Revisionsgericht in gleicher Weise zu berücksichtigen ist, wie sie die Vorinstanz berücksichtigen müsste, wenn sie jetzt entschiede (stRspr, siehe z.B. BVerwG, Urteil vom 29. Januar 2009 - 4 C 16.07 - BVerwGE 133, 98 Rn. 11 m.w.N.). Auf

den Verkündungsmangel kann der Senat seine Entscheidung deshalb nicht mehr stützen.

- 11 Ob die Festsetzung an einem Ermittlungsfehler im Sinne des § 2 Abs. 3 BauGB leidet, hat der Verwaltungsgerichtshof offengelassen. Seine tatsächlichen Feststellungen reichen für eine Entscheidung des Senats nicht aus.
- 12 2. Im Ergebnis hat der Verwaltungsgerichtshof aber zu Recht angenommen, dass die von der Überschreitung eines CO<sub>2</sub>-Emissionsfaktors abhängige Verwendungsbeschränkung fossiler Energieträger in Nr. 1.4 der textlichen Festsetzungen rechtswidrig und unwirksam ist.
- 13 Die Rüge der Revision, der Verwaltungsgerichtshof sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass der in der Festsetzung gewählte, nach der Zuteilungsverordnung 2012 vom 13. August 2007 (BGBl. 2007 I S. 1941) zu ermittelnde CO<sub>2</sub>-Emissionsfaktor an die Resultate des Brennstoffeinsatzes nach konkreten Verbrennungsvorgängen in konkreten Anlagen anknüpfe und deshalb nicht stoff-, sondern anlagenbezogen sei (vgl. hierzu OVG Münster, Urteil vom 17. Oktober 1996 - 7a D 164/94.NE - ZfBR 1997, 159 = juris Rn. 19 mit kritischer Anmerkung Kraft, DVBl. 1998, 1048 <1050>), kann auf sich beruhen. Denn jedenfalls steht die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, die textliche Festsetzung Nr. 1.4 missachte die Sperrwirkung des § 5 Abs. 2 BImSchG, im Ergebnis mit Bundesrecht im Einklang. Der Gemeinde ist es verwehrt, die Verwendung fossiler Brennstoffe in Anlagen, die dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz unterliegen, im Bebauungsplan davon abhängig zu machen, dass die eingesetzten Stoffe bestimmte CO<sub>2</sub>-Emissionsfaktoren nicht überschreiten. Eine solche Festsetzung widerspricht dem Regelungskonzept des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes, das der Regelung in § 5 Abs. 2 BImSchG zugrunde liegt und auch bei der Auslegung der Ermächtigung in § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. a BauGB zu beachten ist.
- 14 a) Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz enthält ein bewirtschaftungsrechtliches Regelungskonzept besonderer Art nach dem Prinzip von "cap and trade" (Verknappung und Handel, vgl. etwa Weinreich, in: Landmann/Rohmer,

Umweltrecht, Stand Mai 2017, Rn. 5 ff. Vorb. zum TEHG; Storm, Umweltrecht, 10. Aufl. 2015, Rn. 539), das es auf der Grundlage eines unionsweiten Emissionshandelssystems dem Betreiber einer dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterfallenden Anlage überlässt, nach Kostengesichtspunkten über den Einsatz von Brennstoffen zu entscheiden.

- 15 Zweck des Gesetzes ist es nach § 1 TEHG, für die in seinen Anwendungsbereich fallenden Tätigkeiten, durch die in besonderem Maße Treibhausgase emittiert werden, die Grundlagen für den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen in einem gemeinschaftsweiten Emissionshandelssystem zu schaffen, um damit durch eine kosteneffiziente Verringerung von Treibhausgasen zum weltweiten Klimaschutz beizutragen. Nach § 7 Abs. 1 Satz 1 TEHG hat der Betreiber jährlich bis zum 30. April an die zuständige Behörde eine Anzahl von Emissionsberechtigungen abzugeben, die den durch seine Tätigkeit im vorangegangenen Kalenderjahr verursachten Emissionen entspricht. Emissionsberechtigungen werden auf der Grundlage einer stufenweise verminderten Gesamtemissionsmenge ("cap") an die Anlagenbetreiber kostenlos zugeweiht (§ 9 TEHG). Nicht benötigte Berechtigungen sind gemäß § 7 Abs. 3 TEHG übertragbar und innerhalb der Europäischen Union (§ 17 TEHG) handelbar ("trade"). Sie können verkauft und von den Betreibern wenig energieeffizienter Anlagen zugekauft werden, um ihrer Abgabepflicht nach § 7 Abs. 1 TEHG nachzukommen. Auf dieser Grundlage kann der Betreiber einer TEHG-Anlage nach Kostengesichtspunkten selbst entscheiden, ob es sich für ihn in einem System kontinuierlich verknappter Gesamtemissionskontingente lohnt, die Energieeffizienz seiner Anlage durch technische Maßnahmen und/oder durch den Einsatz emissionsarmer Brennstoffe zu erhöhen und nicht benötigte Berechtigungen zu verkaufen.
- 16 b) Das Regelungskonzept des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes drängt für seinen Anwendungsbereich widersprechende Regelungsansätze zurück.
- 17 aa) Für die in § 5 BImSchG festgelegten Pflichten der Betreiber immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftiger Anlagen war dies in § 5 Abs. 1 Satz 2 und 3 BImSchG in der bei Inkrafttreten des Bebauungsplans geltenden Fas-

sung (des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft vom 8. Juli 2004, BGBl. I S. 1578) geregelt; sie sind nunmehr (seit der Neufassung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 17. Mai 2003, BGBl. I S. 1274) in § 5 Abs. 2 BImSchG wortidentisch zusammengefasst.

- 18 Nach § 5 Abs. 2 Satz 1 BImSchG sind, soweit genehmigungsbedürftige Anlagen dem Anwendungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes unterliegen, Anforderungen zur Begrenzung von Emissionen von Treibhausgasen nur zulässig, um zur Erfüllung der Pflichten nach Absatz 1 Nummer 1 sicherzustellen, dass im Einwirkungsbereich der Anlage keine schädlichen Umwelteinwirkungen entstehen; dies gilt nur für Treibhausgase, die für die betreffende Tätigkeit nach Anhang 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes umfasst sind. Von den Betreiberpflichten des § 5 Abs. 1 BImSchG und den sie konkretisierenden immissionsschutzrechtlichen Vorschriften ist deshalb im Fall von TEHG-Anlagen allein die Schutzpflicht des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG anwendbar; nicht anwendbar ist im Umkehrschluss die Vorsorgepflicht des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG (Jarass, BImSchG, 12. Aufl. 2017, § 5 Rn. 5a). Damit setzt der Gesetzgeber Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung - ABl. L 334 S. 17) um, der Emissionsgrenzwerte für direkte Emissionen nur zulässt, wenn dies erforderlich ist, um sicherzustellen, dass keine erhebliche lokale Umweltverschmutzung verursacht wird. § 5 Abs. 2 Satz 2 BImSchG stellt ergänzend klar, dass bei diesen Anlagen zur Erfüllung der in § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG geregelten Pflicht zur effizienten Verwendung von Energie in Bezug auf die Emissionen von CO<sub>2</sub>, die unter anderem auf Verbrennungsprozessen beruhen, keine Anforderungen gestellt werden dürfen, die über die Pflichten hinausgehen, welche das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz begründet. Mit diesen Regelungen nimmt der Bundesgesetzgeber den ordnungsrechtlichen Regelungsansatz des Bundesimmissionsschutzgesetzes zu Gunsten der im Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz konzipierten ökonomischen Steuerung der Vermeidung von CO<sub>2</sub>-Emissionen zurück. Sich widersprechende Regelungsansätze werden dadurch vermieden.

- 19 bb) Für den Bereich der gemeindlichen Bauleitplanung ist § 5 Abs. 2 BImSchG nicht unmittelbar einschlägig. Die Vorschrift ist jedoch bei der Auslegung der Ermächtigung in § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. a BauGB zu beachten.
- 20 § 5 Abs. 2 BImSchG modifiziert - wie dargestellt - für den Anwendungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes die Betreiberpflichten nach § 5 Abs. 1 BImSchG. Sie betrifft damit unmittelbar nur die in § 6 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG geregelten Genehmigungsvoraussetzungen. Zu der in § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG genannten weiteren Voraussetzung, dass der Anlage "andere öffentlich-rechtliche Vorschriften ... nicht entgegenstehen" dürfen, worunter gemäß § 30 Abs. 1 BauGB auch die Festsetzungen eines Bebauungsplans zu subsumieren sind, verhält sich § 5 Abs. 2 BImSchG nicht; darauf weist die Revision zutreffend hin. § 5 Abs. 2 BImSchG und das in ihm zum Ausdruck kommende Regelungskonzept des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes erlangen jedoch bei der Auslegung der Ermächtigung in § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. a BauGB Bedeutung.
- 21 Das Rechtsstaatsprinzip verpflichtet alle Recht setzenden Organe des Bundes und der Länder, ihre Regelungen so aufeinander abzustimmen, dass den Normadressaten nicht gegenläufige Regelungen erreichen, welche die Rechtsordnung widersprüchlich machen (BVerfG, Urteil vom 7. Mai 1998 - 2 BvR 1876/91 u.a. - BVerfGE 98, 83 <97 f.>). Gegenläufigen Regelungen wären die Betreiber von TEHG-Anlagen aber ausgesetzt, wenn die Gemeinden auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. a BauGB Gebiete festsetzen könnten, in denen bestimmte luftverunreinigende Stoffe abhängig von ihrem CO<sub>2</sub>-Emissionsfaktor nicht oder nur beschränkt verwendet werden dürfen. Denn wie dargelegt kann sich der Betreiber einer TEHG-Anlage nach dem bewirtschaftungsrechtlichen Konzept des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes nach Kostengesichtspunkten auch für den Einsatz billiger, aber CO<sub>2</sub> stärker freisetzender Brennstoffe entscheiden. Diese Entscheidungsfreiheit würde ihm genommen, wenn die Gemeinde den Einsatz solcher Brennstoffe im Wege der Bauleitplanung einschränken oder verbieten könnte. Es ist auch nichts dafür ersichtlich, dass der sowohl für das Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) als auch für das

Recht der Luftreinhaltung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) und der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) gesetzgebungsbefugte Bund gegenläufige Regelungen bewusst in Kauf nehmen und den Gemeinden ein Instrument an die Hand geben wollte, mit dem sie das zur Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 13. Oktober 2003 (ABl. L 275 S. 32) neu geschaffene Regelungskonzept des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes auf lokaler Ebene außer Kraft setzen können.

- 22 Der Normwiderspruch lässt sich auch nicht unter Hinweis auf die Befugnis der Gemeinde zur bodenrechtlichen Standortsteuerung auflösen. Eine solche Befugnis zur Standortsteuerung von TEHG-Anlagen durch eine Festsetzung der hier getroffenen Art lässt sich aus den von der Revision in Bezug genommenen Entscheidungen des Senats nicht herleiten. Richtig ist zwar, dass der Senat die Gemeinden grundsätzlich als befugt angesehen hat, bodenrechtliche Standortsteuerung auch dann zu betreiben, wenn bauliche Anlagen nach den einschlägigen immissionsschutzrechtlichen Zulässigkeitsmaßstäben unbedenklich sind (BVerwG, Urteil vom 30. August 2012 - 4 C 1.11 - BVerwGE 144, 82 Rn. 17). Die Gemeinde darf grundsätzlich auch im Vorfeld schädlicher Umwelteinwirkungen im Wege der Bauleitplanung eigenständig gebietsbezogen das Maß hinnehmbarer Beeinträchtigungen nach den Maßstäben des Vorsorgegrundsatzes steuern, wenn städtebauliche Gründe dies rechtfertigen (BVerwG, Urteil vom 28. Februar 2002 - 4 CN 5.01 - Buchholz 406.12 § 11 BauNVO Nr. 25 S. 11). Auf dieser Linie liegt auch der Beschluss vom 16. Dezember 1988 - 4 NB 1.88 - (Buchholz 406.11 § 9 BBauG/BauGB Nr. 33 S. 22 f.), in dem der Senat bestätigt hat, dass die Gemeinden berechtigt sind, auf der Grundlage des § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. a BauGB entsprechend dem Vorsorgeprinzip des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG vorbeugenden Umweltschutz zu betreiben. Zur Standortsteuerung von Anlagen im Anwendungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes lässt sich den in Bezug genommenen Entscheidungen indes nichts entnehmen. Im Übrigen hat der Senat stets auf die Grenzen der Befugnis zur bodenrechtlichen Standortsteuerung hingewiesen: Die Gemeinde darf sich nicht an die Stelle des Bundesgesetz- oder Verordnungsgebers setzen, etwa

dadurch, dass sie für den gesamten Geltungsbereich eines Bauleitplans direkt oder mittelbar andere, insbesondere niedrigere Grenzwerte festsetzt; in diesem Sinne wäre eine eigene "Vorsorgepolitik" unzulässig (BVerwG, Urteil vom 30. August 2012 - 4 C 1.11 - BVerwGE 144, 82 Rn. 18). Gleiches gilt, wenn die planende Gemeinde auf der Grundlage des Emissionsfaktors bestimmte Brennstoffe verbietet oder nur eingeschränkt zulässt. Das gilt jedenfalls dann, wenn die Gemeinde damit keine auf die örtlichen Verhältnisse abstellenden Ziele verfolgt (vgl. hierzu Kraft, DVBl. 1998, 1048 <1049>), sondern zum allgemeinen Klimaschutz beitragen möchte. Denn so setzt sie ihr eigenes, auf verbindlichen Vorgaben gegründetes Klimaschutzkonzept an die Stelle des auf Entscheidungsfreiheit des Anlagenbetreibers aufbauenden Klimaschutzkonzepts, das dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz zugrunde liegt.

- 23 § 5 Abs. 2 BImSchG enthält weitere Anhaltspunkte für die Auslegung von § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. a BauGB. § 5 Abs. 2 Satz 1 BImSchG lässt sich entnehmen, dass für Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. a BauGB im Anwendungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes von vornherein dann kein Raum ist, wenn sie nicht dem städtebaulichen Zweck dienen, schädliche Umwelteinwirkungen zu vermeiden. Dies deckt sich, wie der Verwaltungsgerichtshof zu Recht herausgearbeitet hat, mit Vorgaben des Unionsrechts, das in Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2010/75/EU die Möglichkeit, Emissionsgrenzwerte für direkte Emissionen vorzugeben, nur eröffnet, wenn dies erforderlich ist, um sicherzustellen, dass keine erhebliche lokale Umweltverschmutzung verursacht wird. Umweltschutz im Sinne des Vorsorgeprinzips (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG) ist den Gemeinden im Anwendungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes durch § 5 Abs. 2 BImSchG folglich untersagt. Im Übrigen stellt § 5 Abs. 2 Satz 2 BImSchG klar, dass das Ziel einer effizienten Verwendung von Energie in TEHG-Anlagen im Hinblick auf CO<sub>2</sub>-Emissionen allein nach den Pflichten des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes eingefordert werden darf. Damit ist den Gemeinden das Instrument einer verbindlichen Vorgabe von CO<sub>2</sub>-Emissionsfaktoren für das Ziel einer Steigerung der Energieeffizienz in TEHG-Anlagen ebenfalls aus der Hand genommen. Zu anderen Emissionen ist damit keine Aussage getroffen.

- 24 c) Gemessen hieran ist die Festsetzung Nr. 1.4 des Bebauungsplans von der Ermächtigungsgrundlage des § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. a BauGB nicht gedeckt und daher unwirksam.
- 25 Nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs hat die Antragstellerin zu 2 durch Vorlage eines Bescheides des Umweltbundesamtes belegt, dass ihr Betrieb einem Überwachungsplan nach § 6 TEHG und damit dem Anwendungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes unterliegt (Verbrennungseinheiten zur Verbrennung von Brennstoffen mit einer Gesamtfeuerleistungswärmeleistung von insgesamt 20 MW oder mehr gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 TEHG i.V.m. Anhang 1 Teil 2 Nr. 1).
- 26 Die Festsetzung Nr. 1.4 zielt auf eine Begrenzung der Emission von Treibhausgasen in einer genehmigungsbedürftigen Anlage, die dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz unterliegt. Sie macht die Verwendung fossiler Brennstoffe in Feuerungsanlagen wie derjenigen der Antragstellerin zu 2 davon abhängig, dass der Emissionsfaktor der eingesetzten Brennstoffe 0,08 t CO<sub>2</sub>/GJ nicht überschreitet. Diese Festsetzung ist von der Ermächtigung in § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. a BauGB nicht gedeckt, weil es der Gemeinde - wie dargelegt - untersagt ist, die Emissionsfaktoren der eingesetzten Brennstoffe im Interesse einer Steigerung der Energieeffizienz in TEHG-Anlagen verbindlich vorzugeben. Dem kann nicht mit Erfolg entgegengehalten werden, dass Nr. 1.4 Satz 3 der textlichen Festsetzungen bestimmt, dass die spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen im Sinne des Satzes 1 der Festsetzung nach der Zuteilungsverordnung 2012 vom 13. August 2007 (BGBl. I S. 1941) zu bestimmen sind. Auch wenn damit - wie die Revision meint - lediglich die Verwendung bestimmter Brennstoffe mit einem "hohen" Emissionsfaktor eingeschränkt worden wäre, änderte dies nichts daran, dass die Verwendungsbeschränkung an einen bestimmten CO<sub>2</sub>-Emissionsfaktor anknüpft.
- 27 Überdies war die Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen nicht das Planungsziel der Antragsgegnerin. Der Verwaltungsgerichtshof hat festgestellt, dass beim Einsatz von Braunkohlestaub in der Anlage der Antragstellerin zu 2 keine schädliche Umwelteinwirkungen zu erwarten sind. Auch die Antragsgeg-

nerin hat im Verhandlungstermin vor dem Senat bestätigt, dass es ihr bei der Festsetzung nicht um die Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen durch CO<sub>2</sub>, sondern vielmehr darum gegangen sei, ihr "vorbildliches Energieengagement" für gemeindliche Klimaschutzziele nicht durch die Asphaltmischanlage der Antragstellerin zu 2 konterkarieren zu lassen. Dem entsprechend bezeichnet die Begründung des Bebauungsplans als ein wesentliches Planungsziel, "neben der beabsichtigten Unterstützung des Luftreinhalteplanes ... eine möglichst staubarme und klimaneutrale Energieerzeugung sicherzustellen sowie der ... Forderung nachzukommen, die Kohlendioxid-Gesamtbelastung insgesamt zu begrenzen". Der Antragsgegnerin ging es darum, die CO<sub>2</sub>-Emission im Interesse einer höheren Energieeffizienz zu begrenzen und letztlich zum globalen Klimaschutz beizutragen. Auch hierzu ist sie durch § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. a BauGB bei einer am Regelungskonzept des Treibhausgas-Emissionshandlungsgesetzes und § 5 Abs. 2 BImSchG orientierten Auslegung nicht ermächtigt.

- 28 3. Die Unwirksamkeit der textlichen Festsetzung Nr. 1.4 hat die Gesamtunwirksamkeit des Bebauungsplans zur Folge.
- 29 Mängel, die einzelnen Festsetzungen eines Bebauungsplans anhaften, führen dann nicht zur Gesamtunwirksamkeit, wenn - erstens - die übrigen Festsetzungen für sich betrachtet noch eine sinnvolle städtebauliche Ordnung im Sinne des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB bewirken können und - zweitens - die Gemeinde nach ihrem im Planungsverfahren zum Ausdruck gekommenen Willen im Zweifel auch eine Satzung dieses eingeschränkten Inhalts beschlossen hätte (stRspr, z.B. BVerwG, Urteil vom 11. September 2014 - 4 CN 3.14 - Buchholz 406.12 § 10 BauNVO Nr. 5 Rn. 26 m.w.N.). An der zweiten Voraussetzung fehlt es hier. Das mit der Festsetzung Nr. 1.4 verfolgte Ziel, die CO<sub>2</sub>-Emissionen zu beschränken, war nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs für den Gemeinderat bei der Aufstellung des Bebauungsplans wesentlich. Dies ergebe sich aus den Akten sowie daraus, dass die Antragsgegnerin den immissionsschutzrechtlichen Änderungsantrag der Antragstellerin zu 2 zum Anlass für die Aufstellung des Bebauungsplans genommen hat. Die Antragsgegnerin hat in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat zu erkennen gegeben, dass diese Feststellung zutrifft. Es fehlt deshalb jeglicher Anhaltspunkt dafür, dass

der Rat der Antragsgegnerin den streitgegenständlichen Bebauungsplan auch ohne die unwirksame Festsetzung Nr. 1.4 beschlossen hätte.

30 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Prof. Dr. Külpmann

### B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 120 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1, § 52 Abs. 1 GKG).

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Prof. Dr. Külpmann