

# Die Umsetzung von Umweltstandards der Europäischen Gemeinschaft

Von Dr. Kurt Faßbender



Carl Heymanns Verlag KG • Köln • Berlin • Bonn • München

# Inhalt

Vorwort . . . . .	VII
<b>1. Teil: Einführung in die Problematik und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes. . . . .</b>	<b>1</b>
<b>A. Einführung in die Problematik. . . . .</b>	<b>1</b>
<b>B. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes. . . . .</b>	<b>5</b>
<b>2. Teil: Die Umsetzung von EG-Umweltrichtlinien aus gemeinschafts- rechtlicher Sicht. . . . .</b>	<b>7</b>
<b>A. Rechtliche Grundlagen des europäischen Umweltrechts. . . . .</b>	<b>7</b>
<i>1. Rechtsgrundlagen für die umweltrechtliche Normgebung der EG . . . . .</i>	<i>7</i>
1. Das Problem der Kompetenzen vor Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte. . . . .	7
2. Die neuen Rechtsgrundlagen nach der Einheitlichen Europäischen Akte. . . . .	9
3. Die Kompetenzfrage im Lichte der Änderungen des EWG- Vertrages durch den sog. Maastrichter Vertrag über die Europäische Union und durch den sog. Vertrag von Amsterdam . . . . .	13
<i>II. Zur Rechtsform der Richtlinie als Instrument der europäischen Umweltpolitik. . . . .</i>	<i>17</i>
<i>III. Primärrechtliche Grenzen der gemeinschaftlichen Umweltrechtsetzung und der »mitgliedstaatliche Alleingang« . . . . .</i>	<i>19</i>
1. Das Subsidiaritätsprinzip. . . . .	20
a) Rechtsnatur. . . . .	21
b) Sachlicher Anwendungsbereich . . . . .	22
c) Justitiabilität. . . . .	28
d) Bewertung. . . . .	29
2. Möglichkeiten eines »mitgliedstaatlichen Alleingangs« . . . . .	30
a) Vorbemerkung. . . . .	30
b) Das Urteil des EuGH zum deutschen PCP-Verbot und seine Folgen. . . . .	33
aa) Konsumtive Wirkung der Bestätigung durch die Kommission. . . . .	33

bb)	Begründungspflicht der Kommission . . . . .	35
cc)	Anwendung lediglich bestehender oder Einführung neuer Regelungen . . . . .	37
c)	Verbleibende Auslegungsfragen. . . . .	38
aa)	Nationaler Alleingang auch bei einstimmigem Ratsbeschluß . . . . .	38
bb)	Nationaler Alleingang auch bei vor Inkrafttreten der EEA verabschiedeten Maßnahmen . . . . .	40
cc)	»Quantitative« und »qualitative« Abweichungen. . . . .	44
<b>B.</b>	<b>Die wesentlichen Standardisierungs- und Ordnungsrichtlinien zur Luftreinhaltung und zum Gewässerschutz . . . . .</b>	<b>45</b>
I.	<i>Luftreinhaltung.</i> . . . . .	45
1.	Produktbezogene Richtlinien. . . . .	46
a)	Standardisierungsrichtlinien betreffend Fahrzeuge, mobile Maschinen und Geräte. . . . .	46
b)	Standardisierungsrichtlinien betreffend andere Produkte als Fahrzeuge, mobile Maschinen und Geräte. . . . .	48
2.	Emissionsrichtlinien . . . . .	50
3.	Immissionsrichtlinien. . . . .	52
II.	<i>Gewässerschutz . . . . .</i>	54
1.	Ordnungsrichtlinien. . . . .	54
2.	Nutzungsbezogene Immissionsrichtlinien. . . . .	59
III.	<i>Die Zukunft der gemeinschaftsrechtlichen Standardisierung unter der Geltung der IVU-Richtlinie, der Luftqualitätsrahmenrichtlinie und des Vorschlags für eine sog. Wasserrahmenrichtlinie. . . . .</i>	62
1.	Die IVU-Richtlinie 96/61/EG. . . . .	63
2.	Die sog. Luftqualitätsrahmenrichtlinie. . . . .	64
3.	Der Vorschlag für eine Wasserrahmenrichtlinie. . . . .	65
4.	Konsequenzen für die Zukunft der gemeinschaftsrechtlichen Standardisierung . . . . .	67
<b>C.</b>	<b>Anforderungen an eine gemeinschaftsrechtskonforme Richtlinienumsetzung nach der neueren Rechtsprechung des EuGH . . . . .</b>	<b>75</b>
I.	<i>Entwicklung bis zu den Urteilen des EuGH zum deutschen Gewässer- und Immissionsschutzrecht. . . . .</i>	76
1.	Die Sichtweise des EuGH. . . . .	76
2.	Die Sichtweise des (deutschen) Schrifttums. . . . .	78
II.	<i>Die Urteile des EuGH zum deutschen Gewässer- und Immissions- schutzrecht. . . . .</i>	82
1.	Die Urteile zum Gewässerschutzrecht . . . . .	82
2.	Die Urteile zum Immissionsschutzrecht. . . . .	91

*V	///. <i>Wesentliche Kritikpunkte des Schrifttums und Stellungnahme</i> . . . . .	92
	1. Übertriebene Anforderungen an die Explizität der normativen Umsetzung . . . . .	93
I	2. Unzureichende Würdigung der Besonderheiten der normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften . . . . .	106
	3. Forderung nach einem allgemeinen Drittschutz . . . . .	114
	4. Zusammenfassende Stellungnahme und Ergebnis zu C. . . . .	130
	<b>D. Im Schrifttum vertretene sowie vom Gesetzgeber verfolgte Lösungsansätze und deren gemeinschaftsrechtliche Tragfähigkeit</b> . . . . .	133
	<i>I. Ansätze zur Verminderung der Umsetzungsprobleme auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts.</i> . . . . .	134
	1. »Rückbesinnung« auf das Gebot der richtlinienkonformen Auslegung . . . . .	134
	2. Weitere gemeinschaftsrechtliche Ansätze für eine Reduktion der Umsetzungsanforderungen. . . . .	144
	a) Subsidiaritätsprinzip . . . . .	145
	b) Die Rechtsgrundlage der betreffenden Richtlinie. . . . .	148
	c) Nationaler Alleingang in qualitativer Hinsicht . . . . .	151
	d) Resümee. . . . .	152
	3. Eigener Lösungsansatz . . . . .	153
	a) Zur Bedeutung der Vorbereitung der gemeinschaftlichen Rechtsetzung. . . . .	153
	b) Verstärkte Aufnahme von sogenannten Gleichwertigkeitsvorbehalten. . . . .	160
	c) Wahl der Rechtsform auf Gemeinschaftsebene. . . . .	168
	<i>II. Ansätze zur Befolgung der aus der EuGH-Rechtsprechung resultierenden Umsetzungsanforderungen und deren gemeinschaftsrechtliche Tragfähigkeit.</i> . . . . .	172
	1. Dogmatische Fortentwicklung der Verwaltungsvorschriften im Umweltrecht . . . . .	173
	2. Umsetzung durch Rechtsverordnung . . . . .	182
	3. Umsetzung durch formelles Gesetz . . . . .	187
	<i>III. Zusammenfassung und Ergebnis zu D.</i> . . . . .	190
	<b>3. Teil: Die Umsetzung von EG-Umweltrichtlinien aus der Sicht des nationalen Rechts.</b> . . . . .	193
	<b>A. Das Problem der Rechtsetzungskompetenz des Bundes.</b> . . . . .	195
	<i>I. Ausgangspunkt: Keine ausdrückliche Regelung der Transformationskompetenz.</i> . . . . .	196

## Inhalt

II. Die Schlußfolgerung der herrschenden Meinung. . . . .	198
III. Eigene Lösung. . . . .	198
<b>B. Die Umsetzung von Standardisierungsrichtlinien durch normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften. . . . .</b>	<b>207</b>
I. Die grundsätzliche verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Standardisierung durch Verwaltungsvorschriften. . . . .	207
II. Entwicklung und derzeitiger Stand der Dogmatik der normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften. . . . .	210
1. Entwicklung in der Rechtsprechung . . . . .	210
2. Derzeitiger Stand der Dogmatik . . . . .	215
3. Stellungnahme. . . . .	218
III. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer dogmatischen Fortentwicklung der normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften . . . . .	224
1. Art. 19 Abs. 4 GG. . . . .	225
2. Art. 80 GG. . . . .	236
a) Zuordnung der normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften zum Funktionsbereich der Legislative. . . . .	236
b) Rechtsnormative Vorgaben in normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften des Umwelt- und Technikrechts: das Beispiel der TA Luft. . . . .	241
c) »Sperrwirkung« des Art. 80 GG. . . . .	248
d) Schlußbemerkung. . . . .	251
IV. Umweltpolitische Wünschbarkeit einer solchen »dogmatischen Fortentwicklung«: das Argument der größeren Flexibilität. . . . .	255
1. Die Ebene der Rechtsetzung . . . . .	256
2. Die Ebene der Rechtsanwendung . . . . .	257
V. Zusammenfassung und Ergebnis zu B. . . . .	269
<b>C. Die Umsetzung von Standardisierungsrichtlinien durch Rechtsverordnungen. . . . .</b>	<b>271</b>
I. Die erforderliche Bestimmtheit der Verordnungsermächtigung . . . . .	271
II. Allgemeine Überlegungen zur Wahl der Rechtsform der Standardisierung unter dem Gesichtspunkt der Flexibilität. . . . .	278
1. Differenzierung nach dem zu regelnden Sachgebiet . . . . .	278
2. Möglichkeiten einer Flexibilisierung von Rechts Verordnungen . . . . .	282
a) Anbindung an den »Stand der Technik« und ähnliche unbestimmte Rechtsbegriffe. . . . .	282
b) Ausdrückliche Ermächtigung bzw. Verpflichtung der Behörde, weitergehende Anforderungen festzulegen. . . . .	282

c) Periodische Überprüfung der Rechtsverordnung . . . . .	283
d) Bewertung dieser Möglichkeiten . . . . .	284
///. <i>Möglichkeiten des Einsatzes von Rechtsverordnungen zur Umsetzung von EG-Richtlinien.</i> . . . . .	290
1. Isolierte Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Standardisierungsrichtlinien unter Beibehaltung bestehender Verwaltungsvorschriften. . . . .	291
2. Vollständige Umwandlung bestehender Verwaltungsvorschriften in Rechtsverordnungen. . . . .	295
IV <i>Zusammenfassung und Ergebnis zu C.</i> . . . . .	299
<b>D. Die Umsetzung von Standardisierungsrichtlinien durch formelles Gesetz . . . . .</b>	<b>301</b>
<b>Schlußbetrachtung . . . . .</b>	<b>307</b>
<b>Thesen . . . . .</b>	<b>311</b>
<b>Abkürzungen . . . . .</b>	<b>319</b>
<b>Literatur. . . . .</b>	<b>323</b>