

Der Stand der Technik bei der Genehmigung umwelt- gefährdender Anlagen

Zur Bekämpfung der Luftverunreinigung im Recht
der EG-Mitgliedstaaten und im Europäischen
Gemeinschaftsrecht

Von Professor Dr. Hans-Werner Rengeling
Institut für Europarecht der Universität Osnabrück



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

Inhalt

§ 1 Einführung	1
I. Gegenstand der Untersuchung	1
1. Genehmigung umweltgefährdender Anlagen	1
2. Stand der Technik – technische Standards – Umweltstandards	1
3. Stand der Technik und technische Standards bei der Bekämpfung der Luftverunreinigung	2
4. Festlegung des Standes der Technik und technischer Standards	4
5. Notwendigkeit nationaler und gemeinschaftsrechtlicher Lösungen ...	5
II. Untersuchungsprogramm	6
1. Zum Recht der EG-Mitgliedstaaten, unter besonderer Berücksichti- gung des Rechts der Bundesrepublik Deutschland	6
2. Zum Europäischen Gemeinschaftsrecht	7
III. Gang der Untersuchung	8
Erster Teil Das Recht der EG-Mitgliedstaaten	9
§ 2 Bundesrepublik Deutschland	9
I. Rechtsgrundlagen zur Genehmigung umweltgefährdender Anlagen, ins- besondere betreffend die Luftverunreinigung	9
1. Gesetzliche Regelungen, insbesondere Bundes-Immissionsschutzgesetz	9
a) Genehmigungsbedürftige Anlagen	9
b) Verbot mit Erlaubnis- oder Genehmigungsvorbehalt	10
aa) Präventives Verbot und Anspruch auf Genehmigung (BImSchG)	10
bb) Verbot mit Erlaubnisvorbehalt und Versagungsermessen (AtomG)	10
cc) Repressives Verbot und Versagungsermessen	11
c) Genehmigungsvoraussetzungen	11
aa) Gesetzeszweck – Grundpflichten – Begriffsbestimmungen ...	11
bb) »Stand der Technik« als unbestimmter Gesetzesbegriff	13
2. Verfassungsrecht	14
a) Grundrechte	14
aa) Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit	14
bb) Gewerbefreiheit und Eigentumsgarantie	15
b) Funktionenordnung/Gewaltenteilung	15
c) Bestimmtheit des Gesetzes	17
d) Übermaßverbot	17
II. Der Begriff des »Standes der Technik« und ähnliche Begriffe – »techni- sche Standards«	17

1. Regelungen	17
a) Immissionsschutzrecht	17
b) Atomrecht	18
c) Gewerberecht	18
d) Technische Standards	19
2. Unterscheidungen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	19
a) Allgemein anerkannte Regeln der Technik	19
b) Stand der Technik	19
c) Stand von Wissenschaft und Technik	20
3. Insbesondere: »Stand der Technik«	20
a) Maßstab an der »Front der technischen Entwicklung«	20
b) »Stand der Technik« als Ergebnis von Bewertungen und Abwägungen	21
c) »Stand der Technik« als ein Maßstab bei der Rechtsanwendung ..	22
III. Anwendung des Standes der Technik bei der Gefahrenabwehr	23
1. Gefahrenschutz – Vorsorge – Restrisiko	23
2. Rechtsprechung	24
a) Gefahrenabwehr	24
b) Vorsorge	24
aa) Oberverwaltungsgericht Berlin betreffend Schwefeldioxid	24
bb) Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg	25
aaa) Lärmschutz	25
bbb) Schwefeldioxid	26
cc) Oberverwaltungsgericht Lüneburg betreffend Epichlorhydrin ..	27
dd) Bundesverwaltungsgericht	28
aaa) Offene Fragen	28
bbb) Erste Festlegungen	28
3. Beschluß des Länderausschusses für Immissionsschutz	30
a) Zur Schutzpflicht	30
b) Zur Vorsorgepflicht	32
4. Zweck, Inhalt und Grenzen der Vorsorge	32
a) Planung und Verteilung zugunsten von Freiräumen	33
b) Vorsorge unterhalb der Schädlichkeitsschwelle im Sinne schonender Ressourcenökonomie	34
c) Gefahrenbegriff und Vorsorge	37
d) Grenzen der Vorsorgepflicht	38
IV. Ermittlung des Standes der Technik durch allgemein geltende Vorschriften und im Einzelfall	39
1. Grundlagen	39
a) Inhaltliche Konkretisierung des Standes der Technik	39
aa) »Umweltstandards« und ihre Aufgabe	39
bb) Probleme der Inhaltsbestimmung	40
aaa) Zuverlässigkeit der Standards	40
bbb) Meß-, Analyse- und Beurteilungsverfahren	40
b) Regelungsform und Verbindlichkeit von Umweltstandards	40
aa) Rechtsverordnungen	41

bb) Verwaltungsvorschriften	43
cc) Technische Regelwerke	45
dd) Festlegung des »Standes der Technik« im Einzelfall	46
c) Organisation und Verfahren	47
d) Abschließende Bemerkung und weiterer Gang der Untersuchung ..	50
2. Störfall-Verordnung	50
3. Verordnung über Großfeuerungsanlagen	51
a) Einführung	52
b) Konkretisierung der Vorsorgepflicht	53
c) Emissionsbegrenzungen	53
aa) Unterscheidung nach Anlagen	53
bb) Neuanlagen	53
cc) Altanlagen	54
d) Keine Festlegung von technischen Maßnahmen	57
e) Messung und Überwachung von Emissionen	57
f) Weitergehende Anforderungen	57
aa) Überblick	57
bb) Stickstoffoxide	58
g) Ausnahmemöglichkeiten	60
aa) Mangel an schwefelarmen Brennstoffen	60
bb) Nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand zu erfüllende Anforderungen	61
cc) Verlängerung der Nachrüstungsfrist	61
4. TA Luft	61
a) Einführung	61
b) Prüfung schädlicher Umwelteinwirkungen anhand von Immis- sionswerten	64
aa) Typen von Immissionswerten	64
aaa) Gesundheitswerte mit Grenzwertcharakter	64
bbb) Nachteils- und Belastungswerte mit Richtwertcharakter ..	65
bb) Prüfung auf Gesundheitsgefahren	65
cc) Einzelne Immissionswerte	66
dd) Sonderprüfung	66
ee) Ermittlung der Immissionsbelastung	67
c) Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen	68
d) Nachträgliche Anordnungen	68
e) Bewertungen	68
f) Ausblick	69
V. Fortschreibung des Standes der Technik und Anpassung von Anlagen ..	70
1. Problematik	70
2. Fortschreibung und Änderung des Standes der Technik	71
3. Anpassung von Anlagen (de lege lata)	72
a) Übersicht über die Rechtsgrundlagen	72
aa) Materielles Recht	72
bb) Vollzugsinstrumente	73
b) Die Verordnung über Großfeuerungsanlagen als nachträgliche Verordnung	73

aa) Materiell-rechtliche Regelungen	73
bb) Vollzugsprobleme	73
c) Nachträgliche Anordnungen	74
aa) Regelung des § 17 Abs. 1 BImSchG	74
bb) TA Luft	74
cc) Grenzen zulässiger Anordnungen	75
d) Betriebsverbot	75
e) Widerruf einer Genehmigung	76
4. Anlagensanierung in den Vorschlägen zur geplanten Zweiten Novelle zum Bundes-Immissionsschutzgesetz	76
a) Ziele der Novellierung	76
b) Widerrufsvorbehalt	77
c) Auflagenvorbehalt	79
d) Nachträgliche Anordnungen	80
e) Untersagung des Betriebes	81
VI. Stand der Technik und außertechnische Aspekte	81
1. Problematik	81
2. Nochmals: Inhaltsbestimmung des »Standes der Technik«	81
3. Umweltstandards und außertechnische Aspekte bei dem Gefahrenschutz und der Gefahrenvorsorge	82
a) Gefahrenschutz	82
b) Gefahrenvorsorge	83
4. Rechtliche Maßstäbe für die Einbeziehung außertechnischer Aspekte	83
a) Gesetzliche Regelung	83
b) Verfassungsrecht	83
aa) Grundrechte	83
bb) Sozialstaatsprinzip	84
cc) Übermaßverbot	84
aaa) Geeignetheit	84
bbb) Erforderlichkeit	85
ccc) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn, Zumutbarkeit	85
5. Prüfungsgegenstände	85
a) Gesetzliche Regelung, ihre Konkretisierung und Anwendung	85
b) Allgemeine Normen und Regeln	86
c) Einzelfallentscheidung	87
6. Anwendung des Übermaßverbots bei Vorsorgemaßnahmen nach dem Stand der Technik	88
a) Nutzen einer Vorsorgemaßnahme	88
b) Kosten	89
VII. Sicherung des Standes der Technik durch Verwaltung und Gerichte	90
1. Grundlagen	90
a) Rechtsetzung – Rechtsanwendung – Rechtskontrolle	90
aa) Differenzierte Entscheidungsbefugnisse	90
bb) Funktioneller Zusammenhang bei der Sicherung des Standes der Technik	90
b) Vollzugsdefizit	90

2. Aufgaben der Verwaltung	91
a) Handlungsformen zur Sicherung des Standes der Technik	91
b) Verwaltungsverantwortung und Entscheidungsspielraum	91
aa) Unbestimmte Gesetzesbegriffe	91
aaa) Konkretisierung durch allgemeine Vorschriften	91
bbb) Anwendung im Einzelfall	91
bb) Ermessen	92
c) Verwaltungsverfahren	92
d) Kontrollinstrumente der Verwaltung	93
e) Administrative Überwachung	93
f) Ordnungswidrigkeit und Bußgeld	93
3. Aufgabe der Gerichte	93
a) Kontrolle der Einhaltung technischer Standards durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit und das Bundesverfassungsgericht	93
aa) Verfassungsrechtliche Rechtsschutzgarantie und Generalklausel der Verwaltungsgerichtsordnung	94
bb) Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht	94
aaa) Konkrete Normenkontrolle	94
bbb) Verfassungsbeschwerde	94
b) Einzelfragen zur Zulässigkeit verwaltungsgerichtlicher Kontrolle ..	95
aa) Problematik der Bestätigung umweltgefährdender Anlagen durch Gerichte	95
bb) Objektive Rechtmäßigkeitskontrolle und subjektiver Rechtsschutz	95
aaa) Unzulässigkeit der altruistischen Verbandsklage	96
bbb) Präklusion von Einwendungen	96
ccc) Substantiierungspflicht	96
ddd) Drittschützende Normen	96
c) Kontrolldichte in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesverfassungsgerichts	97
d) Umweltstrafrecht	98
§ 3 Belgien	99
I. Rechtsgrundlagen betreffend die Genehmigung von umweltgefährdenden Anlagen	99
II. Begriff des »Standes der Technik« oder ähnliche Begriffe	101
III. Festlegung des Standes der Technik bzw. technischer Standards im Einzelfall	101
IV. Anpassung und Fortschreibung des Standes der Technik bzw. technischer Standards	104
V. Sicherung des Standes der Technik durch die Gerichte	105
VI. Zusammenfassung	106

§ 4 Dänemark	107
I. Rechtsgrundlagen betreffend die Genehmigung von umweltgefährdenden Anlagen	107
II. Begriff des »Standes der Technik« oder ähnliche Begriffe	108
III. Festlegung des Standes der Technik bzw. technischer Standards im Einzelfall	108
IV. Anpassung und Fortschreibung des Standes der Technik bzw. technischer Standards	113
V. Sicherung des Standes der Technik durch die Gerichte	114
VI. Zusammenfassung	114
§ 5 Frankreich	115
I. Rechtsgrundlagen betreffend die Genehmigung von umweltgefährdenden Anlagen	115
II. Begriff des »Standes der Technik« oder ähnliche Begriffe	116
III. Festlegung des Standes der Technik bzw. technischer Standards im Einzelfall	117
IV. Anpassung und Fortschreibung des Standes der Technik bzw. technischer Standards	125
V. Sicherung des Standes der Technik durch die Gerichte	126
VI. Zusammenfassung	127
§ 6 Griechenland	128
I. Rechtsgrundlagen betreffend die Genehmigung von umweltgefährdenden Anlagen	128
II. Begriff des »Standes der Technik« oder ähnliche Begriffe	130
III. Festlegung des Standes der Technik bzw. technischer Standards im Einzelfall	130
IV. Anpassung und Fortschreibung des Standes der Technik bzw. technischer Standards	132
V. Sicherung des Standes der Technik durch die Gerichte	132
VI. Zusammenfassung	133
§ 7 Großbritannien	134
I. Rechtsgrundlagen betreffend die Genehmigung von umweltgefährdenden Anlagen	134
II. Begriff des »Standes der Technik« oder ähnliche Begriffe	138

III. Festlegung des Standes der Technik bzw. technischer Standards im Einzelfall	140
1. Registrierung nach dem Alkali, etc. Works Regulations Act 1906	140
2. Verfahren bei nichtregistrierten Anlagen	146
IV. Anpassung und Fortschreibung des Standes der Technik bzw. technischer Standards	147
V. Sicherung des Standes der Technik durch die Gerichte	147
VI. Zusammenfassung	149
§ 8 Irland	150
I. Rechtsgrundlagen betreffend die Genehmigung von umweltgefährdenden Anlagen	150
II. Begriff des »Standes der Technik« oder ähnliche Begriffe	151
III. Festlegung des Standes der Technik bzw. technischer Standards im Einzelfall	152
1. Verfahren nach dem Alkali-Gesetz 1906	152
2. Genehmigungsverfahren nach dem Local Government (Planning and Development) Acts 1963 and 1976	154
IV. Anpassung und Fortschreibung des Standes der Technik bzw. technischer Standards	155
V. Sicherung des Standes der Technik durch die Gerichte	156
VI. Zusammenfassung	156
§ 9 Italien	157
I. Rechtsgrundlagen betreffend die Genehmigung von umweltgefährdenden Anlagen	157
II. Begriff des »Standes der Technik« oder ähnliche Begriffe	158
III. Festlegung des Standes der Technik bzw. technischer Standards im Einzelfall	160
IV. Anpassung und Fortschreibung des Standes der Technik bzw. technischer Standards	162
V. Sicherung des Standes der Technik durch die Gerichte	162
VI. Zusammenfassung	163
§ 10 Luxemburg	164
§ 11 Niederlande	167
I. Rechtsgrundlagen betreffend die Genehmigung von umweltgefährdenden Anlagen	167
II. Begriff des »Standes der Technik« oder ähnliche Begriffe	168

III. Festlegung des Standes der Technik bzw. technischer Standards im Einzelfall	168
IV. Anpassung und Fortschreibung des Standes der Technik bzw. technischer Standards	172
V. Einbeziehung außertechnischer Aspekte	172
VI. Sicherung des Standes der Technik durch die Gerichte	173
VII. Zusammenfassung	174
§ 12 Rechtsvergleichende Gegenüberstellung der in den EG-Mitgliedstaaten getroffenen Regelungen	175
I. Rechtsgrundlagen betreffend die Genehmigung von umweltgefährdenden Anlagen	175
II. Begriff des »Standes der Technik« bzw. technischer Standards und Konkretisierungen in allgemeinen Vorschriften	176
III. Festlegung des Standes der Technik bzw. technische Standards im Einzelfall	177
IV. Einbeziehung außertechnischer Aspekte	178
V. Anpassung und Fortschreibung des Standes der Technik bzw. technischer Standards	178
VI. Sicherung des Standes der Technik durch die Gerichte	179
Zweiter Teil Europäisches Gemeinschaftsrecht	181
§ 13 Gemeinschaftspolitik und gemeinschaftsrechtliche Grundlagen zur Berücksichtigung des Standes der Technik bei umweltgefährdenden Anlagen	182
I. Umweltpolitik: Notwendigkeit, Ziele, Grundsätze, allgemeine Maßstäbe	182
1. Notwendigkeit gemeinschaftlicher Umweltpolitik	182
2. Aktionsprogramme der Gemeinschaft	183
a) Erstes Aktionsprogramm 1973	183
aa) Grundsätze	183
aaa) Vermeidung von Umweltbelastung	183
bbb) Vereinbarkeit mit wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung	183
ccc) Verbesserung des Standes der wissenschaftlichen und technologischen Kenntnisse	184
ddd) Gemeinschaft- Mitgliedstaaten – dritte Staaten – (internationale) Organisationen	184
bb) Ziele	184
b) Zweites Aktionsprogramm 1977	185
c) Drittes Aktionsprogramm 1983	185

3. Umweltpolitik im Verhältnis zu anderen Politiken	186
a) Umweltpolitik und Wirtschaft	186
b) Umweltpolitik und Beschäftigung	187
II. Gemeinschaftsrecht zum »Stand der Technik« sowie zu ähnlichen Begriffen	187
1. Abfallbeseitigung	188
a) Altölbeseitigung	188
b) Abfälle aus der Titandioxid-Produktion	189
2. Gewässerschutz	189
a) Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe (Rahmenrichtlinie)	189
b) Qualitätsanforderungen an Oberflächengewässer für Trinkwassergewinnung	190
c) Schutz des Grundwassers	190
d) Grenzwerte und Qualitätsziele für Quecksilberableitungen	191
3. Luftreinhaltung	191
a) Schwefelgehalt bestimmter flüssiger Brennstoffe	191
b) Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebstaub	192
c) Grenzüberschreitende Luftverunreinigung	192
aa) Weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung	192
bb) Maßnahmen der Luftreinhaltung	192
d) Bekämpfung von Luftverunreinigungen durch Industrieanlagen ...	193
aa) Vorschlag der Kommission 1983	193
bb) Richtlinie des Rates 1984	194
e) Luftqualitätsnormen für Stickstoffdioxid	195
f) Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft	195
 § 14 Maßstäbe und Anwendungsbereiche des Standes der Technik und sonstiger technischer Standards	198
I. Problematik der Verrechtlichung auf Gemeinschaftsebene	198
1. Schleppender Entscheidungsprozeß in den Gemeinschaftsorganen ...	198
2. Das Erfordernis der einstimmigen Entscheidung des Rates	199
3. Wirtschaftliche Aspekte	200
4. Probleme des »kleinsten gemeinsamen Nenners«, des »Mindeststandards«	200
5. Hilfe durch vergleichende Bestandsaufnahmen zum Umweltrecht und zur Umweltpraxis in den Mitgliedstaaten bei Gemeinschaftslösungen?	201
6. Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts	202
II. Stand der Technik und technische Standards in Regelungszusammenhängen der Europäischen Gemeinschaft	203
1. Gemeinschaftsverfassung und technische Standards	203
a) Gemeinschaftsverfassung	203
b) Insbesondere: Grundrechte	203
c) Zur Ausgestaltung des gemeinschaftlichen Umweltrechts	205

2. Der Begriff des Standes der Technik und ähnlicher Formulierungen im Regelungszusammenhang	205
a) Problematik	205
b) Stand der Technik	205
aa) Altölbeseitigung	205
bb) Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen nach dem Richtlinien-Vorschlag der Kommission	207
c) Einsatz der besten verfügbaren Technologie	207
aa) Begriff	207
aaa) Beste Technologie	208
bbb) Verfügbare Technologie	208
bb) Einsatz der besten verfügbaren Technologie bei Vorsorgemaßnahmen	211
aaa) Gefahrenschutz und Gefahrenvorsorge	211
bbb) Inhalt und Grenzen der Vorsorgepflicht	213
3. Ermittlung und Festlegung des Standes der Technik bzw. der »besten verfügbaren Technologie«	215
a) Grenzwerte und Leitwerte für Schwefeldioxid und Schwebstaub ..	215
aa) Regelungen	215
bb) Zur Durchführung der Richtlinie in der Bundesrepublik Deutschland	216
b) Luftqualitätsnormen für Stickstoffdioxid	217
aa) Stand des Rechtssetzungsverfahrens und wesentlicher Inhalt ..	217
bb) Verwendete Begriffe	218
cc) Grenzwerte und Leitwerte	218
dd) Maßnahmen der Mitgliedstaaten	219
ee) Anpassung an den technischen Fortschritt	219
c) Begrenzung der Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft	220
aa) Anlagenbegriff und weitere Definitionen	220
bb) Programme zur schrittweisen Verringerung der jährlichen Emissionsmengen	221
cc) Maßnahmen der Mitgliedstaaten	221
dd) Regelung für Altanlagen	222
III. Grundfragen: Zusammenfassende Bestandsaufnahme und Ausblick	222
1. Fortschrittliche Entwicklung bei europäischen Umweltstandards	222
2. Rechtsform und Verbindlichkeit für Umweltstandards	223
3. Differenzierung nach Anlagenkategorien und Schadstoffen bei der Fixierung von Umweltstandards	224
a) Anlagen	224
b) Schadstoffe	225
4. Fortschreibung des Standes der Technik, Innovation und ökonomische Instrumente des Umweltschutzes	225
5. Harmonisierung von Zielen bei der Konkretisierung des Standes der Technik und informales Verwaltungshandeln	226

§ 15 Informationsaustausch innerhalb der Gemeinschaft und Sachverständigenausschüsse zum Stand der Technik	227
I. Informations- und Meinungs austausch	227
1. Regelungen und Programme	227
2. Bedeutung der Regelungen für die Konkretisierung des Standes der Technik bzw. der besten verfügbaren Technologien	230
II. Ausschüsse von Sachverständigen	230
1. Regelungen in der Richtlinie über Luftqualitätsnormen für Stickstoffdioxid	230
a) Ausschuß	231
b) Aufgabe des Ausschusses	231
c) Verfahren	231
2. Rechtspolitische Überlegungen	231
a) Aufgaben	232
b) Zusammensetzung	233
c) Verfahren	234
d) Ausblick	234
§ 16 Umweltschutz durch Gemeinschaftsrecht und »Außenbeziehungen« ..	235
I. Beziehungen zu Nichtmitgliedstaaten	235
1. Grenzüberschreitende Luftverschmutzung	235
2. Zusammenarbeit mit Drittländern	236
3. Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern	236
II. Mitarbeit in internationalen Organisationen	237
1. Aktionsprogramme der Gemeinschaft	237
2. Internationale technische Regeln und Standards	238
3. Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung	239
§ 17 Zusammenfassung	240