

Integrierter Umweltschutz im Anlagengenehmigungsrecht – die Anforderungen der IVU-Richtlinie

Astrid Epiney

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Integrierter Umweltschutz im Anlagengenehmigungsrecht - die Anforderungen der IVU-Richtlinie, in: Hans-Joachim Koch (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, Baden-Baden 1998, S. 9-28. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript Abweichungen enthält.

I. Einleitung

Das europäische Umweltrecht ist in den letzten Jahren insbesondere von drei Tendenzen gekennzeichnet:

- *integrierter Ansatz*: Verfolgt wird nicht mehr (nur) der Schutz eines spezifischen Umweltmediums (Wasser, Luft, Boden), sondern es wird ein medienübergreifendes und integratives Konzept zugrundegelegt. Angestrebt wird damit eine Einbeziehung aller Umweltmedien und der negativen Auswirkungen auf sonstige umweltrelevante Bereiche; ein derartiger Ansatz soll auch die Verlagerung von Umweltbelastungen von einem Medium auf ein anderes Medium vermeiden.
- *Verfahrenslastigkeit*: Der Akzent der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen liegt auf der Definition verfahrensbezogener Anforderungen. Die dahinter stehende Idee kann dahingehend zusammengefaßt werden, daß auch über die Beachtung bestimmter Verfahrensschritte bessere umweltpolitische Ergebnisse zu verzeichnen sind.
- *Minimierung materieller Standards*: In engem Zusammenhang mit den beiden genannten Charakteristika steht der weitgehende Verzicht auf genau bezifferte Umweltstandards, insbesondere Emissionsgrenzwerte. Wenn überhaupt mit Standards gearbeitet wird, dann eher mit Qualitätszielen¹. Der Regelungsgehalt zahlreicher neuerer gemeinschaftlicher Rechtsakte beschränkt sich auf die Formulierung allgemeiner Anforderungen, die konkretisierungsbedürftig sind und in der Regel einen beträchtlichen Beurteilungsspielraum einräumen.

Beispiele für diese Ausrichtung sind etwa die UVP-Richtlinie², die Öko-Audit-Verordnung³ oder die Verordnung über das Umweltzeichen⁴.

¹ In diese Richtung gehen etwa die Pläne der Kommission im Bereich des Gewässerschutzes, vgl. Mitteilung der Kommission über die gemeinschaftliche Politik zum Gewässerschutz, KOM (96) 59 endg.; Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie zur Festlegung eines Rahmens für gemeinschaftliche Aktionen in der Wasserpolitik, ABl. 1997 C 184, 20.

² RL 85/337, ABl. 1985 L 175, 40.

³ VO 1836/93, ABl. 1993 L 168, 1.

⁴ VO 880/92, ABl. 1992 L 99, 1.

Die Richtlinie über integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung⁵ stellt einen weiteren Baustein in diesem Konzept dar⁶. Sie bezieht sich dabei nicht auf die Entscheidungsvorbereitung, sondern auf die *förmliche Entscheidung* über ein Vorhaben selbst, knüpft sie doch an die Genehmigung bestimmter Anlagen an.

Im folgenden geht es nun darum, auf der Grundlage der Skizzierung der Grundgedanken und Zielsetzungen der IVU-Richtlinie (II.) ihrem Inhalt und ihrer rechtlichen Tragweite nachzugehen, dies im Hinblick auf eine Präzisierung der durch die Richtlinie gestellten Anforderungen an ihre Umsetzung (III.). Der Beitrag schließt mit einigen Bemerkungen zu der Effizienz des in der IVU-Richtlinie gewählten Konzepts für einen verbesserten Immissionsschutz in Europa und dem sich auf dieser Grundlage für die Mitgliedstaaten ergebenden Handlungsbedarf (IV.).

II. Die RL 96/61 - Zielsetzung und Grundgedanke

Auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes strebt die Richtlinie ein "*hohes Schutzniveau der Umwelt insgesamt*"⁷ an⁸. Das Ziel ist in diesem Sinne eine Vermeidung und

⁵ RL 96/61 vom 24. September 1996, ABl. 1996 L 257, 26. Die Richtlinie trat am 30. Oktober 1996 in Kraft und muß bis Ende 1999 in nationales Recht umgesetzt werden.

⁶ Vgl. zur IVU-Richtlinie bzw. dem endgültigen Vorschlag, der dann aber im wesentlichen übernommen wurde, *Ludwig Krämer*, Der Richtlinienentwurf über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, 1996, 51 ff.; *Jürgen Dürkop/Harald Kracht/Andreas Wasielewski*, Die künftige EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) - Perspektiven für das deutsche Recht nach dem Gemeinsamen Standpunkt des EG-Umweltministerrats -, UPR 1995, 425 ff.; *Jörn Schnutenhaus*, Stand der Beratungen des IPPC-Richtlinienentwurfs der Europäischen Union, NVwZ 1994, 671 ff.; *Jörn Schnutenhaus*, Die IPPC-Richtlinie. Eine umweltrechtliche und politikanalytische Betandsaufnahme, ZUR 1994, 299 ff.; *Dieter Sellner/Jörn Schnutenhaus*, Die geplante EG-Richtlinie zu "Integrated Pollution Prevention and Control (IPC)", NVwZ 1993, 828 ff.; *Andreas Wasielewski*, Die geplante IPC-Richtlinie der EU. Stand der Beratungen einer Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU) am Ende der deutschen Präsidentschaft, UPR 1995, 90 ff.; *Klaus-Peter Dolde*, Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) - Auswirkungen auf das deutsche Umweltrecht, NVwZ 1997, 313 ff.; *Hans-Joachim Koch*, Die IPPC-Richtlinie: Umsturz im deutschen Anlagengenehmigungsrecht?, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1997, 31 ff.; *Rudolf Steinberg/I. Klopfer*, IVU-Richtlinie und immissionsschutzrechtliche Genehmigung, DVBl 1997, 973 ff.; *Johannes Zöttl*, Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, NuR 1997, 157 ff.; *Hans-Joachim Koch/Klaus Jankowski*, Die IVU-Richtlinie: Umsturz im deutschen Anlagengenehmigungsrecht?, ZUR 1998, 57 ff.; *Kurt Schäfer*, Zum integrierten Konzept der IVU-Richtlinie, UPR 1997, 444 ff. Zur Rechtslage im englischen Recht etwa *Klaus Jankowski*, Eine Einführung in das System der Integrated Pollution Control im englischen Umweltrecht, NuR 1997, 113 ff.

⁷ Art. 1 Satz 1 RL 96/61.

⁸ Zur Entstehungsgeschichte der Richtlinie *Bernd Becker*, Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU/IPP). Kommentar, Loseblattsammlung, Stand 1997, 2.31; *Krämer*, in: Integrierter und betrieblicher Umweltschutz (Fn. 6), 51 ff.; *Koch/Jankowski*, ZUR 1998 (Fn. 6), 57 f.; *Zöttl*, NuR 1997 (Fn. 6), 159.

Verminderung der Emissionen in Luft⁹, Wasser und Boden (unter Einbezug den Abfall betreffender Maßnahmen) durch die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallenden industriellen Tätigkeiten. Abgestellt wird also nicht auf Emissionsbegrenzungen in bezug auf bestimmte Umweltmedien und/oder bestimmte Stoffe, sondern die Gesamtheit der für die Qualität der Umweltmedien relevanten Tätigkeiten der Unternehmen ist zu berücksichtigen.

Die Richtlinie legt damit zwar einen *integrativen Ansatz* zugrunde, grenzt diesen jedoch wiederum insofern ein, als der Akzent auf der Vermeidung bzw. Verminderung von Emissionen liegt¹⁰. Zudem sind die Schutzgüter (nur) Luft, Wasser und Boden. Die Beschränkung auf diese drei prioritären Umweltmedien ist wohl nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Praktikabilität des integrativen Konzepts der Richtlinie sehen. Eine darüber hinausgehende Betrachtung sprengte wohl von vornherein die technischen und wissenschaftlichen Möglichkeiten der Genehmigungsbehörden, und die inhaltlichen Anforderungen der Richtlinie wären (noch mehr) "verwässert"¹¹. So werden die Umweltmedien Fauna und Flora, anders als in der UVP-Richtlinie¹², nicht oder nur indirekt geschützt.

Erreicht werden sollen die Zielsetzungen der Richtlinie durch eine Regelung der Voraussetzungen für die Inbetriebnahme (nicht dagegen die Errichtung) bestimmter industrieller Vorhaben¹³: Für den Betrieb der in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallenden industriellen Tätigkeiten ist eine *Genehmigungspflicht* vorzusehen. Diese Genehmigung darf aber nur dann erteilt werden, wenn den in der Richtlinie aufgestellten Anforderungen entsprochen wird; diese sind in eher allgemeiner Form formuliert¹⁴, und die Richtlinie verzichtet insbesondere darauf, selbst konkrete Emissionsgrenzwerte aufzustellen.

Die IVU-Richtlinie fügt sich damit - wie schon erwähnt - unmittelbar in die skizzierten Entwicklungstendenzen des europäischen Umweltrechts ein: Auf der Grundlage eines integrativen Ansatzes liegt der Akzent auf der Verpflichtung zur Durchführung eines bestimmten Verfahrens, unter weitgehendem Verzicht auf materielle Standards. Damit wird - soweit ersichtlich erstmals - eine Ausdehnung der eingangs erwähnten Entwicklungstendenzen des europäischen Umweltrechts auch auf die "traditionellen" polizeilichen Instrumente vorgenommen, wird doch nunmehr auch das *Anlagenzulassungsrecht* erfaßt¹⁵. Bisher konzentrierten sich die neuen Instrumente dagegen in

⁹ Zum Luftreinhalterecht neuerdings *Cornelia Nicklas*, Implementationsprobleme des EG-Umweltrechts. Unter besonderer Berücksichtigung der Luftreinhalterichtlinien, 1997, m.w.N.

¹⁰ Vgl. aber auch die in Art. 3 RL 96/61 aufgeführten "Grundpflichten" der Betreiber, die teilweise auch darüber hinausgehende Aspekte erfassen, so etwa die effiziente Energienutzung.

¹¹ Vgl. aber auch zu dem sowieso gegebenen eher vagen Charakter der materiellen Vorgaben der Richtlinie unten III., IV.

¹² RL 85/337, ABl. 1985 L 175, 40.

¹³ Vgl. Anhang I RL 96/61. Es handelt sich im wesentlichen um fünf Gruppen von Industrieanlagen, welche die Energiewirtschaft, die metall- und mineralverarbeitenden Industrien, die chemischen Industrien sowie Abfallbehandlungsanlagen umfassen. Vgl. zum Anwendungsbereich der IVU-Richtlinie mit einem kurzen Vergleich zum deutschen Recht *Dolde*, NVwZ 1997 (Fn. 6), 314.

¹⁴ S. hierzu im einzelnen noch unten III.

¹⁵ Vgl. zu diesem Aspekt noch unten IV.

erster Linie auf die Bereiche der Anreize, freiwilliger Systeme oder die Entscheidungsvorbereitung.

Im Verhältnis zur UVP-Richtlinie - die sich auf die Anlagenplanung konzentriert - stellt die IVU-Richtlinie eine Ergänzung dar¹⁶. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch ein wesentlicher Unterschied: Während die Ergebnisse der UVP bei der Genehmigungsentscheidung (nur, aber immerhin) zu "berücksichtigen" sind¹⁷, setzt die IVU-Richtlinie verbindlich zu beachtende Vorgaben, wenn auch mit begrenztem Präzisionsgrad¹⁸.

III. Inhalt und rechtliche Tragweite der Vorgaben der RL 96/61

Die der IVU-Richtlinie zu entnehmenden Vorgaben - die dann auch den Rahmen für ihre Umsetzung in nationales Recht setzen - betreffen in erster Linie vier verschiedene Bereiche: Grundpflichten der Anlagenbetreiber, Grundsatz der Genehmigungspflicht, die materiellen Anforderungen an die Anlagenbetreiber, die Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung eingeschlossen, und Aspekte der Öffentlichkeit.

Bevor auf diese einzelnen Aspekte eingegangen wird, drängt sich eine Vorbemerkung zu den bei der *Auslegung* der rechtlichen Tragweite der Bestimmungen der Richtlinie, insbesondere ihrer materiellen Anforderungen, auf: Wie die Ausführungen noch zeigen werden, sind die Formulierungen der RL 96/61 teilweise nicht sehr klar und insgesamt eher offen gehalten, so daß sich eine Reihe von Auslegungsproblemen ergeben werden. Dies ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, daß der ursprüngliche Entwurf der Richtlinie fast ausschließlich verfahrensrechtlich ausgerichtet war, dann aber nach und nach - aufgrund von Protesten aus verschiedenen Richtungen - „materiell angereichert“ wurde¹⁹.

Derartige Auslegungsprobleme sind unter Heranziehung der allgemeinen Auslegungsregeln zu lösen. Im gemeinschaftlichen Umweltrecht sind hier - neben den allgemeinen Grundsätzen insbesondere der *zielgerichteten Auslegung* unter Einbeziehung des „*effet utile*“²⁰ - in erster Linie die im Vertrag (Art. 130r EGV) formulierten *umweltrechtlichen Handlungsprinzipien* von Bedeutung²¹. Diese Grundsätze sind nämlich - trotz ihrer inhaltlichen Offenheit und dem damit dem Gemeinschaftsgesetzgeber eingeräumten Ermessensspielraum - verbindlicher Natur, so daß das gemeinschaftliche Sekundärrecht ihnen entsprechen muß. Damit einher geht eine „primärrechtskonforme Auslegung“ der Sekundärrechtsakte, gerade in bezug auf die Einhaltung dieser Grundsätze. Darüber hinaus ist noch der (primärrechtliche) *Grundsatz des*

¹⁶ Näher zum Verhältnis der beiden Rechtsakte auch Zöttl, NuR 1997 (Fn. 6), 160 f., m.w.N.

¹⁷ Vgl. hierzu m.w.N. Astrid Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, 1997, 174 f.

¹⁸ Vgl. unten III.

¹⁹ Vgl. zur Entstehungsgeschichte die Nachweise in Fn. 8.

²⁰ Vgl. zu den Auslegungsgrundsätzen im Gemeinschaftsrecht m.w.N. Astrid Epiney, Umgekehrte Diskriminierungen, 1995, 79 ff.

²¹ Vgl. im einzelnen zu diesen Grundsätzen m.w.N. Epiney, Umweltrecht (Fn. 17), 93 ff.

bestmöglichen Umweltschutzes zu erwähnen²²: Zwar stellt dieser keine eigenständige gemeinschaftsrechtliche Regel in dem Sinn dar, daß die institutionellen Strukturen der Gemeinschaft und des Gemeinschaftsrechts relativiert werden könnten; als aus primärrechtlichen Bestimmungen abgeleitetes Prinzip ist er gleichwohl insofern von Bedeutung, als er im Rahmen der Auslegung primär- und sekundärrechtlicher Bestimmungen und bei durch das Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Abwägungen in dem Sinn herangezogen werden kann, daß im Zweifel von einer „dem Umweltschutz dienlicheren“ Auslegung bzw. Abwägung auszugehen ist. Der Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes verstärkt also in gewissem Sinn das relative Gewicht von Belangen des Umweltschutzes.

Diese Grundsätze können allerdings immer nur dann zur Geltung kommen, wenn tatsächlich ein Auslegungsbedarf besteht - was natürlich wiederum eine Frage der Auslegung ist. Zu verneinen ist das Vorliegen eines damit notwendigen „Zweifels“ (zumindest im Falle eines neuen gemeinschaftsrechtlichen Sekundärrechtsakts) wohl jedenfalls immer dann, wenn Wortlaut und Systematik einer Bestimmung keinen Raum für eine andere Auslegung lassen; hier führte ein Abstellen auf primärrechtliche Grundsätze letztlich zu einer „Umgestaltung“ der Richtlinie und damit zur Wahrnehmung gesetzgeberischer Aufgaben. Die Heranziehung von Zielbestimmungen vermag zwar in unklaren Fällen weiterzuhelfen; ansonsten aber geht eben die entscheidende Frage dahin, ob das Sekundärrecht mit den primärrechtlichen Vorgaben vereinbar ist.

1. Grundpflichten der Anlagenbetreiber

Die Mitgliedstaaten haben sich zu vergewissern, daß die Anlagenbetreiber gewisse Grundpflichten beachten (Art. 3 RL 96/61)²³. Diese Verpflichtung der Mitgliedstaaten besteht in jedem Fall - d.h. unabhängig von dem Genehmigungsverfahren. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, daß die Anlagenbetreiber bestimmte Mindestanforderungen jedenfalls einhalten. Diese umfassen nach Art. 3 RL 96/61 folgende Aspekte:

- Ergreifung geeigneter Maßnahmen zur präventiven Eindämmung von Umweltverschmutzungen;
- Vermeidung der Verursachung erheblicher Umweltverschmutzungen;
- Vermeidung bzw. Wiederverwertung oder Beseitigung von Abfällen, unter Berücksichtigung technischer und wirtschaftlicher Gesichtspunkte;
- "effiziente" Energieverwendung;

²² Vgl. hierzu umfassend *Wolfgang Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 1993.

²³ Dies stellte das Kernelement der von der Kommission vorgenommenen Änderung ihres ursprünglichen Vorschlags dar. Das ausschließliche Anknüpfen an das Genehmigungsverfahren war denn auch einer der wichtigsten Kritikpunkte der Bundesregierung an dem ursprünglichen Vorschlag (vgl. auch den in dieselbe Richtung gehenden Bericht des Umweltausschusses des Bundestages vom 3.3.1994, BT-Drucks. 12/6952, 1 ff.), dem damit Rechnung getragen wurde. Auch die Stellung des WSA ging in diese Richtung, vgl. ABl. 1994 C 195, 54 ff.

- Ergreifung geeigneter Maßnahmen zur Vermeidung von Unfällen und zur Begrenzung ihrer Folgen;
- Ergreifung geeigneter Maßnahmen zur Vermeidung von Gefahren einer Umweltverschmutzung und zur zufriedenstellenden Wiederherstellung des Betriebsgeländes im Falle der Betriebseinstellung.

Allerdings genügt es nach Art. 3 Abs. 2 RL 96/61, daß die zuständigen Behörden bei der Festlegung der Genehmigungsaufgaben die "in diesem Artikel angeführten allgemeinen Prinzipien berücksichtigen". Damit dürfte die Allgemeingültigkeit dieser Verpflichtungen wieder insofern relativiert werden, als ihre Einhaltung offenbar nicht in jedem Fall (unabhängig von dem Genehmigungsverfahren) zwingend zu gewährleisten ist²⁴. Auf diese Weise wird die Tragweite der Grundpflichten der Betreiber dahingehend eingeschränkt, daß sie eben nur bei der Formulierung der Genehmigungsaufgaben in die Betrachtungen einzubeziehen sind, womit die entsprechenden Pflichten der mitgliedstaatlichen Behörden und damit mittelbar auch diejenigen der Anlagenbetreiber in diesem Maß begrenzt werden. Zudem impliziert diese Bestimmung, daß die Anlagenbetreiber im Rahmen der Umsetzung jedenfalls nicht unmittelbar im Hinblick auf die Einhaltung ihrer Grundpflichten in die Pflicht genommen werden müssen.

Insgesamt relativiert sich damit (zunächst) die Tragweite dieser von der Kommission im Vergleich zu ihrem ursprünglichen Vorschlag eingefügten "materiellen Anreicherung", geht es doch eigentlich gerade nicht um "echte" Pflichten der Anlagenbetreiber, sondern (nur) um Berücksichtigungspflichten. Nicht beantwortet ist damit jedoch die Frage, welche Bedeutung die Einhaltung dieser materiellen Grundpflichten für die Genehmigungsentscheidung selbst entfaltet²⁵.

2. Grundsatz der Genehmigungspflicht

Kernstück der IVU-Richtlinie ist die Genehmigungspflicht: Keine in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallende Anlage darf in Betrieb genommen werden, ohne daß sie durch die zuständige Behörde genehmigt worden ist. Im einzelnen differenziert die Richtlinie aber zwischen neuen und bestehenden Anlagen sowie Anlagen die einer Änderung unterzogen werden²⁶. Neben den bestehenden Altanlagen, die spätestens acht Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie mit deren Anforderungen in Übereinstimmung gebracht werden müssen²⁷, wird

²⁴ Vgl. auch noch unten III.3.a).

²⁵ Hierzu unten III.3.a).

²⁶ Art. 4, 5 und 12 IVU-RL. Zu den Begriffsdefinitionen vgl. Art. 2 Ziff. 3, 4 u. 10 IVU-RL. Vgl. zur Abgrenzung eingehend Zöttl, NuR 1997 (Fn. 6), 163 f.; Becker, IVU-Kommentar (Fn. 8), Vorbemerkung, 58 f. sowie Art. 2 N 31 ff. u. 55 ff.

²⁷ Art. 5 Abs. 1 IVU-RL; die Übergangsfrist beträgt demnach unter Einschluss der Umsetzungszeit nach Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1 IVU-RL (drei Jahre) insgesamt elf Jahre.

auch eine regelmässige Überwachung²⁸ bzw. Überprüfung bereits genehmigter Anlagen und ggf. eine Aktualisierung der Genehmigung statuiert²⁹.

Die Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens, wie beispielsweise deren Abstimmung mit dem UVP-Verfahren³⁰, wird grundsätzlich den Mitgliedstaaten überantwortet, wobei die Richtlinie dazu gewisse Vorgaben enthält. Sie betreffen folgende Punkte:

- *Antragsunterlagen:* Die beim Genehmigungsantrag einzureichenden Antragsunterlagen werden näher umrissen³¹. Im wesentlichen muss der Genehmigungsantrag eine Beschreibung des Vorhabens und seiner Auswirkungen auf die Umwelt sowie eine nicht-technische Zusammenfassung enthalten. Zudem müssen Angaben der in der Anlage erzeugten oder verwendeten Energie, die in die Umweltmedien Luft, Wasser und Boden entlassenen Emissionen sowie zur die im Hinblick auf die Vermeidung bzw. Verminderung der Emissionen verwendete Technologie gemacht werden. Darüber hinaus sind die Maßnahmen zur Vermeidung bzw. Verwertung der betrieblichen Abfälle, zur Erfüllung der allgemeinen Grundpflichten³² sowie zur Emissionsüberwachung zu erwähnen, Art. 6 IVU-RL.
- *Koordination:* Das integrierte Konzept der IVU-Richtlinie wirkt sich auch auf der Ebene des Genehmigungsverfahrens aus: Es ist eine materielle und prozedurale, d.h. vollständige Koordination der am Genehmigungsverfahren beteiligten Behörden sicherzustellen, Art. 7 RL 96/61. Nicht notwendig ist allerdings eine integrierte Genehmigung selbst, so daß den Anforderungen der Richtlinie auch durch mehrere Genehmigungen entsprochen werden kann.
- *Überprüfung:* Die Einhaltung der Anforderungen der Richtlinie ist nach den in Art. 13, 14 RL 96/61 formulierten Vorgaben zu überwachen.

3. *Materielle Anforderungen*

Die Genehmigung einer Anlage wird jedoch auch an gewisse materielle Anforderungen geknüpft. Diese sind im einzelnen den Art. 9, 10 RL 96/61 zu entnehmen. Diese Bestimmungen legen einerseits den (Mindest-) Inhalt der Genehmigung³³, andererseits die

²⁸ Art. 9 Abs. 5 IVU-RL.

²⁹ Art. 13 IVU-RL.

³⁰ So kann beispielsweise für beide Richtlinien ein einheitliches Verfahren durchgeführt werden, vgl. Art. 2 Abs. 2a UVP-Richtlinie.

³¹ Art. 6 IVU-RL. Dazu gehört auch, dass die Unterlagen aus einer Umweltverträglichkeitsprüfung und der Sicherheitsbericht der Seveso-Richtlinie (RL 82/501, ABl. 1982 L 289, 35) dem Antrag beigelegt werden können, Art. 6 Abs. 2 RL 96/61.

³² Dazu näher sogleich unten III.3.a).

³³ Die Antwort auf die Frage geben, was in die Genehmigung aufzunehmen ist.

hierfür maßgeblichen (materiellen) Kriterien³⁴ fest. Dabei können folgende Vorgaben unterschieden werden:

a) Einhaltung der Grundpflichten der Anlagenbetreiber

Die Genehmigung hat alle Maßnahmen zu umfassen, die zur "Erfüllung" der *Grundpflichten* nach Art. 3 RL 96/61³⁵ notwendig sind, dies im Hinblick auf ein hohes Schutzniveau der Umwelt insgesamt durch den Schutz von Luft, Wasser und Boden, Art. 9 Abs. 1 RL 96/61. Die Art und Weise des Verweises auf Art. 3 RL 96/61 wirft die Frage auf, ob damit auf die Gesamtheit der Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 3 RL 96/61 Bezug genommen wird, so daß auch die in Art. 3 Abs. 2 RL 96/61 erfolgte Relativierung durch die Stipulierung (nur) einer "Berücksichtigungspflicht"³⁶ erfaßt wäre oder ob hier nur auf die in Art. 3 RL 96/61 enthaltenen Grundpflichten selbst verwiesen wird.

Der Wortlaut von Art. 9 Abs. 1 RL 96/61 ist in dieser Beziehung nicht klar: Einerseits wird auf den gesamten Art. 3 RL 96/61 verwiesen (was auf eine Erfassung auch der Relativierung durch die Berücksichtigungspflicht hindeuten könnte), andererseits aber spricht die Formulierung „Erfüllung“ der in Art. 3 genannten Voraussetzungen dafür, daß eben die Einhaltung der materiellen Pflichten an sich gemeint ist.

Stellte man auf die erste Auslegungsvariante ab, so käme den in Art. 3 RL 96/61 genannten materiellen Kriterien letztlich - wenn überhaupt - nur eine sehr relative Verbindlichkeit zu, wären sie bei der Genehmigungsentscheidung doch (nur) zu berücksichtigen, wobei die Art und Weise der Berücksichtigung und insbesondere ihre Gewichtung jedoch nicht präzisiert würden. Insofern wären Art. 3 RL 96/61 gerade keine zwingenden Genehmigungsvoraussetzungen zu entnehmen; eine Anlage könnte daher auch dann genehmigt werden, wenn die Grundpflichten nicht oder nur teilweise beachtet würden und dem auch nicht (vollständig) durch die in der Genehmigung enthaltenen Auflagen abgeholfen werden könnte³⁷.

Damit werden dann aber auch schon die Einwände gegen diesen Ansatz deutlich: Letztlich führte er dazu, daß die Grundpflichten der Betreiber eine Art „Richtlinie“ darstellten, die eben auch heranzuziehen sind, deren Einhaltung aber ansonsten nicht zwingend sicherzustellen ist. Daran ändert dann auch der Umstand nichts, daß diese Berücksichtigungspflicht in jedem Fall so weit gehen dürfte, daß die Frage der Einhaltung der Grundpflichten zumindest auch im Ergebnis in die Genehmigungsentscheidung einfließen müßte, so daß eine bloße

³⁴ Die Antwort auf die Frage geben, wie die jeweiligen Anforderungen in qualitativer Hinsicht zu formulieren sind.

³⁵ S.o. III.1.

³⁶ Hierzu oben III.1.

³⁷ Auf der Grundlage dieser Auslegung wird diese Bestimmung der Richtlinie denn auch kritisiert. So spricht etwa *Dolde*, NVwZ 1997 (Fn. 6), 315, davon, daß auf diese Weise im Rahmen der Umsetzung "ein Spielraum nach unten" eröffnet wird; ähnlich *Zöttl*, NuR 1997 (Fn. 6), 163.

Kenntnisnahme nicht ausreichend wäre. Dies ist jedoch insbesondere aus drei Gründen nicht überzeugend: Zunächst würde dadurch die Einführung der Grundpflichten selbst - die ja offenbar eine „echte“ materielle Anreicherung der Richtlinie darstellen soll - weitgehend wirkungslos. Sodann und damit in engem Zusammenhang stehend ginge Art. 3 RL 96/61 auf diese Art und Weise weitgehend jegliche tatsächliche Wirkung ab, so daß der effet utile der Bestimmung gerade nicht mehr gewährleistet wäre. Schließlich sprechen auch das in Art. 9 Abs. 1 RL 96/61 angesprochene Ziel eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt - das darüber hinaus auch primärrechtlich verankert ist (Art. 130r Abs. 2 S. 1 EGV) - sowie der Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes für eine eher strenge Auslegung der Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 9 Abs. 1 RL 96/61, dürfte doch der Umweltqualität durch eine möglichst weitgehende Einhaltung der Grundpflichten des Art. 3 RL 96/61 am ehesten gedient sein³⁸.

Allerdings ändert diese Verpflichtung zur Beachtung der Grundpflichten nichts daran, daß die Umschreibung der Grundpflichten selbst sehr allgemein gehalten ist und einen beträchtlichen Beurteilungsspielraum einräumt, so daß sie als solche wohl kaum eine halbwegs konkretisierbare Inpflichtnahme der Anlagenbetreiber zu gewähren vermögen. Immerhin sind aber auch hier (Grenz-) Fälle denkbar, in denen auch gegen derart weit formulierte Pflichten verstoßen werden kann. Zudem ist immerhin darauf hinzuweisen, daß es den Mitgliedstaaten selbstverständlich offensteht, im Rahmen der Umsetzung hier etwa auf dem Verordnungsweg konkretisierende Bestimmungen zu erlassen.

b) Emissionsgrenzwerte

Kernelement der materiellen Anforderungen der IVU-Richtlinie ist die Verpflichtung zur *Festlegung von Emissionsgrenzwerten*: Für bestimmte, besonders umweltschädigende Stoffe, die in Anhang III RL 96/61 aufgeführt sind³⁹, muß die Genehmigung Emissionsgrenzwerte festlegen, die die zulässigen Emissionen der entsprechenden Anlage in Luft, Wasser und Boden bestimmen. Es handelt sich hierbei also grundsätzlich um konkret-individuelle Werte, die für jede einzelne Anlage durch die zuständige mitgliedstaatliche Behörde festgelegt werden. Allerdings erlaubt es Art. 9 Abs. 8 RL 96/61 den Mitgliedstaaten auch, die Emissionsgrenzwerte in generell-abstrakten Regeln festzulegen, sofern damit ein integriertes Konzept und ein gleichwertiges Schutzniveau für die Umwelt gewährleistet werden kann.

Bei dieser Festlegung der Emissionsgrenzwerte haben die zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden die in der IVU-Richtlinie formulierten Vorgaben zu beachten. Diese sind dann im konkreten Einzelfall für die Höhe der Grenzwerte maßgeblich. Hinzuweisen ist in erster Linie auf folgende Aspekte:

³⁸ S. im Ergebnis ebenso *Koch/Jankowski*, ZUR 1998 (Fn. 6), 58.

³⁹ Wobei diese Liste jedoch nur einen Mindeststandard darstellt; die Mitgliedstaaten bzw. die Genehmigungsbehörden können also durchaus noch für weitere Stoffe Emissionsgrenzwerte festlegen.

- Ausgangspunkt für die Festlegung der Emissionsgrenzwerte ist der Maßstab der *besten verfügbaren Technik*: Dieser ist (grundsätzlich) maßgeblich für die Festlegung der Emissionsgrenzwerte, Art. 9 Abs. 4 S. 1 Hs. 1 RL 96/61. Die Anwendung einer bestimmten Technik oder Technologie wird dagegen nicht vorgeschrieben. Der Maßstab dieser besten verfügbaren Techniken richtet sich nach Art. 2 Ziff. 11 RL 96/61 sowohl nach dem Entwicklungsstand der Technik als auch nach der wirtschaftlichen Vertretbarkeit; letztere ist allerdings branchenspezifisch, nicht dagegen einzelfallbezogen zu verstehen, so daß nicht auf die wirtschaftliche Vertretbarkeit für den jeweils konkreten Anlagenbetreiber abgestellt wird⁴⁰.

Allerdings müssen diese besten verfügbaren Techniken nach Art. 2 Ziff. 11 RL 96/61 „zu vertretbaren Bedingungen für den Betreiber zugänglich“ sein. Legt man diese Formulierung im Zusammenhang mit der grundsätzlichen Maßgeblichkeit der wirtschaftlichen Vertretbarkeit für die betreffende Branche aus, so kann ihr jedenfalls nicht entnommen werden, daß hier - quasi durch die Hintertür - nun doch ein betriebsspezifischer Ansatzpunkt in bezug auf die wirtschaftliche Vertretbarkeit maßgeblich ist. Daher dürfte dieser Passus so zu verstehen sein, daß ausschließlich auf die objektive Verfügbarkeit für den konkreten Betreiber und/oder die Zugänglichkeit zu diesen Techniken zu den normalen Bedingungen abgestellt wird. Irrelevant müssen dann aber individuelle betriebsbezogene Kosten-Nutzen-Erwägungen sein.

- Auffällig ist der nächste Halbsatz des Art. 9 Abs. 4 S. 1: "Hierbei" - also wohl im Rahmen bzw. im Anschluß der Festlegung der Emissionsgrenzwerte auf der Grundlage der besten verfügbaren Technik - sind die "*technische Beschaffenheit der Anlage, ihr geographischer Standort und die jeweiligen örtlichen Umweltbedingungen*" zu berücksichtigen. Diese Formulierung darf jedenfalls nicht so verstanden werden, daß damit der Stand der besten verfügbaren Technik selbst aufgeweicht wird⁴¹. Obwohl die grammatikalische Fassung dieser Bestimmung in dieser Beziehung sicherlich nicht eindeutig ist, ergibt sich diese Sicht zwingend schon daraus, daß eben für die Definition, was unter der besten verfügbaren Technik zu verstehen ist, die Begriffsbestimmung in Art. 2 Ziff. 11 RL 96/61 maßgeblich ist. Dann aber kann nicht durch Art. 9 Abs. 4 RL 96/61 eine Relativierung dieses Standards erfolgen. Vor diesem Hintergrund beschränkt sich der Gehalt dieser Bestimmung darauf, die Mitgliedstaaten zu ermächtigen, bei Vorliegen der genannten Umstände von dem Stand der besten verfügbaren Technik *abzuweichen*.

Damit ist aber noch nicht die Frage beantwortet, ob auf dieser Grundlage *Abweichungen auch nach unten* möglich sind. Der Wortlaut der Bestimmung schließt sie jedenfalls nicht aus, und auch der systematische Zusammenhang mit Art. 9 Abs. 4 S. 2 RL 96/61 könnte diese Auslegung nahelegen, könnte diese Bestimmung doch auch in dem Sinn zu

⁴⁰ Vgl. Dolde, NVwZ 1997 (Fn. 6), 315; Koch/Jankowski, ZUR 1998 (Fn. 6), 61.

⁴¹ So aber wohl Marc Pallemarts, The Proposed IPPC-Directive: Re-Regulation or De-Regulation?, EELR 1996, 174 (176).

verstehen sein, daß ihr gerade Grenzen⁴² für derartige Unterschreitungen des Stands der besten verfügbaren Technik zu entnehmen sind. Zwingend ist dieser letzte Gesichtspunkt jedoch nicht, können doch die jedenfalls zu beachtenden Umstände (Vorkehrungen zur weitestgehenden Verminderung der weiträumigen oder grenzüberschreitenden Umweltverschmutzung, Sicherstellung eines hohen Schutzniveaus) doch auch so zu verstehen sein, daß diese eben in entsprechender Weise unabhängig von der Festlegung der Emissionsgrenzwerte nach dem Stand der besten verfügbaren Techniken zu beachten sind. Gegen die Einräumung der Möglichkeit einer „Abweichung nach unten“ sprechen denn auch gewichtige Gründe⁴³: Zunächst ist bemerkenswert, daß auf der Grundlage des Art. 9 Abs. 4 S. 1 2. Hs. RL 96/61 die erwähnten Umstände „zu berücksichtigen“ sind, also offenbar eine diesbezügliche Pflicht statuiert werden soll. Eine Verpflichtung zur Abweichung nach unten aber widerspräche nicht nur verschiedenen umweltrechtlichen Handlungsprinzipien (so etwa dem Vorsorgeprinzip) sowie dem Ziel der Richtlinie selbst, ein hohes Schutzniveau zu gewährleisten, und wäre insofern widersinnig, sondern beeinträchtigte auch den sich schon aus Art. 130t EGV ergebenden Grundsatz, wonach die auf Art. 130s EGV gestützten Rechtsakte von vornherein nur Mindeststandards setzen, von denen die Mitgliedstaaten nach oben abweichen dürfen⁴⁴. Darüber hinaus birgt eine „Abweichung nach unten“ die Gefahr in sich, daß die Verpflichtung zum Rückgriff auf die beste verfügbare Technik - die an sich schon durch wirtschaftliche Erwägungen mitbestimmt wird - letztlich ausgehöhlt wird, insbesondere auch angesichts der relativen Unbestimmtheit der in Art. 9 Abs. 4 S. 1 RL 96/61 genannten Kriterien. Dies dürfte schwerlich mit dem Vorsorgeprinzip in Einklang zu bringen sein und auch dem Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes kaum Rechnung tragen. Zudem beruht eine derartige "Fluchtmöglichkeit" auf demselben Gedanken der an für sich aufgegebenen "escape-Klausel"⁴⁵, wonach auf den Rückgriff auf die beste verfügbare Technik immer dann verzichtet werden kann, wenn die Umweltqualitätsnormen durch geringere Emissionsnormen eingehalten werden können⁴⁶. Im Ergebnis ermöglichte Art. 9 Abs. 4 RL 96/61 gar weitergehende Abweichungen, wird doch gerade nicht auf die Einhaltung immerhin genau definierter Immissionsnormen, sondern auf vage Kriterien wie "örtliche Umweltbedingungen" oder den "geographischen Standort" abgestellt, so dass diese Klausel der Richtlinie eine Art „Freipaß“ für die Verschmutzung von

⁴² Zu den erwähnten Kriterien sogleich unten im Text.

⁴³ S. auch die Begründung des Gemeinsamen Standpunktes, ABl. 1996 C 87, 26, wonach diese Bestimmung vor allem Gebiete mit hoher Industriekonzentration anvisiert.

⁴⁴ Daß die Mitgliedstaaten nicht zu Abweichungen nach unten verpflichtet sind, wird denn auch von denjenigen zugegeben, die von ihrer Zulässigkeit ausgehen, vgl. etwa Zöttl, NuR 1997 (Fn. 6), 165.

⁴⁵ Die noch im Kommissionsvorschlag enthalten war, hierzu sehr kritisch Sellner/Schnutenhaus, NVwZ 1993 (Fn. 6), 831 ff.; Schnutenhaus, ZUR 1994 (Fn. 6), 301 f.

⁴⁶ Kritisch daher zu Art. 9 Abs. 4 S. 1 2. Hs. RL 96/61 Steinberg/Kloepfer, DVBl 1997 (Fn. 6), 979; Dolde, NVwZ 1997 (Fn. 6), 315; s. auch Koch/Jankowski, ZUR 1998 (Fn. 6), 58; Zöttl, NuR 1997 (Fn. 6), 165.

Gebieten mit (noch) geringer Belastung bedeutete⁴⁷. Da nun aber die erwähnte „escape-Klausel“ gerade keinen Eingang in die Richtlinie gefunden hat, erscheint es widersinnig, eine in der Richtlinie (vielleicht aus Versehen?) verbliebene Bestimmung so auszulegen, daß zumindest genau das durch die „escape-Klausel“ implizierte Resultat nun doch erreicht wird. Soll der Maßstab der besten verfügbaren Techniken seinen Sinn nicht verlieren und die Grenzwertfestlegung nicht in der Beliebigkeit der Mitgliedstaaten stehen, sind die Grenzwerte daher eben immer mindestens auf der Grundlage der besten verfügbaren Techniken festzulegen. Insgesamt ist daher festzuhalten, daß die in Art. 9 Abs. 4 S. 1 2. Hs. RL 96/61 genannten Umstände nur zu einer Abweichung vom Stand der besten verfügbaren Technik nach oben, nicht dagegen nach unten, ermächtigen und verpflichten. Der zuletzt genannte Aspekt ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn eine Region z.B. schon hoch belastet ist oder besonders sensible Ökosysteme aufweist. Damit wird letztlich die Bedeutung der wirtschaftlichen Vertretbarkeit relativiert.

- Art. 9 Abs. 4 S. 2 RL 96/61 sind weitere Grenzen der Abweichungen von dem Maßstab der besten verfügbaren Technik zu entnehmen, allerdings ebenfalls in sehr allgemein gehaltener Form. Diese Bestimmung verlangt, daß die Genehmigung in jedem Fall Vorkehrungen zur "weitestgehenden Verminderung der weiträumigen oder grenzüberschreitenden Umweltverschmutzung" vorsieht und daß ein "hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt" sichergestellt werden muß. Eine Konkretisierung dieser Kriterien obliegt den Mitgliedstaaten. Die Auswirkungen von Summationswirkungen dürften hierbei jedenfalls zu berücksichtigen sein.
- Zwar geht die IVU-Richtlinie davon aus, daß eine ganze Reihe bisheriger gemeinschaftsrechtlicher Regelungen auf diesem Gebiet nicht mehr heranzuziehen und teilweise aufzuheben sind⁴⁸. Allerdings bleiben die bisherigen in diesen Richtlinien und *sonstigen gemeinschaftlichen Vorschriften* festgelegten Emissionsgrenzwerte weiterhin verbindlich, sofern nicht auf der Grundlage der IVU-Richtlinie (neue) Grenzwerte festgelegt werden, Art. 18 Abs. 2 RL 96/61⁴⁹. Dies impliziert, daß die jeweiligen Genehmigungen jedenfalls diese Grenzwerte zugrundelegen müssen.
- Weiterhin muß die Genehmigung Maßnahmen "im Hinblick auf andere als normale Betriebsbedingungen" enthalten, Art. 9 Abs. 6 RL 96/61, sofern damit eine Gefahr für die Umwelt verbunden sein könnte, wobei eine Reihe von im einzelnen aufgeführten Faktoren zu berücksichtigen sind.
- *Zusätzliche Auflagen* (im Vergleich zu dem Maßstab der besten verfügbaren Technik) sind in der Genehmigung dann vorzusehen, wenn eine Umweltqualitätsnorm - worunter

⁴⁷ Immerhin wäre aber zu beachten, daß die Umweltqualitätsziele dann durch andere Maßnahmen jedenfalls sicherzustellen wären, sind diese doch verbindlich.

⁴⁸ Vgl. im einzelnen Art. 20 RL 96/61 iVm Anhang II RL 96/61.

⁴⁹ Allerdings ist die Gemeinschaft bei der Festlegung der Emissionsgrenzwerte für einzelne Stoffe nicht sehr weit fortgeschritten, vgl. den Überblick bei *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 17), 238 ff.

(nur) die durch das Gemeinschaftsrecht aufgestellten Anforderungen zu verstehen sind, Art. 2 Ziff. 7 RL 96/61⁵⁰ - durch den Rückgriff auf die beste verfügbare Technik nicht eingehalten werden kann, dies unbeschadet anderer Maßnahmen, die zur Einhaltung der Umweltqualitätsnormen ergriffen werden können, Art. 10 RL 96/61. Durch diese Bestimmung wird eine Brücke zwischen den Emissionsnormen und den Umweltqualitätszielen geschlagen.

Allerdings wirft die Art und Weise dieser Verknüpfung von Emissionsnormen und Umweltqualitätswerten Fragen in zwei Richtungen auf:

- Zunächst wird nicht präzisiert, daß die vorzusehenden zusätzlichen Auflagen auch tatsächlich die Einhaltung der Umweltqualitätsnormen garantieren müssen. Der Hinweis in Art. 10 RL 96/61 auf die ggf. vorzusehenden "anderen Maßnahmen", die ja ebenfalls einen Beitrag zur Einhaltung der Immissionsnormen leisten sollen, könnte dafür sprechen, daß Art. 10 RL 96/61 davon ausgeht, die genannten zusätzlichen Maßnahmen in der Genehmigung seien eben (nur) ein Mittel - neben anderen - im Hinblick auf die Einhaltung der Umweltqualitätswerte. Dann aber müßten die Umweltqualitätsnormen eben gerade nicht in jedem Fall schon allein aufgrund der in der Genehmigung vorgesehenen zusätzlichen Auflagen erfüllt werden, so daß die Genehmigung nicht schon deshalb versagt werden müßte, weil die vorgesehenen zusätzlichen Auflagen⁵¹ die Einhaltung der Umweltqualitätsnormen nicht gewährleisten können.

Zwingend ist diese Auslegung jedoch nicht: Die Bezugnahme auf „andere Maßnahmen“ kann nämlich auch so verstanden werden, daß neben den Auflagen in der Genehmigung (gleichzeitig) andere Maßnahmen greifen können, dies jedoch nichts an dem Umstand ändert, daß zum Zeitpunkt der Erteilung der Genehmigung die Umweltqualitätsnormen jedenfalls einzuhalten sind. Für diese Sicht spricht auch ihr zwingender Charakter⁵² und - damit zusammenhängend - der Umstand, daß Art. 9 Abs. 1 RL 96/61 auf die „Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen“ u.a. des Art. 10 RL 96/61 verweist, was wohl auch im Sinne der Erforderlichkeit der Einhaltung der Umweltqualitätsnormen verstanden werden kann. Vor allem aber spricht der Sinn und Zweck der Einbeziehung der Umweltqualitätsnormen durch Art. 10 RL 96/61 für diese Sicht: Da ihnen sowieso ein zwingender Charakter zukommt, braucht die Notwendigkeit

⁵⁰ Von denen es allerdings nicht sehr viele gibt, vgl. hierzu den Überblick bei *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 17), 220 ff., 237 f.

⁵¹ Denken könnte man hier etwa an Betriebs- oder Produktionsbeschränkungen. Im Gegensatz zu dem ursprünglichen Vorschlag ist nunmehr nicht mehr vorgesehen, daß auf den Rückgriff auf die beste verfügbare Technik verzichtet werden kann, wenn die Umweltqualitätsnormen durch weniger strenge Emissionsnormen eingehalten werden können. Sehr kritisch auf der Grundlage des Kommissionsentwurfs *Sellner/Schnutenhaus*, NVwZ 1993 (Fn. 6), 831 ff.; *Schnutenhaus*, ZUR 1994 (Fn. 6), 301 f.; s. aber abweichend *Ivo Appel*, Emissionsbegrenzung und Umweltqualität. Zu zwei Grundkonzepten der Vorsorge am Beispiel des IPPC-Richtlinienvorschlags der EG, DVBl 1995, 399 (400 ff.).

⁵² Vgl. auch Art. 2 Ziff. 7 RL 96/61.

ihrer Beachtung in Art. 10 RL 96/61 nicht eigens aufgeführt werden. Dann aber kann der Erwähnung der Umweltqualitätsnormen nur dann ein Sinn zukommen, wenn bei der Genehmigung der entsprechenden Anlage durch zusätzliche Auflagen oder auf sonstige Weise sichergestellt wird, daß jedenfalls der Betrieb der Anlage nicht zu einer Überschreitung der Umweltqualitätswerte führt, so daß diese insoweit eine zwingend zu beachtende Genehmigungsvoraussetzung darstellen⁵³.

- Damit in engem Zusammenhang steht die Frage, ob aus dieser den Umweltqualitätsstandards eingeräumten Rolle geschlossen werden kann, daß die Immissionsgrenzwerte auch bei der Festsetzung der Emissionsgrenzwerte in dem Sinn zu beachten sind, daß letztere grundsätzlich so festzulegen sind, daß erstere eingehalten werden können. Dies dürfte nicht aus Art. 10 RL 96/61 abzuleiten sein: Ausgangspunkt ist nämlich in jedem Fall die beste verfügbare Technik, die bei der Festsetzung der Emissionsnormen allein maßgeblich ist. Können auf dieser Grundlage die Umweltqualitätswerte nicht eingehalten werden, sind allerdings die eben erörterten "zusätzlichen Auflagen" vorzusehen. Dann aber bleibt jedenfalls für eine zwingende Berücksichtigung der Umweltqualitätsnormen bei der Festsetzung der Emissionsnormen kein Raum mehr; allerdings müssen diese zusätzlichen Auflagen (ggf. in Verbindung mit „anderen Maßnahmen“) jedenfalls die Einhaltung der Umweltqualitätsstandards gewährleisten. Zudem *können* die „zusätzlichen Auflagen“ natürlich auch in der Verschärfung der Emissionsgrenzwerte im Vergleich zu dem auf der Grundlage des Maßstabes der besten verfügbaren Technik anwendbaren Standard bestehen.
 - Schließlich muß die Genehmigung noch "*angemessene Anforderungen*" im Hinblick auf die *Überwachung* der Emissionen der Anlagen vorsehen; festzulegen sind insbesondere Meßmethodik, Meßhäufigkeit und das Bewertungsverfahren (Art. 9 Abs. 5 RL 96/61).
- Bemerkenswert ist der Umstand, daß die IVU-Richtlinie selbst weder gemeinschaftsweite Grenzwerte festlegt noch ein entsprechendes Mandat für die Kommission enthält. Allerdings sieht Art. 18 Abs. 1 RL 96/61 vor, daß der Rat auf der Grundlage der einschlägigen vertraglichen Vorschriften Emissionsgrenzwerte für bestimmte Schadstoffe festlegt, falls sich eine entsprechende gemeinschaftliche Aktivität als notwendig erweist. Unter Berücksichtigung des Zwecks der Richtlinie, ein hohes Schutzniveau zu garantieren, ist dies wohl als rechtlich verbindlicher Auftrag auszulegen. Notwendig wird eine gemeinschaftliche Maßnahme jedenfalls immer dann sein, wenn die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden oder wenn unter Berücksichtigung der Summierungseffekte insgesamt zu viele

⁵³ A.A. noch *Astrid Epiney*, Zum Verhältnis von Qualitätszielen und Emissionsnormen in der Europäischen Union, in: Sibylle Barth/Wolfgang Köck (Hrsg.), *Qualitätsorientierung im Umweltrecht*, 1997, 77 (96). Wie hier *Koch/Jankowski*, ZUR 1998 (Fn. 6), 58, die betonen, daß es zwar sprachlich unklar sei, ob die Genehmigung im Falle der Nichteinhaltung der Umweltqualitätsnormen zu verweigern sei, dies aber anzunehmen sei.

Schadstoffe emittiert werden, so daß eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung nicht gewährleistet werden kann.

4. *Information und Beteiligung der Öffentlichkeit*

Das europäische Umweltrecht geht von einer relativ weitgehenden Information und teilweise auch Beteiligung der Öffentlichkeit aus. Hintergrund ist hier sicherlich auch das fast schon als chronisch zu bezeichnende *Vollzugsdefizit* des europäischen Umweltrechts⁵⁴, dem durch eine gewisse "Einspannung" einzelner (teilweise) abgeholfen werden soll⁵⁵. Die IVU-Richtlinie sieht denn auch in verschiedener Weise eine (direkte oder indirekte) Beteiligung der Öffentlichkeit und eine entsprechende Informationstätigkeit vor:

- *Anträge auf Genehmigung* neuer Anlagen sind in geeigneter Weise öffentlich zugänglich zu machen, und der Öffentlichkeit ist (vor der Genehmigungsentscheidung) Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Zudem ist die letztlich von der Behörde getroffene Entscheidung ebenfalls der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen, Art. 15 Abs. 1 RL 96/61. Auch müssen die Ergebnisse der Überwachung der Emissionstätigkeiten veröffentlicht werden, Art. 15 Abs. 2 RL 96/61. Allerdings findet die Transparenz des Genehmigungsverfahrens ihre Grenzen in der Vertraulichkeit der Beratungen sowie des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses, Art. 15 Abs. 4 IVU-RL i.V.m. Art. 3 Abs. 2 Spstr. 1 u. 2 Umweltinformationsrichtlinie⁵⁶. U.U. ist diese Beteiligung der Öffentlichkeit auch grenzüberschreitend sicherzustellen, Art. 17 Abs. 2 RL 96/61.
- Die Mitgliedstaaten haben die Kommission alle drei Jahre über die verfügbaren repräsentativen Daten über die für die von der Richtlinie erfaßten Anlagen festgelegten *Emissionsgrenzwerte zu unterrichten* (Art. 16 Abs. 1 RL 96/61), und die Kommission veröffentlicht alle drei Jahre ein Verzeichnis der "wichtigsten Emissionen und ihrer Quellen", Art. 15 Abs. 3 RL 96/61. Auffallend ist hier, daß es offenbar keine Pflicht gibt, vollständig über die Festlegung der Emissionsgrenzwerte Verzeichnisse zu erstellen und zu informieren.

5. *Zusammenfassung: Anforderungen an die Umsetzung*

⁵⁴ Hierzu etwa jüngst den Bericht der Kommission über Anwendung und Vollzug des gemeinschaftlichen Umweltrechts, KOM (96) 500 endg.

⁵⁵ Vgl. zu den verschiedenen rechtlichen Mechanismen in diesem Zusammenhang *Astrid Epiney*, Dezentrale Durchsetzungsmechanismen im gemeinschaftlichen Umweltrecht. Dargestellt am Beispiel der UVP-Richtlinie, ZUR 1996, 229 ff., m.w.N.

⁵⁶ ABl. 1990 L 158, 56.

Auf der Grundlage des geschilderten Inhalts der IVU-Richtlinie können die durch sie an die mitgliedstaatliche Umsetzung gestellten (Mindest-) Anforderungen durch folgende Punkte zusammengefaßt werden:

- *Verwirklichung des integrativen Ansatzes*: Der in den verschiedenen Bestimmungen der IVU-Richtlinie zugrundegelegte integrative Ansatz - der sich etwa in den Begriffsdefinitionen der "Umweltverschmutzung" oder der "Emission"⁵⁷, aber auch bei dem für die Emissionsnormen maßgeblichen Maßstab niedergeschlagen hat - muß in entsprechender Weise Eingang in die nationalen Bestimmungen finden⁵⁸.
- *Genehmigungspflicht*: Die in den Anwendungsbereich der IVU-Richtlinie fallenden Anlagen sind einer Genehmigungspflicht zu unterstellen, wobei die differenzierte Ausgestaltung für neue und schon bestehende Anlagen zu beachten ist (Art. 4, 5 RL 96/61).
- *Genehmigungsantrag*: Der Antrag zur Genehmigung einer Anlage muß den Vorgaben des Art. 6 RL 96/61 entsprechen.
- *Koordination*: Im Fall der Beteiligung mehrerer Behörden ist im Sinne der Verwirklichung des integrierten Konzepts der IVU-Richtlinie eine vollständige Koordinierung des Verfahrens und der Auflagen zwischen den verschiedenen Behörden sicherzustellen (Art. 7 RL 96/61).
- *Inhalt der Genehmigung*: In materieller Hinsicht muß der Inhalt der Genehmigung den Anforderungen der Richtlinie entsprechen. Von Bedeutung ist hier, daß die Kriterien der Richtlinie (Art. 9, 10 RL 96/61) den zuständigen Behörden einen relativ weiten Beurteilungsspielraum einräumen. Aufgeworfen wird damit die Frage, ob der damit verbundenen Flexibilität auch durch eine gebundene Verwaltungsentscheidung⁵⁹ Rechnung getragen werden kann⁶⁰. Diese Frage dürfte wohl differenziert anzugehen sein: Dem Grundsatz einer gebundenen Verwaltungsentscheidung bei Vorliegen gewisser Voraussetzungen steht die IVU-Richtlinie nicht entgegen; allerdings sind bei der Festlegung dieser Kriterien die Vorgaben der IVU-Richtlinie zu beachten, so daß hier gewisse unbestimmte Rechtsbegriffe Einzug finden müssen. M.a.W. wird also nicht das Prinzip selbst notwendigerweise berührt; betroffen sind aber in jedem Fall die dabei heranzuziehenden materiellen Kriterien⁶¹.

⁵⁷ Vgl. die Legaldefinitionen in Art. 2 Ziff. 2, 5 RL 96/61.

⁵⁸ Hierzu in bezug auf das deutsche Recht *Koch/Jankowski*, ZUR 1998 (Fn. 6), 62 ff.; *Dolde*, NVwZ 1997 (Fn. 6), 314 ff.; *Schäfer*, UPR 1997 (Fn. 6), 444 ff.

⁵⁹ D.h. die Genehmigung muß erteilt werden, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind.

⁶⁰ Vgl. auch *Dürkop/Kracht/Wasielewski*, UPR 1995 (Fn. 6), 433; *Dolde*, NVwZ 1997 (Fn. 6), 318.

⁶¹ Eine andere Frage ist es dann, ob denn der Grundsatz der gebundenen Entscheidung vor dem Hintergrund der Vorgaben der IVU-Richtlinie noch sinnvoll ist, sind doch die materiellen Vorgaben teilweise sehr offen, wobei allerdings mitgliedstaatliche Verschärfungen möglich sind. Zudem wird auf der Grundlage der gebundenen Entscheidung eine Koordination verschiedener Vorhaben zumindest erschwert; sie stößt immer dann auf Schwierigkeiten, wenn ein einzelnes Projekt zwar unbedenklich ist, mehrere gleichartige Vorhaben jedoch eine Gefahr darstellen (können). Hierzu etwa *Appel*, DVBl 1995 (Fn. 51), 407. Vgl. aber auch die insgesamt positive Bewertung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung im Hinblick

Jedenfalls bleibt es den Mitgliedstaaten unbenommen, (weitere) zwingende Verweigerungsgründe für eine Genehmigungserteilung vorzusehen, stellt die IVU-Richtlinie doch nur einen Mindeststandard auf⁶².

- *Durchführung*: Die Mitgliedstaaten müssen durch geeignete Maßnahmen dafür sorgen, daß die Genehmigungsaufgaben durch die Betreiber eingehalten werden und diese auch die sonstigen Verpflichtungen der Richtlinie beachten, Art. 3, 13, 14 RL 96/61.
- *Information und Beteiligung der Öffentlichkeit*: Schließlich sind Information und Beteiligung der Öffentlichkeit nach den Vorgaben der Richtlinie sicherzustellen (Art. 15, 16, 17 RL 96/61).

IV. Schlußbetrachtung: auf dem Weg zu einem effizienteren Schutz vor Emissionen?

Die Zielsetzung der IVU-Richtlinie geht - wie eingangs erwähnt - dahin, auf der Grundlage einer integrierten Betrachtungsweise ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu verwirklichen, dies insbesondere in bezug auf den Schutz vor (übermäßigen) Emissionen. Das Kriterium, an dem die Effizienz der IVU-Richtlinie letztlich zu messen sein wird, betrifft daher die Frage, ob sie tatsächlich dazu beitragen wird, daß der Schutz vor Emissionen in der Europäischen Union verbessert wird.

Zwar führt die IVU-Richtlinie dazu, daß eine ganze Reihe von Anlagentypen nunmehr neu einer Genehmigungspflicht zu unterwerfen sind. Zudem werden immerhin eine Reihe materieller Pflichten stipuliert, und es erfolgt eine (grundsätzliche) Ausrichtung sowohl an Emissionsnormen als auch an Qualitätswerten. Auch konnten einige auf den ersten Blick eher unscharf erscheinende Anforderungen noch präzisiert werden.

Unterzieht man aber die inhaltliche Präzision und die Tragweite der in der IVU-Richtlinie enthaltenen Pflichten einer genaueren Überprüfung, so stellen sich gleichwohl erhebliche Zweifel ein, ob die IVU-Richtlinie und die dahinterstehende Konzeption letztlich ein effizientes Instrument zum Schutz vor Emissionen darstellen.

Ausgangspunkt dieser Zweifel ist die grundsätzliche Konzeption der Richtlinie in bezug auf die Festlegung von Emissionsgrenzwerten: Die IVU-Richtlinie geht letztlich von einem *Verzicht auf gemeinschaftsweite Emissionsgrenzwerte* aus. Zwar sollen die bislang erlassenen Normen weitergelten; erstens gibt es von diesen aber nicht eben viele, und zweitens dürften sie innert kürzerer Zeit veraltet sein. Das Konzept gleicher Emissionsnormen für gleiche Anlagen in der gesamten Union wird also gerade nicht (mehr?) verfolgt. Ersetzt werden soll

auf einen integrierten Umweltschutz bei *Manfred Rebutisch*, Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung - ein Instrument integrierten Umweltschutzes?, NVwZ 1995, 949 (950 ff.).

⁶² Vgl. auch Art. 130t EGV. Ob dies tatsächlich zu signifikanten Wettbewerbsverzerrungen führte - vgl. die Befürchtungen bei *Appel*, DVBl 1995 (Fn. 51), 401 f. - oder ein "Umweltgefälle" in der Gemeinschaft "festschreibt" - s. in diese Richtung *Sellner/Schnutenhaus*, NVwZ 1993 (Fn. 6), 833 -, darf bezweifelt werden, stellt doch die IVU nur ein Element in diesem Zusammenhang dar, das für sich allein nicht ausschlaggebend ist.

dieses Konzept durch die Festlegung individuell-konkreter Grenzwerte für jede einzelne Anlage in der Genehmigung⁶³.

Ein effizienter Schutz vor Emissionen kann auf dieser Grundlage aber nur unter der Voraussetzung erreicht werden, daß hinreichend konkrete, handhabbare und auch materiell weitreichende Kriterien stipuliert werden können, die bei der Festlegung dieser konkret-individuellen Emissionsgrenzwerte zugrundegelegt sind. Die Richtlinie legt denn durchaus auch fest, auf welche Kriterien sich die Festlegung der Emissionsnormen stützen muß; die Tragweite dieser Kriterien konnte auch teilweise - unter Rückgriff auf primärrechtliche Grundsätze und Ziel und Zweck der Richtlinie - (etwas) präzisiert werden. Gleichwohl bleibt der genaue Aussagegehalt dieser Kriterien an sich schon im Ansatz so unbestimmt, daß den Mitgliedstaaten bzw. ihren Genehmigungsbehörden ein weiter, richterlich wohl kaum im einzelnen nachprüfbarer Beurteilungsspielraum verbleibt. Von besonderer Bedeutung ist hier, daß der (maßgebliche) Stand der besten verfügbaren Technik (auch) von wirtschaftlichen Kosten-/Nutzen-Erwägungen abhängig ist und es sehr zweifelhaft ist, ob die Mitgliedstaaten bei der Konkretisierung, was nun genau die beste verfügbare Technik ist, zu auch nur annähernd ähnlichen Ergebnissen kommen. Auch sind die über den Stand der Technik hinaus einzuhaltenden Mindestanforderungen denkbar allgemein und unscharf formuliert. Die "Grundpflichten" der Anlagenbetreiber helfen hier auch nicht weiter; auch ihnen lassen sich nur sehr allgemein gehaltene und unbestimmte Pflichten entnehmen. Insofern wurde die Richtlinie zwar gegenüber den ersten Entwürfen "materiell angereichert"; im Ergebnis bleiben die Vorgaben aber immer noch eher unbestimmt und teilweise wohl auch unbestimmbar, so daß sich an der Verfahrenslastigkeit der Richtlinie eher wenig geändert hat⁶⁴. Die Verpflichtung zur Einhaltung der Umweltqualitätsstandards ist zwar an sich zu begrüßen; allerdings muß sich noch erweisen, wie effektiv diese Anforderung dann in der Praxis auch vollzogen werden kann. Zudem gibt es (bislang) nicht sehr viele derartige Immissionsnormen auf Gemeinschaftsebene.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang noch der Umstand, daß die individuell-konkrete Festlegung der Emissionsnormen im Zusammenhang mit den erwähnten inhaltlich unscharfen Kriterien Tür und Tor für "Umweltbedingungsverhandlungen" der Unternehmen mit den verschiedenen Gemeinden und/oder Regionen öffnen kann⁶⁵ mit der Folge, daß Umweltziele (auch) von den Unternehmen definiert werden, die wohl nicht zur Verfolgung von Gemeinwohlinteressen prädestiniert sind. In Verbindung mit anderen gemeinschaftlichen Rechtsakten - die eine ähnliche Konzeption zugrundelegen - geht damit die Gefahr einher, daß die Art und Weise sowie die Reichweite des Schutzes der Umwelt weniger in den hierfür

⁶³ Bzw. die Möglichkeit hierzu, vgl. Art. 9 Abs. 8 RL 96/61.

⁶⁴ Vgl. aber auch *Dolde*, NVwZ 1997 (Fn. 6), 314, der davon ausgeht, daß die Kritik an der "Verfahrenslastigkeit" der Richtlinie wegen des nunmehr auch materiellen Inhalts überholt sei; s. auch *Schäfer*, UPR 1997 (Fn. 6), 446, der betont, daß die Richtlinie eine erhebliche materielle Anreicherung erfahren habe.

⁶⁵ In dem Sinn, daß die Unternehmen versucht sein können, auf den Inhalt der Genehmigung Einfluß zu nehmen, etwa durch die Inaussichtstellung der Ansiedlung größerer Betriebe.

legitimierten (staatlichen) Organen formuliert wird, denn von denjenigen Akteuren - nämlich den Unternehmen -, deren Aktivitäten ja gerade in dieser Hinsicht kontrolliert und in ihre Schranken gewiesen werden sollen.

Diese inhaltliche "Leichtigkeit" der IVU-Richtlinie hängt sicherlich etwas mit dem gewählten integrativen Ansatz zusammen, denn auch wenn diese Konzeption theoretisch verfangt, leidet sie zwangsläufig daran, daß - wenn man das Konzept auch nur ansatzweise konsequent verfolgt - kaum nachprüfbare Kriterien zu ihrer Einhaltung aufgestellt werden können; so wird denn auch in der IVU-Richtlinie nicht präzisiert, wie denn nun genau diese integrierte Sichtweise heranzuziehen ist. Damit impliziert ein integrativer Ansatz immer auch eine gewisse Minimierung der materiellen Inpflichtnahme. Allerdings sind nicht alle Aspekte der IVU-Richtlinie zwangsläufig eine Folge des integrativen Ansatzes: Insbesondere der allgemeine Verzicht auf gemeinschaftsweite Emissionsnormen folgt nicht zwingend aus einer integrierten Genehmigung⁶⁶. Er dürfte auch nicht zwingend aus dem Grundsatz der Subsidiarität (Art. 3b Abs. 2 EGV) folgen, geht diese Bestimmung doch (auch) davon aus, daß die gemeinschaftlichen Zielsetzungen - wozu eben auch ein effizienter Umweltschutz gehört - erreicht werden sollen⁶⁷.

Insgesamt erscheint es daher sehr fraglich, ob die IVU-Richtlinie zu einer Verbesserung des Immissionsschutzes führen wird, dies insbesondere auch angesichts des Umstandes, daß die Richtlinie für die in ihren Anwendungsbereich fallenden Anlagen offenbar eine neue umfassende Konzeption darstellt, die die bisherigen Regelungsansätze ablösen soll. Aufgeworfen wird damit auch die Frage, ob die IVU-Richtlinie - auch und gerade unter Berücksichtigung des Umstandes, daß hier offenbar eine neue Ausrichtung auch im Anlagenzulassungsrecht zugrundegelegt wird - noch mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, insbesondere mit der Pflicht zur Verfolgung einer kohärenten und (im großen und ganzen) effizienten Umweltpolitik⁶⁸ sowie dem Vorsorgeprinzip⁶⁹, in Einklang steht. Allerdings räumen diese Pflichten dem Gemeinschaftsgesetzgeber einen weiten Beurteilungsspielraum ein, so daß auch dessen Grenzen überschritten sein müßten. Zudem stellt sich die Frage der gerichtlichen Durchsetzung⁷⁰.

Vor diesem Hintergrund drängt sich denn auch die Frage auf, ob der Erlass der IVU-Richtlinie nicht eine (versteckte) Kapitulation vor der (letztlich politisch begründeten) Unfähigkeit, auf Gemeinschaftsebene effiziente Emissionsgrenzwerte (und auch Umweltqualitätswerte)

⁶⁶ S. Krämer, in: Integrierter und betrieblicher Umweltschutz (Fn. 6), 56 ff., der auch darlegt, daß eine derartige Abkehr von gemeinschaftsweiten Emissionsnormen weder angekündigt war noch Teil eines gemeinschaftlichen Konzepts ist.

⁶⁷ Manchmal drängt sich auch der Eindruck auf, daß das Subsidiaritätsprinzip auch dazu instrumentalisiert wird, das Ausbleiben an sich wichtiger Vorhaben zu rechtfertigen, vgl. in diesem Zusammenhang die Analyse von Gerd Winter, Subsidiarität und Deregulierung im Gemeinschaftsrecht, EuR 1997, 247 ff.

⁶⁸ Hierzu m.w.N. Epiney, Umweltrecht (Fn. 17), 16 ff., 95 f.

⁶⁹ Hierzu m.w.N. Epiney, Umweltrecht (Fn. 17), 98 ff.

⁷⁰ Hierzu im Zusammenhang mit der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik Astrid Epiney/Reto Gruber, Verkehrspolitik und Umweltschutz in der Europäischen Union, 1997, 157 ff.

festzulegen⁷¹, darstellt. Man greift dann auf ein "neues Konzept" zurück - obwohl die Untauglichkeit des "alten Konzepts" zumindest aus umweltpolitischer Sicht durchaus nicht nachgewiesen worden ist - und hofft, auf welcher Grundlage auch immer, daß nunmehr alles besser geht; im Zusammenhang mit dem Zauberwort "integrierter Ansatz" wird dann ein gewisser "Placebo-Effekt" erzielt, der wohl - zumindest in bezug auf die umweltpolitische Effizienz - nicht lange anhalten dürfte.

Damit soll allerdings nicht der integrierte Ansatz als solcher abgelehnt werden; bezweifelt wird hier nur, ob auf ihn gestützte Rechtsakte auf Gemeinschaftsebene *allein* in der Lage sind, einen effizienten Umweltschutz zu gewährleisten, geht damit doch auf jeden Fall eine gewisse Relativierung der materiellen Standards einher. Vielversprechend dürfte es daher sein, den in der IVU-Richtlinie zugrundegelegten Ansatz nicht *anstatt*, sondern *neben* einem an präzisen Emissions- und Immissionsnormen orientierten Konzept⁷² zu verfolgen. Als Ergänzung in diesem Sinn dürften denn die auf die eingangs erwähnten⁷³ Charakteristika gestützten Rechtsakte ebenso sinnvoll wie notwendig sein.

Schließlich bleibt zu bemerken, daß es den Mitgliedstaaten in jeder Beziehung freisteht, strengere Maßstäbe - unter Einschluß generell-abstrakter Emissionsbegrenzungen - anzulegen und damit gerade das hier vertretene "Ergänzungskonzept" zu verfolgen. Damit wird denn auch das entscheidende Problem deutlich: Solange sich in den Mitgliedstaaten - zumindest in einigen - nicht der (auch) politische Wille durchsetzt, nun endlich effiziente Regelungen zum Schutz der Umwelt zu erlassen, so lange werden die Bemühungen auf Gemeinschaftsebene allenfalls begrenzten Erfolg zeigen. Daran ändert dann auch ein "integrativer Ansatz" und eine "fortschrittliche" IVU-Richtlinie nichts.

⁷¹ Die Festlegung gemeinschaftsweiter Emissionsgrenzwerte war bis jetzt tatsächlich nicht von Erfolg gekrönt, vgl. hierzu *Zöttl*, NuR 1997 (Fn. 6), 160; *Krämer*, in: Integrierter und betrieblicher Umweltschutz (Fn. 6), 55. Dies liegt aber wohl weniger daran, daß solche Grenzwerte nicht sinnvoll sind, sondern daran, daß sich politisch keine Mehrheiten finden ließen und auch die Kommission hier vielleicht etwas zu zaghaft vorging.

⁷² Umweltqualitätsziele und Emissionsnormen sollten in der Union grundsätzlich kumulativ festgelegt und eingehalten werden, soll ein effizienter Umweltschutz erzielt werden, vgl. schon *Epiney*, in: Qualitätsorientierung im Umweltrecht (Fn. 53), 77 ff.

⁷³ Oben I.