

Achim Willand

Gemeinschaftsrechtliche  
Steuerung  
der Standardisierung  
im Umweltrecht



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
A. Gegenstand und Zielsetzung	17
B. Spielräume und gemeinschaftsrechtliche Bindungen bei der Durchführung von EG-Richtlinien	23
I. Durchführungsaufgaben der Mitgliedstaaten	23
1. Durchführung: Ausführung und Vollzug des Gemeinschaftsrechts	24
2. Aufgabenverteilung zwischen Mitgliedstaaten und EG im Kontext der Durchführung	25
II. Durchführungsspielräume der Mitgliedstaaten	28
1. Kompetenzielle Grundlagen	29
a. Kompetenz und Kompetenzausschöpfung	30
aa. Voraussetzungen auf der Ebene der Gemeinschaft	30
bb. Voraussetzungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten	31
cc. Insbesondere: konkurrierende, nicht ausgeschöpfte Rechtsetzungskompetenzen der Gemeinschaft	32
b. Gemeinschaftsrechtliche Bindungen	34
2. Der Durchführungsspielraum im Spannungsfeld zwischen europäischen und mitgliedstaatlichen Gestaltungsansprüchen	35
3. Typen von Durchführungsspielräumen	39
a. Ausnahmeoption	40
b. Wahloption	40
c. Intendierte Option	40
d. Offene Option	41
4. Die materielle und die formelle Dimension von Durchführungsspielräumen	41
III. Durchführung von Richtlinien	42
1. Das Rechtserzeugungs- und -verwirklichungskonzept der EG-Richtlinie	42
a. Zweistufige Rechtsetzung: das Erfordernis der Umsetzung	42
b. Indirekter, mittelbarer Vollzug	46
2. Durchführungsspielräume im Grundkonzept der EG-Richtlinie	48
a. Der primärrechtliche Befund	48

b.	Durchführungsspielräume im Umweltrecht nach der Rechtsprechung des EuGH	51
c.	Gemeinschaftsrechtliche Bindungen	52
3.	Die formelle Dimension der Durchführung	53
a.	Richtlinienumsetzung	54
aa.	Abgrenzung vom »Ergänzungsrecht«	54
bb.	Spielräume und ihre Grenzen (Umsetzungsanforderungen)	55
b.	Vollzug	57
aa.	Vollzug des Gemeinschaftsrechts auf der Grundlage des nationalen Verwaltungsrechts	57
bb.	»Grundsatz« der institutionellen und verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten?	58
cc.	Kompetenzielle Grundlagen für mitgliedstaatliche Vollzugsspielräume	60
dd.	Gemeinschaftsrechtliche Bindungen: Vollzugsanforderungen	63
aaa.	Formelle Vorgaben in Richtlinien	64
bbb.	Gemeinschaftsverwaltungsrecht, insbesondere Beeinträchtigungs- und Diskriminierungsverbot	64
4.	Die materielle Dimension der Durchführung	68
a.	Entstehung und Grenzen von Durchführungsspielräumen in materieller Hinsicht	68
b.	Durchführung als Konkretisierung	69
aa.	Konkretisierung: Rechtsgewinnung zwischen Rechtsetzung und Auslegung	69
bb.	Insbesondere: Konkretisierung des Gemeinschaftsrechts	72
C.	Steuerungsfunktionen des Gemeinschaftsrechts unter dem Blickwinkel mitgliedstaatlicher Durchführungsspielräume	76
I.	Das Gemeinschaftsrecht unter steuerungswissenschaftlicher Perspektive	76
II.	Durchführung von Richtlinien	79
III.	Schlußfolgerungen für das EG-Umweltrecht	80
IV.	Funktionsbestimmung des für die Durchführung maßgeblichen Gemeinschaftsrechts	82
1.	Die herkömmliche Funktionsbestimmung: einheitliche Rechtsverwirklichung in der Gemeinschaft	82

2. Funktionsbestimmung unter den Bedingungen nationaler Spielräume	84
a. Begrenzungsfunktion des Gemeinschaftsrechts	84
b. Bewirkungs- und Koordinationsfunktion des Gemeinschaftsrechts	84
D. Konkretisierung von EG-Umweltrichtlinien durch Umweltqualitäts- und Emissionsstandards	87
I. Standardisierung als Konkretisierung	87
II. Typen von Umweltstandards im EG-Recht	90
1. Umweltqualitätsstandards	91
2. Emissionsstandards	94
III. Strukturelemente von Umweltstandards	96
1. Räumlich-gegenständlicher Anwendungsbereich	96
2. Höchstwert und Meßverfahren	98
3. Verbindlichkeit von Standards: die Überschreitung als Auslöser von Rechtswirkungen	99
IV. Regulierung der Standardisierung	100
1. Aufträge zur Standardisierung und zur Schaffung ihres rechtlichen Rahmens	100
2. Vorgaben zum Standardisierungsverfahren	102
3. Vorgaben zum Standard	103
a. Formelle Anforderungen an den Standard	103
b. Materielle Anforderungen an den Standard	104
4. Vorgaben zur Implementation des Standards	105
5. Revisionsvorkehrungen	107
a. Einstufige Revision	109
b. Zweistufige Revision	109
E. Umweltqualitätsstandards in der mitgliedstaatlichen Durchführung	111
I. Qualitätsorientierung in EG-Umweltschutzrichtlinien	111
II. Standardisierungsaufträge	112
1. Gewässerschutz	112
a. Die Wasserrahmenrichtlinie als neuer Ordnungsrahmen für Regelungen zur Gewässerqualität	113
b. Fortgeltende Standardisierungsaufträge früherer Richtlinien	116
aa. Gewässerschutzrichtlinie	116

bb. Rohwasserrichtlinie	119
cc. Bade-, Fisch- und Muschelgewässerrichtlinie	120
dd. Fortgeltung und Übergangsregelungen nach der Wasserrahmenrichtlinie	120
c. Standardisierungsaufträge auf Basis der Wasserrahmenrichtlinie und ihrer Folgerichtlinien	121
aa. Umweltqualitätsstandards im System der Wasserrahmenrichtlinie	121
bb. Oberflächengewässer	123
cc. Grundwasser	125
2. Luftreinhaltung	127
a. Die Luftqualitätsrahmenrichtlinie als Ordnungsrahmen für Regelungen zur Luftqualität	127
b. Standardisierungsaufträge aufgrund der Luftqualitätsrahmenrichtlinie und ihrer Folgerichtlinien	130
3. Bodenschutz	131
4. Die Bedeutung von Qualitätsstandards im System der IVU-Richtlinie	132
5. Gesamtüberblick über Standardisierungsaufträge	134
III. Vorgaben zum Standardisierungsverfahren	135
IV. Vorgaben zum Standard	136
1. Formelle Anforderungen	136
a. Standardisierung im Wege der Umsetzung oder des Vollzugs?	137
b. Verbindlichkeit der Standards: zur Umsetzungstauglichkeit von Verwaltungsvorschriften	139
2. Materielle Anforderungen	141
a. Räumlich-gegenständlicher Anwendungsbereich der Standards	141
aa. Positive Bestimmung des Anwendungsbereiches im EG-Gewässerschutzrecht	141
bb. Einschränkung des Regel-Anwendungsbereichs im EG-Luftreinhaltrecht	143
b. Festlegung des Höchstwertes für die Schadstoffbelastung und des Meßverfahrens	144
aa. Begriffliche Kriterien	145
bb. EG-Mindestqualitätswerte	146
V. Standardimplementation	148
1. Abhängigkeit der Implementationspflichten von Intensität und Zeitbezug der Standardverbindlichkeit	149
a. Verbindliche Standards	149
b. Orientierende Standards	151

2.	Überblick über Vorgaben zur Implementation	151
a.	Implementationsprogramme und ihre Durchführung	151
b.	Informationelle Vorkehrungen	153
VI.	Vorgaben zur Revision des Standards	156
1.	Revision der Umweltqualitätsstandards	156
2.	Revision der EG-Mindestqualitätswerte	157
VII.	Zusammenfassung: Standardisierungsspielräume und ihre Ausgestaltung durch Richtlinienrecht	158
F.	Emissionsstandards in der mitgliedstaatlichen Durchführung	162
I.	Emissionsbegrenzung und -standards im Regelungssystem von EG-Umweltrichtlinien	162
1.	Einbindung von Strategien der Emissionsbegrenzung in ad- ministrative Kontrollsysteme	162
2.	Genehmigungsvorbehalte und alternative Kontrollsysteme für emissionsrelevante Vorhaben	164
a.	Gewässerschutz	164
aa.	Verankerung des Emissionsprinzips im neuen Ordnungsrahmen der Wasserrahmenrichtlinie	164
bb.	Explizite Genehmigungsvorbehalte und -anforderungen in früheren Richtlinien	166
aaa.	Gewässerschutzrichtlinie	166
bbb.	Grundwasserrichtlinie	168
cc.	Bedeutung von Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen	169
b.	Luftreinhaltung	171
aa.	Anlagenbezogene Genehmigungsvorbehalte: Industrieanlagen- und Großfeuerungsanlagenrichtlinie	172
bb.	Produktbezogene Genehmigungsvorbehalte: KfZ- Zulassung	172
c.	Medienübergreifender Umweltschutz	174
aa.	IVU-Richtlinie	174
bb.	Abfallverbrennungsrichtlinie	175
II.	Standardisierungsaufträge	176
1.	Gewässerschutz	176
a.	Fortgeltende Standardisierungsaufträge früherer Richtlinien	177
aa.	Gewässerschutzrichtlinie und Tochtterrichtlinien	177

aaa.	Festlegung von Emissionsstandards durch Mitgliedsstaaten	177
bbb.	»Escape-Klausel« (Art. 6 Abs. 3)	178
ccc.	EG-Emissionsgrenzwerte in Folgerichtlinien der Gewässerschutzrichtlinie	179
bb.	Grundwasserrichtlinie	179
b.	Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung nach der Wasserrahmenrichtlinie	180
aa.	EG-Emissionsgrenzwerte auf Basis der (künftigen) Tochterrichtlinien der Wasserrahmenrichtlinie?	180
bb.	Begrenzungsmaßnahmen nach Art. 16 Abs. 8 für Oberflächengewässer	182
cc.	Standardisierungsaufträge im Rahmen von Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen	183
2.	Luftreinhaltung	184
3.	Bodenschutz	187
4.	Medienübergreifender Umweltschutz	188
a.	IVU-Richtlinie	188
b.	Abfallverbrennungsrichtlinie	190
c.	Asbestrichtlinie	191
5.	Gesamtüberblick über die Standardisierungsaufträge	193
III.	Vorgaben zum Standardisierungsverfahren	194
1.	Antragsabhängigkeit der Genehmigung und Inhalt des Genehmigungsantrags	195
2.	Untersuchungspflicht und -rahmen	198
a.	Grundwasserrichtlinie	198
b.	IVU-Richtlinie	199
3.	Behördenkoordination: Vorgaben der IVU-Richtlinie	200
4.	Informationelle Vorkehrungen	201
5.	Genehmigungsentscheidung	205
a.	Ablehnung von Genehmigungsanträgen bei Nichteinhaltung von Emissionsstandards	205
b.	Verbot des beantragten Vorhabens bei Nichteinhaltung von Emissionsstandards	205
IV.	Vorgaben für den Standard	207
1.	Materielle Anforderungen	207
a.	Anwendungsbereich der Standards	208
b.	Gemeinschaftsrechtlich festgelegte Höchstwerte für Emissionsstandards	209
aa.	Gewässerschutz und Luftreinhaltung	210
bb.	Medienübergreifender Umweltschutz	211

c.	Emissionsverbote für bestimmte Stoffe	211
d.	Technische Anforderungsniveaus	212
aa.	Regelanforderungen	213
aaa.	»Beste verfügbare technische Mittel« nach der Gewässerschutzrichtlinie	213
bbb.	Wasserrahmenrichtlinie	215
ccc.	Die beste verfügbare Techniken nach der IVU- Richtlinie	215
bb.	Befugnisse zum Abweichen von den Regelanforderungen (IVU-Richtlinie)	218
e.	Einhaltung von Umweltqualitätsstandards	220
aa.	Gewässerschutzrecht	220
bb.	Medienübergreifender Umweltschutz: IVU- Richtlinie und Abfallverbrennungsrichtlinie	221
f.	Grundpflichten der Betreiber / Betriebsbedingungen	222
g.	Sonstige Kriterien	223
aa.	Gewässerschutzrecht	224
bb.	Medienübergreifender Umweltschutz	224
2.	Formelle Anforderungen	225
a.	Vorgaben zur Durchführungsebene	226
aa.	Standardisierung	226
bb.	Konkretisierung der Anforderungen zur Emissionsbegrenzung	227
b.	Formelle Anforderungen an die Emissionsstandards, ins- besondere zum Genehmigungsinhalt	230
V.	Standardimplementation	232
1.	Vorgaben zur Kontrolle der Einhaltung der Standards	233
a.	Allgemeine Überwachungsaufgaben hinsichtlich der Ein- haltung der Standards	233
b.	Meßverfahren und -häufigkeit	234
c.	Informationelle Vorkehrungen	235
aa.	Informationelle Pflichten des Genehmigungsinhabers	235
bb.	Publikations- und Berichtspflichten der mitgliedstaatlichen Behörden	236
2.	Vorgaben zu Maßnahmen bei Überschreitung der Standards: Emissionsverbot, Aufhebung der Genehmigung und Stille- gung	237
VI.	Vorgaben zur Revision der Standards	239
1.	Revision der Emissionsstandards	240
a.	Befristung von Genehmigungen	240
b.	Turnusmäßige Überprüfung von Emissionsstandards in Genehmigungen	241

aa. Gewässerschutz- und Luftreinhalterecht	242
bb. Medienübergreifender Umweltschutz'	242
c. Revision von gesetzlichen Emissionsstandards?	244
2. Revisionsvorkehrungen auf der Gemeinschaftsebene: Informationsaustausch und Regelungsvorbehalt (IVU-Richtlinie)	245
VII. Zusammenfassung: Standardisierungsspielräume und ihre Ausgestaltung durch Richtlinienrecht	248
G. Bauformen der Steuerung mitgliedstaatlicher Standardisierung	250
I. Qualitäts- und emissionszentrierte Konzepte	250
1. Qualitätszentriertes Konzept	250
2. Emissionszentriertes Konzept	254
3. Alternativkonzept	256
II. Die Verknüpfung von qualitäts- mit emissionsorientierten Elementen	257
1. Das kombinierte Konzept	257
2. Fortentwicklung des kombinierten Konzepts: Bewirtschaftungs- und Vorsorgekonzepte	260
3. Zusammenfassende Bewertung	264
III. Gesamtüberblick: Regulierungsbausteine der Richtlinien	265
IV. Gemeinschaftseinheitliche Mindestqualitäts- und Emissionsgrenzwerte	268
V. Kommunikative Steuerungsstrategien	272
1. Flexible materielle Rahmensteuerung	272
2. Prozeduralisierung und Einbindung der Durchführung in kooperative Verlaufsformen	274
3. Information als Steuerungsmittel	276
4. Defizite und Entwicklungsperspektiven der kommunikativen Strategie	280
VI. Netzwerkstrukturen des Europäischen Verwaltungsrechts in der Standardisierung	283
H. Zusammenfassung in Thesen	290
Literaturverzeichnis	297
Stichwortverzeichnis	311