

Schriften zum Umweltrecht

Band 25

**Der technisch-industrielle
Umweltnotfall im Recht der
Europäischen Gemeinschaften**

Von

Thomas Wagner



Duncker & Humblot · Berlin

THOMAS WAGNER

**Der technisch-industrielle Umweltnotfall
im Recht der Europäischen Gemeinschaften**

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Trier

Band 25

Der technisch-industrielle Umweltnotfall im Recht der Europäischen Gemeinschaften

Von

Thomas Wagner



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Wagner, Thomas:

Der technisch-industrielle Umweltnotfall im Recht der
Europäischen Gemeinschaften / von Thomas Wagner. — Berlin :
Duncker und Humblot, 1992

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 25)

Zugl.: Giessen, Univ., Diss., 1991

ISBN 3-428-07483-1

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin 65
Printed in Germany
ISSN 0935-4247
ISBN 3-428-07483-1

Vorwort

Diese Abhandlung ist im Sommersemester 1991 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus - Liebig - Universität Gießen als Dissertation angenommen worden. Literatur und Rechtsprechung konnten weitgehend bis August 1991 berücksichtigt werden.

Mit der Veröffentlichung bedanke ich mich bei all denen, die zum Gelingen beigetragen haben.

An erster Stelle ist mein verehrter Lehrer und Förderer, Herr Professor Dr. Heinhard Steiger zu nennen, der die Entstehung der Arbeit von Beginn an hilfreich begleitet, und das Erstgutachten erstellt hat. Herrn Professor Dr. Brun-Otto Bryde bin ich für die Erstellung des Zweitgutachtens Dank schuldig. Dank gilt auch allen meinen Freunden und Kollegen, innerhalb und außerhalb des Lehrstuhles für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht der Universität Gießen, die mich durch nimmermüde Diskussionsbereitschaft und zahlreiche Hilfestellungen bei der technischen Bearbeitung des Manuskripts unterstützt haben.

Schließlich danke ich Herrn Prof. Dr. Michael Kloepfer für die Aufnahme der Arbeit in seine Schriftenreihe und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für einen großzügigen Druckkostenzuschuß.

Stuttgart im November 1991.

Thomas Wagner

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
-------------------------	----

Kapitel I

Der internationale Umweltnotfallschutz

Notwendigkeit, Begriffsbestimmung, Handlungsdimensionen	18
--	----

I. Notwendigkeit	18
1. Die generelle Bedeutung des Notfallschutzes	18
2. Die Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit	20
II. Begriffsbestimmung	23
III. Handlungsdimensionen des Umweltnotfallschutzes	26

Kapitel II

Der technisch-industrielle Umweltnotfall im Völkerrecht	30
--	----

I. Der Notfallschutz im allgemeinen Völkerrecht	31
1. Der Beistand in Notfällen als ursprünglich humanitäre Aufgabe	32
2. Pflichten zur Information und Konsultation im allgemeinen Völkerrecht	33
a) Information	33
b) Konsultation	33
3. Zusammenfassung	34
II. Aktivitäten internationaler Organisationen	35
1. Das Rote Kreuz	35
2. Welthilfsverband	36
3. Das System der Vereinten Nationen	36

4. International Atomic Energy Agency (IAEA)	38
5. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Kernenergieagentur (NEA)	40
III. Bi- und multilaterale völkerrechtliche Verträge	42
1. Multilaterale Verträge	42
a) Meeresumweltrecht	42
b) Schutz von Binnengewässern	46
c) Eisenbahn-, Straßen- und Luftverkehr	49
d) Luftreinhaltung	51
e) Atomarer Strahlenschutz	51
2. Bilaterale Verträge	54
a) Notfallschutzabkommen der Bundesrepublik Deutschland mit ihren Nachbarstaaten	54
b) Sonstige bilaterale Notfallschutzabkommen in Westeuropa	55
c) Außereuropäische Beispiele bilateraler Notfallschutzabkommen	56
IV. Probleme der Haftung	57
1. Haftungsregelungen im allgemeinen Völkerrecht	58
a) Haftung für Umweltnotfälle	59
b) Das Verschuldenserfordernis	60
c) Gefährdungshaftung	61
d) Stand der Diskussion zur Gefährdungshaftung	62
e) Kodifikationsbemühungen der ILC zur Gefährdungshaftung	65
f) Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen (oder Unterlassungen) Privater	67
2. Haftungsregelungen in völkerrechtlichen Verträgen	69
a) Atomhaftungsübereinkommen	69
b) Haftung für Ölverschmutzung	71
c) Sonstige Haftungsregelungen	72
3. Resümée	73

Kapitel III

Das geltende Gemeinschaftsrecht 75

I. Ursachenbezogene Regelungen	75
1. Strahlenschutzrecht	75
a) Strahlenschutzgrundnormen	76
b) Überwachungseinrichtungen nach Art. 35 EAGV	77
c) Stellungnahme der Kommission nach Art. 34 und 37 EAGV	78
d) Information, Konsultation und gegenseitige Hilfeleistung bei Unglücksfällen .	79
e) Zusammenfassung	82
2. Gefahrstoffrecht	83
a) Richtlinie über die Kennzeichnung, Einstufung und Verpackung	84
b) Die Seveso-Richtlinie	86
aa) Der Anwendungsbereich der Richtlinie	88
bb) Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nach der Richtlinie	89
cc) Die permanente Anpassung der Richtlinie	91
c) Schutz vor gefährlichen Abfällen	92
aa) Grenzüberschreitende Verbringung	93
bb) Rechtsetzungsvorhaben im Hinblick auf zivilrechtliche Haftung	94
d) Zusammenfassung	96
3. Gentechnikrecht	97
a) Die Richtlinie über die Anwendung genetisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen	99
b) Die Richtlinie über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt	103
aa) Absichtliche Freisetzung	104
bb) Inverkehrbringen	105
c) Zusammenfassung	107
4. Transport gefährlicher Güter	108
a) Transport gefährlicher Stoffe und Abfälle	110

b) Transport radioaktiver Stoffe und Abfälle	111
c) Seetransport	112
d) Zusammenfassung	114
II. Umweltmedienbezogene Notfallschutzregelungen	115
1. Gewässerschutz	115
a) Richtlinien zum Gewässerschutz	116
b) Bewertung	118
c) Überschneidung mit Gefahrstoffrecht	119
2. Immissionsschutzrecht	121
a) Luftqualitätsnormen	123
b) Bewertung	124
3. Bodenschutz	125
4. Zusammenfassung	127
III. Übergreifende Rechtsinstrumente	127
1. Umweltverträglichkeitsprüfung	128
2. Freier Informationszugang zu Umweltdaten	130
3. Umwelt-Haftung und Produkthaftungsrecht	133
a) Produkthaftungsrichtlinie	133
aa) Fehlerhafte Produkte im Sinne der Richtlinie	134
bb) "Weiterfressende" Schäden	135
cc) Bewertung	137
b) Kriterien für die zukünftige Ausgestaltung einer Umweltnotfallhaftung auf EG-Ebene	137
aa) Vorbeugende Funktion der Haftungsvorschriften	138
bb) Gefährdungshaftung	139
IV. Perspektiven einer Weiterentwicklung eines EG-Notfallschutzrechts	142

Kapitel IV

Gemeinschaftliche Handlungsbefugnisse im technischen Notfallschutz	148
I. Kompetenz zum Erlaß innergemeinschaftlicher Rechtsakte	148
1. System der begrenzten Einzelermächtigung	148
2. Die Abgrenzung der Handlungsbefugnisse im einzelnen	150
a) Produktbezogene Vorschriften	150
b) Produktions- und anlagenbezogene Vorschriften	153
c) Transportvorschriften	155
aa) Straßen-, Eisenbahn- und Binnenschiffsverkehr	156
bb) Luftverkehr und Seeschifffahrt	157
d) Strahlenschutznormen	158
3. Wahrnehmungsbedingungen und Grenzen der Handlungsbefugnisse	164
a) Materielle Vorgaben zur umweltpolitischen Ausrichtung der Gemeinschaftsrechtsetzung	165
b) Die Zulässigkeit "nationaler Alleingänge"	167
aa) Art. 100a Abs. 4 EWGV	168
bb) Art. 130t EWGV	168
cc) Art. 224 EWGV	169
c) Subsidiarität und Erforderlichkeit der Rechtsetzung durch die Gemeinschaften	171
II. Außenkompetenzen	173
1. Außenkompetenzen nach den EWG-Vertrag	173
2. Außenkompetenzen nach dem EAGV	175
3. Innergemeinschaftliche Wirkung der von den Gemeinschaften geschlossenen Abkommen	176
Zusammenfassung	180
Literaturverzeichnis	183

Abkürzungsverzeichnis

Abl. C	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Teil C
Abl. L	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Teil L
AJIL	American Journal of International Law
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AVR	Archiv des Völkerrechts
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebs-Berater
Ber d Dt Ges f VR	Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
CanYBL	Canadian Yearbook of International Law
CMLR	Common Market Law Review
DB	Der Betrieb
Dok. KOM	Dokument der Kommission der EG
Dok. PE	Dokument des Europäischen Parlaments
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EGBGB	Einführungsgesetz zum BGB
EPIL	Encyclopedia of Public International Law
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EuR	Europarecht
Eur Um	Europäische Umwelt

EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FS. f.	Festschrift für
Fußn.	Fußnote
GBTE	v.d.Groeben/Boeckh/Thiesing/Ehlermann (Kommentar zum EWGV)
GYIL	German Yearbook of International Law
Harv Int Law	Harvard International Law Journal Journal
Hdb. f. Europ	Handbuch für Europäische Wirtschaft
Hrsg.	Herausgeber
IAEA	International Atomic Energy Agency
ILM	International Legal Materials
Int a Comp Law	International and Comparative Law Quarterly
JZ	Juristenzeitung
KSE	Kölner Schriften zum Europarecht
MDHS	Maunz/Dürig/Herzog/Scholz (Kommentar zum GG)
Münch. Komm.	Münchener Kommentar zum BGB
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖZÖRV	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RdC	Receuil des Cours de l'Academie de Droit International
RJE	Revue Juridique de L'Environnement
RGBI	Reichsgesetzblatt
RIW/AWD	Recht der internationalen Wirtschaft/Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters

RMC	Revue du Marché Commun
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
TIAS	United States Treaties and other international Acts Series
TS	Treaty Series
UNO	United Nations Organisation/Organisation der Vereinten Nationen
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UST	United States Treaty Series
VersR	Versicherungsrecht
VN	Vereinte Nationen (Zeitschrift)
Vol.	Volume
WVR	Wörterbuch des Völkerrechts (Strupp/Schlochauer)
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einleitung

Das Problem des Umweltschutzes ist alt.

Wenn sich auch die Begriffe Umwelt, Umweltpolitik und Umweltrecht erst seit Beginn der 70er Jahre einen festen Platz in der öffentlichen Diskussion verschafft haben, sahen sich dennoch auch schon die Städte der Antike Problemen der Abwasserbeseitigung, der Luftverschmutzung und des Lärmes ausgesetzt¹. Bereits im altpersischen Recht soll ein Verbot der Verunreinigung von Flüssen bestanden haben². Die Abholzung der italienischen Halbinsel durch die Römer hat ökologische Folgen hervorgerufen, die sich noch heute auswirken³. Auch das deutsche, englische und französische Recht des Mittelalters kannte Verbote von Gewässerverunreinigungen⁴. Dies alles darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die rasante technische Entwicklung und damit einhergehend der enorme Anstieg der Bevölkerungsdichte seit der industriellen Revolution, insbesondere aber in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts dem Umweltproblem seine gravierende Schärfe erst verliehen hat. Dem Anwachsen der Industrieproduktion und der Zunahme der Weltbevölkerung korrespondiert ein stetig anwachsender Verbrauch von Rohstoffen, zu deren Verarbeitung immer mehr Energie benötigt wird und der die Abfallberge drastisch anwachsen läßt. Dies führt zu einer Überforderung der Selbstreinigungskraft von Wasser, Luft und Boden, die den inzwischen sprichwörtlich gewordenen "Club of Rome" schon zu Beginn der 70er Jahre die "Grenzen des Wachstums" aufzeigen ließen⁵.

Diese "Inanspruchnahme" der natürlichen Umwelt setzt, über die stetig zunehmende Verschlechterung der Umweltbedingungen hinaus, auch maßgeblich die Ursachen für das Auftreten von Naturkatastrophen⁶. Die technisch-industrielle Zivilisation verursacht aber nicht nur - sozusagen schleichend - Na-

¹ Vgl. *Bothe*, ZaöRV 32 (1972), S. 483 (483 ff.).

² *Dintelmann*, Die Verunreinigung internationaler Binnengewässer insbesondere in Westeuropa aus der Sicht des Völkerrechts.

³ *Bothe*, a.a.O., S. 483.

⁴ *Dintelmann*, ebda., m.w.N.

⁵ *Club of Rome*, The Limits of Economic Growth, New York, 1972.

⁶ Vgl. dazu etwa die Ereignisse um den Erdbeben im italienischen Veldin-Tal im Jahre 1987, der größtenteils auf das Abholzen großflächiger Wälder zur Anlage von Skigebieten und die damit ermöglichte Bodenerosion zurückgeführt wird.

turkatastrophen, sondern ruft auch unmittelbar industrielle Umweltnotfälle oder "technische" Katastrophen hervor. Als Beispiele dafür sind solche "Highlights" wie die Havarie des Öltankers "Torrey Canyon" am 18. März 1967, die Giftgaskatastrophe im italienischen Seveso am 10. Juli 1976⁷, die Tragödie von Bhopal/Indien im Dezember 1984⁸, der Brand in der Baseler Chemiefabrik Sandoz vom 1.11.1986⁹, die Kernkraftwerkskatastrophe im sowjetischen Tschernobyl von 26.4.1986¹⁰ mit ihren bis heute nicht völlig abschätzbaren europaweiten Folgen oder die Havarie der Exxon Valdez vor der Küste Alaskas Ende 1989 zu erwähnen. Den sicherlich nur vorläufigen Abschluß findet diese Aufzählung in den beiden Schiffsunglücken vor Genua und Livorno im April 1991, zwischen denen nur wenige Stunden lagen. Beide riefen erhebliche Ölverschmutzungen hervor; das Unglück bei Livorno, das unter Beteiligung einer Personenfähre stattfand, forderte 140 Todesopfer¹¹. Allerdings bilden diese medienwirksamen Vorfälle nur die "Spitze des Eisbergs". Von dem 1986 in Großbritannien eingerichteten "Major Hazard Data Service" (MHIDAS), einem internationalen Datenverarbeitungssystem zur Erfassung industrieller Zwischenfälle (incidents) wurden für die Jahre 1981 bis 1986 weltweit 1419 "Zwischenfälle" in Industrieanlagen verzeichnet¹². Allein im letzten Quartal des Jahres 1986 wurden 55 dieser Ereignisse festgehalten, die z. T. mehrere Todesfälle zur Folge hatten¹³.

Daß technisch-industrielle Umweltnotfälle ebensowenig wie zivilisatorisch verursachte, schleichende Umweltzerstörung an Staatsgrenzen haltmachen, ist beinahe schon eine banale Erkenntnis und wird durch die erwähnten Ereignisse, insbesondere aber durch den Reaktorunfall von Tschernobyl eindrucksvoll bestätigt. Aus diesem Grund erhebt sich allgemein die Forderung nach grenzüberschreitender Zusammenarbeit, die entweder auf staatlicher oder auch auf unterstaatlicher Ebene erfolgen kann. Instrumentarien hierzu stellt das Völkerrecht schon seit der Völkerbundsära bereit¹⁴. Diese sollen in ihren wesentlichen Hauptlinien im Verlauf der Untersuchung knapp dargestellt wer-

⁷ Siehe *Der Spiegel*, Nr. 35/1976, S. 120 ff.

⁸ Siehe dazu *Lepkowski*, *Industry and Environment*, Vol. 11 (1988), Nr.3, S.18 ff.

⁹ Siehe *Neue Zürcher Zeitung* v. 4. 11.1986, S. 1.

¹⁰ Vgl. *FAZ* v. 7. 5. 1986, S. 1.

¹¹ Vgl. *FAZ* v. 12.4. 1991, S. 11.

¹² *Carson/Mumford*, *Industry and Environment*, Vol. 11 (1988), Nr. 2, S. 23 ff.

¹³ Vgl. die Übersichtstabelle bei *Carson/Mumford*, a.a.O., S. 26-28.

¹⁴ Vgl. *Bruha*, *ZaöRV* 44 (1984), S. 1 (6 ff.), der das Recht des internationalen Notfallschutzes auf seine humanitäre Wurzel zurückführt.

den, da sich hieraus Rückschlüsse auf den Umfang des Handlungsbedarfes für die Europäischen Gemeinschaften ziehen lassen. Insbesondere erscheint es in diesem Zusammenhang wichtig, die neuere Rechtsentwicklung in der Zeit nach Tschernobyl näher zu betrachten, die im Bereich des Nuklearrechts von der International Atomic Energy Agency (IAEA) maßgeblich beeinflusst worden ist¹⁵.

Hauptgegenstand der Untersuchung ist allerdings die Frage, inwieweit das Recht der Europäischen Gemeinschaften Instrumentarien zur Bewältigung technisch-industrieller Notfälle bereitstellt, bereitstellen kann und inwiefern ein Ausbau des Gemeinschaftsrechts in diesem Bereich überhaupt sinnvoll erscheint. Die Europäischen Gemeinschaften haben seit Beginn der 70er Jahre auf der Grundlage von - inzwischen - vier Umweltaktionsprogrammen¹⁶ Rechtsnormen auf den verschiedensten Gebieten des Umweltschutzes erlassen¹⁷. Diese werden auf ihren Gehalt hinsichtlich der aufgeworfenen Fragestellung zu untersuchen sein. Es wird sich allerdings auch die Frage nach der grundsätzlichen Eignung des Gemeinschaftsrechts zur Bewältigung des Problems stellen, da Umweltkatastrophen nach der Machart von Tschernobyl oder Basel auch an den geographischen Grenzen der Gemeinschaften letzten Endes nicht Halt machen. Schließlich wird zu erörtern sein, ob die Kompetenzen der EG zur vollständigen oder zumindest weitergehenden Durchnormierung des Problembereiches überhaupt hinreichen. Auch die Verankerung von Umweltkompetenzen im EWG-Vertrag durch die Einheitliche Europäische Akte¹⁸ läßt die Gemeinschaft nicht von einer Wirtschaftsgemeinschaft zu einer Umweltgemeinschaft werden, wenn auch nunmehr der Umweltschutz als eines der Ziele ihrer Politik festgehalten und ihr somit ein entsprechender umweltpolitischer Handlungsauftrag erteilt wurde¹⁹.

¹⁵ Vgl. *Pelzer*, AVR 25 (1987), S. 294 (insbes. 297 ff.).

¹⁶ Siehe Abl. C 112/73, S. 3 ff.; Abl. C 139/77, S. 3 ff.; Abl. C 46/83, S. 1 ff. sowie Abl. C 328/87, S. 1 ff.

¹⁷ Vgl. die Zusammenstellung: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), *Gemeinschaftsrecht im Bereich des Umweltschutzes, 1967-1987*, Bde. 1-4, Brüssel 1988; sowie die jeweils neuesten Nachweise im Fundstellennachweis des geltenden Gemeinschaftsrechts, der halbjährlich von der Kommission neu herausgegeben wird.

¹⁸ Vgl. den Text der Einheitlichen Europäischen Akte vom 17./28. 2. 1986, Abl. L 169/87.

¹⁹ Vgl. dazu *Scheuing*, EuR 1989, S. 152 (160 ff.).