

**Schriften zum Europäischen Recht**

---

**Band 20**

**Umweltschutz durch  
europäisches Gemeinschaftsrecht  
am Beispiel der Luftreinhaltung**

**Eine kritische Untersuchung der vertraglichen Grundlagen,  
ihrer sekundärrechtlichen Ausgestaltung und der Umsetzung  
in der Bundesrepublik Deutschland**

**Von**

**Jutta Jahns-Böhm**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**JUTTA JAHNS-BÖHM**

**Umweltschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht  
am Beispiel der Luftreinhaltung**

**Schriften zum Europäischen Recht**

**Herausgegeben von  
Siegfried Magiera und Detlef Merten**

**Band 20**

# **Umweltschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht am Beispiel der Luftreinhaltung**

**Eine kritische Untersuchung der vertraglichen Grundlagen,  
ihrer sekundärrechtlichen Ausgestaltung und der Umsetzung  
in der Bundesrepublik Deutschland**

**Von**

**Jutta Jahns-Böhm**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Jahns-Böhm, Jutta:**

Umweltschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht am Beispiel der Luftreinhaltung : eine kritische Untersuchung der vertraglichen Grundlagen, ihrer sekundärrechtlichen Ausgestaltung und der Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland / von Jutta Jahns-Böhm. – Berlin : Duncker und Humblot, 1994

(Schriften zum europäischen Recht ; Bd. 20)

Zugl.: Frankfurt (Main), Univ., Diss., 1993

ISBN 3-428-08048-3

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0937-6305

ISBN 3-428-08048-3

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist von der Johann Wolfgang Goethe Universität Frankfurt/Main im Sommersemester 1993 als Dissertation angenommen worden. Für die Veröffentlichung wurde sie aktualisiert. Rechtsprechung und Literatur konnten bis August 1993 weitgehend berücksichtigt werden. Im 4. Kapitel konnte dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages über die Europäische Union zum 1. November 1993 noch Rechnung getragen werden. Stand der EG-Rechtsetzung im Luftreinhaltebereich und der deutschen Umsetzungs-vorschriften ist allerdings der 31.12.1992. Die seitdem ergangenen wichtigsten Rechtsakte sind die Richtlinie 93/12 vom 23.3.1993 über den Schwefelgehalt bestimmter flüssiger Brennstoffe (ABl. L 74/1993, 81), die Richtlinie 93/59 vom 28.6.1993 zur Änderung der Richtlinie 70/220 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen (ABl. L186/1993, 21) sowie die 22. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 26.10.1993 (Verordnung über Immissionswerte, BGBl. I, 1819).

Meinen beiden Doktorvätern, Herrn Prof. Dr. *Manfred Zuleeg*, Frankfurt und Luxemburg, und Herrn Prof. Dr. *Dieter H. Scheuing*, Würzburg, danke ich ganz herzlich für vielfältige Anregungen und die gewährte Unterstützung. Dank sagen möchte ich auch allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Lehrstuhls für deutsches und ausländisches öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht an der Universität Würzburg, an dem ich von November 1987 bis März 1993 als Akademische Rätin a.Z. tätig war. Der "gute Geist" des Lehrstuhls, Frau *Irene Stöckel*, und das angenehme Arbeitsklima am Lehrstuhl haben maßgeblich zum Erfolg der Arbeit beigetragen. Meinen Würzburger Kollegen *Oesten Baller*, *Ulrich Becker* und *Siegfried Breier* danke ich für ihre Geduld bei endlosen, aber stets hilfreichen Diskussionen. *Peter Lutz-Hanke* sei herzlich für sein gewissenhaftes Korrekturlesen gedankt.

Mein Dank gebührt auch Herrn Prof. Dr. *Siegfried Magiera* und Herrn Prof. Dr. *Detlef Merten* für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe sowie dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit für die Gewährung eines Druckkostenzuschusses.

Bonn, April 1994

*Jutta Jahns-Böhm*



# Inhaltsverzeichnis

## *1. Kapitel*

### **Einleitung**

I.	Problemstellung	17
II.	Gang der Untersuchung	19

## *2. Kapitel*

### **Angemessenheit des EG-Umweltrechts am Beispiel des Luftreinhalterechts: Die Rechtsentwicklung bis zur Einheitlichen Europäischen Akte**

I.	Rechtsetzung auf dem Gebiet des Umweltschutzes	22
1.	Zur Harmonisierung nationaler Maßnahmen	24
a)	Bei bestehenden Regelungen	24
b)	Bei beabsichtigten Regelungen	26
2.	Wegen zunehmender Umweltverschmutzung	30
3.	Zusammenfassung	36
II.	Primärrechtliche Grundlagen für Umweltschutzmaßnahmen .....	36
1.	Art. 2 EWGV	37
2.	Art. 100 EWGV	38
3.	Art. 235 EWGV	40
4.	Art. 100 und 235 EWGV - Verfahren, Art der Rechtsvorschriften -	42
5.	Fazit	43
III.	(Verbleibende) Regelungsbefugnisse der Mitgliedstaaten zur Rechtsetzung im Umweltbereich .....	44
1.	Regelungsbefugnisse bei Nicht-Vorliegen einer EG-Regelung	44
2.	Regelungsbefugnisse bei Vorliegen einer EG-Regelung	46
IV.	Ergangenes Sekundärrecht im Luftreinhaltebereich und seine Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland .....	49

1. Verordnungen (Die Verordnung 3528/86 über den Schutz des Waldes gegen Luftverschmutzung) .....	50
2. Produktbezogene Richtlinien .....	51
a) Abgasarme Fahrzeuge .....	51
aa) Die Richtlinie 70/220 über die Verunreinigung der Luft durch Abgase von Kraftfahrzeugmotoren und ihre Änderungsrichtlinien 74/290, 77/102, 78/665 und 83/351 .....	51
bb) Die Richtlinie 72/306 über die Emission verunreinigender Stoffe aus Dieselmotoren zum Antrieb von Fahrzeugen .....	57
cc) Die Richtlinie 77/537 über die Emission verunreinigender Stoffe aus Dieselmotoren zum Antrieb von land- und forstwirtschaftlichen Zugmaschinen auf Rädern .....	59
b) Richtlinien betreffend andere Produkte als Fahrzeuge .....	60
aa) Die Richtlinien 78/611 und 85/210 über den Bleigehalt von Benzin .....	60
bb) Die Richtlinien 75/716 und 87/219 über den Schwefelgehalt bestimmter flüssiger Brennstoffe .....	63
3. Umsetzung der produktbezogenen Richtlinien in der Bundesrepublik Deutschland .....	68
a) Abgasarme Fahrzeuge .....	68
aa) Richtlinien über die Verunreinigung der Luft durch Abgase von Kraftfahrzeugmotoren .....	68
bb) Emissionen verunreinigender Stoffe aus Dieselmotoren .....	72
cc) Emissionen verunreinigender Stoffe aus Dieselmotoren von land- und forstwirtschaftlichen Zugmaschinen .....	73
dd) Ausweichen auf Steuererleichterungen .....	74
b) Richtlinien betreffend andere Produkte als Fahrzeuge .....	75
aa) Richtlinien über den Bleigehalt von Benzin .....	75
bb) Richtlinien über den Schwefelgehalt bestimmter flüssiger Brennstoffe .....	76
4. Immissionsrichtlinien .....	76
a) Die Richtlinie 80/779 über Schwefeldioxid und Schwebestaub .....	76
b) Die Richtlinie 82/884 über den Bleigehalt in der Luft .....	80
c) Die Richtlinie 85/203 über Stickstoffdioxid .....	82
5. Umsetzung der Immissionsrichtlinien in der Bundesrepublik Deutschland .....	85
a) Durch die TA Luft .....	85
b) Durch das BImSchG .....	90
c) Durch die Smog-Verordnungen der Bundesländer .....	91
6. Emissionsrichtlinien (Die Richtlinie 87/217 über Asbest) .....	92

7.	Umsetzung der Asbestrichtlinie in der Bundesrepublik Deutschland	94
8.	Richtlinien über allgemeine Verfahrensorderungen	96
	a) Die Richtlinie 84/360 zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen .....	96
	b) Die Richtlinie 85/337 über die Umweltverträglichkeitsprüfung	99
9.	Umsetzung der Richtlinien über allgemeine Verfahrensorderungen	103
	a) Richtlinie 84/360	103
	b) Richtlinie 85/337	105
V.	Die wesentlichen Ursachen für die Unzulänglichkeiten des EG-Luftreinhaltrechts vor Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte	108
	1. Problembereich 1: Begrenzte Gemeinschaftskompetenzen	109
	2. Problembereich 2: Einstimmigkeitserfordernis im Rat	111
	3. Problembereich 3: Demokratiedefizit	113
	4. Problembereich 4: Vorrang der Wirtschaftspolitik vor der Umweltpolitik .....	115
	5. Problembereich 5: Unausgewogener Lobbyismus	116
	6. Problembereich 6: Mißachtung des Vorsorge- und des Verursacherprinzips	122
	7. Problembereich 7: Beschränkte Möglichkeiten für nationale Alleingänge	127
	8. Problembereich 8: Überforderung der Kommission bei der Kontrolle der Umsetzung und Anwendung des EG-Umweltrechts	130

*3. Kapitel*

**Angemessenheit des EG-Umweltrechts am Beispiel des Luftreinhaltrechts:  
Die Rechtsentwicklung seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte**

I.	Neue primärrechtliche Grundlagen	133
	1. Problembereich 1: Verankerung des Umweltschutzes im EWGV	133
	2. Problembereich 2: Zuständigkeitsabgrenzungen und Entscheidungsfindung mit qualifizierter Mehrheit .....	134
	3. Problembereich 3: Gestärkte Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments .....	141
	4. Problembereich 4: Hervorgehobene Stellung des Umweltschutzes im EWGV	144
	5. Problembereich 5: Unveränderte Stellung der Industrielobby und der Umweltlobby .....	149

6. Problembereich 6: Verankerung des Berücksichtigungsgebots der verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten und des Vorsorge- und des Verursacherprinzips .....	151
7. Problembereich 7: Verbesserte Möglichkeiten für nationale Alleingänge .....	155
8. Problembereich 8: Kaum gestärkte Befugnisse der Kommission .....	161
II. Ergangenes Sekundärrecht im Luftreinhaltebereich nach der Einheitlichen Europäischen Akte und seine Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland .....	163
1. Verordnungen .....	163
a) Die Verordnungen 1613/89 und 2157/92 über den Schutz des Waldes gegen Luftverschmutzung .....	163
b) Die Verordnungen 3322/88, 594/91 und 3952/92 über Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW) .....	165
2. Produktbezogene Richtlinien .....	180
a) Abgasarme Fahrzeuge .....	180
aa) Die Richtlinien 88/76, 88/436, 89/458, 89/491 und 91/441 zur Änderung der Richtlinie 70/220 (Pkw und leichte Nutzfahrzeuge) .....	180
bb) Die Richtlinie 88/77 über schwere Nutzfahrzeuge und ihre Änderungsrichtlinie 91/542 .....	193
b) Andere Produkte als abgasarme Fahrzeuge (Die Richtlinie 87/416 über den Bleigehalt von Benzin) .....	199
3. Die Umsetzung der produktbezogenen Richtlinien .....	200
a) Abgasarme Fahrzeuge .....	200
aa) Pkw und leichte Nutzfahrzeuge .....	200
bb) Schwere Nutzfahrzeuge .....	203
b) Bleigehalt von Benzin .....	204
4. Immissionsrichtlinien .....	205
a) Die Richtlinie 89/427 zur Änderung der Richtlinie 80/779 über Schwefeldioxid und Schwebstaub .....	205
b) Die Richtlinie 92/72 über die Luftverschmutzung durch Ozon .....	207
5. Umsetzung der Immissionsschutzrichtlinien 89/427 und 92/72 .....	210
6. Emissionsrichtlinien .....	211
a) Die Richtlinie 88/609 über Großfeuerungsanlagen .....	211
b) Die Richtlinie 89/369 über neue Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll .....	217
c) Die Richtlinie 89/429 über bestehende Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll .....	222

d) Die Richtlinie 89/428 und 91/112 über die Verschmutzung durch die Titan- dioxid-Industrie .....	224
7. Umsetzung der Emissionsrichtlinien .....	227
a) Großfeuerungsanlagen .....	227
b) Müllverbrennungsanlagen .....	230
c) Titandioxid-Industrie .....	234
III. Würdigung der Umweltschutzvorschriften der Einheitlichen Europäischen Akte an- hand des ergangenen Sekundärrechts - Gewinne und verbleibende Unzulänglichkeiten	234
1. Problembereich 1: Verankerung des Umweltschutzes im EWGV .....	234
2. Problembereich 2: Zuständigkeitsabgrenzung und Entscheidungsfindung .....	235
3. Problembereich 3: Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments .....	238
4. Problembereich 4: Stellung des Umweltschutzes im EWGV .....	241
5. Problembereich 5: Stellung der Industrielobby und der Umweltlobby .....	243
6. Problembereich 6: Berücksichtigung der verfügbaren wissenschaftlichen und tech- nischen Daten und des Vorsorge- und des Verursacherprinzips .....	245
7. Problembereich 7: Nationale Alleingänge .....	248
8. Problembereich 8: Befugnisse der Kommission .....	250
IV. Fazit .....	253

*4. Kapitel*

**Perspektiven der EG-Luftreinhaltepolitik**

I. Änderungen der Umweltvorschriften des EWGV durch den Vertrag über die Euro- päische Union .....	258
1. Präambel des Unionsvertrages, Art. 2 und 3 EGV .....	258
2. Art. 100a EGV .....	259
3. Art. 130r EGV .....	260
4. Art. 130s EGV .....	264
5. Art. 130t EGV .....	269
6. Art. 171 EGV .....	269
7. Fazit .....	269
II. Ein vielversprechender neuer Ansatz in der EG-Umweltpolitik: Der Einsatz ökonomischer Instrumente .....	271
1. Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik .....	271

**Inhaltsverzeichnis**

2.	Eine gemeinschaftsrechtliche CO <sub>2</sub> - und Energiesteuer	273
3.	Umwelthaftung .....	280
4.	Fazit .....	284
III.	Ausblick .....	284
	<b>Literaturverzeichnis</b>	286

## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ADBHU	Association de défense des brûleurs d'huiles usagées
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BENELUX	Belgien/Niederlande/Luxemburg
BEUC	Bureau Européen des Unions de Consommateurs
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundesimmissionsschutzverordnung
BImSchVwV	Bundesimmissionsschutzverwaltungsvorschrift
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Buchst.	Buchstabe
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BzBIG	Benzinbleigesetz
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CBI	Confederation of British Industries
CDE	Cahiers de droit européen
CEE	Communauté Economique Européenne
CEFIC	Conseil Européen des Fédérations de l'Industrie Chimique
CLCA	Comité de Liaison de la Construction Automobile
cm <sup>3</sup>	Kubikzentimeter
CMLR	Common Market Law Review
CO	Kohlenmonoxid
CO <sub>2</sub>	Kohlendioxid
COPA	Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de la CEE
COREPER	Comité des Représentants Permanents
D	Deutschland
DDR	Deutsche Demokratische Republik
d.h.	das heißt
DIN	Deutsches Institut für Normung
DK	Dänemark
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EA	Europa Archiv
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft

EC	European Community
ECE	Economic Commission for Europe
ECU	European Currency Unit
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEB	European Environmental Bureau
EEC	European Economic Community
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
EL	extra leicht
ELR	European Law Review
endg.	endgültig
ERGA	Evolution of Regulations, Global Approach
erw.	erweiterte
etc.	et cetera
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUI	European University Institute
EuR	Europarecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende (Seite)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FCKW	Fluorchlorkohlenwasserstoff
ff.	mehrere folgende (Seiten)
Fn.	Fußnote
FR	Frankfurter Rundschau
g	Gramm
GFAVO	Großfeuerungsanlagenverordnung
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit begrenzter Haftung
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GYIL	German Yearbook of International Law
h	Stunde
HC	Kohlenwasserstoff
HdUR	Handwörterbuch des Umweltrechts
Hrsg.	Herausgeber
idF.	in der Fassung
iSv.	im Sinne von
IUR	Informationsdienst Umweltrecht
iVm.	in Verbindung mit
IW	Immissionswert
JA	Juristische Arbeitsblätter
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kfz	Kraftfahrzeug
kg	Kilogramm
km	Kilometer
KN	kombinierte Nomenklatur

KOM	Kommission(sdokument)
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
kw	Kilowatt
kWh	Kilowattstunde
l	Liter
LIFE	einheitliches Finanzierungsinstrument für die Umwelt
lit.	littera
Lkw	Lastkraftwagen
m <sup>2</sup>	Quadratmeter
m <sup>3</sup>	Kubikmeter
MEP	Member of European Parliament
mg	Milligramm
ml	Milliliter
MW	Megawatt
Mwh	Megawattstunde
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MWth	thermische Leistung in Megawatt
N	Normbedingung
NASA	National Aeronautics and Space Administration
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NEPA	National Environmental Policy Act
ng	Nanogramm
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NL	Niederlande
NO <sub>2</sub>	Stickstoffdioxid
NO <sub>x</sub>	Stickstoffoxid
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVB1.	Nordrhein-westfälische Verwaltungsblätter
OECD	Organization of Economic Cooperation and Development
o.g.	oben genannt
OVG	Oberverwaltungsgericht
Pb	Blei
PCP	Pentachlorphenol
PE	Parlement Européen
PHI	Produkthaftpflicht International
Pkw	Personenkraftwagen
PM	Partikelmasse
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
RL	Richtlinie
RMC	Revue du Marché Commun
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Seite
SCR	selective catalytic reduction
Slg.	Sammlung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften
SO <sub>2</sub>	Schwefeldioxid
SO <sub>x</sub>	Schwefeloxid
Sp.	Spalte
SPRL	Société de personnes à responsabilité limitée
StVZO	Straßenverkehrszulassungsordnung

t	Tonne
TA	Technische Anleitung
u.a.	unter anderem
UN	United Nations
UNCED	United Nations Conference for Environment and Development
UNEP	United Nations Environmental Programme
UNICE	Union des Industries de la Communauté Européenne
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
US	United States
USA	United States of America
UTR	Umwelt- und Technikrecht
u.U.	unter Umständen
UV-B	Ultraviolettstrahlung mittelwellig
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
V	Verordnung
VCI	Verband der chemischen Industrie
VDA	Verband der Automobilindustrie
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VkBl.	Verkehrsblatt
VO	(EG)Verordnung
VOC	volatile organic compounds
Vol.	volume
vs.	versus
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHO	World Health Organization
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
WWF	World Wide Fund for Nature
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel
ZERP	Zentrum für europäische Rechtspolitik
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik (seit Heft 4/1985 Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht)
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
z.T.	zum Teil
ZVglRWiss	Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft
µg	Mikrogramm

## 1. Kapitel

### Einleitung

#### I. Problemstellung

Erfolgreiche Umweltpolitik muß (auch) grenzüberschreitende Umweltpolitik sein. Insbesondere angesichts der bekannten grenzüberschreitenden Umweltbelastungen durch die Verschmutzungen der Luft und des Wassers ist dies heute nur mehr eine Binsenweisheit; sie kann dennoch nicht oft genug wiederholt werden. Die Europäische Gemeinschaft hatte bereits Anfang der siebziger Jahre die Notwendigkeit eines EG-weiten Umweltschutzes erkannt. Sie hat seitdem zahlreiche Vorschriften für die verschiedensten Bereiche erlassen, vom Schutz des Wassers, des Bodens und der Luft bis hin zum Vogelschutz.<sup>1</sup> Nicht umsonst ist die EG-Umweltpolitik in den vergangenen Jahren immer stärker zu einem beherrschenden Thema in der Gemeinschaft selbst und in den einzelnen Mitgliedstaaten geworden. Bestes Beispiel dafür war das Jahr 1987, das zum europäischen Jahr der Umwelt ausgerufen wurde.<sup>2</sup>

Die Einschätzungen der Effizienz der gemeinschaftlichen Umweltpolitik waren und sind aber bei weitem nicht immer positiv. So hat beispielsweise der Streit um die Einführung des Katalysatorwagens schon 1983<sup>3</sup> in der Bundesrepublik die Frage aufgeworfen, ob eine eigenständige nationale Rechtsetzung nicht doch Vorteile gegenüber einer durchweg kompromißhaften EG-Regelung hätte. Konflikte zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bei der Festsetzung von Umweltstandards auf EG-Ebene hatte es schon

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu die Übersicht im Fundstellennachweis des geltenden Gemeinschaftsrechts, Band I, Stand: 1.6.1992, 19. Auflage, Kapitel 15.10.

<sup>2</sup> Vgl. Entschließung des Rates vom 6. März 1986 über ein Aktionsprogramm für das Europäische Umweltjahr (1987), ABl. C 63/1986, 1.

<sup>3</sup> Vgl. dazu die Ausführungen bei Glatz, Die Verträglichkeit nationaler umweltpolitischer Initiativen mit dem EWG-Vertrag: Das Beispiel der PKW-Schadstoffbegrenzung, in: Schwarze/Bieber (Hrsg.), Das europäische Wirtschaftsrecht vor den Herausforderungen der Zukunft, 1985, 161; Ress, Luftreinhaltung als Problem des Verhältnisses zwischen europäischem Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht, Überlegungen zu einem "Alleingang" der Bundesrepublik Deutschland bei der Einführung des Katalysatorautos und des bleifreien Benzins, in: Einhundertfünfzig Jahre Landgericht Saarbrücken, 1985, 355.

immer gegeben; den einen waren die Regelungen nicht fortschrittlich genug, den anderen zu streng. Die für EG-Umweltschutzvorschriften bis zum Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) am 1.7.1987<sup>4</sup> am häufigsten herangezogenen Rechtsgrundlagen der Art. 100 und 235 EWGV erforderten aber gerade eine einstimmige Entscheidung. Diese Situation führte häufig dazu, daß gar keine EG-Regelungen erlassen werden konnten<sup>5</sup> oder aber nur sehr kompromißhafte, die eigentlich nicht zufriedenstellen konnten<sup>6</sup>.

Zudem sahen sich die Mitgliedstaaten, insbesondere auch die Bundesrepublik, Anfang der achtziger Jahre zunehmenden Forderungen besorgter Bürger ausgesetzt, die die nationalen und europäischen Umweltvorschriften für nicht ausreichend erachteten.<sup>7</sup> Bei den Politikern setzte (dadurch) eine Sensibilisierung für Umweltschutzfragen ein und selbst die Industrie konnte feststellen, daß sich mit umweltschonenden Produkten und Produktionsverfahren Wettbewerbsvorteile erzielen und gute Geschäfte machen ließen<sup>8</sup>.

Die Europäische Gemeinschaft hat aus diesen rechtlichen und politischen Unzulänglichkeiten und dem gesellschaftlichen Bewußtseinswandel in Sachen Umweltpolitik Konsequenzen gezogen. Sie hat den EWGV Mitte der achtziger Jahre durch die Einheitliche Europäische Akte um Vorschriften über den Umweltschutz erweitert. Mit diesen Regelungen sollte die Gemeinschaft verbesserte rechtliche Möglichkeiten für einen qualitativ guten Umweltschutz erhalten. Die zahlreichen daraufhin ergangenen Vorschriften<sup>9</sup>, vor allem auch

---

<sup>4</sup> BGBl. 1986 II, 1104 (Text), BGBl. 1987 II, 451 (Inkrafttreten).

<sup>5</sup> Eine Richtlinie über europaweite Geschwindigkeitsbeschränkungen ist bis zum heutigen Tag am deutschen Widerstand gescheitert, vgl. dazu B. Weber, Die ungeliebte Gemeinschaft, Über den Umgang mit europäischer Umweltpolitik, in: Gündling/ Weber (Hrsg.), Dicke Luft in Europa, 1988, 3, 16. Änderungen der Richtlinie 70/220, ABl. L 76/1970, 1 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Abgase von Kfz-Motoren scheiterten nach der letzten Änderung 1983 (Richtlinie 83/351, ABl. L 197/1983, 1) über Jahre hinweg am Widerstand einzelner Mitgliedstaaten. Eine Richtlinie über Großfeuerungsanlagen, die die Kommission bereits 1983 erstmals vorgeschlagen hatte (ABl. C 49/1984, 1), fiel lange Zeit dem Widerstand Großbritanniens zum Opfer; vgl. dazu von Weizsäcker/Schreiber, Luftreinhaltung, Der schwierige Konsens, in: Gündling/Weber (Fn. 5), 163, 167. Diese Beispiele ließen sich beliebig fortsetzen.

<sup>6</sup> So entsprachen beispielsweise die Kfz-Abgasgrenzwerte der Richtlinie 70/220 in der Fassung der Richtlinie 83/351 (Fn. 5) bei weitem nicht den Standards in anderen Industriestaaten wie etwa den USA, Japan oder der Schweiz. Dazu und zum Kompromißcharakter der genannten Richtlinie vgl. Rehlinger/Stewart, Environmental Protection Policy, 1985, 76.

<sup>7</sup> Vgl. zum steigenden Umweltbewußtsein in der EG B. Weber (Fn. 5), 11f.

<sup>8</sup> Vgl. zur Expansion der Umweltschutztechnik z.B. Wirtschaftswoche, Heft 13/1988, 84-88.

<sup>9</sup> Vgl. dazu die Auflistung (Stand: März 1989) bei Scheuing, Umweltschutz auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte, EuR 1989, 152, 187ff. sowie im Fundstellennachweis (Fn. 1).

solche Vorschriften, die zuvor lange Zeit im Rat blockiert waren<sup>10</sup>, lassen zunächst einmal vermuten, daß diese Absicht auch realisiert werden konnte.

Diese Arbeit hat sich zum Ziel gesetzt, dies zu überprüfen. Dafür muß die Umweltschutzpolitik der Gemeinschaft *vor* und *nach* Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte einer eingehenden Untersuchung und Bewertung unterzogen werden. Um den Umfang der Untersuchung in angemessenen Grenzen zu halten, war es notwendig, stellvertretend für alle Bereiche des Umweltschutzes, einen Bereich exemplarisch herauszugreifen, ohne damit aber zugleich die gewonnenen Ergebnisse auf diesen Bereich beschränken zu wollen. Die Wahl fiel auf das Luftreinhalterecht, weil es unzweifelhaft einen der bedeutendsten Bereiche der EG-Umweltpolitik darstellt, weil die EG auf diesem Gebiet bereits seit Beginn ihrer eigenen Umweltgesetzgebung Anfang der siebziger Jahre in vielfältiger Art und Weise tätig geworden ist, weil sie seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte bereits wieder zahlreiche Vorschriften auf diesem Gebiet erlassen hat und weil dieser Bereich heute so aktuell ist wie nie (Stichwort: Ozonloch, Treibhauseffekt).

## II. Gang der Untersuchung

Im 2. *Kapitel* soll zunächst noch einmal auf die Entstehungsgeschichte und auf die verschiedenen Motive der Europäischen Gemeinschaft, eigene Umweltvorschriften zu erlassen, eingegangen werden. Es folgt dann eine kurze Darstellung der Umweltkompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und der (verbleibenden) Umweltkompetenzen der Mitgliedstaaten bis zum Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte.

Die bis zum Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte ergangenen EG-Rechtsvorschriften zur Luftreinhaltung werden anschließend anhand eines Vergleichs zwischen dem, was rechtlich, politisch und wissenschaftlich möglich gewesen wäre einerseits, und den tatsächlich erzielten Ergebnissen andererseits untersucht und bewertet. Dabei kommt es nicht darauf an, jeweils exakt nachzuweisen, welche maximalen technischen Anforderungen aufgrund des Standes der Technik hätten vorgeschrieben werden können. Dies ist in einer juristischen Arbeit schlechterdings nicht zu leisten. Vielmehr soll zur Bewertung der einzelnen Verordnungen und Richtlinien in erster Linie auf die konkreten unterschiedlichen Vorstellungen in Rat, Kommission, Parlament,

---

<sup>10</sup> Nach Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte wurden etwa die Richtlinie 88/76 über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Abgase von Kraftfahrzeugmotoren mit Fremdzündung (ABl. L 36/1988, 1), die mittlerweile bereits wieder mehrfach verbessert wurde, und die Richtlinie 88/609 zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft (ABl. L 336/1988, 1) erlassen; vgl. dazu oben Fn. 5.