

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 Verfahrensanforderungen	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 Verfahrensanforderungen	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 Luftreinhaltbereich 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

2.	Eine gemeinschaftsrechtliche CO ₂ - und Energiesteuer	273
3.	Umwelthaftung	280
4.	Fazit	284
III.	Ausblick	284
	Literaturverzeichnis	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 ³	Kubikzentimeter
CMLR	Common Market Law Review
CO	Kohlenmonoxid
CO ₂	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 ²	Quadratmeter
m ³	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 ₂	Stickstoffdioxid
NO _x	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 ₂	Schwefeldioxid
SO _x	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.¹ 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.²

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 1983³ 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

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

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

³ 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 1.7.1987⁴ 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 konnten⁵ oder aber nur sehr kompromißhafte, die eigentlich nicht zufriedenstellen konnten⁶.

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.⁷ 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 ließen⁸.

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 Vorschriften⁹, vor allem auch

⁴ BGBl. 1986 II, 1104 (Text), BGBl. 1987 II, 451 (Inkrafttreten).

⁵ 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.

⁶ 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.

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

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

⁹ 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 waren¹⁰, 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,

¹⁰ 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.