

Führ

# GK-BImSchG

## *Leseprobe (Auszug aus § 1)*

Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz

Herausgegeben von

**Prof. Dr. Martin Führ**

Hochschule Darmstadt, Studienbereich Sozial- und Kulturwissenschaften

Carl Heymanns Verlag 2016

IV. Supranationales Umweltrecht (EG- bzw. EU-Recht sowie Völkerrecht)

- 36 Stark an Bedeutung zugenommen hat in den letzten Jahren das **europäische Umwelt- und Wirtschaftsverwaltungsrecht**.<sup>47</sup> Dies zeigt sich bereits im **Primärrecht**, welches seit dem Inkrafttreten des BImSchG eine deutliche Konturierung erfahren hat: Von der Einheitlichen Europäischen Akte<sup>48</sup> bis zum Vertrag von Lissabon. Umweltschutz zählt mittlerweile – auch in der Rechtsprechung des EuGH – zu den »wesentlichen Zielen der Gemeinschaft«; zusätzlich hat man die »nachhaltige Entwicklung« in den Zielkanon aufgenommen. Insgesamt rückt die Unionsverfassung die ökologische Dimension politischer Herrschaft erneut an prominente Stelle.<sup>49</sup>

Eine ganze Reihe von Vorschriften des **Sekundärrechts** wirken auf das materielle und formelle Immissionsschutzrecht.<sup>50</sup> Zu nennen sind zum einen explizit immissions- bzw. klimaschutzbezogene Rechtsakte (siehe unten 1.–5.). Zum anderen verfolgt man auf europäischer Ebene aber auch eine übergreifende Strategie, die – im Sinne der »vierten Dimension« eines integrierten Begriffes der nachhaltigen Entwicklung<sup>51</sup> – auf die Etablierung der **institutionellen Rahmenbedingungen** durch Stärkung von **Transparenz** und **Partizipation** gerichtet ist und deren Wirkungen sich auch im Bereich des Immissionsschutzrechts entfalten (siehe 6.). Aus dem Gesamtgefüge des gemeinschaftlichen Umweltrechts ergibt sich ein institutioneller Rahmen, der insgesamt darauf gerichtet ist, die **Eigen-Verantwortung der Akteure** zu stärken (7.).

- 37 Die **Rechtswirkung des Gemeinschaftsrechts bzw. Unionsrechts** ergibt sich aus Art. 249 EGV bzw. Art. 288 AEUV.<sup>52</sup> Während Verordnungen in allen ihren Teilen verbindlich sind und unmittelbare Geltung beanspruchen, bedürfen Richtlinien der Umsetzung in nationales Recht. Geschieht dies nicht rechtzeitig oder nicht vollständig, kommt eine unmittelbare Anwendung in Betracht.<sup>53</sup> Dies gilt – entgegen einem weit verbreiteten Missverständnis – auch dann, wenn ein Bürger (etwa ein Anlagenbetreiber) durch die Direktwirkung **nachteilig belastet** wird. Auch in einem solchen Fall können sich Drittbetroffene auf für sie günstige Richtlinien-Vorschriften beru-

46 Siehe dazu ausführlich *Kraft*, Immissionsschutz und Bauleitplanung, Diss. Würzburg 1987; *Menke*, NuR 85, 138 sowie *Ernst*, Kommunale Einwirkungsmöglichkeiten im Genehmigungsverfahren, Darmstadt 1989.

47 Siehe auch *Koch*, Luftreinhaltrecht in der europäischen Gemeinschaft, DVBl 1992, 124. *Jarass*, Europäisierung des Immissionsschutzrechts, UPR 2000, 241; *Rengeling* (Hrsg.), EUDUR, insbesondere §§ 14–20, §§ 30–36, 39, 44–46, 49–58 und 81–84; siehe auch die Einzeldarstellungen in *Ehlers/Febling/Pünder*, Besonders Verwaltungsrecht, Bd. 1–3, 2012–2013.

48 ABl. L 169/1 vom 29.06.1987. Siehe dazu *Scheuing*, Umweltschutz auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte, EuR 1989, 152 ff.

49 Siehe dazu *Ruffert* in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 2011, EUV Art. 3 Rn. 39 sowie *Calliess* in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 2011, AEUV Art. 191 Rn. 4 ff.

50 Siehe auch die tabellarische Übersicht in Rdn. 39 sowie die Darstellung der maßgeblich durch EU-Sekundärrecht geprägten aktuellen Entwicklung bei *Koch/Welss*, NVwZ 2015, 633 ff. und 1100 ff.

51 *Forschungszentrum Karlsruhe (Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse)*, Ein integratives Konzept nachhaltiger Entwicklung, 1999, 4 ff. und 149 ff. Siehe dazu auch *Minsch, J./Feindt, P./Meister, H./Schneidewind, U./Schulz, T.*: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit, Berlin 1998.

52 Zur innerstaatlichen Wirkung gemeinschaftlichen Produktrechts siehe vor §§ 32–37 Rdn. 43 ff.

53 *Ruffert* in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 2011, AEUV Art. 288 (ex-Art. 249 EGV), Rn. 47 ff. Siehe dazu bereits *Winter*, Die Dogmatik der Direktwirkung von EG-Richtlinien und ihre Bedeutung für das EG-Naturschutzrecht, ZUR 2002, 313; *Wegener* in Schomerus/Schrader/Wegener, Umweltinformationsgesetz, 2002, Europarechtliche Grundlagen, Rn. 33 ff.; *Sach*, EUDUR, § 44 Rn. 85 ff.

fen und die nationalen Behörden sind verpflichtet, diese – wenn die übrigen vom EuGH entwickelten Voraussetzungen vorliegen – unmittelbar anzuwenden und entgegenstehendes nationales Recht unangewendet zu lassen,<sup>54</sup> wie in Fortführung früherer Rechtsprechung die Urteile »Großkrotzenburg«<sup>55</sup> und »Delena Wells«<sup>56</sup> deutlich machen: Anders als bei der direkten (»horizontalen«) Anwendung unter Privaten handelt es sich im Bereich des Immissionsschutzrechts in der Regel um ein **Dreiecks-Verhältnis** zwischen Verursacher, Behörde und Drittbetroffenen. Die Rechtswirkung aus der defizitär umgesetzten Richtlinie richtet sich in diesen Konstellationen **nicht** unmittelbar gegen den Verursacher (insoweit ist es auch zutreffend, dass er – jedenfalls in direkter Form – keiner unmittelbaren Wirkung unterliegt); Adressat ist vielmehr die nationale Behörde. Man könnte daher von einer »**triangulären**« **Direktwirkung** sprechen. Die Behörde ist aus allgemeinen rechtsstaatlichen Erwägungen (Gesetzesbindung der Verwaltung), die gemeinschaftsrechtlich in Gestalt des **effet utile**-Arguments und des **Treuwidrigkeitsgedankens** in Erscheinung treten, unabhängig von den involvierten subjektiv-rechtlichen Positionen, also **objektiv-rechtlich** gehalten, sich nicht entgegen der Umsetzungsverpflichtung aus Art. 10 und 249 EGV bzw. Art. 4 Abs. 3 EUV und Art. 288 AEUV zu verhalten. Für den EuGH stehen faktische negative Auswirkungen auf Rechte Dritter, »selbst wenn sie gewiss sind«, der unmittelbaren Richtlinienwirkung nicht entgegen.<sup>57</sup> Dafür spricht auch das Gleichbehandlungsargument:<sup>58</sup> Die unmittelbare, ungeachtet belastender Wirkungen erfolgende Anwendung des Richtlinienrechts verhindert Wettbewerbsverzerrungen und schafft das europarechtlich gewollte »**level playing field**« für die wirtschaftlichen Akteure. Im Ergebnis hat der EuGH zu Recht klargestellt, dass es kein Belastungsverbot aus Richtlinienrecht gibt. Vorrang hat die Berechtigung des »begünstigten Dritten« aus der unmittelbaren Wirkung; Nebeneffekte – etwa für den Anlagenbetreiber bzw. Antragsteller – sind hinzunehmen: Ist nach dem Konzept der Richtlinie die Pflicht des Bürgers erst die Folge eines Verwaltungsverfahrens, dann ist diese auf eine »verwaltungsvermittelte Belastung« angelegt, womit freilich im Ergebnis gleichwohl eine belastende unmittelbare Wirkung eintritt.<sup>59</sup>

Europarechtlich ergibt sich dieser Effekt auch daraus, dass **Adressat der Richtlinie** der Mitgliedsstaat ist – mit **allen seinen hoheitlichen Organen**<sup>60</sup> und nicht etwa nur der Gesetzgeber. Daher 38

54 *Müggenborg/Duikers*, Die Direktwirkung von Richtlinien der EU im Immissionsschutzrecht, NVwZ 2007, 623 ff.

55 *EuGH* vom 11.08.1995 – Rs. C-431/92 (Kommission/Bundesrepublik Deutschland) – Slg. 1995, I-2189 ff. – *Großkrotzenburg* (= EuZW 1995, 743 ff.; DVBl 1996, 424; NuR 1996, 102; NVwZ 1996, 369); dazu zutreffend *Albin*: Unmittelbare Anwendbarkeit von Richtlinien mit »Doppelwirkung« im Umweltbereich – ein Scheinproblem?, NuR 1997, 29/31 f.; ähnlich *Epiney*, Unmittelbare Anwendbarkeit und objektive Wirkung von Richtlinien, DVBl 1996, 409 sowie bereits vorhergehend im Genehmigungsverfahren *Fritsche/Bizer/Führ*, Stellungnahme zur unmittelbaren Anwendung der EG-UV-richtlinie (im Auftrag der Stadt Hanau), 1989. A.A. *Schmidt-Preuß*, Integrative Anforderungen an das Verfahren der Vorhabenzulassung – Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie, NVwZ 2000, 252/254, der sich dabei auf die Figur des »Belastungsverbot« stützt, dabei allerdings anzugeben hätte, weshalb eine Belastung der Drittbetroffenen, die ja mit der Nichtanwendung des Gemeinschaftsrechts zwangsläufig verbunden ist, zulässig sein soll. Aus dem im Text genannten rechtsstaatlichen Gründen ist vielmehr von der unmittelbaren »objektiven« Wirkung in triangulären Konstellationen auszugehen.

56 *EuGH* vom 07.01.2004 – Rs. C-201/02 – Slg. 2004, I-723; siehe dazu die Anmerkungen von *Fischer/Fetzer*, EWS 2004, 236, *Baldus*, GPR 2004, 124; *Kerkmann*, DVBl 2004, 1288, *Mursuiek et al*, Verw 2011, 235.

57 *EuGH* vom 07.01.2004 – Rs. C-201/02 (*Delena Wells*) – Slg. 2004, I-723, Rn. 57.

58 *Sacksofsky* in von Danwitz/Heintzen/Jestaedt/Koriath/Reinhardt (Hrsg.), Auf dem Wege zu einer Europäischen Staatlichkeit, 91/102.

59 *Jarass/Beljin*, EuR 2004, 714/729 und 732.

60 Siehe nur *EuGH* vom 22.06.1989 – Rs. 193/88 – Slg. 1989, 1839/1870 f. (*Costanzo*). Gleiches gilt für die Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung nationalen Rechts, die »allen Trägern öffentlicher Gewalt in den Mitgliedstaaten« obliegt; ständige Rechtsprechung, siehe nur *EuGH* vom 10.04.1984 – Rs. 14/83

erfüllt die Exekutive in derartigen Fällen lediglich eine Pflicht, die in genereller Form den nationalen Gesetzgeber trifft, der dieser aber (noch) nicht hinreichend nachgekommen ist. Die Pflicht zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts, einschließlich der Pflicht, das nationale Umsetzungsrecht **richtlinienkonform auszulegen** und anzuwenden, gilt dabei unabhängig davon, ob es sich um ein Genehmigungs- oder Anzeigeverfahren handelt oder ob **andere Vollzugsmaßnahmen**, etwa eine **nachträgliche Anordnung** oder die **Erstellung eines Immissionsminderungsplanes** in Rede stehen.

39 Die folgende Tabelle enthält in zeitlicher Reihenfolge Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union, die für die Anwendung des BImSchG von Bedeutung sind.<sup>61</sup>

Verzeichnis BImSchG-relevanter europäischer Rechtsakte					
Nummer	Titel ( <i>Kurztitel</i> )	vom	Fundstelle im Abl.	Erläuterungen in	Bemerkungen
84/360/EWG	Richtlinie zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen ( <i>Industrieanlagen-Richtlinie</i> )	28.06.1984	L 188/20 vom 16.07.1984	§ 18 Rdn. 8, § 15 Rdn. 48, § 16 Rdn. 80 f.	Nach Art. 20 Abs. 1 der IVU-RL 2008 (2008/1/EG) galten die Bestimmungen der Richtlinie weiter, solange die Behörden die Genehmigung nicht aktualisierten.
85/337/EWG/ 97/111/EG	Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten ( <i>UVP-RL</i> )	27.06.1985/ 03.03.1997	L 175/40 vom 05.07.1985; geändert L 73/5 vom 14.03.1997	§ 1 Rdn. 52 ff., § 10 Rdn. 176 ff. u. 365 ff.; § 15 Rdn. 48, § 16 Rdn. 21 ff. u. 135 ff.	geändert u.a.: 2003/35/EG – <i>Aarhus-RL</i> .
86/594/EWG	Richtlinie über die Geräuschemissionen von Haushaltsgeräten ( <i>Haushaltsgeräuelärm-RL</i> )	01.12.1986	L 344/24 vom 06.12.1986	§ 1 Rdn. 45	
2658/87/EWG	Verordnung über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den gemeinsamen Zolltarif	23.07.1987	(1987) L 256 S. 1, L 341 S. 38, L 378 S. 120, (1988) L 130 S. 42 in der Fassung vom 01.01.2002	§ 37a BImSchG	
87/217/EWG	Richtlinie zur Verhütung und Verringerung der Umweltverschmutzung durch Asbest ( <i>Asbest-RL</i> )	19.03.1987	L 85/40 vom 28.03.1987	§ 1 Rdn. 43 f. und 211; § 5 Rdn. 377	

– Slg. 1984, 1891/1909 (*von Conson und Kamann*). Bestätigt – und auf die praktische Anwendung der nationalen Umsetzungsvorschriften erweitert – etwa in *EuGH* vom 11.07.2002 – C-62/00 – Slg. 2002, 6325 (Marks & Spencer plc/Commissioners of Customs & Excise), Rn. 27 f.

61 Die weiteren Erläuterungen nehmen dabei auf die in der Tabelle genannten Abkürzungen, Fundstellen etc. Bezug.