

Schriften zum Umweltrecht

Band 98

**Das Regelungsmodell der Genehmigung
im integrierten Umweltschutz**

Von

Frank Schreiber



Duncker & Humblot · Berlin

FRANK SCHREIBER

Das Regelungsmodell der Genehmigung
im integrierten Umweltschutz

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 98

Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz

Ein Beitrag zur Lehre vom Verbot
mit Erlaubnisvorbehalt unter besonderer Berücksichtigung
der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996
über die integrierte Vermeidung und Verminderung
der Umweltverschmutzung

Von

Frank Schreiber



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schreiber, Frank:

Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz :
ein Beitrag zur Lehre vom Verbot mit Erlaubnisvorbehalt
unter besonderer Berücksichtigung der Richtlinie 96/61/EG des Rates
vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und
Verminderung der Umweltverschmutzung / von Frank Schreiber. –

Berlin : Duncker und Humblot, 2000

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 98)

Zugl.: Regensburg, Univ., Diss., 1999

ISBN 3-428-09930-3

Alle Rechte vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-09930-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1998/99 von der Juristischen Fakultät der Universität Regensburg als Dissertation angenommen.

Die Untersuchung befindet sich durchgängig auf dem Stand von Oktober 1998. Für die Veröffentlichung wurde neuere Literatur und Rechtsprechung zum integrierten Umweltschutz und zum europäischen Umweltrecht, insbesondere zur IVU-Richtlinie, bis Mai 1999 in den Fußnoten berücksichtigt. Ein Entwurf zum UGB-I vom 15. April 1999 konnte ebenfalls noch in den Fußnoten verarbeitet werden.

Mein Dank gilt Herrn Prof. Dr. Reinhard Hendler, der die Arbeit betreut und das Erstgutachten erstellt hat. Er hat mich in der Wahl dieses aktuellen Themas bestärkt und mir an seinem Lehrstuhl als wissenschaftlichem Mitarbeiter eine Arbeitsatmosphäre gewährt, wie man sie sich für die Anfertigung einer wissenschaftlichen Arbeit nur wünschen kann.

Herrn Prof. Dr. Ulrich Becker LL.M. danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Vor allem bedanke ich mich bei Lara, daß sie über alle Entfernungen hinweg stets Anteil an den Höhenflügen und Durststrecken genommen hat – aber nicht nur dafür.

Besonderer Dank gilt meinen Eltern, die durch die finanzielle Förderung meines Studiums die Basis für diese Arbeit geschaffen und mit einem Druckkostenzuschuß schließlich das schnelle Erscheinen dieser Arbeit ermöglicht haben.

Wiesbaden, im Juni 1999

Frank Schreiber

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	21
<i>Erstes Kapitel</i>	
Grundlagen	
A. Das Regelungsmodell der Genehmigung	24
I. Das gesamte Regelungsmodell als Untersuchungsgegenstand	24
II. Das überkommene Verständnis vom Verbot mit Erlaubnisvorbehalt	24
1. Die Grundlegung durch Otto Mayer und Richard Thoma	24
2. Die Entwicklung in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Grundgesetzes ..	27
3. Heutiges Verständnis	29
a) Abgrenzung	30
aa) Kriterien	30
(1) Abgrenzung nach konstitutiven Merkmalen	30
(2) Typisierende Ansätze	31
bb) Zweifel an der Abgrenzbarkeit	33
b) Folgerungen aus der Zuordnung	34
aa) Überblick über die diskutierten Folgerungen	34
bb) Zweifel am Erkenntnisgewinn der Abgrenzung	36
4. Ertrag für die weitere Untersuchung	37
III. Begriffliche Klärung und Präzisierung des Untersuchungsgegenstandes	38
1. Genehmigung – (Kontroll-)Erlaubnis – (Ausnahme-)Bewilligung	38
2. Zur Abgrenzung: Die Regelungsmodelle der Anzeige und der Planfeststel- lung	39

B. Integrierter Umweltschutz	41
I. Historischer Überblick	41
II. Das umweltpolitische Konzept	43
1. Integrierter Umweltschutz als Kritik am Inkrementalismus	43
2. Systematisierung des umweltpolitischen Konzepts	46
a) Aufgabenintegration	46
aa) Interne Integration	46
bb) Externe Integration	47
b) Produktionsintegrierter Umweltschutz	48
c) Abstraktionsebenen der Integration	49
aa) Das enge IPPC-Konzept	49
bb) Weite IPPC-Konzepte	49
(1) Die OECD-Empfehlung	49
(2) Denkbare weitere Abstraktionen	52
3. Die Kritik des integrierten Umweltschutzes	53
a) Die Kritik aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive	53
b) Die Kritik aus rechtswissenschaftlicher und umweltrechtspolitischer Perspektive	56
c) Fazit	61
4. Ertrag für die weitere Untersuchung	62
III. Vom umweltpolitischen Konzept zum Rechtsbegriff	63
1. Integrierter Umweltschutz als Rechtsprinzip	63
2. Das Integrationsprinzip in der IVU-RL	66
a) Ziel und Systematik der IVU-RL im Überblick	66
b) Systematisierung der Ausprägungen des Integrationsprinzips	66
aa) Medienübergreifende Integration	67
bb) Verwaltungsverfahrenrechtliche Integration	67
cc) Prozeßorientierte Integration	67

Zweites Kapitel

Die Eignung des Regelungsmodells der Genehmigung zur Verwirklichung des integrierten Umweltschutzes	69
A. Die wichtigsten Funktionen des Regelungsmodells der Genehmigung	70
I. Die Kontrollfunktion des Verbotes mit Erlaubnisvorbehalt	70
II. Die Stabilisierungsfunktion der Genehmigung	72
B. Von der Gefahrenabwehr zur medienübergreifenden multifunktionalen Vorsorge	73
I. Ausprägungen des Vorsorgeprinzips	74
1. Gefahren- und Risikovorsorge	74
2. Raumbezogene und ressourcenökonomische Vorsorge	75
3. Fazit	80
II. Regelungstechniken zur Verwirklichung einer multifunktionalen und medienübergreifenden Vorsorge	80
1. Die Grenzen der gebundenen Entscheidung	80
a) Probleme bei der Verwirklichung der Ausprägungen des Vorsorgeprinzips	80
b) Sonderprobleme der medienübergreifenden Vorsorge	84
2. Regelungstechniken für die Öffnung des Regelungsmodells der Genehmigung für die medienübergreifende multifunktionale Vorsorge	86
a) Planungsvorbehalt	86
b) Unbestimmter Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum	87
c) Versagungsermessen	89
III. Die Eignung des Regelungsmodells der Genehmigung	90
1. Parallelen von Planungsentscheidung und Genehmigungsentscheidung	90
2. Von der Kontrollfunktion zur Verhaltenssteuerungsfunktion	92

C. Von der Investitionsschutzgarantie zur Revisionsoffenheit	93
I. Der Wandel der Stabilisierungsfunktion	93
1. Von der Stabilisierung der Interessen des Antragstellers zur Stabilisierung des Interessenausgleichs im multilateralen Verwaltungsrechtsverhältnis	93
2. Investitionsschutz contra Revisionsoffenheit	94
a) Akzentuierung des Investitionsschutzes	94
b) Akzentuierung von Innovations- und Revisionsoffenheit	95
c) Stellungnahme	96
II. Regelungstechniken zur Verwirklichung von Revisionsoffenheit de lege lata	97
1. Befristung	97
2. Widerruf	98
3. Nachträgliche Anordnung	100
III. Die Eignung des Regelungsmodells der Genehmigung	101

Drittes Kapitel

Die Genehmigung nach der IVU-RL 103

A. Genehmigungsbedürftigkeit	103
I. Begriff der Genehmigung	103
1. Definition	103
2. „(Genehmigungs-)Auflagen“	105
a) Einheitlicher Auflagenbegriff?	105
b) Zum Vergleich: Genehmigungsinhaltsbestimmung und Auflage im deut- schen Verwaltungsrecht	106
c) Ergebnis	107
II. Gegenstand der Genehmigung	107
1. Anlage	107
2. Betrieb	109

Inhaltsverzeichnis	11
B. Schlüsselbegriffe des integrierten Ansatzes	109
I. Umweltverschmutzung und Emissionen	109
II. Der Standard der „besten verfügbaren Techniken“ (BVT)	111
1. Begriff	111
a) BVT nach Art. 2 Nr. 11 S. 1 1. Hs. IVU-RL	111
b) Teildefinitionen gemäß Art. 2 Nr. 11 S. 1 2. Hs. IVU-RL	112
aa) Techniken	112
bb) Verfügbarkeit	113
cc) beste	115
c) Kriterien nach Art. 2 Nr. 11 S. 2 IVU-RL in Verbindung mit Anhang IV ..	115
2. Das Abwägungsprogramm	118
a) Gestufte Prüfung unter Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes?	119
b) Das Abwägungsgebot des BVT-Konzepts	120
3. Inhalt einzelner Kriterien und Vorgaben für die Abwägung	121
a) Zur Bedeutung ökonomischer Kriterien	121
aa) Das Gebot der Berücksichtigung des Kosten/Nutzen-Verhältnisses als umweltökonomisches Optimierungsgebot? – Zum Problem der Monetarisierung des Nutzens einer Technik.	122
bb) Genereller Maßstab bei der Berücksichtigung der Kosten	124
b) Zur Bedeutung ökologischer Kriterien	125
aa) Optimierungsgebote	125
bb) Zum Stand der Diskussion um Kriterien für die medienübergreifende Bewertung der Umweltauswirkungen	126
4. Konsequenzen für die Festlegung von Emissionsgrenzwerten auf der Grund- lage der BVT	127
C. Materiell-rechtliche Anforderungen an die Genehmigungsentscheidung	128
I. Die Systematik der materiell-rechtlichen Regelungen im Überblick	128
II. Die Grundpflichten des Art. 3 IVU-RL	129
1. Zur Herkunft und zur Entstehungsgeschichte von Art. 3 IVU-RL	129