

Anforderungen an Umweltstandards nach der IVU-Richtlinie

Johannes Bohl

Korrespondenzadresse: Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Johannes Bohl, Bohl & Martin Rechtsanwälte, Franz-Ludwig-Straße 9, 97072 Würzburg, e-mail: info@bohl-martin.de, Internet: <http://www.bohl-martin.de>

Zusammenfassung: Bis zum 31.09.1999 war die IVU-Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Dies ist bis heute in der Bundesrepublik Deutschland nicht geschehen. „Herzstück“ der IVU-Richtlinie ist der medienübergreifende und integrative Umweltschutz. Die materiell-rechtliche Bedeutung des integrativen Ansatzes ist unklar und umstritten. Der Autor vertritt eine Bedeutung sowohl für die Bestimmung von Vorsorgewerten als auch für Immissionsgrenzwerte. Er favorisiert Immissionswerte auf Basis des TRD-Konzepts. Bewertungsmaßstäbe für die Abwägung von Vor- und Nachteilen bei den Umweltauswirkungen (Ökobilanzierung) fehlen. Es besteht die Gefahr des partiellen Abbaus des erreichten Schutzniveaus für die Umwelt.

Schlagwörter: IVU-Richtlinie, Integrationsprinzip im Umweltschutz, medienübergreifender Umweltschutz, Vorsorgestandards, Immissionsgrenzwerte, Ökobilanzen, ADI-, TDI- und TRD-Werte.

Abstract**Demands on Environmental Standards by the IPPC-Directive 96/61/EC**

The IPPC-Directive was to be transformed in national (german) law by 99-12-31. Until now this hasn't happened in Germany. The IPPC-Directive's core is the comprehensive media and integrated environmental care. But the legal meaning of this integrated promise is obscure and disputed. In the writer's opinion the fixing of precaution values is as well important as the pollutants limits are. He favours pollutant values that are founded by TRD-concepts. Until now there aren't valuation standards for the consideration of the pros and cons on the environment's effects. There is the danger that reached standards for environment protection will be dismantled partially.

Keywords: IPPC-Directive, principle of integration and conservation, general media environmental care, provision standards, limits of harmful effects, eco balances, ADI-, TDI- and TRD-values.

Anforderungen an Umweltstandards nach der IVU-Richtlinie

1. Einleitung

Die Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, im deutschen Sprachgebrauch auch IVU-Richtlinie genannt (IVU-RICHTLINIE), war gemäß ihrem Artikel 21 Absatz 1 bis zum 31.09.1999 in nationales Recht umzusetzen. Die Bundesrepublik Deutschland ist dem bislang, wie viele andere Mitgliedsstaaten der Europäischen Union auch, nicht nachgekommen. Die IVU-Richtlinie bezweckt gemäß ihrem Artikel 1 die „integrierte Vermeidung und Verminderung“ der Umweltverschmutzung infolge bestimmter genau aufgeführter meist industrieller Projekte. Sie sieht Maßnahmen zur Vermeidung und, sofern dies nicht möglich ist, zur Verminderung von Emissionen aus den genannten Tätigkeiten in Luft, Wasser und Boden - darunter auch den Abfall betreffende Maßnahmen - vor, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen (Text der IVU-Richtlinie abrufbar z.B. unter: http://www.bohl-martin.de/Aktuelle_Informationen/IVU-Richtlinie). Mit der IVU-Richtlinie soll weiterhin eine europaweite Harmonisierung der Vorschriften für den Betrieb umweltrelevanter Industrieanlagen und für deren Genehmigung erreicht werden.

Das ursprünglich in Deutschland favorisierte Umsetzungskonzept in einem neuen Umweltgesetzbuch (UGB-KOMMISSION 1998, vgl. dort insbesondere § 8 UGB-KomE) ist derzeit wohl bis auf weiteres u.a. an Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern gescheitert. Derzeit wird an der Umsetzung in einem sog. Artikelgesetz gearbeitet, welches als Stückwerk in die bestehende zersplitterte Rechtslage eingreifen und diese ergänzen soll. Zur Zeit ist erst ein Referentenentwurf im Bundesministerium für Umwelt und Reaktorsicherheit in Arbeit. Die gesetzliche Umsetzung gemeinsam mit der UVP-Änderungsrichtlinie wird voraussichtlich nicht vor der Jahresmitte 2001, möglicherweise aber auch erst wesentlich später, gelingen (Informationsstand: 15.07..2000) und die oft beklagte Unübersichtlichkeit und Zersplitterung des deutschen Umweltrechts weiter erhöhen.

Die IVU-Richtlinie schafft für bestimmte in ihrem Anhang I aufgeführte Industrieanlagen und Großprojekte zum Teil erstmals auf europäischer Ebene ein Anlagenzulassungsverfahren. Diese Anlagenzulassung ähnelt der in Deutschland seit 1976 bestehenden Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) (BIMSCHG) und stellt grundsätzlich vergleichbar § 5 Absatz 1 Ziff. 1 und Ziff. 2 BImSchG auch materielle Anforderungen an den Betrieb einer Anlage. Der Kreis der Anlagen und Tätigkeiten, die unter die IVU-Richtlinie fallen, ist nicht deckungsgleich mit dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und der Regelung in der Vierten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BImSchV) (4. BIMSCHV). Auch die Zweckrichtung und Begriffsbestimmungen der IVU-Richtlinie weichen vom Bundes-Immissionsschutzgesetz ab, so daß die Frage aufgeworfen ist, ob die Umweltstandards, die zu den Betreiberanforderungen nach § 5 Absatz 1 Ziff. 1 und Ziff. 2 BImSchG bestehen (Immissions- und Emissionsgrenzwerte) für die Zulassung von Anlagen und Tätigkeiten nach der IVU-Richtlinie übertragen werden können.

Die Frage ist auch schon vor der überfälligen Umsetzung der IVU-Richtlinie in nationales Recht von großer Relevanz, weil möglicherweise die IVU-Richtlinie durch Ablauf der Umsetzungsfrist zwischenzeitlich unmittelbar anzuwenden ist. Jedenfalls ist die IVU-Richtlinie in den wesentlichen Inhalten hinreichend bestimmt, um auch unmittelbar anwendbar zu sein. Hierzu sind zur Zeit Erlasse der einzelnen Bundesländer in Arbeit.

2. Anforderungen an Umweltstandards nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz

§ 5 Absatz 1 Ziff. 1 BImSchG bestimmt als Ausfluß des Schutzprinzips, daß Anlagen so zu errichten und zu betreiben sind, daß schädlichen Umwelteinwirkungen und Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden können. Als schädliche Umwelteinwirkungen werden in § 3 Absatz 2 BImSchG Immissionen definiert als Luftverunreinigungen, Ge-

räusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnliche Umwelteinwirkungen auf Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Atmosphäre und Kultur- und sonstige Sachgüter. Auch wenn in § 1 BImSchG der Zweck des Bundes-Immissionsschutzgesetzes scheinbar multimedial auf Schutz und Vorbeuge in Bezug auf schädliche Umwelteinwirkungen für die genannten Schutzobjekte ausgerichtet ist, erfolgt in der Rechtspraxis und Schutzstandardfestlegung in Deutschland bislang nur eine Ausrichtung an den Wirkungsmechanismen jeweils bezogen auf **ein** Umweltmedium und meist auch nur in Bezug auf **einen** Wirkungspfad. Hinzu kommt, daß der bundesdeutsche Gesetzgeber bislang vorwiegend die von einer Anlage ausgehenden Luftverunreinigungen im Blick hatte, während die IVU-Richtlinie nunmehr gerade auch die Gewässerverunreinigung und Bodenkontaminationen berücksichtigt (KLOEPFER 1998, § 14, Rn. 18). Damit ein Nachbar die Einhaltung eines bestimmten Immissions- oder Emissionsgrenzwertes verlangen kann, ist deshalb im Anwendungsbereich des Bundes-Immissionsschutzgesetzes stets zu prüfen, ob der entsprechende Standard gerade zum Schutz eines Rechtsgutes besteht, welches dem betreffenden Nachbar zusteht. Deshalb kann ein Nachbar in Deutschland derzeit in der Regel nicht die Einhaltung von Schutzstandards für den Boden oder das Wasser einfordern, weil eine **unmittelbare** Verbindung zu seinen geschützten Rechtsgütern (Leben und Gesundheit, Eigentum) regelmäßig fehlt.

Daraus folgt, daß bei der Entwicklung von Umweltstandards in Deutschland zwei Fallgruppen bislang zu unterscheiden waren:

- Soweit es um Bestimmung eines Standards des unmittelbaren Schutzes für den Nachbarn einer Anlage geht, wurde für die konkrete Auswirkung und einen bestimmten Wirkungspfad eine Grenze gesetzt, die letztlich an Paracelsus orientiert war. Für einen Luftschadstoff war man z.B. bemüht, toxikologisch möglichst präzise die Grenze zu bestimmen, ab der über den Luftpfad im Wege der Inhalation eine Gesundheitsbeeinträchtigung für den Nachbarn erfolgte. Diese isolierte Betrachtungsweise blendet aber viele Umweltrisiken, selbst wenn man empfindliche Personengruppen zum Maßstab macht, aus. So ist z.B. die inhalative Wirkung von Dioxinen wohl gering, während der Wirkungspfad über die Nahrungsaufnahme erhebliche gesundheitliche Bedeutung hat. Rechtlich anerkannte Immissionsgrenzwerte für Di-

oxine, die die Nahrungsaufnahme als Hauptwirkungspfad verbunden mit einem einklagbaren Schutzanspruch für den Nachbarn festlegen, fehlen.

- Soweit es um die Bestimmung von Vorsorgestandards geht, handelt es sich zwar grundsätzlich um einen frühzeitigen und vorverlagerten Schutz vor Umweltgefahren gerade auch für die Schutzobjekte des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, doch gibt es für die Bestimmung des Vorsorgestandards keine naturwissenschaftlich ermittelbaren Grenzen oder Wirkungsschwellen. Vielmehr liegen diesen Vorsorgestandards politische Abwägungen und prognostische Risikoabschätzungen zugrunde (BVERWG 1995). Toxikologische und epidemiologische Forschungen dienen bei der Festlegung von Vorsorgestandards nur als Argumentationshilfe im Kanon mit wirtschaftspolitischen und sonstigen Interessen.

3. Der medienübergreifende Ansatz der IVU-Richtlinie als verfahrens- und zugleich materiell-rechtliche Anforderung

Das „Herzstück“ gerade auch der materiell-rechtlichen Anforderungen der IVU-Richtlinie ist die „integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung“. Die Richtlinie definiert den integrativen Ansatz jedoch nicht (DOLDE 1996, S. 17). In Artikel 1 IVU-Richtlinie wird der Zweck der Richtlinie in der deutschen Fassung wie folgt beschrieben: *„Diese Richtlinie bezweckt die **integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung infolge der in Anhang I genannten Tätigkeiten. Sie sieht Maßnahmen zur Vermeidung und, sofern dies nicht möglich ist, zur Verminderung von Emissionen aus den genannten Tätigkeiten in Luft, Wasser und Boden – darunter auch den Abfall betreffende Maßnahmen – vor, um unbeschadet der Richtlinie 85/337/EWG sowie der sonstigen einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen.**“* Die von mir vorgenommenen Hervorhebungen sind Anlaß, die Anforderungen an Umweltstandards nach der IVU-Richtlinie neu zu bestimmen. Diese Begriffe waren im bislang geltenden Umweltrecht der Bundesrepublik Deutschland nicht gebräuchlich und verdeutlichen den holistischen Regelungsansatz.

Daß hierbei ein Ansatz verfolgt wird, der von der derzeitigen, oben beschriebenen Rechtspraxis in Deutschland abweicht, wird durch den Erwägungsgrund 7 zur IVU-Richtlinie deutlich. Diese lautet wörtlich: *„Getrennte Konzepte, die lediglich der isolierten Verminderung der Emissionen in Luft, Wasser oder Boden dienen, können dazu führen, daß die Verschmutzung von einem Umweltmedium auf ein anderes verlagert wird, anstatt die Umwelt insgesamt zu schützen.“*

Zunächst wird schon bezweifelt, ob diese These der IVU-Richtlinie überhaupt mit der Rechtswirklichkeit übereinstimmt. Die in dem Erwägungsgrund 7 liegende Unterstellung, man könne nach geltendem Recht einfach Schadstoffe, die nicht in die Luft entlassen werden dürfen, in anderer Form dem Abwasser zuführen, ist zumindest in ihrer Pauschalität naiv und unzutreffend. Der Anlagebetreiber sieht sich auch heute schon mit einem auf ihn integrativ wirkenden Pflichtenprofil konfrontiert, nur eben nicht notwendig in einem Verfahren, gegenüber einer Behörde und nicht in einheitlichen Grenzwerten und Umweltstandards repräsentiert (DI FABIO 1998, S. 42).

Die Bedeutung dieser Zielsetzung für die IVU-Richtlinie ist nicht ganz klar. Die Richtlinie selbst greift diese Verlagerungsproblematik selbst nur in Artikel 9 Absatz 3 auf, indem von der Genehmigung verlangt wird, daß sie die Emissionsgrenzwerte für die von der Anlage ausgehenden Schadstoffe, namentlich für diejenigen, die in Anhang III zur IVU-Richtlinie aufgeführt sind, einhalten, wobei sowohl die Art der Schadstoffe als auch die Gefahr einer Verlagerung der Verschmutzung von einem Medium auf ein anderes (Wasser, Luft, Boden) zu berücksichtigen ist.

Zur Betriebsanforderung nach Artikel 3 Satz 1 lit. a IVU-Richtlinie, nämlich keine erheblichen Umweltverschmutzungen zu verursachen, fehlt eine korrespondierende Auflagenregelung in Artikel 9 IVU-Richtlinie. Das kann aber meiner Meinung nach nicht bedeuten, daß der Gedanke „integrierten Umweltschutzes“ für die Immissionsseite, also das Schutzprinzip nicht gelten soll. Nimmt man die Zielsetzung der IVU-Richtlinie gemäß Erwägungsgrund 7 ernst, sind fast alle derzeit in Deutschland vorhandenen Umweltstandards, gleichgültig ob durch Rechtsnormen des Staates gesetzt oder von privaten Gremien entwickelt und empfohlen, nicht geeignet, im Rahmen einer Anlagenzulassung nach der IVU-Richtlinie angewendet zu werden. Das Dilemma liegt darin, daß –

soweit ersichtlich – auch im europäischen oder internationalen Raum Umweltstandards, die dem uneingeschränkt multimedialen Schutzgedanken der IVU-Richtlinie genügen, nicht vorhanden sind. Möglicherweise ist dies vom Rat als Richtliniengeber nicht ausreichend bedacht worden. Von daher wird zunächst für eine Übergangszeit gar nichts anderes übrig bleiben, als hilfsweise die vorhandenen Umweltstandards bei der Anlagenzulassung weiterzuverwenden. So bestimmt Artikel 10 IVU-Richtlinie, daß (vorhandene) Umweltqualitätsnormen, d.h. Anforderungen nach den Rechtsvorschriften der EG – unabhängig von dem Wirkungsgrad der „best verfügbaren Techniken“ – auf jeden Fall einzuhalten sind.

Derzeit findet trotz der gemäß § 1 BImSchG vermeintlich medienübergreifenden Zweckrichtung Umweltschutz im Anlagenzulassungsrecht nur sektoral statt. Der Schutz des Grundwasser erfolgt vornehmlich über das Wasserrecht. In Genehmigungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz werden Gewässerbelastungen nur mittelbar und insoweit vermieden, als sie über den Luftpfad erfolgen, da unmittelbare Bodenkontaminationen und Gewässerverunreinigungen nicht als Emission gemäß § 3 Absatz 3 BImSchG gelten (JARASS 1999, § 3, Rn. 47 ff., 54 f.). Zu kurz greift eine Auslegung des Artikel 7 IVU-Richtlinie, daß der Integrationsgedanke sich allein verfahrensrechtlich auf die Gewährleistung einer einheitlichen und einzigen Anlagengenehmigung (so in Ansätzen bereits die Konzentrationsbestimmung in § 13 BImSchG) beschränken soll (so wohl KLOEPFER 1998, § 14, Rn. 25; SRU 1996, Tz. 135). Schon gar nicht stichhaltig ist die apodiktische Aussage, die IVU-Richtlinie verfolge den typischerweise im europäischen Umweltrecht vorzufindenden verfahrensrechtlichen Ansatz (KRINGS 1998, S. 51). Die Gefahr, daß – wie in der deutschen Verwaltungspraxis zur Zeit der Fall – die Anlagengenehmigung nach der IVU-Richtlinie dann nur eine Addition von „sektoralen“ Anforderungen wird, ist groß. Der Integrationsgedanke der IVU-Richtlinie beschränkt sich deshalb nicht nur auf die Verfahrenskomponente, sondern stellt auch inhaltliche Anforderungen an die Genehmigung, sog. Integrationsprinzip (UGB-KOMMISSION S. 451). Insbesondere die Entwicklung von einheitlichen, an die Anlagentechnik adressierten Emissionsgrenzwerten ist materielle Wirkung des Integrationsgedankens; die **vollständige** Koordinierung u.a. der Genehmigungsaufgaben ist gemäß Artikel 7 IVU-Richtlinie Ziel (DI FABIO 1998, S. 43). Insoweit greift die IVU-Richtlinie den medienübergreifenden Ansatz z.B. der UVP-Richtlinie (UVP-RICHTLINIE) erneut auf.

Auch bei der Umsetzung der Bewertung der Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung nach Artikel 3 UPV-Richtlinie hat sich der deutsche Gesetzgeber schwer getan.

Insbesondere von der Industrie wird in die IVU-Richtlinie die Hoffnung gesetzt, daß künftig die vorhandenen Umweltstandards, z.B. Emissionsgrenzwerte, flexibler gehandhabt werden, in dem Sinne, daß als Ausgleich für eine besonders innovative Technik z.B. in der Abfallvermeidung oder Gewässerbelastung eine höhere Schadstoffemission in die Atmosphäre erlaubt werde (UGB-KOMMISSION, S. 460, mit einem entgegengesetzten Beispiel). Auch deshalb sollte in § 84 Absatz 3 UGB-KomE vom Erfordernis der Festlegung von Emissionsgrenzwerten abgesehen werden, wenn daraus für die Umwelt Vorteile erwachsen, die die Nachteile eindeutig und erheblich überwiegen (UGB-KOMMISSION, S. 139 und 631 f.). Hier wirkt evtl. als Relikt die „escape-Klausel“ in Artikel 9 Absatz 3 des Entwurfs der Kommission vom 30.09.1993 fort (KOMMISSION 1993). Danach bestand die Möglichkeit, mehr Emissionen als nach der besten verfügbaren Technik zuzulassen, wenn Umweltqualitätsnormen oder von der WHO empfohlene Leitlinien eingehalten sind. Dieser mit dem Vorsorgeprinzip kaum vereinbare Vorschlag hat zu Recht heftige Kritik ausgelöst (BUNDESTAG 1993, S. 3 f.; BUNDESRAT 1993, S. 3 ff.; ARBEITSKREIS 1994, S. 15 ff.; DI FABIO 1996, S. 187 f.).

Ich halte dieses Ansinnen für unvereinbar mit der Zielrichtung der IVU-Richtlinie, weil damit sich zum einen gerade die Gefahr der Verlagerung der Umweltverschmutzung von einem Medium auf ein anderes Medium verwirklicht und zum anderen das maximierte hohe Schutzniveau für die Umwelt insgesamt verfehlt wird. Um überhaupt über derartige „Kompensationen“ von Vor- und Nachteilen einer bestimmten Industrieproduktion nachdenken zu können, wäre erst einmal ein objektives und geeignetes System der Ökobilanzierung von Umweltauswirkungen nötig. Dieses fehlt derzeit völlig, ebenso wie Maßstäbe für die Beurteilung von Verlagerungsfolgen nicht existieren (DOLDE 1996, S. 17, m.w.N.).

Andererseits wird die Einhaltung der Grundpflichten nach Artikel 3 Satz 1 IVU-Richtlinie dadurch möglicherweise abgeschwächt, daß sie bei der Festlegung der Genehmigungsaufgaben nur als „allgemeine Prinzipien“ zu berücksichtigen sind (vgl. Arti-

kel 3 Satz 2 IVU-Richtlinie). Es wird vertreten, daß dadurch bei der Umsetzung der Richtlinie ein „Spielraum nach unten“ eröffnet werde (DOLDE 1996, S. 18).

4. Anforderungen an die Entwicklung neuer Umweltstandards für die Anlagenzulassung nach der IVU-Richtlinie

Da der integrative Ansatz der IVU-Richtlinie alle Grundpflichten, auch das Schutzprinzip in Artikel 3 Satz 1 lit. a erfaßt (DOLDE 1996, S. 17), sind die Maßstäbe an die Bestimmung von Umweltstandards neu zu definieren. Integrative Umweltstandards müssen dabei zum einen (insbesondere im Bereich der Vorsorge) möglichst viele, im Grenzbereich alle relevanten Umweltauswirkungen möglichst umfassend und möglichst frühzeitig (BREUER 1995, S. 462 f.) erkennen und bewerten (DI FABIO 1997, S. 807 ff.). Zum anderen ist der übermediale Ansatz mitzubersichtigen, z.B. indem man hinsichtlich des Schutzgutes Gesundheit die unterschiedlichen Wirkungspfade von Umweltverschmutzungen (z.B. Luftqualität, Nahrungskette, Akkumulation von Schadstoffen in Organen und dem Fettgewebe) einbezieht. Artikel 9 Absatz 3 IVU-Richtlinie verlangt ausdrücklich solche medienübergreifend entwickelten Emissionsgrenzwerte.

Vom einen (vorsorgebezogenen) Umweltstandard ist deshalb zu fordern, daß die Auswirkungen eines Schadstoffes auf jedes relevante Umweltobjekt (z.B. Boden, Gewässerbiootope, Pflanzen, Tiere, Mensch und Atmosphäre) in die Bewertung mit einfließen. Dabei wird es erlaubt sein, soweit gesicherte Erkenntnisse vorliegen, Absorptionskräfte der Umweltmedien miteinzubeziehen. Andererseits muß man aber Akkumulationseffekte und insbesondere verstärkende Wechselwirkungen bei der Bestimmung der Umweltstandards ebenfalls mitberücksichtigen. Diese Ansatz könnte, wenn er vollständig integrativ sein soll, verlangen, beim Umgang mit einem Schadstoff bzw. seiner Entstehung auch Wirkungen von Produkten, die aus diesem Stoff hergestellt werden einschließlich der Probleme der späteren Abfallverwertung oder -beseitigung, miteinzubeziehen. So ist z.B. FCKW in Produktion und Gebrauch zunächst ungefährlich, zerstört aber im Ergebnis die Stratosphäre (HAIGH 1998, S. 65). Die Produktion von Holzschutzmitteln wie z.B. PCP und Lindan wäre unter Anwendung eines vollständig integrativen Ansatzes nicht nur hinsichtlich der Umweltverschmutzung bei der Produktion des Stoffes, son-

dern auch bei seiner späteren zweckbestimmten Verwendung und (noch später) bei seiner Abfallentsorgung zu bewerten. Wenn man den integrativen Ansatz im Vorsorgebereich derart weit faßte, würde man traditionelle Pfade der Zulassung von Industrieanlagen verlassen und auch die Entwicklung, Produktion und Nutzung von Produktion – zumindest partiell – aus der Verantwortung und Initiative der freien Wirtschaft entlassen und einem staatlichen Direktivismus ausliefern (DI FABIO 1998, S. 34). Warum soll einerseits die Produktion eines gefährlichen Stoffes in einem Höchstmaß umweltfreundlich gestaltet werden, wenn das Produkt selbst umweltgefährlich ist? Andererseits ist ein solcher Eingriff in die Produktfreiheit durch das Gefahrstoffrecht und z.B. durch die Produktverantwortlichkeit nach §§ 22 ff. KrW-/AbfG, letztlich aber auch durch die privatrechtliche Produkthaftung bereits gegeben. Allerdings muß auch eingeräumt werden, daß bislang diese Produktverantwortung oft versagt hat!

Weniger problematisch erscheint da, zumindest aus juristischer Sicht, die Bestimmung von integrativen Umweltstandards nach dem Schutzprinzip. Die Auffassung, daß Umweltqualitätswerte notwendig medial und deshalb nicht integrativ seien (DI FABIO 1998, S. 47), teile ich nicht. Der integrative Ansatz stellt sich hier als eine Frage des Blickwinkels dar. Ausgehend von empfindlichen Personengruppen oder sonstigen Schutzobjekten ist die Summe der zulässigen Einwirkungen durch Schadstoffe zu ermitteln. Sodann ist der Anteil der verschiedenen Wirkungspfade (z.B. inhalative Aufnahme, Nahrungskette, Wechselwirkung mit anderen Schadstoffen) zu bestimmen. Daraus sind zum einen (absolute) Werte z.B. als NO(A)EL_e (*no observed [adverse] effect level* für empfindliche Personengruppen) zu ermitteln.

Aber schon die bisher übliche Ableitung von Grenz- und Richtwerten als ADI (*acceptable daily intake*) (KAYSER et. al. 1999, S. 631), bzw. als TDI (*tolerable daily intake*) (WHO 1994) entspricht wohl nicht den neuen Anforderungen der IVU-Richtlinie. Meiner Auffassung nach ist vielmehr die Summe der resorbierten Körperdosen relevant, wie sie in den TRD-Werten (tägliche resorbierte [Gesamtkörper-] Dosis) der vom Bundesministerium für Umwelt und Reaktorsicherheit eingesetzten Arbeitsgruppe „Gefahrenbeurteilung bei Altlasten“ (KALBERLAH et al. 1999) ihren Ausdruck finden. Ob für den Verwaltungsvollzug auch Werte (Umweltqualitätsnormen, Immissionsgrenzwerte) geeignet sind, die zwar alle Wirkungspfade berücksichtigen, aber statt auf die resorbierte

auf die zugeführte Körperdosis (inhalativ, oral und dermal) abstellen, ist noch durch die Toxikologie zu klären.

Die Bestimmung eines ADI- oder TDI-Wertes für einen Schadstoff ist für die Festlegung von Umweltqualitätsnormen im Sinne der IVU-Richtlinie nicht ausreichend, wenn eine gesonderte Bestimmung der Wirkungspfade mit ihren jeweiligen Schadenspotentialen unterbleibt. Die Bestimmung eines TDI-Wertes z.B. für Dioxine, wie sie zum Beispiel durch die WHO erfolgt (WHO 1998), ist zu hinterfragen. Es ist jedenfalls aus dem Blickwinkel des integrativen Ansatzes der IVU-Richtlinie zu klären, welchen Wirkungsanteil die Luftemissionen der Verbrennung an den (akkumulierenden) Wirkungspfaden über die Nahrung haben. Es ist zu befürchten, daß das Wissens- und Forschungsdefizit zur Bestimmung der Risiken der Schadstoffe auch in Zukunft verhindert, einen geeigneten Maßstab zur Festlegung von tolerablen Emissionen und Immissionen zu finden. Damit würde aber die Bestimmung von Umweltqualitätsnormen und -standards wiederum in den politischen Bereich abgeschoben werden.

Aber für Umweltstandards sowohl des Vorsorge- als auch des Schutzprinzips gilt: Je mehr Wirkungs- und Belastungspfade in die Betrachtung miteinbezogen werden, desto mehr Wertung und desto mehr Dezsion ist erforderlich. Eine fachwissenschaftliche Begründung wie auch juristische Trennschärfe ist erschwert wenn nicht gar unmöglich. Im Hinblick auf den Vergleich von Anlagentechniken mit mehr Schadstoffausstoß und weniger Abfall zu Techniken mit weniger Schadstoffausstoß, aber gleichzeitig mehr Abfall, könnte die Unmöglichkeit einer objektiven und eindeutigen Entscheidung auf einen Ermessensspielraum bei der Genehmigung zu Gunsten der Genehmigungsbehörde hinauslaufen (angedeutet bei: DI FABIO 1998, S. 45). Das wirft erhebliche verfassungsrechtliche Fragen im Hinblick auf die Berufsfreiheit nach Artikel 12 Absatz 1 GG auf, da nach bisherigem deutschen Rechtsverständnis grundsätzlich eine Industrieanlagengenehmigung eine gebundene Entscheidung sein muß (BVERFG 1978, S. 145 f.), d.h. ein behördlicher Ermessensspielraum bei der Erteilung der Genehmigung besteht nicht, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen eingehalten sind.

5. Zusammenfassung

Der Begriff des integrativen Umweltschutzes bleibt eigentümlich unbestimmt und ist möglicherweise auch unbestimmbar (DI FABIO, 1998, S. 51).

Soweit in Artikel 10 IVU-Richtlinie bestimmt wird, daß die (vorhandenen) Umweltstandards im Sinne der Definition des Artikel 2 Ziff. 7 IVU-Richtlinie auf jeden Fall eingehalten werden müssen, ist, abhängig von der Regelungsdichte der europäischen Umweltstandards, das dringende Bedürfnis zur Entwicklung neuer Umweltstandards nach dem medienübergreifenden Integrationsprinzip nicht vorhanden. Der integrative Ansatz der IVU-Richtlinie könnte deshalb leerlaufen, wenn solche neuen Umweltstandards nicht entwickelt werden. Ob dies Fluch oder Segen wäre, läßt sich schwer vorher-sagen, zumindest ist aber die Gefahr gegeben, daß eine medienübergreifende und integ-rative Betrachtungsweise das erreichte Schutzniveau für die Umwelt insgesamt partiell wieder schwächt. So ist in diesem Zusammenhang z.B. nicht ausgeschlossen, daß selbst strenge gewässerschützende Grenzwerte der Gewässerschutzrichtlinie für IVU-pflich-tige Anlagen nicht mehr eingehalten werden müssen, wenn andere Entlastungsgewinne für die Umwelt überwiegen (BREUER 1997, S. 1222). Es kann aber wohl kaum behauptet werden, daß wir in der hochindustrialisierten Bundesrepublik Deutschland ein Über-maß an Umweltqualität erreicht hätten, welches gefahrlos teilweise auch abgebaut werden darf.

6. Literatur

4. BIMSCHV. Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutz-gesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BImSchV), in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.03.1997 (BGBl. I S. 504), zuletzt geändert durch Artikel 3 der Änderungsverordnung vom 23.02.1999 (BGBl. I S. 186)

ARBEITSKREIS (1994): AD HOC BUND/LÄNDER-ARBEITSKREIS, „Fachübergreifendes Umweltrecht“, Zum Verhältnis medien- und bereichsübergreifender Regelungen für Industrieanlagen im Recht der Europäischen Union – Bericht des ad hoc Bund/Län-der-Arbeitskreises „Fachübergreifendes Umweltrecht“ an die 43. Umweltminister-konferenz am 24./25.11.1994 in Chemnitz, in: Bundesministerium für Umwelt und Reaktorsicherheit [Hrsg.], H. 2, Sonderteil, XVI

- BIMSchG. Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG), in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.05.1999 (BGBl. I S. 880), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Fünften Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 19.10.1998 (BGBl. I S. 3178)
- BREUER, R. (1997): Die Fortentwicklung des Wasserrechts auf europäischer und deutscher Ebene, DVBl. 1997, 1211 - 1223
- BREUER, R. (1995): Umweltschutzrecht, in: SCHMITDT-ABMANN [Hrsg.], Besonderes Verwaltungsrecht, 10. Aufl., S. 433 ff.
- BUNDESRAT (1993): BR-Drucks. 803/93
- BUNDESTAG (1993): BT-Drucks. 12/6952
- BVERFG (1978): Bundesverfassungsgericht, Beschl. v. 08.08.1978 = BVerfGE 49, 89
- BVERWG (1995): Bundesverwaltungsgericht, Beschl. v. 10.01.1995 – 7 B 112.94 = UPR 1995, 196
- DI FABIO, U. (1998): Integratives Umweltrecht – Bestand, Ziele, Möglichkeiten, Referat in: GESELLSCHAFT FÜR UMWELTRECHT [Hrsg.], Dokumentation zur 21. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V., Berlin 1997, Erich Schmidt Verlag, Berlin
- DI FABIO, U. (1997): Voraussetzungen und Grenzen des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips, in: KLEY/SÜNNER/WILLEMSSEN [Hrsg.], Festschrift für W. RITTER, S. 807 ff.
- DI FABIO, U. (1996): in: RENGELING [Hrsg.], Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, S. 183 ff.
- DOLDE, K.-P. (1996): Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung – Auswirkungen auf das deutsche Umweltrecht, in: BREUER, R. [Hrsg.], Neue Entwicklungen im Umweltrecht, Institut für das Recht der Wasser- und Entsorgungswirtschaft an der Universität Bonn, Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, Tagungsband
- HAIGH, N. (1998): Integratives Umweltrecht – Bestand, Ziele, Möglichkeiten, Referat in: GESELLSCHAFT FÜR UMWELTRECHT [Hrsg.], Dokumentation zur 21. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V., Berlin 1997, Erich Schmidt Verlag, Berlin
- IVU-RICHTLINIE. Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. EG vom 10.10.1996 Nr. L 257/26
- JARASS, H. D. (1999): Bundes-Immissionsschutzgesetz, Kommentar, Beck-Verlag, München, 4. Aufl.
- KALBERLAH, F., HASSAUER, M., SCHNEIDER, K. (1999): Methodische Beschreibung des F + E-Vorhabens – Basisdaten Toxikologie für umweltrelevante Stoffe zur Gefahrenbeurteilung bei Altlasten, in: EIKMANN/HEINRICH/HEINZOW/KONIETZKA [Hrsg.], Gefährdungsabschätzung von Umweltschadstoffen, Erich Schmidt Verlag, Berlin

- KAYSER, M., GELBKE, H.-P. (1999): Bewertung des Risikos bei Effekten mit Schwellenwert, in: MERSCH-SUNDERMANN [Hrsg.], Umweltmedizin, Grundlagen der Umweltmedizin, klinische Umweltmedizin, ökologische Medizin, Georg Thieme Verlag, Stuttgart, New York
- KLOEPFER, M. (1998): Umweltrecht, Beck-Verlag, München, 2. Aufl.
- KOMMISSION (1993): Entwurf für eine Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, 423 endg., ABl. Nr. C 311 vom 17.11.1993, S. 6; überarbeitete Fassung, ABl. Nr. C 165 vom 01.07.1995, S. 9
- KRINGS, M. (1998): Immissionsschutzrechtliche Aspekte der Umsetzung von IVU- und UVP-Richtlinie durch ein Erstes Buch zum Umweltgesetzbuch, in: MARBURGER/REINHARDT/SCHRÖDER [Hrsg.], Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998, Erich Schmidt Verlag, Berlin
- SRU (1996): Umweltgutachten 1996 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung, BT-Drucks. 13/4108
- UGB-KOMMISSION (1998): Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Hrsg.: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Duncker & Humblod, Berlin, 1998
- UVP-RICHTLINIE. Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG), ABl. EG vom 05.07.1985 Nr. L 175/40, geändert durch die Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 03.03.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EG vom 14.03.1997 Nr. L 73/5
- WHO (1998): World Health Organisation, Dioxins: tolerable intake level revisited. Environmental & Health, 9-12
- WHO (1994): World Health Organisation, Environmental Health Criteria for General Principles and Methods for Chemical Safety (Human health Protection), IPCS, International Programme on Chemical Safety, Genf