

UPDATE UMWELTRECHT - GESETZGEBUNG

DR. PETER SCHÜTTE / DR. MARTIN WINKLER*

Berichtszeitraum: 20.07.2017 bis 08.09.2017

Im Berichtszeitraum kam es aufgrund der parlamentarischen Sommerpause und der bevorstehenden Bundestagswahl nicht mehr zu neuen Gesetzgebungsvorhaben. Abgeschlossen wurde die bereits in vorangegangenen Updates vorgestellte Neufassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes mit der Verkündung im Bundesgesetzblatt.¹ Der vorliegende Bericht stellt den Stand der rechtspolitischen Diskussion zum Thema Dieselaabgase vor (unter A.). Weiter werden der aktuelle Rechenschaftsbericht der Bundesregierung zur Umsetzung der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt (unter B.) sowie kleinere Änderungen im Emissionshandelsrecht dargestellt (unter C.). Am Ende des Updates steht wie immer eine Übersicht mit weiteren Gesetzgebungsvorhaben, Berichten und programmatischen Papieren.

A. DIESELABGASE

Am 2.8.2017 fand das „Nationale Forum Diesel“, der sogenannte (erste) Diesel-Gipfel, statt. Dieses Treffen von Bundesregierung, Bundesländern und Automobilindustrie brachte zwei Dokumente hervor, ein – eine Seite umfassendes – Ergebnisprotokoll und eine fünfseitige gemeinsame Erklärung von Bund und Ländern.²

Bei dem Ergebnisprotokoll handelt es sich im Wesentlichen um eine Selbstverpflichtungserklärung der deutschen Automobilindustrie. Diese verpflichtet sich, bis Ende 2018 „bei ca. 5,3 Millionen der in Deutschland aktuell zugelassenen Diesel-PKW in den Schadstoffklassen Euro 5 und 6 die NO_x-Emissionen dieser Fahrzeuge um durchschnittlich 25-30 Prozent“ zu reduzieren und die Kosten für diese Nachrüstung zu tragen. Weiter heißt es, dass diese Maßnahmen nicht zu einem Anstieg der CO₂-Emissionen führen dürfen. Hinsichtlich älterer Dieselfahrzeuge (Standard älter als Euro 5) wollen die Hersteller „kurzfristig“ Anreize, z.B. „Umstiegsprämien“, schaffen. Schließlich werden Bund und Automobilindustrie gemeinsam einen Fonds „Nachhaltige Mobilität für die Stadt“ auflegen. Die Selbstverpflichtungserklärung ist nicht mit Sanktionen für den Fall der Zielverfehlung bewehrt. Am Ende des „Ergebnisprotokolls“ heißt es hierzu, dass

* Dr. Martin Winkler ist Mitglied der Clearingstelle EEG. Der Beitrag erscheint in ähnlicher Form in der Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR). Der Bericht gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wieder.

¹ BGBl. I, S. 3290.

² Beide abrufbar unter <http://www.bmub.bund.de/P4705/> (4.9.2017).

es sich um „erste wichtige Schritte“ handle, „von deren Wirksamkeit abhängt, ob gegebenenfalls weitere Maßnahmen erforderlich sind.“

In der gemeinsamen Erklärung von Bund³ und Ländern⁴ heißt es in Bezug auf die Umrüstung von Euro-5- und Euro-6-Fahrzeugen: „Für die Freigabe ist auch der Nachweis zu erbringen, dass alle anderen typengenehmigungsrelevanten Parameter wie der Schadstoff- und CO₂-Ausstoß, der Kraftstoffverbrauch, Geräusche und die Motorleistung nicht negativ verändert werden. Die Hersteller sichern dies zu.“

Rechtlich relevant ist die Ankündigung, die staatlichen Abgaskontrollen zu stärken:

- > Das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) soll künftig Abgasemissionen auch bei zugelassenen Fahrzeugen selbst stichprobenartig untersuchen und dazu regelmäßig Fahrzeuge aus dem Markt entnehmen und auf Vorschriftsmäßigkeit kontrollieren. Das KBA soll Stichprobenkontrollen auch bei Fahrzeugen durchführen, für die andere Behörden die Typengenehmigung erteilt haben.
- > Die Wirksamkeit der zugesicherten Nachrüstung bzw. der Upgrades soll durch das KBA oder alternativ durch die zuständige Behörde eines anderen EU-Mitgliedstaates überprüft und durch eine „Freigabe“ bestätigt werden.
- > Zur Überprüfung der NO_x-Reduzierung werden auch Straßenmessungen durchgeführt.

Der in der Selbstverpflichtungserklärung nur kurz erwähnte „Fonds: Nachhaltige Mobilität für die Stadt“ wird in der Bund-Länder-Erklärung näher konkretisiert. Der Fonds soll bestimmte Kommunen „bei der längerfristigen Gestaltung nachhaltiger und emissionsfreier Mobilität“ unterstützen, indem alle 28 von besonders hohen NO₂-Belastungen betroffenen Regionen einen individuellen Masterplan („green-city-Plan“) entwickeln und umsetzen. Diese Masterpläne sollen zu einer Digitalisierung, Intelligenten Verkehrssystemen, intermodalen Mobilitätslösungen sowie zu einer zunehmenden Automatisierung und Vernetzung im Individual- und Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) führen.

Bei einem zweiten „Diesel-Gipfel“ am 4.9.2017 einigten sich Vertreter von Bund, Ländern und Kommunen darauf, den „Fonds: Nachhaltige Mobilität für die Stadt“ auf insgesamt eine Mrd. Euro aufzustocken, wobei der Anteil der Automobilindustrie bei 250 Mio. Euro bleibt. Laut Pressemeldungen war es Anfang September 2017 der Automobilindustrie noch nicht gelungen, die zugesagten Anteile für den Fonds zusammenzutragen.⁵

Darüber hinaus kündigt die öffentliche Hand in der gemeinsamen Erklärung umfangreiche „Förderprogramme zur verbesserten Luftreinhaltung und für nachhaltige Mobilität“ an. Die Förderung emissionsmindernder Maßnahmen im städtischen Verkehr soll erweitert und ausgebaut

³ Vertreten durch die Bundesministerinnen und -minister für Verkehr, Umwelt, Wirtschaft, Forschung bzw. Finanzen.

⁴ Vertreten durch die Ministerpräsidentinnen und -präsidenten von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, des Saarlandes sowie die Bürgermeister von Berlin und von Hamburg.

⁵ Berliner Zeitung v. 5.9.2017, S. 1.

werden, wobei neben der bestehenden Förderung der Elektromobilität folgende Förderschwerpunkte gesetzt werden sollen:

- > E-Busse, Hybrid-Oberleitungsbusse und Erdgasbusse (CNG),
- > Anschaffung emissionsarmer städtischer Nutzfahrzeuge,
- > Anschaffung von E-Fahrzeugen als Taxis und im kommunalen Fahrzeugpark, flankiert durch höhere Emissionsanforderungen an Taxen im Personenbeförderungsrecht,
- > Ausbau der privaten und öffentlichen Ladeinfrastruktur,
- > deutschlandweites Digital-Ticket / E-Ticketing,
- > Förderung von emissionsärmeren Hybrid-Zügen bzw. Zügen mit Wasserstoff- und Brennstoffzellentechnologie im Schienenverkehr,
- > Förderung des Radverkehrs, u. a. durch Aufstockung der Fördermittel auf 200 Mio. Euro pro Jahr sowie
- > Förderung von Pilotprojekten zur Landverstromung in See- und Binnenhäfen.

Die weitere Konkretisierung der Maßnahmen soll in vier Expertenrunden vorgenommen und hierzu jeweils unabhängige Akteure einbezogen werden. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Arbeitsgruppen:

1. Emissionsreduzierung in den im Verkehr befindlichen Fahrzeugflotten
2. Verkehrslenkung, Digitalisierung und Vernetzung
3. Umstieg öffentlicher Fahrzeugflotten auf emissionsarme Mobilität
4. Optimierung von Antriebstechnologien und alternative Kraftstoffe

B. RECHENSCHAFTSBERICHT ZUR UMSETZUNG DER NATIONALEN STRATEGIE ZUR BIOLOGISCHEN VIELFALT

Am 2.8.2017 beschloss die Bundesregierung den zweiten Rechenschaftsbericht zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt.⁶ Das 90 Seiten umfassende Dokument ist in vier Kapitel unterteilt: Nach einer Einführung in das Konzept der 2007 beschlossenen Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt (NBS),⁷ ihre völkerrechtlichen Hintergründe und Bezüge zu anderen Strategien und Prozessen (S. 6-11) widmet sich ein umfangreiches Kapitel dem Stand der Umsetzung der NBS (S. 12-58). Darin wird zunächst dargestellt, welche Foren für den gesellschaftlichen Dialog eingesetzt wurden, um die Ziele und Instrumente der NBS zu konsultieren.

⁶ BT-Drs. 18/13280; siehe auch BMUB, Pressemitteilung Nr. 271/17.

⁷ Abrufbar unter http://www.biologische-vielfalt.de/fileadmin/NBS/documents/broschuere_biolog_vielfalt_strategie_bf.pdf (7.9.2017).

Nach einem kurzen Abriss der prioritären Themenfelder (S. 16) wird dargelegt, wie es um die Umsetzung der NBS in den Themenfeldern bestellt ist (S. 17-58). Bei folgenden Themenfeldern sieht die Bundesregierung vorrangigen Handlungsbedarf zum Erhalt der biologischen Vielfalt:

- > landwirtschaftlich genutzte Flächen,
- > Küsten und Meere,
- > Flüsse und Auen,
- > Wälder,
- > Wildnis,
- > Schutzgebiete, Natura 2000 und Biotopverbund,
- > Grün in der Stadt,
- > internationale Verantwortung,
- > Kennen und Verstehen sowie
- > Finanzierung.

Für jedes dieser Themenfelder werden der Sachstand und die ergriffenen Maßnahmen vorgestellt und bewertet. Dabei betrachtet der Bericht nur ausgewählte Schwerpunkte; die in der NBS zur biologischen Vielfalt enthaltenen ca. 330 Ziele und weit über 400 Maßnahmen können, so die Bundesregierung, in dem Rechenschaftsbericht nicht im Einzelnen behandelt werden.⁸

Ein weiteres Kapitel widmet sich den Indikatoren der NBS und deren aktuellem Stand (S. 59-88), um anhand der Indikatoren eine „zusammenfassende Erfolgskontrolle“ vorzunehmen.⁹ Für insgesamt 13 Indikatoren – auf die bereits im vorherigen Kapitel vielfach Bezug genommen wird – bewertet der Rechenschaftsbericht den Stand der Zielerreichung und – soweit genügend Daten verfügbar sind – auch den Trend. Soweit der Indikator quantifiziert ist, wird der „Zielerreichungsgrad“ angegeben. Besonders schlecht ist der Zielerreichungsgrad beim Indikator „Ökologischer Gewässerzustand“: Während der Zielwert einen guten oder sehr guten ökologischen Zustand bei 100 % der Gewässer bis 2015 vorsieht, war dieser Zustand zu jenem Zeitpunkt nur bei 8 % der Gewässer erreicht.¹⁰ Einer der wenigen Indikatorenwerte, bei dem das Ziel annähernd erreicht ist, ist der Anteil nach PEFC oder FSC zertifizierter Waldflächen: Einem Ziel von 80 % steht ein Stand von 76 % gegenüber (67 % PEFC, 9% FSC).¹¹

⁸ BT-Drs. 18/13280, S. 16.

⁹ BT-Drs. 18/13280, S. 59.

¹⁰ BT-Drs. 18/13280, S. 70.

¹¹ BT-Drs. 18/13280, S. 79.

Kein einziger Indikator lag innerhalb des Zielbereiches.¹² Jedoch erkennt der Rechenschaftsbericht bei vier Indikatoren einen positiven Trend, beispielsweise bei der Flächeninanspruchnahme, dem Anteil des Ökologischen Landbaus und dem Stickstoffüberschuss der Landwirtschaft.¹³

Der Rechenschaftsbericht schließt mit einem Ausblick (S. 89-90), der Warnung, „welche Gefahren und Risiken der anhaltende Verlust der biologischen Vielfalt mit sich bringt!“,¹⁴ und dem Appell, bestehende rechtliche Regelungen konsequent umzusetzen und – wo dies erforderlich ist – weiterzuentwickeln.¹⁵

C. EMISSIONSHANDEL

Am 20.7.2017 ist das Gesetz zur Einbeziehung von Polymerisationsanlagen in den Anwendungsbereich des Emissionshandels in Kraft getreten.¹⁶ Dieses enthält Änderungen des TEHG und der ZuV 2020. Im Wesentlichen führt das Gesetz dazu, dass künftig Anlagen zur Herstellung bestimmter Kunststoffe (namentlich Polyethylen, Polypropylen, Polystyrol, Polyvinylchlorid, Polycarbonate, Polyamide, Polyurethane und Silikone) in den Emissionshandel einbezogen werden, wenn die Produktionsleistung der Anlage 100 Tonnen pro Tag übersteigt (Anlage 1 zu § 3, Teil 2 Nr. 27 b) TEHG).

Die Einbeziehung in die Berichts- und Abgabepflichten nach dem TEHG greift erst für Emissionen ab dem Jahr 2018. Der Überwachungsplan (§ 6 Abs. 1 Satz 1 TEHG) ist jedoch bereits zum 1.11.2017 vorzulegen. Weitere umfangreiche Übergangsregelungen für Bestandsanlagen sind in § 36 TEHG und § 32 ZuV 2020 n. F. enthalten.

Neben der Einbeziehung der Polymerisationsanlagen enthält das Gesetz auch Vollzugsbestimmungen für die Einbeziehung des Schiffsverkehrs in den Emissionshandel. Insbesondere wird § 32 TEHG ein Absatz 3a angefügt, wonach es nunmehr eine Ordnungswidrigkeit ist, wenn vorsätzlich oder fahrlässig ein Emissionsbericht im Sinne von Art. 11 der Verordnung (EU) 2015/757 („MRV-Seeverkehrsverordnung“)¹⁷ nicht oder nicht rechtzeitig vorgelegt wird.

¹² BT-Drs. 18/13280, S. 82.

¹³ BT-Drs. 18/13280, S. 83.

¹⁴ BT-Drs. 18/13280, S. 90.

¹⁵ BT-Drs. 18/13280, S. 89.

¹⁶ BGBl. I, S. 2354.

¹⁷ Verordnung (EU) 2015/757 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.4.2015 über die Überwachung von Kohlendioxidemissionen aus dem Seeverkehr, die Berichterstattung darüber und die Prüfung dieser Emissionen und zur Änderung der Richtlinie 2009/16/EG, ABl. L 123 vom 19.5.2015, S. 55.

D. SONSTIGE RECHTSAKTE, PROGRAMMATISCHE PAPIERE UND MITTEILUNGEN

- > Zweites Gesetz zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes vom 27.8.2017, BGBl. I S. 3299
- > Verordnung zur Änderung der Grenzüberschreitende-Erneuerbare-Energien-Verordnung und zur Änderung weiterer Verordnungen zur Förderung der erneuerbaren Energien vom 10.8.2017, BGBl. I S. 3102
- > Verordnung zu Ausschreibungen für KWK-Anlagen und innovative KWK-Systeme, zu den gemeinsamen Ausschreibungen für Windenergieanlagen an Land und Solaranlagen sowie zur Änderung weiterer Verordnungen vom 10.8.2017, BGBl. I S. 3167
- > Gesetz zur Einführung einer wasserrechtlichen Genehmigung für Behandlungsanlagen für Deponiesickerwasser, zur Änderung der Vorschriften zur Eignungsfeststellung für Anlagen zum Lagern, Abfüllen oder Umschlagen wassergefährdender Stoffe und zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes v. 18.7.2017, BGBl. I S. 2771
- > Gesetz zur Änderung des Chemikaliengesetzes und zur Änderung weiterer chemikalienrechtlicher Vorschriften v. 18.7.2017, BGBl. I S. 2774
- > Ergebnisse zweite Ausschreibungsrunde für Windenergieanlagen an Land (bekannt gegeben am 15.8.2017 auf der Internet Homepage der Bundesnetzagentur <https://www.bundesnetzagentur.de>)
- > Umweltradioaktivität und Strahlenbelastung im Jahr 2015, Bericht der Bundesregierung, BT-Drs. 18/13180