

Peter Schütte/Martin Winkler

Aktuelle Entwicklungen im Bundesumweltrecht

Berichtszeitraum 18.7.2009 bis 14.9.2009

Bei Redaktionsschluss dieses Berichtes stand die Wahl zum 17. Deutschen Bundestag kurz bevor. Neue Gesetzgebungsvorhaben wurden daher seit dem letzten Bericht nicht mehr auf den Weg gebracht, zu berichten ist jedoch über den Abschluss und auch die Einleitung von Rechtsverordnungsverfahren. Die Novelle der Kleinfeuerungsanlagenverordnung (1. BImSchV), deren Referentenentwurf bereits an dieser Stelle kurz vorgestellt wurde,¹ konnte nach langem Diskussionsprozess abgeschlossen werden (dazu unter A). Ebenfalls im Bundesgesetzblatt veröffentlicht wurden die Fluglärmschutzverordnungen zum novellierten Fluglärmgesetz (B). Neue Entwicklungen gibt es bei der Regelung der Windenergienutzung auf See (»offshore«, dazu unter C). Des Weiteren ist auf den Nationalen Entwicklungsplan Elektromobilität hinzuweisen (D). Vorgestellt wird schließlich das am 1.9.2009 der Bundesregierung übergebene Sondergutachten des Wissenschaftlichen Beirats Globale Umweltveränderungen (WBGU) »Kassensturz für den Weltklimavertrag – Der Budgetansatz« (E). Den Abschluss bilden wie immer Hinweise auf Veröffentlichungen bereits an dieser Stelle vorgestellter und sonstiger relevanter Rechtsakte im Bundesgesetzblatt.

A. Kleinfeuerungsanlagen-VO

Bei der Novelle der seit 1988 im Wesentlichen unveränderten Ersten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen – 1. BImSchV) geht es der Bundesregierung vor allem um eine Reduzierung der Feinstaubbelastung auf kleinen Heizungsanlagen wie z.B. Holzöfen und Kamin- und Kachelöfen. Deren Zahl hat in jüngster Zeit infolge steigender Öl- und Gaspreise besonders in ländlichen Gegenden stark zugenommen. Das wird von der Bundesregierung unter Klimaschutzgesichtspunkten zwar positiv gesehen, da es sich bei Holz um einen nachwachsenden und CO₂-neutralen Energieträger handelt;² jedoch kam es durch das vermehrte Verbrennen von Holz in teils veralteten Anlagen zu steigenden Emissionen von Feinstaub und polyzykli-

schen aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK), was die Akzeptanz solcher Kleinfeuerungsanlagen zu vermindern droht.³ Interessanterweise forderten daher selbst Industrieverbände wie der Bundesindustrieverband Deutschland Haus-, Energie- und Umwelttechnik e.V. (BDH), der Bundesverband Solarwirtschaft (BSW-Solar) e.V. und der Deutsche Energie-Pellet-Verband e.V. (DEPV) eine zügige Anpassung des Regelwerks.⁴

Hinzuweisen ist u.a. auf folgende Neuregelungen im Verordnungsentwurf⁵ der Bundesregierung:

- Neu in den Anwendungsbereich der Verordnung aufgenommen werden Einzelraumfeuerungsanlagen, also Feuerungsanlagen, »die vorrangig zur Beheizung des Aufstellraumes verwendet« werden (§ 2 Nr. 3). Nach dem Inkrafttreten der Verordnung errichtete derartige Anlagen dürfen künftig mit festen Brennstoffen nur betrieben werden, wenn durch eine Typprüfung des Herstellers belegt werden kann, dass die in der Anlage 4 des Entwurfs enthaltenen Anforderungen an die Emissionsgrenzwerte und den Mindestwirkungsgrad eingehalten werden (§ 4 Abs. 3).
- Für neu errichtete Feuerungsanlagen für feste Brennstoffe mit einer Nennwärmeleistung von 4 kW oder mehr, ausgenommen Einzelraumfeuerungsanlagen, legt § 5 des Entwurfs Emissionsgrenzwerte für Staub und Kohlenstoffmonoxid (CO) fest.
- Der Anwendungsbereich der Verordnung wird gegenüber der geltenden Rechtslage für Öl- und Gasheizungen erweitert (§§ 6 – 11). Insbesondere werden strengere Grenzwerte für NO_x-Emissionen und CO-Abgasverluste festgesetzt.
- Eine Änderung bei der Überwachung (§§ 12 – 18) betrifft den Einsatz der Messgeräte (§ 13). Während bislang lediglich »geeignete« Messgeräte vorgeschrieben waren, die eine entsprechende Eignungsprüfung zu bestehen hatten, sieht der Entwurf nunmehr zusätzlich vor, dass »Messverfahren und Messeinrichtungen ... dem Stand der Messtechnik« entsprechen müssen (§ 13 Abs. 1). Eine weitere Ausdehnung der Überwachung ergibt sich aus § 15 des Entwurfs, wo-

nach künftig auch bestimmte kleine Feuerungsanlagen in die wiederkehrende Überwachung durch den Schornsteinfeger einbezogen werden.

- Gänzlich neugefasst wurden die Übergangsregelungen (§§ 25, 26): Die Anforderungen des § 5 gelten grundsätzlich nur für neue Anlagen. Vorhandene Feuerungsanlagen, die vor dem 31.12.1995 errichtet wurden, müssen ab dem 1.1.2015 die Grenzwerte des § 5 Abs. 1 einhalten. Feuerungsanlagen, die nach dem 1.1.1995 und bis zum 31.12.2004 errichtet wurden, müssen ab dem 1.1.2019 die Grenzwerte einhalten. Für Anlagen, die nach dem 1.1.2005 und bis zum Inkrafttreten der Verordnung errichtet wurden, ist der 1.1.2025 maßgeblicher Zeitpunkt zur Einhaltung der Grenzwerte. Bereits geltende Grenzwerte bleiben grundsätzlich auch für Altanlagen wirksam, wobei jedoch für Pelletanlagen aufgrund ihres besseren Emissionsverhaltens eine Verschärfung vorgesehen ist (§ 25 Abs. 2). Betreiber von Altanlagen müssen sich bis zum 31.12.2014 hinsichtlich der sachgerechten Bedienung der Feuerstätte, der ordnungsgemäßen Lagerung des Brennstoffes sowie der Besonderheiten beim Umgang mit festen Brennstoffen vom Schornsteinfeger beraten lassen (§ 25 Abs. 5).
- Einzelraumfeuerungsanlagen für feste Brennstoffe, die vor dem Inkrafttreten der Verordnung errichtet und in Betrieb genommen wurden, dürfen nur weiterbetrieben werden, wenn die Emissionsgrenzwerte für Staub (0,15 g/m³) und CO (4 g/m³) nicht überschritten werden (§ 26). Anderenfalls sind die Anlagen zu

¹ Zuletzt ZUR 2008, 160.

² Die Novelle der 1. BImSchV war daher auch einer der am 23./24.8.2007 in Meseberg beschlossenen Eckpunkte für ein Integriertes Energie- und Klimaprogramm der Bundesregierung, s. dazu die Berichte in ZUR 2008, 53 f. und 158 f.

³ So auch die Bundesregierung in der Entwurfsbegründung, S. 1, abrufbar unter http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/bimsv1_begrueundung.pdf (alle Internetfundstellen (zuletzt besucht am 14.9.2009)).

⁴ Siehe <http://www.energynet.de/2009/01/14/heizungsverbander-fordern-novellierung-der-1-bimsv/>.

⁵ Siehe http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/bimsv1_verordnung.pdf bzw. BT-Drs. 16/13100.

festgelegten Zeitpunkten außer Betrieb zu nehmen oder mit einer bauartzugelassenen Einrichtung zur Reduzierung der Staubemissionen nach dem Stand der Technik nachzurüsten. Ausgenommen hiervon sind jedoch etliche in § 26 Abs. 3 und 4 genannte Anlagen, z.B. solche, die vor dem 1.1.1950 hergestellt oder errichtet wurden.

Nachdem das Bundeskabinett in seiner Sitzung am 20.5.2009 den Verordnungsentwurf beschlossen hatte, stimmte der Deutsche Bundestag am 3.7.2009 dem Entwurf ohne Änderungen zu.⁶ Die Notifizierung gegenüber der EU-Kommission wurde eingeleitet. Am 4.9.2009 wurde der Verordnungsentwurf dem Bundesrat zur Beschlussfassung zugeleitet.⁷ Der Abschluss des Rechtsetzungsverfahrens wird noch für dieses Jahr erwartet.

B. Fluglärm

Bereits Ende 2008 trat die Erste Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (1. FlugLSV) vom 27.12.2008⁸ in Kraft. Diese Verordnung regelt zum einen, welche Daten über den Flugbetrieb vom Flugplatzhalter und von der Flugsicherung vorzulegen sind, um die Lärmschutzbereiche im Umland von größeren zivilen und militärischen Flugplätzen in Deutschland festzusetzen. Zum anderen werden die Berechnungsmethoden zur Bestimmung der Lärmschutzbereiche festgelegt. Hierzu nimmt die Verordnung auf zwei technische Regelwerke Bezug: Auf die Anleitung zur Datenerfassung über den Flugbetrieb – AzD – und auf die Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen – AzB. Beide wurden von einer paritätisch besetzten Expertengruppe beim Umweltbundesamt ausgearbeitet⁹ und im Bundesanzeiger veröffentlicht.¹⁰ Nach den Vorgaben der 1. FlugLSV können die Länder neue Lärmschutzbereiche durch Rechtsverordnung festlegen. Bislang sind Lärmschutzbereiche um 17 Verkehrsflughäfen sowie 23 militärische Flugplätze und Luft/Bodenschießplätze festgesetzt worden.

Nunmehr ist auch das Rechtsetzungsverfahren für die Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (2. FlugLSV)¹¹ abgeschlossen worden, nachdem der Bundesrat am 10.7.2009 dem Entwurf mit einigen Änderungsmaßnahmen zugestimmt hatte.¹² Die 2. FlugLSV legt unter Beachtung des Standes der Schallschutztechnik Anforderungen an die Qualität des baulichen Schallschutzes im Hochbau fest. Dabei werden drei Fallkonstellationen unterschieden, für die je spezifische Anforderungen gelten:

- Bei der Neuerrichtung von Wohnungen in der Schutzzone 2 eines Lärmschutz-

bereichs – in der Schutzzone 1 ist der Neubau von Wohnungen grundsätzlich unzulässig – müssen erhöhte Schallschutzanforderungen für das Gebäude eingehalten werden.

- Im Wohnungsbestand und bei weiteren schutzbedürftigen Einrichtungen (z.B. Krankenhäuser, Schulen) besteht nach der Verordnung ein Anspruch auf Erstattung bestimmter Aufwendungen für die schallschutztechnische Nachrüstung, wenn solche Gebäude von einem neuen Lärmschutzbereich erfasst werden. Die Kosten für den baulichen Schallschutz, vor allem für den Einbau von Schallschutzfenstern, sind vom Flugplatzhalter zu tragen. Der Höchstbetrag für die Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen an Wohngebäuden beträgt 150 Euro je Quadratmeter Wohnfläche.

- Sonderregelungen gelten, wenn bereits freiwillige Schallschutzprogramme der Flughäfen durchgeführt worden sind.

Weiterhin noch in der fachlichen Vorbereitung befindet sich die geplante Dritte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (3. FlugLSV), die die Außenwohnbereichsentschädigung beim Neu- oder Ausbau von Flughäfen näher regeln soll.

C. Windkraft auf See

Am 16.9.2009 – und damit auf der voraussichtlich letzten Sitzung vor der Bundestagswahl – traf das Bundeskabinett eine für künftige Nutzung der Windkraft auf See bedeutsame Entscheidung.¹³ Per Rechtsverordnung beschloss die Bundesregierung die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) auf einer Fläche von rund 1.000 km² in der Nordsee.¹⁴ Durch den Raumordnungsplan soll der angestrebte Bau von Windrädern in der deutschen AWZ abgesichert und dabei auftretende Nutzungskonflikte auf dem Meer, insbesondere zwischen Offshore-Windenergienutzung und Meeresumweltschutz sowie den herkömmlichen Nutzungen wie der Schifffahrt, in Ausgleich gebracht werden. Der Raumordnungsplan für die AWZ in der Nordsee soll, zusammen mit dem Raumordnungsplan für die AWZ in der Ostsee, welcher für diesen Herbst angekündigt ist, insgesamt zunächst 40 Windparks – 30 in der Nord- und 10 in der Ostsee – mit einer Leistung von mehr als 12.000 MW sichern. Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) hat auf seiner Internetseite Details über die bereits genehmigten Windparkprojekte in Nord- und Ostsee sowie über die genehmigten Netzanbindungen in der Nordsee veröffentlicht.¹⁵ Der

Netzanschluss der ersten Windkraftanlagen erfolgte im August 2009.¹⁶

Rechtsgrundlage für den Raumordnungsplan ist § 29 ROG n.F. in Verbindung mit den Vorläufervorschriften des ROG in der vor dem 31.12.2008 geltenden Fassung. Den Entwurf des Plans nebst Begründung und den Umweltbericht erstellt das BSH mit Zustimmung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und unter Beteiligung der fachlich betroffenen Bundesministerien. Die Verordnung bedarf nicht der Zustimmung des Bundesrates und kann somit am Tag nach der Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt in Kraft treten.

D. Elektromobilität

Die Bundesregierung hat am 19.8.2009 den »Nationalen Entwicklungsplan Elektromobilität« verabschiedet.¹⁷ Das 54seitige Papier hat – eingerahmt durch Kurzfassung, Einleitung und Ausblick – drei inhaltliche Hauptteile: Den ersten Hauptteil bildet die Darstellung der Herausforderungen und der Potenziale der Elektromobilität (Kap. 3). Als wesentliche Herausforderungen werden u.a. folgende Punkte benannt (Kap. 3.3):

- Energiespeicher
- Fahrzeugtechnik
- Netzintegration
- Aus- und Weiterbildung
- Recyclingwirtschaft
- Standardisierung und Normung
- Ordnungsrecht
- Markteinführung.

Die Potenzialanalyse erfolgt mittels einer tabellarischen Darstellung der »Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken der Elektromobilität in Deutschland« (Kap. 3.4). Im Anschluss an eine Zusammenfassung der

6 BT-PIPr. 16/230, S. 25665 C.

7 BR-Drs. 712/09.

8 BGBl. I 2008, S. 2980.

9 Siehe <http://www.umweltbundesamt.de/verkehr/laerm/fluglaerm/fluglaerm.htm>.

10 BAnz. Nr. 195a vom 23.12.2008.

11 Flugplatz-Schallschutzmaßnahmenverordnung – 2. FlugLSV vom 8.9.2009, BGBl. I 2009, S. 2992.

12 BR-Drs. 521/09(B).

13 http://www.bmvbs.de/Raumentwicklung/AlleBeitraege-aus-dem-Bereich-,1540.1046145/Raumordnungsplan-fuer-die-AWZ.htm?global.back=/Raumentwicklung/-%2c1540%2c0/AlleBeitraege-aus-dem-Bereich.htm%3flink%3dbmv_liste%26link.sKategorie%3d.

14 Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone der Nordsee (AWZ Nordsee-ROV), Entwurf abrufbar unter http://www.bsh.de/de/Meeresnutzung/Raumordnung_in_der_AWZ/index.jsp.

15 <http://www.bsh.de/de/Meeresnutzung/Wirtschaft/Windparks/index.jsp>.

16 <http://www.erneuerbare-energien.de/inhalt/44738/20214/>.

17 Abrufbar unter <http://www.bmu.de/verkehr/elektromobilitaet/doc/44798.php>.

»Zielsetzungen des Entwicklungsplans« (Kap. 3.5) bildet eine Bestandsaufnahme der bisherigen Aktivitäten der Bundesregierung den zweiten Hauptteil (Kap. 4). Den Kern des Plans bilden die im dritten Hauptteil enthaltenen Handlungsempfehlungen (Kap. 5), die wiederum in drei Teile untergliedert sind. Zunächst werden – die Ausführungen in Kap. 4 ergänzend – »Erste Umsetzungsschritte – Elektromobilität im Rahmen des Konjunkturpakets der Bundesregierung« vorgestellt (Kap. 5.1). Darin hebt die Bundesregierung hervor, dass im Rahmen des sogenannten Konjunkturpakets II 500 Mio. Euro zusätzlich zur Verfügung gestellt wurden, die im Wesentlichen dem gesamten Thema Elektromobilität zugute kommen. Im Einzelnen werden 15 verschiedene Maßnahmen bzw. Projekte stichpunktartig vorgestellt. Der zweite Teil der Handlungsempfehlungen steht unter der Überschrift »Deutschland zum Leitmarkt für Elektromobilität entwickeln« und befasst sich mit mittel- und langfristigen Maßnahmen innerhalb der auf zehn Jahre angelegten Strategie. Die o.g. Herausforderungen aufgreifend werden Lösungsstrategien entworfen, insbesondere zu den Themen »Batterien, Energiespeicher«, »Fahrzeugtechnik« und »System- und Netzintegration« (Kap. 5.2.1), sowie Vorschläge zur Verbesserung der Rahmenbedingungen (Kap. 5.2.2) gemacht, um zum einen die Nutzung von Strom aus regenerativen Energiequellen für die Elektromobilität zu fördern und zum anderen eine erfolgreiche Markteinführung zu erreichen. Abgeschlossen werden die Handlungsempfehlungen durch Vorschläge zum Ausbau der nationalen und internationalen Zusammenarbeit (Kap. 5.3).

Das Bundesumweltministerium will durch die aktive Unterstützung der Elektromobilität die Lebensqualität in den Städten verbessern, Deutschland unabhän-

giger vom Erdöl machen und vor allem die Wettbewerbsfähigkeit »einer der tragenden Säulen unserer Volkswirtschaft«, der Automobilindustrie, verbessern. Dabei weist das Ministerium darauf hin, dass der Strom für die geplante Ausweitung der Elektromobilität aus erneuerbaren Energien kommen muss, weil ansonsten die Emissionen nur vom Auto zu den konventionellen Kraftwerken hin verschoben würden.¹⁸

E. Sondergutachten des WBGU

Zur Vorbereitung der anstehenden Klimaverhandlungen im Dezember in Kopenhagen hat die Bundesregierung beim Wissenschaftlichen Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU) ein Sondergutachten in Auftrag gegeben.¹⁹ Darin greift der WBGU zum einen seinen bereits 1995 unterbreiteten Vorschlag, eine Obergrenze für eine noch akzeptable Erhöhung der globalen Mitteltemperatur – die sogenannte »2°C-Leitplanke« – zu benennen, wieder auf. Ausgehend von diesem Wert sind in einer Rückrechnung die notwendigen Emissionsreduktionen zu ermitteln. Der neue WBGU-Ansatz entwickelt diese Sichtweise weiter und macht sie anschlussfähig an die internationale Klimapolitik. Die globale Obergrenze für Kohlendioxid aus fossilen Quellen (»Globalbudget«), die bis Mitte des Jahrhunderts noch ausgestoßen werden darf, liegt danach bei etwa 750 Mrd. t CO₂, wenn die 2°C-Leitplanke mit einer Wahrscheinlichkeit von 67 % eingehalten werden soll. Soll diese Wahrscheinlichkeit auf 75 % steigen, müssten die kumulativen Emissionen sogar unter 600 Mrd. t CO₂ bleiben. Das so errechnete, noch verbleibende globale CO₂-Budget wird auf Pro-Kopf-Basis gleichmäßig auf die Weltbevölkerung aufgeteilt, so dass sich für alle Länder nationale CO₂-Budgets berechnen lassen. Sie

werden ebenfalls verbindlich festgeschrieben und bilden den Orientierungsrahmen dafür, wie schnell und stark die Länder ihre CO₂-Emissionen reduzieren müssen. Unter Berücksichtigung der bereits seit 1990 erfolgten Emissionen kommt der WBGU für Deutschland zu dem Ergebnis, dass das nationale Emissionsbudget bereits mehr als aufgebraucht ist, so dass von 2010 bis 2050 die Emissionen absolut um 900.000 Mio. t CO₂ bzw. jährlich um 22.000 Mio. t sinken müssten (Tab. 5.3-1). Zur Umsetzung der notwendigen Reduktionen enthält das Gutachten eine Vielzahl von Vorschlägen, die zum Teil an das bekannte völkerrechtliche Klimaschutz-Instrumentarium anknüpfen (z.B. in Gestalt der flexiblen Mechanismen), zum Teil aber auch gänzlich neu sind, wie bspw. die Gründung einer »Weltklimabank«, die für die Überprüfung der nationalen »Dekarbonisierungsfahrpläne« auf Plausibilität und Umsetzbarkeit sowie für die Operationalisierung der flexiblen Mechanismen und Transferleistungen zuständig sein soll.

Dr. Peter Schütte

Partner der Rechtsanwaltskanzlei BBG und Partner, Contrescarpe 75A, 28195 Bremen, E-Mail: schuette@bbgundpartner.de

Dr. Martin Winkler

Rechtswissenschaftlicher Koordinator der Clearingstelle EEG, Kontorhaus Hefter, Charlottenstraße 65, 10117 Berlin, E-Mail: post@clearingstelle-eeg.de

¹⁸ <http://www.bmu.de/verkehr/elektromobilitaet/doc/44795.php>.

¹⁹ Abrufbar unter http://www.wbgu.de/wbgu_sn2009.html.

Sonstige Gesetze

Gesetz zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze vom 21.8.2009, BGBl. I, S. 2870

Gesetz zur Bereinigung des Bundesrechts im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Rechtsbereinigungsgesetz Umwelt – RGU) vom 11.8.2009, BGBl. I, S. 2723

Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege vom 29.7.2009, BGBl. I, S. 2542

Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31.7.2009, BGBl. I, S. 2585

Gesetz zur Regelung des Schutzes vor nichtionisierender Strahlung vom 29.7.2009, BGBl. I, S. 2433

Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von flüssiger Biomasse zur Stromerzeugung (Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung – BioSt-NachV) vom 23.7.2009, BGBl. I, S. Seite 2174

Verordnung zur Weiterentwicklung des bundesweiten Ausgleichsmechanismus (AusglMechV) vom 17.7.2009, BGBl. I, S. 2101

Erstes Gesetz zur Änderung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes vom 16.7.2009, BGBl. I, S. 1954

Verordnung über die Erhebung von Daten zur Einbeziehung des Luftverkehrs sowie weiterer Tätigkeiten in den Emissionshandel (Datenerhebungsverordnung

2020 – DEV 2020) vom 22.7.2009, BGBl. I, S. 2118

Verordnung über die Versteigerung von Emissionsberechtigungen nach dem Zuteilungsgesetz 2012 (Emissionshandels-Versteigerungsverordnung 2012 – EHVV 2012) vom 17.7.2009, BGBl. I, S. 2

Gesetz zur Änderung des Energiesteuer-gesetzes vom 17.7.2009, BGBl. I, S. 1979

Gesetz zur Änderung der Förderung von Biokraftstoffen vom 15.7.2009, BGBl. I, S. 1804

Zweites Gesetz zur Änderung des Tier-schutzgesetzes vom 15.7.2009, BGBl. I, S. 1950