

Peter Schütte/Martin Winkler*

Aktuelle Entwicklungen im Bundesumweltrecht

Berichtszeitraum 16.4.2008 bis 17.7.2009

A. Einleitung

Kurz vor der Sommerpause des Parlaments kamen vier Umweltgesetze zu Stande, die aus dem gescheiterten UGB hervorgegangen sind. Der Bundestag verabschiedete am 19.6.2009 das Gesetz zur Regelung des Schutzes nichtionisierender Strahlung (NISG),¹ das Gesetz zur Bereinigung des Bundesrechts im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit,² das Gesetz zur Neuordnung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege³ und das Gesetz zur Neuordnung des Wasserrechts.⁴ In seiner Sitzung am 10.7.2009 befasste sich der Bundesrat mit diesen Gesetzen und verzichtete auf die Anrufung des Vermittlungsausschusses bzw. erteilte seine Zustimmung, soweit dies verfassungsrechtlich gefordert war. Zum Inkrafttreten bedürfen diese Gesetze nunmehr noch der Ausfertigung durch den Bundespräsidenten und ihrer Veröffentlichung. Das NISG wurde bereits im vergangenen Bericht vorgestellt. Hier sollen nun die wesentlichen Änderungen, die die übrigen Gesetze mit sich bringen, skizziert werden (B-D). Vorzustellen sind außerdem die Emissionshandels-Versteigerungsverordnung 2012 (E) sowie der Nationale Biomasseaktionsplan in Deutschland (F). In den Berichtszeitraum fällt zudem das Scheitern des Gesetzes zur Regelung von Abscheidung, Transport und dauerhafter Speicherung von Kohlendioxid (G).

B. Gesetz zur Bereinigung des Bundesrechts im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (RGU)

Der Großteil des RGU umfasst Änderungen und Streichungen im UVPG. Hervorzuheben sind hier die Änderungen des BImSchG, die sich aus Art. 2 RGU ergeben und im Regierungsentwurf noch nicht vorgesehen waren.

§ 6 BImSchG wird um einen Absatz 3 ergänzt, der die Voraussetzungen einer Änderungsgenehmigung in Fällen regelt, in denen ihre Erteilung die Überschreitung von Immissionswerten zur Folge hat. § 12 Abs. 2 Satz 2 und § 17 Abs. 4a Satz 2 BImSchG, die

die Auferlegung von Sicherheitsleistungen bei Abfallentsorgungsanlagen betreffen, werden in »soll«-Regelungen umgewandelt. Der neu eingeführte § 12 Abs. 2c BImSchG schafft die Möglichkeit, den Betreiber zur Anzeige des Wechsels eines im Genehmigungsverfahren dargelegten Entsorgungsweges zu verpflichten. Der neue § 17 Abs. 4b BImSchG regelt die nachträgliche Anordnung dieser Auflage.

C. Gesetz zur Neuordnung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege

Zu den von wesentlichen Neuerungen betroffenen Bereichen des durch Art. 1 des Gesetzes zur Neuordnung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege neugefassten BNatSchG gehört die Eingriffsregelung. In § 15 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG wird nunmehr eine Definition der Vermeidbarkeit eines Eingriffs aufgenommen. § 15 Abs. 1 Satz 3 BNatSchG sieht eine Begründungspflicht vor, soweit Beeinträchtigungen nicht vermieden werden können. Zudem wird das Verhältnis von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme neu geregelt. Der Gesetzentwurf sah vor, dass Eingriffe vorrangig auszugleichen sind. Der als »Allgemeiner Grundsatz« bezeichnete und damit gemäß Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG abweichungsfeste § 13 BNatSchG und die Regelung der Verursacherpflichten in § 15 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG wurden durch den Bundestag allerdings so formuliert, dass Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einander gleichgestellt sind. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden in § 15 Abs. 2 Satz 2 und 3 BNatSchG neu definiert und stärker voneinander abgegrenzt. Als räumliche Komponente für die Durchführung von Ersatzmaßnahmen wird der Begriff »Naturraum« eingeführt. Anforderungen an die rechtliche Sicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen formuliert § 15 Abs. 4 BNatSchG. Hierfür bedarf es nach der Gesetzesbegründung nicht unbedingt einer dinglichen Sicherung. Insbesondere wenn ein Land selbst Vorhabenträger ist, komme auch der Abschluss von (Pacht-)Verträgen in Betracht. Mit § 16 Abs. 1 BNatSchG

existiert nunmehr auf bundesrechtlicher Ebene eine Regelung zur Anerkennung vorzogener Maßnahmen als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme. Verfahrensrechtlich gilt nach § 17 Abs. 1 BNatSchG grundsätzlich weiterhin die »Huckepack«-Lösung. § 17 Abs. 3 BNatSchG regelt die bisher nur landesrechtlich vorgesehene subsidiäre Eingriffsgenehmigung nunmehr auf Bundesebene.

Im Bereich des FFH- und Vogelschutzes ändert sich gegenüber der gegenwärtigen Rechtslage nur wenig. § 7 Nr. 6 und 7 BNatSchG enthalten Klarstellungen über den Zeitpunkt der Anwendung europäischer Schutzregime auf bestimmte Gebiete. Demnach genügt es für ein Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung, wenn es in die Liste nach Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2 der FFH-Richtlinie⁵ aufgenommen wurde, auch wenn ein Schutz im Sinne des § 32 Abs. 2 bis 4 BNatSchG – etwa durch Unterschutzstellung als Naturschutzgebiet – noch nicht gewährleistet ist. Um ein Europäisches Vogelschutzgebiet handelt es sich demgegenüber erst dann, wenn ein Schutz nach § 32 Abs. 2 bis 4 BNatSchG gewährleistet ist. Für die FFH-Verträglichkeitsprüfung ist in § 34 Abs. 1 Satz 3 BNatSchG nunmehr ausdrücklich vorgesehen, dass der Projektträger die zur Prüfung der Verträglichkeit sowie der Voraussetzungen der Zulassung einer Ausnahme erforderlichen Unterlagen vorzulegen hat. Diese Regelung ist der Gesetzesbegründung zufolge dann bedeutsam, wenn nicht auf Grund der Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung ohnehin eine entsprechende Pflicht besteht. § 67 Abs. 2 BNatSchG dehnt die bisher nur für den Bereich des besonderen Artenschutzes getroffene Befreiungsregelung auf die Ge- und Verbote bei Natura 2000-Gebieten aus. Damit soll dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen werden.

* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder.

1 BR-Drs. 279/09.

2 BR-Drs. 281/09.

3 BR-Drs. 278/09.

4 BR-Drs. 280/09.

5 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7).

Als wesentliche Neuerung im Bereich der artenschutzrechtlichen Regelungen im Bundesrecht ist § 39 Abs. 5 Satz 1 BNatSchG zu nennen. Die Vorschrift enthält Verbote zum Schutz bestimmter Strukturen, die regelmäßig wichtige Lebensstätten gefährdeter Tierarten beinhalten. Eine ausdrückliche Regelung zum Schutz von Winterquartieren für Fledermäuse findet sich in § 39 Abs. 6 BNatSchG.

D. Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts

Das Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts enthält in Art. 1 eine Neufassung des WHG.

§ 3 Nr. 4 bis 10 WHG enthält neue Begriffsbestimmungen. Die Definitionen für »künstliche Gewässer«, »erheblich veränderte Gewässer«, »Wasserkörper« und »schädliche Gewässeränderung« wurden auf Grund der WRRL⁶ eingeführt und orientieren sich stark an den europarechtlichen Vorgaben.

Einige Neuerungen betreffen den Bereich der behördlichen Zulassung von Gewässerbenutzungen. Die Versagungsgründe für eine Bewilligung oder Erlaubnis wurden durch § 12 Abs. 1 WHG neu gefasst und reichen der Gesetzesbegründung zufolge über das Regelungsprogramm des bisherigen § 6 Abs. 1 WHG hinaus. Der Versagungsgrund der erheblichen Beeinträchtigung eines Natura 2000-Gebietes wurde in das BNatSchG überführt. § 12 Abs. 2 WHG enthält eine ausdrückliche Regelung des Bewirtschaftungsermessens. Die aus Landeswassergesetzen bekannte gehobene Erlaubnis wird durch § 15 WHG nun auch in das Bundesrecht eingeführt. Der Widerruf der Bewilligung ist in § 18 Abs. 2 WHG geregelt und sollte sich dem Regierungsentwurf zufolge allein nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 bis 5 VwVfG richten. Der Bundestag ergänzte dies um die Möglichkeit des entschädigungslosen Widerrufs der Bewilligung, wenn ihr Inhaber die Benutzung drei Jahre ununterbrochen nicht ausgeübt oder ihrem Umfang nach erheblich unterschritten hat oder den Zweck der Benutzung so geändert hat, dass er mit dem Plan i.S.d. § 14 Abs. 1 Nr. 2 WHG nicht mehr übereinstimmt. § 13 WHG regelt die Inhalts- und Nebenbestimmungen zu einer Erlaubnis oder Bewilligung und ersetzt die Bestimmungen über Benutzungsbedingungen und Auflagen und den Vorbehalt nachträglicher Anforderungen in den bisherigen §§ 4 und 5 WHG.

Einige Neuregelungen im WHG sind im Hinblick auf die Umsetzung der WRRL erfolgt. So wurde in Anlehnung an § 42a SächsWG mit dem neuen § 33 WHG eine Vorschrift zur Mindestwasserführung ge-

schaffen. An landesrechtlichen Regelungen orientiert sich auch § 38 WHG, der Zweckbestimmung und Ausdehnung von Gewässerrandstreifen sowie in diesen Bereichen geltende Verbote regelt.

§ 36 WHG konkretisiert die Anforderungen an Anlagen in, an oder über oberirdischen Gewässern. Ein Genehmigungserfordernis wird jedoch bundesrechtlich nicht aufgestellt und bleibt landesrechtlichen Regelungen überlassen.

Auf den Bundestag geht Art. 15b des Gesetzes zur Neuregelung des Wasserrechts zurück, der Änderungen des BImSchG enthält. Die §§ 8 Satz 1, 8a Abs. 1 erster Halbsatz und 9 Abs. 1 BImSchG, nach denen Teilgenehmigung, vorzeitiger Beginn und Vorbescheid im behördlichen Ermessen stehen, werden zu »soll«-Regelungen geändert.

E. Emissionshandels-Versteigerungsverordnung 2012

Der Bundestag stimmte am 2.7.2009 der Verordnung über die Versteigerung von Emissionsberechtigungen nach dem Zuteilungsgesetz 2012 (Emissionshandels-Versteigerungsverordnung 2012 – EHVV 2012)⁷ zu, die die Bundesregierung bereits am 27.5.2009 beschlossen hatte. Mit der EHVV 2012 ist damit die Grundlage für die Ablösung des Verkaufs von Emissionsberechtigungen ab 2010 durch die in § 21 Abs. 1 ZuG 2012 vorgesehene Versteigerung an einer Börse geschaffen worden.

Die Gesamtmenge der zu versteigernden Emissionsberechtigungen ergibt sich aus § 2 Abs. 1 EHVV 2012 und setzt sich zusammen aus den in § 19 Satz 1 ZuG 2012 vorgesehenen 40 Millionen Emissionsberechtigungen sowie der zur Refinanzierung der Systemkosten nach § 5 Abs. 3 Satz 1 ZuG 2012 erforderlichen Menge an Emissionsberechtigungen. Versteigerungen finden gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 EHVV 2012 wöchentlich statt. An jedem Termin werden zwei getrennte Versteigerungen für die in der EHVV 2012 vorgesehenen Arten von Geschäften (Spothandel oder Terminhandel) durchgeführt. Als Versteigerungsverfahren wird in § 3 Abs. 4 Satz 1 EHVV 2012 das Einheitspreisverfahren mit einer Bieterunde festgelegt, das nach der Verordnungs Begründung einfach und transparent ist und die Möglichkeit zu strategischem Verhalten minimiert.

Zum Inkrafttreten bedarf die EHVV 2012 noch der Veröffentlichung.

F. Nationaler Biomasseaktionsplan in Deutschland

Im europäischen Aktionsplan für Biomasse⁸ werden die EU-Mitgliedstaaten aufge-

fordert, eigene Aktionspläne zu entwickeln. Dem ist die Bundesrepublik Deutschland nachgekommen, indem die Bundesregierung am 29.4.2009 einen »Nationalen Biomasseaktionsplan in Deutschland – Beitrag der Biomasse für eine nachhaltige Energieversorgung« beschloss.⁹ Das Ziel dieses Plans ist ein »Gesamtkonzept für eine deutliche Steigerung des Bioenergieanteils an der Energieversorgung in Deutschland unter Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien.«¹⁰ Bestehende gesetzliche Regelungen, wie etwa das EEWärmeG, werden in den Kontext der Erreichung dieses Zieles gestellt. Konkrete gesetzliche Maßnahmen werden nicht angekündigt. Allerdings wird im Zusammenhang mit der Vorstellung von Maßnahmen zur Reduzierung von Nutzungskonkurrenzen auf eine Vereinfachung der gemeinsamen Holzvermarktung durch forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse und die Herausnahme von Kurzumtriebsplantagen auf landwirtschaftliche Flächen aus dem Waldbegriff auf eine Novellierung des BWaldG verwiesen.¹¹

G. Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Abscheidung, Transport und dauerhafter Speicherung von Kohlendioxid

Anfang April 2009 beschloss die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Abscheidung, Transport und dauerhafter Speicherung von Kohlendioxid.¹² Am 23.6.2009 wurde jedoch das Scheitern dieses Gesetzesvorhabens gemeldet.¹³ Mit Blick auf die Umsetzung

6 Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1).

7 BT-Drs. 16/13189.

8 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission vom 7.12.2005: »Aktionsplan für Biomasse«, KOM(2005) 628 endg. (ABl. C 49 vom 28.2.2006).

9 BMU, Presseerklärung Nr. 122/09 vom 29.4.2009, abzurufen unter http://www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle_pressemitteilungen/pm/43844.php. Der Nationale Biomasseaktionsplan ist abrufbar unter http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/broschue_re_biomasseaktionsplan.pdf.

10 Nationaler Biomasseaktionsplan, S. 7.

11 Es gilt gleichwohl als unwahrscheinlich, dass eine Gesetzesinitiative des Bundesrates zur Änderung des BWaldG – BR-Drs. 45/09 – noch vor dem Ende der Legislaturperiode vom Bundestag beschlossen wird; Anträge der Fraktionen Die Linke und Bündnis90/DIE GRÜNEN – BT-Drs. 16/9075, 16/9450 und 16/12198 – zur Änderung des BWaldG wurden in der 230. Plenarsitzung am 2.7.2009 mehrheitlich abgelehnt.

12 BR-Drs. 282/09.

13 Stratmann, Gesetz für CO₂-Speicher gescheitert, vom 23.6.2009, abzurufen unter <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/gesetz-fuer-co2-speicher-gescheitert;2387885>.

der so genannten CCS-Richtlinie¹⁴ sah der Entwurf unter anderem die Schaffung eines Gesetzes über den Transport und die dauerhafte Speicherung von Kohlendioxid (Kohlendioxid-Speicherungsgesetz – KSpG) vor. Das KSpG sollte zum einen den Transport des abgeschiedenen Kohlendioxids regeln und sah dafür ein Planfeststellungsverfahren vor. Die verschiedenen Phasen der Speicherung von Kohlendioxid – die Untersuchung möglicher Speicherstätten, deren Errichtung und Betrieb sowie schließlich deren Stilllegung – wurden durch drei Zulassungstatbestände abgedeckt. Umstritten war die Frage, wer die Nachsorgepflichten einer stillgelegten Speicherstätte tragen sollte. Der Regierungsentwurf sah vor, dass der Betreiber frühestens 30 Jahre nach der Stilllegung die Übertragung der Nachsorgepflichten auf die zuständige Landesbehörde beantragen konnte. Der Bundesrat ver-

langte hingegen eine Übertragung auf den Bund, um Risiken und Lasten gerechter zu verteilen.¹⁵

Da die europarechtlichen Vorgaben zur Speicherung von Kohlendioxid gemäß Art. 39 Abs. 1 Satz 1 CCS-Richtlinie bis zum 25.6.2011 umzusetzen sind, besteht weiterhin Handlungsbedarf für den deutschen Gesetzgeber. Die Festlegung der Konturen eines CCS-Gesetzes wird daher dem 17. Deutschen Bundestag obliegen.

¹⁴ Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.4.2009 über die geologische Speicherung von Kohlendioxid und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG des Rates sowie der Richtlinien 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG und 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 (ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 114).

¹⁵ BR-Drs. 282/1/09, Nr. 60.

Dr. Peter Schütte

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

Dr. Martin Winkler

Rechtswissenschaftlicher Koordinator der Clearingstelle EEG, Kontorhaus Hefter, Charlottenstraße 65, 10117 Berlin, post@clearingstelle-eeeg.de

Weitere Gesetze, Verordnungen und Programme

- Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Batterien und Akkumulatoren (Batteriegelgesetz – BattG) vom 25.6.2009, BGBl. I S. 1582
- Verordnung über Deponien und Langzeitlager (Deponieverordnung – DepV), neugefasst durch Artikel 1 der Verordnung zur Vereinfachung des Deponierechts vom 27.4.2009, BGBl. I S. 900
- Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung – EnEV) vom 24.7.2007 (BGBl. I S. 1519), geändert durch die Verordnung vom 29.4.2009, BGBl. I S. 954
- Verordnung über die Verbringung radioaktiver Abfälle oder abgebrannter Brennelemente (Atomrechtliche Abfallverbringungsverordnung – AtAV) vom 30.4.2009, BGBl. I S. 1000
- Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen - 1. BImSchV, Beschluss der Bundesregierung vom 20.5.2009, <http://www.bmu.de/luftreinhaltung/downloads/doc/39616.php>
- Verordnung über die innerstaatliche und grenzüberschreitende Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße, mit Eisenbahnen und auf Binnengewässern (Gefahrgutverordnung Straße, Eisenbahn und Binnenschifffahrt – GGVSEB) vom 17.6.2009, BGBl. I S. 1389
- Richtlinien der Fördermaßnahme Mittelfristige Klimaprognosen (MiKlip) vom 7.5.2009, BAnz S. 1761
- Bekanntmachung über die Förderung von Forschung und Entwicklung zur klimaeffizienten Optimierung der energetischen Biomassenutzung vom 4.5.2009, BAnz S. 2202

Malte Petersen: Die Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie im Umweltschadensgesetz unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf das deutsche Wasserrecht, 2008, 308 S., EUR 69,-, Carl Heymanns Verlag Köln München, ISBN 978-3-452-26932-4

Dieses Werk, eine von Prof. Dr. Dr. Durner, Universität Bonn, betreute Dissertation, erschien als Band 33 in der Schriftenreihe »Das Recht der Wasser- und Entsorgungswirtschaft« des Instituts für das Recht der Wasser- und Entsorgungswirtschaft an der Universität Bonn. Es befasst sich in seltener Klarheit mit der Verantwortlichkeit für Umweltschäden nach der Umwelthaftungsrichtlinie (2004/35/EG) und der Umsetzung durch das Umweltschadensgesetz (USchadG) vom 10.5.2007. Im Vordergrund steht dabei auch die Frage, inwieweit das bisherige Haftungsrecht durch die neuen Regelungen modifiziert wird und in welcher Hinsicht eine Ver-

schärfung der Verantwortlichkeit für Gefährdungen der Umwelt eingeführt wird.

Der Autor gliedert sein Werk, das auch die Literatur und Rechtsprechung erschöpfend einbezieht, in sechs Kapitel. Im ersten Kapitel (Einleitung) wird, was auch die Bedeutung der künftigen Thematik aufzeigt, darauf hingewiesen, dass der in das Wasserhaushaltsgesetz eingefügte § 22 a, der im Zusammenwirken mit dem Umweltschadensgesetz die neue gemeinschaftsrechtlich angestoßene Umwelthaftung für Gewässerbeeinträchtigungen regelt, auch im Entwurf des neuen Wasserhaushaltsgesetzes (und zwischenzeitlich in § 90 des neuen Wasserhaushaltsgesetzes) inhaltsgleich enthalten ist. Das zweite Kapitel befasst sich mit der Konzeption der Umwelthaftungsrichtlinie sowie den Grundlagen ihrer Umsetzung in Deutschland. Das dritte Kapitel ist den Voraussetzungen der Verantwortlichkeit nach dem Umweltschadensgesetz,

BUCHREZENSION