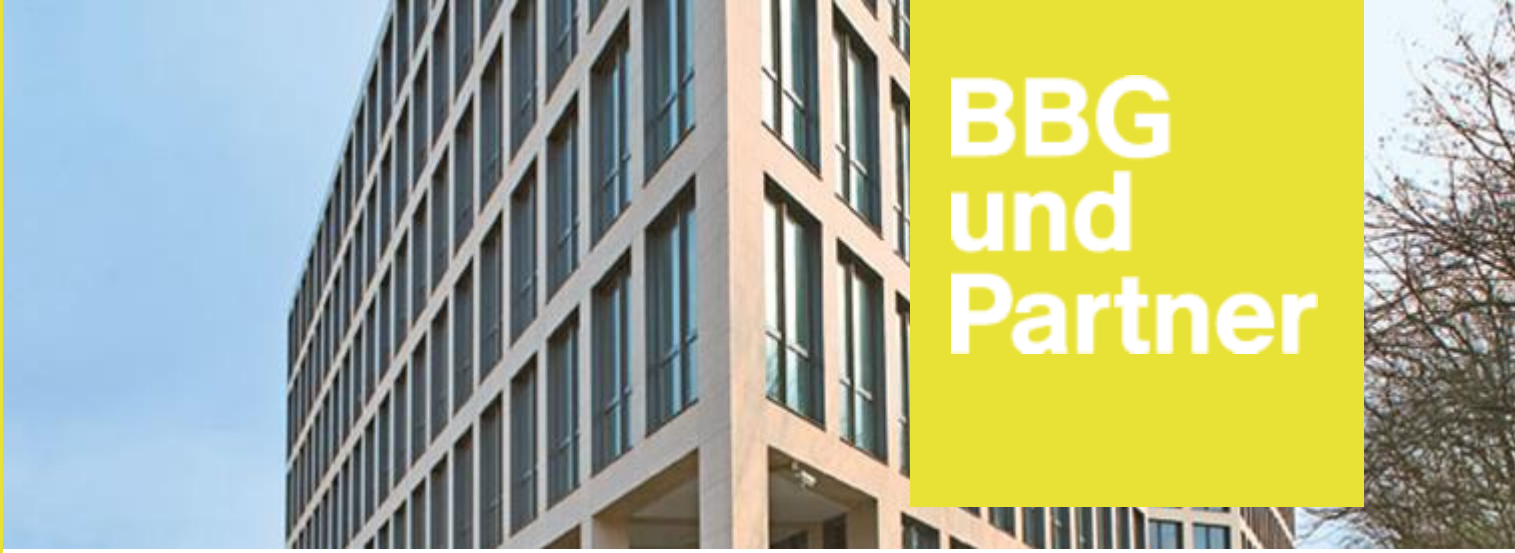

UPDATE UMWELTRECHT - GESETZGEBUNG

DR. PETER SCHÜTTE / DR. MARTIN WINKLER*

Berichtszeitraum: 07.12.2018 bis 15.02.2019

Im Berichtszeitraum ist der Entwurf des Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des BImSchG (§ 40 Abs. 1a BImSchG: Einschränkungen von Fahrverboten) vom Bundesrat erörtert[1] und nach der ersten Lesung zur weiteren Beratung in die Bundestagsausschüsse überwiesen worden; am 20.01.2019 fand hierzu eine Sachverständigenanhörung im Bundestag statt.[2] Das Energiesammelgesetz mit Änderungen u.a. des EEG 2017, des KWKG 2016 und des EnWG ist am 20.12.2018 verkündet worden.[3] Am 01.01.2019 ist zudem das Verpackungsgesetz in Kraft getreten, und die „Zentrale Stelle Verpackungsregister“ hat in Osnabrück ihre Arbeit aufgenommen.[4]

Neu zu berichten ist über die Ergebnisse der „Kohle-Kommission“, die am 26.01.2019 ihre Beratungen abgeschlossen hat (unter A.). Das Immissionsschutzrecht wird weiterhin von der Diesel-Debatte beherrscht, zu berichten ist aber auch über den Entwurf des Nationalen Luftreinhalteprogramms (unter B.). Am Ende des Berichts steht wie immer eine Übersicht mit weiteren Gesetzgebungsvorhaben, Berichten und programmatischen Papieren.

A. KOHLE-KOMMISSION

Der 336 Seiten starke Abschlussbericht der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“[5] markiert den Einstieg in den Ausstieg aus der Kohleverstromung in Deutschland. Dem Umfang nach befasst sich der Bericht vor allem mit wirtschafts- und strukturpolitischen Fragen, allein die von den Braunkohleländern eingereichten Projektlisten nehmen beinahe 200 Seiten ein. Nachfolgend werden die wesentlichen umwelt- und klimapolitischen Aussagen zusammengefasst:

---

* 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 Vgl. BT-Drs. 19/6927.

2 „heute im bundestag“ 69/2019.

3 Siehe https://www.clearingstelle-eeg-kwkg.de/eeg2017/aenderung7.

4 BMU, Pressemitteilung Nr. 009/2019, www.bmu.de/PM8344. Homepage des Registers: http://www.verpackungsregister.org/ (21.01.2019).

5 Abrufbar u.a. unter http://t1p.de/fmg8 (Kurzlink, 31.01.2019).

Im Kapitel „Ausgangslage“ werden im Überblick die internationale Klimapolitik (Pariser Abkommen), die europäischen Klimaschutzziele und -instrumente, insbesondere das Emissionshandelssystem, sowie die deutsche Klimaschutzpolitik vorgestellt.[6] Das „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“ der Bundesregierung wird dabei lediglich am Rande erwähnt und im Übrigen konstatiert, dass das Treibhausgasreduktionsziel (THG-Ziel) für 2020 um etwa 100 Mio. Tonnen (rund 8 Prozentpunkte) verfehlt werden wird. Dabei werde die Energiewirtschaft – im Gegensatz zu anderen Sektoren – ihre THG-Ziele für 2020 zwar „absehbar erreichen“,[7] die im Klimaschutzplan 2050 aufgestellte Vorgabe, die CO_2-Emissionen der Energiewirtschaft bis zum Jahr 2030 um 61 bis 62 Prozent gegenüber 1990 zu senken,[8] werde jedoch ohne zusätzliche Maßnahmen „mit hoher Wahrscheinlichkeit verfehlt“.[9]

In Bezug auf den Ausbau Erneuerbarer Energien wiederholt die Kommission zunächst das 65-%-Ziel des Koalitionsvertrages und nennt sodann überblicksartig die aus ihrer Sicht wesentlichen Herausforderungen auf dem Weg dorthin:

> Erneuerbare Energien müssten stärker netzdienliche Systemdienstleistungen, beispielsweise Blindleistung, bereitstellen.

> Der rasche Netzausbau, ein optimierter Netzbetrieb sowie Fortschritte bei der Integration von Speichern sowie bei der Sektorkopplung seien nötig.

> Die Flexibilisierung der Nachfrage müsse bessere Rahmenbedingungen erhalten.

> Der EE-Ausbau erfordere eine ausreichende Flächenausweisung für Windenergie- und Freiflächenanlagen.[10]

Die Kommission geht davon aus, dass die von ihr formulierten Klimaschutzmaßnahmen im Sektor Energiewirtschaft ohne weitere ineffizienzbedingte Kostensteigerungen sowie ohne Beeinträchtigungen der Versorgungssicherheit möglich seien.

Das Kapitel „Maßnahmen im Energiesektor“ umfasst 14 Seiten,[11] davon sind fünf Seiten ausschließlich dem Klimaschutz gewidmet. Darin schlägt die Kommission vier konkrete Maßnahmen vor:

1. *Gesicherte schrittweise Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung:* Die Kommission empfiehlt eine stufenweise Stilllegung von Kraftwerkskapazitäten, wobei bis 2022 zuerst 5 Gigawatt (GW) Braunkohle- und 7,7 GW Steinkohleleistung außer Betrieb gehen sollen, bis 2030 weitere 5,9 GW Braunkohle- und zusätzlich 7 GW Steinkohlekapazitäten. Bis Ende 2038 soll der Ausstieg aus der Kohleverstromung abgeschlossen sein.[12] Die Kommission empfiehlt auch, den Bau neuer Kohlekraftwerke nicht mehr zu genehmigen und für bereits errichtete, aber noch nicht in Betrieb genommene Kraftwerke durch Verhandlungen deren Inbetriebnahme möglichst zu ver-

---

6 Abschlussbericht (Fn. 6), S. 18-24.
7 Abschlussbericht (Fn. 6), S. 24.
8 Abschlussbericht (Fn. 6), S. 70.
9 Abschlussbericht (Fn. 6), S. 72.
10 Abschlussbericht (Fn. 6), S. 27.
11 Abschlussbericht (Fn. 6), S. 70-83.
12 Abschlussbericht (Fn. 6), S. 72-75.

meiden. Die Stilllegungen sollten möglichst im Einvernehmen mit den jeweiligen Kraftwerksbetreibern erfolgen; sofern es jedoch zu keiner einvernehmlichen Vereinbarung kommt, empfiehlt die Kommission eine ordnungsrechtliche Lösung mit ggf. erforderlichen Entschädigungszahlungen.[13]

2. *Stilllegung von CO_2-Zertifikaten im Rahmen des Europäischen Emissionshandels*: Die Möglichkeit, im Europäischen Emissionshandelssystem Zertifikate in der Höhe zu löschen, in der durch Kraftwerksstilllegungen CO_2-Mengen eingespart werden, soll „maximal" genutzt werden.[14]

3. *Sicherstellung des systemdienlichen und marktkonformen Ausbaus Erneuerbarer Energien (EE) auf 65 Prozent bis 2030:* Die Kommission empfiehlt, die jährlichen EE-Ausbauziele im Einklang mit dem 65-%-Ziel bis 2030 anzupassen. Dabei sollten die Reviere „zu Modellregionen für die Energiewende" werden.[15]

4. *Weiterentwicklung und Fortführung der Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung:* Die Verlängerung und Fortentwicklung des Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetzes (KWKG 2016) solle eine zentrale Rolle spielen, um die sichere Wärmeversorgung (Fern- und Prozesswärme) zu gewährleisten.[16] KWK-Anlagen sollten zu „modernen, flexiblen Strom-Wärme-Systemen weiterentwickelt werden, zu denen neben KWK-Anlagen auch Speicher, Fernwärmenetze, Wärmepumpen, Power-to-Heat-Anlagen sowie solar- oder geothermische Anlagen gehören. Deshalb sollten auch über 2022 hinaus bis 2030 stabile Rahmenbedingungen für Investitionen in moderne KWK-Systeme geschaffen werden, damit sich die KWK kompatibel zum Sektorziel 2030 für die Energiewirtschaft entwickeln kann. In diesem Rahmen sollte bis zum Jahr 2026 die weitere Umstellung von Kohle- auf Gas-KWK attraktiver ausgestaltet sowie Innovationen für die Kompatibilität mit grünen Gasen gefördert werden. Zudem seien regulatorische Rahmenbedingungen für die Förderung neuer Wärmenetze bzw. die Anpassung bestehender Wärmenetze an die neuen Anforderungen zu schaffen."[17]

Für die Jahre 2023, 2026 und 2029 rät die Kommission, jeweils die bis dahin umgesetzten Maßnahmen in Bezug auf Versorgungssicherheit, Strompreisniveau, Klimaschutz, Weiterentwicklung des EU-Beihilferechts und Strukturentwicklung zu evaluieren.[18]

Bundeswirtschaftsminister *Altmaier* kündigte an, dass die Empfehlungen Grundlage für mehrere Gesetzesvorhaben sein werden, insbesondere sollten gesetzlich die strukturpolitischen Maßnahmen sowie die Stilllegungen geregelt werden.[19]

Das im Koalitionsvertrag für 2019 angekündigte Klimaschutzgesetz ist innerhalb der Bundesregierung offenbar noch in der Diskussion: Während nach einer Pressemeldung Umweltministerin *Schulze* ankündigte, dass das Gesetz möglichst noch im Februar 2019 vom Kabinett

---

13 Abschlussbericht (Fn. 6), S. 72.
14 Abschlussbericht (Fn. 6), S. 75.
15 Abschlussbericht (Fn. 6), S. 76.
16 Abschlussbericht (Fn. 6), S. 76.
17 Abschlussbericht (Fn. 6), S. 79.
18 Abschlussbericht (Fn. 6), S. 73.
19 ZDF, Meldung v. 28.01.2019, http://t1p.de/fn4q (Kurzlink, 31.01.2019).

beschlossen werden solle,[20] heißt es in der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: *„Die Bundesregierung wird zudem im Jahr 2019 einen Gesetzentwurf beschließen, der die Einhaltung der Klimaschutzziele 2030 gewährleistet. Die Abstimmung innerhalb der Bundesregierung hat noch nicht begonnen."*[21] Zentraler Streitpunkt zwischen Umwelt- und Wirtschaftsressort ist dabei wohl vor allem die Frage einer CO_2-Bepreisung.

B. LUFTREINHALTUNG

Die politische Debatte über die Konsequenzen aus der langjährigen Überschreitung von Stickoxid-Grenzwerten nahm im Januar 2019 eine neue Dimension an, als zunächst eine Gruppe von 112 Lungenärzten die geltenden Grenzwerte in einem Positionspapier in Zweifel zog[22] und wenig später auch der Verkehrsgerichtstag ähnliche Kritik äußerte.[23] Am 27.01.2019 führte Verkehrsminister *Scheuer* hierzu aus, dass der Aufruf der Lungenärzte dazu führen müsse, die Umsetzung der Grenzwerte zu hinterfragen und gegebenenfalls zu verändern; der Minister kündigte an, dies beim nächsten EU-Ministerrat zum Thema machen zu wollen,[24] wogegen Umweltministerin *Schulze* Einwände erhob.[25] Das Positionspapier der 112 Lungenärzte wurde wiederum von einer anderen Ärztegruppe, dem Forum der Internationalen Lungengesellschaften (FIRS), kritisiert, das die bestehenden Grenzwerte verteidigte.[26]

Unterdessen wurden drei Instrumente auf den Weg gebracht, mit deren Hilfe zum einen Fahrverbote überwacht und zum anderen Hardware-Nachrüstungen rechtssicher ermöglicht bzw. gefördert werden sollen:

> Durch eine Ergänzung des StVG soll ein „Kennzeichen-Scan" ermöglicht werden, um die aufgrund von § 40 BImSchG angeordneten Verkehrsbeschränkungen und Fahrverbote effektiv vollziehen und überwachen zu können. Die Regelung sieht vor, dass fahrzeugindividuell überprüft werden kann, ob ein konkretes Kfz bestimmten Verboten oder Beschränkungen unterfällt. Die Überwachungsbehörden sollen hierzu im Rahmen von Kontrollen Daten automatisiert erheben, speichern und verwenden sowie auf die Daten des Zentralen Fahrzeugregisters zugreifen können.[27]

> Die Hardware-Nachrüstungen bei Pkw scheiterten bislang auch daran, dass es keine rechtsverbindlichen Vorgaben gab, welche technischen Anforderungen derartige Nachrüstungen zu erfüllen haben. Diese Lücke wurde am 21.12.2018 geschlossen, indem das Bundesverkehrsministerium (BMVI) die „Technischen Anforderungen an Stickoxid (NO_x)-Minderungssysteme mit erhöhter Minderungsleistung für die Nachrüstung an Pkw und Pkw-ähnlichen Fahrzeugen (NO_xMS-Pkw)" bekannt machte.[28] Auf

---

20 Handelsblatt v. 22.01.2019, http://t1p.de/3o7l (Kurzlink, 31.01.2019).

21 BT-Drs. 19/7016 v. 15.01.2019, S. 3.

22 Tagesschau, Meldung v. 24.01.2019, http://t1p.de/sgkj (Kurzlink, 28.01.2019); *BMU*, Meldung v. 23.01.2019, http://www.bmu.de/ME8359 (28.01.2019).

23 57. Deutscher Verkehrsgerichtstag, 23.-25.01.2019 in Goslar, Empfehlung des AK VII, http://t1p.de/sivj (Kurzlink, 28.01.2019).

24 Tagesschau, Meldung v. 27.01.2019, http://t1p.de/r53b (Kurzlink, 28.01.2019).

25 Deutschlandfunk, Interview v. 28.01.2019, http://t1p.de/bb0n (Kurzlink, 28.01.2019).

26 Süddeutsche Zeitung v. 28.01.2019, http://t1p.de/pfm4 (Kurzlink, 31.01.2019).

27 Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes, BT-Drs. 19/6334.

28 Abrufbar auf den Seiten des KBA, http://t1p.de/ujh7 (Kurzlink, 28.01.2019).

dieser Grundlage kann nun das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) allgemeine Betriebserlaubnisse (ABE) erteilen. Die Nachrüster sind damit am Zug, technische Lösungen für Hardware-Nachrüstungen zu entwickeln und beim KBA die ABE zu beantragen.

> Ferner erließ das BMVI am 10.12.2018 die „Förderrichtlinie für die Nachrüstung von mit Selbstzündungsmotor angetriebenen gewerblichen leichten Handwerker- und Lieferfahrzeugen der Klassen N1 und N2 mit einer zulässigen Gesamtmasse von 2,8 Tonnen bis zu 3,5 Tonnen der Schadstoffklassen Euro 3, 4, 5 und 6 mit Stickoxidminderungssystemen“.[29]

Am 28.12.2018 eröffnete das BMU zudem die Öffentlichkeitsbeteiligung zur Erstellung des Nationalen Luftreinhalteprogramms.[30] Grundlage des Programms ist die 2016 novellierte NEC-Richtlinie[31], in der nationale Reduktionsverpflichtungen für Schwefeldioxid (SO_2), Stickstoffoxide (NO_x), flüchtige organische Verbindungen außer Methan (NMVOC), Ammoniak (NH_3) und primären Feinstaub ($PM_{2,5}$) vorgesehen sind. Die Richtlinie verpflichtet die Bundesregierung, bis zum 01.04.2019 ein Nationales Luftreinhalteprogramm an die Europäische Kommission zu übersenden, aus dem hervorgeht, auf welchem Wege die Minderungen erreicht werden sollen.

Der noch nicht in der Bundesregierung abgestimmte, 157 Seiten umfassende Entwurf wurde federführend durch das Umweltbundesamt erarbeitet, Struktur und Inhalte werden durch den Anhang des Durchführungsbeschlusses (EU) 2018/1522 der Kommission weitgehend vorgegeben. Nach einer Einführung in die Grundlagen und rechtlichen Rahmenbedingungen der europäischen und deutschen Luftqualität und Luftreinhaltepolitik[32] geht der Bericht zunächst auf die Emissionsentwicklungen seit 2005 ein.[33] Daran schließen sich Ausführungen über die voraussichtlichen Emissionsentwicklungen im „Mit-Maßnahmen-Szenario“ bis 2030 an.[34] Entscheidend sind sodann die Strategie- und Maßnahmenoptionen zur Einhaltung der Emissionsreduktionsverpflichtungen für 2020 und 2030 sowie zum Erreichen der indikativen Zwischenziele für 2025 („Mit-weiteren-Maßnahmen-Szenario (MWMS)“, auch „NEC-Compliance-Szenario“ genannt).

Das NEC-Compliance-Szenario enthält sieben Maßnahmenoptionen:[35]

1. Klimaschutzmaßnahmen des Projektionsberichts 2017,

2. Änderung der 13. BImSchV,

---

29 BAnz AT 28.12.2018 B6, Seite 1, abrufbar unter http://t1p.de/bqz1 (Kurzlink, 28.01.2019).

30 Entwurf abrufbar unter http://www.bmu.de/ME8332 (27.01.2019).

31 Richtlinie (EU) 2016/2284 des europäischen Parlaments und des Rates vom 14.12.2016 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe, zur Änderung der Richtlinie 2003/35/EG und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/81/EG, ABl. Nr. L 334 v. 17.12.2016, S. 1.

32 Entwurf (Fn. 31), S. 14-35.

33 Entwurf (Fn. 31), S. 36-91.

34 Entwurf (Fn. 31), S. 92-114.

35 Entwurf (Fn. 31), S. 115 ff.

3. Umsetzung der Richtlinie zur Begrenzung der Emissionen bestimmter Schadstoffe aus mittelgroßen Feuerungsanlagen in die Luft (MCP-Richtlinie (EU) 2015/2193) gemäß 44. BImSchV- Entwurf vom 30.08.2018,

4. Beibehaltung der Regelungen für Festbrennstoffkessel der 1. BImSchV,

5. Maßnahmenpaket Straßenverkehr mit Umweltprämie und Software-Update für Pkw, Hardware-Nachrüstung für Busse, Förderung Umweltverbund, Fortschreibung der CO_2-Grenzwerte für Pkw,

6. Maßnahmenpaket Landwirtschaft und

7. Förderung eines Wechsels der in der industriellen Produktion eingesetzten Brennstoffe hin zu schwefelärmeren Brennstoffen oder effizienteren Technologien zur Abgasreinigung.

C. SONSTIGE RECHTSAKTE, PROGRAMMATISCHE PAPIERE UND MITTEILUNGEN

> Gesetz zur Anpassung der Rechtsgrundlagen für die Fortentwicklung des Europäischen Emissionshandels v. 18.01.2019, BGBl I, S. 37

> Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Energieleitungsausbaus, Beschluss der Bundesregierung, BR-Drs. 11/19

> Verordnung über zentrale Internetportale des Bundes und der Länder im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung, Entwurf des BMU v. 17.12.2018, http://t1p.de/fkcd (Kurzlink)

> Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, BT-Drs 19/6891 (Unterrichtung)

> Zweiter Bericht der Bundesregierung zum Stand der Umsetzung des Nagoya-Protokolls hinsichtlich Beratung und Vollzug sowie insbesondere zur Abschätzung des Personalbedarfs des Bundesamtes für Naturschutz, BT-Drs 19/6495 (Unterrichtung)

> Stellungnahme des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung zum Peer Review 2018 zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, BT-Drs 19/6475 (Unterrichtung)

> Achter Bericht der Bundesregierung über die Forschungsergebnisse in Bezug auf die Emissionsminderungsmöglichkeiten der gesamten Mobilfunktechnologie und in Bezug auf gesundheitliche Auswirkungen (Achter Emissionsminderungsbericht), BT-Drs 19/6270 (Unterrichtung)

> Bericht nach § 7 des Transparenzgesetzes – Rückbau von Kernkraftwerken, BT-Drs 19/6223 (Unterrichtung)

> Runder Tisch Insektenschutz, BMEL, Pressemitteilung Nr. 7 vom 15.01.2019