

UPDATE UMWELTRECHT - GESETZGEBUNG

DR. PETER SCHÜTTE / DR. MARTIN WINKLER*

Berichtszeitraum: 07.06.2018 bis 15.08.2018

Im Berichterstattungszeitraum hat der Gesetzgeber vor dem Hintergrund der sog. Abgas-Affäre die zivilprozessuale Musterfeststellungsklage eingeführt; zudem gab es auch in der Diskussion um die Luftreinhaltung von Dieselabgasen neue Entwicklungen (A.). Im Gesetzgebungsverfahren befinden sich Änderungen des Tierschutz- und Jagdrechts zur Verhütung der afrikanischen Schweinepest. Die Bundesregierung plant zudem die Schaffung eines staatlichen Tierwohl-Labels (B.). Derzeit im Gesetzgebungsprozess befinden sich ferner Änderungen des Verpackungsrechts (C.), des Emissionshandelsrechts (D.) sowie ein Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich (E.). Den Vorschlag des Bundesrats, nicht verwertbare Strommengen nicht auf Kernkraftwerke in Netzausbaugebieten übertragen zu dürfen, hat die Bundesregierung abgelehnt (F.). Am Ende des Berichts findet sich wie immer eine Übersicht mit weiteren Gesetzgebungsvorhaben, Berichten und programmatischen Papieren.

A. LUFTREINHALTUNG

1. Musterfeststellungsklage

Mit dem Gesetz zur Einführung einer zivilprozessualen Musterfeststellungsklage vom 12.07.2018 hat der Gesetzgeber neue Rechtsschutzmöglichkeiten für Verbraucher geschaffen. Der Gesetzgeber regelt darin zwar vorrangig die Änderung zivilprozessualer Vorschriften des GVG und der ZPO, die Schaffung der Musterfeststellungsklage geschah jedoch vor dem Hintergrund der luftreinhalterechtlich relevanten sog. Abgas-Affäre.

Im Fall einer Vielzahl tatsächlich und rechtlich gleichgelagerter Schadensfälle können nun Verbrauchervereinigungen in einem Musterfeststellungsverfahren grundlegende Voraussetzungen von Schadensersatzansprüchen betroffener Verbraucher gerichtlich feststellen lassen. Ohne ein eigenes Prozessrisiko zu tragen, kann sich der betroffene Verbraucher durch Eintragung in

* 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.

ein Klageregister dem Musterverfahren anschließen und den Umfang seines individuellen Ersatzanspruchs gegen den Unternehmer in einem Folgeprozess klären. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass der Umfang individueller Schadensersatzprozesse durch eine vorherige Musterklage reduziert wird oder im Fall eines Prozessvergleichs im Musterverfahren ganz verhindert würde.¹

Nach dem neu eingefügten § 119 Abs. 3 GVG sind die Oberlandesgerichte für die Durchführung von Musterfeststellungsverfahren zuständig. Deren maßgeblichen Ablauf regelt das neu geschaffene 6. Buch der ZPO (§§ 606 bis 614 ZPO).

2. Diskussion um den Umgang mit Dieselabgasen

Neue Entwicklungen gab es in der Diskussion über den Umgang mit Abgasen von Dieselfahrzeugen:

Die Bundesregierung gab im Rahmen einer Kleinen Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion bekannt, dass zurzeit ein Entwurf eines nationalen Luftreinhalteprogramms erarbeitet werde. Aktuell befinde sich dieser in der Ressortabstimmung, solle aber der EU-Kommission bis zum 31.03.2019 vorgelegt werden. Dieses Vorgehen entspreche der Regelung des § 6 der 43. BImSchV in ihrer neuen Fassung.²

Nachdem bereits im Mai 2018 in Hamburg für bestimmte Dieselfahrzeuge auf einzelnen Strecken Fahrverbote eingeführt worden waren, hat nun auch Stuttgart angekündigt, ab dem 01.01.2019 für Dieselfahrzeuge der Abgasnormen Euro 3 und 4 im Stadtgebiet Fahrbeschränkungen einzurichten.³

Indes forderte der Deutsche Städtetag Bund und Länder in einem Positionspapier auf, Förderprogramme mit einem Gesamtvolumen von 20 Mrd. € aufzulegen, um eine nachhaltige Umgestaltung des Verkehrs in Städten und Kommunen zu ermöglichen und insbesondere die Belastung mit Luftschadstoffen aus Dieselabgasen zu senken. Der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetags, *Dedy*, erklärte, Hardware-Nachrüstungen von Dieselfahrzeugen seien unumgänglich und entsprächen dem Verursacherprinzip. Er forderte die Bundesregierung auf, die Automobilindustrie zu verpflichten, auf eigene Kosten betroffene Dieselfahrzeuge nachzubessern.⁴ Auch Bundesumweltministerin *Schulze* teilte am 19.07.2018 mit, Hardware-Nachrüstungen als Alternative zu Fahrverboten für sinnvoll zu halten.⁵ Bundeskanzlerin *Merkel* kündigte am 20.07.2018 an, innerhalb der Bundesregierung bis Ende September 2018 eine Entscheidung über die Frage technischer Dieselnachrüstungen zu treffen.⁶

1 Gesetzesbegründung in BT-Drs. 19/2439, S. 12 ff.

2 Antwort der Bundesregierung vom 07.06.2018, BT-Drs. 19/2651. Zum Inhalt der Neufassung der 43. BImSchV vgl. das vorangehende Update Umweltrecht Gesetzgebung.

3 Luftreinhalteplan der Stadt Stuttgart, einsehbar auf der Internetpräsenz der Stadt Stuttgart, www.stuttgart.de/luftreinhalteplan.

4 Deutscher Städtetag, Pressemitteilung zum Positionspapier „Nachhaltige Mobilität für alle – Agenda für eine Verkehrswende aus kommunaler Sicht“, Positionspapier vom 22.06.2018.

5 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Pressemitteilung Nr. 158/18 vom 19.07.2018.

6 Sommerpressekonferenz der Bundeskanzlerin vom 20.07.2018, Mitschrift auf der Internetpräsenz der Bundesregierung.

B. TIERSCHUTZRECHT

1. Verhütung der afrikanischen Schweinepest

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Tiergesundheitsgesetzes (TierGesG) und des Bundesjagdgesetzes (BJagdG) vom 29.06.2018⁷ zielt darauf, die Einschleppung der Afrikanischen Schweinepest ins Bundesgebiet vornehmlich aus den osteuropäischen Nachbarstaaten zu vermeiden. Der Entwurf sieht vor, das TierGesG um neue Ermächtigungsgrundlagen zu erweitern, die zuständigen Behörden künftig erlauben sollen, Maßnahmen zur Verhütung der Ausbreitung von Tierseuchen zu treffen. Zu diesen Maßnahmen zählen insbesondere das Absperren von Gebieten, z.B. durch Einzäunung, und die Beschränkung oder das Verbot der Nutzung landwirtschaftlicher Flächen, z.B. in Form eines Ernteverbots. Hierdurch soll insbesondere das Einwandern von Wildschweinen in infizierte Gebiete sowie vermehrte Fallwildsuche vermieden werden.⁸ Zudem sieht der Entwurf eine Änderung von § 22 BJagdG vor, um eine Ausnahmeregelung zum bisherigen Verbot der Bejagung von Tieren während der Brut- und Setzzeit aus Gründen der Tierseuchenbekämpfung zu schaffen.

2. Schaffung eines staatlichen Tierwohl-Labels

Die Bundesregierung hat auf eine Kleine Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion hin bekräftigt, weiterhin ihr im Koalitionsvertrag angekündigtes Ziel zu verfolgen, die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen eines staatlichen Tierwohl-Labels zu schaffen.⁹

Die Einführung des Labels sei für Mitte der aktuellen Legislaturperiode vorgesehen. Nach derzeitigem Planungsstand sehe das Label eine dreistufige Kennzeichnung von Produkten aller Nutztierarten vor. Die Kriterien der Eingangsstufe des Labels sollen über dem gesetzlichen Standard liegen und bestehenden Produktionsbetrieben ermöglichen, nach Umsetzung von Tierwohlmaßnahmen innerhalb der bestehenden Produktionsstätten am Label teilzunehmen. Die Mittelstufe des Labels kennzeichne, dass Tieren Außenklimareize angeboten würden, die obere Stufe des Labels setze mehr Platz und Einstreu sowie Auslauf für die Tiere voraus. Das Label solle freiwillig sein, über eine Beteiligung am Label seien bereits Gespräche mit Lebensmittelunternehmen geführt worden. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft plane zusammen mit den Ländern eine flankierende Förderung teilnehmender Produzenten.

C. ÄNDERUNGEN DES VERPACKUNGSRECHTS

1. Novellierung des Fertigpackungsrechts

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) hat am 22.06.2018 einen Referentenentwurf zur Novellierung des Fertigpackungsrechts vorgestellt und die Verbände- und

7 BT-Drs. 19/3069. Die Bundesregierung hat sich hierfür den Gesetzentwurf der Bundestagsfraktionen der CDU, CSU und SPD vom 26.06.2018, BT-Drs. 19/2977, zu Eigen gemacht und verweist in Drs. 19/3069 inhaltlich auf diesen.

8 BT-Drs. 19/2977, S. 8.

9 BT-Drs. 19/2652.

Länderanhörung gestartet.¹⁰ Dem Entwurf zufolge ist eine Überarbeitung des Fertigpackungsrechts notwendig, um dieses an unionsrechtliche Entwicklungen sowie Änderungen im deutschen Mess- und Eichrecht anzupassen: Nachdem bereits durch die VO (EU) Nr. 1169/2011¹¹ eine unionsweite Kennzeichnungspflicht verpackter Lebensmittel eingeführt wurde, sollen noch bestehende nationale Regelungen dieser Materie aufgehoben werden. Zudem bestehe ein Modernisierungsbedarf hinsichtlich der Begrifflichkeiten und Struktur der aktuellen Fertigpackungsverordnung (FPackV). Durch eine Neustrukturierung der Regelungen sollen deren Anwendungsfreundlichkeit, Transparenz und Rechtssicherheit gesteigert werden.

Der Referentenentwurf des BMWi sieht vor, den besonderen Regelungen der FPackV einen allgemeinen Teil mit Vorschriften zum Anwendungsbereich, Begriffsbestimmungen und zur Kennzeichnung der Nennfüllmenge von Fertigpackungen voranzustellen (§§ 1-3). Diesem sollen grundlegende Bestimmungen über Fertigpackungen gleicher Nennfüllmenge mit Kennzeichnung nach Gewicht oder Volumen folgen (§§ 4-11) sowie Abschnitte zu verschiedenen Verpackungsgegenständen und -arten, insbesondere kosmetischen Mitteln (§§ 12-13), vorverpackten und nicht vorverpackten Lebensmitteln (§§ 14-21), Kennzeichnungsvorschriften nach Anzahl, Länge oder Stückzahl (§§ 22-26) sowie für Maßbehältnisse (§§ 33-35) und Form-, Kontroll- und Dokumentationsvorschriften (§§ 36-40). Nach dem Referentenentwurf soll die FPackV ihre bisherigen sechs Anlagen behalten.

2. Vermeidung von Kunststoffverunreinigungen durch verpackte Lebensmittel

Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein haben dem Bundesrat am 26.06.2018 einen Entschließungsantrag vorgelegt,¹² in dem sie ihre Sorge, es könne unverändert zu Einträgen von Kunststoffabfällen in die Umwelt kommen, bekunden. Weitergehende Maßnahmen zur Verminderung und Vermeidung der Einträge seien dringend geboten. Als solche Maßnahmen schlägt der Antrag vor, Anforderungen an die Produktverantwortung und das Design verpackter Lebensmittel zu ändern sowie bestehende Regelungen bzgl. der Behandlung und Verwertung nicht mehr zum Verzehr geeigneter, verpackter Lebensmittel besser zu vollziehen und nachzubessern. Eine Kompostierung von Lebensmittelabfällen sei auf völlig fremdstofffreie, unverpackte oder entpackte Lebensmittel zu beschränken. Es sei davon auszugehen, dass es sich bei mit Kunststoff verpackten Lebensmitteln aus Handel und Produktion nicht um eine nach der Bioabfallverordnung für die Bodenverwertung zugelassene Abfallart handele. Die Bundesregierung solle zusammen mit den Ländern ein bundeseinheitliches Konzept zur schadlosen Verwertung verpackter Lebensmittelabfälle erarbeiten und zudem überprüfen, inwiefern Grenzwerte für Kunststoffanteile in Düngemitteln, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach der Düngemittelverordnung und im Abfallrecht abgesenkt werden können. Zudem seien Handel und Ernährungswirtschaft frühzeitig in die nationale Strategie zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen einzubeziehen. Zur Ermittlung weiterer Eintrittspfade von Makro- und Mikroplastik in die Umwelt sei eine Datenerfassung zur Sammlung, Behandlung und Verwertung von Bioabfällen aus Haushaltungen vorzunehmen. Der Bundesrat berät derzeit über den Antrag.

10 Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie „Verordnung zur Novellierung des Fertigpackungsrechts“ vom 22.06.2018, abzurufen auf der Internetpräsenz des BMWi.

11 VO (EU) Nr. 1169/2011 vom ABl. L 304 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.11.2011 vom 25.10.2011 (ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 18).

12 BR-Drs. 303/18.

D. EMISSIONSHANDELSRECHT

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) hat am 27.06.2018 einen Referentenentwurf zur Änderung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) vorgelegt.¹³ Die Gesetzesnovelle dient vorrangig der Umsetzung der geänderten EU-Emissionshandelsrichtlinie¹⁴ in deutsches Recht und schafft insofern nationale Rechtsgrundlagen für die Durchführung der 4. Handelsperiode von 2021 bis 2030. Infolge der nur begrenzten Änderungen des europäischen Emissionshandelssystems sieht auch der Referentenentwurf lediglich punktuelle Neuerungen des TEHG vor:

In § 1 TEHG soll künftig festgehalten werden, dass auch der Luft- und Seeverkehr vom Emissionshandelssystem erfasst werden. Insbesondere sieht der Entwurf Regelungen zur Einbeziehung des Luftverkehrs vor. Der Entwurf plant in § 11 TEHG die Zuteilung kostenloser Berechtigungen an Betreiber von Luftfahrzeugen. § 16 TEHG soll künftig die Anerkennung von Emissionsberechtigungen von Drittstaaten, die Mitglied des Abkommens über die gegenseitige Anerkennung von Berechtigungen nach Art. 25 Abs. 1 der EU-Emissionshandelsrichtlinie sind, regeln. In den §§ 18 ff. TEHG sieht der Referentenentwurf Regelungen zum globalen markt-basierten Mechanismus für den internationalen Flugverkehr vor. Neben Vorschriften zur Überwachung, Berichterstattung und Prüfung der von Luftfahrzeugbetreibern bei internationalen Flügen freigesetzten Treibhausgase (§ 18 TEHG) enthält der Entwurf insbesondere Bestimmungen für den Fall der Insolvenz eines Betreibers (§ 25 Abs. 3 TEHG) sowie Übergangsregelungen zur Gebührenerhebung für Handelskonten (§§ 33-35 TEHG).

E. PLANUNGS- UND GENEHMIGUNGSVERFAHREN IM VERKEHRSBEREICH

Nachdem die Bundesregierung bereits im Koalitionsvertrag die Verabschiedung eines Planungsbeschleunigungsgesetzes vereinbart hatte,¹⁵ hat sie am 18.07.2018 den vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur erarbeiteten Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich beschlossen.¹⁶

Ziel des Entwurfs ist die Straffung von Planungs- und Genehmigungsvorhaben beim Aus- und Neubau von Bundesfernstraßen, Bundesschienenwegen und Bundeswasserstraßen. Für Schienenbauvorhaben plant der Entwurf, dem bereits für die Planfeststellung zuständigen Eisenbahn-Bundesamt durch Änderung von § 3 Abs. 2 Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz zusätzlich die Zuständigkeit für das vorgelagerte Anhörungsverfahren zu übertragen.

13 BMU, Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Rechtsgrundlagen für die Fortentwicklung des Europäischen Emissionshandels vom 27.06.2018, abrufbar auf der Internetpräsenz des BMU.

14 Richtlinie 2003/87/EG vom 13.10.2003 des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgaszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG (ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32).

15 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 12.03.2018, S. 75.

16 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich; Pressemitteilung vom 18.08.2018: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2018/07/2018-07-18-planungsbeschleunigungsgesetz.html>

Das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) soll um einen § 18f erweitert werden, nach dem künftig während eines laufenden Zulassungsverfahrens von Bundesschienenwegen eine Verkehrsentwicklungsprognose nur aktualisiert werden kann, wenn eine signifikante Zunahme des Verkehrs und einer Lärmbelastigung von mindestens 3 dbA zu erwarten ist.

Der Entwurf sieht ferner vor, dass bei Bundesfernstraßen, Bundesschienenwegen und Bundeswasserstraßen die Planfeststellungsbehörden mit einer vorläufigen Anordnung – im Fall von Bundesfernstraßen und Bundesschienenwegen erst nach Anhörung betroffener Gemeinden – vorbereitende Maßnahmen oder Teilmaßnahmen zulassen dürfen.¹⁷ In Abstimmung mit dem Vorhabenträger sollen die zuständigen Behörden auf dessen Kosten außerdem in Zukunft einen Projektmanager einsetzen können, der sie bei der Durchführung des Anhörungsverfahrens unterstützt.¹⁸ Weiterhin sieht der Entwurf vor, dass ergänzend zu den geltenden Regelungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung im Planfeststellungsverfahren vom Vorhabenträger sämtliche Planungsunterlagen im Internet veröffentlicht werden.¹⁹ Auf eine Erörterung im Sinne von § 73 Abs. 6 VwVfG und § 18 Abs. 1 S. 4 UVPG soll die Anhörungsbehörde nach den veränderten § 17a Nr. 1 S. 1 Bundesfernstraßengesetz (FStrG), § 18a AEG und § 14a Nr. 1 Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) verzichten können. Abweichend von § 74 Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 VwVfG soll außerdem künftig für Vorhaben, für die nach dem UVPG eine UVP durchzuführen ist, an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden können²⁰.

Um die Verzögerung von Infrastrukturprojekten durch sich an die Planfeststellung anschließende Gerichtsverfahren zu vermeiden, sieht der Entwurf in § 17e Abs. 5 FStrG, § 18e Abs. 5 AEG und § 14 WaStrG vor, dass in einem auf die Planfeststellung folgenden Rechtsstreit die der Begründung einer Klage dienenden Tatsachen und Beweismittel nur innerhalb von sechs Wochen ab Klageerhebung beigebracht werden dürfen. Das Gericht soll verspätetes Vorbringen der Klägerseite unberücksichtigt lassen, wenn diese die Verspätung nicht genügend entschuldigen kann. Bezüglich der Realisierung von Schienenprojekten plant der Entwurf eine zusätzliche Beschränkung von Rechtsschutzmöglichkeiten: Künftig soll lediglich das Bundesverwaltungsgericht als einzige Instanz über die Rechtmäßigkeit von Bundesschienenwegeprojekten entscheiden, der Entwurf enthält einen entsprechenden Änderungsvorschlag hinsichtlich der Anlage 1 zu § 18e Abs. 1 AEG.

F. ÜBERTRAGUNG NICHT VERWERTBARER STROMMENGEN VON ATOMKRAFTWERKEN

Die Bundesregierung hat den im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum 16. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom Bundesrat geäußerten Vorschlag,²¹ die Übertragung nicht verwertbarer Strommengen von Atomkraftwerken auf Kernkraftwerke in Netzausbaubereichen

17 Der Entwurf sieht die Einfügung der entsprechenden Vorschriften der § 17 Abs. 2 Bundesfernstraßengesetz, § 18 Abs. 2 AEG, § 14 Abs. 2 Bundeswasserstraßengesetz vor.

18 Der Entwurf plant die Einfügung eines entsprechenden § 17h Bundesfernstraßengesetz, § 17a AEG und § 14f Bundeswasserstraßengesetz.

19 Durch Einfügung entsprechender § 17g Bundesfernstraßengesetz, § 18f AEG, § 17 Bundeswasserstraßengesetz.

20 Siehe die Vorschläge zu § 17b Abs. 1 Nr. 1 FStrG, § 18b AEG, § 14b Abs. 2 WaStrG.

21 Vgl. die Berichterstattung in der vorherigen Ausgabe „Aktuelles im Bundesumweltrecht“, ZUR Heft 6/2018.

zu untersagen oder zu vermeiden, abgelehnt:²² Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass im Fall von Untersagungen Ausgleichsansprüche von Energiekonzernen begründet werden könnten. Ein in Zusammenarbeit mit den Konzernen zu entwickelndes Konzept zum Umgang mit den nicht verwertbaren Strommengen werde nur erfolgreich sein, wenn es einen finanziellen Ausgleich für die entfallenen Verstromungskapazitäten vorsehe. Hiermit für den öffentlichen Haushalt verbundene Belastungen bezeichnet die Bundesregierung als „erheblich“.

G. SONSTIGE RECHTSAKTE, PROGRAMMATISCHE PAPIERE UND MITTEILUNGEN

- > Verordnung zur Änderung der Obst-Gemüse-Erzeugerorganisationendurchführungsverordnung, BR-Drs. 274/18
- > Die Bundesregierung erwägt die Ausweisung von Gebieten zur testweisen Erprobung von autonom fahrenden Schiffen in Stadtgebieten, BT-Drs. 19/3379, sowie prüft den Bedarf für die Einrichtung von Testgebieten für Flugtaxen, BT-Drs. 19/3248
- > Die Bundesregierung erklärt, die Modernisierungumlage für Wohnraum in Ballungsgebieten mit Wohnungsmangel von elf auf acht Prozent absenken zu wollen, um eine gezielte Verdrängung von Mietern durch Modernisierungsmaßnahmen zu vermeiden, BT-Drs. 19/3217

22 BT-Drs. 19/2705 vom 13.06.2018.