

UPDATE UMWELTRECHT - GESETZGEBUNG

PROF. DR. PETER SCHÜTTE / DR. MARTIN WINKLER*

Berichtszeitraum: 01.09.2021 bis 07.12.2021

In den Berichtszeitraum fiel die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag am 26.09.2021. Dementsprechend steht der Koalitionsvertrag der „Ampel-Koalition“ aus SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP im Mittelpunkt dieses Berichts (dazu unter A.). Zu berichten ist zudem über die Novellierung der Bioabfallverordnung (unter B.). Die Änderungen der CO₂-Minderungsquoten im Verkehr sind zwischenzeitlich verkündet worden (dazu unter C.). Ferner verabschiedete die geschäftsführende Bundesregierung den Klimaschutzbericht 2021 (siehe unter D.). Vorzustellen ist schließlich der erste Bericht des Bund-Länder-Kooperationsausschusses nach dem EEG (unter E.). Am Ende des Berichts steht wie immer eine Übersicht mit weiteren Gesetzgebungsvorhaben, Berichten und programmatischen Papieren.

A. DER KOALITIONSVERTRAG DER NEUEN BUNDESREGIERUNG

Der 178 Seiten umfassende Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“¹ enthält etliche umweltpolitisch relevante Aussagen, die hier nur cursorisch vorgestellt werden können:

I. Klimaschutz als zentraler Bestandteil des Koalitionsvertrags

Die **Klimapolitik** wird bereits in der Präambel als Herausforderung für Deutschland hervorgehoben und betont, dass die Klimakrise unsere Lebensgrundlagen gefährdet.² Zusammenfassend werden die klimapolitischen Aufgaben wie folgt benannt:

„Die Klimaschutzziele von Paris zu erreichen, hat für uns oberste Priorität. Klimaschutz sichert Freiheit, Gerechtigkeit und nachhaltigen Wohlstand. Es gilt, die soziale Marktwirtschaft als eine sozialökologische Marktwirtschaft neu zu begründen. Wir schaffen ein Regelwerk, das den Weg frei macht für Innovationen und Maßnahmen, um Deutschland auf den 1,5-Grad-Pfad zu bringen. Wir bringen neues Tempo in die Energiewende, indem wir Hürden für den Ausbau der Erneuerbaren Energien aus dem Weg räumen. Schritt für Schritt beenden wir das

* 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 Abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/koalitionsvertrag-147.pdf> (06.12.2021).

² Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 4.

fossile Zeitalter, auch, indem wir den Kohleausstieg idealerweise auf 2030 vorziehen und die Technologie des Verbrennungsmotors hinter uns lassen.“³

II. „Klimaschutz in einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft“

Das Kapitel „Klimaschutz in einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft“ enthält nicht nur klimapolitische Maßnahmen, sondern auch die weiteren umweltpolitischen Vorhaben der künftigen Bundesregierung:

Das Unterkapitel „Wirtschaft“ beschreibt die **industriepolitische Dimension der klimapolitischen Transformation**. Auf der Agenda stehen hier u. a. das Verhindern von Carbon Leakage, die Einführung von Carbon Contracts for Difference (CCfD) als Anreizinstrument, die Förderung der Wasserstoffwirtschaft und das Ziel, Deutschland zu einem Zentrum für Forschung, Fertigung und Recycling von Batteriezellen zu machen.⁴

Zu Beginn des Unterkapitels „**Umwelt- und Naturschutz**“ erklären die Koalitionäre die 17 Globalen Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (SDG) zur Richtschnur ihrer Politik.⁵ Im Bereich Naturschutz und Biodiversität soll u. a. die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (NBS) mit Aktionsplänen, konkreten Zielen und Maßnahmen weiterentwickelt, verbindlich verankert und das wissenschaftliche Monitoring gestärkt werden; das europäische Naturschutzrecht soll „*eins-zu-eins*“ umgesetzt werden, und für die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen oberhalb der gesetzlichen Mindeststandards ist eine „*deutliche*“ Stärkung des Vertragsnaturschutzes geplant, wobei zudem „*regionale Spielräume sowie flexible Lösungen*“ nach dem Beispiel des niederländischen Weges ermöglicht werden sollen.⁶

Die **Energiewende** soll ohne den Abbau von ökologischen Schutzstandards forciert werden.⁷ Ein Aktionsprogramm „*Natürlicher Klimaschutz*“ ist vorgesehen, um Synergien zwischen Natur- und Klimaschutz zu schaffen und um die Ökosysteme resilienter gegen die Klimakrise zu machen; ferner werde eine „*Nationale Moorschutzstrategie*“ verabschiedet.⁸

Die künftige Bundesregierung will zudem „*Schutz, Sicherheit und nachhaltige Nutzung der Ozeane ... miteinander in Einklang bringen*“ und dazu „*eine Meeresoffensive zum Schutz der Meeresnatur*“ starten, „*eine kohärente und verbindliche Meeresstrategie*“ erarbeiten, „*eine Meereskoordination unter Leitung eines Meeresbeauftragten*“ einrichten und „*eine Nationale Meereskonferenz*“ etablieren.⁹

Zur **Anpassung an die Klimakrise** sollen ein Klimaanpassungsgesetz sowie – gemeinsam mit den Ländern – eine nationale Klimaanpassungsstrategie verabschiedet werden.¹⁰

Eine von Bund und Ländern gemeinsam getragene **Nationale Wasserstrategie** soll zum integrierten Wassermanagement beitragen; eine Leitlinie zur Wasserentnahme soll der öffentlichen Trinkwasserversorgung den Vorrang einräumen und das

³ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 5.

⁴ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 25 f.

⁵ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 36.

⁶ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 37.

⁷ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 37.

⁸ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 38.

⁹ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 39.

¹⁰ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 40.

Abwasserabgabengesetz „mit dem Ziel der Verbesserung des Gewässerschutzes“ novelliert werden.¹¹

Beim **Bodenschutz** hält die Koalition am 30-ha-Ziel für den Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis spätestens 2030 fest.¹²

Unter dem Stichwort „**Kreislaufwirtschaft**“ wird eine „*Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie*“ angekündigt, in der die bestehenden rohstoffpolitischen Strategien gebündelt werden.¹³ Zudem will die Koalition „*das ökonomische und ökologische Potenzial des Recyclings umfassend nutzen, den Ressourcenverbrauch senken und damit Arbeitsplätze schaffen (Produktdesign, Recyclat, Recycling)*.“¹⁴ Konkret geplant sind u. a. ein Anreizsystem zur umweltgerechten Entsorgung bestimmter Elektrogeräte und gefährlicher Lithium-Ionen-Batterien, eine Reduzierung der Retourenvernichtung, die gesetzliche Förderung eines ressourcenschonenden und recyclingfreundlichen Verpackungsdesigns sowie des Rezyklateinsatzes durch ein Fondsmodell, ein Recycling-Label und höhere Recyclingquoten und produktspezifische Mindestquoten für den Einsatz von Rezyklaten und Sekundärrohstoffen auf europäischer Ebene.¹⁵

Im Unterkapitel „**Landwirtschaft und Ernährung**“ stehen Maßnahmen zum Tierschutz¹⁶, eine „*Ernährungsstrategie*“¹⁷ sowie die Stärkung des ökologischen Landbaus im Mittelpunkt; angestrebt werden „*30 Prozent Ökolandbau bis zum Jahr 2030*“ und Glyphosat werde bis Ende 2023 vom Markt genommen.¹⁸

Zu Beginn des umfangreichen Unterkapitels zur **Mobilität**¹⁹ erklären die Koalitionäre, die „*erforderlichen Entscheidungen zur Erreichung unserer Klimaschutzziele für 2030 und 2045 mit dem Ziel der Dekarbonisierung des Mobilitätsbereiches*“ zu treffen und die praktische Umsetzung deutlich zu beschleunigen.²⁰

- > Im Bereich der „**Infrastruktur**“ soll „*erheblich mehr in die Schiene als in die Straße*“ investiert werden, „*um prioritär Projekte eines Deutschlandtaktes umzusetzen*“ und bei den Bundesfernstraßen soll der „*Fokus auf Erhalt und Sanierung*“ gelegt werden.²¹ Es soll ein neuer Bundesverkehrswege- und -mobilitätsplan 2040 auf den Weg gebracht werden.²² Bei der Lkw-Maut soll ab 2023 eine „*CO₂-Differenzierung*“ eingeführt und gewerbliche Fahrzeuge ab 3,5 t einbezogen werden.²³
- > Beim **Bahnverkehr** soll der Schienengüterverkehr bis 2030 auf 25 Prozent gesteigert und die Verkehrsleistung im Personenverkehr verdoppelt werden; sofern „*haushalterisch machbar, soll die Nutzung der Schiene günstiger werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der Bahnen zu stärken*.“²⁴ Bis 2030 sollen 75 % des Schienennetzes elektrifiziert und innovative Antriebstechnologien unterstützt werden. Die Deutsche Bahn AG (DB) soll

¹¹ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 40 f.

¹² Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 41.

¹³ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 42.

¹⁴ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 34.

¹⁵ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 42 f.

¹⁶ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 43 f.

¹⁷ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 45 f.

¹⁸ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 46 f.

¹⁹ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 48-56.

²⁰ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 48.

²¹ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 48.

²² Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 49.

²³ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 49.

²⁴ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 49.

organisatorisch umgestaltet werden, indem die Infrastruktureinheiten (DB Netz, DB Station und Service) innerhalb des Konzerns zu einer neuen, gemeinwohlorientierten Infrastruktursparte zusammengelegt werden, die zu 100 % im Eigentum der DB als Gesamtkonzern verbleibt; Gewinne aus dem Betrieb der Infrastruktur sollen zukünftig in der neuen Infrastruktureinheit verbleiben.²⁵

- > Zur Stärkung des **ÖPNV** würden die Regionalisierungsmittel ab 2022 erhöht sowie „*Qualitätskriterien und Standards für Angebote und Erreichbarkeit für urbane und ländliche Räume*“ definiert.²⁶
- > Im Bereich des **Autoverkehrs** soll „*Deutschland Leitmarkt für Elektromobilität mit mindestens 15 Mio. Elektro-Pkw im Jahr 2030*“ werden.²⁷ Das europäische Ziel, wonach in Europa 2035 nur noch CO₂-neutrale Fahrzeuge zugelassen werden dürfen, werde sich „*entsprechend früher*“ in Deutschland auswirken.²⁸
- > Der Ausbau der **Elektroladeinfrastruktur** soll „*mit dem Ziel von einer Million öffentlich und diskriminierungsfrei zugänglichen Ladepunkten bis 2030*“ forciert werden.²⁹ Das StVG und die StVO sollen so angepasst werden, „*dass neben der Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs die Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung berücksichtigt werden, um Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume zu eröffnen.*“³⁰
- > Im **Flugverkehr** ist vorgesehen, ein „*Luftverkehrskonzept 2030+ zur Zukunft der Flughäfen in Deutschland*“ zu erstellen, die Schienenanbindung von Drehkreuzen zu fördern und durch bessere Bahnverbindungen die Anzahl von Kurzstreckenflügen zu verringern.³¹ Auf EU-Ebene soll eine Luftverkehrsabgabe nach deutschem Vorbild eingeführt und Ticketpreise unterhalb der Steuern, Zuschläge, Entgelte und Gebühren sollen verboten werden.³²

Im Unterkapitel „**Klima, Energie, Transformation**“ werden insgesamt zehn Themenfelder thematisiert:

1. Das **Klimaschutzgesetz** soll 2022 „*konsequent*“ weiterentwickelt und ein Klimaschutz-Sofortprogramm mit allen notwendigen Gesetzen, Verordnungen und Maßnahmen auf den Weg gebracht werden. Klimaschutz werde zu einer Querschnittsaufgabe, „*indem das jeweils federführende Ressort seine Gesetzentwürfe auf ihre Klimawirkung und die Vereinbarkeit mit den nationalen Klimaschutzziele hin prüft und mit einer entsprechenden Begründung versieht (Klimacheck).*“³³
2. Die **Erneuerbare Energien** sollen bis 2030 80 % des Bruttostrombedarfs von 680-750 TWh/a decken. Der Netzausbau soll beschleunigt und die jährlichen Ausschreibungsmengen sollen dynamisch angepasst werden. Im Instrumentenmix zum „massiven Ausbau“ finden neben dem EEG Instrumente für den förderfreien Zubau, wie z. B. langfristige Stromlieferverträge (PPA) und der europaweite

²⁵ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 50.

²⁶ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 50.

²⁷ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 51.

²⁸ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 51.

²⁹ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 51 f.

³⁰ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 52.

³¹ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 53.

³² Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 54.

³³ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 55.

Handel mit Herkunftsnachweisen Platz. Externe Projektteams sollen zur Entlastung der Zulassungsbehörden beitragen

Die Koalition setzt für den Ausbau der **Photovoltaik (PV)** das Ziel von „ca. 200 GW bis 2030“. Alle dem entgegenstehenden Hemmnisse sollen beseitigt werden, u. a. wird angekündigt, die Netzanschlüsse und die Zertifizierung zu beschleunigen, Vergütungssätze anzupassen und die Ausschreibungspflicht für große Dachanlagen zu prüfen. Bei gewerblichen Neubauten werde es zur Pflicht, Dächer mit PV-Anlagen auszustatten, bei privaten Neubauten soll es die Regel werden.

Für die **Windenergie an Land** soll eine Änderung des BauGB sicherstellen, dass zwei Prozent der Landesflächen für die Windenergie ausgewiesen werden. Es müsse ermöglicht werden, bestehende Windenergieanlagen ohne großen Genehmigungsaufwand durch neue zu ersetzen (Repowering).

Bei der installierten Leistung der **Windenergie auf See** ist eine Steigerung auf mindestens 30 GW (bis 2030), 40 GW (2035) und 70 GW (2045) geplant.

Für die Zukunft der **Bioenergie** in Deutschland werde „eine nachhaltige Biomasse-Strategie“ erarbeitet. Das Steuer-, Abgaben- und Umlagensystem soll novelliert werden und so eine einfache und bessere Förderung von Mieterstrom- und Quartierskonzepten erreicht werden.

Bei der **Wärmeversorgung** soll der Anteil Erneuerbarer bzw. klimaneutraler Energien bis 2030 auf 50 % steigen; hierzu soll eine flächendeckende kommunale Wärmeplanung und der Ausbau der Wärmenetze beitragen.³⁴

3. Für den **Kohleausstieg** erklärt der Koalitionsvertrag, dass dieser „idealerweise“ schon bis 2030 gelingt. Die übergangsweise notwendigen Gaskraftwerke sollen „zur Nutzung der vorhandenen (Netz-)Infrastrukturen und zur Sicherung von Zukunftsperspektiven auch an bisherigen Kraftwerksstandorten“ so gebaut werden „dass sie auf klimaneutrale Gase (H2-ready) umgestellt werden können.“³⁵
4. Die **Wasserstoffstrategie** werde 2022 mit dem Ziel eines schnellen Markthochlaufs fortgeschrieben. Erste Priorität habe „die einheimische Erzeugung auf Basis Erneuerbarer Energien, – „bis zu einer günstigen Versorgung mit grünem Wasserstoff“ setzen die Koalitionäre jedoch auf eine „technologieoffene Ausgestaltung der Wasserstoffregulatorik.“³⁶
5. Beim **Netzausbau** brauche es „mehr Tempo und Verbindlichkeit (...) auf allen Ebenen.“ Die Bundesnetzagentur und Netzbetreiber sollen „einen über die aktuellen Netzentwicklungsplanungen hinausgehenden Plan für ein Klimaneutralitätsnetz ... berechnen und den Bundesbedarfsplan entsprechend fortschreiben“, wobei den „Stromautobahnen“ besonderes Augenmerk zukomme. Die Verteilnetze seien zu modernisieren und zu digitalisieren, u. a. durch eine vorausschauende Planung und mehr Steuerbarkeit. Der Rollout intelligenter Messsysteme als Voraussetzung für Smart Grids werde unter Gewährleistung des Datenschutzes und der IT-Sicherheit erheblich beschleunigt und Speicher als eigenständige Säule des Energiesystems rechtlich definiert.³⁷
6. Zur Erarbeitung eines neuen **Strommarktdesigns** ist vorgesehen, 2022 eine Plattform „Klimaneutrales Stromsystem“ einzusetzen, die unter Einbeziehung von Stakeholdern aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft konkrete

³⁴ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 55-58.

³⁵ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 59.

³⁶ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 59 f.

³⁷ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 60 f.

Vorschläge erarbeiten soll. Ferner bedürfe es „*einer raschen und umfassenden Reform der Finanzierungsarchitektur des Energiesystems.*“ Erneuerbarer Strom solle für die Sektorenkopplung genutzt werden, anstatt die Anlagen wegen Netzengpässen abzuschalten. Die staatlich induzierten Preisbestandteile im Energiesektor sollen grundlegend reformiert und dabei „*auf systematische, konsistente, transparente und möglichst verzerrungsfreie Wettbewerbsbedingungen*“ abgezielt werden, um „*ein Level-Playing-Field für alle Energieträger und Sektoren*“ zu schaffen. Dabei spiele der CO₂-Preis eine zentrale Rolle, es gelte aber auch, die Netzentgelte so zu reformieren, dass die Transparenz gestärkt, die Transformation zur Klimaneutralität gefördert und die Kosten der Integration der Erneuerbaren Energien fair verteilt werden.³⁸

7. Für **sozial gerechte Energiepreise** sieht der Koalitionsvertrag vor, die Finanzierung der EEG-Umlage über den Strompreis zu beenden diese zum 1. Januar 2023 über den Energie- und Klimafonds (EKF) abzuwickeln. Mit der Vollendung des Kohleausstieges soll die Förderung der Erneuerbaren Energien auslaufen. Der europäische Emissionshandel (EU-ETS) und das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) sollen im Sinne des EU-Programms „*Fit for 55*“ überarbeitet werden, wobei ein steigender CO₂-Preis ein wichtiges Element sei. Bis 2030 soll der EU-ETS auf alle Sektoren ausgedehnt und ein Preis von nicht weniger als 60 € pro Tonne abgesichert werden.³⁹
8. Die **Klima- und Energieaußenpolitik** soll „*u. a. mit dem Klimakabinett kohärenter und stärker*“ und der Energiecharta-Vertrag reformiert werden.⁴⁰
9. Die **Transformation der Wirtschaft** wird von der Koalition als „*große Chance für unser Land und den Industriestandort Deutschland*“ gesehen, indem „*[n]eue Geschäftsmodelle und Technologien (...) klimaneutralen Wohlstand und gute Arbeit schaffen.*“ Gemeinsam mit Wirtschaft, Gewerkschaften und Verbänden soll eine „*Allianz für Transformation*“ geschaffen werden, die im ersten Halbjahr 2022 „*stabile und verlässliche Rahmenbedingungen für die Transformation*“ bespricht. Zur Unterstützung der Unternehmen bei Investitionen in die Klimaneutralität sollen u. a. ein Transformationsfonds bei der KfW aufgelegt, Klimaschutzdifferenzverträge (CCfD) geschlossen und Leuchtturmprojekte gefördert werden. Ferner will sich die künftige Regierung „*für einen wirksamen Carbon-Leakage-Schutz ein[setzen] (Boarder Adjustment Mechanism, freie Zuteilung).*“ Gemeinsam mit den Unternehmen soll nach Lösungen gesucht werden, wie Betriebsgenehmigungen für Energieinfrastruktur (Kraftwerke oder Gasleitungen) mit fossilen Brennstoffen rechtssicher so erteilen werden können, „*dass der Betrieb über das Jahr 2045 hinaus nur mit nicht-fossilen Brennstoffen fortgesetzt werden kann, ohne einen Investitionsstopp, Fehlinvestitionen und Entschädigungsansprüche auszulösen.*“⁴¹
10. Die **Atompolitik** der Ampel-Koalition werde u. a. darauf abzielen, die Standortsuche für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle „*entsprechend der gesetzlich festgelegten Prinzipien wissenschaftsbasiert, partizipativ, transparent, sich selbst hinterfragend und lernend*“ fortzusetzen. Genehmigte Endlager seien zügig fertigzustellen und in Betrieb zu nehmen.⁴²

³⁸ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 61 f.

³⁹ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 62 f.

⁴⁰ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 63.

⁴¹ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 64 f.

⁴² Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 65.

III. Beschleunigung von Genehmigungsverfahren

Das **Planungs- und Genehmigungsrecht** soll umfassend vereinfacht und beschleunigt werden.⁴³ Ziel sei es, die Verfahrensdauer mindestens zu halbieren. Dies soll unter anderem durch Personalaufstockung bei Verwaltungsbehörden als auch bei Gerichten, verbindliche Fristen für Beteiligungsverfahren, eine frühestmögliche und intensive Öffentlichkeitsbeteiligung, den verstärkten Einsatz externer Projektmanager, die Vermeidung von Einwendungs- und Erwidlungsschleifen, den Einsatz von Legalplanung für wichtige Projekte, eine unionsrechtliche materielle Präklusion und die Vermeidung von Doppelprüfungen im Verfahren erreicht werden. Unter anderem um „den Ausbau der Erneuerbaren Energien drastisch zu beschleunigen“ soll „das Verhältnis von Klimaschutz und Artenschutz“ geklärt werden.⁴⁴ Hierzu soll eine bundeseinheitliche gesetzliche Standardisierung insbesondere zu Signifikanzschwellen umgesetzt und eine „Regelvermutung“ für die Zulässigkeit einer artenschutzrechtlichen Ausnahme für besonders bedeutsame Infrastrukturmaßnahmen der Verkehrs- und Energiewende etabliert werden.

B. NOVELLE BIOABFALLVERORDNUNG

Am 22.09.2021 beschloss die Bundesregierung in ihrer letzten Sitzung vor der Bundestagswahl eine Novellierung der Bioabfallverordnung 2020 (BioAbfV).⁴⁵ Es handelt sich dabei um eine Mantelverordnung, durch die insgesamt sechs Verordnungen geändert werden sollen. Neben der BioAbfV (Art. 1) sind die Anzeige- und Erlaubnisverordnung (Art. 2), die Gewerbeabfallverordnung (Art. 3), die Abfallbeauftragtenverordnung (Art. 4), die Nachweisverordnung (Art. 5) und die POP-Abfall-Überwachungs-Verordnung (Art. 6) betroffen.

Durch die Neufassung von § 1 Abs. 1 Nr. 1 BioAbfV wird der Anwendungsbereich der BioAbfV auf „unbehandelte und behandelte Bioabfälle und Gemische, die zur Verwertung auf Böden aufgebracht, in Böden eingebracht oder zu einem dieser Zwecke abgegeben werden“ ausgedehnt; die frühere Beschränkung auf landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich und gärtnerisch genutzte Flächen soll damit aufgegeben werden zugunsten einer umfassenden Regelung der bodenbezogenen Verwertung von Bioabfällen und bioabfallhaltigen Gemischen.⁴⁶ Neu eingeführt werden Anforderungen an die Fremdstoffentfrachtung (§ 2a BioAbfV) und das Gebot zur Schadstoff- und Fremdstoffminimierung (§ 3c BioAbfV); diese sollen dazu führen, dass bei der Verwertung von Bioabfällen weniger Kunststoffe in die Umwelt eingetragen werden.⁴⁷ Dazu müssen bspw. verpackte Lebensmittelabfälle getrennt von anderen Bioabfällen von der Verpackung entfrachtet (entpackt) werden, bevor sie mit anderen Bioabfällen vermischt und kompostiert oder anderweitig verwertet werden dürfen.⁴⁸ Durch § 4 Abs. 4 BioAbfV n.F. werden die Grenzwerte für den Fremdstoffgehalt im Bioabfallmaterial, welches für die Aufbringung oder für die Gemischherstellung abgabefertig ist (bspw. Kompost), an die Düngemittelverordnung (DüMV) angepasst.⁴⁹

⁴³ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 12-14.

⁴⁴ Koalitionsvertrag (Fn. 5), S. 14.

⁴⁵ Siehe <https://www.bmu.de/GE961> (Kurzlink, 14.11.2021). Entwurf in BR-Drs. 733/21.

⁴⁶ BR-Drs. 733/21, S. 79.

⁴⁷ BR-Drs. 733/21, S. 33, 82 ff.

⁴⁸ BR-Drs. 733/21, S. 84 f. und 103 f.

⁴⁹ BR-Drs. 733/21, S. 84.

Der Bundesrat hat den Regierungsentwurf am 22.09.2021 zur Beratung in die Ausschüsse verwiesen.⁵⁰

C. MINDERUNGSQUOTEN FÜR CO₂-AUSSTOSS VON KRAFTSTOFFEN IM VERKEHR

Das an dieser Stelle bereits vorgestellte „Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote“⁵¹ wurde am 17.09.2021 abschließend vom Bundesrat beraten⁵² und am 29.09.2021 im Bundesgesetzblatt verkündet.⁵³ Die Neuregelungen sind damit am 01.10.2021 in Kraft getreten.

Gegenüber dem ursprünglichen Entwurf kam es u. a. zu folgenden Änderungen:

- > Der jährliche Anstieg der Treibhausgasminderungsquoten gemäß § 37a Abs. 4 BImSchG wurde erhöht, sodass die Minderungsquote ab 2030 bei 25 % (statt der ursprünglich vorgesehenen 22 %) liegt.
- > Neu eingefügt wurde in § 37b Abs. 8 BImSchG die Möglichkeit, ab dem 01.07.2023 Wasserstoff aus biogenen Quellen, der in Straßenfahrzeugen eingesetzt wird, auf die Erfüllung nach Minderungsquote i. S. v. § 37a BImSchG anzurechnen; näheres soll eine Rechtsverordnung der Bundesregierung regeln.

Gemäß § 37g BImSchG n.F. wird die Bundesregierung verpflichtet, dem Bundestag bis zum 31.03.2024 und dann alle zwei Jahre einen Erfahrungsbericht vorzulegen.

D. KLIMASCHUTZBERICHT 2021 UND PROJEKTIONSBERICHT 2021

Am 03.11.2021 verabschiedete das geschäftsführende Kabinett den Klimaschutzbericht 2021.⁵⁴ Dieser beruht auf § 10 Abs. 1 KSG, wonach die Bundesregierung jährlich einen Klimaschutzbericht erstellt, der die Entwicklung der Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) in den verschiedenen Sektoren, den Stand der Umsetzung der Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG und der Sofortprogramme nach § 8 KSG sowie eine Prognose der zu erwartenden THG-Minderungswirkungen enthält. Der Bericht für das jeweilige Vorjahr ist bis zum 30. Juni dem Deutschen Bundestag zuzuleiten (§ 10 Abs. 1 Satz 3 KSG).

Der Klimaschutzbericht baut auf dem am 15.10.2021 veröffentlichten Projektionsbericht 2021⁵⁵ auf.⁵⁶ Dieser wiederum beschreibt die Entwicklung der THG-Emissionen von 2021 bis 2040 gemäß der EU-Governance-Verordnung.⁵⁷ Bemerkenswert ist vor diesem Hintergrund die Aussage im Klimaschutzbericht, wonach die Bundesregierung „sich die Modellierungsergebnisse im Projektionsbericht für die Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland nicht zu eigen“ mache.⁵⁸ Am Ende des 3.

⁵⁰ Siehe <https://www.bundesrat.de/bv.html?id=0733-21> (14.11.2021).

⁵¹ Siehe *Schütte/Winkler*, ZUR 2021, 376, 377 f.

⁵² Entwurf in der Fassung der BR-Drs. 663/21.

⁵³ BGBl. I, S. 4458.

⁵⁴ Abrufbar unter <https://www.bmu.de/DL2829> (15.11.2021).

⁵⁵ Abrufbar unter <https://www.bmu.de/DL281> (15.11.2021).

⁵⁶ Klimaschutzbericht (Fn. 18), S. 20.

⁵⁷ Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, ABl. EU Nr. L 328 vom 21.12.2018, S. 1.

⁵⁸ Klimaschutzbericht (Fn. 18), S. 20.

Kapitels, in welchem die Projektionen zur Entwicklung der Treibhausgase vorgestellt werden, heißt es dann jedoch, dass „[w]eitere Informationen, wie der Minderungsbeitrag einzelner Maßnahmen[,] und eine jahresscharfe Projektion für jeden Sektor bis 2030 [...] dem Projektionsbericht 2021 entnommen werden“ können.⁵⁹ Zusammenfassend geht der Klimaschutzbericht für die gesamten THG-Emissionen (ohne Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft) im Zeitraum 1990 bis 2030 von einer Minderung um 49 % aus, wobei die Minderung bei 51 % liege, wenn die gestiegenen Zertifikatspreise im EU-Emissionshandel berücksichtigt werden; bis 2040 werde eine THG-Minderung von 67 % erreicht.⁶⁰ Diese Projektion beruht im Wesentlichen auf den bis Ende August 2021 beschlossenen Maßnahmen.⁶¹ Diese sind ihrerseits vor allem im Klimaschutzprogramm 2030⁶², im Klimaschutzaktionsprogramm 2020⁶³ und den Maßnahmen der Bundesländer⁶⁴ niedergelegt. Der Projektion gegenüber steht der „Zielpfad“, der bis 2030 eine THG-Minderung um 65 % und bis 2040 um mindestens 88 % vorsieht, um schließlich 2045 die THG-Neutralität zu erreichen.⁶⁵

E. BUND-LÄNDER-KOOPERATIONSAUSSCHUSS NACH DEM EEG

Der mit § 98 EEG 2021 neu eingeführte Bund-Länder-Kooperationsausschuss hat am 22.10.2021 seinen ersten Bericht „zum Stand des Ausbaus der erneuerbaren Energien sowie zu Flächen, Planungen und Genehmigungen für die Windenergienutzung an Land“ der Bundesregierung vorgelegt.⁶⁶ Der Kooperationsausschuss besteht aus den zuständigen Staatssekretärinnen und Staatssekretären von Bund und Ländern; sein Sekretariat ist beim BMWi angesiedelt. Das EEG 2021 verpflichtet die Bundesländer, dem Sekretariat des Kooperationsausschusses jährlich zum 31.08. über den Stand des Ausbaus der erneuerbaren Energien zu berichten. Der Ausschuss wertet diese Berichte aus und erstellt auf dieser Grundlage seinen eigenen Bericht.

Zu Beginn stellt der Bericht Daten zum Ausbau der erneuerbaren Energien und die Länderziele vor.⁶⁷ Sowohl § 98 EEG 2021 als auch der vollständige Titel des Berichts machen deutlich, dass der aktuelle Stand der Flächenausweisung sowie der Genehmigungen für Windenergieanlagen (an Land) im Mittelpunkt des Berichts stehen. Kapitel 2 des Berichts⁶⁸ enthält dementsprechend umfangreiche Daten zur Windenergie an Land zu den Themen

- > ausgewiesene Fläche für Windenergie an Land,
- > beklagte Flächen für Windenergie an Land,
- > Flächenbelegung ausgewiesener Flächen für Windenergie an Land,

⁵⁹ Klimaschutzbericht (Fn. 18), S. 23.

⁶⁰ Klimaschutzbericht (Fn. 18), S. 20.

⁶¹ Die in dem 168 Seiten umfassenden Bericht beschriebenen Klimaschutzmaßnahmen und -instrumente können hier nicht im Detail vorgestellt werden.

⁶² Kapitel 4 des Klimaschutzberichts (Fn. 18), S. 24-78.

⁶³ Kapitel 5 des Klimaschutzberichts (Fn. 18), S. 79-147.

⁶⁴ Kapitel 6 des Klimaschutzberichts (Fn. 18), S. 148-162.

⁶⁵ Klimaschutzbericht (Fn. 18), S. 11, Abb. 1.

⁶⁶ Abrufbar unter <https://www.bmwi.de/#id3019392> (15.11.2021).

⁶⁷ Bericht (Fn. 30), S. 4-14.

⁶⁸ Bericht (Fn. 30), S. 15-44.

- > Planungen für neue Flächenausweisungen für Windenergie an Land,
- > Genehmigungen für Windenergieanlagen an Land und
- > Repowering.

Dem folgen eine Analyse der Hemmnisse für den weiteren Ausbau der Windenergie an Land und Vorschläge für Lösungsansätze.

Im 3. Kapitel „Zusammenfassung und Gesamtauswertung“⁶⁹ wird deutlich, dass große Unsicherheit besteht, welche Flächen in Deutschland rechtswirksam planerisch für die Windenergienutzung an Land ausgewiesen sind. Die Zahlen schwanken zwischen rund 2.500 und 3.500 km².⁷⁰ Bei den Genehmigungen für Windkraftanlagen zeige sich „ein sehr heterogenes Bild innerhalb Deutschlands“.⁷¹

- > 2020 wurden insgesamt 3,3 Gigawatt (GW) Windenergieleistung genehmigt.
- > Mehr als 75 % dieser Genehmigungen entfielen auf Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein.
- > Anträge für Windenergievorhaben im Umfang von 2 GW wurden 2020 abgelehnt oder zurückgenommen. Die drei meistgenannten Gründe für die Ablehnung bzw. Rücknahme von Anträgen waren dabei planungsrechtliche Gründe, Rücknahmen (ohne Grund) und artenschutzrechtliche Gründe.
- > Zum 31.12.2020 befanden sich Windenergievorhaben mit einer Leistung von 10,5 GW im Genehmigungsverfahren.
- > Rund zwei Drittel der beantragten Vorhaben wurden in der Vergangenheit tatsächlich genehmigt.

Heterogen ist auch die Datenlage zur Dauer der Genehmigungsverfahren, da in den einzelnen Bundesländern und bei den jeweiligen Genehmigungsbehörden zum Teil unterschiedliche Zeitpunkte zugrunde gelegt werden.⁷²

F. SONSTIGE RECHTSAKTE, PROGRAMMATISCHE PAPIERE UND MITTEILUNGEN

- > Änderung der Brennstoffemissionshandelsverordnung (BEHV), Referentenentwurf des BMU vom 28.10.2021, abrufbar unter <https://www.bmu.de/GE965> (15.11.2021)
- > Siebte Verordnung zur Änderung der Elektro- und Elektronikgerätegesetz-Gebührenverordnung, Referentenentwurf des BMU vom 11.10.2021, abrufbar unter <https://www.bmu.de/GE964> (15.11.2021)

⁶⁹ Bericht (Fn. 30), S. 45-48.

⁷⁰ Bericht (Fn. 30), S. 45 f.

⁷¹ Bericht (Fn. 30), S. 46.

⁷² Bericht (Fn. 30), S. 39 f.

- > Elfte Verordnung zur Änderung der Abwasserverordnung, Entwurf der Bundesregierung, BR-Drs. 784/21
- > Allgemeine Verwaltungsvorschrift Abfallbehandlungsanlagen (ABA-VwV), Entwurf der Bundesregierung, BR-Drs. 735/21
- > Richtlinien für die Bundesförderung für Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft vom 12.10.2021, BAnz AT, 29.10.2021 B1, B2
- > Verordnung zur Änderung von Bußgeld- und Strafvorschriften zur Abfallverbringung vom 08.11.2021, BGBl. I Nr. 78 vom 15.11.2021, S. 4899
- > Erste Verordnung zur Änderung der Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen vom 13.10.2021, BGBl. I Nr. 73 vom 18.10.2021, S. 4676
- > Dritte Verordnung zur Änderung der Sportanlagenlärmschutzverordnung vom 08.10.2021, BGBl. I Nr. 72 vom 14.10.2021, S. 4644
- > Dritte Verordnung zur Änderung der Strahlenschutzverordnung vom 08.10.2021, BGBl. I Nr. 72 vom 14.10.2021, S. 4645
- > Erstes Gesetz zur Änderung des Umweltstatistikgesetzes und anderer Gesetze vom 22.09.2021, BGBl. I Nr. 68 vom 28.09.2021, S. 4363