

Dr. Peter Schütte/Dr. Martin Winkler*

Aktuelle Entwicklungen im Bundesumweltrecht

Berichtsperiode 02.02.2010 – 22.3.2010

A. Einleitung

In den Berichtszeitraum fällt zunächst das Inkrafttreten von vier Umweltgesetzen, die bereits Mitte letzten Jahres verkündet worden waren. So wurden am 1.3.2010 das Gesetz zur Regelung des Schutzes nichtionisierender Strahlung (NiSG), das Gesetz zur Bereinigung des Bundesrechts im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (RGU), das Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege (BNatSchG) und das Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts (WHG) vollständig wirksam. Alle vier Gesetze entstanden im Zuge der Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz durch die Föderalismusreform im September 2006¹ und als Reaktion auf das Scheitern des Umweltgesetzbuches (UGB) im vergangenen Frühjahr.² Die inhaltlichen Neuerungen wurden in vorangegangenen Berichten bereits ausführlich dargestellt.³

Die Länder, die insbesondere in den Bereichen Naturschutz- und Wasserrecht ebenfalls zu einer Novellierung und Harmonisierung ihrer jeweiligen landesrechtlichen Regelungen aufgerufen waren, haben von dieser Möglichkeit teilweise Gebrauch gemacht. In einigen Ländern befanden sich entsprechende Gesetzgebungsvorhaben zum Redaktionsschluss noch im Entwurfsstadium.⁴ Demgegenüber haben z.B. Niedersachsen⁵ und Nordrhein-Westfalen⁶ sowohl ihre Landesnaturschutz- als auch ihre Landeswassergesetze umfassend novelliert und dabei auch die Kompetenz zur Abweichung von bundesrechtlichen Regelungen, die nicht dem so genannten »abweichungsfesten Kernbestand« zuzuordnen sind, in Anspruch genommen. In Schleswig-Holstein⁷ und Mecklenburg-Vorpommern⁸ wurden neue naturschutzrechtliche Regelungen verkündet, und auch Bayern⁹ hat sein Landesrecht – wenn auch weitgehend ohne Veränderungen – neu gefasst. In den übrigen Ländern gelten mangels novellierter Landesgesetze die nunmehr in Kraft getretenen Bundesregelungen als »Vollregelungen«. Das bestehende Landesrecht verliert insoweit seine Gültigkeit, als es diesen Vollregelungen widerspricht.

In Kraft getreten ist am 22.3.2010 zudem die novellierte Kleinf Feuerungsanlagenverordnung (1. BImSchV); die Novelle wurde im vorangegangenen Bericht dargestellt. Außerdem wurde im Berichtszeitraum eine Formulierungshilfe für den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes beschlossen.¹⁰ Über die im Zuge dieser Novellierung geplanten Änderungen, die hauptsächlich die Vergütung für Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie (»Fotovoltaikanlagen«) betreffen, wurde ebenfalls bereits berichtet.¹¹ Die Formulierungshilfe soll von den Regierungsfractionen in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden.

Aus dem aktuellen tagespolitischen Geschehen ist zudem die Aufhebung des Moratoriums zur Erkundung des Salzstocks Gorleben als Endlager für wärmeentwickelnde radioaktive Abfälle von Interesse.¹²

Ausführlich berichtet wird nachfolgend über zwei Vorhaben, welche die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie¹³ auf dem Gebiet des Umweltrechts zum Gegenstand haben (B). Darüber hinaus wurde ein Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts vorgelegt (C) sowie der Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung (SUP) aktualisiert (D). Weitere Gesetze, Verordnungen und Programme werden überblicksartig dargestellt (E).

B. Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie

Am 24.2.2010 wurde vom Bundeskabinett der Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie auf dem Gebiet des Umweltrechts sowie zur Änderung umweltrechtlicher Vorschriften beschlossen. Betroffen ist das gesamte »dienstleistungsrelevante« Recht, namentlich das Abwasserabgabengesetz (AbwAG), das Batteriegesetz (BattG), das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), das Chemikaliengesetz (ChemG), das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), das Elektro- und Elektronikgerätegesetz, das Gesetz zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung bei der Anwendung am Menschen (NiSG),

das Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG), das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), das Umweltauditzgesetz, das Gesetz über die Umweltver-

* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder. Dr. Martin Winkler ist rechtswissenschaftlicher Koordinator der Clearingstelle EEG.

1 Vgl. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006, BGBl. I S. 2034 sowie Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5.9.2006, BGBl. I S. 2098.

2 Vgl. BMU, Pressemitteilung vom 1.2.2009, abzurufen auf der Homepage des BMU; siehe dazu auch den Bericht in ZUR 2009, 216.

3 Siehe ZUR 2009, 339 (zum NiSG) sowie ZUR 2009, 453 (zu RGU, BNatSchG und WHG).

4 Vgl. bspw. den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landeswassergesetzes und anderer wasserrechtlicher Vorschriften des Landes Schleswig-Holstein vom 26.1.2010, Drucksache 17/211. In der Landtagssitzung vom 17.3.2010 stimmten CDU, FDP und SSW in zweiter Lesung für die Anpassung des Wassergesetzes, Grüne und Linke dagegen, die SPD enthielt sich. Der Gesetzesentwurf wurde nunmehr in der Fassung der Beschlussempfehlung des Umwelt- und Agrarausschusses vom 10.3.2010 (Drucksache 17/348) verabschiedet, vgl. das vorläufige Beschlussprotokoll des Landtages vom 19.3.2010, abrufbar unter http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl17/plenum/beschlusspro/2010/17-006_03-10.pdf.

5 Vgl. Art. 1 des Gesetzes zur Neuordnung des Naturschutzrechts vom 19.2.2010, Nds.GVBl. 2010, S. 104 sowie Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Niedersächsischen Wasserrechts vom 19.2.2010, Nds.GVBl. 2010, S. 64.

6 Vgl. Art. 1 und Art. 3 des Gesetzes zur Änderung des Landschaftsgesetzes und des Landesforstgesetzes, des Landeswassergesetzes und des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung in Nordrhein-Westfalen vom 10.03.2010 (bei Redaktionsschluss noch nicht verkündet, der Vorabdruck 14/200 ist abrufbar unter <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMG14-200.pdf>).

7 Vgl. das Gesetz zum Schutz der Natur (Landesnaturschutzgesetz – LNatSchG) vom 24.2.2010, GVOBl. 2010, S. 301.

8 Vgl. Art. 1 des Gesetzes zur Bereinigung des Landesnaturschutzrechts vom 23.2.2010, GVOBl. M-V, S. 66.

9 Vgl. Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz – Bay-NatSchG) i.d.F. vom 23.12.2005, geändert durch Art. 78 Abs. 8 des Gesetzes vom 25.2.2010, GVBl. 2010, S. 66 sowie Bayerisches Wassergesetz (Bay-WG) vom 25.2.2010, GVBl. 2010, S. 66.

10 Vgl. BMU, Pressemitteilung vom 3.3.2010, Nr. 028/10, abzurufen auf der Homepage des BMU.

11 Vgl. ZUR 2010, 165. Die geplanten Änderungen gehen zurück auf die im Januar 2010 vorgestellten Eckpunkte des BMU, abzurufen auf der Homepage des BMU.

12 Vgl. BMU, Pressemitteilung vom 15.3.2010.

13 Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36.

träglichkeitsprüfung (UVP) sowie das Wasserhaushaltsgesetz (WHG).

Die Richtlinie 2006/123/EG enthält insbesondere in ihren Artikeln 16, 8 und 13 Vorgaben, die eine Anpassung des nationalen Rechts erforderlich machten. So erfordert Art. 16 der Dienstleistungsrichtlinie die diskriminierungsfreie Gewährleistung ausländischer Dienstleistungserbringung. In Umsetzung dieser Vorgabe enthält der Entwurf u.a. die Klarstellung, dass die Bekanntgabe, Bestimmung oder Anerkennung von Sachverständigen und sachverständigen Stellen grundsätzlich bundesweit gelten. Aus dieser bundesweiten Geltung ergeben sich Erleichterungen für inländische Sachverständige und Sachverständige aus anderen EU-Staaten, da nicht mehr für jedes Bundesland einzeln eine Bekanntgabe einzuholen ist. Außerdem sollen, wie von Art. 8 der Richtlinie vorgegeben, nunmehr Bekanntgabe-, Bestimmungs- oder Anerkennungsverfahren künftig auf elektronischem Wege und über einen »Einheitlichen Ansprechpartner« abgewickelt werden können. Dazu sind in den Bundesländern einheitliche Stellen einzurichten. Art. 13 der Dienstleistungsrichtlinie schreibt die Festlegung von Bearbeitungsfristen vor und gewährt eine Genehmigungsfiktion bei Nichteinhaltung dieser Fristen, von der nur aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses Ausnahmen gemacht werden dürfen (Art. 13 Abs. 3 und 4).

Der Gesetzesentwurf enthält v.a. Vorgaben, die sich mit dem Ausnahmetatbestand befassen und trifft die Regelung, dass Genehmigungsfiktionen dann nicht in Betracht kommen, wenn dem Staat besondere Überwachungs- und Garantiefunktionen hinsichtlich der Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften zukommen. Demzufolge werden insbesondere keine Genehmigungsfiktionen im Bereich der Sachverständigenkontrolle der Einhaltung von Immissions- oder Emissionsgrenzwerten – etwa im Rahmen der Erteilung einer Anlagengenehmigung nach BImSchG – gewährt. Eine Genehmigungsfiktion soll sich indes im Bereich der Transportgenehmigung im Abfallrecht finden.

Zusätzlich wurde eine Verordnung der Bundesregierung zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie auf dem Gebiet des Umweltrechts sowie zur Änderung umweltrechtlicher Vorschriften erlassen.¹⁴ Diese trifft dem Gesetzesentwurf vergleichbare Regelungen im Verordnungsrecht. Von den Änderungen sind u.a. die Altfahrzeugverordnung, die Deponieverordnung, die Gewerbeabfallverordnung, die Rohrfernleitungsverordnung sowie die Verpackungverordnung betroffen.

C. Neuordnung des Abfallrechts

Der vom BMU Ende Februar vorgelegte, bislang noch nicht unter den Bundesministerien abgestimmte Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes dient in erster Linie der Umsetzung der neuen EU-Abfallrahmenrichtlinie aus dem Jahre 2008 (AbfRRL),¹⁵ die bis zum 12.12.2010 erfolgt sein muss. Der (Artikel-)Gesetzesentwurf sieht hauptsächlich weitreichende Änderungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes vor (Artikel 1). Er enthält überdies aber auch Vorgaben zur Anpassung und Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Artikel 2) sowie weitere notwendige Folgeänderungen.

Erklärtes Ziel ist es, bewährte Strukturen und Elemente des bestehenden nationalen Abfallrechts zu erhalten und die neuen Vorgaben der AbfRRL möglichst »1:1« zu übernehmen.¹⁶ Zudem sollen die bestehenden Vorschriften modernisiert werden. Auch der Titel des neuen Abfallgesetzes soll angepasst werden: »Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen« – kurz: »Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)«. Weitere Änderungen haben vor allem Begrifflichkeiten zum Inhalt. So werden insbesondere die Begriffe des »Abfalls«, der »Nebenprodukte«, des »Endes der Abfalleigenschaft« sowie diejenigen der »Verwertung« und »Beseitigung« den europarechtlichen Vorgaben angepasst (§ 3 KrWG-E). Daneben soll laut § 6 Abs. 1 KrWG-E nunmehr die fünfstufige Abfallhierarchie der AbfRRL (»Vermeidung« – »Vorbereitung zur Wiederverwertung« – »Recycling« – »sonstige, d.h. auch energetische Verwertung und Bergversatz« – »Beseitigung«) übernommen und die bisherige dreistufige des KrW-AbfG (»Vermeidung« – »Verwertung« – »Beseitigung«) insoweit ersetzt werden. Eine weitere Neuerung betrifft die nach der AbfRRL zu erstellenden »Abfallvermeidungsprogramme«. § 32 KrWG-E sieht insofern die Verpflichtung von Bund und Ländern zur Formulierung von Abfallvermeidungszielen (Abs. 2 Nr. 1), zur Zusammenstellung bestehender Maßnahmen zur Abfallvermeidung sowie deren Bewertung (Abs. 2 Nr. 2) und zur Konzeptionierung neuer Maßnahmen (Abs. 2 Nr. 3) vor. Die Abfallvermeidungsprogramme müssen den Vorgaben der Richtlinie entsprechend erstmalig bis zum 12.12.2013 erstellt und im Folgezeitraum alle sechs Jahre einer Auswertung und ggf. einer Fortschreibung unterzogen werden (§ 32 Abs. 4 KrWG-E).

Im Hinblick auf eine zu erreichende Verbesserung der Ressourceneffizienz, bzw. eine Verstärkung des Recyclings geht der

Gesetzesentwurf teilweise über die europarechtlich geforderten (Mindest-)Vorgaben hinaus. So soll gem. § 13 Abs. 2 KrWG-E bis zum Jahre 2020 für Siedlungsabfälle eine Recyclingquote von 65 % erreicht werden, die AbfRRL verpflichtet hier nur zur Einhaltung einer Quote von 50 %. Auch im Bereich des Bauschutt- und Abbruchrecyclings steckt der Entwurf weitergehende Ziele: Die stoffliche Verwertungsquote soll hier 80 % (anstelle der gemeinschaftsrechtlich gebotenen 70 %) betragen (§ 13 Abs. 3 KrWG-E). Zudem ist laut § 11 Abs. 1 KrWG-E die bundesweit verpflichtende Einführung der getrennten Sammlung von Bioabfällen (definiert als »biologisch abbaubare Garten- und Parkabfälle, Nahrungs- und Küchenabfälle aus Haushalten, aus dem Gaststätten- und Cateringgewerbe und aus dem Einzelhandel sowie vergleichbare Abfälle aus Nahrungsmittelverarbeitungsbetrieben«, § 3 Abs. 7 KrWG-E) bis spätestens 1.1.2015 vorgesehen.

Von der Novellierung unberührt bleibt indes die Aufteilung der Entsorgungsverantwortung zwischen Privaten und öffentlicher Hand. Hier soll vielmehr die bestehende »duale« Entsorgungsverantwortung beibehalten werden. Der Gesetzesentwurf sieht allerdings die Präzisierung kommunaler Überlassenspflichten für Haushaltsabfälle vor: So werden in § 16 KrWG-E insbesondere die Zulässigkeitsvoraussetzungen der gewerblichen Sammlung von Haushaltsabfällen zur Verwertung näher ausgestaltet. Danach besteht im Grundsatz nach wie vor keine Überlassenspflicht privater Haushalte für Abfälle, die durch gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden (§ 16 Abs. 3 Nr. 4 KrWG-E). Eine Ausnahme gilt indes (wie im bisherigen Recht) dann, wenn dieser Sammlung »überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen«. In § 16 Abs. 4 KrWG-E wird nunmehr der Begriff der einer gewerblichen Sammlung entgegenstehenden überwiegenden öffentlichen Interessen erstmals umfassend erläutert. Ein Entgegenstehen ist danach insbesondere dann anzunehmen, wenn »die Sammlung in ihrer konkreten Ausgestaltung die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers (...) beeinträchtigt«. Eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit ist weiter gegeben,

¹⁴ Verordnung vom 1.3.2010, BT-Drs. 17/862.

¹⁵ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien – AbfRRL, ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3.

¹⁶ Vgl. Eckpunktepapier »Novelle des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes«, abrufbar auf der Homepage des BMU.

wenn die kommunalen Entsorgungspflichten nicht mehr unter wirtschaftlich ausgehenden Bedingungen wahrgenommen werden können, wobei »Auswirkungen der gewerblichen Sammlung auf die Planungssicherheit und die Organisation der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (...) besonders zu berücksichtigen (sind)«. Diese Präzisierungen scheinen erkennbar den Vorgaben der bundesverwaltungsgerichtlichen Entscheidung im »Altpapierstreit« vom 18.6.2009¹⁷ geschuldet. Schließlich enthält die Novelle Vorgaben zur effizienteren Überwachung von Abfallerzeugern und Abfallbesitzern (vgl. §§ 46 ff. KrWG-E).

D. Aktualisierung Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung

Im März 2010 wurde im Auftrag des Umweltbundesamtes der Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung aktualisiert.¹⁸ Dieser Leitfaden enthält Empfehlungen für die Durchführung der SUP nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung und richtet sich vorrangig an die Planungsträger. Mit dem Leitfaden wird das

Ziel verfolgt, bundesweit für ein einheitliches Verständnis der Inhalte und Anforderungen der SUP zu sorgen und dadurch eine einheitliche Qualität zu sichern. Darüber hinaus sollen die Planungsträger unterstützt werden.

Dies geschieht vor allem dadurch, dass die einschlägigen Vorschriften des UVPG dargestellt und kommentiert werden sowie Empfehlungen in Bezug auf Verfahren und Prüfungspunkte erfolgen. So finden sich zum einen detaillierte Ausführungen bezüglich des Untersuchungsrahmens (§ 14f UVPG), wobei insbesondere auf das durchzuführende (Scoping-)Verfahren sowie die Festlegung der Inhalte eingegangen wird (vgl. B 1 und B 2). Auch wird auf die Möglichkeit einer sog. »Abschichtung« von Umweltprüfungen im Rahmen eines mehrstufigen Verwaltungsverfahrens Bezug genommen (B 3).

Desweiteren erfolgt eine ausführliche Erläuterung von Anforderungen, die an den sog. Umweltbericht zu stellen sind. Hierbei werden Schwerpunkte auf die Darstellung der notwendigen Beschreibung von Umweltauswirkungen gem. § 14g Abs. 2 Nr. 5

UVPG, der Alternativenprüfung nach § 14g Abs. 1 S. 2, Abs. 2 Nr. 8 UVPG sowie der vorläufigen Bewertung der Umweltauswirkungen nach § 14g Abs. 3 UVPG gelegt (C 8).

Zur Veranschaulichung enthält der Leitfaden überdies verschiedene Arbeitshilfen, wie beispielsweise Prüffragen zur Feststellung der SUP-Pflicht sowie der SUP-Vorprüfungspflicht oder ein Gliederungsbeispiel für den zu erstellenden Umweltbericht.

Dr. Peter Schütte

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

Dr. Martin Winkler

Mitglied der Clearingstelle EEG, Charlottenstraße 65, 10117 Berlin, post@clearingstelle-eeeg.de

¹⁷ BVerwGE 134, 154.

¹⁸ Der Leitfaden ist in einer Kurz- sowie in einer Langfassung abrufbar auf der Homepage des BMU.

E. Weitere Gesetze, Verordnungen und Programme

- Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), neu bekannt gemacht am 24.2.2010, BGBl. I S. 94
- Kostenverordnung zum Elektro- und Elektronikgerätegesetz (Elektro- und Elektronikgerätegesetz-Kostenverordnung - ElektroGKostV), geändert am 12.3.2010, BGBl. I S. 270
- Futtermittelverordnung, zuletzt geändert am 28.02.2010, BGBl. I S. 191
- Neufassung Gefahrgutverordnung See (GGVSee), Bekanntmachung vom 22.2.2010, BGBl. I S. 238
- Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien im Wärmemarkt, geändert am 17.2.2010, eBanz AT 24 2010 B1

TAGUNGSBERICHT

Das neue Abfallrecht und die deutsche Industrie

– Berliner Abfallrechtstage 2009 –

Am 19./20.11.2009 fanden im Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg die Berliner Abfallrechtstage 2009 statt. Erstmals umfasste die jährlich stattfindende Veranstaltung zwei volle Tage, so dass es möglich war, zahlreiche aktuelle Themen des Abfallrechts sehr intensiv zu behandeln. Angesichts der Fülle der Themen ist es an dieser Stelle unmöglich, auf sämtliche Vorträge und Diskussionsbeiträge der Tagung einzugehen. Gegenstand des nachfolgenden Berichts sollen ausschließlich die Vorträge über Rechtsänderungen im Zusammenhang mit der neuen Abfallrahmenrichtlinie

2008/98/EG und dem erwarteten neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz sein. Wichtige weitere Themen, wie etwa die Auswirkungen der steuerlichen Gleichbehandlung kommunaler und privater Entsorgungsunternehmen, Anforderungen an die Verfüllung mineralischer Abfälle oder Neuregelungen der VerpackV und der geplanten Industrie-Emissions-Richtlinie müssen leider unberücksichtigt bleiben.

Entgegen der Erwartung der Teilnehmer konnte MinR Dr. Frank Petersen in seinem Eröffnungsvortrag noch keinen ersten Entwurf