

STELLUNGNAHME

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Klimaschutzes beim Immissionsschutz, zur Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und zur Umsetzung von EU-Recht vom 03.04.2023

Berlin, 6. April 2023

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.500 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit rund 293.000 Beschäftigten wurden 2020 Umsatzerlöse von 123 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 16 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 60 Prozent, Trinkwasser 89 Prozent, Wärme 88 Prozent, Abwasser 45 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft entsorgt jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und hat rund 76 Prozent ihrer CO₂-Emissionen seit 1990 eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 206 Unternehmen investieren pro Jahr über 957 Millionen Euro. Künftig wollen 80 Prozent der kommunalen Unternehmen den Mobilfunkunternehmen Anschlüsse für Antennen an ihr Glasfasernetz anbieten. Wir halten Deutschland am Laufen – klimaneutral, leistungsstark, lebenswert. Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge. Unsere Positionen: [2030plus.vku.de](https://www.vku.de/2030plus).

Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Der VKU bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem Gesetzentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz Stellung zu nehmen.

Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen

Die Unternehmen der kommunalen Versorgungs- und Entsorgungswirtschaft sind in allen Segmenten der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien aktiv. Durch die Errichtung und den Betrieb von Wind- und Solarparks, Solarenergie auf Dächern sowie Biomasse-, Geothermie-, Wasserkraft- und Grubengasanlagen tragen sie in erheblichem Maße zum Übergang in eine treibhausgasneutrale Gesellschaft bei. Gleiches gilt für die Nutzung energetischer Potenziale aus der Abfall- und Abwasserbehandlung.

Die Ausgestaltung der Verfahrensregeln im Genehmigungsrecht hat einen großen Einfluss auf die Umsetzbarkeit von Investitionen in erneuerbare Energien.

Positionen des VKU in Kürze

- › Die Genehmigungsfähigkeit einer Anlage zur Nutzung erneuerbarer Energien oder zur Herstellung von grünem Wasserstoff sollte anhand der Sach- und Rechtslage beurteilt werden, wie sie sich zum Zeitpunkt des Ablaufs der Genehmigungsfristen gemäß § 10 Absatz 6a Satz 1 BImSchG (sieben bzw. drei Monate) darstellt.
- › Die Erteilung eines Vorbescheids sollte künftig nicht mehr davon abhängen, dass sich die Genehmigungsbehörde ein vorläufiges positives Gesamturteil über das Vorhaben bildet.
- › Die Einbindung des Antragstellers und die Rechtssicherheit von behördlichen Stellungnahmen sollten gestärkt werden.
- › Der VKU begrüßt, dass die Behörde die Genehmigungsfrist grundsätzlich nur noch einmal verlängern darf und eine Verlängerung dem Antragsteller gegenüber begründen muss.
- › Für eine praxistaugliche Regelung der Repowering-Erleichterungen müssen die Vorschriften des § 16b BImSchG entsprechend auf Genehmigungsverfahren nach §§ 4, 6 BImSchG (d. h. Neugenehmigungsverfahren) anzuwenden sein.
- › Der VKU begrüßt die in § 63 Absatz 2 geplante Einführung einer Frist von einem Monat für die Stellung und Begründung des Antrags auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs oder der Anfechtungsklage gegen eine Zulassung einer Windenergieanlage an Land.
- › Der VKU begrüßt die Definition der Vollständigkeit von Genehmigungsunterlagen und die Klarstellung, dass fachliche Einwände und Nachfragen der Vollständigkeit nicht entgegenstehen.

Aufgrund der engen Fristsetzung behalten wir uns vor, weitere Anpassungsvorschläge nachzureichen und auch noch kurzfristig ins weitere Verfahren einzubringen, zumal es sich um einen noch nicht innerhalb der Bundesregierung abgestimmten Entwurf handelt.

Stellungnahme

Grundsätzliches

Die bisherigen gesetzgeberischen Maßnahmen zur Beschleunigung des EE-Ausbaus (v. a. EEG-Reform, Wind-an-Land-Gesetz, BNatSchG-Novelle, ROG-Novelle) haben die Rahmenbedingungen für den EE-Ausbau verbessert, doch weitere Maßnahmen sind notwendig. Die lange Verfahrensdauer ist ein wesentliches Hindernis, das noch nicht gelöst ist. Insbesondere im BImSchG sind noch einige verzögernde Elemente vorhanden. Daher begrüßt es der VKU außerordentlich, dass das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz einen Referentenentwurf für eine Novelle des BImSchG vorgelegt hat und nimmt sehr gerne wie folgt dazu Stellung.

Artikel 1, Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Zu Artikel 1, § 6 BImSchG

Regelungsvorschlag:

Die Genehmigungsfähigkeit einer Anlage zur Nutzung erneuerbarer Energien oder zur Herstellung von grünem Wasserstoff sollte anhand der Sach- und Rechtslage beurteilt werden, wie sie sich zum Zeitpunkt des Ablaufs der Genehmigungsfristen gemäß § 10 Absatz 6a Satz 1 BImSchG (sieben bzw. drei Monate) darstellt, es sei denn diese Fristen wurden auf Wunsch des Antragstellers verlängert.

Begründung:

Nach bisheriger Rechtslage beurteilen Behörden die Genehmigungsfähigkeit eines Vorhabens anhand der zum Zeitpunkt der letzten Behördenscheidung vorliegenden Sach- und Rechtslage.

Dieser sehr späte Zeitpunkt führt zu einer unangemessenen Benachteiligung des Antragstellers. Denn kommt es zu Verzögerungen im Genehmigungsverfahren, steigt das Risiko, dass sich die Sach- und Rechtslage ändert und ein ursprünglich genehmigungsfähiges Vorhaben seine Genehmigungsfähigkeit verliert, z. B. weil sich während des Verfahrens ein Rotmilan ansiedelt. Dies kann zeitverzögernde Anpassungen der Projekte erforderlich machen oder gar zu deren Abbruch führen.

Dieses Risiko wird für den Antragsteller umso größer, wenn gegen ein Vorhaben Widerspruch eingelegt wird, denn nach jetziger Rechtslage ist die Entscheidung der Widerspruchsbehörde die letzte, für den Zeitpunkt der anwendbaren Sach- und Rechtslage maßgebliche Behördenentscheidung. Während des gesamten Widerspruchsverfahrens muss also der Antragsteller mit Änderungen rechnen, die sein ursprünglich genehmigungsfähiges Projekt zu Fall bringen können.

Eine Vorverlegung des für die Sach- und Rechtslage maßgeblichen Zeitpunktes entspricht auch der Ankündigung im Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, „möglichst frühe Stichtage für die anzuwendende Sach- und Rechtslage vor[zusehen“ (S. 13).

Eine ausgewogene Regelung würde darin bestehen, dass Änderungen der Sach- und Rechtslage solange zu berücksichtigen sind, wie die Genehmigungsfristen gemäß § 10 Absatz 6a Satz 1 BImSchG (sieben bzw. drei Monate) noch laufen. Während dieses Zeitraumes hat die Behörde ausreichend Gelegenheit, die Sach- und Rechtslage zu prüfen und die Stellungnahmen der beteiligten Behörden zu berücksichtigen. Hält sie die Frist jedoch nicht ein, sollten dem Antragsteller daraus keine Nachteile erwachsen, es sei denn, die Fristen wurden auf Wunsch des Antragstellers verlängert.

Zu Artikel 1, § 9 BImSchG

Regelungsvorschlag:

Die Erteilung eines Vorbescheids sollte künftig nicht mehr davon abhängen, dass sich die Genehmigungsbehörde ein vorläufiges positives Gesamturteil über das Vorhaben bildet.

Begründung:

Für die Erteilung des Vorbescheids verlangt die Rechtsprechung, dass sich die Genehmigungsbehörde ein vorläufiges positives Gesamturteil über das Vorhaben bildet. Dieses Erfordernis wird aus der Formulierung in § 9 Absatz 1 („sofern die Auswirkungen der geplanten Anlage ausreichend beurteilt werden können“) abgeleitet.

Die Bedeutung einer „vorläufig positiven Gesamtbeurteilung“ ist in immissionsschutzrechtlichen Vorbescheidsverfahren ein häufiger Streitpunkt zwischen Vorhabenträger und Behörde. Die Diskussion darüber verkompliziert immissionsschutzrechtliche Vorbescheidsverfahren und hemmt Investitionsentscheidungen.

Durch den Verzicht auf eine vorläufig positive Gesamtbeurteilung würde der immissionsschutzrechtliche Vorbescheid einem baurechtlichen Vorbescheid gleichgestellt und in der Praxis häufiger genutzt. Die potenziellen Vorteile des Vorbescheidsverfahrens würden so besser zur Geltung kommen.

Im baurechtlichen Vorbescheidungsverfahren werden nur die im Rahmen der Vorbescheidungsfrage gestellten Genehmigungsvoraussetzungen geprüft. Da der Vorbescheid nicht zur Errichtung der Windenergieanlage berechtigt, ist die Gleichstellung auch sachlich gerechtfertigt.

Zu Artikel 1, Nummer 2 a) cc) und dd) (§ 10 Absatz 5 Sätze 4 und 5 BImSchG-Entwurf)

Regelungsvorschlag:

Die Einbindung des Antragstellers und die Rechtssicherheit von behördlichen Stellungnahmen sollten gestärkt werden.

Hierzu sollte der neue Satz 4 wie folgt ergänzt werden (Ergänzungen in rot):

„Die zuständige Behörde hat die Entscheidung in diesem Fall **auf Antrag des Antragstellers** auf der Grundlage der geltenden Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt des Fristablaufs der Behördenbeteiligung zu treffen.

Der neue Satz 5 sollte wie folgt ergänzt werden (Ergänzungen in rot):

Hierzu kann die Genehmigungsbehörde zu Lasten der zu beteiligenden Behörde zur Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen ein **Gutachten eines bisher im Genehmigungsverfahren nicht beteiligten Fachgutachters oder ein** Sachverständigengutachten einholen.

Begründung:

Die Ergänzungen sollen klarstellen, dass eine Entscheidung ohne behördliche Stellungnahmen nur auf Antrag des Antragstellers erfolgt. Somit wäre eindeutig, dass der Projektentwickler es in der Hand hat, ob er noch auf die behördlichen Stellungnahmen warten möchte, um die Genehmigung womöglich „rechtssicherer“ zu machen, oder nicht.

Zu Artikel 1, Nummer 2 b) (§ 10 Absatz 6a BImSchG-Entwurf)

Regelungsvorschlag:

Der VKU begrüßt die geplante Änderung in § 10 Absatz 6a BImSchG, wonach die Behörde die Genehmigungsfrist grundsätzlich nur noch einmal verlängern darf und eine Verlängerung dem Antragsteller gegenüber begründen muss.

Begründung:

Ist der Genehmigungsantrag vollständig, beginnen die gesetzlichen Genehmigungsfristen: 7 Monate bzw. 3 Monate im vereinfachten Verfahren (§ 10 Abs. 6a BImSchG). Diese Fris-

ten werden in der Praxis aber fast nie eingehalten und mehrfach verlängert, eine Begründung erfolgt in den seltensten Fällen. Daher dient es der Beschleunigung, wenn die Behörde die Frist nur einmal verlängern darf und durch die Begründungspflicht eine Hemmschwelle für eine Verlängerung geschaffen wird.

Zu Artikel 1, Nummer 5 (§ 16b BImSchG-Entwurf)

Regelungsvorschlag:

Für eine praxistaugliche Regelung der Repowering-Erleichterungen müssen die Vorschriften des § 16b BImSchG entsprechend auf Genehmigungsverfahren nach §§ 4, 6 BImSchG (d. h. Neugenehmigungsverfahren) anzuwenden sein.

Begründung:

Die gesetzlichen Erleichterungen des § 16b BImSchG gelten nach dem Gesetzeswortlaut nur für ein Repowering im Rahmen eines Änderungsgenehmigungsverfahrens. Das bedeutet, dass derjenige, der einen Antrag nach § 16b BImSchG stellt, auch Inhaber der Genehmigung der zu repowernden Anlagen sein muss.

Dies wird in der Praxis selten der Fall sein. Oft ist ein Dritter Inhaber der Genehmigungen der Bestandsanlagen. Der Genehmigungsantrag nach § 16b BImSchG wird meist durch eine andere Gesellschaft gestellt.

Ähnliches gilt für den ebenfalls häufigen Fall, dass die Bestandsanlagen erst während des Genehmigungsverfahrens der Neuanlagen erworben werden. Man kann den Referentenentwurf rechtlich so interpretieren, dass die Bestandsanlagen vor einer Antragstellung nach § 16b BImSchG erworben sein müssen, da dies zur „Prüffähigkeit“ des Antrags nach § 16b BImSchG gehört.

Zu Artikel 1, Nummer 14 (§ 63 BImSchG-Entwurf)

Regelungsvorschlag:

Der VKU begrüßt die in § 63 Absatz 2 geplante Einführung einer Frist von einem Monat für die Stellung und Begründung des Antrags auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs oder der Anfechtungsklage gegen eine Zulassung einer Windenergieanlage an Land.

Begründung:

Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Zulassung einer Windenergieanlage haben seit Inkrafttreten des Investitionsbeschleunigungsgesetzes keine aufschiebende Wirkung mehr. Was zur Verfahrensbeschleunigung jetzt noch fehlt, ist eine Fristverkürzung für Eilrechtsschutzanträge auf einen Monat. Für Verkehrsinfrastrukturvorhaben sehen die ent-

sprechenden Fachgesetze vor, dass Eilrechtsschutzanträge nur innerhalb eines Monats gestellt und begründet werden können (§ 17e Absatz 2 FStrG, § 18e Absatz 2 AEG, § 29 Absatz 6 Satz 3 PBefG).

Eine solche Regelung sollte auch für Windenergievorhaben eingeführt werden.

Denn solange das Fachrecht keine abweichende Regelung trifft, ist der Antrag nach § 80 Absatz 5 Satz 1 VwGO auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung nicht fristgebunden. Das heißt, er kann prinzipiell vom Erlass des Verwaltungsakts an bis zum Eintritt von dessen formeller Bestandskraft gestellt werden.

Wenn also gegen die Genehmigung eines Windparks Widerspruch eingelegt wird, ggf. mit anschließender Klageerhebung, kann nach jetziger Rechtslage, solange wie über den Widerspruch (und ggf. die Klage) nicht rechtskräftig entschieden wurde, der Eilrechtsschutzantrag noch gestellt werden.

Die Festlegung einer Monatsfrist würde den Projektierern Rechtssicherheit geben. Sie hätten Klarheit, dass nach Fristablauf nicht mehr mit Eilrechtsschutzanträgen gerechnet werden muss.

Artikel 4, Änderung der Verordnung über das Genehmigungsverfahren (9. BImSchV)

Zu Artikel 4, Nummer 4c (§ 7 Absatz 2 Satz 2 9. BImSchV-Entwurf)

Regelungsvorschlag:

Der VKU begrüßt die Definition der Vollständigkeit von Genehmigungsunterlagen und die Klarstellung, dass fachliche Einwände und Nachfragen der Vollständigkeit nicht entgegenstehen.

Begründung:

Viele Genehmigungsverfahren verzögern sich, weil manche Behörden immer wieder Unterlagen nachfordern, bevor sie die Vollständigkeit des Genehmigungsantrags feststellen und das eigentliche Verfahren starten kann. Offenbar gibt es unter den Behörden unterschiedliche Meinungen darüber, welche Anforderungen an den Inhalt der Antragsunterlagen zu stellen sind. Daher ist es richtig, dass der Gesetzgeber den Beteiligten eine Richtschnur zur Verfügung stellt, indem er „Vollständigkeit“ definiert. Wichtig ist insbesondere die Klarstellung, dass fachliche Einwände und Nachfragen der Vollständigkeit nicht entgegenstehen.

Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung:

Jan Wullenweber
Bereichsleiter Energiesystem
und Energieerzeugung
Abteilung Energiewirtschaft

Telefon: +49 30 58580-380
E-Mail: wullenweber@vku.de

Dr. Jürgen Weigt
Stellv. Bereichsleiter Energiesystem
und Energieerzeugung
Abteilung Energiewirtschaft

Telefon: +49 30 58580-387
E-Mail: weigt@vku.de