

STELLUNGNAHME

zum Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Verbesserung des Klimaschutzes beim Immissionsschutz, zur Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und zur Umsetzung von EU-Recht vom 19.04.2023

Berlin, 15. September 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.

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.

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 (**Stichtagsregelung**).
- › Notwendig ist eine Regelung, wonach einzelne Genehmigungsvoraussetzungen durch **Vorbescheid** entschieden werden können, ohne dass die gesamten Auswirkungen der Anlagen am Standort beurteilt werden müssen. Nur so kann das Vorbescheidsverfahren seinen Zweck erfüllen und Vorhabenträgern eine Vorabklärung einzelner Fragen ermöglichen. Dies ist in vielen Fällen Voraussetzung dafür, dass Projekte überhaupt weiterverfolgt werden können.
- › 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.
- › Anordnungen gegenüber **Abfallentsorgungsanlagen in der Nachbetriebsphase** gemäß § 17 Absatz 4a BImSchG zur Erfüllung der Pflichten nach § 5 Absatz 3 BImSchG sollten während eines Zeitraums von drei Jahren statt bisher einem Jahr getroffen werden können. Zudem sollte der Fristbeginn klargestellt werden. Dies ist notwendig, um sicherzustellen, dass nach Betriebseinstellung keine Abfälle in regelwidriger Weise auf dem Gelände verbleiben.

- › 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.

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 die Bundesregierung einen Entwurf für eine Novelle des BImSchG beschlossen hat und nimmt dazu sehr gerne wie folgt 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 Behördensentscheidung 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[z]usehen“ (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:

Notwendig ist eine Regelung, wonach einzelne Genehmigungsvoraussetzungen durch Vorbescheid entschieden werden können, ohne dass im Vorbescheidsverfahren die gesamten Auswirkungen der Windenergieanlagen am Standort beurteilt werden müssen.

Begründung:

Die rechtsverbindliche Klärung einzelner, für die Genehmigung relevanter Fragen durch Vorbescheid ist in vielen Fällen Voraussetzung dafür, dass Projekte überhaupt weiterverfolgt werden können. An vielen Standorten stellen sich bestimmte Fragen (zum Beispiel die luftverkehrsrechtliche Zulässigkeit), von deren Klärung es abhängt, ob Projekte weiterverfolgt werden können.

Für die Erteilung des Vorbescheids verlangt die Rechtsprechung jedoch, 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 dadurch Investitionsentscheidungen. Die verbleibende Unsicherheit kann dazu führen, dass manche Standorte für den Ausbau der Erneuerbaren-Energien nicht genutzt werden.

Daher sollte, wie auch vom Bundesrat in Ziffer 4 der Stellungnahme vom 16.06.2023 vorgeschlagen, im Rahmen des Vorbescheidsverfahrens auf eine vorläufig positive Gesamtbeurteilung verzichtet werden. Nur so werden Projektierer effektiv in die Lage versetzt, einzelne genehmigungsrechtliche Fragen, von denen die Durchführbarkeit des Projektes abhängt, vorab klären zu lassen. Der immissionsschutzrechtliche Vorbescheid würde dadurch einem baurechtlichen Vorbescheid gleichgestellt und in der Praxis häufiger genutzt. Die potenziellen Vorteile des Vorbescheidsverfahrens würden besser zur Geltung kommen. Im Ergebnis würden mehr Projekte für den Ausbau der erneuerbaren Energien ermöglicht.

Wie im baurechtlichen Vorbescheidsverfahren würden nur die im Rahmen der Vorbescheidfrage gestellten Genehmigungsvoraussetzungen geprüft. Da der Vorbescheid nicht zur Errichtung der Windenergieanlage berechtigt, werden auch keine Prüfstandards eingeschränkt.

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 Fristen 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, § 17 Absatz 4a BImSchG

Regelungsvorschlag:

Anordnungen gegenüber Abfallentsorgungsanlagen in der Nachbetriebsphase gemäß § 17 Absatz 4a BImSchG zur Erfüllung der Pflichten nach § 5 Absatz 3 BImSchG sollten während eines Zeitraums von drei Jahren statt bisher einem Jahr getroffen werden können. Zudem sollte der Fristbeginn klargestellt werden.

Begründung:

in der Praxis kommt es häufig vor, dass nach Betriebseinstellung Abfälle in regelwidriger Weise auf dem Gelände verbleiben. Nach § 17 Absatz 4a Satz 2 BImSchG ist die immissionsschutzrechtliche Anordnungsmöglichkeit der Beräumung gegenüber dem Anlagenbetreiber bei Verletzung seiner Abfallentsorgungspflichten nach § 5 Absatz 3 Nummer 2 BImSchG in der Nachbetriebsphase auf ein Jahr begrenzt. Diese Frist ist zu kurz. Sie kann aufgrund der Komplexität der Sachverhalte oft nicht eingehalten werden. Wie der Bundesrat in Ziffer 27 seiner Stellungnahme vom 16.06.2023 spricht sich daher auch der VKU für eine Verlängerung der Frist auf drei Jahre aus sowie für eine Klarstellung des Fristbeginns aus.

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 die 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 entsprechenden 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).

Es ist wichtig, dass eine solche Regelung auch für Windenergievorhaben eingeführt wird.

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 wird den Projektierern Rechtssicherheit geben. Sie erhalten 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