

Berlin, 21. September 2020

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Referentenentwurf zur Umsetzung von Vorgaben der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Neufassung) für Genehmigungsverfahren im Immissionsschutzrecht des Bundes
vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
Referat IG I 1, Immissionsschutzrecht

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Entwurf.

A. Das Wichtigste in Kürze

Der DIHK unterstützt das BMU darin, die Richtlinie (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (RED-II) im Immissionsschutzrecht umzusetzen. Die RED-II hat zum Ziel, Genehmigungsverfahren für Erneuerbare Energien Anlagen (EEA) zu beschleunigen und zu vereinfachen. Dieses Ziel kann das Gesetzgebungsvorhaben aus unserer Sicht erreichen, wenn die praktischen Probleme der Genehmigungsverfahren reduziert werden.

Deshalb empfehlen wir folgende Erweiterungen am vorliegenden Referentenentwurf:

1. Zeitplan verbindlich vorgeben
2. Vollständigkeitserklärungen präzisieren
3. Stichtag zur Beurteilung der Sach- und Rechtslage einführen
4. Verfahren vollständig elektronisch gestalten

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Das Gesetzgebungsvorhaben betrifft Unternehmen, die EEA errichten oder ändern (Repowering). Beim vorliegenden Gesetzgebungsvorhaben sind dies größere Windenergieanlagen (WEA) und Biogasanlagen. Die Verzögerung der Genehmigungsverfahren ist ein seit längerem bekanntes Problem für den Ausbau der Erneuerbaren Energien in Deutschland. Die Konsequenzen dafür gehen weit über den Kreis der direkt betroffenen Unternehmen hinaus.

C. Allgemeine Einführung - Allgemeiner Teil

Der vorliegende Referentenentwurf hat zum Ziel, die RED-II (Artikel 15 und 16) umzusetzen. Dazu sollen Vorhabenträger für die Zulassung der unter die 9. und 12. BImSchV fallenden EEA das Verfahren über eine einheitliche Stelle (§ 71a bis § 71e Verwaltungsverfahrensgesetz) nutzen können. Diese Stellen müssten ein Verfahrenshandbuch erstellen und online veröffentlichen. Dazu muss ein Zeitplan aufgestellt werden. Mit der Aufnahme dieser Regelung in die 9. und 12. BImSchV beschränkt sich diese Regelung auf genehmigungsbedürftige Anlagen (insbesondere WEA mehr als 50 m Gesamthöhe und Biogasanlagen) und Störfallbetriebe (bestimmte Biogasanlagen). Anlagen, die nicht unter die 4. BImSchV fallen, (bspw. zur Nutzung von Wasserkraft, Solarenergie), bedürfen einer baurechtlichen Genehmigung.

Der Vorschlag, eine Anlaufstelle über eine einheitliche Stelle nach VwVfG zu regeln, läuft aus Sicht von Betreibern genehmigungsbedürftiger Anlagen weitgehend ins Leere. Da das BImSchG im § 13 bereits eine Verfahrens- und Entscheidungskonzentration bei den Immissionsschutzbehörden vorsieht, dürfte eine einheitliche Stelle keine Vorteile bieten. Nach § 13 BImSchG kommt der Immissionsschutzbehörde eine koordinierende Funktion für das Genehmigungsverfahren zu. Die einheitliche Stelle wirkt hingegen nur in Form der Vermittlung und Information. Die betroffenen Vorhabenträger dürften also kaum Interesse an der Nutzung dieser Stelle zeigen. Auch die Informationspflichten der Genehmigungsbehörde nach § 4 der 9. BImSchV gehen deutlich über den Zeitplan hinaus, so dass betroffene Unternehmen keinen wesentlichen Mehrwert in diesen Regelungen sehen.

Dem Ziel, die RED-II 1:1 umzusetzen, kommt der RefE aus unserer Sicht deshalb nicht vollständig nach. So fordert die Richtlinie, dass sich Antragsteller an nicht mehr als eine Anlaufstelle zur Genehmigung von EEA wenden müssen. Die Anlaufstelle muss den Antragsteller in transparenter Weise durch das gesamte Verwaltungsverfahren führen, ihm alle erforderlichen Informationen zur Verfügung stellen und gegebenenfalls andere Behörden hinzuziehen. Außerdem müssen alle Unterlagen in digitaler Form eingereicht werden können. Die Verfahren dürfen in der Regel nicht länger als zwei Jahre und kleinere Vorhaben (Stromerzeugungskapazität von unter 150 kW) sowie das Repowering maximal ein Jahr dauern.

Der vorliegende Referentenentwurf betrifft nur die nach der 4. BImSchV genehmigungsbedürftigen Anlagen. Für kleinere Anlagen, welche keiner immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen, erfolgt die Genehmigung nicht nach § 13 BImSchG und damit ohne Konzentrationswirkung. Um auch Anlagen, die nicht unter die 4. BImSchV fallen, die Konzentration des § 13 und Fristenregelung nach § 10 BImSchG zugutekommen zu lassen, sollte geprüft werden, eine einheitliche Stelle mit entsprechenden Kompetenz- und Fristenregelungen im Bauordnungsrecht zu schaffen. Damit eine entsprechende Änderung möglichst aller Landesbauordnungen erreicht wird, könnte ein entsprechender Änderungsvorschlag Eingang in die aktuell laufende Anpassung der Musterbauordnung finden.

Insgesamt wäre es aus unserer Sicht sinnvoll, die zur RED-II-Umsetzung notwendigen Gesetzgebungsvorhaben im Immissionsschutz-, Bau-, Wasser- und Bergrecht zusammenzufassen und aufeinander abzustimmen.

Auf die Anforderungen an die digitale Form aller Unterlagen des Genehmigungsverfahrens, der Führung des Vorhabenträgers durch das gesamte Verfahren und die Fristenregelung verzichtet die Verordnungsänderung (RED-II Artikel 16). Gerade diese Vorgaben der RED-II könnten die Verfahren zur Zulassung genehmigungsbedürftiger Anlagen aus unserer Sicht beschleunigen. Deshalb schlagen wir folgende Ergänzungen vor:

1. Zeitplan verbindlich vorgeben

Das deutsche Immissionsschutzrecht legt in § 10 Abs. 6a BImSchG Genehmigungsfristen von sieben bzw. drei Monaten ab Vollständigkeit der Antragsunterlagen fest. In der Praxis dauern die Verfahren in Deutschland allerdings regelmäßig deutlich länger als die von der Richtlinie vorgegeben ein oder zwei Jahre. Aus unserer Sicht könnten die Verfahren beschleunigt werden, wenn den Zulassungsbehörden und beteiligten Behörden ein präziser Zeitplan vorgegeben und mit Fiktionen versehen wird.

- **Pflichten der zu beteiligenden Behörden präzisieren**
Nach § 11 der 9. BImSchV müssen die zuständigen Genehmigungsbehörden beteiligte Behörden spätestens zum öffentlichen Bekanntmachen des Genehmigungsverfahrens unterrichten. Um die Verfahren zu beschleunigen, sollten beteiligte Behörden nach Eingang der Unterlagen unverzüglich und digital benachrichtigt werden.
- **Zustimmungsfiktionen einführen**
Nach § 11 der 9. BImSchV muss die Genehmigungsbehörde nach einem Monat ohne Rückmeldung der beteiligten Behörde davon ausgehen, dass sich diese nicht äußern will. In diesem Fall muss sie sich anderweitig über das Vorhaben betreffender Zulassungsverfahren Kenntnis verschaffen. Diese Regelung läuft in der Praxis vielfach ins Leere, da die Zulassungsbehörde etwa die Einschätzung der Flugsicherung oder Naturschutzbehörden nicht vornehmen kann. Die Zulassung des Vorhabens ist ohne die Stellungnahmen dieser Behörde deshalb kaum denkbar. Deshalb sollten die beteiligten Behörden gesetzlich zur Rückmeldung verpflichtet werden und andernfalls ihre Zustimmung angenommen werden, wenn sie bis dahin keine Einwände erhebt. Das Fehlen der Zustimmung der Behörde oder der von der Behörde zu prüfenden Zulässigkeitsvoraussetzung sollte anschließend nicht zu Lasten des Vorhabenträgers gehen dürfen.

2. Vollständigkeit der Unterlagen präzisieren

Der Beginn der Genehmigungsfristen nach dem deutschen Immissionsschutzrecht hängt wesentlich von der Vollständigkeit des Antrags und der beizubringenden Unterlagen ab (§ 10 BImSchG i.V.m. § 7 und §§ 3 ff. der 9. BImSchV).

Dies führt in der Praxis häufig dazu, dass bereits vor der Bestätigung der Vollständigkeit der Unterlagen mehrfach Unterlagen nachgefordert werden. Um dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung nachzukommen, sollte das immissionsschutzrechtliche Verfahrensrecht folgendermaßen angepasst werden:

- **Unterlagenkatalog definieren:** Zur geplanten Pflicht der Veröffentlichung eines Verfahrenshandbuches für die Genehmigung von EEA sollte den zuständigen Behörden aufgegeben werden, die dafür notwendigen Unterlagen detailliert aufzulisten. Hierzu finden sich in den Bundesländern bereits zahlreiche Beispiele. Um einen bundesweiten Standard für die notwendigen Unterlagen zu schaffen, sollte ein Beispielkatalog geprüft werden.
- **Forderungen nach zusätzlichen Unterlagen** sollten nur ausnahmsweise zulässig sein, wenn etwa weitere entscheidungserhebliche Aspekte überprüft werden müssen. Die zuständigen Behörden sollte das Vorliegen zusätzlicher Unterlagen zum Unterlagenkatalog begründen müssen.
- **Umfang der Nachforderungen vorgeben:** Aus der Praxis berichten Unternehmen, dass die Verfahren immer wieder aufgrund mehrfacher Nachforderung von Unterlagen durch beteiligte Behörden verzögert werden. So werden nach einer erstmaligen Nachforderung häufig erneut zusätzliche Unterlagen nachgefordert. Deshalb sollte in der 9. BImSchV bestimmt werden, dass die Genehmigungsbehörde nach Eröffnung des Verfahrens Nachforderungen der zu beteiligenden Behörde nur einmalig in Form eines abschließenden, klar formulierten Nachforderungskatalogs zulassen soll.
- **Fiktion für die Vollständigkeitserklärung einführen:** Unternehmen berichten auch, dass die Fristen zur Vollständigkeitsprüfung von Behörden teilweise unbegründet überschritten werden. Damit die Genehmigungen von EEA tatsächlich innerhalb der Fristen erfolgen können, sollten die Fristen in diesem Zusammenhang durch eine Fiktion ergänzt werden. So sollte die 9. BImSchV vorgeben, dass die eingereichten Unterlagen als vollständig gelten, wenn die zuständige Behörde die Vollständigkeit der Unterlagen nach vier Wochen nicht bestätigt und dafür keine Begründung gegeben hat. Zusätzlich sollte sichergestellt werden, dass eine dann etwaig gegebene Unvollständigkeit der Unterlagen nicht zu Lasten des Vorhabenträgers gehen darf.

3. Stichtag zur Beurteilung der Sach- und Rechtslage einführen

Betroffene Unternehmen berichten, dass sich im Laufe der Genehmigungsverfahren die Sach- oder Rechtslage ändern kann. So können vollständig eingereichte Unterlagen aufgrund veränderter Umweltbedingungen oder zwischenzeitlicher Gesetzesänderungen aktualisiert werden müssen. Deshalb sollte im BImSchG oder zumindest in der 9. BImSchV ein Stichtag zur Beurteilung der Rechts- und Sachlage eingeführt werden. Dieser sollte auf den Zeitpunkt der Vollständigkeit der Antragsunterlagen gelegt werden. Als Stichtag könnte statt des Zeitpunkts der Vollständigkeit etwa auch das Datum der Einreichung der Antragsunterlagen oder – im förmlichen Verfahren - der Abschluss des Anhörungsverfahrens festgelegt werden.

4. Verfahren vollständig elektronisch gestalten

Betroffene Unternehmen berichten, dass Behörden immer noch dazu aufgefordert werden, Unterlagen schriftlich einzureichen. Wir schlagen deshalb vor, dass alle Unterlagen elektronisch eingereicht werden und auch unter den Behörden ausgetauscht werden sollten. Um ein vollständig digitales Verfahren zu gewährleisten, sollten alle Unterlagen des Verfahrens

über ein zentrales Internetportal mit abgewickelt werden. Hier sollte geprüft werden, ob mit dem Länderportalverbund bereits ein Single Digital Gateway (SDG) genutzt werden kann.

D. Details - Besonderer Teil

Die verfahrensbeschleunigenden Änderungen der 9. und 12. BImSchV sind - mit wenigen Ausnahmen (z.B. der Unterlagenkatalog) - aus unserer Sicht nicht nur für EEA, sondern für alle nach der 4. BImSchV genehmigungsbedürftigen Anlagen sinnvoll. Wir haben die Änderungsempfehlungen deshalb nicht auf bestimmte Anlagen eingeschränkt.

Zu 1a 9. BImSchV Absatz 1

Betroffene Unternehmen berichten, dass der Anwendungsbereich der RED-II sehr ungenau bestimmt ist. Deshalb sollte der Anwendungsbereich deutlicher vorgegeben werden und sowohl die Erzeugung als auch die Speicherung von Elektrizität, Wärme oder Kälte beinhalten.

Zu § 2 9. BImSchV

Bisher: (1) Der Antrag ist von dem Träger des Vorhabens bei der Genehmigungsbehörde schriftlich oder elektronisch zu stellen. Träger des Vorhabens kann auch sein, wer nicht beabsichtigt, die Anlage zu errichten oder zu betreiben.

Entsprechend der oben aufgeführten Gründe zur Einführung eines rein digitalen Verfahrens schlagen wir folgende Änderungen vor:

Neu Absatz 1 Satz 2

Die Genehmigungsbehörden bieten den Antragstellern ein zentrales Internetportal zum Einreichen und Bearbeiten der Unterlagen an.

Neu Absatz 2a

Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage durch die Genehmigungsbehörde ist der Eingang der vollständigen Unterlagen.

Zu § 7 9. BImSchV

Bisher:

(1) Die Genehmigungsbehörde hat nach Eingang des Antrags und der Unterlagen unverzüglich, in der Regel innerhalb eines Monats, zu prüfen, ob der Antrag den Anforderungen des § 3 und die Unterlagen den Anforderungen der §§ 4 bis 4e entsprechen. Die zuständige Behörde kann die Frist in begründeten Ausnahmefällen einmal um zwei Wochen verlängern. Sind der Antrag oder die Unterlagen nicht vollständig, so hat die Genehmigungsbehörde den Antragsteller unverzüglich aufzufordern, den Antrag oder die Unterlagen innerhalb einer angemessenen Frist zu ergänzen. Teilprüfungen sind auch vor Vorlage der vollständigen Unterlagen vorzunehmen, soweit dies nach den bereits vorliegenden Unterlagen möglich ist. Die Behörde kann zulassen, dass Unterlagen, deren Einzelheiten für die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit der Anlage als solcher nicht unmittelbar von Bedeutung sind, insbesondere den Bericht über den Ausgangszustand nach § 10 Absatz 1a des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, bis zum Beginn der Errichtung oder der Inbetriebnahme der Anlage nachgereicht werden können.

(2) Sind die Unterlagen vollständig, hat die Genehmigungsbehörde den Antragsteller über die voraussichtlich zu beteiligenden Behörden und den geplanten zeitlichen Ablauf des Genehmigungsverfahrens zu unterrichten.

Entsprechend den Ausführungen zur Vollständigkeit der Unterlagen schlagen wir folgenden Änderungen zum § 7 der 9. BImSchV vor:

Ändern Satz 3 Absatz 1: Einfügen „einmalig“ vor „unverzüglich aufzufordern“.

Neu Satz 4:

Die erforderlichen Ergänzungen des Antrags oder der Unterlagen sind in der Aufforderung nach Satz 3 vollumfänglich und eindeutig zu bezeichnen und ihr Inhalt und Umfang jeweils genau zu beschreiben.

Neu Absatz 1a:

Vollständig sind die Unterlagen, wenn sie in einer Weise prüffähig sind, dass sie sich zu allen rechtlich relevanten Aspekten des Vorhabens verhalten und die Behörde in die Lage versetzen, den Antrag unter Berücksichtigung dieser Vorgaben näher zu prüfen. Fachliche Einwände und ein fachliches Nachhaken der zuständigen Behörde zu einzelnen Unterlagen stehen der Annahme der Vollständigkeit nicht entgegen, sofern die fragliche Unterlage eine fachliche Prüfung ermöglicht.

Neu Absatz 2 Satz 2:

Weitere Nachforderungen über die Unterlagen nach Absatz 1 Satz 3 hinaus sind nur zulässig, wenn die Behörde Anhaltspunkte für eine Veränderung der Sachlage nach Antragstellung nachweist. Die eingereichten Unterlagen gelten als vollständig, wenn die zuständige Behörde die Vollständigkeit der Unterlagen nach vier Wochen nicht bestätigt oder die Unvollständigkeit nicht begründet.

Zu § 11 9. BImSchV

Bisher: Spätestens gleichzeitig mit der öffentlichen Bekanntmachung des Vorhabens fordert die Genehmigungsbehörde die Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, auf, für ihren Zuständigkeitsbereich eine Stellungnahme innerhalb einer Frist von einem Monat abzugeben. Die Antragsunterlagen sollen sternförmig an die zu beteiligenden Stellen versandt werden. Hat eine Behörde bis zum Ablauf der Frist keine Stellungnahme abgegeben, so ist davon auszugehen, dass die beteiligte Behörde sich nicht äußern will. Die Genehmigungsbehörde hat sich über den Stand der anderweitigen das Vorhaben betreffenden Zulassungsverfahren Kenntnis zu verschaffen und auf ihre Beteiligung hinzuwirken sowie mit den für diese Verfahren zuständigen Behörden frühzeitig den von ihr beabsichtigten Inhalt des Genehmigungsbescheides zu erörtern und abzustimmen.

Ersetzen:

Nach Eingang der Unterlagen fordert die Genehmigungsbehörde die beteiligten Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, unverzüglich auf, für ihren Zuständigkeitsbereich eine Stellungnahme abzugeben. Die Antragsunterlagen sind den beteiligten Behörden elektronisch zur Verfügung zu stellen. Die beteiligten Behörden geben ihre Stellungnahme innerhalb einer Frist von einem Monat an die Genehmigungsbehörde ab.

Hat eine Behörde bis zum Ablauf der Frist keine Stellungnahme abgegeben, so gilt das Vorhaben für die sie betreffenden Aspekte als zulässig. Spätere Einwände beteiligter Behörden bleiben unberücksichtigt.

E. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Hauke Dierks

Referatsleiter Umwelt- und Rohstoffpolitik

DIHK - Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.

Breite Straße 29, 10178 Berlin

Telefon (030) 2 03 08 - 22 08

dierks.hauke@dihk.de

F. Beschreibung DIHK

Wer wir sind:

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.