

Berlin, 12. April 2023

Deutsche Industrie- und Handelskammer

Referentenentwurf Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Klimaschutzes beim Immissionschutz, zur Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und zur Umsetzung von EU-Recht

des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

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

Aufgrund der kurzen Frist zur Abgabe der Stellungnahme konnte eine umfassende Konsultation in der IHK-Organisation nicht abgeschlossen werden. Insoweit ist die hier vorliegende Stellungnahme eine vorläufige. Sie wird nach Abschluss der Konsultation durch eine finale Stellungnahme ersetzt. Grundlage dieser Stellungnahme sind die der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs sowie die wirtschaftspolitischen Positionen der DIHK. Einer Veröffentlichung dieses Entwurfs stimmen wir nicht zu.

A. Das Wichtigste in Kürze

Der Referentenentwurf enthält eine Reihe weitreichender Gesetzesänderung, die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren deutlich beschleunigen können. Die DIHK setzt sich seit vielen Jahren für die Beschleunigung dieser Verfahren ein und unterstützt diese Gesetzesänderungen deshalb ausdrücklich.

Wesentliche Verfahrenserleichterungen wie der **Zustimmungsfiktion oder Stichtagsregelung** können allerdings ausschließlich in Genehmigungsverfahren für Erneuerbare-Energien-Anlagen oder zur Herstellung von grünem Wasserstoff genutzt werden. Damit verkennt der Gesetzgeber, dass die gesamte Wirtschaft zum Erreichen der Klima- und Umweltschutzziele einen tiefgreifenden Transformationsprozess durchlaufen muss. Anlagen der Industrie, der Ver- und Entsorgungswirtschaft würden ohne diese Beschleunigung bei der Umstellung auf klimaneutrale und schadstoffarme Technologien und Verfahren behindert. Die Beschleunigungsmaßnahmen sollten sich deshalb auf alle genehmigungsbedürftige Anlagen ausgeweitet werden.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Das Gesetzgebungsvorhaben betrifft unmittelbar Unternehmen, die genehmigungsbedürftige Anlagen

errichten oder ändern. Besonders betroffen davon sind Betriebe aus den Branchen Industrie, Ver- und Entsorgungswirtschaft und der Erneuerbaren Energien. Die Verzögerung der Zulassungsverfahren dieser Anlagen ist ein bekanntes Problem in Deutschland, das durch die Verbesserung rechtlicher Vorgaben behoben werden kann.

Die Bedeutung schnellerer Genehmigungsverfahren für genehmigungsbedürftige Anlagen geht weit über den Kreis direkt betroffener Unternehmen hinaus. Um die ambitionierten Klimaschutzziele und die Versorgungssicherheit kritischer Industriesektoren der Bundesrepublik zu erreichen, werden Unternehmen große Teile der bestehenden Industrieproduktion umstellen oder neue Betriebsstätten mit genehmigungsbedürftigen Anlagen errichten müssen. Deshalb setzt sich die DIHK seit vielen Jahren für die Beschleunigung von Zulassungsverfahren ein. In dieser Frage sind uns innerhalb der Wirtschaft keine abweichenden Meinungen bekannt.

C. Allgemeine Einführung - Allgemeiner Teil

Für die Transformation zu einer klimaneutralen und digitalen Wirtschaft müssen große Teile der Infrastruktur und Industrieanlagen in diesem Jahrzehnt neu gebaut, erweitert oder modernisiert werden. Zum Erreichen der ambitionierten Ziele Deutschlands und Europas bei der Digitalisierung und beim Klima- und Umweltschutz wird diese Transformation deutlich schneller stattfinden müssen als bisher absehbar. So müsste der jährliche Zubau an Windenergieleistung mehr als verfünffacht werden, um den Anteil erneuerbarer Stromerzeugung bis 2030 auf 80 Prozent zu steigern. Im gleichen Zeitraum muss die Industrie jährlich ca. doppelt so viel Treibhausgasemissionen reduzieren wie im Schnitt der letzten 30 Jahre.

Die russische Invasion in die Ukraine und die anhaltenden Lieferkettenschwierigkeiten verdeutlichen, dass die Herausforderungen der Wirtschaft weiter zunehmen. Große Anlagen zum Recycling, zur Energiegewinnung, zum Einsatz von Strom oder Wasserstoff, zur Verarbeitung oder Herstellung von Biomasse oder nachhaltigen Produkten müssen innerhalb weniger Jahre umgebaut oder neu errichtet werden. Die Genehmigungsverfahren dieser Anlagen erstrecken sich heute jedoch deutlich über ein Jahr. Die von der Bundesregierung im Koalitionsvertrag angekündigte Halbierung der Dauer der Planungs- und Genehmigungsverfahren von Infrastruktur und Gewerbe sollten deshalb noch deutlich ambitionierter ausfallen. Aus Sicht der Unternehmen, sollte dies eines der wichtigsten Ziele der aktuellen Bundesregierung werden.

In einigen Bereichen hat die Regierung hier Punkte angeschoben: Im Wind-auf-See-Gesetz, LNG-Beschleunigungsgesetz oder dem Gesetz zur erleichterten Brennstoffumstellen wurden beispielsweise erstmals Genehmigungsfiktionen in Verfahren eingeführt, Umweltprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung gebündelt, Doppelprüfungen reduziert, der vorzeitige Baubeginn erleichtert oder das „überragende öffentliche Interesse“ gesetzlich verankert. Diese Beschleunigungsmaßnahmen sollte auch im vorliegenden Gesetzesentwurf zur Genehmigung von Industrie- und Windenergieanlagen aufgegriffen werden.

D. Details - Besonderer Teil

Zu Artikel 1 Änderung Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG)

Nr. 2 Genehmigungsverfahren (§ 10 Absatz 5 und 6a BImSchG)

Zum Genehmigungsverfahren schlägt das BMUV die Ergänzung der bestehenden **Zustimmungsfiktion** beteiligter Behörden in Verfahren für Erneuerbare-Energie-Anlagen vor. Den Anwendungsbereich der Regelung erweitert sie auf Anlagen zur Herstellung von grünem Wasserstoff. Die Zustimmungsfiktion ist nach ersten Erfahrungen von Betreibern von Windenergieanlagen geeignet, die Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Nach der jüngeren Rechtsprechung würden sie dies auch rechtlich einklagen können. Durch die Fiktion wird der Genehmigungsbehörde mehr Verantwortung zur Durchsetzung der gesetzlich vorgegebenen Entscheidungsfristen gegeben. So könnten sich die Verfahrensdauern deutlich reduzieren. Deshalb unterstützt die DIHK diese Regelung.

Die Beschränkung der Beschleunigung auf Anlagen für Erneuerbare Energien und grünem Wasserstoff verkennt nach unserer Einschätzung jedoch die Bedeutung des für die Transformation notwendigen Umbaus bestehender und des Neubaus von Industrieanlagen in Deutschland. Die Anlagen der Industrie und der Ver- und Entsorgungswirtschaft sind für einen erheblichen Teil der Treibhausgas- und Schadstoffemissionen in Deutschland verantwortlich. Zudem werden für die Transformation der Wirtschaft zahlreiche genehmigungsbedürftige Anlagen für neue nachhaltige Technologien errichtet werden müssen. Ohne die Beschleunigung der Genehmigung dieser Projekte wird der Umbau der Wirtschaft weiter gebremst und die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Betriebe gefährdet.

a) § 10 Absatz 5 BImSchG

aa) Im Referentenentwurf wird die Ergänzung vorgeschlagen, dass **Stellungnahmen beteiligter Behörden** unverzüglich an die Antragssteller weitergeleitet werden müssen. Unternehmen berichten, dass sie diese Weiterleitung bisher die Ausnahme sei. Bei sofortiger Weiterleitung möglicher Einwände von Behörden, können Antragssteller zeitnäher darauf reagieren. Dies kann viele Verfahren beschleunigen und wird von Unternehmen daher positiv bewertet.

bb) Der Referentenentwurf sieht vor, dass die **Zustimmungsfiktion** künftig auch für Anlagen zur Herstellung von grünem Wasserstoff Anwendung finden soll. Die Beteiligung von Behörden ist nach Auskunft vieler Unternehmen ein wesentlicher Grund für Verzögerungen in Genehmigungsverfahren. Häufiger komme es vor, dass die beteiligten Behörden (bspw. Bau- oder Naturschutzbehörde) sich nicht oder zu spät auf Anfragen der Genehmigungsbehörden zurückmelden. Die Genehmigungsbehörden müssten die Verfahren deshalb häufig über die gesetzlich vorgeschriebene Dauer hinaus aufschieben. Die für Windenergieanlagen eingeführte Zustimmungsfiktion hat sich in ersten Rechtsprechung bewährt und kann diese Verzögerung deshalb vermeiden. Wie oben dargelegt sollte sie auf alle Verfahren Anwendung finden.

cc) Im Referentenentwurf wird vorgeschlagen, die Frist zur **Sach- und Rechtslage** zu konkretisieren. Häufig berichten Unternehmen, dass eine veränderte Rechtslage oder neu aufgeworfene Sachlagen die Genehmigung ihrer Projekte behindern. Teilweise werden deshalb Nachforderungen gestellt oder Verfahren müssen vollständig von neuem Begonnen werden. Häufiger würden Behörden auch erst auf die

neue Rechtssetzung warten und die Verfahren deshalb nach hinten hinauszögern. Die antragsstellenden Unternehmen können dies nicht beeinflussen und sind neben den Projektverzögerungen hohen Rechtsunsicherheiten ausgesetzt. Statt auf das Ende der Behördenbeteiligung sollte der Stichtag deshalb auf den Eingang der vollständigen Antragsunterlagen gesetzt werden. Mit wenigen Ausnahmen (bspw. im Artenschutz) ist dies nach Aussagen von Experten auch mit EU-Recht vereinbar.

Auch diese für alle Unternehmen wichtige Regelung wird auf Erneuerbare Energien und grünen Wasserstoff beschränkt. Sie sollte auf alle Genehmigungsverfahren Anwendung finden.

dd) Im Referentenentwurf wird die Ergänzung vorgeschlagen, dass die Genehmigungsbehörde künftig **Sachverständigengutachten** zulasten der zu beteiligenden Behörden beauftragen kann. Einzelne Unternehmen sehen darin eine Möglichkeit, die Verfahren zu beschleunigen. Ohne die Zustimmung der zu beteiligenden Behörden sähen sich viele Genehmigungsbehörden nicht in der Lage, Entscheidungen zu treffen oder Bewertungen vorzunehmen. Externe Gutachten können die Entscheidungsfindung deshalb erleichtern.

b) §10 Absatz 6a BImSchG

Im Referentenentwurf wird vorgeschlagen die bestehende **Fristenregelung** in § 10 Absatz 6a BImSchG zu konkretisieren und durch eindeutige Rechtsfolgen zu präzisieren. Eine Fristverlängerung darf demnach ohne Zustimmung des Antragsstellers nur noch einmalig und begründet erfolgen. Zudem müssen Genehmigungsbehörden ihre Aufsichtsbehörden über die Verlängerung informieren.

Unternehmen berichten, dass die bestehende Fristenregelung in der Praxis sehr häufig umgangen wird, da der Zeitpunkt der Vollständigkeit der Antragsunterlagen nicht festgestellt und Fristverlängerungen mehrfach und unbegründet genutzt würden. Diese neuen Regelungen sind nach unserer Einschätzung deshalb geeignet, die Verfahren zu beschleunigen. Damit sie in der Praxis besser Anwendung finden, sollten zudem **Rechtsfolgen der Fristüberschreitung** festgelegt werden. Dies könnte in Form eines Schadensersatzanspruchs für antragsstellende Unternehmen oder einer Genehmigungsfiktion vorgenommen werden.

Nr. 3 Nebenbestimmungen (§ 12 BImSchG)

Nach dem Referentenentwurf soll gesetzlich klargestellt werden, dass Nebenbestimmungen künftig im Einvernehmen zwischen Genehmigungsbehörde und Antragssteller geändert werden können. Einzelne Unternehmen beschreiben dies als gängige Praxis und halten diese Klarstellung für sinnvoll.

Nr. 5 Repowering (§ 16)

Mit dem Referentenentwurf werden Erweiterungen und Klarstellungen für Verfahren zum Repowering von Windenergieanlagen vorgeschlagen. Betroffene Unternehmen sehen dies nach einer ersten Rückmeldung überwiegend positiv. Verfahren zum Repowering werden besonders durch die eindeutigen Schwellen zur Änderungsgenehmigung und der Deltaprüfung erheblich beschleunigt. Wie oben beschrieben sollten diese Verfahrenserleichterungen auf alle genehmigungsbedürftigen Anlagen angewendet werden.

Die Diskussion um die Brennstoffumstellung von Feuerungsanlagen in der Zeit drohender Gasmangel-lage hat gezeigt, wie schwer in der Praxis die Feststellung einer wesentlichen Änderung von Anlagen ist. Die Transformation der Wirtschaft hin zur Klimaneutralität und Schadstoffminderung wird die Zahl der Änderungsgenehmigungsverfahren in Zukunft deutlich erhöhen. Gerade in den Fällen, in denen Klima und Umwelt durch die Anlagenänderung entlastet werden, sollten Verfahren deutlich erleichtert werden. Unternehmen, die derartige Anlagenänderungen vornehmen, sollten entweder keine Genehmigungsverfahren oder - bspw. Änderungen, die die Schwelle zur Genehmigungspflicht für sich genommen überschreiten - nur eine Deltaprüfung durchlaufen müssen.

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

Nr. 2 Projektmanager (§ 4a 9. BImSchV)

Im Referentenentwurf wird eine Neuregelung vorgeschlagen, die die Möglichkeit und den Umfang von Projektmanagern für Genehmigungsverfahren vorsieht. Projektmanager können dafür sorgen, dass Verfahren schneller durchgeführt werden, da Behörden und Antragssteller unabhängig in der Bearbeitung unterstützt werden. Dies wird von vielen Unternehmen überwiegend positiv bewertet. Da besonders kleine und mittelständische Unternehmen teilweise die Sorge äußern, dass in der Praxis zum Standard würden und zu höheren Kosten führten, sollte dies in jedem Fall jedoch fakultativ ausgestaltet bleiben.

Einzelne Unternehmen regen zudem an, dass gesetzlich klargestellt wird, dass die Beauftragung durch die Antragssteller durchgeführt werden sollte. Die öffentlichen Auftragsvergabe durch Behörden könne die Verfahren verzögern.

Nr. 3 Vollständigkeit von Antragsunterlagen (§ 7 9. BImSchV)

Im Referentenentwurf ist vorgesehen, die Vollständigkeit von Unterlagen genauer zu definieren. Umfragen des BDI und der DIHK im Jahr 2022 haben ergeben, dass die Vollständigkeit in vielen Verfahren nicht festgestellt wird. Nach Einschätzung vieler Unternehmen ist dies ein wesentlicher Grund, weshalb die Fristen zur Entscheidung der Behörden nicht eingehalten werden und Verfahren länger als die vorgesehenen 7 Monate dauern.

Die Konkretisierungen im Referentenentwurf sind deshalb nach unserer ersten Einschätzung sehr sinnvoll, um Verfahren zu beschleunigen. Dies betrifft insbesondere die Ergänzung in § 7 Absatz 2 Satz 1, dass die Vollständigkeit dem Antragsstellenden mitzuteilen ist. Hier regen wir an, dass dies unverzüglich, spätestens jedoch nach Ablauf der in Absatz 1 eingeräumten Monatsfrist erfolgen muss.

Weiterhin könnten Behörden nach Ablauf der vierwöchigen Frist mehrfach zusätzliche Unterlagen verlangen. Dadurch können die Fristen weiterhin ins Leere laufen. Deshalb regen wir folgende gesetzliche Festlegungen an:

- Die Genehmigungsbehörde sollte den Umfang der einzureichenden Unterlagen zu Beginn des Verfahrens einmalig festlegen (Klarstellung in § 2)
- Nachforderungen der zu beteiligenden Behörde sollten nur einmalig in Form eines abschließenden Nachforderungskatalogs zugelassen werden.

- Sollten Behörden die gesetzlich vorgeschriebenen Fristen nicht einhalten, sollten klare Rechtsfolgen definiert werden. So sollte der Antrag nach Ablauf der Frist als vollständig gelten oder den Antragsstellenden Schadensersatzansprüche eingeräumt werden.

Nr. 5 Erörterungstermin (§ 16 9. BImSchV)

Im Referentenentwurf ist vorgesehen, dass Erörterungstermine für Windenergieanlagen entfallen können. Dies wird von betroffenen Unternehmen unterstützt, da es in der Praxis deutlich zur Verfahrensbeschleunigung beiträgt. Aus den oben beschriebenen Gründen sollte diese Möglichkeit in allen Verfahren genutzt werden können.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass frühe Erörterungstermine zu mehr Verständnis für Investitionsprojekte führen können. Teilweise berichten Unternehmen jedoch, dass Behörden den Termin erst spät im Verfahren festlegen. Antragsstellende Unternehmen sollten deshalb die Möglichkeit gegeben werden, den Erörterungstermin frühzeitig durchführen zu lassen.

Weitere Vorschläge zur Beschleunigung

Die im Referentenentwurf vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen sind nach unserer ersten Einschätzung sehr sinnvoll, um Verfahren zu beschleunigen. Sie werden allein allerdings nicht die im Koalitionsvertrag der Regierungskoalition vorgesehene Halbierung der Dauer aller Verfahren erreichen. Deshalb sollten besonders die für Windenergieanlagen eingeführten Verfahrensbeschleunigungen für alle genehmigungsbedürftigen Anlagen Anwendung finden. Wie im Vertrag oder den ersten Entwürfen des Paktes von Bund und Ländern zur Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung vorgesehen, regen wir an, weitere Verfahrenserleichterungen einzuführen. Dazu gehören:

1. **Vorzeitiger Betriebsbeginn:** Wie beim Gesetz zur Erleichterung der Brennstoffumstellung erfolgreich umgesetzt, sollten die Möglichkeiten des vorzeitigen Bau- und Betriebsbeginns ausgeweitet werden. Dadurch können Planung, Genehmigung und Bau vieler Anlagen, die nach erster summarischer Prüfung zulassungsfähig sind, parallel durchgeführt werden.
2. **Befreiung von Genehmigungs- und UVP-Pflichten:** Wie im LNG-Beschleunigungsgesetz und dem Gesetz zur Erleichterung der Brennstoffumstellung sollten gesetzliche Klarstellungen zur Befreiung bestimmter Vorhaben von der Genehmigungs- und UVP-Pflicht vorgenommen werden. In der Praxis ist häufig strittig, ob und in welchem Umfang besonders Anlagenänderungen zu Genehmigungs- oder Prüfpflichten führen. Hier sollten die Schwellen überprüft, klargestellt und wo möglich angehoben werden.
3. **Erweiterung von Widerspruch und Missbrauchsklauseln**
Für bedeutsame Infrastrukturvorhaben und Erneuerbare Energien wurden die Anforderungen an Widersprüche und zu spät eingereichte Einwände in der VwGO geschärft. Auch im BImSchG sollte die Möglichkeit genutzt werden, dass Vorhaben durch Einwände nicht erheblich verzögert werden. Besonders die aufschiebende Wirkung sollte entsprechend den Regelungen für Windenergieanlagen für alle Genehmigungsverfahren genutzt werden.

E. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Leiter des Referats Umwelt- und Rohstoffpolitik

Telefon

Mobil

F. Beschreibung DIHK

Wer wir sind:

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

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die 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.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern.