

UPDATE UMWELTRECHT - GESETZGEBUNG

PROF. DR. PETER SCHÜTTE / DR. MARTIN WINKLER*

Berichtszeitraum: 07.08.2020 bis 05.10.2020

Der Berichtszeitraum war erneut geprägt von klima- und energieumweltrechtlichen Gesetzgebungsvorhaben. Vorzustellen sind die Regierungsentwürfe des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) und des Bundesbedarfsplangesetzes (dazu unter A.). Der Rechtsrahmen des nationalen Brennstoffemissionshandels nimmt weiter Form an (dazu unter B.). Zu berichten ist im Kontext des Standortauswahlverfahrens für ein atomares Endlager über den „Zwischenbericht Teilgebiete“ der Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE, unter C.). Am Ende des Berichts steht wie immer eine Übersicht mit weiteren Gesetzgebungsvorhaben, Berichten und programmatischen Papieren.

A. ENERGIEWENDE

EEG 2021

Kern des am 23.9.2020 vom Bundeskabinett auf den Weg gebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energierechtlicher Vorschriften¹ ist die Novellierung des EEG. Der Entwurf des EEG 2021 (EEG 2021-RegE) hat vier Schwerpunkte:

1. Es werden die im Klimaschutzprogramm 2030 gefassten Beschlüsse der Bundesregierung umgesetzt.
2. Für Anlagen, die ab 2021 aus der gesetzlich geregelten 20-jährigen Einspeisevergütung herausfallen („ausgeförderte Anlagen“, auch Ü-20-Anlagen genannt), wird eine Anschlussregelung getroffen.

* Dr. Martin Winkler ist Mitglied der Clearingstelle EEG. Der Beitrag erscheint in ähnlicher Form in der Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR). Der Bericht gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wieder.

¹ BR-Drs. 569/20; Entwurf und alle Gesetzgebungsmaterialien abrufbar unter <https://www.clearingstelle-eeg-kwkg.de/gesetz/5647> (4.10.2020).

3. Die Empfehlungen des Mieterstromberichts² werden umgesetzt und weitere Maßnahmen zur Förderung der Akzeptanz insbesondere der Windenergie vorgeschlagen.
4. Energieträgerspezifisch sollen einzelne Förderregelungen für Solar-, Windkraft und Biomasseanlagen geändert werden.

1. Das bereits im Klimaschutzprogramm 2030 enthaltene Ziel, dass sämtlicher in Deutschland verbrauchter Strom „vor 2050“ treibhausgasneutral erzeugt werden muss, wird in § 1 Abs. 3 EEG 2021-RegE verankert; das aktuelle EEG 2017 enthält noch einen Zielwert von mindestens 80 % bis zum Jahr 2050. Das Zwischenziel, bis 2030 den Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch auf 65 % zu steigern, war bereits mit einer früheren Änderung im EEG 2017 gesetzlich verankert worden.³ Mit der jetzigen Novelle werden nun die hierfür erforderlichen Ausschreibungsmengen und Ausbaupfade gesetzlich angepasst. § 4 EEG 2021-RegE enthält zweijährliche Zielvorgaben für die installierte Leistung von Windkraftanlagen (an Land) und Solaranlagen; bei Biomasseanlagen wird ein Wert für 2030 festgesetzt. Neu ist, dass diese Ziele auch in jährliche „Strommengenpfade“ überführt werden (§ 4a EEG 2021-RegE); hierdurch kann überprüft werden, ob die erneuerbaren Energien in der für die Erreichung des 65-%-Ziels erforderlichen Geschwindigkeit ausgebaut werden. Damit einher geht ein jährlicher Monitoringprozess (§ 98 EEG 2021 RegE), der durch einen neu einzurichtenden „Kooperationsausschuss“, welcher sich aus den zuständigen Staatssekretärinnen und Staatssekretären der Länder und des Bundes zusammensetzt, koordiniert werden soll (§ 97 EEG 2021-RegE). In dem dreistufigen Monitoringprozess nimmt der Kooperationsausschuss von den Ländern jährlich bis zum 31.8. zu erstellende Berichte entgegen (Stufe 1) und wertet diese bis zum 31.10. in einem Bericht aus (Stufe 2). Auf dieser Basis legt die Bundesregierung auf der 3. Stufe bis zum 31.12. einen weiteren Bericht vor, in dem der Stand der Zielerreichung zu bewerten und Handlungsempfehlungen auszusprechen sind. Ergibt diese Bewertung, dass die erneuerbaren Energien nicht in der für die Erreichung des 65-%-Ziels erforderlichen Geschwindigkeit ausgebaut werden, kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung Ausbaupfade und Strommengenpfade erhöhen sowie die Ausschreibungsmengen anpassen (§ 88c EEG 2021-RegE).

2. Bereits in der Urfassung des am 1.4.2000 in Kraft getretenen EEG („EEG 2000“) war vorgesehen, dass die gesetzliche Einspeisevergütung für die einzelnen Anlagen spätestens nach 20 Jahren endet. Damit verlieren mit dem Jahreswechsel 2020/21 die ersten „ausgeförderten“ Anlagen den Anspruch auf die Einspeisevergütung, während weiterhin ein Anspruch besteht, den Strom, der in diesen Anlagen erzeugt wird, in das Stromnetz einzuspeisen. Für kleinere Anlagen gibt es jedoch momentan (jenseits des Eigenverbrauchs) zu wenige Optionen für einen wirtschaftlich rentablen Betrieb im Strommarkt, insbesondere ist ein Verkauf des Stroms an Direktvermarkter häufig noch nicht möglich. Die Bundesregierung will verhindern, dass diese Anlagen aus wirtschaftlichen Gründen abgebaut werden oder unkontrolliert („wild“) einspeisen.⁴ Die Betreiberinnen und Betreibern kleiner Anlagen (bis maximal 100 kW installierter Leistung) sollen daher übergangsweise eine Alternative zur Direktvermarktung erhalten, indem diese

² BT-Drs. 19/13430.

³ Siehe <https://www.clearingstelle-eeg-kwkg.de/gesetz/5627/material> (5.10.2020).

⁴ BR-Drs. 569/20, S. 85.

den in ihren Anlagen erzeugten Strom dem Netzbetreiber überlassen und hierfür den Marktwert (des jeweiligen Jahres) erhalten, wobei vom Marktwert die ersparten Vermarktungskosten pauschal in Höhe von 0,2 Cent je Kilowattstunde abgezogen werden; diese Option ist bis Ende 2027 befristet (§§ 23b, 25 Abs. 2, 53 Satz 2 EEG 2021-RegE). Für Anlagen über 100 kW – dies betrifft vor allem Windenergieanlagen an Land – gilt dies entsprechend, allerdings befristet bis Ende 2021. Hierdurch soll eine Überbrückung geschaffen werden, bis die Börsenstrompreise wieder steigen und einen wirtschaftlichen Betrieb in der Direktvermarktung ermöglichen, was gegenwärtig durch die pandemiebedingt niedrigen Strompreise nicht möglich sei.⁵

3. Der Zubau geförderter Mieterstromanlagen bleibt bislang deutlich hinter den Erwartungen des Gesetzgebers zurück. Während mit der Einführung des Mieterstromzuschlags im EEG 2017 eine Deckelung der geförderten Mieterstromanlagen auf 500 Megawatt installierter Leistung pro Jahr vorgesehen wurde (§ 23b Abs. 3 Satz 1 EEG 2017), wurden zwischen Juli 2017 und Juli 2019 nur 677 geförderte PV-Mieterstromanlagen mit einer installierten Leistung von insgesamt (!) rund 14 Megawatt errichtet.⁶ Der Gesetzentwurf setzt die im Mieterstrombericht vorgeschlagenen Vereinfachungen um, sodass die Rechtssicherheit steigen und der Aufwand für die Inanspruchnahme des Mieterstromzuschlags sinken sollen. Neu eingeführt wird ein fester Vergütungssatz für den Mieterstromzuschlag in § 48a EEG 2021-RegE; zuvor wurde der Zuschlag durch den Abzug eines fixen Betrages von der Gebäudevergütung errechnet, was zu einem wirtschaftlich unzureichenden Mieterstromzuschlag führte.⁷

Ein anderes Instrument zur Akzeptanzförderung ist in § 36k EEG 2021-RegE vorgesehen, welches bereits auf den Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung zurückgeht: Danach „dürfen“ Betreiberinnen und Betreiber von Windenergieanlagen „den Gemeinden, die von der Errichtung der Anlagen betroffen sind, Beträge durch einseitige Zuwendung ohne Gegenleistung von insgesamt bis zu 0,2 Cent pro Kilowattstunde“ anbieten.⁸ Die Zahlungen, die auf dieser Grundlage fließen, zuzüglich einer Aufwandspauschale von fünf Prozent des geleisteten Betrages können sich die Betreiberinnen und Betreiber vom Netzbetreiber erstatten lassen.

4. Für Solaranlagen auf Gebäuden oder Lärmschutzwänden soll ein separates Ausschreibungsverfahren eingeführt werden, wobei die Pflicht zur Teilnahme an einer Ausschreibung ab einer installierten Leistung von 500 kW greift (§ 22 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 i.V.m. §§ 38c bis 38i EEG 2021-RegE). Bislang waren alle Solaranlagen über 750 kW (unabhängig vom Anbringungsort) ausschreibungspflichtig, wobei aus Kostengründen bei diesen Ausschreibungen nur Freiflächenanlagen (FFA), nie aber Gebäudeanlagen zum Zuge gekommen sind. Die Ausschreibungsschwelle von 750 kW bleibt für FFA bestehen. Bei diesen wird die „Flächenkulisse“ erweitert, indem der Seitenstreifen neben Autobahnen und Schienenwegen, innerhalb dessen FFA förderfähig sind, von 110 auf 200 Meter erweitert wird (§ 37 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe c); § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Buchstabe c) Doppelbuchstabe aa) EEG 2021-RegE).

⁵ BR-Drs. 569/20, S. 117.

⁶ Mieterstrombericht, BT-Drs. 19/13430, S. 4.

⁷ BR-Drs. 569/20, S. 135.

⁸ Zur Begründung s. BR-Drs. 569/20, S. 122 f.

Bei Windenergieanlagen an Land wird durch die „Südquote“ eine regionale Steuerung eingeführt, indem zunächst 15 % (2021 bis 2023) und – ab 2024 – 20 % der Ausschreibungsmenge für Standorte in bestimmten südlichen Landkreisen (§ 3 Nr. 43c i.V.m. Anlage 5 EEG 2021-RegE) vorbehalten bleiben. Hierdurch sollen sowohl der Netzengpass in der Mitte Deutschlands entlastet werden als auch die flexible Stromerzeugung in Süddeutschland gefördert werden; das bisherige Netzausbaugebiet (§36c EEG 2017) wird aufgehoben.⁹ Ferner werden punktuell die Ausschreibungsbedingungen geändert, beispielsweise wird die Realisierungsfrist bei bezuschlagten Projekten verlängert (und dementsprechend werden Strafzahlungen erst später fällig), wenn Anlagen aufgrund der Insolvenz eines Anlagenherstellers nur mit Verzögerungen errichtet werden können (§ 36e Abs. 3 EEG 2021-RegE). Große praktische Relevanz hat in diesem Zusammenhang auch die Neuregelung in § 36f Abs. 2 EEG 2021-RegE, wonach ein Zuschlag für ein Projekt auch dann seine Gültigkeit behält, wenn eine geänderte oder neue Genehmigung („Neugenehmigung“¹⁰) erteilt wird, wobei der Standort der Windenergieanlage gemäß der Neugenehmigung um höchstens die doppelte Rotorblattlänge abweichen darf.

Die Stromerzeugung aus Biomasse soll an etlichen Stellen neu geregelt werden. Unter anderem ist geplant,

- eine „Südquote“ in Höhe von 50 % der Ausschreibungsmenge einzuführen (§ 39d EEG 2021-RegE),
- die mengenmäßige Beschränkung der Prämie für die Flexibilisierung von Biogasanlagen (den sog. Flex-Deckel) abzuschaffen,
- die technischen Voraussetzungen für die Gewährung der Flexibilitätsprämie zu verschärfen (Anlage 3 Nr. I.5 EEG 2021-RegE),
- gesonderte Ausschreibungen für Biomethananlagen in der Südregion einzuführen (§ 39m EEG 2021-RegE) und
- die Realisierungsfrist generell von 24 auf 36 Monate zu verlängern (§ 39e EEG 2021-RegE).

Der Regierungsentwurf enthält relativ wenige energieträgerübergreifende Änderungen. Zu nennen sind die ausgedehnten Pflichten zum Einbau von „intelligenten Messsystemen“, mit denen das EEG über die Pflichten nach dem Messstellenbetriebsgesetz (MsbG) hinausgeht. Danach sind zukünftig solche Messsysteme grundsätzlich bereits ab einer installierten Leistung von 1 kW (das entspricht einer PV-Anlage mit drei bis vier neuen Solarmodulen) einzubauen (§ 9 EEG 2021-RegE). Ferner wird die De-minimis-Schwelle, bis zu der ein Eigenverbrauch von der EEG-Umlage befreit ist, für Erneuerbare-Energien-Anlagen von 10 auf 20 kW erhöht (§ 61b Abs. 2 EEG 2021-RegE).

⁹ BR-Drs. 569/20, S. 4.

¹⁰ BR-Drs. 569/20, S. 121.

Netzausbau

Der Bundesbedarfsplan enthält diejenigen Netzausbauvorhaben auf der Ebene des Höchstspannungsübertragungsnetzes, die beschleunigt geplant und genehmigt werden sollen (vgl. § 12e Abs. 4 EnWG). Für diese Vorhaben stellt der Bundesgesetzgeber mit dem Bundesbedarfsplangesetz (BBPIG) die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und den vordringlichen Bedarf fest; diese Feststellungen sind anschließend für die Betreiber von Übertragungsnetzen (ÜNB) sowie für die Planfeststellung und die Plangenehmigung nach den §§ 43 bis 43d EnWG und nach §§ 18 bis 24 des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes Übertragungsnetz (NABEG) verbindlich. Nach § 12e Abs. 1 Satz 2 EnWG ist der Bundesbedarfsplan mindestens alle vier Jahre dem Bundesgesetzgeber vorzulegen. Die Bundesnetzagentur (BNetzA) als Planungsbehörde hat hierzu am 15.4.2019 den von den ÜNB vorgelegten Netzentwicklungsplan 2019-2030 genehmigt und auf dieser Grundlage der Bundesregierung den Entwurf des geänderten Bundesbedarfsplans vorgelegt.¹¹ Der am 23.9.2020 vom Bundeskabinett beschlossene Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Bundesbedarfsplangesetzes und anderer Vorschriften¹² soll diesen neuen Bundesbedarfsplan gesetzlich feststellen (Art. 1) und darüber hinaus durch Änderungen des NABEG und anderer Gesetze die Genehmigungsverfahren weiter verkürzen (Art. 2 bis 4). Mit der Änderung des Bundesbedarfsplans sollen 35 neue Netzausbauvorhaben aufgenommen und acht Vorhaben geändert werden.¹³ Die erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG für Streitigkeiten über Vorhaben, die im Bundesbedarfsplan festgestellt sind (§ 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO i.V.m. § 6 BBPIG), wird erweitert auf Gerichtsverfahren zu Veränderungssperren, Zulassungen des vorzeitigen Beginns und Anzeigeverfahren sowie auf Genehmigungen nach dem BImSchG für Stromrichteranlagen, die für den Betrieb von Vorhaben aus dem Bedarfsplan notwendig sind.¹⁴

B. NATIONALER EMISSIONSHANDEL

Ebenfalls Im Ende 2019 verkündeten Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG) sind Verordnungsermächtigungen vorgesehen, welche nunmehr vom BMU durch Entwürfe und Eckpunkte weiter vorbereitet worden sind:

- Mit der Brennstoffemissionshandelsverordnung (BEHV) werden der Handel von Emissionszertifikate und das nationale Emissionshandelsregister, welches beim UBA eingerichtet werden und am 1.1.2021 seine Arbeit aufnehmen soll, näher geregelt.¹⁵

¹¹ BR-Drs. 570/20, S. 1.

¹² BR-Drs. 570/20.

¹³ BR-Drs. 570/20, S. 1 f.

¹⁴ Vgl. BR-Drs. 570/20, S. 18 f., 21.

¹⁵ Entwurf abrufbar unter

https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19._Lp/bev_2022_behv/Entwurf/behv_refe_bf.pdf (5.10.2020).

- Die Berichterstattungsverordnung 2022 (BeV 2022) dient dazu, die Pflichten zur Emissionsberichterstattung im Brennstoffemissionshandel für die Jahre 2021 und 2022 zu konkretisieren.¹⁶ Die Anhörung der Länder und Verbände zu beiden Verordnungsentwürfen endete am 11.8.2020;¹⁷ ein Beschluss der Bundesregierung über die beiden Verordnungen stand im Berichtszeitraum noch aus.
- Am 22.9.2020 veröffentlichte das BMU seine Eckpunkte für eine weitere Rechtsverordnung nach dem BEHG. Hierdurch soll die grenzüberschreitende Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen gesichert werden, indem Maßnahmen gegen das „Carbon Leakage“ eingeführt werden. Nach den Eckpunkten soll sich die Kompensationsregelung nach § 11 Abs. 3 BEHG eng an den Regelungen des EU-Emissionshandels (ETS) zur Sicherung der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen orientieren.

Unterdessen ist auch der Entwurf des Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes¹⁸ im ersten Durchgang von Bundestag und Bundesrat beraten worden.¹⁹ Dieser Entwurf geht auf das Vermittlungsverfahren zurück, welches vor der Beschlussfassung über die Urfassung des BEHG stattfand. Im Vermittlungsausschuss einigten sich Bundestag und Bundesrat auf eine Erhöhung der Zertifikatspreise, und diese Einigung soll nun durch das Änderungsgesetz vollzogen werden.

C. ENDLAGERSUCHE

Mit dem Abschlussbericht der „Endlagerkommission“²⁰ vom 28.6.2016 begann der Prozess des „iterativen Standortauswahlverfahrens“ mit einer „weißen Landkarte“. Der am 28.9.2020 von der BGE veröffentlichte „Zwischenbericht Teilgebiete“²¹ ist nun „der erste Meilenstein auf dem Weg zu einem Endlager für hochradioaktive Abfälle in Deutschland.“²² Im Zwischenbericht werden erstmals von der BGE Gebiete benannt, die bei der Suche nach einem geeigneten Endlagerstandort ausgeschlossen werden können – darunter auch

¹⁶ Entwurf abrufbar unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19._Lp/bev_2022_behv/Entwurf/bev_2022_refe_bf.pdf (5.10.2020).

¹⁷ Stellungnahmen abrufbar unter <https://www.bmu.de/gesetz/durchfuehrungsverordnungen-zum-brennstoffemissionshandelsgesetz-behg/> (5.10.2020).

¹⁸ BT-Drs. 19/19929.

¹⁹ Siehe die Stellungnahme des Bundesrates und die Gegenäußerung der Bundesregierung, BT-Drs. 19/21755.

²⁰ Kommission zur Lagerung hoch-radioaktiver Abfallstoffe“, vgl. *Schütte/Winkler*, ZUR 2016, 572 f.

²¹ Abrufbar unter <https://www.bge.de/de/endlagersuche/zwischenbericht-teilgebiete/> (4.10.2020).

²² So die BGE, <https://www.bge.de/de/endlagersuche/zwischenbericht-teilgebiete/> (5.10.2020).

Gorleben – sowie 90 Teilgebiete identifiziert, die näher untersucht werden sollen (zu den Phasen des Standortauswahlverfahrens s. die nachfolgende Abbildung²³).



Der Zwischenbericht soll als Grundlage für die Öffentlichkeitsbeteiligung – insbesondere durch das Beteiligungsformat der „Fachkonferenz Teilgebiete“²⁴ – zur abschließenden Ermittlung der Teilgebiete nach § 13 StandAG dienen. Am Ende der Phase I stellt der Bundesgesetzgeber diejenigen Regionen fest, in denen eine übertägige Erkundung erfolgt. Ein konkreter Zeitplan, wann Schritt 2 eingeleitet und wann die Phase I abgeschlossen werden soll, lässt sich den veröffentlichten Dokumenten nicht entnehmen.

D. SONSTIGE RECHTSAKTE, PROGRAMMATISCHE PAPIERE UND MITTEILUNGEN

- > Verordnung Nationale Wasserstoffstrategie, BR-Drs. 374/20
- > Gesetz zur Anpassung der Kostenvorschriften im Bereich der Entsorgung radioaktiver Abfälle sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, Gesetzentwurf der Bundesregierung, BR-Drs. 442/20
- > Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten (AVV Gebietsausweisung - AVV GeA), Entwurf der Bundesregierung, BR-Drs. 455/20
- > Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, Gesetzentwurf Niedersachsen, BR-Drs. 510/20
- > Klimaschutzbericht 2019, BR-Drs. 519/20

²³ Quelle: <https://www.bge.de/de/endlagersuche/zwischenbericht-teilgebiete/> (5.10.2020).
Siehe auch <https://www.bge.de/de/endlagersuche/standortauswahlverfahren/> (5.10.2020).

²⁴ Siehe <https://www.bmu.de/pressemitteilung/schulze-endlagersuche-verdient-vertrauen/> sowie https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Endlagerprojekte/zwischenbericht_bge_teilgebiete_bf.pdf (5.10.2020).

- > Gesetz zur Änderung des Umweltschadensgesetzes, des Umweltinformationsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften, Gesetzentwurf der Bundesregierung, BR-Drs. 567/20
- > Bericht der Expertenkommission Fracking 2020, BT-Drs. 19/21536
- > Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote, Referentenentwurf des BMU, www.bmu.de/GE908