

Update Umweltrecht – Gesetzgebung

Prof. Dr. Peter Schütte / Dr. Martin Winkler*

Berichtszeitraum: 13.04.2023 bis 19.07.2023

Der Berichtszeitraum war geprägt von Beschleunigungsvorhaben sowie Änderungen im Klimaschutz- und -anpassungsrecht. Zuletzt wurde am 07.07.2023 eine erneute Ergänzung des LNG-Beschleunigungsgesetzes und des Energiewirtschaftsgesetzes beschlossen (dazu unter 1.). Eine erhöhte Berücksichtigung des Klimaschutzes sowie weitere Beschleunigungseffekte für immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren von Anlagen Erneuerbarer Energien soll eine Gesetzesinitiative der Bundesregierung mit sich bringen (dazu unter 2.). Ein Paradigmenwechsel im Klimaschutzrecht von einem sektorenbezogenen auf einen gesamthaften Ansatz soll durch die Novellierung des Klimaschutzgesetzes bewirkt werden (dazu unter 3.). Erstmals umfassende Neuregelungen zum Klimaanpassungsrecht enthält der Gesetzentwurf eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes (dazu unter 4.). Am Ende des Berichts steht wie immer eine Übersicht mit weiteren Gesetzgebungsvorhaben, Berichten und programmatischen Papieren.

1. Reform des LNG-Beschleunigungsgesetzes und des Energiewirtschaftsgesetzes

Am 07.07.2023 hat der Bundesrat dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Änderung des LNG-Beschleunigungsgesetzes sowie des Energiewirtschaftsgesetzes zugestimmt. Das Änderungspaket wurde bereits im Bundesgesetzblatt vom 12.07.2023 veröffentlicht und trat am Tag nach seiner Veröffentlichung in Kraft.¹

Zur Sicherstellung der nationalen Energieversorgung sieht die Bundesregierung selbst bei im Sommer 2023 vollständig gefüllten Gasspeichern unter anderem mit Blick auf mögliche bevorstehende Extremwetterlagen die Einspeisung von LNG für erforderlich an.² Mit der Reform wurde daher zum einen das Erfordernis der weiteren Einspeisung von LNG in das deutsche Netz insbesondere durch die Aufnahme des Standorts Mukran/Hafen für zwei FSRUs in die Anlage zum LNGG erneut gesetzlich festgeschrieben.

Zum anderen werden die Voraussetzungen für die Nachnutzung für Wasserstoffderivate klarer gefasst und operationalisiert. § 5 Abs. 3 LNGG regelt nunmehr unter anderem, dass für stationäre LNG-Terminals diese Genehmigung nur zu erteilen ist, wenn der Antragsteller nachweist, dass die Anlage bis spätestens zum 01.01.2044 so umgerüstet werden kann,

* 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 BGBl. I Nr. 148.

² Vgl. BT-Drs. 20/7279, S. 1.

dass sie zur Einfuhr, Entladung, Lagerung und Wiederverdampfung von verflüssigtem Ammoniak genutzt werden kann.

Ferner wird im Energiewirtschaftsgesetz die Möglichkeit geschaffen, das energiewirtschaftsrechtliche Planfeststellungsverfahren für eine Anbindungsleitung auf Antrag des Vorhabenträgers auch auf FSRUs zu erstrecken, die an die Leitung anschließen. Ein neuer § 43 Abs. 2 S. 1 Nr. 9 EnWG regelt hierzu, dass die Errichtung und der Betrieb von Anlagen nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 des LNG-Beschleunigungsgesetzes einschließlich erforderlicher Nebenanlagen und technischer und baulicher Nebeneinrichtungen auch in das Planfeststellungsverfahren für eine Anbindungsleitung von LNG-Anlagen integriert werden können.

2. Geplante Verbesserung des Klimaschutzes und Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Verbesserung des Klimaschutzes beim Immissionsschutz, zur Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und zur Umsetzung von EU-Recht vom 28.06.2023 zielt darauf ab, die Potentiale zur Erreichung der Klimaziele, die sich aus der Umsetzung des immissionsschutzrechtlichen Instrumentariums und aus den dynamisch angelegten Betreiberpflichten ergeben, effektiver zu nutzen. Dadurch soll gleichsam eine Beschleunigung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren für Anlagen Erneuerbarer Energien (EE-Anlagen) erzielt werden.³

Der Entwurf enthält folgende wesentliche Elemente:

In § 1 Abs. 1 BImSchG soll explizit das Schutzgut „Klima“ aufgenommen werden. Dies soll zur Klarstellung führen, dass die auf Grundlage des BImSchG erlassenen Verordnungen auch Regelungen zum Schutz des Klimas enthalten können.⁴

Darüber hinaus enthält der Entwurf einige Regelungen zur Verfahrensbeschleunigung. Nach einem neuen § 10 Abs. 5 S. 1 BImSchG soll die Genehmigungsbehörde verpflichtet werden, die fachbehördlichen Stellungnahmen unverzüglich an den Antragsteller weiterzuleiten. Zudem sollen die Fristen für die behördlichen Stellungnahmen gestrafft und ihre Verlängerungsmöglichkeit eingeschränkt werden. Neu ist hier unter anderem, dass der Genehmigungsbehörde im Falle einer verfristeten fachbehördlichen Stellungnahme die Möglichkeit geschaffen werden soll, ersatzweise ein Sachverständigengutachten zu Lasten der Fachbehörde einzuholen. Hierzu werde die Genehmigungsbehörde regelmäßig bei der zu beteiligenden Behörde zuvor den aktuellen Verfahrensstand erfragen müssen; sofern die zu beteiligende Behörde ihr Votum zeitnah vorlegen kann, dürfte die Einholung eines Gutachtens nicht angemessen sein, zumal hierdurch auch kein Zeitgewinn erzielt werde. Das Votum der Fachbehörde sei insoweit vorrangig einzuholen.⁵ Ausgenommen von dieser Regelung sollen lediglich militärische Belange sein.

Ebenfalls neu ist die für § 12 Abs. 4 BImSchG vorgeschlagene Neuregelung zur nachträglichen Änderung von Nebenbestimmungen auf Antrag des Betreibers, wenn dieser andere und gleichwertige Maßnahmen vorschlägt, die keiner gesonderten Genehmigungspflicht

³ BT-Drs. 20/7502, S. 1.

⁴ BT-Drs. 20/7502, S. 17.

⁵ BT-Drs. 20/7502, S. 18.

unterliegen. Hiermit will der Gesetzgeber einen „Austausch der Mittel“ legitimieren, wenn sich nachträglich herausstellt, dass das verfolgte Ziel auch auf einem anderen Wege erreicht werden kann. Die neue Regelung könne z. B. bei naturschutzrechtlichen Kompensationsmaßnahmen, verkehrs- oder arbeitsschutzrechtlichen Anforderungen oder Nebenpflichten zu Messungen und betrieblicher Dokumentation Anwendung finden.⁶

Eine weitere Beschleunigung von Repowering-Verfahren soll mittels einer Neuregelung des § 16b BImSchG erreicht werden. Wird eine Anlage zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien modernisiert (Repowering), sollen zukünftig nach § 16b Abs. 1 BImSchG im Rahmen eines Änderungsgenehmigungsverfahrens nur noch Anforderungen zu prüfen sein, soweit durch das Repowering im Verhältnis zum gegenwärtigen Zustand unter Berücksichtigung der auszutauschenden Anlage nachteilige Auswirkungen hervorgerufen werden, die für die Prüfung nach § 6 Absatz 1 erheblich sein können. Dadurch werde klargestellt, dass für alle öffentlichen Belange eine Deltaprüfung erfolgt. Sollte die Belastung durch die neuen Anlagen unverändert bleiben oder geringer werden lägen damit zukünftig keine Versagungsgründe vor.⁷ Ein Repowering soll nach einem neuen § 16b Abs. 2 S. 1 BImSchG weit gefasst werden und den vollständigen oder teilweisen Austausch von Anlagen oder Betriebssystemen und -geräten zum Austausch von Kapazität oder zur Steigerung der Effizienz oder der Kapazität der Anlage, unabhängig vom Umfang der baulichen Größenunterschiede, der Leistungssteigerungen oder der Veränderungen der Anlagenanzahl im Verhältnis zur Bestandsanlage umfassen.

Eine erhebliche Stärkung erhält die Rolle des Projektmanagers nach dem Vorschlag eines neuen § 2b der 9. BImSchV. Danach „soll“ die Genehmigungsbehörde in jeder Stufe des Verfahrens einen Dritten als Projektmanager, der als Verwaltungshelfer beschäftigt werden kann, auf Antrag oder mit Zustimmung des Vorhabenträgers und auf dessen Kosten mit der Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten beauftragen. Eine Zahlungspflicht soll dabei zukünftig unmittelbar zwischen Vorhabenträger und Projektmanager vereinbart werden. Der Projektmanager könne zahlreiche Aufgaben übernehmen, wie die Erstellung von Verfahrenleitplänen unter Bestimmung von Verfahrensabschnitten und Zwischenterminen, die Fristenkontrolle, die Koordinierung von erforderlichen Sachverständigengutachten, das Qualitätsmanagement der Anträge und Unterlagen der Vorhabenträger, die erste Auswertung der eingereichten Stellungnahmen, die organisatorische Vorbereitung eines Erörterungstermins, die Leitung des Erörterungstermins, den Entwurf der Niederschrift sowie den Entwurf der Genehmigungsentscheidung nach § 20 der 9. BImSchV.

Ebenfalls zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren „soll“ nach einem neuen § 16 Abs. 1 S. 2 der 9. BImSchV zudem zukünftig bei der Errichtung oder Änderung von Windenergieanlagen an Land und bei der Errichtung oder Änderung von Anlagen zur Herstellung von grünem Wasserstoff auf einen Erörterungstermin verzichtet werden, wenn nicht der Antragsteller diesen beantragt. Dies gelte auch für UVP-pflichtige Anlagen.

3. Änderungsentwurf des Klimaschutzgesetzes

Am 21.06.2023 hat die Bundesregierung ein neues Klimaschutzgesetz (KSG) sowie ein neues Klimaschutzprogramm auf den Weg gebracht. Dieses ist Teil eines

⁶ BT-Drs. 20/7502, S. 19.

⁷ BT-Drs. 20/7502, S. 19.

Klimaschutzpakets und soll sicherstellen, dass Deutschland seine nationalen und internationalen Klimaziele erreicht.⁸ Mit den bereits erlassenen und geplanten Klimaschutzmaßnahmen will die Bundesregierung bis zum Jahr 2030 bis zu 80% der bestehenden Klimaschutzlücke schließen und damit den Gesamtausstoß an Klimagasen in Deutschland in diesem Jahrzehnt deutlich reduzieren.⁹

Neu ist, dass die Einhaltung der Klimaziele zukünftig nicht mehr rückwirkend nach verschiedenen Sektoren wie Verkehr, Industrie oder Landwirtschaft kontrolliert wird, sondern zukunftsgerichtet anhand einer sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung überprüft wird.¹⁰ Auf diese Weise sollen Zielverfehlungen in einem Bereich mit Fortschritten in anderen Sektoren verrechnet werden können.

Trotz der Gesamtbetrachtung solle die Transparenz für alle einzelnen Sektoren weiterhin gewahrt bleiben. Denn alle Sektoren sollten einen angemessenen Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele leisten. Werden die festgelegten Gesamtemissionen überschritten, müsse nachgesteuert werden. Diese Pflicht zur Nachsteuerung pausiere jedoch, wenn die Bundesregierung Maßnahmen beschließt, die nach der Prognose ausreichen, um die Gesamtmengen in den Jahren 2021 bis 2030 in Summe einzuhalten. Nachgesteuert werden müsse in diesen Fällen erst, wenn nachfolgende Projektionen zwei Jahre aufeinanderfolgend zeigen, dass weiterhin eine Klimaschutzlücke besteht, und der zum Aussetzen der Nachsteuerung führende Beschluss der Bundesregierung vor dem Vorjahr gefasst wurde.¹¹

Darüber hinaus soll die Rolle des Expertenrates für Klimafragen nach § 11 KlimaSchG gestärkt werden, indem dieser in Zukunft auch die Prognose validieren und eine Unter- oder Überschreitung der Jahresemissionsgesamtmengen feststellen sowie die Entwicklung der Jahresemissionsmengen darstellen soll. Ebenfalls soll der Expertenrat ein Mandat erhalten, eigene Vorschläge zur Weiterentwicklung geeigneter Klimaschutzmaßnahmen zu machen.¹²

Zudem soll das Klimaschutzgesetz Regelungen zu der regelmäßigen Erstellung eines Klimaschutzprogramms beinhalten, mit zusätzlichen Maßnahmen zur Emissionsminderung.¹³ Die im aktuellen Klimaschutzprogramm vorgesehenen Maßnahmen¹⁴ entsprechen den im Rahmen des letzten Berichts bereits dargestellten Klimazielen aus dem „Modernisierungspaket für Klimaschutz und Planungsbeschleunigung“ der Ampel-Koalition vom 28.03.2023.

⁸ Vgl. Überblickspapier zur zweiten Novelle des Klimaschutzgesetzes, S. 4 - https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/klimaschutz/ueberblickspapier-zur-zweiten-novelle-des-klimaschutzgesetzes.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (zuletzt besucht am 17.07.2023).

⁹ Vgl. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2023/06/20230621-habeck-klimaschutzziele.html>

¹⁰ § 4 Abs. 1 KSG des Referentenentwurfs des BMWK vom 13.06.23 - https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/klimaschutz/entwurf-eines-zweiten-gesetzes-zur-aenderung-des-bundes-klimaschutzgesetzes.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (zuletzt besucht am 17.07.2023).

¹¹ Überblickspapier zur zweiten Novelle des Klimaschutzgesetzes, S. 3 (Fn. 8); vgl. § 5a KSG Referentenentwurf BMWK (Fn. 10).

¹² Überblickspapier zur zweiten Novelle des Klimaschutzgesetzes, S. 3.

¹³ Vgl. § 9 KSG des Referentenentwurfs des BMWK (Fn. 10).

¹⁴ Siehe Entwurf eines Klimaschutzprogramms 2023 der Bundesregierung, Stand 13.06.2023, S. 4 ff - https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/klimaschutz/entwurf-eines-klimaschutzprogramms-2023-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (zuletzt besucht am 17.07.2023).

4. Gesetzentwurf eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes

Am 13.07.2023 hat die Bundesregierung den vom Bundesumweltministerium vorgelegten Regierungsentwurf für ein Klimaanpassungsgesetz (E-KAnG) beschlossen.¹⁵ Dieser sieht erstmals einen strategischen Rahmen für eine vorsorgende Klimaanpassung auf allen Verwaltungsebenen in Deutschland vor.¹⁶

Der Klimawandel zeige bereits jetzt seine Auswirkungen in Deutschland und anderen Ländern. Wetterextreme wie Hitze, Dürre, Starkregen und Hochwasser würden in Zukunft häufiger und zwingen uns zur Vorsorge und Anpassung an die Folgen der Klimakrise.¹⁷ Ziel des Gesetzes sei es daher, zum Schutz von Leben und Gesundheit, von Gesellschaft, Wirtschaft und Infrastruktur sowie von Natur und Ökosystemen negative Auswirkungen des Klimawandels, insbesondere drohende Schäden, zu vermeiden oder, soweit sie nicht vermieden werden können, weitestgehend zu reduzieren, vgl. § 1 E-KAnG.

Der Gesetzentwurf beinhaltet drei Kernelemente:

4.1 Vorsorgende Klimaanpassungsstrategie des Bundes (§§ 3-7 E-KanG):

Die Bundesregierung soll verpflichtet werden, bis Ende 2024 eine vorsorgende Klimaanpassungsstrategie mit messbaren Zielen vorzulegen und zu verfolgen.¹⁸ Unter der Berücksichtigung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse soll diese Strategie alle vier Jahre fortgeschrieben werden.¹⁹ Alle zehn Jahre ist wiederum die von der Bundesregierung zu erstellende Klimarisikoanalyse zu aktualisieren.²⁰

Darüber hinaus sollen juristische Personen des öffentlichen Rechts unter Aufsicht des Bundes Klimaanpassungskonzepte aufstellen und die darin vorgesehenen Maßnahmen umsetzen.²¹

Nach § 5 E-KAnG soll die Bundesregierung zudem zukünftig einen Monitoringbericht nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft erstellen, mit dem sie die Öffentlichkeit über die beobachteten Folgen des Klimawandels in Deutschland sowie über den Stand der Zielerreichung informiert. Ergibt sich auf der Grundlage des Monitorings Verfehlungen der Ziele, soll eine Anpassung der Maßnahmen erfolgen. Bei zu erwartenden Zielverfehlungen bleibe es dem zuständigen Ressort überlassen auch vor Fortschreibung der Strategie geeignete Maßnahmen zur Nachbesserung zu treffen, vgl. § 5 Abs. 3 E-KAnG.

4.2 Berücksichtigungsgebot (§ 8 E-KanG):

Als weiteres Kernelement sollen die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen das Ziel der Klimaanpassung fachübergreifend und integriert berücksichtigen (Abs. 1). Zudem sollen sie bei bereits versiegelten Böden, deren Versiegelung

¹⁵ <https://www.bmu.de/pressemitteilung/bundesregierung-verabschiedet-erstes-bundesweites-klimaanpassungsgesetz> – zuletzt besucht am 17.07.2023.

¹⁶ Vgl. Gesetzentwurf, S. 1 https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/20_Lp/kang_gesetz/Entwurf/kang_entwurf_bf.pdf – zuletzt besucht am 17.07.2023.

¹⁷ Bundesumweltministerin Steffi Lemke zum Gesetzentwurf vom 13.07.23.

¹⁸ Vgl. Gesetzentwurf, S. 24, im Gesetzeswortlaut des § 3 Abs. 1 selbst steht „bis Ablauf des 30. September 2025“.

¹⁹ § 3 Abs. 1, Satz 2 E-KAnG.

²⁰ § 4 Abs. 1 E-KAnG.

²¹ § 6 E-KAnG.

dauerhaft nicht mehr für die Nutzung der Böden notwendig ist, auf deren Entsiegelung hinwirken (Abs. 3).

4.3 Stärkung der Klimaanpassung durch die Länder (§§ 9-12 KanG):

Schließlich sollen auch die Länder auf der Basis einer Risikoanalyse dem Bund bis zum 31.01.2026 eigene vorsorgende Klimaanpassungsstrategien für eine systematische und flächendeckende Strategie vorlegen und im Folgenden umsetzen.²² Darüber hinaus sollen die Länder auch Klimaanpassungskonzepte für die Gebiete der Gemeinden und Kreise aufstellen.²³

5. Stärkung der Offshore-Windenergie-Kooperation

Am 24.04.2023 hat in Ostende das zweite Treffen, des sog. „North Sea Summit“ stattgefunden. Vertreten waren die Staats- und Regierungschefs Deutschlands, Dänemarks, der Niederlande, Belgiens, Norwegens, Irlands, Großbritanniens, Frankreichs und Luxemburgs.

Auf dem Gipfel wurde eine gemeinsame Erklärung zur Stärkung der Kooperation zu Offshore-Windenergie in der Nordsee- Region unterzeichnet. Die Erklärung beinhaltet, künftig „hybride“ Offshore- Kooperationsprojekte zu entwickeln, um Verbindungen zwischen Offshore-Windparks in verschiedenen Ländern zu schaffen und diese für den internationalen Stromtransport zu nutzen. Auf diese Weise soll sich der Nordseeraum als „Green Power Plant of Europe“ weiterentwickeln und Europa mit grünem Strom versorgt werden.²⁴

6. Sonstige Rechtsakte, programmatische Papiere und Mitteilungen

- > Gesetzentwurf zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Änderung des Energiedienstleistungsgesetzes, BT-Drs. 20/6872
- > Gesetzentwurf zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 20/7310
- > Gesetzentwurf zur Änderung maurechtlicher Vorschriften, BR-Drs. 270/23
- > Gesetzentwurf zur Schaffung eines Wasserstoff-Kernetzes²⁵
- > Gesetzentwurf zur Änderung des Chemikaliengesetzes, BT-Drs. 20/6952

²² § 10 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 6 E-KAnG.

²³ Vgl. § 12 Abs. 1 E-KAnG.

²⁴ <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2023/04/habeck-north-sea-summit-ostende.html> - zuletzt besucht am 17.07.2023.

²⁵ <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2023/05/20230524-bundeskabinett-beschliesst-gesetzentwurf-zur-schaffung-eines-wasserstoff-kernetzes.html> - zuletzt besucht am 17.07.2023.

- > Gesetzentwurf zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes, BT-Drs. 20/6879
- > Gesetzentwurf zur Änderung des Energiesicherungsgesetzes und des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, BT-Drs. 20/6455.
- > Am 13.04.2023 wurden die letzten Atomkraftwerke vom Netz genommen²⁶; (zuvor hatte der Bundestag am 28.04.2023 einen Antrag gegen den Atomausstieg abgelehnt).²⁷

²⁶ <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2023/04/20230413-deutschland-beendet-das-zeitalter-der-atomkraft.html> – zuletzt besucht am 17.07.2023.

²⁷ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw17-de-kernkraft-943974>) – zuletzt besucht am 17.07.2023.