

„Deutschlandtempo“ im Zulassungsrecht als „new normal“?

**Stiftung Umweltenergierecht:
25. Würzburger Gespräche zum Umweltenergierecht**

Prof. Dr. Peter Schütte

Würzburg, 28.09.2023

BBG und Partner



1. Einführung: Wo kommen wir her?

1. Einführung: Ukraine-Krieg als Trigger

1. Einführung: Wie geht es weiter?

**„Deutschlandtempo“
im Zulassungsrecht als „new normal“?**

1. Einführung
2. Die Beschleunigung der Anlagenzulassung
3. Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente
4. Besonderheiten in einzelnen Regelungsbereichen
5. Angestoßene Reformen als Zeitwende im Anlagenzulassungsrecht?

2.1 Die Beschleunigung der Anlagenzulassung - Historie und Überblick -

Beschleunigungsgesetzgebung

bis 2022

- **Gesetzgebungsoffensiven** zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren
- **Corona-Pandemie** (*Online-Konsultationen*)
- **MgvG** (Zulassung von Vorhaben durch Gesetz)

ab 2022

- **Oster- und Sommerpaket:** Klimaschutz (Wind on- und offshore)
- **Ukraine-Krieg:** Überwindung von Importabhängigkeiten Deutschlands von einzelnen Energielieferanten (LNGG, BImSchG-Novelle, EnWG-Novelle etc.)

2.2 Die Beschleunigung der Anlagenzulassung – Überblick

2020

- 31.01: Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz (MgvG)
- 31.01: Planungsbeschleunigungsgesetz III

März 2020: Beginn der Corona Pandemie

- 14.5: Planungssicherstellungsgesetz
- 5.11 Investitionsbeschleunigungsgesetz

2020

24.03.2020: Klimaschutzbeschluss BVerfG

28.09.2021: Bundestagswahl

2022

- 11.01: „Eröffnungsbilanz Klimaschutz“

24.02.2022: Angriff Russlands auf die Ukraine

- 18.05: REPower EU/ Novelle RED IV RL
- 19.05: LNG-Beschleunigungsgesetz
- 07.07: Oster- bzw. Sommerpaket: Änderungen d. EEG, BNatSchG, WindSeeG, WindBG/WaLG, EnWG
- 19.10: Änderung BImSchG
- 19.12: EU-Notfall-VO

2023

- 30.01: Formulierungshilfe zur EU-Notfall-VO
- 10.02: VwGO-Novelle
- 29.03: Inkrafttreten i.R.d. ROGÄndG
- 16.06: Novelle der EU-EE-RL (RED IV)
- 28.06: Entwurf zur Änderung des BImSchG
- 13.07: Zweite Änderung LNGG

1. Einführung
2. Die Beschleunigung der Anlagenzulassung
3. **Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente**
4. Besonderheiten in einzelnen Regelungsbereichen
5. Angestoßene Reformen als Zeitwende im Anlagenzulassungsrecht?

3.1 Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente - gesetzliche Bedarfsfeststellung -

Definition überragender Gemeinwohlbelange



- § 2 EEG 2021:
Errichtung und Betrieb von **erneuerbaren Energien** (...) liegen *im überragenden öffentlichen Interesse* und dienen der *öffentlichen Sicherheit*
- So auch im NABEG, LNGG, WindSeeG, EnWG, BNatSchG
- Unionsrechtliche Rückendeckung durch Art. 3 VO (EU) 2022/2577



Bedeutung

- Gesetzliche Bedarfsfeststellung
- Wichtiger: Im Rahmen von **Abwägungsentscheidungen** muss das besonders hohe Gewicht berücksichtigt werden
- Bedeutung insbesondere für Ausnahmen und Befreiungen im Naturschutz- und Wasserrecht



- Erleichterung in Zulassungsverfahren
- aber:**
- Inflationäre Vergabe dieser Einstufung?
 - Kritik: Fehlende Begründung Einzelmaßnahmen



3.2 Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente - Straffung von Raumverträglichkeitsprüfungen -

Novellierung des § 15 ROG

Zweck: Soll Genehmigungsverfahren beschleunigen und Doppelprüfungen vermeiden

Besonderheiten

Prüfung von
Umweltauswirkungen nur
wenn diese erkennbar
→ nach vorgelagerter
überschlägiger Prüfung und
bestimmten Kriterien

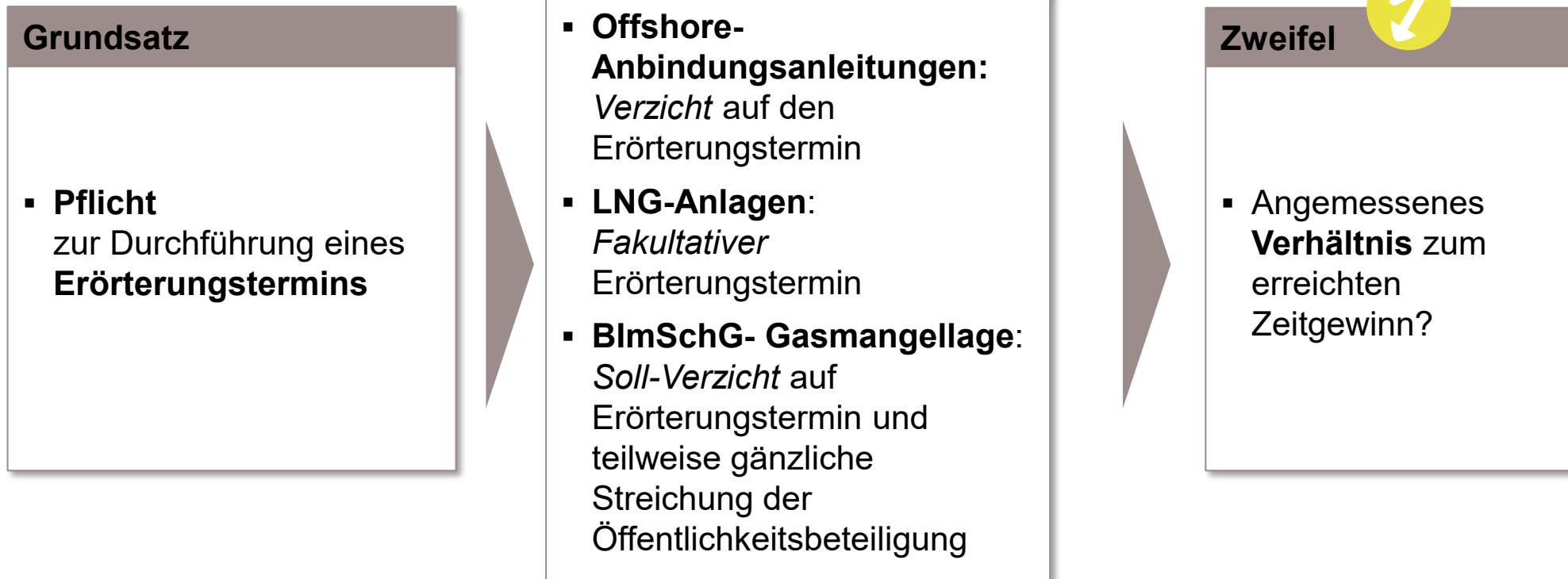
- Raumverträglichkeitsprüfung innerhalb von 6 Monaten (alt)
- Fiktionsregelung für den Fall der Nichteinhaltung der Frist
- Einleitung des Zulassungsverfahrens auf Antrag des Vorhabenträgers möglich
→ Beteiligung der Raumordnungsbehörde iRd fachrechtlichen Behördenbeteiligung

3.3 Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente - Straffung von Umweltprüfungen -

- **Vermeidung** von Doppelprüfungen (z.B. WindSeeG - Flächenentwicklungsplan)
- **Beschränkung** UVP (Umweltverträglichkeitsprüfung) bei vorhergehendem ROV (Raumordnungsverfahren) oder einer Strategische Umweltprüfung (SUP)
- Prüfung von erforderlichen Aktualisierungen und Vertiefungen sowie zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen – so schon § 39 UVPG
- Gebundene Entscheidung / kein Ermessen auf der nachfolgenden Planungsstufe

3.4 Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente - Verzicht auf Verfahrensschritte und Erörterungstermin -

Verzicht auf einzelne Verfahrensschritte z.B. bei der Fortschreibung des Flächenentwicklungsplans: keine weitere Prüfung, wenn *keine wesentlichen Erkenntnisse* zu erwarten sind



3.5 Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente - Verkürzung von Auslegung und Einwendungsfristen -

LNG-Anlagen / BImSchG - Gasmangellage:
Verkürzung der Auslegungs- und
Einwendungsfristen auf eine Woche

Wirkung für Einwender

- Drastische Einschränkung der Beteiligungsmöglichkeiten
- Stellungnahmen und Einwendungen weniger umfangreich und detailliert

Wirkung für Verfahren

- Erheblicher Beschleunigungseffekt im Genehmigungsverfahren

Abwägungsmaterial umfassend erfasst?



Fehler in der
Genehmigungsentscheidung?

Europarechtswidrigkeit?

3.6 Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente - Zulassung des vorzeitigen Beginns -

Vorzeitiger Baubeginn

- Vorbereitende (Teil-) **Maßnahmen** sind schon **vor Abschluss** eines *Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahrens* erlaubt

Auslöser: OVG
Brandenburg zu
Tesla-Werk
(Grünheide)

LNG-Anlagen

- *LNG/ EnWG-Anlagen: vorzeitiger Baubeginn unter erleichterten Bedingungen:*
- **Wegfall** *Verpflichtungs-erklärung Rückbau*
- **Wegfall** *Reversibilität*
- **Beginn möglich ohne vollständige Antragsunterlagen**

BlmSchG

- TESLA: auf Basis von § 8a BlmSchG / OVG-Entscheidung
- zurzeit: § 31e BlmSchG: Vorzeitiger Beginn bereits vor der Beteiligung der Öffentlichkeit möglich (bei Gasmangellage)

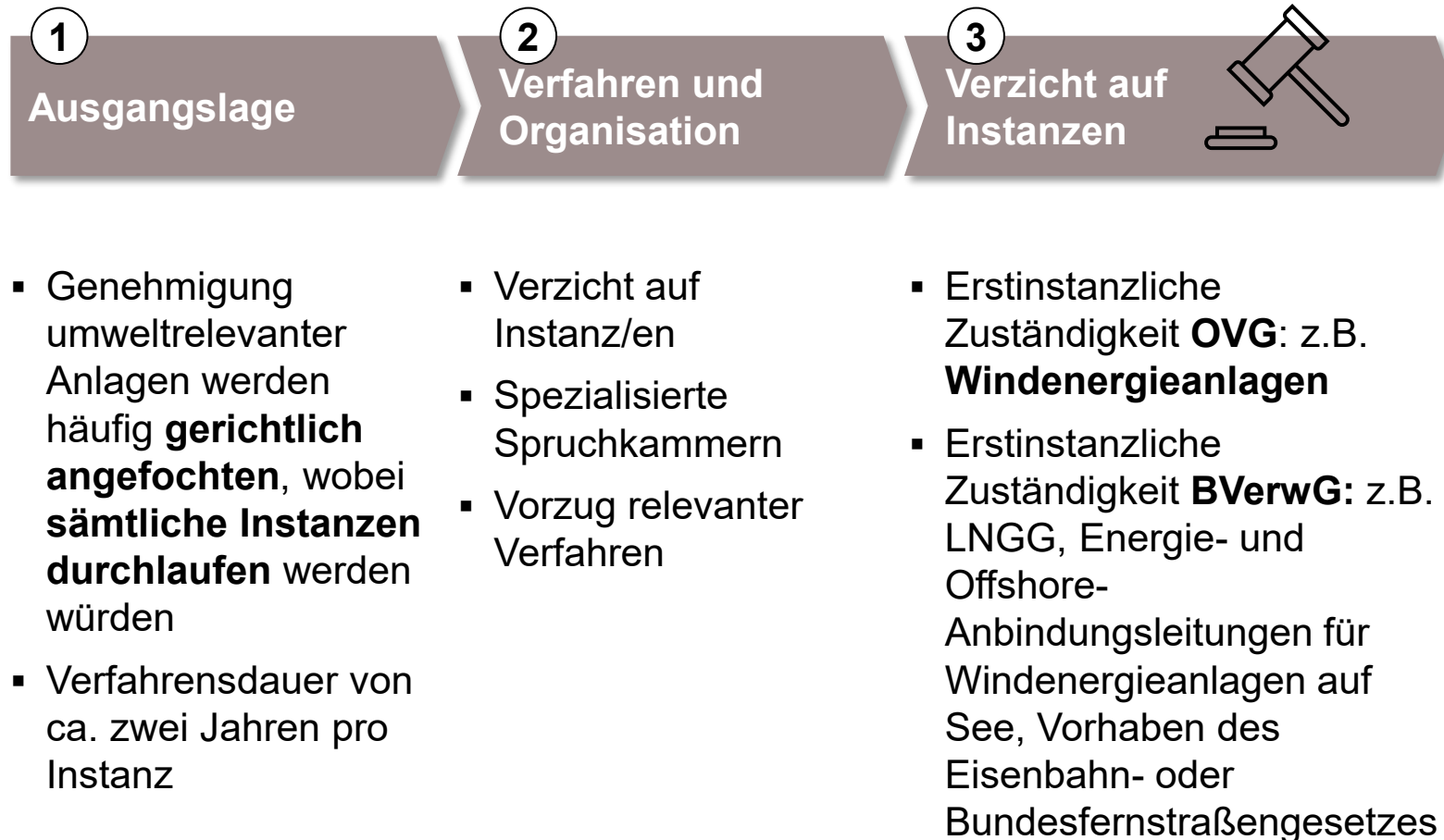
Zweifel



- Schaffung vollendeter Tatsachen?
- Nur noch nachvollziehende Entscheidungen?
- Unzulässige Rechtswegverkürzung?

3.7 Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente

- Verwaltungsprozess: Verkürzung des Instanzenzuges -



3.8 Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente - Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren -

§ 87c VwGO:

Vorrang- und Beschleunigungsgebot für größere Infrastrukturvorhaben



Zweck:

Vermeidung von Verfahrensverzögerungen

- Vorranggebot während der gesamten Dauer des Verfahrens zu beachten
- Soll-Vorschrift zur Durchführung eines verwaltungsgerichtlichen Erörterungstermins eingeführt, vgl. § 87c Abs. 2 VwGO
→ Erörterungstermin soll zur Regel werden

3.9 Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente - Stärkung der Digitalisierung -

§

- PlanSiG: Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren
- **Digitale** Bekanntmachungen & Auslegungen durch Veröffentlichungen
- Erörterungstermine durch **Online Konsultationen** ersetzt
- Befristete Regelungen bis Ende 2022
- **LNG-Vorhaben:**
 - PlanSiG gilt über 2022 hinaus (für LNG-Vorhaben wurden diese Befristungen zum Teil wieder aufgehoben, vgl. § 10 LGG)

1. Einführung
2. Die Beschleunigung der Anlagenzulassung
3. Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente
4. Besonderheiten in einzelnen Regelungsbereichen
5. Weitere Gesetzesentwürfe zur Novellierung der Anlagenzulassung
6. Angestoßene Reformen als Zeitwende im Anlagenzulassungsrecht?

4.1 Besonderheiten in einzelnen Regelungsbereichen

- Ausnahme von der UVP-Pflicht für LNG-Anlagen -

Voraussetzungen (§ 4 LNGG)

- Beschleunigte Zulassung des konkreten Verfahrens ist geeignet,
 - einen **relevanten Beitrag** zu leisten, um eine Krise
 - **abzuwenden** oder zu **bewältigen**

Rechtfertigung

- **Sondersituation** zur Abwendung einer drohenden Gasmangellage in Deutschland

Unionsrechts- konformität

- Basis Ausnahmeregelung **Art. 2 Abs. 4 UVP-RL**
- BVerwG hat Unionsrechtskonformität mehrfach **bestätigt**, Beschl. v. 22.6.2023, 7 VR 3/23, zuletzt: Beschl v. 15.09.2023, 7 VR 6.23

4.2 Besonderheiten in einzelnen Regelungsbereichen

- Erleichterungen zur Eingriffsregelung bei LNG-Anlagen-

LNGG



- Festsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bis zu 2 Jahre nach Erteilung der Zulassungsentscheidung
- Beginn Umsetzung: innerhalb von 3 Jahren nach Festsetzung

Folgen

- Entlastung des Zulassungsverfahrens
- Verhandlung über Grundstücksflächen nach Zulassungsentscheidung erhöht den Einigungsdruck

4.3 Besonderheiten in einzelnen Regelungsbereichen

-Verzicht auf UVP und Prüfung des besonderen Artenschutzrechts für bestimmte Hochspannungsleistungen -

§ 43m EnWG (Planfeststellung Hochspannungsleitungen):

- **Verzicht UVP und Artenschutzprüfung**, wenn für Vorhaben:
 - Bundesfachplanung nach § 12 NABEG abgeschlossen
 - oder ein Präferenzraum nach § 12c Abs. 2a EnWG ermittelt wurde

- **Ähnliche Regelungen** in:
 - § 6 WindBG, § 72 WindSeeG und § 14b UVPG

Vorschriften beruhen auf EU-Notfall-VO (EU) 2022/2577

4.4 Besonderheiten in einzelnen Regelungsbereichen - Windenergie / Flächenziele -

Flächenziele für Windenergie an Land

Wesentliches Defizit

- **Mangel** an verfügbaren Vorhabenstandorten bremst den Ausbau von Windenergie

Reaktion

- **WaLG + WindBG:**
- Abbau planungs- und genehmigungsrechtlicher Hürden
- **Verbindliche Flächenziele** für Windenergie an Land (0,25 bis 2,2% - handelbar)

Neue Ära für die
Windenergie an
Land!

4.5 Besonderheiten in einzelnen Regelungsbereichen - Windenergie / Artenschutzrecht -

Auflistung kollisionsgefährdeter
Brutvogelarten

Artspezifische Prüfabstände

Nahbereich

Abstand < Nahbereich

- Signifikante Risikoerhöhung wird vermutet
- § 45b Abs. 2 BNatSchG

Zentraler Prüfbereich

- „Anhaltspunkte“ für Konflikt
- widerlegbar durch Habitatpotential- und Raumnutzungsanalyse
- widerlegbar durch Schutzmaßnahmen (Antikollisionssysteme, Abschaltungen)
- § 45b Abs. 3 und 4 BNatSchG

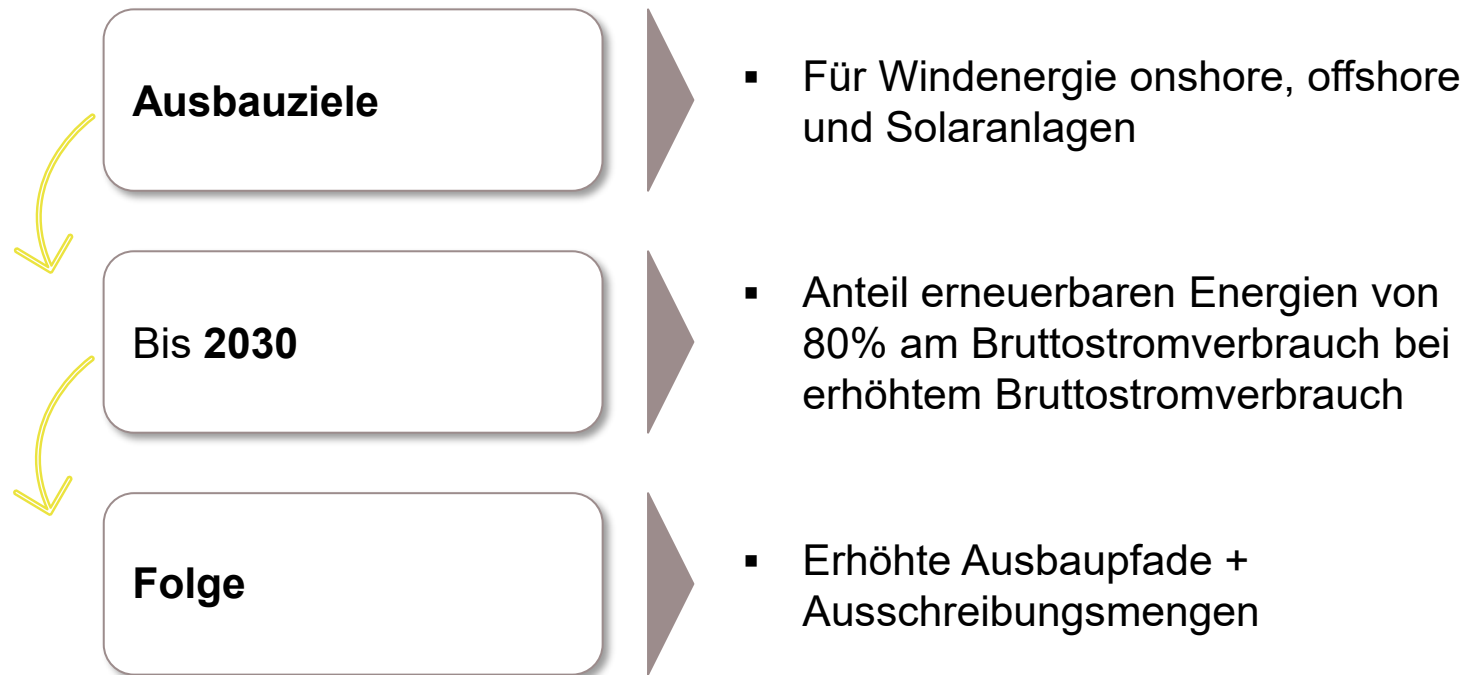
Erweiterter Prüfbereich

Abstand > erweiterter Prüfbereich

- Tötungs- und Verletzungsrisiko nicht signifikant erhöht
- § 45b Abs. 5 BNatSchG

4.6 Besonderheiten in einzelnen Regelungsbereichen

- Ausbauziele und Ausschreibungsmengen -



1. Einführung
2. Die Beschleunigung der Anlagenzulassung
3. Fachgesetzübergreifende Maßnahmen und Instrumente
4. Besonderheiten in einzelnen Regelungsbereichen
5. Angestoßene Reformen als Zeitwende im Anlagenzulassungsrecht?

5. Angestoßene Reformen als Zeitenwende im Anlagenzulassungsrecht?

Novellen 2022:
progressive Ansätze

Flächenziele für
Windenergie an
Land

Zonenmodell im
Artenschutzrecht

Erhöhte Ausbauziele
und Ausschreibungsmengen

Ausnahmen und
Straffung der UVP

Erleichterter
vorzeitiger Beginn

Beschleunigung
Gerichtsverfahren

- Entlastung von Zulassungsverfahren
- Beschleunigungseffekte für Anlagenzulassungen in den begünstigten Sektoren
- Prognose: Auswirkungen auf Gesetzgebung über Gasmangellage hinaus nahezu zwingend



5.1 Angestoßene Reformen (als Blaupause bzw.) als allgemein übertragbare Gedanken für das weitere Zulassungsrecht?

Probleme

Ausnahmevorschriften
für Sondersituation
-> kein Dauerzustand

Umkehrung des
„Regel-Ausnahme“
Verhältnis,
Aushöhlung von
Verfahrensrecht

Wahrung ausreichender
Öffentlichkeitsbeteiligung,
-> „sozialer Friede“ und
Akzeptanz

Klimakrise und
Biodiversitätskrise
bleiben

5.2 Wie schaffen wir die Zeitenwende im Anlagenzulassungsrecht? - Thesen -

Verbesserungsvorschläge bzw. Kriterien zum Weg einer Blaupause

Klimaschutz als verfassungsrechtlich gebotenes Leitziel umsetzen

Ausgewogene materiell- und verfahrensrechtliche Ansätze über Gasmangellage hinaus – siehe EE

Entlastung des Anlagenzulassungsrecht um europarechtlich nicht zwingende Anforderungen

Beteiligung von Verbänden auf ursprüngliche Zielsetzung fokussieren

Erleichterungen im Völkerrecht und im Europarecht

5.2 Wie schaffen wir die Zeitenwende im Anlagenzulassungsrecht? - Thesen -

1. Klimaschutz als verfassungsrechtlich gebotenes Leitziel umsetzen

- Energiewende
- Verkehrswende
- Infrastrukturwende
- Erweiterung um Klimafolgenanpassung

2. Ausgewogene materiell- und verfahrensrechtliche Ansätze über Gasmangellage hinaus

- Gesetzliche Privilegierungen auf Leitziele Klimaschutz und –anpassung fokussieren
- Nachvollziehbare Begründungen der gesetzlichen Privilegierungen (Negativbeispiel MgVG).
- Drastische Verkürzung der Beteiligungsmöglichkeiten (Wochenfristen) nicht über Mangelsituation hinaus anwenden, da nicht zu rechtfertigen und in Konflikt mit Rechtsstaatsprinzip.
- Keine Entwertung der Zulassungsentscheidungen auf eine behördliche Nachkontrolle (Stichwort: vorzeitiger Betriebsbeginn), da in Konflikt mit Rechtsstaatsprinzip
- Pauschalierende Wertungen und Ausnahmen vermeiden, da gerichtlich angreifbar (Beispiel: kein Verstoß gegen wasserrechtliche Regelungen bei Gewässerbenutzungen durch LNG-Anlagen nicht zu rechtfertigen)

5.2 Wie schaffen wir die Zeitenwende im Anlagenzulassungsrecht? - Thesen -

3. Entlastung des Anlagenzulassungsrecht um europarechtlich nicht zwingende Anforderungen

- Fristenregelungen in allen Beteiligungsverfahren
- Fakultative Erörterungstermine in allen Beteiligungsverfahren
- Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung reformieren (Naturschutzfonds, zeitliche Entkoppelung)
- Zudem: Deutsche Sonderwege bei der Umsetzung des europäischen Rechts vermeiden, da diese vom EuGH häufig nicht mitgetragen werden.

4. Beteiligung von Verbänden auf ursprüngliche Zielsetzung fokussieren

- Nutzung des externen Sachverständs für Klimaschutz und -anpassung
- Qualität der Entscheidungsfindung erhöhen

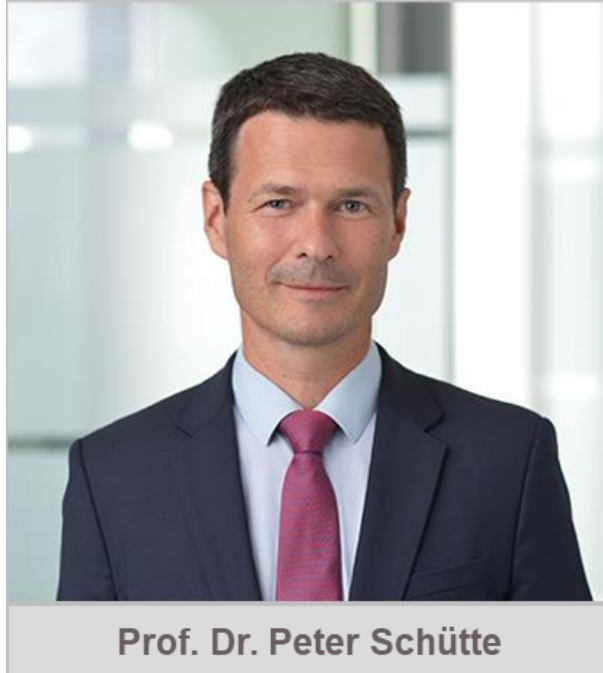
5. Nachjustieren im Völkerrecht: Aarhus-Konvention

6. Nachjustieren im Europarecht: UVP-Richtlinie, FFH- und VS-RL, Notfall-VO, EE-RL...

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

**BBG
und
Partner**

Rechtsanwälte



Beratungsfelder:

- Umwelt und Planung
- Energie
- Öffentliche Aufträge

Kontakt:

- schuette@bbgundpartner.de
- F 0421 33541-15