

Stellungnahme

Umsetzung der RED II-Richtlinie für wasserrechtliche Genehmigungsverfahren

Referentenentwurf für ein Zweites Gesetz zur
Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes vom
9. September 2020

Berlin, 25. September 2020

Der BDEW begrüßt grundsätzlich, dass über die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (im Folgenden RED II-Richtlinie) Beschleunigungselemente auch im WHG aufgenommen werden sollen. Das Ziel der Beschleunigung und Erleichterung von Genehmigungsverfahren für Wasserkraftwerke (Neubau, Modernisierung, Verlängerung bestehender Genehmigungen) ist vor dem Hintergrund der Klimaschutzziele Deutschlands und der EU von großer Bedeutung. Dies spiegelt eine Anerkennung der Wasserkraft als wichtigen Bestandteil eines auf Erneuerbaren Energien basierenden, dem Klimaschutz verpflichteten Systems der Elektrizitätsversorgung wider. Für die Wasserwirtschaft sind die vorgesehenen Regelungen vor allem im Bereich der Abwasserentsorgung und hier vor allem für die Kläranlagen von Bedeutung.

Ebenso begrüßt der BDEW die Option der Benennung einer Behörde als Anlaufstelle und „Lotse“ für das gesamte Verfahren und die Verpflichtung für die verfahrensführende Behörde, einen Zeitplan für das gesamte Genehmigungsverfahren aufzustellen.

Der BDEW bedauert indes, dass die Bemühungen des Bundesumweltministeriums weitgehend davon geprägt zu sein scheinen, nur das zur Umsetzung der Richtlinie zwingend Erforderliche zu tun. Wir kritisieren, dass keinerlei inhaltliche Vereinfachungen vorgesehen werden, obwohl die Richtlinie selbst von vereinfachten und weniger aufwändigen Verfahren spricht (z.B. Art 15 (1) d). Der Bundesgesetzgeber lässt dabei leider offen, was konkret geregelt werden soll. Die nähere Ausgestaltung soll im Rahmen des Vollzugs erfolgen und damit im Ergebnis den Ländern überlassen werden. Es steht zu befürchten, dass dadurch ein unübersichtlicher Flickenteppich entstehen würde, der für die Praxis sehr unzufriedenstellend wäre.

Neben einigen Anmerkungen zu dem vorgelegten Entwurf unterbreitet der BDEW vor diesem Hintergrund Vorschläge, die zu einer umfassenderen Umsetzung der Richtlinienvorgaben führen. Insofern verweisen wir auch auf unsere umfangreichere Stellungnahme zur Umsetzung der RED II-Richtlinie im Immissionsschutzrecht vom 25. September 2020.

1. Betroffene Anlagen klarer regeln

Hinsichtlich der betroffenen Anlagen verweist § 11a Absatz 1 auf den Anwendungsbereich der RED II-Richtlinie. Dies kann in der Praxis durch die offenen Richtlinienformulierungen im Einzelfall zu Rechtsunsicherheiten führen, ob ein Vorhaben von den genehmigungsrechtlichen Regelungen Gebrauch machen kann. Insofern ist es erforderlich, dass der Gesetz- und Verordnungsgeber den Anwendungsbereich konkretisiert. Hilfreich wäre beispielsweise wenigstens eine (wenn auch nicht abschließende) Aufzählung von betroffenen Anlagen in der Begründung. Für die Wasserkraft müsste beispielsweise klargestellt werden, ob die Pflichten tatsächlich für jedes einzelne Stauwehr gelten sollen. Im Bereich der Kläranlagen stellt sich die Frage, ob die Pflichten z.B. für jeden Faulturm gelten sollen. Wenn das tatsächlich der Fall wäre, würden sich etwa durch die Regelungen zur Erstellung eines Handbuchs ebenso wie durch die vorgesehenen Fristenregelungen ein für die Branche nicht zu bewältigender Bürokratieaufwand ergeben. Eine Verfahrensbeschleunigung könnte so jedenfalls nicht erreicht werden.

2. Pumpspeicher einbeziehen

Daneben stellen Pumpspeicherwerke (PSW) als hochflexible, multifunktionale Anlagen eine bewährte nachhaltige Technologie zur Energiespeicherung und Netzstabilisierung dar und tragen bereits jetzt zum Gelingen der Energiewende bei. Pumpspeicherwerke sind die derzeit technisch und wirtschaftlich effizienteste Form der großtechnischen Energiespeicherung. Sie erbringen ihre Dienstleistungen für Versorgungssicherheit und Systemstabilität wettbewerbsfähig am Markt. Dennoch scheitern bestehende Potenziale dieser Speichertechnologie in Deutschland nach wie vor auch an lange andauernden Genehmigungsverfahren auf nationaler Ebene. Obgleich die EU-Richtlinie Pumpspeicherwerke nicht einschließt, gibt es im Rahmen der nationalen Umsetzung keinen nachvollziehbaren Grund, die Errichtung, den Betrieb, sowie die Modernisierung dieser Anlagen dem Beschleunigungsgedanken des § 11a WHG (NEU) zu entziehen. Eine Verlangsamung der Verfahren für andere nach EU-Richtlinie priorisierte Anlagen steht durch die Anpassung ebenfalls nicht zu befürchten. Ein nationaler Sonderweg verbietet sich durch die EU-Richtlinie ebenfalls nicht, vielmehr hat die Bundesrepublik Deutschland die Chance, eine weitere (bewährte) Speichertechnologie durch Verfahrenserleichterungen auf dem Weg zur fossilsfreien Energiegewinnung mehr zu integrieren. Wir schlagen daher vor, § 11a Abs.1 des Referentenentwurfs wie folgt zu ändern:

Formulierungsvorschlag:

(1) Für die Erteilung von Erlaubnissen und Bewilligungen im Zusammenhang mit der Errichtung und dem Betrieb von Anlagen und Kraftwerken sowie der Modernisierung von Kraftwerken, die jeweils in den Anwendungsbereich 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) (ABl. L 328 vom 21.12.2018, S. 82) fallen, **sowie für Pumpspeicherkraftwerke**, gelten die Absätze 2 bis 6, ~~soweit für das Vorhaben kein bergrechtlicher Betriebsplan erforderlich ist.~~

Unabhängig von der Erweiterung auf PSW regen wir die Streichung des letzten Halbsatzes an. Da die unterirdische Errichtung, Betrieb und Modernisierung der in Abs.1 benannten Anlagen vor dem Hintergrund des Naturschutzes sowie des Landschaftsbildes erforderlich werden könnte, sollte diese Möglichkeit nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

3. Regelung zur Anlagenmodernisierung einschränken

Auf die in § 11a Absatz 2 aufgenommene Definition der Modernisierung von Anlagen und Kraftwerken sollte ausdrücklich auf die Fälle beschränkt werden, die auch nach den Regelungen im Übrigen einer Erlaubnis bedürfen. Viele der dort genannten Maßnahmen – etwa zur Steigerung der Effizienz einer Anlage – bedürfen auch nach geltendem Recht keiner wasserrechtlichen Erlaubnis, da sie sich auf die Gewässerbenutzung nicht auswirken. Die neue Regelung sollte daher nicht dazu führen, dass zusätzliche Anlagenänderungen einer Erlaubnis bedürfen. Dies würde dem eigentlichen Ziel der RED II-Richtlinie, einer Erleichterung von Modernisierungsprojekten an EE-Anlagen, gerade widersprechen.

4. Funktion der einheitlichen Stelle unklar

Der Gesetz- und Verordnungsgeber sollte eindeutig klarstellen, welche verfahrensrechtliche Funktion die „einheitliche Stelle“ nach § 11a Abs. 3 und 4 übernehmen soll, wenn sich der Vorhabenträger zu deren Einbindung entscheidet. Insofern ist weder den Regelungen noch den Begründungen zu entnehmen, ob die einheitliche Stelle bspw. im Rahmen einer formalen Konzentrationswirkung auch für die Genehmigungsverfahren und -entscheidungen zuständig sein soll oder als reiner „Verfahrensmittler“ auftritt, so dass die sachlichen Zuständigkeiten der Genehmigungsbehörden für die Verwaltungsverfahren unberührt bleiben und die Regelungen keine Sach- und Entscheidungskompetenzen der einheitlichen Stelle begründen. Diese Frage ist selbst für die (lediglich in der Begründung) in Bezug genommenen §§ 71a ff. VwVfG nicht geklärt und in der rechtswissenschaftlichen Literatur umstritten. Gewichtige Stimmen (gehen lediglich von einem bloßen Verfahrensmittler aus, was im Rahmen von Vorhabenzulassungen dann voraussichtlich wenig Beschleunigungswirkung haben dürfte. Andererseits hat diese Frage hohe Relevanz, weil ohne deren Klärung die Gefahr besteht, dass eine letztlich unzuständige Behörde eine Genehmigungsentscheidung trifft. Diese Rechtsunsicherheit droht dann – anders als durch die Richtlinie intendiert – zu Verfahrensverzögerungen zu führen.

Das Wasserhaushaltsgesetz ist unabhängig davon aber ohnehin nicht der geeignete Rechtsrahmen, um eine solche Regelung zu treffen. Es sollte vermieden werden, das Wasserhaushaltsgesetz mit sachfremden Regelungen zu belasten, noch dazu, wenn das Verwaltungsverfahrensgesetz hierzu bereits eine Regelung vorsieht.

5. Verfahrensdauer wirksam verkürzen

Die in § 11 Abs. 5 und 6 des Entwurfs aufgeführten Genehmigungsfristen entsprechen zwar scheinbar den Vorgaben von Artikel 16 Abs. 4 bis Abs. 6 der RED II-Richtlinie. In der Praxis dauern die Verfahren in Deutschland aber regelmäßig deutlich länger als dies von der Richtlinie vorgegeben ist. Grund hierfür ist, dass der Fristbeginn nach dem deutschen Immissionsschutzrecht in der Hand der Behörde liegt. Dieser hängt gemäß § 11a Abs. 5 von der Vollständigkeit des Antrags nach Eingang aller durch die Behörden nachgeforderten Unterlagen ab. Diese Regelung führt in der immissionsschutzrechtlichen Praxis, wo entsprechende Regelungen bereits gelten, vielfach dazu, dass bis zur Bestätigung der Vollständigkeit der Unterlagen bereits wiederholt Unterlagen nachgefordert werden und viel Zeit vergeht. Um die Verfahrensdauer auch in der Praxis zu verkürzen, sollte eine ergänzende Regelung in § 11a Abs. 5 aufgenommen werden, dass nach Eröffnung des Verfahrens Nachforderungen der Behörde nur einmalig in Form eines abschließenden Nachforderungskatalogs zulässig sein dürfen.

Klarzustellen ist dann ergänzend, dass dies nicht dazu führt, dass die Behörde bei tatsächlichen Änderungen der Sachlage nicht mehr nachfordern darf.

Darüber hinaus ist unklar, warum die Fristenregelung, wie sie beispielsweise im Immissionsschutzrecht bereits lange für alle genehmigungsbedürftigen Anlagen gilt, im Wasserrecht ausdrücklich auf den Anwendungsbereich des § 11a beschränkt wird.

Ansprechpartner:

