

## VCI-STATEMENT

# Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Klimaschutzes beim Immissionsschutz, zur Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und zur Umsetzung von EU-Recht (BT-Drs. 20/7502)

Zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz am Mittwoch, 20.09.2023.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit der Stellungnahme. Grundlage ist die anlässlich der Verbändeanhörung eingereichte Stellungnahme des VCI vom 05.04.2023. Diese basiert auf den Rückmeldungen und Vollzugserfahrungen des VCI-Fachgremiums Genehmigungsbedürftige Anlagen.

## Grundsätzliche Anmerkungen

In der vorliegenden Stellungnahme konzentrieren wir uns auf wenige, besonders relevante Aspekte der zukünftigen Ausgestaltung des deutschen Anlagenzulassungsrechts und deren Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Chemie- und Pharmaindustrie, insbesondere für den Mittelstand. Hierzu gehören

- Die Aufnahme eines neuen, abstrakten und globalen Schutzgutes „Klima“ wird als für den Klimaschutz hinderlich abgelehnt
- Sämtliche Regelungen zur Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren müssen in Umsetzung des Koalitionsvertrags auf alle Anlagen erweitert werden. Eine enge Eingrenzung auf die Energieerzeugung und hier im Wesentlichen die Erneuerbaren Energien wird aus Gleichheitsgründen kritisch bewertet und ist angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung nicht gerechtfertigt. Sie greift angesichts des hohen Transformationsdrucks viel zu kurz.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Vielzahl von Anlagen der Chemie in den Anwendungsbereich des Bundes-Immissionsschutzgesetzes fällt, da für diese Anlagen keine Leistungsgrenzen in der 4. BImSchV etabliert sind (vgl. Kapitel 4 Chemische Erzeugnisse, Arzneimittel, Mineralölraffination und Weiterverarbeitung). Dies betrifft auch neue Anlagenkategorien und Technologien, wie z. B. Anlagen zur Wasserstoffelektrolyse, die für die Transformation und Resilienz Deutschlands von essentieller Bedeutung sind.

Das Ziel des Gesetzes wird wie folgt beschrieben:

*„Ziel des Gesetzentwurfs ist es, die Potenziale zur Erreichung der Klimaziele, die sich aus der Umsetzung des immissionsschutzrechtlichen Instrumentariums und aus den dynamisch angelegten Betreiberpflichten ergeben, effektiver zu nutzen. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz ist das maßgebliche Ordnungsrecht im Bereich der Luftreinhaltung und zentrales Regelwerk für Emissionen aus*

*Anlagen und dem Verkehrsbereich. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz und die auf Grundlage des Bundes-Immissionsschutzgesetzes erlassenen Verordnungen stellen daher einen geeigneten Regelungsort für ordnungsrechtliche Vorgaben an Anlagen und den Verkehr zum Schutz des Klimas dar. (...) Im Wesentlichen zielt der Gesetzentwurf auf eine Beschleunigung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Ein schneller Ausbau von Erneuerbare Energien-Anlagen (EE-Anlagen) ist erforderlich, um die festgelegte Klimaneutralität zu erreichen. Der Koalitionsvertrag sieht verschiedene Ansätze zur Beschleunigung von Verwaltungsverfahren vor, die mit diesem Entwurf in weiten Teilen umgesetzt werden sollen.“*

Die wirtschaftliche Lage sowie die Rahmenbedingungen für industrielle Produktion in Deutschland und Europa verschlechtern sich von Woche zu Woche. Ein Grund sind auch bürokratische Lasten und Hemmnisse in Planungs- und Genehmigungsverfahren. Auch wenn der Gesetzentwurf – überwiegend leider nur für die Bereiche Energieerzeugung – Vorschläge zur Beschleunigung der Verfahren vorsieht, so entstehen durch andere Festlegungen massive zusätzliche Hürden und Rechtsunsicherheiten, ohne dass ein Mehrwert für die Zielerreichung Klimaschutz erkennbar ist. Hierzu gehörte die Erweiterung des Schutzgutes auf den Aspekt „Klima“.

Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass bereits heute mit dem vorliegenden nationalen Regulierungsregime und den künftigen Vorgaben aus Brüssel nicht nur das Ziel, sondern auch der Weg zur Transformation und Kreislaufwirtschaft in Frage gestellt wird. Gerade dem Mittelstand, der diesen Weg der Transformation maßgeblich beeinflusst und finanziert, wird zunehmend die Basis zum Handeln entzogen. Denn nur in Anlagen, die eine rechtskonforme Genehmigung schnell und rechtssicher erhalten, können Investitionen und Innovationen getätigt und wichtige Produkte hergestellt werden. Damit hängen unmittelbar Arbeitsplätze, Steuereinnahmen und wesentliche Beiträge zum Erhalte der Wertschöpfungsketten zusammen.

Wir benötigen nicht neue Regelungen, sondern ein widerspruchsfreies, pragmatisches Anlagenzulassungsrecht, das auf Ermöglichen und Beschleunigen aller Industrieanlagen angelegt ist. Diesen Ansatz lassen die vorliegenden Regelungen vermissen.

Der VCI hat hierzu eine Vielzahl konkreter Vorschläge unterbreitet, die bislang jedoch keinen Eingang in die Diskussionen zum Gesetzesvorhaben gefunden haben.

Im Übrigen erscheinen auch die angegebenen Erfüllungskosten zu niedrig angesetzt, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Vollzugstauglichkeit der Regelungen fraglich sein dürfte. Der bereits heute von Fachkräftemangel geprägte Behördenvollzug inklusive der Sachverständigenmangel dürfte mit dem vorliegenden Regelwerk zunehmend überfordert sein.

Schließlich sollte auch im vorliegenden Kontext deutlicher hervorgehoben werden, dass die Initiativen zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für sämtliche Industrieprojekte gelten müssen (dies gebietet schon der Gleichheitsgrundsatz). Die Beschreibung der Zielsetzung des Gesetzentwurfs lässt hingegen vermuten, dass in erster Linie der Ausbau Erneuerbarer Energien im Fokus steht. Dies greift zu kurz, weil für diesen Ausbau wichtige Vorprodukte und Bauteile notwendig sind, die schon aus dem Gesichtspunkt des Klimaschutzes und der Unabhängigkeit in Deutschland produziert werden sollten. Wir weisen in diesem Kontext auch darauf hin, dass eine Gleichbehandlung der Projekte schon deshalb geboten ist, weil auch für andere Bereiche wie Life-

science und Gesundheitswirtschaft vor dem Hintergrund der nationalen/europäischen Unabhängigkeit die Produktionstätigkeiten in Deutschland ausgeweitet werden sollten.

## **Anmerkungen zur Erweiterung der Schutzgüter (Aufnahme „Klima“ in § 1 BImSchG)**

- Die Aufnahme des Wortes „Klima“ als neues Schutzgut im Bundes-Immissionsschutzgesetzes ist abzulehnen. Damit werden wichtige Projekte, die dem Klimaschutz dienen wegen unklarer rechtlicher Vorgaben und erhöhter Klagerisiken erschwert und in andere Teile der Welt verlagert. Hierzu gehören insbesondere die dringenden Projekte der Transformation, z. B. aus dem Bereich der Kreislaufwirtschaft. Ein Mehrwert für den Klimaschutz wird nicht gesehen, im Gegenteil. Der Klimaschutz (hier durch den Begriff Klima angesprochen) ist eine von den deutschen Unternehmen angenommene, jedoch im Wesentlichen globale und gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Es werden ohne Not neue Begrifflichkeiten und Umweltprüfungen im Anlagenzulassungsrecht etabliert. Unklar ist dabei, welche Bedeutung der Begriff „Klima“ im Kontext einer konkreten Anlage oder Anlagenänderung beinhaltet. Was genau sollte der Schutz des Klimas über die anderen Schutzgüter hinaus darstellen und wie sollten Angaben im Genehmigungsantrag beschrieben werden? Es ist davon auszugehen, dass künftig jede einzelne Anlage über das Berücksichtigungsgebot in § 13 Klimaschutzgesetz an den Zielsetzungen des Klimaschutzgesetzes (Auswirkungen des Vorhabens und der damit zusammenhängenden Emissionen bis hin zu scope 3-Emissionen also auch bei der Produktverwendung) in Bezug auf die festgelegten Sektorziele gemessen werden müsste, und zwar dergestalt, dass Klimaschutz in der Abwägung (die es im Grundsatz im BImSchG, d.h. in der „gebundenen Entscheidung“ so nicht gibt) als überragender Belang einzustellen ist. Genehmigungsentscheidungen und die vorgelagerten Verfahren würden damit verkompliziert und angreifbar.
- Damit wird sich die Fehleranfälligkeit einer Behördenentscheidung massiv erhöhen, die Klagerisiken werden steigen. Welche Konsequenzen sollte der Genehmigungsbeamte aus diesen umfangreichen Berichten ziehen (Nebenbestimmungen, Auflagen, Verbot des Anlagenbetriebs und Ähnliches)? Was bedeutet die geplante Rechtsänderung für bestehende Anlagen, wie und wo müssten im Wege der dynamischen Betreiberpflichten Behörden auch im Kontext von Bestandsanlagen tätig werden? Es ist davon auszugehen, dass der Vollzugsbeamte auf Basis der neu geforderten Umweltberichte und des als vorrangig etablierten Aspektes Klimaschutz zusätzliche Anordnungen bis hin zu Anlagenstilllegungen verfügen müsste. Damit ist die Regelungen nicht verhältnismäßig in Bezug auf das formulierte Ziel und stellen damit einen nicht gerechtfertigten Eingriff in Grundrechte dar (Art. 12, 14 GG).
- Mit dem bereits etablierten Begriff „Atmosphäre“ ist die Zielsetzung vollständig beschrieben, da der hauptsächliche Anteil der Klimaveränderungen durch Einwirkungen auf die Atmosphäre bewirkt wird, wie die Erhöhung der CO<sub>2</sub>-Konzentration. Der Gesetzgeber weist selbst in der Begründung darauf hin, dass im Grunde kein Ergänzungsbedarf besteht: „Schon jetzt

*bezweckt das Bundes-Immissionsschutzgesetz auch den Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch anthropogen verursachte Veränderungen des Klimas.“*

- Im Übrigen gibt es umfassende Regelungen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen, allen voran das Emissionshandelssystem. Eine parallele ordnungsrechtliche Regulierung dieses Themenfeldes würde das Rechtssystem negativ verändern und Genehmigungsverfahren in unverhältnismäßigem Ausmaß weiter erschweren. Schließlich stellen sich auch formale Fragen hinsichtlich UVP-pflichtiger Vorhaben, für die ein Umweltbericht erstellt werden muss und in welchem Verhältnis steht er zu bestehenden Berichten.
- Die geplanten Regelungen würden im Ergebnis die bekannten Grundsätze des Bundesimmissionsschutzrechts in Fortführung der Gewerbeordnung im Sinne der Gefahrenabwehr und der Minimierung der Immissionsbelastung (hier geht es nicht um ein Null-Risiko) grundlegend verändern auch weil in die Betrachtung weitere Auswirkungen im Kontext des Anlagenbetriebs, wie z. B. die Produktverwendung oder Lagerung und Transport (vgl. Anlage 1 des Klimaschutzgesetzes sowie § 18 Klimaschutzgesetz) mit einfließen werden, mit ungeahnten Konsequenzen für Unternehmen und Gesellschaft.

## **Anmerkungen zur Beschleunigung und Entbürokratisierung der Planungs- und Genehmigungsprozesse**

- Da in Zukunft eine große Anzahl an Änderungsverfahren notwendig sein wird, insbesondere im Zuge der Transformation, sind die geplanten Regelungen zu bürokratisch, unklar und daher kontraproduktiv. Dies ist von Bedeutung, da ein Großteil der anstehenden Planungs- und Genehmigungsverfahren dem Umwelt- und Klimaschutz dienen (denn wer würde heute eine Anlage planen und bauen, die dem Ziel der Klimaneutralität entgegen läuft?) und beschleunigt werden müssen (vgl. hierzu insbesondere die Studie des IW-Köln zum Impact beschleunigter Verfahren: <https://www.iwkoeln.de/studien/thilo-schaefer-der-oekonomische-und-oekologische-impact-beschleunigter-planungs-und-genehmigungsverfahren-in-deutschland.html>)
- Gerade im Bereich der Chemieanlagen, mit ihrer großen Bedeutung für die Transformation, sollten schlanke, rechtssichere Prozesse etabliert werden statt kleinteiliger Vorgaben, mit immer detaillierteren Berichts-, Mess- und Maßnahmenverpflichtungen (weitere reduzierte Grenzwerte insbesondere im Bereich Luftreinhaltung). Die Unternehmen haben erkannt und unterstützen, dass Umwelt- und Klimaschutz sowie Ressourcen- und Energieeffizienz die maßgebliche Grundlage sind für nachhaltiges, wirtschaftliches Handeln. Die Unternehmen benötigen jedoch Akzeptanz für ihr unternehmerisches Handeln und Zeit für die Umsetzung sowie Spielräume für Innovationen. Der vorliegende Gesetzentwurf ist daher, gerade für große und mittlere Unternehmen im globalen Wettbewerb, die in Deutschland unter massivem Druck stehen (Energiekosten, Lieferketten, Fachkräfte) das falsche Signal zur falschen Zeit. Wir benötigen Vertrauen und schlanke Prozesse, um den Weg der Transformation umsetzen zu können, anstelle immer neuer Detailregelungen.

- ◆ Neue Regelungen insbesondere mit Verpflichtungen zu neuen Umweltverträglichkeitsprüfungen für jede einzelne Anlage oder deren Änderung sowie mit neuen Aspekten zu Energie und Klima sollten zunächst mit Praktikern grundlegend, ergebnisoffen auf den Prüfstand gestellt werden. Zu prüfen ist, ob durch diese weiteren Angaben im Genehmigungsprozess tatsächlich ein Mehrwert für Umwelt und Klimaschutz entsteht. Sollte es das Ziel sein, dass Industrietätigkeiten mit Auswirkungen auf die Umwelt gänzlich unterbleiben sollen, kann das nicht der richtige Weg sein, da ansonsten Wertschöpfung in andere Teile der Welt verlagert wird. Dies führt zu erhöhten negativen Auswirkungen auf das Klima – insbesondere wegen niedriger Umweltschutzbestimmungen und erhöhter Transporttätigkeiten – gefährdet die globalen Klimaziele und führt zu Biodiversitätsverlusten weltweit und wird das Leistungsniveau der deutschen Wirtschaft deutlich abschwächen, was nicht nur negative Auswirkung auf den Innovationsstandort Deutschland mit allen Folgeerscheinungen haben wird. Dies kann nicht gewollt sein.
  
  - ◆ Zuletzt sollten auch gänzliche neue Ideen entwickelt werden, um Prozesse tatsächlich zu entbürokratisieren und zu beschleunigen mit dem Ergebnis einer rechtssicheren Genehmigung. Dabei sollte nicht für einzelne Projekte ein eigenes Förder- und Regelungsregime entwickelt werden, sondern an technologieoffenen, bewährten Elementen des deutschen Anlagenzulassungsrechts festgehalten werden. Der Diskurs sollte offen sein für eine Weiterentwicklung und ein praktikables Modell der digitalen Anlagenzulassung. Hierzu gehören neue Ideen und Konzept die zu einer spürbaren Beschleunigung und erhöhter Rechts- und Planungssicherheit führen, wie zum Beispiel
    - Entwicklung von Rahmengenemigungen und Abschichtung von Umweltprüfungen inklusive vorgezogener Ausgleichsmaßnahmen im Naturschutzrecht (bezogen auf den Populationsschutz von Arten)
    - Neue, wirksame Prozesse zum Schutz sensibler Daten (Stichwort „Bürgerbericht“), insbesondere zum Schutz von Firmen-know-how und der Risiken durch Eingriffe Unbefugter, inklusive der Minimierung von Cyberrisiken
    - Neu-Ausgestaltung der Bauleitplanung
    - Genehmigungsfiktionen
    - Herausnahme von Anlagentypen aus dem Anwendungsbereich der 4. BImSchV (insbesondere für den Bereich Life-Science /Pharma) und Klarstellung, dass Forschungsprojekte nicht von die Genehmigungspflicht nach BImSchG erfasst sind (Beispiel Modulare Anlagen)
    -
- Maßstab ist dabei immer, wie bereits mehrfach betont, der hohe Umwelt- und Sicherheitsstandard der deutschen Industriestandorte, auf deren Flächen Innovationen und Investitionen erfolgen, das hohe know-how der Mitarbeiter und der gute Behördenvollzug. Denn für zahlreiche Anlagen und Projekte sind derart aufwändige Prüfungen im Verhältnis des etablierten hohen Schutz- und Sicherheitsniveaus nicht gerechtfertigt. Neue und weitere Prüfungen führen nicht zu einem Mehr an Sicherheit, Umwelt- und Arbeitsschutz, sondern nur zu mehr Prüf-, Dokumentations- und Zertifizierungsaufwand, jedoch nicht zu einer tatsächlichen Umsetzung im Anlagenbetrieb. Es liegt im Eigeninteresse der Vorhabenträger, Projekte sicher, umweltgerecht und klimafreundlich zu konzipieren und im täglichen Anlagenbetrieb umzusetzen. Diese Umsetzung sollte nicht durch immer neue Regelungen, unbestimmter Rechtsbegriffe und eine

immer weiter zunehmende Komplexität des deutschen Umwelt- und Anlagenrechts verzögert werden. Das bestehende Rechtsregime und der in Deutschland etablierte Behördenvollzug mit seiner regelmäßigen Behördenüberwachung garantiert eine entsprechende Umsetzung. Angesichts des Fachkräftemangels sollte diese Praxis aber nicht erschwert werden, indem neue Gesetze zu Unsicherheiten führen. Nur Vertrauen und eine Ermöglichungskultur kann den Innovations- und Investitionsstandort Deutschland, der mit seiner Wirtschaftskraft führend war, wieder herstellen. Nur eine starke deutsche Wirtschaft mit dem Erhalt der Wertschöpfungsketten garantiert das Erreichen der Umwelt- und Klimaziele.

### **Ansprechpartner: Verena A. Wolf**

Bereich Wissenschaft, Technik und Umwelt  
Abteilung Umweltschutz, Anlagensicherheit, Verkehr

**T** +49 5119849015 | **M** +49 1607 7470570 | **E** [wolf@vci.de](mailto:wolf@vci.de)

### **Verband der Chemischen Industrie e.V. – VCI**

Mainzer Landstraße 55  
60329 Frankfurt

[www.vci.de](http://www.vci.de) | [www.ihre-chemie.de](http://www.ihre-chemie.de) | [www.chemiehoch3.de](http://www.chemiehoch3.de)

[LinkedIn](#) | [Twitter](#) | [YouTube](#) | [Facebook](#)

[Datenschutzhinweis](#) | [Compliance-Leitfaden](#) | [Transparenz](#)

- Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40
- Der VCI ist unter der Registernummer R000476 im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung registriert.

*Der VCI vertritt die wirtschaftspolitischen Interessen von über 1.700 deutschen Chemie- und Pharmaunternehmen sowie deutschen Tochterunternehmen ausländischer Konzerne gegenüber Politik, Behörden, anderen Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien. 2020 setzte die Branche knapp 190 Milliarden Euro um und beschäftigte rund 464.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.*