

Herbsttagung der Arge Verwaltungsrecht NRW am 16.09.2022:

Auswirkungen der Klimaschutzgesetzgebung auf das allgemeine Umweltrecht

Prof. Dr. jur. Hans-Jürgen Müggenborg
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Honorarprofessor der RWTH Aachen
und Lehrbeauftragter der Universität Kassel

Schloss-Rahe-Str. 15
52072 Aachen

www.rechtsanwalt-mueggenborg.de

www.stoerfallexperten.de

Tel.: 0241 / 9367-3300

Fax: 0241 / 9367-3310

Mail: info@rechtsanwalt-mueggenborg.de

GLIEDERUNG:

- I. Entwicklung des internationalen Klimaschutzrechts**
- II. Der Klimaschutz in der Europäischen Union**
- III. Klimaschutzrechtsentwicklung in Deutschland**
- IV. Einflüsse des Klimaschutzrechts auf das dt. Umweltrecht**
 - 1. Rechtsverordnungen**
 - 2. Verwaltungsvorschriften**
 - 3. Die Sperrklausel des § 5 Abs. 2 S. 2 BImSchG**
 - 4. Kein Klimaschutz über Baurecht**
 - 5. Widerruf von Genehmigungen**
 - 6. § 13 Abs. 1 KSG und BImSch-Genehmigungen**
 - 7. Nicht-genehmigungsbedürftige Anlagen**
 - 8. Fazit**

Internationales Klimaschutzrecht

Kennen Sie Dennis Meadows?

02.03.1972:

Der „Club of Rome“ legt unter Leitung von D. Meadows (USA) sein Buch vor:

„Die Grenzen des Wachstums“

und beschreibt darin die grundsätzlichen Wirkweisen der Natur, die Dynamiken exponentiellen Wachstums und die Risiken, die durch Zeitverzögerungen und Undurchschaubarkeit der Prozesse entstehen. Der Mensch hat es danach selber in der Hand, seine Fortexistenz auf der Welt zu sichern!

Internationales Klimaschutzrecht

- 22.03.1985:** Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht
- 16.09.1987:** Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen
- 1988:** Einsetzung des IPCC („*Weltklimarat*“)
- 09.05.1992:** Klimaschutz-Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen (UNFCCC): bildet bis heute die Rechtsgrundlage des Völkerrechts für den Klimaschutz
- ◆ Stabilisierung der Treibhausgasemissionen
 - ◆ Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten der Vertragsstaaten nach ihrer Leistungsfähigkeit
 - ◆ Konferenz der Vertragsstaaten

Internationales Klimaschutzrecht

- 11.12.1997:** **Kyoto-Protokoll:** Annex-I-Staaten sollen bis 2012 ihre Gesamtemissionen um 5 % unter das Niveau von 1990 senken. Der Emissionshandel wird eingeführt.
- 11.12.2015:** **Pariser Abkommen** mit dem Ziel, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf unter 2 Grad Celsius, möglichst nur 1,5 Grad Celsius zu halten.
- 05.11.2019:** USA erklären den Austritt.
- 31.10. - 12.11.2021:** UN-Klimakonferenz in Glasgow bekräftigt das 1,5-Grad-Ziel
◆ Nachbesserung der Klimaziele nicht erst 2030, sondern schon 2022.
- 07. - 08.11.2022:** 27. UN-Klimakonferenz in Ägypten

Klimaschutzrecht in der EU

11.12.2015: **Pariser Abkommen** mit der Verpflichtung, die Erderwärmung auf max. 2 Grad Celsius, möglichst 1,5 Grad Celsius zu begrenzen.
Dazu erlässt die EU mehrere Vorschriften:

11.12.2018: EU-Governance-Verordnung 2018/1999

- ◆ Integrierte nationale Energie- und Klimapläne für 2021 – 2030
- ◆ Ziel: **Energieunion** mit fünf Dimensionen (1. Sicherheit der Energieversorgung, 2. Energiebinnenmarkt, 3. Energieeffizienz, 4. Dekarbonisierung sowie 5. Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit)
- ◆ bis 2030: 32 % erneuerbare Energien
- ◆ Langfriststrategien zur Treibhausgasreduktion

Klimaschutzrecht in der EU

- 30.05.2018:** Verordnung (EU) Nr. 2018/841 über Abbau von Treibhausgasemissionen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF-Sektor)
- 30.05.2018:** EU-Klimaschutzverordnung 2018/842
- ◆ betrifft den Nicht-Emissionshandelssektor
 - ◆ verbindliche Jahresziele zur Reduktion von Treibhausgasemissionen: die Sektoren Energie, Industrieprozesse und Produktverwendung, Landwirtschaft und Abfall müssen diese um 30 % gegenüber 2005 reduzieren.
 - ◆ betrifft die Treibhausgase Kohlendioxid, Methan, Stichoide, teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe und perfluorierte Kohlenwasserstoffe, Stickstofftrifluorid und Schwefelhexafluorid.

Klimaschutzrecht in der EU

- 14.03.2018:** Richtlinie (EU) 2018/410, ändert u. a. die Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG
- ◆ bestimmt Höchstgrenzen für Emissionen bestimmter Treibhausgase
 - ◆ verpflichtet Anlagenbetreiber, für Ihre Emissionen Zertifikate abzugeben („*cap and trade*“)
- 25.04.2002:** Entscheidung des Rates der EU verteilt die Minderungslasten auf die Staaten
- ◆ bis 2012 musste Deutschland seine Emissionen um 21 % zu 1990 senken
- 23.04.2009:** Lastenteilungsentscheidung des Rates 406/2009/EG
- ◆ bis 2020 musste Deutschland seine Emissionen um 14 % in Bezug auf 2005 senken.⁸

Klimaschutzrecht in der EU

- 23.04.2009:** Verordnung 433/2009
◆ Begrenzung der Emissionen von PKW
- 17.04.2019:** Verordnung 2019/631
◆ Begrenzung der Emissionen von Nutzfahrzeugen und LKW
- 23.04.2009:** Lastenteilungsentscheidung des Rates 406/2009/EG
◆ bis 2020 musste Deutschland seine Emissionen um 14 % in Bezug auf 2005 senken.
- Ziel der EU:** Klimaneutralität bis 2050.

Klimaschutzrecht in Deutschland

- 08.07.2004: TEHG zur Umsetzung der Treibhausgas-emissions-Richtlinie
- ◆ „Cap an trade“ in Deutschland
- 12.12.2019: Klimaschutzgesetz des Bundes (KSG)
- 08.08.2020: Kohleausstiegsgesetz
- 24.03.2021: Klimabeschluss des BVerfG
- ◆ KSG 2019 teilweise verfassungswidrig
 - ◆ Grundrecht auf „*intertemporale* *Freiheits-sicherung*“ wird aus Grundrechten der Art. 2 Abs. 2, 14 Abs. 1 GG i.V. m. Art. 20a GG abgeleitet.
 - ◆ Deutsches Rest-CO₂-Budget nach IPCC/SRU: 6,7 Gigatonnen
 - ◆ davon bis 2030 ca. 5,7 Gigatonnen verbraucht

Klimaschutzrecht in Deutschland

18.08.2021:

Änderung des KSG des Bundes

- ◆ Minderungsziele jetzt auch für 2031 bis 2040
- ◆ bis 2030 Senkung auf 65 % von 1990
- ◆ bis 2040 Senkung auf 88 % von 1990
- ◆ ab 2045 Klimaneutralität
- ◆ ab 2050 negative Treibhausgasemissionen

zum 01.01.2023:

Überarbeitung des EEG

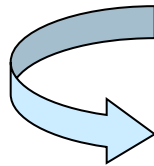
- ◆ bis 2030 80 % erneuerbare Energien (*derzeit nur 65 %*)
- ◆ bis 2035 100 % erneuerbare Energien (*derzeit erst ab 2050*)
- ◆ ab 2050 negative Treibhausgasemissionen (*das Ziel gibt es derzeit nicht*)

Erste Änderungen wurden zum 29.07.2022 in Kraft gesetzt durch Art. 1 des sog Osterpakets vom 20.07.2022, BGBl. I S. 1237.

Klimaschutzrecht in Deutschland

Die Zielstellung ist ambitioniert! Erst Recht seit dem Ukraine-Krieg!

Im ersten Halbjahr 2022 beträgt der Anteil erneuerbarer Energien am Bruttostrom erst ca. 49 %.

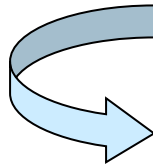


In den kommenden 10 Jahren ist der Anteil also ca. zu verdoppeln!

Gleichzeitig wird der Stromverbrauch steigen (E-Mobilität, Internet mit 5G u. a.) von 560 TWh in 2021 auf ca. 680 bis 750 TWh.

Anlage 2 Klimaschutzgesetz

verpflichtet den Industriesektor zu jährlichen CO₂-Minderungsleistungen (von 186 Mio. t CO₂-Äquivalent im Jahr 2020 auf 118 Mio. t CO₂-Äquivalent im Jahr 2030)



Die meisten Emissionen aus dem Industriesektor stammen von den mehr als 50.000 genehmigten Bestandsanlagen und einer unbekanntem Zahl immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen, die im Regelfall über eine Baugenehmigung verfügen.

Wie können deren Emissionen so stark reduziert werden? 😬

Deutsches Umweltrecht

Ordnungsrecht

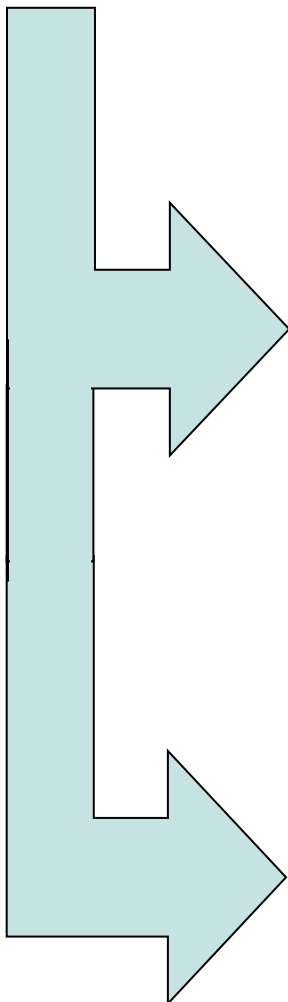
- BImSchG
- WHG
- KrWG
- BBodSchG
- AtomG
- GenTG
- BBergG
- u. a. m.

Marktwirtschaftliche Instrumente

- TEHG
- BEHG

Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)

vom 17.05.2013, BGBl. I S. 1274



Rechtsverordnungen (BImSchVOen), z. B.

- 4. BImSchV (genehm.bedürftige Anlagen)
 - 9. BImSchV (Verfahren)
 - 12. BImSchV (Störfall)
 - 13. BImSchV (Großfeuerungsanlagen, neu 6.7.2021)
 - 17. BImSchV (Abfallverbrennung, geänd. 6.7.2021)
 - 31. BImSchV (organische Lösemittel)
 - 42. BImSchV (Verdunstungskühlanlagen)
 - 43. BImSchV (Reduktion Luftschadstoffe)
 - 44. BImSchV (mittlere Feuerungsanlagen)
- (insg. sind derzeit 33 BImSchVOen in Kraft)

Verwaltungsvorschriften, z. B.

- TA Luft (vom 18.08.2021, neu ab 01.12.2021)
- TA Lärm (vom 26.08.1998)
- GIRL (seit 01.12.2021 in TA Luft integriert)
- TA Abstand (sollte kommen, derzeit gestoppt)

§ 1 BImSchG – Zweck des Gesetzes

(1) Zweck dieses Gesetzes ist es, Menschen, Tiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen und dem Entstehen schädlichen Umwelteinwirkungen vorzubeugen.

(2) Soweit es sich um **genehmigungsbedürftige Anlagen** handelt hat, dient dieses Gesetz auch

- der integrierten Vermeidung und Verminderung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Emissionen in Luft, Wasser und Boden unter Einbeziehung der Abfallwirtschaft, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen, sowie
- dem Schutz und der Vorsorge gegen Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen, die auf andere Weise herbeigeführt werden.

Für genehmigungsbedürftige Anlagen gilt

ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt

**Es ist alles verboten, was nicht
ausnahmsweise erlaubt ist!**

- Eine Genehmigung ist gem. § 6 BImSchG zu erteilen, wenn
1. sichergestellt ist, dass die sich aus § 5 und einer auf Grund des § 7 erlassenen RVO ergebenden Pflichten erfüllt werden, und
 2. andere öffentlich-rechtliche Vorschriften und Belange des Arbeitsschutzes der Errichtung und dem Betrieb der Anlage nicht entgegenstehen.

Die Grundpflichten des § 5 BImSchG

- **Schutzpflicht** (§ 5 Abs. 1 Nr. 1)
- **Vorsorgepflicht** (§ 5 Abs. 1 Nr. 2)
- **Abfallvermeidungspflicht** (§ 5 Abs. 1 Nr. 3)
- **Pflicht zu sparsamen und effizienten Energieverwendung** (§ 5 Abs. 1 Nr. 4)

dynamisieren die Genehmigung, denn sie sind zu jeder Zeit einzuhalten. Insoweit gibt es keinen Bestandsschutz!

Gegen herannahende Wohnbebauung muss sich der Betreiber daher rechtzeitig zur Wehr setzen!

Genehmigungsvoraussetzungen nach § 6 BImSchG (Zusammenfassung)

Absatz 1

- a) Grundpflichten
- b) BImSch-Verordnungen:
 - 12. BImSchV
 - 13. BImSchV
 - 17. BImSchV
 - 42. BImSchV
 - 44. BImSchV
- c) TEHG
- d) Verwaltungsvorschriften:
 - TA Luft (mit GIRL)
 - TA Lärm

Absatz 2

- a) andere öff.-rechtl. Vorschriften:
 - KrWG
 - BBodSchG, BBodSchV
 - WHG, LWasserG, AwSV
 - BauGB, BauNVO, LBauO
 - Landschaftsschutz, FFH-RL
 - Vogelschutz-RL
 - Denkmalschutz
 - u.a.m.
- b) Arbeitsschutzbelange:
 - BetrSichV, TRD
 - ArbeitsstättenVO, UVVen
 - GefahrstoffVO

Gebot der effizienten Energieverwendung (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG) ...

ersetzt die frühere Abwärmenutzungspflicht.
Es sollen hohe energetische Wirkungsgrade erreicht
und Energieverluste eingeschränkt werden.

- Konkretisierungen für den Gebäudebereich im Gebäudeenergiegesetz vom 08.08.2020.
Dazu: DIN V 18599:2018-09 Energetische Bewertung von Gebäuden u. DIN 4108-4:2020-11– Wärmeschutz u. Energie-Einsparung in Gebäuden
- Für Anlagen, die dem TEHG unterliegen, können bezüglich der Treibhausgase (z. B. Kohlendioxidemissionen) Anforderungen über das TEHG hinaus nur gestellt werden, wenn es die Schutzpflicht erfordert (§ 5 Abs. 2 BImSchG).

TA Luft 2021 (trat am 01.12.2021 in Kraft)

- Nach Entwürfen 12/2016, 03/2018, 07/2018 datierte der letzte Entwurf vom 17.12.2020 (BR-Drs. 767/20). Am 28.05.2021 verlangt der BRat 214 Änderungen (BR-Drs. 314/21/B). Die BReg, kam dem am 23.07.2021 nach. Die TA Luft trat gem. Nr. 9 am ersten Tag des dritten Monats nach der Verkündung in Kraft, also am 01.12.2021.
- Sie wurde als Neufassung verkündet (GMBI. v. 18.08.2021, S. 1050).
- Die Grundstruktur ist unverändert geblieben!
 - (normkonkretisierende) Verwaltungsvorschrift
 - Gliederung in Kapitel
 - 1 Anwendungsbereich
 - 2 Begriffsbestimmungen
 - 3 Grundsätze
 - 4 Schutzanforderungen
 - 5 Vorsorgeanforderungen
 - 6 nachträgliche Anordnungen
 - 7 Geruchsimmissionen (**neu, Ex-GIRL**)
 - 8 Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung
 - 9 Stickstoffdepositionen

TA Luft 2021 (GMBL. 2021 S. 1050)

(trat am 01. Dez. 2021 in Kraft)

- normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift, d. h. sie bindet Verwaltung und Gericht (Ausnahme: atypischer Sachverhalt und bessere Umweltleistung)
- gilt für genehmigungsbedürftige und für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen als Erkenntnisquelle (Nr. 1 Abs. 6)
- gilt für alle Entscheidungen (Genehmigungen, nachträgliche Anordnungen usw.)
- **Immissionswerte** zum Schutz der menschlichen Gesundheit (erstmalig auch für Arsen, Nickel und Quecksilber, verschärft für Blei und Cadmium)
- **Emissionswerte** zur Vorsorge
- offen bei neuen BVT-Merkblättern (Nr. 5.1.1 Abs. 5 + 6)²²

Grenzwerte regeln das Maß des Umweltschutzes

Sie werden festgelegt in **Rechtsverordnungen** oder
in **Verwaltungsvorschriften**



Grenze:

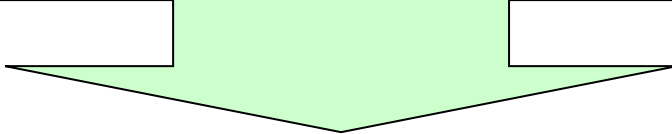
Stand der Technik, denn technisch nicht zu erreichende Grenzwerte wären unverhältnismäßig.

Klimaschutz:

Die Sperrklausel des § 5 II 2 BImSchG verhindert eine Begrenzung von Treibhausgasen. Es gibt nur vereinzelte Grenzwertfestlegungen, die mittelbar auch dem Klimaschutz dienen.

Klimaschutz im Baurecht

Es soll dem Klimaschutz Rechnung tragen (§ 1 Abs. 5 BauGB).
Klimaschutz gehört bei Bauleitplänen zu den abzuwägenden
Belangen (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 lit a, VII BauGB).



Baugenehmigung:

vermittelt einem Vorhaben, das der Genehmigung entspricht,
Bestandsschutz (Art. 14 Abs. 1 GG).

Klimaschutz:

ist kein Kriterium zur Beschränkung oder zum Entzug von
Baugenehmigungen. Dies müsste durch den Gesetzgeber erst
noch geregelt werden (so: OVG Berlin-Brandenburg, Beschl.
v. 25.01.2022).

Grundfrage:

**Können immissionsschutzrechtliche
Genehmigungen aus Gründen des
Klimaschutzes beschränkt oder
entzogen werden?**

Beeinflusst also geltendes Klimaschutzrecht geltendes Umweltrecht?

Widerruf von Genehmigungen (§ 21 BImSchG)

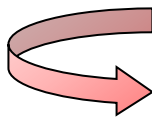
Nur in bestimmten Fällen eröffnet die Vorschrift der Behörde ein Ermessen, eine unanfechtbar gewordene immissionsschutzrechtliche Genehmigung für die Zukunft ganz oder teilweise zu widerrufen.

Der Anlagenbetreiber genießt für seine ins Werk gesetzten Investitionen eigentumsrechtlichen Schutz nach Art. 14 Abs. 1 GG.

- Die Widerrufsvoraussetzungen liegen alleine wegen klimaschädlicher Auswirkungen nicht vor.
- Bei schutzwürdigem Vertrauen kann der Anlagenbetreiber bei Widerruf zudem eine Entschädigung verlangen (§ 21 Abs. 4 BImSchG).

§ 13 Abs. 1 KSG ...

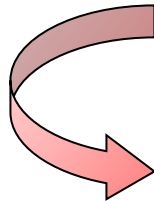
verpflichtet Träger öffentlicher Aufgaben, bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck des Klimaschutzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen.



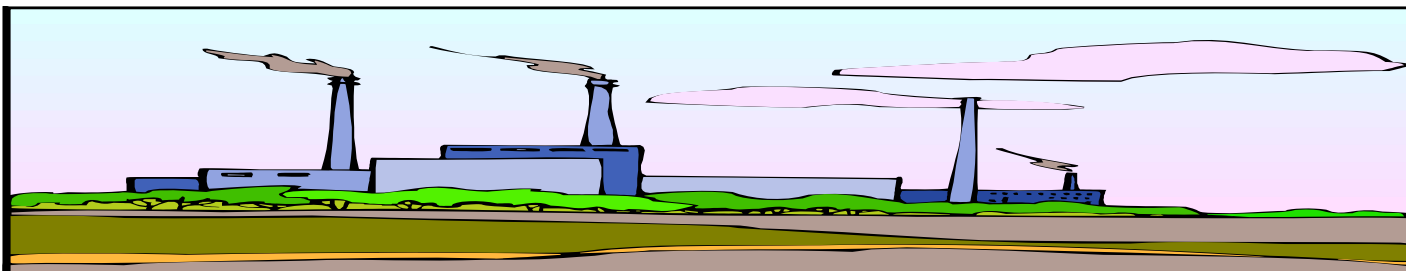
Das ist auf Entscheidungen bezogen, bei denen der Behörde Entscheidungsspielräume zustehen, also nicht auf immissionsschutzrechtliche Genehmigungen, bei denen solche Spielräume nicht bestehen (gebundene Entscheidung, § 6 Abs. 1 BImSchG).

Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen (§§ 22 ff. BImSchG)

Erforderlich sind Maßnahmen nach dem **Stand der Technik**, um schädliche Umwelteinwirkungen zu verhindern bzw., sofern sie nicht verhindert werden können, auf ein Mindestmaß zu beschränken.

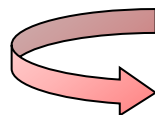


Der Klimaschutz wird hier nicht erwähnt. Auch § 25 Abs. 2 BImSchG gestattet eine Betriebsuntersagung nicht aus Klimaschutzgründen.



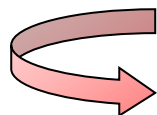
FAZIT (1)

- Der ordnungsrechtliche Ansatz zur Erreichung von Klimaschutzzielen bei Bestandsanlagen ist wenig ergiebig.
- Erfolgversprechender erscheint der Emissionshandel, der dem Anlagenbetreiber aber weite Handlungsfreiheit belässt.
- Ob und wieweit über eine Energieeffizienzverordnung die Klimaschutzziele erreicht werden können, bleibt abzuwarten.



FAZIT (2)

- Der wirkungsvollste Weg besteht darin, die Energie- und Wärmeerzeugung beschleunigt auf **erneuerbare Energien** umzustellen.
- Die dazu erforderlichen Genehmigungsverfahren sind anerkanntermaßen viel zu lang.
- Ihre Verkürzung ist eine sehr anspruchsvolle Aufgabe, bei der sowohl verfassungsrechtliche Beschränkungen (Schutzansprüche Dritter) als auch europarechtliche Implikationen zu berücksichtigen sind.



Siehe dazu:

Drei Initiativ-Stellungnahmen des DAV:

1. Beschleunigungsmöglichkeiten für die Genehmigung von **Windenergieanlagen an Land**: Artenschutz, DAV-Stellungnahme 7/2022, NuR 2022, S. 241 - 255, siehe auch: Vorschlag BMU + BMWI vom 04.04.2002.
2. Möglichkeiten der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren bei der Herstellung von grünem Wasserstoff und zur Vereinfachung im **Störfallrecht**, DAV-Stellungnahme 30/2022, NuR 2022, S. 469 - 475.
3. Möglichkeiten der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren bei **Geothermie, Fotovoltaik** und **Hochspannungsfreileitungen**, zum Einsatz von **Projektmanagern** und zur Bereitstellung öffentlicher **Grundstücke**, DAV-Stellungnahme 39/2022.

Vielen Dank

für Ihre

Aufmerksamkeit



Schloss-Rahe-Str. 15

52072 Aachen

www.rechtsanwalt-mueggenborg.de

www.stoerfallexperten.de

Tel.: 0241 / 9367-3300

Fax: 0241 / 9367-3310

Mail: info@rechtsanwalt-mueggenborg.de