Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz
Postfach 41 07, 30041 Hannover

Bundesministerium für
Wirtschaft und Klimaschutz

Scharnhorststr. 34-37

10115 Berlin

**Niedersächsisches Ministerium
für Umwelt, Energie und Klimaschutz**

Bearbeitet von
Justina Lethen

E-Mail-Adresse:
Bundesrat@mu.niedersachsen.de

buero-kb4@bmwk.bund.de ausschließlich per Mail

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Mein Zeichen (Bei Antwort angeben)	Durchwahl	Hannover
	Ref18-01323/BR/000-0016-010		17.07.2024

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für Geothermieanlagen, Wärmepumpen und Wärmespeicher sowie weiterer rechtlicher Rahmenbedingungen; Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz

Stellungnahme Niedersachsen

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem o.g. Entwurf nimmt Niedersachsen wie folgt Stellung:

Eine erfolgreiche Umstellung der Wärmeversorgung auf erneuerbare Energien ist notwendige Voraussetzung, um die angestrebte Treibhausgasneutralität zu erreichen. Insofern besteht ein hohes Interesse am nachhaltigen Ausbau der Geothermie und der vermehrten Nutzung von Großwärmepumpen sowie der Nutzung von Oberflächengewässern als Wärmequelle. Durch die Aufgabe von konventionellen Kraftwerken werden große Flüsse weniger durch Wärme belastet, was Potential bietet, Flusswärmepumpen zu nutzen.

Zugleich ist die Nutzung dieser nachhaltigen Energien mit Umweltwirkungen verbunden, die in Genehmigungsverfahren berücksichtigt werden müssen, wobei der Vorrang für den Ausbau angesichts der Klimakrise gerechtfertigt ist, aber dort seine Grenzen finden sollte, wo er zulasten der menschlichen Gesundheit geht oder mit unverhältnismäßigen Belastungen anderer Umweltbelange verbunden ist.

In diesem Sinne sind die folgenden Anmerkungen zu verstehen.

(Dieses Schreiben wurde elektronisch erstellt und ist deshalb nicht unterschrieben)

Zu Artikel 1 (GeoWG):

1. Zu § 4 - Überragendes öffentliches Interesse

a) Eingeschränkte Wirkung bezüglich § 21 StandAG

Der vorliegende Gesetzentwurf enthält keine Regelung, die in Fällen eines Zulassungsvorbehalts die Beschränkung relativieren würde, die § 21 StandAG bei Bohrungen von mehr als 100 m Tiefe vorsieht. Diese Beschränkungen gelten in Niedersachsen für den allergrößten Teil des Landes.

b) Konflikt mit Schutz von Trinkwasserressourcen

Die pauschale Festlegung eines solchen „überragenden“ Interesses mit einer Geltung auch für Trinkwassergewinnungsgebiete würde eine weitere Vorschrift mit erheblichen Auswirkungen schaffen, die den Schutz der knappen Trinkwasserressourcen schwächt. Die Erfüllung der vom Bund in § 15 TrinkwEGV vorgesehene Aufgabe, Risiken für die Qualität der Trinkwasserressourcen zu verhindern, würde konterkariert. Die Wasserbehörden wären in eine schwer handhabbare Rechtfertigungssituation gestellt, wenn sie die gewichtigen Risiken für die Trinkwasserversorgung, die mit der vielfachen Durchbohrung von schützenden Bodenschichten oberhalb des Grundwassers entstehen, abwehren wollten.

Aus hiesiger Sicht ist das Heizen mit Geothermie für die „öffentliche Gesundheit“ nicht wichtiger als die Verfügbarkeit von sauberem Trinkwasser. Der Wertungswiderspruch zu den Zielen der EU-Trinkwasserrichtlinie und der TrinkwEGV ist inakzeptabel.

Daher sollte der Vorrang der Errichtung entsprechender Anlagen auf Gebiete außerhalb von Trinkwassergewinnungsgebieten und Vorranggebieten für den Trinkwasserschutz begrenzt werden.

2. Zu § 6 – Maßgabe für die Anwendung des Bundesnaturschutzgesetzes

Aus hiesiger Sicht bedarf es dieser allenfalls deklaratorischen Regelung nicht. Denn „mutwillig ist eine Beunruhigung, wenn sie mit dem Vorsatz erfolgt, das betreffende Tier zu stören, ohne dass ein rechtfertigender oder entschuldigender Beweggrund gegeben ist. Eine fahrlässige Begehung ist nicht ausreichend (Lorz in Erbs/Kohlhaas, N 16 BNatSchG § 41 aF Rn. 9).“ (Heugel in Lütkes/Ewer, BNatSchG 2. Auflage 2018). Daher gelten die Verbotstatbestände des § 39 BNatSchG bereits nach aktueller Rechtslage für seismische Explorationen nicht.

Aufgrund fehlender Erforderlichkeit sowie aus Gründen der Rechtsklarheit und Entbürokratisierung sollte daher § 6 GeoWG gestrichen werden.

3. Zu § 7 – Ansprüche bei Nutzungsbeeinträchtigungen

Die Regelung ist im Hinblick auf den Zweck, die Nutzung von Geothermie zu fördern, kontraproduktiv, weil sie eine Nutzung unterstützt, die eine spätere Nutzung durch den jeweiligen Nachbarn

stark behindert. Um dies zu vermeiden, wäre auf den Effekt an der Grundstücksgrenze abzustellen. Nach den bisher angewandten fachlichen Standards ist an der Grenze eine Veränderung der Temperatur um 1 – 2 K üblich und ausreichend (s. u.a. VDI 4640 sowie Standards in Schweden und den Niederlanden).

4. Allgemein

Der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für Geothermieanlagen, Wärmepumpen und Wärmespeichern sowie weiterer rechtlicher Rahmenbedingungen möchte u.a. die Dauer der verwaltungsrechtlichen Verfahren bei diesen Anlagen verkürzen. Wärmepumpen können auch immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftig sein (sofern sie 3t oder mehr an Ammoniak als Kältemittel beinhalten, wobei die Verwendung von Ammoniak als Wärmeträger für Großwärmepumpen wahrscheinlich ist), hierfür finden sich jedoch keine Regelungen zur Beschleunigung.

Sinnvollerweise sollten die das Immissionsschutzrecht betreffenden Regelungen des „Entwurfs eines Gesetzes zur Beschleunigung der Verfügbarkeit von Wasserstoff und zur Änderung weiterer rechtlicher Rahmenbedingungen für den Wasserstoffhochlauf sowie zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften“ hier entsprechend übernommen werden.

Insbesondere sollte

- § 5 des Entwurfs eines „Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für Geothermieanlagen, Wärmepumpen und Wärmespeicher sowie weiterer rechtlicher Rahmenbedingungen“ auch ein öffentliches Interesse am vorzeitigen Beginn im Sinne des § 8a BImSchG aufnehmen und
- eine Regelung zur Verkürzung der Einwendungsfrist auf 2 Wochen (entsprechend § 14 des „Entwurfs eines Gesetzes zur Beschleunigung der Verfügbarkeit von Wasserstoff und zur Änderung weiterer rechtlicher Rahmenbedingungen für den Wasserstoffhochlauf sowie zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften“) aufgenommen werden. Dies beträfe den Fall einer dem Störfallrecht unterfallenden Wärmepumpe (ab 50 t Ammoniak), da diese nicht im vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Verfahren, sondern in einem Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung genehmigt wird. Artikel 3 Nr. 1 des Gesetzesentwurfs sieht für Errichtung und Betrieb einer Großwärmepumpe zur Beschleunigung ein wasserrechtliches Anzeigeverfahren mit Monatsfrist vor; also sollte auch das immissionsschutzrechtliche Verfahren beschleunigt werden.

Zu Artikel 3 (WHG):

1. Zu § 11a – Verfahren bei Vorhaben zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen

Speziell zur Thematik der thermischen Nutzung von oberirdischen Gewässern, insbesondere dem geplanten neuen § 11a Abs. 8 WHG, ist das Nachfolgende anzumerken. Was die Sinnhaftigkeit einer Anzeigepflicht anbelangt, gelten diese Ausführungen auch für die thermische Nutzung des Grundwassers.

Gemäß § 11a Abs. 8 Satz 1 WHG – neu[1] – ist die Errichtung und der Betrieb einer Großwärmepumpe, die einer Erlaubnis oder Bewilligung bedarf, der zuständigen Behörde anzuzeigen. Die Errichtung und der Betrieb der Großwärmepumpe bedürfen keiner Erlaubnis, wenn die zuständige Behörde binnen eines Monats nach Eingang der Anzeige nicht anderes mitteilt. Das grundsätzlich vorgesehene wasserrechtliche Zulassungsverfahren kann also durch Nichtmitteilung der zuständigen Behörde in der vorgesehenen Monatsfrist vermieden werden. In Anbetracht der in § 11a Abs.5 WHG geregelten Zulassungsfristen bei anderen Vorhaben zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Energien führt dies zu einer nicht nachvollziehbaren Privilegierung von Großwärmepumpen. Großwärmepumpen sind begrifflich gefasst als Wärmepumpen, die in ein Wärmenetz einspeisen oder der Versorgung einer BImSchG-Anlage dienen (Art. 1 § 3 GeoWG). Für solche Anlagen besteht weder eine Größenbegrenzung noch sind diese eingegrenzt auf Anlagen der Geothermie oder den Anschluss von Wärmepumpen mit thermischer Nutzung von Gewässern. Wärmepumpen führen zur Abkühlung der genutzten Gewässer, sofern sie zur Wärmeerzeugung genutzt werden und können somit einer klimabedingten Gewässererwärmung entgegenwirken. Werden Wärmepumpen zur Kühlung genutzt, so kommt es zum Wärmeeintrag in die Gewässer.

Temperaturveränderungen haben jedoch erhebliche Auswirkungen auf Gewässer. Während die geothermische Nutzung im weitgehend unbelebten Bereich stattfindet, greift jede hydrothermische Nutzung von Gewässern in den Lebensraum Gewässer ein. Die Gewässertemperatur stellt einen der wichtigsten Umweltparameter dar, der unmittelbar auf das Vorkommen von Organismen einwirkt und die Entwicklung von Lebensgemeinschaften maßgeblich mitbestimmt.

Die Gewässertemperatur ist

- wesentlich für den Ablauf biochemischer und physiologischer Prozesse der Gewässerfauna und -flora,
- die Photosynthese und steuert dementsprechend auch Nährstoffkreisläufe,
- Sauerstoffgehalt, den pH-Wert etc.

Veränderungen der Gewässertemperatur haben über o. g. Wirkmechanismen unmittelbare Auswirkungen auf die Gewässerfauna/-flora. Eingriffe in die Temperatur von Gewässern bedürfen daher in jedem Fall einer Beurteilung der Auswirkungen auf die konkrete Gewässerfauna und -flora sowie auf den ökologischen Zustand des jeweiligen Wasserkörpers.

Infolge der weitreichenden Auswirkungen der Gewässertemperatur enthält die Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer (OGewV) Anforderungen für den guten ökologischen Zustand hinsichtlich Temperatur und Temperaturanstieg. Darüber hinaus wurden in der Veröffentlichung „Temperaturempfindlichkeiten der Fischgemeinschaften in deutschen Fließgewässern–Überprüfung der Orientierungswerte für die Temperatur“ (2021) im Auftrag der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) Auswirkungen und Anforderungen bzgl. des Wärmeeintrags und des Wärmeentzugs für die Fischfauna umfassend dargestellt inkl. der Erfordernis zur Berücksichtigung einer Mindesttemperatur für Gewässer.

Eine besondere Problematik bringt die Summenwirkung mehrerer Hydrothermieanlagen in Flüssen mit sich, da sich dabei die an einem Einzelstandort noch gewässerverträgliche Temperaturabsenkung zu gewässerökologisch kritischen Temperaturveränderungen summieren kann. Zur

[1] § 11 a WHG hat in der derzeit geltenden Fassung nur 6 Absätze.

Beurteilung der Auswirkungen auf das Gewässersystem als Ganzes sind daher Kataster bereits vorhandener Wärmenutzungen und die Betrachtung des jeweiligen Gewässersystems erforderlich. Für Antragsteller hat die Summenwirkung zur Folge, dass sich Leistung und Potential der eigenen Anlage durch die Errichtung weiterer Hydrothermieanlagen oberstrom erheblich reduzieren können.

Eine hydrothermische Nutzung der Gewässer ist unter Beachtung der o.g. Auswirkungen grundsätzlich nicht ausgeschlossen, die Auswirkungen müssen jedoch für das einzelne Gewässer beurteilt und der ökologisch und wasserrechtlich vertretbare Umfang durch geeignete Auflagen und Bedingungen ausgestaltet werden.

Die vorgesehene Änderung des WHG würde jedoch dazu führen, dass die vorstehend beschriebenen Auswirkungen auf Gewässer im Regelfall keiner Prüfung und Zulassung bedürfen, sondern nur im Ausnahmefall. Für die thermische Nutzung der Gewässer ist jedoch auch bei grundsätzlich „gewässerverträglichen“ Anlagen die Festlegung von Inhalts- und Nebenbestimmungen zwingend erforderlich sind. Dies ergibt sich bereits aus Folgendem:

Nach § 12 Abs. 1 WHG ist eine Erlaubnis zu versagen, wenn

1. schädliche, auch durch Nebenbestimmungen nicht vermeidbare oder nicht ausgleichbare Gewässerveränderungen zu erwarten sind oder
2. andere Anforderungen nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften nicht erfüllt werden.

Die materiell-rechtliche Genehmigungsfähigkeit hängt insbesondere von den Auswirkungen auf den Oberflächenwasserkörper (OWK) bzw. den lokalen Naturhaushalt ab. Die Einhaltung der Grundsätze der Gewässerbewirtschaftung (§ 6 Abs. 1 WHG) ist nachzuweisen. Die Auswirkungen auf die Bewirtschaftungsziele nach § 27 WHG (Verschlechterungsverbot, Zielerreichungsgebot hinsichtlich des guten ökologischen Zustands) des OWK sind zu beurteilen. Sofern eine Entnahme und Wiedereinleitung von Wasser zur Wärmenutzung erfolgen soll, ist auch das Gebot zur Mindestwasserführung nach § 33 WHG zu beachten. Rechtliche Voraussetzung für die Erteilung der Erlaubnis ist, dass keine nachteiligen Auswirkungen für das Gewässer und den Naturhaushalt entstehen und der ökologische und chemische Zustand des OWK nicht verschlechtert bzw. die Zielerreichung nicht gefährdet wird. Viele der bundes- und landesrechtlichen Bestimmungen gehen auf EU-Recht, insbesondere die EU-Wasserrahmenrichtlinie zurück. Art 11 (3) e) WRRL fordert zudem das Vorhandensein zu erfüllender Mindestanforderungen für Begrenzungen der Entnahme von Oberflächensüßwasser und Grundwasser sowie der Aufstauung von Oberflächensüßwasser.

Zur Prüfung der Zulassungsfähigkeit der Anlagen bedarf es geeigneter Grundlagen und Leitlinien, auch um die Verfahren zu strukturieren und zu beschleunigen bzw. Antragstellern verlässliche Randbedingungen für das Projekt zu bieten. Hierzu werden in der LAWA derzeit „Grundlagen und Leitlinien für eine ökologisch verträgliche thermische Nutzung von Gewässern zur Wärmegewinnung“ erarbeitet.

Der aktuelle Stand der Arbeiten zeigt, dass u.a. Anforderungen hinsichtlich

- gewässerbezogener Mindesttemperaturen,
- maximaler Temperaturveränderungen,
- der Durchgängigkeit für Wanderfische,
- der Eingriffe in Ufer und Sohle und

- Maximaltemperaturen

zu prüfen und im Rahmen von Inhalts- und Nebenbestimmungen seitens der zuständige Wasserbehörde festzulegen sind, um o.g. Auswirkungen auf die Gewässer zu vermeiden.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass Hydrothermie aus oberirdischen Gewässern ggf. nur bedingt grundlastfähig ist und nicht als alleinige Wärmequelle fungieren kann, aber als wesentliche Grundlage für eine umweltfreundliche Fernwärmenutzung herangezogen werden.

Nach dem vorstehend Ausgeführten erscheint es ausgeschlossen, eine thermische Nutzung von Gewässern ohne Festlegung von Inhalts- und Nebenbestimmungen zuzulassen.

Die Schwäche eines behördlichen Verfahrens, bei dem ein Vorhabenträger nur eine Anzeige zu erstatten hat, besteht darin, dass damit keine Verpflichtung verbunden ist, das Vorhaben in prüffähiger Weise zu beschreiben. Wenn ein Vorhaben zur Errichtung und zum Betrieb einer Großwärmepumpe ausgeführt werden soll, besteht aber typischerweise ein erheblicher Prüfbedarf, weil ein solches Vorhaben relevante nachteilige Veränderungen des oberirdischen Gewässers oder des Grundwassers verursachen kann. Die Wasserbehörde ist damit vor die Entscheidung gestellt, entweder – sachlich korrekt - in vielen Fällen die Vorhabenträger in ein Erlaubnisverfahren zu zwingen oder eine unzureichende inhaltliche Prüfung von Vorhaben, die erhebliche Schäden verursachen können, in Kauf zu nehmen. Vor diesem Hintergrund ist die Vorschrift in der jetzigen Form abzulehnen.

Die Gesetzesnovelle verfehlt somit die eigene Zielstellung. Als Folge der o.g. gewässerökologischen und wasserrechtlichen Randbedingungen müsste im Falle der Novelle für jede Anzeige einer thermischen Nutzung eines Gewässers von der zuständigen Behörde ein Zulassungserfordernis festgestellt werden. Für Antragsteller und zuständige Behörde würde Aufwand und Zeitbedarf für das Verfahren dadurch gesteigert anstatt diesen zu reduzieren. Dies gilt umso mehr, da der Gesetzgeber die Privilegierung in § 11 a Abs. 8 WHG – neu – ausschließlich für Großwärmepumpen einführt, also solchen Anlagen, die erheblich größere Auswirkungen auf das Gewässer haben als z.B. Anlagen für einzelne Wohnhäuser.

Großwärmepumpen stellen für den Antragsteller erhebliche Investitionen dar, die Kapital über lange Zeit binden und oftmals langfristige Systementscheidungen zur Wärmeversorgung mit sich bringen und daher Investitionssicherheit erfordern. Die Genehmigungsfiktion ist auch daher nicht ausreichend, da gem. WHG die zuständige Behörde befugt ist nachträglich weitere Auflagen und Nebenbestimmungen zu erlassen. Für den Antragsteller bringt dies erhebliche Investitionsrisiken mit sich, die je nach Auflagen und Nebenbestimmungen, die Rentabilität und Leistung der Anlage erheblich beeinflussen kann. Eine reguläre Genehmigung ist auch für den Antragsteller zielführender.

2. Zu § 46 - Erlaubnisfreie Benutzungen des Grundwassers

Der neu einzufügende Absatz 3 WHG ist durch eine Anzeigepflicht zu ergänzen, so wie sich dies z. B. für Erdwärmesonden nach § 49 WHG ergibt. Nur auf diese Weise wird die Wasserbehörde in die Lage versetzt, beurteilen zu können, ob signifikante nachteilige Auswirkungen auf den Wasserhaushalt zu besorgen sind.

Wenn der Gesetzgeber die Herstellung von Erdwärmekollektoren zulassen würde, ohne dass die Wasserbehörde davon erfährt, würde er in Kauf nehmen, dass – u.a. durch das Leckagerisiko,

das mit der Zahl der Anlagen immer mehr steigt - nachteilige Auswirkungen auf das Grundwasser eintreten, die das Gesetz verhindern will. Denn eine Einschätzung durch den Vorhabenträger selbst wäre mit Sicherheit nicht geeignet, um diese Voraussetzung zu beurteilen.

Aus fachlicher Sicht wird darauf hingewiesen, dass eine Abgrenzung von Erdwärmekollektoren durch eine Verlegetiefe von 4 m nicht der bisherigen Praxis entspricht. Bisher wird eine Abgrenzung für Kollektoren entweder nicht quantifiziert oder mit 5 m Tiefe angegeben.

Zu E – Erfüllungsaufwand

Die Aussage unter E.3 zum Erfüllungsaufwand für die Verwaltung ist unzutreffend und entschieden zurückzuweisen.

Wenn Fachbehörden, wie von dem Entwurf vorgesehen, jederzeit in der Lage sein müssen, sehr kurzfristig fundierte Bewertungen zu erarbeiten – und zwar ggf. für mehrere Anzeigen parallel -, dann setzt dies eine erhöhte Leistungsfähigkeit und damit eine verbesserte Personalausstattung voraus. Andernfalls würde der Gesetzgeber von vornherein in Kauf nehmen, dass durch den Zeitdruck inhaltlich mangelhafte Entscheidungen entstehen.

In den unteren Wasserbehörden in Niedersachsen sind oft aufgrund ihrer geringen Größe jeweils nur relativ wenige Fachkräfte in der Lage, Geothermievorhaben, Wärmepumpen etc. kompetent zu prüfen. Wenn diese Behörden unter Berücksichtigung üblicher Abwesenheiten in der Lage sein müssten, die erhöhte Leistungsfähigkeit zur Beschleunigung vorzuhalten, müssten die personellen Ressourcen verstärkt werden. Die finanziellen Rahmenbedingungen der öffentlichen Hand bietet hierfür keine Perspektiven.