

Zum Referentenentwurf im Allgemeinen

Mit der am 31.10.2023 veröffentlichten überarbeiteten Erneuerbare-Energien-Richtlinie (Renewable-Energy-Directive, RED III) erhöhte die EU die Ziele für den Ausbau erneuerbarer Energien. Hiernach müssen die Mitgliedsstaaten dafür Sorge zu tragen, dass der Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Brutto-Endenergieverbrauch der EU bis 2030 mindestens 42,5 Prozent beträgt. Die in der Richtlinie getroffenen Maßnahmen sollen die Genehmigungsverfahren für Projekte im Bereich erneuerbarer Energien deutlich beschleunigen. Zur Erreichung der ehrgeizigen Ziele enthält die Richtlinie eine Reihe von Forderungen und Vorgaben an die Mitgliedsstaaten.

Im Mittelpunkt steht dabei das Konzept sogenannter „Beschleunigungsgebiete“. Artikel 15c der geänderten Richtlinie (EU) 2018/2001 verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten, in denen für Erneuerbare-Energien-Vorhaben ein besonderes, beschleunigtes Genehmigungsverfahren gelten soll. Die Ausweisung solcher Gebiete ist an verschiedene Voraussetzungen geknüpft, die mit dem hier in Rede stehenden Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 im Bereich Windenergie an Land und Solarenergie umgesetzt werden sollen.

Kurzbewertung

Der vorliegende Referentenentwurf und die damit verbundenen Änderungen des Windflächenbedarfsgesetzes, des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung, des Baugesetzbuchs, des Raumordnungsgesetzes und des Erneuerbare-Energien-Gesetzes werden als Richtlinienumsetzung mit der Intention der Verfahrensbeschleunigung grundsätzlich begrüßt. Der vhw unterstützt die Bemühungen, den Ausbau der erneuerbaren Energien und die Umsetzung der Ziele des Pariser Klimaabkommens voranzutreiben.

Es liegt auf der Hand, dass die ambitionierten Ausbauziele für erneuerbare Energien in Europa und Deutschland nur mit ebenfalls ambitionierten Gesetzgebungsverfahren vorangetrieben werden können. Allerdings ist die Taktfolge der Novellen im Bereich von Umwelt und Erneuerbaren Energien in letzter Zeit so außergewöhnlich kurz, dass die Anwendungspraxis - wie wir als Fortbildungsanbieter immer wieder beobachten - hier vielfach kaum noch Schritt halten kann.

Das im Mittelpunkt der Novelle stehende Konzept der Beschleunigungsgebiete führt zu einem Paradigmenwechsel in den Planungs- und Genehmigungsverfahren für erneuerbare Energien. Er besteht darin, dass für Windenergie an Land Beschleunigungsgebiete nach § 249a BauGB bzw. § 28 ROG sowie für Solarenergie Beschleunigungsgebiete nach § 249c BauGB bzw. § 29 ROG auszuweisen sind und in diesen Beschleunigungsgebieten anschließend auf Genehmigungsebene Vorhaben in einem vereinfachten und beschleunigten Verfahren zugelassen werden.

Hiermit wird ein genehmigungsrechtliches Sonderregime im europäischen Umweltrecht geschaffen, das erhebliche Vereinfachungs- und Beschleunigungsmöglichkeiten eröffnet. Die mit der EU-Richtlinie

vorgegebenen Beschleunigungsgebiete sind der zentrale Baustein, um die Genehmigungsverfahren vor allem für die Windenergie massiv zu beschleunigen.

In den sog. Beschleunigungsgebieten für Windenergie an Land sowie für Solarenergie nach § 6b bzw. § 6c Windenergieflächenbedarfsgesetz-Entwurf (WindBG-E) ist anstelle der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung, einer Prüfung nach § 34 Abs. 1 BNatSchG für Natura 2000-Gebiete, einer artenschutzrechtlichen Prüfung nach § 44 Abs. 1 BNatSchG sowie einer Prüfung der Bewirtschaftungsziele nach § 27 des WHG auf der Ebene der Vorhabenzulassung ein vereinfachtes Überprüfungsverfahren der Umweltauswirkungen durch die zuständige Behörde vorgesehen. Hierzu ist ein innerhalb von 45 Tagen durchzuführendes Screening „auf Basis vorhandener Daten“ vorgesehen. Sollten hierbei „höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen“ festgestellt werden, muss innerhalb von sechs Monaten grundsätzlich eine Nachprüfung erfolgen und dabei die Umweltverträglichkeitsprüfung nachgeholt werden. Hat die Nachprüfung zum Ergebnis, dass ein Konflikt mit dem europäischen Umweltrecht vorliegt, kann dies zur Versagung der Genehmigung führen.

Die Mitgliedsstaaten können nach Artikel 16a, Abs. und Abs. 5 UAbs. 2 EE-RL 2023 Windenergie- und PV-Projekte von dieser Nachprüfung ausnehmen.

Die Bundesrepublik hat sich nach dem Referentenentwurf für die Ausnahme von der Nachprüfung entschieden (§§ 6 b Abs. 5, § 6c Abs. 5 WindenergieflächenbedarfsG neu). Folge hiervon ist, dass der Anlagenbetreiber angemessene Minderungsmaßnahmen oder, sollten solche nicht verfügbar sein, Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen hat, um den im Screening festgestellten nachteiligen Auswirkungen entgegenzuwirken.

Dem Referentenentwurf ist keine differenzierte Begründung für den Verzicht auf die Nachprüfung zu entnehmen. Es wird hierzu vielmehr nur knapp ausgeführt, die Umsetzung ziele darauf ab, „dem Beschleunigungszweck der Richtlinie (EU) 2018/2001 im nationalen Recht zu weitestmöglicher Effektivität zu verhelfen“. Die „Spielräume der Richtlinie“ sollten durch den § 6b WindBG „weitestmöglich ausgenutzt“ werden, um den Ausbau der Windenergie an Land weiter zu beschleunigen (S. 30 o. Referenten-E).

Der vhw regt an, den Verzicht auf die Nachprüfung noch einmal zu überdenken. Denn dem legitimen Ziel der maximalen Beschleunigung stehen gewichtige andere Aspekte gegenüber. Zu bedenken ist hier zum einen, dass bereits das Hochzonen und Abarbeiten von umwelt- und naturschutzrechtlichen Vorgaben auf die Planungsebene in der vorgesehenen Art und Weise bisher terra incognita ist und die Praxis vor erhebliche Herausforderungen stellen wird. Die Beschleunigungsgebiete stellen eine neuartige Gebietskategorie dar, die dem herkömmlichen deutschen Planungsrecht fremd ist, also noch eingeübt werden muss. Dem Planungs- und Genehmigungssystem immanent ist zudem, dass die Überprüfungstiefe auf der Planungsebene grobmaschiger ist als auf der Vorhabenebene. Hinzu kommt, dass die vorgesehene Screening-Frist mit 45 Tagen sehr kurz ist und dabei nur auf vorhandene Daten zurückzugreifen ist. Angesichts der hohen Komplexität bei der Planung und Genehmigung insbesondere von Windenergie-Projekten ist daher – vor dem Hintergrund unserer Erfahrungen – zu befürchten, dass insbesondere bei Entfallen der vorgesehenen nachträglichen Prüfmöglichkeit vermehrt Verunsicherung bei Anlagenbetreibern entsteht und Qualität und Rechtssicherheit der

Verfahren möglicherweise nicht hinreichend sichergestellt werden können. Angesichts der hierdurch weiter verkürzten Fristen und dem damit verbundenen Zeitdruck entsteht das Risiko, dass Projekte nicht mehr mit der gebotenen Sorgfalt geprüft werden oder nachgebessert und abschließend beurteilt werden können.

Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit von Genehmigung, der Vermeidung von Verbandklagen und Sicherung des gewünschten beschleunigten Ausbaus empfehlen wir ein Festhalten am Regelverfahren mit Nachprüfung.

Mehraufwand für Planungsträger

Komplementär zu den vorgesehenen Erleichterungen im Genehmigungsverfahren führt die Darstellung von Beschleunigungsgebieten nach § 28 ROG bzw. § 249a BauGB bei den für die Raumordnung und Regionalplanung zuständigen Behörden bzw. den Kommunen zu einer höheren Komplexität der Planungsaufgaben, einem erhöhten Zeitaufwand und voraussichtlich auch zu zeitlichen Verzögerungen in der praktischen Umsetzung dieser Regelungen aufgrund der Knappheit personeller Ressourcen. Insofern steht auch zu befürchten, dass andere städtebauliche Planungen nachrangig behandelt werden wie zum Beispiel die Bereitstellung von Flächen für den Wohnungsbau.

Dass Mehraufwand auf die Planungsträger zukommt, ist auch dem Gesetzgeber bewusst - unter dem Punkt „Erfüllungsaufwand und Kosten“ ist im Referentenentwurf ausdrücklich ausgeführt, dass mit einem Mehraufwand für Kommunen zu rechnen ist (inwieweit die erfolgte Herleitung und Summierung der Kosten plausibel ist, kann hier nicht eingeschätzt werden).

Bei einer Gegenüberstellung der Entlastung von Genehmigungsverfahren und einer Belastung von Planungsverfahren werden sich in der Gesamtbetrachtung schon rein quantitativ erhebliche Vereinfachungs- und Beschleunigungseffektive zugunsten der erneuerbaren Energien ergeben, da die Anzahl der Vorhabenzulassungen die Anzahl der Planungsverfahren deutlich übersteigen. Dies gilt gleichermaßen in qualitativer Hinsicht, denn die Bearbeitungstiefe umweltrechtlicher Belange ist auf der Planungsebene eine geringere als auf der Vorhabenebene.

Weitere Aspekte im Vollzug

Der Gesetzentwurf verknüpft in § 249a BauGB die zusätzliche Darstellung von Beschleunigungsgebieten mit der Ausweisung von Windenergiegebieten im Sinne des § 2 Nr. 1 WindBG, soweit diese durch die Bauleitplanung erfolgt, und gestaltet sie als Planungspflicht der Kommunen aus. Sanktionsmöglichkeiten bei Vorliegen eines Verstoßes gegen die Planungspflicht sind dem Gesetzentwurf nicht zu entnehmen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Planungspflicht ggf. im Wege der Kommunalaufsicht erzwungen werden kann.

Bezüglich der Möglichkeit der Darstellung von Solarenergiegebieten gemäß § 249b BauGB sowie von Solarenergiegebieten als Beschleunigungsgebiete gemäß § 249c BauGB im Flächennutzungsplan sieht der Gesetzentwurf ein planerisches Ermessen der Gemeinden nach dem Grundsatz der Erforderlichkeit gemäß § 1 Abs. 3 BauGB vor. Gleichwohl wird in der Begründung unterschiedlich „stark“ formuliert: Zum einen „sind die Gemeinden aufgefordert“ (S. 45) und zum anderen beispielhaft: „Dazu führt § 249b BauGB die Möglichkeit ein...“ (S. 46) oder „können zusätzlich auch als Beschleunigungsgebiete ... dargestellt werden“ (S. 50).

Mit den geplanten Regelungen der §§ 249a – 249c BauGB werden neue Darstellungsmöglichkeiten im Flächennutzungsplan eröffnet. Da § 5 Abs. 2 BauGB einen nicht abschließenden Katalog von Darstellungsmöglichkeiten eröffnet, bedarf es auch keiner Ergänzung dieser Regelung.

Es wird begrüßt, dass über die bisherige Regelung in § 5 Abs. 2b BauGB hinaus auch für die Zwecke des § 249 Abs. 2, des § 249a Abs. 1 und des § 249b Abs. 1 und des § 249c Abs. 1 BauGB räumliche und sachliche Teilflächennutzungspläne aufgestellt werden können.

Naturverträgliche Energiewende

Zu betrachten ist, inwieweit sich durch die mit dem Referenten-Entwurf vorgesehenen Regelungen zugunsten notwendiger Vorhabenbeschleunigung auf unabweisbare Naturschutz-Anliegen auswirken werden. In den vergangenen Jahren wurden bereits im Rahmen mehrerer Novellen wie dem Osterpaket und der EU-Notfallverordnung (Art. 6) nicht unerhebliche Abstriche an jahrzehntelang eingeübten Planungs- und Naturschutz-Standards zugunsten der Transformation zu einer nachhaltigen Energiegewinnung in Kauf genommen.

So wurden umfangreiche Eingriffe in das materielle Umwelt- und Naturschutzrecht durch die Möglichkeit eines Verzichts auf Umweltverträglichkeitsprüfung und Artenschutzprüfung im Rahmen der Zulassungsentscheidung für Erneuerbare Energien zugelassen. Dieser – zunächst nur befristet vorgesehene - Weg wird mit dem vorliegenden Gesetz-Entwurf verstetigt. Bei Einhaltung der im Plan festgelegten Regeln und Durchführung geeigneter Minderungsmaßnahmen sollen laut Gesetzentwurf u. a. die UVP und FFH Verträglichkeits- wie auch die Artenschutzprüfung und gewisse wasserrechtliche Prüfpflichten entfallen. Regeln für die vorgesehenen Minderungsmaßnahmen finden sich in der – bisher unter den beteiligten Ressorts nur vorabgestimmten – Anlage 3 zu § 249a Absatz 2 Satz 3 und § 249c Absatz 2 Satz 3 BauGB; die Konkretisierung des Maßnahmenkataloges für die Ableitung und Anordnung von Minderungsmaßnahmen auf Genehmigungsebene soll untergesetzlich erfolgen.

Inwieweit de lege ferenda erforderliche naturschutzrechtliche Mindeststandards angesichts des Verzichts auf die artenschutzrechtliche Prüfung und die FFH-Verträglichkeitsprüfung in den ausgewiesenen Beschleunigungsgebieten gewahrt bleiben, kann nicht abschließend eingeschätzt werden. Grundsätzlich kann sicher davon ausgegangen werden, dass die Planungsträger bei der Ausweisung der Beschleunigungsgebiete verantwortungsvoll vorgehen und geeignete Flächen auswählen werden.

Fazit

Der Referentenentwurf zur Umsetzung der RED III RL wird grundsätzlich begrüßt.

Durch Konzept der Beschleunigungsgebiete wird ein zweistufiges Verfahren etabliert, das zu einem Paradigmenwechsel in den Planungs- und Genehmigungsverfahren für erneuerbare Energien führt. Angesichts der vorgesehenen Erleichterungen auf Genehmigungsebene müssen umweltbezogene Aspekte künftig stärker auf Planungsebene bei der Ausweisung der Beschleunigungsgebiete abgearbeitet werden. Die beabsichtigten Neuregelungen eröffnen erhebliche Vereinfachungs- und Beschleunigungsmöglichkeiten. Der hierdurch insbesondere bei den Planungsträgern ausgelöste Anpassungsbedarf wird von diesen bei hinreichenden Personalkapazitäten bewältigt werden können. Überdacht werden sollte aus Sicht des vhw die gesetzliche Regelung der Fallkonstellation, wenn in dem innerhalb von 45 Tagen durchzuführenden Screening festgestellt worden ist, dass das Projekt „höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen“ haben wird. Damit der mit dem Gesetz eingeleitete Paradigmenwechsel nachhaltig ist, sollte es bei dem gemäß Art. 16a Abs. 5 EE-RL 2023 vorgesehenen Regelverfahren bleiben, dass in solchen Fällen die Durchführung einer Nachprüfung regelt.

Bearbeitung und Ansprechpartnerinnen im vhw

Dr. Diana Coulmas, Fortbildungsreferentin für Bodenpolitik und Umweltrecht

Ass. jur. Petra Lau, Fortbildungsreferentin für Bau- und Planungsrecht