

## Beteiligungsforum UfU / GLI am 30.06.2023

### Entwicklung der Beschleunigungsgesetzgebung: Artenschutz und Energiewende

Dr. Cornelia Karla Nicklas, Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH)

#### Einleitung

Thema **Beschleunigung** kein neues Thema (wird seit über dreißig Jahren diskutiert).

- Thema hat seit **Koalitionsvertrag** der amtierenden Bundesregierung an Fahrt aufgenommen (**Dauer** von **Planungs- und Genehmigungsverfahren** soll „**halbiert**“ werden)
- Seit Beginn des **russischen Angriffskrieges** auf die **Ukraine** hat das Thema **zusätzlich** an **Aktualität** bzw. **Brisanz** gewonnen. Um Deutschland insbesondere bei der Energieversorgung unabhängiger zu machen, haben **zahlreiche Regelungen**, die der Beschleunigung von Verfahren dienen sollen, Eingang in verschiedene **Fachgesetze** gefunden.

Vor diesem Hintergrund sind die **aktuellen Gesetzgebungsverfahren** (der letzten Monate) vor allem dadurch gekennzeichnet, dass sie **mit der heißen Nadel gestrickt** worden sind.

Auf eines dieser Verfahren will ich in meinem Beitrag ein **Schlaglicht** werfen und exemplarisch daraus berichten:

Ausgangspunkt ist die **Verordnung (EU) 2022 / 2577** des Rates vom 22. Dezember 2022 **zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien** (so genannte **EU-Notfall-VO**) / daneben: **Renewable Energy Directive (RED III) Prozess** (Anmerkung: letztes Jahr etwa um die gleiche Zeit haben wir in diesem Forum bereits über den Novellierungsprozess der RED gesprochen und konkret über den **KOM-Vorschlag** aus dem **Mai 2022**, mit dem so genannte „Go-To Areas“ für EE eingeführt werden sollen, in denen konkrete Projektgenehmigungen deutlich vereinfacht erteilt werden können. Novellierung der RL ist zwischenzeitlich weiter gediehen, RL ist aber noch nicht verabschiedet).

Zwischenzeitlich ist Prozess auf EU-Ebene, auch von Deutschland aus, forciert worden und **übergangsweise** die **EU-Notfall-VO** in Kraft getreten. Sie soll den Ausbau der EE in den Mitgliedstaaten (MS) kurzfristig deutlich beschleunigen.

#### Die EU-Notfall-VO

Die **EU-Notfall-VO** enthält zehn Artikel, die den Anwendungsbereich, Begriffsbestimmungen, die **Festschreibung des überwiegenden öffentlichen Interesses** für den **Ausbau der erneuerbaren Energien**, das Zulassungsverfahren von Solaranlagen und Netzen, das Repowering, Bestimmungen zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens in bestimmten Gebieten,

den Ausbau von Wärmepumpen, die Konkretisierung der Genehmigungszeitpunkte und ein Review-Verfahren betreffen.

Wie andere Verordnungen (VO) wirkt auch diese **unmittelbar**, d.h. die MS müssen sie nicht in nationales Recht umsetzen. Regelungen der EU-Notfall-VO, die unmittelbar anwendbar sind, betreffen etwa:

**Repoweringmaßnahmen:** hier wird die **UVP** auf eine **Deltaprüfung** begrenzt, also auf die Mehrbelastung der neuen Anlage oder Leitung im Vergleich zur bestehenden Anlage oder Leitung (bei Repowering von Solaranlagen kann die UVP-Pflicht unter gewissen Umständen ganz entfallen).

**Genehmigungsverfahren** für die Installation von definierten **Solarenergieanlagen** werden auf drei Monate beschränkt. Bei PV-Anlagen auf künstlichen Strukturen ist keine UVP nötig. Für Anlagen unter 50 kW gilt zusätzlich eine Genehmigungsfiktion.

**Genehmigungsverfahren** für die Installation von **Wärmepumpen** mit einer elektrischen Leistung von weniger als 50 MW werden grundsätzlich auf einen Monat begrenzt, bei Erdwärmepumpen auf drei Monate. Zudem wird ein Anschlussrecht für Wärmepumpen bis 12 kW bzw. bis 50 kW im Eigenverbrauch etabliert.

Von der unmittelbaren Wirkung ausgenommen sind Regelungen, die den MS einen Gestaltungsspielraum eröffnen und ausdrücklich in nationales Recht umgesetzt werden müssen, sofern die MS davon Gebrauch machen wollen.

Eine dieser Regelungen ist **Art. 6 der EU-Notfall VO**.

**Art. 6 der Notfall-VO** lautet:

*„Die Mitgliedstaaten können **Ausnahmen für Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien** sowie für Projekte im Bereich **Energiespeicherung und Stromnetze**, die für die Integration erneuerbarer Energie in das Elektrizitätssystem erforderlich sind, **von der Umweltverträglichkeitsprüfung** gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 2011/92/EU und **von den Bewertungen des Artenschutzes** gemäß Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie 92/43/EWG und gemäß Artikel 5 der Richtlinie 2009/147/EG vorsehen, **sofern das Projekt** in einem für erneuerbare Energien oder Stromnetze **vorgesehenen Gebiet** für damit verbundene Netzinfrastruktur, die für die Integration erneuerbarer Energie in das Elektrizitätssystem erforderlich ist, **durchgeführt** wird, falls die Mitgliedstaaten ein solches Gebiet ausgewiesen haben, **und dieses Gebiet einer strategischen Umweltprüfung** gemäß der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates **unterzogen** worden ist. Die zuständige **Behörde** stellt sicher, dass **auf der Grundlage** der vorhandenen **Daten geeignete und verhältnismäßige Minderungsmaßnahmen** ergriffen werden, um die Einhaltung von Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie 92/43/EWG und Artikel 5 der Richtlinie 2009/147/EG zu gewährleisten. Falls **solche Maßnahmen nicht verfügbar** sind, stellt die zuständige Behörde sicher, dass der Betreiber einen **finanziellen Ausgleich** für Artenschutzprogramme zahlt, damit der Erhaltungszustand der betroffenen Arten gesichert oder verbessert wird.“  
(Hervorhebungen durch Verf.)*

Nach Art. 6 EU-Notfall-VO **können** die Mitgliedstaaten also **Ausnahmen** „für Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien sowie für Projekte im Bereich Energiespeicherung und Stromnetze“ **von der UVP und von artenschutzrechtlichen Prüfungen** vorsehen, sofern das Projekt in einem **dafür vorgesehenen Gebiet** durchgeführt wird und dieses Gebiet einer **strategischen Umweltprüfung** (SUP) unterzogen worden ist. Des Weiteren sind **Maßgaben** für den **Artenschutz** zu beachten.

Die Regelung bezieht sich ausschließlich auf **Bestandsgebiete**, also nicht auf neu auszuweisende Gebiete.

Die Regelungen sind **zeitlich befristet (18 Monate)** und gelten für Genehmigungsverfahren, die bis zum 30.06.2024 begonnen werden. Außerdem enthält die VO eine Option, die **Geltungszeit** zu **verlängern**.

## Umsetzung in Deutschland im EnWG, WindBG, Wind-auf-See-Gesetz

### Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes

Im Energiewirtschaftsgesetz (**EnWG**) ist ein neuer **§ 43m** eingeführt worden. Nach dieser Neuregelung ist bei der konkreten Zulassung (hier: Planfeststellung und Plangenehmigung) **keine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)** und **keine Prüfung des Artenschutzes** gemäß § 44 Abs. 1 BNatSchG erforderlich. Das soll **zwar** nach § 43m Abs. 1 **nur** gelten

- für **Vorhaben**, für die
  - die **Bundesfachplanung** nach § 12 NABEG abgeschlossen wurde (und für die eine SUP vorgeschrieben ist) oder
  - für die ein **Präferenzraum** nach § 12c Absatz 2a EnWG ermittelt wurde (auch hierfür ist eine SUP nötig) und
- für **sonstige Vorhaben** im Sinne des § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 4 EnWG und des § 1 BBPlanG und des § 1 EnLAG, die in einem für sie vorgesehenen Gebiet liegen, für das eine SUP durchgeführt wurde.

**Problematisch** ist allerdings, dass eine solche **SUP**, die ja immer schon einige Zeit abgeschlossen ist (und deshalb die jetzige Entwicklung nicht berücksichtigen konnte), sich **nicht** so **spezifisch mit dem Artenschutz** beschäftigt hat, dass es sachlich gerechtfertigt wäre, bei der Zulassung der Vorhaben auf die Detailprüfung des § 44 Abs. 1 BNatSchG zu verzichten. Die **bereits abgeschlossenen SUP-Ergebnisse** und die darauf basierenden Pläne und Programme müssen nach dieser Regelung ferner **nicht** nochmals auf **ggf. erforderliche Änderungen** aus **Artenschutzsicht überprüft** werden.

Die zuständige Behörde muss nach § 43 m Abs. 2 EnWG sicherstellen, „dass **auf Grundlage der vorhandenen Daten geeignete und verhältnismäßige Minderungsmaßnahmen** ergriffen

werden,“ um die Einhaltung der Vorschriften des § 44 Abs. 1 BNatSchG zu gewährleisten, „**soweit solche Maßnahmen verfügbar und geeignete Daten vorhanden sind.**“

Ungeachtet dessen hat der Betreiber einen **finanziellen Ausgleich** für nationale **Artenhilfsprogramme** zu zahlen.

Zur Umsetzung der Regelung sind **viele Fragen** offen. **Task Force Netzausbau** gegründet (zusammengesetzt aus Vertretern von BMUV, BMWK, BKA, BfN, BNetzA).

Task Force entwickelt derzeit Schemata, nach denen Minderungsmaßnahmen definiert und zugeordnet werden sollen. Ein erster Bericht sollte bis Ende Juni 2023 an den Bundestag gehen.

### Änderung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes

Nach **§ 6** Windenergieflächenbedarfsgesetz (**WindBG**) sind die **Verfahrenserleichterungen** im Zulassungsverfahren (Verzicht auf UVP und artenschutzrechtliche Prüfung) an **zwei Bedingungen** geknüpft worden. Zum einen daran, dass für das Windenergiegebiet nach § 2 Nr. 1 WindBG eine **strategische Umweltprüfung** nach § 8 ROG oder § 2 Abs. 4 BauGB durchgeführt worden ist, und zum anderen daran, dass das **Windenergiegebiet nicht** in einem **Natura-2000-Gebiet**, einem **Naturschutzgebiet** oder einem **Nationalpark** liegt.

Auch bei WEA an Land sind auf Grundlage **vorhandener Daten geeignete** und **verhältnismäßige Minderungsmaßnahmen** anzuordnen, „sofern die Daten eine ausreichende räumliche Genauigkeit aufweisen und zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Genehmigungsantrag nicht älter als fünf Jahre sind.“ **Soweit** solche **Maßnahmen nicht verfügbar** oder **Daten nicht vorhanden** sind, hat der Betreiber eine **Zahlung in Geld** zu leisten.

### Änderung des Windenergie-auf-See-Gesetzes

Neu eingefügt worden ist **§ 72a** für die Zulassung von Windenergieanlagen auf See. § 72a Abs. 1 Satz 1 sieht vor, dass bei „im Flächenentwicklungsplan ausgewiesenen und in den Jahren 2022 und 2023 ausgeschriebenen Flächen für Windenergieanlagen auf See“ für die Zulassung dieser Anlagen **keine UVP** und **keine artenschutzrechtliche Prüfung** vorzunehmen ist. **Flächen** in der **Ostsee** sind von der Regelung **ausgenommen**, Abs. 1 Satz 2. In Absatz 2 der Regelung sind teilweise mit den vorstehenden Regelungen vergleichbare Bestimmungen vorgesehen. Positiv hervorzuheben ist, dass einzelne Maßnahmen (wie z.B. Blasenschleier) immer anzuordnen sind.

### Zum Gesetzgebungsverfahren für die Umsetzung von Art. 6 EU-Notfall-VO

Um die Eingangsthese (Gesetzgebung **mit der heißen Nadel gestrickt**) zu untermauern, sei noch kurz aus dem Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung des Art. 6 EU-Notfall-VO berichtet.

Als Trägerverfahren, auf das die genannten Regelungen aufgesattelt wurden, eignete sich das Raumordnungsgesetz-Änderungsgesetz (**ROGÄndG**) – **schriftliche Anhörung zum Referentenentwurf** im Sommer letzten Jahres, parlamentarisches Verfahren begann im Herbst 2022, **Sachverständigen-Anhörung im Bauausschuss** des Bundestages Ende **Januar 2023**. Gegenstand der Anhörung war auch eine Änderung des § 6 WindBG (der eine Umsetzung der auf europäischer Ebene noch gar nicht beschlossenen RED III mit Verfahrenserleichterungen zum Gegenstand hatte). Kurz **nach der Anhörung** sind dann die beschriebenen Regelungen im Kabinett beschlossen worden (nach Vorlage einer „**Formulierungshilfe**“, für die keine Verbände- und Länderbeteiligung durchgeführt wird) und **an das laufende Gesetzgebungsverfahren zum ROGÄndG angehängt** worden. **Kurz vor der 2./3. Lesung im BT** fand eilig einberufen noch eine kurze Sachverständigen-Anhörung ausschließlich zu den genannten Regelungen statt. Den Parlamentariern gingen die **Ausschussempfehlungen erst kurz vor der 2./3. Lesung im BT** zu. Das führte dann erwartungsgemäß zu hitzigen Äußerungen der Opposition im Parlament.

**Kein Glanzstück** parlamentarischer Demokratie!

### **Weiteres Verfahren auf EU-Ebene: RED III**

Die EU-Notfall-VO war - wie der Name schon sagt - eine Notfall Maßnahme der EU, um den Ausbau der EE kurzfristig und übergangsweise bis zum Inkrafttreten der RED III zu beschleunigen.

Bei der **Novelle der RED III** geht es darum, den MS (langfristig) **schnellere Projektgenehmigungsverfahren** zu ermöglichen. Hierfür können die MS **Vorranggebiete** für EE festlegen, innerhalb derer einzelne **Projektgenehmigungen** im vereinfachten **Schnellgenehmigungsverfahren** bewilligt werden können. KOM-Vorschlag aus dem letzten Jahr ist weiterentwickelt worden, es gab dazu bereits eine **politische Einigung im Rat der EU** und Mitte Juni 2023 haben die ständigen Vertreter in der EU zugestimmt. RL muss noch vom Parlament und Rat förmlich angenommen und im ABl. der EU veröffentlicht werden, um Inkrafttreten zu können.

BMWK schreibt auf seiner Website dazu: „Regelungen zur Beschleunigung des Erneuerbaren-Ausbau werden entfristet und dauerhaft fortgeschrieben: Die Regelungen zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für den Ausbau von erneuerbaren Energien und Netzen, die in der Notfallverordnung beschlossen wurden, werden weitestgehend festgeschrieben. Beispielsweise liegt der EE- und Netzausbau im überragenden öffentlichen Interesse und es kann in den Vorranggebieten auf zeitaufwendige Prüfschritte verzichtet werden (keine zweite Umwelt- und Artenschutzprüfung auf Projektebene, wenn es auf der Planungsebene bereits eine Prüfung gab). Das gilt aber nur, wenn angemessene Vermeidungs- oder Ausgleichsmaßnahmen getroffen wurden, das Naturschutzniveau also hoch bleibt.“

## Zusammenfassende Bewertung

Die DUH steht **Verfahrenserleichterungen** für den Ausbau der **Stromnetze**, der **Windenergie an Land** und **auf See** auf der **Zulassungsebene** durchaus **offen** gegenüber.

Der **Verzicht** auf **UVP** und **artenschutzrechtliche Prüfung** auf der konkreten Zulassungsebene **setzt** jedoch nach unserer Ansicht **zwingend voraus**, dass die auf der Planungsebene durchzuführende bzw. durchgeführte **SUP** einen möglichst hohen **Detaillierungsgrad** und eine möglichst gründliche **Tiefe** hat bzw. hatte. Insbesondere bedarf es einer **angemessenen Berücksichtigung artenschutzrechtlicher Belange** im Rahmen der **SUP**, da der Artenschutz ansonsten weitgehend unberücksichtigt bliebe.

Diesen **Bedenken tragen** die Regelungen in **§ 43m EnWG**, **§ 6 WindBG** und **§ 72a Wind-See-G nicht Rechnung**. Sie gelten für bestehende Gebietsausweisungen und es gibt **keinerlei inhaltliche Vorgaben** für die **SUP** (SUP fand **ohne** vertiefte Prüfung **artenschutzrechtlicher Belange** statt).

Für die **Verstetigung solcher Regelungen** sind deshalb **geeignete Kriterien zu entwickeln**. Das könnte etwa in einem Leitfaden des BMUV in Zusammenarbeit mit dem BfN für eine solche SUP geschehen und wäre sowohl auf neue Gebietsausweisungen als auch auf bestehende Gebiete anzuwenden.

Ferner meinen wir, dass auf etablierte Verfahrensstandards und materielle Standards **nicht auf Dauer** verzichtet werden kann.

Die große **Herausforderung** der weiteren Entwicklung wird sein, **ob die Chancen genutzt** werden können, die ein Wechsel vom Individuenschutz zum **Populationsschutz** auf der übergeordneten Planungsebene mit sich bringen kann. Wenn es gelänge, auf der **übergeordneten Planungsebene dem Artenschutz mehr Gewicht** zu geben (also im Kern die Flächen ausfindig zu machen, die von Windenergieanlagen frei bleiben sollen und die entsprechend in den Planungsgebieten abgebildet werden), und wenn das dann auch noch **gut** mit den **Artenhilfsprogrammen verknüpft** würde, könnte am Ende mehr für den Populationsschutz gewonnen werden als beim Hin- und Herschieben von Flächen im Umfeld von immer mehr Windrädern. Dies wird stark davon abhängen, ob es gelingt, die Flächen zu identifizieren, die von Windenergieanlagen freibleiben sollen. Am deutlichsten ist die Formulierung in § 6 WindBG; hier heißt es in § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2: „soweit das Windenergiegebiet nicht in einem Natura 2000-Gebiet, einem Naturschutzgebiet oder einem Nationalpark liegt“.

Kontakt für Rückfragen:

Dr. Cornelia Karla Nicklas, [nicklas@duh.de](mailto:nicklas@duh.de)