

# UNIONSRECHTLICHE MAßNAHMEN ZUGUNSTEN DES BESCHLEUNIGTEN AUSBAUS VON ERNEUERBAREN ENERGIEN

**Dr. Christoph SOBOTTA, Gerichtshof der Europäischen Union, Kabinett der Generalanwältin Juliane Kokott, Luxemburg<sup>1</sup>**

## 1 Einleitung

Bislang beschränken sich die Vorgaben der Richtlinie über erneuerbare Energien<sup>2</sup> darauf, bestimmte Anteile erneuerbarer Energien am Energiemix vorzuschreiben. So sah Art. 3 im Jahr 2018 vor, den Anteil am Gesamtenergieverbrauch bis 2030 auf 32 % zu steigern. Art. 16 verlangt bislang vor allem die Einrichtung von Anlaufstellen, Regelungstransparenz und eine Verfahrensdauer von zwei, ausnahmsweise drei Jahren. Inhaltliche Vorgaben für Genehmigungsverfahren fehlen dagegen bislang noch.

In jüngster Zeit unternimmt die Union aber zusätzlich erhebliche Anstrengungen, um den Ausbau der erneuerbaren Energien zu beschleunigen. Dies beruht zunächst auf der zunehmenden Dringlichkeit der Energiewende: Das im Europäischen Klimagesetz von 2021<sup>3</sup> niedergelegte Ziel einer Senkung der Treibhausgasemissionen um mindestens 55 % bis 2030 macht es notwendig, den Anteil erneuerbarer Energien gegenüber dem Anteil im Jahr 2020 zu verdoppeln und 40 % zu steigern.<sup>4</sup> In 2021 schlug die Kommission daher vor, das Ausbauziels anzuheben, beschränkte sich aber noch auf die Ankündigung, ab 2023 über die Straffung von Verfahren nachdenken zu wollen.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Die nachfolgenden Ausführungen bringen die (vorläufige) persönliche Auffassung des Verfassers zum Ausdruck. Sie beruhen allein auf veröffentlichten Informationen, insbesondere dem Text der Änderungen der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. 2018, L 328/82, den das Europäische Parlament mit der legislative Entschließung vom 12.9.2023, P9\_TA(2023)0303, angenommen hat.

<sup>2</sup> Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. 2018, L 328/82.

<sup>3</sup> Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.6.2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität („Europäisches Klimagesetz“), ABl. 2021, L 243/1.

<sup>4</sup> Mitteilung der Kommission COM(2020) 562 final vom 17.9.2020, Mehr Ehrgeiz für das Klimaziel Europas bis 2030 – In eine klimaneutrale Zukunft zum Wohl der Menschen investieren, S. 22.

<sup>5</sup> Vorschlag vom 14.7.2021 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 98/70/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates, COM(2021) 557 final, S. 23 (10. Erwägungsgrund).

Im Licht des russischen Angriffs auf die Ukraine, der die Versorgung der Union durch fossile russische Energieträger, insbesondere Gas, aber auch Öl und Kohle, in Frage stellt, kündigte die Kommission jedoch schon im März 2022 eine Empfehlung zur Verfahrensbeschleunigung an.<sup>6</sup> Im Mai 2022 legte sie zusammen mit dieser Empfehlung<sup>7</sup> einen weiteren Vorschlag zur Änderung der genannten Richtlinie über erneuerbare Energien vor, der neben einem noch ambitioniertere Ziel von 45 % Maßnahmen zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren enthält.<sup>8</sup> Und im November 2022 schlug die Kommission eine provisorische Übergangsmaßnahme zur Beschleunigung solcher Verfahren vor,<sup>9</sup> die der Rat schon im Dezember 2022 annahm, die sogenannte Beschleunigungsverordnung.<sup>10</sup>

Die Beschleunigungsverordnung gilt noch bis Mitte 2024, doch das Parlament, der Rat und die Kommission haben bereits im März 2023 eine politische Einigung über beide Vorschläge zur Änderung der Richtlinie über erneuerbare Energien erzielt,<sup>11</sup> die das Parlament jüngst angenommen hat.<sup>12</sup> Sobald der Rat zustimmt,<sup>13</sup> sind die Änderungen angenommen und bedürfen nur noch der Veröffentlichung im Amtsblatt, um in Kraft zu treten. Neben den Maßnahmen der Beschleunigungsverordnung enthält diese Änderungsrichtlinie weitere Regelungen zur Vereinfachung von Genehmigungsverfahren. Als generelle Umsetzungsfrist sind 18 Monate vorgesehen, doch bestimmte Regelungen, die den Naturschutz betreffen, sollen bereits zum 1.7.2024 umgesetzt werden, wenn die Beschleunigungsverordnung außer Kraft tritt. Diese verkürzte Frist schließt insbesondere die in der Beschleunigungsverordnung vorgesehenen Maßnahmen ein, so dass keine Regelungslücke entstehen sollte. Obwohl die Änderungen der Richtlinie über

---

<sup>6</sup> Mitteilung vom 8.3.2022, REPowerEU: gemeinsames europäisches Vorgehen für erschwinglichere, sichere und nachhaltige Energie, COM(2022) 108 final.

<sup>7</sup> Empfehlung (EU) 2022/822 vom 18.5.2022 zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien und zur Förderung von Strombezugsverträgen, ABl. 2022, L 146/132.

<sup>8</sup> Vorschlag vom 18.5.2022 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden sowie der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz, COM(2022) 222 final.

<sup>9</sup> Vorschlag vom 9.11.22 für eine Verordnung des Rates zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien, COM(2022) 591 final.

<sup>10</sup> Verordnung (EU) 2022/2577 des Rates vom 22.12.2022 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien, ABl. 2022, L 335/36. Siehe dazu Sobotta, in: Wagner/Schumacher, Spannungsfeld Erneuerbare Energie und Schutz der Biodiversität, eingereicht.

<sup>11</sup> Ratsdokument 10794/23 vom 19.6.2023.

<sup>12</sup> Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12.9.2023, P9\_TA(2023)0303.

<sup>13</sup> Nach dem Ratsdokument 13188/23 vom 22.9.2023 wollen nur Ungarn und Polen dagegen stimmen und Bulgarien will sich enthalten. Die Abstimmung ist nach einer Auskunft des Rates für den 9.10.2023 vorgesehen.

erneuerbare Energien somit noch nicht gelten, ist es sinnvoll, sich bereits mit den naturschutzrelevanten Änderungen zu beschäftigen.

## 2 Bisheriges System

Das Unionsrecht enthält schon bisher eine Vielzahl von Vorgaben für den Ausbau von erneuerbaren Energien. Der Naturschutz greift insbesondere bei der Genehmigung einzelner Vorhaben. Der Gebiets- und Artenschutz nach der Habitat-<sup>14</sup> oder Vogelschutzrichtlinie<sup>15</sup> sowie die Wasserrahmenrichtlinie<sup>16</sup> enthalten, grob gesagt, Verschlechterungsverbote, von denen man aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses abweichen kann. Eine Abweichung setzt allerdings in der Regel eine Alternativenprüfung voraus sowie beim Gebietsschutz (Ausgleichs-)Maßnahmen zur Sicherung der Kohärenz des Netzwerks der Schutzgebiete (Natura-2000) und beim Artenschutz die Gewährleistung eines günstigen Erhaltungszustands bzw. des Potenzials einer Wiederherstellung dieses Zustands<sup>17</sup> der jeweiligen Art.<sup>18</sup> Diese Regelungen begründen erhebliche Risiken für die Verwirklichung von Projekten zur Nutzung erneuerbarer Energien, insbesondere bei der Windkraft und der Wasserkraft.

Während der Gebietsschutz und der Gewässerschutz nur Verschlechterungen an bestimmten Örtlichkeiten verbieten, in den Natura-2000-Gebieten und bei Oberflächengewässern, gilt der Artenschutz überall, wo die geschützten Arten vorkommen. Nach der Habitatrichtlinie schützt er nur die seltenen Arten des Anhangs IV, doch die Vogelschutzrichtlinie schützt *alle* europäischen Vogelarten. Der Artenschutz beruht dabei auf der Auslegung des Begriffs der Absicht. Die Verbote nach Art. 12 der Habitatrichtlinie und nach Art. 5 der Vogelschutzrichtlinie setzen voraus, dass die jeweilige Beeinträchtigung der geschützten Arten absichtlich geschieht. Eine Schädigungsabsicht im klassischen Sinne kann zwar in der Regel bei der Energieerzeugung kaum angenommen werden – niemand errichtet eine Anlage, um geschützte Arten zu töten oder zu stören. Der Gerichtshof versteht jedoch das strenge Schutzregime der Habitatrichtlinie schon län-

---

<sup>14</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206/7, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2013/17/EU des Rates vom 13.5.2013 zur Anpassung bestimmter Richtlinien im Bereich Umwelt aufgrund des Beitritts der Republik Kroatien, ABl. 2013 L 158/193.

<sup>15</sup> Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. 2010, L 20/7, in der Fassung der Richtlinie 2013/17.

<sup>16</sup> Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl 2000, L 327/1.

<sup>17</sup> EuGH 14.6.2007, C-342/05, *Kommission/Finnland*, EU:C:2007:341, Rn 29, und 10.10.2019, *Lunnonnsuojeluyhdistys Tapiola*, C 674/17, EU:C:2019:851, Rn 68.

<sup>18</sup> Bei der Vogelschutzrichtlinie ergibt sich das mittelbar aus Art. 3 Abs. 1.

ger dahin gehend, dass der Begriff der Absicht auch die Inkaufnahme des Schadens einschließt.<sup>19</sup> Schäden für geschützte Arten sind jedoch bei vielen Aktivitäten vorhersehbar, etwa bei der Errichtung von Windrädern oder bei Wasserkraftanlagen, und werden daher in Kauf genommen.

Generalanwältin *Kokott* hatte davor gewarnt, diese Rechtsprechung auf die Vogelschutzrichtlinie zu übertragen, denn sie erfasst viel mehr und häufiger auftretende Arten. Auch sind die Ausnahmen des Art. 9 sogar noch enger gefasst als die Ausnahmen nach Art. 16 der Habitatrichtlinie.<sup>20</sup> Der Gerichtshof hatte diese Frage zunächst offen gelassen,<sup>21</sup> hat allerdings diese Übertragung jüngst gewissermaßen *en passant* dennoch vorgenommen.<sup>22</sup> Schon zuvor ist allerdings der Gesetzgeber bei der Beschleunigungsverordnung vom Gleichlauf der beiden Schutzregelungen ausgegangen und die Änderungen der Richtlinie über erneuerbare Energien beruhen auf der gleichen Annahme.

### 3 Inhalt der neuen Regelungen

Viele Änderungen der Richtlinie über erneuerbare Energien zielen darauf ab, die naturschutzrechtlichen Risiken im Genehmigungsverfahren zu reduzieren und bereits bei vorgelagerten Planungsschritten abzuschichten.

Diese neuen Regelungen bewirken erhebliche Veränderungen bei der Anwendung der genannten Verschlechterungsverbote im Genehmigungsverfahren. Im Prinzip wird auf der Grundlage der Planungsmaßnahmen bei der Genehmigung vermutet, dass die Verbote beachtet werden, wenn Vorhaben im Zusammenhang mit erneuerbaren Energien mit bestimmten Schadensminderungsmaßnahmen verbunden sind. Wird diese Vermutung widerlegt, so wird darüber hinaus vermutet, dass das Vorhaben im überwiegenden öffentlichen Interesse liegt. Standortalternativen sind aufgrund der vorgelagerten Planungsmaßnahmen weitgehend ausgeschlossen. Und dem Erhaltungszustand geschützter Arten kann man mit Ausgleichsmaßnahmen oder notfalls Ausgleichszahlungen genügen. Nachfolgend werden die Regelungen, die zu diesem Ergebnis führen im Einzelnen dargestellt und erörtert.

---

<sup>19</sup> EuGH 18.5.2006, C-221/04, *Kommission/Spanien (Fischotter)*, EU:C:2006:329, Rn 70 und 71, und 10.11.2016, C-504/14, *Kommission/Griechenland (Kyparissia)*, EU:C:2016:847, Rn 159.

<sup>20</sup> Schlussanträge der Generalanwältin *Kokott* vom 10.9.2020, C-473/19 und C-474/19, *Föreningen Skydda Skogen*, EU:C:2020:699, Nrn. 75 bis 91, kritisch dazu Gellermann/Schumacher, NuR 2021, 182.

<sup>21</sup> EuGH 4.3.2021, C-473/19 und C-474/19, *Föreningen Skydda Skogen*, EU:C:2021:166, Rn 48.

<sup>22</sup> EuGH 2.3.2023, C-432/21, *Kommission/Polen (Waldbewirtschaftung und gute Praxis der Waldbewirtschaftung)*, EU:C:2023:139, Rn 78 und 79.

### 3.1 Planungsmaßnahmen

Die Neuregelung sehen zunächst bestimmte Planungsmaßnahmen vor, nämlich, dass die Mitgliedstaaten drei Arten von Gebieten zur Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien festlegen:

- Notwendige Gebiete (Art. 15b),
- Beschleunigungsgebiete (Art. 15c, 15d) und
- Gebiete für die Netz- und Speicherinfrastruktur (Art. 15e)

#### 3.1.1 Notwendige Gebiete (Art. 15b)

Art. 15b bezieht sich nicht unmittelbar auf den Naturschutz, ist aber möglicherweise eines der wichtigsten neuen Instrumente zur Verwirklichung der Energiewende. Nach dieser Bestimmung sollen die Mitgliedstaaten innerhalb von 18 Monaten, d. h. bereits zum Ablauf der Umsetzungsfrist, die *notwendigen* Flächen für die Errichtung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien und die dafür notwendige Infrastruktur wie Netz und Speicheranlagen „erfassen“ („mapping“). Diese Flächen müssen so bemessen sein, dass die Mitgliedstaaten damit zumindest die Ziele bis 2030 erreichen können. Dabei sollen die vorhandenen Potenziale, aber auch die erwartete Nachfrage und die vorhandene Infrastruktur berücksichtigt werden. Nicht ausdrücklich erwähnt, aber der Gebietsauswahl inhärent ist eine Prognoseentscheidung, welche erneuerbaren Energien in welchem Umfang genutzt werden sollen, um die Ziele zu erreichen.

Vorzugsweise soll eine Mehrfachnutzung der betreffenden Flächen ermöglicht werden. Lediglich der zugehörige Erwägungsgrund 25 erwähnt, dass die ökologische Sensibilität im Sinne der UVP-Richtlinie<sup>23</sup> berücksichtigt werden soll. Das schließt insbesondere mögliche Konflikte mit dem Naturschutz ein, doch ist dort nicht vorgesehen, dass er der Identifizierung von Flächen entgegensteht.

Insbesondere die Identifizierung neuer Flächen wirkt angesichts der kurzen Frist sehr ambitioniert und wird in der Praxis vermutlich durchaus streitbefangen sein. So sind die Flächenziele des deutschen Windbedarfsgesetzes deutlich später, bis Ende 2027 bzw. 2032, zu erreichen.<sup>24</sup> Allerdings kann die Nutzung erneuerbarer Energien auch durch den Ersatz von bestehenden Anlagen durch Anlagen mit größerer Kapazität, das sogenannte Repowering (dazu unter 3.2.5), erhöht werden. Zumindest der Vollständigkeit halber, aber auch weil Art. 16a Abs. 2 und Art. 16c Abs. 2 das Repowering

---

<sup>23</sup> Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 2012, L 26/1, in der Fassung der Richtlinie 2014/52/EU vom 16.4.2014, ABl. 2014, L 124/1.

<sup>24</sup> Gesetz zur Festlegung von Flächenbedarfen für Windenergieanlagen an Land vom 20.7.2022 (BGBl. I S. 1353).

in Beschleunigungsgebieten erfassen, sollten daher die bereits für die Nutzung erneuerbarer Energien in Anspruch genommenen Flächen ebenfalls als Teil der notwendigen Gebiete erfasst werden.

Die Flächenauswahl soll regelmäßig überprüft werden. Da die Produktion erneuerbarer Energien nach 2030 weiter erhöht werden muss, um Klimaneutralität zu erreichen, ist zu erwarten, dass die Mitgliedstaaten in absehbarer Zeit zusätzliche Gebiete erfassen müssen.

### 3.1.2 Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energien (Art. 15c, 15d)

Aus den nach Art. 15b ausgewählten notwendigen Gebieten sollen die Mitgliedstaaten innerhalb von weiteren neun Monaten nach Art. 15c Abs. 1 Beschleunigungsgebiete für bestimmte erneuerbare Energien auswählen und ausweisen. Dabei können sie auf Gebiete für Biomasseverbrennung und Wasserkraft verzichten. Im Gegenschluss folgt daraus, dass zumindest Beschleunigungsgebiete für die anderen erneuerbaren Energien nach dem ebenfalls geänderten Art. 2 Nr. 1 der Richtlinie über erneuerbare Energien ausgewiesen werden sollen, also in jedem Fall für Wind, Sonne (Solarthermie und Photovoltaik), aber auch geothermische Energie, Salzgradient-Energie, Umgebungsenergie, Gezeiten-, Wellen- und sonstige Meeresenergie.

Dabei soll es sich um Flächen handeln, die nach der Definition des Art. 2 Nr. 9a für die Errichtung von Anlagen zur Erzeugung Energie aus erneuerbaren Quellen besonders geeignet sind, auf denen die jeweils vorgesehene Nutzung erneuerbarer Energien jedoch gemäß Art. 15c Abs. 1 auch keine erheblichen Umweltauswirkungen erwarten lässt. Daher sollen bevorzugt künstliche oder bebaute Flächen ausgewählt und Natura-2000-Gebiete sowie andere naturschutzrelevante Flächen ausgeschlossen werden. Eine strategische Umweltprüfung nach der SUP-Richtlinie<sup>25</sup> soll auch durchgeführt werden.

Gleichzeitig sollen für diese Gebiete nach Art. 15c Abs. 1 Buchst. b unter Berücksichtigung ihrer Eigenschaften und der vorgesehenen Energienutzung geeignete („appropriate“) Regelungen für Minderungsmaßnahmen festgelegt werden, um nachteilige Umweltauswirkungen zu vermeiden oder zu minimieren.<sup>26</sup> Insbesondere sollen sie sicherstellen, dass die verschiedenen Verschlechterungsverbote eingehalten werden.

Der Umfang dieser Ausweisungen ist nicht festgelegt, doch er soll nach Art. 15c Abs. 3 „erheblich“ sein und zu den Zielen der Richtlinie über erneuerbare Energien beitragen.

---

<sup>25</sup> Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001, L 197/30.

<sup>26</sup> Die Kombination von Schadensvermeidung und Schadensminderung erinnert an die Konzeption der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.11.2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. 2010, L 334/17.

Wenn die Mitgliedstaaten bereits unabhängig von dieser Neuregelung eigene Beschleunigungsgebiete ausgewiesen haben, können sie diese innerhalb einer Übergangsfrist von sechs Monaten ab Inkrafttreten der Änderungsrichtlinie in das Regime der Richtlinie überführen. Das setzt allerdings ausdrücklich voraus, dass diese Gebiete außerhalb von Natura-2000-Gebieten liegen, einer strategischen Umweltprüfung nach der SUP-Richtlinie<sup>27</sup> unterzogen wurden und vergleichbare Regelungen zur Vermeidung nachteiliger Umweltauswirkungen getroffen wurden. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob auch in diesen Gebieten die jeweils vorgesehene Nutzung erneuerbarer Energien keine erheblichen Umweltauswirkungen erwarten lassen soll oder ob insoweit ein weniger strenger Maßstab gelten soll. Unabhängig von rein innerstaatlichen Praktiken in diesem Bereich wäre es nicht überraschend, wenn tatsächlich bereits solche Gebiete existieren oder schon vor Inkrafttreten der neuen Regelungen geschaffen werden, denn Art. 6 der Beschleunigungsverordnung gewährt in derartigen Gebieten bereits Erleichterungen beim Artenschutz.

### **3.1.3 Gebiete für Netz- und Speicherinfrastruktur (Art. 15e)**

Während die Erfassung der notwendigen Flächen und die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten obligatorisch sind, können die Mitgliedstaaten nach Art. 15e frei entscheiden, ob sie außerdem Gebiete für Netz- und Speicherinfrastruktur ausweisen. Solche Gebiete sollen die Beschleunigungsgebiete, die auch die Vorortspeicherung und den eigentlichen Netzanschluss der Erzeugungsanlage umfassen, unterstützen und ergänzen.

Die Voraussetzungen ähneln den Beschleunigungsgebieten; insbesondere sollen auch strategische Umweltprüfungen durchgeführt werden, doch es gibt teilweise zusätzliche Erleichterungen. Es soll sich ebenfalls um Gebiete handeln, wo keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Natura-2000-Gebiete sollen vermieden werden, es sei denn, es gibt bei Netzvorhaben keine verhältnismäßigen Alternativen (Art. 15e Abs. 1 Buchst. a). Für Speicherinfrastruktur fehlt diese Rückausnahme. Ähnlich wie bei Beschleunigungsgebieten sollen sinnvolle Regelungen getroffen werden, um nachteilige Umweltauswirkungen zu vermeiden oder zu minimieren (Art. 15e Abs. 1 Buchst. e), doch die Hinweise auf den Gebiets- und Artenschutz sowie die Wasserrahmenrichtlinie fehlen. Jedenfalls soll notfalls ein Schadensausgleich ausreichen.

Die zusätzlichen Erleichterungen werden nach Erwägungsgrund 46 gewährt, weil bei Netzvorhaben sehr viel weniger Spielraum besteht als bei der Auswahl von Standorten für die Nutzung erneuerbarer Energie. Für Speicheranlagen dürfte dagegen größere Zurückhaltung geboten sein.

---

<sup>27</sup> Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001, L 197/30.

## 3.2 Genehmigung von Einzelvorhaben

Die Regelungen zur Genehmigung von Einzelvorhaben betreffen einerseits die Organisation der Verfahren, etwa durch die Verkürzung von bereits vorgesehenen Fristen oder die Einrichtung von Anlaufstellen, andererseits Erleichterungen bei der Berücksichtigung von Umweltbelangen im Rahmen der Genehmigung von Vorhaben. Diese Erleichterungen haben allerdings sehr unterschiedliche Voraussetzungen, je nachdem, ob das Vorhaben in einem Beschleunigungs- oder Infrastrukturgebiet liegt oder außerhalb oder ob es sich um das sogenannte Repowering handelt.

### 3.2.1 Überwiegendes öffentliches Interesse und andere Voraussetzungen einer Abweichung

Wie schon Art. 3 der Beschleunigungsverordnung begründet Art. 16f eine Vermutung, die allen Vorhaben unabhängig vom Standort zugutekommt: Danach ist anzunehmen, dass der Bau und der Betrieb von Anlagen und Einrichtungen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen sowie ihr Netzanschluss, das betreffende Netz selbst und die Speichereinrichtungen im überragenden (überwiegenden?) öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit dienen. Diese Regelung gilt für die Abwägungsentscheidungen bei Abweichungen von den verschiedenen Verschlechterungsverboten. Ein Vorläufer dieser Regelung war bereits in Art. 7 Abs. 8 der Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur (TEN-E)<sup>28</sup> enthalten, doch dort wurde für den deutlich engeren Kreis der Vorhaben von gemeinsamem Interesse nur das öffentliche Interesse zwingend vermutet, während für die Frage, ob es überwiegt, auf die Voraussetzungen der jeweiligen Regelung verwiesen wurde.

Nach Erwägungsgrund 44 ist die Annahme des überwiegenden öffentlichen Interesses widerlegbar. Da dieses Interesse wie alle anderen Voraussetzungen einer Abweichung normalerweise nachgewiesen werden muss, um eine Ausnahme zu erlangen,<sup>29</sup> handelt es sich somit vor allem um eine teilweise Umkehr der Beweislast. Die damit errichtete Hürde ist aber hoch, denn aus Erwägungsgrund 44 ergibt sich auch, dass eindeutige Beweise für erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen vorliegen müssen, die nicht abgemildert oder ausgeglichen werden können.

Auf den ersten Blick könnte man annehmen, dass trotz der Vermutung des überwiegenden öffentlichen Interesses der Weg zur einer Abweichungsentscheidung noch weit

---

<sup>28</sup> Verordnung (EU) Nr. 347/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.4.2013 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 713/2009, (EG) Nr. 714/2009 und (EG) Nr. 715/2009, ABl 2013, L 115/39.

<sup>29</sup> Siehe etwa EuGH 8.6.2006, C-60/05, *WWF Italia u. a.*, EU:C:2006:378, Rn 34, und 23.4.2020, C-217/19, *Kommission/Finnland (Frühjahrsjagd auf die männliche Eiderente)*, EU:C:2020:291, Rn 66.

ist. Immerhin bedarf es auf jeden Fall noch einer Alternativenprüfung. Mit der Erfassung der notwendigen Gebiete steht jedoch weitgehend fest, dass alle Gebiete für die vorgesehene Nutzung erneuerbarer Energien in Anspruch genommen werden müssen, um die Verpflichtungen bis 2030 zu erfüllen. Es dürfte regelmäßig sehr schwer sein, plausible Standortalternativen außerhalb der notwendigen Gebiete aufzuzeigen.

Somit verbliebe als letzte Bedingung einer Abweichung bei Gebietsschutz die Kohärenzsicherungsmaßnahme und beim Artenschutz die Absicherung eines guten Erhaltungszustands bzw. des Potenzials zur Herstellung dieses Zustands. Aber zumindest im Bereich des Artenschutzes soll es in Beschleunigungs- und Infrastrukturgebieten möglich bei Schwierigkeiten sein, Ausgleichsmaßnahmen durch Ausgleichszahlungen zu ersetzen (Art. 15e Abs. 4, Art. 16a Abs. 5).

### **3.2.2 Genehmigung von Neuanlagen in Beschleunigungsgebieten (Art. 16a)**

Bei der Genehmigung von Einzelvorhaben innerhalb von Beschleunigungsgebieten, die die dort vorgesehenen besonderen Schutzregelungen und Schadensminderungsmaßnahmen einhalten, ersetzt Art. 16a Abs. 3 bis 5 die Umweltverträglichkeitsprüfung und die Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie grundsätzlich durch ein abgekürztes Verfahren der Überprüfung (screening). Die zuständigen Stellen sollen damit innerhalb von 30 bzw. 45 Tagen nur feststellen, ob mit dem Vorhaben angesichts der ökologischen Empfindlichkeit der geografischen Gebiete, in denen es angesiedelt ist, höchstwahrscheinlich doch erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen verbunden sind, die bei der Umweltprüfung im Zusammenhang mit der Ausweisung des Beschleunigungsgebiets nicht ermittelt wurden. Nur wenn die zuständige Stelle auf der Grundlage eindeutiger Beweise ausdrücklich feststellt, dass solche nachteiligen Auswirkungen zu erwarten sind, müssen innerhalb von sechs Monaten eine Umweltverträglichkeitsprüfung und ggf. eine Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie durchgeführt werden. In letzterem Fall sollte eine Genehmigung nur nach den allgemeinen Maßstäben der Verträglichkeitsprüfung möglich sein. Ohne eine solche ausdrückliche Feststellung soll das Vorhaben dagegen als unter Umweltgesichtspunkten genehmigt gelten. Eine solche Vermutung der stillschweigenden Zustimmung der Verwaltung soll im Übrigen auch für alle anderen administrativen Zwischenschritte für Vorhaben in Beschleunigungsgebieten gelten. Nur die verfahrensabschließende Entscheidung muss ausdrücklich ausgesprochen (und begründet) werden (Art. 16a Abs. 6).

Die Mitgliedstaaten dürfen darüber hinaus aufgrund rechtfertigender Umstände, einschließlich der Notwendigkeit, den Ausbau erneuerbarer Energien zu beschleunigen, um die Zielvorgaben zu erreichen, Wind- und Photovoltaikvorhaben in Beschleunigungsgebieten komplett von den genannten Umweltprüfungen ausnehmen (Art. 16a

Abs. 5 Unterabs. 2 und 3). Das screening ist weiterhin notwendig und dient als Grundlage für die Befreiung und insbesondere die notwendige Abwägung zwischen den neu entdeckten nachteiligen Auswirkungen und den rechtfertigenden Umständen. Darüber hinaus muss der Betreiber einer solchen Anlage verhältnismäßige Schadensminderungsmaßnahmen ergreifen. Wenn solche Maßnahmen nicht möglich sind, muss er im Hinblick auf die nachteiligen Auswirkungen Ausgleichsmaßnahmen ergreifen. Falls keine verhältnismäßigen Ausgleichsmaßnahmen zur Verfügung stehen, reichen Ausgleichszahlungen. Auch diese Maßnahmen hängen vom Ergebnis des screening und eventuell auch von der strategischen Umweltprüfung für die Gebietsausweisung ab.

Den Gebietsschutz reduzieren diese Regelungen in einem Randbereich: Da Beschleunigungsgebiete Natura-2000-Gebiete sowie andere naturschutzrelevante Flächen nicht einschließen sollen, sind vor allem Auswirkungen betroffen, die von benachbarten Bereichen ausgehen.<sup>30</sup> Wenn z. B. bestimmte Nahrungslebensräume nicht Teil des Schutzgebiets sind, könnten dort errichtete Windkraftanlagen die Nutzung dieser Gebiete durch bestimmte im Schutzgebiet geschützte Arten beeinträchtigen. Dadurch könnte zwar schlimmstenfalls das Vorkommen der Art in dem Schutzgebiet in Frage gestellt werden, doch spätestens dann müssten die gebotenen Ausgleichsmaßnahmen greifen.

Von größerer Bedeutung sind die Veränderungen beim Artenschutz. Anders als nach den allgemeinen Regeln soll der Artenschutz in Beschleunigungsgebieten nunmehr im Wesentlichen darauf beruhen, dass schon bei der Ausweisung sinnvolle Regelungen vorgesehen werden, insbesondere Schadensminderungsmaßnahmen, um nachteilige Umweltauswirkungen zu vermeiden oder zu minimieren. Die Beachtung dieser Regelungen und Schadensminderungsmaßnahmen soll eine Vermutung begründen, dass insbesondere die Artenschutzregeln nicht verletzt werden (Art. 15c Abs. 1 Buchst. b Satz 4).

Diese Vermutung besteht allerdings vorbehaltlich des screening nach Art. 16a Abs. 4 und 5. Wenn in der Überprüfung nach Abs. 4 Anhaltspunkte für unvorhergesehene Konflikte mit dem Artenschutz auftauchen, könnte dies eine Verpflichtung zur Umweltverträglichkeitsprüfung begründen. Falls sich daraus die Verletzung von artenschutzrechtlichen Verboten ergibt, bedürfte das Vorhaben einer Rechtfertigung nach Art. 16 der Habitatrichtlinie und/oder Art. 9 der Vogelschutzrichtlinie, die – wie bereits dargelegt – stark erleichtert wurde. Wenn das Vorhaben sogar von der Prüfung befreit wurde, kann der Betreiber der Anlagen nachteilige Auswirkungen auf den Artenschutz im Extremfall durch Ausgleichszahlungen abgelden, damit der Erhaltungszustand der betreffenden Art gesichert oder verbessert wird (Art. 16a Abs. 5 Unterabs. 3).

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die Abweichungen von der UVP-Richtlinie gemäß Art. 16a Abs. 3 Unterabs. 1 Satz 2 nicht gelten, wenn erhebliche Auswirkungen in einem anderen Mitgliedstaat zu erwarten sind oder wenn ein solcher Mitgliedstaat

---

<sup>30</sup> EuGH, 26.4.2017, C-142/16, *Kommission/Deutschland (Moorburg)*, EU:C:2017:301, Rn. 29 und 30.

eine UVP beantragt. Damit soll nach Erwägungsgrund 11p ein Verstoß gegen das Übereinkommen von Espoo<sup>31</sup> verhindert werden, so dass diese Ausnahme wohl nicht nur für Auswirkungen in anderen Mitgliedstaaten, sondern auch für Auswirkungen in anderen Vertragsstaaten des Übereinkommens gelten sollte, etwa für die Schweiz oder das Vereinigte Königreich.

### **3.2.3 Genehmigung von Neuanlagen in Infrastrukturgebieten (Art. 15e Abs. 2 bis 5)**

Auch in Gebieten für Netz- und Speicherinfrastruktur werden für entsprechende Vorhaben die verschiedenen Umweltprüfungen im Prinzip ebenfalls durch eine Überprüfung, das screening, auf erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen ersetzt. Anders als die Regelung in Beschleunigungsgebieten ist diese Regelung jedoch widersprüchlich, denn das screening soll auf die vorhandenen Informationen der strategischen Umweltprüfung gestützt werden, die erhebliche Umweltauswirkungen im Ergebnis jedoch bereits ausschließen sollte.

Außerdem fällt auf, dass Art. 15e Abs. 2 nicht nur von der Umweltverträglichkeitsprüfung und der Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie, sondern auch von einer Prüfung der Auswirkungen auf den Artenschutz gemäß Art. 12 der Habitatrichtlinie oder gemäß Art. 5 der Vogelschutzrichtlinie befreit. Eine ähnliche Befreiung ist bereits in Art. 6 der Beschleunigungsverordnung vorgesehen, wo sie auch ausdrücklich für Projekte zur Energienutzung gilt.

Bemerkenswert ist, dass die Befreiung von der Prüfung des Artenschutzes implizit die Notwendigkeit einer solchen Prüfung bei der Genehmigung von Vorhaben anerkennt, obwohl die beiden Naturschutzrichtlinien sie nicht ausdrücklich vorsehen. Es ist zwar möglich, entsprechende Anforderungen in die Regelungen über die verschiedenen Umweltprüfungen hineinzulesen,<sup>32</sup> und wahrscheinlich wird eine solche Prüfung implizit durch die artenschutzrechtlichen Regelungen vorausgesetzt,<sup>33</sup> aber es ist immer noch vorstellbar, dass viele Vorhaben praktisch ohne eine solche Bewertung zugelassen werden.<sup>34</sup>

Anders als bei den Anlagen zur Energienutzung führt die Identifizierung unvorhergesehener erheblicher Auswirkungen nicht dazu, dass die entsprechende Umweltprüfung doch durchgeführt werden muss. Vielmehr sieht Art. 15e Abs. 4 vor, dass direkt verhältnismäßige Schadensminderungsmaßnahmen festgelegt werden. Falls solche

---

<sup>31</sup> Übereinkommen zur Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen von 1991 (ABl. 1992, C 104, S. 7).

<sup>32</sup> Sobotta, NuR 2013, 229. Ablehnend BVerwG Urteil 26.09.2019, BVerwG 7 C 5.18, ECLI:DE:BVerwG:2019:260919U7C5.18.0, insbesondere Rn 36 und 37.

<sup>33</sup> Vgl. zum Verschlechterungsverbot der Wasserrahmenrichtlinie EuGH Urteil 28.5.2020, C-535/18, *Land Nordrhein-Westfalen*, EU:C:2020:391, Rn 76.

<sup>34</sup> Vgl. BVerwG Urteil 26.09.2019, BVerwG 7 C 5.18, ECLI:DE:BVerwG:2019:260919U7C5.18.0, insbesondere Rn 36 und 37.

Maßnahmen nicht möglich sind, sollen Ausgleichsmaßnahmen ergriffen werden, die beim Artenschutz auch als Ausgleichszahlungen geleistet werden können, wenn keine anderen verhältnismäßigen Maßnahmen zur Verfügung stehen.

Wegen diesen Unterschieden zur Genehmigung in Beschleunigungsgebieten könnte die Abgrenzung zur unmittelbaren Anlagenanbindung und zu Speicheranlagen vor Ort in bestimmten Fällen wichtig werden.

### 3.2.4 Genehmigung von Neuanlagen an anderen Orten (Art. 16b)

Vorhaben außerhalb von Beschleunigungs- und Infrastrukturgebieten unterliegen im Prinzip weiterhin den allgemeinen Regelungen. Allerdings legt Art. 16b verschiedene Genehmigungsfristen fest, präzisiert die Regeln zur Durchführung von Umweltprüfungen in bestimmten Punkten und schwächt den Artenschutz ab.

Die wichtigste Neuerung bei der Umweltverträglichkeitsprüfung und der Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie liegt darin, dass die zuständige Behörde vorab den Umfang des Umweltberichts festlegt, der später nicht mehr erweitert werden darf. Das wirft die Frage auf, was geschieht, wenn später – aber noch vor der Genehmigung – potenziell entscheidungserhebliche Lücken der Prüfung entdeckt werden. Es erscheint schon zweifelhaft, dass in einem solchen Fall die Umweltverträglichkeitsprüfung ausreicht. Keinesfalls aber kann eine lückenhafte Verträglichkeitsprüfung eine Genehmigung nach Art. 6 Abs. 3 Satz 2 der Habitatrichtlinie rechtfertigen.<sup>35</sup> Genauso wenig kann sie aber als Grundlage für eine Abweichungsgenehmigung dienen.<sup>36</sup>

Im Hinblick auf den Artenschutz gelten nach Art. 16b Abs. 2 Satz 3 Tötungen und Störungen geschützter Arten nicht als absichtlich, wenn erforderliche („necessary“) Schadensminderungsmaßnahmen getroffen wurden – der Kommissionsvorschlag verlangte insofern noch geeignete/angemessene („appropriate“) Maßnahmen. Welche Maßnahmen erforderlich sind und insbesondere ob Maßnahmen mit geringem Wirkungsgrad ausreichen können, bleibt jedoch unklar. Klar erscheint dagegen zumindest, dass die Identifizierung der erforderlichen Maßnahmen nur möglich ist, wenn man die betroffenen Arten sowie die entsprechenden Risiken kennt.

---

<sup>35</sup> EuGH 11.4.2013, C-258/11, *Sweetman u. a.*, EU:C:2013:220, Rn. 44, 21.7.2016, C-387/15 und C-388/15, *Orleans u. a.*, EU:C:2016:583, Rn. 50, und 17.4.2018, C-441/17, *Kommission/Polen (Wald von Białowieża)*, EU:C:2018:255, Rn. 114.

<sup>36</sup> EuGH 17.4.2018, C-441/17, *Kommission/Polen (Wald von Białowieża)*, EU:C:2018:255, Rn. 189 bis 191.

### 3.2.5 Repowering (Art. 16c)

Da es sich beim Repowering nicht um eine bloße Verlängerung einer Genehmigung handelt,<sup>37</sup> sondern nach Art. 2 Nr. 10 der Richtlinie über erneuerbaren Energien um die Modernisierung von Kraftwerken, die erneuerbare Energie produzieren, einschließlich des vollständigen oder teilweisen Austauschs von Anlagen oder Betriebssystemen und -geräten zum Austausch von Kapazität oder zur Steigerung der Effizienz oder der Kapazität der Anlage, dürfte in der Regel ein Projekt nach Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der UVP-Richtlinie vorliegen.<sup>38</sup> Daher wird häufig zumindest eine Vorprüfung nach Art. 4 der UVP-Richtlinie notwendig sein.

Art. 16c Abs. 2 sieht insofern jedoch vor, dass bei dieser Vorprüfung oder einem screening innerhalb eines Beschleunigungsgebiets nur Umweltauswirkungen berücksichtigt werden sollen, die auf die Änderungen im Vergleich zur ersetzten Anlage zurückgehen. Art. 15e Abs. 5 enthält eine entsprechende Regelung für den Ausbau der Netzinfrastruktur, der wegen der verstärkten Nutzung erneuerbarer Energien notwendig ist. Einerseits liegt es in der Natur eines Änderungsprojekts, dass ihm nur die Unterschiede im Vergleich zum ursprünglichen Projekt zuzurechnen sind.<sup>39</sup> Andererseits müssen auch schon bei der Vorprüfung die kumulativen Effekte mit bestehenden Vorhaben berücksichtigt werden.<sup>40</sup> Darüber hinaus kann es notwendig sein, eine Umweltverträglichkeitsprüfung auch auf frühere Maßnahmen in Verbindung mit dem Projekt zu erstrecken, wenn diese unter Verstoß gegen die Verpflichtung zur Umweltverträglichkeitsprüfung vorgenommen wurden.<sup>41</sup> Da eine Umweltverträglichkeitsprüfung ohne Berücksichtigung kumulativer Auswirkungen unvollständig wäre, ist zweifelhaft, ob die Neuregelung diese allgemeinen Regelungen für das Repowering außer Kraft setzt.

Das Repowering von Solaranlagen, das gegenüber der ersetzten Anlage keine zusätzlichen Flächen in Anspruch nimmt und die ursprünglich festgelegten schadensminderungsmaßnahmen beachtet, ist vom screening oder der Prüfung, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung nötig ist, nach Art. 16c Abs. 3 sogar befreit. Art. 5 der Beschleunigungsverordnung enthält bereits eine ähnliche Regelung.

---

<sup>37</sup> Vgl. EuGH 17.3.2011, C-275/09, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest u. a.*, EU:C:2011:154, Rn 24, und 19.4.2012, C-121/11, *Pro-Braine u. a.*, EU:C:2012:225, Rn 32.

<sup>38</sup> Vgl. EuGH 29.7.2019, C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie und Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, EU:C:2019:622, Rn 61 ff.

<sup>39</sup> Vgl. EuGH 28.2.2008, C-2/07, *Abraham u. a.*, EU:C:2008:133.

<sup>40</sup> EuGH 11.2.2015, C-531/13, *Marktgemeinde Straßwalchen u. a.*, EU:C:2015:79, Rn 45.

<sup>41</sup> Vgl. EuGH 17.3.2011, C-275/09, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest u. a.*, EU:C:2011:154, Rn 37.

### 3.3 Rechtsschutz im Zusammenhang mit den Planungsmaßnahmen

Da aufgrund der neuen Regelungen bei der Projektgenehmigung in Beschleunigungs- und Infrastrukturgebieten Umweltprüfungen und die Verschlechterungsverbote nur in engen Grenzen zur Anwendung kommen, hat die Umweltprüfung bei der Ausweisung dieser Gebiete besondere Bedeutung. Darüber hinaus ist nicht auszuschließen, dass schon die vorgelagerte Stufe der Erfassung notwendiger Gebiete ebenfalls eine Umweltprüfung erfordert.

#### 3.3.1 Rechtsschutz

Die Befürchtung, dass die Anwendung der strategischen Umweltprüfung den Zugang zu Gerichten übermäßig einschränkt,<sup>42</sup> erscheint übertrieben. Es trifft zu, dass weder die SUP-Richtlinie noch das Übereinkommen von Aarhus<sup>43</sup> für die strategische Umweltprüfung spezielle Regelungen über den Rechtsschutz enthalten, wie sie aufgrund von Art. 11 der UVP-Richtlinie und Art. 9 Abs. 2 des Übereinkommens für die Umweltverträglichkeitsprüfung vorgesehen sind. Gleichwohl sollten aufgrund der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens in Verbindung mit Art. 47 der Charta der Grundrechte<sup>44</sup> zumindest Umweltverbände gegen die Erfassung der notwendigen Flächen und die Ausweisung der Beschleunigungsgebiete (oder die Genehmigung von Vorhaben auf dieser Grundlage) vorgehen können. Darüber hinaus erscheint es nicht ausgeschlossen, dass auch Einzelne, die von einem Gebiet oder einem Projekt unmittelbar betroffen sind, sich auf die einschlägigen Bestimmungen des Umweltrechts der Union berufen können.<sup>45</sup>

Im Übrigen sollte man nicht übersehen, dass die Neuregelungen auch rechtsschutzrelevante Elemente enthalten. So sollen die Projektentwickler und die Öffentlichkeit leichten Zugang zu einfachen und gegebenenfalls auch alternativen Streitbeilegungsverfahren erhalten (Art. 16 Abs. 5). Bei den Fristen für die Genehmigung soll die Dauer solcher Streitbeilegungsverfahren nicht mitgezählt werden (Art. 16 Abs. 8 Buchst. c), doch sollen solche Streitigkeiten unter Anwendung der schnellsten verfügbaren Verfahren entschieden werden (Art. 16 Abs. 7).

<sup>42</sup> Vgl. Jendroška/Anapyanova, elni Review 2023, 1 (4).

<sup>43</sup> Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, das am 25.6.1998 in Aarhus (Dänemark) unterzeichnet wurde, ABl. 2005, L 124/1.

<sup>44</sup> EuGH 20.12.2017, C-664/15, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, EU:C:2017:987, Rn 44 bis 58, und 8.11.2022, C-873/19, *Deutsche Umwelthilfe (Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen)*, EU:C:2022:857, Rn 64 bis 81).

<sup>45</sup> Vgl. EuGH 25.7.2008, C-237/07, *Janecek*, EU:C:2008:447, Rn 36 bis 39, sowie 3.10.2019, C-197/18, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland u. a.*, EU:C:2019:824, Rn 30 ff.

### **3.3.2 Umweltprüfungen bei der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten und Infrastrukturgebieten**

Die Regelungen über die Ausweisung von Beschleunigungs- und Infrastrukturgebieten verlangen explizit die Durchführung einer strategischen Umweltprüfung (Art. 15c Abs. 2, Art. 15e Abs. 1 Buchst. e), wobei die daraus folgende Verpflichtung zur Öffentlichkeitsbeteiligung für Beschleunigungsgebiete nochmals ausdrücklich betont wird (Art. 15d Abs. 1, siehe auch Erwägungsgrund 28). Erwägungsgrund 29 erinnert im Übrigen daran, dass im Zusammenhang mit der strategischen Umweltprüfung auch eine Überwachung erheblicher Umweltauswirkungen bei der Durchführung der Pläne vorgesehen ist (Art. 10 der SUP-Richtlinie).

Die Verpflichtung zur strategischen Umweltprüfung dürfte jedoch ebenfalls nur deklaratorischer Natur sein. Eine solche Umweltprüfung ist notwendig, wenn die Maßnahme im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie einen Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten nach Anhang II der UVP-Richtlinie setzt. Vorhaben zur Nutzung erneuerbarer Energien können etwa Industrieanlagen für die Erzeugung von Strom (Anhang II Nr. 3 Buchst. a der UVP-Richtlinie), die Beförderung elektrischer Energie über Freileitungen (Nr. 3 Buchst. b) oder, die hydroelektrische Energieerzeugung (Nr. 3 Buchst. h, siehe auch Nr. 10 Buchst. g), aber auch Anlagen zur Nutzung von Windenergie zur Stromerzeugung (Windfarmen, Nr. 3 Buchst. i) sein oder die Änderungen solcher Projekte (Nr. 13) zum Gegenstand haben. Ein Rechtsakt setzt einen Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten, wenn er eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte aufstellt, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, indem die in dem betreffenden Bereich anwendbaren Regeln und Verfahren zur Kontrolle festlegt.<sup>46</sup> Die genannten Gebietsausweisungen erfüllen diese Voraussetzung, da sie nicht nur Standorte festlegen, sondern bereits mit bestimmte Schutzregelungen und Erleichterungen für die Genehmigung von Vorhaben verbunden sind. Schon daher ist eine strategische Umweltprüfung auch unabhängig von Art. 15c Abs. 2 bzw. Art. 15e Abs. 1 Buchst. d zwingend.

Diese Bestimmungen erinnern im Zusammenhang mit der Ausweisung beider Gebiete auch an die Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie. Sie soll aber nur durchgeführt werden, wenn sie nach dieser Bestimmung erforderlich ist, also wenn die Gebietsausweisung Natura-2000-Gebiete erheblich beeinträchtigen könnte. Eine solche Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit ist bei Beschleunigungsgebieten gering, denn diese sollen außerhalb von Natura-2000-Gebieten liegen. Sie kann aber

---

<sup>46</sup> EuGH, 25.7.2020, C-24/19, A u. a. (*Windkraftanlagen in Aalter und Nevele*), EU:C:2020:503, Rn 67.

nicht ausgeschlossen werden, weil auch Vorhaben außerhalb von Schutzgebieten erhebliche Auswirkungen auf das Gebiet haben können.<sup>47</sup> Bei Infrastrukturgebieten liegt die Notwendigkeit einer Prüfung näher, denn diese können auch Flächen in Natura-2000-Gebieten einschließen. Falls eine Verträglichkeitsprüfung erforderlich wird, ist aufgrund des Übereinkommens von Aarhus auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung notwendig.<sup>48</sup>

Beide Umweltprüfungen sind zunächst ein Verfahrensschritt bei der Gebietsausweisung. Ausweisungen, die ohne eine notwendige Umweltprüfung erfolgten, können daher gerichtlich angefochten werden.<sup>49</sup> Ähnlich wie bei einer Umweltverträglichkeitsprüfung sollte es darüber hinaus auch möglich sein, Fehler bei der strategischen Umweltprüfung zu rügen, falls nicht nachgewiesen wird, dass der Fehler die Ausweisung im Ergebnis nicht beeinflusst hat.<sup>50</sup>

Inhaltlich muss eine strategische Umweltprüfung grundsätzlich alle möglicherweise erheblichen Umweltauswirkungen erfassen. Besonderes Augenmerk erfordern jedoch die Schutzgüter, für die es später bei der Projektgenehmigung Erleichterungen geben soll: Gebiets- und Artenschutz sowie Gewässerschutz nach der Wasserrahmenrichtlinie. Erhebliche Lücken in diesen Bereichen sind besonders geeignet, die Ausweisung im Ergebnis zu beeinflussen.

Die Kontrolle der Gebietsausweisung erfasst darüber hinaus materiell-rechtliche Anforderungen. Nach Art. 15c Abs. 1 darf in Anbetracht der Besonderheiten des ausgewählten Gebiets die vorgesehene Nutzung erneuerbarer Energie voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen haben. Wenn die strategische Umweltprüfung solche Auswirkungen aufzeigt, fehlt eine Voraussetzung der Ausweisung.

Erhebliche Auswirkungen auf die verschiedenen Verschlechterungsverbote sollen durch geeignete Regelungen für Schadensminderungsmaßnahmen, ausgeschlossen werden (Art. 15c Abs. 1 Buchst. b). Abhängig von dem jeweiligen Gebiet und den dort vorgesehenen Vorhaben sind das die Verschlechterungsverbote für den Gebietsschutz nach Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie und für Oberflächengewässer nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a lit. i der Wasserrahmenrichtlinie, die artenschutzrechtlichen Verbote nach Art. 12 der Habitatrichtlinie und Art. 5 der Vogelschutzrichtlinie sowie das Verbesserungsgebot für Oberflächengewässer nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a lit. ii der Wasserrahmenrichtlinie. Alle diese Regelungen verbieten bestimmte Eingriffe, sind allerdings auch mit Abweichungsbefugnissen verbunden, die zumindest überwiegende Interessen und eine Alternativenprüfung voraussetzen.

---

<sup>47</sup> EuGH, 26.4.2017, C-142/16, *Kommission/Deutschland (Moorburg)*, EU:C:2017:301, Rn. 29 und 30.

<sup>48</sup> EuGH, 8.11.2016, C-243/15, *Lesoochránárske zoskupenie VLK*, EU:C:2016:838, Rn 45 und 46.

<sup>49</sup> EuGH, 28.2.2012, C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne*, EU:C:2012:103, Rn 46 und 47.

<sup>50</sup> Vgl. EuGH, 7.11.2013, C-72/12, *Gemeinde Altrip u. a.*, EU:C:2013:712, Rn 37 und 53.

Fraglich ist jedoch, welches Schutzniveau die festzulegenden gebietsspezifischen Schutzregelungen erreichen müssen. Sind sie an dem Schutzniveau zu messen, das die jeweilige allgemeine Schutzregelung vorsieht oder enthält Art. 15c Abs. 1 Buchst. b einen eigenständigen Maßstab für ausreichende gebietsspezifische Schutzregelungen? Der jeweilige allgemeine Maßstab ist zwar nicht überall bereits im Detail durch den Gerichtshof geklärt, doch er kann sehr ambitioniert sein. So steht eine Tätigkeit nur dann im Einklang mit dem Verschlechterungsverbot des Gebietsschutzes nach der Habitatrichtlinie, wenn jeder vernünftige wissenschaftliche Zweifel daran ausgeschlossen ist, dass sie keine Störung verursacht, die die Erhaltungsziele des Gebiets erheblich beeinträchtigen kann.<sup>51</sup>

Für die Geltung der allgemeinen Schutzregelungen spricht, dass die gebietsspezifischen Schutzregelungen ihre Einhaltung sicherstellen sollen. Gleichzeitig wird aber ausdrücklich festgehalten, dass es ausreicht, wenn die gebietsspezifischen Schutzregelungen nachteilige Umweltauswirkungen nur erheblich verringern, falls eine vollständige Vermeidung nicht möglich ist. Im Übrigen sollen Schadensminderungsmaßnahmen nach Erwägungsgrund 37 grundsätzlich im Hinblick auf ihre Wirksamkeit beobachtet und bei Mängeln angepasst werden. Demensprechend folgt aus der Einhaltung der gebietsspezifischen Schutzregelungen nicht die Beachtung der allgemeinen Schutzregelungen, sondern nur eine *Vermutung* der Beachtung. Sie kann insbesondere durch das screening widerlegt werden, das bei der Projektgenehmigung durchzuführen ist.

Was die Gebietsausweisung angeht, sind Lücken der gebietsspezifischen Schutzregelungen somit nicht zwangsläufig als Verletzung der allgemeinen Schutzregelungen anzusehen, die die Ausweisung in Frage stellen würde. Dieses Ergebnis läge nur nahe, wenn schwerwiegende Schutzlücken Zweifel an der Ausweisungsvoraussetzung begründen, dass in dem Gebiet keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Es erscheint dagegen zulässig, dass die Schutzregelungen geringfügige Verletzungen der Verschlechterungsverbote in Kauf nehmen.

### 3.3.3 Umweltprüfungen bei der Erfassung notwendiger Gebiete?

Bei der Erfassung notwendiger Gebiete wird – im Unterschied zur Festlegung von Beschleunigungs- und Infrastrukturgebieten – keine Umweltprüfung erwähnt. Auch wird der Begriff des Plans in diesem Zusammenhang vermieden. Während der Kommissionsvorschlag noch vorsah, Gebiete „festzulegen“, ist in der politischen Einigung von „koordinierter Erfassung“ („coordinated mapping“) und Identifizierung die Rede. Nur nach Erwägungsgrund 25 soll die ökologische Sensibilität berücksichtigt werden.

Gleichwohl könnte bereits diese Flächenauswahl einer strategischen Umweltprüfung bedürfen. Dafür spricht insbesondere, dass diese Auswahl nicht darauf abzielt,

---

<sup>51</sup> Vgl. EuGH 24.11.2011, C-404/09, *Kommission/Spanien (Alto Sil)*, EU:C:2011:768, Rn 142, 14.1.2016, C-141/14, *Kommission/Bulgarien (Kaliakra)*, EU:C:2016:8, Rn 58, und 10.11.2016, C-504/14, *Kommission/Griechenland (Kyparissia)*, EU:C:2016:847, Rn 29.

abstrakt *alle* geeigneten Flächen zu finden, sondern im Umfang ausdrücklich darauf ausgerichtet ist, die für die Zielerfüllung bis 2030 *notwendigen* Flächen zu identifizieren. Wenn der Mitgliedstaat bei der Erfassung nicht deutlich über diesen Umfang hinausgeht, ist zu erwarten, dass alle Flächen mit hoher Wahrscheinlichkeit während der nächsten Jahre in Anspruch genommen werden müssen, um eine ausreichende Nutzung erneuerbarer Energien zu ermöglichen. In diesem Fall würden bereits auf dieser Stufe mögliche Alternativstandorte ausgeschlossen und – wie gesagt (siehe oben unter 3.2.1) – die Alternativenprüfung bei Abweichungsentscheidungen präjudiziert.

Daher ist nicht auszuschließen, dass diese Erfassung bereits einen ausreichenden Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten nach Anhang II der UVP-Richtlinie setzt und deshalb nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie einer strategischen Umweltprüfung bedarf. Wenn Natura-2000-Gebiete berührt werden, könnte auch eine Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie erforderlich werden, was zwangsläufig gemäß Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie mit einer Pflicht zur strategischen Umweltprüfung einherginge.

Die insoweit drohende Verdoppelung von Umweltprüfungen ließe sich allerdings vermeiden, wenn man von dem Stufenmodell der Neuregelung abweicht und die Erfassung notwendiger Gebiete bereits mit der Ausweisung von Beschleunigungs- und Infrastrukturgebieten kombiniert.

Inhaltlich muss die Umweltprüfung bei der Erfassung notwendiger Gebiete insbesondere mögliche Standortalternativen untersuchen, da die Erfassung diese Untersuchung bei der Genehmigung verdrängt. Dies setzt allerdings auch eine Prüfung der jeweils relevanten Umweltauswirkungen und insbesondere möglicher Verletzungen der Verschlechterungsverbote voraus.

## 4 Bewertung und Schlussbetrachtung

Die Neuregelungen sind erkennbar von der guten Absicht getragen, den Ausbau der erneuerbaren Energien zu fördern, um so der doppelten Herausforderung des Klimawandels und der Folgen des russischen Angriffskriegs zu begegnen. Diese Ziele überwiegen regelmäßig gegenüber möglicherweise beeinträchtigten Schutzgütern im Bereich der Biodiversität. Gerade der Klimawandel ist schließlich mit erheblichen Beeinträchtigungen der Biodiversität verbunden.

Positiv erscheint auch der Gedanke, durch umfassendere Planungsmaßnahmen Hindernisse für Genehmigungsverfahren abzuschichten. Das hier gewählte Konzept ist allerdings mit den bereits geschilderten Fragestellungen verknüpft. Außerdem ist „Planwirtschaft“ grundsätzlich mit Prognoserisiken verbunden und reduziert naturgemäß Spielräume für Flexibilität. Dabei dürfen die Herausforderungen, die den vorgesehenen sehr komplexen Planungsmaßnahmen innewohnen nicht unterschätzt werden: In sehr

kurzer Zeit müssen nicht nur der Bedarf an erneuerbaren Energien und die Instrumente zu seiner Deckung abgeschätzt werden, sondern auch die Umweltauswirkungen bei der späteren Verwirklichung der Planungen.

Die Änderungen beim Artenschutz erscheinen zunächst als Einschränkungen dieses Schutzes. Sie sind allerdings mit der Hoffnung verbunden, dass bereits in der Planung schwerwiegende Beeinträchtigungen vermieden werden können – sowohl im Einzelfall als auch durch Kumulation vieler geringfügiger Eingriffe. Die verbleibenden Beeinträchtigungen könnte die Kombination von Schadensminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen sowie der Einsatz von Ausgleichszahlungen für gezielte Artenhilfsmaßnahmen zumindest kompensieren. Im Übrigen ist zumindest im Bereich des Vogelschutzes nicht auszuschließen, dass die Anwendung des strengen Artenschutzes zu unverhältnismäßigen Ergebnissen führt.<sup>52</sup>

Es jedoch zu befürchten, dass die Komplexität der Neuregelungen zusätzliche rechtliche Risiken für den Ausbau der erneuerbaren Energien begründet. Insgesamt gibt es drei Gebietstypen die festgelegt werden müssen und vier Projekttypen, deren Genehmigungsanforderungen geändert werden, teilweise mit unterschiedlichen Subtypen. Sowohl bei den Gebieten als auch bei den Projekten gibt es zwar viele Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede. Außerdem gibt es Unterschiede beim Anwendungszeitpunkt der Neuregelungen, da einige schon Mitte nächsten Jahres anzuwenden sind, wenn die Beschleunigungsverordnung ausläuft. Für andere Regelungen gilt dagegen die Umsetzungsfrist von 18 Monaten, wobei die Regeln über die Auswahl der notwendigen Gebiete eigentlich auch schon vorher angewendet werden müssen. Es ist zu befürchten, dass diese Komplexität zumindest teilweise der kurzen Beratung der Regelungen geschuldet ist. Wenn das Rechtsetzungsverfahren weniger dringlich gewesen wäre, hätte man die Neuregelungen möglicherweise kohärenter und systematischer gestalten können. Auch hätte der Gesetzgeber die hier diskutierten Unklarheiten möglicherweise entdecken und vermeiden können, etwa im Hinblick auf Genehmigungen von Neuanlagen außerhalb von Beschleunigungs- und Infrastrukturgebieten. Der große Zeitdruck ist im Übrigen auch der Übersetzung anzumerken, die sowohl innerhalb des Textes als auch im Verhältnis zu anderen einschlägigen Regelungen in diesem Bereich nicht immer kohärent ausfällt. Da der Klimawandel nicht erst seit letztem Jahr droht, sind diese Risiken auch eine Folge von Versäumnissen in der Vergangenheit.

Anzumerken ist schließlich, dass die Neuregelungen teilweise tief in die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten eingreifen. Das ist allerdings nicht ungewöhnlich, denn auch andere Regelungen, etwa die UVP-Richtlinie oder die bisher schon bestehenden, sehr begrenzten Regelungen über die Genehmigung von Projekten zur Nutzung erneuerbarer Energien, haben diese Wirkung. Inwieweit die neuen Eingriffe vorteilhaft sind

---

<sup>52</sup> Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 10.9.2020, C-473/19 und C-474/19, *Förenin-gen Skydda Skogen*, EU:C:2020:699, Nrn. 75 bis 91.

und ob die Verwaltungen sie mit vertretbarem Aufwand umsetzen können, muss die Zukunft zeigen.