

SUP-Pflicht für Windenergieerlasse?

26. Sitzung der Bund-Länder-Initiative Windenergie (BLWE)

16. Mai 2017

Nils Wegner, LL.M. (Stockholm)

www.stiftung-umweltenergierecht.de

Überblick und Problemaufriss

- Anlass der Überlegungen: Entscheidung des EuGH in Rs. *Wallonie* – SUP-Pflicht eines Erlasses der wallonischen Regierung über die Festlegung bestimmter Anforderungen für Windenergieanlagen
- Übertragbarkeit auf Windenergieerlasse der Länder?
 - Entstehung und Rechtscharakter von Windenergieerlassen
 - SUP-Pflicht für bestimmte Pläne und Programme nach SUP-RL
 - materielle Voraussetzungen „Pläne und Programme“
 - formelle Voraussetzungen „Pläne und Programme“
 - EuGH, Rs. *Wallonie* (C-290/15)
 - EuGH, Rs. *Inter Environnement Bruxelles u.a.* (C-567/10)

Windenergieerlasse (I)

- Entstehung bislang in inter-ministeriellen Abstimmungsverfahren ohne Durchführung einer strategischen Umweltprüfung (SUP)
- gemischter Rechtscharakter von Windenergieerlassen
 - ggü. nachgeordneten Genehmigungsbehörden als Verwaltungsvorschriften mit binnenrechtlicher Verbindlichkeit
 - ggü. Planungsträgern allein Empfehlungscharakter
 - ggü. privaten Dritten vorwiegend informatorisch. Allenfalls Selbstbindung der Verwaltung durch Kundgabe einer (künftigen) Verwaltungspraxis
 - nur bedingte rechtliche Außenverbindlichkeit als antizipiertes Sachverständigengutachten (so die Rspr.)
 - zusätzlich erhebliche faktische Steuerungswirkung

Windenergieerlasse (II)

- Windenergieerlasse geben eine behördliche Interpretation der gesetzlichen Vorgaben wieder. Gerichte werden an die rechtliche Interpretation nicht gebunden
- Windenergieerlasse nicht auf Gestaltung eines eigenen Rechtsrahmens ausgelegt, sondern auf die Ausfüllung des gesetzlichen Rahmens und die Gewährleistung eines gleichmäßigen und effizienten Verwaltungsvollzuges
 - Handelt es sich bei Windenergieerlassen im materiellen Sinne um Pläne und Programme i.S.d. SUP-RL?
 - Erfüllen Windenergieerlasse auch die formalen Voraussetzungen, um in den Anwendungsbereich der SUP-RL zu fallen?

SUP-Pflicht nur für bestimmte „Pläne und Programme“ (I)

- SUP-RL 2001/42/EG erfasst nur bestimmte „Pläne und Programme“
 - materielle Anforderungen: inhaltliche Begriffsdefinition fehlt weitestgehend
 - allgemeines Begriffsverständnis: Plan als das Ergebnis eines Prozesses des vorausschauenden Setzens von Zielen und der gedanklichen Vorwegnahme der Maßnahmen zur Zielerreichung; Charakteristikum der planerischen Freiheit und der umfassenden Interessenabwägung; Abgrenzung zu Begriff der Programme nicht erforderlich
 - teilweise wird ein Bezug zu einem abgrenzbaren Raum vorausgesetzt

SUP-Pflicht nur für bestimmte „Pläne und Programme“ (II)

- SUP-RL sieht „rahmensetzende Funktion“ nicht als Begriffsmerkmal von Plänen und Programmen, wohl aber als Voraussetzung zur Eröffnung des Anwendungsbereichs nach Art. 3 Abs. 2 lit. a) sowie Abs. 4 SUP-RL an.
- bei Windenergieerlassen ist schon Charakter als Planung fraglich, da gestalterisches Element auf Grundlage planerischer Freiheit nicht oder allenfalls schwach vorhanden und zudem auch der hinreichende räumliche Bezug fraglich; mangels Außenverbindlichkeit außerdem unklar, ob rahmensetzende Funktion erfüllt.

SUP-Pflicht nur für bestimmte „Pläne und Programme“ (III)

- SUP-RL 2001/42/EG erfasst nur bestimmte „Pläne und Programme“
 - formelle Voraussetzungen
 - Art. 2 lit. a) SpStr. 1 Alt. 1: Ausarbeitung und/oder Annahme durch Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene
 - Art. 2 lit. a) SpStr. 2: „die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen“
 - im Fall von Windenergieerlassen problematisch ist Planungspflicht i.S.v. SpStr. 2

EuGH – Rechtssache *Wallonie* (I)

- Entscheidung bezieht sich allein auf materielles Verständnis von „Plänen und Programmen“, formale Anforderungen nach Art. 2 lit. a) SUP-RL waren dagegen unproblematisch erfüllt
 - weites, teleologisch begründetes Verständnis des Anwendungsbereichs
 - räumlicher Bezug: laut EuGH bereits erfüllt, wenn Regelungen „in einem weiteren Sinne auf die Raumordnung von Gebieten oder Zonen im Allgemeinen abzielen“.
 - rahmensetzende Funktion: es bedarf keines vollständigen Rahmens für nachfolgende Genehmigungsentscheidungen. Ausreichend ist vielmehr, dass „Regeln und Verfahren zur Kontrolle“ festgelegt werden, die „eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte aufstellt, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben“.

EuGH – Rechtssache *Wallonie* (II)

- Windenergieerlasse wohl als Pläne aufzufassen
- insbesondere räumlicher Bezug i.S.d. EuGH auch bei Windenergieerlassen in hinreichendem Maße angesichts verschiedener Regelungen gegeben.
- rahmensetzende Funktion bei Windenergieerlassen fraglich, soweit man hierfür rechtliche Verbindlichkeit verlangt, da Erlasse keine/kaum Außenverbindlichkeit besitzen. Unklar, ob binnenrechtliche Verbindlichkeit der Erlasse und rein faktische Steuerungswirkung ausreichend. EuGH stellt allerdings stark auf tatsächlichen Umstand der Umwelterheblichkeit ab, was gegen die Maßgeblichkeit der rechtlichen Qualifikation der Bindungswirkung spricht.

zudem: Einbeziehung von Windenergieerlassen in Anwendungsbereich der SUP-RL auch nach Art. 3 Abs. 2 lit. b) SUP-RL möglich.

EuGH – Rechtssache *Inter Environnement Bruxelles u.a.* (I)

- Entscheidung thematisiert Notwendigkeit einer Planungspflicht i.S.v. Art. 2 lit. a) SpStr. 2 SUP-RL:
 - trotz des Richtlinienwortlauts sah EuGH eine Auslegung zur Wahrung des Zwecks der Richtlinie als geboten an, wonach es nicht erforderlich ist, dass die Planung zwingend vorzunehmen ist
 - gleichwohl müssen zumindest die zuständigen Behörden sowie die wesentlichen Schritte des Ausarbeitungsverfahrens in nationalen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften geregelt sein
- soweit auch eine solche Mindestnormierung fehlt, bleibt es nach dieser Auslegung möglich, dass Planungen trotz ihrer Umweltrelevanz nicht SUP-pflichtig sind

EuGH – Rechtssache *Inter Environnement Bruxelles u.a.* (II)

- sieht man den Zweck der Auslegung des EuGH darin, dass lediglich ad-hoc-Planungen von SUP-Pflicht ausgenommen, institutionalisierte wiederkehrende Planungen dagegen einbezogen werden sollen (so *Bunge*), so könnte man meinen, dass EuGH in Zukunft auch Windenergieerlasse einbeziehen könnte
- da für Windenergieerlasse aber weder Zuständigkeit noch Verfahren auch nur in Grundzügen normiert sind, stellte Einbeziehung von Windenergieerlassen Weiterentwicklung der SUP-RL entgegen des Wortlauts des Art. 2 lit. a) SUP-RL dar. Dies wäre eine Überschreitung der Kompetenz zur richterlichen Rechtsfortbildung

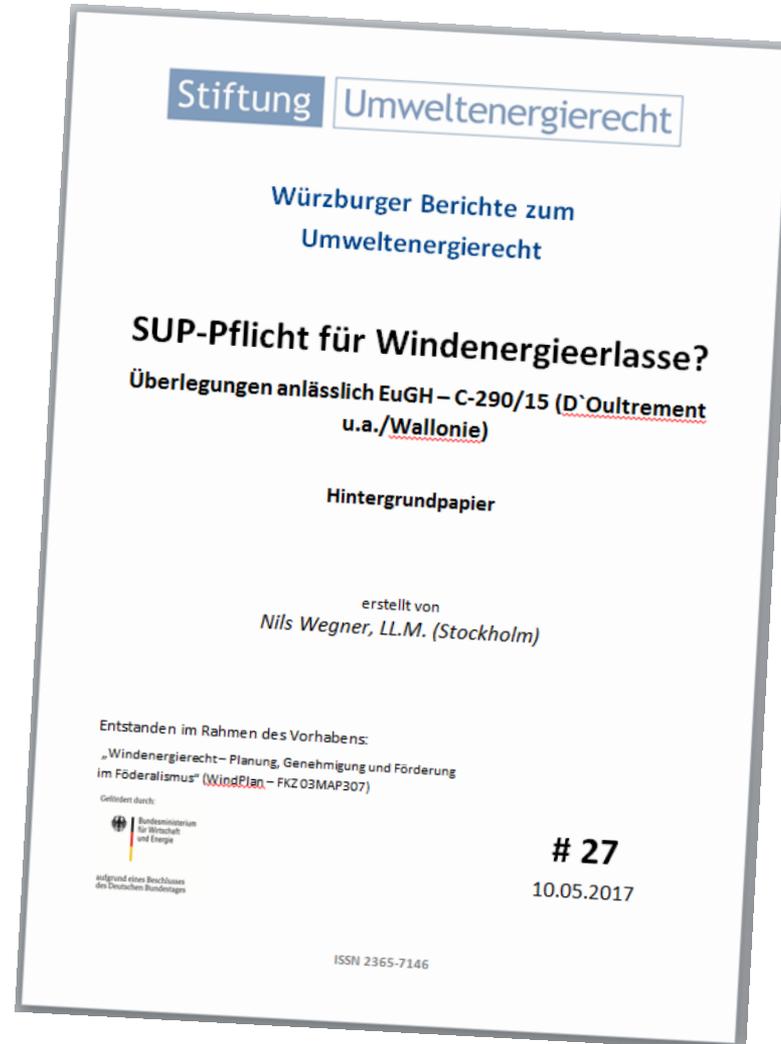
Ergebnis (I)

- Windenergieerlasse sind mangels hinreichender normativer Verankerung nicht SUP-pflichtig, auch wenn dies dem von EuGH angenommenen Telos der SUP-RL, möglichst alle umweltrelevanten Planungen einer Umweltprüfung zu unterziehen, klar zuwiderläuft
- Einbeziehung von Windenergieerlassen in Anwendungsbereich der SUP-RL würde gegen deren klaren Wortlaut verstoßen

Ergebnis (II)

- aber: Eine verstärkte Institutionalisierung von Windenergieerlassen durch die Normierung ihrer Aufstellung in Gesetzen oder auch nur Verwaltungsvorschriften könnte zu ihrer SUP-Pflichtigkeit führen. Ausreichend könnte insoweit bereits die
 - ausdrückliche Normierung der Kompetenz der Ministerien,
 - die Normierung wesentlicher Schritte der Aufstellungsverfahren, Fortschreibungszyklen etc.
 - die Normierung des Mindestinhaltes von Windenergieerlassen oder
 - die Inbezugnahme oder normative Aufwertung von Windenergieerlassen in anderen Rechtsakten (bspw. Landesentwicklungsplänen etc.)sein. Eine exakte Grenzziehung ist nicht möglich.

Zur Vertiefung:



Stiftung

Umweltenergierecht

Stiftung Umweltenergierecht

Nils Wegner, LL.M. (Stockholm)

Wissenschaftlicher Referent

Ludwigstraße 22

97070 Würzburg

Tel.: +49 9 31.79 40 77-0

Fax: +49 9 31.79 40 77-29

E-Mail: wegner@stiftung-umweltenergierecht.de

www.stiftung-umweltenergierecht.de

Unterstützen Sie unsere Arbeit durch Zustiftungen und Spenden für laufende Forschungsaufgaben

Spenden: Sparkasse Mainfranken Würzburg (IBAN DE16790500000046743183 / BIC BYLADEM1SWU)

Zustiftungen: Sparkasse Mainfranken Würzburg (IBAN DE83790500000046745469 / BIC BYLADEM1SWU)