

Reformansätze zum Genehmigungsrecht von Windenergieanlagen – was ist jetzt zu tun?

Hinweise vorab:

Fragen können jederzeit über den Chat gestellt werden

Die Präsentationsfolien werden Ihnen im Nachgang zugesandt

Online-Webinar, 08.02.2022

Maximilian Schmidt | Frank Sailer



Zukunftswerkstatt für das Recht der Energiewende

- ▶ Gemeinnütziges, spezialisiertes Forschungsinstitut
- ▶ Leitfrage: Wie muss sich der Rechtsrahmen verändern, damit die energie- und klimapolitischen Ziele erreicht werden?
- ▶ Interdisziplinäre Forschungspartner, enger Austausch mit der Praxis
- ▶ Beratung in Gesetzgebungsprozessen

Agenda

- ▶ Hintergrund und Ziele der Studie
- ▶ Inhaltsübersicht der Studie
- ▶ Übergeordnete Aussagen: Was braucht es jetzt?
- ▶ Einzelne, ausgewählte Reformansätze
 - Klarstellung und Reduzierung des Prüfungsumfangs
 - Konkretisierung im Artenschutzrecht
 - Priorisierung der Windenergie
 - Optimierung des Verfahrens
 - Rechtsschutz
 - Erleichterung des Repowerings



Hintergrund und Ziele der Studie

Hintergrund der Studie

- ▶ Ausbau der Windenergie stockt seit Jahren
- ▶ Ursachen insbesondere
 - unzureichende Flächenbereitstellung (hierzu Studie zum Planungsrecht)
 - langwierige und komplexe Genehmigungsverfahren
- ▶ Ambitionierte Ziele der neuen Bundesregierung, etwa
 - 2030 mehr als 100 GW Wind an Land, 80 % EE-Strom (Bruttostromverbrauch)
 - Geschwindigkeit bei Emissionsminderung verdreifachen
- ▶ Vielzahl an Vorschlägen zur Vereinfachung und Beschleunigung der Genehmigung von Windenergieanlagen auf dem Tisch

Sofortprogramm
Windenergie an
Land

Was jetzt zu tun ist, um die Blockaden zu überwinden

IMPULS



Aktuelle Vorschläge zur Veränderung von Planung und Genehmigung der Windenergie an Land

Eine Einordnung in Hinblick auf den Artenschutz



Entwurf für ein Windenergie-an-Land-Gesetz

Ein Vorschlag der Stiftung Klimaneutralität
Berlin, 7. Mai 2021

Fachlich ausgearbeitet von
Dr. Jörg Bringwatt und Clara Scharfenstein



vonBredow Valentin Herz
Littenstraße 105, 10179 Berlin
Internet: www.vbh.de
Ansprechpartner: RA Dr. Jörg Bringwatt
Tel: 030/907142-20
E-Mail: bringwatt@vbh.de

Rechtsanwälte Gunther
Partnerschaft

Kundenkreis (StB) - Prof. Dr. 2019/2020 (Hamburg)

Michael Oetler*
Hans-Gerd Hinkel
Dr. Ulrich Willms
Martin Hack us w
Clara Goldberg us
Dr. Malin Jahn
Dr. Dirk Legler us
Dr. Nicola Vahneken
Dr. Dennis Ullrich
Susy Korbender us
Sören Pabst
André Eberenberg
* Professor für Verwaltungsrecht
* Professor für Umweltrecht
* Partner der Rechtskanzlei
us Rechtsanwalt
Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 043-274944-0
Fax: 043-274944-1
www.zag-partner.de

Ausbau der Windenergie an Land:
Besichtigung von Ausbauelementen im öffentlichen Interesse

- I. Zusammenfassung
- II. Analyse

IASS POLICY BRIEF 4/2021

Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS)
Potsdam, September 2021



Windausbau vor Ort – Potentiale erkennen, Beteiligung und Teilhabe stärken

November 2021
Impuls

Vorschläge für einen klimagerechten Ausbau der Photovoltaik und Windenergie

Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina
acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften
Union der deutschen Akademien der Wissenschaften

Impuls

Einzelne Akzeptanz in der Bevölkerung werden Windenergie und Photovoltaik nicht schnell genug ausgebaut, um die Klimaziele zu erreichen. Vor Handlungsbedarf und gerade, um die Ausbaugeschwindigkeit auf die verbleibenden 10 bis 25 Gigawatt pro Jahr zu erhöhen.

- Eine umfassende Planungshilfe integriert die Bundes- und Landesrechtgeber in die Regionalplanung, klärt, inwiefern die Bundesländer mehr politische Ressourcen in diese Bereiche investieren können, Planung- und Genehmigungsprozesse zu beschleunigen.
- Mehr und frühere Bürgerbeteiligung sowie Branchende Teilhabe von Kommunen und der weiteren Zivilgesellschaft als Akteure stärken, Beteiligungsmöglichkeiten sollen darauf abzielen, politischen, gesellschaftlichen Potenzial der Bürger*innen zu aktivieren und die Energiewende als zentralen gesellschaftlichen Auftrag zu etablieren.
- Anreizende Flächen kann der zwischen Bund und Ländern abgeleiteten Minderungsziele für PV- und Windenergie unterstützen. Eine Schlichtung auf geeigneten Gebieten kann die Förderung von Agri-PV und Floating PV unterstützen die Mehrfachnutzung von Flächen.
- Technische Infrastruktur und der regulatorische Rahmen der Stromerzeugung müssen dieser angepasst werden, was während der Größe des Netzes aus PV und Windenergie stammt. So soll ermöglicht werden, dass Windenergie- und Solaranlagen zur Netzstabilität beitragen. Ein innovatives Ökosystem für Umwandlung Energie-Technologien kann die Technologieentwicklung Deutschlands und Europas stärken.

www.iass-potsdam.de | www.acatech.de | www.klimatourismus.de



Windenergie und Artenschutz – Wege nach vorn

ANALYSE



Klimaschutz braucht Rückenwind: Für einen konsequenten Ausbau der Windenergie an Land

Impulspapier
Oktober 2021

Die Energiewende ist ein zentraler Baustein für das Erreichen der Klimaziele. Sie kann jedoch nur gelingen, wenn auch die Windenergie schrittweise weiter ausgebaut wird. In den letzten Jahren ist der Ausbau der Windenergie eingebrochen, sodass die gesetzlich festgelegten Ziele nicht erreicht werden. Dabei müssen die Ausbaueinde nach deutlich angehoben werden, um die Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Wie die Probleme der Windenergie an Land überwunden werden können, analysiert der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) in einer ausführlichen Stellungnahme, die Anfang 2022 veröffentlicht wird. In diesem Impulspapier sind die zentralen Aussagen vorab zusammengefasst.

Der wichtigste Grund für den stockenden Ausbau der Windenergie ist, dass räumlich über die wenig Flächen für die Windenergie ausgewiesen und genehmigt wurden. Zudem haben einige Bundesländer von der Länderoffenheitsklausel in § 249 Baunormen Gebrauch gemacht und eigenem 10 HJ bzw. 1.000 m Regeln eingeführt. Auch andere Vorgaben verknüpfen die für die Windenergie zur Verfügung stehende Fläche, etwa Regelungen der Flugsicherung oder planerische Höhenbegrenzungen. Hier sind Reformen möglich, ohne dass dadurch geschützte Rechte gefährdet werden. Höhere Standards im Natur- und Artenschutz führen zu Rechtsunsicherheiten und verlangsamen zudem. Allgemein sind die Planungs- und Zulassungsverfahren für Windenergieanlagen förmlich und langwierig. Zudem profitieren die Bürger, in denen Windenergie genutzt wird, zu wenig von der Energiewende. Eine bei Auswirkungen auf die Abgrenzung von Schutzflächen sollte auch die Förderung durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz angepasst werden, um den Windausbau zu beschleunigen.

Reichlich Flächen zur Verfügung stellen

Der SRU empfiehlt, 1% der Fläche der Bundesrepublik Deutschland für die Nutzung der Windenergie an Land auszuweisen. Wie hoch der Flächenbedarf für die Windenergie hängt von verschiedenen Faktoren ab, insbesondere vom klärgen Strombedarf, von der räumlichen Entwicklung und von der Windfähigkeit der gewählten Standorte. Ein 1% Ziel entspricht in einem plausiblen Bereich und wird in der Praxis bereits vielfach diskutiert. Der Flächenanteil zwischen Überschläge bestimmt wird, rechtfertigt sich auch aus dem landwirtschaftlich verankerten Versorgung der Flächenbevölkerung. In der Folge sollte häufig überprüft werden, ob die getroffenen Annahmen über Bedarf und Potenzial der Nutzung auch dem aktuellen Stand entsprechen oder ob sie zu korrigieren sind. Die



Aktionsprogramm für die 20. Legislaturperiode

Klimaneutrale Wirtschaft: Die Windenergie kann liefern

Oktober
2021



Berlin, 31. August 2021

Positionspapier

Energiewende ermöglichen – 25 Vorschläge für mehr Tempo bei Planung und Genehmigung

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), BfE, und seine Landesverbände arbeiten über 1.400 Unternehmen, die bei der Erzeugung von Strom und Wärme in Deutschland tätig sind. Die BfE-Mitglieder sind in 16 Bundesländern und 16 weiteren Ländern aktiv. Der BfE ist ein Zusammenschluss von Unternehmen, die in der Energiebranche tätig sind. Der BfE ist ein Zusammenschluss von Unternehmen, die in der Energiebranche tätig sind.

**Machbar.
Erneuerbar.**
Die Energiewende jetzt voranbringen

Logo of BfE Bundesverband Windenergie, BUND, Deutsche Umwelthilfe, NABU, WWF

Ein Rechtsrahmen für den Windenergieausbau*

Windenergieanlagen sind in der Arbeit der Umweltbehörden zu einem zentralen Schwerpunkt geworden. Dies hat im Umweltrecht jedoch auch keine Niederschlag gefunden. Für die behördliche Arbeit mit Windenergieanlagen fehlen daher vielfach sowohl passende verfahrensrechtliche Instrumente als auch materielle Standards, zugleich treten ungeklärte Fragen des verfahrensmäßigem Vorgehens in den Vordergrund. Dieses Monks ist Ursache für Verzögerungen in Genehmigungsverfahren, Rechtsunsicherheiten und material mindestens nicht zufriedenstellende Ergebnisse. Der Artikel zeigt hierzu Lösungsmöglichkeiten aus Sicht der behördlichen Praxis an.

Schlüsselwörter: Windenergieausbau, Genehmigung, Konzentrationsplanung, Verwaltungsprozess

A. Einleitung

Mit der spezifischen Entscheidung für die Energiewende rücken die quantitative Umsetzung der Ausbauelemente sowie die qualitative Gestaltung des Windenergieausbaus und damit Genehmigungs- und Planverfahren und materielle Umweltstandards in den Fokus. Über die Privatisierung im Außenbereich hinaus hat der hierzu legitimierte und aufgerufen Geostreber allerdings bis heute keinen umfassenden, konsistenten und rechtlich tragfähigen Rahmen für die Windenergie geschaffen. In der

Versäumnisse ausräumen,
Blockaden lösen,
Impulse setzen

14 Maßnahmen zur wirkungsvollen Beschleunigung der deutschen Energie- und Klimawende

Logo of vonBredow Valentin Herz

Rechtsgutachten:
„Welche Möglichkeiten bietet das europäische Artenschutzrecht, das deutsche Artenschutzrecht zur Verbesserung der Zulassungsfähigkeit von Windenergieanlagen anzupassen?“

erstellt von
Clara Scharfenstein und Jörn Bringwatt

Logo of bbb BECKER BÜTTNER HELD, dena Deutsche Energie Agentur

POSITIONSPAPIER

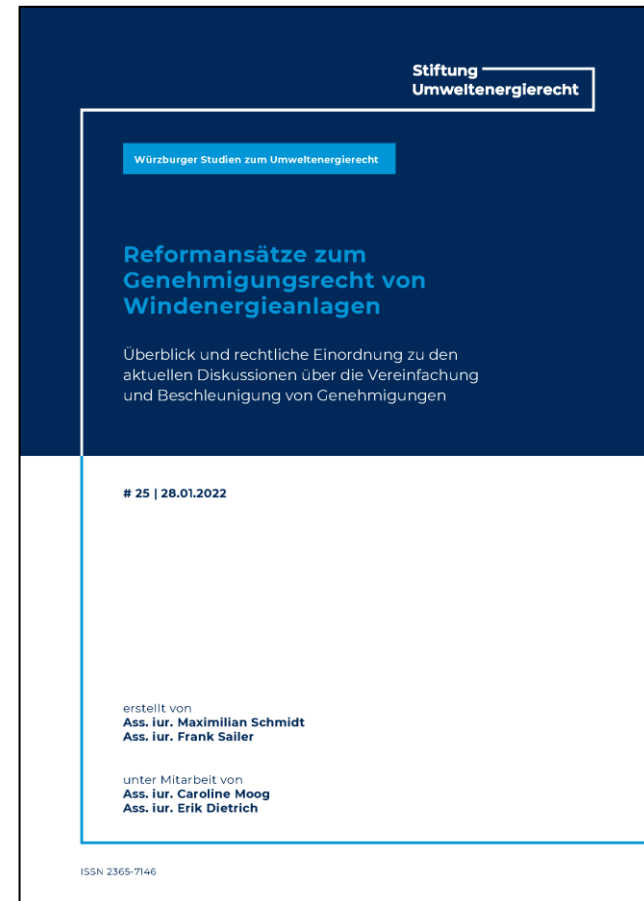
Erleichterungen für Repowering von Windenergieanlagen bei der Flächenausweisung und Genehmigungsabteilung

Berlin, 23. November 2020

Und viele mehr...

Ziele der Studie

- ▶ Leitfaden/Orientierungshilfe für Gesetzgeber im Dickicht der verschiedenen Vorschläge
- ▶ Erläuterung grundlegender Probleme und Herausforderungen
- ▶ Aufzeigen der maßgeblichen Stellschrauben
- ▶ Rechtliche Einordnung verschiedener diskutierter Maßnahmen





Inhaltsübersicht

Inhaltsübersicht der Studie

A. Einführung

B. Klarstellung und Reduzierung des Prüfungsumfangs

- I. Fachlicher Untersuchungsumfang
- II. Abschichtung zwischen Planungs- und Genehmigungsebene
- III. Bauordnungsrechtliche Abstandsvorgaben
- IV. Vorbescheid
- V. Änderungsgenehmigung
- VI. Umsetzungsfrist der Genehmigung
- VII. Ersatz und Austausch im Rahmen der Genehmigung

C. Verbindliche Konkretisierung von Prüfungsmaßstäben und Priorisierung des Windenergieausbaus

- I. Artenschutzrecht
- II. Luftverkehrsrecht
- III. Weiteres

D. Verbesserungen bei Verfahren und Rechtsschutz

- I. Systemwechsel beim Verfahren
- II. Anpassungen im derzeitigen Verfahren
- III. Anpassungen bei der Umweltverträglichkeitsprüfung
- IV. Anpassungen beim Rechtsschutz

E. Erleichterung des Repowerings

- I. Anwendungs- und Verfahrensfragen
- II. Prüfungsumfang und Prüfungstiefe



Übergeordnete Aussagen

Was braucht es jetzt?

Übergeordnete Aussagen

- ▶ Keine Umsetzung bloßer Einzelmaßnahmen, sondern ein in sich stimmiges Gesamtkonzept (ggf. erste Umsetzungsschritte vorziehen)
- ▶ Fokus auf Maßnahmen, die
 - zeitnah einen spürbaren Erfolg versprechen
 - rechtssicher umsetzbar sind
- ▶ Wesentliche Stellschrauben:
 - Klarstellung und Reduzierung des Prüfungsumfangs
 - Schaffung konkreter Prüfungsmaßstäbe
 - Priorisierung der Windenergie

Übergeordnete Aussagen

- ▶ Auch verfahrensrechtliche Rahmenbedingungen lassen sich optimieren, aber
 - Verfahren bildet nur die „Hülle“ für Prüfprogramm
 - Verbesserungspotenzial durch bloße Verfahrensanpassungen daher eher gering
- ▶ Europarecht beschränkt Spielraum des Gesetzgebers, aber
 - es gilt bestehende Spielräume zu identifizieren und im Sinne einer Vereinfachung und Beschleunigung zu nutzen
 - auch Europarecht lässt sich grundsätzlich weiterentwickeln (eher mittel- bis langfristig)
- ▶ Neben dem Recht müssen auch außerrechtliche Faktoren optimiert werden (Personal, Digitalisierung, Akzeptanz)



Klarstellung und Reduzierung des Prüfungsumfangs

Prüfungsumfang klarstellen und reduzieren, z. B. ...

- ▶ Umfang erforderlicher fachlicher Untersuchungen (z. B. Bestandserfassung, Kartierungen im Artenschutz)
- ▶ Umfang zu prüfender rechtlicher Anforderungen (z. B. Änderungsgenehmigung, Vorbescheid)
- ▶ Prüfprogramm entschlacken
 - Bauordnungsrechtliche Abstände/Sicherheitsabstände aus Prüfprogramm streichen (überflüssig, Nachteile)
 - Weiteres? Hinweis: Temporäre Nichtanwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in Bezug auf Offshore-Windenergie (§ 56 Abs. 3 BNatSchG)



Konkretisierung von Prüfungsmaßstäben

Artenschutzrecht

Artenschutzrecht konkretisieren, insbesondere...

- ▶ Signifikant erhöhtes Tötungsrisiko (Signifikanzerfordernis), einschließlich des **allgemeinen Grundrisikos** (Bezugspunkt für signifikante Erhöhung)
- ▶ Schutzmaßnahmen (artenschutzrechtliche Vermeidungsmaßnahmen)
 - Geeignete, fachlich anerkannte Schutzmaßnahmen
 - Klarstellung in § 44 Abs. 5 S. 2 Nr. 1 BNatSchG: Schutzmaßnahmen nur, wenn Tatbestand des Tötungs- oder Verletzungsverbots auch erfüllt
- ▶ Voraussetzungen für Erteilung einer Ausnahme
 - Ausnahmegründe („zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“, „öffentliche Sicherheit“)
 - Alternativenprüfung (z. B. räumlicher Suchraum)
 - Verschlechterungsverbot (= Keine Verschlechterung des Erhaltungszustands der Populationen einer Art)

Weitere Diskussionen

- ▶ Populationsbezug beim Tötungsverbot?
 - Idee: Weg vom Individuum hin zu einer populationsbezogenen Betrachtung
 - Problem: Europarecht
 - Im Bereich der FFH-RL kein Spielraum
 - Im Bereich der VSchRL zumindest offen (Ansatz GAin Kokott)
- ▶ Pauschalausnahmen?
 - Idee: Weg von Einzelfallprüfung, hin zu genereller Ausnahme für Windenergieanlagen oder zumindest entsprechender Regelvermutung
 - Problem: Europarecht
 - Ungeklärt, ob und inwieweit Abweichung von Einzelfallprüfung möglich
 - Tendenz: Je pauschaler die Ausnahme, desto problematischer

Weitere Diskussionen

- ▶ Europäisches Artenschutzrecht weiterentwickeln?
 - Angesichts der Bedeutung des Artenschutzrechts als Hemmnis erwägenswert
 - Problem: Zeitlicher Aufwand
 - Daher eher als mittel- bis langfristige Maßnahme
- ▶ TA Artenschutz oder Artenschutz-Verordnung?
 - Beide grundsätzlich für vorliegende Konkretisierungsbedürfnisse denkbar
 - VO hat gewisse Vorteile (höhere Verbindlichkeit, mehr Rechtssicherheit)



Windenergie priorisieren

Windenergie priorisieren

- ▶ Es geht **nicht**,
 - um eine bloße Klarstellung, dass Windenergie im öffentlichen Interesse liegt
 - darum, der Windenergie generell und überall Vorrang gegenüber anderen Belangen einzuräumen
- ▶ **Sondern** um eine gesetzgeberische Wertentscheidung im Lichte des Klimaschutzes zur **besseren Durchsetzungskraft** der Windenergie gegenüber anderen, (ebenfalls) im öffentlichen Interesse stehenden Belangen (z. B. Denkmalschutz, Naturschutz, Luftsicherheit)

Windenergie priorisieren

- ▶ Im Idealfall erfolgt eine entsprechende Regelung nicht einfach nur an allgemeiner Stelle, sondern (auch) dort, wo die jeweiligen Fachgesetze eine Abwägung mit anderen Belangen vorsehen
- ▶ Diese Abwägung nimmt dann der Gesetzgeber im Sinne einer Wertentscheidung in gewissem Maße vorweg und überlässt sie nicht mehr in gleichem Umfang wie heute dem Behördenvollzug



Verfahrensrecht optimieren

(Zunächst) Kein neues Verfahren für Windenergieanlagen

- ▶ Systemwechsel bergen Risiken
 - Zeitverlust für Etablierung neuer Standards, Mechanismen etc.
 - Bis dahin Rechtsunsicherheit
- ▶ Zudem bietet derzeitiger verfahrensrechtlicher Rahmen noch Optimierungspotenzial, z. B. durch
 - strengere bzw. effektivere Fristenregelungen (Beginn, Dauer, Rechtsfolgen)
 - straffere Behördenbeteiligung (insb. Stellungnahme, Zustimmung)
 - zentralere Behördenstrukturen
- ▶ Generell: Verfahren bildet nur die „Hülle“ für Prüfprogramm; Verbesserungspotenzial insgesamt durch bloße Verfahrensanpassungen daher vergleichsweise gering

Ansatzpunkte für Optimierungen des Verfahrensrechts (Bsp.)

- ▶ Entscheidungsfrist effektiver ausgestalten (§ 10 Abs. 6a BImSchG)
 - Beginn der Frist muss klar und nachvollziehbar sein (Klarheit über Vollständigkeit der Antragsunterlagen oder nur auf Antragsingang abstellen)
 - Begrenzung der Verlängerungsmöglichkeiten
 - Fiktion bei Fristablauf?
 - Ggf. kontraproduktiv, wenn drohender Fiktion durch Versagung begegnet wird
 - Grenzen in Bezug auf europäisches Umweltrecht
- ▶ Behördenbeteiligung: Ersetzungsbefugnis für Zustimmungen schaffen
 - Befugnis der Genehmigungsbehörde, erforderliche fachbehördliche Zustimmungen zu ersetzen
 - Betrifft insb. die luftfahrt- und straßenbaubehördliche Zustimmung (nicht dagegen bloße Stellungnahmen zu beteiligender Behörden)



Rechtsschutz

Beschränkungen nicht zielführend

- ▶ Beschränkung des Verbandsklagerechts? Materielle Präklusion?
 - Europa- und Völkerrecht (Aarhus Konvention) belassen kaum relevante Spielräume
 - Rechtsunsicherheit als Damoklesschwert über entsprechenden Regelungen
 - Optimierungspotenziale an anderer Stelle höher
- ▶ Statt an Beschränkungen, könnte man an eine Stärkung von Rechtsschutzmöglichkeiten **im Interesse der Windenergie** denken (z. B. Schaffung klarer, frühzeitiger Überprüfungsmöglichkeiten in Bezug auf Platzrunden)



Repowering erleichtern

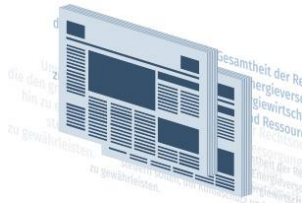
Repowering erleichtern

- ▶ Schaffung des § 16b BImSchG nur ein erster Schritt
- ▶ Neue Fragen, zudem nach wie vor Bedarf nach
 - Klärung offener Verfahrensfragen
 - Schaffung klarer Maßstäbe für Berücksichtigung des Wegfalls von Beeinträchtigungen infolge des Rückbaus der Altanlagen
- ▶ Anregung auf Basis der Zuordnung des Repowering zur Änderungsgenehmigung (so nun § 16b BImSchG):
 - Repowering weniger als Spezialfall/Sonderkonstellation betrachten
 - Sondern ganzheitlichen Ansatz zum Umgang mit dem Änderungsgenehmigungsverfahren etablieren, in den sich dann Repoweringfälle, aber auch andere Fälle von Änderungen (z. B. Typwechsel) stimmig einfügen



Fragen Diskussion

Bleiben Sie auf dem Laufenden



Newsletter

Info | Stiftung Umweltenergierecht informiert periodisch über die aktuellen Entwicklungen



Webseite

www.umweltenergierecht.de als Informationsportal



Social Media

aktuelle Informationen auf Twitter und LinkedIn



Ass. iur.
Maximilian Schmidt

schmidt@stiftung-umweltenergierecht.de

Tel: +49-931-79 40 77-284

Fax: +49-931-79 40 77-29

Twitter:

Friedrich-Ebert-Ring 9 | 97072 Würzburg

Ass. iur.
Frank Sailer

sailer@stiftung-umweltenergierecht.de

Tel: +49-931-79 40 77-11

Fax: +49-931-79 40 77-29

Twitter:

Friedrich-Ebert-Ring 9 | 97072 Würzburg

www.stiftung-umweltenergierecht.de

Unterstützen Sie unsere Arbeit durch Zustiftungen und Spenden für laufende Forschungsaufgaben.

Spenden: BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)
IBAN DE16790500000046743183

Zustiftungen: BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)
IBAN DE83790500000046745469