

Würzburger Studien zum Umweltenergierecht

# Die Beschleunigungsgebiete nach der Erneuerbare-Ener- gien-Richtlinie

Handlungsnotwendigkeiten und -spielräume bei  
der Umsetzung in nationales Recht

# 35 | 08.02.2024

erstellt von  
**Maria Deutinger**  
**Frank Sailer**

unter Mitarbeit von  
**Fabian Pause, LL.M. Eur.**  
**Prof. Dr. Thorsten Müller**  
**Dr. Nils Wegner, LL.M. (Stockholm)**

## II Beschleunigungsgebiete nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie

Zitiervorschlag:

**Deutinger/Sailer, Die Beschleunigungsgebiete nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 35 vom 08.02.2024.**

**Stiftung Umweltenergierecht  
Friedrich-Ebert-Ring 9  
97072 Würzburg**

Telefon  
**+49 931 794077-0**

Telefax  
**+49 931 7940 77-29**

E-Mail  
**deutinger@stiftung-umweltenergierecht.de  
sailer@stiftung-umweltenergierecht.de**

Internet  
**www.stiftung-umweltenergierecht.de**

Vorstand  
**Prof. Dr. Thorsten Müller  
Fabian Pause, LL.M. Eur.**

Stiftungsrat  
**Prof. Dr. Monika Böhm  
Prof. Dr. Franz Reimer  
Prof. Dr. Markus Ludwigs  
Prof. Dr. Sabine Schlacke**

Spendenkonto  
**Sparkasse Mainfranken Würzburg  
IBAN: DE16 7905 0000 0046 7431 83  
BIC: BYLADEM1SWU**

# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
A. Historie und Zielrichtung	3
I. Historie zur Änderung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie	3
II. Zielrichtung der Änderung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie	4
B. Die Instrumente zur Genehmigungsbeschleunigung auf einen Blick	6
C. Die Beschleunigungsgebiete auf einen Blick	8
I. Planungs-/Gebietsebene	8
II. Genehmigungsebene	8
D. Die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten (Planungs-/Gebietsebene)	10
I. Identifizierung und Erfassung von EE-Gebieten (Art. 15b EE-RL 2023)	10
1. Bezugspunkte der koordinierten Erfassung	12
2. Berücksichtigung von Umweltfaktoren bereits bei Erfassung der EE-Gebiete	12
3. Nicht abschließender Kriterienkatalog des Art. 15b Abs. 2 EE-RL 2023	13
4. Keine Planung im Sinne einer planerischen Ausweisung erforderlich	13
II. Ausweisung der Beschleunigungsgebiete (Art. 15c EE-RL 2023)	13
1. Begrifflichkeit	14
2. „Ob“ der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten	14
3. Ermessensspielraum hinsichtlich der Gebietsgröße	15
4. Anforderungen an die Ausweisung (Art. 15c EE-RL 2023)	15
a) Keine erheblichen Umweltauswirkungen (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) EE-RL 2023)	16
aa) Ausweisung anhand von Umweltfaktoren	17
bb) Absolute Sperrwirkung erheblicher Umweltauswirkungen	17
cc) Fehlende Definition der Erheblichkeitsschwelle	19
dd) Unklarheiten bei den Ausweisungskriterien	20
ee) Datengrundlage für die Ausweisung	20
b) Festlegung geeigneter Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL 2023)	21
aa) Unklare Begriffsverwendung und Bezugspunkte	22
bb) Konkretisierungsgrad	23
cc) Prüfungsmaßstab und Datengrundlage	25
dd) Auswirkungen auf bereits laufende Planungsverfahren	26
c) Formale Anforderungen	26

<b>E. Die beschleunigten Genehmigungsverfahren (Genehmigungsebene)</b>	<b>27</b>
<b>I. Allgemeine Vorgaben für die Genehmigungsverfahren (Art. 16 EE-RL 2023)</b>	<b>27</b>
1. Definition „Genehmigungsverfahren“	27
2. Verfahrenshöchstdauer	27
3. Beginn der Genehmigungsfristen	28
4. Kein Fristbeginn bei fehlender Vollständigkeitsbestätigung	29
5. Keine Sanktion bei Fristüberschreitung	29
6. Unklarheiten bei Fristverlängerungen	30
7. Ergänzende Verfahrensvorgaben	30
<b>II. Genehmigungsverfahren in Beschleunigungsgebieten (Art. 16a EE-RL 2023)</b>	<b>32</b>
1. Entfall von Prüfpflichten/Vereinbarkeitsvermutung	32
a) UVP und FFH-Verträglichkeitsprüfung (Art. 16a Abs. 3 EE-RL 2023)	32
b) Vereinbarungsvermutung mit europäischen Umweltschutzvorgaben (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 EE-RL 2023)	33
aa) Entfall von Prüfpflichten	33
bb) Nichtvorliegen der Vereinbarungsvermutung	34
cc) Widerlegung der Vereinbarungsvermutung	34
2. „Achillesverse“ Screening (Art. 16a Abs. 4 und 5 UAbs. 1 EE-RL 2023)	35
a) Prüfungsumfang	36
b) Prüfungsmaßstab	37
c) Datengrundlage	39
3. Genehmigung „unter Umweltgesichtspunkten“ (Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 1 EE-RL 2023)	39
a) Reichweite der beschränkten Fiktion	40
b) Risiken durch Fiktionen	40
4. Nachprüfung und Ausnahme	40
a) Nachprüfung	41
b) Ausnahme von der Nachprüfung für Wind- und PV-Anlagen	42
5. Fiktionsregelung für zwischengeschaltete Verfahrensschritte (Art. 16a Abs. 6 EE-RL 2023)	43
<b>F. Die Anschlussregelung für Bestandspläne</b>	<b>45</b>
<b>I. Anforderungen an die Qualifizierung als Beschleunigungsgebiet</b>	<b>45</b>
<b>II. Folgen für das Genehmigungsverfahren</b>	<b>46</b>
<b>III. Verhältnis zu Art. 6 EU-Notfall-VO</b>	<b>47</b>
<b>G. Anhang</b>	<b>48</b>
<b>I. Übersicht: Umsetzungsfristen</b>	<b>48</b>
<b>II. Übersicht: Unterschiedliche Bezugspunkte bei „Umweltauswirkungen“</b>	<b>49</b>

## Zusammenfassung

Die geänderte Erneuerbare-Energien-Richtlinie enthält verschiedene Instrumente zur Vereinfachung und Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für Erneuerbare-Energien-Anlagen, Netze und Speicher. Im Mittelpunkt steht dabei das Konzept der Beschleunigungsgebiete, das zu einem Paradigmenwechsel in den Planungs- und Genehmigungsverfahren für erneuerbare Energien führt.

Innerhalb der „Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energie“ entfallen in den Genehmigungsverfahren bestimmte projektspezifische Prüfpflichten aus dem europäischen Umweltrecht. Die meist sehr aufwendigen und zeitintensiven Umwelt- und FFH-Verträglichkeitsprüfungen sowie die Arten- und Gewässerschutzprüfungen samt diesbezüglicher Gutachten und Kartierungen werden dadurch entbehrlich. Stattdessen erfolgt ein innerhalb von 45 Tagen durchzuführendes Screening auf Basis vorhandener Daten. Sollten hierbei „höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen“ festgestellt werden, muss innerhalb von sechs Monaten grundsätzlich eine Art Nachprüfung erfolgen und dabei insbesondere die Umweltverträglichkeitsprüfung nachgeholt werden. Bestätigt diese Nachprüfung einen Konflikt mit dem europäischen Umweltrecht, kann dies zur Versagung der Genehmigung führen. Die Mitgliedstaaten können jedoch Windenergie- und PV-Projekte von dieser Nachprüfung ausnehmen. In diesem Fall sind bei Bedarf direkt Minderungs- oder Ausgleichsmaßnahmen/-zahlungen zu ergreifen und daher eine Art vereinfachte bzw. „modifizierte Umweltschutzprüfung“ durchzuführen – vergleichbar zur modifizierten Artenschutzprüfung nach Art. 6 der EU-Notfall-Verordnung (EU) 2022/2577 bzw. § 6 WindBG. Entscheidet sich der Mitgliedstaat für diese Ausnahme von der Nachprüfung, kann das europäische Umweltrecht in den Beschleunigungsgebieten nicht mehr zur Versagung der Genehmigung führen. Für eine möglichst umfassende Vereinfachung und Beschleunigung sollte Deutschland bei der Richtlinienumsetzung von dieser Möglichkeit Gebrauch machen.

Diese Änderungen des materiellen Prüfprogramms werden die Genehmigungspraxis vor etliche Herausforderungen stellen. Da sie zudem von Unklarheiten und Inkonsistenzen geprägt sind, bedürfen sie bei ihrer Umsetzung in nationales Recht einer sorgfältigen Konkretisierung durch den Gesetzgeber. Nur dies gewährleistet ihre hinreichende Vollzugstauglichkeit und Handhabbarkeit für die Genehmigungsbehörden. Insbesondere das Screening mit seinem bislang weitgehend unklaren Prüfungsumfang und -maßstab droht ansonsten zur Achillesverse zu werden.

Im Gegenzug zu diesen Erleichterungen auf Genehmigungsebene müssen umweltbezogene Aspekte bereits stärker auf Planungsebene bei der Ausweisung der Beschleunigungsgebiete abgearbeitet werden. Zum einen dürfen Beschleunigungsgebiete nur außerhalb von Schutzgebieten wie etwa Natura-2000-Gebieten ausgewiesen werden und nur dort, wo die Nutzung der erneuerbaren Energien voraussichtlich „keine erheblichen Umweltauswirkungen“ hat. Zum anderen – und das ist ein Novum – müssen bereits in den Plänen selbst „geeignete Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen“ festgelegt werden, um mögliche negative Umweltauswirkungen zu vermeiden oder erheblich zu verringern. Damit soll weiterhin ein hohes Umweltschutzniveau gewährleistet werden. Notwendig, aber zugleich ausreichend ist die übergeordnete Betrachtung und Lösung möglicher Umweltkonflikte auf Planungsebene. Die damit einhergehenden Unschärfen werden zugunsten des Klimaschutzes bewusst hingenommen, da Klimaschutz zugleich Umwelt- und Naturschutz ist. Für den Artenschutz ist damit eine gewisse Verschiebung vom Individuen- zum Populationsschutz verbunden.

Damit wird zwar einerseits die Bedeutung der Planungsebene gestärkt, andererseits werden aber auch die Anforderungen an die Gebietsausweisung erhöht. Auch die Planungspraxis wird damit vor große Herausforderungen gestellt. Dies gilt für Deutschland in besonderem Maße für die Windenergie an Land, da derzeit bereits Ausweisungsverfahren zur Erfüllung der

Flächenziele nach dem Windenergieflächenbedarfsgesetz laufen. Die Ausweisung dieser Flächen als Beschleunigungsgebiete erfordert einen eigenen Qualifizierungsakt nach den speziellen Vorgaben der Richtlinie. Es kommt daher darauf an, die Ausweisung der europäischen Beschleunigungsgebiete und die Ausweisung der nationalen Windenergiegebiete gut miteinander zu verzahnen, damit die dringend notwendige Flächenausweisung nicht verzögert wird.

Daneben sollte das Hauptaugenmerk des Gesetzgebers bei der Umsetzung auf der Frage liegen, wann von erheblichen Umweltauswirkungen auszugehen ist, die eine Ausweisung als Beschleunigungsgebiet sperren („Erheblichkeitsschwelle“). Hier muss ein Maßstab angelegt werden, der eine Ausweisung in der geforderten „erheblichen“ Gesamtgröße der Gebiete zur Erreichung der Ausbauziele ermöglicht. Zudem muss für die Regeln/Minderungsmaßnahmen in den Plänen ein Konkretisierungsgrad gefunden werden, der die Genehmigungsebene tatsächlich entlastet, ohne die Planungsebene zu überfordern. Je konkreter Maßnahmen auf Planungs-/Gebiets-ebene vorgegeben und dabei die gebiets-spezifischen Konflikte adressiert werden, desto größer ist die Entlastung für die Genehmigungsebene.

Durch das Konzept der Beschleunigungsgebiete wird der bereits durch die EU-Notfall-Verordnung eingeleitete Systemwechsel fortgeführt. Dies basiert auf dem Gedanken der „Sphärentrennung“ durch eine hoheitliche Zuweisung von Flächen für bestimmte Schutzgüter, die sich auf diesen Flächen gegenüber anderen Schutzgütern verstärkt durchsetzen sollen, und ist daher auch im Zusammenhang mit der Ausweisung von Schutzgebieten für Natur und biologische Vielfalt zu sehen. Dabei wird der Umweltschutz im Vergleich zu Art. 6 EU-Notfall-VO gestärkt, da die dargestellten Erleichterungen nur in Beschleunigungsgebieten gelten und damit – anders als bei Art. 6 EU-Notfall-VO, der sich auf alle bereits für die Erneuerbaren ausgewiesenen Flächen erstreckt – zusätzliche umweltbezogene Anforderungen an die Flächenausweisung aufgestellt werden.

Die Beschleunigungsgebiete bieten einerseits ein erhebliches Vereinfachungs- und Beschleunigungspotenzial. Andererseits gehen damit aber auch neue, zusätzliche

Anforderungen einher, die von Unklarheiten und Inkonsistenzen in der Richtlinie geprägt sind. Daher gilt es, im Rahmen der Umsetzung pragmatische Lösungen im Sinne des Klimaschutzes zu finden. Dabei dürfen die EU-Regelungen nicht einseitig aus Sicht des deutschen Planungs- und Genehmigungsrechts interpretiert und die Umsetzung nicht auf die Windenergie an Land beschränkt werden. Die tatsächliche Vereinfachungs- und Beschleunigungswirkung wird maßgeblich von der Nutzung der Spielräume in der Richtlinie abhängen. Das Verharren in bestehenden Strukturen und Denkmustern oder eine bloße „1 zu 1“-Umsetzung des Richtlinien-textes wären hinderlich. Die Umsetzung bietet zugleich die Gelegenheit, das übrige nationale Genehmigungsrecht weiter zu reformieren und auch hier die Konfliktlösung auf Planungsebene zu stärken.

### Kernergebnisse

- ▶ Die Beschleunigungsgebiete führen zu einem Paradigmenwechsel in den Planungs- und Genehmigungsverfahren für Erneuerbare-Energien-Anlagen.
- ▶ Auf Genehmigungsebene entfällt die Prüfung bestimmter Teile des europäischen Umweltrechts und wird durch ein Screening mit einer ggf. folgenden Nachprüfung ersetzt. Statt der Nachprüfung können bei Windenergie- und PV-Projekten direkt Minderungs- und Ausgleichsmaßnahmen/-zahlungen vorgesehen werden.
- ▶ Auf Planungsebene erfordert die Ausweisung einer Fläche als Beschleunigungsgebiet einen entsprechenden Qualifizierungsakt mit eigenen (zusätzlichen) Vorgaben. Die Pflicht zur Festlegung von Regeln für Minderungsmaßnahmen in den Plänen ist ein Novum für die deutsche Planungspraxis und stellt die künftigen und vor allem bereits laufenden Planaufstellungsverfahren vor große Herausforderungen.
- ▶ Für die Umsetzung der Vorgaben in deutsches Recht sind enge Fristen gesetzt. Dennoch sollten die Spielräume sorgsam ausgelotet sowie in der Richtlinie enthaltene Unklarheiten und offene Fragen beseitigt werden. Zudem sollte der Gesetzgeber den Paradigmenwechsel bei der Prüfung des europäischen Umweltrechts auch zum Anlass für weitere Reformen im nationalen Genehmigungsrecht nehmen und die Absichtung zwischen Planungs- und Genehmigungsebene stärken.

# A. Historie und Zielrichtung

## I. Historie zur Änderung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie

Mit dem Europäischen Klimagesetz aus dem Jahr 2021 wurde zunächst das Ziel der Klimaneutralität in der Union bis 2050 und als Zwischenziel eine Verringerung der Nettotreibhausgasemissionen (THG-Emissionen) um angestrebte 55 Prozent bis 2030 gegenüber dem Stand von 1990 festgelegt<sup>1</sup>. Im Juli 2021 legte die Europäische Kommission (EU-Kommission) im Rahmen des „Fit-for-55“-Pakets einen Vorschlag zur Änderung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EE-RL)<sup>2</sup> vor<sup>3</sup> (sogenannte RED III). Als unmittelbare Folge des Ukraine-Krieges stellte die EU-Kommission am 18. Mai 2022 ihren REPowerEU-Plan vor, mit dem unter anderem die Genehmigungsverfahren beschleunigt werden sollten, um einen schnelleren Ausbau der Erneuerbaren zu erreichen und die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen aus Russland zu verringern<sup>4</sup>. Während des bereits laufenden ersten Gesetzgebungsverfahrens zur RED III erfolgte daraufhin ein zweiter Vorschlag der EU-Kommission zur Änderung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie und damit die Eröffnung eines zweiten, parallelen Gesetzgebungsverfahrens (sogenannte RED

IV)<sup>5</sup>. Damit liefen eine längere Zeit zwei parallele Verfahren zur Änderung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, zu deren begrifflicher Abgrenzung sich die auf der englischen Bezeichnung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie beruhenden Abkürzungen RED III und RED IV etabliert hatten (RED = Renewable Energy Directive).

Wegen der weiter andauernden, zeitintensiven Verhandlungen zur Änderung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie sowie des Umsetzungserfordernisses von Richtlinien in das nationale Recht entschied sich der Rat der Europäischen Union zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit angesichts des Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine im Herbst 2022 parallel zum Erlass einer Notfallverordnung ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments. Am 30. Dezember 2022 ist daher auf Grundlage von Art. 122 Abs. 1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>6</sup> die bis zum 30. Juni 2024 befristete Verordnung für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien<sup>7</sup> (EU-Notfall-VO) in Kraft getreten. Diese sollte als „Brücke“ bis zur Umsetzung der geänderten Erneuerbare-Energien-Richtlinie fungieren und einzelne Aspekte daraus bereits vorab in den Mitgliedstaaten zur Anwendung bringen<sup>8</sup>. Die Geltungsdauer bestimmter

<sup>1</sup> Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl. EU Nr. L 243 v. 09.07.2021, S. 1; vgl. zuvor Mitteilung der Europäischen Kommission, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final v. 11.12.2019.

<sup>2</sup> Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. EU Nr. L 328 v. 21.12.2018, S. 82.

<sup>3</sup> Vorschlag 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 v. 14.07.2021.

<sup>4</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den

Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, REPowerEU-Plan, COM(2022) 230 final v. 18.05.2022.

<sup>5</sup> Vorschlag 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 v. 18.05.2022.

<sup>6</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung), ABl. EU Nr. C 326 v. 26.10.2012, S. 47.

<sup>7</sup> Verordnung (EU) 2022/2577 des Rates vom 22. Dezember 2022 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien, ABl. EU Nr. L 335 v. 29.12.2022, S. 36.

<sup>8</sup> Siehe zum Ganzen *Sailer/Deutinger*, Die Beschleunigung des Erneuerbaren-Ausbaus durch die EU-Notfall-Verordnung und die novellierte Erneuerbare-Energien-Richtlinie, EurUP 2024, Heft 1 (im Erscheinen); hierzu auch *Ruge*, Die EU-Notfallverordnung – Revolution im

Artikel der EU-Notfall-Verordnung wurde bis zum 30. Juni 2025 verlängert und dabei teils auch neue Regelungen aufgenommen<sup>9</sup>.

Im Gesetzgebungsverfahren zur RED III bzw. zur RED IV wurde am 30. März 2023 eine Einigung im informellen Trilog zwischen EU-Kommission, Europäischem Parlament und dem Rat der Europäischen Union erzielt. Im Rahmen dieser Einigung wurden die parallelen Gesetzgebungsstränge zur sogenannten RED III zusammengeführt. Die formalen Bestätigungen durch das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union erfolgten am 12. September 2023 bzw. 9. Oktober 2023. Die geänderte Erneuerbare-Energien-Richtlinie (im Folgenden EE-RL 2023)<sup>10</sup> ist schließlich am 20. November 2023 in Kraft getreten<sup>11</sup>. Die Umsetzungsfristen für die Mitgliedstaaten ergeben sich aus Art. 5 Richtlinie (EU) 2023/2413 zur Änderung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (im Folgenden Änderungs-Richtlinie) sowie teilweise unmittelbar aus den einzelnen Vorschriften der geänderten Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2023 selbst. Demnach müssen die Mitgliedstaaten die Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2023 im Grundsatz spätestens am 21. Mai 2025 umsetzen, während für bestimmte Vorschriften davon abweichend eine Umsetzung bereits bis spätestens 1. Juli 2024 vorgeschrieben ist. Dabei ist in Teilen auch schon ein Tätigwerden der Exekutive erforderlich, beispielsweise zur Ausweisung der Beschleunigungsgebiete.

## II. Zielrichtung der Änderung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie

Den unionsrechtlichen Bestrebungen zur Beschleunigung des Erneuerbaren-Ausbaus liegen zwei zentrale Erwägungen zugrunde: Die Begrenzung des stetig fortschreitenden Klimawandels einerseits und die Gewährleistung von Versorgungssicherheit andererseits.<sup>12</sup> Als zentrale Voraussetzung für die Beschleunigung gilt die Vereinfachung und Verkürzung der Genehmigungsverfahren entsprechend des REPowerEU-Plans. Ausweislich des Erwägungsgrundes 20 der Änderungs-Richtlinie sind langwierige Genehmigungsverfahren – aufgrund der Komplexität der geltenden Regeln für Standortauswahl, Genehmigungsverfahren und Bewertung der Umweltauswirkungen – ein Haupthindernis für Projekte im Bereich erneuerbare Energien. Daher ist es Ziel der Änderung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, die für erneuerbare Energien geltenden Genehmigungsverfahren in koordinierter und harmonisierter Weise in der gesamten EU zu vereinfachen und zu verkürzen, um die ehrgeizigen Klima- und Energieziele der EU für 2030 und das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 auch erreichen zu können<sup>13</sup>. Hierzu soll insbesondere die Einführung einer Höchstdauer für Genehmigungsverfahren und eine Straffung und Vereinfachung der Verfahren einschließlich der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) dienen. Im Gegenzug sollen umweltbezogene Aspekte im Hinblick auf einen schnelleren Einsatz erneuerbarer Energien bereits stärker bei Ausweisung besonders geeigneter Gebiete („Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energie“) berücksichtigt werden. Dadurch sollen die Erneuerbare-Energien-Politik

EU-Umweltrecht?, NVwZ 2023, S. 870 (871); *Schlacke/Thierjung*, Im Dschungel der Beschleunigungsgesetzgebung zum Ausbau von erneuerbaren Energien: EU-Notfall-VO, § 6 WindBG und RED III und IV, DVBl 2023, S. 635; *Scheidler*, Entfall der Umweltverträglichkeits- und Artenschutzprüfung für Windenergieanlagen nach dem neu gefassten § 6 WindBG, NuR 2023, S. 453 (454).

<sup>9</sup> Verordnung (EU) 2024/223 des Rates vom 22. Dezember 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/2577 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien, Abl. EU Nr. L v. 10.01.2024.

<sup>10</sup> Die Änderung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie erfolgt durch Art. 1 der [Richtlinie \(EU\) 2023/2413 des](#)

[Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 zur Änderung der Richtlinie \(EU\) 2018/2001, der Verordnung \(EU\) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie \(EU\) 2015/652 des Rates](#), ABl. EU Nr. L v. 31.10.2023.

<sup>11</sup> Vgl. Art. 7 Änderungs-Richtlinie.

<sup>12</sup> Vgl. Erwägungsgründe 2 und 4 der Änderungsrichtlinie (EU) 2023/2413; vgl. zuvor schon etwa EuGH, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, Rn. 73; BVerfG, Beschluss vom 23.3.2022 – 1 BvR 1187/17, juris Rn. 103 ff., 140 ff.; BVerfG, Beschluss vom 27.9.2022 – 1 BvR 2661/21, juris Rn. 79.

<sup>13</sup> Vgl. hierzu insbesondere die Erwägungsgründe 20 bis 24 sowie 35 der Änderungs-Richtlinie.



und die Umweltpolitik eng miteinander verzahnt werden, um so das gemeinsame, übergeordnete Ziel des Klimaschutzes zu verfolgen<sup>14</sup>.

Gerade die Beschleunigungsgebiete sind in ihrer Wirkung als starkes Beschleunigungsinstrument konzipiert, da innerhalb dieser Gebiete besonders weitreichende Erleichterungen und beschleunigende Maßnahmen vorgesehen sind (insbesondere Entfall oder zumindest Modifikation bestimmter aufwendiger Prüfungen aus dem europäischen Umweltrecht). Diesem Konzept liegt der Grundgedanke der Flächen- bzw. Sphärentrennung zwischen den Bedürfnissen von Klimaschutz und erneuerbaren Energien einerseits und den Bedürfnissen des Umwelt- und Naturschutzes andererseits zugrunde. So soll sowohl ein bestimmter Anteil der Fläche für den Erneuerbaren-Ausbau und damit den Klimaschutz vorgehalten werden (z. B. in Deutschland 2 Prozent für die Windenergie an Land) als auch für den Natur- und Artenschutz (z. B. 30 Prozent nach der EU-Biodiversitätsstrategie 2030). Die Neuregelungen sind daher insbesondere auch im Gesamtzusammenhang mit den Vorbereitungen für eine europäische Natur-Wiederherstellungsverordnung und einem nationalen Naturflächenbedarfsgesetz zu sehen, die der Gesetzgeber ebenso entschlossen angehen und ausgestalten sollte. Die Beschleunigungsgebiete zielen dabei aber – anders als etwa das deutsche Konzept der Konzentrationszonenplanung bzw. der Windenergiegebiete nach dem Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG)<sup>15</sup> – nicht darauf ab, Erneuerbare-Energien-Anlagen (EE-Anlagen) überwiegend oder gar ausschließlich in Beschleunigungsgebieten anzusiedeln. Eine Konzentrations- bzw. Ausschlusswirkung geht mit ihnen nicht einher (siehe Erwägungsgrund 32 der Änderungs-Richtlinie). Diesbezügliche ungewollte Rückkopplungen sollten daher vermieden werden (z. B. bei der Alternativenprüfung im Rahmen von Ausnahmegenehmigungen)<sup>16</sup>. Die Erneuerbare-Energien-Ausbauziele sind nämlich ausdrücklich sowohl durch EE-Anlagen innerhalb als auch außerhalb von

Beschleunigungsgebieten zu erreichen (siehe Erwägungsgrund 32 der Änderungs-Richtlinie). Folgerichtig sind in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2023 auch Vorgaben für Projekte außerhalb von Beschleunigungsgebieten vorgesehen. Der Begriff der Beschleunigungsgebiete („renewables acceleration areas“) bildet diese Funktion daher deutlich besser ab als der im ursprünglichen Vorschlag der EU-Kommission verwendete, dann aber nicht weiter verfolgte Begriff der „go-to Gebiete“.

<sup>14</sup> Erwägungsgrund 2 der Änderungs-Richtlinie.

<sup>15</sup> Windenergieflächenbedarfsgesetz vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 26. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 202) geändert worden ist.

<sup>16</sup> So könnten Vorhabenträger bei der Prüfung von Standortalternativen womöglich auf Standorte innerhalb von Beschleunigungsgebieten als vermeintlich bessere Alternative verwiesen und die Ausnahmeerteilung dementsprechend versagt werden.

## B. Die Instrumente zur Genehmigungsbeschleunigung auf einen Blick

Im Zusammenhang mit der Beschleunigung der Genehmigungsverfahren sind vor allem Art. 15 bis Art. 16f der Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2023 von Bedeutung. Diese führen im Vergleich zu den bisherigen, eher rudimentären Genehmigungsvorgaben in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie zu zahlreichen Änderungen sowohl struktureller als auch inhaltlicher Art.

Dabei bringt der geänderte Art. 15 EE-RL 2023 (Verwaltungsverfahren) in genehmigungsrechtlicher Hinsicht kaum Neuerungen mit sich. Er enthält jedoch eine Überprüfungspflicht der EU-Kommission hinsichtlich zusätzlich erforderlicher Maßnahmen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Genehmigungsverfahren nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2023.

In den neu eingefügten Art. 15b ff. EE-RL 2023 wird sodann das Konzept der Beschleunigungsgebiete etabliert. Art. 15b und Art. 15c EE-RL 2023 normieren hierzu die Gebietsebene. Sie geben vor, welche Anforderungen es bei der Erfassung der hier als EE-Gebiete bezeichneten Gebiete nach Art. 15b EE-RL 2023 sowie der Ausweisung der Beschleunigungsgebiete nach Art. 15c EE-RL 2023 einzuhalten gilt. Daran anknüpfend sieht Art. 16a EE-RL 2023 Erleichterungen im Genehmigungsverfahren für die jeweiligen Projekte in Beschleunigungsgebieten vor. Ergänzt wird dies durch Regelungen für Standorte außerhalb der Beschleunigungsgebiete (Art. 16b EE-RL 2023) sowie allgemeine Verfahrensvorgaben (Art. 16 EE-RL 2023). In Art. 15c Abs. 4 EE-RL 2023 ist zudem eine Anschlussregelung an Art. 6 EU-Notfall-VO für EE-Anlagen getroffen worden.

Ferner wird mit Art. 15e EE-RL 2023 eine eigene, an die Beschleunigungsgebiete angelehnte Regelung für Netz- und Speicherprojekte<sup>17</sup> geschaffen, die sich sowohl auf die Gebiets- als auch auf die Genehmigungsebene erstreckt. Demnach können

die Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen Infrastrukturgebiete für die Entwicklung von Netz- und Speicherprojekten ausweisen, die für die Integration erneuerbarer Energien in das Elektrizitätssystem erforderlich sind. Die Infrastrukturgebiete stellen eine eigenständige Gebietskategorie neben den Beschleunigungsgebieten dar und sollen diese unterstützen und ergänzen. Für Netz- und Speicherprojekte innerhalb dieser Gebiete können die Mitgliedstaaten gemäß Art. 15e Abs. 2 EE-RL 2023 auf Genehmigungsebene Ausnahmen von gewissen Prüfpflichten des europäischen Umweltrechts (außer des Gewässerschutzes) vorsehen. Darüber hinaus enthält Art. 15e EE-RL 2023 auch eine Anschlussregelung an Art. 6 EU-Notfall-VO für Netz- und Speicherprojekte.

Art. 16c EE-RL 2023 ist eine Sondervorschrift für die Genehmigungsverfahren von Repowering-Vorhaben. Ein Beschleunigungseffekt soll hier insbesondere durch Anwendung des sogenannten Delta-Ansatzes erzielt werden. Nach Art. 16c Abs. 2 EE-RL 2023 beschränken sich UVP, UVP-Vorprüfung und das neu einzuführende Screening im Sinne des Art. 16a Abs. 4 EE-RL 2023 für Projekte in Beschleunigungsgebieten auf diejenigen potenziellen Auswirkungen, die sich aus der Änderung oder Erweiterung gegenüber dem ursprünglichen Projekt ergeben. Art. 16d EE-RL 2023 normiert Vorgaben zum Genehmigungsverfahren für die Installation von Solarenergieanlagen, Art. 16e EE-RL 2023 für die Installation von Wärmepumpen insbesondere durch Festlegung von Verfahrenshöchstfristen.

Art. 15d EE-RL 2023 sieht eine Öffentlichkeitsbeteiligung einerseits speziell bei der Ausweisung der Beschleunigungsgebiete und andererseits allgemein zur Förderung der öffentlichen Akzeptanz von EE-Projekten vor.

Schließlich schreibt Art. 16f EE-RL 2023 ein überragendes öffentliches Interesse fest.

<sup>17</sup> Mit Ausnahme von Vor-Ort-Speichern an EE-Anlagen, die dem jeweiligen EE-Projekt zugeordnet und daher

über die Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energie adressiert werden.

Demnach soll bei bestimmten Schutzgüterabwägungen im europäischen Umweltrecht bis zum Erreichen der Klimaneutralität im Genehmigungsverfahren, bei Planung, Bau und Betrieb von EE-Anlagen, beim Netzanschluss, dem betreffenden Netz selbst sowie bei Speicheranlagen davon ausgegangen werden, dass sie im überragenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit dienen<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Am Beispiel von Art. 3 EU-Notfall-VO *Sailer/Militz*, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche

Sicherheit nach § 2 EEG 2023, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 31 vom 02.11.2023, S. 55.

# C. Die Beschleunigungsgebiete auf einen Blick

Das Konzept der Beschleunigungsgebiete erfasst sowohl die Gebiets- als auch die Genehmigungsebene.

## I. Planungs-/Gebietsebene

Zunächst führen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 15b EE-RL 2023 bis zum 21. Mai 2025 eine Erfassung des inländischen Potenzials und der verfügbaren Flächen durch, die für die Errichtung von EE-Anlagen zur Erreichung der europäischen Ausbauziele hinsichtlich des Anteils von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoenergieverbrauch benötigt werden (EE-Gebiete). Die Identifizierung der EE-Gebiete soll insbesondere anhand von Energiefaktoren wie Verfügbarkeit, Erzeugungspotenzial und Netzsituation erfolgen.

Sodann sollen innerhalb dieser EE-Gebiete als eine „Untergruppe“ bis zum 21. Februar 2026 sogenannte Beschleunigungsgebiete ausgewiesen werden (Art. 15c EE-RL 2023). Die Ausweisung der Beschleunigungsgebiete wiederum erfolgt anhand von Umweltfaktoren. Dabei ist zu prüfen, ob die Nutzung einer bestimmten Art oder bestimmter Arten erneuerbarer Energie in Anbetracht der Besonderheiten des ausgewählten Gebiets voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat. Bei Ausweisung der Beschleunigungsgebiete muss zudem eine Strategische Umweltprüfung und ggf. eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchgeführt werden. Daneben sind bereits im Plan geeignete Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen für die spätere Projektebene vorzusehen, um mögliche negative Umweltauswirkungen zu vermeiden oder erheblich zu verringern. Der Umfang der Beschleunigungsgebiete liegt zwar im Ermessen der Mitgliedstaaten, sie müssen aber sicherstellen, dass die Gebiete „zusammengenommen eine erhebliche Größe aufweisen“ und zur Verwirklichung der in der Richtlinie dargelegten Ziele beitragen.

## II. Genehmigungsebene

Für die Zulassung von Projekten in den Beschleunigungsgebieten (Art. 16a EE-RL 2023) gelten dann gewisse Erleichterungen auf Genehmigungsebene durch den Entfall bzw. zumindest die Modifikation bestimmter aufwendiger Prüfpflichten aus dem europäischen Umweltrecht. Bei Einhaltung der im Plan festgelegten Regeln und Durchführung geeigneter Minderungsmaßnahmen entfallen u. a. die UVP und FFH-Verträglichkeitsprüfung; ebenso entfallen die Artenschutzprüfung und gewisse wasserrechtliche Prüfpflichten.

Stattdessen findet nur ein Screening statt. Im Rahmen dieses Screenings ist das konkrete Vorhaben daraufhin zu überprüfen, ob es angesichts der ökologischen Sensibilität des geografischen Gebiets, in dem es sich befindet, höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen haben wird, die bei der SUP und ggf. FFH-Verträglichkeitsprüfung auf Planungsebene nicht ermittelt wurden, und die nicht durch im Plan vorgesehene oder vom Projektträger vorgeschlagene Maßnahmen gemindert werden können.

Werden im Screening innerhalb der dafür vorgesehenen Frist keine höchstwahrscheinlich erheblichen unvorhergesehenen nachteiligen Auswirkungen festgestellt, gilt der Antrag „unter Umweltgesichtspunkten“ als genehmigt. Werden im Screening dagegen „höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen“ festgestellt, muss das Vorhaben grundsätzlich einer Nachprüfung (UVP und ggf. Prüfung anhand FFH-RL) unterzogen werden, die in der Folge auch zu einer Genehmigungsversagung führen kann. Die Mitgliedstaaten können jedoch Windenergie- und Photovoltaikprojekte von dieser Nachprüfungspflicht ausnehmen. Dann sind vom Vorhabenträger über eine Art „modifizierte Umweltschutzprüfung“ – vergleichbar zur modifizierten Artenschutzprüfung nach Art. 6 EU-Notfall-VO bzw. § 6 WindBG – bei Bedarf direkt angemessene Minderungsmaßnahmen bzw. Ausgleichsmaßnahmen

(ggf. auch in Form eines finanziellen Ausgleichs) zu ergreifen, um den im Screening festgestellten nachteiligen Auswirkungen entgegenzuwirken. Eine Genehmigungsversagung wegen des maßgeblichen EU-Umweltrrechts kommt dann nicht mehr in Betracht.

Auf die sich aus dem sonstigen nationalen Recht ergebenden Prüfpflichten (z. B. Immissionsschutzrecht, Denkmalschutzrecht, Luftverkehrsrecht) hat das System der Beschleunigungsgebiete hingegen keine Auswirkungen. Diese Prüfungen sind „normal“ nach den nationalen Vorgaben durchzuführen und können im Konfliktfall auch weiterhin zur Genehmigungsversagung führen. Die Umsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2023 bietet jedoch ein günstiges Zeitfenster und Gelegenheit, um auch das nationale Genehmigungsrecht weiter zu vereinfachen.

## D. Die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten (Planungs-/ Gebietsebene)

Ausgangspunkt für die Vereinfachung und Beschleunigung der Genehmigungsverfahren ist die vorherige Ausweisung von Beschleunigungsgebieten. Hierzu sieht die Richtlinie ein zweistufiges Verfahren vor und unterscheidet dabei zwei verschiedene Arten von Gebieten: Zum einen die in Art. 15b EE-RL 2023 geregelten Gebiete, die für die nationalen Beiträge zum Erreichen der Ausbauziele für 2030 benötigt werden (EE-Gebiete, hierzu D.I.) und zum anderen die in Art. 15c EE-RL 2023 geregelten Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energie (hierzu D.II.). Beide Arten von Gebieten sind insoweit miteinander verknüpft, als dass zunächst die EE-Gebiete erfasst und danach als „Untergruppe“ dieser EE-Gebiete die Beschleunigungsgebiete ausgewiesen werden sollen. Dabei sind diese Stufen nicht zwingend mit Instrumenten des Planungsrechts umzusetzen, vielmehr überlässt die Richtlinie die genauen Handlungsformen weitgehend den Mitgliedstaaten. Vereinfachend wird im Rahmen dieser Studie dennoch von Planungsebene gesprochen. Zudem könnten die Mitgliedstaaten beide Stufen auch zusammenlegen und in einem gemeinsamen Verfahren abarbeiten, jedoch würde dann auch für die Ausweisung der Beschleunigungsgebiete die kürzere Frist von 18 Monaten für die Festlegung der EE-Gebiete greifen.

Hauptzweck dieser Beschleunigungsgebiete sind sodann besondere Erleichterungen im Genehmigungsverfahren (hierzu E.II.). Ergänzend dazu gelten Sonderregelungen auch für Standorte außerhalb von Beschleunigungsgebieten, die jedoch nicht Gegenstand dieser Studie sind.

### I. Identifizierung und Erfassung von EE-Gebieten (Art. 15b EE-RL 2023)

Art. 15b EE-RL 2023 regelt das Verfahren zur Identifizierung und Erfassung der Gebiete, die für die nationalen Beiträge zur Erreichung des Gesamtziels der Union bis 2030 – also ein Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch der Union von mindestens 42,5 Prozent bzw. angestrebten 45 Prozent (Art. 3 Abs. 1 EE-RL 2023)<sup>19</sup> – notwendig sind. Hierzu heißt es in Art. 15b Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 EE-RL 2023:

**„Bis zum 21. Mai 2025 führen die Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Einsatz erneuerbarer Energie in ihrem Hoheitsgebiet eine koordinierte Erfassung durch, bei der sie das inländische Potenzial und die verfügbaren Landflächen, unterirdischen Flächen, Meere oder Binnengewässer ermitteln, die für die Errichtung von Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen und die damit zusammenhängende Infrastruktur wie Netz- und Speicheranlagen einschließlich Wärmespeichern benötigt werden, um mindestens ihren nationalen Beitrag zum Gesamtziel der Union für erneuerbare Energie für 2030 gemäß Artikel 3 Absatz 1 dieser Richtlinie zu erreichen.“**

Die genannte Frist bezieht sich hier nicht zwingend auf eine gesetzliche Umsetzung (Legislativakt). Von den Mitgliedstaaten ist nur ein tatsächliches Handeln gefordert – nämlich eine koordinierte Erfassung. Auf welche Art und Weise dies geschieht und

<sup>19</sup> Art. 3 EE-RL 2018 gab bisher für die gesamte EU einen Anteil von mindestens 32 Prozent erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch im Jahre 2030 vor. Die EU-Kommission hat im Rahmen des REPowerEU-Plans eine Erhöhung auf mindestens 45 Prozent vorgeschlagen, dem sich das Europäische

Parlament anschloss. Der Rat forderte hingegen nur eine Erhöhung auf 40 Prozent. Im Ergebnis einigte man sich auf eine verbindliche Vorgabe von 42,5 Prozent und ein unverbindliches Ziel von 45 Prozent.

durch wen (Legislative/Exekutive), überlässt die Richtlinie den Mitgliedstaaten<sup>20</sup>. Sofern der Mitgliedstaat hierfür wiederum den Erlass von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften für erforderlich hält, gilt die allgemeine Umsetzungsfrist des Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Änderungs-Richtlinie, die ebenfalls als Frist den 21. Mai 2025 vorsieht.

Diese EE-Gebiete einschließlich der bereits bestehenden EE-Anlagen und Kooperationsmechanismen müssen im Einklang mit den erwarteten Zielpfaden und der geplanten installierten Gesamtleistung der jeweiligen Technologie nach den vorgelegten nationalen Energie- und Klimaplänen nach Art. 3 und 14 Governance-Verordnung (EU) 2018/1999<sup>21</sup> stehen<sup>22</sup> (Art. 15b Abs. 1 UAbs. 2 EE-RL 2023). Zudem schreibt Absatz 4 eine regelmäßige Überprüfungs- und ggf. Aktualisierungspflicht hinsichtlich der EE-Gebiete vor, insbesondere im Rahmen der Aktualisierungen der nationalen Klima- und Energiepläne<sup>23</sup>. Die Mitgliedstaaten können bei der Erfassung der EE-Gebiete ihre bestehenden Raumordnungsdokumente oder -pläne einschließlich maritimer Raumordnungspläne nutzen oder auf ihnen aufbauen (Art. 15b Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 EE-RL 2023) und sorgen ggf. für eine Koordination zwischen allen einschlägigen nationalen, regionalen und lokalen Behörden und Stellen einschließlich der Netzbetreiber (Art. 15b Abs. 1 UAbs. 1 S. 3 EE-RL 2023).

Absatz 2 zählt sodann Kriterien auf, die bei der Identifizierung der EE-Gebiete zu berücksichtigen sind. Dieser Katalog ist – anders als noch im Entwurf der EU-Kommission vorgesehen – nicht mehr abschließend („insbesondere“). Bei den benannten

Kriterien handelt es sich primär um Energiefaktoren:

- ▶ die Verfügbarkeit von Energie aus erneuerbaren Quellen und das Potenzial der verschiedenen Technologien für die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen auf den Landflächen, unterhalb der Oberfläche, auf den Meeren oder Binnengewässern;
- ▶ die prognostizierte Energienachfrage unter Berücksichtigung der potenziellen Flexibilität der aktiven Laststeuerung, der erwarteten Effizienzgewinne und der Energiesystemintegration;
- ▶ die Verfügbarkeit der einschlägigen Energieinfrastruktur, einschließlich der Netze, der Speicheranlagen und anderer Flexibilitätsinstrumente oder das Potenzial zur Schaffung oder zum weiteren Ausbau einer solchen Netz- und Speicherinfrastruktur.

Nach Absatz 3 begünstigen die Mitgliedstaaten die Mehrfachnutzung der Flächen in den EE-Gebieten. Entsprechend des Erwägungsgrundes 27 ist damit in erster Linie eine Kombination aus Energie- und sonstiger Nutzung gemeint (z. B. Solarenergie einerseits und Landwirtschaft oder Biodiversitätsschutz andererseits)<sup>24</sup>, aber auch die Kombination verschiedener Energieträger (z. B. Wind- und Solarenergie) wäre nicht von diesem Gedanken ausgeschlossen. Die Erneuerbaren-Projekte müssen jedenfalls mit bereits bestehenden Nutzungen der Gebiete vereinbar sein (Art. 15b Abs. 3 S. 2 EE-RL 2023).

<sup>20</sup> Siehe dazu auch unten unter D.I.4.

<sup>21</sup> Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, (...), ABl. EU Nr. L 328 v. 21.12.2018, S. 1.

<sup>22</sup> Die Governance-Verordnung bildet den zentralen, übergeordneten Lenkungsmechanismus, um die energie- und klimapolitischen Vorgaben der Union bis 2030 umzusetzen, ohne dabei selbst sektorspezifisches Recht zu schaffen. Sie sieht einerseits Planungs- und Berichtspflichten der Mitgliedstaaten zur Zielerreichung sowie andererseits Bewertungs- und Überwachungsaufgaben der EU-Kommission vor und erstreckt sich auf alle fünf Dimensionen der Energieunion. Nach Art. 3 Abs. 1 S. 1 Governance-Verordnung übermittelt demnach jeder Mitgliedstaat der EU-Kommission einen integrierten nationalen Energie- und Klimaplan (NECP), in dem die nationalen Ziele, Vorgaben und

Beiträge für jede der fünf Dimensionen der Energieunion und dabei u. a. auch für erneuerbare Energien festgelegt werden müssen (Art. 4 Governance-Verordnung). Vgl. zum Ganzen *Pause/Kahles*, Die finalen Rechtsakte des EU-Winterpakets „Saubere Energie für alle Europäer“ – Governance für die Energieunion und Erneuerbare Energien (Teil 1), ER 2019, S. 9 ff.

<sup>23</sup> Gemäß Art. 14 Abs. 2 VO (EU) 2018/1999 legt jeder Mitgliedstaat der EU-Kommission bis zum 30. Juni 2024 und anschließend bis zum 1. Januar 2034 und danach alle zehn Jahre eine aktualisierte Fassung des zuletzt vorgelegten integrierten nationalen Energie- und Klimaplans vor, es sei denn, er hat gemäß Absatz 1 die Gründe genannt, warum der Plan nicht aktualisiert werden muss.

<sup>24</sup> Vgl. auch *EU-Kommission*, Leitfaden zu Windkraftprojekten und den Naturschutzvorschriften der EU, 2020, C(2020) 7730 final, S. 55 ff.

### 1. Bezugspunkte der koordinierten Erfassung

Art. 15b Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 EE-RL 2023 knüpft für die koordinierte Erfassung der EE-Gebiete an zwei miteinander verschränkte Zielsetzungen an. Es sollen zum einen das inländische Potenzial und die verfügbaren Flächen ermittelt werden, die zum anderen für die Errichtung von Anlagen für erneuerbare Energien und die damit verbundene Infrastruktur benötigt werden, um ihrerseits mindestens die nationalen Beiträge zum Gesamtziel der Union für erneuerbare Energien bis 2030 zu erreichen. Es geht also – zusammengefasst – um eine Potenzialermittlung zur Erreichung der Ausbauziele für 2030. Deutschland hat sich eine Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien in den Sektoren Strom, Wärme- und Kälteerzeugung sowie Verkehr zum Ziel gesetzt.

Mit Blick auf die verschränkte Zielsetzung wäre den Mitgliedstaaten zu empfehlen, sich bei Ermittlung der Potenziale und verfügbaren Flächen/Gebiete nicht auf die Erreichung der 2030-Ziele zu beschränken, sondern auf Grundlage einer allgemeinen Potenzialanalyse ein möglichst großes Flächenkontingent an EE-Gebieten zu schaffen. Nur so eröffnet sich ein möglichst großer Auswahlraum für die sich auf der zweiten Stufe anschließende Ausweisung von Beschleunigungsgebieten anhand von Umweltfaktoren, die auf der ersten Stufe – formal – noch keine Rolle spielen (siehe dazu sogleich).

Hinsichtlich der Potenzialanalyse kann auf bereits vorhandene Potenzialstudien – auf Bundes- und Landesebene –

zurückgegriffen werden; für die Windenergie etwa auf die Potenzialstudie des Bundes, die Grundlage des Windenergieflächenbedarfsgesetzes ist<sup>25</sup>. Die EU-Kommission verweist in diesem Zusammenhang zudem auf Datensätze des „Energy and Industry Geography Lab“ (EIGL<sup>26</sup>)<sup>27</sup>.

### 2. Berücksichtigung von Umweltfaktoren bereits bei Erfassung der EE-Gebiete

Um zu verhindern, dass auf der zweiten Stufe die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten an der Bejahung „erheblicher Umweltauswirkungen“ scheitert, sollten Umweltfaktoren bereits bei der Erfassung der EE-Gebiete im Sinne eines ganzheitlichen Vorgehens berücksichtigt werden. Zwar sind Umweltgesichtspunkte nach dem Wortlaut des Art. 15b Abs. 2 EE-RL 2023 rein formal keine Kriterien für die Identifizierung der EE-Gebiete, vielmehr ist diese nach Art. 15b Abs. 2 EE-RL 2023 primär nach Energiefaktoren vorzunehmen. Allerdings steht die Richtlinie einem solchen Vorgehen auch nicht entgegen. Erwägungsgrund 25 der Änderungs-Richtlinie verlangt sogar explizit, dass bei der Erfassung der EE-Gebiete der ökologischen Sensibilität gemäß Anhang III der UVP-Richtlinie (UVP-RL<sup>28</sup>) Rechnung zu tragen ist, womit auch Umweltgesichtspunkte in die Identifizierung mit einbezogen werden dürften, wenn nicht sogar sollten<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Guidehouse/Fraunhofer IEE/Stiftung Umweltenergierecht/Bosch & Partner, Analyse der Flächenverfügbarkeit für Windenergie an Land post-2030, Mai 2022. Diese Studie sollte allerdings nicht der alleinige Bezugspunkt für die Erfassung von Flächen sein, sondern etwa mit den Landespotenzialstudien verschnitten werden, da hier die Potenziale teils abweichend bestimmt werden.

<sup>26</sup> Das EIGL ist ein Tool der EU-Kommission für geographische Daten im Zusammenhang mit Energie, Industrie und Infrastruktur, siehe <https://ec.europa.eu/energy-industry-geography-lab>.

<sup>27</sup> Europäische Kommission, C(2022) 3219 final vom 18.05.2022, Empfehlung der Kommission zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien und zur Förderung von Strombezugsverträgen, S. 4 und 7.

<sup>28</sup> Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EU Nr. L 26 v. 28.01.2012, S. 1.

<sup>29</sup> Für ein solches Verständnis auch Sobotta, REPowerEU – Quo vadis Naturschutz?, NVwZ 2023, S. 1609 (1610 und 1615), der darüber hinausgehend sogar die Frage aufwirft, ob bei der Erfassung der EE-Gebiete eine Umweltprüfung durchzuführen ist. Ob aber der Verweis auf die ökologische Sensibilität gemäß Anhang III der UVP-Richtlinie in Erwägungsgrund 25 a. E. bei der Erfassung der EE-Gebiete nach Art. 15b systematisch korrekt verortet ist, oder ob es sich hierbei um einen redaktionellen Fehler handelt, ist unklar, da dieses Kriterium im Übrigen erst bei den Beschleunigungsgebieten nach Art. 15c Erwähnung findet.



### 3. Nicht abschließender Kriterienkatalog des Art. 15b Abs. 2 EE-RL 2023

Der Kriterienkatalog des Art. 15b Abs. 2 EE-RL 2023 zur Erfassung und Identifizierung der EE-Gebiete ist nicht abschließend, sodass weitere, für den jeweiligen Mitgliedstaat wichtige Kriterien berücksichtigt werden können, z. B. eine möglichst gleichmäßige Verteilung der Erzeugung innerhalb des Staatsgebiets. Dennoch fehlt es im Richtlinienentwurf an einer Hemmnisanalyse hinsichtlich anderer Gesichtspunkte, die einem Projekt später entgegenstehen könnten und daher nach deutscher Planungspraxis bereits bei der Flächenausweisung zu berücksichtigen sind (z. B. denkmal- oder luftverkehrsrechtliche Aspekte). Das hindert die Mitgliedstaaten aber nicht, bereits bei der Erfassung der EE-Gebiete eine solche Hemmnisanalyse vorzunehmen.

Fraglich ist angesichts des Kriterienkataloges des Art. 15b Abs. 2 EE-RL 2023 darüber hinaus, ob jedenfalls die dort ausdrücklich aufgezählten Kriterien alle zwingend berücksichtigt werden müssen (z. B. Verfügbarkeit von Speicheranlagen), und in welchem Verhältnis sie zueinanderstehen bzw. welchem Aspekt der Vorrang einzuräumen ist, wenn ihre Berücksichtigung zu gegenläufigen Ergebnissen führt. Zwar lässt sich aus der Reihenfolge ihrer Nennung kein zwingender Schluss auf eine Rangfolge ziehen. Dennoch dürfte gerade den erstgenannten Aspekten – Verfügbarkeit der erneuerbaren Energiequellen und Erzeugungspotenzial – als unerlässliche Grundlage für die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen wohl ein übergeordneter Stellenwert und den übrigen Kriterien eine eher unterstützende Funktion zukommen.

### 4. Keine Planung im Sinne einer planerischen Ausweisung erforderlich

Zu beachten ist, dass es sich bei der koordinierten Erfassung im Sinne des Art. 15b Abs. 1 EE-RL 2023 um eine Identifizierung von Potenzialen und Flächen handelt, ohne dass es einer planerischen

Ausweisung nach deutschem Planungsrecht bedarf. Anders als bei den Beschleunigungsgebieten (Art. 15c EE-RL 2023) ist bei den EE-Gebieten weder die Rede von „Plänen“ noch von einer „Ausweisung“ der Gebiete. Auch die im Entwurf der EU-Kommission noch enthaltenen Formulierungen wie „Kartierung“ und „Festlegung“ der Gebiete wurden durch „Erfassung“ und „Identifizierung“ ersetzt<sup>30</sup>. Zudem wird an diese Erfassung keine Rechtsfolge angeknüpft, die im nationalen Recht eine Ausweisung in bestimmten Formen erforderlich machen würde (z. B. als Vorrang- oder Vorbehaltsgebiet). Art. 15b Abs. 2 EE-RL 2023 spricht lediglich von einer „Identifizierung“, stellt an diese jedoch keine weiteren formalen Anforderungen und belässt damit den Mitgliedstaaten einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung. Dies hat auch zur Folge, dass bei der Erfassung und Identifizierung von EE-Gebieten – anders als bei den Plänen zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten (vgl. Art. 15c Abs. 2 EE-RL 2023) – keine SUP und damit auch keine Öffentlichkeitsbeteiligung (vgl. Art. 15d Abs. 1 EE-RL 2023) vorgeschrieben sind.

## II. Ausweisung der Beschleunigungsgebiete (Art. 15c EE-RL 2023)

Art. 15c EE-RL 2023 regelt sodann die Ausweisung der Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energie. Hierzu heißt es in Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 EE-RL 2023:

**„Bis zum 21. Februar 2026 sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass die zuständigen Behörden einen oder mehrere Pläne verabschieden, mit denen sie als Untergruppe der in Artikel 15b Absatz 1 genannten Gebiete für eine oder mehrere Arten erneuerbarer Energiequellen Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energie ausweisen.“**

<sup>30</sup> In der englischen Sprachfassung ist an dieser Stelle die Rede von „coordinated mapping“ und „identifying“.

Die Ausweisung der Beschleunigungsgebiete durch die zuständigen Behörden (Exekutivakt) muss innerhalb der hier gesetzten Frist bis zum 21. Februar 2026 erfolgt sein. Hält der Mitgliedstaat als Grundlage dafür den Erlass von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften für erforderlich (Legislativakt) – etwa allein schon zur Regelung der Behördenzuständigkeit für die Ausweisung –, ist dieser entsprechend zeitlich vorgelagert vorzunehmen.

### 1. Begrifflichkeit

Ein „Beschleunigungsgebiet für erneuerbare Energie“ wird in Art. 2 Abs. 2 Nr. 9a EE-RL 2023 wie folgt definiert:

**„ein[...] bestimmte[r] Standort oder ein bestimmtes Gebiet an Land, auf See oder in Binnengewässern, der bzw. das von einem Mitgliedstaat als für die Errichtung von Anlagen zur Erzeugung Energie [sic!] aus erneuerbaren Quellen besonders geeignet ausgewiesen wurde“**

Bereits aus dieser Definition ergibt sich, dass es sich nicht um eine Konzentrations- oder Ausschlussplanung handelt. Die Beschleunigungsgebiete sind zwar besonders geeignet für die Errichtung von Anlagen zur Nutzung von erneuerbarer Energie. Aber auch auf den übrigen Flächen bleiben – vorbehaltlich nationaler Regelungen – Errichtung und Betrieb von EE-Anlagen weiterhin möglich<sup>31</sup>. Dies ist schon deshalb notwendig, da nicht die Beschleunigungsgebiete, sondern die EE-Gebiete mit den EE-Ausbauzielen korrelieren, vgl. Art. 15b Abs. 1 EE-RL 2023. Auch außerhalb der Beschleunigungsgebiete müssen daher entsprechende Flächen bzw. Standorte ausgewiesen bzw. vorgehalten werden. Dies gilt jedenfalls für den Fall, dass die Beschleunigungsgebiete im Umfang nicht deckungsgleich mit den EE-Gebieten sind. Nach Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 EE-RL 2023 bilden die Beschleunigungsgebiete zwar eine „Untergruppe der in Artikel 15b Absatz 1 genannten Gebiete“, was dafür sprechen könnte, dass die Beschleunigungsgebiete

ein „Weniger“ gegenüber den EE-Gebieten sind. Zwingend ist ein solches Verständnis jedoch gerade im Hinblick auf das Beschleunigungsanliegen der Richtlinie aber wohl nicht.

### 2. „Ob“ der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten

Aus dem Richtlinienwortlaut selbst geht nicht eindeutig hervor, ob die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten als solche für eine oder mehrere Arten erneuerbarer Energiequellen zwingend ist. So ist in Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 EE-RL 2023 nur die Rede davon, dass die zuständigen Behörden „einen oder mehrere Pläne verabschieden, mit denen sie (...) für eine oder mehrere Arten erneuerbarer Energiequellen Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energie ausweisen“. Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 EE-RL 2023 sieht aber eine explizite Ausnahmemöglichkeit nur für Anlagen zur Verfeuerung von Biomasse und für Wasserkraftwerke vor. Dies könnte den Umkehrschluss nahelegen, dass für alle anderen Arten von erneuerbaren Energiequellen (z. B. Windenergie, Solarenergie, Erdwärme) die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten als solche zwingend ist, sofern diese Teil der Zielerreichung des jeweiligen Mitgliedstaates sind<sup>32</sup>. In Deutschland betrifft dies die Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien in den Sektoren Strom, Wärme- und Kälteerzeugung sowie Verkehr. Bestätigt wird diese Auslegung durch Erwägungsgrund 26, der begrifflich jedoch zwischen „Art der Technologie“ und „Art der erneuerbaren Energie“ unterscheidet und vorgibt, dass Mitgliedstaaten Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energie „für mindestens eine Art der Technologie“ ausweisen sollen. Es würde demnach also nicht genügen, wenn ein Mitgliedstaat Beschleunigungsgebiete nur für eine Art von erneuerbarer Energiequelle ausweist (z. B. nur für Windenergie). Vielmehr muss hinsichtlich jeder zur Zielerreichung benötigten Energiequelle eine Ausweisung für mindestens eine Art der Technologie erfolgen. Auch an anderen Stellen nimmt die Richtlinie auf die Technologieart Bezug bzw. differenziert zwischen Art der Technologie und Art der

<sup>31</sup> So auch explizit Erwägungsgrund 32.

<sup>32</sup> So *Sobotta*, REPowerEU – Quo vadis Naturschutz?, NVwZ 2023, S. 1609 (1610).

Energiequelle (z. B. im Erwägungsgrund 25 sowie bei der Festlegung von Minderungsmaßnahmen nach Art. 15c Abs. 1 UAbs. 2 EE-RL 2023 oder der Anschlussregelung für Bestandsgebiete nach Art. 15c Abs. 4 EE-RL 2023). Offen bleibt damit aber, was überhaupt unter Art der Technologie zu verstehen ist. So wäre denkbar, im Bereich der Solarenergie zwischen Solarthermie, gebäudegebundener Photovoltaik, Freiflächenanlagen, AgriPV und FloatingPV zu unterscheiden oder bei der Windenergie zwischen Wind an Land und Wind auf See, aber auch zwischen heute verbreiteten Anlagen und neuen Technologien wie Flug- oder Höhenwindanlagen. Während für die Art der erneuerbaren Energie auf die Begriffsdefinition von „Energie aus erneuerbaren Quellen“ bzw. „erneuerbare Energie“ in Art. 2 Abs. 2 Nr. 1 EE-RL 2023 zurückgegriffen werden kann<sup>33</sup>, sodass eine weitgehend eindeutige Abgrenzung möglich ist, enthält die Richtlinie hinsichtlich der Unterscheidung verschiedener Technologiearten innerhalb einer erneuerbaren Energiequelle keine näheren Anhaltspunkte.

Damit bleibt als entscheidende Voraussetzung und zugleich wohl auch Eingrenzung der Ausweisungspflicht, dass die Beschleunigungsgebiete – als Untergruppe der EE-Gebiete – zur Erreichung der Ausbauziele für 2030 beitragen sollen. Ob und inwieweit die Mitgliedstaaten daher von einer Ausweisung zumindest für solche Energiequellen absehen können, deren Zielerreichung z. B. schon heute zeitnah bevorsteht oder deren Ausbaugeschwindigkeit bereits hinreichend zur Zielerreichung beiträgt („on track“), ist unklar.

### 3. Ermessensspielraum hinsichtlich der Gebietsgröße

Gemäß Art. 15c Abs. 3 S. 1 EE-RL 2023 entscheiden die Mitgliedstaaten grundsätzlich nach eigenem Ermessen über die Größe der Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energie unter Berücksichtigung der Besonderheiten und Anforderungen der Technologie oder Technologien, für die sie Beschleunigungsgebiete ausweisen. Die

Mitgliedstaaten müssen jedoch nach Art. 15c Abs. 3 S. 2 EE-RL 2023 – ohne dass damit eine Einschränkung des Ermessensspielraums verbunden sein soll – darauf abzielen, sicherzustellen, dass die Gesamtgröße dieser Gebiete „erheblich“ ist, und dass sie zur Verwirklichung der in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2023 festgelegten Ziele beitragen.

Damit gibt die Richtlinie kein Mindestmaß der Flächenausweisung für Beschleunigungsgebiete vor. Offen bleibt ferner, wann die Gesamtgröße der ausgewiesenen Gebiete „erheblich“ ist. Das wirft nicht nur Fragen vor dem Hintergrund des Bestimmtheitsgebotes auf, sondern kann auch zu sehr unterschiedlichen Auslegungen in den einzelnen Mitgliedstaaten führen. Ein gewisses Korrektiv soll wohl darin liegen, dass die Gesamtgröße der Gebiete zur Verwirklichung der in der Richtlinie dargelegten Ziele beitragen muss. Allerdings fehlt auch diesem unbestimmten Zusatz eine hinreichende Konkretisierung, die eine Nachprüfung ermöglichen würde. Insgesamt bleiben die Vorgaben zu Anzahl und Umfang von Beschleunigungsgebieten damit eher vage und überlassen den Mitgliedstaaten nicht unerhebliche Einschätzungsspielräume. Dies dürfte jedenfalls eine Nachprüfung, etwa durch die EU-Kommission oder letztendlich durch den EuGH, entsprechend erschweren.

### 4. Anforderungen an die Ausweisung (Art. 15c EE-RL 2023)

Die Mitgliedstaaten haben 27 Monate zur Ausweisung der Beschleunigungsgebiete Zeit. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass bei Ausschöpfung der 18-Monats-Frist für die Erfassung von EE-Gebieten formal nur noch neun Monate für die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten als Untergruppe davon verbleiben. Die Ausweisungsverfahren müssen daher mit Blick auf Prüfungsumfang und -tiefe so ausgestaltet sein, dass bei dem formal vorgesehenen, zweistufigen Vorgehen diese Frist auch eingehalten werden kann. Die Frist bezieht sich dabei auf die

<sup>33</sup> „Energie aus erneuerbaren, nichtfossilen Energiequellen, das heißt Wind, Sonne (Solarthermie und Fotovoltaik) und geothermische Energie, Salzgradient-Energie, Umgebungsenergie, Gezeiten-, Wellen- und

sonstige Meeresenergie, Wasserkraft, Energie aus Biomasse, Deponiegas, Klärgas und Biogas“.

Verabschiedung der Pläne als solche und schließt damit die behördliche Gebietsausweisung mit ein.

Zwar sind die einmal getroffenen Gebietsausweisungen später ggf. regelmäßig, insbesondere im Zuge der Aktualisierung der Energie- und Klimapläne zu überprüfen und ggf. anzupassen (vgl. Art. 15c Abs. 3 S. 3 EE-RL 2023), sodass sich die Ausweisung der Beschleunigungsgebiete – wie auch schon die Erfassung der EE-Gebiete – ein Stück weit als rollierendes System darstellt. Zudem ist es den Mitgliedstaaten nicht verwehrt, beide Gebietsauswahlprozesse weitestmöglich parallel zu führen, um dadurch Zeit zu sparen. Dennoch sieht die Richtlinie rein formal einen zweistufigen Prozess vor. Denn außerhalb der EE-Gebiete können wohl keine Beschleunigungsgebiete ausgewiesen werden. Nicht erforderlich ist angesichts des weiten Richtlinienwortlauts („Pläne“) hingegen, dass die Ausweisung der Beschleunigungsgebiete durch Raumpläne o. Ä. erfolgt und damit – in Bezug auf die Windenergie – auch insbesondere nicht zwingend im Zusammenhang mit der Ausweisung von Windenergiegebieten.

Die genauen Anforderungen an die Gebietsermittlung und -ausweisung werden in Art. 15c Abs. 1 EE-RL 2023 geregelt. Dabei wird vor allem zwischen der Prüfung erheblicher Umweltauswirkungen (UAbs. 1 lit. a) und der Festlegung geeigneter Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen unterschieden (UAbs. 1 lit. b).

### a) Keine erheblichen Umweltauswirkungen (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) EE-RL 2023)

Gemäß Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) EE-RL 2023 sind ausreichend homogene Land-, Binnengewässer- und Meeresgebiete auszuweisen, in denen in Anbetracht der Besonderheiten des ausgewählten Gebiets die Nutzung einer bestimmten Art oder bestimmter Arten erneuerbarer Energie voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat. Dies ist zusammen mit Art. 15c Abs. 2 EE-RL 2023 zu lesen, wonach die Pläne zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten vor ihrer Annahme einer

Strategischen Umweltprüfung (SUP) nach der SUP-RL<sup>34</sup> und – sofern sie voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf Natura-2000-Gebiete haben – einer FFH-Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie zu unterziehen sind. Art. 5 Abs. 1 SUP-RL verlangt im Falle einer Strategischen Umweltprüfung die Erstellung eines Umweltberichts, in dem die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen, die die Durchführung des Plans auf die Umwelt hat, sowie vernünftige Alternativen, die die Ziele und den geographischen Anwendungsbereich des Plans berücksichtigen, ermittelt, beschrieben und bewertet werden. Die Informationen gemäß Art. 5 Abs. 1 SUP-RL umfassen nach Anhang 1 lit. f) SUP-RL u. a.:

**„die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen<sup>35</sup>, einschließlich der Auswirkungen auf Aspekte wie die biologische Vielfalt, die Bevölkerung, die Gesundheit des Menschen, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, klimatische Faktoren, Sachwerte, das kulturelle Erbe einschließlich der architektonisch wertvollen Bauten und der archäologischen Schätze, die Landschaft und die Wechselbeziehung zwischen den genannten Faktoren.“**

Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) EE-RL 2023 enthält darüber hinaus weitere Vorgaben für die Ausweisung der Beschleunigungsgebiete:

- ▶ Zunächst müssen die zuständigen Behörden vorrangig künstliche und versiegelte Flächen wie Dächer und Gebäudefassaden, Verkehrsinfrastrukturflächen und ihre unmittelbare Umgebung, Parkplätze, landwirtschaftliche Betriebe, Abfalldeponien, Industriestandorte, Bergwerke, künstliche Binnengewässer, Seen oder Reservoirs und unter Umständen kommunale Abwasserbehandlungsanlagen sowie vorbelastete Flächen, die nicht für die Landwirtschaft genutzt werden können, auswählen (Ziff. i).

<sup>34</sup> Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. EU Nr. L 197 v. 21.07.2001, S. 30.

<sup>35</sup> „Einschließlich sekundärer, kumulativer, synergetischer, kurz-, mittel- und langfristiger, ständiger und vorübergehender, positiver und negativer Auswirkungen.“ (vgl. Fn. 1 zu Anhang 1 lit. f) SUP-RL).

- ▶ Natura-2000-Gebiete sowie Gebiete, die im Rahmen nationaler Programme zum Schutz der Natur und der biologischen Vielfalt ausgewiesen sind, Hauptvogelzugrouten und Meeressäuger-Hauptzugrouten und andere Gebiete, die auf der Grundlage von Sensibilitätskarten und mit den unter Ziff. iii) genannten Instrumenten ermittelt wurden, mit Ausnahme künstlicher und bebauter Flächen wie Dächern, Parkplätzen oder Verkehrsinfrastruktur, die sich in diesen Gebieten befinden, sind von der Ausweisung auszunehmen (Ziff. ii).
- ▶ Für die Ausweisung sind alle geeigneten und verhältnismäßigen Instrumente und Datensätze zu nutzen, z. B. Sensibilitätskarten für Wildtiere, um die Gebiete zu ermitteln, in denen keine erheblichen Umweltauswirkungen durch Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen zu erwarten wären, wobei sie die im Zusammenhang mit der Entwicklung eines kohärenten Natura-2000-Netzes verfügbaren Daten – sowohl in Bezug auf Lebensraumtypen und Arten gemäß der Richtlinie 92/43/EWG des Rates als auch in Bezug auf gemäß der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates geschützte Vögel und Gebiete – berücksichtigen (Ziff. iii).

#### aa) Ausweisung anhand von Umweltfaktoren

Die Ausweisung erfolgt also primär nach umweltbezogenen Faktoren. Es soll festgestellt werden, ob die Nutzung erneuerbarer Energie voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat („a significant environmental impact“). Auch wenn sich an dieser Stelle kein ausdrücklicher Verweis in die SUP-Richtlinie findet, liegt es nahe, dass der diesbezügliche Prüfungsmaßstab derjenige der Strategischen Umweltprüfung nach der SUP-Richtlinie sein könnte (vgl. Art. 3 Abs. 1 SUP-RL: „voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen“). Die Pläne zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten unterliegen jedenfalls nach Art. 15c Abs. 2 EE-RL 2023 zwingend einer solchen Umweltprüfung nach der SUP-Richtlinie.

Die damit angeordnete, formal einseitige Bevorzugung von Umweltbelangen bei der Ausweisung der Beschleunigungsgebiete mag auf den ersten Blick konsequent erscheinen, da so im Zusammenspiel mit der Einhaltung festgelegter Regeln und der Durchführung von Minderungsmaßnahmen die Einhaltung europäischer Umweltvorgaben sichergestellt werden soll. Das vollständige Ausblenden nicht-umweltbezogener Faktoren, die einem Vorhaben entgegenstehen können (z. B. Luftverkehr, Wetterradar, Denkmalschutz), könnte jedoch das Risiko bergen, dass die allein nach Umweltfaktoren ausgewiesenen Flächen später nicht oder nicht im notwendigen Umfang bebaut werden können. Dieses Risiko kann nur dadurch vermieden oder zumindest gemindert werden, dass die Mitgliedstaaten doch auch alle anderen Genehmigungsanforderungen bereits bei der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten weitestmöglich berücksichtigen. Bei der Flächenausweisung in Deutschland ist dies bisher zwar ohnehin der Fall, diese erfolgt jedoch auch stärker in einem ganzheitlichen Sinne bzw. ohne Bevorzugung bestimmter Belange und vor allem nicht in den engen zeitlichen Bahnen, die für die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten vorgesehen sind.

#### bb) Absolute Sperrwirkung erheblicher Umweltauswirkungen

Sind nach dieser Prüfung erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten, ist eine Ausweisung als Beschleunigungsgebiet nicht möglich. Das Ergebnis dieser Prüfung wird damit an dieser Stelle zu einer strikten Ausweisungsanforderung bzw. führt zu einer absoluten Sperrwirkung für die Flächenausweisung<sup>36</sup>. Demnach kommt der Feststellung, dass voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten sind, bei der Ausweisung der Beschleunigungsgebiete ein viel höheres Gewicht zu als sonst im Verfahren zur Aufstellung bzw. Änderung von Plänen. Dort ist bei der Entscheidung über die Annahme oder Ablehnung des Plans das Ergebnis der SUP nämlich nur ein zu berücksichtigender Abwägungsbelang, der die Gebietsausweisung nicht sperren kann, vgl. Art. 8 SUP-RL bzw.

<sup>36</sup> So auch *Sobotta*, REPowerEU – Quo vadis Naturschutz?, NVwZ 2023, S. 1609 (1614).

§ 43 Abs. 2 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG)<sup>37</sup>.

Die Richtlinie lässt in diesem Zusammenhang offen, ob bei der Prüfung voraussichtlicher erheblicher Umweltauswirkungen die im Plan festzusetzenden geeigneten Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen berücksichtigungsfähig sind, sodass über diese erhebliche Umweltauswirkungen verhindert oder zumindest unter die Erheblichkeitsschwelle gesenkt werden könnten. Bezugspunkt für die gemäß Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL 2023 festzulegenden Regeln scheinen auf den ersten Blick – aufgrund der systematischen Stellung und des Wortlauts – nur noch die unterhalb der Erheblichkeitsschwelle liegenden *negativen* Umweltauswirkungen zu sein, die nach Ausweisung des Beschleunigungsgebiets noch adressiert werden müssen. Ein Vergleich mit der Regelung zur Ausweisung von Infrastrukturgebieten für Netze und Speicher nach Art. 15e Abs. 1 S. 1 EE-RL 2023 zeigt jedoch, dass ein solches Verständnis keinesfalls zwingend ist. Demnach können Infrastrukturgebiete ausgewiesen werden, wenn keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind *oder* solche Auswirkungen angemessen vermindert bzw. ausgeglichen werden können. Minderungsmaßnahmen sind bei Ausweisung der Infrastrukturgebiete also schon vorgelagert bei der Beurteilung berücksichtigungsfähig, ob eine Ausweisung erfolgen darf. Das Fehlen einer entsprechenden Regelung bei den Beschleunigungsgebieten könnte gegen eine Übertragung dieses Verständnisses sprechen. Ein solcher Umkehrschluss aus dem Wortlaut des Art. 15e Abs. 1 EE-RL 2023 ist aber nicht zwingend und auch dogmatisch nicht angezeigt. Die Regelung zu den Infrastrukturgebieten ist nämlich nicht parallel und in

Abgrenzung zu den Beschleunigungsgebieten ausgestaltet worden, sondern erst spät in das Gesetzgebungsverfahren aufgenommen worden<sup>38</sup> und zeigt daher an verschiedenen Stellen eine gewisse „Weiterentwicklung“. Auch wenn die Beschleunigungsgebiete diese Entwicklung nicht nachzeichnen, weil zu Art. 15c EE-RL 2023 zu diesem Zeitpunkt bereits eine Einigung vorlag, spricht dies nicht per se gegen eine Übertragbarkeit. Dies gilt erst recht, wenn es sich dabei ohnehin um eine eher deklaratorische bzw. klarstellende Formulierung handelt. Die Berücksichtigung von Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen ist nämlich – anders als Kompensationsmaßnahmen – in etlichen Bereichen des Umweltrechts allgemein anerkannt<sup>39</sup>. Es ist nicht ersichtlich, warum dies bei der Ermittlung der Beschleunigungsgebiete nicht auch der Fall sein soll – gerade auch, um eine Ungleichbehandlung gegenüber den Infrastrukturgebieten zu vermeiden. Auch nach Erwägungsgrund 26 sollen die Mitgliedstaaten bei der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten „angemessene Minderungsmaßnahmen in Betracht ziehen. Es sprechen daher gute Gründe für die Berücksichtigung jedenfalls von Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen bereits auf Ebene der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten. Allerdings existieren bei bestimmten Umweltauswirkungen keine Vermeidungsmaßnahmen (z. B. bei Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes), sodass hier der Fokus darauf läge, ob über mögliche Minderungsmaßnahmen zumindest die Erheblichkeit verneint werden kann. Ob darüber hinaus auch

<sup>37</sup> Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 540), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist.

<sup>38</sup> Art. 15e wurde im Rahmen des informellen Trilogos zwischen dem 22.03.2023 und dem 08.05.2023 ergänzt, vgl. hierzu Council of the EU, 7445/1/23 of 22.03.2023, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2018/2001 (...) – Preparation for the trilogue, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7445-2023-REV-1/en/pdf> mit Council of the EU, 8568/23 of 08.05.2023, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2018/2001

(...) – Analysis of the final compromise text with a view to agreement, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8568-2023-INIT/en/pdf>.

<sup>39</sup> Zum Gebietsschutz EuGH, Urt. v. 15.05.2014 – C-521/12, Rn. 28 ff.; *EU-Kommission*, Natura 2000 – Gebietsmanagement – Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG, 2019, C(2018) 7621 final, S. 51 f.; *EU-Kommission*, Leitfaden zu Windkraftprojekten und den Naturschutzvorschriften der EU, 2020, C(2020) 7730 final („Abschwächungsmaßnahmen“); zum Gewässerschutz BVerwG, Urt. v. 10.11.2016 – 9 A 18/15, juris Rn. 115 ff.; BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2/15, juris Rn. 579 f.; zum Artenschutz BVerwG, Urt. v. 09.11.2017 – 3 A 4/15, juris Rn. 54, 58; *Lau*, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 44 Rn. 70.

Kompensationsmaßnahmen in die Bewertung einfließen können, ist fraglich<sup>40</sup>.

### cc) Fehlende Definition der Erheblichkeitsschwelle

Die Richtlinie definiert die Schwelle für voraussichtliche erhebliche Umweltauswirkungen nicht und konkretisiert sie auch nicht anderweitig. In der Praxis könnte diese aber schnell überschritten sein, da nicht selten zumindest ein oder auch mehrere umweltbezogene Schutzgüter tangiert werden (z. B. Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, unzerschnittene Räume, wertvolle Bodenfunktionen). Zwar genügt eine bloße Nachteiligkeit der Auswirkungen für sich genommen noch nicht, sondern es kommt auf die Erheblichkeit an. Da hieraus aber eine absolute Sperrwirkung für die Gebietsausweisung folgt, ist eine möglichst konkrete Bestimmung der Erheblichkeitsschwelle von entscheidender Bedeutung.

Aus Anhang II der SUP-Richtlinie lassen sich hierzu zumindest gewisse Anhaltspunkte ableiten. Danach sind Kriterien für die Bestimmung der voraussichtlichen Erheblichkeit von Umweltauswirkungen:

#### „1. Merkmale der Pläne und Programme, insbesondere in Bezug [sic!] auf

- das Ausmaß, in dem der Plan oder das Programm für Projekte und andere Tätigkeiten in Bezug auf Standort, Art, Größe und Betriebsbedingungen oder durch die Inanspruchnahme von Ressourcen einen Rahmen setzt;
- das Ausmaß, in dem der Plan oder das Programm andere Pläne und Programme – einschließlich solcher in einer Planungs- oder Programmhierarchie – beeinflusst;
- die Bedeutung des Plans oder des Programms für die Einbeziehung der Umwelterwägungen, insbesondere im Hinblick auf die Förderung der nachhaltigen Entwicklung;
- die für den Plan oder das Programm relevanten Umweltprobleme;

- die Bedeutung des Plans oder Programms für die Durchführung der Umweltvorschriften der Gemeinschaft (z. B. Pläne und Programme betreffend die Abfallwirtschaft oder den Gewässerschutz).

#### 2. Merkmale der Auswirkungen und der voraussichtlich betroffenen Gebiete, insbesondere in Bezug [sic!] auf

- die Wahrscheinlichkeit, Dauer, Häufigkeit und Umkehrbarkeit der Auswirkungen;
- den kumulativen Charakter der Auswirkungen;
- den grenzüberschreitenden Charakter der Auswirkungen;
- die Risiken für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt (z. B. bei Unfällen);
- den Umfang und die räumliche Ausdehnung der Auswirkungen (geographisches Gebiet und Anzahl der voraussichtlich betroffenen Personen);
- die Bedeutung und die Sensibilität des voraussichtlich betroffenen Gebiets aufgrund folgender Faktoren:
  - besondere natürliche Merkmale oder kulturelles Erbe,
  - Überschreitung der Umweltqualitätsnormen oder der Grenzwerte,
  - intensive Bodennutzung;
  - die Auswirkungen auf Gebiete oder Landschaften, deren Status als national, gemeinschaftlich oder international geschützt anerkannt ist."

Die Beurteilung, ob die Nutzung einer bestimmten Art oder bestimmter Arten erneuerbarer Energie voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat, ist ausweislich des klaren Wortlauts von Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) EE-RL 2023 „in Anbetracht der Besonderheiten des ausgewählten Gebiets“ vorzunehmen. Dies könnte für eine Nichtberücksichtigung solcher Umweltauswirkungen sprechen, die sich bei der Nutzung einer bestimmten Technologie immer und unabhängig von der räumlichen Situation ergeben. Schutzgüter, die losgelöst vom ausgewählten Gebiet stets von einer bestimmten Art erneuerbarer Energie betroffen sind, können wohl keine tauglichen Kriterien zur

<sup>40</sup> Bei den Infrastrukturgebieten sind auch Ausgleichsmaßnahmen ausdrücklich berücksichtigungsfähig (Art. 15e Abs. 1 UAbs. 1 S. 1). Und auch die SUP-Richtlinie sieht „Maßnahmen, die geplant sind, um erhebliche negative Umweltauswirkungen aufgrund der Durchführung des Plans oder Programms zu verhindern, zu

verringern und soweit wie möglich auszugleichen“ zumindest als notwendige Informationen für die Umweltprüfung vor (Art. 5 Abs. 1 i. V. m. Anhang I lit. g) SUP-RL).

Auswahl möglichst konfliktarmer Räume darstellen<sup>41</sup>. Da beispielsweise die Windenergie an Land stets mit Eingriffen in das Landschaftsbild einhergeht, ergeben sich diese Umweltauswirkungen regelmäßig nicht aus einem spezifischen Gebietsbezug und sind daher im Hinblick auf die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten wohl in der Regel nicht relevant. Dies wäre nur dann anders zu beurteilen, wenn das jeweilige Gebiet über ein herausragendes Landschaftsbild verfügen würde, das eine entsprechende Besonderheit des Gebiets begründen könnte.

Bei alledem dürfte auch zu berücksichtigen sein, dass die Mitgliedstaaten gemäß Art. 15c Abs. 3 S. 2 EE-RL 2023 darauf abzielen, sicherzustellen, dass die Gebiete zusammengenommen eine erhebliche Größe aufweisen und sie zur Verwirklichung der in der Richtlinie festgelegten Ziele beitragen. Die Richtlinie selbst kann also keine Erheblichkeitsschwelle vor Augen haben, nach der praktisch keine Ausweisung von Beschleunigungsgebieten möglich ist. Denn damit würde sie ihre eigene Zielvorgabe, Beschleunigungsgebiete in einer „erheblichen“ Gesamtgröße auszuweisen, selbst gefährden.

### dd) Unklarheiten bei den Ausweiskriterien

Auch hinsichtlich der weiteren Auswahlkriterien des Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) EE-RL 2023 bestehen Unklarheiten:

Die Positivkriterien des Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) Ziff. i) EE-RL 2023 statuieren einen Vorrang für versiegelte, künstliche oder anderweitig vorbelastete Flächen. Diese Vorgaben passen nicht für jegliche erneuerbare Energien und dürften vor allem für die Solarenergie gedacht sein. Die Vorrangigkeit ist aber nicht als hartes Kriterium zu verstehen und „nachrangig“ dürfen auch andere Aspekte berücksichtigt werden. Dennoch bleibt unklar, inwiefern diese Vorgaben bei den verschiedenen erneuerbaren Energiequellen anzuwenden sind bzw. welche anderen Kriterien bei Wind, Wasser oder Geothermie gelten sollen. Mangels Regelung in der Richtlinie dürften

für die Mitgliedstaaten hier erhebliche Spielräume bestehen.

Bei den Negativkriterien des Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) Ziff. ii) EE-RL 2023 ist vor allem der pauschale Ausschluss von Natura-2000-Gebieten und Gebieten, die im Rahmen nationaler Programme zum Schutz der Natur und der biologischen Vielfalt ausgewiesen sind, auffällig. Der Gebietsausschluss gilt nämlich auch dann, wenn der jeweilige Schutzzweck eines Gebietes überhaupt nicht durch die konkrete erneuerbare Energiequelle tangiert wird (z. B. Natura-2000-Gebiete ohne kollisionsgefährdete oder störungsempfindliche Vogel- oder Fledermausarten im Fall der Windenergie). So gibt es in Deutschland durchaus Windenergieflächen in Natura-2000-Gebieten. An dieser Stelle dürfte aber kein Spielraum für eine – vom Schutzzweck des jeweiligen Schutzgebiets abhängige – Berücksichtigung dieser Flächen für Beschleunigungsgebiete bestehen. Unklar ist, was unter „Gebieten, die im Rahmen nationaler Programme zum Schutz der Natur und der biologischen Vielfalt ausgewiesen sind“ zu verstehen ist. Darunter dürften wohl Naturschutzgebiete und Nationalparke fallen, nicht aber Landschaftsschutzgebiete oder Naturparke. Die Nennung von Natur und biologischer Vielfalt spricht nämlich dafür, dass der Schutz der biotischen und abiotischen Aspekte im Vordergrund stehen soll.

Daneben stellt sich im Lichte dieser von der Richtlinie explizit benannten Umweltkriterien die Frage, inwieweit bereits bei deren Einhaltung vom Fehlen voraussichtlicher erheblicher Umweltauswirkungen ausgegangen werden kann bzw. ob hieraus eine dementsprechende Regelvermutung abgeleitet werden kann. Letztlich konkretisieren diese Ausweiskriterien nämlich die Vorgabe, dass die Nutzung einer bestimmten Art erneuerbarer Energie in den Gebieten voraussichtlich zu keinen erheblichen Umweltauswirkungen führt.

### ee) Datengrundlage für die Ausweisung

Nach Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) Ziff. iii) EE-RL 2023 sind bei der Ermittlung der Gebiete, in denen EE-Anlagen voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen

<sup>41</sup> So auch Agatz, Überlegungen zur Umsetzung der RED-Novelle 2023/2413/EU in deutsches Recht, 06.01.2024, S. 3.



haben, alle geeigneten und verhältnismäßigen Instrumente und Datensätze zu nutzen und dabei auch die im Zusammenhang mit der Entwicklung eines kohärenten Natura-2000-Netzes verfügbaren Daten zu berücksichtigen. Hier dürfte in Deutschland vor allem auch auf Daten auf Länderebene zurückzugreifen sein, z. B. zu Schwerpunkträumen bzw. Dichtezentren von geschützten Arten sowie Daten aus der SUP bzw. dem SUP-Bericht. Die EU-Kommission verweist zudem auf Datensätze des EIGL<sup>42</sup>.

Dabei bleibt unklar, ob nur auf bereits vorhandene Daten zurückzugreifen ist, oder ob auch neue Daten zu erheben sind, etwa in Form von Kartierungen der Artvorkommen. Die Richtlinie klärt diese Frage nicht eindeutig. Der Wortlaut („Datensätze“, „verfügbare Daten“) legt in Teilen zwar nahe, dass nur auf vorhandene Daten zurückzugreifen ist. Weiteres Indiz ist, dass der vom Europäischen Parlament vorgeschlagene Passus, wonach „auch besondere Feldstudien“ zur Datengrundlage gehören, nicht in die finale Fassung übernommen wurde<sup>43</sup>. Andererseits spricht die Richtlinie davon, „alle geeigneten und verhältnismäßigen Instrumente“ zu nutzen, was eher für ein weites Verständnis spricht, zumal die Datengrundlage an anderen Stellen ausdrücklich auf vorhandene Daten begrenzt wird<sup>44</sup>. Allerdings verlangt die Richtlinie nichts Unmögliches und beschränkt die erforderliche Datengrundlage in Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) Ziff. iii) EE-RL 2023 ausdrücklich auf das verhältnismäßige Maß. Angesichts des für die Gebietsausweisung vorgesehenen Zeitraums von – formal – neun Monaten nach Erfassung der EE-Gebiete spricht dies jedenfalls für eine Heranziehung vorhandener Daten.

### b) Festlegung geeigneter Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL 2023)

Hinsichtlich der schon auf Planungsebene festzulegenden „geeigneten Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen“ enthält Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL 2023 folgende Vorgaben:

**„Die zuständigen Behörden müssen in diesen Plänen (...) für die Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energie geeignete Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen festlegen, die bei der Errichtung von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie und von Energiespeichern am selben Standort sowie der für den Anschluss solcher Anlagen und Speicher an das Netz erforderlichen Anlagen, zu ergreifen sind, um mögliche negative Umweltauswirkungen zu vermeiden oder, falls dies nicht möglich ist, gegebenenfalls erheblich zu verringern, wobei die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass geeignete Minderungsmaßnahmen verhältnismäßig und zeitnah durchgeführt werden, damit die Verpflichtungen gemäß Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie 92/43/EWG, Artikel 5 der Richtlinie 2009/147/EWG und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates eingehalten werden und keine Verschlechterung eintritt und ein guter ökologischer Zustand oder ein gutes ökologisches Potenzial gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer ii der Richtlinie 2000/60/EG erreicht wird.“**

Obwohl dieser Regelung immense Bedeutung zukommt und die Richtlinie zahlreiche Rechtsfolgen hieran knüpft, bleibt der Richtlinienentwurf an dieser Stelle rudimentär und muss damit von den Mitgliedstaaten im Zuge der Umsetzung konkretisiert

<sup>42</sup> EU-Kommission, C(2022) 3219 final vom 18.05.2022, Empfehlung der Kommission zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien und zur Förderung von Strombezugsverträgen, S. 4 und 7.

<sup>43</sup> Vgl. Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) Ziff. iii) in Europäisches Parlament, 2022/0441, Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 14. Dezember 2022 zu dem Vorschlag 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)0222 – C9-0184/2022 –2022/0160(COD)) .

<sup>44</sup> Vgl. Erwägungsgrund 35 zur Datengrundlage für das Screening.

werden. Zugleich werfen diese Vorgaben zahlreiche Auslegungsfragen auf.

### aa) Unklare Begriffsverwendung und Bezugspunkte

Bereits bei der Begriffsverwendung im Zusammenhang mit Minderungsmaßnahmen ist die Richtlinie nicht immer einheitlich bzw. eindeutig. Sie spricht von „Minderungsmaßnahmen“, die aber mögliche negative Umweltauswirkungen „vermeiden“ oder, falls dies nicht möglich ist, erheblich „verringern“ sollen (vgl. etwa Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL 2023 oder auch Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 S. 2 EE-RL 2023). Es wird begrifflich also nicht stringent zwischen „vermeiden“ einerseits und „mindern bzw. verringern“ andererseits getrennt und damit nicht im klassischen Sinne zwischen Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen unterschieden. Der Begriff der Minderungsmaßnahme wird stattdessen scheinbar als Oberbegriff verwendet. Der deutsche Gesetzgeber benutzt z. B. im Artenschutzrecht den Oberbegriff der „Schutzmaßnahme“, vgl. § 44 Abs. 5 S. 2 Nr. 2 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)<sup>45</sup>. Auf europäischer Ebene nutzt die EU-Kommission beim Arten- und Habitatschutz den Oberbegriff „Abschwächungsmaßnahmen“ und unterscheidet darunter zwischen Maßnahmen, mit denen erhebliche Auswirkungen „vermieden“ oder „gemindert“ werden sollen<sup>46</sup>. Dabei verweist sie auf die bestehende „Abschwächungsmaßnahmenhierarchie“, wonach Maßnahmen zur Vermeidung negativer Auswirkungen vorrangig gegenüber Maßnahmen zur Minderung negativer Auswirkungen erwogen und umgesetzt werden müssen<sup>47</sup>. Dieses Rangverhältnis spiegelt sich zwar auch in Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL 2023 wider, allerdings ist wegen des in der Richtlinie scheinbar gewählten Oberbegriffs der „Minderungsmaßnahmen“ nicht immer ganz klar, ob an

bestimmten Stellen der Richtlinie nicht doch nur eine Minderung verlangt wird<sup>48</sup>.

Daneben stellt sich vor allem die Frage, ob die angesprochenen Regeln für Minderungsmaßnahmen für jegliche negative Umweltauswirkungen zu treffen sind (und damit z. B. auch für den nationalen Immissionschutz) oder nur hinsichtlich der ausdrücklich genannten Verpflichtungen aus den Umweltrichtlinien. Das sind im Einzelnen:

- ▶ Habitatschutzrechtliche Vermeidungsgebote nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL (Vermeidung von Verschlechterung und Störung)
- ▶ Artenschutzrechtliche Zugriffsverbote für FFH-Arten nach Art. 12 Abs. 1 FFH-RL (u. a. Tötungs-, Störungs- und Zerstörungsverbot)
- ▶ Artenschutzrechtliche Zugriffsverbote für Vögel nach Art. 5 VS-RL (u. a. Tötungs-, Störungs- und Zerstörungsverbot)
- ▶ Wasserrechtliches Verschlechterungsverbot des Art. 4 Abs. 1 lit. a) Ziff. i) WRRL sowie wasserrechtliches Verbesserungsgebot des Art. 4 Abs. 1 lit. a) Ziff. ii) WRRL bezüglich Oberflächengewässer; bei letzterem dürften wohl auch künstliche und erheblich veränderte Wasserkörper umfasst sein, obwohl kein Verweis in die diesbezügliche Regelung der Wasserrahmenrichtlinie (Ziff. iii) enthalten ist; in Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL 2023 wird aber ausdrücklich auch auf das gute „ökologische Potenzial“ abgestellt, das es nur bei solchen Wasserkörpern gibt<sup>49</sup>.

Um den Bezugspunkt für die Regeln bzw. Minderungsmaßnahmen zu klären, kommt es auf das genaue Verständnis von Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL 2023 an. Entscheidend ist, ob diese festgelegt werden müssen, „um mögliche negative Umweltauswirkungen zu vermeiden oder, falls dies nicht möglich ist, gegebenenfalls erheblich zu

<sup>45</sup> Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2240) geändert worden ist.

<sup>46</sup> Vgl. EU-Kommission, Leitfaden zu Windkraftprojekten und den Naturschutzvorschriften der EU, 18.11.2020, S. 59.

<sup>47</sup> Vgl. EU-Kommission, Leitfaden zu Windkraftprojekten und den Naturschutzvorschriften der EU, 18.11.2020, S. 102.

<sup>48</sup> Siehe etwa Agatz, Arbeitshilfe BNatSchG-Änderung 2022 /EU-NotfallVO, S. 44: Es sei „nur eine ‚Minderung‘, nicht aber eine ‚Vermeidung‘ gefordert“.

<sup>49</sup> Nach der Begriffsdefinition des Art. 2 Nr. 23 WRRL ist ein „gutes ökologisches Potential“ der Zustand eines erheblich veränderten oder künstlichen Wasserkörpers, der nach den einschlägigen Bestimmungen des Anhangs V entsprechend eingestuft wurde. Ob daneben auch der gute chemische Zustand bei diesen Wasserkörpern adressiert wird, ist unklar.

verringern“ oder „damit die Verpflichtungen gemäß Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie 92/43/EWG, Artikel 5 der Richtlinie 2009/147/EWG und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates eingehalten werden (...)“. Im ersteren Fall müssten wohl Minderungsmaßnahmen für sämtliche Umweltauswirkungen festgelegt werden, im zweiten Fall nur für die genannten Ge- und Verbote aus den EU-Umweltrichtlinien (Habitat-, Arten- und Gewässerschutz)<sup>50</sup>. Für das eingeschränkte zweite Verständnis spricht, dass es in der Richtlinie auch im Übrigen primär um die genannten EU-Umweltrichtlinien geht, nicht um das gesamte (europäische oder gar nationale) Umweltrecht. Zudem wäre es für die Planungsebene kaum leistbar, für jegliche Umweltauswirkungen Minderungsmaßnahmen vorzusehen. Die Planungsverfahren würden damit inhaltlich überfrachtet und erheblich verlangsamt. Dies dürfte angesichts der formalen Frist von nur neun Monaten für die Gebietsausweisung weder gewollt sein noch wäre dies mit dem allgemeinen Beschleunigungsgedanken der Richtlinie vereinbar.

Schließlich fällt noch auf, dass sich die Minderungsmaßnahmen jedenfalls nach dem Wortlaut nur auf die „Errichtung“ von Anlagen beziehen und nicht auch auf deren Betrieb. Bei der Regelung der Infrastrukturgebiete für Netz- und Speicheranlagen in Art. 15e Abs. 1 S. 3 lit. e) EE-RL 2023 ist der Wortlaut dagegen nicht auf die „Errichtung von Anlagen“ beschränkt, sondern erstreckt sich auf die „Entwicklung“ von Netz- und Speicherprojekten und erfasst damit neben der Errichtung auch den Betrieb. Aber auch an dieser Stelle ist kein Umkehrschluss aus Art. 15e EE-RL 2023 zu ziehen, sondern wohl eher von einer Ungenauigkeit im Wortlaut auszugehen, die sich im Übrigen auch in der Begriffsdefinition der Beschleunigungsgebiete in Art. 2 Abs. 2 Nr. 9a EE-RL 2023 und an weiteren Stellen findet. Andernorts benutzt die Richtlinie das Begriffspaar „Bau und Betrieb“ oder spricht nur von „Projekten“, ohne dass damit ein abweichendes

Begriffsverständnis verbunden sein dürfte. Trotz dieser unterschiedlichen Formulierungen, dürften grundsätzlich die Errichtung und der Betrieb gemeint sein.

## bb) Konkretisierungsgrad

Der Wortlaut der Vorschrift wurde in den letzten Zügen noch einmal modifiziert. Während im Entwurf der EU-Kommission sowie im Trilog-Kompromisstext noch von „establish appropriate rules (...), including on [the/effective] mitigation measures“ die Rede war, wurde nunmehr das „including“ gestrichen. Der Entwurf der EU-Kommission wurde daher noch übersetzt mit „legen die Mitgliedstaaten geeignete Vorschriften (...) fest, einschließlich der Minderungsmaßnahmen“<sup>51</sup>, die finale Übersetzung lautet jetzt „geeignete Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen festlegen“. Der nunmehr weite Richtlinienwortlaut lässt offen, wie konkret „geeignete Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen“ bereits im Plan festzulegen sind. Die Bandbreite an Konkretisierungsgraden ist dabei denkbar weit (z. B. von einer bloßen Beschreibung von Risikofaktoren und wie diesen allgemein begegnet werden könnte über eine Liste auszuwählender Maßnahmen bis hin zu konkret festgelegten Einzelmaßnahmen für ganz bestimmte Konfliktsituationen). Je abstrakter die Planungsebene Regeln für Minderungsmaßnahmen im Plan festlegen würde, desto mehr Konkretisierung müssten die Genehmigungsbehörden im Genehmigungsverfahren leisten. Das könnte sogar die Auswahl geeigneter Maßnahmen durch die Genehmigungsbehörde einschließen. Je konkreter hingegen die Regeln für Minderungsmaßnahmen durch die Planungsebene vorgegeben werden, desto weniger Konkretisierung würde der Genehmigungsebene abverlangt und desto mehr würden die Genehmigungsbehörden entlastet.

In praktischer Hinsicht würde eine abstraktere Festlegung auf Planungsebene, die den Genehmigungsbehörden ein hohes Maß an Konkretisierung abverlangt, zwar den Schwierigkeiten begegnen, die mit der

<sup>50</sup> Für ein eingeschränktes Verständnis *Kliem*, Die novellierte Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energien – Kommt der Turbo für das Genehmigungsverfahren?, ZNER 2023, S. 462 (464).

<sup>51</sup> Vgl. EU-Kommission, COM(2022) 222 final v. 18.05.2022, Vorschlag 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 (...), S. 22; für den Kompromisstext aus dem informellen Trilog vom 22.03.2023 existiert hingegen keine offizielle deutsche Übersetzung.

Festsetzung konkreter Minderungsmaßnahmen auf Planungsebene einhergehen. Das sind beispielsweise fehlende Daten über die genauen Anlagenstandorte und -konfigurationen, mangelnde Erfahrungswerte der Planungsträger bei der Festlegung von Minderungsmaßnahmen oder die auf Ebene noch nicht absehbare Verfügbarkeit von Maßnahmen. Hier ist jedoch einschränkend darauf hinzuweisen, dass nach Art. 15c Abs. 1 UAbs. 2 EE-RL 2023 die Regeln „auf die Besonderheiten der identifizierten Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energie, die Art oder Arten der Technologie für erneuerbare Energie (...) und die ermittelte Umweltauswirkung auszurichten“ sind, sodass jedenfalls einer allzu allgemeinen Handhabung auf Planungsebene gewisse Grenzen gesetzt sind (z. B. eine bloße Aufzählung allgemein anerkannter Minderungsmaßnahmen ohne Bezugnahme zum konkreten Gebiet und den dortigen Artvorkommen).

Allerdings ist die erwähnte Wortlautänderung nur in Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL 2023 erfolgt, während an anderen Stellen der Richtlinie das Nebeneinander von Regeln und Minderungsmaßnahmen beibehalten wurde (z. B. in Art. 16a Abs. 3 UAbs. 2 und Abs. 4 UAbs. 2 EE-RL 2023: „festgelegten Regeln und Maßnahmen“). Vor allem aber deutet der Sinn und Zweck der Richtlinie, die gerade einen Systemwechsel weg vom konkreten Projektbezug hin zur abstrakteren Planungsebene und so eine Beschleunigung der Verfahren anstrebt, auf eine möglichst konkrete Festlegung auch der Minderungsmaßnahmen im Plan hin, deren Einhaltung durch den Vorhabenträger von der Behörde nur noch geprüft und angeordnet wird. Der Vorhabenträger muss anhand der Planaussagen wissen, welche Maßnahmen er zu ergreifen und seinem Antrag zugrunde zu legen hat. Dies ist nur möglich, wenn bereits vor der Einleitung des Genehmigungsverfahrens möglichst präzise festgelegt ist, welche Maßnahmen zu ergreifen sind. Der Projektträger muss dementsprechend gemäß Art 16a Abs. 4 UAbs. 2 EE-RL 2023 für die Zwecke des Screenings Informationen „über die Einhaltung der gemäß Artikel 15c Absatz 1 Buchstabe b festgelegten Regeln und Maßnahmen“ bereitstellen. Die Richtlinie knüpft zudem den Entfall zahlreicher Prüfpflichten im Genehmigungsverfahren an die Einhaltung der im Plan gemäß

Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL 2023 festgelegten Regeln und Minderungsmaßnahmen (so z. B. im Rahmen der Vereinbarkeitsvermutung des Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 EE-RL 2023 sowie beim Entfall der FFH-Verträglichkeitsprüfung gemäß Art. 16a Abs. 3 UAbs. 2 EE-RL 2023). Auch die Vorgaben zum Screening auf Genehmigungsebene, wonach gemäß Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 1 EE-RL 2023 eine Überprüfung dahingehend stattfindet, ob „ein bestimmtes Projekt (...) höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen haben wird, die nicht durch die Maßnahmen gemindert werden können, die in den Plänen zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten aufgeführt sind oder vom Projektträger vorgeschlagen wurden“, sprechen für eine möglichst konkrete Festlegung der Regeln für Minderungsmaßnahmen bereits im Plan. Zudem kann für das Screening ausweislich des Erwägungsgrundes 35 auch keine neue Bewertung oder Datenerhebung vom Antragsteller verlangt werden, sodass auf Genehmigungsebene weitgehend dieselben Daten vorliegen wie auf Planungsebene. Zwar sind im Genehmigungsverfahren der konkrete Standort und die genaueren Spezifikationen des Vorhabens bekannt und damit zusätzliche Daten vorhanden, es fehlt aber im Normalfall an spezifischeren und detaillierteren Umweltdaten wie etwa dem genauen Standort von Brut-, Laich- oder Futterplätzen geschützter Tierarten. Jedenfalls für die Festlegung bestimmter Minderungsmaßnahmen sind diese Daten jedoch erforderlich. Eine Konkretisierung der durchzuführenden Minderungsmaßnahmen durch die Genehmigungsbehörde ist daher ohnehin nur auf Basis dieser begrenzten Datenlage möglich, sodass der Genehmigungsbehörde eine Konkretisierung im Vergleich zur Planungsebene auch nur bedingt leichter fallen dürfte. Schließlich müssen nach der Begründungspflicht gemäß Art. 15c Abs. 1 UAbs. 4 EE-RL 2023 die Behörden in den Plänen zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten erläutern, „welche Bewertung vorgenommen wurde, um (...) geeignete Minderungsmaßnahmen festzulegen“. Auch hieraus lässt sich ableiten, dass Minderungsmaßnahmen möglichst konkret bereits im Plan festgelegt werden müssen.

Zusammengefasst lässt sich sagen: Je konkreter jedenfalls die

Minderungsmaßnahmen im Plan festgelegt werden, desto höher ist zwar der Aufwand für die Planungsebene, aber auch die gewollte Entlastungswirkung für die Genehmigungsebene. Im Sinne der von der Richtlinie bezweckten Beschleunigung der Genehmigungsverfahren sollte der Konkretisierungsgrad der geeigneten Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen auf Planungsebene daher möglichst hoch sein.

### cc) Prüfungsmaßstab und Datengrundlage

Weder Prüfungstiefe und -umfang noch Datengrundlage für die Ermittlung und Festlegung geeigneter Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen sind in der Richtlinie genau geregelt. Die auf Planungsebene zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten ausdrücklich vorgesehenen Prüfungen sind nach Art. 15c Abs. 2 EERL 2023 eine Strategische Umweltprüfung und ggf. eine FFH-Verträglichkeitsprüfung, sofern voraussichtlich mit erheblichen Auswirkungen auf Natura-2000-Gebiete zu rechnen ist. In zeitlicher Hinsicht verbleiben für die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten – formal – nur noch neun Monate nach Erfassung der EE-Gebiete, wenn die Frist zu deren Festlegung ausgeschöpft wurde.

Weder erforderlich noch mit dem Beschleunigungsanliegen der Richtlinie vereinbar wäre es, die bislang auf Projektebene notwendigen Prüfungen (z. B. Artenschutzprüfung, Gewässerschutzprüfung) auf die Ebene der Gebietsausweisung zu verlagern. Dies ist wegen des fehlenden konkreten Projektbezugs und angesichts des zugrunde liegenden Flächenmaßstabes zudem auch gar nicht möglich. Diese detaillierten und vorhabenbezogenen Prüfungen sollen in ihrer bisherigen Form gerade entfallen und stattdessen durch schutzgutsbezogene Betrachtungen im Zuge von Umweltprüfungen auf Ebene ersetzt werden. Dadurch soll der Prüfungsaufwand erheblich reduziert und eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden.

Es spricht also vieles dafür, dass die geeigneten Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen bei Gebietsausweisung auf

Grundlage einer stärker abstrahierten bzw. pauschalierten Prüfung ohne konkreten Projektbezug festzulegen sind. Ausgehend davon wird die Planungsebene daher prüfen müssen, welche typischen Umweltkonflikte mit der Nutzung einer bestimmten erneuerbaren Energiequelle verbunden sind (z. B. im Verhältnis Wasserkraft und Wasserlebewesen oder Windenergie und Brutvögel/Fledermäuse) und welchen Minderungsmaßnahmen allgemein ein hohes Schutzniveau zukommt. Damit tritt zugleich die Lösung großräumigerer, vom Einzelprojekt unabhängiger Konflikte in den Vordergrund, während kleinteiligere, einzelfallbezogene Konflikte für nachrangig erklärt oder zugunsten des Klimaschutzes hingenommen werden. Darin dürfte auch eine Chance für eine stärkere Standardisierung der Maßnahmen und eine einheitlichere Genehmigungspraxis liegen.

Konkret wird man sich inhaltlich ein Stück weit an den bereits heute bekannten und fachlich anerkannten Schutzmaßnahmen orientieren können. Wegen der abstrahierteren, primär auf allgemeine bzw. typische Risiko-/Konfliktsituationen fokussierten Betrachtung dürften sich aber nicht jegliche Maßnahmen für die Festlegung auf Planungsebene eignen. So dürfte beispielsweise bei der Windenergie vor allem an Abschaltauflagen bei landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsereignissen und begrenzte phänologiebedingte Abschaltungen bei Brutvögeln zu denken sein, ebenso wie an Abschaltungen bei Fledermäusen und eine ökologische Baubegleitung bei sonstigen FFH-Arten<sup>52</sup>. Demgegenüber könnte die Festlegung von flächenbezogenen Minderungsmaßnahmen (z. B. Ablenkflächen, Ersatzhabitate) Schwierigkeiten bereiten, da der dafür notwendige Flächenzugriff auf Planungsebene noch unklar ist und es auch am konkreten Projektbezug fehlt. Minderungsmaßnahmen müssen für den Vorhabenträger zudem verhältnismäßig und zeitnah durchführbar sein, was bei flächenbezogenen Maßnahmen ebenfalls problematisch sein kann.

Letztlich wird es Aufgabe der Mitgliedstaaten sein, den Prüfungsmaßstab bei der Festlegung von Minderungsmaßnahmen möglichst weitgehend zu konkretisieren

<sup>52</sup> Siehe etwa Agatz, Windenergie-Handbuch, 19. Ausgabe 2023, S. 257 ff.; BMWK/BMUV,

Vollzugsempfehlung zu § 6 Windenergieflächenbedarfsgesetz, 19.07.2023, S. 12 f.

und den Planern klare Vorgaben an die Hand zu geben. Nur so lassen sich die Ausweisungsverfahren in der notwendigen Geschwindigkeit erfolgreich durchführen und die intendierten Beschleunigungswirkungen erzielen.

### dd) Auswirkungen auf bereits laufende Planungsverfahren

Abgesehen von der Anschlussregelung an die EU-Notfall-Verordnung für Bestandspläne nach Art. 15c Abs. 4 EE-RL 2023 (dazu später mehr unter F.) dürfte der Paradigmenwechsel hin zu einer Festlegung von Maßnahmen bereits in den Plänen insbesondere schon laufende Planaufstellungsverfahren zur Ausweisung von Windenergiegebieten vor gewisse Herausforderungen stellen. Bislang wurden in den Plänen keine Minderungsmaßnahmen festgelegt und die derzeit laufenden Planaufstellungsverfahren erfüllen die Anforderungen hinsichtlich Planregeln/-maßnahmen (noch) nicht. Will man diese Gebiete dennoch zusätzlich zu Beschleunigungsgebieten machen, löst dies womöglich einen Stopp der laufenden Verfahren zur Ausweisung der Windenergiegebiete und deren Neustart aus. Alternativ würde ein gesondertes Verfahren zur Ausweisung „als“ Beschleunigungsgebiet erforderlich, das das laufende Ausweisungsverfahren bzw. die bereits erfolgte Ausweisung als Windenergiegebiet unberührt lässt und allein darauf abzielt, Regeln für Minderungsmaßnahmen im Plan festzusetzen und aus dem Windenergiegebiet zusätzlich noch ein Beschleunigungsgebiet zu machen. Daneben sind je nach Verfahrensstadium des Ausweisungsprozesses nach dem WindBG weitere Konstellationen denkbar, die in der Praxis jedoch wenig relevant werden dürften, und daher an dieser Stelle nicht dargestellt werden. Bei all diesen Varianten könnte sowohl die „Sperrwirkung“ wegen erheblicher Umweltauswirkung als auch die Notwendigkeit einer erneuten bzw. zusätzlichen SUP bezogen auf die Gebietsausweisung als Beschleunigungsgebiet – wie das auch bei den neu begonnenen Verfahren der Fall ist – zu bedenken sein (vgl. Art. 15c Abs. 2). Die Ausweisung als bloßes Windenergiegebiet bleibt davon freilich unberührt.

### c) Formale Anforderungen

Zwar spricht die Richtlinie von einer „Ausweisung“ der Beschleunigungsgebiete. Damit ist aber nicht zwingend eine Ausweisung im Sinne des deutschen Planungsrechts gemeint. Die Begrifflichkeit ist vielmehr untechnisch im Sinne einer „Qualifizierung“ o. Ä. zu verstehen. Für die Mitgliedstaaten dürften hier erhebliche Umsetzungsspielräume bestehen.

Wie bereits erwähnt, sind die Pläne zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten für erneuerbare Energie gemäß Art. 15c Abs. 2 EE-RL 2023 vor ihrer Annahme einer SUP und, sofern sie voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf Natura-2000-Gebiete haben, einer FFH-Verträglichkeitsprüfung gemäß Art. 6 Abs. 3 FFH-RL zu unterziehen.

Zudem stellen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 15d Abs. 1 EE-RL 2023 die Beteiligung der Öffentlichkeit an den Plänen zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten gemäß Art. 6 SUP-RL sicher. Außerdem sind sie nach Art. 15c Abs. 1 UAbs. 4 EE-RL 2023 verpflichtet, in ihrem Plan die Bewertung zu erläutern, die vorgenommen wurde, um jedes ausgewiesene Beschleunigungsgebiet auf der Grundlage der unter lit. a) genannten Kriterien zu ermitteln und geeignete Minderungsmaßnahmen festzulegen.

Art. 15c Abs. 3 S. 3 EE-RL 2023 gibt schließlich vor, dass die Pläne zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten öffentlich zugänglich gemacht werden und gegebenenfalls regelmäßig, insbesondere im Rahmen der Aktualisierung der nationalen Energie- und Klimapläne gemäß Art. 3 und Art. 14 Governance-Verordnung, überprüft werden.

## E. Die beschleunigten Genehmigungsverfahren (Genehmigungsebene)

Art. 16 EE-RL 2023 stellt eine übergeordnete Verfahrensvorschrift mit allgemeinen Verfahrensvorgaben und Grundprinzipien dar. Art. 16a EE-RL 2023 regelt sodann das Genehmigungsverfahren speziell für Projekte in den Beschleunigungsgebieten, Art. 16b EE-RL 2023 für Projekte außerhalb von Beschleunigungsgebieten (Letzteres ist aber nicht Gegenstand dieser Studie).

### I. Allgemeine Vorgaben für die Genehmigungsverfahren (Art. 16 EE-RL 2023)

#### 1. Definition „Genehmigungsverfahren“

Art. 16 Abs. 1 EE-RL 2023 definiert zunächst den Begriff des „Genehmigungsverfahrens“ in sachlicher wie zeitlicher Hinsicht:

- ▶ Sachlich (Satz 1): Das Genehmigungsverfahren erstreckt sich auf alle einschlägigen Verwaltungsgenehmigungen für den Bau, das Repowering und den Betrieb von
  - ▶ Anlagen zur Erzeugung von unterschiedlichen Arten von erneuerbarer Energie, darunter auch solche, die verschiedene Arten von Energie aus erneuerbaren Quellen kombinieren,
  - ▶ Wärmepumpen und
  - ▶ Energiespeicher am selben Standort, einschließlich Anlagen zur Speicherung von Strom und Wärme sowie
  - ▶ Anlagen, die für den Anschluss von EE-Anlagen, Wärmepumpen und Speicher an das Netz und die Integration von erneuerbarer Energie in Wärme- und Kältenetze erforderlich sind.

Die Aufzählung darf dabei nicht so verstanden werden, dass alle diese Anlagen in einem einheitlichen Verfahren zu genehmigen sind. Die Richtlinie verlangt kein diesbezügliches Gesamtverfahren, sondern macht lediglich Vorgaben für die Genehmigungsverfahren solcher

Anlagen. Ebenso wenig enthält die Richtlinie das Erfordernis, pro Anlage nur ein einziges Genehmigungsverfahren mit quasi umfassender Konzentrationswirkung vorzusehen. Art. 16 Abs. 1 EE-RL 2023 spricht insoweit im Plural von den „einschlägigen Verwaltungsentscheidungen“ bzw. von der endgültigen Entscheidung durch „die zuständige(n) Behörden(n)“ und in Art. 16 Abs. 3 EE-RL 2023 heißt es, „bis die zuständigen Behörden am Ende des Genehmigungsverfahrens eine oder mehrere Entscheidungen treffen“. Die Richtlinie kompensiert dies ein Stück weit über die einheitliche „Anlaufstelle“ nach Art. 16 Abs. 3 EE-RL 2023 (dazu sogleich).

- ▶ Zeitlich (Satz 2): Das Genehmigungsverfahren umfasst alle behördlichen Stufen von der Bestätigung der Vollständigkeit des Genehmigungsantrags bis zur Mitteilung der endgültigen Entscheidung über das Ergebnis des Genehmigungsverfahrens durch die zuständige(n) Behörde(n). Ausdrücklich ausgenommen ist hiervon die Dauer für gerichtliche Rechtsbehelfe (Art. 16 Abs. 8 lit. c) EE-RL 2023), was dafür sprechen könnte, dass das Genehmigungsverfahren über die gerichtlichen Verfahren hinaus bis zum Vorliegen einer – nach deutschem Recht – bestandskräftigen Genehmigung andauert. Damit würden sich insbesondere auch die Verfahrensfristen auf den Eintritt der Bestandskraft beziehen und die Dauer von Gerichtsverfahren dabei ausklammern.

#### 2. Verfahrenshöchstdauer

Die geänderte Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2023 regelt für Projekte in den Beschleunigungsgebieten maximale Verfahrensdauern. Dabei besteht in durch außergewöhnliche Umstände hinreichend begründeten Fällen jeweils eine Verlängerungsmöglichkeit bei gleichzeitiger Begründungspflicht gegenüber dem Projektträger (zu den hierbei bestehenden Unklarheiten sogleich).

In den Beschleunigungsgebieten dürfen Genehmigungsverfahren gemäß Art. 16a Abs. 1 und 2 EE-RL 2023 nicht länger dauern als:

- ▶ maximal zwölf Monate für EE-Projekte (maximal sechs Monate Verlängerung)
- ▶ maximal zwei Jahre für EE-Offshore-Projekte (maximal sechs Monate Verlängerung)
- ▶ maximal sechs Monate für Repowering, Kleinanlagen < 150 kW, Energiespeicher am selben Standort, einschließlich Anlagen zur Speicherung von Strom und Wärme, Netzanschluss (maximal drei Monate Verlängerung)
- ▶ maximal zwölf Monate für Repowering-Offshore-Windenergieprojekte (maximal sechs Monate Verlängerung)

Damit sieht die Richtlinie für Verfahren in Beschleunigungsgebieten überwiegend deutlich längere Genehmigungsfristen vor, als das deutsche Genehmigungsrecht bereits heute vorschreibt. Gemäß § 10 Abs. 6a S. 1 BImSchG ist z. B. über den Genehmigungsantrag für Windenergieanlagen an Land nach Eingang des Antrags und der einzureichenden Antragsunterlagen im förmlichen Verfahren innerhalb einer Frist von sieben Monaten, im vereinfachten Verfahren sogar innerhalb einer Frist von nur drei Monaten zu entscheiden. Für Windenergieanlagen auf See soll der Planfeststellungsbeschluss gemäß § 69 Abs. 4 S. 1 Windenergie-auf-See-Gesetz (WindSeeG)<sup>53</sup> nach Eingang der Unterlagen innerhalb von 18 Monaten erteilt werden. Für den deutschen Gesetzgeber ergibt sich an dieser Stelle – mit Ausnahme der sechsmonatigen Frist für Repowering, Kleinanlagen, Energiespeicher am selben Standort und Netzanschlüsse – daher kein Änderungsbedarf, da die Höchstfristen der Richtlinie bereits umgesetzt sind. Beim Baugenehmigungsverfahren für PV-Anlagen kommt es auf das jeweilige Bauordnungsrecht der Bundesländer an. So ist etwa in Baden-

Württemberg im regulären Verfahren eine Frist von zwei Monaten, im vereinfachten Verfahren von einem Monat vorgesehen, § 54 Abs. 5 Landesbauordnung für Baden-Württemberg (LBO BaWü)<sup>54</sup>. Für Wasserkraftwerke mit einer Stromerzeugungskapazität von 150 Kilowatt und mehr sieht das deutsche Wasserrecht bislang eine Genehmigungsfrist von zwei Jahren vor, bei Wasserkraftwerken mit geringerer Kapazität oder beim Repowering eine Frist von einem Jahr, wobei diese Fristen einmalig um bis zu 18 und längstens um 24 Monate verlängert werden können, § 11a Abs. 5 Wasserhaushaltsgesetz (WHG)<sup>55</sup>.

### 3. Beginn der Genehmigungsfristen

Gemäß Art. 16 Abs. 2 S. 2 EE-RL 2023 markiert das Datum der Bestätigung der Vollständigkeit des Antrags durch die zuständige Behörde den Beginn des Genehmigungsverfahrens und damit den Beginn der Genehmigungsfristen. Bei Anträgen für Anlagen in Beschleunigungsgebieten bestätigt die zuständige Behörde die Vollständigkeit des jeweiligen Antrags spätestens 30 Tage nach Eingang des Antrags. Falls der Antragsteller nicht alle für die Bearbeitung eines Antrags erforderlichen Informationen übermittelt hat, fordert die Behörde den Antragsteller auf, unverzüglich einen vollständigen Antrag einzureichen, Art. 16 Abs. 2 S. 1 EE-RL 2023.

Bezugspunkt sowohl für den Verfahrensbeginn als auch für den Anlauf der Entscheidungsfristen ist gemäß Art. 16 Abs. 1 S. 2 i. V. m. Art. 16 Abs. 2 S. 2 EE-RL 2023 die Vollständigkeit des *Antrags*. Im deutschen Genehmigungsrecht wird an dieser Stelle typischerweise unterschieden: Während für den Verfahrensbeginn schon ein wirksamer *Antrag* genügt (vgl. § 10 Abs. 1 S. 1 BImSchG)<sup>56</sup>, laufen die Entscheidungsfristen erst mit Vollständigkeit von *Antrag und Antragsunterlagen* (vgl. § 10 Abs. 6a S. 1

<sup>53</sup> Windenergie-auf-See-Gesetz vom 13. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2258, 2310), das zuletzt durch Artikel 14 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist.

<sup>54</sup> Landesbauordnung für Baden-Württemberg vom 5. März 2010 (GBl. S. 416), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. November 2023 (GBl. S. 422) geändert worden ist.

<sup>55</sup> Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist.

<sup>56</sup> *Roßnagel/Hentschel*, in: Führ, GK-BImSchG, 2. Aufl. 2019, § 10 Rn. 131 ff., 139 f.



BlmSchG, § 7 Abs. 1 der 9. BlmSchV<sup>57</sup>). Zwar dürften von der Formulierung „Vollständigkeit des Antrags“ in der Richtlinie auch die Antragsunterlagen erfasst sein, da auf die Übermittlung aller für die Bearbeitung eines Antrags erforderlichen Informationen abgestellt wird. Zugleich ist damit aber nur die Vollständigkeit im Sinne einer bloßen Prüffähigkeit des Antrags gemeint. Es kommt somit lediglich darauf an, ob der Behörde alle Unterlagen zur Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen vorliegen (= Vollständigkeit im formellen Sinne). Dass dagegen die Unterlagen auch die Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzung bzw. die Genehmigungsfähigkeit belegen (= Vollständigkeit im materiellen Sinne), ist nicht erforderlich<sup>58</sup>. Dies entspricht auch dem Verständnis von Vollständigkeit nach deutschem Genehmigungsrecht<sup>59</sup>, auch wenn es in der Praxis bisweilen anders gehandhabt wird. Im Zuge der aktuell laufenden Novelle des Bundes-Immissionsschutzgesetzes ist eine entsprechende Klarstellung in § 7 Abs. 2 der 9. BlmSchV geplant, wonach die Antragsunterlagen dann vollständig sind, wenn die Unterlagen in einer Weise prüffähig sind, dass sie sich zu allen rechtlich relevanten Aspekten des Vorhabens verhalten, und die Behörde in die Lage versetzen, den Antrag unter Berücksichtigung dieser Vorgaben näher zu prüfen<sup>60</sup>.

#### 4. Kein Fristbeginn bei fehlender Vollständigkeitsbestätigung

Ein wesentlicher Zeitpunkt im Genehmigungsverfahren von EE-Projekten ist damit die Bestätigung der Vollständigkeit des jeweiligen Antrags durch die zuständigen Behörden. Zwar sind die Behörden gemäß Art. 16 Abs. 2 S. 1 EE-RL 2023 bei Anträgen für Anlagen in Beschleunigungsgebieten verpflichtet, die Vollständigkeit des jeweiligen Antrags innerhalb von 30 Tagen nach Eingang des Antrags zu bestätigen oder

den Projektträger aufzufordern, unverzüglich einen vollständigen Antrag einzureichen. Die Richtlinie sieht jedoch keine Folgen für den Fall einer nicht oder nicht fristgerecht ausgestellten Vollständigkeitsbestätigung vor, wie z. B. eine Fiktion derselben nach Fristablauf. Die Fristen für das Genehmigungsverfahren beginnen daher nicht zu laufen, wenn die Behörde die Vollständigkeitsbestätigung trotz Fristablauf schlicht nicht ausstellt.

Hierüber vermag auch die Fiktionsregelung des Art. 16a Abs. 6 S. 1 EE-RL 2023 nicht hinwegzuhelfen, wonach das Ausbleiben einer Antwort der zuständigen Behörden innerhalb der festgelegten Frist dazu führt, dass die spezifischen zwischengeschalteten Verwaltungsschritte als genehmigt gelten, (siehe dazu noch unten E.II.5.). Unabhängig davon, ob es sich hier überhaupt um einen zu genehmigenden Verwaltungsschritt in diesem Sinne handelt, dürfte die Vollständigkeitsbestätigung gerade keinen „zwischengeschalteten“ Verwaltungsschritt „im Genehmigungsverfahren“ darstellen. Vielmehr markiert die Vollständigkeitsbestätigung überhaupt erst den Beginn des Genehmigungsverfahrens, sodass der zeitliche Anwendungsbereich der Fiktionsregel wohl noch nicht eröffnet ist. Die Mitgliedstaaten wären dennoch nicht gehindert, (auch) an dieser Stelle eine Fiktionsregelung vorzusehen und damit den Fristlauf auszulösen oder anderweitige Folgen für ein Fristversäumnis zu regeln.

#### 5. Keine Sanktion bei Fristüberschreitung

Eine vergleichbare Problematik stellt sich hinsichtlich der in der Richtlinie vorgegebenen Verfahrenshöchstdauern für das Genehmigungsverfahren. Die Richtlinie selbst regelt keine unmittelbaren Folgen oder gar weitergehenden Sanktionen, wenn die Behörde die Verfahrenshöchstdauern überschreitet. Zwar müssen nach Art. 16 Abs. 3

<sup>57</sup> Verordnung über das Genehmigungsverfahren in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Mai 1992 (BGBl. I S. 1001), die zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist.

<sup>58</sup> Siehe zu dieser Differenzierung in Bezug auf die Vollständigkeit von Antragsunterlagen etwa *Versteyl/Heimbürge*, Beschleunigung von

immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, *Immissionsschutz* 2022, S. 64 (67).

<sup>59</sup> Siehe etwa OVG Greifswald, *Urt. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG*, juris Rn. 88.

<sup>60</sup> Siehe Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Klimaschutzes beim Immissionsschutz, zur Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und zur Umsetzung von EU-Recht, *BT-Drs. 20/7502*, S. 12.

S. 5 EE-RL 2023 die „Anlaufstellen“ sicherstellen, dass die in der Richtlinie festgelegten Fristen für die Genehmigungsverfahren eingehalten werden. Die Richtlinie enthält dazu aber keine weiteren Vorgaben, insbesondere gibt sie den Anlaufstellen keine Reaktionsmöglichkeiten gegenüber den Genehmigungsbehörden an die Hand.

Auch hier sind die Mitgliedstaaten aber nicht daran gehindert, Folgen für eine Überschreitung der Verfahrenshöchstdauer zu regeln (z. B. Informations- und Veröffentlichungspflichten, Reduzierung von Verfahrensgebühren, Einführung eines pauschalierten Schadensersatzanspruches nach dem Vorbild von § 198 Gerichtsverfassungsgesetz<sup>61</sup>, Erleichterungen beim vorzeitigen Baubeginn)<sup>62</sup>. Der Regelung einer Genehmigungsfiktion, wie sie häufig gefordert wird<sup>63</sup>, könnte jedoch nicht zuletzt die Richtlinie selbst entgegenstehen. Gemäß Art. 16a Abs. 6 S. 2 EE-RL 2023 findet die Genehmigungsfiktion für zwischengeschaltete Verwaltungsschritte nämlich ausdrücklich nicht auf abschließende Entscheidungen über das Ergebnis des Genehmigungsverfahrens Anwendung. Diese müssen vielmehr „ausdrücklich ergehen“. Vergleichbar wird auch im Erwägungsgrund 35 Rechtssicherheit hinsichtlich des zu erwartenden Ergebnisses des Genehmigungsverfahrens gefordert. Allerdings ist es im Sinne der gewollten Beschleunigung eher fraglich, ob die Richtlinie mitgliedstaatliche Beschleunigungsinstrumente wie eine Genehmigungsfiktionen verhindern will und kann.

### 6. Unklarheiten bei Fristverlängerungen

Art. 16a EE-RL 2023 setzt zwar maximale Verfahrensdauern für das Genehmigungsverfahren in Beschleunigungsgebieten fest. Gleichzeitig eröffnet er den Mitgliedstaaten aber die Möglichkeit, diese

Verfahrenshöchstdauern „in durch außergewöhnliche Umstände hinreichend begründeten Fällen“ um bis zu drei bzw. sechs Monate zu verlängern.

Unklar bleibt dabei, welche Fallgruppen eine Fristverlängerung rechtfertigen können, bzw. was solche außergewöhnlichen Umstände sind. Zwar ist dem Regelungswortlaut immanent, dass eine Verlängerung nur in Ausnahmefällen möglich sein soll und diese sodann auch einer substantiierten Begründung dem Antragsteller gegenüber bedarf (nach der Richtlinie „in aller Klarheit“). Nichtsdestotrotz bleibt es eine Auslegungsfrage, wann solche „außergewöhnliche Umstände“ angenommen werden können. Die Mitgliedstaaten sollten daher, wenn sie überhaupt von dieser Verlängerungsmöglichkeit Gebrauch machen wollen, bei der Umsetzung eine Konkretisierung vornehmen, um eine möglichst einheitliche Handhabung im Vollzug sicherzustellen (z. B. über Regelbeispiele).

Ferner ist nicht ganz eindeutig geregelt, ob diese Verlängerung nur einmalig möglich sein soll oder ob auch mehrfache Fristverlängerungen zulässig sind. Der Wortlaut deutet auf ersteres hin. Im Rahmen der Richtlinienumsetzung sollte im Sinne der bezweckten Beschleunigungswirkung jedenfalls eine nur einmalige Fristverlängerungsmöglichkeit durch die Mitgliedstaaten festgeschrieben werden.

### 7. Ergänzende Verfahrensvorgaben

Gemäß Art. 16 Abs. 3 EE-RL 2023 richten die Mitgliedstaaten zudem sogenannte Anlaufstellen ein. Eine ähnliche Regelung war auch schon in Art. 16 Abs. 1 EE-RL 2018 enthalten (sogenanntes one-stop-shop-Prinzip)<sup>64</sup>. Diese Anlaufstellen leisten dem Antragsteller auf dessen Ersuchen während des gesamten administrativen

<sup>61</sup> Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 25. Oktober 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 294) geändert worden ist.

<sup>62</sup> Siehe etwa *Rietzler/Schmidt/Sailer*, Mögliche Rechtsfolgen des Ablaufs der Genehmigungsfrist des § 10 Abs. 6a BImSchG, 2022, [https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2022/09/stiftung\\_umweltenergierecht\\_kurzgutachten\\_2022\\_09\\_22\\_moegliche\\_rechtsfolgen\\_verfahrensfristversaeumnis\\_BImSchG.pdf](https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2022/09/stiftung_umweltenergierecht_kurzgutachten_2022_09_22_moegliche_rechtsfolgen_verfahrensfristversaeumnis_BImSchG.pdf).

<sup>63</sup> Siehe aber zu den bisherigen europarechtlichen Bedenken gegen eine solche Fiktion *Schmidt/Sailer*, Reformansätze zum Genehmigungsrecht von Windenergieanlagen, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 25 vom 28.01.2022, S. 55 f., [https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2022/01/Stiftung-Umweltenergierecht\\_Reformansaeetze-Genehmigungsrecht-Windenergie\\_2022-01-28-1.pdf](https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2022/01/Stiftung-Umweltenergierecht_Reformansaeetze-Genehmigungsrecht-Windenergie_2022-01-28-1.pdf).

<sup>64</sup> Siehe hierzu *vom Dahl*, Zeitenwende für ein neues Energierecht?, NuR 2020, S. 66 (71).

Beantragungs- und Genehmigungsverfahrens Beratung und Unterstützung. Von einem Antragsteller darf während des gesamten Verfahrens nicht verlangt werden, sich an mehr als eine Anlaufstelle zu wenden. Die Anlaufstelle soll den Antragsteller in transparenter Weise durch das administrative Genehmigungsverfahren einschließlich der den Umweltschutz betreffenden Schritte führen, bis die zuständigen Behörden am Ende des Genehmigungsverfahrens eine oder mehrere Entscheidungen treffen, ihm alle erforderlichen Informationen zur Verfügung stellen und ggf. andere Verwaltungsbehörden einbeziehen. Wie bereits erwähnt, sind es auch diese Anlaufstellen, die dafür sorgen müssen, dass die in der Richtlinie festgelegten Verfahrenshöchstdauern für die Genehmigungsverfahren eingehalten werden (Art. 16 Abs. 3 S. 5 EE-RL 2023). Da Art. 16 Abs. 3 EE-RL 2023 keine Entscheidungskonzentration bei der Genehmigungsbehörde verlangt, sondern lediglich eine Art einheitlichen „Ansprechpartner“, ergibt sich aber jedenfalls für das deutsche Immissionsschutzrecht wohl kaum Änderungsbedarf. Hier sieht bereits § 10 Abs. 5 S. 4 BImSchG eine vollständige Koordinierung der Zulassungsverfahren durch die BImSchG-Genehmigungsbehörde vor<sup>65</sup>.

Den Antragstellern ist es gemäß Art. 16 Abs. 3 S. 6 EE-RL 2023 gestattet, die Unterlagen in digitaler Form einzureichen, wobei die Mitgliedstaaten gemäß Art. 16 Abs. 3 S. 7 EE-RL 2023 bis zum 21. November 2025 dafür sorgen müssen, dass alle Genehmigungsverfahren in elektronischer Form durchgeführt werden. Gemäß Art. 16 Abs. 4 S. 1 EE-RL 2023 erstellt die Anlaufstelle zudem ein Verfahrenshandbuch für Projektträger von Anlagen erneuerbarer Energien und macht diese Informationen online verfügbar, wobei sie gesondert auch auf kleinere Erneuerbare-Energien-Projekte, Projekte von Eigenversorgern im Bereich erneuerbare Elektrizität und Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften eingeht. In den Online-Informationen ist die für den jeweiligen Antrag relevante Anlaufstelle anzugeben (Art. 16 Abs. 4 S. 2 EE-RL 2023).

Die Mitgliedstaaten müssen des Weiteren gemäß Art. 16 Abs. 5 EE-RL 2023 dafür sorgen, dass die Antragsteller und die breite Öffentlichkeit bei Streitigkeiten im Zusammenhang mit dem Genehmigungsverfahren für den Bau und den Betrieb von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien leichten Zugang zu einfachen und gegebenenfalls auch zu alternativen Streitbeilegungsverfahren haben. Zudem müssen Rechtsbehelfe und Rechtsmittel im Zusammenhang mit einem Projekt zur Errichtung einer Erneuerbare-Energien-Anlage dem zügigsten Verwaltungs- und Gerichtsverfahren unterliegen, das auf der betreffenden nationalen, regionalen und lokalen Ebene zur Verfügung steht (Art. 16 Abs. 6 EE-RL 2023). Da das deutsche Recht diesbezüglich keine Differenzierung bei den Verfahren kennt, dürfte auch hier kein Änderungsbedarf bestehen.

Darüber hinaus trifft die Mitgliedstaaten die Pflicht zur Bereitstellung angemessener Ressourcen, um für qualifiziertes Personal, Weiterbildung und Umschulung ihrer zuständigen Behörden zu sorgen (Art. 16 Abs. 7 S. 1 EE-RL 2023). Erwägungsgrund 11 nennt nämlich auch den Mangel an digitalen und personellen Ressourcen bei den Behörden zur Bearbeitung der wachsenden Zahl an Genehmigungsanträgen als ein Hemmnis beim schnellen Ausbau der erneuerbaren Energien.

Gemäß Art. 16 Abs. 8 EE-RL 2023 umfasst die Dauer des Genehmigungsverfahrens folgende Zeiträume nicht, sodass diese nicht auf die Genehmigungsfristen angerechnet werden:

- ▶ die Zeit für die Errichtung oder das Repowering der Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie, ihrer Netzan-schlüsse und – im Hinblick auf die Gewährleistung der Netzstabilität, -zuverlässigkeit und -sicherheit – der damit verbundenen erforderlichen Netzinfrastruktur;
- ▶ die Dauer der erforderlichen behördlichen Etappen für umfassende Modernisierungen des Netzes, die notwendig sind, um die Netzstabilität, -zuverlässigkeit und -sicherheit sicherzustellen;

<sup>65</sup> Dem dürfte nicht entgegenstehen, dass die Richtlinie formal von einem Dualismus zwischen Anlaufstelle und zuständiger (Genehmigungs-)Behörde ausgeht.

- ▶ die Dauer für gerichtliche Rechtsbehelfe und Rechtsmittel, andere Gerichtsverfahren sowie für alternative Streitbeilegungsverfahren einschließlich Beschwerdeverfahren und Rechtsbehelfe.

Zudem werden Entscheidungen im Rahmen der Genehmigungsverfahren im Einklang mit dem geltenden Recht öffentlich zugänglich gemacht, Art. 16 Abs. 9 EE-RL 2023. Diese Anforderung dürfte in Deutschland über Art. 2 Nr. 1 Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz<sup>66</sup> jedenfalls für das förmliche BlmSchG-Verfahren bereits umgesetzt sein, da hierüber für immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbescheide in § 10 Abs. 7 S. 2 BlmSchG eine Pflicht zur öffentlichen Bekanntmachung eingeführt wurde. Eine entsprechende Pflicht besteht jedoch im vereinfachten BlmSchG-Verfahren nicht, da § 19 Abs. 2 BlmSchG die Regelung des § 10 Abs. 7 S. 2 BlmSchG für nicht anwendbar erklärt. Die öffentliche Bekanntmachung ist im vereinfachten Verfahren über § 21a Abs. 1 i. V. m. § 24 S. 1 der 9. BlmSchV rein fakultativ, sodass sich in diesen Fällen Umsetzungsbedarf ergibt.

## II. Genehmigungsverfahren in Beschleunigungsgebieten (Art. 16a EE-RL 2023)

Sinn und Zweck der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten ist es, die Genehmigung von EE-Anlagen innerhalb dieser Gebiete erheblich zu erleichtern und zu beschleunigen. Hierzu sieht die Richtlinie folgende Änderungen vor:

- ▶ Entfall der Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung und ggf. Natura-2000-Verträglichkeitsprüfung (hierzu 1.a))
- ▶ Vereinbarkeitsvermutung mit bestimmten europäischen Umweltvorgaben des Habitatschutz-, des Artenschutz- und des Wasserrechts (hierzu 1.b))
- ▶ Beschränkung des Prüfungsumfangs bei den europäischen Umweltvorgaben auf ein Screening (hierzu 2.)

- ▶ Genehmigung „unter Umweltgesichtspunkten“ oder im Fall erheblicher unvorhergesehener nachteiliger Auswirkungen Nachprüfung oder „modifizierte Umweltschutzprüfungen“ (hierzu 3. und 4.)
- ▶ Fiktionsregelung für zwischengeschaltete Verfahrensschritte (hierzu 5.)

### 1. Entfall von Prüfpflichten/Vereinbarkeitsvermutung

Den Kern der Beschleunigung bildet der Entfall bzw. zumindest die Modifizierung bestimmter Prüfpflichten.

#### a) UVP und FFH-Verträglichkeitsprüfung (Art. 16a Abs. 3 EE-RL 2023)

Die Realisierung von Projekten in Beschleunigungsgebieten soll in der Regel keiner Umweltverträglichkeitsprüfung und keiner FFH-Verträglichkeitsprüfung mehr bedürfen. Der europäische Gesetzgeber hält diesbezüglich die bei Gebietsausweisung bereits durchgeführten Umweltprüfungen und die Einhaltung der auf Ebene festgelegten Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen für grundsätzlich ausreichend. Gemäß Art. 16a Abs. 3 UAbs. 1 S. 1 EE-RL 2023 sind daher neue

- ▶ Anträge für EE-Anlagen einschließlich solcher Anlagen, die verschiedene Arten von Technologie für erneuerbare Energie kombinieren, und
- ▶ Anträge für das Repowering von Anlagen für die jeweilige Technologie,
- ▶ Anträge für Energiespeicher am selben Standort sowie
- ▶ Anträge für deren Netzanschluss

von der Verpflichtung zur Durchführung einer UVP gemäß Art. 2 Abs. 1 UVP-RL ausgenommen, „sofern diese Projekte mit Artikel 15c Absatz 1 Buchstabe b der vorliegenden Richtlinie im Einklang stehen“. Das Gleiche gilt für die FFH-Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL (Art. 16a Abs. 3 UAbs. 2 EE-RL 2023), sofern die Projekte „den gemäß Artikel 15c Absatz 1 Buchstabe b dieser Richtlinie festgelegten Regeln und Maßnahmen entsprechen“. Trotz des leicht

<sup>66</sup> Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2819).

unterschiedlichen Wortlauts bei der Bezugnahme auf die Planregeln/-maßnahmen dürfte damit deren Einhaltung auf Genehmigungsebene gemeint sein.

Zusammengefasst bedarf es auf Projektebene grundsätzlich keiner UVP und keiner FFH-Verträglichkeitsprüfung mehr, es sei denn

- ▶ die im Rahmen der planerischen Ausweitung in Umsetzung von Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL 2023 festgelegten Regeln und Maßnahmen werden nicht eingehalten, was dann sowohl eine UVP als auch eine FFH-Verträglichkeitsprüfung nach sich ziehen dürfte oder
- ▶ das Screening im Rahmen des Genehmigungsverfahrens ergibt nach Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 1 EE-RL 2023, dass das Vorhaben höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen haben wird, was wiederum eine Nachprüfung in Form der UVP und ggf. einer Überprüfung anhand der FFH-RL nach sich zieht, sofern Wind- und Photovoltaikprojekte nicht von dieser Nachprüfungspflicht ausgenommen werden (siehe dazu noch unten 4.), oder
- ▶ das Projekt hat voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt eines anderen Mitgliedstaats oder ein Mitgliedstaat, der voraussichtlich erheblich betroffen ist, stellt gemäß Art. 7 UVP-RL einen entsprechenden Antrag, was zumindest eine UVP nach sich zieht (Art. 16a Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 EE-RL 2023).

Der Entfall der UVP bedeutet für bislang UVP-pflichtige Projekte eine erhebliche Erleichterung im Genehmigungsverfahren. Ferner beseitigt er die vielfältigen Unsicherheiten bei der UVP-Vorprüfung bzw. der Frage, ob das jeweilige Projekt UVP-pflichtig ist oder nicht, was viele Vorhabenträger zu einer freiwilligen UVP veranlasst hat<sup>67</sup>. In vielen Fällen dürfte dieser Entfall daher auch zu einer Beschleunigung führen.

Der Entfall der FFH-Verträglichkeitsprüfung dürfte demgegenüber von geringerer praktischer Bedeutung sein, da Natura-2000-Gebiete schon bei der Ausweisung

von Beschleunigungsgebieten grundsätzlich ausgenommen sind, es sei denn, es handelt sich um künstliche und bebaute Flächen in Natura-2000-Gebieten (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) Ziff. ii) EE-RL 2023). Letztere können auch innerhalb von Natura-2000-Gebieten zu Beschleunigungsgebieten erklärt werden. Der Anwendungsbereich des Art. 16a Abs. 3 UAbs. 2 EE-RL 2023 und der darin für das Genehmigungsverfahren vorgesehene Wegfall der FFH-Verträglichkeitsprüfung beschränkt sich folglich auf diese Fallkonstellationen sowie auf Fälle, in denen sich Auswirkungen von erneuerbaren Energien auf ein (angrenzendes) FFH-Gebiet ergeben<sup>68</sup>.

### b) Vereinbarkeitsvermutung mit europäischen Umweltschutzvorgaben (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 EE-RL 2023)

Wie bereits dargestellt, sind schon bei der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten in den Plänen geeignete „Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen“ für EE-Anlagen, Energiespeicher am selben Standort und den Netzanschluss festzulegen. Bezugspunkt dürfte dabei wohl – wie bereits erörtert – die Einhaltung folgender Vorgaben aus dem EU-Umweltrecht sein:

- ▶ Habitatschutzrechtliche Vermeidungsgebote nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL (Vermeidung von Verschlechterung und Störung)
- ▶ Artenschutzrechtliche Zugriffsverbote für FFH-Arten nach Art. 12 Abs. 1 FFH-RL (u. a. Tötungs-, Störungs- und Zerstörungsverbot)
- ▶ Artenschutzrechtliche Zugriffsverbote für Vögel nach Art. 5 VS-RL (u. a. Tötungs-, Störungs- und Zerstörungsverbot)
- ▶ Wasserrechtliche Verschlechterungsverbote und Verbesserungsgebote in Bezug auf Oberflächengewässer nach Art. 4 Abs. 1 lit. a) Ziff. i) und ii) WRRL

### aa) Entfall von Prüfpflichten

Demzufolge sieht Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 EE-RL 2023 vor, dass – „unbeschadet“ des Screenings im Genehmigungsverfahren – kein Verstoß gegen die genannten

<sup>67</sup> Hierzu etwa *Moog/Wegner*, Die Abgrenzung der Windfarm als Vorhaben im Sinne des UVP-Rechts nach § 2 Abs. 5 UVPG, ZUR 2022, S. 664.

<sup>68</sup> So auch *Sobotta*, REPowerEU – Quo vadis Naturschutz?, NVwZ 2023, S. 1609 (1612).

Vorschriften vorliegt, wenn das jeweilige Projekt die auf Ebene der Gebietsausweitung festgesetzten Regeln einhält und die geeigneten Minderungsmaßnahmen durchführt („wird (...) davon ausgegangen, dass die Projekte nicht gegen die genannten Bestimmungen verstoßen“). Die Regelung beinhaltet also eine entsprechende Vereinbarkeitsvermutung mit den genannten Vorgaben des europäischen Umweltrechts. Damit liegt bereits auf Tatbestandsebene kein Gebots-/Verbotsverstoß vor. Als Folge dieser Vereinbarkeitsvermutung bedarf es hinsichtlich der genannten Umweltvorgaben zunächst auch keiner herkömmlichen Prüfung mehr im Genehmigungsverfahren und damit auch keiner diesbezüglichen Kartierungen o. Ä. (z. B. hinsichtlich artenschutzrechtlicher Zugriffsverbote, wasserrechtlichem Verschlechterungsverbot für Oberflächengewässer). Auch diesbezügliche Abweichungs- bzw. Ausnahmentscheidungen werden im Genehmigungsverfahren entbehrlich, da diese eine Verbotsverletzung voraussetzen. Die entsprechenden Prüfpflichten sollen aus Beschleunigungsgründen entfallen<sup>69</sup>. Sie dürfen daher auch insbesondere nicht auf andere Ebenen verlagert werden (z. B. in die Eingriffsregelung oder in die SUP). Vielmehr werden sie durch das Zusammenspiel von SUP und Sperrwirkung erheblicher Umweltauswirkungen für die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten auf Planungsebene einerseits sowie die Einhaltung der im Plan festgelegten Regeln und Maßnahmen und das Screening einschließlich ggf. zusätzlicher Minderungs- und Ausgleichsmaßnahmen auf Genehmigungsebene andererseits ersetzt und die verschiedenen Schutzgüter hierüber abgearbeitet.

Dieses Regelungskonzept soll trotz des Wegfalls bzw. der Modifikation von Prüfpflichten aus dem EU-Umweltrecht auf

Zulassungsebene den Erhalt materiell-rechtlicher Umwelanforderungen absichern. Zugleich bietet das Konzept der Beschleunigungsgebiete damit vor allem auch die Chance zur Vereinheitlichung und Standardisierung von Anforderungen, die bislang im Vollzug durch die Bundesländer zuweilen weit auseinandergehen.

### bb) Nichtvorliegen der Vereinbarkeitsvermutung

Die Vereinbarkeitsvermutung greift gemäß Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 EE-RL 2023 jedoch von vornherein nicht, wenn der Antragsteller die im Plan genannten Regeln nicht einhält und/oder die geeigneten Minderungsmaßnahmen nicht durchführt. Für den Antragsteller bedeutet dies, dass er für seinen Antrag zunächst nur die Einhaltung der im Plan festgelegten Regeln und Durchführung der Minderungsmaßnahmen nachweisen muss, darüber hinaus aber keine Verpflichtungen aus dem europäischen Umweltrecht bestehen<sup>70</sup>. Fehlt es dagegen an dieser Einhaltung bzw. Durchführung und liegen damit die Voraussetzungen der Vereinbarkeitsvermutung nicht vor, dürfte das konkrete Projekt den herkömmlichen Umweltschutzprüfungen im Genehmigungsverfahren zu unterziehen sein, also z. B. einer Artenschutzprüfung.

### cc) Widerlegung der Vereinbarkeitsvermutung

Die Formulierung „Unbeschadet des Artikels 16a Absätze 4 und 5“ bedeutet einerseits, dass das dort geregelte Screening im Genehmigungsverfahren unberührt bleibt und trotz Vereinbarkeitsvermutung durchzuführen ist. Ob und in welchem Umfang dies andererseits auch bedeutet, dass mit dem Screening die Vereinbarkeitsvermutung widerlegt werden kann, ist nicht klar geregelt. Die ausdrückliche Bezugnahme

<sup>69</sup> Unklar die EU-Kommission zur Artenschutzprüfung, vgl. COM(2023) 764 final v. 28.11.2023, Report from the Commission to the Council on the review of Council Regulation (EU) 2022/2577 of 22 December 2022 laying down a framework to accelerate the deployment of renewable energy, S. 17, die beiläufig darauf hinweist, dass Art. 16a EE-RL 2023 für EE-Anlagen – anders als Art. 15e EE-RL 2023 für Netze und Speicher – keine ausdrückliche Ausnahme von der Artenschutzprüfung regelt. Die EU-Kommission berücksichtigt dabei aber nicht die – in Art. 15e EE-RL 2023 gerade nicht vorhandene – Vereinbarkeitsvermutung des Art. 15c EE-RL 2023. Würden die entsprechenden Prüfungen nämlich

bestehen bleiben, würde es daneben durch das Screening zu einer zusätzlichen neuen Prüfung kommen und die Verfahren dadurch weder vereinfacht noch beschleunigt werden. Zudem ordnet Art. 16a Abs. 5 UAbs. 3 EE-RL 2023 zwingend ein eigenes Prüferegime an und das ausdrücklich auch für den Artenschutz. Es braucht hier daher gar keine Ausnahmeregelung wie in Art. 15e EE-RL 2023, wo die Ausnahme von der Artenschutzprüfung den Mitgliedstaaten freigestellt ist.

<sup>70</sup> So auch *Kliem*, Die novellierte Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energien – Kommt der Turbo für das Genehmigungsverfahren?, ZNER 2023, S. 462 (465).

zum Screening spricht für eine Widerlegungsmöglichkeit<sup>71</sup>. Allerdings bleibt unklar, unter welchen Bedingungen dies möglich sein soll und mit welchen Folgen, vor allem weil auf Genehmigungsebene keine herkömmlichen Prüfungen einer Ge-/Verbotsverletzung mehr stattfinden (z. B. Artenschutzprüfung). Wenn also die Behörde im Rahmen des Screenings aufgrund eindeutiger Beweise zu dem Ergebnis gelangt, dass das Projekt höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen haben wird, die nicht durch die im jeweiligen Plan zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten festgelegten oder durch die vom Projektträger vorgeschlagenen Maßnahmen gemindert werden können, muss dies zunächst in die fachrechtlichen Vorgaben „übersetzt“ werden. In diesem Fall würde die Vereinbarkeitsvermutung zwar wohl erschüttert. Nach dem in der Richtlinie vorgesehenen Regelfall würde dann aber zunächst „nur“ eine Nachprüfung insbesondere in Form einer UVP folgen. Werden im Rahmen einer solchen UVP sodann beispielsweise Auswirkungen auf den Artenschutz festgestellt, so müsste im Anschluss wohl in eine herkömmliche artenschutzrechtliche Prüfung übergegangen werden, wobei unklar bleibt, wie diese genau auszusehen hätte. Ob stattdessen auch direkt auf die Prüfung einer Ausnahmeerteilung für die jeweilige Ge-/Verbotsverletzung übergegangen werden kann (z. B. artenschutzrechtliche Ausnahme), ist zwar unklar, dürfte aber nahe liegen und wegen des überragenden öffentlichen Interesses nach Art. 16f EE-RL 2023 wohl auch mit der bisherigen Rechtsprechung in Einklang zu bringen sein, die für eine Ausnahmeerteilung die vorherige Prüfung der Verbotsverletzung bzw. die fehlerfreie Erfassung und Bewertung der Auswirkungen eines Projekts fordert<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> So *Sobotta*, REPowerEU – Quo vadis Naturschutz?, NVwZ 2023, S. 1609 (1610 und 1612) und *Kliem*, Die novellierte Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energien – Kommt der Turbo für das Genehmigungsverfahren?, ZNER 2023, S. 462 (465).

<sup>72</sup> Siehe auch *Sobotta*, REPowerEU – Quo vadis Naturschutz?, NVwZ 2023, S. 1609 (1612), der in diesem Fall eine Rechtfertigung nach Art. 16 FFH-RL und/oder Art. 9 VS-RL verlangt, die seiner Ansicht nach durch Art. 16f und die darin enthaltene Vermutung, dass das Vorhaben im überwiegenden öffentlichen Interesse, stark erleichtert wird. Hierzu auch *Sailer/Deutinger*, Die Beschleunigung des Erneuerbaren-Ausbaus durch die

Wenn die Mitgliedstaaten nach Art. 16a Abs. 5 UAbs. 2 und 3 EE-RL 2023 Wind- und PV-Projekte von der Nachprüfung ausnehmen, würde im Falle von nachteiligen Auswirkungen auf den Artenschutz hingegen direkt auf die Prüfung und Anordnung von geeigneten und angemessenen Minderungs- bzw. Ausgleichsmaßnahmen (ggf. in Form einer Ausgleichszahlung) übergegangen werden, um diesen Auswirkungen entgegenzuwirken. Hierfür wäre dann – vergleichbar dem System von Art. 6 EU-Notfall-VO bzw. § 6 WindBG – eine Art „modifizierte Artenschutzprüfung“ nötig (siehe dazu sogleich unten unter 4.).

## 2. „Achillesverse“ Screening (Art. 16a Abs. 4 und 5 UAbs. 1 EE-RL 2023)

Wie eben schon aufgezeigt, bildet das neue Screening den Dreh- und Angelpunkt bei der Prüfung der EU-Umweltvorgaben im Genehmigungsverfahren und stellt damit zugleich die „Achillesverse“ im neuen Prüfsystem dar. Bereits bei der Umsetzung in nationales Recht sollte deshalb ein Fokus darauf gelegt werden.

Statt der Prüfung der EU-Umweltvorgaben prüft die Genehmigungsbehörde zunächst die Einhaltung der vorgesehenen Regeln und Durchführung der Minderungsmaßnahmen aus dem Plan<sup>73</sup> und sodann im eigentlichen Screening gemäß Art. 16a Abs. 4 i. V. m. Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 1 EE-RL 2023 nur noch, ob das beantragte Projekt

- ▶ angesichts der ökologischen Sensibilität des geografischen Gebiets, in dem es sich befindet, „höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen haben wird“,
- ▶ die bei der Umweltprüfung des Plans zur Ausweisung des Beschleunigungsgebiets gemäß der SUP-Richtlinie und ggf.

EU-Notfall-Verordnung und die novellierte Erneuerbare-Energien-Richtlinie, EurUP 2024, Heft 1 (im Erscheinen); zur bisherigen Rechtsprechung am Beispiel der wasserrechtlichen Ausnahme BVerwG, Urt. v. 29.05.2018 – 7 C 18/17, juris Rn. 15; BVerwG, Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1/15, juris Rn. 165; OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 – 1 B 126/16, juris Rn. 153.

<sup>73</sup> Diese Prüfung ist formal nicht Teil des Screenings im eigentlichen Sinne, sondern eine Art Vorprüfung zum Screening.

gemäß Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie nicht ermittelt wurden, und

- ▶ die nicht durch die Maßnahmen gemindert werden können, die in den Plänen zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten aufgeführt sind oder vom Projektträger vorgeschlagen wurden.

Daneben dient dieses Screening ausweislich Art. 16a Abs. 4 UAbs. 1 S. 3 EE-RL 2023 auch der Überprüfung und Feststellung, ob das EE-Projekt aufgrund der Wahrscheinlichkeit erheblicher Auswirkungen auf die Umwelt in einem anderen Mitgliedstaat oder aufgrund eines Antrags eines Mitgliedstaats, der voraussichtlich erheblich betroffen sein wird, in den Geltungsbereich von Art. 7 UVP-RL und damit unter die Vorgaben für eine grenzüberschreitende UVP fällt.

Für die Dauer des Screenings werden enge zeitliche Vorgaben gemacht: Die Überprüfungen müssen gemäß Art. 16a Abs. 4 UAbs. 2 S. 3 und 4 EE-RL 2023 innerhalb von 45 Tagen bzw. bei Anlagen mit einer Stromerzeugungskapazität <150 kW und Repoweringprojekten innerhalb von 30 Tagen ab Einreichung „der für diesen Zweck ausreichenden erforderlichen Informationen“ abgeschlossen sein. Dies muss bei der Festlegung des genauen Prüfungsumfangs und -maßstabs des Screenings beachtet werden (siehe dazu sogleich).

### a) Prüfungsumfang

Die Prüfung, ob „höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen“ vorliegen, ist eine Aneinanderreihung unbestimmter Voraussetzungen, deren Anforderungen die Richtlinie weitgehend offenlässt. Sie ist daher mit erheblichen Unsicherheiten verbunden, wenn der Gesetzgeber sie nicht bei der Umsetzung in Ausfüllung seines Umsetzungsauftrags konkretisiert. Denn von der genauen Ausgestaltung und Handhabung dieses Screenings hängt der eigentliche Beschleunigungseffekt und die Vollzugstauglichkeit für die Behörden im Genehmigungsverfahren ab. Ein hoher Grad an Unsicherheit führt typischerweise zum vorsorglichen „Hochschrauben“ der Prüfanforderungen

im Verfahren. Dabei muss zum einen auch berücksichtigt werden, dass die Formulierung „Im Anschluss an das Screening sind die (...) Anträge unter Umweltgesichtspunkten genehmigt (...), *es sei denn*“ auf ein Regel-Ausnahme-Verhältnis hindeutet, wonach sich dem Screening im Normalfall die Genehmigung unter Umweltgesichtspunkten anschließt und nur in Ausnahmefällen eine Nachprüfung wegen unvorhergesehener Auswirkungen erfolgt. Zum anderen sind die Screening-Fristen – auch wenn sie erst mit Einreichung „der für diesen Zweck ausreichenden erforderlichen Informationen“ beginnen – denkbar knapp bemessen. Das Screening muss also so ausgestaltet werden, dass es innerhalb der kurzen Fristen von den Genehmigungsbehörden tatsächlich auch leistbar ist.

Zunächst wird (nur) auf „erhebliche“ (Umwelt-)Auswirkungen abgestellt, d. h. Auswirkungen unterhalb dieser Schwelle reichen nicht aus. Die Erheblichkeitsschwelle wird aber nicht näher konkretisiert und dürfte primär eine Frage des jeweiligen materiellen Rechts sein, sodass die Erheblichkeit jeweils im Lichte der habitat-, arten- und gewässerschutzrechtlichen Vorgaben zu bestimmen ist<sup>74</sup>.

Weiterhin müssen diese Auswirkungen „höchstwahrscheinlich“ gegeben sein, d. h. die bloße Möglichkeit reicht ebenso wenig aus wie eine hinreichende Wahrscheinlichkeit. Vielmehr wird hier wohl eine mit an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit zu fordern sein. Ausweislich des Erwägungsgrundes 35, der von „sehr wahrscheinlich“ spricht, bedarf es zudem „eindeutiger Belege“ für solche Auswirkungen. Auch dies deutet auf hohe Anforderungen an die Darlegungs- und Begründungslast für das Vorliegen negativer Auswirkungen hin, die bei den Behörden liegt. Bestätigt wird dies durch einen Vergleich mit den Regeln und Minderungsmaßnahmen auf Planungsebene. Während für deren Festlegung schon „mögliche“ negative Umweltauswirkungen ausreichen (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL 2023), bedarf es für Maßnahmen auf Genehmigungsebene „höchstwahrscheinlich“ erheblicher negativer Auswirkungen. Darin zeigt sich die

<sup>74</sup> Siehe vergleichbar zum UVP-Recht *Kümper*, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPG/UmwRG, 2. Aufl. 2023, § 25 UVPG Rn. 13; *Peters/Balla/Hesselbarth*, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, 4. Aufl. 2019, § 7 Rn.

14; *Leidinger*, in: Hoppe/Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG, 5. Aufl. 2018, § 35 UVPG Rn. 53.



Regelungsabsicht, Umweltkonflikte vorrangig und soweit wie möglich bereits auf der Planungsebene zu lösen, und diese Anliegen nur unter hohen Anforderungen und damit nur im Ausnahmefall zusätzlich auch auf Genehmigungsebene zu behandeln.

Schließlich müssen die Auswirkungen auch „unvorhergesehen“ sein. Der diesbezügliche Bezugspunkt bleibt jedoch unklar, da die Richtlinie lediglich darauf abstellt, dass die Auswirkungen „bei der Umweltprüfung der Pläne (...)“<sup>75</sup> nicht ermittelt wurden“. Für diese Nichtermittlung kann es jedoch verschiedene Gründe geben. „Unvorhergesehene“ nachteilige Umweltauswirkungen könnten sich erstens aus Veränderungen im Zeitraum zwischen Planungs- und Genehmigungsebene (z. B. „nachträgliche“ Einwanderung von Arten, heranrückende Bebauung, neue wissenschaftliche Erkenntnisse, zwischenzeitliche Schutzgebietsausweisung), zweitens durch die zusätzlichen Informationen bzw. den höheren Detaillierungsgrad im Genehmigungsverfahren (etwa durch Kenntnis des genauen Vorhabenstandorts und der Anlagenspezifika) oder drittens durch Fehler bei den Umweltprüfungen im Zuge der Gebietsausweisung ergeben (z. B. übersehene Schutzgüter bzw. Umweltauswirkungen). Hinsichtlich zeitlicher Veränderungen wäre zu bedenken, dass das Naturgeschehen sich ständig verändert und dieses Verständnis daher regelmäßig zu „unvorhergesehenen“ Umweltauswirkungen führen würde. Ob die Begrenzung des Screenings auf „erhebliche“ Auswirkungen dies ein Stück weit ausgleichen könnte, ist wegen der unklaren Anforderungen an die Erheblichkeit offen. Es bestünde damit das Risiko, dass das Screening zu einer Art „Durchlaufposten“ wird, dem sich wegen stets gegebener unvorhergesehener Auswirkungen immer Folgeprüfungen (Nachprüfung oder „modifizierte Umweltschutzprüfungen“) anschließen. Damit würde das bereits dargestellte, von der Richtlinie angestrebte Regel-Ausnahme-Verhältnis umgekehrt und die direkte Genehmigung unter Umweltgesichtspunkten nach Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 1 EE-RL 2023 zur Ausnahme, obwohl diese den Regelfall darstellen soll. Inwieweit die Konkretisierung der

Vorhabendaten auf Genehmigungsebene unvorhergesehene Umweltauswirkungen begründen kann, ist ebenfalls unklar. Einerseits erachtet das Konzept der Beschleunigungsgebiete eine Prüfung der Umweltauswirkungen auf Planungsebene und die dortige Maßnahmenfestlegung ohne Kenntnis des konkreten Anlagenstandorts als grundsätzlich ausreichend<sup>76</sup>. Andererseits ist mit dem Screening auf Genehmigungsebene doch noch einmal ein Überprüfungsverfahren hinsichtlich auf Planungsebene nicht ermittelter Umweltauswirkungen vorgesehen. Dass die Genehmigungsbehörden schließlich eine nachträgliche Fehlerkontrolle der Umweltprüfungen auf Planungsebene durchführen, dürfte allein schon aus praktischen Gründen weder leistbar sein noch dem Vereinfachungs- und Beschleunigungsanliegen der Richtlinie entsprechen.

## b) Prüfungsmaßstab

Abgesehen von den unbestimmten Anforderungen beim Prüfungsumfang stellt sich daneben die Frage des genauen Prüfungsmaßstabs. Auch dieser wird in der Richtlinie nicht näher geregelt, jedoch gibt es zu seiner Bestimmung zumindest gewisse Anhaltspunkte aufgrund des Wortlauts und der Systematik. Diese stellen das Screening in Zusammenhang mit den Umweltprüfungen (SUP/UVP).

Durch die Bezugnahme auf die vorangegangene SUP bei Ausweisung der Beschleunigungsgebiete („die bei der Umweltprüfung der Pläne (...) nicht ermittelt wurden“) käme möglicherweise der SUP-Maßstab – also eine Art „SUP-Nachprüfung“ – in Betracht. Maßgeblich wäre die Sicht der gebietsausweisenden Behörde und damit ein planungsbezogener Prüfungsmaßstab. Dieser Maßstab ist aber dem Genehmigungsverfahren bislang fremd. Gegen ein solches Verständnis spricht zudem, dass das Screening nicht nur Planbezug, sondern auch konkreten Projektbezug aufweist (vgl. etwa Art. 16a Abs. 4 UAbs. 1 S. 2 EE-RL 2023: „Ziel dieses Screening ist, festzustellen, ob das Projekt (...)“). Das Screening soll also gerade solche Auswirkungen erfassen, die bei der Gebietsausweisung

<sup>75</sup> Gemeint sind die SUP und ggf. FFH-Verträglichkeitsprüfung.

<sup>76</sup> So auch Agatz, Überlegungen zur Umsetzung der RED-Novelle 2023/2413/EU in deutsches Recht, 06.01.2024, S. 6.

aufgrund des Abstraktionsgrades der SUP nicht ermittelt wurden, aber auf Genehmigungsebene durch den Projektbezug ersichtlich werden. Ferner wäre eine bloße „Wiederholung“ der SUP auf Genehmigungsebene weder sinnvoll noch würde es dem Gedanken der Abschichtung entsprechen. Zudem existieren für die Fehlerkontrolle der auf Ebene durchgeführter SUP gerichtliche Kontrollverfahren.

Naheliegender erscheint daher die Heranziehung des UVP-Maßstabs. Da die UVP selber jedoch Folge eines Screenings ist, bei dem negative Auswirkungen festgestellt wurden (vgl. Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 3 EE-RL 2023), und das Screening eine Art Vorprüfung dazu darstellt, spricht dies für eine Art UVP-Vorprüfungs-Maßstab<sup>77</sup>. Zudem soll das Screening „angesichts der ökologischen Sensibilität der geografischen Gebiete“ erfolgen und knüpft damit – wie Erwägungsgrund 25 – nahezu wortlautidentisch an die standortbezogenen Auswahlkriterien nach Anhang III der UVP-Richtlinie an (vgl. Art. 4 Abs. 3 i. V. m. Anhang III Nr. 2 UVP-RL). Dort heißt es:

**„Die ökologische Empfindlichkeit der geografischen Räume, die durch die Projekte möglicherweise beeinträchtigt werden, muss unter Berücksichtigung insbesondere folgender Punkte beurteilt werden:**

- a) bestehende Landnutzung;**
- b) Reichtum, Qualität und Regenerationsfähigkeit der natürlichen Ressourcen des Gebiets;**
- c) Belastbarkeit der Natur unter besonderer Berücksichtigung folgender Gebiete:
  - i) Feuchtgebiete,**
  - ii) Küstengebiete,**
  - iii) Bergregionen und Waldgebiete,**
  - iv) Reservate und Naturparks,**
  - v) durch die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten ausgewiesene Schutzgebiete; von den Mitgliedstaaten gemäß [FFH- und VS-RL] ausgewiesene besondere Schutzgebiete,**
  - vi) Gebiete, in denen die in den Vorschriften der Union festgelegten Umweltqualitätsnormen bereits überschritten sind,****

**vii) Gebiete mit hoher Bevölkerungsdichte,**  
**viii) historisch, kulturell oder archäologisch bedeutende Landschaften.“**

Ausgehend von diesen Erwägungen käme zunächst ein streng gebietsschutzbezogener Ansatz mit Beschränkung allein auf die in Anhang III Nr. 2 lit. c) UVP-RL genannten Schutzkriterien in Betracht. Das entspräche dem Maßstab einer *standortbezogenen* UVP-Vorprüfung im Sinne der deutschen Umsetzung der UVP-Richtlinie (§ 7 Abs. 2 i. V. m. Anlage 3 Ziff. 2.3 UVPG). Zu prüfen wäre demnach nur, ob im Einwirkungsgebiet ausgewiesene Gebiete im Sinne der Anlage 3 Ziff. 2.3 UVPG vorhanden sind. Nur wenn man dies bejaht, kämen überhaupt erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen in Betracht. Auf einer zweiten Stufe wäre dann unter Berücksichtigung der in Anlage 3 UVPG aufgeführten Kriterien zu prüfen, ob das Vorhaben unvorhergesehene erhebliche nachteilige Auswirkungen haben wird, die die besondere Empfindlichkeit oder die Schutzziele des Gebietes betreffen. Dies wäre jedenfalls ein auf Genehmigungsebene bekannter Prüfungsmaßstab, der projektbezogen ist und die Sicht der Genehmigungsbehörde zugrunde legt. Zudem wäre eine solche Prüfung innerhalb der kurzen Screening-Fristen und mit verfügbarer Datengrundlage leistbar. Allerdings käme man bei einem derartig engen Verständnis beim Screening wohl regelmäßig zu dem Ergebnis, dass keine erheblichen unvorhergesehenen nachteiligen Auswirkungen vorliegen. Das liegt einerseits daran, dass ein Teil der in Anlage 3 Ziff. 2.3 UVPG genannten Schutzgebiete ohnehin bereits über die Gebietsausschlüsse nach Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) Ziff. ii) EE-RL 2023 von der Ausweisung als Beschleunigungsgebiet ausgeschlossen wird. Hinsichtlich der übrigen in Anlage 3 Ziff. 2.3 UVPG genannten Gebiete bleibt zwar eine Ausweisung möglich, es müssen aber bereits auf Ebene geeignete Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen festgelegt werden. Da die durch das jeweilige Beschleunigungsgebiet betroffenen

<sup>77</sup> So auch *Kliem*, Die novellierte Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energien – Kommt der Turbo für das Genehmigungsverfahren?, ZNER 2023, S. 462 (466). Die im Zuge der UVP-Vorprüfung bestehenden Unsicherheiten folgen vor allem aus dem Begriff der

Windfarm, der hier keine Rolle spielt, allgemein dazu *Moog/Wegner*, Die Abgrenzung der Windfarm als Vorhaben im Sinne des UVP-Rechts nach § 2 Abs. 5 UVPG, ZUR 2022, S. 664 ff.

Schutzkriterien im Sinne der Anlage 3 Ziff. 2.3 UVPG aber in aller Regel bereits auf Ebene bekannt sind, können sie durch die Planregeln/-maßnahmen adressiert werden.

Denkbar wäre daneben auch ein etwas weitergehender, aber immer noch gebietschutzbezogener Ansatz, der alle in Anhang III Nr. 2 UVP-RL aufgelisteten standortbezogenen Kriterien berücksichtigt und demnach nicht auf bestimmte Gebiete beschränkt ist. Dies entspräche einer Art weitergehenden „standortbezogenen UVP-Vorprüfung“ nach deutschem Verständnis, bei der sämtliche Kriterien aus Anlage 3 Nr. 2 UVPG zu prüfen wären, also etwa auch die bestehende Nutzung sowie Reichtum, Qualität und Regenerationsfähigkeit der natürlichen Ressourcen des Gebiets. Hier wäre auch der Artenschutz zu berücksichtigen. Auch diese Prüfung wäre wohl innerhalb kurzer Screening-Fristen und mit verfügbarer Datengrundlage zu bewältigen.

Nicht zuletzt könnte das Screening auch nach dem Maßstab aller in Anhang III UVP-RL genannten Auswahlkriterien durchzuführen sein. Dies käme einer *allgemeinen* UVP-Vorprüfung im Sinne der deutschen Umsetzung der UVP-Richtlinie (§ 7 Abs. 1 i. V. m. gesamter Anlage 3 UVPG) gleich. Dann würde eine überschlägige Prüfung aller in Anhang III UVP-RL bzw. in Anlage 3 UVPG genannten Kriterien (d. h. Merkmale und Standort der Vorhaben sowie Art und Merkmale der möglichen Auswirkungen) erfolgen. Es würde sich demnach zwar um einen projektbezogenen und bekannten Prüfungsmaßstab handeln, dieser wäre aber nicht mehr rein gebietschutzbezogen, was der Anknüpfungspunkt der „ökologischen Sensibilität der geografischen Gebiete“ in der Screening-Formel jedoch nahelegt.

### c) Datengrundlage

Der Antragsteller muss zum Zwecke des Screenings gemäß Art. 16a Abs. 4 UAbs. 2 S. 1 EE-RL 2023 Informationen zur Verfügung stellen über die Merkmale des Erneuerbare-Energien-Projekts, über die Einhaltung der gemäß Artikel 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL 2023 festgelegten Regeln und Maßnahmen für das betreffende Beschleunigungsgebiet, über etwaige zusätzliche von ihm getroffene Maßnahmen sowie darüber, wie mit diesen Maßnahmen auf

Umweltauswirkungen reagiert wird. Die zuständige Behörde kann den Antragsteller zudem auffordern, zum Zwecke des Screenings zusätzliche verfügbare Informationen vorzulegen, Art. 16a Abs. 4 UAbs. 2 S. 2 EE-RL 2023. Dabei ist der Antragsteller aber nicht zu neuen Bewertungen oder Datenerhebungen (wie etwa Kartierungen o. Ä.) verpflichtet (Erwägungsgrund 35). Er ist aber auch nicht gehindert, entsprechende Daten zu erheben und vorzulegen, wenn er sich davon einen Vorteil verspricht. Die Richtlinie sieht weder eine Frist vor, binnen derer die Behörde zusätzliche Informationen nachfordern kann, noch eine Pflicht, dem Antragsteller gegenüber zu bestätigen, dass die eingereichten Unterlagen zum Zwecke des Screenings ausreichend sind. Beide Aspekte sollte der Gesetzgeber bei der Umsetzung berücksichtigen, da der Antragsteller ansonsten hinsichtlich des Anlaufs der Screening-Frist nach Art. 16a Abs. 4 UAbs. 2 S. 3 EE-RL 2023 im Ungewissen bleibt.

### 3. Genehmigung „unter Umweltgesichtspunkten“ (Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 1 EE-RL 2023)

Kommt die Behörde im Screening zu dem Ergebnis, dass das Projekt keine höchstwahrscheinlichen erheblichen unvorhergesehenen nachteiligen Auswirkungen haben wird, oder trifft die Behörde innerhalb der vorgesehenen Screening-Frist keine ausdrückliche Entscheidung hierüber, so ist der betreffende Antrag gemäß Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 1 EE-RL 2023 „unter Umweltgesichtspunkten“ genehmigt. Im letzteren Fall handelt es sich dann um eine auf bestimmte Umweltgesichtspunkte beschränkte Fiktion, dass der Genehmigung diese Aspekte nicht entgegenstehen. Voraussetzung ist aber, dass überhaupt ein Screening durchgeführt wurde, da die Fiktion nach Absatz 5 „im Anschluss an das Screening“ eintritt. Auch an dieser Stelle wären daher die vorgeschlagenen behördlichen Bestätigungen über das Vorliegen ausreichender Daten und das Anlaufen der Screening-Frist relevant und sollte entsprechende Beratungs- und Unterrichtungspflichten der Behörden einschließen (vgl. §§ 2, 2a der 9. BImSchV). Die Behörden sind aber nicht daran gehindert, eine entsprechende Verwaltungsentscheidung zu

erlassen. Abhängig von der mitgliedstaatlichen Ausgestaltung dürfte es sich dabei um eine behördliche Verfahrenshandlung im Sinne des § 44a Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)<sup>78</sup> handeln, die als solche im Regelfall nicht isoliert anfechtbar ist.

### a) Reichweite der beschränkten Fiktion

Die Bezeichnung „genehmigt“ darf nicht missverstanden werden, da Bezugspunkt der Fiktion – wie eben beschrieben – nicht die finale Genehmigungsentscheidung hinsichtlich aller im Genehmigungsverfahren zu prüfenden Voraussetzungen ist, sondern nur eine Übereinstimmung „unter Umweltsichtspunkten“. Unklar ist jedoch, wie weit diese beschränkte Fiktion reicht. Mit Blick auf den Gesamtzusammenhang und die Rechtsetzungskompetenz der EU dürfte sich diese jedenfalls auf die in der Vereinbarkeitsvermutung des Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 EE-RL 2023 explizit in Bezug genommenen Regelungen zum Habitat-, Arten- und Gewässerschutz beziehen, vgl. Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL 2023. Ob die Fiktion darüber hinaus auch das übrige europäische Umweltrecht erfasst (beispielsweise Schutzpflichten zur Reinhaltung des Grundwassers nach Art. 4 Abs. 1 lit. b) WRRL), ist unklar. Der weite Begriff der Umweltgesichtspunkte mag dies zwar nahelegen, der systematische Zusammenhang spricht aber eher dagegen. Das nationale Umweltrecht (z. B. naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, Immissionsschutzrecht, Bodenschutzrecht) und das sonstige Genehmigungsrecht (z. B. Baurecht, Luftverkehrsrecht, Denkmalschutzrecht, Waldrecht) werden jedenfalls nicht von der Fiktion erfasst. Die Mitgliedstaaten sind aber nicht daran gehindert, auch diese Regelungsbereiche in das Konzept der Beschleunigungsgebiete oder die Fiktion zu integrieren.

### b) Risiken durch Fiktionen

Eine Fiktion bedingt immer auch gewisse Unsicherheiten für die Vorhabenträger. Eine nur fingierte Entscheidung führt nicht zu demselben Maß an Rechtssicherheit wie

eine positive Entscheidung. Es besteht kein Vertrauensschutz des Antragstellers dahingehend, dass die fingierte Entscheidung mit dem materiellen Recht in Einklang steht, da eine Fiktion keine Rechtmäßigkeitsfiktion beinhaltet<sup>79</sup>. Dies dürfte hinsichtlich der hier vorgesehenen beschränkten Fiktion jedoch weniger problematisch sein, da sie eben gerade nicht die endgültige Zulassungsentscheidung betrifft, sondern nur Teile davon auf vorgelagerter Ebene der internen behördlichen Prüfung. Dieser Schritt dringt – wenn rein verwaltungsintern ausgestaltet – grundsätzlich nicht nach außen und entfaltet damit auch keine Außenwirkung gegenüber dem Antragsteller. Dem dürfte auch Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 2 EE-RL 2023 nicht entgegenstehen, wonach „diese Entscheidungen“ der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, da es sich bei einer Fiktion gerade nicht um eine „Entscheidung“ handelt. Die Veröffentlichungspflicht dürfte sich daher nur auf die Feststellung negativer Auswirkungen im Screening bzw. die diesbezügliche Verwaltungsentscheidung erstrecken.

Schließlich kann bei Fiktionen zwar das Risiko bestehen, dass die Behörden nur deshalb „negativ“ entscheiden – hier also nachteilige Auswirkungen feststellen –, um den „drohenden“ Eintritt der Fiktionswirkung zu verhindern („Flucht in die Ablehnung“)<sup>80</sup>. Dem wird hier aber ein Stück weit durch die behördlichen Prüf-, Begründungs- und Veröffentlichungspflichten nach Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 1 und S. 2 EE-RL 2023 begegnet. Demnach ist eine Verwaltungsentscheidung notwendig, in der „auf der Grundlage eindeutiger Beweise“ die Gründe für die Entscheidung angegeben sind und diese muss „der Öffentlichkeit zugänglich gemacht“ werden.

## 4. Nachprüfung und Ausnahme

Kommt die Behörde im Screening zu dem Ergebnis, dass das Projekt höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen haben wird, die

<sup>78</sup> Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist.

<sup>79</sup> Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 42a Rn. 11, 14.

<sup>80</sup> Allg. dazu Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 42a Rn. 11, der dies zwar für plausibel hält, aber für empirisch kaum belegbar.

nicht durch die im jeweiligen Plan zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten aufgeführten oder durch die darüber hinaus vom Projektträger vorgeschlagenen Maßnahmen gemindert werden können, erlässt sie gemäß Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 1 Hs. 2 EE-RL 2023 eine Verwaltungsentscheidung, in der „auf der Grundlage eindeutiger Beweise“ die Gründe dafür angegeben sind. Diese Entscheidung muss der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden (Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 2 EE-RL 2023). Dabei dürfen die vom Projektträger zusätzlich vorgeschlagenen Maßnahmen solche sein, die unvorhergesehene Auswirkungen adressieren, die bei der Festlegung der Planregeln/-maßnahmen noch nicht ersichtlich waren. Dem Projektträger muss es hierbei zudem – unter Einhaltung der Maßnahmenkaskade (Vermeidung vor Minderung vor Ausgleich) – gestattet sein, auch Ausgleichsmaßnahmen vorzuschlagen, wie sie bei der Ausnahmeregelung für Wind- und PV-Anlagen nach Art. 16a Abs. 5 UAbs. 3 EE-RL 2023 ausdrücklich geregelt sind. Andernfalls würde die Zulässigkeit von Ausgleichsmaßnahmen davon abhängen, ob die Auswirkungen noch vor oder erst im Rahmen des Screenings festgestellt werden, und damit in gewisser Weise vom Zufall.

Konsequenz dieser Feststellung nachteiliger Auswirkungen sind bestimmte Folgeprüfungen. Gemäß Art. 16a Abs. 5 EE-RL 2023 hat grundsätzlich eine Art Nachprüfung zu erfolgen, von der die Mitgliedstaaten Wind- und PV-Projekte aber wiederum ausnehmen können, wobei dann „modifizierte Umweltschutzprüfungen“ durchzuführen sind:

### a) Nachprüfung

Als Folge dieser Feststellung sieht die Richtlinie nicht die Versagung der Genehmigung, sondern zunächst nur eine Nachprüfung vor, die innerhalb von sechs Monaten nach Erlass der Verwaltungsentscheidung durchzuführen ist (Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 3 EE-RL 2023). Dies betrifft die Durchführung einer UVP – mit Prüfung der Umweltschutzgüter wie Mensch, Fauna,

Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima etc. – und ggf. die Durchführung einer „Prüfung gemäß der Richtlinie 92/43/EWG“. Weitere Vorgaben des europäischen Umweltrechts etwa aus der Vogelschutz-Richtlinie oder der Wasserrahmenrichtlinie sind im Rahmen der Nachprüfung zunächst nicht zu berücksichtigen. Erst wenn im Rahmen der UVP z. B. erhebliche Umweltauswirkungen hinsichtlich Fauna oder Flora festgestellt würden, müssten diese Ergebnisse wohl in das materielle Umweltrecht „übersetzt“ werden. Dies dürfte dann im Rahmen des Artenschutzrechts über eine „klassische“ Artenschutzprüfung abuarbeiten und zu prüfen sein, ob das Projekt weiterhin genehmigungsfähig ist. Die Erneuerbare-Energien-RL 2023 selbst lässt jedoch das weitere Vorgehen nach der UVP und den Umgang mit etwaigen dabei festgestellten Auswirkungen auf die Schutzgüter der UVP-RL völlig offen.

Ob die „Prüfung gemäß der Richtlinie 92/43/EWG“ neben der FFH-Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 FFH-RL auch den besonderen Artenschutz gemäß Art. 12 und 16 FFH-RL umfasst, ist fraglich. Für eine Berücksichtigung eines solchen „FFH-Artenschutzes“ spricht zwar der Wortlaut und der Umstand, dass der ursprünglich an dieser Stelle im Entwurf der EU-Kommission noch enthaltene enge Verweis ausdrücklich nur auf die FFH-Verträglichkeitsprüfung durch einen Globalverweis in die FFH-Richtlinie ersetzt wurde. Allerdings würde dies zu zahlreichen Friktionen und Widersprüchen führen, sodass gute Gründe dafür sprechen, hier (weiterhin) nur von einer Pflicht zur Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung auszugehen<sup>81</sup> – und dies auch nur, wenn im Rahmen des Screenings habitatschutzrechtliche Umweltauswirkungen festgestellt wurden (Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 3 EE-RL 2023: „gegebenenfalls“)<sup>82</sup>. In der Konsequenz würde ansonsten nämlich neben die UVP mit den Schutzgütern Fauna und Flora – einschließlich der geschützten Vogel- und FFH-Arten – zusätzlich noch eine Artenschutzprüfung treten, die aber auf FFH-Arten begrenzt wäre. Dadurch käme es zu einer nicht erklärbaren Ungleichbehandlung zwischen

<sup>81</sup> So auch *Sobotta*, REPowerEU – Quo vadis Naturschutz?, NVwZ 2023, S. 1609 (1612).

<sup>82</sup> Hat das Screening z. B. nur nachteilige Auswirkungen auf das Schutzgut Wasser und damit den

Gewässerschutz ergeben, findet dann im Rahmen der Nachprüfung nur eine UVP statt.

den – mangels zusätzlicher Verweisung in die Vogelschutz-Richtlinie – nicht zu prüfenden Zugriffsverboten für Vogelarten nach der VS-RL und den zu prüfenden Verboten für FFH-Arten nach der FFH-RL<sup>83</sup>. Denn während der Habitatschutz zwischen beiden Richtlinien harmonisiert wurde und auch im Falle von Vogelschutzgebieten über die FFH-RL läuft (Art. 7 FFH-RL), ist dies beim Artenschutz nicht der Fall. Die Vorhabenträger müssten für eine solche Artenschutzprüfung nach der FFH-RL – abhängig von der erforderlichen Datengrundlage<sup>84</sup> – zudem möglicherweise sogar entsprechende Kartierungen/Gutachten vorhalten – und das nur sicherheitshalber, falls das Screening entsprechende Umweltauswirkungen anzeigt. Und auch wenn die Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2023 nicht stringent den Begriff der „Prüfung“ verwendet, sieht die FFH-Richtlinie nur in Art. 6 Abs. 3 ausdrücklich eine „Prüfung“ vor, nicht aber beim Artenschutz.

Ungeachtet dieser und weiterer Fragen im Zusammenhang mit der Nachprüfung, etwa der diesbezüglichen Datengrundlage, der praktischen Umsetzung von nachzuholenden Prüfungen und ggf. dadurch bedingter Verfahrensverzögerungen<sup>85</sup> sowie der „Überführung“ der UVP-Ergebnisse in die materiell-rechtlichen Anforderungen<sup>86</sup>, kann die Nachprüfung jedenfalls eine drohende Verletzung umweltrechtlicher Vorgaben ergeben und damit zu einer Versagung der Genehmigung führen<sup>87</sup>. Dann käme es entscheidend auf die Möglichkeit einer Ausnahmeerteilung und dort auf das überragende öffentliche Interesse nach Art. 16f EE-RL 2023 an<sup>88</sup>. Angesichts dieser

Konsequenzen und Unklarheiten ist Deutschland anzuraten, von der Ausnahmeoption für Wind- und Photovoltaikprojekte nach Art. 16a Abs. 5 UAbs. 2 EE-RL 2023 möglichst umfangreich Gebrauch zu machen und damit von diesen Prüfungen weitestmöglich abzusehen (siehe dazu sogleich).

### b) Ausnahme von der Nachprüfung für Wind- und PV-Anlagen

Art. 16a Abs. 5 UAbs. 2 EE-RL 2023 ermöglicht den Mitgliedstaaten im Wege einer Ausnahmeoption, Wind- und Photovoltaikprojekte „unter begründeten Umständen“ von dieser Nachprüfung zu befreien. Das Tatbestandsmerkmal der begründeten Umstände bleibt zwar vage, hat jedoch eine Konkretisierung durch ein Regelbeispiel mit der sehr allgemein gehaltenen Zielrichtung Klimaschutz erfahren. Die Begründungsschwelle im Sinne der Zielsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2023 dürfte nicht allzu hoch anzusetzen sein. Erwägungsgrund 35 rechtfertigt diese Ausnahmeoption damit, dass diese Projekte bis 2030 einen Großteil des erneuerbaren Stroms liefern sollen. Die Ausnahme gilt jedoch nur für die Nachprüfung, nicht für das vorgelagerte Screening (vgl. auch Erwägungsgrund 35)<sup>89</sup>.

In der Folge hat der Anlagenbetreiber gemäß Art. 16a Abs. 5 UAbs. 3 S. 1 EE-RL 2023 – vergleichbar mit der Regelung in Art. 6 EU-Notfall-VO bzw. § 6 WindBG – angemessene Minderungsmaßnahmen oder, falls solche nicht verfügbar sind, Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen, um im Screening

<sup>83</sup> Auch wenn die VS-Richtlinie mit der „Erhaltung sämtlicher wildlebenden Vogelarten“ einen vergleichsweise weiten Anwendungsbereich hat, vgl. hierzu *Kokott*, Schlussanträge v. 10.09.2020, C-473/19, Rn. 81 ff.

<sup>84</sup> Das hängt davon ab, auf welcher Datengrundlage die Nachprüfung stattfindet. Erwägungsgrund 35 begrenzt nur das Screening ausdrücklich auf vorhandene Daten, nicht aber die Nachprüfung, sodass hierfür möglicherweise auch die Neuerhebung von Daten verlangt werden kann. Die kurze Frist von nur sechs Monaten für die Nachprüfung (vgl. Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 3 EE-RL 2023) spricht aber eher dafür, dass auch hier nur vorhandene Daten zugrunde zu legen sind.

<sup>85</sup> Insbesondere wenn einzelne Verfahrensschritte wie die Behörden- oder Öffentlichkeitsbeteiligung ursprünglich bereits ohne Übermittlung bzw. Auslegung des UVP-Berichts durchgeführt worden sind und daher ggf. wiederholt werden müssten.

<sup>86</sup> Die Ergebnisse der UVP können nur über die materiell-rechtlichen Anforderungen im Fachrecht Eingang

in die Genehmigung finden, begründen selbst aber keine zusätzlichen Genehmigungsanforderungen. Die Genehmigungsentscheidung muss daher ohne und mit UVP identisch ausfallen, vgl. zum Ganzen *Agatz*, *Windenergie-Handbuch*, 19. Ausg. 2023, S. 79 f.; *Kümper*, in: *Schink/Reidt/Mitschang*, *UVPG/UmwRG*, 2. Aufl. 2023, § 25 UVPG Rn. 18 f.

<sup>87</sup> So auch *Sobotta*, *REPowerEU – Quo vadis Naturschutz?*, *NVwZ* 2023, S. 1609 (1612).

<sup>88</sup> *Sobotta*, *REPowerEU – Quo vadis Naturschutz?*, *NVwZ* 2023, S. 1609 (1611 f.).

<sup>89</sup> So im Ergebnis auch *Sobotta*, *REPowerEU – Quo vadis Naturschutz?*, *NVwZ* 2023, S. 1609 (1612), der das Screening „als Grundlage für die Befreiung sowie insbesondere die notwendige Abwägung zwischen den neu entdeckten nachteiligen Auswirkungen und den rechtfertigenden Umständen“ als weiterhin notwendig erachtet.

festgestellten nachteiligen Auswirkungen entgegenzuwirken. Die Ausgleichsmaßnahmen wiederum können in Form eines finanziellen Ausgleichs erfolgen, falls keine anderen angemessenen Ausgleichsmaßnahmen zur Verfügung stehen. Die Richtlinie sieht also eine strenge Maßnahmenhierarchie vor: Von vorrangig zu ergreifenden Minderungsmaßnahmen über Ausgleichsmaßnahmen bis hin zu einem finanziellen Ausgleich. Man könnte in Anlehnung an § 6 WindBG von „modifizierten Umweltschutzprüfungen“ sprechen, die neben dem Artenschutzrecht auch das europäische Habitat- und Gewässerschutzrecht betreffen.

Das Verhältnis zu den bereits im Screening zu berücksichtigenden Planregeln/-maßnahmen und vom Projektträger vorgeschlagenen Maßnahmen nach Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 i. V. m. Abs. 4 UAbs. 2 S. 1 ist jedoch nicht ganz eindeutig. Bezugspunkt für die hier vorgesehenen „zusätzlichen“ Maßnahmen nach Art. 16a Abs. 5 UAbs. 3 EE-RL 2023 können aber primär nur solche Umweltauswirkungen sein, die sich erstmals im Screening zeigen (vgl. auch Erwägungsgrund 35).

Unklar ist, auf welcher Datengrundlage diese angemessenen Minderungsmaßnahmen oder Ausgleichsmaßnahmen zu bestimmen sind. Da Bezugspunkt der zu ergreifenden Maßnahmen die im Screening festgestellten Auswirkungen sind und das Screening ausschließlich auf Grundlage vorhandener Daten durchzuführen ist, spricht vieles dafür, diese Datengrundlage auch bei Festlegung der Maßnahmen heranzuziehen. Eine Verpflichtung des Vorhabenträgers zur Vorlage zusätzlicher (verfügbarer) Informationen besteht jedoch nur zum Zwecke des Screenings (Art. 16a Abs. 4 UAbs. 2 EE-RL 2023), sodass die Mitgliedstaaten die Vorhabenträger nicht zur Mitwirkung bei der Bestimmung der zu ergreifenden Maßnahmen verpflichten können. Es bleibt diesen aber im eigenen Interesse freigestellt, vorhandene Daten mit der Behörde zu teilen.

Wenn die festgestellten nachteiligen Auswirkungen negative Folgen für den Artenschutz haben, ist weitere Vorgabe der Ausnahme, dass der Betreiber gemäß Art. 16a Abs. 5 UAbs. 3 S. 2 EE-RL 2023 für die Dauer des Betriebs der Erneuerbare-Energien-Anlage einen finanziellen Ausgleich für Artenschutzprogramme zu zahlen hat, um den

Erhaltungszustand der betroffenen Arten zu sichern oder zu verbessern. Offen bleibt hier das Verhältnis zwischen den Minderungs- bzw. Ausgleichsmaßnahmen nach Satz 1 und dieser Regelung der Artenschutzabgabe nach Satz 2. Die Vorschrift zur Artenschutzabgabe in Satz 2 könnte einerseits als Konkretisierung des finanziellen Ausgleichs beim Artenschutz im Sinne eines Verwendungszwecks zu lesen sein, wonach bei negativen Folgen für den Artenschutz zwingend in Artenschutzprogramme einzuzahlen ist. Andererseits könnte Satz 2 auch so zu lesen sein, dass bei nachteiligen Auswirkungen auf den Artenschutz stets bzw. zusätzlich ein finanzieller Ausgleich in Artenschutzprogramme zu entrichten ist, ohne dass die in Satz 1 vorgegebene „Maßnahmenhierarchie“ (Minderungsmaßnahme vor Ausgleichsmaßnahme vor finanziellem Ausgleich) einzuhalten ist. Für ersteres Verständnis spricht jedoch der Vergleich mit Art. 15e Abs. 4 EE-RL 2023. Dort ist explizit geregelt, dass Ausgleichsmaßnahmen – falls keine anderen angemessenen Ausgleichsmaßnahmen verfügbar sind – in Form eines *finanziellen Ausgleichs für Artenschutzprogramme* erfolgen können. Die Zahlungspflicht in Artenschutzprogramme ist dort also ausdrücklich im Sinne eines Verwendungszwecks ausgestaltet, ohne dass dies Auswirkungen auf die – auch bei Auswirkungen auf den Artenschutz – einzuhaltende Maßnahmenhierarchie hat. Was die Höhe der Artenschutzabgabe anbelangt, macht die Richtlinie keine Vorgaben. Die Mitgliedstaaten haben daher diesbezüglich einen weiten Gestaltungsspielraum.

### 5. Fiktionsregelung für zwischengeschaltete Verfahrensschritte (Art. 16a Abs. 6 EE-RL 2023)

Art. 16a Abs. 6 S. 1 EE-RL 2023 enthält für zwischengeschaltete Verwaltungsschritte eine Pflicht für eine Fiktionsregelung. Demnach haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass im Genehmigungsverfahren in den Beschleunigungsgebieten das Ausbleiben einer Antwort der zuständigen Behörde innerhalb der festgelegten Frist dazu führt, dass der spezifische zwischengeschaltete Verwaltungsschritt „als genehmigt“ gilt. Dies gilt jedoch gemäß Art. 16a

Abs. 6 S. 1 Hs. 2 und S. 2 EE-RL 2023 nicht in folgenden Konstellationen:

- ▶ das betreffende Projekt wird einer UVP gemäß Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 3 EE-RL 2023 unterzogen,
- ▶ der Grundsatz der stillschweigenden Zustimmung der Verwaltung ist in der nationalen Rechtsordnung des betreffenden Mitgliedstaates nicht vorgesehen, oder
- ▶ es handelt sich um eine abschließende Entscheidung über das Ergebnis des Genehmigungsverfahrens, die ausdrücklich ergehen muss.

Die Norm lässt offen, was „zwischen geschaltete[...] Verwaltungsschritte“ sind. Dass damit jedenfalls nicht die endgültige Genehmigungsentscheidung gemeint ist, ergibt sich aus dem Wortlaut „zwischen geschaltet“ und auch explizit aus Art. 16a Abs. 6 S. 2 EE-RL 2023, wonach die Fiktionsregel nicht für abschließende Entscheidungen über das Ergebnis des Genehmigungsverfahrens gilt. Entgegen der etwas missverständlichen Formulierung „als genehmigt gilt“ meint dies ebenfalls keine Genehmigungen des Zwischenschritts im eigentlichen Sinne. Das ergibt sich aus der synonym verwendeten Formulierung „Zustimmung“. Die Regelung kann sich damit nur auf bestimmte (interne) Verwaltungsschritte beziehen, die der jeweiligen finalen Genehmigungsentscheidung vorgelagert sind und von denen die Genehmigungserteilung in irgendeiner Weise abhängig ist. Die Mitgliedstaaten haben hierfür nicht nur eine Frist zu setzen („innerhalb der festgelegten Frist“), sondern müssen auch regeln, dass die Entscheidung bei ihrem Ausbleiben fingiert wird und der Genehmigungserteilung so nicht weiter entgegensteht.

Solche zu genehmigenden Zwischenschritte kennt z. B. das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren eigentlich nicht. Die Fachbehörden geben hier im Normalfall lediglich ihre Stellungnahmen

gegenüber der Genehmigungsbehörde ab (§ 10 Abs. 5 BImSchG). Diese sind für die Genehmigungsbehörden aber weder verbindlich noch ist die Genehmigung hiervon abhängig. Allerdings gibt es vereinzelt Entscheidungen der Fachbehörden, von der die Genehmigung abhängig ist und an die auch die Genehmigungsbehörden gebunden sind. Beispiele hierfür sind etwa die luftverkehrsrechtliche Entscheidung des Bundesaufsichtsamts für Flugsicherung (BAF) nach § 18a Luftverkehrsgesetz (LuftVG)<sup>90</sup>, Zustimmungen der Luftfahrtbehörden nach § 14 LuftVG sowie der Straßenbaubehörden in Fällen des Anbaubeschränkungsbereichs nach § 9 Abs. 2 Bundesfernstraßengesetz (FStrG)<sup>91</sup> bzw. entsprechender Regelungen der Landesstraßengesetze<sup>92</sup>. Diese Entscheidungen könnten daher als „zwischen geschaltete Verwaltungsschritte“ einzuordnen sein mit der Folge, dass eine Frist und eine Fiktion für ihr Ausbleiben vorzusehen sind. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Fiktionsregelung von vornherein nur umweltbezogene Entscheidungen bzw. solche im Zusammenhang mit den EU-Umweltrichtlinien erfassen will. Die Fiktion soll nämlich u. a. dann nicht gelten, wenn das Projekt einer UVP/Nachprüfung bedarf. Diese Ausnahmeregelung macht bei Zustimmungen jenseits des Umweltrechts keinen Sinn.

Die weitere Ausnahme von der Fiktion für den Fall, dass die nationale Rechtsordnung den „Grundsatz der stillschweigenden Zustimmung der Verwaltung“ nicht kennt, ist für Deutschland jedenfalls nicht einschlägig. Dem deutschen Recht sind Fiktionen im Grundsatz nicht fremd (vgl. § 42a Verwaltungsverfahrensgesetz<sup>93</sup>, § 12 Abs. 2 S. 2 LuftVG). Ob die Regelung darüber hinaus auch Fälle der bloßen Stellungnahme der Fachbehörde erfasst, wie sie das deutsche Recht im Fall der Konzentrationswirkung vielfach vorsieht, ist vor dem beschriebenen Hintergrund eher fraglich.

<sup>90</sup> Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist.

<sup>91</sup> Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist.

<sup>92</sup> Siehe *Schmidt/Sailer*, Reformansätze zum Genehmigungsrecht von Windenergieanlagen, Würzburger

Studien zum Umweltenergie recht Nr. 25 vom 28.01.2022, S. 56 ff., [https://stiftung-umweltenergie recht.de/wp-content/uploads/2022/01/Stiftung-Umweltenergie recht\\_Reformansae tze-Genehmigungsrecht-Windenergie\\_2022-01-28-1.pdf](https://stiftung-umweltenergie recht.de/wp-content/uploads/2022/01/Stiftung-Umweltenergie recht_Reformansae tze-Genehmigungsrecht-Windenergie_2022-01-28-1.pdf).

<sup>93</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 344) geändert worden ist.



## F. Die Anschlussregelung für Bestandspläne

Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2023 enthält zwei Anschlussregelungen an Art. 6 EU-Notfall-VO. Eine in Art. 15c Abs. 4 EE-RL 2023 für EE-Anlagen und eine weitere in Art. 15e Abs. 2 S. 2 i. V. m. S. 1 EE-RL 2023 für Netz- und Speicherprojekte, die hier aber nicht weiter Gegenstand der Darstellung sein soll.

Gemäß Art. 15c Abs. 4 EE-RL 2023 können die Mitgliedstaaten bis zum 21. Mai 2024 bestimmte Gebiete, die bis zu diesem Stichtag bereits als Gebiete ausgewiesen wurden, die für den beschleunigten Einsatz einer oder mehrerer Technologien für erneuerbare Energien geeignet sind (z. B. Vorranggebiete für die Windenergie), zu Beschleunigungsgebieten für eine oder mehrere Arten erneuerbarer Energie erklären. Sinn und Zweck der Regelung ist es nach Erwägungsgrund 31, bereits existierende planerische Ausweisungen als Beschleunigungsgebiete zu nutzen und eine doppelte Umweltprüfung eines einzelnen Gebiets zu vermeiden<sup>94</sup>. Zwar sind die Mitgliedstaaten hierzu nicht verpflichtet („können“), es ist jedoch davon auszugehen, dass Deutschland von dieser Möglichkeit Gebrauch machen wird.

### I. Anforderungen an die Qualifizierung als Beschleunigungsgebiet

An die Erklärung stellt die Richtlinie keine besonderen Anforderungen. Es ist dafür also eine einfache bundesgesetzliche Regelung ausreichend, es braucht keine Entscheidung der einzelnen Planungsträger, da an eine bereits getroffenen Planungsentcheidung angeknüpft wird.

Die „Erleichterungen“ im Vergleich zum originären Ausweisungsprozess für

Beschleunigungsgebiete nach Art. 15c Abs. 1 und 2 EE-RL 2023 bestehen zum einen darin, dass erhebliche Umweltauswirkungen keine Sperrwirkung entfalten (anders als bei Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) EE-RL 2023)<sup>95</sup>. Zum anderen sind nicht schon auf Ebene geeignete Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen festzulegen (anders als bei Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL 2023). Angemessene und verhältnismäßige Regeln und Maßnahmen, um möglichen negativen Umweltauswirkungen entgegenzuwirken, sind vielmehr nur und erst mit den jeweiligen Projekten umzusetzen. Dieser Projektbezug ist Resultat dessen, dass die Anschlussregelung an bereits bestehende Ausweisungen anknüpft. Wegen dieser Erleichterungen gegenüber einer originären Ausweisung als Beschleunigungsgebiet über Art. 15c Abs. 1 und 2 EE-RL 2023 ist die Regelung zeitlich begrenzt, damit das eigentliche Standardverfahren für die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten nicht unterlaufen wird (so Erwägungsgrund 31).

Für eine Anerkennung von Bestandsgebieten als Beschleunigungsgebiete müssen gemäß Art. 15c Abs. 4 EE-RL 2023 folgende Bedingungen kumulativ erfüllt sein:

- ▶ die Gebiete müssen außerhalb von Natura-2000-Gebieten, von Gebieten, die im Rahmen nationaler Programme zum Schutz der Natur und der biologischen Vielfalt ausgewiesen sind, sowie außerhalb von ausgewiesenen Vogelzugrouten liegen (sogenannte Gebietsausschlüsse);
- ▶ die Pläne zur Ausweisung dieser Gebiete müssen einer Strategischen Umweltprüfung gemäß der SUP-Richtlinie und ggf. einer FFH-Verträglichkeitsprüfung gemäß Art. 6 Abs. 3 FFH-RL unterzogen worden sein und
- ▶ mit den Projekten in diesen Gebieten müssen angemessene und

<sup>94</sup> Siehe Erwägungsgrund 31.

<sup>95</sup> Sobotta, REPowerEU – Quo vadis Naturschutz?, NVwZ 2023, S. 1609 (1611) wirft an dieser Stelle die Frage auf, ob auch in den Bestandsgebieten die jeweils vorgesehene Nutzung erneuerbarer Energien keine erheblichen Umweltauswirkungen erwarten lassen darf. Der Wortlaut der Anschlussregelung, die insoweit der

Logik von Art. 6 EU-Notfall-VO folgt, enthält jedoch keine mit Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) EE-RL 2023 vergleichbare Vorgabe hinsichtlich einer Sperrwirkung erheblicher Umweltauswirkungen.

verhältnismäßige Regeln und Maßnahmen umgesetzt werden, um möglichen nachteiligen Umweltauswirkungen entgegenzuwirken.

Im Gegensatz zum Negativkatalog bei Ausweisung der Beschleunigungsgebiete in Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) Ziff. ii) EE-RL 2023, der Hauptzugrouten von Vögeln und Meeressäugern von der Ausweisung als Beschleunigungsgebiet ausschließt, knüpft der Negativkatalog des Art. 15c Abs. 4 lit. a) EE-RL 2023 an ausgewiesene Vogelzugrouten an. Es ist unklar, warum hier Unterschiede gemacht wurden. Nur Art. 15c Abs. 4 lit. a) EE-RL 2023 verlangt, dass die Vogelzugrouten *ausgewiesen* worden sind. Zudem sind vom Negativkatalog der Anschlussregelung nur *Vogelzugrouten*, nicht aber Zugrouten von Meeressäugern erfasst. Insoweit schließt die Anschlussregelung also weniger Gebiete aus. Umgekehrt erfasst aber Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) Ziff. ii) EE-RL 2023 nur *Hauptzugrouten*, wohingegen die Anschlussregelung sich auf alle Vogelzugrouten erstreckt, sodass in diesem Fall die Anschlussregelung strenger ist. Letztlich dürfte es sich um eine Kompromisslösung handeln, die mit „ausgewiesenen“ Vogelzugrouten erhöhte Anforderungen an Gebietsausschlüsse stellt, da die Anschlussregelung an Bestandsgebiete anknüpft und hier daher nicht mehr auf (nachträgliche, zusätzliche) Anforderungen räumlich reagiert werden kann. Das Merkmal der „ausgewiesenen“ Vogelzugrouten schafft insoweit mehr Rechtssicherheit und erleichtert den Mitgliedstaaten die „Eignungsprüfung“ bei den Bestandsgebieten.

Wenn Bestandspläne in der Folgezeit geändert werden (z. B. neuer Gebietszuschnitt), fallen deren ausgewiesene Gebiete, die über das Regime des Art. 15c Abs. 4 EE-RL 2023 zu Beschleunigungsgebieten qualifiziert wurden, aus diesem Regime der anerkannten Beschleunigungsgebiete heraus. Es handelt sich dann nicht mehr um bereits zum Stichtag des 21. Mai 2024 ausgewiesene Gebiete, vielmehr beginnt mit einer neuen Planausweisung ein neuer Zyklus. Für die Ausweisung als Beschleunigungsgebiet müssten dann die Anforderungen aus Art. 15c Abs. 1 und 2 EE-RL 2023, insbesondere die Festlegung von geeigneten Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen, eingehalten werden.

## II. Folgen für das Genehmigungsverfahren

Trotz der Erleichterungen bei der Qualifizierung von Bestandsflächen als Beschleunigungsgebiete im Vergleich zur originären Ausweisung von Beschleunigungsgebieten, findet auf Projekte in diesen Gebieten ebenfalls das in Art. 16a EE-RL 2023 geregelte Genehmigungsverfahren innerhalb von Beschleunigungsgebieten Anwendung, einschließlich der dort genannten Fristen und vereinfachten/reduzierten Prüfungen (Art. 15c Abs. 5 EE-RL 2023). Allerdings verweist Art. 15c Abs. 5 EE-RL 2023 nur auf das Genehmigungsverfahren nach Art. 16a EE-RL 2023 und enthält keinen Verweis auf die Vereinbarkeitsvermutung des Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 EE-RL 2023, wonach bei Einhaltung der Regeln und Durchführung der geeigneten Minderungsmaßnahmen im Rahmen der einzelnen Projekte davon ausgegangen wird, dass die Projekte nicht gegen die genannten Bestimmungen des europäischen Umweltrechts verstoßen. Dies erscheint zwar konsequent, da die Vereinbarkeitsvermutung sich auf die Einhaltung der Regeln/Maßnahmen bezieht, die auf Planungsebene festgelegt worden sind. Daran fehlt es im Anwendungsbereich der Anschlussregelung jedoch gerade, da die Gebietsausweisung dort ohne Festlegung von Regeln und Maßnahmen erfolgt ist, sodass solche nur und erst auf Genehmigungsebene für das jeweilige Projekt angeordnet werden können. Insofern kann das jeweilige Vorhaben die Anforderungen an die Vereinbarkeitsvermutung in direkter Anwendung gar nicht erfüllen. Allerdings könnte es durch den fehlenden Verweis auf die Vereinbarkeitsvermutung zu gewissen Friktionen auf Genehmigungsebene kommen. Durch Art. 16a Abs. 3 EE-RL 2023 ist nämlich unmittelbar nur klargestellt, dass grundsätzlich keine UVP und keine FFH-Verträglichkeitsprüfung mehr durchzuführen sind. Bereits dies ist aber an die Einhaltung der Planregeln/-maßnahmen geknüpft, die es bei den anerkannten Beschleunigungsgebieten nicht gibt. Der Entfall bestimmter weiterer EU-Umweltschutzprüfungen lässt sich vor allem mit der Vereinbarkeitsvermutung begründen, die ebenfalls an die Einhaltung der Planregeln/-maßnahmen anknüpft. Um unterschiedliche

Genehmigungsvoraussetzungen in nach Art. 15c Abs. 1 und 2 EE-RL 2023 ausgewiesenen und in anerkannten Beschleunigungsgebieten zu vermeiden, wird man bei Letzteren anstelle der Maßnahmen auf Planungsebene (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL 2023) die Maßnahmen auf Genehmigungsebene zugrunde legen (Art. 15c Abs. 4 lit. c) EE-RL 2023) und die Vereinbarkeitsvermutung entsprechend anwenden müssen. Die Anschlussregelung enthält mit Art. 15c Abs. 4 lit. c) EE-RL 2023 ein Korrektiv für die „fehlende“ Einhaltung von Regeln bzw. Durchführung von Minderungsmaßnahmen aus dem Plan, indem die Umsetzung von Regeln und Maßnahmen durch das jeweilige Projekt vorgeschrieben wird. Darüber hinaus wird man auch aus der Anordnung des Screenings und der Folgeprüfungen den grundsätzlichen Wegfall bestimmter „klassischer“ EU-Umweltschutzprüfungen ableiten können, da es ansonsten zu einem Nebeneinander dieser Prüfungen und damit zu einem Mehr an Prüfungen kommen würde. Im Falle der Nachprüfung können diese klassischen Prüfungen allenfalls im Anschluss daran relevant werden, im Falle der Ausnahme von der Nachprüfung scheiden sie gänzlich aus und werden im Bedarfsfall durch modifizierte Umweltschutzprüfungen ersetzt.

### III. Verhältnis zu Art. 6 EU-Notfall-VO

Sowohl das Regime der anerkannten Beschleunigungsgebiete nach Art. 15c Abs. 4 i. V. m. Art. 16a EE-RL 2023 als auch das Regime des Art. 6 EU-Notfall-VO (bzw. dessen Umsetzung in nationales Recht in § 6 WindBG, § 72a WindSeeG, § 43m Energiewirtschaftsgesetz<sup>96</sup> oder § 14b UVPG) knüpfen an bestehende Gebietsausweisungen an. Sie überlappen sich auch in ihrem zeitlichen Anwendungsbereich, sofern und sobald die Bestandsgebiete zu Beschleunigungsgebieten erklärt wurden (bis spätestens 21. Mai 2024).

Die Richtlinie sieht für Vorhaben in den anerkannten Beschleunigungsgebieten das Genehmigungsverfahren nach Art. 16a EE-RL 2023 vor (insbesondere Entfall der UVP und stattdessen Screening mit

Folgeprüfungen, vgl. Art. 15c Abs. 5 EE-RL 2023). Zugleich ist in diesen Gebieten aber formal auch der Anwendungsbereich der Verfahrensbeschleunigung nach Art. 6 EU-Notfall-VO eröffnet (insbesondere Entfall der UVP und modifizierte Artenschutzprüfung). Insoweit stellt sich die Frage, ob die Mitgliedstaaten in den anerkannten Beschleunigungsgebieten anstelle des Genehmigungsverfahrens nach Art. 16a EE-RL 2023 übergangsweise auch Art. 6 EU-Notfall-VO anwenden können. Eine Abgrenzungsregelung ist weder in der Richtlinie noch in der EU-Notfall-Verordnung enthalten. Bei Art. 6 EU-Notfall-VO handelt es sich jedoch, wie bei allen Maßnahmen nach dieser Verordnung, um eine Notfallmaßnahme bzw. „vorübergehende Notfallvorschrift“ (Art. 1 EU-Notfall-VO). Diesem Charakter entsprechend, können Mitgliedstaaten hiervon Gebrauch machen, auch wenn dadurch das sonst geltende Recht verdrängt oder modifiziert werden sollte. Es spricht daher vieles dafür, dass die Mitgliedstaaten die Verfahrensbeschleunigung nach Art. 6 EU-Notfall-VO – während der Geltungsdauer der Verordnung bis 30. Juni 2025 – auch in den anerkannten Beschleunigungsgebieten anwenden und das Genehmigungsverfahren nach Art. 16a EE-RL 2023 hier vorübergehend „zurückstellen“ können. Zugleich müsste damit die Umsetzung von Art. 16a EE-RL 2023 mit seiner Umsetzungsfrist bis 21. Mai 2025 nicht wegen der kurzen Ausschlussfrist zur Anerkennung bestehender Gebietsausweisungen als Beschleunigungsgebiete um ein Jahr „vorgezogen“ werden.

<sup>96</sup> Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes

vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 406) geändert worden ist.

## G. Anhang

### I. Übersicht: Umsetzungsfristen

Umsetzungsfrist	Vorschrift der EE-RL 2023	Regelungsgehalt	Umsetzungsfrist folgt aus
<b>21. Mai 2024</b>	Art. 15c Abs. 4	Möglichkeit, Gebiete, die bereits als Gebiete, die für den beschleunigten Einsatz einer oder mehrerer Technologien für erneuerbare Energie geeignet sind, ausgewiesen wurden, zu Beschleunigungsgebieten für eine oder mehrere Arten von erneuerbarer Energie zu erklären	Art. 15c Abs. 4 EE-RL 2023
<b>1. Juli 2024</b>	Art. 15e	Gebiete für Netz- und Speicherinfrastruktur, die für die Integration von erneuerbarer Energie in das Stromsystem erforderlich ist	Art. 5 Abs. 1 UAbs. 2 Hs. 1 Änderungs-Richtlinie
	Art. 16, 16b, 16c, 16d, 16e und 16f <sup>97</sup>	Vorgaben für Genehmigungsverfahren (außer in Bezug auf Genehmigungsverfahren für Projekte in Beschleunigungsgebieten)	Art. 5 Abs. 1 UAbs. 2 Hs. 2 Änderungs-Richtlinie
<b>21. Mai 2025</b>	Art. 15b	Erfassung der Gebiete, die für die nationalen Beiträge zum Gesamtziel der Union für Energie aus erneuerbaren Quellen für 2030 notwendig sind („EE-Gebiete“)	Art. 15b Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 EE-RL 2023
		Ggf. Schaffung erforderlicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften (Legislativakt) für die Erfassung der EE-Gebiete	Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Änderungs-Richtlinie
	Art. 15d	Beteiligung der Öffentlichkeit	Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Änderungs-Richtlinie
	Art. 16a	Genehmigungsverfahren für Projekte in Beschleunigungsgebieten für erneuerbare Energie	Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Änderungs-Richtlinie
<b>21. November 2025</b>	Art. 16 Abs. 3 S. 7	Digitalisierung aller Genehmigungsverfahren	Art. 16 Abs. 3 S. 7 EE-RL 2023
<b>21. Februar 2026</b>	Art. 15c	Ausweisung von Beschleunigungsgebieten für erneuerbare Energie durch die zuständigen Behörden (Exekutivakt)	Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 EE-RL 2023

<sup>97</sup> Für Art. 16f EE-RL 2023 existieren zwei sich widersprechende Umsetzungsfristen. Art. 16f S. 1 EE-RL 2023 setzt selbst eine Umsetzungsfrist bis zum 21.02.2024, die in Widerspruch zu der Umsetzungsfrist aus Art. 5 Abs. 1 UAbs. 2 Hs. 2 Änderungs-Richtlinie steht. Hierbei handelt es sich wohl um einen redaktionellen Fehler. Im Vorschlag der EU-Kommission (REPowerEU) gab es noch einen Gleichlauf zwischen der Bestimmung in (damals) Art. 16d (Overriding public interest: By [three months from entry into force]) und der Umsetzungsfrist

für (damals) Art. 16d in (damals) Art. 4 Änderungs-Richtlinie (by [three months after the entry into force of this Directive] at the latest.). Die Umsetzungsfristen wurden während des Trilogverfahrens allesamt neu gefasst und unter anderen die Frist (by 1 July 2024) einheitlich gefasst, auch für (nun) Art. 16f. Die Frist in Art. 16f wurde allerdings nicht entsprechend angepasst, so dass es jetzt zwei Umsetzungsfristen für Art. 16f gibt, die zeitlich auseinanderfallen.

## II. Übersicht: Unterschiedliche Bezugspunkte bei „Umweltauswirkungen“

Prüfungsschritt	Bezugspunkt der Umweltauswirkungen	Anknüpfungspunkte bei der Beurteilung	Datengrundlage
<p>Ausweitung von Beschleunigungsgebieten</p> <p>Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) EE-RL 2023</p>	<p>„voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen“</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>„in Anbetracht der Besonderheiten des ausgewählten Gebiets“</li> <li>bei der „Nutzung einer bestimmten Art oder bestimmter Arten erneuerbarer Energie“</li> </ul>	<p>Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) Ziff. iii) EE-RL 2023:</p> <p>„alle geeigneten und verhältnismäßigen Instrumente und Datensätze“;</p> <p>auch die im Zusammenhang mit der Entwicklung eines kohärenten Natura-2000-Netztes verfügbaren Daten</p>
<p>Festlegung geeigneter Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen</p> <p>Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) i. V. m. Art. 15c Abs. 1 UAbs. 2 EE-RL 2023</p>	<p>„um mögliche negative Umweltauswirkungen zu vermeiden oder, falls dies nicht möglich ist, gegebenenfalls erheblich zu verringern, wobei die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass geeignete Minderungsmaßnahmen verhältnismäßig und zeitnah durchgeführt werden, damit die Verpflichtungen gemäß Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie 92/43/EWG, Artikel 5 der Richtlinie 2009/147/EWG und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i der Richtlinie 2000/60/EG (...) eingehalten werden und keine Verschlechterung eintritt und ein guter ökologischer Zustand oder ein gutes ökologisches Potenzial gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer ii der Richtlinie 2000/60/EG erreicht wird“</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>„Besonderheiten der identifizierten Beschleunigungsgebiete“</li> <li>„Art oder Arten der Technologie für erneuerbare Energie, die in dem jeweiligen Gebiet ausgebaut werden soll bzw. sollen“</li> <li>„ermittelte Umweltauswirkung“</li> </ul>	<p>Keine Angabe</p>
<p>Screening</p> <p>Art. 16a Abs. 4 i. V. m. Abs. 5 UAbs. 1 S. 1</p>	<p>„höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen“</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>„angesichts der ökologischen Sensibilität des geografischen Gebiets, in dem es sich befindet“</li> <li>die bei der Umweltprüfung der Pläne zur</li> </ul>	<p>Art. 16a Abs. 4 UAbs. 2 EE-RL 2023:</p> <p>Projektträger muss zum Zwecke des Screenings</p>

<p>EE-RL 2023</p>		<p>Ausweisung von Beschleunigungsgebieten gemäß der SUP-Richtlinie und ggf. gemäß der FFH-RL nicht ermittelt wurden</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „die nicht durch die Maßnahmen gemindert werden können, die in den Plänen zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten aufgeführt sind oder vom Projektträger vorgeschlagen wurden“</li> </ul>	<p>„ausreichende erforderliche Informationen“ zur Verfügung stellen über</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• die Merkmale des Projekts,</li> <li>• die Einhaltung der Planregeln/-maßnahmen,</li> <li>• etwaige zusätzliche vom Projektträger getroffene Maßnahmen sowie</li> <li>• wie mit diesen Maßnahmen auf Umweltauswirkungen reagiert wird.</li> </ul> <p>Nachforderungsrecht der Behörde bzgl. „zusätzliche(r) verfügbare(r) Informationen“ (aber EWG 35: „ohne dass eine neue Bewertung oder Datenerhebung erforderlich ist“)</p>
-----------------------	--	---	---

Kontakt

**Stiftung Umweltenergierecht**  
**Friedrich-Ebert-Ring 9**  
**97072 Würzburg**

**T: +49 931 794077-0**  
**F: +49 931 7940 77-29**

**[info@stiftung-umweltenergierecht.de](mailto:info@stiftung-umweltenergierecht.de)**  
**[www.stiftung-umweltenergierecht.de](http://www.stiftung-umweltenergierecht.de)**