



Rechtsgutachten zur Umsetzung der EU Erneuerbare-Energien-Richtlinie:
**WINDENERGIE AUF SEE VOR DEM SCHUTZ
DER MEERESUMWELT?**

Wie das Schutzniveau beim Ausbau erhalten und verbessert werden kann –
Lösungsoptionen und Auswege

IMPRESSUM

Herausgeber	WWF Deutschland
Stand	13. Mai 2024, vorläufige Fassung
Autorin	Dr. Roda Verheyen, Rechtsanwälte Günther, Hamburg
Koordination	Felix Schmidt, Carla Langsenkamp (beide WWF)
Mitwirkende	Viviane Raddatz, Kristín von Kistowski (beide WWF)
Kontakt	felix.schmidt@wwf.de, carla.langsenkamp@wwf.de

VORLÄUFIGE FASSUNG

Rechtsanwälte Günther, Hamburg - Dr. Roda Verheyen

im Auftrag von WWF Deutschland:

RED III-Umsetzung: Windenergie auf See vor dem Schutz der Meeresumwelt? Wie das Schutzniveau erhalten und verbessert werden kann: Lösungsoptionen und Auswege

I.	Einleitung	1
II.	Rechtlicher Rahmen	3
1.	Umweltprüfungen.....	3
a)	Strategische Umweltprüfung (SUP) für Pläne und Programme	4
b)	Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) auf Projektebene	5
2.	Die deutsche Planungsebene – Raumordnung und Flächenplanung (WindSeeG)	6
a)	Raumordnung.....	6
b)	Fachplanung.....	7
3.	Festlegung von Ausbauzielen	9
4.	Zentrale Voruntersuchung.....	10
5.	Genehmigung.....	11
6.	Materielles Umweltrecht	12
7.	EU-Notfallverordnung.....	13
8.	Zwischenstand nach Flächenkategorien	14
a)	Flächen nach § 17a EnWG a.F. oder § 17 Abs. 1 S. 1 ROG.....	14
b)	Im FEP ausgewiesene Windenergieflächen.....	14
c)	Zentral voruntersuchte Flächen nach §§ 9 ff. WindSeeG	15
d)	Im FEP und 2022/2023 ausgeschriebene Flächen (§ 72a WindSeeG).....	16
III.	RED III und Referentenentwurf	17
1.	RED III – Zusammenfassung wesentlicher Regelungen	17
a)	Flächenpotenzialanalyse	19
b)	Beschleunigungsgebiete	20
Art 15c) Abs. 1 a) chapeau – Ausschluss bei erheblichen Umweltauswirkungen		21
Art 15c Abs. 1 a) i) vorrangig künstliche /versiegelte Flächen		22

Art 15c Abs. 1 a) ii) – Ausschluss von Schutzgebieten und sensiblen Gebieten	22
<i>Art. 15c Abs. 1 b) Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen:</i>	24
Überprüfung der Gebietsausweisungen	25
c) Möglichkeit bestehende Gebiete zu Beschleunigungsgebieten zu erklären .	25
d) Genehmigungsverfahren für Projekte in Beschleunigungsgebieten	27
Dauer	27
Umweltbezogene Verfahren (UVP und FFH)	27
Screening	29
Minderungsmaßnahmen bei Ausnahme	31
Fiktionsregelungen	32
Fazit:	33
2. Referentenentwurf April 2024 – tabellarische Synopse	33
IV. Stellungnahme: Ungenügende und gleichzeitige überschießende Umsetzung	45
1. Flächenpotentialanalyse fehlt	45
2. Bestandsgebiete, § 8a	46
3. Sperrwirkung für neue Beschleunigungsgebiete nicht europarechtskonform	47
4. Sensible Gebiete	48
5. Widerspruch zwischen Verfahren und materieller Prüfung	49
V. Lösungen	49
1. Bestandsgebiete nur in zentral voruntersuchten Flächen	49
2. Keine überschießende Anwendung der Notfallverordnung	49
3. Ausweisung von sensiblen Gebieten ernst nehmen	50
4. Weitere Beschleunigungsgebiete nur wenn aus Sicht des BSH erforderlich	51
5. SUP vollständig lassen und nicht beschränken	51
6. Artenschutzrechtliche Prüfung auf Genehmigungsebene belassen	52
7. Keine allgemeine Ausnahme von der UVP-Pflicht nach negativem Screening	52
8. Freiwillige UVP in der Frist des Screenings	52
9. Die Rolle von Minderungsmaßnahmen überdenken	52
10. Grüne Infrastruktur neben Erneuerbare Energien Infrastruktur stellen	53

I. Einleitung

Die Klimaschutzziele Deutschlands haben Verfassungsrang – und dasselbe gilt für die europäischen Klimaziele. Nach dem Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts¹ muss Deutschland einen Reduktionspfad festlegen, der mit der Einhaltung des Pariser Temperaturziels vereinbar ist (**Klimaschutzgebot, Art. 20a GG**) und Reduktionslasten nicht einseitig in die Zukunft schiebt (**Gebot intertemporaler Freiheitssicherung**).² Auch Schutzpflichten aus dem Grundgesetz können durch die Auswirkungen des Klimawandels verletzt werden.³

Zentral ist dabei wohl unstreitig der Ausbau der erneuerbaren Energien, auf EU-Ebene adressiert in der *Renewable Energies Directive* (RED) 2018/2001. In der Novelle von 2023 – RED III⁴ – heißt es entsprechend

„Das Ziel der Klimaneutralität der Union erfordert eine gerechte Energiewende, bei der kein Gebiet und kein Bürger zurückgelassen wird, eine der Energieeffizienz und einen wesentlich höheren Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen in einem integrierten Energiesystem“ (EW1)

Die Frage des „wie und wo“ ist allerdings nicht unumstritten, und vor allem seit dem Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine wird auf Beschleunigung durch Abbau von Beteiligung und Transparenz gesetzt obwohl eher Personalaufstockungen und Digitalisierung Zeitgewinne bringen können. Die Debatte über Sinn und Unsinn der Beschleunigungs-Gesetzgebung beschäftigt daher Parlamente, Praktiker:innen und Jurist:innen⁵ gleichermaßen und ist letztlich ein Versuch, die in den letzten 20 Jahren verlorene Zeit bei Energie-, Wärme- und Verkehrswende mit der Brechstange aufzuholen. Die neue EU Erneuerbare-Energien-Richtlinie (**RED III**) ist ein Beispiel für eine solche Neuregelung, die viele Fragen aufwirft und für die der tatsächliche Beschleunigungseffekt, vor allem durch die Einführung der sogenannten Beschleunigungsgebiete,⁶ noch nachzuweisen sein wird.⁷ Umwelt- und Naturschutzverbände weisen derweil, gestützt auf klare wissenschaftliche Erkenntnisse,⁸ europaweit darauf hin, dass wir nicht nur einer Klimakrise, sondern einer massiven Biodiversitätskrise gegenüberstehen. Die RED III will weiterhin ein „hohes Umweltschutzniveau gewährleisten“ (Erwägungsgrund 31) und benennt ausdrücklich:

¹ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 – juris.

² Näher Verheyen/Franke, Reform des Bundes-Klimaschutzgesetzes: Rechtliche Anforderungen und Gestaltungsoptionen, Gutachten im Auftrag der Agora Verkehrswende und Agora Energiewende, 12.06.2023, S. 4 ff., <https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/reform-des-bundes-klimaschutzgesetzes/>.

³ So aktuell der EGMR, VEREIN KLIMASENIORINNEN SCHWEIZ AND OTHERS v. SWITZERLAND – Urteil vom 09.04.2024, Appl.No. 53600/20 – Große Kammer, <https://hudoc.echr.coe.int/>

⁴ Richtlinie EU/2023/2413 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. Die Richtlinie ist am 20. November 2023 in Kraft getreten.

⁵ Statt vieler wird hier Balla/Sangenstedt zitiert: „Mitwirkung bietet vielmehr auch Vorteile, die dem Projekt und seiner Verwirklichung zugutekommen. Die Anhörung der Öffentlichkeit und die Auseinandersetzung mit den geltend gemachten Einwendungen leisten einen Beitrag zur Planungssicherheit. Streit- und Konfliktpunkte können bereits im Rahmen des Zulassungsverfahrens erkannt und ausgeräumt werden.“ ZUR 2023, 476, beck-online.

⁶ Vgl. umfassend für die Beschleunigungsgebiete: Stiftung Umweltenergierecht: Die Beschleunigungsgebiete nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie: Handlungsnotwendigkeiten und Spielräume bei der Umsetzung in nationales Recht, Februar 2024; www.umweltenergierecht.de

⁷ Zweifelnd schon Ruge: Die EU-Notfallverordnung – Revolution im EU-Umweltrecht? NVwZ 2023, 870.

⁸ Vgl. nur WBGU, Politikpapier 13, Biodiversität: Jetzt dringend handeln für Natur und Mensch, 2024; abrufbar auf: <https://www.wbgu.de/de/publikationen/publikation/pp13>

„Die Maßnahmen der Union im Bereich der Energie aus erneuerbaren Quellen sollen dazu beitragen, die Klimaschutzziele der Union in Bezug auf die Verringerung der Treibhausgasemissionen zu erreichen. Dabei ist es unabdingbar, zu breiter gefassten Umweltzielen beizutragen, insbesondere was die Prävention eines weiteren Verlusts an biologischer Vielfalt betrifft ...“ (EW76)

Kommentatoren verknüpfen die RED III und ihre zentrale Idee der Beschleunigungsgebiete mit dem „Grundgedanken der Flächen- bzw. Sphärentrennung zwischen den Bedürfnissen von Klimaschutz und erneuerbaren Energien einerseits und den Bedürfnissen des Umwelt- und Naturschutzes andererseits“⁹ wobei allerdings die zweite „Sphäre“ bisher nicht konkretisiert wurde. Tatsächlich verfolgt die RED III das Ziel des Ausbaus der erneuerbaren Energien jedenfalls zeitlich **VOR** dem Natur- und Biodiversitätsschutz. Die RED III (und damit u.a. der teilweise Wegfall der Umweltverträglichkeitsprüfung) ist allgemein bis 21. Mai 2025 umzusetzen (Art.3 RED III), eine Umsetzung der Natur-Sphäre, der EU-Biodiversitätsstrategie¹⁰ bzw. des Projekts „Grüne Infrastruktur“¹¹ ist aber noch nicht in Sicht.

Im Sinne dieser Forderungen haben Umweltverbände sowie Vertreter:innen der Offshore-Windindustrie die Bundesregierung aufgefordert, jedenfalls die Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) beim Ausbau der Offshore-Windenergie für einen „rechtssicheren“ und „naturverträglichen Ausbau“ zu erhalten.¹² Dort heißt es ausdrücklich:

„Die Prüfung der Umweltverträglichkeit stellt [...] kein Hemmnis für einen fristgerechten Ausbau der Offshore-Windenergie dar. Vielmehr schafft die UVP Rechtssicherheit und ist entsprechend eine unerlässliche Grundlage für Investitionsentscheidungen in Offshore-Windparks. Der Wegfall einer verpflichtenden UVP würde weder einen Beitrag für einen beschleunigten Ausbau der Offshore-Windenergie leisten noch dessen Naturverträglichkeit gewährleisten.“

Gerade auch die Meeresumwelt ist durch vielfältige Nutzungen erheblich beeinträchtigt. Die kumulativen Auswirkungen des Ausbaus der Offshore-Windenergie (z.B. durch Unterwasserschall, Biotopveränderung) sind derzeit nicht vollständig verstanden und werden deshalb im Rahmen von Monitoringprogrammen und Forschungsprojekten erfasst und bewertet.¹³ Auch wenn Kabel und Rohrleitungen zunehmend Schutzgebiete queren, konzentriert sich dieses Gutachten allein auf die Anlagen.

Im Folgenden wird untersucht, ob der Dreiklang (Erreichen der Ausbauziele, Beschleunigung, und ein hohes Umweltschutzniveau im Sinne des Art. 3 EU-Vertrag inklusive Bewältigung der Biodiversitätskrise) erreicht wird, zum einen durch die Novelle der Erneuerbaren Energien Richtlinie (sog. RED III¹⁴) und den vorliegenden Entwurf einer deutschen Umsetzung der RED III - vor allem im Windenergie-auf-See-Gesetz (WindSeeG).

⁹ Stiftung Umweltenergierecht, Fn. 6; S. 2 und 5.

¹⁰ Europäische Biodiversitätsstrategie für 2030

¹¹ Vgl. etwa: <https://www.klimareporter.de/deutschland/gruene-infrastruktur-soll-in-den-doppelwumms>.

¹² Berlin, den 30.01.2024, Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) beim Ausbau der Offshore-Windenergie für einen rechtssicheren und naturverträglichen Ausbau erhalten, abrufbar auf:

<https://www.nabu.de/presse/pressemitteilungen/index.php?popup=true&show=40142&db=presseservice>

¹³ Krause et. al., Kritische Betrachtung des aktuellen Managements der Meeresschutzgebiete in der deutschen Nordsee - Stand und Herausforderungen für die Zukunft, NuL 2022 - DOI: 10.19217/NuL2022-01-06, S. 42

¹⁴ Richtlinie EU/2023/2413 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.

Die RED III bzw. die insoweit geänderte und jetzt gültige RED (2018/2001) ist dabei deshalb Gegenstand der Betrachtung, weil sie im Gegensatz zur Änderungsrichtlinie vom Oktober 2023¹⁵ tatsächlich einen (vorläufigen) „Paradigmenwechsel“¹⁶ im EU-Umweltrecht zementiert: Im Rahmen der Genehmigung entfällt die Prüfung bestimmter Teile des europäischen Umweltrechts, u.a. die UVP und wird durch ein Screening und eine darauf ggf. folgende Nachprüfung sowie ggf. mit Minderungsmaßnahmen und Ausgleichszahlungen ersetzt.

Zunächst wird der rechtliche Rahmen in Deutschland und der EU vorgestellt, inklusive der Notfallverordnung und der RED III, sowie die Umsetzungstechnik und -inhalte des Referentenentwurfs aus dem BMWK vom März 2024. Eine detaillierte Beschreibung des derzeitigen Planungs- und Genehmigungsverfahrens ist dabei (leider) erforderlich, weil beides bereits sehr differenziert Beschleunigungs- und Vereinfachungsziele verfolgt.

Die Analyse des Referentenentwurfs (Tabelle ab S. 33) stellt vor dem Hintergrund des bestehenden Rechts und der RED die Defizite und Probleme bzw. überschießende Umsetzung dar. Im Anschluss stehen Ideen und Ansätze, um mit den Ausbauzielen bei Windenergie auf See auch die Meeresumwelt im Blick zu behalten und damit jedenfalls mit der Bewältigung der Biodiversitätskrise zu beginnen.

II. Rechtlicher Rahmen

Für die Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen auf See sehen das EU- und deutsche Recht bisher verschiedene Planungsschritte und Prüfverfahren vor, mit denen sichergestellt werden soll, dass

- i) der Stromanteil aus erneuerbaren Quellen stetig steigt und konkret in den EU-Küstenmeeren und der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) Windenergie (sowie die zugehörige Infrastruktur) ausgebaut wird
- ii) gleichzeitig alle relevanten Umweltauswirkungen ermittelt und berücksichtigt werden, und die Anforderungen des materiellen Umweltrechts, insbesondere also Natur-, Gebiets- und Artenschutz, aufrecht erhalten bleiben.

Aufgrund der speziellen Ausrichtung dieses Gutachtens beginnt die Rechtsdarlegung mit dem Punkt Umweltprüfungen, obwohl diese unselbstständiger Bestandteil von Planungs- und Genehmigungsverfahren sind:

1. Umweltprüfungen

Das EU-Recht regelt seit Jahrzehnten, **wie** Umweltauswirkungen auf Plan- und Vorhabenebene grundsätzlich **zu ermitteln** und **zu bewerten** sind, vor allem über die Richtlinie über die strategische Umweltprüfung¹⁷ (SUP-RL) und die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung¹⁸ (UVP-RL).

¹⁵ Richtlinie (EU) 2023/2413 vom 18.10.2023, ABl., EU L 2023/2413 vom 31.10.2023.

¹⁶ Stiftung Umweltenergierecht, Fn. 6, S. 2.

¹⁷ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.

¹⁸ Richtlinie 2011/92/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

Diese setzen auch den Rahmen für den Anwendungsbereich, also für **welche** Pläne, Programme (SUP) und Projekte (UVP) und in welcher Tiefe Umweltauswirkungen zu ermitteln sind. Diese fachlichen Ermittlungen sind Gegenstand öffentlicher Beteiligungsschritte und zugleich Basis für die Genehmigungsbehörden, um konkrete Verbesserungen im Sinne der Umwelt anzuordnen (zum Beispiel konkret bei Windenergieanlagen auf See: Betriebsbeschränkungen zum Schutz von Vögeln; Bauzeitenregelungen zum Schutz von Tieren vor Lärm).

Genau diese Schritte (Ermittlung, Bewertung, Beteiligung) sind Gegenstand der aktuellen Beschleunigungsdebatte und Kern der RED III-Novelle.

Das deutsche Recht hat diese Verfahrensregelungen – bisher ein Kern der Vorschriften, die das hohe Umweltschutzniveau EU-weit gewährleisten sollen – umgesetzt im UVPG¹⁹, aber auch etwa im ROG, BauGB und im WindSeeG.

a) Strategische Umweltprüfung (SUP) für Pläne und Programme

Die SUP adressiert mit der Anwendung auf **Pläne und Programme** (Art. 2 a) SUP-RL) die Metaebene und setzt damit vor der UVP an. Ziel ist es, „ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen, (...) indem bestimmte Pläne und Programme, die voraussichtlich **erhebliche** Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung unterzogen werden“, Art. 1 SUP-RL. Grundsätzlich ist nach Art. 3 Abs. 1, 2 a) SUP-RL für die dort aufgeführten Pläne und Programme verpflichtend eine SUP durchzuführen, soweit sie den Rahmen für künftige Projektgenehmigungen setzen. Hierunter fällt auch der Bereich „Energie“ und speziell die Stromerzeugung durch Windenergieanlagen. Gleiches gilt für Pläne und Programme, die ein besonderes Schutzgebiet im Sinne von Art. 1 l) iVm. Art. 3 Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie²⁰ (FFH-RL) erheblich beeinträchtigen können, vgl. Art. 3 Abs. 3 b) SUP-RL.

Nach Art. 4 Abs. 1 SUP-RL wird die „Umweltprüfung während der Ausarbeitung und vor der Annahme eines Plans oder Programms durchgeführt“. Zu erstellen ist ein Umweltbericht, in welchem sowohl die erwarteten erheblichen Auswirkungen der Pläne und Programme als auch mögliche Alternativen vorzulegen sind, Art. 5 Abs. 1 SUP-RL. Die Untersuchungstiefe ist traditionell beschränkt, u.a. weil der konkrete Standort von Vorhaben nicht feststeht. Nach der nationalen Umsetzung in §§ 33–46 UVPG dient die SUP dazu „umweltrelevante Entscheidungen möglichst bereits in der vorgelagerten Planungsphase zu sensibilisieren, schon weil manche Festlegungen – wie insbes. die konkrete Standortauswahl – auf der nachgelagerten Ebene der Projektzulassung nicht mehr korrigierbar sind.“²¹ Ermittlungstiefe und -bereich sind im Einzelfall durch das sog. Scoping festzulegen. Dazu gehört auch der Umfang des Detaillierungsgrades der in den Umweltbericht nach § 40 UVPG aufzunehmenden Angaben (§ 39 I UVPG).

Der Untersuchungsrahmen ist immer eher weit als eng abzugrenzen, er bestimmt sich nach § 39 Abs. 2 UVPG nach dem materiellen Recht („nach den Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung über die Ausarbeitung, Annahme oder Änderung des Plans oder

¹⁹ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 540), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409).

²⁰ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, die konsolidierte Fassung ist abrufbar auf: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:01992L0043-20130701>

²¹ Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2023, Rdnr. 113.

Programms maßgebend sind“). Hier besteht daher ein gewisses Ermessen der zuständigen Behörden, im Kontext Windenergie auf See, des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrografie (BSH).

Rechtsakte, welche die Planung von Windenergieanlagen auf See und durchzuführende Umweltprüfungen beeinflussen, sind neben der FFH-Richtlinie die Vogelschutz-RL²², die Maritime Raumplanungs-Richtlinie²³ (MRRL) und die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie²⁴ (MSRL). Relevant ist zusätzlich die sog. Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)²⁵.

In der SUP und UVP sind nach Schutzgütern (Wasser, Luft, Tiere, Menschen etc.) geordnet grob gesagt der Bestand im Untersuchungsraum (vorliegend also etwa einem Gebiet in der Nordsee) ohne den Plan oder das Projekt darzustellen, dann die Auswirkungen der Änderungen zu beschreiben und die Folgen auf die Schutzgüter auch kumuliert mit anderen Plänen oder Vorhaben abzuschätzen. In der Praxis orientiert sich sowohl die SUP als auch die UVP an materiell-rechtlichen Maßstäben, etwa des Lärmschutzes oder des besonderen Artenschutzrechts aus der FFH-Richtlinie, umgesetzt in § 44 BNatSchG.

Die SUP und UVP werden also stark durch die Vorgaben in diesen europäischen und auch deutschen Fachgesetzen beeinflusst.²⁶ Vorgaben finden sich im BImSchG, und etwa für Windkraftanlagen an Land auch im BNatSchG in den Vorgaben zum Landschaftspflegerischen Begleitplan in § 17 Abs. 4 BNatSchG. Zur Abarbeitung existieren Verwaltungsvorschriften oder Leitfäden, etwa zum Fachbeitrag zur Wasserrahmenrichtlinie, bei lärmtechnischen Untersuchungen, oder der artenschutzrechtlichen Prüfung oder der FFH-Verträglichkeitsstudie (dazu unten).

Der Umweltbericht (Basis der Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 40 und danach nach § 43 UVP zu überprüfen) enthält alle „Angaben, die mit zumutbarem Aufwand ermittelt werden können, und berücksichtigt dabei den gegenwärtigen Wissensstand ...“. Auch hier besteht ein gewisses praktisches Ermessen. Das Ergebnis des Umweltberichts ist dann „im Verfahren zur Aufstellung oder Änderung des Plans oder Programms zu berücksichtigen“ (§ 43 Abs. 2 UVPG).

b) Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) auf Projektebene

Die UVP-RL ist auf **konkrete Projekte und Vorhaben** anwendbar, also nach Art. 1 Abs. 2 a) UVP-RL „*die Errichtung von baulichen und sonstigen Anlagen*“ und „*sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft (...)*“. Vor Erteilung der Genehmigung sollen die Auswirkungen auf die Umwelt geprüft werden, wenn „*aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist*“, Art. 2 Abs. 1 UVP-RL. Art. 4 i.V.m. den Anhängen I, II UVP-RL regelt,

²² Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (RL 2009/147/EG), zuletzt geändert durch Art. 1 RL 2013/17/EU.

²³ Richtlinie 2014/89/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung

²⁴ Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt

²⁵ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

²⁶ Balla/Sangenstedt: Umweltverträglichkeitsprüfung in beschleunigten Zeiten ZUR 2023, 476/478.

welche Projekte einer Prüfung unterliegen. Die in Anhang I genannten Projekte unterfallen zwingend einer UVP-Pflicht – darunter grundsätzlich ab einer bestimmten Größe /Anzahl auch Windenergieanlagen.

Nach § 72 Abs. 1 WindSeeG gilt bereits, dass Doppelprüfungen vermieden werden müssen.

§ 72 Umweltverträglichkeitsprüfung; marine Biotop

(1) Die Prüfung der Umweltverträglichkeit von Windenergieanlagen auf See oder von sonstigen Energiegewinnungsanlagen nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung ist aufgrund einer nach den §§ 5 bis 12 beim Flächenentwicklungsplan oder der Voruntersuchung bereits durchgeführten Strategischen Umweltprüfung auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen sowie auf erforderliche Aktualisierungen und Vertiefungen zu beschränken. Gleiches gilt, soweit eine Windenergieanlage auf See oder eine sonstige Energiegewinnungsanlage in einem vom Bundesfachplan Offshore nach § 17a des Energiewirtschaftsgesetzes festgelegten Cluster oder einem Vorrang-, Vorbehalts- oder Eignungsgebiet eines Raumordnungsplans nach § 17 Absatz 1 Satz 1 des Raumordnungsgesetzes liegt.

Letztlich dasselbe regelt bereits § 39 Abs. 3 S. 3 UVPG:

(3) 1 Sind Pläne und Programme Bestandteil eines mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozesses, soll zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens bestimmt werden, auf welcher der Stufen dieses Prozesses bestimmte Umweltauswirkungen schwerpunktmäßig geprüft werden sollen. 2 Dabei sind Art und Umfang der Umweltauswirkungen, fachliche Erfordernisse sowie Inhalt und Entscheidungsgegenstand des Plans oder Programms zu berücksichtigen. 3 Bei nachfolgenden Plänen und Programmen sowie bei der nachfolgenden Zulassung von Vorhaben, für die der Plan oder das Programm einen Rahmen setzt, soll sich die Umweltprüfung auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen sowie auf erforderliche Aktualisierungen und Vertiefungen beschränken.

Das Ergebnis der UVP (Zusammenfassende Darstellung, § 26 UVPG; Bewertung und Berücksichtigung, § 25 UVPG) hat auf die Genehmigung eines Vorhabens nur dann Auswirkungen, wenn kein Anspruch auf die Genehmigung besteht, wie etwa bei genehmigungsbedürftigen Anlagen nach dem BImSchG. Im Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren sind die Ergebnisse der UVP bei der abwägenden Entscheidung zu berücksichtigen – die Feststellung, dass ein Vorhaben erhebliche Umweltauswirkungen hat, führt aber in der Praxis sehr selten zur Versagung der Genehmigung.²⁷ Das Ergebnis ist allerdings in der Praxis Grundlage für Nebenbestimmungen und Auflagen zur Minderung von Umweltauswirkungen.

2. Die deutsche Planungsebene – Raumordnung und Flächenplanung (Wind-SeeG)

a) Raumordnung

Übergeordnet entwickelt das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) maritime Raumordnungspläne, welche als Rechtsverordnung erlassen werden (§ 17 Abs. 1 S. 1 ROG). Im Jahr 2021 hat das BSH den Raumordnungsplan aus dem Jahr 2009 zuletzt fortgeschrieben. Damit setzt Deutschland die Anforderungen nach der Maritimen Raumplanungsrichtlinie der EU²⁸ um.

Dort werden die unterschiedlichen Nutzungen koordiniert, Flächen für einzelne Nutzungen reserviert und grundlegende Konflikte nach Möglichkeit aufgelöst. Auch sollen

²⁷ Balla/Sangenstedt: Umweltverträglichkeitsprüfung in beschleunigten Zeiten (ZUR 2023, 476/484).

²⁸ Richtlinie 2014/89/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung.

dort die Nutzungen mit den Bedürfnissen des vorhandenen Ökosystems in Ausgleich gebracht werden. In Bezug auf Windenergieanlagen können – wie an Land – Vorrang-, Vorbehalts- und Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung – festgelegt werden. Teil der Fortschreibung des Raumordnungsplans war auch eine Fortschreibung der Strategischen Umweltprüfung – SUP (vgl. §§ 35 Abs. 1 Nr. 1 iVm. Anlage 5 Nr. 1.6 UVPG).

b) Fachplanung

Die Fachplanung für Windenergie auf See, insbesondere in der ausschließlichen Wirtschaftszone (§ 5 Abs. 1 WindSeeG), erfolgt durch das BSH in Flächenentwicklungsplänen (FEP), welche Flächen für Offshore-Windenergieanlagen und deren Netzanbindungen sowie den Zeitplan für die Umsetzung der nationalen Ausbauziele festlegen (vgl. §§ 4, 5 Abs. 1 Nr. 1 - 4 WindSeeG, früher nach dem EnWG).

Das WindSeeG regelt neben der Flächenentwicklungsplanung vor allem die Genehmigung von Anlagen, aber auch die (private) Umsetzung über das sog. Ausschreibungsmodell. Das Gesetz ist anwendbar auf alle Planungen von Windanlagen und dazugehörige Infrastruktur im Küstenmeer (bis zwölf Seemeilen) und der deutschen AWZ (bis max. 200 Seemeilen).

Die FEPs werden vom BSH im Einvernehmen mit der Bundesnetzagentur fortgeschrieben, § 8 Abs. 1 WindSeeG. Der aktuell geltende FEP²⁹ ist seit dem 20. Januar 2023 in Kraft und wird seit dem 1. September 2023 fortgeschrieben. Das Verfahren soll im Jahr 2024 abgeschlossen werden. Der FEP ersetzt ab 2026 die Festlegungen im Offshore-Netzentwicklungsplan nach den §§ 17b und 17c EnWG (§ 7 WindSeeG). Er enthält neben den eigentlichen Flächen u.a. auch die zeitliche Reihenfolge, in der die festgelegten Flächen zur Ausschreibung nach WindSeeG kommen sollen.

Nach § 5 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 WindSeeG sind im FEP Festlegungen unzulässig, die die Meeresumwelt gefährden. Die nach dem UVPG ohnehin geltende abgestufte Prüfungsfolge gilt auch hier: es muss eng gefasst erneut geprüft werden, wenn das Gebiet bereits im Rahmen der Raumordnung oder nach EnWG geprüft wurde („nur geprüft werden, soweit zusätzliche oder andere erhebliche Gesichtspunkte erkennbar oder Aktualisierungen und Vertiefungen der Prüfung erforderlich sind“, § 5 Abs. 3 S. 3 WindSeeG).

Im FEP 2023 heißt es deswegen z.B.: „Für die Beurteilung der Gefährdung der Meeresumwelt wird daher auf Kapitel IV.3 bis IV.5 der Umweltberichte (zum FEP) sowie auf den ROP 2021 und die dazugehörigen Umweltberichte verwiesen“ (dort S. 91).

Der FEP ist Bestandteil des zentralen Ausschreibungsmodells nach WindSeeG, dazu gehören ansonsten die staatlichen Voruntersuchungen und Eignungsprüfung von Flächen gem. §§ 9 ff. und eben die Ausschreibung für voruntersuchte Flächen gem. §§ 16 ff. WindSeeG. Weil aber auch Flächenfestlegungen aus der Vergangenheit vorliegen, gibt es derzeit zwei mögliche Verfahrens-Stränge für Ausschreibung und Genehmigungen.

Der gestufte Planungsprozess ist hier durch das BSH schematisch aufbereitet:

²⁹ BSH (2023) https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Meeresfachplanung/Flaechenentwicklungsplan_2023/flaechenentwicklungsplan_2023_node.html

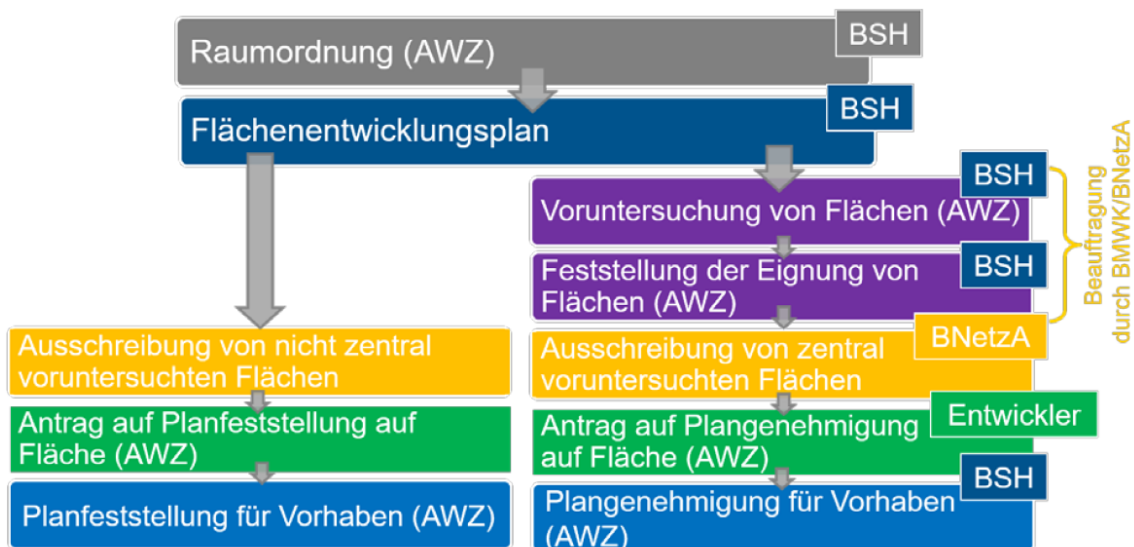


Abbildung 1: Gestufter Planungsprozess für die Offshore-Windenergie

Bei der **FEP-Aufstellung** ist **grundsätzlich eine SUP** durchzuführen (vgl. § 35 Abs. 1 Nr. 1 iVm. Anlage 5 Nr. 1.17 UVPG).

Der Festlegung von Flächen nach § 5 Abs. 1 Nr. 1, 2, 6-11 WindSeeG – neben dem Zuschlag Grundlage der eigentlichen Genehmigung nach §§ 65 ff. WindSeeG – dürfen keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Belange entgegenstehen, § 5 Abs. 3 S. 1 WindSeeG. Dazu gehört die Gefährdung der Meeresumwelt und die Vereinbarkeit mit dem Schutzzweck einer nach § 57 BNatSchG erlassenen Schutzgebietsverordnung, § 5 Abs. 3 Nr. 2, 5 WindSeeG. Festlegungen sind in einem Schutzgebiet nur zulässig, wenn sie nicht nach § 34 Abs. 2 BNatSchG zu erheblichen Beeinträchtigungen des Schutzgebietes führen und wenn ohne diese Gebiete die Ausbauziele nicht erreicht werden,³⁰ § 5 Abs. 6 BNatSchG. Es muss entsprechend ggf. eine FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 34 Abs. 1 BNatSchG bei der Aufstellung der FEPs durchgeführt werden.

Die Prüfungen der Gebietsfestlegung sind jedoch beschränkt, wenn eine Flächennutzung bereits im Bundesfachplan Offshore nach § 17a EnWG a.F. oder in einem Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 S. 1 ROG festgelegt ist. Hier bedarf es keiner (erneuten) grundlegenden Überprüfung der Vereinbarkeit der Flächenausweisung mit öffentlichen oder privaten Belangen, § 5 Abs. 3 S. 3 WindSeeG. Eine Zulässigkeit der Festlegungen soll nur geprüft werden, „soweit zusätzlich oder andere erhebliche Gesichtspunkte erkennbar oder Aktualisierungen und Vertiefungen der Prüfung erforderlich sind.“ So soll der Anschluss an die bisherige Fachplanung sichergestellt und eine doppelte Planung vermieden werden. So verhält es sich auch mit der Prüfung von Umweltauswirkungen durch den FEP.

Da der FEP nur ein Teilelement des gesamten Planungsprozesses ist, sollen mehrfache Prüfungen vermieden werden. Daher soll durch die Festlegung des Untersuchungsrahmens der SUP geklärt werden, auf „welcher Stufe des mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozesses bestimmte Umweltauswirkungen schwerpunktmäßig zu prüfen

³⁰ Kment: Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land, NVwZ 2023, 965, 968.

sind“, § 5 Abs. 3 S. 5 WindSeeG.³¹ Dies entspricht dem in § 39 Abs. 3 UVPG vorgesehenen Verfahren.³² Umweltauswirkungen, die bereits bei der Aufstellung übergeordneter Planwerke geprüft worden sind, sollen demnach bei der Aufstellung der FEPs nicht mehr in der Prüfung berücksichtigt werden: „Die Umweltprüfung ist auf zusätzliche oder andere Umweltauswirkungen sowie auf erforderliche Aktualisierungen und Vertiefungen zu beschränken“, § 5 Abs. 3 S. 6 WindSeeG.

3. Festlegung von Ausbauzielen

Klima- und Ausbauziele sind im deutschen Recht im Klimaschutzgesetz (KSG), Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), Gebäudeenergiegesetz (GEG) aber auch im WindSeeG selbst enthalten.

Für die Anforderungen an die deutsche Umsetzung der geänderten RED relevant (Art. 3) ist der Entwurf des deutschen NECP (National Energy and Climate Plan³³) von 2023³⁴. Dieser legt für Offshore-Windenergie für 2030 ein Ziel von 30 GW, für 2035 40 GW und für 2045 schließlich 70 GW fest, diese Ziele finden sich auch in § 1 Abs. 2 WindSeeG. Im Übrigen legt der NECP wie folgt fest:

1.2. Erneuerbare Energie

- ▶ Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch von 40 % in 2030 als deutscher Beitrag zum EU-2030-Ziel von 42.5% (DEU-Zielbetrag zum EU-2030-Ziel) Anteil an Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch in 2030 in den Sektoren
- ▶ Strom (600 TWh EE-Strom in 2030, mindestens 80 % am Bruttostromverbrauch)
- ▶ Wärme- und Kälteversorgung: 50% der netzgebundenen Wärme aus erneuerbaren Quellen und/oder unvermeidbarer Abwärme bis 2030
- ▶ Verkehr: 30% am Bruttoendenergieverbrauch in 2030 (nach RED II Methodik)
- ▶ Ergänzend: Technologiespezifische Ziele im Sektor Strom in 2030 (installierte Leistung 2030 in GW)
- ▶ Wind an Land: 115 GW bis 2030, 160 GW bis 2040
- ▶ Photovoltaik: 215 GW bis 2030, 400 GW bis 2040
- ▶ Wind auf See: mind. 30 GW bis 2030, 40 GW bis 2035 und 70 GW bis 2045
- ▶ Biomasse: 8,4GW bis 2030
- ▶ Wasserkraft und sonstige: keine spezifischen rechtlich festgelegten Ziele bei Wasserkraft

Abbildung 2: Festlegungen zu Erneuerbaren Energie im NECP

Im Entwurf des FEP 2024 stellt das BSH fest:

„Insgesamt kann mit den im Vorentwurf zusätzlich geplanten Flächen eine Leistung von voraussichtlich **ca. 12 GW** festgelegt werden. Zusammen mit den OWP [Offshore-Windparks, Anm. d. Verf.], die voraussichtlich im Jahr **2025 in Betrieb sind sowie den bereits im FEP 2023 festgelegten Gebieten** ergibt sich eine voraussichtliche **Gesamtleistung von ca. 49,5 GW**. Mit den weiteren genannten und in Abbildung 1 skizzierten Gebieten und geplanten Festlegungen könnten voraussichtlich Flächen mit einem Gesamtpotential von ca. 70 GW festgelegt werden. Damit kann die Flächenkulisse festgelegt werden, die für die Erreichung des 70

³¹ BerlKommEnergieR/Kerth, 5. Aufl. 2022, WindSeeG § 5 Rn. 58, 59.

³² BT Drs. 163/22 v. 08.04.2022, S. 71.

³³ Erstellt gemäß der EU Governance Verordnung-(EU) 2018/1999.

³⁴ NECP Ziffer 1.1.111.; https://commission.europa.eu/document/download/c589deb5-9494-4984-9ef5-8e2ee711aaf2_en?filename=GERMANY-%20DRAFT%20UPDATED%20NECP%202021-2030%20EN.pdf und auf der deutschen Website hier: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Energie/necp.html>

GW-Ziels erforderlich ist. Die **Festlegung weiterer Gebiete** ist erforderlich, um den voraussichtlich um das Jahr **2040 einsetzenden Rückbau kompensieren** zu können.“³⁵

Damit sichert bereits der FEP 2023 die Ziele für 2030 (30 GW) ab. Der Vorentwurfstand 2024 mit Flächen ist in dieser Karte zusammengefasst, die hier zur Anschaulichkeit einmal eingefügt wird:

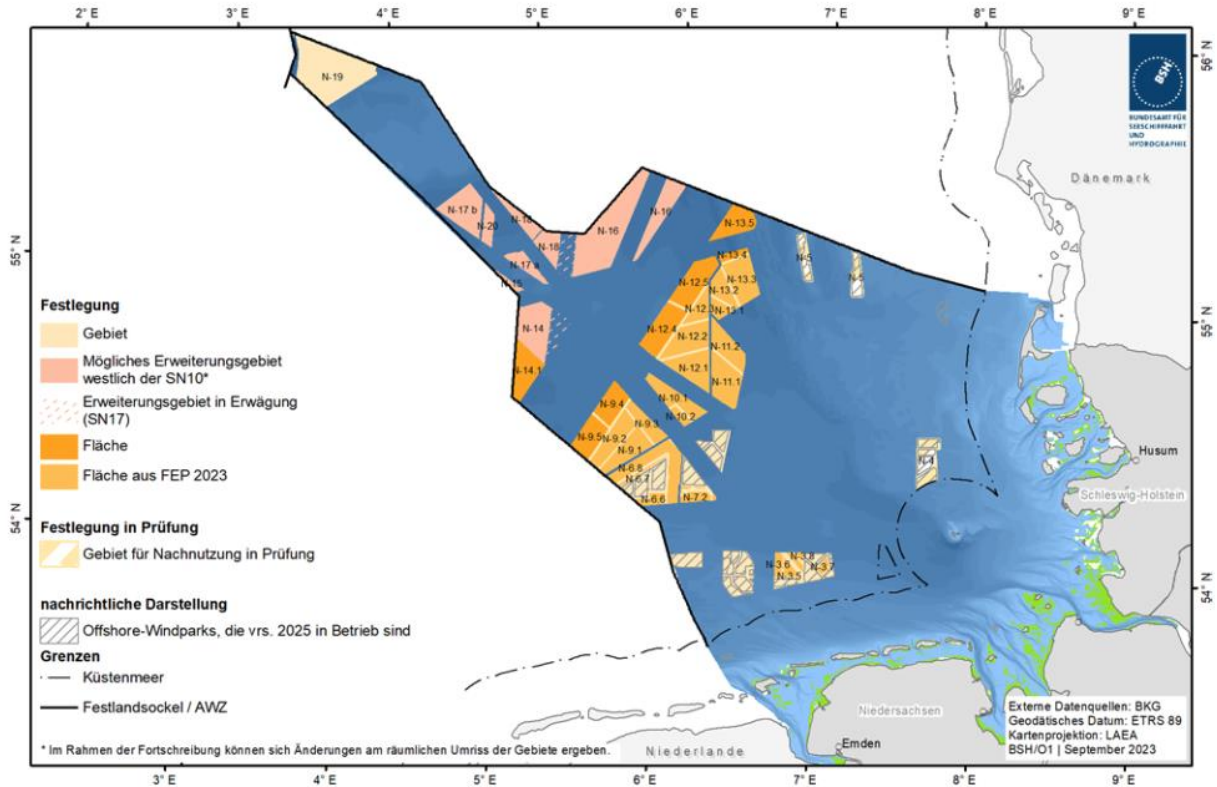


Abbildung 3: Vorentwurf für den FEP 2024

Alle Offshore Windpark-Vorhaben, für die mindestens die Genehmigung beantragt wurde, sind im Internet abrufbar.³⁶ Derzeit sind 29 Windparks genehmigt, vier befinden sich im Genehmigungsverfahren.

Zum Jahresende 2023 betrug die bereits installierte Leistung 8,5 GW.³⁷

4. Zentrale Voruntersuchung

Die Ausschreibung von Flächen an private Betreiber sowie das Genehmigungsverfahren folgt inzwischen zwei unterschiedlichen Regimen, zum einen für zentral voruntersuchte Flächen und zum anderen für die nicht zentral voruntersuchten Flächen, siehe Abbildung 1.

³⁵ FEP Vorentwurf 2024, S. 2 (Stand 1.9.2023) https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Meeresfachplanung/Laufende_Fortschreibung_Flaechenentwicklungsplan/Anlagen/Downloads/Vorentwurf_FEP.pdf?__blob=publicationFile&v=1

³⁶ <https://offshore-vorhaben.bsh.de/>

³⁷ Deutsche Windguard, Status des Offshore-Windenergieausbaus in Deutschland, Jahr 2023, abrufbar unter https://www.wind-energie.de/fileadmin/redaktion/dokumente/publikationen-oeffentlich/themen/06-zahlen-und-fakten/Status_des_Offshore-Windenergieausbaus_Jahr_2023.pdf

Bei der „zentralen Voruntersuchung“ (§ 9 ff. WindSeeG) werden Baugrund und Ökologie (in der AWZ) durch das BSH untersucht (§ 11 WindSeeG) und mit der Ausschreibung (§§ 50 ff.) werden die relevanten Daten online gestellt. Die Kostenübernahme durch die Bieter ist im WindSeeG geregelt.

Konkret werden

„die Untersuchungen zur Meeresumwelt durchgeführt und dokumentiert, die für eine Umweltverträglichkeitsstudie in dem Plangenehmigungsverfahren nach § 66 zur Errichtung von Windenergieanlagen auf See auf dieser Fläche erforderlich sind [...]. [H]iervon umfasst sind insbesondere die Beschreibung und Bewertung der Umwelt und ihrer Bestandteile durch a) eine Bestandscharakterisierung, b) die Darstellung der bestehenden Vorbelastungen und c) eine Bestandsbewertung“ (§ 10 Abs. 1 WindSeeG).

Damit liegen nach der Voruntersuchung alle nicht streng auf den konkreten Standort von Anlagen bezogenen Daten vor. Es wird ein Verfahren nach § 40 UVPG durchgeführt (§ 12 WindSeeG), also eine SUP konkret für diese Flächen aufbauend auf der schon beim FEP notwendigen SUP für den Gesamtplan.

Sinn und Zweck der Einführung dieses, ansonsten den privaten Bietern überlassenen, Verfahrensschritts war sowohl die bessere Nutzbarmachung von Daten, Kostensenkung, Verfahrensbeschleunigung (so ausdrücklich § 9 Abs. 1 Nr. 2³⁸, Plangenehmigung statt Planfeststellungsverfahren, § 66 Abs. 1 WindSeeG) und die Herstellung einer besseren Grundlage für die Kalkulation der potentiellen Bieter bei den Ausschreibungen (wettbewerbliche Bestimmung des Gebots im Rahmen von Ausschreibungen nach §§ 50 ff. WindSeeG). Dabei wird

„auf den „Standard Untersuchung der Auswirkungen von Offshore-Windenergieanlagen auf die Meeresumwelt (StUK 4)“ sowie den „Standard Baugrunderkundung – Mindestanforderungen an die Baugrunderkundung und -untersuchung für Offshore-Windenergieanlagen, Offshore-Stationen und Stromkabel“ zurückgegriffen. Die Basisuntersuchung nach dem StUK 4 nimmt hierbei zwei Jahre in Anspruch. Berücksichtigt man zudem die vorgeschalteten Vergabeverfahren ergibt sich für die staatliche Voruntersuchung der einzelnen Flächen ein Zeitbedarf von jeweils etwa drei Jahren.“³⁹

Damit besteht heute auf zwei Prüfungsebenen eine SUP-Pflicht: Auf Ebene des FEP und für die zentral voruntersuchten Flächen. Diese bauen aufeinander auf, siehe unten. Die Untersuchung im Rahmen der zentralen Voruntersuchung ist so tiefgehend, dass sie letztlich „beinahe“ schon eine projektbezogene UVP darstellt – es fehlen grob gesagt alleinig die streng auf den konkreten Standort von Anlagen bezogenen Daten und die standortbezogene Auswirkungsprognose.

5. Genehmigung

Windenergieanlagen bedürfen vor ihrem Bau auf einer für Windenergie vorgesehenen Fläche einer behördlichen Genehmigung durch das BSH, § 66 WindSeeG: Planfeststellung oder Plangenehmigung (genauer dazu unten ab S. 14). Im Küstenmeer ist § 6 BImSchG anwendbar (siehe § 44 WindSeeG), diese Vorhaben sind aber nicht mengenrelevant.

³⁸ Dazu konkret bei den Untersuchungen nach § 10: BerlKommEnergieR/Kerth, 5. Aufl. 2022, WindSeeG § 10 Rn. 6.

³⁹ Spieth/Lutz-Bachmann, Offshore-Windenergierecht, WindSeeG vor § 9 Rn. 6, beck-online.

Welche Anforderungen für eine Genehmigung erfüllt sein müssen und ob ein Planfeststellungsverfahren oder ein Plangenehmigungsverfahren nötig wird, ist maßgeblich davon abhängig, auf welcher Fläche die Windenergieanlagen errichtet werden sollen (dazu unten ab. S. 14). Grundsätzlich müssen die Betreiber eine UVP vorlegen, § 68 WindSeeG. Davon gibt es allerdings Ausnahmen nach § 72a WindSeeG (EU-Notfallverordnung, s.u.).

6. Materielles Umweltrecht

Ökologisch und naturschutzfachlich befindet sich deutsche Nordsee in keinem guten Zustand und ist erheblichen Beeinträchtigungen durch menschliche Nutzungen ausgesetzt.⁴⁰ Jede weitere Nutzung, auch durch Windenergieanlagen und die dazugehörige Infrastruktur, muss sich daran messen lassen.

Materielles, zu berücksichtigendes Umweltrecht findet sich in Fachgesetzen wie dem BNatSchG, dabei stammen FFH-Gebietsschutz und Artenschutzrecht vor allem aus dem EU-Recht. Das FFH-Recht (mit Vogelschutz- und FFH-Richtlinie) enthält den *Gebietsschutz* (§§ 31 ff. BNatSchG) sowie den *besonderen Artenschutz* (§§ 44 ff. BNatSchG), der für alle Vögel und Arten nach Anhang IV der FFH-Richtlinie gilt.

Beim *Gebietsschutz* ist sowohl auf Ebene eines Plans als auch auf Ebene eines Vorhabens eine formelle Verträglichkeitsprüfung Pflicht, § 34 Abs. 1 BNatSchG und Art. 6 Abs.3 FFH-RL. Diese befasst sich konkret mit den Auswirkungen auf die Erhaltungsziele des jeweiligen Gebiets.

Beim besonderen *Artenschutz* ist eine solche Prüfung nicht gesetzlich vorgeschrieben (Art. 12 ff. FFH-RL sehen dies nicht vor), aber allgemeine Praxis um die Anforderungen der Rechtsprechung zu erfüllen („Besondere Artenschutzprüfung“).⁴¹ Die jeweilige Behörde ist nach dieser Rechtsprechung verpflichtet, die entsprechend den naturräumlichen Gegebenheiten erforderlichen Untersuchungen durchzuführen, um als Voraussetzung einer Prüfung der materiellen Verbotstatbestände (Tötungs-, Störungs-, und Beschädigungsverbote) mögliche artspezifische Gefährdungen aufzuklären und einer geeigneten Bewertung zu unterziehen – und auf dieser Basis Minderungsmaßnahmen zu entwerfen und anzuordnen. Grundsätzlich ist der besondere Artenschutz streng und auch bezogen auf einzelne Individuen. Im Detail besteht viel Streit (Signifikanzschwelle, Ausnahmeregime), der etwa zu der Einführung des § 45b) BNatSchG geführt hat.

Nach § 1 Abs. 3 Nr. 3 BNatSchG sind zur dauerhaften Sicherung des Naturhaushalts generell „Meeres- und Binnengewässer vor Beeinträchtigungen zu bewahren und ihre natürliche Selbstreinigungsfähigkeit und Dynamik zu erhalten“.

§ 5 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 WindSeeG enthält ein allgemeines Verbot, „die Meeresumwelt (zu) gefährden“.

Nach § 69 WindSeeG gilt für die Genehmigung:

„(3) Der Plan darf nur festgestellt und die Plangenehmigung darf nur erteilt werden, wenn

1. die Meeresumwelt nicht gefährdet wird, insbesondere

⁴⁰ Vgl. Fn. 13.

⁴¹ Ausführlich dazu: BVerwG, Urteil vom 9. 7. 2008 - 9 A 14/07, Rn. 54 ff. und Urt. v. 9.7.2009 – 4 C 12/07, Rn. 44 f. Dazu auch: Sobotta, Artenschutz in der Umweltprüfung, NUR 2013, 229.

a) eine Verschmutzung der Meeresumwelt im Sinn des Artikels 1 Absatz 1 Nummer 4 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 (BGBl. 1994 II S. 1799) nicht zu besorgen ist und

b) kein nachgewiesenes signifikant erhöhtes Kollisionsrisiko von Vögeln mit Windenergieanlagen besteht, das nicht durch Schutzmaßnahmen gemindert werden kann, [...]"

Daneben enthält das WindSeeG aber bereits seit langem Erleichterungen für Vorhaben auf dem Meer gegenüber Vorhaben auf Land: Im Bereich der deutschen AWZ und des Festlandsockels gelten die Regelungen des BNatSchG nur „nach Maßgabe des Seerechtsübereinkommens“ und der §§ 56–58 BNatSchG, insbesondere gilt § 15 BNatSchG (Eingriffsregelung/Realkompensation) nicht (§ 56 Abs. 3 WindSeeG). Anders als bei Windenergieanlagen an Land müssen Betreiber auf See auch jetzt schon keine konkrete Kompensation leisten, sondern dies wird (finanziell) pauschaliert.

Zudem reduziert § 72 Abs. 2 WindSeeG das strikte Verbot einer Zerstörung oder erheblichen Beeinträchtigung von gesetzlichen Biotopen aus § 30 Abs. 2 BNatSchG auf ein reines Vermeidungsgebot von „erheblichen Beeinträchtigungen“.

Beides dient bereits der Erleichterung der Errichtung von Windanlagen auf See, und führt letztlich zu einer Absenkung des Schutzstandards gegenüber Anlagen auf Land.

7. EU-Notfallverordnung

Aufgrund der besonderen Energiesicherheitslage nach dem Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine erließ die EU am 22.12.2022 die Verordnung (EU) 2022/2577 („**EU-Notfallverordnung**“⁴²), in der sie vorübergehend einen neuen Rahmen für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien festlegt. Diese Verordnung dient dazu, die Genehmigungsverfahren für Projekte im Bereich erneuerbare Energien sowie Energiespeicherung und Netzinfrasturktur zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Herzstück dieser Verordnung ist Artikel 6, der den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit bietet, Ausnahmen von den ansonsten strengen Anforderungen der UVP gemäß Artikel 2 Abs. 1 der UVP-Richtlinie 2011/92/EU und den „Bewertungen“ des Artenschutzes gemäß Artikel 12 Abs. 1 der FFH-Richtlinie 92/43/EWG und gemäß Art. 5 der VS-RL 2009/147/EG auf Vorhabenebene zu gewähren. Gemeint sind die UVP und die *ex ante* artenschutzrechtliche Prüfung. Ob diese Ausnahmen gewährt werden, liegt im Ermessen des Mitgliedstaates, und die zuständigen Behörden sorgen für „verhältnismäßige Minderungsmaßnahmen“ um materiell-rechtlichen Anforderungen des speziellen Artenschutzes nach FFH- und Vogelschutz-RL sicher zu stellen. Diese Ausnahmen gelten jedoch nur für Projekte, die in einem für erneuerbare Energien oder Stromnetze vorgesehenen Gebiet liegen („go-to-areas“) und die einer SUP unterzogen wurden.

Die EU-Notfall-VO galt zunächst für Genehmigungsverfahren, die bis zum 30. Juni 2024 eingeleitet werden, Art. 1 Abs. 2 EU-Notfall-VO, Kernstücke (u.a. auch der Artikel 6) gelten aber nach VO 2024/223⁴³ jetzt bis zum 30. Juni 2025.

⁴² Dazu Ruge: Die EU-Notfallverordnung – Revolution im EU-Umweltrecht? NVwZ 2023, 870.

⁴³ Verordnung (EU) 2024/223 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.

Dazu hatte u.a. der WWF kritisch Stellung genommen.⁴⁴ Im WindSeeG ist die Notfallverordnung bislang in § 72a berücksichtigt, der ausschließlich Genehmigungen in den in den Jahren 2022 und 2023 ausgeschriebenen Flächen des FEP regelt.⁴⁵ Dessen Wirkung soll nun ebenfalls bis 2025 verlängert werden.⁴⁶

8. Zwischenstand nach Flächenkategorien

Zu unterscheiden ist nach derzeitiger Rechtslage also zwischen vier Flächenkategorien:

1. Eine im Bundesfachplan Offshore nach § 17a EnWG a.F. festgelegten Cluster oder einem Vorrang-, Vorbehalts- oder Eignungsgebiet eines Raumordnungsplans nach § 17 Abs. 1 S.1 ROG (diese Kategorie ist nicht mehr praktisch relevant)
2. Flächen, die im FEP für Windenergieanlagen ausgewiesen sind
3. Flächen im FEP, die zentral voruntersucht wurden, §§ 9 ff. WindSeeG
4. Flächen, die im FEP für Windenergieanlagen ausgewiesen und in den Jahren 2022 und 2023 auch dafür ausgeschrieben sind (§ 72a)

Im Folgenden werden nach der Auflistung allgemeiner Vorgaben die jeweils unterschiedlichen Anforderungen der Flächenkategorien dargestellt.

a) Flächen nach § 17a EnWG a.F. oder § 17 Abs. 1 S. 1 ROG

Im Falle der Genehmigung von Windenergieanlagen auf festgelegten Clusterflächen oder einem Vorrang-, Vorbehalts- oder Eignungsgebiet ist ein Planfeststellungsverfahren erforderlich, § 66 Abs. 1 S. 1 WindSeeG.

Diese Kategorie ist zwar rechtlich noch vorhanden, geht aber nun in der Praxis (dazu auch § 7 WindSeeG) in den beiden nächsten auf:

b) Im FEP ausgewiesene Windenergieflächen

Für Projekte, die auf Flächen verwirklicht werden sollen, die im FEP als Windenergieflächen ausgewiesen sind, bedarf es eines Planfeststellungsverfahrens, § 66 Abs. 1 S. 1 WindSeeG. Das Verfahren ist im VwVfG geregelt.

Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens muss in der Regel eine UVP (vgl. § 6 iVm. Anlage 1 Nr. 1.6 UVP) durchgeführt werden und ggf. eine gebietsbezogene FFH-Verträglichkeitsprüfung und eine artenschutzrechtliche Prüfung vorgelegt werden.⁴⁷ Die im Rahmen des Verfahrens durchzuführende UVP ist auf „zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen sowie erforderliche Aktualisierungen und Vertiefungen“ zu beschränken, § 72 Abs. 1 WindSeeG. Wie oben dargelegt, ist für die Ausweisung dieser Flächen im FEP bereits eine allgemeine SUP durchgeführt worden. Auf deren Grundlage ist über die „erforderlichen Aktualisierungen und Vertiefungen“ zu entscheiden, § 72 Abs. 1 S.1 WindSeeG. Die Einhaltung von Gebiets- und Artenschutzrecht ist vollumfänglich zu prüfen, ebenso wie anderes Fachrecht.

⁴⁴ <https://www.wwf.eu/?7526366/repowereu-RED-revision-position-paper>

⁴⁵ Dazu: Lutz-Bachmann/Zywitz: Beschleunigung für Offshore-Windenergie EnWZ 2023, 445.

⁴⁶ BT-Drucksache 20/8657 und Ausschussdrucksache 20(25)593

⁴⁷ Vgl. BSH: Merkblatt einzureichende Unterlagen zentral voruntersuchte Flächen (Stand: 20.06.2023) -Im Planfeststellungsverfahren zur Errichtung und zum Betrieb von Windenergieanlagen auf See einschließlich Nebeneinrichtungen auf zentral voruntersuchten Flächen gemäß §§ 68 Abs. 1, 69 Abs. 3, 72a WindSeeG i.V.m. § 73 Abs. 1 S. 2 VwVfG einzureichende Unterlagen;

Der Planfeststellungsbeschluss soll nach Eingang der Unterlagen innerhalb von 18 Monaten erteilt werden (§ 69 Abs. 4 WindSeeG)

c) Zentral voruntersuchte Flächen nach §§ 9 ff. WindSeeG

Voruntersucht werden Flächen, die bereits im FEP als Windenergiegebiete festgelegt sind, § 9 Abs. 1 WindSeeG. Es wird hier eine (SUP-pflichtige) Prüfung über die Eignung der Fläche zur Stromerzeugung aus Windenergie durchgeführt sowie die darauf zu installierende Leistung nach § 12 Abs. 5 WindSeeG festgestellt. Nach § 10 Abs. 2 S.1 Nr. 2 a) WindSeeG umfasst die Eignungsprüfung die Frage, ob der Errichtung von Windenergieanlagen die nach § 69 Abs. 3 S. 1 WindSeeG maßgeblichen Belange nicht entgegenstehen (dazu schon oben S. 12: keine Verschmutzung der Meeresumwelt und kein nachgewiesenes signifikant erhöhtes Kollisionsrisiko von Vögeln).

Sollen Windenergieanlagen auf voruntersuchten Flächen genehmigt werden, ist ein Planfeststellungsbeschluss nicht erforderlich. Es genügt eine Plangenehmigung, §§ 66 Abs. 1 S. 2, 70 Abs. 1 WindSeeG. Es gilt bereits jetzt: Nach § 70 Abs. 3 WindSeeG soll das BSH die Genehmigung nach Eingang der Unterlagen innerhalb von 12 Monaten erteilen.

Die materiell-rechtlichen Prüfungsmaßstäbe ändern sich jedoch nicht, und die Voruntersuchung führt auch nicht zum Entfall der UVP-Pflicht und den dort vorgesehenen Verfahrensschritten. Es gelten lediglich wie bei Flächen nach § 17a EnWG a.F. und § 17 Abs. 1 S. 1 ROG Beschränkungen für die UVP-Untersuchung nach § 72 Abs. 1 S. 1 WindSeeG.

In materieller Hinsicht darf die Plangenehmigung nur erteilt werden, wenn die Voraussetzungen nach § 69 Abs. 3 S. 1 WindSeeG vorliegen (s.o.). Ob eine Gefährdung der Meeresumwelt durch Windenergieanlagen in der voruntersuchten Fläche gegeben ist, wurde bereits bei der Festlegung der Flächen geprüft (s.o.). Als „Konsequenz“ kann die Prüfung, ob durch das konkrete Projektvorhaben, welches genehmigt werden soll, eine Beeinträchtigung der Meeresumwelt vorliegt (§ 69 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 WindSeeG), unter bestimmten Voraussetzungen entfallen. Zum einen muss bereits ein Zuschlag für das Projekt nach § 54 WindSeeG erteilt worden sein. Zum anderen dürfen gegenüber der

„Voruntersuchung der Fläche (keine) zusätzlichen oder anderen erhebliche(n) Gesichtspunkte erkennbar oder Aktualisierungen und Vertiefungen der bei der Voruntersuchung erfolgten Prüfung erforderlich (sein), insbesondere aufgrund der Ausgestaltung des Vorhabens auf der Fläche“ § 69 Abs. 3 S. 4 WindSeeG.

Neben den (eingeschränkt) zu prüfenden Voraussetzungen nach § 69 Abs. 3 S. 1 WindSeeG gilt mangels gegenteiliger Vorschriften weiterhin die Pflicht einer artenschutzrechtlichen Prüfung zur Abarbeitung der Anforderungen des § 44 BNatSchG (*ex ante*) und einer FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG. Der Biotopschutz ist jedoch auch hier durch § 72 Abs. 2 WindSeeG reduziert.

Nach dem oben Gesagten ist festzuhalten, dass **die Genehmigung in voruntersuchten Flächen durch eine engmaschigere umweltbezogene Vorprüfung seitens der Behörde auf Planebene die Prüfung auf Vorhabenebene begrenzen und beschleunigen soll.**

Quantitativ ist zum Verhältnis zw. zentral-voruntersuchten vs. nicht-zentral-voruntersuchten Flächen folgendes zu sagen⁴⁸:

- Im Jahr 2021 wurden ausschließlich auf zentral-voruntersuchten Flächen insgesamt 958 Megawatt ausgeschrieben.
- Im Jahr 2022 wurden ausschließlich auf zentral-voruntersuchten Flächen insgesamt 980 Megawatt ausgeschrieben.
- Im Jahr 2023 wurden sieben Gigawatt (GW) auf nicht-zentral voruntersuchten Flächen ausgeschrieben, 1,8 GW wurden zentral-voruntersucht ausgeschrieben. (Verhältnis 80 Prozent vs. 20 Prozent)

Für die zukünftige Verteilung sind die Flächen im WindSeeG und im FEP konkretisiert. Aus den Daten ergibt sich folgende Tabelle:

Fläche	Voruntersuchung	Ausschreibungsjahr	Flächengröße (MW)
N-9.1	Ja	2024	2.000
N-9.2	Ja	2024	2.000
N-9.3	Ja	2024	1500
N-11.3	Nein	2024	1500
N-12.3	Nein	2024	1000
N-10.2	Ja	2025	500
N-10.1	Ja	2025	2000
N-9.4	Nein	2025	2000
N-13.1	Ja	2026	500
N-13.2	Ja	2026	1000
N-12.4	Nein	2026	2000
N-21.1	Ja	2027	2000
N-12.5	Nein	2027	2000
N-14.1	Ja	2028	2000
N-9.5	Nein	2028	2000

Tabelle 1: Flächen im FEP entsprechend nach Voruntersuchung und zu installierender Leistung

Nach 2028 sollen die Volumina dann hälftig auf die zentral voruntersuchten und nicht-zentral voruntersuchten Flächen verteilt werden.

d) Im FEP und 2022/2023 ausgeschriebenene Flächen (§ 72a WindSeeG)

Abweichend von § 66 WindSeeG wurde unter Ausnutzung des gesamten Umsetzungsspielraums von Art. 6 EU-Notfall-VO der § 72a WindSeeG eingeführt. Die Norm sieht vor, dass Genehmigung von Windenergieanlagen, die „in im Flächenentwicklungsplan

⁴⁸ Alle Zahlen aus der Internetauftritt der [BNetzA](#).

ausgewiesenen und in den Jahren 2022 und 2023 ausgeschriebenen Flächen für Windenergieanlagen auf See“ in der Nordsee liegen, keiner UVP oder artenschutzrechtlichen Prüfung nach § 44 BNatSchG (die dort allerdings nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist) vorab bedürfen (§ 72a Abs. 1 WindSeeG).

Damit entfällt die Pflicht der Vorhabenträger, eine sog. „Basisaufnahme“ vor der Genehmigung durchzuführen, mit welcher das Vorhabengebiet in Bezug auf die Naturaussstattung und Lebensgemeinschaften charakterisiert wird. Diese dient normalerweise der Vorbereitung der UVP. Trotzdem müssen die Auswirkungen auf die Meeresumwelt während der Bauphase untersucht werden, wozu die Basisaufnahme wiederum die Datengrundlage bietet. Auch bleiben weitere umweltrechtliche Genehmigungsvoraussetzungen unberührt, wie die wasserrechtlichen Vorgaben aus § 45 Abs. 1 WHG. Die Detailtiefe dieser Daten ist jedoch reduziert auf die bereits erfassten FEP- und Voruntersuchungsdaten aus der SUP, vorhabenspezifischer Untersuchungen bedarf es nicht.

So soll die Beschleunigungswirkung des § 72a WindSeeG gesichert werden.

Als „Ausgleich“ für den Entfall der UVP und artenschutzrechtlichen Prüfung sieht § 72a Abs. 2 WindSeeG das Ergreifen geeigneter Minderungsmaßnahmen vor, um die materiellen Vorgaben des § 44 Abs.1 BNatSchG zu gewährleisten. Alternativ muss ein finanzieller Ausgleich nach § 45d Abs. 1 BNatSchG gezahlt werden. Die Regelung des § 72a WindSeeG gilt bisher nach Absatz 3 für alle bis zum 30. Juni 2024 gestellten Anträge. Dies soll jetzt auf das Jahr 2025 ausgeweitet werden, siehe unten.

Vom Anwendungsbereich des § 72a WindSeeG umfasst sind sowohl zentral voruntersuchte Flächen als auch nicht zentral voruntersuchte Flächen. Relevant ist lediglich, ob die Fläche in einem FEP für Windenergie vorgesehen wurde und eine Ausschreibung in den Jahren 2022 und 2023 (*bald auch 2024*) erfolgt. Die geringeren Anforderungen aus § 72a WindSeeG bezüglich der Ermittlung von Umweltbelangen und Prüfung der Vereinbarkeit mit materiell-rechtlichen Umweltvorschriften gelten daher unabhängig davon, ob bereits bei vor der Ausweisung der Flächen umfangreiche Prüfungen stattgefunden haben oder nicht.⁴⁹

III. RED III und Referentenentwurf

1. RED III – Zusammenfassung wesentlicher Regelungen

Die mit der **RED III** verabschiedete Novelle der Erneuerbare Energien-Richtlinie nimmt die Stoßrichtung der EU-Notfallverordnung auf, Beschleunigung beim Ausbau und der Nutzung erneuerbarer Energien sicherzustellen, und soll als längerfristige rechtliche Grundlage dafür sorgen, dass die erneuerbaren Energien ihren Beitrag zum Erreichen der Klimaziele leisten (vgl. Erwägungsgrund 1 RED III). Als „verbindliches“ kollektives Gesamtziel legt die RED 2018/2001 nun in Art. 3 Abs.1 Uabs.1 RED⁵⁰ fest:

„Die Mitgliedstaaten stellen gemeinsam sicher, dass der Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch der Union im Jahr 2030 mindestens 42,5 % beträgt.“

⁴⁹ Zu der Parallelvorschrift des § 43m Abs. 2 S. 1 EnWG („Einhaltung der Vorschriften [des § 44 Abs. 1 BNatSchG]“

(Kohls/Boerstra: Aktuelle Beschleunigungsgesetzgebung zum Netzausbau – EU-Notfall-Verordnung, RED III und Umsetzung in Deutschland (Teil 1), EnWZ 2024, 69, 73.

⁵⁰ Zitiert nach konsolidierter Fassung der Richtlinie EU 2018/2001.

Artikel 3 Absatz 2 RED spezifiziert diese Zielvorgabe noch dahingehend, als die Mitgliedstaaten „gemeinsam bestrebt“ sein sollen, den Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch der Union im Jahr 2030 auf 45 Prozent zu erhöhen. Jeder Mitgliedstaat legt dafür nationale Beiträge in Rahmen seines integrierten nationalen Energie- und Klimaplan nach der EU Governance-Verordnung (EU) 2018/1999 fest. (Art. 2 RED).

Um dieses Ziel zu erreichen, werden verschiedene, teils überlappende Maßnahmen auf Planungs- und Genehmigungsebene vorgesehen, um beides zu beschleunigen. Kernstück sind, wie in der Notfallverordnung, die sogenannten Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energien sowie Infrastrukturgebiete, um auch im Hinblick auf die notwendige Infrastruktur zu vereinfachen und beschleunigen.

Gleichzeitig will der EU-Gesetzgeber (und muss aufgrund primärrechtlicher Vorgabe in Art.37 Charta der Grundrechte der EU (ChfR), Art.3 Abs.3 EUV und Art. 11, 191 AEUV) weiterhin „ein hohes Umweltschutzniveau gewährleisten“ (u.a. Erwägungsgrund 2 und 31). Die RED in der Fassung von 2023 enthielt bereits Instrumente zur Beschleunigung und Vorgaben für die Genehmigung in den Art. 15 bis Art. 16f. Diese werden durch RED III erheblich im Sinne der Notfallverordnung angepasst.

Grob gesagt sind auf Grundlage der novellierten Richtlinie folgende Schritte im nationalen Recht bzw. in der Planungspraxis nachzuvollziehen:

1. **Flächenpotentialanalyse bzw. „koordinierte Erfassung“ nach Art. 3 Abs. 1 und 2 und Art. 15b Abs. 1 für alle Quellen erneuerbarer Energien, um sicherzustellen, dass der nationale Anteil an der Zielvorgabe 42,5 Prozent bis 2030 erreicht wird, bis zum **21.05.2025**.**

„Artikel 15b

Erfassung der Gebiete, die für die nationalen Beiträge zum Gesamtziel der Union für Energie aus erneuerbaren Quellen für 2030 notwendig sind

(1)

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. [...]"

2. Festlegung von **Beschleunigungsgebieten bis zum 21. Februar 2026** unter konkreten (ausdifferenzierten) Voraussetzungen und mit den erleichterten Folgen bei der Genehmigung (u.a. keine UVP, kurze Fristen).

„Artikel 15c

Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energie

(1)

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 [...]"

3. Dazu kommt die **Möglichkeit** (nicht Pflicht) bis zum **21. Mai 2024** bereits **bestehende Gebiete zu Beschleunigungsgebieten** zu erklären.

„Art 15c Abs. 4: Bis zum 21. Mai 2024 können die Mitgliedstaaten bestimmte 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 erklären.“

4. Die Genehmigungsverfahren werden für **Projekte in Beschleunigungsgebieten** erleichtert und beschleunigt nach Art. 16a: Dauer nicht länger als 12 Monate (Absatz 1) und keine UVP (Absatz 3). Die Genehmigungsverfahren sollen auch für alle anderen Projekte nach Art 16b) vereinfacht werden. Nur die Änderungen in Art. 16 und 16b (alle Projekte, nicht konkret Art 16a zu Projekten in Beschleunigungsgebieten) müssen schon bis zum **1. Juli 2024** umgesetzt sein, ansonsten gilt die allgemein Umsetzungsfrist des Art. 5 Abs. 1 der Änderungsrichtlinie: der **21. Mai 2025**.
5. Das **überragende öffentliche Interesse ist bis zum 21.2.2024** anzuordnen:

„Artikel 16f

Überragendes öffentliches Interesse

Die Mitgliedstaaten stellen bis spätestens 21. Februar 2024 sicher, dass bis zum Erreichen der Klimaneutralität im Genehmigungsverfahren, bei der Planung, beim Bau und beim Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von erneuerbarer Energie, bei dem Anschluss solcher Anlagen an das Netz, dem betreffenden Netz selbst sowie bei Speicheranlagen davon ausgegangen wird, dass sie im überragenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit dienen [...].“

Die nationale Umsetzung hierfür ist etwa in § 11c EnWG (neu) vorgesehen.

Im Einzelnen:

a) Flächenpotenzialanalyse

Die Richtlinie baut auf dem System der EU Governance Verordnung auf. Die EU setzt kollektive Ziele und die Mitgliedsstaaten bestimmen ihren Anteil, außer die EU setzt diesen selbst fest, wie etwa im Rahmen der Klimaschutzverordnung (EU) 2018/842, für die Nicht-ETS Bereiche, auch Effort Sharing Regulation (ESR) genannt.

Art. 15b fordert eine „koordinierte Erfassung“, welche nicht zwingend in einem Gesetz geschehen muss. Sofern dafür Rechtsänderungen notwendig sind, müssten diese aber bis zum 21. Mai 2025 erfolgen (Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 der RED III Änderungsrichtlinie).

Kriterien für die Erfassung enthält Absatz 2 (Nachfrage, Ausnutzbarkeit und Verfügbarkeit der erneuerbaren Quellen). Die Erneuerbaren-Projekte müssen mit bereits bestehenden Nutzungen der Gebiete vereinbar sein (Art. 15b Abs. 3 S. 2 RED).

Diese raum- und flächenbezogene Erfassung hat jedenfalls im Rahmen der Raumordnung oder der Flächenentwicklungsplanung nach dem Wind-SeeG bislang nicht stattgefunden. Sie findet sich letztlich nur in Gigawatt-Zahlen „destilliert“ in den oben bereits zitierten Zielen aus dem deutschen NECP sowie in den deutschen Fachgesetzen.

Die Stiftung Umweltenergierecht meint die Erfassung sei nicht planerisch erforderlich und dies habe

„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.“⁵¹

Das ist aus hiesiger Sicht jedenfalls fraglich.

Festzustellen ist hier zunächst, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei den NECP nach Art. 10 der Governance Verordnung stattgefunden hat. In diesem Plan findet sich aber keine Erfassung nach den Kriterien des Art. 15b Abs. 2 und er ist auch in keiner Weise raum- oder flächenbezogen. Die Pflicht aus Art 15b) bezieht sich aber auf eine Erfassung, bei der „das inländische Potenzial und die verfügbaren Landflächen, unterirdischen Flächen, Meere oder Binnengewässer“ ermittelt wird, und „Mehrfachnutzung der in Absatz 1 genannten Gebiete“ begünstigt werden (Abs. 3) und bei dem die Ziele für 2030 im Vordergrund stehen. Ausdrücklich können die Mitgliedstaaten „ihre bestehenden Raumordnungsdokumente oder -plänen nutzen oder auf ihnen aufbauen“ – aber die Erfassung ist für das gesamte Gebiet und Territorium des jeweiligen Mitgliedstaates zu leisten. Dies stellt dann auch materiell einen „Plan“ dar, der – nachträglich? – in das System der Governance Verordnung eingefügt wird. **Aus hiesiger Sicht wäre daher mindestens eine Beteiligung im Rahmen des Art. 10 zu ergänzen.**

Richtig ist, dass – wenn die Mitgliedstaaten ihre Raumordnungsinstrumente nutzen - die jeweiligen Planinstrumente (für die See in Deutschland: nach ROG und WindSeeG) einer SUP und einer Öffentlichkeitsbeteiligung unterliegen.

b) Beschleunigungsgebiete

Grundsätzliches Ziel der Beschleunigungsgebiete ist es, die Fristen für die behördlichen Verfahren soweit wie möglich zu verringern, indem viele Einschätzungen und Abwägungen, die normalerweise in einem (Genehmigungs-)Verfahren geprüft werden, bereits auf Ebene (abschließend) geprüft werden (vgl. Erwägungsgrund 23 RED III) oder auf Grund der Standortauswahl mangels Relevanz ganz entfallen.

Die Mitgliedstaaten sorgen bis zum **21.02.2026** dafür, dass „in einem oder mehreren Plänen“ (Art. 15c) als „Untergruppe“ der in der Erfassung (Schritt a), Art 15b) identifizierten Gebiete Beschleunigungsgebiete ausgewiesen werden. Diese müssen „ausreichend“ sein (Art. 15c Abs. 1 a) – gemeint ist dabei als Bezugspunkt der nationale Beitrag zum 42,5% Ziel nach Art. 3 Abs. 1 RED III (vgl. Erwägungsgrund 32 RED III).

§ 15c Absatz 3 stellt klar:

„Auch wenn die Entscheidung über die Größe dieser Gebiete im Ermessen der Mitgliedstaaten liegt, zielen die Mitgliedstaaten darauf ab sicherzustellen, dass die Gebiete zusammengenommen eine erhebliche Größe aufweisen und zur Verwirklichung der in der vorliegenden Richtlinie dargelegten Ziele beitragen.“

Ausdrücklich können „Anlagen zur Verfeuerung von Biomasse und für Wasserkraftwerke“ durch die Mitgliedsstaaten ausgenommen werden (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 RED). Damit ist klargestellt, dass Beschleunigungsgebiete für alle anderen Arten der erneuerbaren Energien ausgewiesen werden *müssen* – entweder neu oder auf Grundlage bestehender Gebiete (Absatz 4).

⁵¹ Fn. 6, S. 13

Eine entscheidende Frage ist, ob Mitgliedstaaten für Energiequellen auf eine Ausweisung verzichten können, deren Zielerreichung gesichert erscheint. Die Stiftung Umweltenergierecht meint, dies sei unklar⁵² – angesichts der unveränderten primärrechtlichen Vorgabe eines hohen Umweltschutzniveaus und bei Fortgeltung der UVP und FFH-Richtlinie. Ansonsten erscheint die Antwort aber klar: **Beschleunigt werden muss nur soweit es erforderlich ist**. Sind die Ziele in einer Kategorie angemessen erreicht oder ist die Ausbaugeschwindigkeit nicht zu steigern, ist die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten entbehrlich, weil schon „ausreichend“ Zielerfüllung gewährleistet ist (im Sinne des Art. 15c Abs. 1 *chapeau*). Das ist entscheidend für den deutschen Kontext angesichts des Stands der Festlegung von Flächen für die Ausbauziele (oben S. 9 ff.) konkret auf See durch den FEP.

Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energien, in der Notfallverordnung noch „go-to-areas“ genannt, bezeichnen gem. Art. 2 Abs. 2 Nr. 9 a RED III „einen bestimmten 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 von Energie aus erneuerbaren Quellen besonders geeignet ausgewiesen wurde;“ (vgl. auch Erwägungsgrund 26 RED III). Sie sollen sich dadurch auszeichnen, dass dort die Nutzung der jeweiligen Art der erneuerbaren Energie voraussichtlich keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt hat. Dafür sollen Schutzgebiete gemieden und bereits im Plan angemessene Minderungsmaßnahmen festgelegt werden.

Bei Ausweisung der Beschleunigungsgebiete muss eine SUP und ggf. eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchgeführt werden. Nach bisherigem Verständnis wäre auf dieser Ebene auch eine artenschutzrechtliche Prüfung vorzulegen (so bisher auch im Rahmen des deutschen FEP) um die Realisierungsfähigkeit des Plans sicherzustellen. Dies ist – siehe oben – durch das EU-Recht nicht ausdrücklich angeordnet, aber nach deutschem Verständnis gängige Praxis.

Eine Konzentrations- bzw. Ausschlusswirkung wie aus dem deutschen Raumordnungsrecht bekannt (Eignungs- und Vorranggebiete) ist nicht ausdrücklich geregelt, der EU-Gesetzgeber geht vielmehr davon aus, dass auch außerhalb dieser Gebiete erneuerbare Energie erzeugt werden kann und wird (Erwägungsgrund 32).

Die Voraussetzungen für die Ausweisung sind nach der ergänzten RED:

Art 15c) Abs. 1 a) *chapeau* – Ausschluss bei erheblichen Umweltauswirkungen

Durch die Gebietsnutzung dürfen „voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen“ entstehen. Dabei handelt es sich um einen absoluten Ausschlussgrund – anders als bei den bestehenden Gebieten, die zu Beschleunigungsgebieten „erklärt“ werden können, siehe c).

Zur Ausgestaltung der Erheblichkeitsschwelle finden sich keine ausdrücklichen Anhaltspunkte in den Erwägungsgründen zur RED III. Maßstab sind aber offensichtlich die Ergebnisse der verpflichtenden SUP und damit die voraussichtlichen (erheblichen) Auswirkungen der Nutzung des Gebiets auf alle nach SUP-Richtlinie relevanten Schutzgüter und Faktoren (also: biologische Vielfalt, die Bevölkerung, die Gesundheit des Menschen, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, klimatische Faktoren, ... die Land-

⁵² Fn. 6, S. 15

schaft und die Wechselbeziehung zwischen den genannten Faktoren). Die Erheblichkeit wird anhand der in Anhang II der SUP-Richtlinie genannten Kriterien eingeschätzt (z.B. Dauer, Häufigkeit und Umkehrbarkeit der Auswirkungen).

Dabei sind Minderungsmaßnahmen zunächst nicht zu beachten, das zeigt ein Wortvergleich zwischen Art. 15c und Art. 15e Abs. 1 S. 1 RED (dort: „wenn keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind oder solche Auswirkungen angemessen vermindert bzw. ausgeglichen werden können“).⁵³ U.a. der BWE sieht dies anders.⁵⁴

Besonders geeignet sind Gebiete also zunächst nur, wenn auf Grundlage des Ergebnisses der SUP keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Anders als im übrigen Recht folgt aus dem Ergebnis also eine Ausschlusswirkung – ansonsten kann auch bei Vorliegen erheblicher Auswirkungen die Planung fortgesetzt werden.

Für den FEP 2023 ist dies für bestimmte Flächen auf Ebene geklärt: Die Strategische Umweltprüfung kommt zu dem Ergebnis, dass weder durch die Festlegung von N-21 und N-22 noch durch die Erweiterung der Fläche N-11.1 zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Allerdings wurden in früheren Planungsabschnitten bzw. für andere Gebiete und Infrastruktur erhebliche Umweltauswirkungen nicht verneint, sondern „Festlegungen im FEP zur bestmöglichen Vermeidung und Verminderung dieser Auswirkungen“ getroffen.⁵⁵

Art 15c Abs. 1 a) i) vorrangig künstliche /versiegelte Flächen

Positiv sind ansonsten zunächst „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 ...“ auszuweisen.

Soweit ersichtlich hat in Deutschland eine solche Auswahl (auch im Hinblick auf die Verteilung zwischen Energieträgern, Land und Meer) bislang nicht stattgefunden.

Art 15c Abs. 1 a) ii) – Ausschluss von Schutzgebieten und sensiblen Gebieten

Auszuschließen sind nach dem Text der RED III „Natura-2000-Gebiete und 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 [...] ermittelt wurden“.

Diese Gebiete entfalten eine absolute Sperrwirkung⁵⁶ wobei es an der eigentlich für die Rechtssicherheit notwendigen Bestimmtheit mangelt: Während die Natura 2000 Gebiete einfach zuzuordnen sind, ist dies bei den anderen genannten Gebieten schwieriger. Bislang gibt in Deutschland durchaus Windenergieflächen in Natura-2000 Gebieten. Große Bedeutung haben in Deutschland die Nationalparke Wattenmeer – es ist

⁵³ Anders: Stiftung Umweltenergierecht, S. 18. Ins Feld geführt wird hier Erwägungsgrund 26 wonach die Mitgliedstaaten bei der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten „angemessene Minderungsmaßnahmen in Betracht ziehen sollen“. Übersehen wird hier aber m.E., dass nach dem System der Richtlinie auch außerhalb von Beschleunigungsgebieten erneuerbare Energien genutzt werden sollen, bis die Ziele erreicht sind. Beschleunigungsgebiete sind also keinesfalls zwingend.

⁵⁴ BWE, Empfehlungen zur nationalen Umsetzung der RED III, Oktober 2023, S. 5 f.

⁵⁵ FEP 2023, S. 106.

⁵⁶ Sobotta, REPowerEU – Quo vadis Naturschutz?, NVwZ 2023, S. 1609 (1614).

aber unklar, was der Richtliniengeber konkret mit den national ausgewiesenen Gebieten meint. Zur Einordnung in Deutschland meint die Stiftung Umweltenergierecht:

„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.“⁵⁷

Diese Auslegung ist sicher nicht zwingend – genau gegenteilig kann aufgrund des ansonsten EU-weit notwendigen hohen Schutzniveaus und der Fortgeltung des Umweltverfahrensrechts (UVP, FFH-VP) davon ausgegangen werden, dass die Beschleunigungsgebiete eine Ausnahme bleiben sollen, und nicht etwa flächendeckend zulässig sind. Relevant wird diese Frage wohl für Gebiete an Land eher als auf See. Die Begriffsklärung ist jedoch durchaus wichtig, weil Deutschland immerhin 28% der AWZ und 84% der Küstengebiete in der Nordsee unter Schutz gestellt hat, dort aber bisher dennoch viele Nutzungen erlaubt sind.⁵⁸

Noch unklarer ist das Negativkriterium „andere Gebiete, die auf der Grundlage von Sensibilitätskarten ...ermittelt wurden“, hier genannt: „sensible Gebiete“. Im Raumordnungsplan für die AWZ 2021 wurden Hauptvogelzugrouten als Vogelzugkorridore ausgewiesen, weil im „Rahmen der Zugereignisse innerhalb dieser Bereiche ein signifikant erhöhtes Kollisionsrisiko für Vögel verglichen mit anderen Bereichen der AWZ eher zu erwarten [sei]“.⁵⁹ Der Vogelzug ist ein separates Kriterium in Art. 15c Abs. 1 a) Ziffer ii) RED. Diese sind daher wohl absolut auszunehmen. Im Raumordnungsplan sind auch Vorranggebiete für den Naturschutz sowie „Seetaucher“ festgelegt (Schutz und Verbesserung der Meeresumwelt, § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 ROG). Diese Gebiete sind nicht ausdrücklich durch ihre Sensibilität begründet worden, sondern fachlich. Es sind aber auch Vorbehaltsgebiete enthalten (Seetaucher und Schweinswal), sowie ein befristeter Ausschluss von Anlagen über der Wasseroberfläche. Diese Gebiete sind jedenfalls gesondert planerisch geschützt. Es handelt sich vor allem um randliche Flächen:

⁵⁷ Fn., S. 20.

⁵⁸ Krause et. al., Kritische Betrachtung des aktuellen Managements der Meeresschutzgebiete in der deutschen Nordsee - Stand und Herausforderungen für die Zukunft, NuL 2022 - DOI: 10.19217/NuL2022-01-06

⁵⁹ Dort s. S. 66.

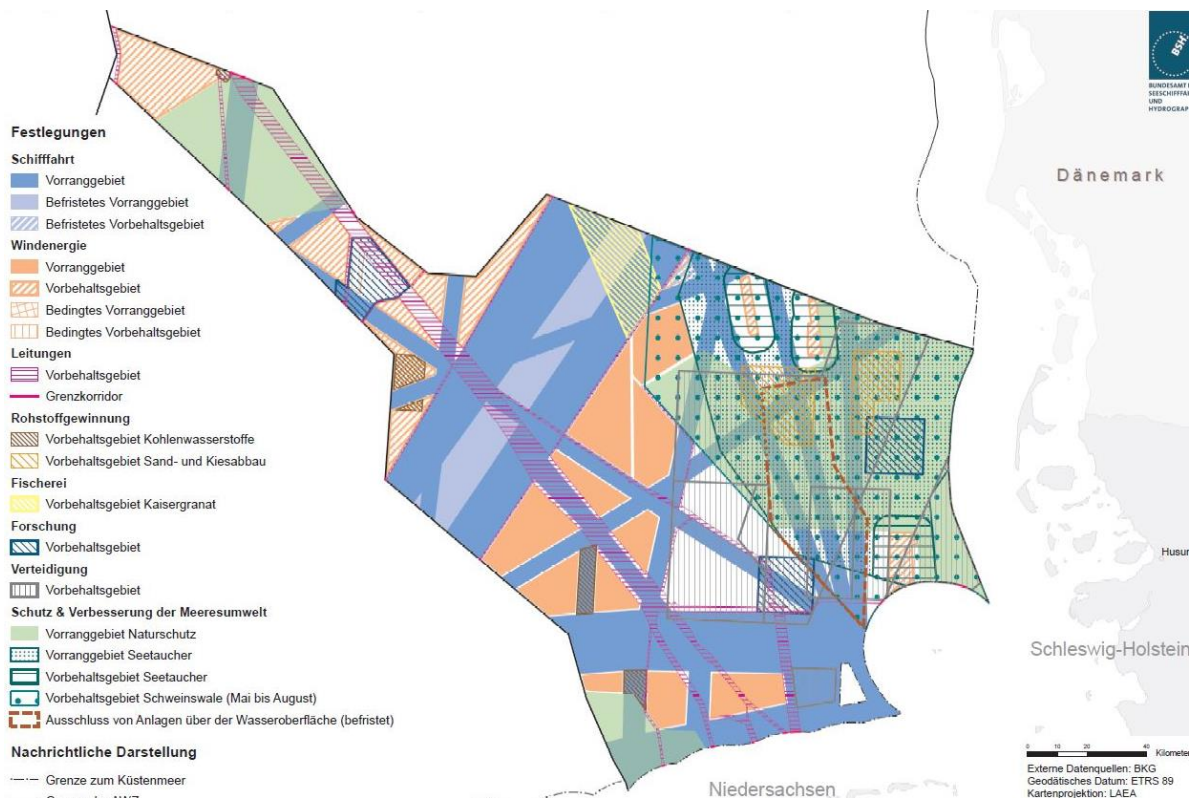


Abbildung 4: Nutzungen der deutschen AWZ in der Nordsee

Der Begriff „Sensibilität“ oder Sensibilitätskarten wird ansonsten in der Richtlinie nicht erklärt oder bestimmt. Das Screening auf Genehmigungsebene erfolgt allerdings ebenfalls „angesichts der ökologischen Sensibilität der geografischen Gebiete“. Erwägungsgrund 25 nimmt Bezug auf die standortbezogenen Auswahlkriterien nach Anhang III der UVP-Richtlinie an (vgl. Art. 4 Abs. 3 i. V. m. Anhang III Nr. 2 UVP-RL, dazu unten).

Art. 15c Abs. 1 b) Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen:

Auch bei der (neuen) Gebietsausweisung nach Art. 15c Abs. 1 RED sollen materielle Umweltstandards (nach der FFH-Richtlinie und der Wasserrahmenrichtlinie) gewahrt werden (vgl. Art. 15c Abs. 1, UAbs.1 b) RED:

„[...] Minderungsmaßnahmen festlegen [...] 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 (3) 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.“

Art. 15c Abs. 1 ist hier spezifischer als noch Art. 6 EU-Notfallverordnung. Auf Planebene besteht damit bereits die Verpflichtung zum Erlass von Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen, die dann ergänzt wird durch die Verpflichtung, die „verhältnismäßige und zeitnahe Durchführung von geeigneten Minderungsmaßnahmen auf Projektebene sicherzustellen“.

Solche festgelegten Minderungsmaßnahmen finden sich in Deutschland bereits im FEP 2023 und auch auf Raumordnungsebene.

Dazu gehören etwa Ziffer 6.1.9 Schallminderung, wonach bei der Gründung und Installation der Stand der Technik und „diejenige Arbeitsmethode anzuwenden [...] ist [...], die nach den vorgefundenen Umständen so geräuscharm wie möglich ist“. Schon der Raumordnungsplan (Grundsatz der Raumordnung 2.4 (6) des ROP 2021) ordnet Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen innerhalb der ausgewiesenen Vogelzugkorridore an.

Der FEP setzt auch Rahmenbedingungen für das Monitoring, S. 22:

„Zum Monitoring von Vogelkollisionen mit Windenergieanlagen sind in Offshore-Windparks innerhalb aller im FEP festgelegten Flächen und sonstigen Energiegewinnungsbereiche an mehreren repräsentativen Anlagen Systeme zur Kollisionserfassung nach dem Stand der Technik zu installieren. Bezugnehmend auf § 77 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 sowie § 77 Abs. 3 Nr. 1 WindSeeG entfaltet diese Vorgabe auch außerhalb der Vogelzugkorridore Wirkung.“

Überprüfung der Gebietsausweisungen

Die Gebietsausweisungen sind regelmäßig, insbesondere im Zuge der Aktualisierung der Integrierten Energie- und Klimapläne zu überprüfen (vgl. Art. 15c Abs. 3 S. 3 RED). Der EU-Gesetzgeber geht also nicht davon aus, dass sofort alle Gebiete ausgewiesen werden. Das zeigt sich auch aus dem Ermessen das den Mitgliedstaaten bei der Erklärung von Bestandsgebieten zu Beschleunigungsgebieten, Art. 15c Abs. 4 RED:

c) Möglichkeit bestehende Gebiete zu Beschleunigungsgebieten zu erklären

Es handelt sich nach den Erwägungsgründen um eine besondere „Eilmaßnahme“ um die Erfüllung der Ziele für 2030 zu sichern. Die Möglichkeit wird zeitlich begrenzt, damit das eigentliche Standardverfahren für die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten „nicht unterlaufen wird“ (Erwägungsgrund 31).

Für eine Anerkennung von Bestandsgebieten als Beschleunigungsgebiete müssen alle in Art. 15c Abs. 4 RED enthaltenen Bedingungen erfüllt sein:

- Gebiete liegen 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 Vogelzugrouten (Gebietsausschlüsse); (a), dabei ist im Gegensatz zu den neuen Beschleunigungsgebieten (Absatz 1) von „ausgewiesene Vogelzugrouten“ die Rede (a)
- Pläne zur Ausweisung dieser Gebiete waren SUP-pflichtig bzw. Gegenstand einer FFH-Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL (b)
- Es werden Minderungsmaßnahmen angeordnet und umgesetzt „um möglichen nachteiligen Umweltauswirkungen entgegenzuwirken“ (c).

Damit entfalten selbst erhebliche Umweltauswirkungen für die Bestandsgebiete keine Sperrwirkung.

Diese Möglichkeit bereitet der Referentenentwurf vom März 2024 in § 4 Abs. 2 Nr. 4 (WindSeeG) vor. Damit wird begrifflich die Möglichkeit geschaffen, dass im FEP die Flächen direkt zu Beschleunigungsflächen „im Sinne des Art 15c“ festgelegt werden. In dem neuen § 8a soll dies dann wie folgt umgesetzt werden:

„Die im Flächenentwicklungsplan 2023 für die deutsche Nordsee und Ostsee vom 20. Januar 2023 festgelegten Gebiete und Flächen in der Nordsee, für die bereits das Jahr der Ausschreibung festgelegt ist, sind, mit Ausnahme des Gebietes N-3, Beschleunigungsflächen im Sinne des Artikels 15c der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen⁶⁰ [...] § 72a bleibt unberührt.“

Gebiet N-3 befindet sich in der Nähe zum Naturschutzgebiet „Borkum Riffgrund“ (EU-Code: DE 2104-301) und verfügt insgesamt über eine zu installierende Leistung von über 1,5 GW.

In der Begründung zum Gesetzesentwurf heißt es:

„Bei im Flächenentwicklungsplan ausgewiesenen Flächen, die im Jahr 2024 als zentral voruntersuchte Flächen ausgeschrieben werden sollen (Flächen N-9.1, N-9.2, N-9.3), laufen die Voruntersuchungen wie vorgesehen weiter. Änderungen im Genehmigungsverfahren für Beschleunigungsflächen entsprechend den Vorgaben der Richtlinie (EU) 2018/2001 werden in einer späteren Novelle des Windenergie-auf-See-Gesetzes zur Umsetzung der weiteren durch die Richtlinie (EU) 2023/2413 vorgenommenen Änderungen der Richtlinie (EU) 2018/2001 geregelt.“⁶¹

Es haben aber *nicht* alle Flächen, die von § 8a gefasst sind, bereits die zentrale Voruntersuchung komplett durchlaufen. Das Jahr der Ausschreibung ergibt sich aus der Tabelle 6 und 7 des FEP 2023. Tabelle 7 enthält die Flächen ohne zentrale Voruntersuchung:

Bezeichnung Fläche	Vrs. zu installierende Leistung [MW]	Ausschreibungsjahr	Inbetriebnahme der auf den Flächen jeweils bezuschlagten WEA	Einzug parkinterne Verkabelung der bezuschlagten WEA in Plattform	Bezeichnung Netz-anbindung	Inbetriebnahme Netz-anbindung
N-11.1	2.000	2023	2030 (QIII)	2030 (QI-II)	NOR-11-1	2030 (QIII)
N-12.1	2.000	2023	2030 (QIII)	2030 (QI-II)	NOR-12-1	2030 (QIII)
N-12.2	2.000	2023	2030 (QIV)	2030 (QI-II)	NOR-12-2	2030 (QIV)
O-2.2	1.000	2023	2030 (QIII)	2030 (QI-II)	OST-2-4	2030 (QIII)
N-11.2	1.500	2024	2031 (QIII)	2031 (QI)	NOR-11-2	2031 (QIII)
N-12.3	1.000	2024	2031 (QIII)	2031 (QI)	NOR-13-1	2031 (QIII)

Abbildung 5: Übersicht der Kalenderjahre der Ausschreibung und Inbetriebnahme für Windenergieanlagen auf See [...]. Flächen ohne zentrale Voruntersuchung.

Im Vergleich zu neuen Beschleunigungsgebieten ist die Schutzwirkung bei den alten Gebieten herabgesetzt,⁶² weil selbst erhebliche Umweltauswirkungen keine Sperrwirkung entfalten. Es müssen auch **keine wirksamen Minderungsmaßnahmen auf Ebene** festgelegt werden. Außerdem **enthalten die Gebietsausschlüsse** neben Vogelzugrouten **nicht Migrationsrouten von Meeressäugern und andere sensible Gebiete** (15c Abs.1 a) ii) RED.

⁶⁰ BT-Drucksache 20/8657 und Ausschussdrucksache 20(25)593.

⁶¹ BT-Drucksache 20/8657 und Ausschussdrucksache 20(25)593, 151.

⁶² So auch *Sobotta*, REPowerEU – Quo vadis Naturschutz?, NVwZ 2023, S. 1609 (1611)

d) *Genehmigungsverfahren für Projekte in Beschleunigungsgebieten*

Art. 16 und 16a RED regeln Neuerungen im Hinblick auf die (maximale) Dauer der Genehmigungsverfahren und die notwendigen Prüfungen. So können für Projekte in Beschleunigungsgebieten zwar ex-ante Prüfungen entfallen (UVP und FFH-Verträglichkeitsprüfung), es schließt sich aber ein neues umweltbezogenes „Screening“ an. Schließlich wird der Rechtsschutz geregelt („das zügigste Verwaltungs- und Gerichtsverfahren“, Art. 16 Abs. 6), was hier nicht weiter problematisiert wird.

Das Genehmigungsverfahren umfasst dabei nach Art. 16 Abs. 1 alle behördlichen Stufen von der Bestätigung der Vollständigkeit des Genehmigungsantrags gemäß Absatz 2 bis zur Mitteilung der endgültigen Entscheidung über das Ergebnis des Genehmigungsverfahrens durch die zuständige(n) Behörde(n).

Dauer

Die Bestätigung der Vollständigkeit hat für Projekte in Beschleunigungsgebieten innerhalb von 30 Tagen nach Eingang und für Projekte außerhalb von Beschleunigungsgebieten innerhalb von 45 Tage zu erfolgen.

Nach Art. 16a) gilt, dass das Genehmigungsverfahren in Beschleunigungsgebieten nicht länger als zwölf Monate dauert, allerdings für Offshore-Anlagen „höchstens 2 Jahre“. Diese Fristen können bei „außergewöhnliche[n] Umständen“ um 6 Monate verlängert werden.

Umweltbezogene Verfahren (UVP und FFH)

Keine UVP: Projekte innerhalb eines Beschleunigungsgebiets sind

„von der Verpflichtung zur Durchführung einer speziellen Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 2011/92/EU ausgenommen, sofern diese Projekte mit Artikel 15c Absatz 1 Buchstabe b der vorliegenden Richtlinie im Einklang stehen.“ Art. 16a Abs. 3 UAbs. 1 RED.⁶³

Diese Ausnahme gilt nur im grenzüberschreitenden Kontext nicht, „nicht für Projekte, die voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt eines anderen Mitgliedstaats haben, oder wenn ein Mitgliedstaat, der voraussichtlich erheblich betroffen ist, gemäß Artikel 7 der Richtlinie 2011/92/EU einen entsprechenden Antrag stellt.“

Der Wegfall der UVP gilt ggf. auch nicht für Projekte in den Bestandsgebieten. Art. 16a Abs. 3, UAbs. 1 RED verweist auf Art. 15c Abs. 1 b), nicht hingegen auf Art. 15 Abs. 4 c).⁶⁴ Nach dem Wortlaut ist dies zumindest offen. Dieser bezieht sich ausdrücklich auf Projekte die „den gemäß Artikel 15c Absatz 1 Buchstabe b dieser Richtlinie festgelegten Regeln und Maßnahmen entsprechen“. Diese Regeln und Maßnahmen sind in der Praxis dieselben also wären beide Auslegungen möglich. Allerdings müssen die Regeln und Maßnahmen in neuen Gebieten dazu führen, dass keine erheblichen Umweltauswirkungen verbleiben, das ist gerade bei Bestandsgebieten nicht der Fall.

Es wurde öffentlich auch von den Betreibern gefordert, die UVP beizubehalten. Das könnte den Mitgliedstaaten ohnehin im Rahmen der sog. **Schutzverstärkung** (Art. 193 AEUV) möglich sein. Artikel 193 AEUV regelt, dass auf Grundlage von Artikel 192

⁶³ Dazu; Schütte/Langstädtler: Deutschlandtempo als „new normal“?, ZUR 2024, 3, Rn. 12, beck-online.

⁶⁴ Anders: BWE, Stellungnahme Empfehlungen zur nationalen Umsetzung der RED III, 2023 - <https://www.wind-energie.de>

AEUV getroffene Schutzmaßnahmen die **Mitgliedstaaten nicht hindern, darüber hinaus gehende Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen**. Es besteht dann für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Sperrwirkung des Sekundärrechts (hier: einer Richtlinie) zu durchbrechen; sie haben Spielraum, auf der nationalen Ebene „nach oben“ von den Vorgaben des Unionsrechts abzuweichen.

Artikel 193 AEUV setzt voraus, dass innerstaatliche Maßnahmen dieselben Ziele verfolgen und dieselbe Ausrichtung wählen wie das ihnen zu Grunde liegende Unionsrecht. Die Ziele des jeweiligen Unionsrechtsaktes dürfen nicht vereitelt werden.

Die RED III verfolgt eindeutig die Zielsetzung, Verwaltungsverfahren zu straffen und zu verkürzen mit dem Oberziel, den Ausbau der erneuerbaren Energien zu stärken. Dem läuft die Beibehaltung der UVP in den extra geschaffenen Beschleunigungsgebieten wohl eher zuwider. Gleichzeitig verfolgt die RED III aber das Ziel, erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen beim Ausbau der EE zu vermeiden. Genau dieses Ziel verfolgt die UVP. Aus der Pressemitteilung der Umweltorganisationen und Unternehmen der Offshore-Windenergiebranche⁶⁵ folgt auch, dass die Betreiber keine Nachteile von der Beibehaltung erwarten, das Verfahren auf Ebene der Zulassung nach dem WindSeeG wohl also auch nicht gestraft werden muss. Dafür sprechen auch die bereits im WindSeeG aufgenommenen Beschleunigungselemente und das Instrument der zentralen Voruntersuchung.

Insofern scheint es jedenfalls europarechtlich nicht unmöglich, die UVP auch in Beschleunigungsgebieten beizubehalten, wenn die Ziele der RED dadurch nicht beeinträchtigt werden. In den Gesetzesbegründungen finden sich hierzu keine Ausführungen. Es wird schlicht von einer absoluten Pflicht zur Abschaffung ausgegangen.

Keine FFH-Verträglichkeitsprüfung: Zusätzlich wird von der Verpflichtung zur Durchführung einer (gebietsbezogenen) FFH-Verträglichkeitsprüfung dispensiert, wenn die Projekte in Beschleunigungsgebieten liegen und ausreichende Minderungsmaßnahmen vorsehen:

„Abweichend von Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie 92/43/EWG werden die in Unterabsatz 1 des vorliegenden Absatzes genannten Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie keiner Verträglichkeitsprüfung in Bezug auf Natura-2000-Gebiete unterzogen, sofern diese Projekte für erneuerbare Energie den gemäß Artikel 15c Absatz 1 Buchstabe b dieser Richtlinie festgelegten Regeln und Maßnahmen entsprechen.“ Art. 16a Abs. 3 UAbs. 2 RED

Anders als noch bei der EU-Notfall-VO liegt dies nicht mehr im mitgliedstaatlichen Ermessen.

Vor dem Hintergrund, dass Beschleunigungsgebiete in Natura-2000-Gebieten ohnehin ausgeschlossen sind, hat der Wegfall der FFH-VP Bedeutung, soweit Auswirkungen auf Schutzgebiete von benachbarten Bereichen mit Windenergieanlagen ausgehen.⁶⁶ **Eine konkrete Regelung zu „Pufferzonen“ o.ä. zur Klarstellung fehlt aber. Solche können aber ohne Hindernisse auf Ebene der RED in den Planwerken zur Ausweisung der Beschleunigungsgebiete angeordnet werden.**

⁶⁵ Fn. 12.

⁶⁶ Sobotta: REPowerEU – Quo vadis Naturschutz?, NVwZ 2023, 1609, 1612.

Separate Artenschutzprüfung: Anders als Art. 15e (Gebiete für Netz- und Speicherinfrastruktur) bezieht sich Art. 15c nicht auf Ausnahmen bei der „Prüfung ihrer Auswirkungen auf den Artenschutz gemäß Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie 92/43/EWG und Artikel 5 der Richtlinie 2009/147/EG“ und anders als Art. 6 der Notfallverordnung auch nicht auf die „Bewertungen des Artenschutzes“.

Faktisch könnte aber auch hier die artenschutzrechtliche Prüfung entfallen. Grund dafür ist die in Art. 15c Abs. 1, UAbs. 1 b), UAbs. 3 RED⁶⁷ normierte Vermutungsregel, dass im Falle einer Einführung und Durchführung von geeigneten Minderungsmaßnahmen im Rahmen einzelner Projekte davon ausgegangen wird, dass diese Projekte nicht gegen Art. 6 Abs. 2, 12 Abs. 1 FFH-Richtlinie und Art. 5 Vogelschutz-RL verstoßen, also auch die Verbotstatbestände des besonderen Artenschutzes. Auch wenn diese Vermutungsregel auf „Grundlage eindeutiger Beweise“ eines projektspezifischen Screenings (Art. 16a Abs. 5 RED III, vgl. unten) erschüttert werden kann, gibt es, abgesehen von dem unten beschriebenen Screening, kein Verfahren mehr, in dessen Rahmen die relevanten Belange für eine Erschütterung gesammelt werden.

Damit kommt sowohl der Verpflichtung zum Erlass von Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 b) RED III) und deren tatsächliche Art und Umsetzung (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 RED III) eine entscheidende Rolle dafür zu, ob das materielle Umweltrecht, und insbesondere die artenschutzrechtlichen Vorgaben tatsächlich eingehalten werden.

Screening

Die Fiktionsregel auf materieller Ebene, Art. 15c Abs. 1, 3 (Vereinbarkeitsvermutung; „davon ausgegangen, dass die Projekte nicht gegen die genannten Bestimmungen verstoßen“), wurde bereits oben beschrieben. Projekte in Beschleunigungsgebieten dürfen – solange die Gebiete richtig ausgewiesen sind, Regeln für Minderungsmaßnahmen enthalten und die Projekte diese auch durchführen – auch für das Genehmigungsverfahren davon ausgehen, dass FFH-, Vogelschutz und Wasserrecht eingehalten sind. Werden dagegen die Minderungsmaßnahmen nach Art. 15c RED nicht eingehalten, ist eine UVP und FFH-Verträglichkeitsprüfung durchzuführen (sofern Projekte den „festgelegten Regeln und Maßnahmen entsprechen“, Art. 16a Abs. 3 am Ende).

Damit wird erneut deutlich, welche hohe Bedeutung die SUP durch die RED-Novelle erhält: durch das Zusammenspiel von SUP und Sperrwirkung erheblicher Umweltauswirkungen für neue Beschleunigungsgebiete soll materielles Umweltrecht gesichert werden – dazu kommt die Auffangregel des Screenings. Diese Sperrwirkung gilt aber nur für die neuen, nicht die Bestandsgebiete.

Nach Art. 16a Abs. 4 RED III rückt an die Stelle der UVP ein „schnelles Screening“ vor Baubeginn, das sich auf Grundlage des Antrags dann auch auf die konkreten Standorte von Anlagen beziehen kann:

„Ziel dieses Screening ist, festzustellen, ob das Projekt im Bereich der erneuerbaren Energie angesichts der ökologischen Sensibilität der geografischen Gebiete, in denen es sich befindet,

⁶⁷ Die deutsche Fassung der RED III spricht in UAbs. 3 unrichtigerweise von „wird bei Einhaltung der in Unterabsatz 1 Buchstabe b und unter Buchstabe b des vorliegenden Absatzes“ (Stand 24.01.2024). Den „Buchstabe b des vorliegenden Absatzes“ gibt es nicht, hier liegt ein Übersetzungsfehler vor. Entsprechend heißt es in der englischen Fassung: „Compliance with the rules referred to in the first subparagraph, point (b), of this paragraph“.

höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen haben wird, die bei der Umweltprüfung der Pläne zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten für erneuerbare Energie gemäß Artikel 15c Absatz 1 Unterabsatz 1 dieser Richtlinie, die gemäß der Richtlinie 2001/42/EG und gegebenenfalls gemäß der Richtlinie 92/43/EWG durchgeführt wurde, nicht ermittelt wurden.“

Die Richtlinie definiert weder „höchstwahrscheinlich“ noch „unvorhergesehen“. Letzteres kann an den Ergebnissen der SUP gemessen werden und kann sich auch auf neue Daten beziehen. Ersteres kann jedenfalls keinen „Voll-Beweis“ meinen, denn der Bezug zu Beweisen folgt erst bei der Fiktionsregelung nach Durchführung des Screenings, siehe sogleich. Erwägungsgrund 35 spricht in der deutschen Übersetzung zudem von „sehr wahrscheinlich“. Die Erheblichkeitsschwelle wird in der Richtlinie ebenfalls nicht konkretisiert, ist aber in der Regel – wie bei der SUP und UVP – eine Frage des Fachrechts, also wiederum etwa der Vorgaben des besonderen Artenschutzrechts.⁶⁸

Das Screening ist innerhalb von 45 Tagen abzuschließen, die dafür erforderlichen Unterlagen stellt der Projektträger zur Verfügung, insbesondere auch solche über die Einhaltung der Regeln zu Minderungsmaßnahmen gem. Art. 15c Abs. 1, UAbs.1 b) RED III. Hier kann u.U. die Fiktionsregel greifen.

Nach einer Ansicht soll sich das Screening auf das „Gleichgewicht des Gebiets“ insgesamt beziehen: Da Art. 16 Abs. 4 RED III auf die ökologische Sensibilität des Gebietes abstellt, sei das Ziel der Untersuchung weniger eine Auswirkung auf einzelne Individuen festzustellen, sondern auf das Gleichgewicht des lokalen Ökosystems als solches.⁶⁹ Mehr praktischen Sinn macht es aber, als Prüfungsmaßstab die etablierte UVP-Vorprüfung zu nutzen⁷⁰ die durchaus Standort- und Individuenbezug haben kann. Konkret wird hier eine standortbezogene UVP-Vorprüfung vorgeschlagen.⁷¹

Nach Abschluss des Screenings soll das Projekt unmittelbar als genehmigt gelten, soweit es den weiteren Vorschriften und Maßnahmen entspricht und das Screening keine erheblichen unvorhergesehenen nachteiligen Auswirkungen ergeben hat, Art. 16a Abs. 5 RED III (vgl. auch Erwägungsgrund 35 RED III).

Ergeben sich aus dem Screening hingegen eindeutige Hinweise für erhebliche und unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen, die nicht durch Minderungsmaßnahmen vermieden werden können und stellt die zuständige Behörde dies in einer Verwaltungsentscheidung begründet fest (vgl. Erwägungsgrund 35 RED III), ist innerhalb von sechs Monaten (verlängerbar um weitere sechs Monate) eine UVP durchzuführen – und damit auch die Abarbeitung der artenschutzrechtlichen Tatbestände im Rahmen des jeweiligen Schutzguts, unabhängig davon ob es einer gesonderten artenschutzrechtlichen Prüfung bedarf⁷² sowie gegebenenfalls eine **FFH-Prüfung**, Art. 16a Abs. 5 UAbs.1 RED Was danach passiert, ist von der Richtlinie nicht ausgeführt. Jedenfalls

⁶⁸ So auch Stiftung Umweltenergierecht, S. 36.

⁶⁹ BWE, Empfehlung zur nationalen Umsetzung der RED III, S. 11.

⁷⁰ Kliem, Die novellierte Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energien – Kommt der Turbo für das Genehmigungsverfahren?, ZNER 2023, S. 462, 466.

⁷¹ Kohls/Boerstra: Aktuelle Beschleunigungsgesetzgebung zum Netzausbau – EU-Notfall-Verordnung, RED III und Umsetzung in Deutschland (Teil 1)(EnWZ 2024, 69, 76.

⁷² Das Gutachten der Stiftung Umweltrecht argumentiert hier, dass wohl lediglich eine FFH-Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 und keine artenschutzrechtliche Prüfung nach Art. 12 und 16 FFH-RL notwendig ist. Andernfalls würde es zu einer nicht erklärbaren „Ungleichbehandlung“ zwischen FFH-Arten und Vogelarten nach der VS-RL kommen, S. 34.

wäre mit diesem Ergebnis auch die Vereinbarkeitsvermutung des Art. 15c widerlegt, dass materielles Umweltrecht eingehalten ist.⁷³

Festgestellte Verstöße gegen umweltrechtliche Vorgaben (etwa signifikante Erhöhung des Tötungsrisikos, § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG) können also **weiterhin zu einer Versagung der Genehmigung führen**⁷⁴ – aber nur wenn Minderungsmaßnahmen keine Abhilfe schaffen, oder keine Ausnahmen erteilt werden.

Art. 16a Abs. 5, 2 RED ermöglicht den Mitgliedstaaten jedoch, **auch im Falle des negativen Ausgangs des Screenings** im Wege einer **Ausnahmeoption**, Wind- und PV-Projekte „unter begründeten Umständen“ **von einer Nachprüfung** (also einer UVP und ggf. einer FFH-Prüfung) **zu befreien**:

„Unter begründeten Umständen, etwa, wenn dies erforderlich ist, um die Bereitstellung erneuerbarer Energie zu beschleunigen, um die klimapolitischen Vorgaben und die Zielvorgaben für erneuerbare Energie zu erreichen, können die Mitgliedstaaten Windenergie- und Fotovoltaikprojekte von diesen Prüfungen ausnehmen.“

In diesem Fall sind weitere Minderungs- oder (auch finanzielle) Ausgleichsmaßnahmen durch den Betreiber „zu ergreifen“, dazu unten.

Erwägungsgrund 35 der Änderungsrichtlinie nennt die Ausnahmeoption mit der Begründung, dass diese Projekte bis 2030 einen Großteil des erneuerbaren Stroms liefern solle – es bleibt aber dennoch bei einer Ausnahme. **Es ist nicht ersichtlich, wie der Gesetzgeber pauschal alle Windenergie- und PV-Projekte so behandeln kann, ohne daraus eine Regel zu machen.**

Minderungsmaßnahmen bei Ausnahme

Minderungsmaßnahmen sind als solche in der Richtlinie nicht definiert.

Sie sind auf Planungs- und Genehmigungsebene bedeutsam: Auf Ebene der Beschleunigungsgebiete sind Regeln vorzusehen für Minderungsmaßnahmen, und der Wegfall der Verfahrensschritts UVP erfolgt nur wenn das Projekt diese einhält.

Das Screening kann im Rahmen des Antrags weitere Minderungsmaßnahmen berücksichtigen, die der Vorhabenträger anordnet und die etwa über den Rahmen des FEP hinausgehen. Das ergibt sich aus dem Gegenstand der Prüfung in Art. 16a Abs. 5 RED.

Wenn dennoch erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten sind, und der Mitgliedsstaat eine UVP nicht durchführen will (Ausnahme, siehe oben), kommen Minderungsmaßnahmen nach Art. 16 a Abs. 5 eine weitere Funktion zu:

„Nehmen Mitgliedstaaten Windenergie- und Fotovoltaikprojekte von diesen Prüfungen aus, so ergreift der Betreiber angemessene Minderungsmaßnahmen oder, falls diese Minderungsmaßnahmen nicht zur Verfügung stehen, Ausgleichsmaßnahmen, die in Form eines finanziellen Ausgleichs erfolgen können, falls keine anderen angemessenen Ausgleichsmaßnahmen zur Verfügung stehen, um nachteiligen Auswirkungen entgegenzuwirken. Falls diese nachteiligen Auswirkungen negative Folgen für den Artenschutz haben, zahlt der Betreiber einen finanziellen

⁷³ So auch Kliem, Die novellierte Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energien – Kommt der Turbo für das Genehmigungsverfahren?, ZNER 2023, S. 462, 465.

⁷⁴ Deutinger/Sailer, Die Beschleunigungsgebiete nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, Würzburger Studien zum Umweltenergie recht Nr. 35 vom 08.02.2024, S. 41 f.

Ausgleich für Artenschutzprogramme während der Dauer des Betriebs der Anlage zur Erzeugung erneuerbarer Energie, um den Erhaltungszustand der betroffenen Arten zu sichern oder zu verbessern.“

Solche können wiederum zusätzlich durchgeführt werden oder subsidiär Ausgleichsmaßnahmen, wobei letztere mangels Verfügbarkeit auch durch finanzielle Ausgleichsmaßnahmen ersetzt werden können. Dadurch sollen erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt insgesamt kompensiert werden. Es gilt insofern eine strenge Maßnahmenhierarchie.⁷⁵ Dies weicht zunächst ab von der Konzeption, die § 56 WindSeeG bereits jetzt vorgibt (keine Realkompensation).

Die Richtlinie differenziert außerdem Auswirkungen, die negative Folgen für den Artenschutz haben. Sind solche gegeben, soll der Betreiber zusätzlich zu Minderungs- oder Ausgleichsmaßnahmen für andere erhebliche Umweltauswirkungen einen finanziellen Ausgleich für Artenschutzprogramme zahlen, Art. 16a Abs. 5 UAbs. 3.

Nimmt man etwa bauzeitliche Auswirkungen auf lärmempfindliche Meeressäuger als Beispiel, sind Minderungsmaßnahmen möglich, können aber die Auswirkungen ggf. nicht unter die Erheblichkeit drücken. In diesem Fall wäre zusätzlich zu weiterer Minderung und Ausgleich - wenn Arten nach Anhang IV der FFH-Richtlinie betroffen sind – in Artenschutzprogramme einzuzahlen. Dafür spricht gerade der Vergleich mit Art. 15e Abs. 4 RED.⁷⁶

Es ist nach alledem festzuhalten, dass durch die RED III sowohl zwingende Vorgaben als auch optionale Möglichkeiten eingeführt wurden, die eine projektbezogene Untersuchung von Umweltauswirkungen und insbesondere die Durchführung von artenschutzrechtlichen Prüfungen vollständig verhindern. Wie das Projekt auf die Umwelt auswirkt, ist davon abhängig, wie die vorgesehenen Minderungs- und Ausgleichsmaßnahmen bestimmt und umgesetzt werden.

Fiktionsregelungen

Art. 16a Abs. 6 S. 1 RED enthält eine Pflicht zur Einführung einer Fiktionsregelung für Projekte in Beschleunigungsgebieten: das Ausbleiben einer Antwort der zuständigen Behörde innerhalb der festgelegten Frist soll dazu führen, dass „die spezifischen zwischengeschalteten Verwaltungsschritte“, nicht aber das gesamte Projekt, „als genehmigt“ gilt. Das gilt aber dann nicht, wenn das „Projekt nach den Grundsätzen des Art. 16a Abs. 5 doch einer UVP unterliegt oder aber der „Grundsatz der stillschweigenden Zustimmung der Verwaltung ist in der nationalen Rechtsordnung des betreffenden Mitgliedstaats nicht vorgesehen“ ist. Der genaue Nutzen bleibt abzuwarten.

Zudem enthält Art. 16. a Abs. 5 eine spezielle Fiktion: Nach Abschluss des Screenings gilt ein Antrag als „unter Umweltgesichtspunkten genehmigt, ohne dass eine Verwaltungsentscheidung der zuständigen Behörde erforderlich ist,“ es sei denn es ergeht letztlich eine Ablehnung des Antrags auf Grundlage „eindeutiger Beweise“, dass es mit dem Projekt doch „höchstwahrscheinlich (nicht minderbaren) erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen“ haben wird.

⁷⁵ Deutinger/Sailer, Die Beschleunigungsgebiete nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 35 vom 08.02.2024, S. 43.

⁷⁶ Anders: Stiftung Umwelt Energierecht, S. 43,

Auch wenn *Ruge* Recht hat, und der Wegfall der UVP-Pflicht nicht von der Prüfung aller relevanten Belange in der Abwägungsentscheidung, einschließlich Umweltbelange entbindet⁷⁷, dreht diese Fiktion doch gegenüber dem bisherigen Recht die Beweislast zu Lasten der Behörde um. Eine Fiktion bedingt immer auch gewisse Unsicherheiten für die Vorhabenträger⁷⁸ und verschiebt die Rechtsunsicherheiten auf die erst später, nach Erteilung der (Plangenehmigung) selbst, möglichen Rechtsmittel von Konkurrenten oder Umweltvereinigungen.

Fazit:

Die RED III erlaubt sehr weitgehend den Wegfall ganzer Verfahrensschritte, insbesondere der UVP in Beschleunigungsgebieten. Damit wird die Absenkung materieller Schutzstandards in Kauf genommen, während andere nationale Vorschriften (Denkmalschutzrecht, Luftverkehr, Abstandsvorschriften, Immissionsschutzrecht⁷⁹) weiter voll geprüft werden müssen.

2. Referentenentwurf April 2024 – tabellarische Synopse

Es liegen zwei relevante Entwürfe vor:

Zum einen die ausführlichen Änderungen im WindSeeG, die vorgeschlagen wurden mit Referentenentwurf des BMWK („Gesetz zur Umsetzung der EU-Erneuerbaren-Richtlinie im Bereich Windenergie auf See und Stromnetze“, jetzt Kabinettsache Datenblatt Nr.: 20/09188, datiert 26.3.2024 – im folgenden *Kabinettsvorlage*). Dieser wurde im Kabinett am 27. März 2024 beschlossen und dem Bundestag zugeleitet.

Weiter im gesetzgeberischen Verfahren ist der „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung BT-Drucksache 20/8657“, das Teil des sog. Solarpakets I ist. Darin wird das WindSeeG ebenfalls geändert, insbesondere im Hinblick auf die Ausweisung bestehender Gebiete als Beschleunigungsgebiete und im Hinblick auf die Geltung der EU-Notfallverordnung, s.o. S.19. Dieses Gesetz wurde Ende April im Bundestag in letzter Lesung beschlossen und soll demnächst in Kraft treten.

Die Kabinettsvorlage vom März 2024 will eine sogenannte 1:1 Umsetzung realisieren, begegnet aber in zweierlei Hinsicht Bedenken: Zum einen widerspricht sie teilweise den Vorgaben der RED III-Novelle oder geht so stark über diese hinaus, sodass eine Umsetzung ggf. ein Verstoß gegen andere europarechtliche Vorgaben, insbesondere aus der FFH-Richtlinie bzw. SUP-Richtlinie verursachen würde. Zum anderen wird der Spielraum der Mitgliedsstaaten, den die Novelle bietet, gar nicht oder nicht in einer Weise konkretisiert, der Klarheit für die Rechtsanwendung schafft oder die Einhaltung der artenschutzrechtlichen Vorgaben sicherstellt.

In der folgenden Tabelle ist ein Vergleich zwischen den Vorgaben der novellierten RED (oben III.1.) in Bezug auf Beschleunigungsgebiete und das Verfahren den aktuellen Re-

⁷⁷ Zur NofallVO: Ruge, NVwZ 2023, 870.

⁷⁸ Stiftung Umweltenergierecht, S. 40.

⁷⁹ So auch Riese/Brennecke - Novelle der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED III), UPR 2024,1

gelungen im deutschen WindSeeG (Stand März 2024) und im Kabinettsentwurf dargestellt. Die letzte Spalte zeigt den rechtlichen Bedarf auf (Europarechtskonformität ja/nein bzw. überschießende Regelung).

Zentral sind für die Umsetzung ins deutsche Recht § 70a WindSeeG (neu): Plangenehmigung für die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen auf See auf Beschleunigungsflächen sowie die Änderungen in §§ 5 ff. WindSeeG zur Einführung der Beschleunigungsflächen, neben dem oben bereits erwähnten § 8a zu den Bestandsgebieten. Nicht berücksichtigt sind hier die Änderungen auch im WindSeeG für den Bereich Wasserstoffherzeugung auf See (Umsetzung der Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen).

Die Tabelle dient im nächsten Abschnitt als Grundlage für die inhaltlichen Stellungnahme.

Vorgaben der RED III	Rechtslage in Deutschland (Stand März 2024)	Kabinettsvorlage BMWK zum Wind-SeeG März 2024	Änderungsbedarf zur EU-konformen Umsetzung
Flächenpotenzialanalyse , Art 15b) nach Energieträger und Flächen mit Prioritätsflächen	Keine konkrete Regelung	Keine konkrete Regelung	Ja
Beschleunigungsgebiete werden neu geschaffen, Art. 15c RED III	<p>Bezug auf Notfall VO in § 72a WindSeeG</p> <p>Und de facto: Voruntersuchte Flächen nach §§ 9 ff. WindSeeG</p>	<p>Einführung von Beschleunigungsgebieten in §§ 5 Abs. 2b, 2c und (in Bezug zum Genehmigungsverfahren) 70a WindSeeG neu</p> <p>„Beschleunigungsflächen“ Flächen, die für die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen auf See besonders geeignet sind, § 3 Nr. 2 WindSeeG neu</p>	Nein
Bestandsgebiete zu Beschleunigungsgebieten erklären, Art. 15c Abs. 4 RED III.	Gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt, die reine Erklärung dürfte jedoch auch keine explizite gesetzliche Grundlage benötigen. Ist zu trennen von der Frage, ob die Vorgaben, die dann innerhalb der Beschleunigungsgebiete gelten sollen, umgesetzt wurden.	§ 8a WindSeeG neu – alle im FEP 2023, deren Ausschreibungsjahr bereits bekannt ist, mit Ausnahme von N-3 und angreifbar, wenn diese Gebiete nicht die Kriterien des Art. 15c Abs. 4 erfüllen – das ist nur für die zentral voruntersuchten Flächen gesichert.	Nein, aber überschießend und rechtsunsicher

<p>Sperrwirkung für Beschleunigungsgebiete: nur wenn keine erheblichen Umweltauswirkungen, Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 a)</p>	<p>Keine explizite Regelung, die Vorgaben zur Flächenausweisung sollen jedoch sicherstellen, dass erhebliche Umweltauswirkungen ausgeschlossen werden, § 69 WindSeeG</p>	<p>§ 5 Abs. 2b S. 3 WindSeeG neu definiert Beschleunigungsflächen zunächst entsprechend der RED III (einschränkend siehe nächste Zeile)</p> <p>Eine Fläche soll als Beschleunigungsfläche festgelegt werden, wenn auf ihr durch die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen auf See voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind.</p>	<p>Nein</p>
<p>Wahrung bestehender Umweltstandards in Beschleunigungsgebieten, Art. 15c Abs. 1, UAbs. 1 b)</p>	<p>Die relevanten Vorschriften §§ 69 Abs. 3, 70 Abs. 1, 2 und 72a WindSeeG erklären keine Abkehr von materiell-rechtlichen Standards</p>	<p>§ 5 Abs. 2b) S. 4 WindSeeG neu definiert als „Umweltauswirkungen“ in expliziter Abweichung vom UVPG: Umweltauswirkungen sind hier nur FFH relevante Auswirkungen (Erhaltungsziele und Arten, sowie Vögel) – damit kein Bezug zu § 69 Abs. 1 „Verschmutzung der Meeresumwelt“ mehr und keine Berücksichtigung von Arten außerhalb des Anhang IV der FFH-Richtlinie und der Seevögel.</p>	<p>Ja. Überschießend und in Abweichung von SUP-Richtlinie, UVPG und von § 69 WindSeeG</p>
<p>Tabuzonen für Beschleunigungsgebiete nach Art. 15c Abs. 1, UAbs. 1 a) ii) RED III</p>	<p>Derzeit ist die Ausweisung von Windenergiegebieten innerhalb der in Art. 15c Abs. 1, UAbs. 1 a) ii) RED III benannten Gebiete im</p>	<p>§ 5 Abs. 2b S. 5 WindSeeG neu bestimmt, dass voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen gegeben sind, wenn das Beschleunigungsgebiet nicht in (den ohnehin ausgeschlossenen) Gebieten liegt</p>	<p>Ja, weil Beweislast umgekehrt und sensible Gebiete zu eng definiert sind.</p>

	<p>Raumordnungsplan zugelassen, § 7 Abs. 6 ROG. Gleiches gilt für Gebiete im Flächenentwicklungsplan, § 5 Abs. 6 WindSeeG, wenn auch nur, soweit Ausbauziele anderweitig nicht erreicht werden können. Parallel dazu begrenzt § 57 Abs. 3 Nr. 5 a) BNatSchG derzeit die Möglichkeit, Windenergie in Meeresschutzgebieten in der AWZ einzuschränken auf die unionsrechtlich erforderlichen Fälle.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. in einem besonders sensiblen Gebiet, 2. in einem Natura 2000-Gebiet 3. in einem Meeresgebiet, das durch eine Schutzgebietsverordnung geschützt ist, 4. in einem nach dem Raumordnungsplan 2021 ausgewiesenen Vogelzugkorridor, 5. innerhalb einer Pufferzone von acht Kilometer Breite ausgehend von diesen Gebieten 1-4 oder 6. in der Ostsee. <p>§ 5 Abs. 2b S. 5 WindSeeG neu definiert die in Art. 15c Abs. 1, UAbs. 1 a) genannten sensiblen Gebiete eng und ohne dynamischen Verweis: dies sind „das in der Anlage zur Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Nordsee und in der Ostsee vom 19. August 2021 (BGBl I S. 3886) ausgewiesene Vorranggebiet Seetaucher und das Vorbehaltsgebiet Schweinswale.“</p> <p>Beweislast umkehrt: wenn die Tabuzonen ausgelassen sind, liegen voraussichtlich keine Umweltauswirkungen vor. Das ist nach der SUP- Richtlinie dem Ergebnis der SUP zu überlassen.</p>	<p>Nachbesserung erforderlich.</p>
--	--	--	------------------------------------

		<p>Es wird auch festgelegt, dass die Minderungsmaßnahmen „bei der Ausübung des Ermessens nach Absatz 2b Satz 3, unter Wahrung der nach Absatz 2b Satz 7 Nummer 1 bis 6 ausgeschlossenen Gebiete, berücksichtigt“ werden. Damit werden diese entgegen der hier vertretenen Auffassung schon auf der ersten Prüfebene (sind erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten) berücksichtigt.</p> <p><i>Gegenüber der Fassung vom Februar 2024 dennoch erhebliche Verbesserungen, vor allem durch die Berücksichtigung der Pufferzonen.</i></p>	
<p>Verpflichtung zum Erlass von Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen in Beschleunigungsgebieten nach Art. 15c Abs.1 UAbs. 1 b) RED III</p>	<p>Eine Verpflichtung und klare Zuständigkeit fehlt, Regelungen existieren aber im FEP.</p>	<p>§ 5 Abs. 2c) S. 1 WindSeeG sieht Festlegungen über „wirksame Minderungsmaßnahmen oder Regeln für Minderungsmaßnahmen“ im Flächennutzungsplan vor. Diese sollen nach S. 4 auch bei der Ermittlung der besonderen Sensibilität eines Gebiets nach § 5 Abs. 2b berücksichtigt werden.</p>	<p>Nein</p>
<p>Verpflichtung sicherzustellen, dass geeignete Minderungsmaßnahmen, für die Regeln auf Ebene aufgestellt wurden, auch verhältnismäßig und zeitnah auf Projektebene durchgeführt</p>	<p>Die Übergangsregelung des § 72a Abs.2 WindSeeG, dass das BSH gemeinsam mit dem BfN die Ergreifung geeigneter Minderungsmaßnahmen, die nach dem Stand der Wissenschaft und Technik anerkannt sind, sicherstellt.</p>	<p>Nach § 5 Abs. 2c S. 3 WindSeeG neu legt der FEP diese Maßnahmen fest. Die Wirksamkeit überwacht das BSH und kann jederzeit weitere Maßnahmen treffen (wohl erneut auf Grundlage des FEP).</p>	<p>Nein</p>

<p>werden, Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 b) RED III</p>	<p>Sie beruhen jedoch nicht auf Regeln, die insgesamt für bestimmte Gebiete festgelegt wurden.</p>		
<p>Verpflichtung zur Durchführung einer SUP und FFH-Verträglichkeitsprüfung auf Planebene, Art. 15c Abs. 2 RED III</p>	<p>Für Raumordnungspläne und FEP muss eine SUP durchgeführt werden, vgl. §§ 35 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Anlage 5 Nr. 1.6, 1.17 UVPG. Für Flächenentwicklungspläne ist darüber hinaus eine FFH-Verträglichkeitsprüfung angezeigt, § 5 Abs. 3 Nr. 5 WindSeeG,</p> <p>Zudem Verpflichtung zur SUP bei Eignungsprüfung von voruntersuchten Flächen, § 35 Abs.1 Nr. 1 iVm. Anlage 5 Nr. 1.18 UVPG.</p>	<p>Siehe aktuelle Gesetzeslage.</p> <p>Die Tatsache, dass im Rahmen der Voruntersuchung de facto zwei Stufen der SUP durchgeführt werden, verstößt nicht gegen die Ausweisung dieser Flächen als Beschleunigungsfläche nach Art. 15c Abs. 4. Hierfür gibt es keinen Hinweis.</p> <p>Bei neuen Flächen: Nach dem bisherigen Entwurf wird eine neue Kategorie geschaffen.</p> <p>§ 9 lautet nach der geplanten Änderung: „Die zentrale Voruntersuchung von im Flächenentwicklungsplan festgelegten Flächen <u>außerhalb von Beschleunigungsflächen</u> nach den §§ 10 bis 12 erfolgt in der im Flächenentwicklungsplan festgelegten Reihenfolge mit dem Ziel, für die Ausschreibungen zentral voruntersuchter Flächen nach Teil 3 Abschnitt 5 [...]“</p> <p>In § 66 werden die zentral voruntersuchten Flächen dann mit Projekten in Beschleunigungsgebieten gleichgesetzt (Plangenehmigung)</p>	<p>Nein, aber schwächt die zentrale Voruntersuchung unnötig</p>

<p>Entfall der UVP bei Projekten innerhalb von Beschleunigungsgebieten, sofern sie mit Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1b RED III in Einklang stehen, Art. 16a Abs. 3 UAbs. 1 RED III</p>	<p>§ 72a Abs. 1 WindSeeG (Entfall der UVP vor für FEP in den Jahren 2022 und 2023 ausgeschrieben Flächen für Windenergieanlagen beantragt wird).</p>	<p>§ 72a wird verlängert bis 2025</p> <p>§ 70a Abs. 2 Nr. 1 WindSeeG neu: Entfall der UVP zwingend für Projekte innerhalb von Beschleunigungsgebieten („sofern Maßnahmen, einschließlich Maßnahmen nach Regeln, aus dem Flächenentwicklungsplan nach § 5 Absatz 2c Satz 1 sowie nach den nachfolgenden Absätzen angeordnet werden“)</p> <p>„Anordnung“ ist zwar sprachlich nicht dasselbe wie die „Einhaltung“, aber gemeint sind hier entweder Maßnahmen aus dem FEP oder weitergehende Nebenbestimmungen.</p>	<p>Nein</p>
<p>Entfall der FFH-Verträglichkeitsprüfung bei Projekten innerhalb von Beschleunigungsgebieten, sofern sie mit Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1b RED III in Einklang stehen, Art. 16a Abs. 3 UAbs. 2 RED III</p>	<p>Weder die Übergangsregelung des § 72a WindSeeG noch die Regelungen zur Genehmigung auf Flächen nach § 72 WindSeeG sehen den Entfall der FFH-Verträglichkeitsprüfung vor.</p>	<p>§ 70a Abs. 2 Nr. 2 WindSeeG neu: zwingender Entfall der FFH-Verträglichkeitsprüfung für Projekte innerhalb von Beschleunigungsgebieten</p> <p>Zudem bestimmt § 70a Abs. 2 S. 3 WindSeeG neu, dass bei Einhaltung der Maßnahmen nach § 5 Abs. 2c WindSeeG die Einhaltung der Vorschriften über die FFH-Verträglichkeit (§§ 33, 34 BNatSchG) „gewährleistet“ ist.</p>	<p>Nein</p>
<p>Vermutungsregel, dass bei geeigneten Minderungsmaßnahmen im Rahmen einzelner Projekte kein Verstoß gegen artenschutzrechtliche Vorschriften aus FFH- und</p>	<p>Die Übergangsregelung des § 72a WindSeeG lässt für eine Genehmigung von Windenergieanlagen in ihrem Anwendungsbereich</p>	<p>§ 70a Abs. 2 Nr. 3 WindSeeG neu: „abweichend von § 44 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes eine artenschutzrechtliche Prüfung“ ausgeschlossen. Eine solche Prüfung ist dort nicht gesetzlich vorgegeben.</p>	<p>Nein, aber überschießend. Entfall der artenschutzrechtlichen Prüfung nicht zwingend. Systemwidrig.</p>

<p>VS-RL vorliegen, Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1b), UAbs 3 RED III.</p>	<p>das Erfordernis einer artenschutzrechtlichen Prüfung nach § 44 BNatSchG entfallen. Die Regelung in § 72a WindSeeG ist aber nicht als Vermutungsregel ausgestaltet. Nach Ablauf von zwei Jahren muss eine artenschutzrechtliche Prüfung auf Grundlage des Monitorings nach § 77 Abs. 3 Nr. 1 WindSeeG durchgeführt werden.</p>	<p>Zudem bestimmt § 70a Abs. 2 S. 3 WindSeeG neu, dass bei Einhaltung der Maßnahmen nach § 5 Abs. 2c WindSeeG die Einhaltung der artenschutzrechtlichen Vorschriften (§§ 44 BNatSchG) „gewährleistet“ ist.</p> <p>Es wird zusätzlich geregelt: „§ 69 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 ist mit der Maßgabe anzuwenden, dass Auswirkungen“ auf die FFH-Erhaltungsziele und auf die FFH-Arten „nicht zu betrachten sind.“ Damit bleibt die übrigen Meeresumwelt hier dennoch Prüfungsgegenstand, obwohl sie bei der SUP ausgeschlossen wurde.</p>	
<p>Die Durchführung eines „schnellen Screenings“ für Projekte, die innerhalb von Beschleunigungsgebieten genehmigt werden sollen, Art. 16a Abs. 4 RED III</p>	<p>§ 72a WindSeeG sieht kein Verfahren vor, welches einem schnellen Screening entspricht.</p>	<p>§ 70a Abs. 3 WindSeeG regelt das Screening per Legaldefinition: Das BSH prüft im Benehmen mit dem Bundesamt für Naturschutz (Überprüfungsverfahren)“.</p> <p>Das Verfahren ist „innerhalb von 45 Tagen nach Erhalt der für den Zweck des Überprüfungsverfahrens ausreichenden Informationen“ abzuschließen.</p> <p>Die ökologische Empfindlichkeit bestimmt sich lt. Gesetzesbegründung nach Nr. 2 Anlage 3 UVPG – das ist richtig aber wieder systemwidrig zur Beschränkung der Faktoren bei der SUP.</p>	<p>Nein, aber systemwidrig</p>

<p>Verpflichtung zur Durchführung einer UVP, wenn Screening negativ, Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 RED III.</p>	<p>Bei § 72a WindSeeG (keine UVP) auch bei späteren Erkenntnissen auf Grund des Monitorings nach § 77 Abs. 3 Nr. 1 WindSeeG keine UVP notwendig.</p>	<p>Der Referentenentwurf sieht keine Konstellation vor, in welcher doch eine UVP durchzuführen ist.</p> <p>§ 70 a Abs.4: „Ergibt das Überprüfungsverfahren, dass das Vorhaben auch bei Durchführung der Maßnahmen, einschließlich Maßnahmen nach Regeln, aus dem Flächenentwicklungsplan nach § 5 Absatz 2c Satz 1 und der vom Träger des Vorhabens getroffenen Maßnahmen höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Umweltauswirkungen haben wird, so ordnet das BSH ... über § 5 Absatz 2c hinausgehende verhältnismäßige Minderungsmaßnahmen an.“</p>	<p>Ja, Ausnahme wird zur Regel bei allen Offshore-Anlagen</p>
<p>Möglichkeit einer Ausnahmeregelung bzgl. UVP, Art. 16a Abs.5 UAbs. 2 RED III</p>	<p>S.o.</p>	<p>Die Ausnahme besteht in § 70a Abs. 4 WindSeeG neu als Regel. Es ist damit keine einzel-fallbezogene Entscheidung möglich.</p>	<p>Ja, überschießend</p>
<p>Verpflichtung zur Durchführung von Minderungsmaßnahmen oder subsidiär (finanzielle) Ausgleichsmaßnahmen, wenn eine Ausnahme von der UVP-Pflicht besteht, obwohl Beweise für erhebliche und unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen auf Grundlage des</p>	<p>Minderungs- und/oder Ausgleichsmaßnahmen sind derzeit im Rahmen des § 72a WindSeeG nicht vorgesehen</p>	<p>§ 70a Abs. 4 WindSeeG neu ermächtigt das BSH, über § 5 Abs. 2c WindSeeG neu hinausgehende Minderungsmaßnahmen zu bestimmen. Stehen Minderungsmaßnahmen nicht zur Verfügung, sind verhältnismäßige Ausgleichsmaßnahmen anzuordnen, die innerhalb von drei Monaten zur Verfügung stehen und abstrakt vorher bekannt sein müssen.</p>	<p>Nein</p>

Screenings vorliegen. Art. 16a Abs. 5 UAbs. 3 RED III		Wenn keine verhältnismäßigen Ausgleichsmaßnahmen zu Verfügung stehen, greift Abs. 5.	
Verpflichtung zur Zahlung von Ausgleichsmaßnahmen für Artenschutzprogramme, wenn nachteilige Auswirkungen der Anlage negative Folgen für den Artenschutz haben, Art. 16a Abs. 5 UAbs. 3. RED III	§ 72a WindSeeG legt fest, dass bei der Nichteinhaltung von § 44 BNatSchG ein Ausgleich nach § 45d WindSeeG gezahlt werden soll, § 72a Abs. 2 S. 5, 11, 12 WindSeeG.	<p>§70a Abs. 5 WindSeeG neu bestimmt, dass bei unvorhergesehenen nachteiligen Umweltauswirkungen mit Folgen für den Artenschutz subsidiär ein finanzieller Ausgleich für nationale Artenhilfsprogramme nach § 45d BNatSchG gezahlt werden soll.</p> <p>„Die Höhe der Zahlung erfolgt unter Berücksichtigung der angeordneten Minderungsmaßnahmen auf Grundlage beim Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie vorhandener Daten nach Art, Schwere und Ausmaß der Beeinträchtigungen, insbesondere der Anzahl und Schutzwürdigkeit der betroffenen Arten und hat maximal 1 000 000 Euro pro Jahr je Vorhaben zu betragen.“</p> <p>Es bleibt offen, woher die Daten für die Bestimmung der Art und Schwere kommen, wohl nur auf Grundlage des Screenings.</p> <p>Eine besondere Artenschutzklausel für die Bauzeit enthält Abs. 6: wenn Minderungsmaßnahmen oder „ein finanzieller Ausgleich angeordnet ist, ist davon auszugehen, dass auch für die Bauphase“ der materielle Artenschutz gewährleistet ist.“</p>	Nein, aber überschießend.

		Für aufgrund der beschränkten Prüfungen zum Zeitpunkt der Genehmigung unbekannte Konflikte wird geregelt, dass für solche Arten (Tiere und Pflanzen) eine Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatschG nur notwendig wird, wenn eine weitere Minderungsmaßnahme „nicht ohne wesentliche zeitliche Verzögerung“ möglich ist.	
textVerhältnis NotfallVO und RED III	§ 72 a WindSeeG	In § 72 a wird eingefügt: „Die Bestimmungen der Absätze 1 und 2 gelten vorrangig zu den §§ 70a und 70b.“ Das bedeutet, dass für die Flächen im FEP 2022, 2023 und 2024 vorrangig nach den Regeln der Notfallverordnung zu genehmigen sind, und zwar bis zum 30. Juni 2025. In absehbarer Zeit gelten damit sowohl der Wegfall der UVP ohne Auffangmöglichkeit durch ein Screening. Das führt zu einem zusätzlichen Absenken des Schutzniveaus.	Nein.

IV. Stellungnahme: Ungenügende und gleichzeitige überschießende Umsetzung

Das WindSeeG und seine Planungssystematik wird durch den Entwurf nicht übersichtlicher, sondern rechtsunsicher. Vor allem werden eventuelle Probleme bei der Abarbeitung des materiellen Umweltrechts ans Ende des Verfahrens verschoben – und damit auch potenzielle Rechtsmittel zu Lasten der Betreiber.

Es ist insgesamt am Maßstab des Kabinettsentwurfs auch nicht nachgewiesen, dass entsprechend Art. 15c Abs. 1 RED III bestehende **Umweltstandards gewahrt werden**. Der Gesetzgeber schießt über das Ziel hinaus.

Insbesondere stellt er nicht klar, wie das nachträgliche **Überprüfungsverfahren** methodisch geleistet werden soll, wenn keine relevanten Daten vorliegen (diese werden nach der Methodik des WindSeeG bislang durch die zentrale Voruntersuchung gesammelt).

Hier werden die aus Sicht des WWF wichtigsten Punkte aus der obenstehenden Tabelle zusammengefasst:

1. Flächenpotentialanalyse fehlt

Es fehlt bislang vollkommen die konkrete, **auf alle Energieträger bezogene Flächenpotentialanalyse**, die in Art. 15b RED zwingend vorgeben ist. Diese ist nachzuholen, bevor weitere Umsetzungsschritte oder Festlegungen erfolgen.

Es wird eine Kategorie und die Definition für „Beschleunigungsflächen“ (§§ 2a, 3, 4) mit der Vorgabe eingefügt, dass im FEP „ausreichend“ davon festzulegen sind. Der FEP soll Flächen „zusätzlich“ zu den Gebieten, die er ohnehin festlegt und für die Voruntersuchung bestimmt, als Beschleunigungsflächen „festlegen“.

Im Entwurf der nationalen Umsetzung der RED III für Solarenergie und Wind an Land heißt es:

„Keine gesetzliche Umsetzung erfordert dagegen Artikel 15b der Richtlinie (EU) 2018/2001. Die dort vorgesehene Erfassung des inländischen Flächenpotenzials erfolgt auf Grundlage der im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz erstellten Studie "Analyse der Flächenverfügbarkeit für Windenergie an Land post-2030". Anhand der für die Nutzung der Windenergie einschlägigen Kriterien werden hier die Potenzialflächen untersucht und abgegrenzt. Es ist zu erwarten, dass der Umfang der dort dargestellten Potenzialflächen über den für den nationalen Beitrag Deutschlands in Höhe eines Anteils von 40 Prozent erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch zum EU-Gesamtziel bis zum Jahr 2030 erforderlichen Umfang deutlich hinausgehen wird. Die Ausweisung der Flächen, welche mit den Ausbauzielen des EEG und dem im deutschen nationalen Energie- und Klimaplan festgelegten Zielpfad im Einklang stehen, erfolgt in Deutschland in den Raumordnungs- oder Flächennutzungsplänen der Länder bzw. Kommunen.“⁸⁰

Formal ist aber ein zweistufiger Prozess vorgesehen, auch wenn die Stufen der Gebietsauswahlprozesse wohl auch parallel geführt werden können.

⁸⁰ Referentenentwurf - Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 im Bereich Windenergie an Land und Solarenergie, S.22 (Stand 02.04.2024)

„Dennoch sieht die Richtlinie rein formal einen zweistufigen Prozess vor. Denn außerhalb der EE-Gebiete können wohl keine Beschleunigungsgebiete ausgewiesen werden.“⁸¹

Kein deutscher Planungsträger hat bislang energieträgerübergreifend Erneuerbare-Energien-Gebiete ausgewiesen. Wieso darauf speziell auf See verzichtet werden kann, obwohl doch gerade nur die „Erforderlichkeit“ der Beschleunigung den Abbau von Verfahrensrecht und materiellen Schutzstandards erlauben kann, erschließt sich nicht.

2. Bestandsgebiete, § 8a

Trotz Fehlens der Flächenpotentialanalyse hat der Gesetzgeber für Wind auf See sofort alle für die Zielerreichung 2030 notwendigen Gebiete dem Regime der RED unterworfen, also den Art. 15c und 16a RED. Dabei wird übersehen, welche Bedeutung eine Differenzierung innerhalb der Systematik des WindSeeG hätte. **Sinnvoll und auch ausreichend im Sinne der RED wäre es, nur Flächen, die im FEP ausgewiesen und bereits zentral voruntersucht wurden, zu Beschleunigungsgebieten zu erklären. Das genau leistet der neue § 8a WindSeeG aber nicht.** Bestehende Gebiete können, müssen aber nicht bis zum 21. Mai 2024 zu Beschleunigungsgebieten erklärt werden. Es geht dem EU-Recht an dieser Stelle um einen Beitrag zur Zielerreichung 2030. Dafür spricht auch die Tatsache, dass die Kommission bereits zum 31. Dezember 2027 einen Gesetzgebungsvorschlag über einen Rechtsrahmen für die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen für den Zeitraum nach 2030 vorlegen soll (Art. 33 Abs. 3 RED).

Der vorgesehene § 8a WindSeeG ist daher systemwidrig und führt die zentrale Voruntersuchung in die Bedeutungslosigkeit. Da bereits der FEP 2023 eine voraussichtliche Gesamtleistung von ca. 36,5 GW sichert, schießt § 8a über die Zielerreichung für 2030 hinaus, selbst wenn man Gebiet N-3 und N-13.3 – für letzteres liegt noch kein Ausschreibungsdatum vor – herausrechnet. Das entspricht wegen der damit verbundenen weiteren Absenkung von Schutzstandards nicht dem Erwägungsgrund 31 der RED III. Zudem würde es sich anbieten, für die Erklärung an der zentralen Voruntersuchung anzuknüpfen und nicht schlicht an dem festgelegten Jahr der Ausschreibung. Der Weg für die Beschleunigung ist vom Gesetzgeber vor Jahren über die zentrale Voruntersuchung gewählt worden. Für diese Flächen sind die Daten für die Beurteilung der „erheblichen Umweltauswirkungen“ vorhanden, das komplizierte Screening-Regime des Art. 16a WindSeeG ließe sich leicht umsetzen und die Bedeutung der UVP ist dort schon bisher auf den konkreten Standort der Anlagen beschränkt.

§ 8a erreicht, dass auf fast allen Flächen des FEP gegenüber den folgenden neuen Beschleunigungsgebieten eine Schutzabsenkung in Kauf genommen wird. Es ist – jedenfalls aus der Gesetzesbegründung – nicht ersichtlich, wie die Anknüpfung an alle FEP-Flächen zu rechtfertigen ist. Die Beschränkung auf die voruntersuchten Flächen wäre zudem mit wenig Änderungen des Verwaltungsablauf verbunden, weil schon heute bei zentral voruntersuchten Flächen die Genehmigung nach Eingang der Unterlagen innerhalb von 12 Monaten erteilt werden soll (§ 70 Abs. 3 WindSeeG aktuelle Fassung).

⁸¹ Stiftung Umweltenergierecht, Fn. 6, S. 16

Dies gilt erst recht, weil für alle Flächen auch im FEP 2024 die Notfallverordnung weiter gelten soll. Denn in § 72 a Wind SeeG wird eingefügt:

„Die Bestimmungen der Absätze 1 und 2 gelten vorrangig zu den §§ 70a und 70b.“⁸²

Das bedeutet, dass für die Flächen im FEP 2022, 2023 und 2024 vorrangig nach den Regeln der Notfallverordnung zu genehmigen ist, und zwar bis zum 30. Juni 2025. In absehbarer Zeit gilt damit dort der Wegfall der UVP ohne Auffangmöglichkeit durch ein Screening. Dort ist zudem nur eine „Beteiligung“ des BfN geregelt.

3. Sperrwirkung für neue Beschleunigungsgebiete nicht europarechtskonform

Beschleunigungsgebiete dürfen nur dort ausgewiesen werden, wo keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind, es gibt hier eine absolute Sperrwirkung, wovon sich soweit ersichtlich alle Kommentatoren einig sind.

§ 5 Abs. 2b S. 4 WindSeeG neu **definiert „Umweltauswirkungen“ aber in expliziter Abweichung vom UVPG**: Umweltauswirkungen sind hier nur FFH-relevante Auswirkungen (Erhaltungsziele und Arten) – damit gibt es keinen Bezug zu § 69 Abs. 1 WindSeeG „Verschmutzung der Meeresumwelt“ mehr und keine Berücksichtigung von Arten außerhalb des Anhang IV der FFH-Richtlinie.

Das ist zum einen kritikwürdig, weil die Bundesregierung in der Gesetzesbegründung nur von einer Umsetzung der Richtlinie spricht, tatsächlich hier aber weit darüber hinaus geht. Die Beschränkung ist auch system- und europarechtswidrig. Die SUP für die Beschleunigungsgebiete muss sich zwingend auf alle Faktoren nach der EU-SUP-RL beziehen, und die RED bezieht sich für die Sperrwirkung allgemein auf „erhebliche Umweltauswirkungen“. **Der Referentenentwurf fingiert ohne Rechtsgrundlage im EU-Recht, dass Umweltauswirkungen außerhalb des nach der FFH-Richtlinie etablierten Schutzregimes nicht relevant sind.** Dies führt zu einer **unzulässigen Einschränkung des Prüfungsprogramms der SUP** und ist damit **nicht europarechtskonform**.

Die Umsetzung erfolgt im Rahmen der Regelungen zum FEP. Bei der Aufstellung des FEP ist grundsätzlich eine SUP durchzuführen (vgl. § 35 Abs. 1 Nr. 1 iVm. Anlage 5 Nr. 1.17 UVPG). Diese ermittelt nach ihrem Sinn und Zweck vor allem öffentliche Belange, die für und gegen die konkreten Nutzungsausweisungen sprechen. Die SUP zum FEP hat danach alle Schutzgüter des UVPG zu betrachten, während man sich nun bei Beschleunigungsflächen laut Referentenentwurf auf die FFH-Regimeanforderungen beschränken will. Das widerspricht Art. 15c Abs. 2 RED III wonach „... Pläne zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten für erneuerbare Energie ... vor ihrer Annahme einer Umweltprüfung gemäß der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (5)* unterzogen“ (werden).

Zudem wird die Beweislast umkehrt: Wenn die im Entwurf ausdrücklich geregelten Tabuzonen ausgelassen sind, liegen nach dem Entwurf „voraussichtlich keine Umweltauswirkungen vor“. Das ist bei Anwendung der SUP-RL aber dem Ergebnis der SUP

⁸² Ausschussdrucksache 20(25)593 enthält zur BT-Drucksache 20/8657 bereits die zeitliche Fortgeltung des § 72a. Dieser Satz stammt aus der Kabinettsvorlage.

überlassen – nach Vorlage aller Unterlagen und öffentlicher Beteiligung nimmt diese Bewertung die zuständige Behörde vor (hier: BSH).

Darüber hinaus führt diese Einschränkung zu einer Nichtvollziehbarkeit der Ausgleichspflicht auch bei Vorhaben in Beschleunigungsgebieten und ebenso zu einem Mangel an Rahmendaten für die wirksamen Minderungsmaßnahmen nach Art. 15c Abs. 1 b) RED.

Die Einschränkung wird im Entwurf nicht erklärt.

4. Sensible Gebiete

Das klare Ziel der RED ist es, sensible Gebiete grundsätzlich als Beschleunigungsgebiete auszuschließen. Letztlich vermutet der EU-Gesetzgeber dort erhebliche Umweltauswirkungen bei Nutzung für erneuerbare Energieanlagen.

Diese Gebietskategorie und die groben Züge des Verfahrens für ihre Ausweisung wurde mit Art. 15c Abs. 1, UAbs. 1 a) ii), iii) RED III neu eingeführt. **„Sensible Gebiete“ sind daher zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abstrakt im deutschen Recht (etwa im BNatSchG) oder in Planwerken geregelt.** Ihre Festlegung ist aber eine **Voraussetzung dafür, dass Beschleunigungsgebiete europarechtskonform ausgewiesen werden können.**

Der Referentenentwurf (§ 5 Abs. 2b S. 5 WindSeeG neu) definiert die in Art. 15c Abs. 1, UAbs. 1 a) genannten sensiblen Gebiete eng und ohne dynamischen Verweis. Diese sind:

„das in der Anlage zur Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Nordsee und in der Ostsee vom 19. August 2021 (BGBl I S. 3886) ausgewiesene Vorranggebiet Seetaucher und das Vorbehaltsgebiet Schweinswale.“

Dazu kommen noch die Pufferzonen der Nr. 4 – ob diese dann selbst sensible Gebiete werden, bleibt aufgrund der Regelungstechnik unklar.

Ob dieses Vorgehen tatsächlich sensible Lebensräume unter Anwendung der SUP-Kriterien abschließend schützt, muss bezweifelt werden. Das zeigt schon die Tatsache, dass die Kriterien für die Festlegung von Vorbehalts- und Vorranggebieten nach ROG einen anderen Blickwinkel haben als die Aufnahme sensibler Gebiete in der RED. Die RED will durch die Ausschlusskriterien gewährleisten, dass Beschleunigungsgebiete nur dort ausgewiesen werden, wo erhebliche Umweltauswirkungen (auch kumulativ) durch Anlagen auszuschließen sind. Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebiete nach deutscher Raumordnungslogik sollen aber andere Nutzungen in dem Gebiet selbst festlegen (ggf. unter weiteren Bedingungen), ausschließen (hier also: freihalten) bzw. diesen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen ein besonderes Gewicht beimessen.

Tatsächlich gibt es bisher **keine planerische Grundlage für die richtlinienkonforme Ausfüllung des Tatbestands des Art. 15c Abs. 1 ii) RED.** Mindestens ist diese Kategorie (wie im Parallelvorgang für Wind an Land vorgeschlagen) auch als Planungsvorgang neu zu definieren. Im vorgeschlagenen § 249a BauGB neu ist zukünftig

„zusätzlich zur regulären, bei Aufstellung eines Flächennutzungsplans erforderlichen Umweltprüfung für die Ausweisung als Beschleunigungsgebiet noch weitere Prüfungsschritte erforderlich [...]. Dies bezieht sich zum einen auf das Vorliegen eines Gebietsausschlusses und zum anderen auf die Darstellung von Regeln für Minderungsmaßnahmen. Die in Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 genannten

Gebiet sind räumlich festgelegt, **die sensiblen Gebiete** nach Nummer 2 sind auf Grundlage vorhandener Daten **zu bestimmen**.⁸³

Hier liegt ein **erheblicher Widerspruch zwischen EU-Recht und nationaler Umsetzung** vor, der die gesamte FEP-Planung infizieren kann.

5. Widerspruch zwischen Verfahren und materieller Prüfung

Während bei der SUP nichts mehr außerhalb der FFH- und Vogelschutz-RL zu betrachten sein soll, wird für das Genehmigungsverfahren der Blickwinkel wieder erweitert: § 69 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 (Schutz der Meeresumwelt) ist anzuwenden, außer im Hinblick auf die FFH-Gebiete und Arten, da diese Faktoren auf Grundlage der Ausweisung als Beschleunigungsgebiete als genehmigt gelten. **Damit bleibt die übrige Meeresumwelt hier dennoch Prüfungsgegenstand, obwohl sie bei der SUP ausgeschlossen wurde.** Die Regelung entspricht zwar der RED, die kein Absenken des materiellen Schutzstandards erlauben will, ist aber **systemwidrig** und kann **mangels Daten zu erheblichen Rechtsunsicherheiten** führen. Woher sollen die Daten für diese Prüfung stammen, wenn sie weder bei der SUP noch der (nicht mehr vorhandenen) UVP vorgelegt werden müssen und die Beschleunigungsgebiete auch nicht voruntersucht werden?

V. Lösungen

Die nationale Umsetzung der RED III führt damit sehr eindeutig zu einem abgesenkten Standard für den Schutz der Meeresumwelt.

Dem kann durch kleinere und größere Änderungen begegnet werden, wobei die Auflistung nicht kumulativ zu verstehen ist, sondern eher unterschiedliche „Wege“ beschreibt:

1. Bestandsgebiete nur in zentral voruntersuchten Flächen

§ 8a WindSeeG sollte umgehend wieder geändert werden, sodass Bestandsgebiete als Beschleunigungsgebiete nur in voruntersuchten Flächen des FEP 2023 ausgewiesen werden können. Das ist möglich, ohne die Fristsetzung der RED zu verletzen. Eine Korrektur nach „unten“ kann kein Verstoß sein, vielmehr wird damit der hier vertretenen Rechtsauffassung Genüge getan, dass die Bestandsgebiete eher Ausnahmen darstellen sollen, weil sie eben anders als neue Beschleunigungsgebiete auch bei Vorliegen erheblicher Umweltauswirkungen an allen Beschleunigungseffekten der RED teilhaben würden.

2. Keine überschießende Anwendung der Notfallverordnung

Der § 72a WindSeeG sollte ebenfalls geändert werden. Durch die weitere Anwendung fällt (auch für Bestandsgebiete!) das in der RED angeordnete Screening als Ersatz für die UVP weg. In § 72a Absatz 3 Satz 3 müsste nur der bislang in der Kabinettsvorlage enthaltene Satz:

„Die Bestimmungen der Absätze 1 und 2 gelten vorrangig zu den §§ 70a und 70b.“ gestrichen werden.

⁸³A.a.O., S. 26

3. Ausweisung von sensiblen Gebieten ernst nehmen

Entgegen der Systematik der RED werden die für die Beschleunigungsgebiete streng auszuschließenden sensiblen Gebiete auf See nicht neu bestimmt. Die Frage, ob die bestehende Gebietskulisse die Anforderungen an den Ausschluss 15c Abs. 1 a ii RED erfüllt, ist materiell-rechtlich zu beantworten, und nicht schlicht aus (falsch angenommener) Zeitnot bestehende Gebiete ohne Dynamik zu benennen.

Sensible Gebiete sind zudem fachlich im Einvernehmen mit dem BfN zu bestimmen. Eine Sensibilitätsanalyse *muss* ggf. auch zu neuen Gebieten führen können, eine abschließende Definition wie im Referentenentwurf ist nicht EU-rechtskonform.

§ 5 Abs. 2b S. 5 WindSeeG neu definiert die in Art. 15c Abs. 1, UAbs. 1 a genannten sensiblen Gebiete eng und ohne dynamischen Verweis. Dies sind ausschließlich „das in der Anlage zur Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Nordsee und in der Ostsee vom 19. August 2021 (BGBl I S. 3886) ausgewiesene Vorranggebiet Seetaucher und das Vorbehaltsgebiet Schweinswale.“

Bei der Festlegung von sensiblen Gebieten wäre neben dem bereits im separaten Ausschlussgrund FFH-Gebiete auch das übrigen Umweltfachrecht zu beachten, wie die Meeresstrategie-Richtlinie (MSRL)⁸⁴, die als ganzheitliche, umfassende Meerespolitik, die zur Lenkung menschlicher Tätigkeiten in den europäischen Meeren den Ökosystem-Ansatz in die Praxis umsetzt.⁸⁵ Sie verfolgt zentral das Ziel des guten Umweltzustands (Art. 3 Abs. 5 MSRL).

Eine Verknüpfung zur FFH- und VS-RL besteht insofern, als dass Maßnahmen im Rahmen der MSRL positiv für die Vorgaben der vorgenannten RL wirken können. Insbesondere im Falle von räumlichen Schutzmaßnahmen, also genau im Fall der sensiblen Gebiete, ermöglicht die MSRL einen weitergehenden Blick und stellt **kohärente Netze** geschützter Meeresgebiete in den Vordergrund, Art. 13 Abs. 5 MSRL. Die Richtlinie beabsichtigt durch die Entwicklung von Meeresstrategien auf Mitgliedstaatsebene, die Meeresumwelt zu schützen, ihre Verschlechterung zu verhindern und wo möglich das Meeresökosystem wiederherzustellen, Art. 1 Abs. 2 a MSRL. Darüber hinaus soll auch die Verschmutzung schrittweise verringert werden, worunter nach Art. 3 Nr. 8 MSRL Stoffe und Energie verstanden werden, welche eine abträgliche Wirkung auf lebende Ressourcen und Meeresökosysteme haben, Art. 1 Abs. 2 b) MSRL. Dazu zählen als „Stoffe“ auch Windenergieanlagen, soweit von Ihnen die beschriebene Wirkung ausgeht.

Die Umsetzung der Richtlinie erfolgt nach drei Hauptphasen, im Jahr 2018 mussten die Mitgliedstaaten über ihre Fortschritte bei der Durchführung der Programme berichten.⁸⁶ Die Richtlinie sollte dazu führen, dass bis zum Jahr 2020 ein guter Zustand der Meeresumwelt erreicht oder erhalten wird. Dieses Ziel wurde nicht erreicht. Aus Sicht der EU-Kommission ist insbesondere erforderlich, dass weitere Sektoren in die

⁸⁴ Richtlinie 2008/56/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie).

⁸⁵ COM(2020) 259 final, Bericht der Kommission an das europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/56/EG), S. 35.

⁸⁶ aaO., S. 2

Maßnahmen zur Herstellung eines guten Umweltzustands eingebunden werden.⁸⁷ Die Chance könnte jetzt die Ausweisung von sensiblen Gebieten bieten.

In der Novelle des WindSeeG sollte also eine Verpflichtung aufgenommen werden, besonders sensible Gebiete auszuweisen, **bevor** neue Beschleunigungsgebiete im FEP festgelegt werden.

Daneben ist eine Regelung des Verfahrens zweckmäßig. Eine Möglichkeit ist die Festlegung auf Grundlage von vorhandenen Daten der Raumordnung im Einvernehmen mit dem BfN. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die Kategorie der sensiblen Gebiete im Bundesnaturschutzgesetz als eine der unter Kapitel 4, Abschnitt 1 geregelten Kategorien einzuführen, worauf dann im WindSeeG verwiesen werden kann. Dies wäre regelungssystematisch kohärenter, insbesondere könnte das Verfahren zur Ausweisung hier genauer geregelt und gegebenenfalls für andere Zwecke nutzbar gemacht werden.

4. Weitere Beschleunigungsgebiete nur wenn aus Sicht des BSH erforderlich

Wenn und soweit § 8a WindSeeG bleibt und Bestandsgebiete bereits als Beschleunigungsgebiete festgelegt wurden, gilt: Die Ausweisung weiterer Gebiete darüber hinaus ist nicht zwingend. Es gilt Ermessen, siehe § 15c Absatz 3 RED:

„Auch wenn die Entscheidung über die Größe dieser Gebiete im Ermessen der Mitgliedstaaten liegt, zielen die Mitgliedstaaten darauf ab sicherzustellen, dass die Gebiete zusammengenommen eine erhebliche Größe aufweisen und zur Verwirklichung der in der vorliegenden Richtlinie dargelegten Ziele beitragen.“

Das bestehende Instrument der zentralen Voruntersuchung beschleunigt und organisiert ausreichend. Die Änderungen im WindSeeG können dann den Wegfall der UVP und das Genehmigungsverfahren nur in den vom neuen § 8a WindSeeG umfassten Flächen des FEP 2023 bezogen werden. Das BSH könnte gesetzgeberisch aufgefordert werden, dass nur bei Notwendigkeit im Hinblick auf das Erreichen der Ausbauziele weitere Flächen als Beschleunigungsgebiete ausgewiesen werden – es bliebe ansonsten bei der zentralen Voruntersuchung und daran anschließend einer sehr beschränkten UVP.

Jedenfalls aber kann der Gesetzgeber europarechtskonform ausdrücklich anordnen, dass bei der Beurteilung der Erheblichkeit der Umweltauswirkungen bei Ausweisung von Beschleunigungsgebieten Minderungsmaßnahmen nicht zu beachten sind.⁸⁸ Damit würde das Volumen der Beschleunigungsgebiete beschränkt und das Schutzniveau nicht weiter gesenkt.

5. SUP vollständig lassen und nicht beschränken

Bleibt es bei der vorgeschlagenen Umsetzung, wird die SUP einerseits in ihrer Bedeutung gestärkt, aber gleichzeitig durch die Beschränkung auf FFH-Recht und den besonderen Artenschutz erheblich geschwächt. Das ist nicht nachvollziehbar und zudem europarechtswidrig.

⁸⁷ aaO., S. 36 f.

⁸⁸ Anders: Stiftung Umweltenergierecht, Fn. 6, S. 18. Ins Feld geführt wird hier Erwägungsgrund 26 wonach die Mitgliedstaaten bei der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten „angemessene Minderungsmaßnahmen in Betracht ziehen sollen. Übersehen wird hier aber m.E. Nach dem System der Richtlinie auch außerhalb von Beschleunigungsgebieten erneuerbare Energien genutzt werden sollen, bis die Ziele erreicht sind. Beschleunigungsgebiete sind also keinesfalls zwingend.

In § 5 Abs. 2 b WindSeeG in der Kabinettsvorlage wäre der Satz zu streichen:

„Umweltauswirkungen im Sinn von Satz 3 sind abweichend von den Regelungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung nur Auswirkungen auf die Erhaltungsziele im Sinne des § 7 Absatz 1 Nummer 9 des Bundesnaturschutzgesetzes und auf die besonders geschützten Arten nach § 7 Absatz 2 Nummer 13 des Bundesnaturschutzgesetzes“.

6. Artenschutzrechtliche Prüfung auf Genehmigungsebene belassen

§ 70a Abs. 2 Nr. 3 WindSeeG neu soll für Projekte in Beschleunigungsgebieten regeln: „abweichend von § 44 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes [ist] eine artenschutzrechtliche Prüfung“ ausgeschlossen. Eine solche Prüfung ist dort nicht gesetzlich vorgegeben. Die entsprechende Vermutungsregelung stammt zudem aus der EU-Notfallverordnung.

Auch wenn die UVP in Beschleunigungsgebieten zwingend entfallen müsste (nach der hier vertretenen Auffassung gilt das ohnehin nicht für die Bestandsgebiete) könnten die Ergebnisse der artenschutzrechtlichen Prüfung die Rechtssicherheit auch als Basis für Minderungsmaßnahmen erhöhen.

7. Keine allgemeine Ausnahme von der UVP-Pflicht nach negativem Screening

Art 16a Abs. 5 RED ist richtig umsetzen. Der Gesetzgeber kann Projekte von der UVP-Pflicht nach negativem Screening ausnehmen, muss es aber nicht, und muss die Ausnahme jedenfalls begründen. § 70a Abs. 4 ist entsprechend zu ändern.

8. Freiwillige UVP in der Frist des Screenings

Die Forderung nach der Beibehaltung der UVP als Verfahrensinstrument in Beschleunigungsgebieten ist ernst zu nehmen. In neuen Beschleunigungsgebieten ist dies rechtlich nicht verpflichtend möglich, in Bestandsgebieten scheint dies Streitig.

Freiwillig kann aber eine UVP beantragt werden im verfahrensrechtlichen Schritt des Screenings als „optionale UVP“. Dazu muss der Antragssteller bei Antragstellung lediglich selbst davon ausgehen, dass sein Vorhaben erhebliche Umweltauswirkungen auslöst.

In § 70a Abs. 3 WindSeeG neu wäre zum Überprüfungsverfahren zu ergänzen:

„Er (der Träger des Vorhabens) kann im Antrag selbst verbindlich angeben, dass durch das Vorhaben erhebliche Umweltauswirkungen verursacht werden.“

Wird dann § 70a Abs. 4 europarechtkonform geändert, wird automatisch eine standortbezogene UVP durchgeführt. Hierdurch könnten auch die durch die Betreiber befürchteten Datenverfügbarkeitsprobleme gelöst werden, die sich auf die Minderungsmaßnahmen niederschlagen.

9. Die Rolle von Minderungsmaßnahmen überdenken

Die Systematik der deutschen Umsetzung führt dazu, dass erhebliche Auswirkungen nach Projektdurchführung verbleiben, obwohl die RED dies nicht intendiert.

Die Berücksichtigung der Minderungsmaßnahmen bei der Ausweisung der Beschleunigungsgebiete drückt die Auswirkungen unter die Erheblichkeitsschwelle (auf der Ebene des FEP), **es bleiben aber negative Auswirkungen.**

Im Kontext des Screenings auf Genehmigungsebene führt die Berücksichtigung weiterer Minderungsmaßnahmen hinsichtlich der Frage, ob konkret erhebliche Wirkungen verbleiben, bei schlechter Datengrundlage zu denselben und ggf. weiteren, auf Ebene der SUP, unberücksichtigten Auswirkungen.

Der Gesetzgeber sollte den konkreten Anknüpfungspunkt für Wirkungen der Minderungsmaßnahmen überdenken. Diese sollten zumindest auch als „Realkompensation“ möglich sein, also Naturverträglichkeitsmaßnahmen an der Anlage oder am Standort.

10. Grüne Infrastruktur neben Erneuerbare Energien Infrastruktur stellen

Die RED III hat einen Paradigmenwechsel eingeleitet und baut Umweltverfahrensrecht ab, um Ausbauziele und damit Klimaziele schneller zu erreichen. Dabei dürfen aber Biodiversität- und Meeresumwelt nicht schlechter stehen als vorher. Das ist bislang nicht nachgewiesen. Insbesondere die deutsche Umsetzung führt dazu, dass erhebliche Umweltauswirkungen u.a. in Bestandsgebieten bleiben, die dann lediglich finanziell ausgeglichen werden.

Bei immer stärkerer Nutzung der AWZ durch die Windenergie wird die Meeresumwelt immer stärker belastet. Zwar werden unstreitig in erheblichem Umfang finanzielle Ressourcen mobilisiert (schon durch §§ 53, 57 und 58 WindSeeG und nun durch den zusätzlichen Ausgleichs- und Artenschutzmechanismus), dem stehen aber keine gezielten Schutzmaßnahmen in konkreten Gebieten gegenüber.

Der WBGU⁸⁹ empfiehlt zur Bewältigung der Biodiversitätsziele Flächenziele entsprechend dem Leitbild eines multifunktionalen Flächenmosaiks an Land und im Meer umzusetzen. Ausdrücklich heißt es: „Deutschland sollte sich dafür einsetzen, das vorgeschlagene multifunktionale Flächenmosaik als Leitbild für Schutzgebietsausweisungen auf dem Meer zu nutzen und flächenbasierte Schutzmaßnahmen entsprechend auszuformulieren.“

Eine andere Art diese Forderung zu formulieren ist das Konzept der Grünen Infrastruktur – keine Neuerfindung, sondern ein rechtlich und planerisch etablierter Begriff. Er findet sich beispielsweise in der EU-Strategie für Grüne Infrastruktur⁹⁰.

Diese definiert grüne Infrastruktur als

„ein strategisch geplantes Netzwerk natürlicher und naturnaher Flächen mit unterschiedlichen Umweltmerkmalen, das mit Blick auf die Bereitstellung eines breiten Spektrums an Ökosystemdienstleistungen angelegt ist und bewirtschaftet wird und terrestrische und aquatische Ökosysteme sowie andere physische Elemente in Land- (einschließlich Küsten-) und Meeresgebieten umfasst, wobei sich grüne Infrastruktur im terrestrischen Bereich sowohl im urbanen als auch im ländlichen Raum befinden kann.“

Allgemeiner formuliert ist grüne Infrastruktur die Infrastruktur der Natur, die Ökosystemleistungen erbringt und natürliche Stoff- und Energiekreisläufe unterhält. Sie umfasst terrestrische und aquatische Ökosysteme, Biotope und Landschaftsbestandteile sowie deren Arteninventar, Umweltmedien und Ökosystemfunktionen im Bundesgebiet und in der AWZ. Die grüne Infrastruktur wird erhalten, gesichert und wiederhergestellt in Anerkennung ihres Eigenwerts und ihrer Bedeutung für die Integrität und Funktionsfähigkeit natürlicher Systeme einschließlich menschlicher Systeme. Ziel

⁸⁹ Oben Fn. 8., S. 16

⁹⁰ COM/2013/0249 final

ist der Erhalt der grünen Infrastruktur und ihrer Fähigkeit zur natürlichen Entwicklung sowie die Förderung ihrer Wiederherstellung und die Förderung von natürlicher Resilienz und Anpassungsfähigkeit unter den Bedingungen der Klimakrise.

Entsprechend der Zielvorgaben aus dem Global Biodiversity Framework von Montreal⁹¹ und der EU-Biodiversitätsstrategie geht es nicht allein um die Unterschutzstellung bestimmter Gebiete, sondern auch um Kohärenzsicherung und um die Wiederherstellung von degradierten Land- und Meeresökosystemen.

Kernbereich der grünen Infrastruktur ist ein **Grünes Netz**: Für die 30 Prozent der terrestrischen Fläche sowie der Süßwasser-, Küsten- und Meeresgebiete, die unter Schutz zu stellen und zu erhalten sind, muss ein Vorrang des Naturschutzes im Sinne eines überragenden öffentlichen Interesses gelten. Hier dürfen keine oder nur geringfügige Eingriffe und Beeinträchtigungen durch „graue Infrastruktur“ (dies schließt Windenergie ein) erfolgen. Eine qualitativ hochwertige Managementplanung, die verbindlich umgesetzt wird, ist sicherzustellen. Für die zehn Prozent strikt zu schützenden Gebiete ist ein absoluter Vorrang des Naturschutzes festzulegen. Das Grüne Netz beinhaltet neben aktuellen Schutzgebieten auch die noch zu sichernde Fläche für den länderübergreifenden und lokalen Biotopverbund. Erforderlich ist hier eine individuelle Bewirtschaftungsplanung mit dem Ziel der Erreichung eines guten Erhaltungszustands. Als letztes Mittel muss auch eine Entschädigung für Bewirtschaftungseinschränkungen bis hin zur Übergabe der Flächen an die öffentliche Hand möglich sein. Das Grüne Netz ist nicht automatisch gleichzusetzen mit bestimmten Schutzgebietskategorien, solange für diese keine erfolgreiche Umsetzung des Managements garantiert ist. Die Chance für einen Einstieg parallel zum beschleunigten Ausbau von Windenergie (und der dafür notwendigen Infrastruktur) bietet sich heute. Schon für die richtige Berücksichtigung der sensiblen Gebiete nach RED könnte eine neue Kategorie im BNatSchG geschaffen werden – zusammen mit dem Leitbild für eine Grüne Infrastruktur, dasselbe sollte gelten für die Einführung von zentralen Korridoren, in denen Nutzungen verringert und Schutzkonzepte entwickelt und umgesetzt werden. Andere Nutzungen müssten aus diesen Gebieten stärker herausgenommen werden, um Platz und Raum für einen guten Zustand der Ökologie jedenfalls dort zu schaffen. Das Konzept der kumulativen Belastungsgrenzen ist nichts Neues, erhält aber angesichts des massiven Zubaus auf dem Meer neue Bedeutung.

Das Grüne Netz könnte zusätzlich auch als „Landschaftsplanung“ in der AWZ über § 9 BNatSchG als Fachplanung für den Naturschutz etabliert werden. Dann wäre auch klar fachlich gezielt regelbar, in welche Maßnahmen die (neuen) finanziellen Ressourcen fließen. Dann stünden – im Sinne der RED III – dem Erreichen der Ausbauziele auch Verbesserungen beim Biodiversitäts- und Meeresumweltschutz gegenüber.

Eine ausbalancierte Umsetzung ist in unser aller Interesse. Ganz im Sinne des Bundesverfassungsgerichts, das im Klimabeschluss⁹² sehr deutlich gemacht hat, dass ein Verschieben von Maßnahmen heute nicht zu Lasten der jungen Generationen gehen kann.

.....

⁹¹ <https://www.cbd.int/gbf>

⁹² Oben Fn. 1.



Mehr WWF-Wissen
in unserer App.
Jetzt herunterladen!



iOS



Android



Auch zugänglich
über einen Browser

Unterstützen Sie den WWF

IBAN: DE06 5502 0500 0222 2222 22



Unser Ziel

Wir wollen die weltweite Zerstörung der Natur und Umwelt stoppen und eine Zukunft gestalten, in der Mensch und Natur in Einklang miteinander leben.

WWF Deutschland

Reinhardtstr. 18 | 10117 Berlin

Tel.: +49 30 311777-700

info@wwf.de | wwf.de