



Stellungnahme

Stiftung Umweltenergierecht
Prof. Dr. Thorsten Müller

Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EU-Erneuerbaren-Richtlinie in
den Bereichen Windenergie auf See und Stromnetze**
BT-Drucksache 21/1491

Siehe Anlage

Rechtliche Stellungnahme zur Anhörung des Bundestags- Ausschusses für Wirtschaft und Energie am 13. Oktober 2025

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EU-Erneuerbaren-Richtlinie in den Bereichen Windenergie auf See und Stromnetze (BT-Drs. 21/1491)

09.10.2025

erstellt von
Prof. Dr. Thorsten Müller
Maria Deutinger
Dr. Frank Sailer

II Stellungnahme zur Anhörung am 13. Oktober 2025

Zitiervorschlag:

**Thorsten Müller/Maria Deutinger/Frank Sailer,
Rechtliche Stellungnahme zur Anhörung des
Bundestags-Ausschusses für Wirtschaft und
Energie am 13. Oktober 2025,
09.10.2025.**

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

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

Telefon
+49 931 79 40 77-0

Telefax
+49 931 79 40 77-29

E-Mail
mueller@stiftung-umweltenergierecht.de

Internet
www.stiftung-umweltenergierecht.de

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

Stiftungsrat
**Prof. Dr. Monika Böhm (Vorsitzende)
Prof. Dr. Franz Reimer (stv. Vorsitzender)
Prof. Dr. Gabriele Britz
Prof. Dr. Markus Ludwigs
Prof. Dr. Sabine Schlacke**

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

Inhaltsverzeichnis

Auf einen Blick	1
A. Unionsrechtlicher Hintergrund	2
I. Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energie	2
II. Infrastrukturgebiete	3
III. Umsetzungserfordernis und -frist	5
B. Umsetzung der Vorgaben zu Beschleunigungsgebieten für Windenergie auf See (Artikel 1)	6
I. Einordnung des Gesetzentwurfes	6
1. Weitgehend gelungene Umsetzung der Beschleunigungsgebiete für die Windenergie auf See	6
2. Verbleibende Änderungserfordernisse und Beschleunigungspotenziale	6
a) Rückführung des überschießenden Artenspektrums („besonders geschützte Arten“)	7
b) Begrenzung des Nachforderungsrechts von Unterlagen auf 30 Tage in Beschleunigungsgebieten	7
c) Erforderlichkeitsprüfung hinsichtlich der Maßnahmen aus dem Plan	8
d) Konkretisierung des Prüfungsmaßstabs in der Überprüfung	8
e) Erfordernis eindeutiger Beweise in der Überprüfung	9
f) Ausnahmeerteilung nicht mehr erforderlich	9
II. Umsetzungspflicht und Diskussion um Fortbestand einer (optionalen) Umweltverträglichkeitsprüfung	10
III. Umsetzung weiterer Vorgaben der geänderten Erneuerbare-Energien-Richtlinie	11
C. Umsetzung der Vorgaben zu Infrastrukturgebieten für Stromnetze (Artikel 2)	12
I. Einordnung des Gesetzentwurfes	12
II. Änderungserfordernisse und Beschleunigungspotenziale	12
1. Rückführung des überschießenden Artenspektrums („besonders geschützte Arten“)	12
2. Pauschale einmalige Zahlungspflicht	13
3. Erleichterungen auch in Bestandsgebieten bei durchgeführter SUP	13
4. Prüfungsmaßstab in der Überprüfung	13
5. Datengrundlage in der Überprüfung	14
6. Ausnahmeerteilung nicht mehr erforderlich	15
7. Adressierung des nationalen Gebiets- und Biotopschutzes	15

Auf einen Blick

- ▶ Der vorliegende Gesetzestext dient der Umsetzung von Vorgaben der geänderten Erneuerbare-Energien-Richtlinie, insbesondere der Umsetzung von Beschleunigungsgebieten für die Windenergie auf See und von Infrastrukturgebieten für die Netzinfrasturktur.
- ▶ In den Beschleunigungsgebieten sollen Prüfungen aus dem europäischen Arten-, Habitat- und Gewässerschutzrecht schwerpunktmäßig auf der Planungsebene konzentriert und die Genehmigungsverfahren so durch den Entfall bzw. die Modifikation bestimmter projektbezogener Prüfpflichten vereinfacht und beschleunigt werden.
- ▶ Die Infrastrukturgebiete bilden ein eigenständiges – die Beschleunigungsgebiete unterstützendes – Regime zur Vereinfachung und Beschleunigung der Zulassungsverfahren für Netz- und Speicherinfrastruktur. Die Infrastrukturgebiete sind in ihrer Konzeption den Beschleunigungsgebieten ähnlich, weisen aber auch Unterschiede auf.
- ▶ Während die Beschleunigungsgebiete ausgewiesen werden müssen, steht die gesetzliche Implementierung von Infrastrukturgebieten im mitgliedstaatlichen Ermessen.
- ▶ Die Umsetzung der Beschleunigungsgebiete für die Windenergie auf See (Artikel 1 des Entwurfes) ist weitgehend gelungen. Die Vorgaben zu den Beschleunigungsgebieten werden durch den vorliegenden Entwurf an vielen Stellen deutlich passgenauer umgesetzt als in dem bereits in Kraft getretenen Gesetz für die Windenergie an Land.
- ▶ Allerdings sind auch Kritikpunkte zu nennen. Diese beruhen entweder auf Umsetzungsdefiziten oder darauf, dass die durch den unionsrechtlichen Umsetzungsspielraum eröffneten Möglichkeiten zur Vereinfachung, Beschleunigung sowie Kostensenkung nicht umfassend zugunsten des Erneuerbaren-Ausbaus genutzt werden. Dies betrifft unter anderem folgende Aspekte:
 - ▶ Das Artenspektrum bei der Festlegung von Regeln und Minderungsmaßnahmen in den Plänen („besonders geschützte Arten“) sollte im Sinne einer maximalen Beschleunigung des Erneuerbaren-Ausbaus auf das unionsrechtlich gebotene Mindestmaß zurückgeführt werden.
 - ▶ Der durch unbestimmte Rechtsbegriffe geprägte Maßstab im Überprüfungsverfahren sollte konkretisiert werden, um Rechtssicherheit und Vollzugstauglichkeit zu gewährleisten.
- ▶ Die Umsetzung der Vorgaben zu Infrastrukturgebieten für Stromnetze (Artikel 2 des Entwurfes) ist vor dem Hintergrund zu betrachten, dass der Umfang an möglichen Genehmigungserleichterungen hier geringer ist (insbesondere keine Erleichterungen beim europäischen Gewässerschutz), dafür aber die notwendige vorherige Ausweisung der Gebiete mit einem zeit-, kosten- und ressourcenintensiven Aufwand verbunden ist. Ein zielgerichtetes Ausnutzen der Umsetzungsspielräume und die Vermeidung von Rechtsunsicherheiten können zur Hebung eines weiteren Beschleunigungspotenzials beitragen. Änderungserfordernisse und Beschleunigungspotenziale bestehen insbesondere bei folgenden Punkten:
 - ▶ Die pauschal und unabhängig von festgestellten artenschutzrechtlichen Konflikten angeordnete Zahlungspflicht ist unionsrechtlich nicht vorgesehen, widerspricht dem Richtlinienziel der Kostensenkung und sollte daher gestrichen werden.
 - ▶ Der Prüfungsmaßstab und die Datengrundlage für die Überprüfung sollten hinreichender konkretisiert werden.
 - ▶ Die Umsetzung bietet ein günstiges Zeitfenster, um auch Erleichterungen beim nationalen Gebiets- und Biotopschutz für Stromnetze vorzusehen. Damit könnte weiteres Beschleunigungspotenzial gehoben werden, weil bei linienförmigen Infrastrukturen regelmäßig zahlreiche Konflikte mit Schutzgebieten bestehen können.

A. Unionsrechtlicher Hintergrund

Die geänderte Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EE-RL)¹ enthält in den Art. 15b bis Art. 16f verschiedene Instrumente zur Vereinfachung und Beschleunigung von Zulassungsverfahren für Erneuerbare-Energien-Anlagen (EE-Anlagen), Netze und Speicher. Der vorliegende Gesetzentwurf soll diese für die Bereiche Windenergie auf See und Stromnetze in nationales Recht umsetzen. Im Mittelpunkt des Gesetzentwurfes stehen dabei die Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energie und die Infrastrukturgebiete für Netzinfrastuktur.

I. Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energie

Die Beschleunigungsgebiete sind in Art. 15b und Art. 15c (Gebietsebene) sowie in Art. 16 und 16a EE-RL (Genehmigungsebene) geregelt. Durch den Entfall bzw. die Modifikation bestimmter projektbezogener Prüfpflichten sollen Genehmigungsverfahren vereinfacht und beschleunigt werden, indem der Aufwand für Vorhabenträger wie für die Verwaltung reduziert wird. Dazu soll die Prüfung der Umweltverträglichkeit sowie bestimmter ebenfalls auf das Unionsrecht zurückgehender Umweltschutzvorgaben aus dem Arten-, Habitat und Gewässerschutzrecht schwerpunktmäßig auf der Ebene der Flächenausweisung konzentriert werden, um Doppelprüfungen zu reduzieren. Dazu ist ein mehrstufiges Vorgehen mit weitreichenden Rechtsfolgen vorgesehen:

- ▶ Es erfolgt ein Mapping von Erneuerbare-Energien-Gebieten als koordinierte Erfassung der inländischen Potenziale und verfügbaren Landflächen primär anhand von Energiefaktoren, Art. 15b EE-RL.
- ▶ Es werden bis zum 21. Februar 2026 Beschleunigungsgebiete für eine oder mehrere Arten erneuerbarer Energien durch die zuständigen Behörden in einem oder

mehreren Plänen ausgewiesen, Art. 15c EE-RL.

- ▶ Voraussetzungen für die Qualifikation als Beschleunigungsgebiet ist nach Art. 15c EE-RL grundsätzlich, dass
 - ▶ die Nutzung der relevanten Art erneuerbarer Energie in Anbetracht der Besonderheiten des ausgewählten Gebiets voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat, wobei bestimmte besonders schützenswerte Gebiete, beispielsweise Natura-2000-Gebiete, von vornherein ausgeschlossen sind,
 - ▶ für jedes Beschleunigungsgebiet bei der Ausweisung geeignete Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen festgelegt werden, die bei der Errichtung von EE-Anlagen zu ergreifen sind, um mögliche negative Umweltauswirkungen zu vermeiden oder, falls dies nicht möglich ist, ggf. erheblich zu verringern und
 - ▶ eine Strategische Umweltprüfung (SUP) und ggf. eine Fauna-Flora-Habitat-Verträglichkeitsprüfung (FFH-Verträglichkeitsprüfung) im Rahmen des Ausweisungsverfahrens durchgeführt worden ist.
- ▶ In den Beschleunigungsgebieten gelten gem. Art. 16a EE-RL dann folgende genehmigungsrechtliche Privilegierungen, wenn die im Plan zur Ausweisung des Beschleunigungsgebiets festgelegten Regeln für Minderungsmaßnahmen eingehalten werden:
 - ▶ Eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist – außer bei grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen – nicht durchzuführen.
 - ▶ Die „klassischen“ Arten-, Habitat- und Gewässerschutzprüfungen für Oberflächengewässer
 - entfallen und

¹ Die Änderung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie erfolgt durch Art. 1 der Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der

Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates, ABl. EU L v. 31.10.2023.

- werden durch ein Screening ersetzt, mit dem im Regelfall innerhalb von 45 Tagen² auf Basis verfügbarer Informationen überprüft wird, ob angesichts der ökologischen Sensibilität des geografischen Gebiets höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Umweltauswirkungen zu erwarten sind, die bei der Strategischen Umweltprüfung oder der FFH-Verträglichkeitsprüfung im Zuge der Planausweisung nicht ermittelt wurden.
- ▶ Wenn im Rahmen des Screenings nicht auf Grundlage eindeutiger Beweise höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Umweltauswirkungen nachgewiesen werden,
 - wird bei Durchführung der Regeln für Minderungsmaßnahmen aus den Plänen die Vereinbarkeit mit den Anforderungen des unionsrechtlichen Arten-, Habitat- und Gewässerschutzrechts für Oberflächengewässer vermutet und
 - gilt der Genehmigungsantrag unter Umweltgesichtspunkten als genehmigt.
- ▶ Wenn im Rahmen des Screenings auf Grundlage eindeutiger Beweise höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Umweltauswirkungen nachgewiesen werden, die nicht durch die in den Plänen zur Ausweisung der Beschleunigungsgebiete genannten oder vom Antragsteller darüber hinaus vorgeschlagenen Minderungsmaßnahmen gemindert werden können, kann der Mitgliedstaat im Rahmen der Umsetzung der Vorgaben zu Beschleunigungsgebieten entscheiden, ob
 - ein Nachprüfungsverfahren inklusive Umweltverträglichkeitsprüfung und ggf. eine Prüfung nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie durchgeführt werden und auf dieser Basis über die Zulassung des Vorhabens entschieden wird oder

- bei Windenergie- und Photovoltaikprojekten anstelle dieses Nachprüfungsverfahrens angemessene Minderungsmaßnahmen oder, falls solche nicht zur Verfügung stehen, Ausgleichsmaßnahmen (nachrangig ggf. auch in Form eines finanziellen Ausgleichs) zu ergreifen sind, um den im Screening ermittelten Umweltauswirkungen entgegenzuwirken.

Zu den Einzelheiten der unionsrechtlichen Vorgaben zu den Beschleunigungsgebieten:

M. Deutinger/F. Sailer, Die Beschleunigungsgebiete nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 35 vom 08.02.2024, abrufbar unter https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2024/02/Stiftung_Umweltenergierecht_WueStudien_35_Die-Beschleunigungsgebiete-nach-der-Erneuerbare-Energien-Richtlinie.pdf.

II. Infrastrukturgebiete

Die Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energie erfassen neben den EE-Anlagen zwar auch Energiespeicher am selben Standort sowie den Netzanschluss von EE-Anlagen und Vor-Ort-Speicher. Für darüber hinausgehende Netz- und Speicherinfrastruktur, die für die Integration von erneuerbarer Energie in das Stromsystem erforderlich ist, hat der Unionsgesetzgeber jedoch mit den Infrastrukturgebieten nach Art. 15e EE-RL ein eigenständiges Regime zur Vereinfachung und Beschleunigung der Zulassungsverfahren geschaffen. Die Infrastrukturgebiete weisen zwar einige konzeptionelle Parallelen zu den Beschleunigungsgebieten, aber auch Unterschiede auf:

▶ Wie bei den Beschleunigungsgebieten

- ▶ ist grundsätzliche Voraussetzung für die Qualifikation als Infrastrukturgebiet, dass
 - durch die Umsetzung von Netz- und Speicherprojekten voraussichtlich

² Ausnahmsweise beträgt die Frist sogar lediglich 30 Tage bei Anlagen mit einer Stromerzeugungskapazität unter 150 kW und bei neuen Anträgen auf

Repowering von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie.

keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind, wobei bestimmte, besonders schützenswerte Flächen bei Speichern von vornherein ausgeschlossen sind,

- bei der Ausweisung des Infrastrukturgebiets geeignete und verhältnismäßige Regeln auch in Bezug auf verhältnismäßige Minderungsmaßnahmen festgelegt werden, die für die Entwicklung von Netz- und Speicherprojekten zu ergreifen sind, um mögliche nachteilige Umweltauswirkungen zu vermeiden oder, falls dies nicht möglich ist, ggf. erheblich zu verringern und
 - eine SUP und ggf. eine FFH-Verträglichkeitsprüfung im Rahmen des Ausweisungsverfahrens durchgeführt worden ist.
- können auch bei Infrastrukturgebieten auf der Zulassungsebene gewisse Privilegierungen vorgesehen werden, wenn die festgelegten Regeln und Minderungsmaßnahmen eingehalten werden. Die Mitgliedstaaten können Netz- und Speicherprojekte
- von der Pflicht zur UVP befreien;
 - von der Pflicht zur „klassischen“ Artenschutz- und FFH-Verträglichkeitsprüfung befreien und diese durch ein Screening ersetzen.
- Ergibt das Screening, dass ein Projekt mit hoher Wahrscheinlichkeit erhebliche unvorhergesehene nachteilige Umweltauswirkungen hat, ordnet die zuständige Behörde auf der Grundlage vorhandener Daten geeignete und verhältnismäßige Minderungsmaßnahmen oder, wenn solche nicht getroffen werden können, geeignete Ausgleichsmaßnahmen (nachrangig ggf. auch in Form eines finanziellen Ausgleichs) an, um den im Screening ermittelten Umweltauswirkungen entgegenzuwirken.
- **Infrastrukturgebiete dürfen darüberhinausgehend jedoch nur ausgewiesen werden, wenn**
- es sich nicht um eine beliebige Netz- oder Speicherinfrastruktur handelt, sondern diese „für die Integration von erneuerbarer Energie in das Stromsystem erforderlich“ ist,

- „Synergieeffekte mit der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten für erneuerbare Energie sicher[ge]stell[t]“ sind und
- mit diesen Gebieten „die Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energie [...] unterstütz[t] und [...] ergänz[t]“ werden.

► **Anders als bei den Beschleunigungsgebieten gilt für Infrastrukturgebiete:**

- Ein vorheriges Mapping ist nicht erforderlich.
- Die Pläne zur Ausweisung der Infrastrukturgebiete müssen nicht zwingend von einer Behörde, sondern können von jeder Stelle des Mitgliedstaates erlassen werden.
- Gebietsausschlüsse für bestimmte besonders schützenswerte Gebiete (etwa Natura-2000-Gebiete) sind nur für Speicher zwingend, bei Netzprojekten sollen diese Gebiete lediglich gemieden werden, und nicht einmal gemieden werden müssen, wenn „es [...] unter Berücksichtigung der mit dem Gebiet verbundenen Ziele keine verhältnismäßige Alternative für den Ausbau [gibt]“.
- Erleichterungen im Genehmigungsverfahren (Entfall von UVP, „klassischer“ Artenschutz- und FFH-Verträglichkeitsprüfung) werden nicht zwingend durch die Richtlinie vorgeschrieben, sondern stehen im mitgliedstaatlichen Ermessen.
- Es können im Zulassungsverfahren jedoch keine abweichenden Regelungen für die Gewässerschutzprüfung für Oberflächengewässer vorgesehen werden.
- Bei grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen ist nicht nur eine (grenzüberschreitende) UVP durchzuführen, sondern es entfallen alle Erleichterungen im Genehmigungsverfahren.
- Die vorhandenen Daten für das Screening sollen jedenfalls die Daten aus der Strategischen Umweltprüfung sein.
- Der Maßstab für das Screening ist weniger streng.
 - Bei Beschleunigungsgebieten ist maßgeblich, ob

- „höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen“ festgestellt werden können, „die bei der Umweltprüfung der Pläne zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten für erneuerbare Energie [...] nicht ermittelt wurden“ und
- dafür „eindeutige [...] Beweise“ gegeben sind.
- Bei Infrastrukturgebieten kommt es dagegen nur darauf an, ob
 - „mit hoher Wahrscheinlichkeit erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen“ festgestellt werden können, „die bei der Umweltprüfung der Pläne zur Ausweisung spezieller Infrastrukturgebiete, [...] nicht ermittelt wurden“,
 - „eindeutige Beweise“ sind dagegen nicht erforderlich.
- ▷ Eine vermutete Vereinbarkeit mit den Anforderungen des unionsrechtlichen Arten- und Natura-2000-Gebietsschutzes sowie eine auf Umweltgesichtspunkte beschränkte Zwischengenehmigung bei Durchführung der Regeln und Minderungsmaßnahmen aus den Plänen sind nicht geregelt.
- ▷ Die Dauer des Screenings in Infrastrukturgebieten ist dagegen in allen Fällen auf lediglich 30 Tage begrenzt.

III. Umsetzungserfordernis und -frist

Beschleunigungsgebiete sind in deutsches Recht umzusetzen, Art. 288 AEUV. Erforderliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Ausweisung der Beschleunigungsgebiete müssen durch den Mitgliedstaat bis zum 21. Mai 2025 geschaffen werden³, die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten durch die zuständigen Behörden muss bis zum 21. Februar 2026 erfolgen⁴. Für Infrastrukturgebiete besteht dagegen keine Umsetzungspflicht⁵. Art. 15e EE-RL räumt den Mitgliedstaaten lediglich eine Umsetzungsmöglichkeit ein, Art. 15e Abs. 1.

Die Umsetzungsfrist für die Vorgaben zu den Beschleunigungsgebieten aus Art. 15c und Art. 16a ist am 21. Mai 2025 abgelaufen, für die Vorgaben aus Art. 16, 16b, 16c, 16d, 16e und 16f war die Umsetzungsfrist bereits am 1. Juli 2024 abgelaufen⁶. Hinsichtlich beider Umsetzungsfristen hat die Europäische Kommission bereits Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet⁷. Um diese laufenden Vertragsverletzungsverfahren zu beenden, ist Deutschland zwar gehalten, die Umsetzung schnellstmöglich zu realisieren, sodass eine gewisse Eilbedürftigkeit besteht. Dennoch sollte der Gesetzgeber nicht übereilt vorgehen. Um eine unionsrechtlich unzureichende oder gar fehlerhafte Umsetzung zu vermeiden, sollte der Gesetzgeber sich deshalb die notwendige Zeit nehmen.

³ Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Änderungs-Richtlinie 2023/2413 vom 18. Oktober 2023.

⁴ Vgl. Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 EE-RL: „Bis zum 21. Februar 2026 sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass die zuständigen Behörden einen oder mehrere Pläne verabschieden, mit denen sie [...] Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energie ausweisen“.

⁵ Die Umsetzungsfrist für Art. 15e EE-RL bis zum 1. Juli 2024 aus Art. 5 Abs. 1 UAbs. 2 Hs. 1 Änderungs-Richtlinie 2023/2413 vom 18. Oktober 2023 dürfte sich wohl lediglich auf die zwingend umzusetzenden Vorgaben nach Art. 15e Abs. 5 EE-RL beziehen.

⁶ Art. 5 Abs. 1 der Änderungsrichtlinie 2023/2413 vom 18. Oktober 2023.

⁷ Zu den bereits eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland und 25 weitere Mitgliedstaaten wegen nicht vollständiger Umsetzung der überarbeiteten Erneuerbare-Energien-Richtlinie in Bezug auf vereinfachte und schnellere Genehmigungsverfahren in nationales Recht vom 26.09.2024 vgl. https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-kommission-eroffnet-zwei-vertragsverletzungsverfahren-gegen-deutschland-2024-09-26_de und vom 24.07.2025 vgl. https://germany.representation.ec.europa.eu/news/vertragsverletzungsverfahren-zwei-entscheidungen-zu-deutschland-2025-07-24_de.

B. Umsetzung der Vorgaben zu Beschleunigungsgebieten für Windenergie auf See (Artikel 1)

I. Einordnung des Gesetzentwurfes

1. Weitgehend gelungene Umsetzung der Beschleunigungsgebiete für die Windenergie auf See

Der vorliegende Gesetzentwurf setzt die europarechtlichen Vorgaben aus Art. 15c sowie Art. 16 und 16a EE-RL zu den Beschleunigungsgebieten im Bereich Windenergie auf See an vielen Stellen deutlich passgenauer um als das am 15. August 2025 in Kraft getretene Gesetz zur Umsetzung der Vorgaben für den Bereich Windenergie an Land⁸. Das betrifft etwa:

- ▶ das „Ob“ der Ausweisung von Beschleunigungsflächen in § 5 Abs. 2b WindSeeG-E, wonach eine Fläche als Beschleunigungsfläche festgelegt werden soll, wenn auf ihr durch die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen auf See voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind, wobei voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind, soweit eine Beschleunigungsfläche nicht in einem Ausschlussgebiet liegt,
- ▶ die Datengrundlage für das Überprüfungsverfahren in § 70a Abs. 3 S. 1 WindSeeG-E, das auf Grundlage vorhandener Daten durchzuführen ist, ohne dass die Datengrundlage in räumlicher oder zeitlicher Hinsicht weitergehend eingeschränkt wird,
- ▶ die Pflicht zur Ausgleichszahlung in § 70a Abs. 5 WindSeeG-E, die einen finanziellen Ausgleich ausschließlich vorsieht, soweit verhältnismäßige

Minderungsmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen für den Schutz von Arten nicht zur Verfügung stehen (und nicht etwa auch dann, wenn keine Daten für das Überprüfungsverfahren vorhanden sind) und

- ▶ die materiell-rechtliche Vereinbarkeitsvermutung in § 70a Abs. 2 S. 3 WindSeeG-E, wonach – vorbehaltlich des Überprüfungsverfahrens – bei Durchführung der Maßnahmen im Rahmen der einzelnen Projekte davon ausgegangen wird, dass die Einhaltung der Vorschriften der §§ 34 und 44 Abs. 1 BNatSchG gewährleistet ist.

Zudem trifft der vorliegende Entwurf auch Regelungen zu den artenschutzrechtlichen Verbotstatbeständen in der Bauphase. Das ist begrüßenswert, um eine Verlagerung artenschutzrechtlicher Konflikte von der Zulassungsphase in die anschließende Errichtungs- und Betriebsphase mit haftungsrechtlichen Risiken zulasten des Vorhabenträgers und dadurch bedingte Verzögerungen zu verhindern.

Positiv zu bewerten ist auch, dass mit § 72b WindSeeG-E die Ausnahmeregelung aus Artikel 6 der Verordnung (EU) 2024/1991 (EU-Naturwiederherstellungs-Verordnung)⁹ für Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen umgesetzt wurde.

2. Verbleibende Änderungserfordernisse und Beschleunigungspotenziale

Wenngleich der Gesetzentwurf verglichen mit der bereits in Kraft getretenen Umsetzung der Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land zahlreiche Verbesserungen aufweist, bestehen auch

⁸ Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Richtlinie (EU) 2023/2413 für Zulassungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und dem Wasserhaushaltsgesetz sowie für Planverfahren nach dem Baugesetzbuch und dem Raumordnungsgesetz, zur Änderung des Bundeswasserstraßengesetzes und zur

Änderung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes, BGBl. 2025 I Nr. 189 v. 14.08.2025.

⁹ Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869, ABl. EU L v. 29.07.2024.

Kritikpunkte. Diese beruhen teilweise auf Umsetzungsdefiziten des Unionsrechts. Teilweise werden aber auch die durch den unionsrechtlichen Umsetzungsspielraum eröffneten Möglichkeiten zur Vereinfachung, Beschleunigung sowie Kostensenkung nicht umfassend zugunsten des Erneuerbaren-Ausbaus genutzt. Schließlich sind Kritikpunkte auch darauf zurückzuführen, dass schon in der Richtlinie angelegten Unklarheiten nicht durch Konkretisierung im Rahmen der Umsetzung abgeholfen wird, sodass Anwendungs- und Auslegungsfragen im behördlichen Vollzug drohen. Eine Konkretisierung vor allem der unbestimmten Rechtsbegriffe durch den nationalen Gesetzgeber wäre hilfreich, um Rechtsunsicherheiten und fehlender Vollzugstauglichkeit vorzubeugen.

Nachfolgend werden einige ausgewählte Punkte dargestellt, die nachgebessert werden sollten.

a) Rückführung des überschießenden Artenspektrums („besonders geschützte Arten“)

§ 5 Abs. 2c S. 1 WindSeeG-E verlangt die Festlegung von Minderungsmaßnahmen oder Regeln für Minderungsmaßnahmen im Flächenentwicklungsplan, um mögliche negative Umweltauswirkungen zu vermeiden oder ggf. erheblich zu verringern. Gemäß § 5 Abs. 2b S. 4 WindSeeG-E sind Umweltauswirkungen im Bereich des Artenschutzes Auswirkungen auf die besonders geschützten Arten nach § 7 Abs. 2 Nr. 13 BNatSchG. Dieses Artenspektrum geht jedoch über die von der Richtlinie in Bezug genommenen Arten deutlich hinaus. Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL verlangt in den Plänen zur Ausweisung der Beschleunigungsgebiete die Festlegung geeigneter Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen, um unter anderem die Einhaltung der artenschutzrechtlichen Verpflichtungen aus Art. 12 Abs. 1 Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) und Art. 5 Vogelschutz-Richtlinie (VS-RL) zu gewährleisten. Diese Verbote dienen dem Schutz der in Anhang IV Buchstabe a) FFH-RL genannten FFH-Tierarten sowie der europäischen Vogelarten nach Art. 1 VS-RL.

Nach den Vorgaben in § 5 Abs. 2b und 2c WindSeeG-E sind jedoch für deutlich mehr Arten Regeln für Minderungsmaßnahmen festzusetzen als nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie erforderlich wäre¹⁰. Die Bezugnahme auf das richtlinienüberschießende Artenspektrum setzt sich auch im Zulassungstatbestand für Errichtung und Betrieb von Windenergieanlagen auf See in § 70a WindSeeG-E fort. Wenn keine überschießende Umsetzung gewollt ist, sollte dies daher insgesamt vermieden und lediglich auf die in Anhang IV Buchstabe a) der FFH-RL aufgeführten Tierarten und die europäischen Vogelarten abgestellt werden.

b) Begrenzung des Nachforderungsrechts von Unterlagen auf 30 Tage in Beschleunigungsgebieten

Stellt das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) fest, dass der vom Vorhabenträger eingereichte Antrag nicht vollständig ist, so hat es ihn unter Bezeichnung der fehlenden Angaben und Unterlagen aufzufordern, den Antrag unverzüglich zu vervollständigen. Gemäß § 68 Abs. 2 S. 5 WindSeeG-E kann das BSH ein Verlangen nach Vervollständigung der Antragsunterlagen nur einmalig und innerhalb von 45 Tagen nach Einreichung der Unterlagen erklären.

Art. 16 Abs. 2 S. 1 EE-RL verlangt jedoch bei Anträgen für Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie in Beschleunigungsgebieten, dass die zuständige Behörde die Vollständigkeit des jeweiligen Antrags innerhalb von 30 Tagen nach Eingang des Antrags bestätigt oder den Antragsteller auffordert, unverzüglich einen vollständigen Antrag einzureichen, falls der Antragsteller nicht alle für die Bearbeitung eines Antrags erforderlichen Informationen übermittelt hat. Damit ist die Frist zur Nachforderung von Unterlagen in Beschleunigungsgebieten auf 30 Tage zu beschränken.

Zwar trifft § 70a Abs. 1 WindSeeG-E für Windenergieanlagen auf Beschleunigungsflächen eine von den allgemeinen Verfahrensvorgaben in § 68 Abs. 2 WindSeeG-E abweichende Sonderregelung. Diese verkürzt jedoch nur die Frist zur Vollständigkeitsbestätigung für Vorhaben in

¹⁰ Die besonders geschützten Arten umfassen etwa 2.600 Arten, wohingegen die Anhang-IV-Tierarten der FFH-RL und die europäischen Vogelarten nur etwa 600

Arten umfassen, vgl. M. Lau, in: W. Frenz/H.-J. Müggendorf, BNatSchG, 4. Aufl. 2024, § 44 Rn. 91.

Beschleunigungsflächen auf 30 Tage, nicht aber – wie unionsrechtlich ebenfalls geboten – die Frist zur Nachforderung fehlender Angaben und Unterlagen.

c) Erforderlichkeitsprüfung hinsichtlich der Maßnahmen aus dem Plan

Es fällt auf, dass bei der Anordnung von Maßnahmen aus dem Flächenentwicklungsplan durch die Zulassungsbehörde keine Erforderlichkeitsprüfung vorgesehen wurde (vgl. etwa § 70a Abs. 2 S. 3, Abs. 4 WindSeeG-E). Eine solche wäre aber nötig, um aus dem Maßnahmenkonzept des Antragstellers (basierend auf den nach § 5 Abs. 2c im Flächenentwicklungsplan festgelegten Regeln für Maßnahmen und auf etwaig vom Antragsteller zusätzlich getroffenen Maßnahmen) diejenigen herauszufiltern, die zur Einhaltung der relevanten Umweltschutzvorgaben des Unionsrechts tatsächlich erforderlich sind, oder eben solche auszuschneiden, die nicht (mehr) erforderlich sind. Denn die Durchführung von geeigneten und verhältnismäßigen Maßnahmen soll nach Art. 16a Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) EE-RL gewährleisten, dass die Verpflichtungen aus dem europäischen Arten- und Habitatschutz eingehalten werden, die Maßnahmen brauchen jedoch nicht darüber hinausgehen.

Zwar stellt die Entwurfsbegründung¹¹ klar, dass

„abweichend von den Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Umweltverträglichkeitsprüfung, abweichend von § 34 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes eine Verträglichkeitsprüfung und abweichend von § 44 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes eine artenschutzrechtliche Prüfung nicht durchzuführen [sind], sofern, soweit erforderlich¹², Maßnahmen nach den im Flächenentwicklungsplan nach § 5 Absatz 2c Satz 1 festgelegten Regeln, aus dem Flächenentwicklungsplan nach § 5 Absatz 2c Satz 1 sowie nach den auf Absatz 2 folgenden Absätzen angeordnet werden.“

Dies legt nahe, dass eine Erforderlichkeitsprüfung hinsichtlich der anzuordnenden Maßnahmen wohl zu erfolgen hat. Allerdings ist die Gesetzesbegründung nicht Teil des Gesetzes und hat daher selbst keine Gesetzeskraft – sie kann von Rechtsanwendern und Gerichten in Zweifelsfragen lediglich als Auslegungshilfe herangezogen werden¹³. Es sollte daher rechtsverbindlich im Gesetzeswortlaut geregelt werden, dass nur erforderliche Maßnahmen aus dem Maßnahmenkonzept des Antragstellers durch die Zulassungsbehörde angeordnet werden dürfen.

d) Konkretisierung des Prüfungsmaßstabs in der Überprüfung

Anstelle „klassischer“ Arten- und Habitatschutzprüfungen ist in Beschleunigungsgebieten ein Screening nach Art. 16a Abs. 4 EE-RL durchzuführen. Ziel dieses Screenings ist, festzustellen,

„ob das Projekt im Bereich der erneuerbaren Energie angesichts der ökologischen Sensibilität der geografischen Gebiete, in denen es sich befindet, 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.“

Das Screening wurde in § 70a Abs. 3 S. 1 WindSeeG-E umgesetzt:

„Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie überprüft im Benehmen mit dem Bundesamt für Naturschutz bei Vorhaben nach Absatz 2 spätestens parallel zur Prüfung nach § 68 Absatz 2 auf Grundlage vorhandener Daten, ob das Vorhaben auch bei Durchführung der Maßnahmen höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Umweltauswirkungen

¹¹ BT-Drs. 21/1491, S. 44.

¹² Hervorhebung durch Verfasser.

¹³ Bundesministerium des Innern, Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 2. Aufl. 2012, Rn. 245.

angesichts der ökologischen Empfindlichkeit des Gebiets haben wird, die bei der Strategischen Umweltprüfung des Flächenentwicklungsplans und der im Einzelfall durchzuführenden Verträglichkeitsprüfung nach § 36 des Bundesnaturschutzgesetzes nicht ermittelt wurden (Überprüfungsverfahren).“

Die Umsetzung bewegt sich an dieser Stelle nah am Wortlaut der Richtlinie. Damit vermeidet der Gesetzentwurf zwar einerseits Fehler bei der Umsetzung, verpasst es aber dadurch andererseits, die durch eine Aneinanderreihung unbestimmter Rechtsbegriffe geprägte Screening-Formel aus der Richtlinie zu konkretisieren und damit für den Vollzug handhabbar zu machen. Es drohen dadurch Anwendungs- und Auslegungsfragen im behördlichen Vollzug, die zu Rechtsunsicherheiten, unterschiedlicher Rechtsanwendung und Verzögerungen der Verfahren führen können. Beides sollte angesichts der intendierten Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung vermieden werden.

So wäre etwa eine Konkretisierung der Erheblichkeitsschwelle durch Benennung von Maßstäben hilfreich, da andernfalls offenbleibt, wann von „erheblichen“ Umweltauswirkungen auszugehen ist. Daneben ist unklar, wann Umweltauswirkungen „unvorhergesehen“ sind.

Ferner ist das Überprüfungsverfahren „angesichts der ökologischen Empfindlichkeit des Gebiets“ durchzuführen. Dies ist bereits in der Richtlinie angelegt, weil das Screening „angesichts der ökologischen Sensibilität der geografischen Gebiete, in denen es sich befindet“, durchzuführen ist. Art. 16a Abs. 4 EE-RL knüpft damit nahezu wortlautidentisch an die standortbezogenen Auswahlkriterien nach Anhang III der UVP-Richtlinie an (vgl. Art. 4 Abs. 3 i. V. m. Anhang III Nr. 2 UVP-RL). Bei der Umsetzung der Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land hat der Gesetzgeber daher in § 6b Abs. 3 S. 6 WindBG einen Verweis auf Anlage 3 Nummer 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung eingefügt, der nahelegt, dass es sich bei der Überprüfung wohl um eine Art erweiterte

bzw. modifizierte standortbezogene UVP-Vorprüfung handeln soll, womit ein in weiten Teilen bekannter Prüfungsmaßstab gegeben wäre. Eine entsprechende Konkretisierung wäre auch in § 70a Abs. 3 S. 1 WindSeeG-E zu empfehlen.

e) Erfordernis eindeutiger Beweise in der Überprüfung

Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 1 EE-RL 2023 stellt hohe Anforderungen an die Feststellung von Auswirkungen im Screening und verlangt eine Verwaltungsentscheidung, in der auf der Grundlage „eindeutiger Beweise“ die Gründe dafür angegeben sind, dass ein bestimmtes Projekt höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen haben wird. Die Auswirkungen müssen also nicht nur „höchstwahrscheinlich“ sein, sondern es sind zudem „eindeutige Beweise“ erforderlich. Beweisbelastet ist die zuständige Behörde.

§ 70a Abs. 4 WindSeeG-E regelt die Folgen, wenn das Überprüfungsverfahren ergibt, dass das Vorhaben auch bei Durchführung der Maßnahmen höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Umweltauswirkungen haben wird. Dass für eine Feststellung solcher Auswirkungen „eindeutige Beweise“ erforderlich sind, wurde hingegen nicht geregelt. Insoweit liegt ein Umsetzungsdefizit vor.

f) Ausnahmeerteilung nicht mehr erforderlich

Nach der unionsrechtlichen Regelungsstruktur für die Beschleunigungsgebiete¹⁴ scheidet bei Durchführung der angeordneten Maßnahmen eine Genehmigungsversagung aufgrund von Vorgaben des europäischen Habitat-, Arten- und Gewässerschutzrechts aus, wenn der Mitgliedstaat – wie vorliegend der Fall – sich dazu entscheidet, Windenergievorhaben bei Feststellung von Umweltauswirkungen im Screening von der Pflicht zu Nachprüfungen auszunehmen und stattdessen unmittelbar in die Anordnung zusätzlicher Minderungs-/Ausgleichsmaßnahmen überzugehen.

Die Ausnahmeprüfung wird insoweit durch die zu ergreifenden Ausgleichsmaßnahmen

¹⁴ Vgl. Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 i. V. m. Art. 16a Abs. 5 UAbs. 3 EE-RL.

(ggf. in Form einer Ausgleichszahlung) ersetzt und eine Ausnahmeerteilung ist damit nicht mehr erforderlich. Dass Ausnahmen im Bereich des Arten- und Habitatschutzes nach § 34 Abs. 3 bis 5 und § 45 Abs. 7 BNatSchG im Beschleunigungsgebiet generell nicht erforderlich sind, ist jedoch dem Wortlaut des § 70a WindSeeG-E nicht zu entnehmen. Dass in § 70a Abs. 6 S. 4 Nr. 1 WindSeeG-E allein für die Bauphase und dort auch nur für die artenschutzrechtliche Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG eine entsprechende Regelung getroffen wurde, lässt sogar eher den Umkehrschluss zu, wonach in allen anderen Fällen eine Ausnahmeerteilung weiter erforderlich sein soll. Eine gesetzliche Klarstellung nach dem Vorbild der Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land wäre daher zu empfehlen (§ 6b Abs. 8 S. 2 WindBG: „Eine Ausnahme nach § 34 Absatz 3 bis 5 des Bundesnaturschutzgesetzes oder nach § 45 Absatz 7 des Bundesnaturschutzgesetzes ist bei der Zulassung des Vorhabens nicht erforderlich“).

II. Umsetzungspflicht und Diskussion um Fortbestand einer (optionalen) Umweltverträglichkeitsprüfung

Bereits in der vergangenen Legislaturperiode wurde von verschiedenen Seiten – sowohl von Umweltverbänden als auch von Vorhabenträgern – die Frage aufgeworfen, ob nicht bei der Implementierung der gesetzlichen Regelungen für Beschleunigungsgebiete für Wind auf See weiterhin die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung – verpflichtend oder freiwillig – beibehalten werden könne. Dies wird damit begründet, dass so die Rechtssicherheit erhöht würde.

Nach Art. 16a Abs. 3 UAbs. 1 EE-RL entfällt in Beschleunigungsgebieten grundsätzlich die Verpflichtung zur Durchführung einer UVP, wenn das Projekt die für das jeweilige Beschleunigungsgebiet festgelegten Regeln für Minderungsmaßnahmen einhält. Eine UVP ist nur noch ausnahmsweise im Falle von grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen vorgesehen. Den Mitgliedstaaten wird hier – anders als bei den Infrastrukturgebieten für Stromnetze und Speicher nach Art. 15e Abs. 2 EE-RL – kein Umsetzungsspielraum eingeräumt.

Die Prüfung der Umweltverträglichkeit entfällt jedoch nicht ersatzlos. Vielmehr wird im Rahmen des Screenings geprüft, ob das Projekt „höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen“ angesichts der ökologischen Sensibilität der geografischen Gebiete haben wird. Nur wenn die Zulassungsbehörde im Screening auf der Grundlage eindeutiger Beweise solche Auswirkungen feststellt, sieht die Richtlinie im Grundsatz die Nachholung einer UVP vor. Allerdings schweigt die Richtlinie an dieser Stelle zu Datengrundlage und praktischer Umsetzung einer solchen UVP-Nachholung im laufenden Genehmigungsverfahren. Folge könnte jedoch eine Genehmigungsversagung sein. Deutschland hat daher für die Windenergie von einer Ausnahmeregel Gebrauch gemacht, die es erlaubt, „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 [...]“, von der Nachholung der UVP abzusehen (vgl. Art. 16a Abs. 5 UAbs. 2 und 3 EE-RL). Stattdessen sind hier nunmehr abhängig von den Screening-Ergebnissen direkt – also ohne UVP – zusätzliche Minderungs- oder Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen, um den festgestellten Umweltauswirkungen zu begegnen. Die Umsetzung dieser Vorgaben erfolgt in § 70a Abs. 4 und 5 WindSeeG-E. Eine Genehmigungsversagung scheidet hiernach aus.

Der Entfall der UVP hindert Vorhabenträger jedoch nicht daran, freiwillig zusätzliche Umweltdaten zu erheben und damit die Datenlage für das Screening umweltfachlich anzureichern (vgl. Art. 16a Abs. 4 UAbs. 2 EE-RL). Diese Möglichkeit hat auch Eingang in den vorliegenden Gesetzentwurf gefunden. Gemäß § 70a Abs. 3 S. 3 WindSeeG-E stellt der Antragsteller für das Überprüfungsverfahren Informationen über die Merkmale des Vorhabens, über die Einhaltung der nach § 5 Abs. 2c WindSeeG-E festgelegten Maßnahmen und Regeln für Maßnahmen, über etwaige zusätzliche vom Träger des Vorhabens getroffene Maßnahmen sowie Informationen darüber zur Verfügung, wie mit diesen Maßnahmen auf Umweltauswirkungen reagiert wird. Die Genehmigungsbehörde hat alle Daten, die der Antragsteller vorlegt, als „vorhandene Daten“ im Sinne des § 70a Abs. 3 S. 1

WindSeeG-E im Überprüfungsverfahren zu berücksichtigen. Hier bestünde etwa die Möglichkeit einer Entwicklung eines Branchenstandards in Abstimmung mit den Umweltverbänden für eine freiwillige Ermittlung von Umweltdaten.

III. Umsetzung weiterer Vorgaben der geänderten Erneuerbare-Energien-Richtlinie

Neben den Beschleunigungsgebieten für die Windenergie auf See setzt Artikel 1 des Gesetzentwurfes weitere Vorgaben der geänderten Erneuerbare-Energien-Richtlinie in deutsches Recht um, etwa:

- ▶ Möglichkeit zur Erprobung neuartiger Minderungsmaßnahmen für ein oder mehrere Pilotprojekte, deren Wirksamkeit bisher nicht umfassend geprüft wurde, für einen begrenzten Zeitraum auf und außerhalb von Beschleunigungsflächen in § 5 Abs. 2c S. 2 WindSeeG-E (vgl. Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 S. 2 und Art. 16b Abs. 2 S. 3 EE-RL),
- ▶ Vorgaben zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für den Netzanschluss bei einem Repowering, das nicht zu einer Erhöhung der Kapazität einer Anlage zur Erzeugung von erneuerbarer Energie um mehr als 15 % führt, in § 14a Abs. 2 WindSeeG-E (vgl. Art. 16c Abs. 1 EE-RL),
- ▶ Vorgaben zur Vollständigkeitsbestätigung und Nachforderung von Unterlagen in § 68 Abs. 2 WindSeeG-E (vgl. Art. 16 Abs. 2 EE-RL),

- ▶ Erleichterungen bei Zulassung und Betrieb bestimmter Offshore-Anbindungsleitungen in einem Infrastrukturgebiet in § 70b WindSeeG-E (vgl. Art. 15e Abs. 2 bis 4 EE-RL),
- ▶ Scoping mit nachträglichem Erweiterungsverbot bei Durchführung einer UVP in § 72 Abs. 1a WindSeeG-E (vgl. Art. 16b Abs. 2 S. 2 EE-RL),
- ▶ Delta-Prüfung für Überprüfungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfung bei Repowering von Windenergieanlagen auf See in § 89 Abs. 1 S. 5 WindSeeG-E (vgl. Art. 16c Abs. 2 EE-RL).

Einige Vorgaben der geänderten Erneuerbare-Energien-Richtlinie, die ebenfalls zwingend in nationales Recht umzusetzen sind, werden jedoch nicht umgesetzt. Das betrifft etwa:

- ▶ Pflicht zur vollständigen Digitalisierung aller Genehmigungsverfahren bis zum 21. November 2025 (vgl. Art. 16 Abs. 3 S. 7 EE-RL),
- ▶ Ausgestaltung der Genehmigungsfristen als zwingend einzuhaltende Verfahrenshöchstfristen – der Entwurf sieht in § 69 Abs. 4 WindSeeG-E lediglich Soll-Vorschriften vor (vgl. Art. 16a Abs. 1 und 2 sowie Art. 16b Abs. 1 und Abs. 2 UAbs. 2 EE-RL).

Gerade mit Blick auf die von der Richtlinie intendierte Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung sowie das im Koalitionsvertrag ausgegebene Ziel der Digitalisierung sollten diese Umsetzungsdefizite beseitigt werden.

C. Umsetzung der Vorgaben zu Infrastrukturgebieten für Stromnetze (Artikel 2)

I. Einordnung des Gesetzentwurfes

Im Gegensatz zum Regime der Beschleunigungsgebiete ist der Umfang an möglichen Genehmigungserleichterungen in Infrastrukturgebieten geringer (insbesondere keine Erleichterungen beim europäischen Gewässerschutz) und hat für die Frage der Genehmigungsfähigkeit auch keine vergleichbar hohe Relevanz wie der Artenschutz bei der Windenergie. Zudem besteht beim Stromleitungsausbau eine verbreitete Praxis bei der Erteilung von Ausnahmen. Die mit den Infrastrukturgebieten verbundene Wirkung an Vereinfachung und Beschleunigung auf Genehmigungsebene ist daher insgesamt nicht so hoch wie beim Instrument der Beschleunigungsgebiete, was angesichts des hohen Aufwandes einer Gebietsausweisung mit hohen Anforderungen zu bedenken ist. Umso wichtiger ist es aber, die vorhandenen Spielräume effektiv zu nutzen und Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, um die Wirkung nicht zusätzlich zu schwächen. Zugleich ist zu überlegen, ob die Gelegenheit der Richtlinienumsetzung nicht auch für weitere Genehmigungserleichterungen genutzt werden könnte. Solche sind vor allem im nationalen Gebiets- und Biotopschutz verortet.

Im Hinblick auf den Verteilernetzausbau, aber auch bei Höchstspannungsleitungen, die nicht unter das Regime des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes (NABEG) fallen, kommt hinzu, dass hier keine vorgelagerte „Angebotsplanung“ besteht und damit kein bestehender Anknüpfungspunkt für eine Gebietsausweisung, wie sie etwa die Planungsinstrumente beim Übertragungsnetzausbau nach dem NABEG bieten. Die Notwendigkeit einer vorherigen Gebietsausweisung ist hier daher in besonderem Maße mit einem zusätzlichen zeit-, kosten- und ressourcenintensiven Aufwand verbunden sowie mit der Abwägung des Vorhabenträgers, ob sich dieser Aufwand

im Einzelfall im Hinblick auf die möglichen Genehmigungserleichterungen lohnt.

II. Änderungserfordernisse und Beschleunigungspotenziale

1. Rückführung des überschießenden Artenspektrums („besonders geschützte Arten“)

§ 12j Abs. 7 EnWG-E verlangt die Festlegung von Regeln für Minderungsmaßnahmen im Infrastrukturgebieteplan, die zu ergreifen sind, um mögliche Auswirkungen unter anderem „auf besonders geschützte Arten nach § 7 Absatz 2 Nummer 13 des Bundesnaturschutzgesetzes“ zu vermeiden oder ggf. erheblich zu verringern. Anders als bei den Beschleunigungsgebieten konkretisiert das Unionsrecht bei den Infrastrukturgebieten in Art. 15e Abs. 1 UAbs. 1 lit. e) EE-RL zwar den Bezugspunkt für die Maßnahmenfestlegung nicht dahingehend, dass diese die Einhaltung der artenschutzrechtlichen Verpflichtungen aus Art. 12 Abs. 1 FFH-RL und Art. 5 VS-RL gewährleisten sollen. Allerdings lässt sich wohl mittelbar aus Art. 15e Abs. 2 EE-RL ableiten, dass es auch bei den Infrastrukturgebieten (nur) um Auswirkungen auf den Artenschutz gemäß Art. 12 Abs. 1 FFH-RL und Art. 5 VS-RL gehen soll. Denn bei Einhaltung der Planregeln und -maßnahmen können Infrastrukturvorhaben von den diesbezüglichen Prüfpflichten befreit werden. Diese Verbote dienen dem Schutz der in Anhang IV Buchstabe a) FFH-RL genannten FFH-Tierarten sowie der europäischen Vogelarten nach Art. 1 VS-RL.

Nach den Vorgaben in § 12j Abs. 7 EnWG-E sind jedoch für die „besonders geschützten Arten nach § 7 Absatz 2 Nummer 13 des Bundesnaturschutzgesetzes“ und damit für deutlich mehr Arten Regeln für Minderungsmaßnahmen im Infrastrukturgebieteplan festzusetzen. Die besonders

geschützten Arten umfassen etwa 2.600 Arten, wohingegen die Anhang-IV-Tierarten der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und die europäischen Vogelarten nur etwa 600 Arten umfassen¹⁵. Wenn keine überschießende Umsetzung gewollt ist, sollte daher lediglich auf die in Anhang IV Buchstabe a) der FFH-RL aufgeführten Tierarten und die europäischen Vogelarten abgestellt werden.

2. Pauschale einmalige Zahlungspflicht

Der Betreiber hat nach dem Gesetzentwurf ungeachtet der von der Planfeststellungsbehörde angeordneten Minderungsmaßnahmen aus dem Infrastrukturgebieteplan stets einen finanziellen Ausgleich in Höhe von 17.500 Euro je angefangenen Kilometer Trassenlänge als einmalig zu leistenden Betrag zu zahlen (§ 43n Abs. 1 S. 4 bis 6 EnWG-E). Unionsrechtlich ist eine solche unbedingte, pauschale Zahlungspflicht nicht vorgesehen. Die Entwurfsbegründung¹⁶ rechtfertigt diese pauschalierte einmalige Zahlung damit, dass Ausgleichsmaßnahmen in dem Infrastrukturgebieteplan nicht zu regeln seien.

Das ist im Ausgangspunkt zutreffend, da in den Plänen zur Ausweisung der Infrastrukturgebiete lediglich (Regeln für) Minderungsmaßnahmen, aber keine Ausgleichsmaßnahmen festzulegen sind. Die Richtlinie sieht aber deswegen dennoch keine pauschale Zahlungspflicht vor. Eine Pflicht zur Ausgleichszahlung kommt nach Art. 15e Abs. 4 EE-RL vielmehr erst und nur dann in Betracht, wenn im Screening mit hoher Wahrscheinlichkeit erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen festgestellt wurden, denen nicht mit geeigneten und verhältnismäßigen Minderungsmaßnahmen oder Ausgleichsmaßnahmen begegnet werden kann. Eine unbedingte pauschale Zahlungspflicht widerspricht zudem dem Richtlinienziel der Kostensenkung und wirft Fragen des Verursachungsprinzips auf.

3. Erleichterungen auch in Bestandsgebieten bei durchgeführter SUP

Nach § 43n Abs. 2 S. 1 Nr. 2 EnWG-E sollen die Genehmigungserleichterungen für Infrastrukturgebiete auch auf Projekte angewendet werden, für die vor dem Ablauf des 19. November 2023

„ein Gebiet vorgesehen wurde, für das eine Strategische Umweltprüfung durchgeführt wurde, insbesondere die Untersuchungsräume des nach § 12c Absatz 2 erstellten Umweltberichts“.

Der Gesetzgeber sollte für diese Fallkonstellation prüfen, ob die unionsrechtliche Anforderung, dass Infrastrukturgebiete „einer Umweltprüfung gemäß der Richtlinie 2001/42/EG [...] unterzogen wurden“ (Art. 15e Abs. 2 S. 2 EE-RL), hinreichend und in jedem Einzelfall gewahrt ist¹⁷. Sollte dies im Einzelfall nicht der Fall sein, würde die vorgeschlagene bundesgesetzliche Rechtslage nicht den unionsrechtlichen Anforderungen genügen und würden sich die Genehmigungen dieser Projekte unionsrechtlichen Risiken ausgesetzt sehen. Dabei ist besonders zu bedenken, dass die Regelung auf unterschiedliche Verfahren Anwendung finden und damit höchstwahrscheinlich unterschiedliche Anwendungen des bisherigen Rechtsrahmens in der Verwaltungspraxis erfassen wird. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Öffnung, nach der den zuständigen Behörden ein Ermessen eingeräumt würde, erscheint ein sinnvoller Weg zu sein, um Unsicherheiten über die tatsächlichen Gegebenheiten auf Ebene des Bundesgesetzgebers aufzulösen und damit unionsrechtliche Risiken auszuschließen oder jedenfalls deutlich zu minimieren.

4. Prüfungsmaßstab in der Überprüfung

Für Vorhaben in Infrastrukturgebieten sieht das Unionsrecht in Art. 15e Abs. 3 S. 5 EE-RL ein Screening vor:

¹⁵ Vgl. M. Lau, in: W. Frenz/H.-J. Müggenborg, BNatSchG, 4. Aufl. 2024, § 44 Rn. 91.

¹⁶ BT-Drs. 21/1491, S. 64.

¹⁷ Siehe dazu die Äußerung des Bundesrates in BR-Drs. 385/25 (B), S. 15.

„Dabei soll festgestellt werden, ob eines dieser Projekte angesichts der ökologischen Sensibilität der geografischen Gebiete, in denen es angesiedelt ist, mit hoher Wahrscheinlichkeit erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen haben wird, die bei der Umweltprüfung der Pläne zur Ausweisung spezieller Infrastrukturgebiete, die gemäß der Richtlinie 2001/42/EG und gegebenenfalls gemäß der Richtlinie 92/43/EWG durchgeführt wurde, nicht ermittelt wurden.“

Dieses wurde als Überprüfungsverfahren in § 43n Abs. 3 S. 2 EnWG-E umgesetzt:

„In dem Überprüfungsverfahren soll festgestellt werden, ob die Maßnahme auch bei Durchführung der Maßnahmen nach § 12j Absatz 7 oder nach § 14f Absatz 4 in Verbindung mit § 12j Absatz 7 höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Umweltauswirkungen angesichts der ökologischen Empfindlichkeit des Gebiets haben wird, die bei der Strategischen Umweltprüfung und der im Einzelfall durchzuführenden Verträglichkeitsprüfung nach § 36 des Bundesnaturschutzgesetzes nicht ermittelt wurden, und ob dadurch die Einhaltung der Vorschriften der §§ 34 und 44 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes nicht gewährleistet ist.“

Wie bei den Beschleunigungsgebieten für die Windenergie auf See (siehe oben B. I. 2. d) fehlt es auch hier an einer Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe aus dem Unionsrecht. Zudem wäre auch hier eine Konkretisierung des Prüfungsmaßstabes „angesichts der ökologischen Empfindlichkeit des Gebiets“ im Sinne einer Art erweiterter bzw. modifizierter standortbezogener UVP-Vorprüfung zu empfehlen, wie sie im Zuge der Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land ausdrücklich geregelt wurde (§ 6b Abs. 3 S. 6 WindBG: „angesichts der ökologischen Empfindlichkeit des Gebiets nach Anlage 3 Nummer 2 des Gesetzes über die

Umweltverträglichkeitsprüfung¹⁸ [...]“. Ein Grund für eine unterschiedliche Regelung ist hier nicht ersichtlich.

5. Datengrundlage in der Überprüfung

Hinsichtlich der Datengrundlage für die Überprüfung ist nach § 43n Abs. 3 S. 3 EnWG-E lediglich geregelt worden, dass sich das Überprüfungsverfahren „auf vorhandene Daten“ stützt. Nach Art. 15e Abs. 3 S. 1 EE-RL stützt sich das Screening aber „auf vorhandene Daten aus der Umweltprüfung“¹⁹. Das schließt zwar die Heranziehung weiterer vorhandener Daten nicht aus (vgl. auch 15e Abs. 3 S. 2 EE-RL), macht aber deutlich, dass die maßgebliche (und zugleich ausreichende) Datengrundlage im Genehmigungsverfahren die im Zuge der Planausweisung zusammengestellten Daten aus der Strategischen Umweltprüfung sein sollen. Diese sollen anhand der (erst) auf Genehmigungsebene feststehenden konkreten Projektspezifika auf „unvorhergesehene“ nachteilige Auswirkungen überprüft werden, die bei der Strategischen Umweltprüfung (und ggf. FFH-Verträglichkeitsprüfung) im Zuge der Planausweisung nicht ermittelt wurden. Über die ausdrückliche Bezugnahme auf die Daten der Strategischen Umweltprüfung wird daher auch die mögliche Prüftiefe für die Überprüfung entscheidend mitbestimmt. Da diese Strategische Umweltprüfung zudem bei jeder Planausweisung zwingend erforderlich ist, ist diese Datengrundlage im Genehmigungsverfahren auch immer vorhanden. Nach der Konzeption der Richtlinie gibt es die – in der Gesetzesbegründung erwähnte – Konstellation einer fehlenden Datengrundlage daher nicht²⁰. In § 43n Abs. 3 S. 3 EnWG-E sollte daher entsprechend den Richtlinienvorgaben die maßgebliche Datengrundlage für die Überprüfung spezifiziert werden („Das Überprüfungsverfahren stützt sich auf vorhandene Daten, insbesondere aus der Strategischen Umweltprüfung“²¹).

¹⁸ Hervorhebung durch Verfasser.

¹⁹ Hervorhebung durch Verfasser.

²⁰ Unrichtig daher BT-Drs. 21/1491, S. 65: „Soweit keine Daten zur Verfügung stehen [...]“. Ebenso Seite 64 zu § 43n Abs. 1 EnWG-E.

²¹ Hervorhebung durch Verfasser.

6. Ausnahmeerteilung nicht mehr erforderlich

Im System der Infrastrukturgebiete (wie auch der Beschleunigungsgebiete) wird Umweltauswirkungen im Hinblick auf den Arten- und Habitatschutz neben Minderungsmaßnahmen auch über Ausgleichsmaßnahmen/-zahlungen begegnet. Die Ausgleichsmaßnahmen/-zahlungen treten dabei an die Stelle der sonst erforderlichen Ausnahmeerteilung. Dass Ausnahmen im Bereich des Arten- und Habitatschutzes nach § 34 Abs. 3 bis 5 und § 45 Abs. 7 BNatSchG im Infrastrukturgebiet generell nicht erforderlich sind, ist jedoch dem Wortlaut des § 43n EnWG-E nicht zu entnehmen. Dass in § 43n Abs. 6 EnWG-E allein für die Bauphase und dort auch nur für die artenschutzrechtliche Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG eine entsprechende Regelung getroffen wurde, lässt sogar eher den Umkehrschluss zu, wonach in allen anderen Fällen eine Ausnahmeerteilung weiter erforderlich sein könnte. Eine gesetzliche Klarstellung nach dem Vorbild der Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land wäre daher zu empfehlen (§ 6b Abs. 8 S. 2 WindBG: „Eine Ausnahme nach § 34 Absatz 3 bis 5 des Bundesnaturschutzgesetzes oder nach § 45 Absatz 7 des Bundesnaturschutzgesetzes ist bei der Zulassung des Vorhabens nicht erforderlich“).

7. Adressierung des nationalen Gebiets- und Biotopschutzes

§ 43n EnWG-E sieht keine Erleichterungen hinsichtlich des nationalen Gebiets- und Biotopschutzes (§§ 20 ff. BNatSchG) vor. Unionsrechtlich ist dies zwar auch nicht vorgesehen, da es sich hierbei um rein nationale Regelungen handelt. Dennoch wäre die Umsetzung der Richtlinie ein günstiges Zeitfenster, um auch eine Vereinfachung und Beschleunigung bei Vorgaben des nationalen Umweltrechts zu ermöglichen. Vor allem im Bereich des nationalen Gebiets- und Biotopschutzes könnte ein erhebliches Beschleunigungspotenzial gehoben werden, da bei linienförmigen Infrastrukturen zahlreiche Konflikte mit Schutzgebieten bestehen können. Diese können zwar in aller Regel über eine Befreiung nach § 67 BNatSchG überwunden werden, dennoch muss mit erheblichem Aufwand die Vielzahl an Schutzgebieten erfasst, mögliche Auswirkungen prognostiziert und bewertet sowie die Anforderungen an eine Befreiung einzeln begründet werden.

Kontakt

Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg

T: +49 931 79 40 77-0

F: +49 931 79 40 77-29

info@stiftung-umweltenergierecht.de
www.stiftung-umweltenergierecht.de

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages