German Zero

Stellungnahme

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 im Bereich Windenergie an Land und Solarenergie

Die Europäische Kommission hat am 31.10.2023 die EU-RL 2023/2413 veröffentlicht, die am 20.11.2023 in Kraft getreten ist, und den Mitgliedern der EU aufgegeben, diese Richtlinie bis zum 21.05.2025, in Teilen bereits zum 01.07.2024 in nationales Recht umzusetzen.

Worum geht es?

Die EU-RL 2023/2413 gibt im Wesentlichen Normen und Regeln für Verfahrensabläufe und Fristen bei Genehmigungsverfahren für Projekte der Energiewende wieder. Im Kern wird die Absicht verfolgt, Verfahrensabläufe zu beschleunigen und vorhandene Ressourcen zu nutzen sowie die zuständigen Behörden mit entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen auszustatten.

Dazu haben das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen sowie das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz gemeinsam einen Referentenentwurf erarbeitet für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 im Bereich Windenergie an Land und Solarenergie.

Was soll im Einzelnen geregelt werden?

Ziel der Anpassung nationaler Rechtsnormen an die EU-RL 2023/2413 ist im Wesentlichen die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren bei Erneuerbare Energie-Anlagen in und außerhalb von Beschleunigungsgebieten. Dafür sind verschiedene Prüfverfahren zur Beurteilung der potenziellen Auswirkungen der geplanten Vorhaben auf den Artenschutz, Natura-2000-Gebiete, sofern erforderlich den Immissionsschutz, u.a. konkurrierende Flächennutzungen durchzuführen. Wenn vorgeschrieben ist auch eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorzusehen und sind die Ziele der Bewirtschaftung gem. §27 WHG zu beachten.

Die bisherigen Prüf- und Genehmigungsverfahren sind aufgrund zahlreicher Nachweise und durchzuführender Untersuchungen sowie nachgelagerter Beteiligung der Träger öffentlicher Belange z.T. extrem langwierig und konnten bislang geplante Vorhaben schon einmal in Frage stellen.

Erstmals wird über die EU-RL 2023/2413 das Genehmigungsverfahren gestrafft. Diese Straffung bezieht sich auf die Beurteilung der Vollständigkeit eingereichter Unterlagen seitens der Antragsteller ebenso wie auf die Gesamtdauer des Genehmigungsverfahrens unter Einhaltung entsprechender situationsabhängiger Fristen. Die Folgen einer Nichteinhaltung der Fristen durch die zuständigen Genehmigungsbehörden bestehen in der Genehmigung des zur Genehmigung beantragten Vorhabens, sofern nicht sehr gravierende Aspekte wie z.B. die deutliche Überschreitung der Anschlussparameter an das Versorgungsnetz die geplante Anlage nicht zulassen.

Erstmals können – soweit in ausreichender Detailschärfe vorliegend – vorhandene Untersuchungsergebnisse als Grundlage für die behördlicherseits durchzuführende Umweltverträglichkeitsprüfung herangezogen werden, vorausgesetzt die verfügbaren Unterlagen sind nicht älter als fünf Jahre.

Für diese Beschleunigung der Genehmigungsverfahren sind natürlich die entsprechenden Ressourcen vorzuhalten, und das sowohl im Hinblick auf das Personal als auch hinsichtlich der finanziellen Ausstattung der Behörden.

Der gemeinsame Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen sowie des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz beschränkt sich auf die Bereiche Windenergieanlagen an Land und Solaranlagen. Er betrachtet insoweit lediglich einen Teilaspekt der EU-RL 2023/2413. Dabei werden folgende Rechtsnormen betrachtet:

- das Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG),
- das Bundesimmionsschutzgesetz (BImschG),
- das Gesetz über die Umweltverträglichkeit (UVPG),
- das Baugesetzbuch (BauGB),
- das Raumordnungsgesetz (ROG) und
- das Erneuerbare Energien Gesetz (EEG).

Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG)

Sofern ausreichend detaillierte Untersuchungsergebnisse vorliegen und diese nicht älter als fünf Jahre sind, ist eine Umweltverträglichkeitsuntersuchung nicht durchzuführen. Der Antragsteller / Die Antragstellerin ist darüber zu informieren. Die zuständige Genehmigungsbehörde überprüft die Vollständigkeit der vorliegenden Unterlagen innerhalb einer Frist von 45 Tagen, bei Verfahren nach BImschG innerhalb einer Frist von 30 Tagen.

Die zuständige Behörde prüft anhand der vorliegenden Unterlagen die Umweltverträglichkeit und teilt das Ergebnis dem Antragsteller / der Antragstellerin mit. Außerdem prüft die Behörde, ob ggf. eine grenzüberschreitende Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist.

Trifft die Behörde innerhalb der vorgenannten Fristen keine Entscheidung darüber, ob höchstwahrscheinlich nicht vermeidbare, minderbare oder nicht ausgleichbare Auswirkungen zu erwarten sind, gelten die entsprechenden Vorschriften als eingehalten. Teilt die Behörde mit, dass derartige Auswirkungen nicht zu erwarten sind, entscheidet sie über die erforderlichen Maßnahmen. Werden Auswirkungen im vorgenannten Sinne festgestellt, legt die Behörde geeignete und verhältnismäßige Ausgleichs- und/oder Minderungsmaßnahmen für diese Auswirkungen fest. Sind jedoch keine angemessenen Maßnahmen verfügbar, hat der Antragsteller / die Antragstellerin eine Geldzahlung zu leisten. Die Höhe der Zahlung legt die Behörde nach folgender Maßgabe fest:

- 450 EUR/MWp bei angeordneten Vogelschutzmaßnahmen, Abregelung der Leistung oder anderen Schutzmaßnahmen, sofern deren Investitionskosten 17.000 EUR/MWp übersteigen,

- ansonsten 3.000 EUR/MWp.

Die Zahlungen sind an die Betriebsdauer der beantragten Anlage gebunden, werden vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz verwaltet und sind im Sinne von §45b Abs.1 BNatSchG zweckgebunden.

Genehmigungserleichterungen in Beschleunigungsgebieten für Solarenergie

Solare Energieanlagen zur Gewinnung von Strom oder Wärme ebenso wie die dazugehörige Infrastruktur sowie von Speicheranlagen, sofern diese keiner planfestellungsrechtlichen Genehmigung bedürfen, sind von der Durchführung

- einer Umweltverträglichkeitsprüfung
- einer Prüfung bezüglich Natura-2000-Gebieten gem. §34 BNatSchG
- einer artenschutzrechtlichen Prüfung gem. §44 BNatSchG sowie
- einer Prüfung der in §27 WHG genannten Bewirtschaftungsziele

ausgenommen, sofern ebenso wie bei Windenergieanlagen die Unterlagen für eine behördliche Überprüfung der Umweltverträglichkeit ausreichen.

Teilt die Behörde mit, dass höchstwahrscheinlich nicht vermeidbare, minderbare oder nicht ausgleichbare Auswirkungen nicht zu erwarten sind, entscheidet sie über die erforderlichen Maßnahmen. Werden Auswirkungen im vorgenannten Sinne festgestellt, legt die Behörde geeignete und verhältnismäßige Ausgleichs- und/oder Minderungsmaßnahmen für diese Auswirkungen fest. Sind jedoch keine angemessenen Maßnahmen verfügbar, hat der Antragsteller / die Antragstellerin eine Geldzahlung in Höhe von 25 EUR/MWp zu leisten.

Die Zahlungen sind an die Betriebsdauer der beantragten Anlage gebunden, werden vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz verwaltet und sind im Sinne von §45b Abs.1 BNatSchG zweckgebunden.

Hinsichtlich sog. Moor-PV-Anlagen wird die Zulassung an die Wiedervernässung der trockengelegten Moorfläche im Zuge der Anlagenerrichtung gebunden. Dafür ist eine wasserrechtliche Erlaubnis vorzulegen. Die Wiedervernässung muss spätestens fünf Jahre nach Inbetriebnahme der Anlage abgeschlossen sein.

Änderung des Bundesimmissionsschutzgesetzes

§ 10 Abs.5a BImschG mit Bezug auf die entsprechenden EU-Richtlinien wird aufgehoben. Stattdessen wird §10a in das BImschG eingefügt. Dieser legt fest, dass eine Bündelung des Genehmigungsverfahrens bei einer einheitlichen Behörde eingeführt wird:

- spätestens nach 30 Tagen ist seitens der Behörde festzustellen, ob die vorgelegten Unterlagen vollständig sind.
- Liegt das Vorhaben außerhalb einer Beschleunigungsfläche nach §2 Nr.4 WindBG, beträgt die Frist 45 Tage.

Bei Unvollständigkeit der Unterlagen hat der Antragsteller / die Antragstellerin die Unterlagen unverzüglich nach Maßgabe der Behörde zu vervollständigen. Sobald die vollständigen Unterlagen der Behörde vorliegen, hat diese einen Zeitplan über das folgende Verfahren aufzustellen und dem Antragsteller / der

Antragstellerin bekannt zu geben. Rechtsbehelfe und gerichtliche Verfahren liegen außerhalb dieses Zeitplans. Das gesamte Genehmigungsverfahren soll ab dem 21.11.2025 digital durchgeführt werden.

Änderung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeit

Hier wird lediglich der Begriff der „Städtebaulichen Projekte“ eingeführt und dessen Geltung definiert.

Änderungen des Baugesetzbuches

Im Wesentlichen wird auch hier lediglich die Terminologie angepasst. Darüber hinaus wird den Gemeinden für den Außenbereich gem. §35 BauGB die Möglichkeit geboten, für Baufestlegungen im Sinne dieses Gesetzes eigene Fachpläne aufzustellen.

Außerdem werden mit dem neuen §249a Beschleunigungsgebiete für Windenergie an Land eingeführt. An dieser Stelle wird festgelegt, dass in einem Flächennutzungsplan zusätzlich Beschleunigungsgebiete auszuweisen sind, wobei eine Ausweisung in Gebieten, in denen

- ein Natura-2000-Gebiet, ein Naturschutzgebiet, ein Naturpark oder eine Kern- und Pflegezone eines Stratosphärenkreuzers ausgewiesen sind oder
- ein Gebiet mit bedeutendem Vorkommen einer oder mehrerer durch den Ausbau der Windenergie betroffener Arten, das auf Grundlage von vorhandenen Daten zu bekannten Artvorkommen oder zu besonders geeigneten Lebensräumen ermittelt werden kann

ausgeschlossen ist. Im Falle möglicher negativer Auswirkungen sind entsprechende Maßgabe zur Verminderung der Auswirkungen während der Errichtung und des Betriebs der Anlage auszuweisen, sofern eine Vermeidung nicht möglich ist. Auswirkungen in diesem Sinne sind

- die Erhaltungsziele im Sinne des § 7 Absatz 1 Nummer 9 des Bundesnaturschutzgesetzes,
- besonders geschützte Arten nach § 7 Absatz 2 Nummer 13 des Bundesnaturschutzgesetzes und
- die Bewirtschaftungsziele im Sinne des § 27 des Wasserhaushaltsgesetzes.

Für Sonderregelungen bei Solaranlagen wird §249b eingeführt. Solaranlagen sind grundsätzlich immer dann zulässig, wenn

- öffentliche Belange nicht entgegenstehen, oder bereits vorher bei der Ausweisung von Solargebieten berücksichtigt wurden,
- die ausreichende Erschließung gesichert ist und
- die Rückbau- und Bodenentsiegelungspflichten gegeben sind.

Insbesondere können nicht entgegengehalten werden:

- die Belange des Denkmalschutzes einschließlich der Bestimmungen gem. §35 Abs.3 Satz1 Nr. 4-7
- die Beeinträchtigung des Erholungswertes der Landschaft oder eine Verunstaltung des Orts- und Landschaftsbildes und
- die Belange des Bodenschutzes, wenn gewährleistet wird, dass die Bodenfunktionen durch die Realisierung des Vorhabens nicht beeinträchtigt werden oder ev. Beeinträchtigungen angemessen, möglichst am Ort ausgeglichen werden.

Sofern sich Windenergiegebiete und Solarenergiegebiete überschneiden, haben Windenergieflächen Vorrang. Soweit Solarenergieanlagen innerhalb von Windenergiegebieten gebaut werden sollen, ist eine Ver-

pflichtung abzugeben, dass ggf. ein Rückbau der Anlage veranlasst oder geduldet wird. Die Behörde hat dies zu überprüfen.

Für die Ausweisung für Solarenergiebeschleunigungsgebieten gelten analog die Bestimmungen wie bei der Windenergie, es sei denn sie werden in Natura-2000-Gebieten etc. auf bereits bebaute oder künstliche Flächen eingeschränkt. Gewässer in solchen Gebieten sind grundsätzlich ausgeschlossen. Die Regelungen für erforderliche Minderungsmaßnahmen gelten analog Anlage 3 (neu) BauGB. Die Festlegungen für Solaranlagen sind noch nicht ausgearbeitet und sollen ergänzt werden.

Änderungen des Raumordnungsgesetzes

Die neuen §§28 und 29 ROG regeln die Ausweisung der Beschleunigungsgebiete für Windenergie und Solarenergie im Rahmen der Raumordnungspläne. Insbesondere sollen die bereits ausgewiesenen Windenergiegebiete als Beschleunigungsgebiete ausgewiesen werden, soweit sie nicht innerhalb der ausgewiesenen, oben bereits erwähnten Schutzgebiete liegen. Es sind Regeln aufzustellen zur Minderung nicht vermeidbarer Auswirkungen hinsichtlich der

- Erhaltungsziele nach § 7 Absatz 1 Nummer 9 des Bundesnaturschutzgesetzes,
- besonders geschützte Arten nach § 7 Absatz 2 Nummer 13 des Bundesnaturschutzgesetzes und
- Bewirtschaftungsziele nach § 27 des Wasserhaushaltsgesetzes,

analog Anlage 3 BauGB sofern sich die Auswirkungen nicht vermeiden lassen.

Bei ausgewiesenen Solarenergievorranggebieten können diese zusätzlich als Beschleunigungsgebiet ausgewiesen werden, sofern sie nicht

- in Natura 2000-Gebieten, Naturschutzgebieten, Nationalparks, Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten sowie Nationalen Naturmonumenten im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes,
- in Gebieten mit bedeutenden Vorkommen mindestens einer Art, die das Gebiet regelmäßig nutzt und bei der ein dauerhafter Verlust des Lebensraums durch den Ausbau der Solarenergie wahrscheinlich ist, oder
- in und über Gewässern

liegen.

Änderungen des Erneuerbare Energien Gesetzes

Hier wird lediglich der Begriff der Beschleunigungsgebiete eingeführt.

Wo liegen die Vorteile

Es ist vorteilhaft und dürfte maßgeblich die Dauer des Genehmigungsverfahrens in vielen Fällen verkürzen, wenn statt der Verpflichtung zur Beauftragung einer eigenen Umweltverträglichkeitsuntersuchung auf vorhandene Daten, die max. 5 Jahre alt sein dürfen und eine hinreichende Aussagekraft und Detailliertheit haben müssen, zurückgegriffen wird.

Die Zeitbefristung der Prüfung der Antragsunterlagen auf Vollständigkeit bei Anlagen der Windenergie auf 45 Tage einschließlich der Umweltverträglichkeitsprüfung anhand der vorliegenden Daten, bzw. bei immissionsschutzrechtlichen Verfahren innerhalb von 30 Tagen trägt ebenfalls zur Straffung der Genehmigungspraxis bei.

Sofern geeignete und ausreichend wirksame Maßnahmen verbindlich und dauerhaft umgesetzt zur weitestgehenden Minderung von Auswirkungen auf entsprechende FFH-Gebiete sowie die dort lebende Fauna, sind weitergehende Prüfungen der Natura-2000-Gebiete vertretbar. Auch dies dürfte zu einer deutlichen Straffung des Genehmigungsverfahrens beitragen. Gleiches trifft auch für die artenschutzrechtliche Prüfung nach §44 BNatSchG zu.

Die Bewirtschaftungsziele nach §27 WHG beinhalten den Fortbestand der Qualität des ökologischen und chemischen Zustands von Gewässern. Dies gilt im Übertragenen Sinn auch für künstliche Gewässer. Daher gilt auch hier, dass bei geeigneten Maßnahmen zur Minderung wahrscheinlicher, nicht vermeidbarer Auswirkungen auf eine weitergehende Prüfung verzichtet werden kann zugunsten der Beschleunigung eines Genehmigungsverfahrens nach Maßgabe dieses Gesetzes.

Dies gilt analog auch für Vorhaben der Solarenergie.

Da dies gern genutzte Argumente zur Verhinderung oder wenigstens Bremsung von Vorhaben der Energiewende sind, ist die Einführung einer Klausel, das Belange des Denkmalschutzes, eine Beeinträchtigung des Erholungswertes oder eine Verunstaltung des Orts- und Landschaftsbildes der Ausweisung von Solarenergiegebieten nicht entgegengehalten werden können, längst überfällig. Als Bundesgesetzgebung greift sie automatisch damit auf Landesrecht durch.

Belange des Bodenschutzes dürften dann nicht mehr entgegen stehen, wenn die Funktionsfähigkeit des Bodens durch entsprechende Maßnahmen erhalten bleibt bzw. wie gefordert unvermeidliche Auswirkungen am Ort abgemindert oder ausgeglichen werden. Ganz im Gegenteil ist zu erwarten, dass der von PV-Modulen überdeckte Boden sogar vor Extremwetterereignissen, insbesondere Hagel oder Dürre geschützt wird und das Mikroklima am Boden durch die Beschattung günstig beeinflusst wird.

Wo gibt es Nachbesserungsbedarf?

- **Fehlende Fristen bei Solaranlagen (§6c)**: Während für Vorhaben der Windenergie in §6b Abs.2 eine Frist von 45 Tagen bzw. 30 Tagen bei BImschG-Verfahren definiert wird, fehlt diese in §6c für Solarenergieanlagen vollständig. Somit ist unklar, inwieweit und in welchem Ausmaß Genehmigungsverfahren für Solaranlagen tatsächlich beschleunigt werden. Wir empfehlend dringend, das Verfahren für Solarenergieanlagen in dieser Hinsicht an das für Windenergieanlagen anzugleichen und eine Frist für die Prüfung der Vollständigkeit der Unterlagen zu definieren.

- **PV auf trockengelegten Moorböden (§6c Abs.5):** Es ist unstreitig und sehr wichtig, dass einst trockengelegte und inzwischen meist intensiv agrarisch genutzte Flächen wiederzuvernässen sind. Sie dienen ganz hervorragend als leistungsstarke Kohlenstoffsenken. Umso mehr verwundert es, dass solche künftigen Wiedervernässungs-Moorböden mit Solarenergieanlagen überbaut werden sollen.

  Legt man §27 WHG zugrunde widerspricht ein solches Vorhaben nicht nur dem Gebot der Erhaltung des ökologischen Potenzials (Von ökologischem Zustand kann ja nicht die Rede sein, denn es

handelt sich ja um intensiv genutzte Flächen.) sondern auch dem Gebot des Erhalts bzw. der Verbesserung der chemischen Wasserqualität. Moorwasser und -bodenwasser zeichnet sich durch eine oft hochgradige Aggressivität durch pH-Werte bis -2,5 aus. Die für das Traggerüst einer Solarenergieanlage verwendeten Metalle würden unter dem Einfluss mäßig bis stark sauren Moorwassers korrodieren, wobei die Oxydationsprodukte längerfristig das Moorwasser und den Moorboden belasten.

Problematisch ist auch die Gründung der Traggestelle, die ein solches Projekt vor ganz besondere Herausforderungen stellt. Auch die Fraunhofer ISE weist auf die besonderen Herausforderungen von Moor-PV hin. (https://www.ise.fraunhofer.de/de/leitthemen/integrierte-photovoltaik/moor-pv.html). Aspekte der Verschattung insbesondere bei zu dicht belegten Modulen verbunden mit einer Beeinträchtigung der darunter angesiedelten Flora sind zu bedenken. Auf diese Risiken weist unter anderem auch das Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende (https://www.naturschutz-energiewende.de/wp-content/uploads/KNE_Photovoltaik_auf-wiedervernaessten_Moorboeden.pdf) hin. Zudem gibt es bisher in Deutschland so gut wie keine Erfahrungen mit derartigen Solarenergieanlagen.

In jedem Fall muss sichergestellt werden, dass sowohl die Module, deren Traggestelle, die Leitungsinfrastruktur sowie die erforderliche Wegeinfrastruktur nicht die Moore beeinträchtigen, erst recht nicht nach abgeschlossener Wiedervernässung. Dabei ist auch das künftige Problem des Rückbaus einer solchen Anlage nach dem Ende der Nutzungsdauer einzubeziehen.

Vor der Genehmigung einer solchen Moor-PV sollten verbindliche Regelungen auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse aufgestellt werden.

- **Regeln für Minderungsmaßnahmen in Anhang 3 BauGB:** Bei den Maßnahmen in Anhang 3 wäre wünschenswert, dass diese präziser und konkreter formuliert würden. Die Beschreibung der Maßnahmen in Anhang 3 geht in der vorliegenden Fassung jedoch weitestgehend nicht viel über den Gesetzestext hinaus.

  Leider liegen gegenwärtig auch noch keine Maßnahmen für Solarenergieanlagen in Abschnitt 2 vor.

- Die in §249b Abs. 4 beschriebene Möglichkeit der Überschneidung eines Solarenergiegebietes und eines Windenergiegebietes bei gleichzeitigem Vorrang der Windenergie sollte vermieden werden. Denn selbst mit Abgabe einer Verpflichtungserklärung, im Falle der Konkurrenz von Wind- und Solarenergie auf der Überschneidungsfläche, könnte die Rückbauverpflichtung für den Betreiber einer Solaranlage eine unbillige Härte darstellen. In diesem Bewusstsein dürfte ohnehin für Antragstellende einer Solaranlage die Nutzung eines solchen Überschneidungsgebietes ein Ausschlusskriterium bedeuten.

Abschließender Klärungsbedarf

- Die Frist für für die Umsetzung der EU-RL 2023/2413 läuft am **21.05.2025** aus. Abweichend davon haben die Mitgliedstaaten die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen, die erforderlich sind, um Artikel 1 Nummer 6 gemäß Artikel 15e der Richtlinie (EU) 2018/2001, und Artikel 1 Nummer 7 gemäß den Artikeln 16, 16b, 16c, 16d,16e und 16f dieser Richtlinie bis zum **1. Juli 2024** nachzukommen. Wie soll das gewährleistet werden?
- Welche Fristen sind vorgesehen, um die entsprechend notwendigen Anpassungen der Ländergesetze umzusetezn?
- Welche Fristen gelten für die Überarbeitung der Raumordnungspläne und Flächennutzungspläne?

- Die EU-RL 2023/2413 geht deutlich über die Bereiche Windenergie an Land und Solarenergie hinaus. Ist daran gedacht, diese Abschnitte der Richtlinie betreffend die Wärmeenergie usw. ebenfalls zeitnah umzusetzen? In welcher Form wird das geschehen und wann?

Die Beantwortung dieser Fragen ist entscheidend für die weitere Beschleunigung der künftigen Genehmigungsverfahren.

German Zero e.V.
Fachgruppe Energie, 10.04.2024

Kontakt:

klimapolitik@germanzero.de

energie.ext@germanzero.de

Downloads:

https://www.germanzero.de/downloads#gesetzespaket