

Greifswalder Gespräche zum Energie-, Umwelt- und Seerecht,
**„Beschleunigungsgebiete und Mehrfachnutzung: Herausforderungen für
Raumordnung und Bauleitplanung“**

22. Oktober 2024

Beschleunigungsgebiete und Mehrfachnutzung nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED III)

Eva-Maria Thierjung

Kopernikus-Projekt ARIADNE

Institut für Energie-, Umwelt- und Seerecht (IfEUS), Universität Greifswald

Gliederung

A. Einführung:

Die „RED III“ im transformativen Gesamtkonzept der EU

B. Inhalte der „RED III“: Beschleunigungsgebiete und Verfahrensvereinfachung

- Regelungssystematik des neuen Planungs- und Genehmigungsrahmens
- Festlegung und Rechtsfolgen von Beschleunigungsgebieten
- Zusammenfassung

C. Herausforderungen der Umsetzung

D. Die Flächenansprüche der „RED III“ im Kontext:

„Europäische Flächenkonfliktlage“ und Mehrfachnutzung

E. Fazit und Ausblick

A. Einführung: Die „RED III“ im transformativen Gesamtkonzept der EU

I. Entstehung der „RED III“

- **2019: European Green Deal** der KOM als konzeptioneller Grundstein
- **2021: „Fit-for-55“-Gesetzespaket** → Implementation des Green Deal
 - Wesentlicher Baustein: Änderung der EE-RL (EU) 2018/2001
 - Bereits im ITRE-Berichtsentwurf (Februar 2022) Vorschlag einer neuen *„Kategorie von Projekten, die als **Fit-für-55-Projekte von besonderem öffentlichen Interesse**‘ bezeichnet werden und die sich auf Erneuerbare-Energien-Projekte von strategischem Interesse beziehen“*, d.h. solcher die *„wesentlich zur Erreichung der Ziele des Green Deals beitragen“* (ITRE-Berichtsentwurf, Änderungsantrag Nr. 36)
- Ab **03/2022**: Gefahr für eine Energieversorgungskrise, Energiepreiskrise
 - Reaktionen der EU
 - **05/2022**: REPowerEU-Plan → „**RED IV**“
 - **12/2022**: EU-Notfall-VO → Verfahrensbeschleunigung u. Änderungen materiellen Rechts
 - **10/2023**: RL 2023/2413 zur Änderung der EE-RL (EU) 2018/2001 → „**RED III**“

A. Einführung:

Die „RED III“ im transformativen Gesamtkonzept der EU

II. Die „RED III“ im europäischen Transformationsprozess

Wesentliche Inhalte der Änderungs-RL (EU) 2023/2413

- **Anpassung der Ambitionen** an veränderte Zielarchitektur (EU-KlimaG): **Verschärfung des unionalen Ausbauziels** und flankierender sektorspezifischer nationaler Richtwerte im Bereich Wärme- und Kälteversorgung in Gebäuden u. Verkehr; **Ergänzung um weitere Richtwerte** im Bereich Gebäudesektor (Art. 15a) und Industrie (Art. 22a)
- **Einführung** von Instrumenten zur **BESCHLEUNIGUNG** der Verfügbarkeit an EE
→ **neuer Planungs- und Genehmigungsrahmen**

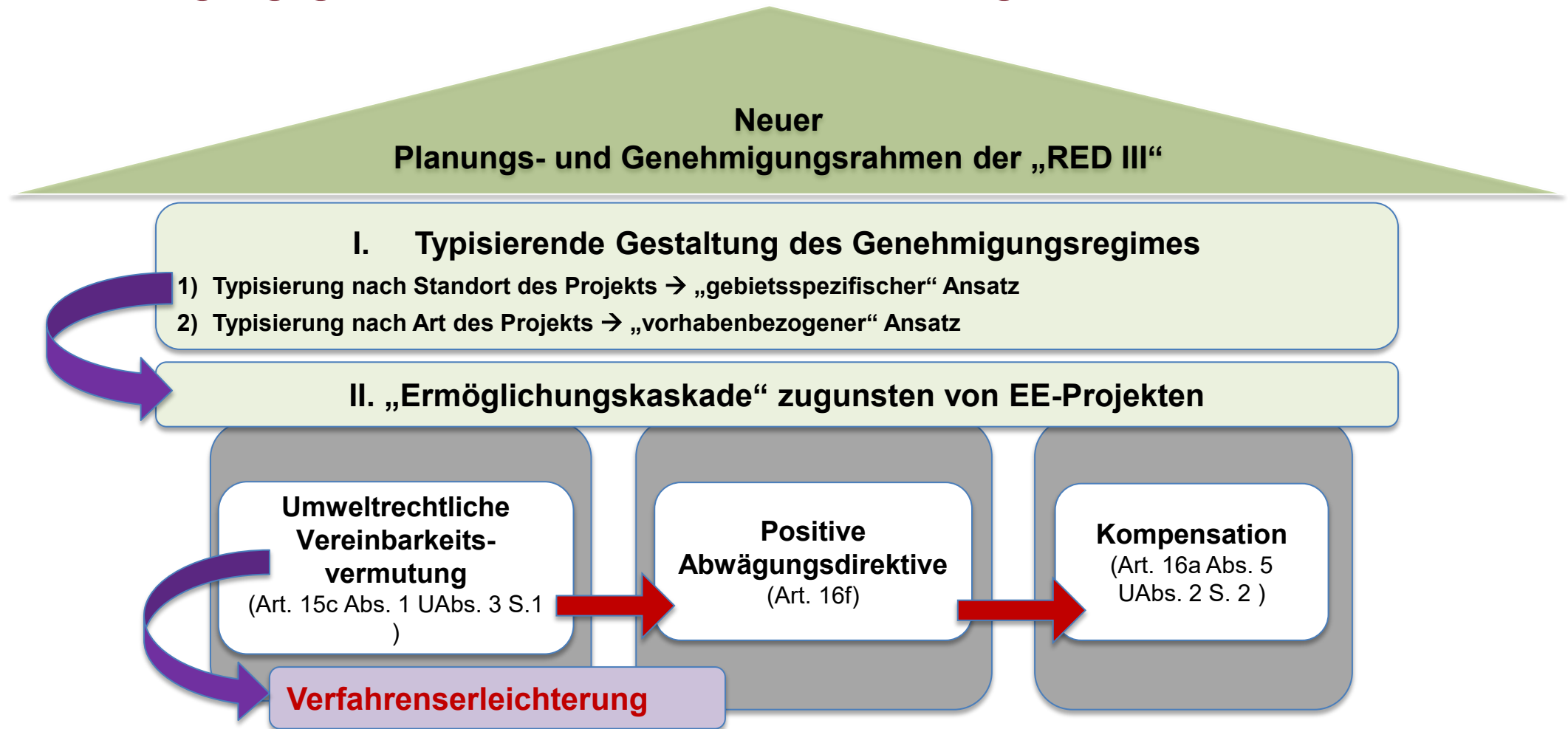
(Neue) Rolle der EE-RL



- **Verhältnis zur EU-Notfall-VO (VO 2022/2577):**
 - **Verstetigung** der Notfallmaßnahmen
- **Funktion im EU-Energie- und Klimaschutzrecht: Förderung der EE-Nutzung**
 - **Bislang: Fokus auf Quantität → EE-Anteil am Energiemix soll möglich hoch sein**
 - **Jetzt: ERGÄNZUNG um zeitliche Dimension → EE-Anteil soll SCHNELLSTMÖGLICH steigen**

➔ **Neues Instrumentarium!**

B. Inhalte der „RED III“: Beschleunigungsgebiete und Verfahrensvereinfachung



B. Inhalte der „RED III“: Beschleunigungsgebiete und Verfahrensvereinfachung

I. Regelungssystematik des neuen Planungs- und Genehmigungsrahmens: Vereinfachung durch Typisierung

1. Bestimmung des maßgeblichen Genehmigungsregimes

- EE-Projekt realisiert in einem Sondergebiet?
 - **Beschleunigungsgebiete (BE)** i.S.v. Art. 2 Abs. 2 Nr. 9a
 - Infrastrukturgebieten i.S.v. Art. 15e Abs. 1 S. 1
- „Wenig invasives“ EE- Projekt?
 - Repowering, PV-Anlagen auf bestehenden/künstlichen
 - Strukturen plus Speicher am selben Standort, Wärmepumpen
- „Sonstiges“ EE-Projekt?

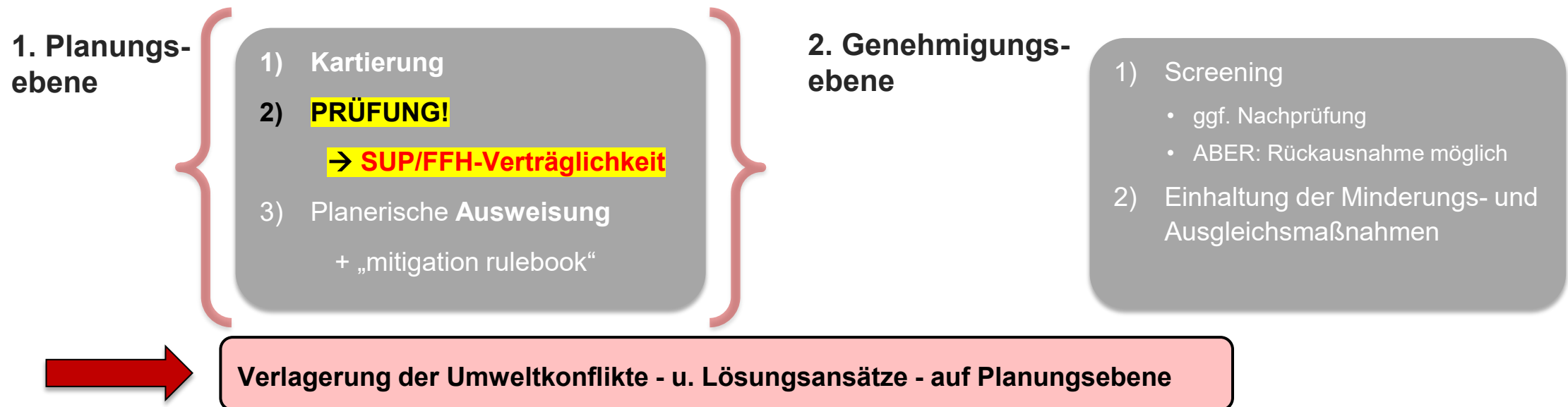
2. Bestimmung der einschlägigen Vorschriften

- Innerhalb von Sondergebieten
 - **BE: Art. 16a**
 - **Infrastrukturgebiete:** Art. 15e Abs. 2-5
- Bei „wenig invasiven EE-Projekten“:
 - Repowering: Art. 16c
 - PV-Anlagen auf bestehenden/künstlichen Strukturen plus Speicher am selben Standort: Art. 16d
 - Wärmepumpen: Art. 16e
- Bei „sonstigen“ EE-Projekten: Art. 16b

B. Inhalte der „RED III“: Beschleunigungsgebiete und Verfahrensvereinfachung

II. „Gebietsspezifischer Ansatz“: Beschleunigungsgebiete

„*Beschleunigungsgebiet für erneuerbare Energie*‘ [bezeichnet] 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 Energie [sic!] aus erneuerbaren Quellen **besonders geeignet** ausgewiesen wurde“ (Art. 2 Abs. 2 Nr. 9a)



B. Inhalte der „RED III“: Beschleunigungsgebiete und Verfahrensvereinfachung

III. Festlegung und Rechtsfolgen von Beschleunigungsgebieten

1. Zweistufigen Vorgehen der Festlegung

1) Koordinierte Erfassung von EE-Gebieten (Art. 15b, „Flächenpotentialanalyse“)

→ bis 05/2025:

- Ermittlung des inländischen Potentials und verfügbarer Landflächen, unterirdischer Flächen, Meere oder Binnengewässer
- Keine „harten“ Kriterien, nur Orientierung an ...
 - ... Angaben in den NECPs (Art. 15b Abs. 1 UAbs. 2)
 - ... energetischen Kriterien des Art. 15b Abs. 2
- Begünstigung von Mehrfachnutzungen (Art. 15b Abs. 3)
- Pflicht zur regelmäßigen Überprüfung u. ggf. Aktualisierung (Art. 15b Abs. 4)

2) Ausweisung von Beschleunigungsgebieten (Art. 15c)

→ bis 02/2026 Verabschiedung eines Plans oder mehrerer Pläne

- Dabei: **Öffentlichkeitsbeteiligung** nach Art. 6 SUP-RL (Art. 15d Abs. 1)
- Grds. regelmäßige Überprüfung (Art. 15c Abs. 3 S. 3)

B. Inhalte der „RED III“: Beschleunigungsgebiete und Verfahrensvereinfachung

III. Festlegung und Rechtsfolgen von Beschleunigungsgebieten

2. Ausweisung von Beschleunigungsgebieten

- **Keine gebietsspezifischen erheblichen Umweltauswirkungen** zu erwarten (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 S. 3 lit. a):
Ermittelt durch **SUP u. ggf. FFH-Prüfung** (Art. 15c Abs. 2)
- **(Grds.) kein Schutzgebiet/sensibles Gebiet** (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 lit. a Ziff. ii)
- **Festlegung von „geeigneten Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen“** auf Planungsebene und **Sicherstellung**, dass diese **„verhältnismäßig und zeitnah durchgeführt werden“** (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 S. 3 lit. b)
 - zur Gewährleistung der Einhaltung von Arten-, Habitat- und Gewässerschutzvorschriften aus Art. 6 Abs. 2 u. Art. 12 Abs. 1 FFH-RL, Art. 5 Vogelschutz-RL und Art. 4 Abs. 1 lit. a Ziff. i Wasserrahmen-RL und
 - des Verschlechterungsverbots und Verbesserungsgebots (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. a Ziff. ii Wasserrahmen-RL)

→ **Wenn Regeln eingehalten:**

Vermutung, dass kein Verstoß gegen diese umweltrechtlichen Vorgaben vorliegt (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 S. 1)

B. Inhalte der „RED III“: Beschleunigungsgebiete und Verfahrensvereinfachung

IV. Festlegung und Rechtsfolgen von Beschleunigungsgebiete

3. Rechtsfolgen der Ausweisung: Erleichterungen auf Zulassungsebene (Art. 16a)

- **Höchstdauer** für Genehmigungsverfahren: 6 Monate - 2 Jahre (Art. 16a Abs. 1 S. 1, Abs. 2)
- **Umweltrechtliche Vereinbarkeitsvermutung bzgl. ausgewählter Vorgaben des Habitat- u. Artenschutz- sowie Wasserrechts, sofern Minderungsregeln** (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 S. 3 lit. b) **eingehalten** (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 S. 1)
- **Grds. keine UVP oder FFH-Verträglichkeitsprüfung: Beschränkung auf Screening** (Art. 16a Abs. 3)
 - **AUSNAHME:** Wenn nach Screening „eindeutige Beweise“ für „*höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen*“, resultierend aus der „*ökologischen Sensibilität de[s] geografischen Gebiets*“ vorliegen (Art. 16a Abs. 5)
 - **Nachprüfung:** UVP- u. ggfls. FFH-Verträglichkeitsprüfung!
 - **ABER:** MS können **Rückausnahme** von dieser Nachprüfung **für Wind- und Fotovoltaikprojekte** bei „*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 [...]*“ (Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 5) festlegen
- **Genehmigungsfiktion „unter Umweltgesichtspunkten“**, sofern keine gebietsabhängigen unvorhergesehenen erheblichen Umweltauswirkungen festgestellt werden (Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 S. 1)

B. Inhalte der „RED III“: Beschleunigungsgebiete und Verfahrensvereinfachung

V. Zusammenfassung

- **Paradigmenwechsel:** „RED III“ enthält jetzt auch Raumplanungsverpflichtungen und Vorschriften zur Genehmigungserteilung
 - **Perspektivwechsel:** nicht mehr (konkret) projekt-, sondern (abstrakt) gebietsbezogen
 - Im Fokus steht „**Gebietseignung**“ bestehend (im Wesentlichen) aus zwei Komponenten:
Energetische Eignung (Kartierung) + **umweltrechtliche** Eignung (Ausweisung)
 - UVP wird „ersetzt“ durch
 - Planungsebene: **Gebietsauswahl** + SUP + Festlegung von Regeln für Minderungsmaßnahmen
 - Genehmigungsebene: Screening
 - Trotz umweltrechtlicher Vereinbarkeitsvermutung Nachprüfung grds. möglich (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3, Art. 16a Abs. 4), aber Ansatzpunkte dafür stark eingeschränkt
- **Folge: Genehmigungsversagungen aufgrund von EU-Habitat-, Arten- und Gewässerschutzvorgaben künftig selten**

C. Herausforderungen der Umsetzung (Auszug)

- **Zahlreiche Unschärfen** im Richtlinien text und fehlende Erfahrung (→ Nova)
 - Auf Planungs-/Gebietsausweisungsebene (Auszug)
 - **Größe der Fläche:** Wie viel Fläche muss tatsächlich ausgewiesen werden?
 - Wann **Kartierungspflicht** aus Art. 15b Abs. 1 RED III fristgerecht erfüllt?
 - Ausweisung von BE **für mehrere EE-Quellen** zwingend?
 - Wann liegt eine „**erhebliche**“ Umweltauswirkung vor? Sind im Rahmen ihrer Beurteilung die „**wirksamen Minderungsmaßnahmen**“ zu berücksichtigen?
 - Sind „erhebliche Umweltauswirkung“ nur bei Projektterrichtung maßgeblich (o. **auch Betrieb**)?
 - **Prüfungsumfang und -dichte sowie Datenlage** für Festlegung von Regeln für „**wirksame Minderungsmaßnahmen**“?
 - Auf Zulassungsebene (Auszug)
 - Widerlegbarkeit der umweltrechtlichen Vereinbarkeitsvermutung durch Screening? Wenn ja, in welchem Umfang?
 - Prüfungstiefe und -umfang beim Screening von Einzelprojekten?
- **(P) Durchsetzbarkeit:**

Aufgrund zahlreicher Unklarheiten, Verstoß schwer feststellbar → für EuGH schwer justiziabel
- **Enges Zeitkorsett**

D. Die Flächenansprüche der „RED III“ im Kontext: „Europäische Flächenkonfliktlage“ und Mehrfachnutzung

I. „Europäische Flächenkonfliktlage“*

* Beschränkung auf Flächen an Land und ohne Anspruch auf Vollständigkeit

Vorschrift	(indirekter) Flächenanspruch
Art. 1 Abs. 2 NRL	min. 20% der Land- und min. 20% der Meeresfläche und bis 2050 alle Ökosysteme für Natur-Wiederherstellungsmaßnahmen
Art. 3 Abs. 1 UAbs. 1 i.V.m. 4 Abs. 1 u. 6 Abs. 1 FFH-RL	Errichtung von Natura2000-Gebieten anhand der in Anhang III festgelegten Kriterien (DE: 15, 5% Landes-, 54% Meeresfläche)
Art. 3 Abs. 2 lit. a, 4 Abs. 1 Vogelschutz-RL	Ausweisung v. Vogelschutzgebieten nach Gebietseignung („Die MS erklären insbesondere die für die Erhaltung dieser Arten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten [...]“, Art. 4 Abs. 1 UAbs. 3 Vogelschutz-RL)
Pkt. 2.1 Biodiversitätsstrategie für 2030, COM(2020) 380 final	Ausweisung von mindestens 30% der Landfläche und 30% der Meere der EU - davon 10% für strengen Schutz (Pkt. 2.1.) - für Biodiversitätsschutz
Art. 15b Abs. 1, 15c Abs. 1 UAbs. 1 RED III	Ausweisung von hinreichend Fläche als Beschleunigungsgebiete, damit unionales EE-Ziel und nationale Beitragswerte, wie sie im jeweiligen NECP niedergelegt sind, erreicht werden
Art. 3 Abs. 1 UAbs. 1 RED III	42,5% EE-Anteil am Bruttoenergieverbrauch (EU)
Art. 2 Abs. 1 EU-KlimaG	Klimaneutralitätsziel bis 2050
Art. 4 LULUCF-VO	bis 2025: Einhaltung des Senkenziels (Abs. 1 LULUCF-VO); für Zeitraum 2026 - 2030: Einhaltung der verbindlichen nationalen Mindestzielvorgabe entsprechend Zielpfad (Abs. 3, 4 LULUCF-VO)
Art. 4 Abs. 1 lit. a Ziff. ii-iii i.V.m. Art. 11 Abs. 1 S. 1 WRRL	Flächen für Maßnahmen, „um einen guten ökologischen Zustand der Oberflächenwasserkörper bis spätestens 2027 zu erreichen“ (Art. 4 Abs. 1 lit. a Ziff. ii WRRL): Flächen zur Renaturierung und Wiederherstellung sowie Schutz von Flussauen, Feuchtgebiete, Ufer- und Pufferzonen

D. Die Flächenansprüche der „RED III“ im Kontext: „Europäische Flächenkonfliktlage“ und Mehrfachnutzung

II. Die Idee der „Mehrfachnutzung“

- Art. 15b Abs. 3:

*„Die **Mitgliedstaaten begünstigen** die Mehrfachnutzung der in Absatz 1 genannten Gebiete. Projekte im Bereich erneuerbare Energie müssen mit den bereits bestehenden Nutzungen dieser Gebiete vereinbar sein.“*

- EWG 27:

*„Die Mehrfachnutzung von Flächen für die Erzeugung erneuerbarer Energie und andere Land-, Binnengewässer- und Seennutzungen, wie beispielsweise Nahrungsmittelerzeugung, Naturschutz oder **Wiederherstellung der Natur** verringert die Einschränkungen für die Land-, Binnengewässer- und Seennutzung. In diesem Zusammenhang ist die **Raumplanung ein wesentliches Instrument, um Synergien** für die Land-, Binnengewässer- und Seennutzung **frühzeitig zu ermitteln und zu steuern**. Die Mitgliedstaaten sollten Mehrfachnutzungen der Gebiete untersuchen, ermöglichen und begünstigen, die aufgrund der beschlossenen Raumplanungsmaßnahmen festgelegt wurden. Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten erforderlichenfalls Änderungen der Land- und Seennutzung erleichtern, sofern die unterschiedlichen Nutzungsarten und Tätigkeiten miteinander kompatibel sind und nebeneinander bestehen können.“*

E. Fazit und Ausblick

„RED III“:

- **Paradigmenwechsel: EE-RL erfasst auch Vorschriften zur Raumplanung- und Genehmigungserteilung**
- **Zahlreiche Umsetzungsschwierigkeiten** zu erkennen
 - aufgrund Unklarheiten zahlreiche **Rechtsunsicherheiten** sowohl auf Planungs- als auch Genehmigungsebene
 - sehr herausfordernde **Umsetzungsfrist**: Flächenpotentialanalyse bis 21. Mai 2025, Ausweisung der Beschleunigungsgebiete bis 21. Februar 2026

→ **Enorme Herausforderung** für

- ... nationalen Gesetzgeber: Konkretisierungsaufgabe!
- ... für Planungsträger (insbes. Kommunen): Umsetzung in der Praxis

EU:

- Wachsende „**Flächenkonkurrenzlage**“:
Stete, nicht aufeinander abgestimmte Überplanung der Fläche durch Sekundärrechtsakte mit z.T. konfligierenden Nutzungsinteressen
- Notwendigkeit einer „holistischen“ Planung
 - **„Mehrfachnutzung“ als Teil der Lösung**



Institut für Energie-, Umwelt- und Seerecht



Ernst-Lohmeyer-Platz 1
17489 Greifswald



eva-maria.thierjung@uni-greifswald.de



+49 3834 420 2100



Literaturhinweise

- *Demurtas et al.*, Study on the designation of renewables acceleration areas (RAAs) for onshore and offshore wind and solar photovoltaic energy, 2024
- *Deutinger/Sailer*, Die Beschleunigungsgebiete nach der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie. Handlungsnotwendigkeiten und -spielräume bei der Umsetzung in nationales Recht, Würzburger Studie zum Energierecht, 2024
- *Europäische Kommission*, Commission staff working document, Guidance on designation renewables acceleration areas, SWD(2024) 333 final
- *Lau et al.*, RED: Auseinandersetzung mit rechtlichen und fachlichen Fragen, 2. Fassung, 2024
- *Schlacke/Plate*, ZUR 2024, 323
- *Schlacke/Thierjung*, DVBl. 2024, 635
- *Thierjung*, DVBl. 2023, 529
- *Verheyen*, Rechtsgutachten zur Umsetzung der EU Erneuerbare-Energien-Richtlinie: Windenergie auf See vor dem Schutz der Meeresumwelt?, 2024