

**Notwendigkeit der Vereinfachung des materiellen EU- Umweltrechts zur Beschleunigung des Netzausbaus  
- *Anspruch und Wirklichkeit* -**

26.01.2023 | Prof. Dr. Reinhard Ruge, LL.M. | Stellv. Leiter Recht | 50Hertz Transmission GmbH

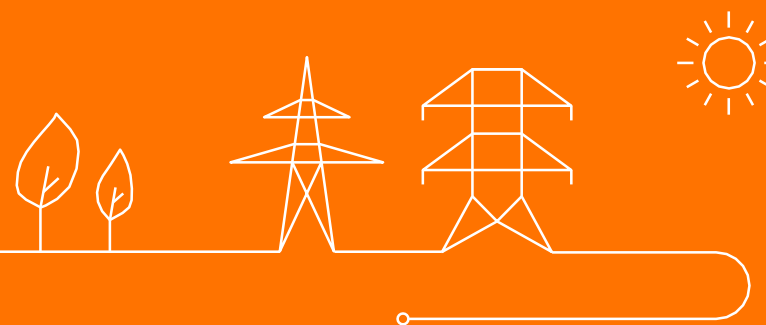


## Agenda

1. Warum bedarf es einer Vereinfachung des EU – Umweltrechts
2. Vereinfachungsvorschläge für das EU-Umweltrecht
  - a. Fauna-Flora-Habitat Richtlinie (FFH-RL) und Vogelschutzrichtlinie (VSR)
  - b. Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)
  - c. UVP-Richtlinie und Aarhus-Konvention
3. Brandaktuell: EU-NotfallVO EE



# Warum es einer Vereinfachung des EU-Umweltrechts bedarf



## Warum es einer Vereinfachung des EU-Umweltrechts bedarf (1/2)

- Genehmigungsverfahren für große Infrastrukturvorhaben in Deutschland dauern viel zu lang
- Die Energiewende im Strombereich mit dem politischen Ziel des Klimaschutzes kommt daher nur langsam voran
- Der Ukraine-Krieg verschärft seit 2022 die Energiekrise und ist mit dem politischen Ziel größerer Unabhängigkeit von russischen Gaslieferungen Auslöser weiterer Bemühungen der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für EE auch auf EU-Ebene



## Warum es einer Vereinfachung des EU-Umweltrechts bedarf (2/2)

### ▪ Hohe Anforderungen des EU – Umweltrechts erfordern langwierige Prüfungen

Hauptgrund für die zu lange Dauer der Genehmigungsverfahren großer Infrastrukturprojekte liegt im materiellen europäischen Umweltrecht:

- komplexe Ausgestaltung, unklare und missverständliche Regelungen, kontinuierlich erweiterte Klagemöglichkeiten für Individualpersonen und Umweltverbände
- die Rechtsprechung des EuGH führt zu immer höheren Anforderungen des EU - Umweltrechts

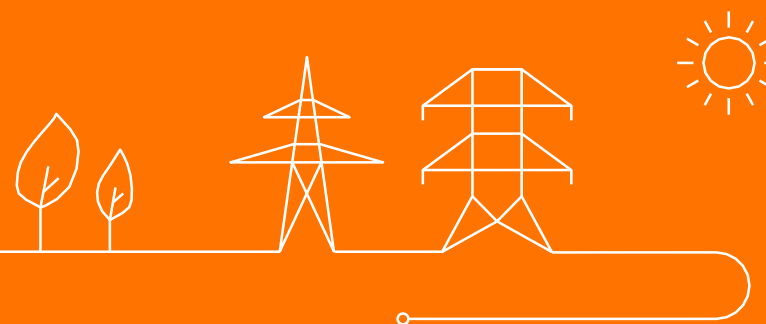
### ▪ Dilemma: Naturschutz versus Klimaschutz

- Die Anforderungen des EU - Umweltrechts stehen damit der raschen Erreichung der Zielsetzungen des „European Green Deals“ zum Klimaschutz (u.a. kein Ausstoß von Netto-Treibhausgasen bis 2050) entgegen
- Damit geraten Arten- und Gebietsschutz in einen Zielkonflikt zum Klimaschutz, der nur durch den EU-Gesetzgeber wirksam gelöst werden kann

### ▪ Lösung: Die Vereinfachung des EU-Umweltrechts ist maßgeblicher Faktor zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren



# Vereinfachungsvorschläge für das EU-Umweltrecht

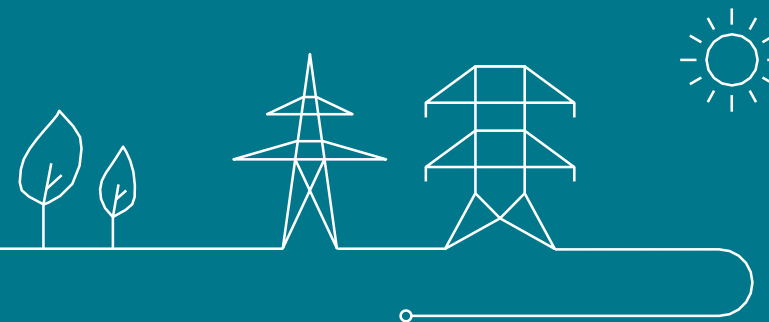


# Fauna-Flora-Habitat Richtlinie

(Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen)

# und Vogelschutzrichtlinie

(Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten)



## FFH-RL und VSR

### Gemeinsame Vereinfachungsmöglichkeiten (1/2)

- **Individuen- durch Populations-Ansatz** in Art 5 VSR und Art 12 FFH-RL ersetzen
- Reduzierung der Komplexität zweier überschneidender Rechtsregime, Vereinheitlichung der **Maßstäbe** für den Nachweis von Beeinträchtigungen und Reichweite der **Ausnahmetatbestände** Art. 6 (4) /Art 16 (1c) FFH-RL vs. Art. 9 VSR durch
  - **Verschmelzung** der FFH- mit der VS-Richtlinie oder
  - zumindest: **Gleichlauf** der beiden Rechtsregime herstellen
- Einführung einer Pflicht zur regelmäßigen Überwachung und **Aktualisierung** der in den Anhängen der beiden Richtlinien aufgeführten (nicht mehr) schutzbedürftigen Arten
- Spezifizierung des zeitlichen und räumlichen Anwendungsbereichs der **Fortpflanzungs- und Ruhestätten** in Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe d FFH-RL und der Nester in Artikel 5 Buchstabe b VSR
- Konkretisierung in Artikel 12 FFH-RL und Artikel 9 VSR, dass „**Natur-auf-Zeit**“-Vorkommnisse, die nach Genehmigung und/oder nach dem Start und vor Beendigung des Baus eintreten, nicht dem gleichen (strengen) Schutzregime unterliegen sollen wie reguläre Eingriffe. Vgl. auch § 54 Abs. 10a, 10b BNatschG





## FFH-RL und VSR Gemeinsame Beschleunigungsvorschläge (2/2)

### Anpassungen der Ausnahmetatbestände von VSR und FFR-RL:

- **Ausnahmeregelungen** des Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe a FFH-RL und des Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a VSR „**zum Schutz der wildlebenden Tiere und Pflanzen**“ sollte ausdrücklich auf Infrastruktur-Vorhaben mit besonderer Relevanz für Klimaschutzziele und die Versorgungssicherheit für anwendbar erklärt werden
- **Vermeidung von Doppelprüfungen** dadurch, dass insbesondere die Ergebnisse der Alternativenprüfung nach der UVP-RL 2014/52/EU für die Ausnahmeprüfung übernommen werden
- Aufnahme eines Grundsatzes, wonach sich der Erhaltungszustand einer Population nicht verschlechtert, wenn das geplante Projekt in ein bestehendes Projekt integriert wird oder parallel zu diesem verläuft -> **Stärkung des Bündelungsgrundsatzes, Delta-Prüfung, vgl. Art. 16d RED III-E**
- Regelung, dass sich der Erhaltungszustand nicht verschlechtert, wenn effektive und angemessene **Vermeidungsmaßnahmen** vom Antragsteller ergriffen werden



## Spezifische Vereinfachungsvorschläge für die FFH-RL (1/2)

- Art. 12 Absatz 1 Buchstabe b FFH-RL (Störungsverbot) ist dahingehend anzupassen, dass die absichtliche Störung eine erhebliche Auswirkung auf den *Erhaltungszustand* der Arten haben muss, vgl. Art. 2 Abs. 2 FFH-RL – Korrektur EuGH *Skydda Skogen* (C-474/19)
- Reichweite des Umgebungsschutzes Art. 6 Abs. 3 FFH-RL bezogen auf Natura 2000-Gebiete ist klar zu definieren und räumlich einzugrenzen – Korrektur EuGH *Moorburg* (C-142/16) und *Holohan* (C-461/17)
- Aufnahme eines Signifikanzkriteriums gemäß der Rechtsprechung des BVerwG und des § 44 Absatz 5 Satz 2 Nummer 1 BNatSchG in Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a FFH-RL
  - Allgemeines Lebensrisiko muss sich signifikant durch das Vorhaben erhöht haben
- Prüftiefe bei der Summationsprüfung nach Artikel 6 Absatz 3 FFH-RL sollte durch Einführung eines Verhältnismäßigkeitsansatzes begrenzt und konkretisiert werden
- Konkretisierung und Begrenzung der Prüftiefe bei der Alternativenprüfung nach Artikel 6 Absatz 4 FFH-RL analog zur Rechtsprechung des BVerwG, Urt. v. 12.03.2008 – 9 A 3/06, juris Rn. 170.



## Spezifische Vereinfachungsvorschläge für die FFH-RL (2/2)

- Berücksichtigung **Schadensbegrenzungsmaßnahmen in der FFH-Vorprüfung**
  - Konkretisierung des Artikel 12 FFH-RL: Korrektur EuGH „*People over wind*“ (C-323/17)
  - Ausdrückliche Differenzierung zwischen der FFH-Vorprüfung und der Verträglichkeitsprüfung
  - Klarstellung, dass Schadensbegrenzungsmaßnahmen in der FFH-Vorprüfung zulässig sind, wenn offensichtlich keine negativen Auswirkungen zu erwarten sind
  - Sog. projektimmanente Abschwächungsmaßnahmen oder technische Alternativen sollten auch bereits in der Vorprüfung Anwendung finden dürfen, wenn ihre Wirksamkeit eindeutig ist
- **Deltaprüfungen** in Art. 6 Abs. 3 FFH-RL ausdrücklich zulassen
  - Unklar, ob eine Beschränkung auf eine Deltaprüfung, d.h. die zusätzlichen Wirkungen des Projekts, beschränkt werden darf. Rspr. fehlt.
  - Regelung, dass bei Ersatzneubau das „Mehr“ gegenüber dem Bestandsbau das maßgeblich zu bewertende Projekt zu darstellt



## Spezifische Vereinfachungsvorschläge für die VSR

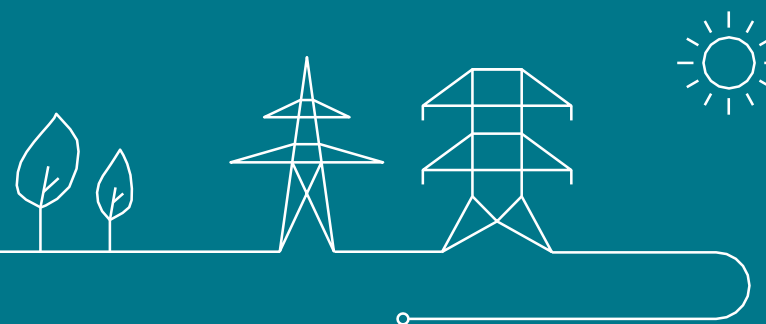
- Ausschluss von **ubiquitären und nicht gefährdeten Vogelarten** aus dem Schutzbereich des Artikel 5 VSR
  - die Einführung einer Überwachungs- und Aktualisierungspflicht hinsichtlich der Anhänge der Richtlinie stellt sicher, dass bei einer Verschlechterung der Schutzstatus wieder aufleben kann
  - **Zumindest:** Einführung von Erleichterungen bei der Untersuchung und Verträglichkeitsprüfung durch Zusammenfassung der ubiquitären und nicht gefährdeten Arten in Gilden und Absehen von einer kleinteiligen Prüfung aller Arten





# Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)

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



## Vereinfachungsvorschläge zur WRRL

- Einführung **3-stufiges Verfahren** zur Prüfung von Plänen und Projekten analog zu Art. 6 Abs. 3 FFH-RL: 1. FFH-Vorprüfung und 2. Verträglichkeitsprüfung 3. Ausnahmeprüfung nach Art. 4 Abs. 7 WRRL analog FFH-RL
- Ziele der WRRL und die in Artikel 4 WRRL normierten Umweltziele sollten nur als **Abwägungsbelang und nicht als Verbotstatbestand/striktes Recht** eingeordnet werden – Korrektur EuGH *Weservertiefung* (C-461/13)
- Verschlechterung i.S.d. Artikel 4 WRRL sollte nur bei Verschlechterung der Einstufung des gesamten Wasserkörpers vorliegen und nicht bereits bei **Verschlechterung einer Qualitätskomponente um eine Klasse** - Korrektur der EuGH Rechtsprechung *Weservertiefung* (C-461/13)
- Einführung von **Bagatellgrenzen** in Artikel 4 Absatz 1 WRRL zur Bestimmung der Verschlechterung von Wasserkörpern; „Natur-auf-Zeit“-Vorkommnisse sind dabei entsprechend zu berücksichtigen
- Konkretisierungsbedarf hinsichtlich des Begriffs der „**physischen Eigenschaften**“ in Artikel 4 Abs. 7 WRRL oder alternativ: Streichung des Begriffs „physisch“ zur Vereinfachung der Regelung

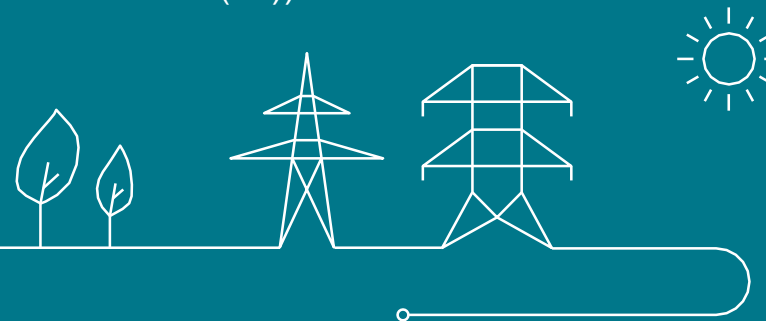


# UVP-RL

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

## und Aarhus-Konvention

(Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25.06.1998, Celex-Nr. 2 2005 A 0517 (01))



## UVP-Richtlinie und Aarhus Konvention (1/2)

- **Vereinfachung der Abschichtung von Alternativen:**
  - Ausdrückliche Zulassung der Abschichtung im Wege von Grobanalysen und des vereinfachten Prüfmaßstabs dafür in Art. 5 Abs. 3 Buchstabe d UVP-RL:
  - Prüfung von bereits in einem frühen Stadium des Verfahrens ausgeschlossenen Alternativen erzeugt überflüssigen Aufwand und sollte daher kein Erfordernis der UVP mehr sein - Korrektur EuGH *Holohan* (C-461/17)
- Klarstellung erforderlich, dass das Verfahrensrecht der UVP-RL das nationale materielle Recht nicht beeinflusst, Bsp. Rodung / UVP-Pflicht versus LWaldG zur Umwandlung, EuGH *Prenninger* (C-329/17)
- **Einführung der materielle Präklusionsnormen** in Art. 11 UVP-RL unter der Bedingung, dass der betroffenen Öffentlichkeit ausreichend Zeit zur Prüfung und Stellungnahme gegeben wird – Korrektur EuGH *Industrieemissions-RL* (C-137/14)
- Klarstellung, dass die nationalen materiellen Präklusionsnormen auch im Rahmen von Artikel 9 Absatz 2 und Absatz 3 der Aarhus-Konvention zur Anwendung kommen – Klarstellung EuGH *Stichting Varkens* (C-826/18) und *Protect* (C-664/15)
- Regelung einer Mitwirkungspflicht von NGOs jedenfalls, wenn sie öffentliche Gelder oder Steuervergünstigungen erhalten





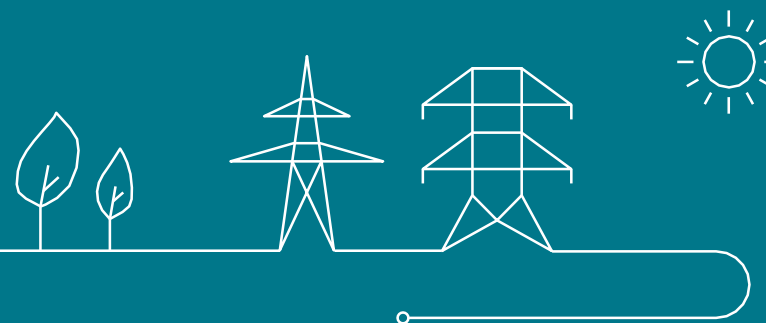
## UVP-Richtlinie und Aarhus Konvention (2/2)

- Klarstellung in Art. 11 Abs. 2 UVP-RL der Zulässigkeit der Rechtsschutzkonzentration bei mehrstufigen Verfahren unter der Bedingung, dass die Inzidenzkontrolle eine effektive Möglichkeit der Überprüfung darstellt- vgl. anhängige Beschwerde beim Aarhus-Convention Compliance Committee v. 27.1.2020, Az. ACCC/C/2020/178
- Klarstellung in Art. 11 UVP-RL des Kausalitätskriteriums im Rahmen eines relativen Verfahrensfehlers, insbesondere Bekanntmachungsfehler – Klarstellung EuGH *Altrip* (C-72/12)
- Materiell-rechtliche Fehleinschätzungen bei einer UVP begründen keine Verfahrensfehler (und schließen daher nicht die betroffene Öffentlichkeit von der Beteiligung am Entscheidungsprozess und vom Informationszugang aus, vgl. sonst. Verfahrensfehler iSd § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 3c UmwRG) – Klarstellung EuGH *Altrip* (C-72/12)



# EU Notfall-Verordnung EE

Verordnung (EU) 2022/2577 v. 22.12.2022 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien



## NofallVO – Überblick

- Rechtsgrundlage Art. 122 Abs. 1 AEUV „gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich“
- Inkrafttreten am 30.12.2022, Geltung für 18 Monate (30.06.2024), Verlängerungsoption
- Anwendung auf Vorhaben, deren Beginn innerhalb der Geltungsdauer liegt. Anwendbarkeit auf laufende Verfahren ist möglich
- Hauptfokus: Genehmigungsverfahren EE-Erzeugungsanlagen
- Mitregelt: je nach Regelung Netzanschluss und verbundene Netze, Stromnetze bzw verbundene Netzinfrastruktur, die für die Integration EE in das Elektrizitätssystem erforderlich sind -> VNB und ÜNB können erfasst sein



## NofallVO – Regelungen mit Relevanz für Netzbetreiber (1/2)

- Art. 2 Abs. 1 a VO: „Verfahren zur Genehmigungserteilung“ – bzgl. Netz nur Netzanschluss
- Art. 3 Abs. 1 VO: Vermutung des überwiegenden öffentlichen Interesses und öff. Gesundheit und Sicherheit im Rahmen der Abwägung rechtlicher Interesse im Einzelfall (Netzanschluss und betreffendes Netz selbst)
- Art. 3 Abs. 2 VO: Prioritätsgrundsatz bei der fallweisen Abwägung von Rechtsinteressen, Beschränkung bei Artenschutz: nur wenn und soweit geeignete Artenschutzmaßnahmen zur Erhaltung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der Population der Art ergriffen werden (mit EE Anlagengenehmigung verbundene Ausbau der Netzinfrastruktur)





## NofallVO – Regelungen mit Relevanz für Netzbetreiber (2/2)

- Art. 6 VO: Ausnahmemöglichkeit von UVP-Pflicht und artenschutzrechtlichen Verbotstatbeständen der FFH-RL und der VSR, sofern
  - Projekt in für EE oder Stromnetze, die für EE-Integration erforderlich sind, ausgewiesenen Gebiet liegt
  - Das ausgewiesene Gebiet einer SUP unterzogen worden ist
  - Behördliche Sicherstellung der Einhaltung der Verbotstatbestände durch „geeignete und verhältnismäßige Minderungsmaßnahmen“ „auf der Grundlage vorhandener Daten“ (Art. 6 S. 2 VO)
  - Falls solche Maßnahmen nicht verfügbar sind: Sicherstellung durch Behörde, dass Erhaltungszustand der betroffenen Art gesichert oder verbessert wird durch Zahlung eines finanziellen Ausgleichs für Artenschutzprogramm
- Trotz VO-Charakter für Anwendung Art. 6 nationaler Umsetzungsakt erforderlich



## NotfallVO – Segen oder Fluch für Genehmigungsverfahren?

- Bemerkenswert:
  - Generalausnahme von artenschutzrechtlichen Verbotstatbeständen des EU-Rechts
  - Befreiung von UVP-Pflicht
  - Ausgleichszahlungen statt „Minderungsmaßnahmen“
- Aber:
  - Gebietsschutz nach FFH-RL und Eingriffsregelung weiter abzarbeiten, Entlastungswirkung?
  - Anders als in BImSchG-Verfahren für WEA entbindet der Entfall der UVP-Pflicht nicht von der Prüfung aller relevanten Belange in der Abwägungsentscheidung, einschl. Umweltbelange der UVP
- Anwendbarkeit auf laufende Vorhaben kann zu Verwerfungen führen, wenn bereits umfassende Untersuchungen durchgeführt und Alternativen aufgrund Verbotstatbeständen abgeschichtet wurden
- Zusammenspiel Ausnahme von Tatbestandsprüfung und Minderungsmaßnahmen unklar
- Werden an die Verfügbarkeit von Minderungsmaßnahmen zu hohe Anforderungen gestellt, kommt Ausgleichszahlung nicht zur Anwendung



**Der Vortrag (ohne die NotfallVO) beruht im Wesentlichen auf dem Fachaufsatz:**

*Ruge, The Reality Gap: Simplification of Environmental Law as Key for the Acceleration of Permit Procedures for Europe's Green Deal, European Energy and Environmental Law Review, August 2022, p. 258 et seq.*

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

**Ansprechpartner:**

Dr. Reinhard Ruge, LL.M.  
Stellvertretender Leiter Recht (VL)  
50Hertz Transmission GmbH  
info@50hertz.com

