

27.06.22**Empfehlungen**
der Ausschüsse

EU - In - U - Wi - Wo

zu **Punkt ...** der 1023. Sitzung des Bundesrates am 8. Juli 2022

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden sowie der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz
COM(2022) 222 final

A**Der Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung**

empfiehlt dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Der Bundesrat begrüßt die Zielsetzung des Richtlinienvorschlags, die Steigerung der Energieeffizienz und den Einsatz erneuerbarer Energien in der EU zu beschleunigen und hierzu insbesondere die für Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien geltenden administrativen Genehmigungsverfahren in koordinierter und harmonisierter Weise weiter zu vereinfachen und zu verkürzen.
2. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung jedoch, sich bei den anstehenden Verhandlungen über den Richtlinienvorschlag, auch mit Blick auf die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips, für die Berücksichtigung folgender Aspekte einzusetzen:

- a) Durch die Einführung der Kartierung von Land- und Seegebieten in Artikel 15b der Richtlinie (EU) 2018/2001 und der sogenannten „go-to“-Gebiete für erneuerbare Energien in Artikel 15c derselben Richtlinie darf es nicht zu neuen, zusätzlichen raumordnungsrechtlichen und/oder bauleitplanerischen Kategorien von Flächenausweisungen kommen. Die Ausweisung von speziellen Gebieten, die – wie in Artikel 15c des Richtlinienvorschlags (EU) 2018/2001 vorgesehen – ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Erheblichkeit von Umweltauswirkungen ermittelt und beschlossen werden sollen, ist dem nationalen Planungsrecht fremd. Dies gilt auch für die Vorschriften und Minderungsmaßnahmen, die in die Pläne aufgenommen werden sollen, um negative Umweltauswirkungen zu verringern. Eine intendierte Umsetzung auf der raumordnerischen beziehungsweise bauleitplanerischen Ebene mit einer neuen Kategorie von „go-to“-Gebieten würde nicht nur dem Prinzip der Subsidiarität zuwiderlaufen, sondern aufgrund der fehlenden Kompatibilität von EU-Gebietstypen und nationalen Gebietstypen auch die in Deutschland auf den verschiedensten Ebenen bereits ergriffenen Maßnahmen zum beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien (EEG-Novelle 2022, Windflächenbedarfsgesetz, Klimaschutzgesetze und Planungsinitiativen der Länder et cetera) einbremsen und erheblich verzögern.
- b) Um dies zu vermeiden wird eine Klarstellung der Begriffe „Festlegungen“ beziehungsweise „Kartierung der Gebiete“ in Artikel 15b sowie der Begriffe „Plan oder Pläne für „go-to“-Gebiete“ in Artikel 15c des oben genannten Richtlinienvorschlags als notwendig erachtet, die sicherstellt, dass es sich hierbei nicht um zusätzliche raum- oder bauleitplanerische Gebietsausweisungen handeln kann. Die Einführung der Kartierungen und Pläne für „go-to“-Gebiete zielt letztlich darauf ab, dass bei Projekten für erneuerbare Energien innerhalb dieser Gebiete grundsätzlich von der Umweltverträglichkeit des Projekts und der Vereinbarkeit mit der FFH-Richtlinie, der Vogelschutzrichtlinie und der Wasserrahmenrichtlinie auszugehen ist. Im Hinblick auf diese umweltrechtliche Zielsetzung erscheint es sachgerecht, die Kartierungen und Pläne als Teile einer Umweltfachplanung anzusehen und eine Formulierung in die vorgeschlagene Richtlinie aufzunehmen, die dies entsprechend klarstellt.

3. Der Bundesrat schlägt vor, Artikel 1 Nummer 10 des Richtlinienvorschlags, wonach mit der Regelung in Artikel 16d der Richtlinie (EU) 2018/2001 sichergestellt werden soll, „dass bei Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen, deren Netzanschluss, dem betreffenden Netz selbst oder Speichereinrichtungen davon ausgegangen wird, dass sie für bestimmte Zwecke im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen“, zu streichen.

Der einzufügende Artikel 16d formuliert im Ergebnis einen generellen Vorrang von Belangen der erneuerbaren Energien gegenüber anderen Belangen für bestimmte Abwägungsentscheidungen, mithin auch einen Vorrang gegenüber anderen (landes-)verfassungsrechtlich geschützten Belangen. Ein solcher Vorrang verbietet sich aber bereits aus verfassungsrechtlicher Sicht. So hat das Bundesverfassungsgericht zuletzt zu einem möglichen Vorrang von Klimabelangen erklärt (vergleiche sogenannten Klimabeschluss vom 24. März 2021), dass zwar das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zunimmt, im Konfliktfall aber die Verfassungsgüter und Verfassungsprinzipien dennoch grundsätzlich in einen Ausgleich zu bringen sind. Ein genereller Vorrang bestimmter Güter verbietet sich daher auch in Anbetracht der aktuellen enormen gesellschaftlichen und ökologischen Herausforderungen.

4. Der Bundesrat teilt die dem Richtlinienvorschlag zugrundeliegende Bewertung, dass es dringend erforderlich ist, in Gebäuden die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen zu verringern und die Anstrengungen zur Dekarbonisierung ihres Energieverbrauchs zu beschleunigen; Solartechnologien müssen dabei eine zentrale Rolle spielen.
5. Der Bundesrat gibt hinsichtlich des Artikels 2 zu Änderungen der Richtlinie 2010/31/EU zu bedenken, dass eine Installation geeigneter Solarenergieanlagen bei Neubauten im Regelfall leicht einzuplanen ist, bei der nachträglichen Ausstattung von Bestandsgebäuden aber aus einer Vielzahl von Gründen ausscheiden kann, unter anderem bei einer unzureichenden Tragfähigkeit des Daches, entgegenstehenden Belangen des Denkmalschutzes und anderen entgegenstehenden Rechtsvorschriften (zum Beispiel örtlichen Bauvorschriften), bei einer unzureichenden finanziellen Belastbarkeit der Eigentümerinnen und Eigentümer sowie begrenzten Kapazitäten der Bauwirtschaft.

6. Der Bundesrat weist darauf hin, dass – um aus den genannten Gründen resultierende unbillige Härten zu vermeiden – Ausnahme- und Befreiungsregelungen in derart großem Umfang erforderlich werden können, dass Sinn und Konsistenz der Regelung insgesamt in Frage gestellt wären. Der Bundesrat sieht deshalb die in Artikel 9a der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden geplante Pflicht, alle bestehenden öffentlichen und gewerblichen Gebäude mit einer Gesamtnutzfläche von mehr als 250 Quadratmetern bis zum 31. Dezember 2027 mit geeigneten Solarenergieanlagen auszustatten, kritisch und bittet die Bundesregierung, sich für eine Beschränkung der Pflicht auf höchstens diejenigen Fälle einzusetzen, bei denen die Dachhaut ohnehin vollständig erneuert wird und die baulichen Voraussetzungen des Bestandsgebäudes wie Statik, Schneelast, Brandschutz und so weiter dies zulassen.
7. Der Bundesrat stellt fest, dass europäische Vorgaben zur strategischen räumlichen Planung in Artikel 15b und 15c des Richtlinienvorschlags (EU) 2018/2001 im Bereich der erneuerbaren Energien nicht erforderlich sind und diese das nationale System der räumlichen Planung und die Regelungssystematik in § 35 Baugesetzbuch (BauGB) verkomplizieren.

Die bisherige Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/2001 in nationales Recht erfolgte im Immissionsschutzrecht und richtete sich insbesondere an das dort geregelte Genehmigungsverfahren. Der vorliegende Richtlinienvorschlag ergänzt dies nun um Elemente einer strategischen Planung, welche die Umsetzung von Projekten im Bereich der erneuerbaren Energien unterstützen soll (vergleiche Erwägungsgrund Nummer 8). Ziel ist die Festlegung von sogenannten „go-to“-Gebieten mit der Durchführung einer Umweltprüfung, um „bei der Planung einen stärker integrierten und effizienteren Ansatz zu verfolgen und Umwelterwägungen in einer frühen Phase des Planungsprozesses auf strategischer Ebene zu berücksichtigen“ (vergleiche Erwägungsgrund Nummer 10).

Gemäß § 35 Absatz 1 Nummer 5 BauGB sind Windenergieanlagen im Außenbereich privilegiert zulässig. Mit der Einführung der Privilegierung für Windenergieanlagen ist gleichzeitig der sogenannte Planungsvorbehalt ins BauGB aufgenommen worden. Hierunter wird die Möglichkeit verstanden, unter anderem die Windenergienutzung im Außenbereich nach § 35 Absatz 3 Satz 3 BauGB zu steuern. Im Ergebnis sind Windenergieanlagen dann in der Regel nur in den für sie ausgewiesenen Flächen zulässig.

Es ist davon auszugehen, dass auch die künftige bundesrechtliche Regelung die planerische Ausweisung von Flächen für die Windenergie mit dem Aspekt der Steuerung verknüpft und Windenergieanlagen im Außenbereich privilegiert zulässig sind, wenn keine Steuerung erfolgt ist oder nicht genügend Flächen zur Verfügung gestellt werden.

Der Richtlinienvorschlag sieht in Artikel 15b und in Artikel 15c hingegen verpflichtend eine zweistufige Planung vor (Kartierung und Ausweisung von „go-to“-Gebieten). Auch soll über die „go-to“-Gebiete keine Steuerung von Windenergieanlagen erfolgen, da auch außerhalb der Gebiete Windenergieanlagen zulässig sein sollen.

Der Richtlinienvorschlag setzt bei der Definition der „go-to“-Gebiete das Fehlen erheblicher Umweltauswirkungen in Folge eines Prüfschemas (vergleiche Artikel 15c) mit der Feststellung einer besonderen Eignung der Gebiete für erneuerbare Energien durch die Mitgliedstaaten (vergleiche Artikel 2) gleich. Eine Berücksichtigung weiterer Belange (beispielsweise des Denkmalschutzes) und gesamtplanerischer Abwägungen sind zumindest gemäß des Richtlinienvorschlags nicht vorgesehen; dies wäre jedoch vor Feststellung einer besonderen Eignung bestimmter Gebiete für erneuerbare Energien sinnvoll.

Zudem ist festzustellen, dass das in Artikel 15c des Richtlinienvorschlags geschilderte Vorgehen zur Ausweisung von „go-to“-Gebieten einen hohen Detaillierungsgrad aufweist und bereits diverse konkrete Flächennutzungen für die vorrangige Inanspruchnahme durch erneuerbare Energien in den Blick nimmt (beispielsweise Dächer, Verkehrsinfrastruktur, Parkplätze). Dies erscheint zum einen in Hinblick auf die bewusste Energiequellenoffenheit des Richtlinienvorschlags nicht sachgerecht zu sein; zum anderen schränkt sie Planungsmöglichkeiten zur Erreichung der Zielkorridore gemäß Artikel 3 der Richtlinie (EU) 2018/2001 unnötig ein.

Vor dem Hintergrund, den Ausbau der Windenergie zügig zu gestalten, ist das bisherige System aus Privilegierung mit der Möglichkeit der Steuerung vorzugswürdig. Zusätzlicher Vorgaben der EU im Bereich der räumlichen Planung bedarf es zumindest nicht.

Änderungen in der Systematik der planerischen Instrumente des Richtlinienvorschlags führen zu Folgeänderungen bei weiteren Inhalten.

B

8. Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union**,
der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten**,
der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit** und
der **Wirtschaftsausschuss**
empfehlen dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG
Kenntnis zu nehmen.