

An das
Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
BMK – VI/5 (Erneuerbare Energie Erzeugung)

Per Mail: vi-5@bmk.gv.at

Wien, 7. Juli 2022

Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission zum „REPowerEU“-Plan und der
Adaptierung der Erneuerbaren-Energie-Richtlinie (RED III)

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit diesem Schreiben nimmt ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung Stellung zum Vorschlag der Europäischen Kommission zum „REPowerEU“-Plan und insbesondere der geplanten Adaptierung der Richtlinie (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Erneuerbaren-Energie-Richtlinie; RED III).

ÖKOBÜRO ist die Allianz der Umweltbewegung. Dazu gehören 20 österreichische Umwelt-, Natur- und Tierschutz-Organisationen wie GLOBAL 2000, Naturschutzbund, VCÖ – Mobilität mit Zukunft, VIER PFOTEN, BirdLife oder der WWF. ÖKOBÜRO arbeitet auf politischer und juristischer Ebene für die Interessen der Umweltbewegung.

ÖKOBÜRO begrüßt die raschere Umsetzung der Energiewende, sofern dies naturverträglich erfolgt und bestehende Regeln zum Schutz der Biodiversität eingehalten werden. Die verbindliche Ausweisung besonders geeigneter Gebiete für erneuerbare Energien („**go-to**“-**Gebiete**) und die dafür notwendigen Strategischen Umweltprüfungen (SUP) mit Beteiligung der Öffentlichkeit können Umweltverfahren und Entscheidungsprozesse erheblich entlasten, wenn diese unabhängig und fachlich fundiert erfolgen und es im Gegenzug auch wirksame Ausschlusskriterien für Schutzgebiete etc. gibt. Die Begünstigung von Mehrfachnutzungen ist begrüßenswert. Ebenfalls positiv sind die Ambitionen der Kommission, den Energieverbrauch deutlich zu senken und das Unionsziel für erneuerbare Energie auf bis zu 45% anzuheben.

Zugleich bestehen **erhebliche Bedenken** hinsichtlich mehrerer Vorschläge der EU-Kommission. **Der Ausschluss der Umwelt- und Naturverträglichkeitsprüfung für Projekte in „go-to“-Gebieten und die Einführung eines Genehmigungsautomatismus sind mehrfach europarechts-, völkerrechts- und verfassungswidrig und würden in der Praxis zu Rechtsunsicherheit und Verfahrensverzögerungen für die Projektwerbenden führen.**

Damit würden die vorgeschlagenen Maßnahmen genau das Gegenteil ihrer Ziele erreichen. Völlig außer Acht lässt die EU-Kommission, dass wir uns laut zahlreichen wissenschaftlichen Studien nicht nur in einer Klimakrise befinden, sondern auch in einer Biodiversitätskrise, deren Lösung gleichermaßen relevant für unsere gemeinsamen Lebensgrundlagen ist.

Zu den konkreten Änderungen im vorliegenden Entwurf nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Ausweisung von „go-to“-Gebieten für erneuerbare Energien

Der Vorschlag der Europäischen Kommission sieht eine verbindliche strategische Planung der Mitgliedsstaaten gemäß der Richtlinie 2001/42/EG zur Strategischen Umweltprüfung (SUP) vor. Die Mitgliedsstaaten sollen durch ein oder mehrere Pläne die Landgebiete festlegen, die sie für die Errichtung von Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen benötigen, um ihre nationalen Beiträge zum Ziel für erneuerbare Energie bis 2030 zu erreichen. Dabei sollen, nach Technologien unterschieden, Gebiete, die sich besonders für die Entwicklung von Projekten im Bereich der erneuerbaren Energien eignen und in denen die Nutzung der jeweiligen Art der erneuerbaren Energiequelle voraussichtlich keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt hat, als „go-to“-Gebiete für erneuerbare Energien ausgewiesen werden. Bei der Ausweisung von „go-to“-Gebieten sollen die Mitgliedsstaaten Schutzgebiete so weit wie möglich ausnehmen und Pläne zur Wiederherstellung der Natur berücksichtigen.

Weiters werden die Mitgliedsstaaten verpflichtet, geeignete Kriterien für die Ausweisung der „go-to“-Gebiete festzulegen und im Plan die Bewertung auf Grundlage der festgelegten Kriterien darzulegen. Welche Kriterien jedoch als „geeignet“ gelten wird nicht weiter ausgeführt. Es wird einzig ein Vorrang für künstliche und bebaute Flächen angeführt. Für die Vereinfachung und Vereinheitlichung von Zonierungen sind klare und einheitliche Naturschutzkriterien jedoch essenziell. Im Fall von Österreich hat jedes Bundesland etwa eine andere Vorgehensweise gewählt, was die Planbarkeit für projektwerbende erheblich erschwert. **Deshalb regt ÖKOBÜRO an, konkrete Indikatoren für alle Mitgliedsstaaten zu erstellen, sodass flächendeckend eine naturverträgliche Prüfung und Zonierung nach Europäischen Naturschutzstandards durchgeführt wird.**

Positiv hervorzuheben ist die Festlegung von Ausschlusskriterien. So sollen laut Änderungsvorschlag jedenfalls Natura-2000 Gebiete, Naturparks, Naturschutzgebiete, ausgewiesene Vogelzugrouten und andere Gebiete, die auf der Grundlage von Empfindlichkeitskarten ermittelt wurden, ausgeschlossen werden. In diesem Zusammenhang muss bis zum Beschluss unbedingt sichergestellt werden, dass es sich um verbindliche und somit wirksame Ausschlusskriterien handelt. Darüber hinaus sollten, insbesondere Wasserkraft-Projekte, nicht von den Vorteilen einer „go-to-area“ profitieren, weil der Ausbaugrad dieser Technologie bereits extrem hoch ist und weil diese Kraftwerke massive ökologische Verschlechterungen verursachen. Angesichts der schon jetzt spürbaren Folgen der Erderhitzung müssen intakte Flusslebensräume unbedingt erhalten werden.

2. Sonderverfahrensrechte für Projekte in „go-to“-Gebieten höchst bedenklich

ÖKOBÜRO begrüßt ausdrücklich den Ansatz der Europäischen Kommission, durch eine frühzeitige und verbindliche Planung die Umsetzung von Projekten der Energiewende effizienter zu gestalten. Dabei soll gemäß den in der Richtlinien 2001/42/EG festgelegten Bedingungen eine Strategische Umweltprüfung (SUP) durchgeführt werden. Wie von der Europäischen Kommission hervorgehoben ermöglicht die SUP „den Mitgliedsstaaten, bei der Planung einen stärker integrierten und effizienteren Ansatz zu verfolgen und Umwelterwägungen in einer frühen Phase des Planungsprozesses auf strategischer Ebene zu berücksichtigen“.¹

Die Europäische Kommission geht davon aus, dass Projekte in ausgewiesenen „go-to“-Gebieten keine erheblichen Umweltauswirkungen haben, weshalb sie von der Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung gem Richtlinie 2011/92/EU (UVP-RL) ausgenommen werden sollen.² Das gilt jedoch nicht für Projekte, die erhebliche Umweltauswirkungen auf einen anderen Mitgliedstaat haben könnten, oder wenn ein Mitgliedstaat, der möglicherweise davon erheblich betroffen ist, einen entsprechenden Antrag stellt. Warum nur grenzüberschreitende, nicht aber innerstaatliche Projekte einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind, wird nicht weiter ausgeführt und ist sachlich nicht begründbar.

Stattdessen gilt für innerstaatliche Projekte, dass diese in einer schnellen Vorprüfung der Anträge auf erhebliche unvorhergesehene nachteilige Umweltauswirkungen hin geprüft werden sollen. Laut den Erläuterungen sollen „[a]lle Projekte, die in „go-to“-Gebieten für erneuerbare Energien angesiedelt sind, am Ende eines solchen Überprüfungsprozesses als genehmigt gelten“.³ Daher muss die zu prüfende Behörde eindeutige Anhaltspunkte für erhebliche Umweltauswirkungen haben und die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung entsprechend begründen. Damit wird klargestellt, dass es sich bei einer Vorprüfung keineswegs um eine eingehende Prüfung der möglichen Umweltauswirkungen eines konkreten Projekts handelt, sondern nur in Extremfällen, etwa bei offenkundigen nachteiligen Umweltauswirkungen, die Möglichkeit für eine Umweltverträglichkeitsprüfung von konkreten Vorhaben offengelassen wird. **Eine solche Konstruktion widerspricht dem Ziel und Zweck der UVP-Richtlinie.** Diese hat das Ziel, mögliche Umweltauswirkungen eines *konkreten* Vorhabens im Vorhinein zu untersuchen und abzuschätzen und dies nicht nur in der *abstrakten* Planungsphase zu überprüfen. Wenngleich eine Strategische Umweltprüfung wichtig ist, um Grundsatzfragen vorab zu klären, kann diese die konkrete Prüfung eines Vorhabens nicht vorwegnehmen.

Weiteres kann mit einer solchen Konstruktion die Öffentlichkeitsbeteiligung unterwandert werden, da auf abstrakter Ebene Beteiligungsrechte wie etwa auch Nachbar:innenrechte nicht adäquat berücksichtigt werden können. Das widerspricht zum einen **Art 47 GRC sowie Art 6 EMRK** und den Bestimmungen über ein faires Verfahren. Weiters führt eine solche Regelung auch zu einem **Beteiligungs- und Rechtsschutzdefizit im Sinn der Aarhus-Konvention.**

¹ ErwGr 10

² ErwGr (14)

³ ErwGr (15)

Art 6 der Aarhus-Konvention bedingt die effektive Einbindung der Öffentlichkeit in Verfahren über Projekte mit potenziell erheblichen Umweltauswirkungen, wie dies bei Großverfahren, etwa einem UVP-Verfahren, jedenfalls gegeben ist. Eine Ausnahmeregelung, wie von der EU-Kommission vorgesehen, ist in der Aarhus-Konvention nicht enthalten und müsste daher auch innerhalb des Unionsrechts unangewendet bleiben.

Gleichzeitig ist mit dem Wegfall der Umweltverträglichkeitsprüfung fraglich, inwieweit dies überhaupt zu einer Erleichterung des Genehmigungsverfahrens führen würde. So ist das Ziel der UVP ein konzentriertes Genehmigungsverfahren durchzuführen, in dem die relevanten Materiengesetze in einem gemeinsamen Verfahren geprüft werden. Aus dem Entwurf geht hervor, dass auch die Europäische Kommission ein solches konzentriertes Genehmigungsverfahren als Verfahrenserleichterung sieht. In § 16 Abs 1 wird normiert, dass künftig alle Projekte der Energiewende in Form eines konzentrierten Genehmigungsverfahrens durchgeführt werden sollen. Inwiefern sich ein solches Verfahren von einem UVP-Verfahren unterscheiden soll, bleibt unklar. Ebenfalls offen bleibt die Art und Weise der Öffentlichkeitsbeteiligung. Die notwendige Rechts- und Planungssicherheit wird damit jedenfalls nicht gewährleistet (siehe im Detail Punkt 4).

Weiters ist anzumerken, dass die SUP-RL in Österreich nicht umfassend umgesetzt wurde. So gibt es kein einheitliches SUP-Gesetz, sondern verschiedene Regelungen im Bereich Luft, Wasser, Abfallwirtschaft, Verkehr und Raumordnung. In diesen Bestimmungen gibt es jedoch keine Vorgaben, wie intensiv die Öffentlichkeit einzubinden ist. Das führt in der Praxis oftmals zu einer unzureichenden Öffentlichkeitseinbindung im Planungsprozess, welche durch den Wegfall der Umweltverträglichkeitsprüfung weiter geschwächt werden würde.

3. Einführung eines Genehmigungsautomatismus mehrfach rechtswidrig

Für Projekte in „go-to“-Gebieten ist die Regelung einer stillschweigenden Zustimmung vorgesehen, falls die zuständige Behörde nicht innerhalb der festgelegten Frist auf einen administrativen Schritt reagiert, es sei denn, das betreffende Projekt unterliegt einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Damit soll Rechtssicherheit in Bezug auf das erwartete Ergebnis des Verfahrens gewährleistet werden.

Die Einführung eines solchen Genehmigungsautomatismus ist mit dem Unionsrecht, insbesondere Art 47 GRC, sowie Art 6 EMRK und den Bestimmungen über ein faires Verfahren nicht vereinbar. Die Regelung würde Mitgliedsstaaten dazu zwingen, entgegen bestehenden Rechtsnormen, eine Bewilligung durch die Anwendung des Automatismus zu veranlassen. Für die genehmigenden Behörden ist damit zum einen unklar, was ihre Entscheidungsgrundlage bildet und was berücksichtigt werden darf. Zum anderen wird damit den Behörden auch die Entscheidungskompetenz entzogen, auf Einwendungen und Anträge anderer Parteien einzugehen.

Mangels der Prüfung von Schutzvorschriften, die sich aus dem Unionsrecht ergeben, könnte das auch bedeuten, dass alle anderen unionsrechtlichen Umweltmaterien Gefahr laufen verletzt zu werden. Eingriffe in Luftgüter oder Wasserqualität wären dann Verstöße gegen die Luftqualitäts-Richtlinie⁴ bzw. die Wasserrahmen-Richtlinie.⁵ All diese Rechtsakte sehen Abwägungen und Bedingungen für Eingriffe vor, die ein Automatismus eben nicht gewähren würde.

Diese klaren und strukturellen Verstöße gegen das Unionsrecht führen dazu, dass ein Genehmigungsautomatismus von Behörden entweder nicht angewendet werden dürfte oder aber die so erwirkten Genehmigungen jedenfalls durch den EuGH im Zuge von Vorlageverfahren aufzuheben wären. **Eine europarechtskonforme Auslegung eines Genehmigungsautomatismus ist aufgrund der tiefgreifenden Verstöße nicht vorstellbar. Die Konsequenzen für Projektwerbende sind absehbar: massive Rechtsunsicherheit bei Anwendung des Automatismus und Verlust derartig erlangter Bewilligungen.**

Nicht zuletzt widerspricht der Genehmigungsautomatismus auch dem verfassungsrechtlich verankerten Prinzip der Rechtsstaatlichkeit, wonach behördliches Handeln in Gesetzen hinreichend festzulegen ist.⁶ Dieses Grundprinzip der Bundesverfassung, das über dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts steht, darf nicht verletzt werden. Aus dem Entwurf der Europäischen Kommission ist nicht ableitbar, wie nach der Genehmigungsfiktion von der Behörde umzugehen ist, also ob aufgrund mangelnder Unterlagen dennoch zurückgewiesen werden kann, wie mit bis dahin oder auch danach als notwendig festgestellten Auflagen zu verfahren ist und was mit Einwendungen anderer Parteien passieren soll. Diese Unklarheit macht das Gesetz faktisch nicht durchführbar und ist ein Verstoß gegen Art 18 B-VG.

Darüber hinaus wäre die Behörde dazu verpflichtet, einen Bewilligungsbescheid zu erteilen, auch wenn das Projekt in der vorliegenden Form noch gegen Materiengesetze verstößt. Da Behörden jedoch nur auf Basis geltender Gesetze agieren dürfen, stellt dieser Automatismus einen Verstoß gegen das Legalitätsprinzip dar.

Gem Art 7 B-VG haben Verfahren den Grundsätzen der Gleichheit und der Sachlichkeit zu genügen. In krassem Gegensatz dazu bevorzugt eine automatische Genehmigung nach Zeitablauf eindeutig eine Partei des Verfahrens bzw. erhält diese sogar Motivation dafür, das Verfahren zu verzögern, um eine Genehmigung ohne Auflagen zu erwirken. Wie die Ungleichbehandlung von Projekten bzw. Projektwerbenden mit und ohne „Vorrang“ zu rechtfertigen ist, ist ebenfalls unklar.

⁴ Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, umgangssprachlich auch Luftqualitätsrichtlinie

⁵ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik

⁶ Art 18 B-VG

4. Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung für Sonderverfahren unklar

Die Erläuterungen zum Vorschlag der Europäischen Kommission stellen klar, dass die Aarhus Konvention, und damit insbesondere die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und der Zugang zu Gerichten, anwendbar bleibt.⁷ Die vorgeschlagenen Änderungen der Richtlinie enthalten jedoch keine Klarstellung zur Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung für Projekte in „go-to“-Gebieten sowie für die Umsetzung von konzentrierten Genehmigungsverfahren alle Projekte der Energiewende. Damit kann die **notwendige Rechts- und Planungssicherheit nicht gewährleistet** werden. Angesichts der rechtsschutzfreundlichen Judikatur des EuGH ist mit Aufhebungen von Verfahren zu rechnen, die die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht ausreichend gewahrt haben.

5. Festschreibung eines „überwiegenden öffentlichen Interesses“ für Energiewende ist falsches Signal

Art 16d des Entwurfes normiert ein „überwiegendes öffentliches Interesse“ für Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen und der betreffenden Netze. Dieses sei bei der Interessenabwägung der Behörden entsprechend zu berücksichtigen. Eine Einzelfallprüfung kann dadurch jedoch nicht ersetzt werden, denn der Spielraum der Behörden kann nicht so weit reduziert werden, dass eine Ablehnung praktisch nicht mehr denkbar ist. Nichtsdestotrotz wird mit der Normierung eines überwiegenden öffentlichen Interesses ein Vorrang der Energiewende festgeschrieben und damit Klimaschutz gegen Naturschutz ausgespielt. **Das sendet ein völlig falsches Signal, weil Klima- und Biodiversitätskrise eine Zwillingsskrise darstellen, die nur gemeinsam lösbar ist.** Auch im aktuellen Weltklimabericht der Arbeitsgruppe II des IPCC wird ausdrücklich angeführt, dass der Schutz der biologischen Vielfalt und von Ökosystemen von grundlegender Bedeutung für eine klimaresiliente Entwicklung sind.⁸ Umso wichtiger ist daher eine konsequent naturverträgliche Energiewende.

Zudem ist fraglich, inwiefern eine solche Regelung eine beschleunigende Wirkung auf Genehmigungsverfahren haben soll. Das öffentliche Interesse für Projekte der Energiewende wurde gerichtlich bereits mehrfach festgestellt und die Ergebnisse aus Wissenschaft und Praxis zeigen, dass **Naturschutz kein Hindernis für Genehmigungsverfahren** ist. So zeigt eine Studie von Prof. Schulev-Steindl von 2020 in einer Analyse von Genehmigungsverfahren auf Basis des VlbG Naturschutzrechts, dass neun von zehn Fällen zulasten des Natur- und Landschaftsschutzes ausgingen.⁹ Zugleich belegt dies eindrücklich, dass der Naturschutz in der behördlichen Praxis immer wieder zulasten von wirtschaftlichen Profitinteressen geschwächt wird, obwohl eine intakte Natur sowohl den Klimaschutz fördert (Stichwort CO₂-Senken) als auch unsere Lebensgrundlagen sichert.

⁷ ErwGr 12

⁸ <https://www.deutsches-klima-konsortium.de/de/ipcc-ar6/uebersicht-ar6.html>

⁹ Schulev-Steindl/Romirer, Interessenabwägung im Naturschutzrecht, Recht der Umwelt, 2020/98

Im Sinne eines klaren Bekenntnisses zu einer naturverträglichen Energiewende regt ÖKOBÜRO daher an, dass sich die Bundesregierung im Rahmen des kommenden Verhandlungsprozesses auf EU-Ebene für eine grundlegende Überarbeitung des Vorschlags der Europäischen Kommission einsetzt.

Darüber hinaus müssen die Mitgliedsstaaten sicherstellen, dass die zuständigen Behörden und Gerichte mehr Ressourcen erhalten, weil der bestehende Mangel zu den größten Hürden der Energiewende zählt. Zudem muss die europäische Politik endlich die fehlenden Gesetze für einen umfassenden Klimaschutz beschließen (Energieeffizienz, Mobilität, Raumwärme, Landwirtschaft, Steuersystem, Abbau umweltschädlicher Subventionen etc.) bzw. die bestehenden Regelungen klimagerecht reformieren.

Mit freundlichen Grüßen



Mag. Thomas ALGE

Geschäftsführer

ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung