

Das Trilemma der Wiederherstellungsverordnung – Teil II

Zwischen Biodiversität und Energiewende – das Spannungsfeld von W-VO und RED III

BEITRAG. Teil II¹⁾ widmet sich dem Spannungsfeld der Flächenausweisungen der Wiederherstellungsverordnung²⁾ (W-VO) und Renewable Energy Directive III³⁾ (RED III) mit Blick auf die asynchronen Umsetzungsfristen und begrenzten Koordinierungsmöglichkeiten. Im Fokus steht der dringend gebotene Abstimmungsbedarf beider Rechtsakte. Zudem wird die Möglichkeit der Überlagerung von Beschleunigungsgebieten und Wiederherstellungsflächen untersucht. **ecolex 2025/280**



Mag.^a Sarah Wolf ist Rechtsanwältin der Schönherr Rechtsanwälte GmbH.

Mag.^a Isabel Bruckmoser ist Rechtsanwaltsanwarterin der Schönherr Rechtsanwälte GmbH.

A. Einleitung

W-VO und RED III verfolgen zwar unterschiedliche Ziele (Stichwort: Biodiversität vs Energiewende), stehen jedoch in engem funktionalen Zusammenhang. Beide Rechtsakte verpflichten die MS zur Festlegung spezifischer Flächen: Während die RED III die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten (BG) für den Ausbau erneuerbarer Energie fordert, steht bei der W-VO die Festlegung von Wiederherstellungsflächen (WF) im Vordergrund.

Eine koordinierte Vorgehensweise ist im Hinblick auf die tw gegenläufigen Vorgaben für Projekte erneuerbarer Energie geboten:

- **Überragendes öffentliches Interesse:** Nach der RED III liegen Anlagen erneuerbarer Energie stets im überragenden öffentlichen Interesse.⁴⁾ Nach der W-VO gilt diese Bewertung hingegen nur außerhalb von Natura-2000-Gebieten.⁵⁾
- **Verschlechterungsverbote:** Für Anlagen in BG geht die RED III grds davon aus, dass die Bestimmungen der FFH-⁶⁾, VS-⁷⁾ und WRRL⁸⁾ eingehalten werden und keine Verschlechterung eintritt.⁹⁾ Die – später in Kraft getretene – W-VO wurde dabei nicht berücksichtigt. Diese verfolgt demgegenüber den Ansatz, dass auch Anlagen erneuerbarer Energie eine Verschlechterung verursachen können, enthält jedoch Ausnahmen von den Verschlechterungsverböten:
 - Außerhalb von Natura-2000-Gebieten gilt das Verschlechterungsverbot nicht, wenn die Verschlechterung auf einen Plan oder ein Projekt von überwiegendem öffentlichen Interesse, für den/das keine weniger schädlichen Alternativlösungen zur Verfügung stehen¹⁰⁾, zurückzuführen ist.¹¹⁾ Die MS können Anlagen erneuerbarer Energie zwar von der Anforderung der weniger schädlichen Alternativlösung ausnehmen – jedoch nur, wenn eine Strategische Umweltprüfung¹²⁾ (SUP) durchgeführt wurde oder sie einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterzogen wurden.¹³⁾

– Innerhalb von Natura-2000-Gebieten greift die Ausnahme nur, wenn die Verschlechterung auf einen Plan oder ein Projekt, der/das gem Art 6 Abs 4 FFH-RL genehmigt wurde, zurückzuführen ist.¹⁴⁾

- **Genehmigungsregime:** Während die W-VO bei Verwirklichung eines Verschlechterungsverbots eine Alternativenprüfung sogar außerhalb von Natura-2000-Gebieten normiert, enthält die RED III für Anlagen in einem BG eine Genehmigungsfiktion: Nach positivem Screening durch die Behörde gilt ein Antrag als genehmigt, ohne dass es einer Verwaltungsentscheidung bedarf.¹⁵⁾

Liegt ein Projekt in einem BG, ist aber gleichzeitig von einem Verschlechterungsverbot der W-VO betroffen, kommt es zu einer Kollision dieser Bestimmungen. Zur Schaffung eines ausgewogenen Interessenausgleichs ist eine Koordinierung beider Rechtsakte nicht nur wünschenswert, sondern angesichts der offensichtlichen Zielkonflikte auch dringend geboten.

¹⁾ Teil I (ecolex 2025/206) befasste sich mit den Verschlechterungsverböten der W-VO. Teil II berücksichtigt den Stand der Rechtslage bis 28. 5. 2025.

²⁾ VO (EU) 2024/1991, ABI L 2024/1991, 1.

³⁾ Erneuerbare-Energie-RL (EU) 2018/2001 idF RL (EU) 2023/2413, ABI L 2023/2413, 1.

⁴⁾ Art 16f RED III.

⁵⁾ Art 6 Abs 1 W-VO.

⁶⁾ RL 92/43/EWG, ABI L 1992/206, 7.

⁷⁾ RL 2009/147/EG, ABI L 2010/20, 7.

⁸⁾ RL 2000/60/EG, ABI L 2000/327, 1.

⁹⁾ Art 15c Abs 1 UAbs 3 RED III.

¹⁰⁾ Abs 14 und 15 W-VO unterscheiden sich nur insofern, als auf Flächen, die keinen Wiederherstellungsmaßnahmen unterliegen, eine Bestimmung auf Einzelfallbasis nicht notwendig ist (Abs 15 lit c iVm Abs 12 W-VO).

¹¹⁾ Art 4 Abs 14 und 15 W-VO.

¹²⁾ Nach der RL 2001/42/EG, ABI L 2001/197, 30 (SUP-RL).

¹³⁾ Art 6 Abs 1 Satz 2 W-VO.

¹⁴⁾ Art 4 Abs 16 W-VO.

¹⁵⁾ Art 16a Abs 5 UAbs 1 RED III.

B. Notwendige Koordinierung

Diesen Koordinierungsbedarf hat der Unionsgesetzgeber grds erkannt, indem er in den ErwGr beider Rechtsakte eine gegenseitige Rücksichtnahme fordert. Gem ErwGr 26 der RED III sollen die MS bei der Ausweisung von BG „Pläne zur Wiederherstellung der Natur [...] in Betracht ziehen“. Diese Intention wird nahezu inhaltsgleich in ErwGr 68 der W-VO aufgegriffen: „Bei der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten für erneuerbare Energien [...] müssen die Mitgliedstaaten [...] ihre nationalen Wiederherstellungspläne berücksichtigen“.¹⁶⁾ Der Verordnungstext der W-VO normiert schließlich in umgekehrter Reihenfolge, dass die MS die Erstellung der nationalen Wiederherstellungspläne (nWp) mit der Kartierung und Ausweisung von BG gem RED III koordinieren sollen.¹⁷⁾

Eine effektive Koordinierung zw RED III und W-VO gestaltet sich jedoch in mehrfacher Hinsicht schwierig: Zum einen stehen die asynchronen Umsetzungsfristen einem abgestimmten Vorgehen im Weg, zum anderen erschweren gerade in Österreich föderale Kompetenzverteilungen die Umsetzung auf nationaler Ebene.

1. Umsetzungsfristen im Überblick

a) RED III

Die am 20. 11. 2023 in Kraft getretene RED III ermöglichte es den MS, bestehende Gebiete¹⁸⁾ bis 21. 5. 2024 als BG auszuweisen, sofern diese bereits für den beschleunigten Einsatz erneuerbarer Energie geeignet waren und ua einer SUP unterzogen wurden.¹⁹⁾ Von dieser Bestimmung hat Österreich – anders als zB Deutschland bei Windenergiegebieten²⁰⁾ – keinen (fristgerechten²¹⁾) Gebrauch gemacht.

Bis 21. 5. 2025 mussten die MS eine koordinierte Kartierung des inl Potenzials und verfügbarer Flächen für den Ausbau erneuerbarer Energien durchführen, einschließlich der damit zusammenhängenden Infrastruktur, um den nationalen Beitrag für das EU-Gesamtziel²²⁾ zu erreichen. Dabei sollten die MS für die Koordinierung zw allen nationalen, regionalen und lokalen Behörden und Stellen – einschließlich der Netzbetreiber – sorgen.²³⁾ Zum Stichtag 28. 5. 2025 ist uns keine koordinierte Kartierung der Potenzialflächen in Österreich bekannt. Dass bspw der rechtlich unverbindliche österr integrierte Netzinfrastukturplan (ÖNIP) den Anforderungen der Ermittlung der Potenzialgebiete nicht gerecht wird, wurde in der Lit bereits behandelt.²⁴⁾

In weiterer Folge sind die Pläne zur Ausweisung der BG auszuarbeiten. Diese sind vor ihrer Annahme einer SUP zu unterziehen. Bei voraussichtlich erheblichen Auswirkungen auf Natura-2000-Gebiete ist zudem eine Prüfung gem Art 6 Abs 3 FFH-RL durchzuführen.²⁵⁾ Weiters ist die Öffentlichkeit an den Plänen zur Ausweisung der BG zu beteiligen.²⁶⁾

Bis 21. 2. 2026 haben die MS dafür zu sorgen, dass die zuständigen Behörden einen oder mehrere Pläne zur Ausweisung von BG für erneuerbare Energie verabschieden.²⁷⁾ Eine vorherige Bewertung durch die EK ist nicht vorgesehen.

b) W-VO

Die W-VO verpflichtet die MS, flächenbezogene Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen. Die WF sind im nWp festzulegen.²⁸⁾ Der Entwurf des nWp ist der EK bis 1. 9. 2026 zu übermitteln.²⁹⁾ Diese prüft, bewertet und übermittelt den nWp den MS spätestens sechs Monate nach Eingang zurück. Bis (längstens) 1. 9. 2027 erfolgt die Veröffentlichung des nWp.³⁰⁾ Im Rahmen der Ausarbeitung des nWp ist die Öffentlichkeit zu beteiligen; dabei müssen die Anforderungen der Konsultationen gem Art 6 SUP-RL erfüllt sein.³¹⁾

c) Zwischenergebnis

Die Frist zur Ausweisung der BG (21. 2. 2026) läuft sechs Monate vor jenem Zeitpunkt ab, zu dem erst der Entwurf des nWp an die EK vorgelegt werden muss (1. 9. 2026). Eine kohärente Abstimmung beider Prozesse – insb die Berücksichtigung der im nWp festzulegenden WF bei der Ausweisung von BG – ist unter diesen Voraussetzungen kaum realisierbar. Sofern der Unionsgesetzgeber die geltenden Fristen nicht überdenkt, verbleibt den MS in vielfacher Hinsicht kein ausreichender Spielraum für die erforderliche Koordinierung. Es dürfte kaum isD Entschärfung des Spannungsverhältnisses zw Biodiversität und Energiewende liegen, dass eine unzureichende zeitliche Abstimmungsmöglichkeit die MS dem Risiko eines Vertragsverletzungsverfahrens aussetzt.

2. Umsetzungshürden aufgrund der Kompetenzverteilung

In Österreich belasten föderale Strukturen und die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung die Umsetzung zusätzlich. Unionsrechtliche Vorgaben mit planungsrechtlicher Wirkung bedingen einen besonders hohen Abstimmungsaufwand zw Bund und Ländern.

So ist für die Erstellung, Übermittlung an die EK und Veröffentlichung des nWp primär die Bundeskompetenz zur Vertretung Österreichs gegenüber der EU angesprochen.³²⁾ Das hierfür vorgesehene einheitliche Format der EK³³⁾ zeigt, dass ein übergreifender Ansatz auf Bundesebene verfolgt wird; föderale Strukturen bleiben aus unionsrechtlicher Sicht unberücksichtigt.³⁴⁾ Die Festlegung von WF fällt jedoch in Ö primär in den Bereich des Na-

¹⁶⁾ Was genau mit „in Betracht ziehen“ oder „berücksichtigen“ gemeint ist, wird nicht erklärt. Es ist aber davon auszugehen, dass der nWp bei fristgerechter Ausweisung der BG nicht vorliegen wird und daher ein „in Betracht ziehen“ oder „berücksichtigen“ des nWp ohnedies ausscheidet.

¹⁷⁾ Art 14 Abs 13 Satz 1 W-VO.

¹⁸⁾ Vgl zB V über ein Sektorales Raumordnungsprogramm über die Windkraftnutzung in NÖ, LGBI 8001/1-O; V der Bgld LReg v 7. 2. 2023, mit der eine Zonierung für Windkraftanlagen im Burgenland vorgenommen wird, LGBI 2023/9 idF LGBI 2023/86.

¹⁹⁾ Art 15c Abs 4 RED III.

²⁰⁾ § 6a dWindenergieflächenbedarfsG, dBGBl I S 1353 idF dBGBl I 2024/151: „Windenergiegebiete [...] sind Beschleunigungsgebiete im Sinne des Artikels 15c der [RED III] [...]“.

²¹⁾ Der mit LGBI 2024/85 am 12. 10. 2024 im Salzburger Naturschutzgesetz eingefügte § 67 Abs 14, wonach bis zur Ausweisung von BG die im Anh 1 des mit VO LGBI 2022/104 für verbindlich erklärten Landesentwicklungsprogramms festgelegten Vorrangzonen für Windenergie als BG gelten, erfolgte nicht fristgerecht.

²²⁾ Gem Art 3 Abs 1 RED III müssen die MS sicherstellen, dass der Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch der Union im Jahr 2030 mindestens 42,5% beträgt.

²³⁾ Art 15b Abs 1 RED III.

²⁴⁾ Storr, „RED III“; Ausgewählte An- und Herausforderungen der Umsetzung, NR 2025, 48.

²⁵⁾ Art 15c Abs 2 RED III.

²⁶⁾ Art 15d Abs 1 RED III.

²⁷⁾ Art 15c Abs 1 RED III.

²⁸⁾ Art 15 Abs 3 lit a W-VO.

²⁹⁾ Art 16 W-VO.

³⁰⁾ Art 17 Abs 4 bis 6 W-VO.

³¹⁾ Art 14 Abs 20 W-VO.

³²⁾ Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG.

³³⁾ Art 14 Abs 1, Art 15 Abs 3, Art 16 W-VO; DurchführungsVO 2025/912/EK, ABI L 2025/912.

³⁴⁾ So ist in dem von der EK veröffentlichten einheitlichen Format zB für ganz Österreich eine „bestmögliche Flächenschätzung“ anzugeben und Geoinformationen zu übermitteln.

turschutzes und somit in die Zuständigkeit der Länder.³⁵⁾ Eine Koordinierung zw Bund und Ländern sowie der betroffenen Stellen ist bei Ausarbeitung der nWp daher unverzichtbar.

Auch nach der RED III liegt die Verantwortung für eine ausreichende Ausweisung von BG beim MS. Kompetenzrechtlich fällt diese Ausweisung primär in die Landeszuständigkeit im Bereich der Raumordnung. Im Unterschied zur W-VO erlaubt die RED III jedoch die Erstellung mehrerer Pläne für die Ausweisung von BG.³⁶⁾ Dies eröffnet zwar die Möglichkeit, föderale Strukturen etwa durch separate Pläne der Bundesländer zu berücksichtigen, birgt jedoch zugleich das Risiko einer zersplitterten Umsetzung. Auf Landesebene finden sich bislang vereinzelt Bestimmungen zur Ausweisung von BG.³⁷⁾ Das bisherige Vorgehen lässt Zweifel an der gebotenen Koordinierung aufkommen.

Neben den Flächenausweisungen, die grds der Landeskompetenz gem Art 15 B-VG unterliegen,³⁸⁾ ergeben sich durch beide Rechtsakte aber auch Auswirkungen auf Verwaltungsverfahren, insb Genehmigungsverfahren. Die Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben wird daher sowohl Änderungen auf Bundes- als auch auf Landesebene erforderlich machen. Auf Bundesebene sind hier va das UVP-G, WRG, StWG, AWG und das ELWOG³⁹⁾ zu nennen. Auf Landesebene sind neben dem Raumordnungs- und Naturschutzrecht va das Baurecht und die Ausführungsgesetze im Elektrizitätsrecht zu erwähnen.

3. Fazit

Sowohl die asynchronen Fristen als auch die stark fragmentierte Zuständigkeitsverteilung zw Bund und Ländern tragen dazu bei, dass dem erforderlichen Abstimmungsbedarf bei der Flächenausweisung bislang nicht genügend Rechnung getragen wurde. Eine mangelnde Koordinierung bedingt nicht nur eine uneinheitliche Flächenausweisung und mögliche Überlappung von BG und WF, sondern auch erhebliche Vollzugsprobleme, wie einleitend für Anlagen erneuerbarer Energie verdeutlicht wurde.

Ein – wenn auch in der Praxis herausfordernder – Lösungsansatz liegt in der in Art 14 Abs 13 Satz 2 W-VO vorgesehenen Privilegierung von Beschleunigungszielen und -gebieten im Fall einer sog Mehrfachnutzung.

C. Mehrfachnutzung

ErwGr 27 der RED III betont das Konzept der Mehrfachnutzung von Flächen für die Erzeugung erneuerbarer Energie und die Wiederherstellung der Natur. Ebenso verweist ErwGr 68 W-VO ausdrücklich auf die Möglichkeit, in BG Wiederherstellungsmaßnahmen und die Durchführung von Projekten im Bereich der erneuerbaren Energien zu kombinieren.

Die Mehrfachnutzung stößt jedoch insb in der Vollzugspraxis auf die eingangs erwähnte Frage, welche Vorgaben für Anlagen erneuerbarer Energie dabei zur Anwendung gelangen sollen. Art 14 Abs 13 Satz 2 W-VO ist dazu ein Lösungsansatz zu entnehmen: Während der Erstellung der nWp sollen die MS sicherstellen, dass die Funktionsweise der BG einschließlich der darin geltenden Genehmigungsverfahren unverändert bleibt.

In der dt Lit wird zu Art 14 Abs 13 Satz 2 W-VO bislang vertreten, dass sich die Wiederherstellungsmaßnahmen den Beschleunigungszielen der RED III unterordnen müssen. Die Aufnahme von Wiederherstellungsmaßnahmen wird in BG maßgeblich erschwert.⁴⁰⁾

UE schafft die Bestimmung darüber hinaus einen Vorrang des Genehmigungsregimes der RED III gegenüber jenem der W-VO. Nach dem eindeutigen Wortlaut bleiben die *Genehmigungsverfahren* der RED III *unverändert*. Die gleichzeitige Nut-

zung von Flächen für die Erzeugung erneuerbarer Energie und Wiederherstellung der Natur soll somit also möglich sein, das beschleunigte Verfahren der RED III (Stichwort: Genehmigungsfiktion) muss dabei jedoch gewährleistet bleiben.

Zur Vermeidung eines Normwiderspruchs zw den eingangs erwähnten Bestimmungen für Anlagen erneuerbarer Energie müssen die Regelungen zu den Verschlechterungsverboten (und deren Ausnahmen) bei der Mehrfachnutzung zurücktreten und dürfen im Rahmen der Genehmigung nicht zusätzlich angewendet werden. Eine gegenteilige Auslegung würde uE eine inhaltsleere Bestimmung bedeuten, die dem Unionsgesetzgeber nicht unterstellt werden kann. Für Verbotstatbestände oder verschärfte Ausnahmeregelungen bleibt damit in BG kein Raum.

Ein Nachteil zu Lasten der Biodiversität entsteht dadurch nicht zwangsläufig: Bei Ausweisung von BG besteht eine SUP-Pflicht und werden damit – bei ordnungsgemäßer Durchführung – Umweltaspekte bereits berücksichtigt. Zusätzliche Begründungs- und Prüfpflichten nach der W-VO (insb nochmalige SUP) würden die Beschleunigungsziele der RED III konterkarieren und einen redundanten Verfahrensaufwand bedeuten.

Die Vorrangwirkung entspricht auch dem Normzweck bei der Rechtsakte: Die Zielsetzungen der RED III und der W-VO sind in Einklang zu bringen und ist ein Interessenausgleich zw Energiewende und Biodiversität vorzunehmen.

Wesentlich ist, dass bereits bei Erstellung der nWp eine Kohärenz mit BG und den darin geltenden Genehmigungsverfahren zu gewährleisten ist. Das unterstreicht einmal mehr den erheblichen Koordinationsbedarf aller Stellen bei Umsetzung der RED III und W-VO. Auch wenn der Unionsgesetzgeber mit dem Konzept der „Mehrfachnutzung“ und der Privilegierung von Genehmigungsverfahren in ausgewiesenen BG einen Interessenausgleich intendiert, bleibt die praktische Wirksamkeit ohne eine abgestimmte Umsetzung weitgehend auf der Strecke.

Schlussstrich

Die W-VO und RED III stehen exemplarisch für die zunehmende Komplexität sektorübergreifender EU-Regulierung im Umwelt- und Energierecht. Ohne eine hinreichende Koordinierung bei der Umsetzung beider Rechtsakte droht eine weitere Zuspitzung des Spannungsverhältnisses zw Biodiversität und Energiewende. Dem in beiden Rechtsakten verankerten Interessenausgleich muss bereits auf Planungsebene Rechnung getragen werden, um eine Verlagerung auf die Vollzugs- und Projektgenehmigungsebene zu vermeiden. Dies würde nur zu einer weiteren Verzögerung beim Ausbau erneuerbarer Energie führen.

³⁵⁾ Vgl Schanda, RED III: Der nächste Schritt der Energiewende, RdU-U&T 2024/21; Storr, NR 2025, 48 (54).

³⁶⁾ Art 15c Abs 1 RED III; gem ErwGr 28 der RED III sollten die MS allerdings nur einen Plan für alle BG erstellen.

³⁷⁾ Vgl das am 3. 4. 2025 in Vbg in Kraft getretene Sammelgesetz über Erleichterungen für Vorhaben der Energiewende, LGBl 2025/21, insb § 9 Vbg Raumplanungsgesetz, mit dem die LReg verpflichtet wird, im Rahmen eines Landesraumplans für Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen BG auszuweisen.

³⁸⁾ Vgl Schanda, RED III: Der nächste Schritt der Energiewende, RdU-U&T 2024/21; Storr, NR 2025, 48 (54).

³⁹⁾ Und ggf das in Aussicht gestellte ELWG.

⁴⁰⁾ Vgl Schieferdecker, Die EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur, NVwZ 2024, 1865 (1870) mHa Bodenbender, Die EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur – Ein Überblick, NuR 2024, 525 (532).