



Vorabentscheidungsverfahren, Mindestabstände zwischen Windenergieanlagen und Wohngebäuden in Polen

**EuGH, Urteil vom 28. Mai 2020 – Rs. C-727/17**

**Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 und Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 1 (...) (der Erneuerbare-Energien-Richtlinie a.F., Anm. d. Verf.) sind dahin auszulegen, dass sie nicht einer Regelung entgegenstehen, wonach bei der Errichtung einer Windkraftanlage zwischen der Anlage und Gebäuden mit Wohnnutzung ein Mindestabstand einzuhalten ist, sofern diese Regelung im Hinblick auf das verbindliche nationale Gesamtziel des betroffenen Mitgliedstaats erforderlich und verhältnismäßig ist; dies zu prüfen, ist Sache des vorlegenden Gerichts. (amtlicher Leitsatz)**

### Hintergrund der Entscheidung

Das Urteil des EuGH betrifft die Auslegung der Richtlinie über Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften<sup>1</sup>, der Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt<sup>2</sup> und der Erneuerbare-Energien-Richtlinie in ihrer alten Fassung (EE-RL a.F.)<sup>3</sup>. Die EE-RL ist 2018 in novellierter Fassung in Kraft getreten.<sup>4</sup>

Inhaltlich ging dem Vorabentscheidungsverfahren ein Rechtsstreit zwischen der ECO-WIND Construction S.A. und einer kommunalen Widerspruchsbehörde in Polen voraus. Die Widerspruchsbehörde hatte die Zustimmung zur Verwirklichung eines Windpark-Projekts auf dem Gebiet einer Gemeinde verweigert, da die im polnischen Windkraftgesetz<sup>5</sup> festgelegten Abstände in zehnfacher Höhe der geplanten Anlagen zu bestehenden Wohngebäuden nicht eingehalten würden. Das zuständige nationale Gericht hatte Zweifel an der Vereinbarkeit des polnischen Gesetzes mit europarechtlichen Vorgaben und leitete das Vorabentscheidungsverfahren ein.

### Inhalt der Entscheidung

In seiner Entscheidung hält der EuGH zunächst fest, dass die Anforderung, bei der Errichtung einer Windenergieanlage einen Abstand zur Wohnbebauung in zehnfacher Höhe der Anlage einzuhalten, keine technische Vorschrift darstelle, die nach Art. 5 der Richtlinie über Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften der Kommission mitgeteilt werden müsse, um zu prüfen, ob dadurch der Warenverkehr eingeschränkt werde. Etwas anderes gelte nur für den Fall, dass eine entsprechende Regelung nicht zu einer „bloß marginalen Verwendung von Windkraftanlagen führe“. (Rn. 31 - 50)

---

<sup>1</sup> Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 9.9.2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft, ABl. 2015, L 241, S. 1.

<sup>2</sup> Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. 2006, L 376, S. 36.

<sup>3</sup> Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.4.2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG (ABl. 2009, L 140, S. 16) in der durch die Richtlinie (EU) 2015/1513 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9.9.2015 (ABl. 2015, L 239, S. 1) geänderten Fassung.

<sup>4</sup> Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Neufassung), ABl. 2018, L 328, S. 82.

<sup>5</sup> Gesetz über Investitionen in Windkraftanlagen v. 20.5.2016 – Dz. U. 2016, Pos. 961.

Auch sei die polnische Regelung keine Vorschrift, welche die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit einer territorialen Beschränkung unterwerfe. Nach Art. 15 Abs. 7 der Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt müsse die Regelung der Kommission deshalb nicht mitgeteilt werden. (Rn. 51 - 60)

Ob ein Verstoß gegen die EE-RL a.F. vorliegt, ließ der Gerichtshof offen und verwies die Frage zurück an das zuständige nationale Gericht. Art. 3 EE-RL a.F. verpflichte jeden Mitgliedstaat dafür zu sorgen, dass sein Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch im Jahr 2020 mindestens einen bestimmten Wert erreiche. Hinsichtlich der Wahl der Mittel verfügten die Mitgliedsstaaten allerdings über einen Spielraum, so der EuGH. Insbesondere stehe es den Mitgliedsstaaten frei, „für die für ihre Situation am besten geeigneten erneuerbaren Energiequellen einen Rahmen abzustecken und diese zu entwickeln sowie eine erneuerbare Energiequelle gegenüber einer anderen zu bevorzugen“. Daher stehe Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 EE-RL a.F. einer Abstandsregelung nicht grundsätzlich entgegen. (Rn. 67)

Allerdings sei eine Abstandsregelung auch an Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 1 der EE-RL a.F. zu messen. Danach müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, „dass einzelstaatliche Vorschriften für die Genehmigungs-, Zertifizierungs- und Zulassungsverfahren, die auf Anlagen zur Erzeugung von Elektrizität (...) aus erneuerbaren Energiequellen (...) angewandt werden, verhältnismäßig und notwendig sind“. Solche Zulassungsvorschriften müssten zur Erreichung des mit der Regelung verfolgten Ziels geeignet und erforderlich sein, so der EuGH. Insbesondere müssten die durch die Zulassungsvorschrift verursachten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen. Auch im Rahmen dieser Prüfung sei zu berücksichtigen, dass die Mitgliedstaaten die verschiedenen Energieträger unterschiedlich fördern dürften. (Rn. 81 f.) Abschließend hält der EuGH fest, dass eine nationale Abstandsregelung nicht gegen Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 und Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 1 EE-RL a.F. verstößt, sofern diese Regelung im Hinblick auf das verbindliche nationale Gesamtziel des betroffenen Mitgliedstaats erforderlich und verhältnismäßig ist. Dies zu prüfen sei allerdings Sache des vorlegenden Gerichts. (Rn. 83)

## Fazit

Mit diesem Urteil hat der EuGH klargestellt, dass nationale Abstandsregelungen für erneuerbare Energien an der EE-RL und den darin festgeschriebenen Ausbauzielen zu messen sind: Sämtliche nationalen Zulassungsvorschriften müssen im Hinblick auf die Erreichung des nationalen Gesamtziels erforderlich und verhältnismäßig sein. Dabei betont der EuGH ausdrücklich den Spielraum der Mitgliedstaaten zur Ausgestaltung des Ausbaupfades.

Erreicht der jeweilige Mitgliedstaat sein Gesamtziel, so dürfte die Unverhältnismäßigkeit einer nationalen Zulassungsregelung argumentativ kaum begründbar sein. Ob eine nationale Regelung stets unverhältnismäßig ist, wenn das nationale Gesamtziel nicht erreicht wird, erscheint hingegen weniger eindeutig. Hier werden die mit der nationalen Regelung verfolgten Ziele sowie die Bedeutung der europäischen Zielvorgabe gegeneinander abgewogen werden müssen.

Darüber hinaus scheint der EuGH nationale Zulassungsregelungen einer vorgelagerten, eigenständigen und am Ziel der nationalen Regelung ausgerichteten Tauglichkeits-, Erforderlichkeits- und Verhältnismäßigkeitsprüfung unterziehen zu wollen. Dafür spricht die Formulierung in den Urteilsgründen, der zufolge zu prüfen ist, ob die „ergriffenen Maßnahmen nicht die Grenze dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist“ (Rn. 81). Das Verhältnis beider Prüfungsmaßstäbe beantwortet der EuGH nicht abschließend.

Obwohl das Urteil des EuGH noch auf Grundlage der EE-RL in ihrer alten Fassung ergangen ist, hat es seine Aktualität nicht eingebüßt. Die im Urteil maßgeblichen Vorschriften finden sich praktisch wortgleich in Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 sowie in Art. 15 Abs. 1 Unterabs. 1 der novellierten Fassung der EE-RL.

Für die Bundesrepublik ist das Urteil insbesondere im Hinblick auf die bayerische 10-H-Regelung in § 82 BayBauO, die auf Grundlage des § 249 Abs. 3 a.F. ergangen ist, von Bedeutung. Gleiches gilt für möglicherweise zukünftig auf Grundlage des § 249 Abs. 3 BauGB n.F. ergehende Landesgesetze, welche die Zulässigkeit von Windenergieanlagen im Außenbereich ebenfalls von der Einhaltung bestimmter Abstände zu Wohnnutzungen abhängig machen könnten. Aufgrund der „Landesblindheit“ des Europarechts müssen sich auch die landesrechtlichen Vorschriften unmittelbar an den europäischen Vorgaben messen lassen.

Sowohl die Länderöffnungsklausel als auch die bayerische 10-H-Regelung werden damit begründet, dass feste Abstände zu einer Steigerung der Akzeptanz führten.<sup>6</sup> Vor dem Hintergrund des durch den EuGH aufgezeigten Prüfungsmaßstabs für Zulässigkeitsregelungen wird deshalb die Frage zu stellen sein, ob dieses Ziel mit der Abstandsregelung überhaupt erreicht werden kann<sup>7</sup> und ob das Ziel nicht auch durch weniger belastende Regelungen hätte erreicht werden können. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit wird insbesondere zu beurteilen sein, ob die durch die Regelung verursachten Nachteile – hier der Flächenverlust<sup>8</sup> und seine daraus resultierenden Auswirkungen auf den Ausbau der Windenergie<sup>9</sup> – im Verhältnis zu dem verfolgten Ziel der Akzeptanzsteigerung stehen. In diese Bewertung muss die vom EuGH klar herausgestellte Wahlfreiheit der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die eigene Ausgestaltung des Ausbaupfades einfließen. Zuletzt wird insofern maßgeblich sein, ob die Bundesrepublik das jeweils geltende Ausbauziel erreicht. Sollte dies der Fall sein, scheinen die Regelungen nur schwer angreifbar. Dabei ist aus europarechtlicher Sicht im Hinblick auf die landesrechtlichen Abstandsvorgaben nicht deren Auswirkung auf den Windenergie-Ausbau im jeweiligen Bundesland, sondern auf den bundesweiten Ausbau maßgeblich. Für Deutschland sieht die EE-RL a.F. einen Anteil von 18 % an Energie aus erneuerbaren Quelle am Bruttoendenergieverbrauch für das Jahr 2020 vor. Im Jahr 2019 lag der Anteil bei 17,1 %.<sup>10</sup>

Der Volltext der Entscheidung kann kostenfrei im Internet abgerufen werden unter:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=226861&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>

---

<sup>6</sup> Vgl. zur sog. Länderöffnungsklausel [Ausschussdrucksache 19\(9\)651](#) v. 28.5.2020; zur bayerischen 10-H-Regelung [LT-Drs. 17/2137](#), S. 6.

<sup>7</sup> Hübner u.a., Akzeptanzfördernde Faktoren erneuerbarer Energien, BfN-Skripten 551, 2020, [S. 23](#).

<sup>8</sup> UBA, [Auswirkungen von Mindestabständen zwischen Windenergieanlagen und Siedlungen](#), 2019.

<sup>9</sup> Von Januar 2010 bis November 2014 (also vor Inkrafttreten der sog. 10 H-Regelung) wurden in Bayern im Schnitt 11,6 Windenergieanlagen pro Monat immissionsschutzrechtlich genehmigt. Seither ist dieser Wert auf durchschnittlich 2,5 Windenergieanlagen pro Monat gefallen, was einem Rückgang von knapp 80 Prozent entspricht. Im Jahr 2019 wurden acht, in den ersten acht Monaten des Jahres 2020 drei neue Anlagen im Freistaat genehmigt (Quelle: interne Erhebung der FA Wind).

<sup>10</sup> BMWi, [Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland im Jahr 2019](#).