





STELLUNGNAHME

**Landesverband
Erneuerbare Energien NRW e.V.**

Corneliusstraße 18
40215 Düsseldorf

 0211 9367 6060
 0211 9367 6061

 info@lee-nrw.de
 www.lee-nrw.de

des

Landesverbandes Erneuerbare Energien Nordrhein-Westfalen

zu den

geplanten Änderungen des
Landesentwicklungsplans Nordrhein-
Westfalen (LEP NRW) in der Fassung des
Entwurfs vom 17. April 2018

Stand: 13. Juli 2018

Inhaltsverzeichnis

I. Allgemein	3
II. Kritik und Einordnung im Einzelnen	4
1. Siedlungsraum und Freiraum - Ziffer: 2.-3.....	4
2. Nutzung von militärischen Konversionsflächen - Ziffer: 7.1-7	6
3. Walderhaltung und Waldinanspruchnahme - Ziffer: 7.3-1.....	6
4. Energiewende und Netzausbau - Ziffer 8.2-7	10
5. Kraft-Wärme-Kopplung - Ziffer 10.1-4 und Halden und Deponien als Standorte für die Nutzung erneuerbarer Energien - Ziffer 10.2-1.....	10
6. Vorranggebiete für die Windenergienutzung - Ziffer: 10.2-2	11
7. Abstand von Bereichen/Flächen von Windenergieanlagen - Ziffer: 10.2-3.....	13
a) Streichung des Umfangs der Flächenfestlegungen	13
b) Einführung eines „1.500-Meter-Abstandes“	14
8. Solarenergienutzung - Ziffer: 10.2-5	16
a) Ziel der Solarenergienutzung	16
b) Photovoltaik entlang von Infrastrukturachsen.....	16
c) Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Nutzflächen	16
III. Anlagen zur Stellungnahme	18

I. Allgemein

Der Landesverband Erneuerbare Energien Nordrhein-Westfalen (LEE NRW) nimmt als Interessenvertretung der Wind-, Solar-, Bioenergie, Wasserkraft und Geothermie im Energieland NRW zu den geplanten Änderungen des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen in der Fassung des Entwurfs vom 17. April 2018 wie folgt Stellung:

Vor dem Hintergrund des vorliegenden Entwurfs muss zunächst daran erinnert werden, dass die Novellierung des erst Anfang 2017 in Kraft getretenen Landesentwicklungsplans (LEP) mehr als sechs Jahre in Anspruch genommen hat und für den Zeitraum von 15 bis 20 Jahren gelten sollte. Gerade der Energiesektor ist aufgrund langjähriger Projektumsetzungen auf stabile planungsrechtliche Grundlagen angewiesen. Eine so kurzfristige erneute Änderung des LEPs bei gleichzeitig ambitionierten energie- und klimapolitischen Zielsetzungen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene wirkt hier im höchsten Maße kontraproduktiv. Gleichzeitig widersprechen die angedachten Änderungen den landesregierungseigenen Zielen größtmöglicher Planungs- und Rechtssicherheit.

Im Unterschied zu anderen landesrechtlichen Stellschrauben ist das Landesplanungs- und Raumordnungsrecht ungeeignet, um kurzfristige, tagespolitische Vorstellungen umzusetzen. Bezeichnenderweise hat die Landesregierung dies ausgerechnet bei der klimapolitisch höchst fragwürdigen Leitentscheidung der Vorgängerregierung zum Tagebau Garzweiler erkannt, an der sie unter Verweis auf die abgeschlossenen Planungen festhält. Insgesamt ist bereits jetzt absehbar, dass durch die Änderung des Landesentwicklungsplans in Form des vorliegenden Entwurfs in weiten Teilen die Rechtsunsicherheit wachsen wird.

In energiepolitischer Hinsicht sind die angedachten Änderungen nicht geeignet, um die „Entfesselung“ hervorzurufen, die die Landesregierung laut eigenen Verlautbarungen mit der Änderung des LEP erreichen will. Im Hinblick auf die Freiflächen-Photovoltaik sind die Änderungen marginal und lassen andere landesplanerische Möglichkeiten unberücksichtigt. Bei der Windenergie wird – durch den angedachten Grundsatz eines „1.500-Meter-Vorsorgeabstandes“ – ein über die ohnehin schon weitreichenden **Folgen des EEG 2017** hinausgehender Ausbaueinbruch offenbar bewusst angestrebt. Die Gefährdung von Investitionen in Milliardenhöhe sowie eines

Großteils der 18.000 Arbeitsplätze in der nordrhein-westfälischen Windenergiebranche wird die Folge sein, ohne dass die nach Aussagen der Landesregierung angestrebte Akzeptanzerhaltung für die Energiewende erreicht wird.

Das ist insbesondere deshalb fatal, weil auf diese Weise der dicht besiedelte Industrie- und Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen seiner bundesweiten Verpflichtung für die Energiewende, aber auch zum Erreichen der Ziele des Pariser Klimaabkommens nicht annähernd gerecht wird. Gleichzeitig vergibt NRW hier die Chancen, aus dem Umbau der Energielandschaft breite Wertschöpfung, weitreichende Teilhabe sowie nachhaltige Arbeitsplätze zu generieren. Dabei zeigen die landeseigenen Potentialanalysen, dass das Bundesland bei Photovoltaik, Windenergie, Biomasse oder Geothermie über große Potentiale verfügt, die ohne eine übermäßige Flächeninanspruchnahme (siehe unten) genutzt werden könnten.

II. Kritik und Einordnung im Einzelnen

Die nachfolgende Kritik bzw. Einordnung zu den einzelnen Energieträgern richtet sich nach den Ziffern im Änderungsentwurf vom 17. April 2018.

1. Siedlungsraum und Freiraum - Ziffer: 2.-3

Mit Ziffer 2.-3 des aktuellen LEPs werden sowohl Tierhaltungsanlagen als auch Biogasanlagen in ihrer weiteren standortgerechten Entwicklung behindert. Im Hinblick auf Tierhaltungsanlagen sieht der vorliegende Entwurf eine dahingehende Abhilfe vor - für Biomasseanlagen dagegen nicht.

Wie wir - genauso wie der Fachverband Biogas e.V - bereits in unserer Stellungnahme im Jahr 2016 zum Kabinettsentwurf des LEPs dargelegt haben, behindert die dort getroffene Regelung insbesondere die Möglichkeiten der Bestandssicherung und die angemessene Fortentwicklung bestehender Biomasseanlagen. So wird zum einen die (Weiter-) Entwicklung bestehender Betriebe in erheblicher Weise eingeschränkt. Zum anderen wird aber auch die Neuerrichtung von Biogasanlagen außerhalb der Grenzen des Privilegierungstatbestandes von § 35 Abs. 1 Nr. 6 Baugesetzbuch (BauGB) massiv behindert, wenn nicht sogar faktisch verhindert. Hiervon betroffen sind besonders

Abfallvergärungsanlagen und Anlagen zur Erzeugung und Aufbereitung von Biogas zur Einspeisung in das Erdgasnetz. An dieser Stelle könnte durch eine entsprechende Änderung des LEPs - ähnlich der vorgesehenen Regelung zu Tierhaltungsanlagen - die Planungshoheit der Kommunen tatsächlich in sinnvoller Weise gestärkt und zugleich ein Beitrag zur Annäherung an die Klimaschutzziele geleistet werden. Eine dahingehende Änderung könnte im Ziel 2-3 bei dem im Entwurf vorgesehenen Spiegelstrich zu den Tierhaltungsanlagen wie folgt hinzugefügt werden:

„(...)

-es sich um Tierhaltungs- oder Biomasseanlagen handelt, die nicht oder nicht mehr der Privilegierung gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 4 bzw. Nr. 6 BauGB unterliegen oder (...)“

Das im Ziel 2.-3 verankerte Verbot der bauleitplanerischen Ausweisung von Bauflächen im Freiraum für (bestehende) Biogasanlagen soll den Freiraum schützen. Damit unterfallen Erweiterungen oder Änderungen der Biogasanlagen nicht mehr der Privilegierung des § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB. Aus Sicht des LEE NRW berücksichtigt diese (derzeit geltende) Regelung nicht die lange Geltungsdauer des LEP im Kontext des Strukturwandels in der Landwirtschaft. Denn gerade auch für den Weiterbetrieb von Biogasanlagen ist eine Sicherung über die Bauleitplanung notwendig. Nur so können Kommunen und andere an das Wärmenetz angeschlossene Kunden ihren Bedarf auch über die Biogasanlagen decken. Ferner muss festgestellt werden, dass eine Erhöhung der erzeugten Biogasmenge nicht zwangsläufig mit einer baulichen Erweiterung einhergehen muss, sondern bereits durch eine Variation der Inputstoffe bewirkt werden kann. In diesen Fällen, wie auch in anderen Konstellationen, ist keine über das bestehende Maß hinausgehende Flächeninanspruchnahme des Freiraums erkennbar.

Diese bestehende Problemlage für eine Vielzahl von Biogasanlagen in NRW wird durch den Änderungsentwurf zum LEP nicht gelöst. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass ein Mehr an Tierhaltungsanlagen, die nach dem Änderungsentwurf wieder im Außenbereich ermöglicht werden sollen, besonders auch ein Mehr an Gülle bedeutet, die einer sinnvollen Verwendung zugeführt werden muss. Insbesondere vor dem Hintergrund der begrenzten Aufnahmefähigkeit der landwirtschaftlichen Flächen könnten Biomasseanlagen hier einen wertvollen Beitrag leisten.

Auch vor diesem Hintergrund verweisen wir zu diesem Themenkomplex auf die Stellungnahme des Fachverbandes Biogas e.V.. Dabei bitten wir insbesondere die in der Stellungnahme des Fachverbandes aufgeführten Beispiele konkret durch den aktuellen LEP verhinderter Anlagenerweiterungen und -vorhaben zu berücksichtigen.

2. Nutzung von militärischen Konversionsflächen - Ziffer: 7.1-7

In den Erläuterungen zu Ziffer 7.1-7 heißt es bisher:

„Bei größeren militärischen Konversionsflächen kann dies auch in einer gemeinsamen Nutzung mit Anlagen zur Gewinnung erneuerbarer Energie sinnvoll sein; diese sollen die Naturschutzzwecke jedoch nicht beeinträchtigen; flächenintensive Anlagen wie z. B. Photovoltaikanlagen sollen deshalb nur auf bereits versiegelten Flächen in Betracht kommen.“

Durch den letzten Halbsatz wird die Freiflächenphotovoltaik auf bereits versiegelte Konversionsflächen beschränkt. Durch die Streichung der Beschränkung auf versiegelte Konversionsflächen würden sich erhebliche Flächenpotentiale in NRW ergeben. Gerade die vergangenen EEG-Ausschreibungsrunden für Freiflächen-Photovoltaik haben gezeigt, dass die landesplanerische Einschränkung auf versiegelte Flächen zu einem Hindernis bei der Projektierung solcher Vorhaben geführt hat. So konnten Bundesländer mit weniger restriktiven Regelungen weit mehr Zuschlüsse und mithin Investitionen in Millionenhöhe erzielen. In diesem Sinne sollte die Beschränkung auf versiegelte Flächen in NRW aufgehoben werden.

3. Walderhaltung und Waldinanspruchnahme - Ziffer: 7.3-1

Nach dem aktuellen Ziel 7.3-1 dürfen Waldbereiche für entgegenstehende Planungen und Maßnahmen ausnahmsweise nur dann in Anspruch genommen werden, sofern hinsichtlich der angestrebten Nutzung ein Bedarf nachgewiesen ist, der außerhalb des Waldes nicht realisierbar ist und die Waldumwandlung gleichzeitig auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt wird. Für die Windenergie gilt aktuell zusätzlich folgende Regelung:

„Die Errichtung von Windenergieanlagen ist möglich, sofern wesentliche Funktionen des Waldes nicht erheblich beeinträchtigt werden.“

Der LEE NRW lehnt die vorgesehene Streichung dieser sogenannten "Privilegierung" der Windenergie im Wald ab.

Schon die derzeitige Regelung begrenzt die Windenergie richtigerweise auf die ökologisch weniger relevanten Nadelholzmonokulturen und Wirtschaftswälder in NRW, sofern der Waldstandort nicht in seinen wesentlichen Funktionen berührt wird. In besonders schützenswerten und ökologisch wertvollen Laubwäldern ist auch mit dieser Regelung eine Windenergienutzung ausgeschlossen.

Mit der geplanten Änderung soll zu der Formulierung, die bereits in der Vorgängerfassung des LEP zur Windenergienutzung im Wald zu finden war, zurückgekehrt werden. Diese frühere Formulierung ist aber sowohl von regionalen Planungsträgern als auch von vielen Kommunen bei ihrer Bauleitplanung fehlerhaft ausgelegt worden, was dazu führte, dass zahlreiche Flächennutzungspläne durch das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) für unwirksam erklärt wurden (vgl. OVG NRW, Urteil vom 06.03.2018, Az. 2 D 95/15.NE, Rn. 110 - 114, zitiert nach www.justiz.nrw.de/nrwe). Das OVG formuliert dazu: *„Dies bestätigt nicht zuletzt die Neufassung des Landesentwicklungsplanes NRW, die nach langem Planungsvorlauf am 8. Februar 2017 in Kraft getreten ist. Die vorgenannten Bestimmungen zur Waldnutzung werden im neuen Landesentwicklungsplan unter 7.3-1 Abs. 3 um den Passus ergänzt, dass „die Errichtung von Windenergieanlagen (in Waldbereichen) möglich ist, sofern wesentliche Funktionen des Waldes nicht erheblich beeinträchtigt werden.“¹*

Später heißt es weiter: *„Unabhängig von Vorstehendem kommt die pauschale Qualifikation jeglicher Waldflächen als der Windenergienutzung von vornherein entzogen auch auf Ebene der Raumordnung aus den oben unter a) genannten Gründen auch der Sache nach in rechtmäßiger Weise nicht (mehr) in Betracht, vgl. zum Gleichklang zwischen Regionalplanung und Flächennutzungsplan auch Gatz, jM 2015, 465, 466; ähnlich ders., DVBl. 2017, 461, 463, woraus der Träger der Landesplanung mit dem Landesentwicklungsplan 2017 auch die notwendige Konsequenz gezogen hat.“* (Rn. 132 - 134, Hervorhebung durch die Verfasser.)

Es erscheint uns unverständlich, dass die Landesregierung in Kenntnis dieser Rechtsprechung zur alten Regelung zurückkehren will.

¹ OVG NRW, Urteil vom 06.03.2018, Az. 2 D 95/15.NE, Rn. 115.

Die Eingriffe in den Wald durch eine dortige Windenergienutzung halten sich im Rahmen der Errichtung und des Betriebs von Windenergieanlagen erkennbar in Grenzen. Der Flächenverbrauch an umgewandelter Waldfläche ist dabei regelmäßig sehr gering und lag nach Angaben des Landesbetriebes Wald und Holz bei den bisher genehmigten Anlagen in NRW im Durchschnitt unter 0,4 ha.

Zur Einordnung: Bisher wurden in Nordrhein-Westfalen 67 Windenergieanlagen im Wald errichtet. Dies bedeutete eine Waldinanspruchnahme von insgesamt ca. 18,49 ha.² Im Vergleich hierzu hat alleine der Orkan Friederike zum Jahresbeginn Waldflächen in einer Größenordnung von 5000 ha zerstört (Zahlen des Umweltministeriums NRW³). Genau wie bei Kyrill wird auch bei der Windenergie nicht dauerhaft der Wald vernichtet, sondern nur temporär umgewandelt. Nach Ablauf von rund 25 Betriebsjahren endet die Windenergienutzung durch die Anlage und damit die Nutzung der Fläche, woraufhin nach dem Rückbau der Anlage die Fläche wieder in das Ökosystem Wald eingegliedert wird. Auch für die Zukunft rechnet der Landesbetrieb Wald und Holz bei den modernen Anlagengrößen nur mit einem leicht erhöhten Flächenbedarf pro Anlage von insgesamt 0,50 ha bis 0,60 ha an zeitlich befristeter Umwandlungsfläche, wobei sich die Befristung auf den Zeitraum bis zum Rückbau der Anlage nach 20 bis 25 Jahren bezieht.

Positiv bei der Windenergienutzung im Wald wirkt sich dabei aus, dass gerade in den forstwirtschaftlich geprägten Fichtenwäldern überwiegend vorhandene Forststraßen genutzt werden können, die gewöhnlich ausreichend dimensioniert sind. Damit ist die Größenordnung dessen, was innerhalb dieser Wirtschaftswälder an Baumbeständen geschlagen wird, im Verhältnis zu den regelmäßig ohnehin geschlagenen Bäumen sehr gering. Hinzu kommt, dass der Eingriff in den Wald an anderer Stelle wieder auszugleichen ist. Dabei ist dies regelmäßig mit der Auflage verbunden, die in Anspruch genommenen Flächen in doppelter Größe und ökologisch

² Vgl. Antwort der Landesregierung Nordrhein-Westfalen auf die Kleine Anfrage 1070 der Abgeordneten Wibke Brems der Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen.

³ https://www.umwelt.nrw.de/presse/detail/news/2018-01-25-massiver-schaden-durch-sturm-friederike-in-nrw-waeldern/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=f92e44453b98ed9464070c459a6368a9

höherer Wertigkeit auszugleichen. Mithin findet hier vielfach sogar eine Verbesserung der ökologischen Situation statt.

Eine weitgehende Tabuisierung des Waldes für die Windenergienutzung verhindert somit sogar in doppelter Hinsicht eine umweltpolitisch wünschenswerte Entwicklung (emissionsfreie Stromerzeugung, Vergrößerung und ökologische Aufwertung der Waldfläche). Klar ist, dass ohne die Nutzung ohnehin intensiv genutzter Wirtschaftswälder in NRW die Klimaschutzziele nicht erreichbar sind. Abgesehen davon sei nur nebenbei erwähnt, dass auch die berechtigten Interessen der privaten Waldeigentümer an einer wirtschaftlichen Nutzung des Waldes, die auch von den einschlägigen Gesetzen des Bundes und des Landes geschützt sind, keine oder keine hinreichende Berücksichtigung im vorliegenden Änderungsentwurf gefunden haben.

Eine Streichung der sog. „Privilegierung der Windenergie im Wald“ aus dem Landesentwicklungsplan würde indes zu erheblichen Problemen führen. So müssten die Träger der Regionalplanung und die Gemeinden künftig bei Flächennutzungsplänen mit Waldnutzung wieder nachweisen, dass Gebiete für die Windenergienutzung außerhalb des Waldes nicht mit vertretbarem Aufwand realisierbar sind. Entgegen der ausdrücklichen Zielsetzung der Landesregierung und des Koalitionsvertrages von CDU und FDP würde der planerische Gestaltungsspielraum der Kommunen damit erheblich eingeschränkt werden. Das gilt besonders für walddreiche Kommunen. Zugleich führt die Kombination von größeren Abständen zur Wohnbebauung und gleichzeitiger, weitgehender Tabuisierung siedlungsferner Waldbereiche angesichts des Erfordernisses substantieller Entwicklungsmöglichkeiten zwangsläufig zu unlösbaren Konflikten.

Dem LEE NRW ist es nicht erklärlich, warum anstelle einer symbolhaften und rechtlich nicht haltbaren Tabuisierung sämtlicher Waldflächen nicht die Vorteile einer solchen Nutzung zumindest in Wirtschaftswäldern gesehen und über den LEP gefördert werden. Diese Vorteile liegen u.a. in einem tendenziell deutlich größeren Abstand zur Wohnbebauung, dem Vorhandensein eines ausgeprägten und gut ausgebauten Wegenetzes, einem deutlich geringeren Vorkommen von windenergiesensiblen Vogelarten sowie der generell deutlich geringeren Sichtbarkeit und Wahrnehmbarkeit der Windanlagen, als im Offenland.

Letztlich muss es aber gerade im Sinne der Rechtssicherheit auch künftig im LEP den Trägern der Regionalplanung und den Kommunen in ihrer kommunalen Planungshoheit überlassen bleiben, wo sie in forstwirtschaftliche Nutzflächen und weniger ökologisch bedeutsamen Waldgebieten Bereiche für die Nutzung der Windenergie ausweisen wollen. Sofern nämlich Kommunen Waldflächen in ihrer Konzentrationszonenplanung - vielleicht wegen der vorgesehenen Änderungen im LEP - voreilig als „harte“ Tabuzonen behandeln und für die Windenergienutzung ausschließen, dürfte dies als schwerer Abwägungsfehler zur Unwirksamkeit der Planungen führen. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass durch die Rechtsprechung festgestellt wurde, dass die planende Gemeinde das Risiko einer fehlerhaften Rechtsauslegung auch dann trifft, wenn die Gemeinde sich lediglich nach den entsprechenden Forderungen vorgelagerter Ebenen der Raumplanung gerichtet hat (vgl. Anlage 3, S. 8 f.).

Allein schon aus diesem Grund ist die Beibehaltung der aktuellen Regelungslage im LEP dringend geboten.

4. Energiewende und Netzausbau - Ziffer 8.2-7

Der LEE NRW begrüßt den Grundsatz 8.2-7 als sinnvolle Vorgabe für die Träger der Regionalplanung. Im Hinblick auf die Erläuterungen regen wir zur Vermeidung von Missverständnissen allerdings an, nicht nur von Höchstspannungsleitungen, sondern auch von Hochspannungsleitungen (110-kV-Freileitungen) zu sprechen, da diese ebenfalls raumbedeutsam sind. Ferner sollte in den Erläuterungen klargestellt werden, dass sich der Grundsatz lediglich auf Freileitungen, nicht jedoch auf erdverkabelte Stromleitungen bezieht, da diese mangels Raumbedeutsamkeit dem Raumordnungsrecht nicht unterfallen.

5. Kraft-Wärme-Kopplung - Ziffer 10.1-4 und Halden und Deponien als Standorte für die Nutzung erneuerbarer Energien - Ziffer 10.2-1

Die Abänderungen der Ziele 10.1-4 und 10.2-1 jeweils zu einem Grundsatz erschließen sich uns nicht. Die diesbezügliche Begründung, dies diene der Deregulierung, vermag nicht zu überzeugen. Sowohl die Kraft-Wärme-Kopplung als auch die Nutzung von Halden und Deponien für Erneuerbare Energien erfüllen als Ziel der Raumordnung wesentlich besser ihre

Funktion. Als Grundsatz der Raumordnung ist hier eher zu befürchten, dass die Abwägung im Einzelfall weitaus komplizierter und damit rechtsunsicherer werden wird.

6. Vorranggebiete für die Windenergienutzung - Ziffer: 10.2-2

Gemäß Ziel 10.2-2 des aktuellen LEP sind für die Windenergienutzung verpflichtend Gebiete proportional zum jeweiligen regionalen Potenzial als Vorranggebiete in den Regionalplänen festzulegen. Diese Festlegung orientiert sich an den im LEP dargestellten Landeszielen, bis 2020 mindestens 15 Prozent der Stromversorgung durch Windenergie und bis 2025 mindestens 30 Prozent der nordrhein-westfälischen Stromversorgung durch Erneuerbare Energien zu decken.

Eine Erreichung dieser Mindestziele ist erforderlich, wenn Nordrhein-Westfalen und auch Deutschland insgesamt die eigenen Klimaschutzvorgaben und die des Weltklimaabkommens von Paris erfüllen wollen. Letztere können nicht nur durch ein Mehr an Effizienz und ein Mehr an Digitalisierung erreicht werden. Energie- und klimapolitisch bedarf es hier eines signifikanten Beitrages der Windenergie an Land.

Der Grundsatz der Verpflichtung zur Flächenfestlegung für die Windenergienutzung in den einzelnen Planungsregionen stellt die landesplanerische Umsetzung eben dieser Klimaszutzziele dar. Der aktuelle LEP ist damit auch eine Umsetzung der geltenden Verpflichtungen aus dem Raumordnungsgesetz (ROG), dem Landesplanungsgesetz NRW (LPIG NRW) und dem Klimaschutzgesetz NRW. Die faktische Aufgabe jeglicher weiteren Ausweisung von Windvorrangzonen konterkariert ferner auch das für das kommende Jahr angedachte Bundesklimaschutzgesetz. Hinzu kommt, dass die derzeitigen landeseigenen Klimaziele bereits jetzt hinter den neuen Zielen auf Bundes- und EU-Ebene zurückbleiben. Insofern muss die Landesregierung beantworten, inwiefern sie diesbezüglich noch dem Gebot des bundesfreundlichen Verhaltens gerecht wird.

Die in diesem Grundsatz festgelegte Flächenkulisse beruft sich dabei nicht auf eine politische Zielsetzung, sondern auf die Potentialstudie des LANUV NRW, nach der die Ausbauziele schon auf 1,6 Prozent der Landesfläche (ca. 54.000 ha) erreicht werden können. Dieses Ziel stellt dabei noch nicht einmal eine besonders ambitionierte Marke dar, obwohl der Energiebedarf

in NRW wesentlich höher ist, als in anderen Bundesländern. So sehen die Landesentwicklungspläne in Rheinland-Pfalz oder Hessen etwa 2 Prozent der Landesfläche für die Windenergie vor.

Mithin wurde für NRW im aktuellen LEP eine sorgfältig begründete und maßvolle landesplanerische Entscheidung getroffen, auf deren Basis es den Trägern der Regionalplanung ermöglicht wird, für ihre jeweilige Planungsregion abgewogene und in begründeten Fällen auch abweichende planerische Vorgaben für die nachgelagerte Ebene zu treffen und gleichzeitig eine gewisse Steuerung des Windenergieausbaus vorzunehmen.

Die Streichung der Verpflichtung zur Ausweisung von Windvorrangzonen führt faktisch zur Aufgabe jeglicher räumlichen Steuerung der Windenergie auf Ebene der Regierungsbezirke bzw. des Regionalverbandes Ruhr. Dies führt indes nicht zwingend zu einer Erleichterung oder zu größeren Gestaltungsspielräumen bei den Gemeinden in ihren Flächennutzungsplanungen. Durch die faktische Aufgabe jeglicher räumlichen Steuerung kommt den ohnehin schon komplexen Abwägungsprozessen bei der Ausweisung der Windkonzentrationszonen ein noch größeres Gewicht zu. Die notwendige Beachtung der Grundentscheidung des Bundesgesetzgebers, der Windenergie substantielle Entwicklungsmöglichkeiten einzuräumen, wird ohne jegliche regionalplanerische Vorgaben noch schwieriger und die Kommunen werden mit der überaus komplexen Herausforderung der Flächennutzungsplanänderung alleine gelassen.

So steigt die Gefahr, dass in diesen hoch komplexen Verfahren der Flächennutzungsplanaufstellung Fehler auftreten, die dann zu einer Unwirksamkeit des Planes führen. Hieraus folgt dann die Gefahr für die Gemeinde, die räumliche Steuerung über den weiteren Windenergieausbau auf dem Gemeindegebiet zu verlieren. Größere Gestaltungsspielräume bzw. die Berücksichtigung der jeweiligen kommunalen Besonderheiten wird aus unserer Sicht eher durch eine funktionierende Abstimmung zwischen den jeweiligen Planungsträgern im Sinne des Gegenstromprinzips gesichert. Die Richtigkeit dieser Aussagen zeigt sich darin, dass es im Regierungsbezirk Münster - jedenfalls nach Kenntnis des LEE NRW - kaum noch Klagen gegen kommunale Flächennutzungspläne gibt, seit dort der

Regionalplan mit der Ausweisung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung in Kraft getreten ist.

Schließlich gibt die Landesregierung mit der Aufgabe der räumlichen Steuerung auf der Regionalplanebene auch die Möglichkeit aus der Hand, den für die Erreichung der Klimaschutzziele notwendigen Windenergieausbau zu lenken. Die Erreichung der Landes- wie auch der Bundesziele - selbst jene für 2030 - werden vor dem Hintergrund der Geltungsdauer des LEP für NRW damit äußerst unwahrscheinlich.

In diesem Sinne kritisiert der LEE NRW die angedachte Änderung des Ziels 10.2-2 hin zu einem Grundsatz, der lediglich eine Möglichkeit zur Flächenausweisung einräumt, deutlich.

7. Abstand von Bereichen/Flächen von Windenergieanlagen - Ziffer: 10.2-3

Der LEE NRW wendet sich entschieden gegen die angedachte Streichung des Grundsatzes zum Umfang der Flächenfestlegungen für die Windenergienutzung und die Formulierung eines 1.500-Meter-Abstandes.

a) Streichung des Umfangs der Flächenfestlegungen

Die Streichung des Grundsatzes 10.2-3, der bisher die Träger der Regionalplanung zu einer Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergie in den Regionalplänen verpflichtete, setzt falsche energie- und klimapolitische Signale für die planenden Kommunen. Zwar wird - zusammen mit der Änderung des Ziels 10.2-2 - die Regionalplanung durch eine dahingehende Änderung von jeglicher Verpflichtung zur raumplanerischen Steuerung der Windenergie befreit. Allerdings bleibt die Frage unbeantwortet, wie dies mit den gesetzlichen Vorgaben von § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 5, Nr. 6 Satz 6 ROG, § 12 Abs. 3 Satz 1 LPIG NRW zu vereinbaren ist. Unabhängig davon werden so der planenden Gemeinde keinerlei Vorüberlegungen und erste raumplanerische Entscheidungen mehr an die Hand gegeben. Wie oben bereits dargelegt, wird dies in den komplexen und schwierigen Abwägungsentscheidungen absehbar zu mehr Fehlplanungen führen. Ungeachtet der finanziellen und akzeptanztechnischen Konsequenzen wird dies für alle Beteiligten ein erhebliches Maß an zusätzlicher Rechts- und Planungsunsicherheit bedeuten. Inwieweit dies

die als Begründung für die Änderung angeführten Akzeptanzprobleme für die Windenergie zurückführen soll, ist nicht erkennbar.

b) Einführung eines „1.500-Meter-Abstandes“

Der im Änderungsentwurf neu formulierte Grundsatz 10.2-3 lautet:

„Bei der planerischen Steuerung von Windenergieanlagen in Regionalplänen und in kommunalen Flächennutzungsplänen soll zu allgemeinen Siedlungsbereichen und zu Wohnbauflächen den örtlichen Verhältnissen angemessen ein planerischer Vorsorgeabstand eingehalten werden. Hierbei ist ein Abstand von 1.500 m zu allgemeinen und reinen Wohngebieten vorzusehen. Dies gilt nicht für den Ersatz von Altanlagen (Repowering)“.

Der LEE NRW lehnt diesen neuen Grundsatz strikt ab! Der hier im zweiten Satz formulierte pauschalisierte Vorsorgeabstand wird in den Abwägungsentscheidungen der kommunalen Bauleitplanung für erhebliche Verunsicherung und Fehl abwägungen sorgen. Wie in der Erläuterung zu Ziffer 10.2-3 richtig angeführt, ist die Kommune weiterhin verpflichtet, der Windenergie entsprechend den bundesrechtlichen Vorgaben substantiell Raum zu verschaffen. Tut sie dies nicht bzw. gewichtet sie den hier vorgeschlagenen Grundsatz zu stark oder gar als Ziel, wird ein dahingehender Flächennutzungsplan vor Gericht keinen Bestand haben.

Dies außer Acht lassend, versucht die Landesregierung offenbar durch die Formulierung einer derartigen Abstands Vorgabe Kommunen dazu zu bringen, ihre Planung unabgewogen an der 1.500-Meter-Formulierung auszurichten. Das Scheitern derartiger Planungen wird dabei in Kauf genommen genauso wie der entsprechende Akzeptanzverlust in der Bevölkerung. **Der Maßgabe des Koalitionsvertrages von CDU und FDP einer rechtssicheren Umsetzung eines 1.500-Meter-Abstandes kommt der vorliegende LEP-Entwurf nicht nach!**

Ferner ist diese Formulierung auch geeignet, um in der Bevölkerung den falschen Eindruck zu erwecken, es gäbe nunmehr pauschal 1.500-Meter-Mindestabstände zwischen Windenergieanlagen und Wohnbebauung. Dies ist gerade regelmäßig nicht möglich. Dies liegt vor allem an den tatsächlich verfügbaren Flächenpotentialen für die Windenergie in NRW im Allgemeinen und in den einzelnen Kommunen im Speziellen.

Insgesamt dürfte ein in allen Gemeinden zugrunde gelegter Abstand von 1.500-Metern die Potentialfläche für die Windenergie um mehr als 95 Prozent einschränken. Dies widerspräche indes klar Bundesrecht (vgl.

hierzu Anlage 1 und Anlage 2). Zwar verweist der Entwurf in seiner Begründung darauf, dass die Abstandsvorgabe anzuwenden ist, soweit die örtlichen Verhältnisse dies ermöglichen. Der Wortlaut der Regelung selbst gibt dies jedoch so mit „ist (...) vorzusehen“ nicht wieder und hat den Duktus einer Zielbestimmung der Raumordnung.

Damit verwundert der vorliegende Entwurf zur Änderung der Ziffer 10.2-3 schließlich nicht nur in rechtlicher, sondern auch rechtsstaatlicher Hinsicht. So ist mehr als fraglich, inwieweit ein 1.500-Meter-Abstand, als Grundsatz formuliert, rechtmäßig sein kann. Im Hinblick auf die Formulierung einer solchen Abstandsvorgabe als Ziel der Raumordnung kamen gleich zwei Rechtsgutachten zum Ergebnis, dass dies rechtssicher nicht möglich ist (vgl. Anlage 1 und Anlage 2). Genauso wie der LEE NRW bereits mit Vorlage eines umfassenden Gutachtens zur Frage eines 1.500-Meter-Abstandes zwischen Windenergie und Wohnbebauung dargelegt hat (vgl. Anlage 1), ist eine derartige Regelung bundesrechtlich nicht haltbar. Die im Entwurf nunmehr vorgenommene Formulierung eines derartigen Abstandes als Grundsatz - und nicht mehr als Ziel der Raumordnung - ändert an dieser Einschätzung nichts. Ein bundesrechtswidriges Ziel wird auch als Grundsatz nicht rechtmäßig. Gleichzeitig widerspricht ein bezifferter Mindestabstand als Grundsatz der Raumordnung bereits der Funktionsweise eines Grundsatzes. Da eine solch weitreichende Einschränkung nach den Aussagen beider Gutachten eine landesrechtliche Verhinderungsplanung darstellt, ist sehr zweifelhaft, ob eine derartige Regelung rechtssicher sein kann, auch wenn sie „nur“ als Grundsatz der Raumordnung bezeichnet ist.

Insgesamt macht die Landesregierung mit diesem Grundsatz planenden Kommunen grundsätzlich zu berücksichtigende Vorgaben für die Bauleitplanung und bürdet ihnen damit bewusst auch ein erhebliches zusätzliches Planungs- und Kostenrisiko auf. Gleichzeitig übernimmt sie selbst aber keinerlei Verantwortung dafür, denn das Risiko der gerichtlichen Überprüfung eines auf einen so gestalteten LEP gestützten Bauleitplans liegt ausschließlich bei den Kommunen. Es entsteht der Eindruck, dass der Landesregierung durchaus bewusst ist, dass sie einen pauschalen 1.500-Meter-Abstand nicht verbindlich vorschreiben kann und sie deshalb die Formulierung so gewählt hat, dass bei Gemeinden ein Höchstmaß an Verunsicherung und der Irrtum einer verbindlichen Vorgabe entsteht. Alles mit dem Ziel, den Eindruck der Einhaltung von

Wahlversprechen bzw. des Koalitionsvertrages zu erwecken. Dafür ist ein LEP jedoch kein geeignetes Mittel.

Eine andere Einschätzung ergibt sich auch nicht vor dem Hintergrund der Ausnahme der Abstandsvorgabe für Altanlagen. Die Reichweite dieser Regelung dürfte überdies sehr begrenzt sein. So sind auch im Rahmen des Repowerings von Altanlagen jeweils neue Genehmigungen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz einzuholen. Damit gilt die Ausnahme faktisch nur bei bereits ausgewiesenen Windkonzentrationszonen. Rechtlich völlig unklar ist die Frage, wie bei der Aufstellung neuer Flächennutzungspläne zwischen „ersetzten“ Anlagen und „neuen“ Anlagen unterschieden werden soll.

8. Solarenergienutzung - Ziffer: 10.2-5

a) Ziel der Solarenergienutzung

Inwiefern eine positiv statt negativ formulierte Zielsetzung der Raumordnung zu einer verstärkten Nutzung und einem Ausbau der Solarenergie führen soll, erschließt sich dem LEE NRW nicht. Die Regelungswirkung des Ziels bleibt unverändert.

b) Photovoltaik entlang von Infrastrukturachsen

Notwendig für einen solchen verstärkten Ausbau wäre vielmehr u. a. eine Abänderung der aktuellen Zielformulierung zu Straßen und Schienenwegen. So heißt es hierzu bisher:

„Standorte entlang von Bundesfernstraßen oder Schienenwegen mit überregionaler Bedeutung“

In der Praxis wurden Freiflächenanlagen entlang von Schienenwegen vielfach unter Hinweis auf die nicht vorhandene überregionale Bedeutung durch einige Bezirksregierungen verhindert. Insofern sollte hier eine Ergänzung gefunden werden, die sowohl für Flächen entlang von Kreis- und Fernstraßen als auch für Flächen entlang von nicht-überregional bedeutsamen Schienenwegen eine Nutzung durch die Photovoltaik ermöglicht.

c) Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Nutzflächen

In den Erläuterungen zum Ziel der Solarenergienutzung wurde der folgende Satz hinzugefügt:

„Darüber hinaus wird die Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Nutzflächen nicht von der Zielfestlegung erfasst.“

Diese Einschränkung halten wir - auch vor dem Hintergrund der eigenen Äußerungen der Landesregierung zur Photovoltaik - für zu restriktiv. Auch wenn wertvolle landwirtschaftliche Flächen ein rares Gut sind und als solches einen hohen Schutz genießen sollten, sind verschiedene Anwendungsfälle denkbar, in denen Freiflächenanlagen auf landwirtschaftlichen Flächen sinnvoll sein können.

Das gilt beispielsweise für Flächen, die einer künftigen landwirtschaftlichen Nutzung im Rahmen von Rekultivierungsmaßnahmen erst wieder zugeführt werden sollen. So besteht nicht nur für (Boden-)Deponien nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz, für die derartige Möglichkeiten bereits jetzt in den Erläuterungen zu Ziel 10.2-5 ausdrücklich erwähnt sind, sondern z. B. auch für ausgebeutete Abgrabungsflächen eine erhebliche praktische Nachfrage, diese nach ihrer Wiederauffüllung zunächst für die Freiflächen-Photovoltaik zu nutzen.

Dabei erkennen wir durchaus, dass die Landwirtschaft seit längerem erheblich unter einer immer stärkeren Flächenkonkurrenz und einem zu großen Flächenverbrauch - gerade auch durch die Verpflichtung zur Ausweisung außerverhältnismäßig großer naturschutzrechtlicher Ausgleichsflächen - leidet.

Allerdings erscheint die obige Formulierung im Hinblick auf die Regelungsdauer des LEP und der technologischen Fortschritte zu restriktiv. So lassen sich perspektivisch Doppelnutzungen von Landwirtschaft und Photovoltaik auf Ackerflächen vorstellen (z.B. durch Solarzäune). Derartigen innovativen und sinnvollen Nutzungen steht die obige Erläuterung allerdings entgegen.

Ferner müssen wir im Hinblick auf eine derart flächenmäßig umfassende Erläuterung darauf hinweisen, dass unter diese auch Standorte fallen, die nach dem EEG 2017 möglicherweise als Standorte für Freiflächen-Photovoltaik vorgesehen werden. So stellt das EEG 2017 für Freiflächenphotovoltaik in den §§ 37 und 48 explizite Anforderungen. So sieht § 37 Abs. 1 Nr. 3 lit. i) EEG 2017 die Errichtung von Solaranlagen auf Flächen vor, die als Grünland genutzt worden sind und in einem benachteiligten Gebiet liegen. Diese Flächenkulissen könnten nach unserem Verständnis von der oben zitierten angedachten Änderung des

LEP umfasst werden. Eine dahingehende Regelungswirkung lehnt der LEE NRW deshalb ab, da die Freiflächenphotovoltaik auf diese Weise - ohne dass damit wertvolle landwirtschaftliche Flächen geschützt würden - erheblich und entgegen den Vorgaben des EEG 2017 eingeschränkt werden würde.

Daher empfehlen wir die Verordnungsermächtigung des § 37c Abs. 2 EEG 2017 (sog. „Länderöffnungsklausel“) zu nutzen, damit Freiflächenanlagen auf Acker- und Grünland in benachteiligten Gebieten errichtet werden können. Eine dies umfassende Ausnahmeregelung könnte im LEP durch eine beispielhafte Aufzählung unter Ziffer 10.2-5 eingefügt werden. Wir regen daher vor dem Hintergrund der regierungseigenen Ziele für die Photovoltaik die Aufnahme folgender Ergänzung an:

„Eine Ausnahme liegt beispielsweise bei Flächen im Sinne des § 37 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe h) und i) EEG 2017 vor“.

III. Anlagen zur Stellungnahme

Folgende Anlagen liegen dieser Stellungnahme bei:

Anlage 1:

Rechtsgutachten „Möglichkeiten und Grenzen der einschränkenden Steuerung des Windenergieausbaus mit den Mitteln der Landespolitik“ von Prof. Dr. Klaus Joachim Grigoleit (TU Dortmund, Fakultät für Raumplanungs- und Umweltrecht)

Anlage 2:

Rechtsgutachten von Nils Wegner „Abstände zwischen Windenergieanlagen und Siedlungsgebieten“, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 28 vom 14.07.2017

Anlage 3:

Rechtsgutachten „Windkonzentrationszonenplanung im Flächennutzungsplan und Änderung des Landesentwicklungsplans NRW“ von RA Franz-Josef Tigges vom 07.05.2018