

08.05.2019

# STELLUNGNAHME

## ZUR ÄNDERUNG DES LANDESESENTWICKLUNGSPLANS (LEP NRW)

Landesverband  
Erneuerbare Energien  
NRW e.V.

Corneliusstraße 18  
40215 Düsseldorf

T 0211/93676060  
F 0211/93676061

[info@lee-nrw.de](mailto:info@lee-nrw.de)  
[www.lee-nrw.de](http://www.lee-nrw.de)

## Inhaltsverzeichnis

Grundsätzliche Einschätzung .....	3
Kritik und Einordnung im Einzelnen .....	4
1.    Siedlungsraum und Freiraum – Ziffer: 2.-3.....	4
a)    Biogasanlagen .....	4
b)    Entwicklung und Nutzung von Umwelttechnologien nicht behindern .....	6
2.    Nutzung von militärischen Konversionsflächen – Ziffer: 7.1-7 .....	7
3.    Walderhaltung und Waldinanspruchnahme - Ziffer: 7.3-1.....	7
4.    Energiewende und Netzausbau – Ziffer 8.2-7 .....	12
5.    Kraft-Wärme-Kopplung – Ziffer 10.1-4 und Halden und Deponien als Standorte für die Nutzung erneuerbarer Energien – Ziffer 10.2-1.....	12
6.    Vorranggebiete für die Windenergienutzung – Ziffer: 10.2-2 .....	12
7.    Abstand von Bereichen/Flächen von Windenergieanlagen – Ziffer: 10.2-3 .....	14
a)    Streichung des Umfangs der Flächenfestlegungen .....	14
b)    Einführung eines „1.500-Meter-Abstandes“ .....	15
8.    Solarenergienutzung – Ziffer: 10.2-5 .....	17
a)    Ziel der Solarenergienutzung .....	17
b)    Photovoltaik entlang von Infrastrukturachsen .....	17
c)    Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Nutzflächen .....	18
Anlagen.....	19

## **Grundsätzliche Einschätzung**

Der Landesverband Erneuerbare Energien Nordrhein-Westfalen (LEE NRW) nimmt als Interessenvertretung der Wind-, Solar-, Bioenergie, Wasserkraft und Geothermie im Energieland NRW im Rahmen der Anhörung zur Änderung des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen in der Fassung des Kabinettsbeschlusses vom 19. Februar 2019 wie folgt Stellung:

Der Änderungsentwurf zum Landesentwicklungsplan (LEP) ist weder in rechtlicher noch in wirtschaftspolitischer Weise geeignet, die mit den Änderungen angestrebten Ziele adäquat umzusetzen. Den drängenden klimapolitischen Herausforderungen wird er nicht ansatzweise gerecht. Im Hinblick auf die vorangestellte Stärkung der kommunalen Entscheidungsspielräume würden die angedachten Änderungen die Ziele eher untergraben. Damit einhergehend und vor dem Hintergrund der rechtlichen Grenzen des Plangebers wird gleichzeitig auch die Akzeptanz der Energiewende geschwächt. Vielmehr sind durch die – auch nach einer Änderung des LEP – rechtlich nicht haltbaren Äußerungen der Landesregierung zur Windenergie im Wald und zu „Mindestabständen“ Akzeptanzverluste bei der Bevölkerung zu erwarten. Gerade auch vor dem Hintergrund des durch Starkwetterereignisse, Trockenheit und Schädlingsbefall erheblich beeinträchtigten Waldes, stellt die Landesregierung hier falsche Weichen nicht nur für die Windenergiebranche, sondern auch für die Waldeigentümer. So müssen nach Angaben des Landesbetriebs Wald und Holz NRW mindestens 20.000 ha Wald in Nordrhein-Westfalen wieder aufgeforstet werden. Diese jahrzehntelange Herausforderung ist mit erheblichen finanziellen Einbußen für familiär geprägte Holzwirtschaftsunternehmen verbunden. Die Windenergie eröffnet den betroffenen Forstbetrieben hier die Möglichkeit, jene betriebswirtschaftlich kritische Zeit zu überbrücken, bis die Waldbestände wieder nachgewachsen sind.

In diesem Zusammenhang muss auch der wesentliche Charakter des Raumordnungsrecht und der Landesplanung verdeutlicht werden: So ist gerade die Landesplanung ungeeignet, um kurzfristige, tagespolitische Vorstellungen und darüber hinaus auch noch raumordnungsrechtlich höchst fragwürdige Ziel- und Grundsatzformulierungen umzusetzen. So wirken raumordnerische Festlegungen gerade durch ihre langen Zeiträume von 15 bis 20 Jahren. Die Überarbeitung des LEP nach nicht einmal zwei Jahren des Inkrafttretens der Novelle, steht dieser Ausrichtung des Raumordnungsrechts diametral entgegen und führt schon allein deshalb zu erheblicher Verunsicherung bei allen Normadressaten.

Die erneute Novellierung des LEP entzieht darüber hinaus auch dem Energiesektor das unverzichtbare Maß an Planungssicherheit. So sind fast sämtliche Verfahren im Energiebereich durch langjährige Projektierungszeiten geprägt und bedürfen daher in besonderer Weise eines verlässlichen planungsrechtlichen Rahmens. 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. Insgesamt ist bereits jetzt absehbar, dass durch die Änderung des

Landesentwicklungsplans in Form des vorliegenden Entwurfs in weiten Teilen die Rechtsunsicherheit wachsen wird.

Auch in energiepolitischer Hinsicht sind die angedachten Änderungen unzureichend oder kontraproduktiv, um die energiepolitischen Zielsetzungen des Bundes zu erreichen. 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 Ausbaueinbruch offenbar bewusst angestrebt. Und das angesichts der ohnehin schon weitreichenden Folgen des EEG 2017 für den Ausbau der Windenergie. 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. Schlussendlich wird der vorliegende Entwurf durch seine Zielsetzung, die Windenergie nach Möglichkeit zu verhindern, nicht der Verantwortung Nordrhein-Westfalens mit seinem hohen landeseigenen Energiebedarf gerecht.

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 nachkommt. 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.

## **Kritik und Einordnung im Einzelnen**

Die nachfolgende Kritik bzw. Einordnung zu den einzelnen Energieträgern richtet sich nach den Ziffern im Änderungsentwurf in Fassung des Kabinettsbeschlusses vom 19. Februar 2019:

### **1. Siedlungsraum und Freiraum – Ziffer: 2.-3**

#### **a) Biogasanlagen**

Die mit den geplanten Änderungen verbundene Ausdehnung der Möglichkeiten für die Bauleitplanung im Freiraum wird grundsätzlich begrüßt. Dies gilt insbesondere für die mit Ziel 2-3 zweiter Spiegelstrich verbundenen bauleitplanerischen Möglichkeiten zur angemessenen Erweiterung vorhandener Betriebsstandorte, die gemäß der Erwidern der Landesregierung auf die Stellungnahme des LEE NRW im Rahmen der Verbändeanhörung, auch die Erweiterung von Standorten bestehender Biogasanlagen umfasst.

Leider wird dies in den geänderten Erläuterungen zu Ziel 2-3 LEP nicht klargestellt. Ausgehend von den Erläuterungen zu Ziel 2-3 des aktuell noch geltenden LEPs, die ein explizites Verbot von Bauleitplanung

für neue und bestehende Biogasanlagen im Freiraum formulieren, bedarf es hier mindestens einer klarstellenden Ergänzung des Erläuterungstextes:

„Mit dem zweiten Spiegelstrich wird es den Kommunen ermöglicht, angemessene Erweiterungen und Nachfolgenutzungen vorhandener Betriebsstandorte - *auch Standorte gewerblicher Biogasanlagen* - über eine Bauleitplanung zu sichern.

[...]

Bei Standorten landwirtschaftlicher Betriebe *oder von Biogasanlagen* kann eine angemessene Erweiterung aber funktional zugeordnete vorhandene oder neue Nutzungen beinhalten, die bei alleiniger Betrachtung nicht der landwirtschaftlichen Produktion *bzw. der Biogasproduktion* zuzurechnen sind, für die aber ein betrieblicher Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Betätigung *bzw. der Biogaserzeugung* begründet werden kann. Die Bauleitplanung muss dabei aber weiterhin durch einen landwirtschaftlichen Betrieb oder *eine Biogasanlage* geprägt sein (Hauptzweck). Bauleitplanerisch kommt daher regelmäßig nur die Planung eines Sondergebietes für den gesamten Betriebsstandort in Frage.

[...]

Eine angemessene Nachfolgenutzung wiederum liegt dann vor, wenn die vorhandene Infrastruktur ausreicht, um die geplante Nachfolgenutzung durchzuführen. Die Nachfolgenutzung ist jedoch nicht mehr angemessen, wenn die bisherige Nutzung des vorhandenen Betriebsstandortes erheblich verändert wird. Dies ist z. B. der Fall, wenn vorhandene Betriebsstandorte von Forstwirtschaft und Landwirtschaft einschließlich des Gartenbaus und der Fischerei gewerblich nachgenutzt werden sollen. Eine Ausnahme bildet hier der Weiterbetrieb von bestehenden ursprünglich privilegiert errichteten Biogasanlagen nach Aufgabe des ursprünglich rahmengebenden landwirtschaftlichen Betriebes.“

Im Hinblick auf Biomasseanlagen – und hier insbesondere Biogasanlagen – greifen die geplanten Änderungen aber weiterhin grundsätzlich zu kurz.

Zu den Herausforderungen, der Landwirtschaft in den nächsten Jahren zählt u.a., dass in diesem Sektor erhebliche THG -Einsparungen zu leisten sind, um die nationalen Klimaziele zu erreichen. Die zentrale Rolle in diesem Kontext kommt dabei dem klimaverträglichen Umgang mit Wirtschaftsdüngern (Gülle und Festmist) zu. Es besteht politisch wie fachlich Einigkeit darüber, dass diese notwendigen THG-Einsparungen (Methanemissionen) in der Landwirtschaft nur durch den massiven Ausbau der Vergärung von Gülle und Festmist in Biogasanlagen erreichbar sind.

Deshalb muss sichergestellt sein, dass die an Tierhaltungsanlagen anfallende Gülle auch vor Ort einer Vergärung zugeführt werden *kann*. Für Standorte von nicht (mehr) privilegierten Tierhaltungsanlagen ist dies mit dem vorliegenden Kabinettsentwurf jedoch nicht gesichert. Denn es wird nur für die eigentliche Tierhaltung die Möglichkeit für Bauleitplanung im Freiraum geschaffen, nicht aber für die gleichzeitige

Errichtung einer Biogasanlage. Dies ist aber notwendig, da eine nicht privilegierte Tierhaltungsanlage nach § 35 Abs. 1 Nr. 6 Satz 1 BauGB nicht Anknüpfungspunkt für eine privilegierte Biogasanlage sein kann.

Darüber hinaus ist die Frage, ob, in welcher Form oder unter welchen Bedingungen Biogasanlagen jenseits der Privilegierungsgrenzen zulässig sein sollen, regelmäßig nur vor dem Hintergrund der jeweiligen konkreten Situation vor Ort zu beurteilen. Den erforderlichen Detaillierungsgrad in Betrachtungsebene und Fallgestaltungen kann auf der landesplanerischen Ebene nicht abgebildet werden. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Bauleitplanung, die den Kommunen im Rahmen ihrer Planungshoheit bereits vielfältige Möglichkeiten der (Fein-)Steuerung geben, bieten die Chance, Biogasprojekte jenseits der Grenzen von § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB im Einklang mit den Zielen des Freiraumschutzes sowie den Ansprüchen und Bedürfnissen aller vor Ort Beteiligten entwickeln zu können. Das setzt jedoch voraus, dass den Kommunen die Möglichkeit der Bauleitplanung für neue Biogasprojekte nicht bereits auf der landesplanerischen Ebene abgeschnitten wird!

Im Ergebnis wird daher die bereits in den vorangegangenen Stellungnahmen vorgeschlagene Änderung von Ziel 2-3 bei dem im Entwurf vorgesehenen Spiegelstrich zu den Tierhaltungsanlagen weiterhin für erforderlich erachtet:

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

#### **b) Entwicklung und Nutzung von Umwelttechnologien nicht behindern**

Sowohl im Koalitionsvertrag von CDU und FDP, als auch mit dem gemeinsamen Papier von Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft, Julia Klöckner, und Ministerin für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Ursula Heinen-Esser, hat die Landesregierung die Aufbereitung von Wirtschaftsdüngern als Perspektive zur Auflösung der Zielkonflikte zwischen den Erfordernissen einer konkurrenz- und zukunftsfähigen Landwirtschaft und Gewässerschutz identifiziert.

Diese klare landespolitische Zielsetzung wird vollumfänglich unterstützt. Allerdings steht die erklärte Absicht im Widerspruch zu den mit dem LEP gebotenen Möglichkeiten, Standorte für die Realisierung solcher Projekte zu generieren.

Projekte bzw. Anlagen zur zentralen Aufbereitung von Gülle und Gärresten zu marktfähigen und transportwürdigen Düngemitteln – ob mit oder ohne in das Anlagenkonzept integrierte Biogaserzeugung – haben spezifische Standortanforderungen: Dazu zählt vor allem eine vertretbare Entfernung zu den naturgemäß im Freiraum liegenden Betrieben, in denen die aufzubereitende Gülle bzw. die aufzubereitenden Gärreste anfallen. Die Realisierung solcher Anlagen in regionalplanerisch festgelegten

Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichen (GIB) ist u.a. deshalb unrealistisch. Aufgrund der Maßgaben des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, durch die solche Anlagen regelmäßig als Abfallbehandlungsanlagen einzuordnen sein werden, wären GIB aber aktuell die einzigen Standorte, die der LEP NRW mit dem „Ziel 8.3-2 Standorte für Abfallbehandlungsanlagen“ für solche Projekte offenlässt.

Deshalb ist im LEP die Möglichkeit zu schaffen, ausnahmsweise auch für diesen Anlagentyp Bauleitplanung im Freiraum zu betreiben. Denkbar wäre – in Verbindung mit einer entsprechenden Ausnahme in Ziel 8.3-2 – die Ergänzung des Entwurfs in der Erläuterung zu Ziel 2-3 Siedlungsraum und Freiraum um folgenden Aufzählungspunkt:

„- es sich um Anlagen zur zentralen Aufbereitung von Gülle und Gärresten zur Herstellung von marktfähigen Düngemitteln oder Bestandteilen von Düngemitteln handelt,“

## **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 im Kabinettsentwurf vorgesehene Streichung der Beschränkung auf versiegelte Konversionsflächen würden sich neue Flächenpotentiale in NRW ergeben. Gerade die vergangenen EEG-Ausschreibungsrunden für Freiflächen-Photovoltaik haben gezeigt, dass es auch landesplanerische Einschränkungen auf versiegelte Flächen waren, die ein Hindernis bei der Entwicklung solcher Vorhaben dargestellt haben. So konnten Bundesländer mit weniger restriktiven Regelungen weit mehr Investitionen in Freiflächen-Photovoltaik umsetzen. In diesem Sinne begrüßen wir die Streichung der Beschränkung auf versiegelte Flächen.

Gleichzeitig sollte man vor dem Hintergrund der begrenzten Zahl an Konversionsflächen in NRW den Eindruck vermeiden, mit der angedachten Streichung könnte die Photovoltaik in NRW „entfesselt“ werden. So ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass eine Vielzahl dieser Flächen auch anderen Wiedernutzungsmöglichkeiten offenstehen.

## **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 auf die ökologisch weniger relevanten Nadelholzbestände 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.

In rechtlicher Hinsicht hat der LEE NRW gegen die im Kabinettsentwurf gewählte Festlegung erhebliche Bedenken. Mit der angedachten Änderung soll im Wesentlichen zu der Formulierung zurückgekehrt werden, die bereits in der Vorgängerfassung des LEP zur Windenergienutzung im Wald zu finden war. So sieht der Kabinettsentwurf neben der oben erwähnten Streichung folgende Neufassung vor:

„Wald ist insbesondere mit seiner Bedeutung für die nachhaltige Holzproduktion, den Arten- und Biotopschutz, die Kulturlandschaft, die landschaftsorientierte Erholungs-, Sport- und Freizeitnutzung, den Klimaschutz und wegen seiner wichtigen Regulationsfunktionen im Landschafts- und Naturhaushalt zu erhalten, vor nachteiligen Entwicklungen zu bewahren und weiterzuentwickeln. Dazu werden in den Regionalplänen entsprechende Waldbereiche festgelegt, die in der Regel eine Inanspruchnahme durch entgegenstehende Nutzungen ausschließen.“

Der folgende Absatz bestimmt die Ausnahmevoraussetzungen näher:

„Ausnahmsweise dürfen Waldbereiche für entgegenstehende Planungen und Maßnahmen nur dann in Anspruch genommen werden, wenn für die angestrebten Nutzungen ein Bedarf nachgewiesen ist, dieser nicht außerhalb von Waldbereichen realisierbar ist und die Waldumwandlung auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt wird.“

Zunächst ist klarzustellen, dass die Vorschrift ausschließlich auf Waldbereiche anwendbar ist, die in der Regionalplanung als solche festgelegt worden sind. Insoweit hängt die Bedeutung der Vorschrift von der regionalplanerischen Festlegungspraxis ab.

Darüber hinaus erscheint aus unserer Sicht fraglich, ob es sich hier um ein Ziel der Raumordnung handelt. Nach der Formulierung handelt es sich um ein Regelziel mit Ausnahmeformulierung, die ihrerseits hinreichend bestimmt sein muss (BVerwGE 119, 54 (60)); BVerwGE 138, 301; BayVGH, Beschluss vom 03. 01.2013, Az. 1 NE 12.2151; Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, § 3 ROG, Rn. 20). Vorliegend ist insbesondere zweifelhaft, ob die für den Zielcharakter notwendige Endabgewogenheit



bejaht werden kann. So hat das OVG Münster (Urteil vom 22.09.2015 – 10 D 82/13.NE Rn. 59 zitiert nach juris) dem ähnlich formulierten Ziel im LEP 1995 die Zielqualität mangels abschließender Abgewogenheit abgesprochen. Dem Erfordernis einer abschließenden Abwägung ist nur genügt, wenn die landesplanerische Aussage auf der nachfolgenden Ebene keiner Ergänzung mehr bedarf.

Insoweit ist bereits unklar, wann ein Bedarf nachgewiesen ist. Denn der bisherige Grundsatz 10.2.- 3, der von der Regionalplanung mindestens festzulegende Flächenkulissen enthält, wird ersatzlos gestrichen und kann deshalb zur Bedarfsbestimmung nicht mehr herangezogen werden. Dementsprechend wird der Bedarf nun wohl erst aus Gebietsausweisungen in nachfolgenden Planungsentscheidungen ableitbar sein, was die Anforderungen an das Erfordernis der Endabgewogenheit eben nicht erfüllt (OVG Münster, Urteil vom 20.3.2009 – 10 A 1676/08, Rn. 94 zitiert nach juris; OVG Münster, Urteil vom 20.11.2018 – 2 A 1676/17, Rn. 73 zitiert nach juris),

Zudem darf der nachgewiesene Bedarf nicht anderweitig realisierbar sein. Nach der zitierten Rechtsprechung des OVG Münster (Urteil vom 22.09.2015 – 10 D 82/13.NE Rn. 59 zitiert nach juris) zählt die Kategorie Wald zu den „weichen Tabukriterien“. Deren Bedeutung ist im Einzelfall vor dem Hintergrund des Substanzgebots zu bestimmen, da allein nach dem Willen des Plangebers die Errichtung von Windenergieanlagen ausgeschlossen werden soll. Im Gegensatz zu den harten Tabukriterien ist eine Windenergienutzung auf den Teilflächen aber tatsächlich und rechtlich möglich (BVerwG, Urteil. vom 11.4.2013 – 4 CN 2/12, Rn. 5 zitiert nach juris). Die Bestimmung dieser Kriterien und ihre Gewichtung ist zentrales Element der planerischen Abwägung und kann nicht generell-abstrakt festgelegt werden. Die anderweitige Realisierbarkeit hängt dementsprechend von nachfolgenden Planungsentscheidungen ab. Auch insoweit fehlt also der Ausnahmeregelung die Endabgewogenheit. Unabhängig davon ist die Vorschrift jedenfalls völlig ungeeignet, die kommunale Entscheidungskompetenz (vgl. Koalitionsvertrag S. 40) zu stärken – das Gegenteil ist der Fall.

Insoweit hilft auch die Begründung zu Z 7.3.-1 in der nach dem Beteiligungsverfahren geänderten aktuellen Fassung nicht weiter. Danach soll die Nutzung außerhalb des Waldes realisierbar sein, wenn eine zumutbare Alternative besteht. Diese sei anzunehmen, wenn der Mehraufwand in einem vertretbaren Verhältnis zur konkreten Beeinträchtigung des Waldes steht. Der Hinweis auf einen „Mehraufwand“ mag für die Zulassung im Einzelfall relevant sein, geht aber an der Wirklichkeit der planerischen Steuerung vor Ort vorbei. Die Begründung führt dazu im Hinblick auf die Planung weiter aus, dass die Zumutbarkeit alternativer Planungen auch gegeben ist, wenn der angestrebte Zweck in zeitlicher, räumlicher und funktionell-sachlicher Hinsicht nur mit Abstrichen am Zweckerfüllungsgrad erfüllt wird. Ab welchem Grad diese „Abstriche“ nicht mehr „zumutbar“ sind, bleibt völlig offen. Damit wird dem Schutz des Waldes eine quantitativ unbestimmte prioritäre Bedeutung in der Planung zugemessen, wie sie eben für einen Grundsatz, nicht für ein Ziel typisch sind. Es bleibt Aufgabe der Planung vor Ort, den Waldschutz mit anderen Belangen, die dem Ausbau der Windenergie entgegenstehen abzuwägen und daraus eine Flächenkulisse zu entwickeln, die den Interessen der Eigentümer und den rechtlichen Anforderungen des Substanzgebots genügt. Die rechtssichere Erfüllung dieser Aufgabe wird durch die undurchsichtigen Formulierungen des Z 7.3-1 erheblich erschwert.

Grundsätzlich sehen wir auch hier wieder die Gefahr, dass, wie bereits bei der früheren Formulierung des LEP 1995, auch diese Neuformulierung sowohl von regionalen Planungsträgern als auch von vielen Kommunen bei ihrer Bauleitplanung fehlerhaft ausgelegt wird. Aus dem darauffolgenden Scheitern der Flächennutzungsplanungen vor Gericht hatte der aktuelle LEP im Grunde die entsprechenden Konsequenzen gezogen. So hat das OVG Münster hierzu formuliert: „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.“ (vgl. OVG NRW, Urteil vom 06.03.2018, Az. 2 D 95/15.NE, Rn. 111, zitiert nach [www.justiz.nrw.de/nrwe](http://www.justiz.nrw.de/nrwe)). Insgesamt würde diese Änderung vor allem ein erhebliches Maß an Rechtsunsicherheit für die Regionalplanung, die Kommunen sowie die Windenergieprojektierer und Waldeigentümer bedeuten.

Unabhängig von den rechtlichen Bedenken ist die Regelung auch unter akzeptanz- und waldwirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht nachvollziehbar. 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 83 Windenergieanlagen im Wald errichtet. Für den Bau und den Betrieb dieser Windenergieanlagen wurde insgesamt eine Waldfläche von 32,40 ha dauerhaft in Anspruch genommen.

Im Vergleich dazu hat allein der Orkan Friederike im Jahr 2018 Waldflächen in einer Größenordnung von 5000 ha zerstört (Zahlen des Umweltministeriums NRW). Weit schlimmer dürfte die Bilanz in diesem Jahr aussehen: So geht der Landesbetrieb Wald und Holz davon aus, dass in NRW mindestens 20.000 ha Wald wieder aufgeforstet werden müssen (Stand April 2019). Deutschlandweit müssen nach Angaben der Bundesregierung insgesamt 114.000 ha Wald wieder aufgeforstet werden.

Durch die Errichtung von Windenergieanlagen wird indessen kein Wald vernichtet, sondern nur temporär umgewandelt bei gleichzeitigem ökologischem Ausgleich an anderer Stelle. 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 befristeter Umwandlungsfläche, wobei sich die Befristung auf den Zeitraum bis zum Rückbau der Anlage nach 20 bis 25 Jahren bezieht.

Vor dem Hintergrund dieser Zahlenlage geht es bei der landesplanerischen Entscheidung nicht nur um eine Frage der Verhältnismäßigkeit, sondern auch um konkrete wirtschaftliche Möglichkeiten der Forstwirtschaft, diese Wiederaufforstung stemmen zu können. Die Windenergie kann hierbei einen langfristigen Beitrag leisten, der die Wiederaufforstung und auch eine umweltfreundliche Energieversorgung sicherstellt.

Positiv bei der Windenergienutzung im Wald wirkt sich dabei aus, dass 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 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 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 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 Mehraufwand realisierbar sind, der in einem vertretbaren Verhältnis zur konkreten Beeinträchtigung des Waldes steht. 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 weitgehender Tabuisierung siedlungsferner Waldbereiche angesichts des Erfordernisses der Windenergie substantiell Raum zu geben 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 im Sinne der Rechtssicherheit auch künftig im LEP den Trägern der Regionalplanung und den Kommunen in ihrer kommunalen Planungshoheit überlassen bleiben, wo sie in forstwirtschaftlichen 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 LEPs sind für die Windenergienutzung verpflichtend Gebiete proportional zum jeweiligen regionalen Potenzial als Vorranggebiete in den Regionalplänen festzulegen. Diese Festlegung orientiert sich an den im bisherigen 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 pünktliche 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. Zumal insbesondere die Sektorenkopplung und die Digitalisierung aller Lebensbereiche mit einem höheren Strombedarf einhergehen wird. Energie- und klimapolitisch bedarf es hier eines signifikanten Beitrages der Windenergie an Land. Hierbei hat gerade auch das Energieland NRW einen wesentlichen Beitrag zu leisten.

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. 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 – damaligen, heute an sich bereits überholten - Ausbauziele schon auf 1,6 Prozent der Landesfläche (ca. 54.000 ha) erreicht werden können. Dieses Ziel stellt dabei im Vergleich mit anderen Bundesländern 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 ist es den Trägern der Regionalplanung möglich, für ihre jeweilige Planungsregion abgewogene und in begründeten Fällen auch abweichende planerische Vorgaben für die nachgelagerte Ebene zu treffen. Dabei wird es den Trägern der Regionalplanung auch ermöglicht, eine erste Steuerung des Windenergieausbaus im eigenen Planungsgebiet 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 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 substantiell Raum zu geben 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 wiederum 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 werden 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.

Ganz grundsätzlich ergeben sich auch rechtliche Bedenken gegen die angedachte Änderung der Festlegung. So stellt sich bereits die Frage, ob ein derartig ausformulierter Grundsatz, qua seines im Kern nicht vorhandenen Regelungsgehalts, überhaupt einen Grundsatz der Raumordnung darstellt. Denn mit der Aussage, dass in den Planungsregionen Gebiete für die Nutzung der Windenergie als Vorranggebiete festgelegt werden *können*, wird lediglich eine Wissensaussage abgegeben. Die vorgeschlagene Ziffer 10.2-2 des Kabinettsentwurfs stellt mithin keinen Abwägungsbelang dar und ist mithin auch kein Grundsatz im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG. Auch stellt sich insgesamt die Frage, ob der Plangeber mit dem vorgelegten Entwurf seiner Berücksichtigungspflicht des ROG gerecht wird. So sieht § 2 Abs. 1 ROG eine nachhaltige Raumentwicklung vor, die durch Festlegungen in den Raumordnungsplänen konkretisiert werden soll. Dabei sollen die Grundsätze der Raumordnung gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG gerade auch den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung tragen sowie die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien schaffen.

#### **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 verringern 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 Fehlabbwägungen 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 Abstandsvorgabe 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 ist gerade rechtssicher nicht möglich.

Wie in dem in Anlage 1 enthaltenen Rechtsgutachten geschildert, nimmt die Begründungslast mit zunehmendem Abstand exponentiell zu.

Insgesamt dürfte ein in allen Gemeinden zugrunde gelegter Abstand von 1.500-Metern zusammen mit dem ebenfalls von der Landesregierung verfolgten Ziel eines weitestmöglichen Ausschlusses der Windenergie in Waldbereichen die Potentialfläche für die Windenergie in NRW massiv um mehr als 80 Prozent einschränken.<sup>1</sup> Damit dürften kaum neue Flächen in NRW ausgewiesen werden können. Zusätzlich ist zu beachten, dass die Zahl der wenigen verbleibenden Flächen in der tatsächlichen Nutzbarkeit dann nochmals erheblich durch genehmigungsrechtliche Vorgaben (Artenschutz, Flugsicherheit etc.) vermindert wird. NRW würde zusammen mit Bayern und der dort eingeführten „10H-Regel“ die strengsten Abstandsgebote in den deutschen Bundesländern setzen. Dabei zeigt die Entwicklung des Windenergieausbaus in Bayern mit gerade einmal 7 genehmigten Windenergieanlagen im Jahr 2017 und 12 genehmigten Windenergieanlagen im Jahr 2018, welche extrem negativen Folgen das Setzen pauschaler Abstandsvorgaben hat. Während in Bayern eine solche Vorgabe einst auf Basis der Länderöffnungsklausel erfolgte, würde eine solche erhebliche planungsrechtliche Beschränkung in NRW heute indes klar dem Bundesrecht widersprechen. (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. Auch die zuletzt durchgeführte redaktionelle Änderung vermittelt weiterhin den Eindruck einer Zielbestimmung. Es erscheint kaum vorstellbar, dass es sich bei dieser Formulierung um ein Versehen handelt.

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 Kabinettsentwurf 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. Eine solch weitreichende Einschränkung stellt nach den Aussagen beider Gutachten eine

---

<sup>1</sup> So zeigt eine jüngst veröffentlichte Studie des Umweltbundesamtes, dass allein bei einem pauschalen Siedlungsabstand von 1.500-Metern bundesweit nur noch rund 14 bis 38 Prozent der heute ausgewiesenen Vorrangflächen für die Windenergie erhalten bleiben könnten. Vgl.: Plappert, Marie-Luise / Rudolph, Manuel / Vollmer, Carla (2019): Auswirkungen von Mindestabständen zwischen Windenergieanlagen und Siedlungen – Auswertung im Rahmen der UBA-Studie „Flächenanalyse Windenergie an Land“ – herausgegeben vom Umweltbundesamt – abrufbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-03-20\\_pp\\_mindestabstaende-windenergieanlagen.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-03-20_pp_mindestabstaende-windenergieanlagen.pdf) ; Nimmt man diese Flächeneinbußen zahlenmäßig als Maßstab, kämen in NRW dann noch die von der Landesregierung verfolgten immensen Potentialeinbußen auf weniger ökologisch bedeutsamen Waldflächen hinzu.



landesrechtliche Verhinderungsplanung dar, eine rechtssichere Regelung ist daher aus unserer Sicht nicht erkennbar.

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. Die im vorliegenden Kabinettsentwurf angedachte Konkretisierung ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, könnte aber in der Sache etwas erläuternder und weniger rechtlich formuliert werden. So heißt es in den Erläuterungen:

„Hingewiesen wird darauf, dass nicht-raumbedeutsame Solarenergieanlagen auf Bahndämmen und ähnlichen linienhaften Infrastrukturbegleitanlagen nicht den Bindungswirkungen der §§ 4 und 5 ROG unterliegen.“

Gerade auch im Hinblick auf die Nutzung der zahlreichen wenig befahrenen oder sogar stillgelegten Streckenabschnitte wäre eine deutlichere Formulierung hier wünschenswert. Es ist hierbei auch zu betonen, dass diese Streckenabschnitte vielfach keinen oder nur geringen ökologischen Nutzen haben und keiner anderen wirtschaftlichen Nutzung zuführbar sind.

### **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“.

## **Anlagen**

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 Raumplanung, Fachgebiet 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