

Juli 2019

Landesverband
Erneuerbare Energien
NRW e.V.

Corneliusstraße 18
40215 Düsseldorf

T 0211/93676060
F 0211/93676061

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

STELLUNGNAHME

des

Landesverbandes Erneuerbare Energien NRW

**bezüglich des Festlegungsverfahrens der BNetzA zur
bedarfsgesteuerten Nachtkennzeichnung nach § 9 Absatz 8
EEG 2017 (Aktenzeichen BK6-19-142)**

Einleitung

Gerne bezieht der Landesverband Erneuerbare Energien NRW (LEE NRW) Stellung zum Festlegungsverfahren zur bedarfsgesteuerten Nachtkennzeichnung von Windenergieanlagen der Bundesnetzagentur (BNetzA) nach § 9 Absatz 8 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG 2017). Der LEE NRW unterstützt grundsätzlich die Einführung der bedarfsgesteuerten Nachtkennzeichnung (BNK) von Windenergieanlagen nach § 9 Absatz 8 EEG 2017. Die deutliche Minderung der nächtlichen Lichtemissionen (von ca. 90 Prozent) durch bedarfsgesteuerte Aktivierung der Befeuerung bei Näherung eines Luftfahrthindernisses dient nicht nur der Steigerung der Akzeptanz von Windenergieanlagen, sondern vermindert zugleich die Auswirkungen auf das nächtliche Landschaftsbild.

Aktuell sind jedoch nur Lösungen des Primär- und Passivradars zugelassen, deren Betriebskosten für die Anlagenbetreiber sowie die mit den Systemen verbundenen Emissionen und Neubauten im Gelände mitunter Vorbehalte schüren. Um jedoch eine flächendeckende Umsetzung der BNK und eine zeitnahe Umrüstung der ca. 17.500 Bestandsanlagen zu erreichen, bedarf es einer kosteneffizienten und sicheren Lösung. Aus Sicht des LEE NRW ist dies durch den Einsatz von Transponder-basierten BNK-Technologien möglich und mit § 9 Absatz 8 Satz 4 EEG 2017 auch explizit als Mittel zur Pflichterfüllung adressiert. Damit Anbieter und Hersteller auch dieser Systeme nach Anpassung des luftfahrtrechtlichen Rahmens ihre Technologie zeitnah in den Markt einführen können und somit der geforderten technologieneutralen Umsetzung der Kennzeichnungspflicht Rechnung getragen werden kann, ist es notwendig die Anforderungen an den Markt, die Politik sowie die Genehmigungsbehörden zu analysieren, die mit der Transpondertechnik einher gehen.

In Anbetracht der Tatsache, dass Transponder mangels Inkrafttretens der neuen Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Kennzeichnung von Luftfahrthindernissen (AVV) noch immer nicht zulässig sind, lassen sich kaum verlässliche Angaben zu Planungshorizonten und Auftragsvolumen treffen, sodass die derzeit geltende Umsetzungsfrist zum 1. Juli 2020 nicht eingehalten werden kann. Dies geschieht nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund, dass die Erfüllung der BNK-Einbaupflicht aufgrund der erforderlichen Anerkennungs- und Genehmigungsverfahren nicht ausschließlich durch die Windparkbetreiber gewährleistet werden kann. Eben diesen Akteuren droht jedoch im Falle der Nichterfüllung ein Verlust der Einspeisevergütung. Um die Bemühungen aller involvierten Akteure sowie das allgemeine Bekenntnis zur Branche zur BNK als Faktor zur Steigerung der Akzeptanz für den Windenergieausbau zu würdigen, gilt es proaktiv Unsicherheiten und Hemmnisse zu beseitigen.

Zu den einzelnen Fragestellungen

1 c) Welche Anbieter oder Hersteller bieten transpondergestützte Systeme in Deutschland an?

In Deutschland kooperieren die Firmen Lanthan und AIR Avionics bereits seit mehreren Jahren im Bereich der transponderbasierten Erkennung von Luftfahrzeugen für die BNK. Generell werden in Deutschland bereits seit 2008 transponderbasierte BNK in Schleswig-Holstein erfolgreich im Rahmen eines Pilotprojekts mit der Bundespolizei angewendet, deren Hubschrauber mit dem Empfangssystem von Transpondersignalen ausgestattet wurden und völlig fehlerfrei liefen. In Österreich sind Testinstallationen für Windenergieanlagen und

Seilbahnen ebenfalls erfolgreich umgesetzt worden. Seit Beginn 2019 wird die strategische Partnerschaft von AIR Avionics und Lanthan durch die RECASE Regenerative Energien GmbH, ein deutsches Ingenieurbüro mit Erfahrungen in der On- und Offshore Windenergie, ergänzt.

Die Firma Enercon besitzt ein Patent auf wesentliche Funktionen der derzeitigen Transpondertechnik und ist nach vorliegenden Informationen dazu bereit, dieses zu FRAND-Bedingungen an andere Akteure zu übertragen. Da es sich bei der transponderbasierten Lösung um eine allgemein bekannte und seit vielen Jahren eingesetzte Technik handelt, werden in Kürze noch weitere Anbieter auf den Markt kommen. So hat bereits auch die Firma Quantec Sensors, bislang ein Anbieter von Aktiv-Radarsystemen, ein transponderbasiertes System mit ins Angebot aufgenommen. Darüber hinaus hat auch die Deutsche Windtechnik proaktiv ein eigenes BNK-Transponder-System entwickelt, welches unabhängig von der Parkinfrastruktur und dessen Kommunikationsanbindung als Nachrüstung installiert werden kann.

Wieviel Zeit brauchen potenzielle Anbieter von solchen Systemen nach Inkrafttreten der noch ausstehenden Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Kennzeichnung von Luftfahrthindernissen, um die Technologie in den Markt einzuführen?

Mit der Überarbeitung der AVV-Kennzeichnung zugunsten des Einsatzes der Transpondertechnologie und dem Gutachten zur Identifizierung und Bewertung von Risiken durch transponderbasierte BNK wurden wichtige Hürden zur technologieoffenen Genehmigung der BNK genommen. Insbesondere das im Auftrag des BMWi erstellte Risikogutachten belegt eindeutig, wie auch das im Auftrag der Interessengemeinschaft Österreich erstellte Rechtsgutachten, die hohe Sicherheit der Implementierung transpondergestützter Systeme. Es gibt also weder aus Aspekten der Sicherheit der Luftfahrt noch aus luftfahrtrechtlichen Aspekten triftige Gründe für den Ausschluss von Transponder-BNK oder aber Sicherheitsnachteile gegenüber Primärradarlösungen.

Gegenwärtig werden von den Herstellern bereits Prototypen entwickelt und Vorserien geplant, da branchenseitig das Interesse besteht, die Systeme nach Inkrafttreten der geänderten AVV zeitnah auf den Markt zu bringen. Insbesondere die erste Umrüstung der bestehenden Hardware, die Anbindung der Windenergieanlagen untereinander sowie mehrerer Windparks kann und wird bereits jetzt bearbeitet. Aufgrund der bisherigen Verzögerungen seitens politischer Entscheidungsträger, der mangelnden Rechtssicherheit sowie der Ungewissheit darüber, welche Anforderungen die BNK-Systeme durch die AVV-Änderung zukünftig erfüllen müssen, kann eine Markteinführung der Transpondertechnologie sowie die flächendeckende Ausrüstung der Windenergieanlagen mit BNK-Systemen nicht bis zum 1. Juli 2020 erreicht werden.

Insgesamt erachten wir, auf Basis uns branchenseitig vorliegender Informationen eine Verlängerung der gesetzlichen Ausstattungsfrist um 18 Monate bis zum 31. Dezember 2021 als notwendig. Wir weisen jedoch ausdrücklich darauf hin, dass diese Frist lediglich für den Einbau einer technisch funktionsfähigen BNK-Ausrüstung gilt und dies nicht den Zeitraum des Anerkennungsverfahrens einschließt. Hier liegt es in der Hand des Gesetzgebers, eine deutliche Beschleunigung und Vereinfachung herbeizuführen und diesen zusätzlichen Zeitraum, auf den die Branche keinerlei Einfluss hat, dem 31. Dezember 2021 hinzuzurechnen (näheres dazu siehe Punkt 1 e).

1 d) Wie gestaltet sich der übliche Planungshorizont bei der Ausstattung von Windparks mit den verschiedenen BNK-Systemen? Welche Zeiträume werden von den ersten Vertragsverhandlungen bis zum Abschluss der Projekte durch dauerhafte Inbetriebnahme des BNK-Systems üblicherweise zugrunde gelegt? Welche Unterschiede ergeben sich hinsichtlich der verschiedenen Technologien?

Bei der Ausstattung der Windenergieanlagen mit den verschiedenen BNK-Systemen sollten Kosteneffizienz und schnelle Realisierbarkeit zentrale Kriterien darstellen, um den Neubau von Windenergieanlagen nicht zu gefährden und eine schnellstmögliche Nachrüstung der ca. 17.500 zur Umrüstung verpflichteten Bestandsanlagen – auch vor dem Hintergrund gesellschaftlicher und politischer Glaubwürdigkeit – zu gewährleisten. Insgesamt ist davon auszugehen, dass transponderbasierte BNK mit geringerem Aufwand und deutlich höherer Geschwindigkeit als Primärradarlösungen zu installieren sind, da für diese Technologie keine Neubauten im Gelände notwendig sind, sondern ausschließlich kleinere Komponenten in bestehende Windanlagen vor Ort verbaut werden müssen.

Der Zeitraum bis zur finalen Inbetriebnahme ist jedoch insofern schwer zu ermessen, als mit dem (Änderungs-) Genehmigungsverfahren und der standortspezifischen Anerkennung des Systems durch die Deutsche Flugsicherung und die zuständige Luftfahrtbehörde weitere Institutionen im Genehmigungsverfahren eine Rolle spielen, deren Betriebsabläufe und personelle Kapazitäten lediglich geschätzt werden können und deren Abstimmung untereinander notwendig ist. Die Dauer des (Änderungs-)Genehmigungsverfahrens nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) ist zudem davon abhängig, ob für das BNK-System eine Änderungsanzeige oder eine Änderungsgenehmigung notwendig ist (siehe dazu Punkt 3). Dennoch kann zumindest für transponderbasierte BNK konstatiert werden, dass durch den Verzicht auf Radarsysteme die Zeiträume für eine Frequenzvergabe, die elektromagnetische Umweltverträglichkeitsprüfung (EMVU) durch die BNetzA und das Genehmigungsverfahren für die eigentlichen Radaranlagen entfallen.

Einen wesentlichen Faktor wird die bestehende Ausstattung der Windenergieanlage in Bezug auf die Steuerung der Nachtkennzeichnung darstellen, da nicht jede Steuerung entsprechend ihrer Hardware auch automatisch BNK-tauglich ist. Generelle Aspekte der Planung (z.B. Angebotserstellung, Individualisierung, Vertragsverhandlungen) werden jeweils ca. 4 Wochen in Anspruch nehmen. Darüber hinaus müssen die notwendigen Teile produziert werden, was je nach Erfolg und Anzahl der Prototypen und Vorserien auch noch einmal zeitlich differieren kann. Hinsichtlich der Installation gilt es zu hinterfragen, ob diese im Rahmen gängiger Serviceintervalle erfolgen soll und in welchem Abstand sich diese zu einander befinden. Grob überschlagen muss hier jedoch von mindestens sechs Monaten ausgegangen werden. Ebenfalls parallel dazu haben die Genehmigungsverfahren zu erfolgen. Sofern das bisherige Zulassungsverfahren von Aktivradarsystemen (Anerkennung durch DFS und Zustimmung der Luftfahrtbehörde) beibehalten werden soll, ist allein für diesen Schritt mit einer zusätzlichen Bearbeitungszeit von mindestens 12 Monaten zu rechnen – bei erhöhtem Antragszugang auch deutlich länger. Deswegen empfehlen wir hier eine Verschlinkung des Verfahrens, die Auslagerung von Zulassungs- und Prüfverfahren und eine personell deutlich stärkere Besetzung der zuständigen Abteilungen.

1 e) Erachten Sie eine Verlängerung der Umsetzungsfrist für notwendig? Falls ja: Um welchen Zeitraum? Welche hier nicht angesprochenen Aspekte müssen im Zusammenhang mit der Einhaltung der Umsetzungsfrist noch beachtet werden?

Aus Sicht des LEE NRW ist eine Fristverlängerung von 18 Monaten bis zum 31. Dezember 2021 vor dem Hintergrund der Aufgabe und der Anzahl der umzurüstenden Windenergieanlagen notwendig, angemessen und ausreichend. Diese Angabe basiert jedoch auf der Prämisse, dass zeitnah eine Änderung der AVV und die Zulassung der transponderbasierten BNK-Systeme erfolgen. Da genehmigungstechnische Aspekte sowie die ausstehende AVV-Änderung jedoch nicht im Handlungsbereich der Anlagenbetreiber liegen, weisen wir ausdrücklich darauf hin, dass diese Frist lediglich für den Einbau einer technisch funktionsfähigen BNK-Ausrüstung gilt und dies nicht den Zeitraum des Anerkennungsverfahrens einschließen darf (siehe dazu auch Punkt 3). Hier liegt es in der Hand des Gesetzgebers eine deutliche Beschleunigung und Vereinfachung herbeizuführen und diesen zusätzlichen Zeitraum, auf den die Branche keinerlei Einfluss hat, dem 31. Dezember 2021 hinzuzurechnen. Eine regelmäßige Überprüfung des Marktes an BNK-Systemen sowie des Standes der Umsetzung der BNK-Pflicht sollten zusätzlich gewährleisten, dass die Fristverschiebung nicht in einem Maße stattfindet, die das Ansinnen der Akzeptanzsteigerung konterkariert.

Einen wesentlichen Faktor für die Verlängerung der Umsetzungsfrist stellt die bereits unter Punkt 1 d) erwähnte Vielzahl an genehmigungsrechtlich involvierten Akteuren dar. So ist es realitätsfern anzunehmen, dass über 17.500 Bestandsanlagen in einem Zeitraum von weniger als einem Jahr (nach derzeitiger Frist bis 1. Juli 2020) eine Änderungsgenehmigung nach dem BImSchG erhalten können und erst recht nicht die luftverkehrsrechtlichen Zulassungen bis zu diesem Zeitpunkt erfolgen können. Hierbei ist insbesondere zu beachten, dass gerade behördenseitig die personellen Kapazitäten für eine derartig hohe Zahl an Änderungsgenehmigungs- und Zulassungsanträgen vielfach nicht gegeben sind. Zudem ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht klar, inwiefern Anpassungen an den Transpondersystemen nach deren Aufnahme in die AVV notwendig werden. Hier muss den Entwicklern von Systemen und Anlagenbetreibern die notwendige Zeit zugestanden werden, mögliche Knackpunkte zu beheben. So ist anzunehmen, dass diese aktuell nicht mehr bestünden, wenn frühzeitig der notwendige Rechtsrahmen für eine höhere Investitionsbereitschaft und damit verbundene technologische Entwicklungen bestanden hätte.

Darüber hinaus ist eine Fristverlängerung auch besonders deswegen geboten, da die Änderung der AVV überraschender Weise auch den flächendeckenden Einsatz von Infrarot-Befeuerungen bzw. deren Anteil in LED-Beleuchtungen fordert. Nicht nur, dass dies einen kosten- und zeitintensiven Austausch der installierten Lampen bedeutet, bzw. eine zusätzliche Anbringung von Lampen erfordert, so ist hier erst einmal die Kompatibilität der neuartigen Beleuchtung mit der bisherigen und teils schon sehr alten Technik zu überprüfen und zu gewährleisten.

Dabei ist eine hohe Umsetzungsgeschwindigkeit der neuen Technik, nach der Beseitigung der letzten technischen Fragestellungen, möglich, wenn technisches Know-how gebündelt und Kooperationen im Rahmen der erforderlichen windparkseitigen Baumaßnahmen eingegangen werden. Hierzu gehören bspw. der Einbau des BNK-Systems im Rahmen gängiger Serviceintervalle seitens der Wartungsbetriebe und die zielgerichtete Anleitung der Fachkräfte durch die Hersteller (entweder in Personalunion oder durch entsprechende Montageanleitungen). Vorbereitende Maßnahmen, wie z.B. die Vernetzung der Windanlagen untereinander und

zur späteren zentralen BNK-Einheit, können bei ausreichender Sicherheit einer entsprechenden Änderung der AVV schon jetzt vorgeplant und angegangen werden.

2) Der Verpflichtung, Anlagen nach § 9 Absatz 8 EEG 2017 mit einer Einrichtung zur bedarfsgesteuerten Nachtkennzeichnung von Luftfahrthindernissen auszustatten, kann nur durch den Einbau eines BNK-Systems genüge getan werden, das alle tatsächlichen und rechtlichen Anforderungen für eine Inbetriebnahme erfüllt.

Der LEE NRW folgt der Rechtsauffassung der BNetzA, da sie die Feststellung der Bundesregierung unterstützt, nach der das Ziel der Regelung zur bedarfsgesteuerten Nachtkennzeichnung und die damit verbundene Pflicht nur von Systemen erfüllt werden kann, die auch luftverkehrstechnisch zugelassen sind. So wurden Transponder explizit als Möglichkeit der bedarfsgesteuerten Nachtkennzeichnung in das EEG 2017 aufgenommen und auch die Bundesregierung selbst hat unlängst auf eine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN bekräftigt, dass – auch wenn die Nutzung von Transpondersignalen bislang noch nicht luftverkehrstechnisch zugelassen sei – diese aufgrund der Kostenvorteile als Alternative erwähnt werden sollten (BT-Drs. 19/10366).

Unbestritten besteht seitens der Anlagenbetreiber nur dann hinreichend Rechtssicherheit, wenn das jeweils von ihnen verbaute System auch rechtlich anerkannt ist. Die Konsequenz sollte folglich darin bestehen, im Sinne einer Technologieoffenheit am Markt, aktiv Vorbehalte und Sicherheitsbedenken gegenüber Transponderlösungen zu beseitigen, den aktuellen qualifizierten und unabhängigen Sicherheitsbewertungen zu folgen und die AVV zeitnah zu ändern.

3) Die Ausstattungsverpflichtung des § 9 Absatz 8 EEG 2017 umfasst alle Schritte, die erforderlich sind, um das BNK-System unter Beachtung aller rechtlichen Voraussetzungen zulässigerweise in Betrieb zu nehmen.

Der LEE NRW stimmt nicht darin überein, dass der Ausstattungsverpflichtung nach § 9 Absatz 8 EEG 2017 nur dann genüge getan ist, wenn die tatsächliche und rechtliche Einsatzbereitschaft des BNK-Systems gewährleistet ist. Hierbei muss auf die Vielschichtigkeit des Genehmigungsverfahrens hingewiesen werden.

Die Rechtsanwendung und behördliche Praxis in den einzelnen Bundesländern variieren, teilweise sogar im spezifischen Einzelfall. Da es – gerade in Anbetracht der verschiedenen BNK-Systeme – keine pauschalen Genehmigungs- und Anerkennungskonzepte gibt, müssen Windenergieanlagenbetreiber für jede Anlage in Erfahrung bringen, welche konkreten behördlichen Genehmigungen oder Zustimmungen für ihr jeweiliges BNK-System (unter Berücksichtigung der Frage, ob es sich um eine Neu- oder Bestandsanlage handelt) erforderlich ist. Hinsichtlich der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung stellt sich etwa die Frage, ob ein Anlagenbetreiber eine neue Genehmigung benötigt, da sein BNK-System nicht nach § 1 Absatz 2 Nr. 2 4. BImSchV als Nebenanlage interpretiert wird oder aber, ob es sich nach § 16 Abs. 1 S. 1 BImSchG um eine wesentliche Änderung handelt oder lediglich eine Änderungsanzeige nach § 15 Abs. 1 BImSchG notwendig ist. Je nach Art des Genehmigungsverfahrens weicht jedoch zwangsläufig das Verfahren der standortspezifischen Anerkennung des BNK-Systems durch die deutsche Flugsicherheit bzw. die Luftfahrtbehörde ab, da eine Änderungsanzeige keine Konzentrationswirkung entfaltet und Anlagenbetreiber folglich separat auf die Luftfahrtbehörde zugehen müssten, was jedoch in einen völlig anderen behördlichen Ablauf mündet. Deswegen weist der LEE NRW noch einmal ausdrücklich darauf hin, dass die Zulassungsverfahren einzelner BNK-Systeme effizienter zu erfolgen

haben und dieses insbesondere für den Zubau von Windenergieanlagen im Überwachungsbereich bereits zugelassener BNK-Systeme gelten sollte.

Die Pflichterfüllung ist somit keinesfalls ein Prozess, den die Anlagenbetreiber selbst durchlaufen und dessen Fristwahrung ihnen allein obliegt. Stattdessen erfordert die Kennzeichnungspflicht nicht nur eine Abstimmung mit verschiedenen Behörden, sondern ist zudem mit einem hohen – und oftmals ungewissen – Zeitaufwand verbunden. Folglich besteht das Risiko, dass Anlagenbetreiber ihren Anspruch auf Einspeisevergütung aufgrund eines Verfahrens verlieren könnten, dessen Fortgang sie nicht aktiv steuern oder beschleunigen können. Um den Arbeitsaufwand bei allen Beteiligten möglichst gering zu halten und die (zu verlängernde) Frist zur Umsetzung möglichst realisieren zu können (damit das BNK-System nach allen geltenden rechtlichen Voraussetzungen in Betrieb gehen kann), regt der LEE NRW daher an, die BNK-Pflicht als erfüllt zu betrachten, sobald seitens des Anlagenbetreibers eine standortspezifische Zulassung bei der DFS beantragt wurde. Denkbar wäre ebenfalls die Durchführung des Verfahrens der standortspezifischen Anerkennung des BNK-Systems durch andere Institutionen, als die Deutsche Flugsicherung (bspw. TÜV oder DEKRA).

4) Soweit allerdings die Durchführung der Schritte die vorherige Inbetriebnahme der Windkraftanlage erfordert, können sie bei neuen Windkraftanlagen nach Inbetriebnahme durchgeführt werden, ohne die Ausstattungsverpflichtung zu verletzen.

Der LEE NRW stimmt darin überein, dass – sofern die standortspezifische Prüfung durch die Luftverkehrsbehörde die Inbetriebnahme einer Windenergieanlage erfordert – eine derartige Inbetriebnahme möglich sein muss, ohne gegen die Ausstattungsverpflichtung zu verstoßen. Wichtig bleibt dabei, dass dieses Vorgehen keine nachteiligen Auswirkungen auf die Einspeisevergütung der Anlagenbetreiber haben darf. Aus diesem Grund sei noch einmal auf unsere Position zu Punkt 3 und die Pflichterfüllung ab dem Zeitpunkt der Beantragung der Zulassung bei der DFS verwiesen.

5) Ist die Verwendung eines BNK-Systems luftverkehrsrechtlich grundsätzlich ausgeschlossen (z.B. im Sicherheitsbereich um Flughäfen und Flugplätze), besteht keine Pflicht zur Ausstattung der Windkraftanlage mit einem BNK-System, ohne dass es einer Ausnahmegenehmigung der Bundesnetzagentur bedarf.

Hier bedarf es aus Sicht des LEE NRW einer Präzisierung, ob mit einem BNK-System lediglich ein spezifisches System gemeint ist oder vollumfänglich sowohl Primär-, Passivradarsysteme und Transponderlösungen adressiert werden. Zudem sollte es den Anlagenbetreibern möglich sein, frühzeitig Kenntnis darüber zu erlangen, ob ihre Windenergieanlage in einem solchen Ausschlussbereich liegt – beispielsweise in Form der Bereitstellung entsprechender Open Source Daten. Andernfalls besteht die Gefahr, dass eine unzureichende Information seitens der Luftverkehrsbehörden zu Kosten auf Seiten der Anlagenbetreiber führt.