

Mitteilungsvorlage, DS-Nr. 2023/0064

öffentlich

Beratungsfolge	Sitzung am:	Ja	Nein	Enth.
Ausschuss für Stadtentwicklung und Denkmalschutz	31.01.2023			

Betreff: Rechtliche Entwicklungen in Bezug auf die räumliche Planung erneuerbarer Energien

hier: Sachstandsbericht bezogen auf Windkraftanlagen und Freiflächen-Photovoltaikanlagen

Mitteilungstext:

Seit dem Frühjahr 2022 sind eine Reihe von Gesetzen und Verordnungen entstanden, welche die Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien zum Ziel haben. Insbesondere die Planung von Windkraftanlagen und Photovoltaik-Freiflächenanlagen soll damit erleichtert und beschleunigt werden. Die vorliegende kurze Zusammenstellung gibt die wichtigsten aktuellen rechtlichen Entwicklungen dazu wieder. Anschließend wird das aktuelle Planungsrecht in Troisdorf dargestellt und abschließend ein Ausblick auf die zukünftige Stadtentwicklungsplanung hinsichtlich erneuerbarer Energien gegeben.

Aktuelle rechtliche Änderungen

1. Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetz

Am 7. Juli 2022 hat der Bundestag die umfassende EEG-Novelle beschlossen. Das „EEG 2023“ hat das geltende EEG 2021 ersetzt und ist am 1. Januar 2023 in Kraft getreten. Zur Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien in allen Rechtsbereichen wird im Erneuerbare-Energien-Gesetz der Grundsatz verankert, dass die Nutzung erneuerbarer Energien im überragenden öffentlichen Interesse liegt und der öffentlichen Sicherheit dient. Bis die Treibhausgasneutralität erreicht ist, gelten damit die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in der Schutzgüterabwägung. Daneben enthält das EEG 2023 zahlreiche Einzelmaßnahmen, um die Rahmenbedingungen für den Ausbau insbesondere von Wind an Land sowie Solaranlagen zu verbessern, Akzeptanz und aktive Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Energiewende zu stärken und weitere Weichen für ein klimaneutrales Stromsystem der Zukunft zu stellen. Die Rahmenbedingungen für die Solarenergie werden mit dem EEG 2023 durch ein großes Bündel an Einzelmaßnahmen für die verschiedenen Anlagentypen verbessert:

- Der Ausbaupfad, die PV-Ausbauziele und Ausschreibungsvolumina werden angepasst und hälftig auf Dach- und Freiflächen verteilt.
- Bei Dachanlagen in der Festvergütung wird diese deutlich angehoben. Dies soll bereits für Anlagen gelten, die ab dem 30. Juli 2022 in Betrieb genommen werden. Neue Anlagen, die ihren Strom vollständig in das Netz einspeisen, werden künftig auskömmlich gefördert. Anlagen, die teilweise für den Eigenverbrauch genutzt werden, bekommen eine geringere Förderung, wegen der wirtschaftlichen Vorteile des Eigenverbrauchs.

- Zukünftig lassen sich Anlagen mit Voll- und Teileinspeisung kombinieren. Damit lohnt es sich, die Dächer voll zu belegen.
- Die Degression der gesetzlich festgelegten Vergütungssätze wird bis Anfang 2024 ausgesetzt und dann auf eine halbjährliche Degression umgestellt.
- Die Flächenkulisse für Freiflächenanlagen wird maßvoll erweitert. Zu Konversionsflächen und verbreiterten Seitenrandstreifen kommen neue Kategorien wie Agri-PV, Floating-PV und Moor-PV hinzu. Dabei werden landwirtschaftliche und naturschutzverträgliche Aspekte berücksichtigt.
- Die neuen Kategorien werden in die reguläre PV-Freiflächenausschreibung integriert. Bestimmte Agri-PV-Anlagen sowie Moor-PV-Anlagen erhalten aufgrund ihrer höheren Kosten einen Bonus in den Ausschreibungen.
- Standardisierung und Digitalisierung werden den Netzanschluss von EE-Anlagen bis 30 Kilowatt installierter Leistung vereinfachen und beschleunigen. Für solche Anlagen wird es zudem zur Ausnahme, dass der Netzbetreiber beim Anschluss anwesend sein muss. Profitieren wird insbesondere das „Massengeschäft“ mit PV-Dachanlagen.

(Quelle: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/erneuerbare-energien.html> 11.01.2023)

Zur Erläuterung: Die Bundesnetzagentur führt Ausschreibungen zur Ermittlung der anzulegenden Werte für Strom aus Erneuerbaren-Energien und Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen durch. Der ermittelte anzulegende Wert dient als Berechnungsgrundlage für die Höhe des Zahlungsanspruchs (Marktprämie). Die Inanspruchnahme einer Zahlung für Strom aus neu in Betrieb genommenen Freiflächenanlagen und Solaranlagen auf baulichen Anlagen, die weder Gebäude noch Lärmschutzwände sind, (Solaranlagen des ersten Segments) ist ab einer installierten Leistung von mehr als 1001 kWp nur über eine erfolgreiche Teilnahme an den Ausschreibungen möglich. (...) Die gesetzlichen Grundlagen für die Ausschreibungen sind im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) geregelt. Insbesondere sind die §§ 28 bis 35a und 37 bis 38b EEG 2021 einschlägig. (Quelle: <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Ausschreibungen/Solaranlagen1/start.html> , 11.01.2023)

2. LEP-Erlass Erneuerbare Energien

Das Klimaschutz- und Energieministerium hat am Mittwoch, dem 28. Dezember 2022, einen Erlass zum beschleunigten Ausbau der Erneuerbaren Energien in Nordrhein-Westfalen in Kraft gesetzt. Er bringt weitreichende Erleichterungen insbesondere beim Ausbau der Windkraft im Wald: Künftig können Windenergieanlagen auf geschädigten Waldflächen und in anderen Nadelholzwäldern errichtet werden.

Die Kerninhalte des neuen Erlasses:

- Windenergie: Kalamitätsflächen (Wald-Ausfallflächen durch Sturm oder Baumkrankheiten) und Nadelwälder stehen nun landesplanerisch regelmäßig für die Windenergienutzung zur Verfügung. Das gilt unter anderem nicht in waldarmen Gemeinden, auf Naturschutz-Flächen sowie in Laub- und Laubmischwald.
- Freiflächen-Solarenergie: Deutlich vergrößert werden die planerisch möglichen Flächen entlang von Bundesfernstraßen und überregionalen Schienenwegen in Verbindung mit vorhandenen baulichen Nutzungen wie Wirtschaftsgebäuden oder landwirtschaftlichen Bauten. Auch in den in den Regionalplänen dargestellten „Bereichen für industrielle Nutzungen“ sind künftig ergänzend zu den Wirtschaftsgebäuden auch Freiflächen-Solarenergieanlagen möglich.
- Agri-Photovoltaik: Die gleichzeitige Nutzung landwirtschaftlicher Flächen für die Energieerzeugung wird erleichtert.
- Biogasanlagen: Angemessene räumliche Erweiterungen vorhandener

Betriebsstandorte sind möglich.

(Quelle: <https://landesplanung.nrw.de/erlass-zum-beschleunigten-ausbau-der-erneuerbaren-energien-nordrhein-westfalen-kraft-gesetz>, 13.01.23)

3. Gesetz zur Festlegung von Flächenbedarfen für Windenergieanlagen an Land (Windenergieflächenbedarfsgesetz – WindBG) oder auch „Wind an Land Gesetz“
Das Bundeskabinett hat am 15. Juni 2022 den von der Bundesministerin für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) und von dem Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) vorgelegten Entwurf einer Formulierungshilfe für ein Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land beschlossen. Das Gesetzgebungsverfahren ist abgeschlossen. Das Gesetz wurde am 28. Juli 2022 im Bundesgesetzblatt (BGBl. I S. 1353) verkündet, tritt aber erst am ersten Tag des siebten auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft (Artikel 5 des Gesetzes), also am 1. Februar 2023.

Durch das Gesetz wird die Vorgabe des Koalitionsvertrags umgesetzt, 2 Prozent der Bundesfläche für die Windenergie an Land vorzusehen. Ziel ist, den Mangel verfügbarer Fläche für den beschleunigten Ausbau der Windenergie an Land zu beheben. Das Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) sieht eine Verteilung sogenannter "Flächenbeitragswerte" auf die Länder vor. Demnach sollen bis Ende des Jahres 2027 1,4 Prozent und bis Ende 2032 zwei Prozent der Bundesfläche für Windkraftanlagen ausgewiesen sein. Diese Werte leiten sich aus den Ausbauzielen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes her und bilden die energiewirtschaftlichen Flächenbedarfe ab. Bei der Aufteilung des Gesamtziels auf die Bundesländer wurden die je nach Bundesland unterschiedlichen Voraussetzungen für den Ausbau der Windenergie an Land berücksichtigt. Die Länder können die Flächen entweder selbst ausweisen, oder als Teilflächenziele auf nachfolgende Planungsebenen „herunterbrechen“. Im Wege eines Staatsvertrages können Länder ihre Flächenziele bis zu einem gewissen Umfang untereinander übertragen.

Ergänzt wird das Gesetz unter anderem durch Änderungen des BauGB, die die Flächenziele des WindBG in die Systematik des Planungsrechts integriert (Diese Änderungen sind noch nicht umgesetzt). Insbesondere soll die Planung von Windenergieanlagen auf eine Positivplanung umgestellt werden. Voraussetzung für die Zulassung von Windenergieanlagen ist dann grundsätzlich eine vorhergehende Planung, entweder im Regional- oder im Flächennutzungsplan. In diesen Planungen werden alle öffentlichen und privaten Belange, die für oder gegen die Anlagen sprechen, berücksichtigt. Die Verfahren sollen durch die Verknüpfung mit den Flächenzielen deutlich vereinfacht werden.

Nach den Änderungen durch den Bundestags-Ausschuss für Wirtschaft und Energie wird in das Baugesetzbuch auch eine Vorfahrtregelung für Repowering-Vorhaben verankert, die bis 2030 Anwendung findet. Diese ermöglicht ein vereinfachtes Repowering von bestehenden Anlagen am oder in der Nähe des bestehenden Standorts.

Schließlich enthält der Entwurf der Formulierungshilfe auch eine Neukonzeption der Länderöffnungsklausel für landesrechtliche Mindestabstandsregelungen. Die Bundesländer dürfen weiter über Mindestabstände entscheiden, müssen aber sicherstellen, dass sie ihre Flächenziele aus dem Windenergieflächenbedarfsgesetz erreichen und so ihren Beitrag zum Ausbau der Windenergie leisten. Tun sie das nicht, treten die landesspezifischen Abstandsregeln außer Kraft. Diese Neukonzeption gibt den Ländern Spielraum beim "Wie" des Windausbaus, nimmt sie aber für das gemeinsame Ziel in die Pflicht. Wo und in welchen Abständen zu Wohngebieten Windenergiegebiete planerisch ausgewiesen werden, sollen auch zukünftig die jeweiligen Planungsträger, also das Land oder die Gemeinden, entscheiden. Hingegen soll eine zu zögerliche Planung in der Zukunft nicht mehr möglich sein. (Quelle: <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/Webs/BMWSB/DE/ExterneLinks/wind-an-land-gesetz.html> , 11.01.2023)

4. Änderung des BauGB, auch „Kleine Energienovelle“ des BauGB genannt

Die zentrale Novellierung des BauGB besteht im neuen § 249, der die Verpflichtungen des Windflächenbedarfsgesetzes in planungsrechtliche Instrumente übersetzt und Sanktionsmechanismen für die Länder etabliert. Die Änderung tritt am 1. Februar 2023 in Kraft.

Kommen die Länder ihrer im WindBG festgesetzten Verpflichtung der festgelegten Flächenausweisung in den im WindBG vorgesehenen Fristen nicht nach, so sind WEA an Land im Außenbereich praktisch uneingeschränkt zulässig, vgl. § 249 Abs. 7 BauGB n.F. Umgekehrt entfällt die Privilegierung für WEA im Außenbereich außerhalb der ausgewiesenen Windvorrangflächen, sofern die Länder ihrer Verpflichtung zur Flächenausweisung nach dem WindBG vollständig nachgekommen sind. In diesem Fall können WEA lediglich als „sonstige Vorhaben“ im Sinne des § 35 Abs. 2 BauGB zugelassen werden, sofern öffentliche Belange dadurch nicht beeinträchtigt werden.

Weiter sieht der neue § 249 BauGB vor, dass die Bundesländer nach wie vor eine Abstandsregelung von WEA bis zur nächsten Wohnbebauung von höchstens 1.000 m aufrechterhalten bzw. verabschieden können. Dies allerdings auch nur, sofern sie den Verpflichtungen aus dem WindBG bis zu den dort festgesetzten Fristen nachgekommen sind. Kommen die Länder diesen Verpflichtungen nicht nach, so entfallen auch die Rechtswirkungen schon bestehender Abstandsregelungen.

Weiter sind die Planungsträger bei der Ausweisung der Windvorrangflächen an entgegenstehende Ziele der Raumordnung oder entgegenstehenden Darstellungen in Flächennutzungsplänen nicht gebunden. In einem sich anschließenden Genehmigungsverfahren entfallen für die ausgewiesenen Gebiete sodann auch die entsprechenden Bindungen, vgl. § 249 Abs. 5 BauGB n.F.

Schließlich enthält der neue § 249 BauGB Privilegierungen für Repowering-Anlagen: So sind Repowering-Anlagen auch noch bis zum 31. Dezember 2030 außerhalb von Windvorrangflächen zulässig, selbst wenn das jeweilige Bundesland seine Flächenbeitragswerte schon erreicht haben sollte. Daneben können entgegenstehende Ziele der Raumordnung oder Darstellungen eines Flächennutzungsplanes einem Repowering-Vorhaben nicht entgegengehalten werden, es sei denn die Grundzüge der Planung werden berührt, vgl. § 245e Abs. 3 BauGB n.F. Damit entfällt für Repowering-Anlagen im Außenbereich faktisch die bis dato geltende Rechtswirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB, der den Ausschluss eines Vorhabens bei entgegenstehenden Zielen der Raumordnung oder Darstellungen in einem Flächennutzungsplan vorsah. Das Raumordnungsgesetz wird an die vorgenannten Neuerungen des BauGB entsprechend angepasst.

(Quelle: Homepage der Wirtschaftskanzlei Görg, Köln unter <https://www.goerg.de/de/aktuelles/veroeffentlichungen/20-07-2022/gesetzespaket-fuer-den-beschleunigten-ausbau-der-erneuerbaren-energien-novellierung-des-erneuerbare-energien-gesetzes-des-windenergie-an-land-gesetzes-des-bundesnaturschutzgesetzes-und-des-windenergie-auf-see> 04.11.2022)

5. Verordnung (des Landes Nordrhein-Westfalen) über Gebote für Photovoltaik - Freiflächenanlagen in benachteiligten Gebieten (Photovoltaik-Freiflächenverordnung – PVFVO) Vom 16. August 2022

(...)

§ 2 Öffnung der Flächenkulisse

- (1) In Nordrhein-Westfalen dürfen bei Zuschlagsverfahren für Solaranlagen des ersten Segments von der Bundesnetzagentur gemäß § 37c Absatz 1 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066) in der jeweils geltenden Fassung auch Gebote für Freiflächenanlagen auf Flächen nach § 37 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe h und i des Erneuerbare-Energien-

Gesetzes bezuschlagt werden. Ausgenommen sind Gebote für Anlagen auf Flächen, die eine mittlere Bodenwertzahl von mehr als 55 nach § 4 des Bodenschätzungsgesetzes vom 20. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3150, 3176) in der jeweils geltenden Fassung aufweisen. Ebenfalls ausgenommen sind Natura 2000-Gebiete nach § 7 Absatz 1 Nummer 8 des Bundesnaturschutzgesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542) in der jeweils geltenden Fassung. (...)

(Quelle:

https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=20593&ver=8&val=20593&sg=0&menu=0&vd_back=N , 03.11.2022)

6. 4. Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes

Am 7. Juli 2022 hat das Bundeskabinett ebenfalls den Entwurf zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes beschlossen. Im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) wird rechtlich sichergestellt, dass auch Landschaftsschutzgebiete in die Suche nach Flächen für den Windenergieausbau einbezogen werden können. Gleichzeitig werden Schutzzonen für bedrohte Arten definiert und hohe ökologische Standards garantiert. Der Artikel 1 der 4. Änderung tritt zum 1. Februar 2023 in Kraft. Die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes ist bei Experten auf breite Skepsis gestoßen.

(Quelle: [https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw27-pa-umwelt-bundesnaturschutz-901234#:~:text=Der%20Bundestag%20hat%20sich%20am,\(20%2F2354\)%20](https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw27-pa-umwelt-bundesnaturschutz-901234#:~:text=Der%20Bundestag%20hat%20sich%20am,(20%2F2354)%20) , 11.01.2023)

Planungsrechtliche Situation in Troisdorf

Im Rahmen der Neuaufstellung des FNP 2016 hat die Stadt Troisdorf untersucht inwieweit Konzentrationszonen für die Windkraft ausgewiesen werden können, sodass eine Ausschlusswirkung von Windkraftanlagen an anderer Stelle gem. § 35 Abs. 3 BauGB sichergestellt wird. Im Rahmen des Verfahrens wurde dabei festgestellt, dass kein Standort für Windkraftanlagen gefunden werden konnte und somit kein substanzieller Raum für die Windenergie geschaffen werden kann. Gründe waren hierbei neben Siedlungs- und Naturschutz vor allem Belange zur Sicherung des Flugverkehrs. Denn die anhand von Tabuzonen identifizierten Standorte im westlichen Teil des Stadtgebiets wurden aus Gründen der Flugsicherung von Bezirksregierung Düsseldorf als Luftfahrtbehörde abgelehnt. Neben dem Flughafen Köln spielte dabei auch die in 2010 eingeführte Abflugstrecke für das VFR-/IFR-Wechselverfahrens von Hubschraubern der Bundespolizei eine tragende Rolle.

Somit kam der FNP zu folgendem Fazit:

„Anbetracht dieser Sach- und Rechtslage ist festzustellen, dass außerhalb sonstiger „harter Tabuzonen“ kaum ein Standort für eine Windenergieanlage mit wirtschaftlich ausreichender Höhe gefunden werden könnte, der nicht die vorgebrachten öffentlichen Belange des Luftverkehrs beeinträchtigt. Ein anlagenbezogener Genehmigungsantrag hätte somit keine Aussicht auf Erfolg. Deshalb ist die Darstellung einer Konzentrationszone für Windenergieanlagen entbehrlich. Die bestehenden Darstellungen mit einer Höhenbegrenzung von 100 m sind obsolet, weil selbst diese Höhe aus luftrechtlichen Gründen nicht (mehr) genehmigungsfähig ist. Auf eine entsprechende Darstellung wird daher bei der Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes verzichtet“

Planungsrechtlich sind Windkraftanlagen im Außenbereich in unserem Stadtgebiet nach § 35 BauGB seit Jahren privilegiert. Aufgrund der Restriktionen gab es bislang keinen Vorhabenträger der eine Anlage realisieren wollte.

Seit dem 01. August 2022 verkleinert die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH ihre Anlagenschutzbereiche rund um Drehfunkfeuer. So schafft man weiteres Potential für mehr Flächen für Windenergieanlagen in Deutschland und leistet einen wesentlichen Beitrag zur Energiewende. Hinsichtlich der Größe dieser Anlagenschutzbereiche orientiert sich die DFS an neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen, die gemeinsam mit der Physikalisch-

Technischen-Bundesanstalt (PTB) im Rahmen eines vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz geförderten Forschungsprojekts erarbeitet wurde. Auf dieser Basis erfolgt nun eine Neubewertung: Bis Ende des Jahres 2022 prüft die DFL die Verkleinerung der Anlagenschutzbereiche von Doppler-Drehfunkfeuern auf sieben Kilometer Radius. Damit wird die Vereinbarkeit von Flugsicherung und Windenergie verbessert. (Quelle: <https://www.dfs.de/homepage/de/umwelt/windenergie/> , 11.01.2023)

Was bedeutet das für die Stadtentwicklung Troisdorf?

Die Stadtwerke Troisdorf lassen zurzeit, wie im Haupt- und Finanzausschuss am 07.06.2022 mitgeteilt, eine Potenzialstudie zu erneuerbaren Energien im Stadtgebiet erarbeiten. Die Studie berücksichtigt Windenergieanlagen und Freiflächenphotovoltaik. Eine erste Abstimmungsrunde mit dem Stadtplanungsamt hat in diesem Zusammenhang am 26.10.2022 online stattgefunden. Dabei wurde zum einen die Bearbeitungsweise durch das beauftragte Büro in Grundzügen vorgestellt. Zum anderen haben die Mitarbeiter des Stadtplanungsamtes auf die die Belange der Stadt Troisdorf in den Verfahren zur Neuaufstellung des Landschaftsplans Nr. 7 und zur Änderung des Regionalplans hingewiesen und mitgeteilt, die bisher noch nicht in die Studie eingegangen waren. Bis dahin hatte das beauftragte Büro lediglich auf die noch rechtskräftigen Pläne zurückgegriffen. Die aktuell formulierten räumlichen Planungsziele der Stadt Troisdorf gehen nun in die Studie ein.

Infolge der neuen Abstandsregelung für Drehfunkfeuer werden voraussichtlich mehr geeignete Flächen im Gebiet der Stadt Troisdorf zu identifizieren sein.

In Fortbildungsveranstaltungen in der 2. Jahreshälfte des Jahres 2022 zu diesem Thema wurde von einer weiteren Konzentrationszonenplanung der Städte auf FNP-Ebene abgeraten, da eine rechtssichere Planung zurzeit kaum möglich sei. Laut Herrn Prof. Grigoleit von der TU Dortmund ist für NRW davon auszugehen, dass kommunale Planungen zukünftig eine untergeordnete Rolle spielen und die Landesplanung vermutlich die Bezirksregierungen in die Pflicht nehmen wird.

Die Landesplanung wird aller Voraussicht nach die Flächenziele des Windenergieflächenbedarfsgesetzes (WindBG) auf Teilregionen herunterbrechen. Es wird dann auf Ebene der Bezirksregierungen durch Ziele der Raumordnung eine Festlegung in Regionalplänen getroffen, voraussichtlich als Teilplan, wie ein Mitarbeiter der Bezirksregierung mündlich mitgeteilt hat. Bei einem solchen Verfahren wird die Stadt Troisdorf als TöB beteiligt.

In Vertretung

Walter Schaaf
Technischer Beigeordneter