

STELLUNGNAHME

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP vom 05.09.2017: Windenergieausbau in Nordrhein-Westfalen wieder in geordnete Bahnen lenken – Akzeptanz für die Windenergie sichern

Köln/Düsseldorf, 05.12.2017

I. Allgemeines	2
II. Im Einzelnen	3
1. Überarbeitung des Windenergie-Erlasses	3
2. Änderung des Landesentwicklungsplans NRW	4
3. Verpflichtende bedarfsgerechte Befeuern von Windenergieanlagen	4
4. Repowering	5
5. Abschaffung der baurechtlichen Privilegierung von Windenergieanlagen	5
6. Ausschreibungsdesign des EEG reformieren	6

I. Allgemeines

Die Landesgruppen Nordrhein-Westfalen des Verbandes kommunaler Unternehmen (VKU) und des Bundesverbandes der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) unterstützen das Ansinnen der Fraktionen der CDU und der FDP Nordrhein-Westfalen, beim Ausbau der Windenergie in Nordrhein-Westfalen die Akzeptanz durch Bürgerinnen und Bürger sowie die kommunale Planungshoheit zu stärken und einen angemessenen Anwohner-, Landschafts- und Naturschutz sicherzustellen. Die Akzeptanz der Energiewende durch die Bürgerinnen und Bürger hat auch für die privaten und kommunalen Unternehmen der Energiewirtschaft einen hohen Stellenwert.

Die Energiewende und der Ausbau der erneuerbaren Energien sind ein gesamtgesellschaftliches Generationenprojekt mit einer Vielzahl von Akteuren sowie berechtigten Ansprüchen und Anliegen insbesondere von Anwohnern. Bereits nach der geltenden Rechtslage bestehen jedoch zahlreiche Möglichkeiten, um dem Anwohnerschutz den hohen Stellenwert zu geben, den er verdient. Eine frühzeitige, umfassende Information über ein geplantes Projekt, genauso wie echte Mitsprachemöglichkeiten, eine offene Diskussion über die Bedenken der Anwohner und die Ausnutzung von Veränderungsspielräumen gehören bereits heute zu den Elementen, mit denen insbesondere kommunale Planungsträger den Windkraftausbau im Einvernehmen mit Bürgerinnen und Bürgern ausüben. Dies trägt nicht nur den Anwohnerinteressen Rechnung, sondern beschleunigt auch die Genehmigungsverfahren von Windkraftanlagen. Pauschale Regelungsansätze, wie im Antrag gefordert, sind demgegenüber aus unserer Sicht nicht geeignet, den angestrebten fairen Ausgleich zwischen den Interessen aller Beteiligten herzustellen.

II. Im Einzelnen

1. Überarbeitung des Windenergie-Erlasses

Der Windenergie-Erlass hat als Abwägungshilfe für die Kommunen eine hohe Bedeutung und galt in der Verwaltungspraxis bislang als unersetzbare Hilfestellung. Dieser hohe Nutzen für die Verwaltung sollte auch in Zukunft fortbestehen. Wir regen deshalb an, zahlreiche Abwägungskriterien, deren Streichung im Entwurf des Änderungserlasses beabsichtigt war, wieder in den Windenergie-Erlass einfließen zu lassen.

Ein besonderes Augenmerk sollte zudem auf das neu eingefügte Fallbeispiel in Kapitel 8.2.1 gerichtet werden, da dieses sowohl zu falschen Erwartungshaltungen auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger führen wie auch bei Genehmigungsbehörden fälschlicherweise als starre Abstandsregelung missverstanden werden kann. Hier regen wir an, den Beispiel-Charakter deutlich hervorzuheben. Obwohl dem Windenergie-Erlass keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt, ist aktuell zu beobachten, dass Behörden aufgrund politischer Absichtserklärungen zunächst die Verabschiedung des Änderungserlasses oder sogar die Überarbeitung des Landesentwicklungsplanes NRW abwarten wollen, bevor sie Genehmigungsverfahren fortführen. Wesentlich zur Verunsicherung beigetragen hat die im Koalitionsvertrag genannte, sowie im vorliegenden Antrag nochmals formulierte Abstandsregelung von 1.500 Metern, die nach unseren Erkenntnissen in der Öffentlichkeit häufig als stets anzulegender „Mindestabstand“ missverstanden wird, obwohl ein solcher im Windenergie-Erlass nicht rechtlich wirksam festgesetzt werden kann. Auf dieses Faktum sollte im Sinne rechtssicherer sowie zügiger Genehmigungsverfahren, und um letztlich das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger nicht zu verlieren, deutlich hingewiesen werden.

Die bestehenden Immissionsschutzrichtlinien führen grundsätzlich bereits zu einem ausreichenden Abstand von Windkraftanlagen zur Wohnbebauung.¹ Insbesondere trägt die modifizierte Methodik des „Interimsverfahrens“ nach TA Lärm in Verbindung mit der technologischen Weiterentwicklung von Windkraftanlagen dazu bei, dass Neuanlagen nur mit größeren Abständen zur Wohnbebauung als in der Vergangenheit genehmigt und gebaut werden dürfen.

Darüber hinaus sollte für substantielle Änderungen am Windenergieerlass auch eine Übergangsregelung aufgenommen werden, um Planungsverfahren und bereits getätigte Investitionen in die Windenergie nicht zu entwerten.

¹ Fachagentur für Windenergie (2015). https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Akzeptanz/FA-Wind_Abstand-Akzeptanz_Broschuere_2015.pdf (zuletzt eingesehen am 27.11.2017).

Im Übrigen verweisen wir auf die gesonderte Stellungnahme von VKU und BDEW zum Änderungsverfahren des Windenergie-Erlasses.

2. Änderung des Landesentwicklungsplans NRW

Wir begrüßen das Ziel der Regierungskoalition, die Planungshoheit von Kommunen, insbesondere beim Windenergieausbau, zu stärken. Ein zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Kommunen und Projektierern einvernehmlich abgestimmter Ausbau der Windenergie hat für uns einen hohen Stellenwert.

Wir regen an, forstwirtschaftliche Nutzflächen ohne hochwertigen Baumbestand auch künftig für die Windkrafterzeugung nutzbar zu machen. Bereits nach der aktuellen Rechtslage unterliegt der Bau von Windenergieanlagen in Nordrhein-Westfalens Wäldern strengen Regeln und ist nur eingeschränkt möglich. Windenergieanlagen dürfen nur auf Kahlfächen aufgrund von Schadensereignissen – wie beispielsweise einem Sturm – sowie in forstwirtschaftlich intensiv genutzten Nadelwäldern errichtet werden. Besonders schützenswerte Waldflächen, wie etwa in Laubwäldern, stehen auch aktuell nicht als Flächenkulisse für Windenergieanlagen zur Verfügung. Hier ist außerdem zu beachten, dass mit der notwendigen Waldumwandlungsgenehmigung meist die Auflage verbunden ist, jeden in Anspruch genommenen Quadratmeter Waldbestand im Zuge der Waldumwandlungsgenehmigung doppelt auszugleichen. Durch diesen doppelten Ausgleich wird sogar eine Verbesserung der ökologischen Situation erreicht. Vor diesem Hintergrund ist die Notwendigkeit einer weiteren Einschränkung der Windenergienutzung im Wald nicht nachvollziehbar.

3. Verpflichtende bedarfsgerechte Befeuerung von Windenergieanlagen

Die bedarfsgerechte Nachtkennzeichnung (BNK) von Windkraftanlagen erachten wir grundsätzlich als eine geeignete Maßnahme, um die Lichtemissionen, die Anwohner beeinträchtigen können, im Falle erheblicher Belästigungen weiter zu mindern und damit die Akzeptanz für Windenergievorhaben zu erhalten bzw. zu steigern.

Wir geben allerdings zu bedenken, dass die Kosten der bedarfsgerechten Befeuerung bei ca. 750.000 Euro liegen² - diese Kosten würden in die Auktionsgebote eingepreist werden müssen. Es steht daher zu befürchten, dass es im Rahmen des aktuellen EEG-Ausschreibungsdesigns in Verbindung mit einer landesspezifischen Verpflichtung zum Einbau dieser kostenintensiven Befeuerungssysteme zu weiteren regionalen Schief lagen

² Vgl. Fachagentur Wind an Land: Bedarfsgerechte Nachtkennzeichnung von Windenergieanlagen.

beim bundesweiten Ausbau der Windenergie kommt. Für verpflichtende bedarfsgerechte Befeuerung sollte NRW daher auf eine bundeseinheitliche Regelung hinwirken.

Zur Förderung der Akzeptanz für die Windenergie sollte zudem der Einsatz bedarfsoptimierter Nachtkennzeichnung an Windenergieanlagen durch Befeuerungssysteme, die bspw. mit geändertem Abstrahlwinkel und teilweisem Einsatz von Infrarotlicht anstelle von LEDs arbeiten, nicht ausgeschlossen werden.

In jedem Fall sollte auch hinsichtlich der Befeuerung ein Bestandsschutz für bereits genehmigte Windenergieanlagen gewährleistet sein.

4. Repowering

Branchenschätzungen zufolge werden die in NRW bereits genehmigten und die in Genehmigung befindlichen Windkraftanlagen sowie das angestrebte Repowering nicht ausreichen, um weiterhin einen der Bedeutung des Landes entsprechenden Beitrag zum Erreichen der Klimaschutzziele zu leisten. Allein durch das fehlerhaft ausgestaltete EEG-Ausschreibungsverfahren wird das jährliche Ausbauvolumen in NRW bereits massiv begrenzt. Nach unserer Einschätzung droht der jährliche Zubau an Windenergie in NRW auf nur noch 150 Megawatt zurückzugehen. Ein Repowering und damit die weitere Erhaltung von Bestandsanlagen und -standorten sollten selbstverständlich weiterhin möglich sein. Für einen ausreichenden Beitrag zur Energiewende kann dieser jedoch den Zubau von Neuanlagen nicht kompensieren.

Neben der technischen Begrenzung der Repowering-Optionen ist nicht zu unterschätzen, dass auch für das Repowering ein neues und vollumfassendes Genehmigungsverfahren durchlaufen werden muss. Dies wird auch dadurch schwieriger, dass Bestandsanlagen häufig außerhalb heute ausgewiesener beplanbarer Flächen stehen und neue Abstandsvorgaben die zur Verfügung stehenden geeigneten Flächen weiter reduzieren. Auch die Förderung für diese „neuen“ Anlagen müsste im Wege der Ausschreibung erworben werden. Hier sind das jährliche Ausschreibungsvolumen und das aktuelle Ausschreibungsdesign ein weiterer limitierender Faktor.

5. Abschaffung der baurechtlichen Privilegierung von Windenergieanlagen

Die Regierungskoalition in NRW bekennt sich klar zum Pariser Klimaschutzabkommen und damit zu den Klimaschutzbemühungen in Europa und Deutschland. Mit der baurechtlichen Privilegierung von Windenergieanlagen hat der Bundesgesetzgeber im Jahr 1995 eine grundlegende Basis für den Ausbau der erneuerbaren Energien geschaffen. Die Abschaffung der Vorrangregelung im BauGB wäre das falsche Signal.

Die Energiewende ist eines der größten Infrastrukturprojekte in der Geschichte der Bundesrepublik, denn sie betrifft alle Wertschöpfungsstufen der Energiewirtschaft und nicht zuletzt die Energieverbraucher, welche im Rahmen der Sektorkopplung eine noch weiter wachsende Rolle spielen werden. Energiewende bedeutet aber auch, dass Stromerzeugung und Verteilung sichtbar werden. Statt einer Einschränkung von Flächen für Windenergieanlagen brauchen wir ein klares Bekenntnis der Bundesländer für die Energiewende, indem ausreichend Flächen zur Verfügung gestellt werden.

Der Bundesgesetzgeber hat das Instrument des Planvorbehalts in § 35 Abs.3 S. 3 BauGB zur Ermöglichung sog. Konzentrationszonenplanungen bewusst geschaffen, um ein Gegengewicht zur Privilegierung von Windenergieanlagen zu bilden. Damit wurde die kommunale Planungshoheit nach Ansicht des Bundesgesetzgebers hinreichend gestärkt. Mit Hilfe dieses Instruments ist es auf Raumordnungs- und Flächennutzungsplanebene den Planungsträgern möglich, weite Teile eines Plangebiets von Windenergieanlagen freizuhalten und diese auf geeigneten und möglichst konfliktarmen Flächen zu konzentrieren. Ohne eine Bauleitplanung besteht die Gefahr, dass Bestandsanlagen (Altanlagen), die nach Ablauf der EEG Förderung zum 31.12.2020 nicht mehr weiter betrieben werden können, ersatzlos wegfallen. Sie könnten auch nicht im Rahmen eines „Repowerings“ durch moderne, leistungsfähigere Anlagen ersetzt werden. Es müsste daher sogar mit einem Rückgang der derzeitigen Windenergieleistung an Land gerechnet werden.

6. Ausschreibungsdesign des EEG reformieren

Im Jahr 2017 wurde – in Umsetzung der EEG-Reform 2016 – die Förderung für neue Windenergieanlagen erstmals in einem wettbewerblichen Verfahren ausgeschrieben. Nachdem drei Ausschreibungen erfolgreich durchgeführt wurden, ist deutlich geworden, dass die Einführung von mehr Wettbewerb im EEG im Sinne einer kosteneffizienten Förderung und Mengensteuerung grundsätzlich richtig war. Gleichwohl sind einzelne gesetzgeberische Korrekturen notwendig, damit der Bieterwettbewerb dauerhaft funktioniert und der Ausbau der Windenergie kontinuierlich fortgesetzt werden kann:

- Das Bieten ohne BImSchG-Genehmigung sollte endgültig und für alle Bieter abgeschafft werden.
- Das „uniform pricing“ sollte für bezuschlagte Wind-Projekte gelten, die nach Inbetriebnahme dauerhaft eine bestimmte Mindestanzahl an Bürgern in der Region direkt oder indirekt (z. B. über Bürgerenergiegenossenschaften) beteiligen – ob gesellschaftsrechtlich oder finanziell.
- Der Begriff der Bürgerenergiegesellschaft wäre damit nicht mehr relevant und könnte aus dem EEG entfernt werden.

In den Ausschreibungen des Jahres 2017 hatten Bürgerenergiegesellschaften gemäß EEG 2017 das exklusive Recht, bereits in einer frühen Projektierungsphase, also lange vor Erteilung der Genehmigung nach dem BImSchG, Gebote abzugeben und von einer deutlich verlängerten Realisierungsfrist zu profitieren. Dies hat dazu geführt, dass fast nur Bürgerenergiegesellschaften mit Projekten ohne BImSchG-Genehmigung bezuschlagt wurden. Inzwischen hat der Gesetzgeber diese Regelung vorläufig ausgesetzt. Was bleibt, ist das „uniform pricing“: bezuschlagte Bürgerenergie-Projekte werden so gefördert, als hätten sie das höchste Gebot abgegeben, das in dem jeweiligen Gebotstermin noch einen Zuschlag erhalten hat.

Die Privilegierung von „Bürgerenergiegesellschaften“ fußt auf der Annahme, dass Bürger Windenergieprojekte „im Alleingang“ entwickeln wollen. Nur die wenigsten Bürger dürften jedoch bereit sein, die damit verbundenen Kosten und Risiken zu übernehmen. Nach den Erfahrungen vieler Stadtwerke sind die meisten Bürger dankbar, wenn Projekte durch erfahrene Partner vor Ort vorentwickelt und für Bürger zu einem Zeitpunkt geöffnet werden, wo eine Teilnahme zu vertretbaren Risiken möglich ist (d. h. nach Entfall der Entwicklungs- und Baurisiken). Der VKU kennt viele Beispiele, in denen es Stadtwerken auf diese Weise gelungen ist, Hunderte von Bürgern in der Region an Windprojekten zu beteiligen und für die Energiewende zu begeistern. Angesichts der Akzeptanzprobleme, mit denen der Windenergieausbau vielerorts zu kämpfen hat, tragen solche Beteiligungsmodelle enorm zum Gelingen der Energiewende bei. Sie sollten daher in den Ausschreibungen unter einen besonderen Schutz gestellt werden, damit die Bürgerbeteiligung weiterhin eine Zukunft hat.

Darüber hinaus sollten die Fehlentwicklungen infolge der Bürgerenergie-Ausnahme korrigiert werden, indem

- Sondermengen für Windenergie an Land ausgeschrieben werden,
- der Gebotshöchstwert für das Jahr 2018 angehoben oder – besser noch – komplett gestrichen wird und
- die Rechtmäßigkeit der Zuschläge systematisch überprüft, zu Unrecht erteilte Zuschläge gelöscht und die frei werdende Leistung kommenden Ausschreibungen zugeschlagen wird.

Durch die Dominanz der Bürgerenergie-Projekte ohne BImSchG-Genehmigung in den Ausschreibungen des Jahres 2017 wurden ca. 1,4 GW an baufertigen, genehmigten Windprojekten verdrängt. Um zu verhindern, dass hohe Vorentwicklungskosten für bereits genehmigte Projekte sinnlos verfallen, sollte in 2018 einmalig eine Zusatzmenge von 1,4 GW ausgeschrieben werden.

Alle bisherigen Ausschreibungen bei Windenergie an Land waren durch einen intensiven Preiswettbewerb charakterisiert, so dass für einen Gebotshöchstwert kein Bedarf besteht. Zumindest aber sollte der Gebotshöchstwert angehoben werden, da er infolge der mutmaßlich missbräuchlichen Ausnutzung der Bürgerenergie-Ausnahme auf ein ruinöses Niveau gedrückt wurde, das nur noch wenig Raum für einen von Akteursvielfalt geprägten Bieterwettbewerb lässt. Der Gebotshöchstwert für das Jahr 2018 ergibt sich nämlich „aus dem um 8 Prozent erhöhten Durchschnitt aus den Gebotswerten des jeweils höchsten noch bezuschlagten Gebots der letzten drei Gebotstermine“ (§ 36b Absatz 2 EEG). Maßgeblich sind also die Zuschlagswerte des Jahres 2017. Diese sind auch deswegen so niedrig, weil sich als Bürgerenergie getarnte Projektierer durch die verlängerte Realisierungsfrist die Möglichkeit verschafften, von künftigen, leistungsfähigeren Anlagengenerationen und/oder sinkenden Herstellerpreisen zu profitieren.

Sollte sich herausstellen, dass die Bürgerenergie-Ausnahme in Einzelfällen unrechtmäßig in Anspruch genommen wurde, sollten die entsprechenden Zuschläge gelöscht und die frei werdende Leistung kommenden Ausschreibungen zugeschlagen werden.

- Soweit bezuschlagte Projekte nicht realisiert werden, sollte das nicht-realisierte Volumen späteren Ausschreibungen hinzugefügt werden.

Nicht realisierte Zuschlagsmengen sollten erneut in die Ausschreibung gegeben werden, damit der Ausbau der Windenergie kontinuierlich fortgesetzt werden kann. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass in 2017 fast nur Projekte ohne BImSchG-Genehmigung und mit demzufolge ungewissen Realisierungschancen bezuschlagt wurden.