

vero - Verband der Bau- und Holzstoffindustrien e.V. Postfach 100644 / 47004 Duisburg

Landtag Nordrhein-Westfalen
Ausschuss für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie
Referat I.A.2 | A18
z. Hd. Frau Anna-Lena Donges
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18 WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/1202

Alle Abgeordneten

Duisburg, 19. Januar 2024

A18 – Landesentwicklungsplan – 31. Januar 2024

Stellungnahme zum Entwurf einer Zweiten Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen – Änderungsverfahren des Landesentwicklungsplans zum Ausbau der Erneuerbaren Energien (Vorlage 18/2070, im Folgenden „VO-E“)

Sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit bedanken wir uns sehr herzlich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum geänderten Verordnungsentwurf zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan NRW (LEP) zum Ausbau der Erneuerbaren Energien. Gerne machen wir hiervon gerne Gebrauch.

Ausgangslage

Zweck der Verordnung ist die Schaffung der raumordnerischen Voraussetzungen für den weiteren Ausbau der Erneuerbaren Energien.

Nach dem Entwurfstext ist das maßgebliche Ziel des Verordnungsentwurfs die Umsetzung des sog. Wind-an-Land-Gesetzes des Bundes, das für Nordrhein-Westfalen die Sicherung von 1,8 Prozent der Landesfläche für Windenergie vorgibt. Alleine dafür geht die Landesregierung ausweislich ihres zugehörigen Erläuterungstextes von einem Flächenbedarf von 61.402 Hektar aus (vgl. Erläuterung zu 10.2-2, S. 12 VO-E). Zusätzlich soll die Flächenkulisse für Freiflächen-Solarenergieanlagen maßvoll erweitert werden.

Geschäftsbereich
Düsseldorfer Straße 50
47051 Duisburg
Telefon: 02 03 / 9 92 39 - 0
Telefax: 02 03 / 9 92 39 - 99
E-Mail: info@vero-baustoffe.de

Hauptstr. 20
24114 Kiel
Telefon: 04 31 / 53 54 73 3

Schiffgraben 24
30175 Hannover
Telefon: 05 11 / 8 50 53 44

Rathenaustraße 10
67547 Worms
Telefon: 0 62 41 / 9 21 92 34

Bierstädter Str. 7
65189 Wiesbaden
Telefon: 0 6 11 / 8 8 00 63 - 02
Telefax: 0 6 11 / 8 8 00 63 - 03

Bankverbindung:
Deutsche Bank AG
BIC: DEUTDE33HAN
IBAN: DE97 3407 0050 0075 0260 00

Veranstaltungsort: Duisburg
VR 8845

Hauptgeschäftsführer:
RA Raimo Bengler

Dabei sollen die Verfahren zur Änderung des Landesentwicklungsplans und zur Änderung der Regionalpläne in den sechs Planungsregionen des Landes parallel durchgeführt und weitgehend zeitgleich abgeschlossen werden. Zielmarken sind insoweit für das LEP-Verfahren 2024 bzw. für die Regionalplanverfahren das Jahr 2025 (vgl. Erläuterung zu Grundsatz 10.2-5, S. 15 VO-E).

Verfahrenstechnisch beruht der dem Landtag zugeleitete Entwurfstext auf den Vorarbeiten des Ministeriums für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Entwicklung – konkret der Landesplanungsbehörde. Darauf basierend hatte die Landesregierung am 2. Juni 2023 beschlossen, den LEP zu ändern.

Im Rahmen der anschließenden Öffentlichkeitsbeteiligung hatte mit Datum vom 21. Juli 2023 auch vero Stellung genommen. Die Bewertung und Abwägung zu dieser Stellungnahme findet sich unter StN-ID 1013045_001 ff. auch in der Synopse im vorliegenden VO-E (Ifd. S. 2674 - 2693 bzw. S. 2738 - 2758 im .pdf).

Nunmehr hat die Landesregierung den oben genannten Entwurf dem Landtag zugeleitet und das parlamentarische Verfahren eröffnet. In diesem Rahmen erfolgt eine weitere Positionierung.

Bewertung

A.) Wie dargelegt haben wir bereits im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu den vorliegenden Planungen Stellung genommen und auf die Bedenken aus Sicht der heimischen Rohstoffbranche hingewiesen. Die Landesplanungsbehörde hat diese Bedenken in weiten, und wesentlichen, Teilen nicht aufgenommen. Sachlich sehen wir nach wie vor Anlass zur Kritik, weshalb wir unsere Ausführungen vom Juli 2023 an dieser Stelle erneut vortragen und vertiefen.

B.) Dies vorausgeschickt sehen wir die vorliegenden Planungen mit Blick auf etwaige Vorfestlegungen in sachlicher und zeitlicher Hinsicht als kritisch an.

I.) Schon die sehr ambitionierte Zeitplanung verwundert. Das bundesrechtliche „Gesetz zur Festlegung von Flächenbedarfen für Windenergieanlagen an Land (Windenergieflächenbedarfsgesetz – WindBG)“ sieht insofern vor, dass die Bundesländer einen prozentualen Anteil der Landesfläche für die Windenergie an Land auszuweisen haben und gibt zur Zielerreichung zwei Zeitmarken vor. Stichtage sind nach § 3 Abs. 1 S. 2 WindBG der 31. Dezember 2026 und der 31. Dezember 2032.

Die Planbegründung der Landesregierung stellt sich insofern auf den Standpunkt, dass die Flächenbeitragswerte „*ebenso wie die Umsetzungsfristen Mindestvorgaben sind*“ (vgl. VO-E, Abschnitt „Begründung zur Änderung der Windenergie“, im pfd. S. 6) und verweist hierzu auf die Gesetzesbegründung zum WindBG, BT-Drs. 20/2355, S. 25.

Hier heißt es indes wörtlich „*Bei den Flächenbeitragswerten handelt es sich um Mindestvorgaben, die auch überschritten werden dürfen*“, so dass die Umsetzungsfristen selbst dort gerade nicht genannt sind. Angesichts des eindeutigen Wortlauts kann auch nicht von einem redaktionellen Versehen ausgegangen werden.

Eine gesicherte Energieversorgung ist zweifellos ein Kerninteresse des Industriestandorts NRW, das auch von den Unternehmen der Rohstoffbranche, von denen einige auch zu den energieintensiven Industriebetrieben gehören, uneingeschränkt geteilt wird.

Gleichwohl besteht das Risiko, bei einem derart hohen Zeitdruck – insbesondere in einem dicht besiedelten und vielfältigen Interessenkonstellationen ausgesetzten Bundesland wie dem unseren – unumkehrbare Tatsachen zu schaffen.

Auch wenn wir im Grundsatz eine ehrgeizige Transformationsplanung begrüßen, sehen wir hier eine beträchtliche Gefahr von Vorfestlegungen, die weitere Entwicklungen verhindern und auch dem Ziel der im Gesamttraum anzustrebenden ausgeglichenen sozialen, infrastrukturellen, wirtschaftlichen, ökologischen und kulturellen Verhältnisse (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG) widersprechen. Das gilt insbesondere auch mit Blick auf die bundesrechtliche Vorgabe, nach der auch die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen sind (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG).

Die Auswirkungen, die hier zu befürchten sind, betreffen dabei nicht nur die Rohstoffbranche als solche, sondern die gesamten Wertschöpfungsketten im Land, und damit die heimische Wirtschaft und Bevölkerung insgesamt.

Daher greift es aus unserer Sicht aus zu kurz, wenn die Landesplanungsbehörde sich in ihrer Erwiderung auf diese Kritik auf den pauschalen Standpunkt stellt, dass „*die genannten Grundsätze [...] im vorliegenden Planentwurf in einen angemessenen Ausgleich gebracht und durch die [...] ambitionierte Zeitplanung nicht gefährdet würden*“ (vgl. VO-E, lfd. S. 2674 bzw. S. 2738 im .pdf).

II.) Dies gilt umso mehr angesichts der in Rede stehenden Flächenbedarfe und deren Folgewirkungen.

Nach Ziel 10.2-2 VO-E sind in den sechs Planungsregionen Windenergiebereiche „in mindestens folgendem Umfang festzulegen:

- *Planungsregion Arnsberg: 13.186 ha*
- *Planungsregion Detmold: 13.888 ha*
- *Planungsregion Düsseldorf: 4.151 ha*
- *Planungsregion Köln: 15.682 ha*
- *Planungsregion Münster: 12.670 ha*
- *Planungsregion des Regionalverbandes Ruhr: 2.036 ha*

Zusammengerechnet entspricht das einem Mindestwert von 61.613 Hektar Fläche. Dieser Zahlenwert liegt schon mehr als 210 Hektar über dem Wert, den der VO-E selbst mit Blick auf die Vorgaben aus dem WindBG ausweist. In der geplanten Erläuterung zu 10.2-2 ist insoweit von „61.402 Hektar“ die Rede (vgl. ebd., im .pdf S. 12).

Zum Vergleich – ausweislich der Rohstoffstudie NRW des MWIKE vom November 2021 lag die, gelegentlich als „besonders flächenintensiv“ kritisierte, gesamte Flächeninanspruchnahme für den Abbau von Lockergesteinen bei 231 Hektar, oder 0,007 % der Gesamtfläche von NRW (vgl. ebd. S. 95).

Wesentlicher ist aber die raumordnerische Dimension. Die vorgesehene Ausweisung derart hoher Flächenwerte für die Gewinnung erneuerbarer Energien wird auch für die (gesicherte) Rohstoffversorgung erhebliche Auswirkungen nach sich ziehen. Die hier in Rede stehende Flächenkulisse stellt also eine bedeutende Größe dar, die unser Land sicht- und spürbar verändern wird und Auswirkungen auch auf die wirtschaftliche Seite haben wird.

Darüber hinaus werden diese Flächen zukünftig – und sofern sie jemals auch tatsächlich mit Energieanlagen bebaut werden sollten – weder für etwaige Vorhaben der Rohstoffindustrie, noch für die Landwirtschaft, noch als Ausgleichs- oder Ersatzflächen noch für andere Vorhaben zur Verfügung stehen.

Diese Flächenkulisse wird somit zu einer weiteren Verknappung verfügbarer Flächen führen, da mit jedem Eingriff aufgrund des Ausbaues von Wind- oder Solaranlagen nicht nur Flächen für die eigentlichen Anlagen für anderweitige Nutzungen verlorengehen, sondern auch Ausgleichsflächen für die damit verbundenen Eingriffe in den Naturhaushalt bereitgehalten werden müssen. Weitere, erhebliche Steigerungen der Preise für land- und forstwirtschaftliche Flächen werden die Folge sein.

Die Steigerung der Flächenpreise wiederum kann potentiell auch zu Steigerungen der Rohstoffkosten führen.

Die Folgen wären eine erhebliche Verteuerung sämtlicher Maßnahmen, bei denen mineralische Rohstoffe eingesetzt werden, nicht zuletzt aller privater, gewerblicher oder öffentlicher Bauvorhaben. In Rede stehen damit auch weitere politische Zielsetzungen wie die Gewährleistung bezahlbaren Wohnraums oder eine allseits funktionsfähige Infrastruktur.

III.) Relevant ist auch die Berücksichtigung der Flächenkategorien in der LANUV-Flächenanalyse zu den Windenergie-Flächenpotenzialen in NRW (https://www.lanuv.nrw.de/fileadmin/lanuvpubl/3_fachberichte/LANUV-Fachbericht_142.pdf). Dies gilt mit Blick auf die Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (BSAB) sowie die Reservegebiete, denn Raumordnungspläne sollen gemäß § 13 Abs. 5 Nr. 2 lit. b) ROG-Festlegungen von Standorten auch zur vorsorgenden Sicherung der geordneten Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen enthalten.

Auf S. 27 f. der LANUV-Analyse heißt es u.a. *„Auf Grund der tatsächlichen Nutzung (z. B. Sand- und Kiesabbau) kommt die Errichtung von Windenergieanlagen in Abgrabungsbereichen allerdings regelmäßig nicht in Betracht. Im Sinne einer möglichst realistischen Ermittlung der Flächenpotenziale werden die BSAB daher in der Flächenanalyse ausgeschlossen [...] Reservegebiete für den Abbau nichtenergetischer Bodenschätze, die als Grundsätze der Raumordnung (Vorbehaltsgebiete) in den Regionalplänen festgelegt werden können, werden nicht ausgeschlossen“.*

1.) In der Sache ist die Nicht-Berücksichtigung bereits ausgewiesener BSAB grundsätzlich angemessen. In der Regel werden die Unternehmen der Rohstoffbranche auch eine bergmännisch vollständige Nutzung der gegebenen Flächen anstreben.

Aus unserer Sicht wäre aber auch ein grundsätzlicher Ausschluss der Reservegebiete, mit Option zur Berücksichtigung des Einzelfalls, wünschenswert. Dies vor dem Hintergrund, dass die Unternehmen auch bei den Reservegebieten in der Regel bereits ihrerseits (organisatorische und finanzielle) Anstrengungen unternommen haben, um sich einen Zugriff auf die Flächen zu sichern und somit eine weitere Entwicklungsperspektive zur Nutzung der standortgebundenen Rohstoffe zu behalten.

Allerdings verbieten sich auch hier pauschale Betrachtungen, da es auch Unternehmen gibt, die ihre Reserveflächen (z.T. auch Teilflächen von BSAB) für Erneuerbare Energien nutzen möchten. Hier würde für den Landesplanungsgeber die Möglichkeit bestehen, auch gezielt auf die Möglichkeit zur unmittelbaren Versorgung energieintensiver Industriebetriebe hinzuwirken.

Dies allerdings unter der Prämisse einer klar geregelten zeitlichen Zwischennutzung. Entscheidend ist, dass im Anschluss ein Zugriff auf die Rohstoffe gesichert bleibt. Solange hier aber keine Sicherheit auf einen anschließenden Rohstoff-Zugriff besteht, wird auch die Investition in eine Windenergieanlage (und Nutzung für ca. 20-25 Jahre) ausbleiben.

Dabei liegt auch gerade für die energieintensiven Industrien mit den standortgebundenen Betrieben ein hohes Potenzial darin, den gegebenen – und im Zuge der Dekarbonisierung perspektivisch weiter steigenden – Strombedarf zukünftig noch mehr durch erneuerbare Energien im unmittelbaren räumlichen Umfeld zu decken. Das gilt beispielsweise für die heimischen Unternehmen der Zementindustrie, die sich in verschiedenen Modellvorhaben auf dem Weg zur klimaneutralen Zementproduktion befinden und hierbei schon jetzt verschiedene Lösungsansätze verfolgen, wie z.B. Carbon Capture-Verfahren, die jedoch ihrerseits ebenfalls noch energieintensiv sind. Für das Land NRW liegt die Chance darin, diesen bereits begonnenen Transformationsprozess durch die Setzung der richtigen Rahmenbedingungen weiter zu befördern.

Auf Ebene der Regionalplanung besteht hier eine entsprechende Möglichkeit unter Rückgriff auf § 7 Abs. 1 S. 2 ROG. Demnach kann in Raumordnungsplänen festgelegt werden, dass bestimmte Nutzungen und Funktionen des Raums für einen bestimmten Zeitraum oder ab oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände vorgesehen sind; auch kann eine Folge- oder Zwischennutzung festgelegt werden.

Daher sollte der LEP für die Regionalpläne sowohl explizit die Möglichkeit zur überlagernden Darstellung der Nutzung „Erneuerbarer Energien“ (Windenergiegebiete) mit der Nutzung „Industrie- und Gewerbegebiete“ als auch mit der Nutzung „Bereiche für die Sicherung und den Abbau von Bodenschätzen (BSAB)“ und den „Reservegebieten für die Rohstoffgewinnung“ eröffnen.

Mit der überlagernden Darstellung wird auch einer Vorsorge für zentrale Belange des Siedlungsraums und der Rohstoffversorgung in den Regionen (vgl. auch Ziel 10.2-2 des LEP-Entwurfs) Rechnung getragen.

So sollten Vor-, Zwischen- und Endnutzungen von BSAB- und Reservegebieten sowohl für die Windenergie als auch für Solarenergie ermöglicht werden. Dies beträfe nach derzeitigem Stand abgebaute Bereiche und Zwischennutzungen innerhalb von BSAB-Gebieten, sowie Vornutzung von Reservegebieten, in welchen absehbar vor Beginn der eigentlichen Rohstoffgewinnung noch regenerative Energieerzeugung möglich ist.

Hierzu sieht die LANUV-Flächenanalyse bereits vor, dass im „Einzelfall [...] für die Windenergienutzung eine vorübergehende Inanspruchnahme von langfristig gesicherten Flächen oder eine Nachfolgenutzung von nicht mehr genutzten Abgrabungsbereichen möglich“ ist (vgl. ebd. S. 27). Diese Nutzungsmöglichkeiten für die Windenergie sollten auf die Solarenergie übertragen und auf die weiteren o.g. Gebietskategorien ausgeweitet werden.

Grundsätzlich muss jedoch aufgrund der Standortgebundenheit und der geologischen Voraussetzungen ein klarer Vorrang für die tatsächliche Rohstoffgewinnung berücksichtigt werden, sodass der Erzeugung von erneuerbaren Energien sowohl räumlich als auch sachlich eine untergeordnete Nutzung zukommt.

Unabdingbare Voraussetzung für die Unternehmen der Rohstoffbranche ist es, dass bei Errichtung von Windenergieanlagen oder PV in Industriegebieten, BSAB und Reservegebieten der jeweilige Gebietsstatus (als Industriegebiet, BSAB oder Reservefläche für die Rohstoffgewinnung) im Regionalplan unberührt bleibt. Somit würden Zwischennutzungen für Erneuerbare Energien in den Gewinnungsbereichen vor der (endgültigen) Rohstoffgewinnung ermöglicht. Im Anschluss sind dann auf der genutzten Fläche im Rahmen des Repowering wiederum Nutzungen für erneuerbare Energien möglich.

2.) In Reaktion auf diese Kritikpunkte hat sich die Landesplanungsbehörde wiederholt auf den Standpunkt gestellt, dass die Belange der Rohstoffsicherung bereits im Rahmen der Flächenstudie durch das LANUV durch entsprechende Ausschlussflächen berücksichtigt worden und durch die regionalen Planungsträger in ihre Abwägung einzustellen seien. Eine zusätzliche Festlegung erscheine nicht als erforderlich (vgl. VO-E, lfd. S. 2676, 2680, 2686 bzw. S. 2740, 2744, 2750 im pdf).

Diese Ansicht teilen wir nicht. Der LEP ist, wie auch die Landesplanungsbehörde auf Ihrer Website einräumt, das zentrale und „wichtigste Steuerungsinstrument der Landesplanung. Der LEP legt die Ziele und Grundsätze für die räumliche Entwicklung des gesamten Landes fest und dient als verbindliche Vorlage für die Regionalplanung“, vgl. <https://landesplanung.nrw.de/landesentwicklungsplan/was-ist-der-landesentwicklungsplan>.

Daher ist auch gerade der LEP der angemessene Ort, um die für die nachgelagerte Regionalplanung wichtigen wesentlichen Leitplanken vorzugeben. Denn gerade im LEP selbst können und müssen die Raumnutzungsansprüche bestmöglich aufeinander abgestimmt werden.

Dies gilt gerade auch mit Blick auf die Versorgungssicherheit mit mineralischen Rohstoffen, da diese für Wirtschaft und Bevölkerung unseres Landes eine zentrale Rolle spielt. Eine Sicherung und Stärkung der heimischen Rohstoffbranche entspricht dabei auch dem übergeordneten Ziel einer verbesserten Resilienz in Rohstofffragen.

Im Anschluss ist es dann immer noch möglich und angemessen, für die Regionalpläne kleinräumige Analysen durchzuführen und detaillierte Entscheidungen über die Eignung oder Nicht-Eignung von Flächen zu treffen (vgl. insoweit auch die Erwidern der Landesbehörde, VO-E, lfd. S. 2678 bzw. S. 2742 im pfd).

3.) Die allgemeine Notwendigkeit einer höchstrangigen Rohstoffsicherung folgt nicht zuletzt auch aus dem aktuell erschienenen Bericht „Deutschland – Rohstoffsituation 2022“ der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (abrufbar unter

https://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Min_rohstoffe/Downloads/rohsit-2022.pdf;jsessionid=1EB2820A03DDC3AF2C6AA86A7FCAB6FA.internet951?_blob=publicationFile&v=6).

Dort heißt es im Abschnitt „Rohstoffsicherung“ auf S. 27:

„Die Rohstoffvorkommen sind aus geologischen Gründen standortgebunden und damit regional ungleich über die deutsche Landesfläche verteilt. Der Zugang zu Rohstoffvorkommen oder die Erweiterung von Gewinnungsstellen ist allerdings oft durch konkurrierende Flächennutzungen erschwert, so dass wertvolle heimische Rohstoffvorkommen oft raumordnerisch überplant sind. Der entsprechenden geologischen Kenntnis und dem frühzeitigen planerischen Schutz von Lagerstätten kommt daher im Rahmen der Rohstoffsicherung eine große Bedeutung zu.“

Umso wichtiger ist es, dass die heimische Rohstoffwirtschaft eine größere Akzeptanz erfährt und in diesem Zusammenhang das Rohstoffbewusstsein in der Gesellschaft gefördert wird. Hierzu gehört, dass der (planbare) Zugang zu Flächen, wenn schon nicht verbessert, so doch mindestens erhalten wird.

Wir sprechen uns daher allgemein für eine Flexibilisierung der Planung nebst Schaffung und Nutzung von regionalplanerischen Instrumenten für eine (auch zeitlich) abgesicherte Zwischennutzung aus. Rohstoff-Reservegebiete sollten allenfalls im Einzelfall und nach Rückkopplung mit den bereits vor Ort aktiven Unternehmen für die erneuerbaren Energien genutzt werden können. Hierbei gilt es, unumkehrbare Vorfestlegungen zu vermeiden.

Wir sprechen uns daher insbesondere für einen frühzeitigen Abgleich zwischen der Festlegung von Windpotentialflächen und vorhandenen Rohstoff(potential)flächen aus. Dieser Abgleich sollte zwischen dem Geologischen Dienst NRW (GD NRW), der Rohstoffindustrie sowie den Planungsbehörden erfolgen. Dieser oben genannte Flächenabgleich ist als Grundsatz im LEP festzulegen.

B) Im Einzelnen:

I.) Zu Ziel 10.2-12 Windenergienutzung in Industrie- und Gewerbegebieten

1.) Die oben in Teil A.) vorgeschlagenen Regelungen zur zeitlich gestaffelten Nutzung und gleichzeitigen Sicherung der Rohstoffflächen – und in der Folge zur Versorgungssicherheit für das Land NRW insgesamt – sollten sich vorzugsweise in Ziel 10.2-12 sowie der zugehörigen Begründung niederschlagen.

Wir schlagen insofern die Ergänzung der folgenden Formulierungen vor:

Ziel 10.2-12 Windenergienutzung in Industrie- und Gewerbegebieten sowie in Gebieten für die Rohstoffgewinnung

*In Industrie- und Gewerbegebieten sowie in Bereichen für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (BSAB) einschließlich der Reservegebiete für die Rohstoffgewinnung ist die Inanspruchnahme von geeigneten Flächen für die Windenergienutzung zu prüfen. Dabei ist die Windenergienutzung als eine arrondierende, den anderen gewerblichen und industriellen Nutzungen **bzw. der Rohstoffgewinnung und –verarbeitung räumlich und sachlich** untergeordnete Nutzung zu ermöglichen, um gleichzeitig eine möglichst effiziente Flächennutzung sicherzustellen und eine weitere Ausweisung von Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen zu vermeiden.*

Zu 10.2-12 Windenergienutzung in Industrie- und Gewerbegebieten

*Die Umstellung der Energieversorgung auf Erneuerbare Energien soll durch eine Integration von Windenergie in Industrie- und Gewerbegebieten, **sowie in weiteren einer industrieähnlichen Nutzung vorbehaltenen Gebieten wie BSAB- und Reservegebieten für die Rohstoffgewinnung** erheblich unterstützt werden. Geeignete Flächen umfassen hier Abstandsflächen und arrondierende „Restflächen“ oder bereits durch erfolgte Rohstoffgewinnung genutzte Flächen (Nachnutzung von BSAB) oder vor einer Nutzung „Rohstoffgewinnung“ bis zum tatsächlichen Abbau (Vor- bzw. Zwischennutzung).*

*Derartige Industrie- und Gewerbeflächen sollen grundsätzlich hinsichtlich eines Ermöglichens der Windenergienutzung überprüft werden, um ein geeignetes Flächenangebot auf bereits vorbelasteten Flächen zu schaffen. In Frage kommen insoweit insbesondere bereits bebaute bzw. für bauliche Zwecke rechtsverbindlich geplante Industrie- und Gewerbegebiete, **sowie weitere industriell vorgenutzte Gebiete wie BSAB- und Reservegebiete für die Rohstoffgewinnung. Der jeweilige Gebietsstatus (als Industrie-/Gewerbegebiet, BSAB oder Reservefläche für die Rohstoffgewinnung) bleibt in den Regionalplänen unberührt.***

Für eine Vor-, Zwischen- und Nachnutzung von Abbauflächen kommen neben beplanten auch regionalplanerisch festgelegte Flächen im Außenbereich in Betracht.

Sowie als Nachsatz zu den Erläuterungen zu Ziel 10.2-12:

„Rohstoffgewinnungs- und verarbeitungsbetriebe befinden sich u.a. aufgrund ihrer geologisch bedingten Standortgebundenheit regelmäßig im Außenbereich. Soweit die in BSAB oder deren Reserveflächen erzeugte Energie überwiegend von einem in räumlicher Nähe im Außenbereich gelegenen Rohstoffgewinnungs- oder verarbeitungsbetrieb genutzt werden kann, soll möglichst eine Genehmigung als Betriebsteil gem. § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB erfolgen. Explizite Darstellungen bzw. Festsetzungen in Flächennutzungs- und Bebauungsplänen sind insoweit grundsätzlich nicht erforderlich.“

2.) In ihrer Reaktion auf diese Vorschläge stellt sich die Landesplanungsbehörde auf den Standpunkt, dass eine Änderung der Festlegung nicht erforderlich sei. Eine überlagernde Darstellung von Windenergiebereichen für Gewerbe- und Industriebereiche sei nicht Inhalt des Ziels, das gleiche gelte für Bereiche für die Sicherung und den Abbau von Bodenschätzen (BSAB). Der Begriff werde daher im Ziel nicht ergänzt. Wenn es sich bei Teilen der BSAB um Gewerbe- und Industriegebiete der kommunalen Bauleitplanung handele, komme Ziel 10.2-12 zur Anwendung (vgl. VO-E, lfd. S. 2683 bzw. S. 2747 im pfd.).

Dies verkennt indes die Möglichkeit einer wünschenswerten Flexibilisierung sowie den Umstand, die Unternehmen der Rohstoffbranche in diesem Bereich als Teil der Lösung zu sehen. Die vorgeschlagenen Änderungen würden es ermöglichen, Windenergieanlagen gerade nicht nur in Industrie- und Gewerbegebieten zu errichten, sondern auch in (z.T.) bereits genutzten Steinbruchflächen, also solchen, die im BSAB bzw. in Reserveflächen für die Rohstoffgewinnung liegen und bei denen die Rohstoffgewinnung bereits abgeschlossen ist. Die Windenergieanlagen würden so eine Vor-, Zwischen- oder Nachnutzung der Steinbruchflächen und zugleich eine Versorgung angrenzender Rohstoffbetriebe, wie z.B. von Zementwerken, ermöglichen.

Auf diese Möglichkeit wird in Ziel 10.2-12 nicht ausdrücklich eingegangen, was wir aber nachdrücklich anregen.

II.) Zu Ziel 10.2-13 Steuerung der Windenergienutzung im Übergangszeitraum:

1.) Hier heißt es im VO-E: *„Soweit solche Konzepte noch nicht vorliegen, sind große zusammenhängende für die Windenergie geeignete Flächen (Kernpotenzialflächen bzw. „No-Regret-Flächen“) stattdessen für den Windenergieausbau mangels raumordnungsrechtlicher Restriktionen herausragend geeignet.“*

Damit wären diese Flächen ggf. vorrangig zu nutzen und würden in der Regionalplanung entsprechend berücksichtigt. Auch dieser Passus ist geeignet, Rohstoffpotentialflächen endgültig zu überplanen.

Rohstoffpotentialflächen sind nicht allein BSAB oder Sondierungsbereiche, sondern auch Freiraumbereiche, die auf den ersten Blick keine Restriktionen aufweisen, aber möglicherweise Rohstoffpotentiale aufweisen können, jedoch noch nicht von der Regionalplanung als BSAB oder Sondierungsflächen oder Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete ausgewiesen wurden. Hier sind mit Blick auf die Standortgebundenheit zwingend rohstoffgeologische Aspekte zu berücksichtigen.

Wir plädieren daher auch hier dafür, eine Abstimmung mit dem GD NRW zwingend vorzusehen.

2.) In ihrer Reaktion auf diese Anregung hat die Landesplanungsbehörde sich dahingehend eingelassen, dass die Kernpotenzialflächen aus der LANUV-Potenzialfläche abgeleitet seien und damit die dort genannten vielfältigen Kriterien berücksichtigten (vgl. VO-E, lfd. S. 2686 bzw. S. 2750 im .pdf.).

Sachlich sehen wir jedoch, wie oben bereits ausgeführt, die Notwendigkeit, die Rohstoffsicherung auf Ebene des LEP angemessen sicherzustellen. Wir halten daher diesbezüglich an unserer Anregung fest.

III.) Zu Ziel 10.2-14 Raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergie im Freiraum:

Generell sollten aus unserer Sicht auch die Potenziale von Floating-PV-Anlagen nicht unberücksichtigt bleiben. Daher haben wir uns u.a. auch auf Bundesebene wiederholt für entsprechende Ergänzungen bei § 35 BauGB (Privilegierung im Außenbereich) und § 36 WHG (Uferabstand, Flächenbegrenzung) ausgesprochen.

Im Grundsatz ist es daher positiv, wenn der Entwurfstext auf die generelle Möglichkeit der Errichtung von Floating-PV-Anlagen auch auf Abgrabungsgewässern verweist (vgl. ebd., S. 22 im .pdf).

Positiv ist auch, wenn die Landesplanungsbehörde im Zuge der Abwägung anerkennt, dass insoweit „*nie von einem ‚Null-Konflikt-Szenario‘ ausgegangen*“ werde und dass die letztliche „*Einordnung, ob sich das in Frage kommende Gewässer für die Nutzung von Floating-PV eignet, [...] die jeweilige Regionalplanungsbehörde in Abstimmung mit der jeweiligen Fachbehörde nach den tatsächlich vorhandenen Umständen vor Ort*“ treffen würde (vgl. VO-E, S. 2691 bzw. S. 2755 im .pdf).

Wir halten jedoch an der Ansicht fest, dass es auch hier nach wie vor gilt, rechtliche und sachliche Vorfestlegungen zu vermeiden (vgl. dazu auch sogleich die Ausführungen unter IV. zu 10.2-17 „Besonders geeignete Standorte für raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergie im Freiraum“).

In rechtlicher Sicht sind die Entwicklungen des höherrangigen Bundesrechts im Auge zu behalten. Insofern ist der Hinweis im Rahmen der Abwägung, dass die Ausführungen zu § 35 BauGB ein Bundesgesetz betreffen, es vorliegend aber ausschließlich um die Änderung des Landesentwicklungsplans gehe (vgl. VO-E, S. 2691 bzw. S. 2755 im .pdf) zutreffend, aber nicht zielführend, da auch und gerade das Instrument des LEP im Sinne einer weiteren Ermöglichung genutzt werden kann und sollte. Denn wie die Behörde weiter zutreffend ausführt, verhindert auch die „*Feststellung einer Raumbedeutsamkeit [...] nicht die Planung der Anlage. Sie unterliegt dann lediglich den Regelungen des LEP NRW*“ (vgl. VO-E, ebd.)

Sachlich ist darauf zu achten, wissenschaftliche Ergebnisse nicht vorweg zu nehmen, so teilen wir angesichts noch laufender Untersuchungen beispielsweise nicht die pauschale Sichtweise, dass bei Floating-PV-Anlagen stets eine Veränderung des jahreszeitlichen Zirkulationsverhaltens des Gewässers zu erwarten sein wird (vgl. VO-E, S. 22 im pdf).

Auch weisen wir darauf hin, dass einige Abgrabungsgewässer zugleich in ausgewiesenen Überschwemmungsgebieten liegen, für dortige Floating-PV-Anlagen aufgrund ihrer schwimmenden Konstruktion hier sowie eben aufgrund der Künstlichkeit des Gewässers aber die sonst auszuschließenden Risiken, anders als nach Ansicht der Landesplanungsbehörde (vgl. insoweit VO-E, S. 2690 bzw. S. 2754 im pdf), nicht gegeben sind. Insofern sollte hier die Möglichkeit zur Errichtung gegeben sein. Auch insoweit halten wir daher an unserer Anregung fest.

Zudem sollte auch mit Blick auf die Frage der Raumbedeutsamkeit zwischen Freiflächen- und Floating-PV-Anlagen unterschieden werden, da bei letzteren aufgrund der natürlichen und (bundes-)rechtlichen Gegebenheiten in der Regel ohnehin von geringeren Flächenverfügbarkeiten auszugehen sein dürfte.

Um die Potenziale von Floating-PV durchgängiger zu nutzen, sollte die Begründung im Entwurfstext weiter ergänzt werden.

Formulierungsvorschlag:

*In Überschwemmungsbereichen ist die Errichtung von Freiflächen-Solarenergieanlagen in der Regel nicht mit den Zielen der Raumordnung vereinbar. **Der Errichtung von Floating-PV-Anlagen auf künstlichen Oberflächengewässern, die in Überschwemmungsgebieten liegen, steht hingegen grundsätzlich nichts entgegen.***

3.) Gleichzeitig ist (weiterhin) darauf hinzuweisen, dass ein pauschaler Ausschluss der BSN-Bereiche unter Umständen zu weit reichend wirken kann.

Insofern begrüßen wir die Ansicht der Regionalplanungsbehörde, wonach „*die Notwendigkeit, diese Anlagen auch in BSN vorzusehen, [...] fachlich – zumindest im Regelfall – nicht zu begründen*“ sei (vgl. VO-E, S. 2689 bzw. S. 2753 im .pdf).

Wir unterstützen ausdrücklich die höheren Zielsetzungen eines umfassenden Schutzes der Natur, sprechen uns aber zugleich für eine mögliche, gesteuerte Nutzung im Einzelfall aus.

Wir schlagen daher vor, die Erläuterung zu 10.2-14 zu ergänzen.

Formulierungsvorschlag:

*Die regionalplanerisch festgelegten Waldbereiche und Bereiche zum Schutz der Natur (BSN), **soweit es sich dabei um Natura 2000-Gebiete, dauerhafte Naturschutzgebiete, Nationale Naturmonumente oder Nationalparke handelt**, sind gemäß Ziel 10.2-14 von vornherein für eine Inanspruchnahme durch raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergieanlagen ausgeschlossen.*

IV.) Zu 10.2-17 Besonders geeignete Standorte für raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergie im Freiraum:

1.) Hier heißt es in der zugehörigen Begründung (VO-E, S. 26 im .pdf): „*Bei der Planung von raumbedeutsamen Freiflächen-Solarenergieanlagen sollen die im Grundsatz genannten Standorte (bzw. Flächen / Bereiche) bevorzugt berücksichtigt werden, wenn der Standort mit der Schutz- und Nutzfunktion der jeweiligen Festlegung im Regionalplan vereinbar ist (vergleiche Ziel 10.2-14) und fachgesetzliche Regelungen dem nicht entgegenstehen.*“

Die Voraussetzung, dass die Anlagen mit der Schutz- und Nutzungsfunktion sowie mit der Nachfolgenutzung im Einklang stehen müssen, kann für die Realisierung von Floating-PV-Anlagen auf Baggerseen oftmals ein generelles Hindernis darstellen, denn in der Regel bestehen bereits Schutz- und Nutzungsfunktionen und sowie mit der eigentlichen Genehmigung zur Rohstoffgewinnung zwingend verbundene Nachfolgenutzungen, welche meistens gerade keine Floating-PV-Anlage vorsehen.

2.) Auch darüber hinaus ist die geplante Vorgabe eher restriktiv und damit kritisch, wenn es im Text weiter heißt (ebd., S. 27 f.) *„Künstliche stehende Gewässer im Sinne dieser Festlegung sind stehende Gewässer, die in der Regel durch Aufstau von Fließgewässern oder Freilegen oder Wiederherstellen der Grundwasseroberfläche entstanden sind und sich vorbehaltlich fachgesetzlicher Prüfung für Floating-Photovoltaikanlagen eignen. Hierbei darf der primäre Zweck des Gewässers in aller Regel nicht eingeschränkt werden. Vorstellbar ist beispielsweise eine Nutzung auf solchen Abgrabungsgewässern, die hinsichtlich ihrer ökologischen Wertigkeit (unter anderem Artenschutz) und des Landschaftsschutzes keine besondere Bedeutung haben oder eine besondere Größe aufweisen und bei denen auch ansonsten hinsichtlich der bestehenden oder geplanten Nachfolgenutzung keine Konflikte bestehen.“* (Hervorhebung nicht im Original)

Diese Festlegung ist im Ergebnis eine Ausschlussregelung für nahezu alle Abgrabungsgewässer, da faktisch alle Abgrabungsgewässer mindestens eines der obigen Kriterien erfüllen.

Begrifflich sind die Vorgaben überdies unscharf, da nicht absehbar ist, wie im Einzelfall die „Bedeutung“ für den Landschaftsschutz, die ökologische „Wertigkeit“ und auch „ansonsten keine Konflikte“ verlässlich beurteilt werden sollen. Insbesondere die Vorgabe „keine Konflikte“ erscheint besonders rigide. Die Summation der verschiedenen, unscharfen Kriterien macht es dann insgesamt noch unwahrscheinlicher, dass eine Anlage letztlich errichtet werden kann.

Insofern hilft es auch nicht, wenn die Landesplanungsbehörde hier erklärt, dass *„nie von einem ‚Null-Konflikt-Szenario‘ ausgegangen“* werde (vgl. VO-E, S. 2691, bzw. S. 2755 im pdf), wenn im Entwurfstext ausdrücklich darauf abgestellt wird, dass *„ansonsten [...] keine Konflikte bestehen“*.

Hinsichtlich der „Raumbedeutsamkeit“ von Vorhaben sollte nicht diese an sich zum Maßstab der Zulässigkeit gemacht werden.

Zielführender scheint es, eine Bewertung mit Blick auf den Strombedarf und ohnehin vorhandene räumliche Auswirkungen bzw. bestehende Beeinträchtigungen durch z. B. Steinbrüche oder Industriestandorte mit öffentlichen Belangen vorzunehmen. Gesichert sollte z.B. sein, dass hinsichtlich der Privilegierungen im Außenbereich nach § 35 Abs. 3 BauGB klargestellt wird, dass dies nur diejenigen Belange nach Absatz 1 Nr.2 – 6. betrifft, welche nicht bereits der industriellen oder der als originäres Ziel festgelegten Nutzung untergeordnet abgewogen wurden. Aus unserer Sicht eignen sich bereits beeinträchtigte Räume, bei denen andere Belange im Rahmen der Güterabwägung untergeordnet wurden, besonders für die erneuerbare Energieerzeugung, da keine „neuen“ Flächen zur Verfügung gestellt werden müssen.

Grundsätzlich ist eine gewisse Flexibilisierung bei den Beurteilungsmaßstäben äußerst positiv, da hierdurch eine angemessene Beurteilung des Einzelfalls ermöglicht wird. Im hier vorgesehenen Wortlaut steht jedoch zu befürchten, dass die Vorgaben faktisch auf eine Verhinderung hinauslaufen, jedenfalls aber kaum geeignet sind, eine Investitionsbereitschaft zu erzeugen.

3.) Hinsichtlich der Vorzugsflächen sollte zur Flexibilisierung in den Erläuterungen deutlich gemacht werden, dass das Vorhandensein ungenutzter Vorzugsflächen die Nutzung anderer Flächen nicht ausschließt.

Formulierungsvorschlag:

*Besonders geeignete Standorte für raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergie im Freiraum [...] **Das Vorhandensein ungenutzter Vorzugsflächen schließt die Nutzung anderer Flächen nicht aus.***

4.) Hinzuweisen ist zudem auf die Abstandserfordernisse. Im Grundsatz 10.2-17 des Entwurftexts heißt es, dass vorzugsweise „*Flächen bis zu einer Entfernung von 500m von Bundesfernstraßen [etc.]*“ genutzt werden sollen (vgl. ebd., S. 12).

Oft befinden sich entlang dieser Verkehrswege auch die Rohstoffgewinnungsflächen, z.B. im Hartgesteinsbereich. Rein praktisch kommt es hier im Rahmen des Geschäftsbetriebs regelmäßig zu Sprengungen, um das Rohmaterial zu gewinnen. Konkret werden daher zur Sicherung und Absperrung bestimmte Sprengbereiche festgelegt, die in der Regel einen Umkreis von 300m von der Sprengstelle aufweisen (vgl. insoweit auch DGUV Information 213-110 „Sprengarbeiten – Anwendungshinweis zur SprengTR 310“, Stand Januar 2021).

Die fraglichen Vorgaben könnten diese Abstandsfrage weiter verschärfen, denn infolge der Errichtung einer Freiflächen-Photovoltaikanlage bis zu 500m vom Verkehrsweg entfernt, wären von dieser noch zusätzliche Sicherheitsabstände einzuhalten, so dass sich die mögliche Rohstoffgewinnungsfläche um diesen „Streifen“ weiter verringern würde.

Eine weitere Rohstoffgewinnung würde dann bereits im genehmigten BSAB erheblich eingeschränkt, wenn nicht sogar aus genehmigungsrechtlichen oder wirtschaftlichen Gründen komplett verhindert.

Auch hier sollte eine Festlegung entsprechender Bereiche erst nach Rückkopplung mit dem GD NRW und ggf. den Unternehmen erfolgen.

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Anmerkungen und stehen für Rückfragen und weitere Erläuterungen natürlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Verband der Bau- und Rohstoffindustrie e. V.



Raimo Benger
Hauptgeschäftsführer



Dr. Hendrik Schulte-Wrede
Geschäftsführer Rohstoffe und Umwelt NRW