

Oktober / 2019

Forschung zur Flächenbereitstellung und Genehmigung von Windenergieanlagen – ein Werkstattbericht

Das Planungs- und Genehmigungsrecht für Windenergieanlagen ist ein komplexes Themenfeld, das die Stiftung Umweltenergierecht als strategisch wichtiges Teilgebiet des Umweltenergierechts seit ihrer Gründung erforscht. Jetzt, da der Windkraftausbau kaum noch vorankommt, ist es auch in den Fokus der politischen Diskussionen gerückt. Die Einrichtung der AG Akzeptanz der Regierungsfractionen im Parlament und die Einberufung eines Windgipfels im Bundeswirtschaftsministerium belegen dies mehr als deutlich.



Von Genehmigungsstaus, über Flächenmangel bis hin zu Akzeptanzproblemen: Der Windkraftausbau kommt kaum noch voran.

Die Gemengelage ist – wie so häufig – auch hier vielschichtig. Die eine Ursache für die Schwierigkeiten ist genauso wenig auszumachen wie die eine Lösung. Flächenausweisungen für die Windenergie werden nach langjährigen Planungsverfahren reihenweise von den Gerichten wieder aufgehoben. Zwei Bundesländer reagierten daraufhin bereits mit Moratorien. Waldflächen werden für die Windenergie ausgeschlossen und stehen damit für den weiteren Ausbau nicht mehr zur Verfügung. Genehmigungsverfahren ziehen sich hin, die fachrechtlichen Anforderungen sind hoch. Viele genehmigte Anlagen werden beklagt. Fragen der Akzeptanz rücken mehr und mehr in den Vordergrund. Forderungen über pauschale Abstände zur Wohnbebauung stehen im Raum. Bayern hat sich mit seiner 10-H-Regelung schon 2014 vom Windenergieausbau weitgehend verabschiedet und beansprucht diese Sonderrolle auch weiterhin, während das Klimakabinett für den Rest der

Republik pauschale Mindestabstände von 1.000 Metern verankern will.

Diese und weitere Entwicklungen sind Gegenstand mehrerer Forschungsprojekte der Stiftung Umweltenergierecht, in denen verschiedene planungs- und genehmigungsrechtliche Fragen zum Windenergieausbau untersucht werden. Die Forschungsergebnisse geben Orientierung für Politik und Regierung, aber auch für Windenergieanlagenbetreiber. Denn Ideen und Vorschläge kursieren auch aktuell viele, aber die rechtliche Umsetzbarkeit dieser Ansätze steht manchmal auf einem anderen Blatt.

Flächenbereitstellung mit Hindernissen

Einen großen Forschungsschwerpunkt in Würzburg bildet seit jeher das Planungsrecht zur Ausweisung von Windenergieflächen. Wie lässt sich der Windenergieausbau effektiv

EDITORIAL

Liebe Leserinnen und Leser,

nun liegt der 20. September hinter uns und das „Klimapaket“ der Bundesregierung auf dem Tisch. Immerhin: Einzelne Bausteine für ein Klimaschutzrahmen-gesetz werden kommen, etwa eine unabhängige Expertenkommission für das Monitoring der Ziele und die Ressortverantwortung der Ministerien für die einzelnen Sektoren. Doch damit werden nur Verfahren aufgesetzt, die eigentliche Minderung müssen konkrete Maßnahmen bringen.

Große Erwartungen bestanden daher an die Einführung einer CO₂-Bepreisung für den Wärme- und Verkehrsbereich. Diese ist auch vorgesehen, allerdings erst ab 2021 und mit einem ausgesprochen niedrigen Einstiegspreis von 10 Euro pro Tonne. Hinzu kommt, dass auf dem Etikett zwar von einem Emissionshandel die Rede ist, bis 2025 aber gar kein Emissionsbudget („Cap“) vorgegeben wird, sondern nur ein Fixpreis für die Inverkehrbringer von fossilen Heiz- und Kraftstoffen.

Ist das dann überhaupt ein Handelssystem? Wir meinen: Nein. Denn das Bundesverfassungsgericht hat erst letztes Jahr entschieden, dass die Abschöpfung von Vorteilen aus der Nutzung einer knappen Ressource in Form einer Abgabe zwingend eine Bewirtschaftungsordnung voraussetzt, in der die Verknappung den Preis erst nach sich zieht. Das Problem mit dem hier in Frage stehenden Modell liegt auf der Hand: Ohne Cap keine Knappheit, ohne Knappheit keine Bewirtschaftung, ohne Bewirtschaftung kein Vorteil und ohne Vorteil keine Abschöpfung.

Warum dann nicht gleich eine Steuer? In der Tat wäre das verfassungsrechtlich der sicherere Weg. Anzuknüpfen wäre am Energieträger, während sich der Steuersatz nach dessen CO₂-Intensität bemisst. Dass das geht, haben wir schon vor zwei Jahren in einer Studie beschrieben.

Weitere spannende Aspekte unserer Forschung finden Sie in diesem Newsletter. Wir wünschen eine anregende Lektüre.

Mit herzlichen Grüßen
Ihr Hartmut Kahl

Oktober / 2019

Fortsetzung der Titelseite

räumlich steuern? Wie gut sind unsere Instrumente hierfür? Zur Beantwortung dieser Fragen wurden in umfangreichen Untersuchungen sowohl die Fehlerquellen analysiert, an denen Pläne häufig krankten, als auch Möglichkeiten untersucht, diese zu heilen oder für unbeachtlich zu erklären. Die Würzburger Juristen konnten dabei auch aufzeigen, dass es für pauschale Abstandsvorgaben bundesrechtliche Grenzen gibt und die Bundesländer daher nicht unbegrenzt Pauschalabstände regeln können. Würden übergeordnete Mengenziele des Bundes für die Bundesländer hier Raum für mehr Flexibilität in den Ländern schaffen? Die hier bestehenden Abweichungsrechte der Länder im Bereich der Raumordnung könnten jedenfalls einen engen Abstimmungsprozess zwischen dem Bund und den Ländern erfordern.

Artenschutz und Co: Komplexes Fachrecht

Auch auf dem weiten Feld des Genehmigungsrechts werden laufend Untersuchungen durchgeführt, sei es zur Schallberechnung und den neuen LAI-Hinweisen, zur bedarfsgerichteten Nachkennzeichnung, zu den Fragen der UVP-Prüfung oder zum Artenschutzrecht. So wurde jüngst etwa im Rahmen eines Workshops zum Thema „Windenergie und Artenschutzrecht“ die neueste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eingeordnet und die rechtlichen Anforderungen an das Tötungsverbot aufgearbeitet. Hier zeigt sich, dass Behörden und teils auch Gerichte immer wieder zu einem Nullrisiko für geschützte Arten tendieren. „Dem hat das Bundesverwaltungsgericht in einer jüngeren Entscheidung aber ausdrücklich widersprochen. Das Artenschutzrecht verlangt gerade keine hundertprozentige Sicherheit, dass Kollisionen vermieden werden“, stellt Forschungsgebietsleiter Frank Sailer klar.

In den politischen Fokus ist neuerdings die artenschutzrechtliche Ausnahme gerückt. Hierzu hatte die Stiftung bereits 2016 die damals noch vorherrschende These untersucht, dass für Windenergieanlagen keine Ausnahme von den Zugriffsverboten möglich sei. Die Untersuchung kam zu einem gegenteiligen Ergebnis, was in der Zwischenzeit auch durch verschiedene Gerichtsentscheidungen bestätigt wurde. Auch bei Windenergieanlagen sind artenschutzrechtliche Ausnahmen möglich, wenngleich die Hürden mitunter hoch sind. Der Handlungsspielraum



Artenschutzrecht und Windenergie bewegen sich in einem schwierigen Spannungsfeld. Erst im Juni leuchtete die Stiftung Umweltenergierecht im Rahmen eines Expertenworkshops die rechtlichen Anforderungen an das Tötungsverbot aus.

des Gesetzgebers für die aktuell diskutierte „Ausweitung“ der Ausnahmeregelung ist durch europarechtliche Vorgaben jedenfalls eher gering. Gleiches gilt für die immer wieder geforderte Einschränkung von Klagerechten, die maßgeblich auf europä- und völkerrechtliche Vorgaben zurückgehen. „Hier ist vor allem die Aarhus-Konvention zu beachten. Sie zielt auf eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und einen weiten Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“, erklärt Dr. Nils Wegner, Projektleiter bei der Stiftung Umweltenergierecht.

Ein Problem ist auch immer wieder, dass sich die Genehmigung von Windenergieanlagen auf einen bestimmten Anlagentyp bezieht. Nach langen Genehmigungsdauern können am Markt z. B. effizientere Typen verfügbar sein. Die Möglichkeiten und Grenzen für eine typenunabhängige Genehmigung wurden bereits 2017 im Rahmen eines Workshops der Stiftung beleuchtet. Eine vertiefte Analyse findet nunmehr in einem eigens dafür aufgesetzten Forschungsprojekt zusammen mit der Fachagentur Windenergie an Land statt. Das Projekt wird von der Deutsche Bundesstiftung Umwelt (DBU) und den

Bundesländern Hessen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg gefördert.

Akzeptanz und kommunale Wertschöpfung im Fokus

Früh hat sich die Stiftung auch mit den Themen Akzeptanz und kommunale Wertschöpfung beschäftigt. Zur besseren finanziellen Beteiligung der Gemeinden vor Ort hat die Stiftung Umweltenergierecht einen rechtlich zulässigen und umsetzbaren Weg für eine Außenbereichsabgabe vorgelegt. Zudem wurden verpflichtende Teilhabemodelle, wie in Mecklenburg-Vorpommern, sowie Mechanismen der finanziellen Teilhabe untersucht. In der Praxis werden bereits zahlreiche wirtschaftliche Beteiligungsmodelle umgesetzt, um die Akzeptanz von Windenergievorhaben zu fördern. Entwickelt wurden sie von unterschiedlichen Akteuren – seien es Bürger, Projektentwickler, Stadtwerke oder Banken.

Die Stiftung Umweltenergierecht wird sich auch künftig den planungs- und genehmigungsrechtlichen Fragen beim weiteren Windenergieausbau widmen und diesen Forschungsbereich weiter ausbauen.

Oktober / 2019

Köpfe der Stiftung Umweltenergierecht

Schritt für Schritt ans Ziel

Elisabeth Kranz ist seit Anfang 2019 die neue Ansprechpartnerin für alle Fragen rund um die Veranstaltungen der Stiftung Umweltenergierecht.

Ob kleinere Expertenworkshops oder unsere „Würzburger Gespräche zum Umweltenergierecht“ mit über 100 Teilnehmern zweimal im Jahr: All das muss gemanagt werden. Von der Einladung, über die ersten Anmeldungen, der Suche nach passenden Veranstaltungsräumen bis zur Betreuung von Referenten sind viele Arbeitsschritte nötig, damit eine Veranstaltung überhaupt auf die Beine gestellt werden kann. „Wenn die Teilnehmer am Ende des Tages mit neuen Impulsen nach Hause gehen, hat sich das alles für mich mehr als gelohnt“, resümiert Elisabeth Kranz.

Für die Wahlwürzburgerin ist es besonders das große Ganze, das zählt: „Die rechtlichen Voraussetzungen für die Energiewende zu schaffen, ist eine der größten Herausforderungen unserer Zeit. Dass ich einen

Teil dazu beitragen kann, indem ich die Persönlichkeiten aus Politik, Wissenschaft und Praxis zusammenbringe, ist für mich eine große Motivation.“

Bevor Elisabeth Kranz die Verantwortung für das Veranstaltungsmanagement in der Stiftung Umweltenergierecht übernahm, war sie bereits während ihres Studiums der Politikwissenschaft an der Universität Würzburg Praktikantin in der Öffentlichkeitsarbeit der Stiftung. Und diese Verbindung hatte Bestand: Für ihren Master in Staatswissenschaften mit Schwerpunkt Energiepolitik ist sie zwischenzeitlich zwar nach Passau gezogen, blieb der Stiftung aber auch aus der Ferne als Werkstudentin treu. Nun ist sie nach erfolgreichem Studienabschluss nach Würzburg zurückgekehrt.



Auch in ihrer Freizeit geht Elisabeth Kranz gerne viele Schritte, um ans Ziel zu kommen: Zu Fuß die Welt zu erkunden, macht ihr besonders viel Spaß.

>>> <http://stiftung-umweltenergierecht.de/ueber-uns/mitarbeiter/>

Forschung fördern

Ihre Spende unterstützt unsere Forschung und hilft, die Energiewende voranzubringen.

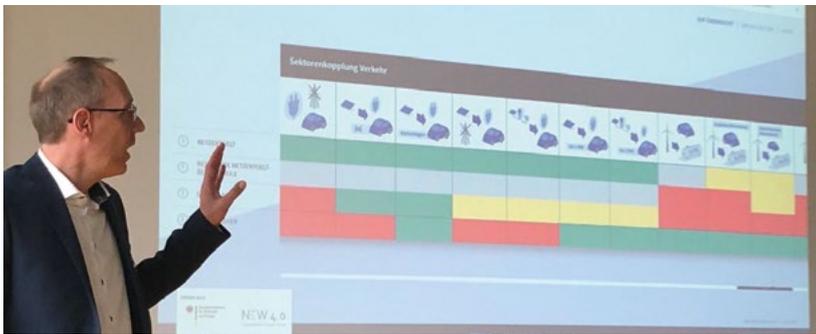
Spendenkonto: IBAN DE1679050000046743183 / BIC BYLADEM1SWU

Oktober / 2019

Schlaglichter

Durch das rechtliche Geflecht der Strompreisbestandteile navigieren

Bereits im Juli hat die Stiftung Umweltenergierrecht im Rahmen des SINTEG-Projektes NEW 4.0 ihre Homepage www.strompreisbestandteile.de veröffentlicht. Passend dazu stellte Oliver Antoni für die Stiftung und das Konsortium am 11. September auf der SINTEG-Jahreskonferenz die Hintergründe der Homepage vor und erläuterte, wie der SIP-Navigator den Nutzer durch das konfuse Geflecht der Strompreisbestandteile (SIP) führt.



Ausweitung des EU-Emissionshandels auf Verkehr und Wärme?

Im Würzburger Bericht zum Umweltenergierrecht Nr. 43 befasst sich Jana Nysten mit dem viel diskutierten Vorschlag, die Nicht-ETS-Bereiche Wärme und Verkehr einseitig in Deutschland über Art. 24 Emissionshandels-Richtlinie einzubeziehen. Im Mittelpunkt ihrer Betrachtung stehen vor allem die sogenannten „Upstream“-Emissionen.

Abschlussbericht zum Projekt Evaluierung der Kraft-Wärme-Kopplung veröffentlicht

Das BMWi hat am 20. August die gemeinsame Studie zur Entwicklung der Kraft-Wärme-Kopplung veröffentlicht. Die Stiftung Umweltenergierrecht war Teil des Forschungskonsortiums und führte verschiedene rechtswissenschaftliche Analysen durch: Ein besonderer Fokus lag auf der Frage, ob die finanziellen Fördermechanismen mit dem deutschen Verfassungsrecht und Europarecht kompatibel sind.

Fachaufsatz befasst sich mit Aggregatoren-Geschäftsmodellen

In der Zeitschrift *Renewable Energy Law and Policy Review* 2019 (Volume 9, Issue 2, S. 22) befassten sich Jana Nysten und Dr. Maximilian Wimmer mit den Chancen und Schwierigkeiten für Aggregatoren-Geschäftsmodelle im Flexibilitätmarkt und zeigen auf, welche Rolle die Mitgliedstaaten spielen.



Veranstaltungen der Stiftung Umweltenergierrecht



Dissertationspreis Umweltenergierrecht verliehen

Am Abend des 17. September verlieh die Stiftung Umweltenergierrecht im Rahmen ihres Studien- und Dissertationsprogramms den mit 5.000 € dotierten Dissertationspreis gleich an zwei Preisträger: Dr. Franziska Lietz begeisterte die Jury mit ihrer Arbeit zur Power-to-Gas-Stromspeicherung, während Dr. Lars Kindler mit raumordnerischen Fragen zu Windenergienutzung und Akzeptanzkonflikten überzeugte. Am selben Tag fand ebenfalls im Rahmen des Programms das 14. Treffen des DokNetz Umweltenergierrecht statt.



Herbsttagung der Stiftung Umweltenergierrecht

Zwei Tage vor den Beschlüssen des Klimakabinetts diskutierten am 18. September über 100 Teilnehmer über den Einfluss europäischer Energie- und Klimapolitik auf die Energiewende in Deutschland. Im Mittelpunkt der Diskussion standen vor allem die rechtlichen und politischen Spielräume einer CO₂-Bepreisung. Am Vortag fand zum sechsten Mal der Expertenworkshop „Aktuelle Fragen der Direktvermarktung“ mit den Schwerpunktthemen Redispatch und lokale Grünstromvermarktung statt.

Oktober / 2019

Einblicke in die Forschung

Zukünftig mehr Spielraum für den deutschen Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des EEG?

Die Investitions- und Förderbedingungen für Erneuerbare-Energien-Anlagen werden zunehmend durch EU-Recht bestimmt. Dies wird schon dadurch deutlich, dass zahlreiche wesentliche Änderungen der Förderbedingungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) in den letzten Jahren europarechtlich begründet wurden. Die Stiftung Umweltenergierecht beobachtet die Entwicklung des Europäischen Energierechts im Rahmen des Projekts „Eine neue EU-Architektur für die Energiewende“ (EU-ArchE) und weist durch Veranstaltungen und Veröffentlichungen frühzeitig auf die möglichen Auswirkungen für das deutsche Recht hin.

So auch im Fall der neuen EU-Vorgaben zur Ausgestaltung von Förderregelungen für Strom aus erneuerbaren Energien: Mit Art. 4 der neuen Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EU) 2018/2001 (EE-RL) enthält das EU-Recht erstmals inhaltliche Vorgaben zur Ausgestaltung von Förderregelungen für EE-Strom auf gesetzlicher Ebene, zum Beispiel zu Ausschreibungen und Marktprämie. Die Vorgaben sind bis zum 30. Juni 2021 von den Mitgliedstaaten umzusetzen. Es zeigt sich bereits, dass sich die neuen Regelungen von den bisherigen Vorgaben der Umwelt- und Energie-



Mehr Gestaltungsspielraum zwischen neuer Richtlinie und Beihilferecht? Auch die EuGH-Entscheidung im März dieses Jahres spielt eine erhebliche Rolle für die zukünftigen Rahmenbedingungen.

beihilfeleitlinien der EU-Kommission in verschiedenen Punkten unterscheiden. Dies betrifft etwa die Ausnahmen der Schwellenwerte für Kleinanlagen oder die Ausnahmeregelungen für Ausschreibungen. Diese Leitlinien waren in den letzten Jahren maßgeblich für zahlreiche Änderungen des EEG, wie die Einführung von Ausschreibungen, die verpflichtende Direktvermarktung oder die Regelung zu negativen Preisen.

Der bisherige Vergleich der Vorgaben deutet darauf hin, dass der deutsche Gesetzgeber zukünftig im Zuge der Umsetzung der EE-RL

mehr Spielraum haben könnte als zuvor im Rahmen der engmaschigen Beihilfenkontrolle, vor allem auch was die Ausgestaltung von Ausschreibungen angeht. Bei diesen Überlegungen spielt natürlich auch die EuGH-Entscheidung über die fehlende Beihilfeeigenschaft des EEG vom März dieses Jahres eine entscheidende Rolle. Die Frage, welche Rahmenbedingungen künftig für die Ausgestaltung des EEG gelten, wird daher Gegenstand einer geplanten Veröffentlichung sowie eines Vortrags im Rahmen des kommenden EU-ArchE-Fachgesprächs am 13. November 2019 in Berlin sein.

Stiftung Umweltenergierecht

Expertenworkshop in Würzburg | 26. November 2019 | 09.00-17.00 Uhr

Der Rechtsrahmen für eine kosteneffiziente und sozialverträgliche Wärmewende

Mehr Informationen unter:
www.stiftung-umweltenergierecht.de/veranstaltungen

Unterstützer der Stiftung Umweltenergierecht

„Es muss dringend ein sicherer Rechtsrahmen für die Planung von Windenergie her“

Schon seit 1994 betreibt Karl-Albert Brandt Windenergieanlagen an der Nordseeküste. Dabei hat sich der Landwirt aus Dithmarschen gesellschaftspolitisch immer intensiv für Klimaschutz und den Ausbau erneuerbarer Energien engagiert.

Über die Windkraft wird derzeit lebhaft diskutiert. Welche Maßnahmen sind auf politischer Ebene erforderlich, um den Ausbau der Windenergie voranzutreiben?

Brandt: In erster Linie sollte wieder Planungssicherheit hergestellt werden. In den letzten Jahren wurden vorhandene Rahmenbedingungen immer weiter aufgeweicht und zum Teil rückwirkend verändert. Zudem werden viel zu wenige Neuanlagen genehmigt. Die Anforderungen im Genehmigungsverfahren sind komplex und das Investitionsrisiko für Vorhabenträger ist hoch. Einwendungen, die in erster Linie auf fehlende Akzeptanz der Windenergie zurückgehen, verzögern die Verfahren erheblich. Die Politik ist zwar davon überzeugt, dass der Ausbau der Windenergie notwendig ist. Dennoch ist sie sehr zurückhaltend, ökologisch und ökonomisch sinnvolle Vorhaben zu unterstützen. Eine Vergrößerung der Abstände zur Wohnbebauung über das von der Fachwelt geforderte Maß hinaus, erschwert nicht nur die Umsetzung von Vorhaben, sondern auch die Erreichung klimapolitisch notwendiger Ziele.

Was erwarten Sie von der laufenden Regionalplanung in Schleswig-Holstein?

Brandt: Das bereits seit Januar 2015 laufende Verfahren zur Aufstellung der Regionalpläne und das Windmoratorium dauern bei allem Verständnis für den Arbeitsaufwand der Landesplanungsbehörde zu lang. Außerdem sollten die Kriterien für die Ermittlung von Vorranggebieten

überarbeitet werden. An angestammten und besonders windhöffigen Orten soll nun künftig keine Windenergie mehr erzeugt werden. Nicht nur genießt die Windenergie aber an diesen Orten regelmäßig eine hohe Akzeptanz, weil diese durch Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten ebenso wie die Standortgemeinden durch Gewerbesteuereinnahmen an der Wertschöpfung partizipieren. Dass generell auf eine zukünftige Windenergieerzeugung an besonders geeigneten Standorten verzichtet werden soll, erscheint weder sachgerecht noch zielführend. Eine deutlich flexiblere Einzelfallbetrachtung mit Abwägung relevanter Belange erscheint demgegenüber weitaus sinnvoller.

An welchen Stellen sind Veränderungen am Rechtsrahmen für eine erfolgreiche Energiewende darüber hinaus dringend notwendig?

Brandt: Das Stocken des Windenergieausbaus wird zu einem immer größeren Problem und es werden zu wenige Neuanlagen genehmigt. Für das Repowering von Altanlagen sollte ein verlässlicher rechtlicher Rahmen geschaffen werden. Der Gesetzgeber sollte es nicht versäumen, Anreize für die Effizienzsteigerungen durch Repowering zu setzen. Dringend notwendig erscheint auch eine Förderung von Energiespeicherprojekten und die Privilegierung von Pilotprojekten. Viele relevante Regelungen sind über die Jahre immer komplexer geworden und wurden in schneller Taktung verändert.



Karl-Albert Brandt ist schon seit über 20 Jahren Windmüller.

Was hat Sie überzeugt, die Forschungsarbeit der Stiftung Umweltenergierecht regelmäßig zu unterstützen?

Brandt: Die Stiftung Umweltenergierecht erarbeitet rechtliche Studien auf fachlich höchstem Niveau, die in Politik und Fachwelt zu Recht Gehör finden. Verlässlich werden für die Windenergie wichtige Themen rechtzeitig und Rechtsfragen teils vorausschauend adressiert, mit wissenschaftlichem Anspruch bearbeitet und sinnvolle Verbesserungs- und Lösungsvorschläge vorgestellt. Die Arbeit der Stiftung ist nicht zuletzt auch für die Branche überaus wertvoll und unterstützenswert.



Forschung fördern und gemeinsam mehr bewirken

Um weiterhin als Zukunftswerkstatt für den Rechtsrahmen der Energiewende wichtige Impulse setzen zu können, brauchen wir Ihre Unterstützung! Ihre Spende fördert unsere Forschung und hilft, die Energiewende voranzubringen.

Kontakt

Sarah Weltecke

Leiterin Stiftungskommunikation und Fundraising
weltecke@stiftung-umweltenergierecht.de

Spendenkonto

Sparkasse Mainfranken

IBAN: DE16 7905 0000 0046 743183

BIC: BYLADEM1SWU