

Drucksache Nr.

17/2021

Verwaltungsvorlage

Entscheidung durch

VA

Rat/öff.

Rat/nichtöff

über	Sitzung Nr.	Datum
Ausschuss für Bau, Straßen und Umwelt	26	27.01.2021
Verwaltungsausschuss	47	01.02.2021

Federführende Dienststelle	Nr.	Verfasserin / Verfasser der Vorlage	Zeichen
Bürgerdienste und Bauen	II	Holger Meyer	

Mitzeichnung	Amt				
	Datum				
	Zeichen				

Betreff	Antrag auf Zurückstellung nach § 15 Abs. 3 BauGB zu dem Antrag der Enercon GmbH für zwei Windenergieanlagen im Bereich Ovelgönne-Colmar
----------------	--

I. Beschlussvorschlag

Auf Grundlage des Aufstellungsbeschlusses für die 28. Änderung des Flächennutzungsplans der Gemeinde Ovelgönne zur Ausweisung von Windkraftkonzentrationszonen wird für den von der Enercon GmbH beantragten Vorbescheid für zwei Windenergieanlagen im Bereich Ovelgönne-Colmar die Zurückstellung gemäß § 15 Abs. 3 BauGB beim Landkreis Wesermarsch beantragt.

II. Begründung

Die Firma Enercon GmbH hat am 22.10.2020 beim Landkreis Wesermarsch einen immissionsschutzrechtlichen Vorbescheid für zwei Windenergieanlagen im Bereich Colmar beantragt. Gegenstand des Vorbescheids ist die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens nach § 35 BauGB.

Würde der beantragte Vorbescheid erteilt werden, wäre über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit der Anlagen abschließend entschieden. Tritt die 28. Flächennutzungsplanänderung nachfolgend in Kraft, könnte das Entstehen der beiden Anlagen durch die Darstellungen des Flächennutzungsplans nicht mehr gesteuert werden.

Die Verwaltung empfiehlt daher, beim Landkreis Wesermarsch eine Zurückstellung des Vorhabens nach § 15 Abs. 3 BauGB zu beantragen:

Nach § 15 Abs. 3 BauGB hat die Genehmigungsbehörde auf Antrag der Gemeinde die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Windenergievorhabens für einen Zeitraum von bis zu einem Jahr auszusetzen, wenn die Gemeinde beschlossen hat, einen Flächennutzungsplan aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen, mit dem die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB erreicht werden sollen, und zu befürchten ist, dass die Durchführung der Planung durch das Vorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden würde. Der Antrag der Gemeinde ist nach § 15 Abs. 3 S. 3 BauGB innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Gemeinde von dem Vorhaben förmlich Kenntnis erlangt hat, zulässig.

Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt:

Die Gemeinde Ovelgönne hat ein Verfahren zur Änderung ihres Flächennutzungsplans, mit der die Wirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB herbeigeführt werden sollen, eingeleitet (vgl. Beschlussvorlage 84/2020). Der Landkreis Wesermarsch hat die Gemeinde Ovelgönne mit Schreiben vom 01.12.2020, der Gemeinde zugegangen am 02.12.2020, über das Vorhaben der Enercon GmbH unterrichtet. Die sechsmonatige Frist für die Antragstellung endet daher am 02.05.2021.

Ferner ist von einer Gefährdung der gemeindlichen Planung durch das Vorhaben auszugehen. Die Befürchtung, dass die Flächennutzungsplanung mit dem Ziel der Ausweisung von Konzentrationszonen für Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB mit der Wirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden würde, besteht, wenn objektive Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass das zur Genehmigung gestellte Vorhaben der gemeindlichen Planung - nach dem jeweiligen Stand des Planungsverfahrens und gemessen an der Planungskonzeption und den Planzielen - widerspricht oder dass ein solcher Widerspruch zumindest möglich ist. Dies ist grundsätzlich bereits dann der Fall, wenn die künftige Nutzung des Grundstücks, auf dem das Vorhaben durchgeführt werden soll, noch nicht geklärt ist. Um eine Sicherung schon in einem möglichst frühen Planungsstadium zu ermöglichen, sind an den Nachweis des Sicherungserfordernisses keine besonders hohen Anforderungen zu stellen. Bloße Vermutungen reichen allerdings nicht aus (vgl. OVG NRW, Beschluss v. 02.06.2015 – 8 B 178/15).

Dabei sind die Besonderheiten, die Windkraftkonzentrationsflächenplanungen in der Regel gegenüber Bebauungsplänen aufweisen, zu berücksichtigen. Konzentrationszonenplanungen zielen konzeptionell neben der positiven Vorrangwirkung der Darstellung von Konzentrationsflächen insbesondere auf die den übrigen Außenbereich betreffende negative Ausschlusswirkung. Die planerische Entscheidung für diese Wirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB setzt die Entwicklung eines schlüssigen Gesamtkonzepts voraus, das sich auf den gesamten Außenbereich erstreckt. Die Ausarbeitung des Planungskonzepts für die Darstellung von Konzentrationszonen vollzieht sich abschnittsweise (zur Systematik der Flächenauswahl vgl. Beschlussvorlage 84/2020).

Dieser Prozess ist durch eine Offenheit gekennzeichnet, die im Verlaufe der Planung häufig zu einer Veränderung der Konzentrationsflächen führt, sei es, dass die Flächen verkleinert oder vergrößert werden, sei es, dass die Flächen verschoben oder geteilt werden, sei es, dass Flächen ganz aufgegeben oder neu gebildet werden. Die Zulassung von Windenergieanlagen vor Abschluss einer solchen Planung kann die wirksame Umsetzung des planerischen Gesamtkonzepts daher in Frage stellen. Auch die Anregungen und Einwendungen der nach §§ 3 und 4 BauGB beteiligten Öffentlichkeit und Behörden sowie der sonstigen Träger der öffentlichen Belange zu den Konzentrationsflächen und Ausschlussbereichen können, der gesetzlichen Intention widersprechend, ins Leere gehen, wenn durch die Errichtung von Windkraftanlagen bereits Fakten geschaffen worden sind. Eine Gefährdung der gemeindlichen Flächennutzungsplanung hinsichtlich des negativen Planungsziels ist deshalb schon dann zu befürchten, wenn es nach dem jeweiligen Stand der Planung aufgrund objektiver Anhaltspunkte möglich erscheint, dass das Vorhabengrundstück außerhalb der Konzentrationsflächen liegen wird (vgl. auch OVG NRW, Beschluss v. 18.12.2014 – 8 B 646/14).

Ein Vorhaben gefährdet das negative Planungsziel somit erst dann nicht (mehr), wenn es hinreichend verlässlich innerhalb einer Konzentrationsfläche liegen wird. Lässt sich im Laufe des Planungsverfahrens daher verlässlich absehen, dass ein Vorhaben innerhalb einer zukünftigen Konzentrationszone liegen wird, ist von keiner Gefährdung der Planung mehr auszugehen. Umgekehrt bedingt die Offenheit des Planungsprozesses in einem frühen Stadium der Planung – also etwa während der Ermittlung harter und weicher Tabuzonen sowie der grundsätzlichen Abwägung hinsichtlich der verbleibenden Potentialflächen – jedoch, dass das gesamte Gemeindegebiet oder jedenfalls weite Teile davon keiner sicheren Zuordnung hinsichtlich ihrer Lage in zukünftigen Konzentrationszonen unterliegen (vgl. OVG NRW, Beschluss v. 02.06.2015 - 8 B 178/15).

Die Gemeinde Ovelgönne hat beschlossen, ihre Konzentrationsplanung neu aufzustellen, nachdem die 23. und 25. Flächennutzungsplanänderung durch das OVG Lüneburg 2019 für unwirksam erklärt worden sind. Bereits im Vorfeld der Fassung des Aufstellungsbeschlusses ist in den politischen Gremien der Gemeinde Ovelgönne intensiv diskutiert worden, ob eine erneute Konzentrationsplanung aufgestellt werden soll und wenn ja, welche Kriterien - weiterhin - zur Anwendung kommen sollen. Dabei bestand am Ende breiter Konsens, die Windkraft erneut planerisch zu steuern und insbesondere die in den vorherigen Planverfahren angestrebten Abstände von Windparks zu schutzbedürftigen Nutzungen weiter fortzuführen. Ferner soll die 28. Flächennutzungsplanänderung weiterhin - sofern rechtlich umsetzbar - Mindestflächengrößen und Mindestabstände zwischen den einzelnen Windparks durch wahrnehmbare Abstände untereinander zu begrenzen.

Auf Grundlage dieser Diskussion ist durch die Verwaltung ein erster Tabukriterienkatalog als Grundlage weiterer Planungsschritte erarbeitet worden, der die bisherigen städtebaulichen Zielsetzungen der Gemeinde Ovelgönne fortführt, jedoch die Zuordnung der Kriterien zu den harten und weichen Tabukriterien an die jüngste Rechtsprechung anpasst. Ferner sind die seit der 23. und 25. Flächennutzungsplanänderung veränderten regionalplanerischen Vorgaben zu berücksichtigen (Anlage). Dieser Kriterienkatalog soll als Grundlage der weiteren Arbeit u.a. des zu beauftragenden Planungsbüros dienen.

Ob am Ende des erst jüngst eingeleiteten Planungsprozesses im Bereich Colmar eine Konzentrationsfläche ausgewiesen wird, ist nach Einschätzung der Verwaltung zum jetzigen Zeitpunkt nicht verlässlich absehbar.

Die Standorte der beiden beantragten Anlagen sind in vorangegangenen Planverfahren als Konzentrationsfläche ausgeschlossen worden, um einen Mindestabstand zur künftigen Trasse der BAB 20 von 375m einzuhalten, der von der Niedersächsischen Straßenbehörde im Beteiligungsverfahren als Mindestabstand gefordert worden war. Dieser Abstand war von der Gemeinde in der 23./25. FNP zu Unrecht als hartes Tabukriterium klassifiziert worden, da das gesetzliche Bauverbot aus dem Fernstraßengesetz nur für einen Teilbereich dieser Fläche greift. Gleichwohl ist es aus Sicht der Gemeinde sinnvoll, dass Windenergieanlagen einen Mindestabstand zur Autobahntrasse einhalten, der über die Anbauverbotszone von lediglich 40 m nach dem Fernstraßengesetz hinausgeht.

Die geplanten Anlagenstandorte befinden sich in einem Abstand von 241m bzw. 366m vom künftigen Fahrbahnrand der geplanten BAB und liegen damit beide innerhalb des Bereichs, der nach den früheren Stellungnahmen der Niedersächsischen Straßenbehörde von Windenergieanlagen freigehalten werden sollte. Sie liegen daher in einem Bereich, für den die Gemeinde im weiteren Planverfahren festlegen wird, ob Abstände zur BAB als weiches Tabukriterium berücksichtigt werden.

Ergänzend ist die Fläche in vorangegangenen Planverfahren ausgeschlossen worden, um einen Mindestabstand zwischen Windparks zu gewährleisten und damit eine zu starke Überprägung eines Landschaftsraums durch Windkraftanlagen zu verhindern (s. vorstehend). Dieses Kriterium ist aus Sicht der Gemeinde weiterhin städtebaulich sinnvoll und in der Normenkontrollentscheidung des Nds. OVG nicht kritisiert worden. Der Abstand zum Bestandswindpark auf dem Gebiet der Gemeinde Jade entspricht 2,57 km.

Schließlich wird im weiteren Planverfahren auf Grundlage artenschutzrechtlicher Untersuchungen zu entscheiden sein, ob Gesichtspunkte des vorbeugenden Artenschutzes zu einem Flächenausschluss führen.

Die Verwaltung empfiehlt daher, beim Landkreis Wesermarsch die Zurückstellung des Vorhabens der Firma Enercon GmbH zu beantragen.

Christoph Hartz
Bürgermeister

Kriterienkatalog Konzentrationsplanung Gemeinde Ovelgönne

Harte Tabukriterien		
Kriterium	Ausschlussbereich	Erläuterung
1. Gebiete nach § 30 und § 34 BauGB	Fläche	Konzentrationsplanung steuert nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB im Außenbereich privilegierte WEA nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB; WEA im Geltungsbereich von festgesetzten oder faktischen Baugebieten unterfallen nicht dem Regelungsbereich des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB bzw. WEA als Außenbereichsnutzungen sind in Baugebieten generell unzulässig; ihre Zulässigkeit als Gewerbebetrieb richtet sich nach den Vorgaben des Bebauungsplans i.V.m. der BauNVO bzw. § 34 BauGB; vgl. OVG Lüneburg, Urteil v. 18.05.2020 – 12 KN 243/17 – juris Rn. 117.
2. Bestehende bauliche Nutzungen im Außenbereich	Fläche	Aufgrund der vorhandenen anderweitigen Nutzung kommen diese Flächen als Standorte für WEA aus tatsächlichen Gründen nicht in Betracht.
3. Abstände zu Wohnnutzungen	400 m	Ständige Rechtsprechung des OVG Lüneburg, vgl. zuletzt Urteil v. 18.05.2020 – 12 KN 243/17 – juris Rn. 119 m.w.N.; Abstand dient der Verhinderung einer optisch bedrückenden Wirkung von WEA und zugleich dem Immissionsschutz; Abstand gilt gleichermaßen für Wohnnutzungen im Geltungsbereich von Bebauungsplänen und im faktischen Innenbereich sowie im Außenbereich.
4. Wasserflächen	Fläche	<i>Kriterium übernommen aus der Standortanalyse 2013; für die Gemeinde Ovelgönne als Kriterium relevant?</i>
5. Straßen	Fläche + Bauverbotszonen nach FStrG bzw. NStrG	Aufgrund der vorhandenen anderweitigen Nutzung kommen diese Flächen als Standorte für WEA aus tatsächlichen Gründen nicht in Betracht.
6. Bahnstrecken	Fläche	Aufgrund der anderweitigen Nutzung kommen diese Flächen als Standorte für WEA aus tatsächlichen Gründen nicht in Betracht.

Kriterienkatalog Konzentrationsplanung Gemeinde Ovelgönne

7.	Hochspannungsleitungen	Fläche / Trasse	Aufgrund der anderweitigen Nutzung kommen diese Flächen als Standorte für WEA aus tatsächlichen Gründen nicht in Betracht.
8.	Wasserschutzgebiete Zone I	Fläche	Für <i>Ovelgönne relevant?</i>
9	RROP 2020 des LK Wesermarsch		
a)	Vorranggebiet Autobahn	Fläche	Nach § 1 Abs. 4 BauGB zu beachtendes Ziel der Raumordnung; Entstehung von Windenergieanlagen steht der Zielvorgabe entgegen.
b)	Vorranggebiet Anschlussstelle	Fläche	Nach § 1 Abs. 4 BauGB zu beachtendes Ziel der Raumordnung; Entstehung von Windenergieanlagen steht der Zielvorgabe entgegen.
c)	Vorranggebiet Hauptverkehrsstraße/ Straße	Fläche	Nach § 1 Abs. 4 BauGB zu beachtendes Ziel der Raumordnung; Entstehung von Windenergieanlagen steht der Zielvorgabe entgegen.
d)	Vorranggebiet Leitungstrassen Erdöl/Erdgas/ELT-Leitungen/Leitungskorridor/Zu- und Abwasserleitung?		Nach § 1 Abs. 4 BauGB zu beachtendes Ziel der Raumordnung; Entstehung von Windenergieanlagen steht der Zielvorgabe entgegen.

II. Weiche Tabukriterien			
	Kriterium	Ausschlussbereich	Erläuterung
1.	Immissionsschutzrechtliche Vorsorgeabstände		
a)	zu faktischen und festgesetzten WS/WR/WA	600 m	Im Anschluss an das harte Tabukriterium (400 m) weitere 600 m Abstand aus Gründen des vorbeugenden Immissionsschutzes, zugleich weitergehender Schutz vor optischen Beeinträchtigungen sowie zur Freihaltung etwaiger Erweiterungsflächen.

Kriterienkatalog Konzentrationsplanung Gemeinde Ovelgönne

b)	zu faktischen und festgesetzten MI/MD	200 m	Im Anschluss an das harte Tabukriterium (400 m) weitere 200 m Abstand aus Gründen des vorbeugenden Immissionsschutzes, zugleich weitergehender Schutz vor optischen Beeinträchtigungen sowie zur Freihaltung etwaiger Erweiterungsflächen.
c)	zu Wohnnutzungen im Außenbereich	200 m	Im Anschluss an das harte Tabukriterium (400 m) weitere 200 m Abstand aus Gründen des vorbeugenden Immissionsschutzes sowie zugleich für einen weitergehenden Schutz vor optischen Beeinträchtigungen.
2.	Entwicklungsflächen nach Darstellungen des FNP	Fläche	Freihaltung der im Flächennutzungsplan für eine zukünftige bauliche Entwicklung vorgesehenen Flächen.
3.	Regionalplanerische Vorgaben	Fläche	
a)	Vorranggebiete Grünlandbewirtschaftung, -pflege und -entwicklung Ziffer 3.1.1. 03	Fläche	vgl. Landschaftsrahmenplan des LK Wesermarsch 2016 als Grundlage der Vorranggebietsausweisung.
b)	Vorranggebiete Natur und Landschaft Ziffer 3.1.1. 02	Fläche	ggfs. gebietsspezifische Differenzierung, dann als Einzelflächenkriterium zu werten.
c)	Vorranggebiet Rohstoffgewinnung Torf Ziffer 3.2.2.02	Fläche	ggfs. Differenzierung zwischen Standorten, für die eine Abbaugenehmigung vorliegt und bislang nicht genutzten Vorkommen.
4.	Waldflächen	Fläche	
5.	Weitergehende Abstände zu qualifizierten Straßen		

Kriterienkatalog Konzentrationsplanung Gemeinde Ovelgönne

6.	Weitergehende Abstände zu Hochspannungsfreileitungen		
7.	Wasserschutzgebiete Zone II		Relevant in der Gemeinde Ovelgönne?

III.	Einzelflächenkriterien	Fläche	Erläuterung
1.	Kriterium Artenschutz		
2.	Kompensationsflächen		Bei Entwicklungszielen, die der Entstehung von WEA entgegenstehen;
3.	Umfassende Wirkung ggü. Siedlungslagen		
4.	Mindestflächengröße		Konzentrationsplanung bezweckt eine Bündelung von Anlagen an geeigneten Standorten und im Gegenzug eine Freihaltung anderer Bereiche des Gemeindegebietes; Mindestflächengröße dient dazu sicherzustellen, dass nicht lediglich Einzelstandorte, sondern Windparks entstehen können.
5.	Abstände von Windparks zueinander		Fortführung der bisherigen städtebaulichen Planung, die einen Mindestabstand von Windparks von 3.000 m untereinander vorsah. Im Zusammenspiel mit dem Kriterium der Mindestflächengröße soll erreicht werden, dass Windparks aus mindestens drei Anlagen entstehen können und zwischen diesen Windparks deutliche Zäsuren in der Landschaft bestehen, um eine flächendeckende Überprägung des Landschaftsbildes durch Windenergieanlagen zu verhindern.

Kriterienkatalog Konzentrationsplanung Gemeinde Ovelgönne

6.	Abstände zu NSG/ VSG / FFH-Gebieten in benachbarten Gemeindegebiete		Abstand abhängig vom Schutzziel des Schutzgebietes.
----	---	--	---