

Dr. Roland Mörsdorf*

Neue Rahmenplanung für die norwegische Windenergie

Norwegen bietet vielfältige Möglichkeiten für die Nutzung der Windenergie. Dies gilt sowohl für Windenergieanlagen zu Land als auch für Windenergieanlagen zu Wasser. Für die Nutzung der Windenergie zu Wasser kommen wegen der großen Wassertiefe vor der norwegischen Küste vor allem schwimmende Anlagen in Betracht. Deren Entwicklung, für die Norwegen auf Erfahrungen mit schwimmenden Erdölförderanlagen zurückgreifen kann, steht aber noch am Anfang.

I. Politischer Hintergrund

Vor diesem Hintergrund ist man sich in Norwegen grundsätzlich darüber einig, dass die Nutzung der Windenergie – als wichtiger Bestandteil der erneuerbaren Energien¹ – zunächst durch die Errichtung neuer Onshore-Windenergieanlagen weiter ausgebaut werden soll, auch wenn sich inzwischen – vor allem auf lokaler Ebene – ein gewisser Widerstand formiert hat. Gleichzeitig ist man der Auffassung, dass für den Ausbau ein neuer Rahmen geschaffen werden muss, um die Windenergie gezielter nutzen und verschiedene Interessen besser kombinieren zu können.

Im April 2019 hatte daher die norwegische Energiebehörde (Norges vassdrags- og energidirektorat – NVE) im Auftrag des norwegischen Öl- und Energieministeriums (Olje- og energidepartementet – OED) einen Vorschlag für einen neuen nationalen Windenergierahmenplan vorgelegt. In dem Vorschlag wurden dreizehn Gebiete² aufgeführt, die sich nach Ansicht der norwegischen Energiebehörde grundsätzlich am besten für die Errichtung weiterer Windenergieanlagen eignen. Gleichzeitig wurden dabei alle anderen Regionen ausgeklammert, in denen die Errichtung neuer Windenergieanlagen zu unvermeidbaren Nachteilen führen würde und daher prinzipiell nicht in Frage komme.³

Im Mai und Juni 2019 wurden in den Städten Lillestrøm, Kristiansand, Bergen, Trondheim und Hammerfest Diskussionsveranstaltungen durchgeführt, um die Bevölkerung vor Ort an der Weiterentwicklung des Vorschlags für den neuen nationalen Windenergierahmenplan zu einer Endfassung des Rahmenplans zu beteiligen. Zudem konnten bis Anfang Oktober des vergangenen Jahres beim norwegischen Öl- und Energieministerium Anmerkungen zu dem Vorschlag eingegeben werden. Dieses Verfahren endete in einem politischen Fiasko. Zum einen sprachen sich die meisten der innerhalb der dreizehn Gebiete belegenen Gemeinden gegen den Ausbau der Windenergie aus. Zum anderen äußerte sich eine Vielzahl von Naturschutz- und anderen Verbänden aus unterschiedlichen Gründen negativ zu dem Vorschlag. Dabei wurden insbesondere Bedenken wegen verstärkter Eingriffe in die Natur und wegen Einschränkungen für die Urbewölkerung und für die durch diese betriebene Rentierzucht geltend gemacht.

Daraufhin beschloss die norwegische Regierung, den Rahmenplan nicht mehr weiter zu verfolgen,⁴ Stattdessen hat das norwegische Öl- und Energieministerium im Juni 2020 eine neue Rahmenplanung⁵ vorgeschlagen. Der Inhalt der neuen Rahmenplanung besteht in Änderungen am Genehmigungsverfahren, das neue Windenergieanlagen durchlaufen müssen. Bestimmte Gebiete, die für die Errichtung weiterer Windenergieanlagen besonders geeignet seien, werden – im Gegensatz zum Rahmenplan vom April 2019 – nicht mehr aufgeführt.

II. Rechtlicher Hintergrund

Die Errichtung einer Windenergieanlage bedarf stets einer Genehmigung, und zwar grundsätzlich durch die norwegische Energiebehörde gemäß dem norwegischen Energiegesetz⁶ und der hierzu erlassenen Energieverordnung⁷ sowie – im Falle einer Anlage mit einer installierten Leistung von mehr als 10 MW – gemäß der Verordnung zur Auswirkung von Planvorhaben.⁸ Soweit danach ausnahmsweise keine energierechtliche Genehmigung erforderlich ist, bedarf es einer Genehmigung durch die örtlich zuständige Baubehörde gemäß Bauplanungsrecht.

Gemäß der Energieverordnung bedarf eine Windenergieanlage ausnahmsweise dann nicht einer energierechtlichen Genehmigung, wenn die installierte Leistung maximal 1 MW beträgt und wenn die Anlage aus höchstens fünf Windturbinen besteht (§ 3-1 Abs. 2 der Energieverordnung). In diesem Fall ist lediglich eine Genehmigung gemäß Bauplanungsrecht durch die Gemeinde, in der die Windenergieanlage errichtet werden soll, als örtlich zuständige Baubehörde erforderlich.⁹ Sobald die Genehmi-

* Dr. Roland Mörsdorf, Rechtsanwalt/Advokat, Oslo.

1 Neben der Wasserkraft, die – trotz des verstärkten Ausbaus der Windenergie in den letzten Jahren – nach wie vor mehr als 90 % der Energieproduktion Norwegens ausmacht.

2 Vest-Finnmark, Namdal, das Gebiet zwischen Trøndelag und Møre, Indre Sør-Trøndelag, Sunnmøre und Nordfjord, Sunnfjord og Sogn, Nordhordland og Gulen, Sunnhordland og Haugalandet, Vest-Agder og Rogaland, Aust-Agder, das Gebiet zwischen Buskerud und Telemark sowie Vestfold, Østfold und schließlich Nordre Hedmark.

3 Siehe im Einzelnen Mörsdorf, Windenergie – Rahmenplan und Genehmigungserfordernisse, IWRZ 2019, 190 f.

4 Allerdings sollen die bei der Erstellung des Rahmenplans zugrunde gelegten wissenschaftlichen Daten auch künftig verwendet werden, siehe S. 32 der Meld. St. 28 (2019-2020) «Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingen».

5 Meld. St. 28 (2019-2020) «Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingen».

6 Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (Energiloven) LOV-1990-06-29-50.

7 Forskrift om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (Energilovforskriften) FOR-1990-12-07-959.

8 Forskrift om konsekvensutredninger FOR-2017-06-21-854.

gung durch die Gemeinde vorliegt, ist sie der Energiebehörde anzuzeigen.

An dieser Systematik soll sich nichts ändern.¹⁰ Durch die neue Rahmenplanung werden nämlich nur Änderungen am Genehmigungsverfahren gemäß dem norwegischen Energiegesetz und der Energieverordnung, also an dem Genehmigungsprozess für Windenergieanlagen mit einer installierten Leistung von mehr als 1 MW oder mit mehr als fünf Windturbinen, vorgeschlagen. Durch diese Änderungen sollen neue Windenergieprojekte vor allem besser vor Ort auf lokaler Ebene verankert werden.¹¹ Letztlich geht es wohl darum, die lokale Akzeptanz von Windenergieanlagen zu verbessern.

III. Genehmigungsverfahren

1. Verfahrensablauf

Die Genehmigung der Errichtung einer Windenergieanlage unterteilt sich in Norwegen grundsätzlich in vier Phasen.¹²

In der ersten Phase ist die Planung der Anlage der norwegischen Energiebehörde mit einem Vorschlag für die Untersuchung der Auswirkungen der Anlage auf die Umwelt anzuzeigen. Die Energiebehörde legt daraufhin einen Rahmen für die Untersuchung fest. In der zweiten Phase sind die Auswirkungen der Anlage auf die Umwelt innerhalb dieses Rahmens zu untersuchen und in einem Bericht darzustellen. In der dritten Phase kann anschließend die Genehmigung der Windenergieanlage durch Vorlage des Antrags und des Berichts über die Auswirkungen der Anlage bei der Energiebehörde beantragt werden.¹³

Gegenstand der Genehmigung der Windenergieanlage und des Verfahrens bis zu deren Erteilung sind die maximal zulässige installierte Leistung der Anlage und die äußeren Grenzen des Bereichs, in dem die Anlage errichtet werden darf. Nach der Erteilung dieser Genehmigung sind daher in einer vierten Phase eine Detailplanung zu u.a. Anzahl, Höhe, Typ und Platzierung der einzelnen Windturbinen und ein Umwelt-, Transport- und Baustellenplan (Miljø-, transport- og anleggsplan – MTA) für die Errichtungsphase zu erstellen und der Energiebehörde vorzulegen. Nach deren Genehmigung durch die Energiebehörde kann schließlich die Errichtung der Windenergieanlage beginnen.

In all diesen Phasen sind verschiedene Beteiligte zu hören, deren Anmerkungen einzuholen und zu berücksichtigen. Fristen für die Durchführung der einzelnen Phasen und die nachfolgende Errichtung der Anlagen sind weder im Gesetz noch in den Verordnungen vorgesehen. In der Praxis hat die norwegische Energiebehörde lediglich Fristen gesetzt, innerhalb derer die Anlagen in Betrieb genommen werden müssen. Doch auch diese Fristen sind letztlich wenig konkret gewesen, da deren – mehrmalige – Verlängerungen bislang vergleichsweise unproblematisch beantragt werden konnten und erteilt wurden. Dies hat dazu geführt, dass sich Windenergieprojekte regelmäßig erheblich verzögert hatten, was u.a. insoweit unerwünscht ist,

als die Grundlagen, auf denen Genehmigungen erteilt werden, oftmals zwischenzeitlichen Änderungen unterliegen.

2. Änderungen

a) Zusammenlegung von Verfahren

Die Bearbeitung der Anträge auf Genehmigung von Windenergieanlagen soll künftig anders ausgestaltet werden. Ein jeder Antrag soll zwar – wie bisher – einzeln bearbeitet werden. Gleichwohl sollen aber Anträge für Anlagen, die innerhalb einer bestimmten Region¹⁴ liegen, zusammengelegt und damit in einem gemeinsamen Rahmenverfahren behandelt werden. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die einzelnen Anlagen im Zusammenhang miteinander gesehen werden und dadurch sowohl Auswirkungen auf technische Strukturen wie beispielsweise die Netzkapazität als auch Eingriffe in die Natur wie beispielsweise in Vogelzuglinien und in die Lebensräume von Rentieren anlagenübergreifend und dadurch besser beurteilt werden können.

b) Fristen

Mit diesem neuen Bearbeitungsverfahren geht die Einführung von Fristen für die verschiedenen Genehmigungsphasen einher. Dies ist erforderlich, damit die einzelnen Anträge zeitgleich bearbeitet werden und auf diese Weise eventuelle Zusammenhänge sichtbar werden können. Anträge, welche diese Fristen nicht einhalten, müssen damit rechnen, dass sie erst dann bearbeitet werden, wenn die Anträge, welche die Fristen eingehalten haben, bearbeitet worden sind. Für solche Anträge kann das einen zeitlichen Verlust von mehreren Jahren bedeuten.

Zunächst soll – für die zweite Phase – eine Frist für die Vorlage des Berichts über die Auswirkungen der Anlage eingeführt werden. Diese Frist soll zwei Jahre betragen, gerechnet ab der Festlegung des Rahmens für die Untersuchung der Auswirkungen der Anlage auf die Umwelt durch die norwegische Energiebehörde. Des Weiteren soll – für die vierte Phase – eine weitere Frist für die Vorlage der Detailplanung und des Umwelt-, Transport- und Baustellen-

9 Gegebenenfalls sind auch andere einschlägige Gesetze und auf deren Grundlage erlassene Rechtsverordnungen zu beachten. Das norwegische Öl- und Energieministerium und das norwegische Kommunal- und Modernisierungsministerium haben dies in einer Übersicht («Veileder for kommunal behandling av mindre vindkraftanlegg») vom April 2015 zusammengefasst.

10 Vgl. S. 31 der Meld. St. 28 (2019-2020) «Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingene».

11 Siehe S. 29 der Meld. St. 28 (2019-2020) «Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingene».

12 Siehe ausführlich S. 20 ff. der Meld. St. 28 (2019-2020) «Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingene».

13 Im Falle einer Windenergieanlage mit einer installierten Leistung von maximal 10 MW kann sofort, d.h. ohne vorherige Anzeige und Vorlage eines Berichts über die Auswirkungen, die Genehmigung beantragt werden, vgl. Nr. 28 der Anlage I zur Verordnung zur Auswirkung von Planvorhaben.

14 Mit diesem Begriff sind sowohl die verwaltungstechnischen Regionen (Fylke) als auch andere, aufgrund tatsächlicher Gegebenheiten zusammenhängende Gebiete gemeint, vgl. S. 29 der Meld. St. 28 (2019-2020) «Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingene».

plans¹⁵ festgeschrieben werden. Diese Frist soll ebenfalls zwei Jahre betragen, gerechnet ab Erteilung der Genehmigung der Windenergieanlage durch die Energiebehörde. Schließlich soll eine weitere Frist für den Baubeginn eingeführt werden. Diese soll zwischen zwei und drei Jahren betragen, gerechnet ab der Genehmigung der Detailplanung und des Umwelt-, Transport- und Baustellenplans durch die Energiebehörde. Alle diese Fristen sollen verlängert werden können, um auf eventuelle wesentliche Änderungen reagieren zu können, aber jeweils nur einmal.

c) Lokale Verankerung

Ein wesentlicher Gedanke der Änderungen besteht in einer besseren Verankerung neuer Windenergieanlagen vor Ort. Zwar sind auch bisher – neben anderen Beteiligten – verschiedene lokale Behörden einschließlich des Verwaltungsorgans der Urbevölkerung (Sametinget) in den einzelnen Phasen zu hören. Deren Stellung soll aber verstärkt werden, u.a. dadurch, dass sie eine aktivere Rolle in dem Genehmigungsverfahren spielen sollen. Gleichwohl sollen sie aber kein Vetorecht erhalten. Vielmehr soll die Entscheidung über die Erteilung der Genehmigung von Windenergieanlagen nach wie vor abschließend bei der norwegischen Energiebehörde liegen. Andererseits soll eine Entscheidung der Energiebehörde aber im Falle von Einsprüchen erst dann umgesetzt werden können, wenn das – ihr übergeordnete – Öl- und Energieministerium über die Einsprüche entschieden hat.¹⁶

Letztlich ist die neue Rolle der lokalen Behörden darauf gerichtet, nicht nur Anmerkungen im Rahmen von Anhörungen zu geben, sondern aktiv an dem Genehmigungsverfahren in den verschiedenen Phasen teilzunehmen. Dies gilt sowohl für die Gemeinde, auf deren Gebiet die geplante Windenergieanlage errichtet werden soll, als auch für die Region (Fylke) als übergeordnete Verwaltungseinheit. Der Regionsratsvorsitzende (Fylkesmann) soll beispielsweise die Energiebehörde aktiv beraten und unterstützen. Außerdem sollen Gemeinde und Region auch nach dem Abschluss der Anhörungen weitere Anmerkungen vorbringen können, mit denen sich die Energiebehörde dann auseinandersetzen muss.

Windenergieanlagen haben unzweifelhaft Auswirkungen auf benachbarte Grundstücke und Einrichtungen.¹⁷ Der Kreis der betroffenen Nachbarn, die über geplante Anlagen informiert werden und hierzu ihre Bedenken vortragen können sollen, soll ausgeweitet werden. Auf diese Weise soll auch die Lokalbevölkerung besser informiert werden.

Die Änderungsvorschläge in diesem Bereich sind insgesamt jedoch wenig konkret. Vielmehr wird die detaillierte Ausgestaltung dieser Gedanken dem weiteren Verfahren überlassen, zumal viele einzelne Aspekte nicht im Gesetz, sondern erst später durch Verordnung oder Verwaltungsanweisung geregelt werden.

d) Frühzeitige Ablehnung

Anträge auf die Genehmigung von Windenergieanlagen sollen künftig zu einem früheren Zeitpunkt abgelehnt werden können, als dies in einem normalen Genehmigungs-

verfahren, also erst nach Durchführung des gesamten Verfahrens, möglich ist. Auf diese Weise sollen in den Fällen, in denen die Genehmigung offensichtlich nicht in Betracht kommt, Ressourcen eingespart werden. Dieser Punkt soll im Gesetzgebungsverfahren wieder aufgegriffen und konkretisiert werden.¹⁸

e) Rückbaugarantie

Windenergieanlagen werden nicht für die Ewigkeit gebaut. Dies hat teilweise technische Gründe, liegt aber andererseits auch an der Dauer von Förder- und Genehmigungszeiträumen, die sich wiederum einander bedingen. In Norwegen beträgt der maximal zulässige Zeitraum, für den die Genehmigung einer Windenergieanlage erteilt werden kann, 30 Jahre (§ 2-2 des Energiegesetzes). In aller Regel werden die Genehmigungen dabei für den Zeitraum von 30 Jahren erteilt. Nach dem Ablauf dieses Zeitraums hat ein Rückbau der Anlage zu erfolgen. Wenn ein Rückbau vor dem Ablauf des genehmigten Zeitraums erfolgen soll, bedarf dies einer Genehmigung durch die norwegische Energiebehörde. Für die durch den Rückbau entstehenden Kosten ist der Energiebehörde im zwölften Jahr des Betriebs der Anlage eine Garantie¹⁹ vorzulegen.

Bislang wurden in Norwegen nur wenige Windenergieanlagen zurückgebaut. Insoweit fehlen belastbare Erfahrungswerte. Gleichwohl wird untersucht, ob die Garantie bereits früher als erst im zwölften Betriebsjahr vorzulegen ist. In diesem Zusammenhang soll die Energiebehörde zusammen mit der Umweltbehörde auch eine Verwaltungsanweisung zum Rückbau der Anlagen und Wiederherstellung der Natur ausarbeiten.

IV. Weiteres Verfahren

Die neue Rahmenplanung mit den Änderungen am Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen, die eine installierte Leistung von mehr als 1 MW oder mehr als fünf Windturbinen aufweisen, ist ein Vorschlag der norwegi-

15 In dem Vorschlag zur Einführung der Fristen ist nur von der Detailplanung die Rede. Gemeint sind aber wohl sowohl die Detailplanung als auch der Umwelt-, Transport- und Baustellenplan, zumal beide Unterlagen regelmäßig in einem Dokument vorgelegt werden.

16 Siehe S. 31 der Meld. St. 28 (2019-2020) «Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingen». Gemeint ist wohl, dass Einsprüche, denen die Behörde vor Erteilung der Genehmigung nicht nachgekommen ist, nach Erteilung der Genehmigung als Klage gegen die Genehmigung zum Ministerium mit Vollzugshemmung betrachtet und weiter behandelt werden soll.

17 Vgl. S. 71 f. der Meld. St. 28 (2019-2020) «Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingen»: Wohngebäude, Hütten, militärische Anlagen.

18 Die Idee eines vorzeitigen Abbruchs von Genehmigungsverfahren wurde bereits im Jahre 2015 durch das norwegische Öl- und Energieministerium vorgetragen (Meld. St. 25 (2015-2016)), für Wasserkraftwerke aber nicht weiterverfolgt und erst jetzt für Windenergieanlagen wieder aufgegriffen.

19 Nach deutschem Rechtsverständnis ist damit aber nicht zwangsläufig eine Garantie im Unterschied zu einer Bürgschaft i.S.d. §§ 765 ff. BGB gemeint. Vielmehr muss stets geprüft werden, was konkret verlangt wird, siehe Mörsdorf, Bürgschaft oder Garantie, connect 2/2013, 35. Für den Rückbau von Windenergieanlagen ist dies vergleichsweise unklar, da dies weder in Gesetz noch Verordnungen weiter spezifiziert wird.

schen Regierung, den das norwegische Öl- und Energieministeriums im Juni 2020 veröffentlicht und dem norwegischen Parlament (Stortinget) zugeleitet hat.²⁰ Dieser Vorschlag formuliert Ideen und Wege, wie das Genehmigungsverfahren, das neue Windenergieanlagen durchlaufen müssen, geändert werden soll. Teilweise sind diese Formulierungen vergleichsweise konkret, beispielsweise was die neuen Fristenregelungen betrifft, größtenteils bedürfen sie aber auch noch erheblicher Konkretisierungen. In allen diesen Fällen enthält der Vorschlag keine konkreten Änderungen und Ergänzungen am Wortlaut der Bestimmungen des norwegischen Energiegesetzes und der verschiedenen anwendbaren Verordnungen.

Es wird erwartet, dass das Parlament bis Ende des Jahres 2020 zu dem Vorschlag – politisch – Stellung nehmen wird. Soweit sich das Parlament dem Vorschlag anschließt, wird die Regierung im Rahmen des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens damit beginnen, Abänderungen der einzelnen einschlägigen Bestimmungen des Energiegesetzes auszuarbeiten und diese Abänderungen dem Parlament zur Beschlussfassung zuzuleiten.²¹ Allerdings haben die Regierungsparteien im Parlament keine eigene Mehrheit. Wenn sich daher das Parlament dem Vorschlag nicht anschließt und beispielsweise Nachbesserungen verlangt oder einen eigenen Vorschlag unterbreitet, wird sich das gesamte Verfahren aller Wahrscheinlichkeit nach auf das Ende des Jahres 2021, also auf die Zeit nach der Neuwahl des norwegischen Parlaments im September 2021, verzögern.

Denkbar ist aber auch, dass die Windenergiethematik so oder so im Parlamentswahlkampf des Jahres 2021 wegen lokaler Widerstände aufgerieben und erst nach der Neuwahl wieder auf die politische Tagesordnung gesetzt wird. In jedem Fall werden aber früher oder später Änderungen an dem Genehmigungsverfahren kommen, die insbesondere die Verankerung neuer Anlagen vor Ort stärken werden. Hierauf mag man sich bereits jetzt für zukünftige Projekte einstellen, um spätere Überraschungen zu vermeiden. Die neuen Fristenregelungen können beispielsweise einen höheren Aufwand innerhalb kürzerer Zeit erfordern, auch wenn sie andererseits für einen klareren Rahmen sorgen mögen. Des Weiteren kann eine aktivere Beteiligung

der lokalen Behörden eine stärkere Flexibilität erfordern, als man dies bislang gewohnt ist.

Summary

The Norwegian government launched a new proposal for the extension of onshore windfarms. In contrary to former proposals which identified 13 areas for further construction of windfarms, the new proposal suggests the amendment to the legal framework which the construction of windfarms is subject to. Based on the background of increasing local opposition to new windfarms, the major purpose of the amendments is the improvement of local participation in the process of approving windfarms by the Norwegian Water Resources and Energy Directorate (NVE). In addition, the approval process is suggested to be improved by, for example, a common handling of individual applications for approval, an introduction of concrete deadlines for various steps within the approval process and a possibility of early rejection of applications. The government's proposal has been sent to the Norwegian parliament for comments which are expected to be given by the end of 2020.



Dr. Roland Mörsdorf

20 Meld. St. 28 (2019-2020) «Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingen».

21 Eine Vielzahl von Änderungen am Genehmigungsverfahren wird indes in den verschiedenen Verordnungen und im Wege von Verwaltungsanweisungen erfolgen, so dass die gesetzlichen Bestimmungen insoweit allenfalls – neue – Ermächtigungsgrundlagen enthalten werden. Üblicherweise werden aber parallel zu Gesetzesänderungen jedenfalls auch die entsprechenden Verordnungen geändert oder neu erstellt.