



**Landkreis Emsland**  
**Abteilung Raumordnung, Städtebau und Klimaschutz**

**Sachliches Teilprogramm Windenergie für den  
Landkreis Emsland  
2024**

**Begründung**



## INHALT

<b>0</b>	<b>Begründung zu den einzelnen Zielen und Grundsätzen des Sachlichen Teilprogramms Windenergie 2024.....</b>	<b>9</b>
<b>1</b>	<b>Gesetzlicher Planungsauftrag und Rechtsgrundlage der Teilprogrammaufstellung .....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>Aktuelle Rechtsgrundlagen für die Festlegung von Vorranggebieten Windenergienutzung (VR WEN).....</b>	<b>14</b>
<b>3</b>	<b>Planungskonzept zur Festlegung von Vorranggebieten Windenergienutzung (VR WEN) im Sachlichen Teilprogramm Windenergie 2024 .....</b>	<b>17</b>
3.1	Planerische Ziele und methodische Grundlagen des Planungskonzepts .....	17
3.1.1	<i>Referenz-Windenergieanlage .....</i>	<i>20</i>
3.1.2	<i>Fachrechtliche und landesplanerische Vorgaben mit besonderer Bedeutung für das Planungskonzept .....</i>	<i>22</i>
3.2	Gesamträumliche Potenzialflächenanalyse .....	28
3.2.1	<i>Berücksichtigung von Negativkriterien .....</i>	<i>28</i>
3.2.2	<i>Berücksichtigung rechtswirksamer Sondergebiete Windenergie aus Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen .....</i>	<i>38</i>
3.2.3	<i>Ergebnis der Potenzialflächenanalyse.....</i>	<i>39</i>
3.2.4	<i>Bildung von Potenzialflächenkomplexen (PFK).....</i>	<i>39</i>
3.3	Einzelfallprüfung der PFK mit Vollziehbarkeitsprognose und Letztabwägung.....	40
3.3.1	<i>Grobprüfung und Vorauswahl vertieft zu prüfender PFK .....</i>	<i>40</i>
3.3.2	<i>Einzelfallprüfung in Gebietsblättern.....</i>	<i>41</i>
3.3.2.1	<i>Prüfung der Raumverträglichkeit .....</i>	<i>43</i>
3.3.2.2	<i>Berücksichtigung umweltfachlicher Belange im Zuge der Einzelfallprüfung .....</i>	<i>44</i>
3.4	Abwägungsergebnis .....	53
<b>4</b>	<b>Prüfung auf Erreichung des Teilflächenziels .....</b>	<b>54</b>
4.1	Anrechenbare Flächen .....	54
4.2	Ergebnis .....	55

## **TABELLEN**

Tabelle 1: Vorranggebiete für Windenergienutzung (VR WEN) im Landkreis Emsland .....	10
Tabelle 2: Flächenbeitragswerte für Niedersachsen gemäß Windenergieflächenbedarfsgesetz.....	12
Tabelle 3: Negativkriterien im Rahmen der gesamträumlichen Potenzialflächenanalyse .....	29
Tabelle 4: Abwägungskriterien/Belange mit Umweltbezug .....	45

## **ABBILDUNGEN**

Abb. 1: Unterschiedliche Wirkungen der Planung mit „Rotor-Out“ oder „Rotor-In“ .....	13
Abb. 2: Bearbeitungsschritte des Planungskonzepts zur Festlegung von Vorranggebieten Windenergie im Landkreis Emsland .....	20
Abb. 3: Abmessungen der verwendeten Referenz-Windenergieanlage.....	22
Abb. 4: Bildung von Potenzialflächenkomplexen.....	39
Abb. 5: Fallkonstellationen Umfangswirkung (eigene Darstellung, nach UmweltPlan 2021) .....	48
Abb. 6: Übersicht über die Flächenkulissen der einzelnen Abwägungsschritte .....	54

## GESETZE UND VERORDNUNGEN

BauGB	Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist.
BauNVO	Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2017 (BGBl. I S. 3786), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 176) geändert worden ist.
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), das zuletzt durch Artikel 11 Absatz 3 des Gesetzes vom 26. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 202) geändert worden ist.
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 153) geändert worden ist.
FFH-RL	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie - Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992.
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151) geändert worden ist.
FStrG	Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist.
KSG	Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905) geändert worden ist.
LuftVO	Luftverkehrs-Ordnung vom 29. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1894), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. Juni 2021 (BGBl. I S. 1766) geändert worden ist.
LROP-VO	Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2017 (Nds. GVBl. S. 378), das zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 07. September 2022 (Nds. GVBl. S. 521, 2023 S. 103) geändert worden ist..
NROG	Niedersächsisches Raumordnungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Dezember 2017 (Nds. GVBl. S. 456), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 17. April 2024 (Nds. GVBl. 2024 Nr. 31) geändert worden ist.
NStrG	Niedersächsisches Straßengesetz in der Fassung vom 24. September 1980 (Nds. GVBl. S. 359), das zuletzt durch das Gesetz vom 29. Juni 2022 (Nds. GVBl. S. 420) geändert worden ist.
NWindG	Niedersächsisches Gesetz zur Umsetzung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes und über Berichtspflichten in der Fassung vom 17. April 2024 (Nds. GVBl. 2024 Nr. 31).

ROG	Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist.
SchuVO	Verordnung über Schutzbestimmungen in Wasserschutzgebieten vom 9. November 2009 (Nds. GVBL. S. 431), zuletzt geändert durch Verordnung vom 29. Mai 2013 (Nds. GVBL. S. 132).
SUP-RL	SUP-Richtlinie - Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.
TA-Lärm	Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm – TA Lärm) vom 26. August 1998 (GMBI Nr. 26/1998 S. 503), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 01.06.2017 (Banz AT 08.06.2017 B5).
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 540), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 08. Mai 2024 (BGBl. 2024 Nr. 151) geändert worden ist.
VS-RL	Vogelschutzrichtlinie - Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009.
WaLG	Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land Vom 20. Juli 2022 (BGBl. 2022 I Nr. 28) (sog. Wind-an-Land-Gesetz).
WHG	Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist.
WindBG	Windenergieflächenbedarfsgesetz vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151) geändert worden ist.
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie - Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
ALKIS	Amtliches Liegenschaftskatasterinformationssystem
ATKIS	Amtliches Topographisches-Kartographischen Informationssystem
Az.	Aktenzeichen
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Ca.	circa
CO <sub>2</sub>	Kohlenstoffdioxid
dB(A)	Dezibel
d. h.	das heißt
DLM	Digitales Landschaftsmodell
DVGW	Deutscher Verein des Gas- und Wasserfaches
DWD	Deutscher Wetterdienst
EU	Europäische Union
FFH	Flora-Fauna-Habitat
F-Plan	Flächennutzungsplan
GW	Gigawatt
GWh	Gigawattstunde
ha	Hektar
i. d. R.	in der Regel
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
KEAN	Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen
LAG-VSW	Länderarbeitsgemeinschaft der Staatlichen Vogelschutzwarten
LROP	Landes-Raumordnungsprogramm
LSG	Landschaftsschutzgebiet
m	Meter
NLT	Niedersächsischer Landkreistag
NLWKN	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
Nr.	Nummer
NSG	Naturschutzgebiet
o. Ä.	oder Ähnliches

o. g.	oben genannte
OVG	Oberverwaltungsgericht
PFK	Potenzialflächenkomplex
pot.	potenziell
RL	Richtlinie
RROP	Regionales Raumordnungsprogramm
SDB	Standarddatenbogen
SO	Sonderbaufläche/Sondergebiet
sog.	so genannte
Stn.	Stellungnahme
SUP	Strategische Umweltprüfung
u. a.	unter anderem
ÜSG	Überschwemmungsgebiet
u. U.	unter Umständen
vglw.	vergleichsweise
VO	Verordnung
VR WEN	Vorranggebiet Windenergienutzung
VR	Vorranggebiet
VSG/SPA	Vogelschutzgebiet
vsl.	voraussichtlich
WEA	Windenergieanlage
WSG	Wasserschutzgebiet

## **Vorwort**

Gemäß Kreistagsbeschluss (siehe Sitzungsvorlage 305/2021) vom 20. Dezember 2021 hat der Landkreis Emsland beschlossen, sein RROP neu aufzustellen. Mit Bekanntmachung im Amtsblatt Nr. 3 / 2022 des Landkreises Emsland hat der Landkreis am 14.01.2022 gemäß § 9 Abs. 1 des Raumordnungsgesetzes (ROG) in Verbindung mit § 3 Abs. 1 des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes (NROG) in der bis zum 19.04.2024 gültigen Fassung die Öffentlichkeit sowie die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen über die allgemeinen Planungsabsichten für die Neuaufstellung des RROP unterrichtet. Demnach bildet der Bereich „Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel und Umsetzung der Energiewende“ einen inhaltlichen Schwerpunkt im Rahmen der Neuaufstellung des RROP. Mit Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten wurden die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen und die Öffentlichkeit aufgefordert, bis zum 28. Februar 2022 Hinweise und Anregungen sowie Informationen über beabsichtigte oder bereits eingeleitete Planungen und sonstige Maßnahmen sowie deren zeitliche Abwicklung zu geben, soweit diese für die Erarbeitung des Entwurfs des RROP relevant sein können. Gleiches galt für weitere den öffentlichen Stellen und der Öffentlichkeit vorliegende Informationen, die für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials zweckdienlich hätten sein können.

Mit der letzten Novellierung des NROG vom 19.04.2024 können die Träger der Regionalplanung die Festlegung von Flächen für die Windenergie an Land gem. § 5 Abs. 1 S. 3 NROG in einem sachlichen Teilprogramm Windenergie zum RROP treffen. Hiervon macht der Landkreis Emsland Gebrauch. Dies ermöglicht eine vorgezogene Bearbeitung der Windenergieplanung sowie eine Verkürzung der bis zur Rechtskraft des Planes erforderlichen Verfahrensdauer. Ziel ist es, das vom Land Niedersachsen mit dem „Niedersächsischen Gesetz zur Umsetzung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes und über Berichtspflichten“ (NWindG) für den Landkreis Emsland vorgegebene regionale Teilflächenziel schnellstmöglich zu erfüllen. Das Teilflächenziel für das angestrebte Zieljahr 2032 beträgt demnach 8.860 Hektar, was 3,07 %, der Landkreisfläche entspricht.

## **0 Begründung zu den einzelnen Zielen und Grundsätzen des Sachlichen Teilprogramms Windenergie 2024**

Die nachstehenden textlichen Ausführungen nehmen Bezug auf die in der Beschreibenden Darstellung des Sachlichen Teilprogramms Windenergie festgelegten Ziele und Grundsätze.

### **Ziffer 01 (Ziel) LROP 4.2.1 02**

Gemäß dem für das Sachliche Teilprogramm Windenergie zugrunde gelegten Planungskonzept werden in der Zeichnerischen Darstellung insgesamt 57 Vorranggebiete Windenergienutzung (VR WEN) als sog. „Rotor-In-Gebiete“ festgelegt. Diese weisen einen Flächenumfang von 12.860,4 Hektar auf. In Relation zur Gesamtfläche des Landkreis Emslands entspricht dies einem Anteil von 4,46 %. Aufgrund der Rotor-In-Planung sind gemäß § 4 Abs. 3 Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) von den festgelegten VR WEN nur jene Flächenanteile auf das gesetzliche Teilflächenziel anrechenbar, die nach Abzug eines Korridors von 75 m Breite von den Außengrenzen der VR WEN verbleiben. Dies berücksichtigend legt der Landkreis Emsland mit dem vorliegenden Sachlichen Teilprogramm Windenergie 9.392,2 Hektar auf das gesetzliche Flächenziel anrechenbare Vorranggebietsfläche fest.

Der Landkreis Emsland erreicht damit das im Niedersächsischen Gesetz zur Umsetzung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes und über Berichtspflichten (NWindG) für das Kreisgebiet gesetzlich vorgegebene Teilflächenziel sowohl für den Stichtag 31.12.2027 (6.846 Hektar) als auch für den Stichtag

31.12.2032 (8.860 Hektar). Die in der folgenden Tabelle namentlich und mit ihrer tatsächlichen Flächengröße (nicht vollständig anrechenbar) aufgeführten VR WEN werden festgelegt:

**Tabelle 1: Vorranggebiete für Windenergienutzung (VR WEN) im Landkreis Emsland**

VR WEN Nr.	Gebietsbezeichnung	PFK-Nr.	Flächengröße [ha]
1	Rhede	2	269,1
2	Papenburg-Surwold	4	398,2
3	Neurhede	5	222,0
4	Neu Herbrum	7	28,6
5	Sögel-Werpeloh	8	625,5
6	Breddenberg-Börger	8	816,1
7	Lattensberg	8	557,9
8	Spahnharrenstätte-Süd	8	233,0
9	Lorup-Rastdorf	8	185,6
10	Spahnharrenstätte-Nord	8	107,1
11	Neudersum	10	381,2
12	Lehe	12	79,8
13	Neubörger	13	702,0
14	Börgerwald	14	171,2
15	Hasselbrock	17	60,1
16	Eleonorenwald	18	769,1
17	Wippingen	19	48,7
18	Renkenberge	22	202,9
19	Neustrum	23	259,8
20	Sustrum	24	131,4
21	Niederlangen	24	53,1
22	Rütenmoor	25	368,8
23	Oberlangen	28	76,4
24	Tinnen	30	96,4
25	Lahn	38	148,4
26	Wieste	39	86,8
27	Groß Berßen	42	395,4
28	Fehndorf	43	482,6
29	Emmeln	50	63,2
30	Herßum	51	80,2
31	Westerloh	54	110,9
32	Klein Berßen	58	242,2
33	Wesuweer Moor	59	105,5
34	Flechum	63	179,3
35	Haselünne	68	84,1
36	Twist	69	234,6
37	Herzlake	70	25,6
38	Bookhof	75	62,5
39	Teglingen	77	189,0
40	Dohren	78	33,4
41	Klosterholte	79	362,3

VR WEN Nr.	Gebietsbezeichnung	PFK-Nr.	Flächengröße [ha]
42	Schwefingen	80	101,9
43	Lotten	82	202,0
44	Gersten	88	296,1
45	Osterbrock	89	133,6
46	Langen	96	31,1
47	Anderverne	97	207,6
48	Espel	98	73,9
49	Baccum	101	238,2
50	Bramsche	107	82,0
51	Freren	108	503,5
52	Brümsel	109	57,6
53	Venneberg	110	124,9
54	Lünne	113	366,3
55	Helschen	114	102,3
56	Heitel	116	129,3
57	Salzbergen	118	480,1

Eine detaillierte Erläuterung des Planungskonzepts und Begründung der festgelegten Vorranggebiete ist der in den folgenden Kapiteln dokumentierten ausführlichen Begründung zu entnehmen.

#### Ziffer 02 (Grundsatz)

LROP 4.2.1 02

Es soll im Zuge der Genehmigungsverfahren darauf hingewirkt werden, dass die festgelegten VR WEN möglichst vollständig und unter Berücksichtigung der technischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen so dicht wie möglich mit Windenergieanlagen bebaut werden. Hiermit soll eine größtmögliche Flächeneffizienz der Energiegewinnung durch Windenergienutzung im Landkreis Emsland erreicht werden, um auf diese Weise die Notwendigkeit zusätzlicher Flächenfestlegungen zur Erreichung von Klimaschutzziele und Umsetzung der Energiewende zu vermeiden. Diese würden zu zusätzlichen negativen Auswirkungen auf Mensch, Natur und Landschaft führen, welche durch die angestrebte höhere Flächeneffizienz vermeidbar sind.

Um die negativen Effekte auf die Landschaft sowie die visuellen Wirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger im Umfeld von VR WEN zu minimieren, soll überdies die Errichtung gleichartiger Windenergieanlagen-Modelle auf den einzelnen Flächen angestrebt werden. Hierdurch wird ein einheitliches Erscheinungsbild und damit eine weniger „unaufgeräumte“ und „unruhige“ Wahrnehmbarkeit der entstehenden Windparks in der Landschaft bewirkt.

#### 1 Gesetzlicher Planungsauftrag und Rechtsgrundlage der Teilprogrammaufstellung

Mit dem „**Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land**“ (sog. **Wind-an-Land-Gesetz**) vom 20. Juli 2022 (BGBl. I 2022, Nr. 28 vom 28.07.2022, S. 1353), das am 01.02.2023 in Kraft getreten ist, hat der Bundesgesetzgeber die Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen, soweit sich diese auf Standorte an Land (onshore) beziehen, vollständig überarbeitet und neu geregelt. Die bisherigen Regelungen im Raumordnungsgesetz (ROG) und Baugesetzbuch (BauGB) sowie teils weiteren Fachgesetzen sind hierbei in weiten Teilen entfallen und werden unter Beachtung von Übergangsfristen unwirksam.

Das als Artikelgesetz verfasste Wind-an-Land-Gesetz soll nach dem Willen des Bundesgesetzgebers sicherstellen, dass bis Ende des Jahres 2032 durch verbindliche Planungen in den 16 Bundesländern insgesamt 2 Prozent der Bundesfläche für die Windenergienutzung an Land ausgewiesen werden. Hierzu führt er mit Artikel 1 des Wind-an-Land-Gesetzes als zentralen Baustein der umfassenden Änderungen das „**Windenergieflächenbedarfsgesetz**“ (**WindBG**) neu ein. Das WindBG verpflichtet zunächst die deutschen Bundesländer in § 3 Abs. 1 dazu, bis zu bestimmten Stichtagen die in der Gesetzesanlage definierten Flächenbeitragswerte als prozentualen Anteil ihrer Landesfläche für die Windenergie an Land auszuweisen.

Tabelle 2: Flächenbeitragswerte für Niedersachsen gemäß Windenergieflächenbedarfsgesetz

Stichtag 31.12.2027	Stichtag 31.12.2032
1,7 % der Landesfläche	2,2 % der Landesfläche

Als für die Windenergie „ausgewiesen“ im Sinne des Gesetzes gelten dabei Flächen, die entweder in landesweiten oder regionalen Raumordnungsplänen als Ziele der Raumordnung (Vorranggebiete) oder aber in kommunalen Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen als Sonderbauflächen, Sondergebiete oder mit diesen vergleichbaren Plankategorien festgelegt sind. Sofern die in Absatz 1 adressierten Bundesländer die erforderlichen Ausweisungen nicht selbst vornehmen können oder wollen, steht ihnen gem. § 3 Abs. 2 WindBG die Möglichkeit offen, die Pflicht zur Ausweisung der zur Erreichung der Flächenbeitragswerte (des jeweiligen Bundeslandes) notwendigen Flächen an seine regionalen oder kommunalen Planungsträger weiterzugeben. In diesem Fall obliegt es dem jeweiligen Bundesland, den entsprechenden regionalen oder kommunalen Planungsträgern – per Landesgesetz oder als verbindliches Ziel der Raumordnung in einem Landesraumordnungsplan – geeignete Teilflächenziele vorzugeben, welche in Summe den landesspezifischen Flächenbeitragswert gem. WindBG erreichen.

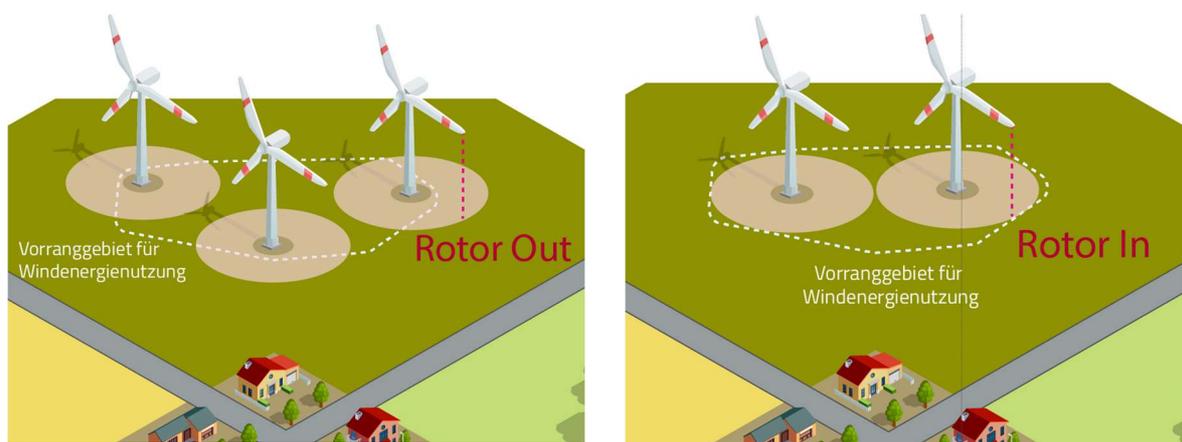
Das Land Niedersachsen hat sich vor diesem Hintergrund dazu entschieden, von der Möglichkeit der Weitergabe der Ausweisungspflicht Gebrauch zu machen und hat zu diesem Zweck das „**Niedersächsische Gesetz zur Umsetzung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes und über Berichtspflichten**“ (**NWindG**) zum 19.04.2024 eingeführt. Das NWindG ist Bestandteil des „Gesetzes zur Steigerung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land und von Freiflächen-Photovoltaikanlagen sowie zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften“, welches als Artikelgesetz verfasst ist. Es verpflichtet die regionalen Planungsträger des Landes Niedersachsen gem. §§ 1 und 2 dazu, die in den Spalten 2 und 4 der Anlage zum NWindG aufgeführten, regionalisierten Teilflächenziele bis zu den bereits im WindBG des Bundes definierten Stichtagen (31.12.2027 bzw. 31.12.2032) als Windenergiegebiete im Sinne des WindBG auszuweisen.

**Für den Landkreis Emsland als untere Landesplanungsbehörde und Träger der Regionalplanung im Kreisgebiet besteht damit ein klarer gesetzlicher Planungsauftrag zur raumordnerischen Steuerung der Windenergienutzung durch Festlegung von Vorranggebieten für Windenergienutzung in einem Regionalplan (hier umgesetzt durch das Sachliche Teilprogramm Windenergie 2024). Über diesen allgemeinen Planungsauftrag hinaus verpflichtet das NWindG den Landkreis Emsland zudem dazu, mindestens 6.846 Hektar (2,38 Prozent der Landkreisfläche) spätestens bis zum 31.12.2027 bzw. mindestens 8.860 ha (3,07 Prozent der Landkreisfläche) spätestens bis zum 31.12.2032 rechtskräftig als Vorranggebiete für Windenergienutzung als sog. „Rotor-Out-Flächen“ auszuweisen.**

Ausgewiesene Flächen sind gem. WindBG zunächst grundsätzlich in vollem Umfang auf die Flächenbeitragswerte anzurechnen (*Anzunehmen bei sog. „Rotor-Out-Flächen“ bzw. sog. „Rotor-Out-Planung“*). Als „Rotor-Out-Flächen“ sind Windenergiegebiete definiert, innerhalb derer lediglich die Mast-/Turmfüße der Windenergieanlagen vollständig unterzubringen wären, bzw. die Rotorblätter die ausgewiesenen Flächengrenzen überragen dürften.

Mit dem Sachlichen Teilprogramm Windenergie für den Landkreis Emsland wird indes bestimmt, dass die Rotorblätter von Windenergieanlagen innerhalb der ausgewiesenen Fläche liegen müssen, es sich also um „Rotor-innerhalb-Flächen“ gem. WindBG handelt. Bei einer „Rotor-In-Planung“ auch alle beweglichen Teile der Windenergieanlagen zu jedem Zeitpunkt vollständig innerhalb der festgelegten Windenergiegebiete liegen.

Eine solche „Rotor-In-Planung“ lässt das WindBG grundsätzlich zu. Jedoch sind die mit einer „Rotor-In-Regelung“ belegten Windenergiegebiete nicht vollumfänglich auf die gesetzlich vorgegebenen Flächenbeitragswerte bzw. Teilflächenziele anrechenbar. Gemäß § 4 Abs. 3 WindBG muss bei derartiger Festlegung („Rotor-In“) von den jeweils ausgewiesenen Flächen unter Einsatz eines Geoinformationssystems ein Radius von 75 m umlaufend von der Außengrenzen nach Innen abgezogen werden. Nur die verbleibende Fläche ist jeweils auf die Flächenbeitragswerte bzw. Teilflächenziele anrechenbar.



**Abb. 1:** Unterschiedliche Wirkungen der Planung mit „Rotor-Out“ oder „Rotor-In“  
(Quelle: <https://www.regionalverband-braunschweig.de/regionalplanung/rrop-wind/>)

Mit der letzten Novellierung des NROG vom 19.04.2024 können die Träger der Regionalplanung die Festlegung von Flächen für die Windenergie an Land gem. § 5 Abs. 1 S. 3 NROG in einem sachlichen Teilprogramm Windenergie zum RROP treffen. Von dieser Option möchte der Landkreis Emsland Gebrauch machen, um die dem Landkreis Emsland vom Land Niedersachsen auferlegten Flächenziele für Windenergie zeitnah planerisch sichern zu können. Vor dem Hintergrund der weitreichenden Gesetzesänderungen und mit dem Ziel, die Vorgaben des NWindG schnellstmöglich zu erfüllen sowie den zum Gelingen der Energiewende dringend erforderlichen Ausbau der Windenergienutzung bestmöglich zu beschleunigen, hat der Landkreis Emsland beschlossen, seine Windenergieplanung aus der parallel laufenden Neuaufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms 2010 abzukoppeln und in einem **Sachlichen Teilprogramm Windenergie** neu zu fassen. Die beim Landkreis Emsland im Rahmen der Bekanntgabe der allgemeinen Planungsabsichten zur Neuaufstellung des RROP eingegangenen Stellungnahmen zu konkreten Windenergieflächen sind dabei in den nun vorliegenden Entwurf einer Flächenkulisse für das zu erstellende sachliche Teilprogramm Windenergie eingeflossen. Das gewählte

Vorgehen ermöglicht eine vorgezogene Bearbeitung der Windenergieplanung sowie vsl. eine Verkürzung der bis zur Rechtskraft des Planes erforderlichen Verfahrensdauer.

## 2 Aktuelle Rechtsgrundlagen für die Festlegung von Vorranggebieten Windenergienutzung (VR WEN)

Als wesentliche Rechtsgrundlagen der Windenergieplanung des Landkreis Emsland dienen folgende Gesetze:

- Wind-an-Land-Gesetz mit Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG)
- Raumordnungsgesetz (ROG)
- Niedersächsisches Raumordnungsgesetz (NROG)
- Baugesetzbuch (BauGB)
- Niedersächsisches Gesetz zur Umsetzung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes und über Berichtspflichten (NWindG)

Mit der Einführung des Wind-an-Land-Gesetzes hat der Bundesgesetzgeber die planungsrechtlichen Grundlagen für die raumordnerische Steuerung von Windenergieanlagen insbesondere in Bezug auf die Möglichkeiten einer sog. Ausschlussplanung (wie sie im Landkreis Emsland gegenwärtig im geltenden RROP 2010 noch festgelegt ist) umfassend novelliert und teils gänzlich neue Rechtsgrundlagen geschaffen. Die seit dem 01.02.2023 rechtskräftige „Wind-an-Land-Gesetzgebung“ besteht dabei aus unterschiedlichen Bausteinen, die teils in bestehende Bundesgesetze eingreifen und diesen veränderte oder neue Regelungen hinzufügen. Wesentliche für die Planung von Windenergieanlagen relevante Bausteine des Gesetzes sind

- das Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG)
- Änderungen im Baugesetzbuch (insbesondere in §§ 35, 245e und 249 BauGB)
- Änderungen im Raumordnungsgesetz (insbesondere § 27 Abs. 4 ROG).

Wie bereits ausgeführt, sieht das WindBG eine Verteilung sog. "Flächenbeitragswerte" auf die Länder vor, wobei das Land Niedersachsen diese über das NWindG an seine regionalen Planungsträger weitergibt. Für den Landkreis Emsland bedeutet dies, dass bis zum 31.12.2027 mindestens 2,38 Prozent und bis zum 31.12.2032 mindestens 3,07 Prozent der Landkreisfläche als Windenergiegebiete im Sinne des WindBG ausgewiesen werden müssen. Als Windenergiegebiete sind in diesem Zusammenhang gem. § 2 WindBG auf regionaler Planungsebene Vorranggebiete für Windenergienutzung (VR WEN) definiert.

Für die raumordnerische Steuerung der Windenergienutzung von größter Relevanz sind zudem die in Artikel 2 des Wind-an-Land-Gesetzes vorgenommenen Änderungen im BauGB. Diese Änderungen integrieren die vom WindBG eingeführten verbindlichen Flächenbeitragswerte in die Systematik des Planungsrechts und koppeln die Erreichung oder Nicht-Erreichung der vorgegebenen Zielwerte an spezifische Rechtsfolgen bzw. Sanktionen.

Nach bisher geltender Rechtslage waren Windenergieanlagen als nach § 35 BauGB privilegierte Vorhaben im Außenbereich zu behandeln und durften – sofern nicht öffentliche Belange entgegenstanden – prinzipiell überall im Außenbereich genehmigt und errichtet werden. Eine wirksame und gezielte räumliche Steuerung der auf diese Weise privilegierten Windenergienutzung war gleichwohl über den sog. „Planvorbehalt“ des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB mit Hilfe von Konzentrationsflächenplanungen in Regionalplänen oder Flächennutzungsplänen möglich. Auf Ebene

der Regionalplanung konnten in diesem Fall Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung („Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten“) festgelegt werden.

**Diese im aktuell noch geltenden RROP 2010 noch erfolgte Planung mit Ausschlusswirkung ist künftig<sup>1</sup> sowohl in Regionalplänen als auch in kommunalen Flächennutzungsplänen nicht mehr möglich.**

Denn der als Rechtsgrundlage der planerisch erzeugten Ausschlusswirkung dienende § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ist durch Artikel 2 des Wind-an-Land-Gesetzes auf Vorhaben, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Windenergie dienen, nicht mehr anwendbar. Mit dem Wegfall der Möglichkeit, dass Planungsträger eine Ausschlusswirkung planerisch erzeugen können, entfallen gleichermaßen die hierzu in den letzten Jahren u.a. von der Rechtsprechung entwickelten, umfassenden und weitgehenden Anforderungen an eine solche Ausschlussplanung. Dies betrifft auf Ebene der Regionalplanung u.a. die Verpflichtung, bei der Planung von Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung den gesamten Planungsraum nach einheitlichen Kriterien zu untersuchen, diese Kriterien nach sog. „harten“ und „weichen“ Tabuzonen zu unterscheiden und das Erfordernis der Windenergienutzung „substanziell Raum“ zu geben.

### **Möglichkeiten der planerischen Steuerung von Windenergieanlagen**

Auch nach neuer Rechtslage ist eine wirksame Steuerung der Windenergienutzung u.a. durch die Regionalplanung möglich. Denn nach dem durch das Wind-an-Land-Gesetz eingeführten § 249 Abs. 2 BauGB sind Windenergieanlagen nicht mehr pauschal und dauerhaft als privilegierte Vorhaben im Außenbereich gem. § 35 BauGB zu behandeln. Die Privilegierung wird nunmehr an die Flächenbeitragswerte des WindBG gekoppelt. Sobald und solange der Flächenbeitragswert bzw. das Teilflächenziel als erfüllt gilt, sind als unmittelbare Rechtsfolge Windenergieanlagen im jeweiligen Planungsraum außerhalb der ausgewiesenen Windenergiegebiete (im Falle des Landkreis Emsland: VR WEN) als sonstige Vorhaben im Außenbereich nach § 35 Abs. 2 BauGB zu behandeln und damit nicht weiter privilegiert. Als sonstige Vorhaben im Außenbereich werden derartige Anlagen aufgrund der regelmäßig entgegenstehenden öffentlichen Belange zudem nur in absoluten Ausnahmefällen genehmigungsfähig sein, sodass die gesetzlich vorgegebene Entprivilegierung bei Erfüllung der Flächenziele einer faktischen Ausschlusswirkung gleichkommt.

Diese faktische Ausschlusswirkung wird jedoch nun nicht mehr planerisch durch eine sog. „Negativplanung“ erzeugt, indem Flächen gezielt für die Windenergienutzung ausgeschlossen werden, sondern kann auf dem Wege einer reinen „Positivplanung“ (oder „Angebotsplanung“) allein durch Erreichen des vorgegebenen Flächenbeitragswertes bzw. Teilflächenziels als gesetzlich festgeschriebene Rechtsfolge ausgelöst werden. Dies bedeutet jedoch gleichzeitig, dass an die sog. „Vollziehbarkeitsprognose“, d.h. an die Abwägungstiefe und Sachermittlung hinsichtlich der Frage, ob sich die geplante Windenergienutzung in den ausgewiesenen Windenergiegebieten (hier: VR WEN) tatsächlich durchsetzen können, unverändert hohe Anforderungen und Maßstäbe anzulegen sind. Denn es muss hinreichend sichergestellt sein, dass die vom Gesetzgeber für die Windenergienutzung für erforderlich gehaltenen Flächen durch die jeweiligen Ausweisungen des Planungsträgers auch tatsächlich genutzt werden können, da anderenfalls die dem WindBG zugrundeliegenden energie- und klimapolitischen Ziele nicht erreicht würden.

**Für die regionale Windenergieplanung im Landkreis Emsland bedeutet dies, dass ggü. den aktuell noch geltenden Festlegungen des RROP 2010 ein vollständiger Systemwechsel weg von der**

---

<sup>1</sup> Unter Berücksichtigung von Übergangsfristen, spätestens aber ab dem 31.12.2027.

**„Negativplanung“ mit Ausschlusswirkung hin zu einer klassischen Positiv-/Angebotsplanung ohne (planerische) Ausschlusswirkung stattfinden muss. Maßgebliches Planungsziel ist es nunmehr, die vom NWindG vorgegebenen Teilflächenziele zu erreichen.**

#### **Wirkung auf kommunale Planungsträger**

Eine weitere wesentliche Folge der vom Wind-an-Land-Gesetz eingeleiteten Abkehr von der planerischen Steuerung der Windenergienutzung durch Ausschlusswirkung betrifft die kommunalen Planungsträger. **Die als Rechtsfolge des neuen § 249 Abs. 2 BauGB bei Zielerreichung eintretende Entprivilegierung von Windenergieanlagen im Außenbereich unterbindet – anders als bisherige Planungen mit Ausschlusswirkung – keinesfalls die Ausweisung zusätzlicher Windenergiegebiete in kommunalen Flächennutzungsplänen oder vorhabenbezogenen Bebauungsplänen.** Denn ausweislich § 249 Abs. 4 BauGB steht die Feststellung des Erreichens eines Flächenbeitragswerts oder Teilflächenziels der Ausweisung zusätzlicher Flächen für Vorhaben, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Windenergie dienen, nicht entgegen.

#### **Konsequenzen bei Nicht-Erreichen der Teilflächenziele - Superprivilegierung**

Die Wind-an-Land-Gesetzgebung beinhaltet neben der beschriebenen Entprivilegierung der Windenergienutzung bei Erreichen der Flächenbeitragswerte bzw. Teilflächenziele auch klar definierte Sanktionen für den Fall, dass die Ziele bis zu den jeweiligen Stichtagen nicht erfüllt werden. **Sobald und solange die Flächenziele nicht erreicht sind,** gilt nicht nur weiterhin die Privilegierung von Windenergieanlagen im Außenbereich, sondern es können der Errichtung von Windenergieanlagen gem. § 249 Abs. 7 Nr. 2 BauGB sodann weder Ziele der Raumordnung (ob aus Landesraumordnungs- oder Regionalplänen) noch Darstellungen aus Flächennutzungsplänen im Genehmigungsverfahren entgegengehalten werden. **In diesem Fall entfällt folglich jegliche direkte und indirekte räumliche Steuerung von Windenergieanlagen.**

#### **Zusammenfassung**

##### **Wesentliche durch das Wind-an-Land-Gesetz und weitere Gesetze ausgelöste Änderungen der Rechtsgrundlagen:**

- Das WindBG definiert erstmals verpflichtende Flächenziele („Flächenbeitragswerte“) für die Ausweisung von Flächen für die Windenergienutzung für alle deutschen Bundesländer.
- Das Land Niedersachsen muss demnach bis spätestens bis zum 31.12.2027 1,7 Prozent und bis spätestens bis zum 31.12.2032 mindestens 2,2 Prozent seiner Landesfläche für die Windenergienutzung bereitstellen.
- Das Land Niedersachsen hat von der im WindBG eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht, seine Flächenbeitragswerte als sog. „Teilflächenziele“ zu regionalisieren und die Träger der Regionalplanung per Landesgesetz (NWindG) dazu verpflichten, diese Teilflächenziele durch Festlegung von Vorranggebieten für Windenergienutzung (VR WEN) in ihren Regionalplänen zu erfüllen.
- Das NWindG verpflichtet den Landkreis Emsland dazu, bis zum 31.12.2027 mindestens 6.846 Hektar (2,38 Prozent der Landkreisfläche) und bis zum 31.12.2032 mindestens 8.860 Hektar (3,07 Prozent der Landkreisfläche) als VR WEN (*Ermittlung der anrechenbaren Flächen gem. WindBG*) festzulegen.
- Eine Planung von Vorranggebieten für Windenergienutzung mit Ausschlusswirkung ist künftig nicht mehr möglich. Dies gilt auch für die kommunale Planungsebene. Damit entfallen sowohl die

Verpflichtung einer gesamträumlichen Betrachtung auf Grundlage sog. „harter“ und „weicher“ Tabukriterien als auch die Verpflichtung, der Windenergienutzung mit den festgelegten VR WEN substanziell Raum zu verschaffen. Auch entfällt das Erfordernis einer detaillierten Auseinandersetzung mit den nicht festgelegten Flächen, um deren Ausschluss von der Windenergienutzung zu begründen und zu rechtfertigen.

- Die Festlegung von VR WEN ist damit nur noch als sog. Positivplanung möglich und kann Windenergieanlagen oder kommunale Planungen zur Windenergienutzung außerhalb der festgelegten Vorranggebiete nicht mehr ausschließen.
- Bei Erreichen der im WindBG bzw. im NWindG definierten Flächenziele tritt als unmittelbare Rechtsfolge des neuen § 249 Abs. 2 BauGB die Privilegierung von Windenergieanlagen im Außenbereich außer Kraft. Windenergieanlagen außerhalb ausgewiesener Windenergiegebiete sind sodann als sonstige Vorhaben im Außenbereich im Regelfall nicht mehr genehmigungsfähig, sodass faktisch eine Ausschlusswirkung per Gesetz wirksam wird.
- Für das Repowering von Windenergieanlagen außerhalb von Windenergiegebieten sieht § 249 Absatz 3 BauGB eine Sonderregelung vor. Derartige Vorhaben nach § 16b Abs. 1 und 2 BImSchG sind demnach bis 2030 weiterhin baurechtlich privilegiert, auch wenn das Flächenziel bereits erreicht worden ist.
- Werden die vorgegebenen Flächenziele zu den definierten Stichtagen nicht erreicht, bleibt die Privilegierung von Windenergieanlagen in Kraft, und es können zusätzlich weder Ziele der Raumordnung noch Darstellungen aus Flächennutzungsplänen ihrer Errichtung entgegengehalten werden. Dies ist gleichbedeutend mit einem vollständigen Entfall jeglicher räumlicher Steuerung der Windenergienutzung.

### 3 Planungskonzept zur Festlegung von Vorranggebieten Windenergienutzung (VR WEN) im Sachlichen Teilprogramm Windenergie 2024

#### 3.1 Planerische Ziele und methodische Grundlagen des Planungskonzepts

**Vorrangiges Planungsziel der Windenergieplanung im Landkreis Emsland ist es, die vom NWindG vorgegebenen Teilflächenziele zu erreichen.** Dabei wird angestrebt, dass mit den im vorliegenden Entwurf des Sachlichen Teilprogramms Windenergie 2024 festgelegten VR WEN - als im Sinne des WindBG ausgewiesenen Windenergiegebieten - sowohl das bis zum Stichtag 31.12.2027 zu erreichende Teilflächenziel von 6.846 Hektar (2,38 Prozent der Landkreisfläche<sup>2</sup>) **als auch bereits das erst bis zum 31.12.2032 zu erreichende Teilflächenziel von 8.860 Hektar (3,07 Prozent der Landkreisfläche<sup>2</sup>) erfüllt wird.** Dies ist mit den gesetzlich definierten Zeithorizonten einerseits sowie mit der erheblichen Verfahrensdauer und dem für derartige Planungsverfahren erforderlichen Ressourceneinsatz andererseits zu begründen. Die Erreichung beider Teilflächenziele mit einer gemeinsamen Planung ermöglicht in diesem Zusammenhang eine bestmögliche Effizienz und zudem eine frühzeitige Rechts- und Planungssicherheit sowohl für die Bürgerinnen und Bürger als auch für in der Windenergiebranche tätige Unternehmen.

Überdies hat sich der Landkreis Emsland zum Ziel gesetzt, die zu erfüllenden Flächenziele mit einer „Rotor-In-Planung“ zu erreichen. Dementsprechend muss die reine geometrische Festlegungsfläche

---

<sup>2</sup> Ermittlung gem. Gesetz zur Festlegung von Flächenbedarfen für Windenergieanlagen an Land (Windenergieflächenbedarfsgesetz - WindBG)

letztlich deutlich über den gesetzlich definierten Flächenzielen liegen, da nicht die Gesamtfläche der festgelegten VR WEN auf diese Ziele angerechnet werden dürfen. Die Entscheidung für eine „Rotor-In-Planung“ ist damit zu begründen, dass eine derartige Regelung für alle von der Planung Betroffenen eine größtmögliche Planungssicherheit und Verbindlichkeit ermöglicht. So stellt die „Rotor-In-Planung“ u.a. sicher, dass die zeichnerisch dargestellten Außengrenzen unabhängig von der Art und Größe der künftig in den festgelegten VR WEN tatsächlich errichteten Windenergieanlagen planerisch festgesetzte Mindestabstände, bspw. zu Ortslagen oder naturschutzfachlichen Schutzgebieten, in jedem Fall einhalten. Ein sukzessives „Heranwachsen“ an empfindliche Bereiche infolge immer größer werdender Rotoren ist bei einer derartigen Planung nicht möglich.

Die Steuerung der Windenergienutzung im Landkreis Emsland mit Hilfe des Sachlichen Teilprogramms Windenergie 2024 soll neben der Erfüllung der notwendigen Ausbauziele und der Erreichung der aus ihnen abgeleiteten, rechtsverbindlichen Flächenzielen sicherstellen, dass den Belangen und Bedenken der Bevölkerung wie auch des Landschafts- und Naturschutzes im Landkreis Emsland in bestmöglicher Weise Rechnung getragen wird. Die Planung orientiert sich dabei am regionalplanerischen Leitbild der dezentralen Konzentration. **Mit Hilfe der regionalplanerischen Steuerung der Windenergienutzung soll dieser an geeigneten Stellen mit möglichst geringen Beeinträchtigungen für Mensch, Landschaft und Natur der zur Erreichung der Teilflächenziele benötigte Raum gegeben werden, um gleichzeitig besonders empfindliche Räume im Kreisgebiet von derartigen Anlagen freihalten zu können und zu vermeiden, dass infolge eines Nicht-Erreichens der Teilflächenziele bis zum jeweiligen Stichtag die Rechtsfolgen des § 249 Abs. 7 eintreten und Windenergieanlagen vollständig ungesteuert im Kreisgebiet errichtet werden können („Superprivilegierung“). Überdies soll das Planungskonzept einer teilräumlichen Überfrachtung der Landschaft mit Windenergieanlagen vorbeugen und vermeiden, dass einzelne Ortschaften von Windenergieanlagen umstellt werden.**

Es ist ferner Ziel des Landkreises Emsland, den Ausbau der Windenergienutzung im Kreisgebiet nach Möglichkeit ausgehend von den gegenwärtig bereits genutzten und mit Windenergieanlagen bestandenen Flächen voranzutreiben. Auf diese Weise sollen einerseits eintretende Gewöhnungseffekte genutzt und andererseits auch private und kommunale Interessen an der vorhandenen Nutzung gewürdigt werden.

#### **Planungskonzept zur Ermittlung der für eine Festlegung als VR WEN geeigneten Flächen im Landkreis Emsland**

Aufbauend auf den unter Kapitel 2. beschriebenen planungsrechtlichen Gesetzesgrundlagen sowie den – teils hieraus resultierenden - beschriebenen Planungszielen hat der Landkreis Emsland für seine Windenergieplanung im Zuge der Aufstellung des Sachlichen Teilprogramms Windenergie ein vollständig an die veränderten gesetzlichen Grundlagen und Zielsetzungen angepasstes Planungskonzept entwickelt. Das Planungskonzept bildet das planerische Gerüst der für eine Planung von regionalplanerischen Vorranggebieten erforderlichen Abwägung des Planungsträgers zwischen dem Für und Wider seiner Planung, in deren Rahmen er sich eigene Bewertungskriterien zu ihrer Beurteilung auferlegt, damit sichergestellt wird, dass das Ergebnis seiner Planung nicht willkürlich ist. Diese Abwägungskriterien sowie die verschiedenen Schritte im Abwägungsprozess, die letzten Endes zu der Festlegung bestimmter VR WEN geführt haben, können nur in einem Planungskonzept nachvollziehbar dokumentiert und dargelegt werden.

Das **Planungskonzept** zur Festlegung von VR WEN im Sachlichen Teilprogramm Windenergie 2024 setzt sich aus drei zentralen Bausteinen zusammen:

1. **Gesamträumliche Potenzialflächenanalyse** auf der Grundlage von Planungskriterien, die für oder gegen die Eignung als VR WEN sprechen, unter Berücksichtigung von Flächen, die Kraft des Faktischen oder aufgrund gesetzlicher Regelungen nicht für eine Windenergienutzung zur Verfügung stehen. Dabei werden auch vorhandene Windenergieanlagen und rechtswirksame Flächennutzungs-/Bebauungspläne mit dem Ziel der Zweckbestimmung Windenergienutzung als Positivkriterien mit in die Betrachtungen einbezogen. Ziel ist es, auf diese Weise den Planungsraum zunächst pauschal, aber systematisch nach möglichst konfliktarmen (siehe Planungsziele) und potenziell für die Festlegung von VR WEN geeigneten Flächen (Potenzialflächen) zu untersuchen und demnach ungeeignete Flächen herauszufiltern. Hierfür ist eine abwägende Auseinandersetzung mit der Frage erfolgt, welche Bereiche im Landkreis Emsland nicht für eine Windenergienutzung zur Verfügung stehen sollen.
2. **Einzelfallprüfung ermittelter Potenzialflächen**, die für eine Festlegung als VR WEN infrage kommen. Die Einzelfallprüfung wird in zwei Teilschritten, einer ersten Grobprüfung und einer nachfolgenden ausführlichen Detailprüfung, vollzogen. Zum Zweck der frühestmöglichen Berücksichtigung der für die Abwägung bedeutenden kommunalen Belange wurde der Schritt der Einzelfallprüfung überdies von einer vorgezogenen, informellen Beteiligung aller kreisangehörigen Kommunen flankiert. Die Einzelfallprüfung wird ausführlich in Gebietsblättern dokumentiert, welche der vorliegenden Begründung als Anlage beigelegt sind.

Im ersten Teilschritt der Einzelfallprüfung werden die ermittelten Potenzialflächen anhand besonders gewichtiger Belange, die nur im Rahmen der Einzelfallprüfung sinnvoll berücksichtigt werden können (u.a. Umfassung von Ortslagen, Artenschutz, Natura 2000-Gebiete, militärische Belange, teilräumliche Kumulation von pot. VR WEN) einer Grobprüfung unterzogen. Anschließend werden in einem zweiten Teilschritt nur noch die Potenzialflächen, die weiterhin als für eine Festlegung als VR WEN geeignet betrachtet werden, der vollständigen und abschließenden Einzelfallprüfung unterzogen. Hierin muss eine abschließende Abwägung aller zu berücksichtigenden Belange in Bezug auf die letztlich festgelegten Vorranggebiete erfolgen und im Sinne einer Vollziehbarkeitsprognose hinreichend sichergestellt sein, dass Windenergieanlagen innerhalb der zur Festlegung vorgesehenen Vorranggebiete auch tatsächlich genehmigungsfähig sind und aller Voraussicht nach auch wirtschaftlich betrieben werden können<sup>3</sup>. Somit ist im Rahmen der erforderlichen Abwägung, soweit auf der vorgezogenen Ebene der Regionalplanung möglich, detailliert zu prüfen, ob der Errichtung von Windenergieanlagen in den hierfür vorgesehenen VR WEN im Genehmigungsverfahren einzelne Belange unüberwindbar (d.h. auch nicht durch geeignete technische Maßnahmen oder eine angepasste Standortauswahl vermeidbar) entgegenstehen können.

3. **Überprüfung des Abwägungsergebnisses auf Erreichung der Teilflächenziele.** Als Ergebnis der Abwägung muss gemäß dem Planungsziel des Landkreises Emsland das im NWindG für den Stichtag 31.12.2032 vorgegebene Teilflächenziel mindestens erreicht werden. Dies bedeutet, dass unter Berücksichtigung aller gem. § 4 WindBG anrechenbaren Flächen im Landkreis Emsland<sup>4</sup> eine Gesamtfläche als Windenergiegebiete ausgewiesen sein muss, die nach Abzug eines Radius´ von 75 m um die Gebietsgrenzen eine anrechenbare Gesamtfläche von mindestens 8.860 ha umfasst. Wird dieser Zielwert im Ergebnis der Abwägung nicht erreicht,

---

<sup>3</sup> Eine vollständige Dokumentation der im Zuge des Planungs- und Abwägungsprozesses verworfenen Flächen samt einer vergleichbar detaillierten Begründung dieser Entscheidung ist anders als bei früheren Ausschlussplanungen für die nunmehr erfolgende Positivplanung nicht mehr erforderlich (siehe auch Gesetzesbegründung zu § 249 Abs. 2 BauGB, BT-Drs. 20/2355).

<sup>4</sup> Gem. § 4 Abs. 1 WindBG sind unter bestimmten Bedingungen alle als Windenergiegebiete ausgewiesenen Flächen im Planungsraum – und damit nach § 2 WindBG auch Sonderbauflächen, Sondergebiete und mit diesen vergleichbare Ausweisungen in rechtswirksamen Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen – sowie bestehende Einzelanlagen zzgl. ihres Rotorradius´ auf den Flächenbeitragswert bzw. das Teilflächenziel anrechenbar, soweit diese Flächen nicht in einem vom Sachlichen Teilprogramm Windenergie 2024 selbst festgelegten VR WEN liegen.

muss eine Überprüfung insbesondere der im Zuge der Potenzialflächenanalyse berücksichtigten Planungskriterien, aber ggfs. auch eine Überprüfung der im Zuge der Einzelfallprüfung vorgenommenen Gewichtung der gegeneinander abzuwägenden Belange erfolgen. Abgeschlossen wird der beschriebene 3-stufige Planungsprozess erst mit Erreichen des Teilflächenziels für 2032.

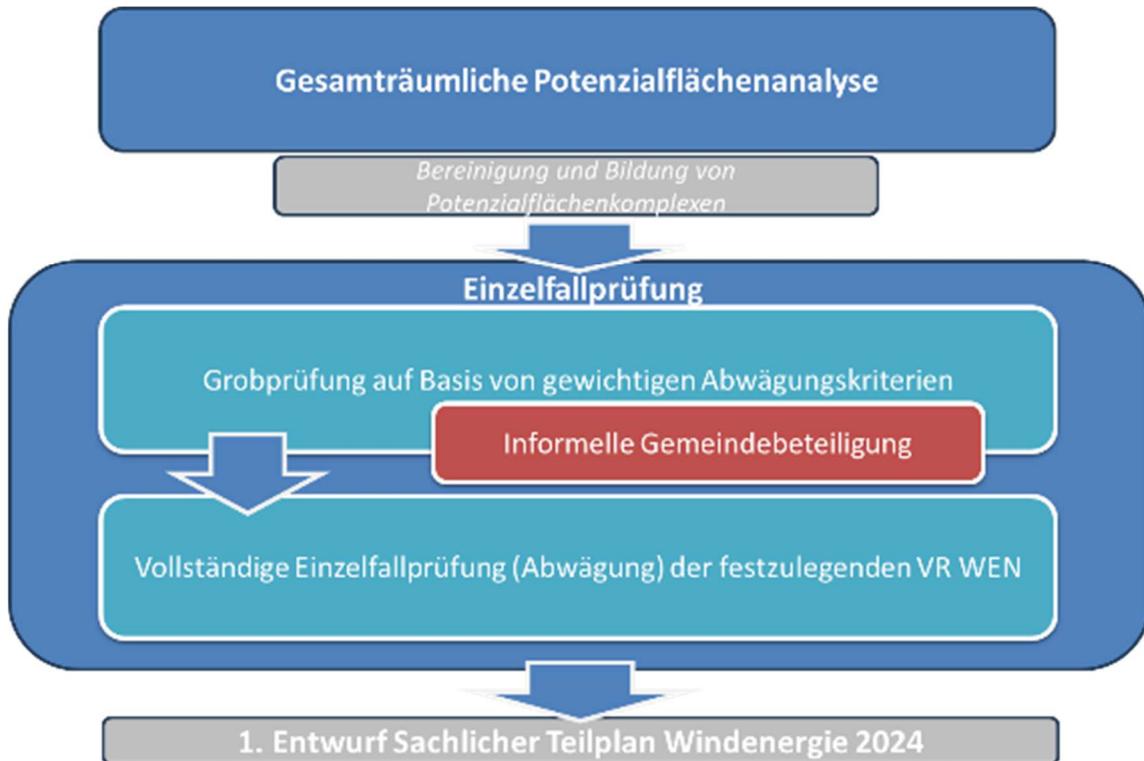


Abb. 2: Bearbeitungsschritte des Planungskonzepts zur Festlegung von Vorranggebieten Windenergie im Landkreis Emsland

### 3.1.1 Referenz-Windenergieanlage

Umfang und Reichweite der von Windenergieanlagen ausgehenden Wirkungen, die wiederum zur Betroffenheit von im Planungs- und Abwägungsprozess zu berücksichtigenden Belangen führen, hängen maßgeblich von den Dimensionen der letztlich innerhalb der festgelegten VR WEN tatsächlich errichteten Windenergieanlagen ab.

Um eine sachgerechte Abwägung vornehmen zu können, muss sich der Landkreis Emsland als Planungsträger daher im Zuge der Festlegung von VR WEN über die wesentlichen Eigenschaften und Wirkungen der Windenergieanlagen, die auf den von ihm festgelegten Flächen errichtet werden könnten, im Klaren sein. Anderenfalls könnte weder eine nachvollziehbare (und nicht willkürliche) Auseinandersetzung und Herleitung der in der Potenzialflächenanalyse pauschal als für VR WEN ungeeignet beurteilten Planungskriterien noch die erforderliche Abwägung im Einzelfall (inkl. Vollziehbarkeitsprognose) der letztlich festgelegten VR WEN mit angemessener Bestimmtheit gelingen. Denn in Bereichen, die absehbar nicht für die Errichtung von Windenergieanlagen in Frage kommen, darf er keine Vorranggebiete festlegen. Hier steht der Planungsträger gleichwohl vor dem Problem, dass die letzten Endes tatsächlich innerhalb der von ihm festgelegten VR WEN errichteten Windenergieanlagen-Typen auf der vorgelagerten Ebene der Regionalplanung naturgemäß noch nicht bekannt sind. Die Rechtsprechung lässt es aus diesem Grund zu, anstelle einer konkreten Anlage mit

einer **Referenz-Windenergieanlage** zu planen und den Abwägungsprozess wie auch die Prognose über die voraussichtliche Realisierbarkeit der Planung und Genehmigungsfähigkeit von Windenergieanlagen der von einem Planungsträger in den Blick genommenen Flächen allein auf Basis dieser Referenzanlage zu treffen.

Die Wahl der angesetzten Referenz-Windenergieanlage unterliegt dabei zwar grundsätzlich der Abwägung durch den Plangeber, jedoch darf auch diese nicht willkürlich und an der Realität vorbei gehen. So dürfen bspw. keine begründeten Zweifel daran bestehen, dass die gewählte Referenz-Windenergieanlage im betroffenen Planungsraum auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten realisierbar ist. Auf der anderen Seite darf die Referenz-Windenergieanlage auch nicht dazu „missbraucht“ werden, bspw. durch die Wahl einer unrealistisch hohen Anlage, als erforderlich angesehene Abstände zu sensiblen Belangen/Nutzungen unnötig in die Höhe zu treiben. Bezüglich des für die Referenz-Windenergieanlage anzunehmenden Rotordurchmessers besteht zudem mit § 4 Abs. 3 WindBG nunmehr eine zumindest indirekte Gesetzesvorgabe. Denn für den Rotorradius abzüglich des Turmfußradius einer hier als „Standardwindenergieanlage“ an Land betitelten Windenergieanlage setzt das WindBG einen Wert von 75 Metern fest. Unter gleichzeitiger Annahme eines Turmfußdurchmessers von 15 Metern ergibt sich hieraus ein Rotordurchmesser von 165 m. Größere Abweichungen von Referenz-Windenergieanlagen bei diesem Parameter dürften künftig zumindest schwer zu begründen sein.

Dies berücksichtigend legt der Landkreis Emsland seinem Planungskonzept - mit dem Ziel, potenziell negative Wirkungen weder zu unterschätzen noch zu überschätzen – eine dem aktuellen Stand der Technik entsprechende und die Normierungen des WindBG berücksichtigende Anlagendimensionierung als Referenz-Windenergieanlage zugrunde. Diese orientiert sich zudem an marktgängigen und modernen Anlagentypen und basiert auf fiktiven Mittelwerten der zentralen Abmessungen dieser Windenergieanlagen. **Dies Gesamthöhe der angesetzten Referenz-Windenergieanlage beträgt 240 m.** Marktverfügbare Anlagentypen mit ungefähr den verwendeten Dimensionen sind u.a. die ENERCON E-160, die Vestas V162-5.6 EnVentus oder die Nordex N163. Die in der folgenden Abbildung skizzierten Abmessungen werden angesetzt:

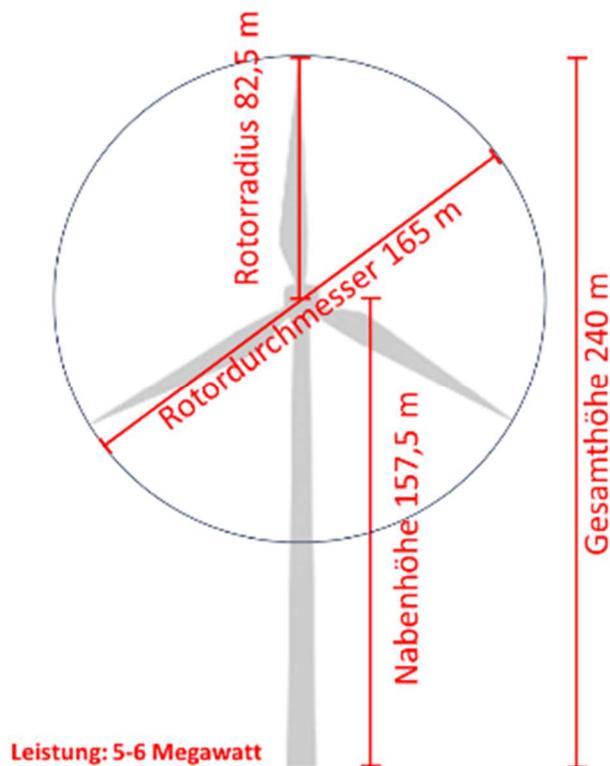


Abb. 3: Abmessungen der verwendeten Referenz-Windenergieanlage

### 3.1.2 Fachrechtliche und landesplanerische Vorgaben mit besonderer Bedeutung für das Planungskonzept

Über die unter 2 bereits genannten, die Rechtsgrundlagen in Bezug auf die Windenergienutzung unmittelbar bestimmenden, Gesetze hinaus berücksichtigt der Landkreis Emsland in seinem Planungskonzept und dem hierin vollzogenen Abwägungsprozess zahlreiche weitere Rechtsgrundlagen. Diesbezüglich sind das Bau-, Naturschutz- und Immissionsschutzrecht hervorzuheben. Eingang in das Planungskonzept haben – soweit erforderlich – auch die folgenden fachrechtlichen Regelungen gefunden:

- Recht der Erneuerbaren Energien (EEG)
- Waldrecht
- Leitungsrecht
- Straßenrecht
- Luftverkehrsrecht
- Wasserrecht
- Denkmalschutzrecht

Die in Bezug auf die Windenergienutzung relevanten (fach-)rechtlichen Normen bilden einen wichtigen Bewertungs- und Beurteilungsmaßstab sowohl für die Ableitung von Planungskriterien im Rahmen der Potenzialflächenanalyse als auch und insbesondere für die Vollziehbarkeitsprognose im Zuge der Abwägung in der Einzelfallprüfung. Die für das Planungskonzept wichtigsten fachrechtlichen Vorgaben werden zum besseren Verständnis der im Zuge des Planungskonzepts getroffenen Abwägungsentscheidungen nachfolgend kurz skizziert:

### **Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2023)**

Das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151) geänderte EEG setzt in § 2 fest, dass Errichtung und Betrieb von Anlagen zur Gewinnung erneuerbarer Energie im **überragenden öffentlichen Interesse** liegen und als vorrangiger Belang im Rahmen erforderlicher Schutzgüterabwägungen eingebracht werden sollen. Dies ist sowohl im Rahmen von planerischen Abwägungen als auch in allen Zulassungsentscheidungen zu berücksichtigen, in denen der zuständigen Behörde ein Bewertungs- oder Ermessensspielraum zusteht.

**Dies bedeutet für die Windenergieplanung des Landkreises Emsland, dass der Windenergienutzung im Rahmen der Abwägung mit konkurrierenden Belangen beizumessende Gewicht gegenüber der Situation vor Einführung des § 2 EEG noch einmal als erhöht anzunehmen ist.** Dies bedeutet jedoch nicht, dass im Rahmen der Festlegung von VR WEN eine im Grundsatz ergebnisoffene Abwägung nach § 7 Abs. 2 ROG nunmehr verzichtbar wäre.

Diese Abwägung, in der alle öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander abzuwägen sind, ist auch unter Beachtung von § 2 EEG weiterhin vollumfänglich durchzuführen. Lediglich das der Windenergienutzung im Rahmen dieser Abwägung zukommende „angemessene“ Gewicht ist als erhöht anzunehmen, wie oben bereits ausgeführt. Nach Auslegung des OVG Greifswald (5 K 171/22) ist § 2 Satz 2 EEG als Sollbestimmung dahingehend zu verstehen, dass sich in den einzelnen Schutzgüterabwägungen regelmäßig ein Übergewicht der Anlagen zur Gewinnung erneuerbarer Energien ergibt und das überragende öffentliche Interesse an der Errichtung von Windenergieanlagen sowie das öffentliche Sicherheitsinteresse nur in atypischen Ausnahmefällen überwunden werden könne, was fachlich anhand der besonderen Umstände der jeweiligen Situation begründet werden müsse. Auch die Auslegung des OVG verdeutlicht, dass eine Abwägung auch weiterhin erforderlich ist. Eine pauschale Annahme pro Windenergienutzung ohne nähere Befassung mit den konkreten Gegebenheiten und Raumnutzungsinteressen wäre nicht rechtskonform. Das Gewicht der erneuerbaren Energien (hier Windenergienutzung) hierin ist jedoch außerordentlich hoch.

Der § 2 EEG kann damit insbesondere dann eine Hilfestellung sein, wenn auf Flächen, die als VR WEN festgelegt werden sollen, verschiedene ebenfalls gewichtige Belange entgegenstehen oder der Windenergienutzung aus fachgesetzlichen Gründen sogar eigentlich entzogen sind. Hier kann § 2 EEG dahingehend wirken, dass die Abwägungsentscheidung für die Windenergienutzung getroffen werden kann, bzw. die erkannten fachgesetzlichen Hemmnisse im Genehmigungsverfahren überwunden werden können (bspw. im Wege einer fachrechtlichen Ausnahme, einer Befreiung oder einer anderen Ermessensentscheidung) und diese Überwindbarkeit auch bei der regionalplanerischen Flächenauswahl angenommen werden darf.

### **Immissionsschutzrechtliche Anforderungen**

Errichtung und Betrieb von Windenergieanlagen bedürfen ab einer Anlagenhöhe von 50 m und mehr nach § 4 Abs. 1 Satz 1 und 3 BImSchG i. V. m. Nr. 1.6 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung. Anlagen mit einer Gesamthöhe von weniger als 50 m fallen jedoch bereits aufgrund der fehlenden Raumbedeutsamkeit nicht in den Kompetenzbereich der Raumordnung, sodass von der Regionalplanung gesteuerte Anlagen immer einer Genehmigung nach dem Immissionsschutzrecht bedürfen. Voraussetzung für die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsfähigkeit von Windenergieanlagen ist, dass durch die Errichtung und den Betrieb der Anlagen keine schädlichen Umwelteinwirkungen hervorgerufen werden können (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG). Als schädliche Umwelteinwirkungen sind Immissionen zu werten, die nach Art, Ausmaß

oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen (§ 3 Abs. 1 BImSchG).

Für die Planung bzw. Zulassung von Windenergieanlagen ergeben sich daraus in Anbetracht ihrer bekannten und wissenschaftlich nachgewiesenen Wirkungen insbesondere Anforderungen im Hinblick auf Lärmemissionen (Schall), Lichteffekte (insbesondere Schattenwurf) sowie Eisabwurf und Havarien, welche bereits im Rahmen der Festlegung von VR WEN durch die Regionalplanung mitzudenken sind. Dies ist insbesondere in Bezug auf die Vollziehbarkeitsprognose zwingend erforderlich, in welcher der Plangeber nach dem auf Maßstabsebene der Regionalplanung Erkennbaren sicherstellen muss, dass auf den positiv für die Windenergienutzung festgelegten Flächen auch tatsächlich Windenergieanlagen genehmigt und betrieben werden können.

Da die mit den Anlagen verbundenen Immissionen jedoch in Intensität und Reichweite maßgeblich von der Anlagendimension sowie den konkreten Standorten und Standortbedingungen abhängen, welche auf Ebene der Regionalplanung noch nicht bekannt sind und auch nicht vom Plangeber selbst beeinflusst werden können, muss der Plangeber an dieser Stelle u.a. mit Hilfe der festgelegten Referenz-Windenergieanlage typisieren und prognostisch agieren.

#### **Anforderungen nach Baugesetzbuch (Gebot der Rücksichtnahme)**

Windenergieanlagen können gegen das aus § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauGB abzuleitende „Gebot der Rücksichtnahme“ verstoßen, wenn von ihrer Höhe und von den Drehbewegungen ihrer Rotoren eine sog. „optisch bedrängende“ Wirkung auf bewohnte Nachbargrundstücke ausgeht. Diesbezüglich stellt § 249 Abs. 10 BauGB klar, dass eine unzulässige optisch bedrängende Wirkung von Windenergieanlagen in der Regel nicht ausgeht, wenn der Abstand von der Mitte des Mastfußes der Windenergieanlage bis zu einem benachbarten Wohngebäude mindestens der zweifachen Gesamthöhe der Windenergieanlage entspricht. Bezogen auf die vom Landkreis Emsland in Ansatz gebrachte Referenz-Windenergieanlage mit einer Gesamthöhe von 240 Metern bedeutet dies, dass eine unzulässige optisch bedrängende Wirkung ab einer Mindestentfernung von 480 Metern zwischen einem festgelegten VR WEN und benachbarten Wohngebäuden ausgeschlossen werden kann.

Ein weiterer Aspekt, der im Zusammenhang mit dem Gebot der Rücksichtnahme eine Rolle spielen kann, ist die „Umzingelung“ von Ortschaften mit Windenergieanlagen und das hierdurch für die Bewohner entstehende „Gefühl des völligen Umstellt- und Eingeschlossenseins“. Anders als für die optisch bedrängende Wirkung gibt es auf die Frage, ab wann eine unzumutbare und durch Verstoß gegen das Gebot der Rücksichtnahme ggfs. auch unzulässige Umzingelung von Ortschaften vorliegt, derzeit noch keine eindeutige gesetzliche Regelung. Auch in der Rechtsprechung finden sich nur wenige Urteile, die diesbezüglich eindeutige Rückschlüsse zulassen. Einzig das OVG Sachsen-Anhalt hat in seinem Urteil vom 16.03.2012 (2K 2/11; 20) mit der Auffassung, dass ein maximaler Umfangswinkel von 120° durch einen deutlich sichtbaren, geschlossenen Windpark nicht überschritten werden sollte, hierzu eine Orientierung gegeben, die in den vergangenen Jahren mehr und mehr Einzug in die Planungspraxis gehalten hat. Diese Methodik wird auch durch den Landkreis Emsland angewandt.

#### **Natur- und artenschutzrechtliche Anforderungen (inkl. Landschaftsschutz)**

Errichtung und Betrieb von Windenergieanlagen in regionalplanerisch festgelegten Vorranggebieten setzen voraus, dass die naturschutzrechtlichen Anforderungen des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) erfüllt werden. Sie gehören zu den Genehmigungsvoraussetzungen nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG und stellen zudem öffentliche Belange dar, welche nach § 35 Abs. 3 Satz 1

Nr. 5 BauGB der Errichtung von Windenergieanlagen entgegenstehen können. Sie sind somit bei der Festlegung von VR WEN soweit bereits erkennbar und möglich mit zu berücksichtigen.

Zu den auf Ebene der Regionalplanung beachtlichen naturschutzrechtlichen Vorgaben gehören insbesondere:

- bestehende Landschafts- und Landschaftsrahmenpläne (§§ 9 ff. BNatSchG)
- einzelne Elemente der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (§§ 13 ff. BNatSchG),
- geschützte Teile von Natur und Landschaft wie bspw. Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebiete (§§ 20 ff. BNatSchG),
- die Erhaltungsziele von Natura-2000-Gebieten (§§ 31 ff. BNatSchG) sowie der besondere Artenschutz (§§ 44 ff. BNatSchG).

Dabei kommt den unterschiedlichen Normen auch ein differenziertes Gewicht im Rahmen der Abwägung zu bzw. sind einzelne Normen des BNatSchG als striktes Recht der Abwägung gänzlich entzogen.

- Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung nach §§ 13 BNatSchG unter besonderer Berücksichtigung der Beeinträchtigung des Landschaftsbildes

**Windenergieanlagen führen im Allgemeinen zu erheblichen Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft im Sinne der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung.** Derartige Beeinträchtigungen stehen der Festlegung eines VR WEN nicht entgegen, da sie zumindest in Teilen planerisch grundsätzlich nicht vermieden werden können. Derartige erhebliche Beeinträchtigungen durch Windenergieanlagen innerhalb der festgelegten VR WEN sind im Zuge der Genehmigungsverfahren spezifisch zu ermitteln und - sofern sie nicht durch technische Maßnahmen vermieden werden können - auszugleichen. Insoweit ist die Eingriffsregelung nicht bereits im Zuge der Regionalplanung in den Blick zu nehmen.

Gleichwohl sind erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft nach § 13 BNatSchG vorrangig zu vermeiden. Diesem Vermeidungsgrundsatz muss schon die regionalplanerische Steuerung von Windenergieanlagen Rechnung tragen, indem die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes mit angemessenem Gewicht in der Abwägung berücksichtigt und die Windenergienutzung auf möglichst unempfindliche, konfliktärmere Bereiche des Planungsraumes gelenkt wird.

Eine mithin zulassungskritische und damit auch für die durchzuführende Vollziehbarkeitsprognose relevante Wirkung kann die Eingriffsregelung im Extremfall in Bezug auf die von Windenergieanlagen ausgelösten Beeinträchtigungen für das Landschaftsbild entfalten. So können innerhalb von VR WEN realisierbare Windenergieanlagen die Landschaft im Einzelfall derart tiefgreifend und dauerhaft verändern, dass die zu erwartenden Beeinträchtigungen weder ausgleich- noch ersetzbar sind. Für einen solchen Fall hat sich der Begriff der „Verunstaltung des Landschaftsbildes“ in der Praxis etabliert. Eine „Verunstaltung“ der Landschaft verlangt in diesem Zusammenhang einen besonders schwerwiegenden Eingriff, welcher über eine bloße Beeinträchtigung der „Vielfalt, Eigenart und Schönheit“ oder der besonderen kulturhistorischen Bedeutung einer Landschaft hinausgeht. Derartige Eingriffe dürfen nach § 15 Abs. 5 BNatSchG nicht zugelassen oder durchgeführt werden, sofern die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft anderen Belangen im Range vorgehen. Dies bedeutet gleichwohl, zusammen mit der erforderlichen besonderen Schwere des Eingriffs, dass unter Berücksichtigung von § 2 EEG nur in absoluten Ausnahmefällen von einer derartigen Unzulässigkeit nach § 15 Abs. 5 BNatSchG auszugehen ist.

- Natura 2000-Gebiete nach §§ 31 ff BNatSchG

Nach § 34 Abs. 2 BNatSchG ist ein Plan unzulässig, wenn er zu erheblichen Beeinträchtigungen eines Natura 2000-Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann. Die Natura 2000-Gebiete setzen sich aus den Schutzgebieten der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie<sup>5</sup> (FFH-Gebiete) und der Vogelschutzrichtlinie<sup>6</sup> (EU-Vogelschutzgebiete) zusammen. § 7 Abs. 6 ROG verlangt, dass bei der Aufstellung eines Raumordnungsplans die naturschutzrechtlichen Vorschriften der §§ 31 ff BNatSchG Anwendung finden, soweit ein Natura-2000-Gebiet durch den Plan in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen erheblich beeinträchtigt wird. Im Rahmen der Festlegung von VR WEN ist daher in der Maßstabebene der Raumordnung in angemessener Weise zu prüfen („Ebenengerechtigkeit“<sup>7</sup>), ob durch den Plan unmittelbar oder mittelbar erhebliche Beeinträchtigungen eines Natura 2000-Gebiets ausgelöst werden können. Kann eine erhebliche Beeinträchtigung hierbei nicht mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen werden, so ist der die Beeinträchtigung auslösende Bestandteil des Planes voraussichtlich unzulässig und damit aus der Planung zu entfernen. Die Regelungen des § 34 BNatSchG entziehen sich zudem der Abwägung und können vom Plangeber entsprechend nicht überwunden werden. Für die festzulegenden VR WEN muss folglich spätestens im Rahmen der Vollziehbarkeitsprognose im Zuge der Einzelfallprüfung sichergestellt werden, dass erhebliche Beeinträchtigungen von Natura 2000-Gebieten nicht auftreten oder sicher vermieden werden. Kann die FFH-Verträglichkeit nicht hinreichend sicher festgestellt werden, ist eine Festlegung als VR WEN nicht möglich.

- Besonderer Artenschutz nach § 44 BNatSchG

Das Bundesnaturschutzgesetz stellt alle im Anhang IVa der FFH-Richtlinie aufgeführten Arten, die europäischen Vogelarten nach Artikel 1 der Vogelschutzrichtlinie (Richtlinie 79/409/EWG) sowie weitere Arten aus Verordnungen gemäß § 54 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG unter einen besonderen Schutz. Der besondere Artenschutz richtet sich dabei grundsätzlich an die Genehmigungsebene, ist jedoch mit Blick auf das naturschutzrechtliche Vermeidungsgebot sowie als wichtiger öffentlicher Belang bereits auf der vorgelagerten Ebene der Regionalplanung in den Blick zu nehmen.

**Auf der Planungsebene der Raumordnung kann zum Artenschutz gleichwohl lediglich eine überschlägige Risikoabschätzung dazu erfolgen, welche artenschutzrechtlichen Konflikte mit einzelnen Festlegungen verbunden sein können.**

Überdies ist aufgrund des raumübergreifenden Planungsmaßstabs und der Möglichkeit, größere Teilräume innerhalb des Planungsraumes von Windenergieanlagen freizuhalten, insbesondere der Schutz von Populationen windkraftempfindlicher Tierarten in den Blick zu nehmen. Artenschutzrechtliche Konflikte können grundsätzlich im Zusammenhang mit den vier Verbotstatbeständen des besonderen Artenschutzes auftreten. Von diesen Verbotstatbeständen sind für die artenschutzrechtliche Beurteilung im Zusammenhang mit der Festlegung von VR WEN das Tötungs- und Störungsverbot von Relevanz. Eine Beschädigung oder Zerstörung von Ruhe- und Fortpflanzungsstätten kann aufgrund deren punktförmiger bis kleinflächiger Ausprägung regelmäßig durch kleinräumige Anpassungen von Anlagenstandorten oder Zuwegungen im Zuge der Zulassungsverfahren vermieden werden und spielt daher auf dieser Ebene in der Regel keine Rolle.

---

<sup>5</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992.

<sup>6</sup> Vogelschutzrichtlinie – Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009.

<sup>7</sup> Vgl. Wulfert, K., Köstermeyer, H. & Lau, M. (2018): Arten und Gebietsschutz auf vorgelagerten Planungsebenen. F+E-Vorhaben im Rahmen des Umweltforschungsplanes des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz (FKZ 3515 820100)

Die vormals erhebliche Bedeutung des besonderen Artenschutzes für die Vollziehbarkeitsprognose im Rahmen der Einzelfallprüfung, in der prognostisch sicherzustellen ist, dass Windenergieanlagen in den festgelegten VR WEN auch zugelassen werden können, ist infolge der EU-Notfallverordnung vom 22.12.2022 (Verordnung 2022/2577 des Rates, aktuell gültig bis zum 30.06.2025) und deren Umsetzung in Bundesrecht durch den im WindBG ergänzten § 6 gegenwärtig nicht mehr gegeben<sup>8</sup>. Denn nach § 6 Abs. 1 WindBG ist für Windenergieanlagen, die in einem Windenergiegebiet (also auch einem VR WEN) errichtet werden sollen, im Genehmigungsverfahren abweichend von den Vorschriften des § 44 Absatz 1 BNatSchG eine artenschutzrechtliche Prüfung nicht durchzuführen, sofern das Windenergiegebiet nicht in einem Natura 2000-Gebiet, Naturschutzgebiet oder einem Nationalpark gelegen ist und bei seiner Ausweisung eine Umweltprüfung durchgeführt worden ist. **Dies bedeutet, dass innerhalb von Windenergiegebieten (hier VR WEN), die die genannten Bedingungen erfüllen, das besondere Artenschutzrecht nach §§ 44 ff. BNatSchG mit seinen verschiedenen Verbotstatbeständen der Genehmigung von WEA nicht mehr entgegenstehen kann** (siehe auch „Vollzugsempfehlung zu § 6 Windenergieflächenbedarfsgesetz“ des BMWK vom 19.07.2023). Entsprechend kann der Plangeber bei Festlegung eines VR WEN, welches die o.g. Bedingungen erfüllt, gegenwärtig davon ausgehen, dass der besondere Artenschutz nicht zu einer Nicht-Durchführbarkeit der geplanten Nutzung führen wird.

**Der besondere Artenschutz bleibt gleichwohl, wie eingangs bereits ausgeführt, ein wichtiger und im Zuge der Abwägung bei der regionalplanerischen Festlegung von VR WEN zwingend mit angemessenem Gewicht zu berücksichtigender Belang.** Erkennbare Konflikte sind schon mit Blick auf das naturschutzrechtliche Vermeidungsgebot sowie eine möglichst effiziente (ohne umfangreiche Vermeidungsmaßnahmen nach § 6 Satz 3 WindBG) Nutzung der der Windenergienutzung zur Verfügung gestellten Flächen - soweit mit Blick auf die vorgegebenen Teilflächenziele möglich – durch eine angepasste Flächenauswahl zu vermeiden.

Neben den zahlreichen gesetzlichen Grundlagen fußt das Planungskonzept des Landkreises Emsland zur regionalplanerischen Steuerung der Windenergienutzung auf verschiedenen untergesetzlichen Normen und fachlichen Leitfäden, welche einen fachlichen Orientierungs- und Bewertungsrahmen für die Inhalte der Planung bereitstellen. Insbesondere sind hier die raumordnerischen Ziele und Grundsätze des Landesraumordnungsprogrammes von 2022 (LROP 2022), der niedersächsische Windenergieerlass sowie weitere, stärker naturschutzfachlich orientierte Arbeitshilfen wie das sog. NLT-Papier (Arbeitshilfe „Naturschutz und Windenergie“, 2014) oder auch das „Helgoländer-Papier“ der Länderarbeitsgemeinschaft der Staatlichen Vogelschutzwarten (LAG-VSW) zu nennen.

#### **Landesraumordnungsprogramm 2022 (LROP 2022)**

Aufgrund ihrer Verbindlichkeit für die im deutschen Planungssystem nachgeordnete Regionalplanung sind die Inhalte des LROP, insbesondere soweit sie einen Ziel-Charakter aufweisen, von besonderer Bedeutung für das Planungskonzept. Die Ziele des LROP sind für den Landkreis Emsland bindend.

Das LROP 2022 enthält an verschiedenen Stellen Aussagen zur Windenergienutzung, welche sich im Planungskonzept des Landkreises Emsland niedergeschlagen haben. Bereits im Abschnitt zur gesamträumlichen Entwicklung ist unter Ziffer 02 Satz 3 der Grundsatz verankert, nach dem die Möglichkeiten zur Eindämmung des Treibhauseffektes durch die Planungsträger genutzt werden sollen.

---

<sup>8</sup> Die am 20.11.2023 in Kraft getretene „RED III“-Richtlinie (RICHTLINIE 2023/2413 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES) verstetigt und ergänzt die mit der Notfall-Verordnung vorgezogen ermöglichten Verfahrenserleichterungen in tlw. geringfügig modifizierter Form. Die Umsetzung in nationales Recht bleibt abzuwarten. Eine Rückkehr zur vor der Notfall-Verordnung und Einführung des § 6 WindBG geltenden Rechtslage ist jedoch angesichts der Inhalte und Ziele von RED III als äußerst unwahrscheinlich zu erachten.

Diesen den allgemeinen Grundsatz weiter konkretisierenden Festlegungen sind sodann im Abschnitt 4.2.1 Erneuerbare Energieerzeugung des LROP benannt. So sollen die Träger der Regionalplanung gemäß Ziffer 01 Sätze 2 und 3 (Grundsatz der Raumordnung) darauf hinwirken, dass unter Berücksichtigung der regionalen Gegebenheiten der Anteil einheimischer Energieträger und erneuerbarer Energien, insbesondere der Windenergie, der Solarenergie, der Wasserkraft und der Geothermie, raumverträglich ausgebaut wird. In Ziffer 02 Satz 1 ergeht zudem die für die Träger der Regionalplanung bindende Zielfestlegung, wonach sie in ihren Raumordnungsplänen raumbedeutsame Standorte für die Windenergienutzung sichern und als Vorranggebiete Windenergienutzung festlegen müssen. Die Festlegung derartiger Gebiete wird im Anschluss durch die Festlegung weiterer Ziele und Grundsätze genauer definiert, wobei insbesondere Ziffer 02 Sätze 6 bis 9 für das Planungskonzept des Landkreises Emsland eine besondere Relevanz besitzen. Demzufolge kann der Wald in Niedersachsen unter Berücksichtigung seiner vielfältigen Funktionen und unter Beachtung der Festlegungen des LROP in Abschnitt 3.2.1 Ziffer 04 Satz 1 (keine Windenergienutzung in festgelegten Vorranggebieten Wald) für die Windenergienutzung in Anspruch genommen werden. Dabei sollen zunächst Waldflächen mit technischen Vorbelastungen oder nährstoffarme, forstlich genutzte Wälder genutzt werden.

## 3.2 Gesamträumliche Potenzialflächenanalyse

### 3.2.1 Berücksichtigung von Negativkriterien

Erster Baustein im Planungskonzept zur Festlegung von VR WEN im Landkreis Emsland ist die gesamträumliche Potenzialflächenanalyse. In dieser wird der Planungsraum zunächst pauschal, aber systematisch auf Basis von Planungskriterien nach möglichst konfliktarmen und potenziell für die Festlegung von VR WEN geeigneten Flächen (Potenzialflächen) untersucht. Aus Sicht des Plangebers für die Windenergienutzung ungeeignete Flächen werden hierbei zunächst durch Anwendung von Negativkriterien herausgefiltert und von den weiteren, detaillierten Betrachtungen und Abwägungen ausgeschlossen. Die angewandten Planungskriterien sind das Ergebnis einer abwägenden Auseinandersetzung mit der Frage, welche Bereiche im Landkreis Emsland nicht für eine Windenergienutzung zur Verfügung stehen sollen bzw. aufgrund von offensichtlich unüberwindbaren rechtlichen Restriktionen oder Kraft des Faktischen nicht für diese zur Verfügung stehen<sup>9</sup>.

Durch die Berücksichtigung dieser landkreisweit einheitlichen Negativkriterien als erster Schritt hin zur Festlegung von geeigneten VR WEN will der Landkreis Emsland mögliche Nutzungskonflikte und Betroffenheiten von öffentlichen und privaten Belangen vorsorgend vermeiden oder minimieren. Die berücksichtigten Planungskriterien sollen dabei in angemessener Weise dem in § 1 ROG und § 1 Abs. 1 NROG verankerten Vorsorgeprinzip Rechnung tragen, nach dem für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen bei gleichzeitiger Konfliktminimierung eine entsprechende Vorsorge vor negativen Einflüssen zu treffen ist. Hieraus leitet sich ferner der raumordnerische Auftrag zum Interessenausgleich und zur Konfliktminimierung zwischen Siedlungsstruktur, Infrastruktur und Freiraumschutz ab, welcher nur im Zuge einer großräumigen Betrachtung erfüllt werden kann. Gleichzeitig soll mit Hilfe der typisierenden und auf pauschalen Planungskriterien fußenden gesamträumlichen Betrachtung die

---

<sup>9</sup> Bezüglich der aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen einer Windenergienutzung definitiv nicht zur Verfügung stehenden Flächen/Belange ist darauf hinzuweisen, dass diese bspw. aufgrund ihrer Maßstäblichkeit nicht vollständig bereits in der gesamträumlichen Potenzialflächenanalyse berücksichtigt werden können. Sofern derartige Belange sich erst im Rahmen der Einzelfallprüfung sachgerecht überprüfen und berücksichtigen lassen, sind sie auch erst in diesem Bearbeitungsschritt (insbesondere im Hinblick auf die erforderliche Vollziehbarkeitsprognose) berücksichtigt worden.

Anzahl der für eine Festlegung als VR WEN sinnvoller Weise in Frage kommenden Gebiete/Standorte im Landkreis Emsland für die nachfolgende standort-/gebietsbezogene Einzelfallprüfung und Abwägung begrenzt und die einzelfallbezogene Abwägung damit entlastet werden.

Eine Übersicht der im Rahmen der Potenzialflächenanalyse als Negativkriterien berücksichtigten Planungskriterien zeigt die nachfolgende Tabelle. Die dort aufgeführten Negativkriterien werden anschließend gegliedert nach sachlichen Themenbereichen einzeln beschrieben und begründet.

**Tabelle 3: Negativkriterien im Rahmen der gesamtträumlichen Potenzialflächenanalyse**

Negativkriterium	Belang/Rechtsgrundlage	Räumliche Dimensionierung	
		Fläche	Pufferzone
<b>Raum- und Siedlungsstruktur</b>			
Gebiete mit überwiegender Wohnnutzung im Innenbereich nach §§ 30 und 34 BauGB (Geltungsbereich Bebauungsplan/Grundstücksgrenzen)	Vorsorgeorientierter Immissionsschutz, Schutz des Ortsbildes und der Ortsentwicklung, Schutz des siedlungsnahen Freiraumes	<b>Fläche</b> (Gebäudeumringe, Innenbereichs-satzung, Geltungsbereich)	<b>1.000 m</b>
Wohnnutzung im Außenbereich (inkl. Splittersiedlungen) nach § 35 BauGB	Vorsorgeorientierter Immissionsschutz, vorbeugender Nachbarschaftsschutz	<b>Fläche</b> (Gebäudeumringe)	<b>700 m</b>
Gewerbe-/Industriegebiet im Innen- oder Außenbereich Geplantes Gewerbe-/Industriegebiet gem. Bebauungsplan	Städtebauliche Ziele wie u.a. Schutz der Orts-/Wirtschaftsentwicklung, Ermöglichung der Erweiterung vorhandener Nutzungen, Immissionsschutz (insbesondere im Falle betrieblichen Wohnens), Betriebssicherheit und Brandschutz.	<b>Fläche</b> (Geltungsbereich/Grundstück)	-
Vorrang-/Vorbehaltsgebiet industrielle Anlagen und Gewerbe			
Vorrang-/Vorbehaltsgebiet hafenorientierte industrielle Anlagen			
<b>Natur und Landschaft</b>			
Fließgewässer 1. Ordnung, Bundeswasserstraßen sowie stehende Gewässer >1 ha	Schutz der Gewässerfunktionen inkl. der Uferzone, 50 m Bauverbotszone nach § 61 Abs. 1 BNatSchG	<b>Gewässerfläche</b> (ALKIS-Daten)	<b>50 m</b>
Naturschutzgebiet	Gebietsschutz nach § 23 BNatSchG	<b>Schutzgebietsfläche</b> (gem. Schutzgebietsverordnung)	-
Natura 2000-Gebiete (FFH-Gebiete, EU-Vogelschutzgebiete)	Gebietsschutz nach § 34 BNatSchG	<b>Schutzgebietsfläche</b> (gem. Gebietsmeldung oder Verordnung)	-
Flächenhafte Naturdenkmäler ab einer Größe von 5 ha	Schutz von naturschutzfachlich bedeutenden Einzelschöpfungen nach § 28 BNatSchG	<b>Verordnungsfläche ab einer Mindestgröße von 5 ha</b>	-

Negativkriterium	Belang/Rechtsgrundlage	Räumliche Dimensionierung	
		Fläche	Pufferzone
Vorranggebiet Wald (LROP 2022)	Berücksichtigung der Vorgaben des LROP Abschnitt 3.2.1 Ziffer 04, Erhaltung und Entwicklung der besonderen (klima-) ökologischen Funktionen des Waldes innerhalb der in Anlage 2 zum LROP festgelegten Vorranggebiete Wald	<b>Fläche</b> (Vorranggebiet Wald)	-
<b>Wasserwirtschaft</b>			
Wasserschutzgebiet – Schutzzonen I und II	Trinkwasserschutz nach § 51 WHG i. V. m. § 2 SchuVO	<b>Verordnungsfläche</b> der Schutzzonen I (Fassungszone) und II (engere Schutzzone)	-
Gesetzliche und vorl. ges. Überschwemmungsgebiete (ÜSG)	Hochwasserschutz i. V. m. § 78 WHG, Sicherung des Abflussregimes und Retentionsvermögens der Gewässerauen	<b>Verordnungsfläche</b> (gesetzlich festgesetztes oder vorläufig gesichertes ÜSG)	-
<b>Infrastruktur</b>			
Bundesautobahn	Verkehrssicherheit, 40 m Bauverbotszone nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 FStrG, Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs und vorsorgeorientierter Schutz vor Unfällen durch umherfliegende Anlagenteile o. ä.	<b>Befestigte Fahrbahn</b> (Baukörper aus ALKIS)	<b>40 m</b> (Bauverbotszone ab Fahrbahnrand)
Bundes-, Landes- und Kreisstraßen	Verkehrssicherheit, 20 m Bauverbotszone nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 FStrG bzw. § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NStrG	<b>Befestigte Fahrbahn</b> (Baukörper aus ALKIS)	<b>20 m</b> (Bauverbotszone ab Fahrbahnrand)
Gleisanlage/Schienenweg	Verkehrssicherheit, Gewährleistung der Verkehrssicherheit und vorsorgeorientierte Abwehr von Störungen des Schienenverkehrs	<b>Befestigte Gleisanlage</b> (Baukörper aus ALKIS)	<b>25 m</b>
Elektrische Freileitungen ab 110 kV inkl. zugehörigem Umspannwerk	Betriebssicherheit, Versorgungssicherheit u.a. gem. § 1 EnWG	<b>Leitungstrasse</b> (Trasse gem. ALKIS)	<b>25 m</b>
Flughafen, Landeplatz, Segelfluggelände (zivil)	Flugsicherheit u.a. § 21a Abs. 2 Satz 1 LuftVO	<b>Verkehrsfläche zzgl. genehmigter Platzrunde</b> (gem. luftfahrtrechtlicher Genehmigung)	-
<b>Militär und Landesverteidigung</b>			
Munitionsdepot Lorup	Eine Errichtung von Windenergieanlagen innerhalb des inneren Schutzringes um das Munitionsdepot ist nicht möglich.	<b>Fläche des Munitionsdepots</b>	<b>Innerer Schutzring</b>

Negativkriterium	Belang/Rechtsgrundlage	Räumliche Dimensionierung	
		Fläche	Pufferzone
Wehrtechnische Dienststelle 91 (WTD 91)	Innerhalb des militärischen Sperrgebiets der WTD 91 ist die Errichtung von Windenergieanlagen nicht möglich.	Fläche des militärischen Sperrgebiets	-
Flugplatz Rheine-Bentlage (Kontrollzone)	Windenergieanlagen sind nach Aussage der Bundeswehr innerhalb der Kontrollzonen militärischer Flugplätze nicht zustimmungsfähig.	Fläche der Kontrollzone	-
Nordhorn-Range	Im Umfeld der Nordhorn-Range bestehen Baubeschränkungsgebiete. In den Baubeschränkungsgebieten ist die Errichtung moderner Windenergieanlagen aufgrund der bestehenden Begrenzungen der maximalen Bauhöhe nicht möglich.	Baubeschränkungsgebiete <b>A bis F</b> (gem. Erlass zur Nordhorn-Range)	-
<b>Sonstige</b>			
Meppener Traktat	Meppener Grenztraktat von 1824 setzt innerhalb eines ca. 380 m breiten Streifens entlang der deutsch-niederländischen Grenze ein Bauverbot fest.	Geltungsbereich des Grenztraktats	-

### Erläuterung der Negativkriterien

#### Raum- und Siedlungsstruktur

- **Gebiete mit überwiegender Wohnnutzung im Innenbereich nach §§ 30 und 34 BauGB (Geltungsbereich Bebauungsplan/Grundstücksgrenzen) inkl. 1.000 m Schutzabstand**

Die vorhandene Bebauung innerhalb der geschlossenen Ortslagen steht aus tatsächlichen Gründen dem Errichten einer Windenergieanlage entgegen. Dies gilt überdies auch für nicht bebaute Grundstücke, für die jedoch wirksame Baugenehmigungen oder entsprechende Bebauungspläne bestehen.

Über die bebauten Flächen und Grundstücke hinaus besteht aufgrund der zu beachtenden immissionsschutz- und baurechtlichen Regelungen eine Pufferzone um die empfindlichen Nutzungen (überwiegend dem Wohnen dienende Bereiche) herum, innerhalb derer die Errichtung raumbedeutsamer Windenergieanlagen regelmäßig rechtlich ausgeschlossen ist. Ursächlich hierfür sind die akustischen und optischen Emissionen der Windenergieanlagen sowie ihre potenziell bedrängende Wirkung. Aufgrund der Planungsziele des Landkreises Emsland wird für überwiegend dem Wohnen dienende Siedlungsgebiete im Innenbereich jedoch ein noch über diesen zwingend erforderlichen Mindestabstand hinausgehender Vorsorgeabstand angewendet.

Der Landkreis Emsland hält auf Grundlage der Siedlungsstruktur im Landkreis und der 240 m hohen Referenzwindenergieanlage eine Gesamtabstandsfläche von 1.000 m zu derartigen Nutzungen für gerechtfertigt. Dieser dient dem vorsorgenden Schutz der Bevölkerung vor Immissionen (insbesondere Lärm und Schattenwurf) und sonstigen Belästigungen durch Windenergieanlagen und soll dazu beitragen, dass potenziell erhebliche bzw. unzumutbare Beeinträchtigungen der Bevölkerung durch die letztlich festgelegten VR WEN von vornherein ausgeschlossen werden können. Ferner soll weitestmöglich ausgeschlossen werden, dass die immissionsschutzrechtlichen Grenzen vollumfänglich

ausgereizt werden müssen oder im Rahmen der Genehmigungsverfahren regelmäßig umfangreiche Minderungsmaßnahmen festgelegt werden müssen.

Über diese immissionsschutzrechtlichen Aspekte hinaus soll der gewählte Mindestabstand auch einen hinreichenden Schutz des Wohnumfeldes und der wohnortnahen (Feierabend-) Erholung sicherstellen. Die siedlungsnahen Freiflächen stellen im Landkreis Emsland im Umfeld der größeren Siedlungen einen wichtigen Naherholungsraum dar. Für die Erholungsfunktion dieser Bereiche ist die fußläufige Erreichbarkeit sowie die im Kreisgebiet vielerorts relativ geringe Lärmbelastung maßgebend. Der gewählte 1.000 m Gesamtabstand soll daher auch das siedlungsnahе Wohnumfeld vor übermäßigen Belastungen und Störungen schützen.

Mit diesem Vorgehen stellt der Landkreis Emsland zudem nicht allein ein hinreichendes und einheitliches Schutzniveau für seine Bevölkerung sicher, sondern erhöht auf diese Weise auch die Planungssicherheit für nachfolgende Genehmigungsverfahren auf den verbleibenden Potenzialflächen.

- ***Wohnnutzung im Außenbereich (inkl. Splittersiedlungen) nach § 35 BauGB inkl. 700 m Schutzabstand***

Die vorhandene Wohnbebauung steht auch im baurechtlichen Außenbereich aus tatsächlichen Gründen dem Errichten einer Windenergieanlage entgegen. Ebenso ist im Außenbereich aufgrund der zu beachtenden immissionsschutz- und baurechtlichen Regelungen eine Pufferzone zu berücksichtigen, die über die bebauten Flächen und Grundstücke hinaus geht. Die im Außenbereich zu beachtenden immissionsschutzrechtlichen Grenzwerte sind jedoch weniger streng als im Innenbereich. So ist bspw. ihr Schutzanspruch im Hinblick auf Lärmimmissionen mit jenem der gemischten Bauflächen und Dorfgebiete (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 BauNVO) vergleichbar. Sie sind insoweit anders zu behandeln, als die überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete des baurechtlichen Innenbereichs nach § 34 BauGB. Gleichwohl ist der Schutzbedarf von Wohnnutzungen auch im Außenbereich gegeben, sodass der Plangeber auch hier einen über das absehbar rechtlich zwingend erforderliche Schutzniveau vorsorgend hinausgehen möchte. Der Landkreis Emsland ist unter diesen Prämissen und unter Berücksichtigung der im Planungsraum vglw. häufigen Außenbereichsbebauung und der damit größeren Zahl pot. Betroffener zu der Auffassung gelangt, dass durch einen Mindestabstand von 700 m zu Wohngebäuden im Außenbereich, ein bestmöglicher Ausgleich der sich gegenüberstehenden Interessen von Windenergienutzung (hier insbesondere mit Blick auf die gesetzlich vorgegebenen Teilflächenziele) und Außenbereichsschutz erzielt werden kann. Der gewählte Abstand gewährleistet, dass Überschreitungen von Grenzwerten weitgehend von vornherein und ohne das Erfordernis umfangreicher Minderungsmaßnahmen im Genehmigungsverfahren abgewendet werden.

- ***Gewerbe-/Industriegebiet im Innen- oder Außenbereich***

- ***Geplantes Gewerbe-/Industriegebiet (rechtswirksamer Bebauungsplan)***

In Gewerbe- und Industriegebieten ist die Errichtung von Windenergieanlagen nicht zwingend und auf Dauer bereits von vornherein ausgeschlossen (§§ 8-9 BauNVO). Allerdings dürfte in der überwiegenden Zahl der Fälle schon der Gebietscharakter (Flächennutzung, Flächengröße, Höhenbeschränkung etc.) gegen die Errichtung von Windenergieanlagen sprechen. Nach Auffassung des Plangebers sollen diese Flächen jedenfalls pauschal und verbindlich für gewerbliche und industrielle Nutzungen im klassischen, engeren Sinne gesichert werden. Dies ist neben den Aspekten der Arbeitssicherung und des vorsorgenden Unfall- bzw. Brandschutzes auch insoweit als erforderlich anzusehen, dass die angesiedelten industriell-gewerblichen Betriebe besondere Anforderungen an eine ausreichende Größe

des Areals und vorhandener Freiflächen sowie der Verkehrsanbindung stellen, die mit einer planerischen Konzentration von Windenergieanlagen nicht vereinbar sind.

Einen besonderen Umgang erfordern Gewerbegebiete mit zulässigem betrieblichem Wohnen. In derartigen Gebieten ist das betriebsbezogene Wohnen, bspw. von Betriebsleitern, zulässig und entsprechend zu schützen. Aufgrund der gleichwohl vorgezeichneten Immissionen der umliegenden gewerblichen Nutzung, besteht in derartigen Fällen jedoch kein vergleichbar hoher Schutzanspruch, wie für allgemeine Wohngebiete oder überwiegend dem Wohnen dienende Gebiete. Dementsprechend behandelt der Landkreis Emsland das betriebliche Wohnen im Rahmen seines Planungskonzepts vergleichbar mit Wohnnutzungen im baurechtlichen Außenbereich, die ebenfalls einen geringeren Schutzanspruch aufweisen. Das betriebliche Wohnen wird überdies nicht pauschal im Zuge der Potenzialanalyse, sondern erst auf Ebene der Einzelfallprüfung berücksichtigt.

- ***Vorranggebiet/Vorbehaltsgebiet industrielle Anlagen und Gewerbe aus dem RROP LK Emsland***
- ***Vorranggebiet/Vorbehaltsgebiet für hafensorientierte industrielle Anlagen aus dem RROP LK Emsland***

In Vorranggebieten industrielle Anlagen und Gewerbe sowie Vorranggebieten für hafensorientierte industrielle Anlagen sollen nach dem Willen des Landkreis Emsland die Belange der industriell-gewerblichen Nutzung grundsätzlich Vorrang vor anderen Nutzungsformen haben. Es handelt sich um die herausragenden Entwicklungsstandorte des Planungsraumes. Die hier angesiedelten industriell-gewerblichen Anlagen weisen zudem in der Regel spezielle Anforderungen auf. Hierzu zählen bspw. eine ausreichende Größe des Areals, leistungsfähige Verkehrsanbindungen und ein preisgünstiges Energieangebot. Eine räumlich gebündelte, konzentrierte Windenergienutzung ist mit den Anforderungen und Zielen der industriellen und gewerblichen Nutzung nicht vereinbar, sodass diese Gebiete als weiche Tabuzonen von der Planung ausgeschlossen wurden. Um auch das zukünftige Entwicklungspotenzial und ggf. räumliche Erweiterungen bestehender Anlagen nicht zu gefährden, werden darüber hinaus auch die Vorbehaltsgebiete industrielle Anlagen und Gewerbe sowie Vorbehaltsgebiete für hafensorientierte industrielle Anlagen als eine Festlegung von VR WEN ausgeschlossen.

### **Natur und Landschaft**

- ***Fließgewässer 1. Ordnung, Bundeswasserstraßen sowie stehende Gewässer >1 ha zzgl. 50 m Bauverbotszone***

Nach § 61 Abs. 1 BNatSchG dürfen im Außenbereich an Bundeswasserstraßen, Gewässern 1. Ordnung sowie an stehenden Gewässern mit einer Größe von mehr als 1 ha im Abstand bis 50 m von der Uferlinie keine baulichen Anlagen errichtet oder wesentlich verändert werden. Die Ausnahmebedingungen des § 61 Abs. 3 BNatSchG werden durch bis zu 240 m hohe Windenergieanlagen nicht erfüllt, sodass die Errichtung solcher Anlagen in den genannten Bereichen generell rechtlich ausgeschlossen ist.

- ***Naturschutzgebiet***

Im Rahmen des naturschutzrechtlichen Gebietsschutzes stellt der Schutzgebietstyp des „Naturschutzgebiets“ (§ 23 BNatSchG) die strengste Form der Unterschutzstellung dar. Der Naturschutz hat innerhalb solcher Gebiete grundsätzlich Vorrang vor anderweitigen Nutzungen. Das Naturschutzgebiet unterliegt nach § 23 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG einem generellen Veränderungsverbot. Nach dem Wortlaut des § 23 Abs. 2 BNatSchG („führen können“) reicht zudem bereits die Möglichkeit

des Eintritts von Beeinträchtigungen aus, um das Veränderungsverbot zu aktivieren, was dazu führt, dass Windenergieanlagen in Naturschutzgebieten generell unzulässig sind. Windenergieanlagen, die mit ihren Gesamthöhen bis zu 240 m in jedem Fall unmaßstäbliche Fremdkörper in der Landschaft darstellen und durch ihre Rotorbewegung ferner eine naturfremde Unruhequelle schaffen, stellen in einem Naturschutzgebiet einen nicht akzeptablen Fremdkörper dar, welcher auch nicht Gegenstand von Ausnahmen sein kann. Naturschutzgebiete werden daher innerhalb ihrer Verordnungsflächen als nicht für die Windenergienutzung geeignet in der Potenzialflächenanalyse berücksichtigt.

- ***Natura 2000-Gebiete (FFH-/SPA-Gebiet)***

Gemäß den §§ 31 ff. BNatSchG unterliegen Natura 2000-Gebiete (FFH- und EU-Vogelschutzgebiete) einem besonderen gesetzlichen Schutz. Nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG können daher Projekte und Pläne unzulässig sein, wenn sie die Schutz- und Erhaltungsziele eines Natura 2000-Gebiets erheblich beeinträchtigen. Eine solche erhebliche Beeinträchtigung kann grundsätzlich auch im Zuge bzw. als Folge der Errichtung und insbesondere der räumlichen Konzentration von Windenergieanlagen auftreten. In diesem Fall wäre die Errichtung von Windenergieanlagen innerhalb des betroffenen Schutzgebietes bereits rechtlich unzulässig<sup>10</sup>. Jedoch können Beeinträchtigungen durch Windenergieanlagen in anderen Fällen als unerheblich zu bezeichnen sein, wenn das schutzgebietspezifische Erhaltungsziel bzw. die spezifisch unter Schutz gestellten Arten und Lebensräume nachweislich nicht empfindlich ggü. Windenergieanlagen sind und demgemäß kein Wirkpfad besteht. In diesem Fall wäre eine Errichtung von Windenergieanlagen auch innerhalb eines Natura 2000-Gebiets grundsätzlich rechtlich möglich. Diese Schutzgebiete bzw. die jeweiligen Schutz- und Erhaltungsziele gem. der Regelungen des § 34 BNatSchG stehen der Festlegung von VR WEN dann nicht zwingend entgegen.

Unabhängig von der tatsächlichen Empfindlichkeit ihrer Schutz- und Erhaltungsziele ggü. Windenergieanlagen und den oben beschriebenen gesetzlich normierten Folgen besitzen alle Natura 2000-Gebiete eine besondere, internationale (europäische) naturschutzfachliche Bedeutung. Sie bilden ein europaweites kohärentes Netzwerk ökologisch sensibler und schützenswerter Lebensräume, dessen Leitbild sich der Landkreis Emsland verpflichtet sieht. Eine intensive Nutzungsform wie die Windenergienutzung soll daher in diesen sensiblen, geschützten Lebensräumen grundsätzlich und unabhängig vom Ergebnis einer Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG nicht erfolgen. Innerhalb der Schutzgebiete soll vielmehr den naturschutzfachlichen Schutz- und Entwicklungszielen der Vorrang gewährt werden, sodass alle Natura 2000-Gebiete im Landkreis Emsland als nicht für die Festlegung als VR WEN geeignet berücksichtigt werden.

- ***Flächenhafte Naturdenkmäler ab einer Größe von mindestens 5 ha***

Nach § 28 BNatSchG sind die Beseitigung sowie alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung eines Naturdenkmals führen können, nach Maßgabe näherer Bestimmungen (Verordnung) verboten. Aufgrund der häufig gegebenen Kleinräumigkeit von Naturdenkmälern wäre im Rahmen der Errichtung von Windenergieanlagen innerhalb eines flächenhaften Naturdenkmals in jedem Fall aufgrund der unter dem Punkt „Naturschutzgebiete“ beschriebenen Wirkungen der Anlagen mit einer erheblichen Veränderung bis hin zur Zerstörung des geschützten Naturelements zu rechnen, sodass die Errichtung von Windenergieanlagen innerhalb solcher flächenhaften Naturdenkmale ausgeschlossen ist. Derartige Bereiche werden daher in der Potenzialflächenanalyse als

---

<sup>10</sup> In diesem Zusammenhang etwaig einzuhaltende Schutzabstände zu betroffenen Natura 2000-Gebieten werden soweit erforderlich im Rahmen der Einzelfallprüfung mit integrierter FFH-Verträglichkeitsprüfung berücksichtigt.

Negativkriterium von der Windenergienutzung ausgenommen, sofern sie eine Mindestgröße von 5 ha überschreiten.

Da die flächenhaften Naturdenkmäler, wie beschrieben, häufig nur geringe Flächengrößen aufweisen, erscheint auf der groben bzw. kleinen Maßstabebene der Regionalplanung die Einführung einer Mindestgröße zu ihrer Berücksichtigung sinnvoll. So können besonders kleinflächige Naturdenkmäler angesichts der technisch und wirtschaftlich definierten Mindestabstände zwischen einzelnen Windenergieanlagen vom Drei- (orthogonal zur Hauptwindrichtung) bis Fünffachen des Rotordurchmessers<sup>11</sup> ohne relevante Einschränkung der Flächennutzbarkeit für die Windenergienutzung im Zuge der konkreten Anlagenpositionierung im Zulassungsverfahren Berücksichtigung finden. Aus diesem Grund werden flächenhafte Naturdenkmäler mit einer Größe von weniger als 5 ha von der weitergehenden Betrachtung auf Ebene der Regionalplanung ausgeschlossen.

- ***Vorranggebiet Wald (LROP 2022)***

Das LROP 2022 legt in Abschnitt 3.2.1 Ziffer 04 Satz 1 in Zusammenhang mit Anlage 2 zum LROP erstmalig Vorranggebiete Wald zeichnerisch fest. In diesen Vorranggebieten ist der Wald zu erhalten und zu entwickeln. Die Festlegung dient laut Begründung zum LROP dazu, wichtige Waldstandorte zu erhalten und ihre Zerstörung oder erhebliche Beeinträchtigung zu verhindern. Insbesondere gilt der Schutz auch den sensiblen Waldböden. Diese sind anders als die meisten anderen Böden unserer Kulturlandschaft zumeist von tiefgreifenden Veränderungen des Bodenkörpers und Eingriffen in ihre Struktur verschont geblieben. Da in ihnen zudem überproportional viel Kohlenstoff gebunden ist, soll ihre Erhaltung nicht zuletzt auch dem Klimaschutz dienen. Da die landesplanerischen Ziele des LROP von den Trägern der Regionalplanung zu beachten sind und die Errichtung von Windenergieanlagen innerhalb der Vorranggebiete Wald nicht mit dem vorrangigen Ziel des Walderhalts bzw. der Waldentwicklung vereinbar ist, ist eine Festlegung von VR WEN innerhalb der im LROP definierten Vorranggebiete Wald nicht möglich. Diese Bereiche werden entsprechend in der Potenzialflächenanalyse als Negativkriterien berücksichtigt und von der Windenergienutzung ausgenommen.

## **Wasserwirtschaft**

- ***Wasserschutzgebiet - Schutzzonen I und II***

Die Wasserschutzgebiete der Zone I schützen die unmittelbare Umgebung der Fassungsanlagen vor Verunreinigungen und sonstigen Beeinträchtigungen. Als Grundlage für den Ausschluss der Schutzzone I gilt der § 51 WHG in Verbindung mit dem Regelwerk des DVGW (Arbeitsblatt W 101), wonach das Errichten und Erweitern baulicher Anlagen innerhalb dieser Schutzzone grundsätzlich eine unzulässige Gefährdung darstellt. Gleiches gilt für den als Zone II festgelegten engeren Schutzbereich um die Fassungsanlagen. Auch hier sind gem. § 51 WHG und Arbeitsblatt W 101 bauliche Anlagen im Regelfall nicht genehmigungsfähig. Zwar besteht für die Schutzzone II gem. § 52 WHG die grundsätzliche Möglichkeit einer Befreiung, doch ähnlich den Ausführungen zum Naturschutzgebiet kann eine solche, lediglich ausnahmsweise zu erteilende Befreiung nicht zum Regelfall erhoben werden. Dies gilt umso mehr, da im Zuge der Festlegung von VR WEN nicht einzelne Anlagen zu beurteilen sind, sondern Flächen für die räumliche Konzentration von Windenergieanlagen geplant werden. Einer Konzentration von Windenergieanlagen, also der Errichtung mehrerer Anlagen, ist die Zone II ausgewiesener Wasserschutzgebiete auch unter Berücksichtigung der Befreiungsmöglichkeit nicht zugänglich. Die

---

<sup>11</sup> Hieraus ergeben sich unter Ansatz der Referenzwindenergieanlage Abstände von 450 m bis 750 m und eine theoretisch aufgespannte Fläche zwischen 4 Windenergieanlagen von knapp 34 ha.

Schutzzone II wird daher ebenso wie die Schutzzone I als Negativkriterium in der Potenzialflächenanalyse berücksichtigt.

- ***Gesetzlich festgesetzte und vorläufig gesicherte Überschwemmungsgebiete***

Innerhalb der gesetzlich festgesetzten Überschwemmungsgebiete gem. § 76 Abs. 2 WHG sowie der vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebiete nach § 76 Abs. 3 WHG ist nach § 78 Abs. 4 WHG (i.V.m. § 78 Abs. 8 WHG) ist die Errichtung baulicher Anlagen nach den §§ 30 und 33-35 des BauGB zunächst untersagt. Jedoch kann die zuständige Genehmigungsbehörde bauliche Anlagen nach § 78 Abs. 5 WHG im Einzelfall zulassen, wenn die Hochwasserrückhaltung nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt, Wasserstand und Abfluss bei Hochwasser nicht nachteilig verändert, der bestehende Hochwasserschutz nicht beeinträchtigt und das Vorhaben hochwasserangepasst ausgeführt wird. Bei der Errichtung von Windenergieanlagen ist eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür gegeben, dass die genannten Ausnahmeveraussetzungen erfüllt werden, sodass häufige Ausnahmen zu antizipieren sind. Gleichwohl sieht der Landkreis Emsland davon ab, derartige Bereiche für die planerische Konzentration von Windenergieanlagen vorzusehen und schließt sie pauschal als Negativkriterium für eine Festlegung als VR WEN aus. Dies ist damit zu begründen, dass – wenngleich die Ausnahmemöglichkeit besteht – innerhalb von Überschwemmungsgebieten gewichtige, durch Gesetze repräsentierte Belange gegen die Konzentration von Windenergieanlagen sprechen und die Belange des Hochwasserschutzes auch vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren eingetretenen Hochwasserereignisse hier generell Vorrang vor im Raum konkurrierenden Nutzungen genießen sollen. Diese Auffassung ist zusätzlich damit zu begründen, dass gemäß Kap. 3.2.4 Ziffer 12 Nr. 2 LROP raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die den Ausnahmeanforderungen des WHG entsprechen, nur dann in Überschwemmungsgebieten erfolgen sollen, wenn Alternativstandorte außerhalb der festgesetzten Überschwemmungsgebiete nicht vorhanden sind. Dieser Fall ist im Landkreis Emsland jedoch nicht gegeben.

### **Infrastruktur**

- ***Bundesautobahn zzgl. 40 m Bauverbotszone***

Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) dürfen längs der Bundesautobahnen bis zu einem Abstand von 40 m zur Außengrenze der befestigten Fahrbahn Hochbauten jeglicher Art nicht errichtet werden. Somit sind in diesem Bereich auch Windenergieanlagen generell unzulässig. Ein weitergehender pauschaler Mindestabstand wird nicht für erforderlich gehalten.

- ***Bundes-, Landes- und Kreisstraßen mit regionaler Bedeutung***

Nach § 9 Abs. 1 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) bzw. § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Niedersächsisches Straßengesetz (NStrG) sind bis zu einer Entfernung von 20 m zum äußeren Rand der befestigten Fahrbahn auch an Bundes-, Landes- und Kreisstraßen Hochbauten jeglicher Art verboten. Auch hier sind Windenergieanlagen demnach grundsätzlich unzulässig, sodass diese Bereiche als Negativkriterium in der Potenzialflächenanalyse berücksichtigt werden. Ein weitergehender pauschaler Mindestabstand wird nicht für erforderlich gehalten.

- ***Gleisanlage/Schienenweg (allgemein)***

Auf Bahntrassen ist aus faktischen Gründen und aufgrund der Widmung der Flächen das Errichten von Windenergieanlagen nicht möglich bzw. unzulässig. Verbindliche gesetzliche Abstandsregelungen existieren jedoch nicht. Aus diesem Grund wird lediglich der Gleiskörper der Schienenwege zzgl. eines beidseitigen Mindestabstands von 25 m als Negativkriterium bereits im Zuge der Potenzialflächenanalyse von der Festlegung als VR WEN ausgenommen.

- **Elektrische Freileitungen ab 110 kV inkl. zugehörigem Umspannwerk**

Innerhalb von elektrischen Hoch- und Höchstspannungstrassen in technischer Ausführung als Freileitung ist aus faktischen Gründen (bauliche Anlagen) das Errichten von Windenergieanlagen nicht möglich bzw. zulässig. Darüber hinaus ist aus Gründen der Betriebssicherheit in Verbindung mit der DIN VDE 0210 in Abhängigkeit vom Leitungstyp ein Schutzbereich sowohl von höherer Vegetation als demzufolge auch von baulichen Anlagen freizuhalten. Dieser Schutzbereich ist einzelfallabhängig und kann bei Höchstspannungsfreileitungen (380 kV) bis zu 70 m betragen (35 m zu beiden Seiten der Leitungstrasse). Da es sich bei den im Landkreis vorhandenen Freileitungen jedoch mehrheitlich um 110 und 220 kV-Freileitungen handelt und 380 kV-Leitungen die Ausnahme darstellen, wird lediglich ein pauschaler Mindestabstand von 25 m beiderseits vorhandener Leitungen zur Berücksichtigung der Schutzstreifen im Rahmen der Potenzialanalyse von der Windenergienutzung ausgeschlossen.

- **Flughafen, Landeplatz, Segelfluggelände zzgl. genehmigter Platzrunden und spezifischer Schutzabstände**

Bei der Errichtung von Windenergieanlagen sind die Bestimmungen des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) zu berücksichtigen. So beinhalten die §§ 12 bis 18a LuftVG Baubeschränkungen, welche auch die Errichtung von Windenergieanlagen betreffen. Im Bereich der Flugplätze ist die Errichtung von Windenergieanlagen aus Gründen der Flugsicherheit ausgeschlossen.

Über das Flughafengelände hinaus müssen zudem ggf. sog. Platzrunden und weitergehende Abstandserfordernisse berücksichtigt werden. Nach den gemeinsamen Grundsätzen des Bundes und der Länder für die Anlage und den Betrieb von Flugplätzen für Flugzeuge im Sichtflugbetrieb, wie von der DFS in den Nachrichten für Luftfahrer Nr. 92/13<sup>12</sup> veröffentlicht, besteht ein Hindernisverbot innerhalb von festgelegten Platzrunden. Die im Landkreis Emsland vorhandenen Platzrunden bzw. Mindestabstände um Segelflugplätze schließt der Plangeber daher zur Gewährleistung der Luftfahrtsicherheit als Negativkriterium bereits in der Potenzialflächenanalyse pauschal für eine Festlegung als VR WEN aus.

### **Militär und Landesverteidigung**

- **Munitionsdepot Lorup**

Das Munitionsdepot Lorup dient der Bundeswehr als militärisches Sprengstoff- und Materiallager. Um das Depot ist ein innerer und ein äußerer Schutzbereich definiert. Windenergieanlagen sind nach Aussagen der Bundeswehr im inneren Ring bzw. den inneren Ringen des Schutzbereiches grundsätzlich nicht zustimmungsfähig. Der innere Schutzring um das Munitionslager Lorup wird daher pauschal als Negativkriterium für eine Festlegung von VR WEN ausgeschlossen.

- **Wehrtechnische Dienststelle 91 (WTD 91)**

Der Landkreis Emsland will eine Beeinträchtigung militärischer Anlagen und wehrtechnischer Belange durch Windenergieanlagen vermeiden. Das Sperrgebiet der Wehrtechnischen Dienststelle für Waffen und Munition 91 (WTD 91), innerhalb dessen die militärischen Belange grundsätzlich höher zu gewichten sind als konkurrierende Belange, ist nicht für die Errichtung von Windenergieanlagen geeignet. Es wird daher pauschal als Negativkriterium für eine Festlegung von VR WEN ausgeschlossen.

---

<sup>12</sup> NfL 92 / 13

- **Flugplatz Rheine-Bentlage**

Bei dem Flugplatz Rheine-Bentlage handelt es sich um einen militärischen Flugplatz der Bundeswehr. Um den Flugplatz sind An- und Abflugkegel sowie Kontrollbereiche zur Gewährleistung der Flugsicherheit festgelegt. Innerhalb dieser Bereiche sind Windenergieanlagen nach Aussagen der Bundeswehr nicht zustimmungsfähig und können daher nicht errichtet werden. Sie werden daher pauschal als Negativkriterium für eine Festlegung von VR WEN ausgeschlossen.

- **Nordhorn-Range**

Für den Bereich des militärischen „Luft/Boden-Schießplatzes Nordhorn-Range“ sind in einem Erlass des Bundesverteidigungsministeriums aus dem Jahr 1999 sog. Baubeschränkungszone definiert. Diese sind in die Zonen A bis F untergliedert. Die Beschränkungen reichen von einem absoluten Bauverbot in der Zone A bis zu einer maximal erlaubten Bauhöhe von 120 m über Grund in Zone F. Die Errichtung moderner Windenergieanlagen ist damit in allen Beschränkungszone ausgeschlossen. Die Baubeschränkungszone A bis F der Nordhornrange werden daher pauschal als Negativkriterium für eine Festlegung von VR WEN ausgeschlossen.

### Sonstiges

- **Meppener Grenztraktat**

Im sog. Meppener Grenztraktat von 1824 wurde im Zuge verschiedener Grenzbegradigungen entlang der heutigen deutsch-niederländischen Grenze zwischen den Vertragspartnern eine beiderseits der Grenze 100 Rheinische Ruten (entsprechend 376,6 m) umfassende Bauverbotszone festgelegt. Entsprechend des Notenwechsels vom 4. August 1975 besteht das in Art. 5 des Grenztraktats niedergelegte Bebauungsverbot entlang der Grenze fort und wird bisher weder von deutscher noch von niederländischer Seite grundsätzlich in Frage gestellt. Der Geltungsbereich des Meppener Traktats wird daher pauschal als Negativkriterium für eine Festlegung von VR WEN ausgeschlossen.

#### 3.2.2 Berücksichtigung rechtswirksamer Sondergebiete Windenergie aus Flächennutzungsplänen und Bauungsplänen

Nach der Rechtsprechung sollen vorhandene Windenergieanlagen als Tatsachenmaterial bei der Abwägung berücksichtigt werden. Die im Landkreis Emsland vorhandenen bauleitplanerisch gesicherten Windparks sollen nach dem Willen des Plangebers soweit möglich in das Sachliche Teilprogramm Windenergie 2024 übernommen werden und als „Kristallisationskerne“ der Planung dienen. Die Planung orientiert sich demzufolge am aktuellen Bestand der Windenergienutzung im Planungsraum. Aus diesem Grund werden alle bauleitplanerisch gesicherten Bestandsflächen unabhängig von ihrer Vereinbarkeit mit den zuvor definierten Negativkriterien als Potenzialflächen berücksichtigt, der auf Grundlage der Negativkriterien erzeugten Potenzialflächenkulisse hinzugefügt und der Einzelfallprüfung zugeführt. Im Zuge der Einzelfallprüfung erfolgt sodann eine Überprüfung auf mögliche Konflikte dieser Flächen mit den angesetzten Negativkriterien und eine Abwägungsentscheidung, ob zugunsten der Bestandssicherung von jeweils betroffenen Kriterien abgewichen werden soll und eine Festlegung als VR WEN erfolgen kann.

Dieses Vorgehen ist damit zu begründen, dass die Negativkriterien des gesamträumlichen Planungskonzepts auf Basis der Prämisse eines windenergiefreien Planungsraumes ausgewählt wurden. Die Vorbelastung durch bestehende Windparks, welche bspw. bei der Beurteilung der Schutzbedürftigkeit von im Planungskonzept pauschal berücksichtigten Vogellebensräumen zu beachten ist, wird durch das gesamträumliche Planungskonzept nicht abgebildet, sodass sich bei

bestehender Vorbelastung durch einen vorhandenen Windpark eine im Sinne des Planungskonzepts atypische Konstellation ergibt. Darüber hinaus existieren auf den bauleitplanerisch gesicherten Flächen auch besondere Eigentümer-, Betreiber- und Gemeindeinteressen, die im Rahmen der Abwägung zu würdigen sind. Im Falle vorhandener Bauleitpläne können bei einem Wegplanen derartiger Standorte zudem Entschädigungsansprüche nach § 42 BauGB entstehen. Auch diesen Sachverhalt gilt es entsprechend im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.

Der Landkreis Emsland trägt durch die Übernahme der Bestandsflächen in seine Potenzialflächenkulisse ferner dem Gegenstromprinzip Rechnung, nach dem die Ordnung des Gesamttraumes u.a. zugleich die Gegebenheiten seiner Einzelräume berücksichtigen soll (vgl. § 7 Abs. 3 NROG). Für außerhalb der planerisch gesicherten Flächen stehende, in der Regel bereits veraltete Bestandwindenergieanlagen, gilt diese Einbeziehung in die Suchraumkulisse indes nicht. Bei diesen Anlagen handelt es sich im Allgemeinen um im Raum verstreut stehende Einzelanlagen, welche daher keine ausreichend starke Vorbelastung darstellen, um ein Abweichen von den gewählten Negativkriterien zu begründen.

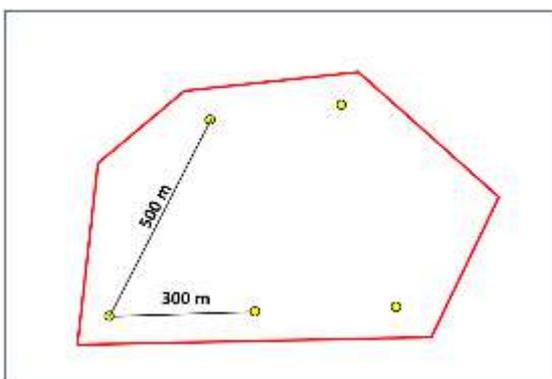
### 3.2.3 Ergebnis der Potenzialflächenanalyse

Nach dem pauschalen Abzug der beschriebenen Negativkriterien vom Planungsraum und der anschließenden Überprüfung auf nachträgliche Ergänzung der auf diese Weise ermittelten Flächenkulisse mit den rechtswirksamen Sondergebieten Windenergie aus Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen ergeben sich die für eine Festlegung als VR WEN infrage kommenden Potenzialflächen im Landkreis Emsland zunächst als Rohkulisse.

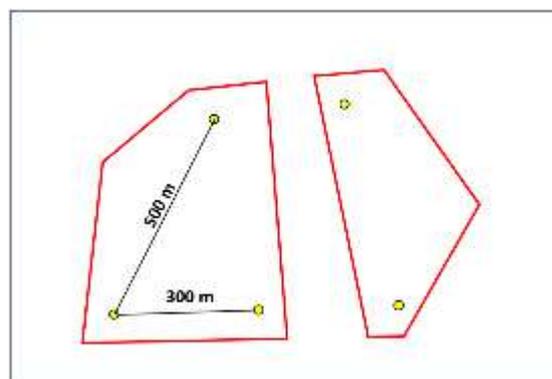
**Diese Potenzialfläche, welche die Grundlage für die anschließende Einzelfallprüfung darstellt, weist eine Gesamtfläche von 22.335 Hektar entsprechend 7,75 Prozent der Landkreisfläche auf. Aus dieser Rohkulisse werden im Zuge der Einzelfallprüfung die festzulegenden VR WEN entwickelt.**

### 3.2.4 Bildung von Potenzialflächenkomplexen (PFK)

Relativ eng benachbarte Potenzialflächen wirken in der Realität auf den Betrachter und auf die Umwelt oftmals faktisch gemeinsam, da Windenergieanlagen untereinander aus verschiedenen Gründen ohnehin mehrere Hundert Meter Abstand halten. Diesen Effekt skizziert die nachfolgende Abb. 4: In beiden gezeigten Fällen ergibt sich bei Umsetzung der Planung ein potenziell deckungsgleiches Anlagenraster mit den entsprechend identischen Wirkungen.



Fall a) zusammenhängende Potenzialfläche mit einer Größe von 35 ha bei einem Anlagenabstand von 500 m in Hauptwindrichtung und 300 m abseits der Hauptwindrichtung



Fall b) durch lineare Elemente geteilte Potenzialflächen mit einer Größe von 19 ha und 12 ha bei einem Anlagenabstand von 500 m in Hauptwindrichtung und 300 m abseits der Hauptwindrichtung

Abb. 4: Bildung von Potenzialflächenkomplexen

Eine getrennte Beurteilung der in Fall b) der Abbildung skizzierten Potenzialflächen, wäre nicht sachgerecht und würde die zu erwartenden Auswirkungen in unzulässiger Weise in Teilwirkungen aufteilen, welche unter Umständen die bei Umsetzung beider Flächen tatsächlich zu erwartenden summarischen Auswirkungen verschleiern würden. Die ermittelten Potenzialflächen werden aus diesem Grund zu sog. Potenzialflächenkomplexen (PFK) zusammengefasst.

Hierzu hat sich der Landkreis Emsland mit der Frage auseinandergesetzt, bis zu welchem Abstand einzelne oder Gruppen von Windenergieanlagen für den Betrachter und in Bezug auf ihre Umweltauswirkungen gemeinsam wirken. Ausgehend von diesem Abstand wird eine Maximalentfernung zwischen einzelnen Potenzialflächen definiert, bis zu welcher diese pauschal zu PFK zusammengefasst werden. Diesen Maximalabstand beziffert der Landkreis ausgehend von der maximalen Entfernung zwischen Windenergieanlagen des Referenztyps mit einem Rotordurchmesser von 165 m bei einem gängigen Aufstellungsraster (Abstand in Hauptwindrichtung: 5facher Rotordurchmesser, Abstand quer zur Hauptwindrichtung: 3facher Rotordurchmesser) unter Berücksichtigung eines Sicherheitsabschlags auf einen Wert von 600 m. Im Zuge der Zusammenfassung der Potenzialflächen auf Basis des 600 m-Wertes wurde zudem in Grenzfällen (Entfernung bis 1.000 m) die Sinnhaftigkeit im Einzelfall unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Gegebenheiten überprüft, sodass im Einzelfall vom Pauschalwert abgewichen werden kann und auch weiter auseinanderliegende Potenzialflächen zu einem gemeinsamen Komplex zusammengefasst werden können.

**Im Ergebnis wurden die ermittelten Potenzialflächen zu insgesamt 123 PFK für die Einzelfallprüfung zusammengefasst.**

### 3.3 Einzelfallprüfung der PFK mit Vollziehbarkeitsprognose und Letzt abwägung

Die im Zuge der Potenzialflächenanalyse ermittelten 123 Potenzialflächenkomplexe (PFK) werden im Zuge der Einzelfallprüfung einer weitergehenden, flächenbezogenen Prüfung unterzogen. Da die PFK mit einer Gesamtfläche von mehr als 22.000 ha – auch unter Berücksichtigung der Festlegung als „Rotor-In-Flächen“ weit über das gesetzlich geforderte und als raumverträglich anzusehende Maß hinausgehen, sind nicht alle PFK als VR WEN festzulegen. Im Sinne der vorgenommenen Positivplanung muss die vollständige Einzelfallprüfung inkl. Vollziehbarkeitsprognose jedoch nur für die als VR WEN festgelegten Flächen vollständig durchgeführt werden (siehe hierzu auch § 249 Abs. 6 Satz 2 BauGB). Daher erfolgt zunächst eine Grobprüfung und Vorauswahl der 123 PFK auf der Basis der Planungsziele des Landkreises sowie als besonders gewichtig erachteter, jedoch nicht pauschal, sondern nur im Wege der Einzelfallprüfung sinnvoll und sachgerecht zu berücksichtigender Belange. Nur diese vorausgewählten PFK, welche nach dem Willen des Landkreis Emsland für eine Festlegung als VR WEN ausgewählt werden sollen, werden sodann im Einzelnen zu den flächenspezifisch konkurrierenden Nutzungen/Belangen in Beziehung gesetzt und auf ihre Vollziehbarkeit hin überprüft.

#### 3.3.1 Grobprüfung und Vorauswahl vertieft zu prüfender PFK

Ausgangspunkt der Grobprüfung und Vorauswahl sind die Planungsziele des Landkreis Emsland. Hierzu gehört, dass zur Vermeidung unnötiger Neu-Inanspruchnahme bisher nicht vorbelasteter Flächen sowie zur angemessenen Würdigung bestehender kommunaler und privater Belange bereits vorhandene Windparks und windenergiebezogene Bauleitplanungen nach Möglichkeit als VR WEN festgelegt und als Kristallisationskerne weiterer Festlegungen dienen sollen. Derartige Flächen enthaltende PFK werden aus diesem Grund vorrangig für die vertiefte Betrachtung ausgewählt.

Überdies werden die nicht pauschal zur Anwendung gebrachten, aber in der Abwägung mit besonderem Gewicht versehenen und damit im Regelfall zu einem Verzicht auf die Festlegung als VR WEN führenden Aspekte

- Artenschutz (u.a. Nahbereiche zu kollisionsgefährdeten Vogelarten nach § 45b BNatSchG),
- Natura 2000-Verträglichkeit (Prüfung auf im Einzelfall erforderliche Mindestabstände zur Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen von gebietspezifischen Schutz- und Erhaltungszielen),
- Militärische Belange (u.a. Flugbeschränkungszonen der WTD 91),
- Vermeidung einer unzumutbaren Umfassung von Ortslagen mit Windenergieanlagen,
- Landschaftsschutz inkl. Vermeidung einer übermäßigen teilräumlichen Kumulation,
- Netzausbauplanungen und
- das Ziel, einer bestmöglichen Konzentrations-/Bündelungswirkung durch Auswahl ausreichend großer Flächen

herangezogen und auf diese Weise nicht weiter zu verfolgende PFK ausgeschieden.

### **Ergebnis der Grobprüfung**

Im Ergebnis der Grobprüfung und Vorauswahl von PFK für die vertiefte Einzelfallprüfung zur Festlegung als VR WEN werden **51 PFK mit einer Gesamtfläche von 20.000 ha weiterverfolgt**. Für alle 51 PFK erfolgt eine ausführliche Einzelfallprüfung und -abwägung, die in Gebietsblättern dokumentiert und der Begründung als Anlage beigelegt ist.

#### **3.3.2 Einzelfallprüfung in Gebietsblättern**

Im Zuge der in Gebietsblättern dokumentierten ausführlichen Einzelfallprüfung sind diejenigen öffentlichen und privaten Belange, die gegen die Festlegung als VR WEN sprechen, flächenspezifisch mit dem gesetzlich verankerten sowie politisch vom Landkreis beschlossenen Erfordernis abzuwägen, der Windenergienutzung an geeigneten Standorten eine Entwicklungschance zu geben. Dabei werden alle auf Ebene der Regionalplanung bekannten und abwägungsrelevanten öffentlichen und privaten Belange berücksichtigt. In den Gebietsblättern erfolgen diese flächenbezogene Abwägung ebenso wie die erforderliche Vollziehbarkeitsprognose, in deren Rahmen sichergestellt werden muss, dass in den schließlich festgelegten VR WEN auch tatsächlich Windenergieanlagen genehmigt und errichtet werden können.

Im Zuge dieser Abwägung sind verschiedene Leitgedanken zu beachten:

- **Die Abwägung der Belange muss im Verhältnis zu ihrem objektiven Gewicht erfolgen.** Die **gesetzliche Zielvorgabe des § 2 NWindG** i.V.m. § 3 WindBG, nach der im Landkreis Emsland bis Ende 2027 eine Fläche von 6.846 Hektar und bis Ende 2032 eine Fläche von 8.860 Hektar als VR WEN festzulegen sind, bedingt dabei – unterstützt durch die Regelungen des § 2 EEG – ein grundsätzlich hohes Gewicht der Windenergienutzung in der Abwägung gegen mithin konkurrierende Nutzungen und Belange.
- Die Abwägung von Belangen, **die bereits auf der Ebene der Regionalplanung erkennbar sind, darf nicht bewusst unterbleiben.**
- Die Abwägung muss im Sinne **einer sog. Vollziehbarkeitsprognose im Ergebnis erkennen lassen, dass die letztlich als VR WEN festgelegten Flächen auch tatsächlich für die Errichtung von Windenergieanlagen geeignet sind.** Denn anderenfalls könnte sich die innergebietliche Steuerungswirkung des festgelegten Vorranges nicht durchsetzen und würden die gesetzlich normierten Flächenziele bezüglich des Ausbaus der Windenergienutzung ins Leere laufen.

## **Anforderungen an Abwägungsergebnis und Vollziehbarkeitsprognose**

Die schließlich im Sachlichen Teilprogramm Windenergie 2024 festgelegten VR WEN sind das Ergebnis des beschriebenen Abwägungs- und Optimierungsprozesses. Sie müssen in Summe die gesetzlichen Flächenziele erfüllen und in ihnen müssen nach allem, was bereits auf der Ebene der Regionalplanung erkennbar ist, Windenergieanlagen genehmigungsfähig sein. Dabei ist es jedoch nicht erforderlich, dass jeder Quadratmeter innerhalb der festgelegten Vorranggebiete einer Genehmigung zur Errichtung einer Windenergieanlage offensteht. Da Windenergieanlagen in einem Windpark schon aus technischen und wirtschaftlichen Gründen mehrere Hundert Meter voneinander entfernt errichtet werden, ist es lediglich erforderlich, dass angesichts gängiger Aufstellungsraster von Windenergieanlagen absehbar ist, dass hierfür ausreichend Standorte innerhalb der VR WEN zur Verfügung stehen. So können bspw. kleinräumige Belange wie u.a. linienhafte Gewässerläufe, die einer Errichtung von Windenergieanlagen entgegenstehen, im Rahmen der Anlagenpositionierung im Genehmigungsverfahren ohne wirtschaftliche Einbußen sowie ohne relevante Reduktion der Flächeneffizienz, berücksichtigt werden. Dies ist im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.

### **Aufbau der dokumentierenden Gebietsblätter**

Die Gebietsblätter sind grundsätzlich in sechs Abschnitte untergliedert. Sie dokumentieren den gesamten Abwägungs- und Entscheidungsprozess ausgehend von der räumlichen Abgrenzung des jeweils betrachteten PFK bis hin zur daraus entwickelten Abgrenzung des VR WEN. Für das festgelegte VR WEN wird im Zuge des Gebietsblattes dargelegt, welche konkurrierenden Belange von der Festlegung ggfs. betroffen sind und begründet, weshalb diese der Genehmigung von Windenergieanlagen innerhalb der Vorranggebiete (ggfs. unter Berücksichtigung von im Zuge der Genehmigungsverfahren noch zu ergreifenden Vermeidungsmaßnahmen) nicht entgegenstehen bzw. weshalb diese zu einer veränderten Abgrenzung des resultierenden VR WEN geführt haben.

Im einführenden ersten Abschnitt erfolgt zunächst eine allgemeine Beschreibung des geprüften PFK mit Angaben zur räumlichen Lage, Größe sowie Anzahl von Teilflächen. Bestandteil dieses Kapitels ist auch eine Übersichtskarte des geprüften PFK.

Daran anschließend erfolgt in Abschnitt 2 (Punkt 1 im Gebietsblatt) die Prüfung auf vorhandene Eignungskriterien. Diese beeinflussen die Abwägung zugunsten der Festlegung eines VR WEN, stellen jedoch keinerlei Bedingung für die Festlegung eines VR WEN dar. Sie können vielmehr in Grenzfällen, in denen die Eignung für eine Festlegung in Frage steht, dennoch für eine Festlegung sprechen. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass das Eignungskriterium der Flächengröße zwischen 50 und 400 ha keine Mindest- bzw. Maximalgröße darstellt. Die gewählte Spanne bildet lediglich einen aus Sicht des Landkreises optimalen Größenbereich für VR WEN ab. Es ist gleichwohl die Festlegung sowohl kleinerer als auch größerer Flächen als VR WEN im Ergebnis der Einzelfallprüfung ausdrücklich möglich.

In Abschnitt 3 (Punkt 2 im Gebietsblatt) erfolgt die Prüfung und Abwägung zu den einzelnen abwägungsrelevanten Belangen. Dieser Abschnitt ist in die Belanggruppen

- Wohnnutzung und Erholung,
- Natur und Artenschutz (inkl. Natura 2000),
- Boden, Fläche und Wasser,
- Landschaft/Kulturlandschaft,
- Denkmalschutz,

- Infrastruktur und Technik,
- Raumverträglichkeit und
- Sonstige Belange (hier werden u.a. militärische Belange berücksichtigt)

untergliedert.

Die Prüfung der einzelnen Belanggruppen enthält das Ergebnis der Betroffenheitsanalyse sowie ggfs. Hinweise zu daraus im Einzelfall als Abwägungsergebnis resultierenden Anpassungserfordernissen hinsichtlich der Gebietsabgrenzung. Derartige Flächenanpassungen erfolgen immer dann, wenn auf Teilflächen des PFK einzelne oder mehrere zusammenwirkende Belange/Nutzungen, die gegen eine Festlegung als VR WEN sprechen, als gewichtiger eingeschätzt werden als die Windenergienutzung oder auf diesen Teilflächen die Genehmigungsfähigkeit von Windenergieanlagen nicht mit hinreichender Sicherheit prognostiziert werden kann. Sofern dies nicht nur Teilflächen eines geprüften PFK betrifft, kann der betroffene PFK nicht als VR WEN festgelegt werden.

In Abschnitt 4 (Punkt 3 im Gebietsblatt) schließt sich die Zwischenbewertung des PFK vor einer möglichen Anpassung des Flächenzuschnitts an. In dieser sind die wichtigsten festgestellten Konflikte zusammenfassend dargestellt und erfolgt eine Beurteilung der Eignung des geprüften PFK für die Festlegung als VR WEN. Hierbei erfolgt bereits eine Abwägung zu ggfs. erforderlichen Anpassungen des Flächenzuschnitts.

Diese wird in Abschnitt 5 (Punkt 4 im Gebietsblatt) im Bedarfsfall konkret benannt und begründet bevor in Abschnitt 6 (Punkt 5 im Gebietsblatt) die abschließende Abwägungsentscheidung dokumentiert und das resultierende VR WEN abgegrenzt, bzw. kartographisch dargestellt wird. Der dokumentierten Kartendarstellung sind zudem auch die als Ergebnis der Abwägung ggfs. verworfenen Teilflächen des jeweiligen PFK zu entnehmen.

### 3.3.2.1 Prüfung der Raumverträglichkeit

Der Festlegung eines VR WEN als Ziel der Raumordnung dürfen keine anderen Erfordernisse der Raumordnung entgegenstehen. Entsprechend sind die für eine Festlegung als VR WEN infrage kommenden PFK auf eine Betroffenheit bzw. Überlagerung mit derartigen Erfordernissen hin zu überprüfen und bei erkannter Betroffenheit eine Abwägung vorzunehmen, in deren Ergebnis entweder der Windenergienutzung oder den konkurrierenden Erfordernissen der Vorrang eingeräumt wird. Von besonderer Bedeutung sind im Zuge dieser Prüfung andere Ziele der Raumordnung, soweit diese Nutzungen repräsentieren oder Anforderungen definieren, die nicht mit der geplanten Windenergienutzung vereinbar wären. Sofern die jeweiligen Nutzungen nicht in Konkurrenz zueinanderstehen, ist im Einzelfall gleichwohl auch eine überlagernde Festlegung von VR WEN mit bereits vorhandenen raumordnerischen Zielen möglich.

Neben den Zielen der Raumordnung sind auch ggfs. bestehende und überlagernde raumordnerische Grundsätze in der Prüfung zu berücksichtigen, soweit sie mit der Windenergienutzung in Konkurrenz stehen. Bei betroffenen Grundsatzfestlegungen, die grundsätzlich der Abwägung unterliegen, ist vor dem Hintergrund der Regelungen des § 2 EEG jedoch im Regelfall von einem höheren Gewicht der Windenergienutzung ggü. diesen Festlegungen auszugehen. Die Prüfung der Raumverträglichkeit erfolgt in Abschnitt 3 (Punkt 2 im Gebietsblatt) der Gebietsblätter.

### **Landesraumordnungsprogramm (LROP)**

Von besonderer Relevanz für die Vollziehbarkeitsprognose sind im Rahmen der Berücksichtigung raumordnerischer Festlegungen die Ziele der Landesplanung aus dem in der Planungshierarchie

übergeordneten Landesraumordnungsprogramm (LROP 2022). Diese sind für die Regionalplanung bindend und von ihr im Rahmen der Aufstellung von RROP zu beachten. Sofern ein PFK oder Teilflächen dieses PFK gegen eine oder mehrere landesplanerische Zielfestlegungen verstoßen bzw. nicht mit diesen vereinbar sind, ist eine Festlegung als VR WEN auf den betroffenen Flächen nicht zulässig. Dabei ist nicht bei jeder räumlichen Überlagerung eines PFK mit einer Zielfestlegung des LROP per se von einem Ausschluss der Windenergienutzung auszugehen. Wie bereits ausgeführt ist die räumliche Überlagerung eines VR WEN mit einem Ziel (Vorranggebiet) des LROP durchaus möglich, wenn die dann überlagernd festgelegte Windenergienutzung der im LROP als vorrangig festgelegten Nutzung nicht zuwiderläuft oder deren Durchsetzungsfähigkeit erschwert. Als Beispiel sei hier die Überlagerung eines PFK mit einem Vorranggebiet Trinkwassergewinnung gemäß Abschnitt 3.2.4 Ziffer 09 LROP 2022 angeführt. Gemäß LROP-Verordnung sind bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die Schutzerfordernisse der Trinkwassergewinnung zu beachten und sind in diesen Vorranggebieten raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen unzulässig, die geeignet sind, Qualität oder Quantität des jeweils zugehörigen Grundwasservorkommens erheblich zu beeinträchtigen. Sofern also die Errichtung von Windenergieanlagen innerhalb eines überlagernden VR WEN aller Voraussicht nach nicht zu einer erheblichen Beeinträchtigung des jeweiligen Grundwasservorkommens führt, steht das Vorranggebiet Grundwassergewinnung einer Festlegung als VR WEN nicht entgegen. Dass die eher punktuellen Eingriffe von Windenergieanlagen mit im Verhältnis geringen Flächenverbräuchen und nicht zu erwartenden relevanten Einträgen schädlicher Stoffe in das Grundwasser zu entsprechend erheblichen Beeinträchtigungen führen, ist allenfalls in besonderen Einzelfällen zu erwarten, sodass das Vorranggebiet Trinkwassergewinnung des LROP einer Festlegung als VR WEN im Sachlichen Teilprogramm im Regelfall nicht entgegensteht. Hiervon geht offensichtlich auch das Land Niedersachsen aus, denn in der den Teilflächenzielen des NWindG zugrundeliegenden landesweiten Windenergiepotenzialstudie wurden die Vorranggebiete Trinkwassergewinnung des LROP weder als Ausschluss-, noch als Restriktion berücksichtigt.

Die auf der dargestellten methodischen Grundlage erforderliche einzelfallspezifische Auseinandersetzung mit den räumlich abgegrenzten Zielfestlegungen des LROP ist ein wesentlicher Gegenstand der Einzelfallprüfung.

### **Regionales Raumordnungsprogramm (RROP) 2010 für den Landkreis Emsland**

Das RROP 2010 wird gegenwärtig parallel zur Aufstellung des Sachlichen Teilprogramms Windenergie 2024 neu aufgestellt. In diesem Zusammenhang sind alle Ziele und Grundsätze des RROP vollständig neu abzuwägen. Im Rahmen dieser Abwägung hat sich der Landkreis Emsland aufgrund der übergeordneten Bedeutung und Wichtigkeit des Ausbaus der Windenergienutzung für den Planungsraum dazu entschieden, der Windenergienutzung und damit den geplanten Festlegungen als VR WEN grundsätzlich den Vorrang gegenüber mithin möglichen konkurrierenden Festlegungen einzuräumen. Ein Entgegenstehen von Zielen aus der RROP 2010 kann daher ausgeschlossen werden.

#### **3.3.2.2 Berücksichtigung umweltfachlicher Belange im Zuge der Einzelfallprüfung**

Mit dem Ziel, die umweltbezogenen Belange möglichst unmittelbar im regionalplanerischen Abwägungsprozess mit angemessenem Gewicht zu berücksichtigen, hat sich der Landkreis Emsland dazu entschieden, die entsprechenden Belange direkt in die regionalplanerische Einzelfallprüfung und Abwägung im Gebietsblatt zu integrieren. Entsprechend erfolgen hierin auch eine Auseinandersetzung mit den Belangen des Artenschutzes sowie die auf die einzelne Festlegung bezogene Prüfung auf Natura

2000-Verträglichkeit (FFH-Verträglichkeit). Ziel und Aufgabe der Regionalplanung im Landkreis Emsland im Allgemeinen und des beschriebenen Abwägungsprozesses im Speziellen ist es diesbezüglich, die festgelegten VR WEN auf möglichst konfliktarme und weniger empfindliche Bereiche zu lenken. Eine vollständige Vermeidung negativer Umweltauswirkungen ist jedoch weder möglich, noch gefordert.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die in der Einzelfallprüfung berücksichtigten Belange mit Umweltbezug.

Tabelle 4: Abwägungskriterien/Belange mit Umweltbezug

<b>Schutzgut Mensch, menschliche Gesundheit</b>
Auswirkungen auf die Bevölkerung und die Gesundheit des Menschen durch Schall, Schattenwurf und andere optische Effekte
<b>Umfassung von Siedlungsflächen und Riegelbildung für Ortslagen</b>
<b>Tiere, Pflanzen, biologische Vielfalt</b>
Umgebungsschutz von Naturschutzgebieten
Auswirkungen auf den Biotopverbund
Auswirkungen auf Waldfunktionen
<b>Artenschutzrechtliche Risikoabschätzung</b>
<b>Boden, Fläche, Wasser</b>
Auswirkungen auf schutzwürdige Böden
Auswirkungen auf Oberflächengewässer
Auswirkungen auf Wasserschutzgebiete (Zone III)
<b>Landschaft</b>
<b>Auswirkungen auf Landschaftsschutzgebiete (LSG)</b>
<b>Auswirkungen auf das Landschaftsbild</b>
<b>Kulturelles Erbe und sonstige Sachgüter</b>
Auswirkungen auf Bau- und Kulturdenkmäler mit Umgebungsschutz

Die nach § 8 ROG ebenfalls erforderliche Umweltprüfung erfolgt anschließend an die regionalplanerische Abwägung ausschließlich für die letztlich festgelegten VR WEN und wird in einem eigenständigen Umweltbericht mit separaten Gebietsblättern („gebietsbezogene Umweltprüfung“) dokumentiert. Die Ergebnisse der gebietsbezogenen Umweltprüfung sind in die regionalplanerische Abwägung eingeflossen.

#### **Erläuterung der wichtigsten umweltbezogenen Abwägungskriterien**

Nachstehend werden die in Tabelle 4 in **Fettdruck** dargestellten Kriterien/Belange mit besonderer Bedeutung im Rahmen Einzelfallprüfung umweltbezogener Belange in der Reihenfolge ihrer Nennung in der Tabelle weitergehend erläutert.

## Vermeidung einer unzumutbaren Umfassung von Ortslagen

Als Umfassung bezeichnet man im Rahmen der planerischen Steuerung der Windenergienutzung eine Situation, in der geschlossene Ortschaften (baurechtlicher Innenbereich) entweder durch große zusammenhängende oder durch mehrere einzelne Windparks eingekreist bzw. umstellt werden. Derartige Beeinträchtigungen des Schutzguts Mensch möchte der Landkreis Emsland vermeiden. Daher soll neben der Begrenzung von Beeinträchtigungen durch Schallemissionen, Schattenwurf oder bedrängende Wirkung mit Hilfe der pauschal im Zuge der Potenzialflächenanalyse berücksichtigten Mindestabstände zu Siedlungsbereichen auch eine unverhältnismäßige, unzumutbare Belastung von Ortslagen infolge einer Umfassung mit Windenergieanlagen vermieden werden. Die Belastung von Anwohnern durch eine Umfassung ist im Wirkungskontext der optisch bedrängenden Effekte von Windenergieanlagen zu sehen und hinsichtlich der Wirkweise vergleichbar. Im Extremfall kann eine übermäßige Umfassung von Ortslagen zu erheblichen Einschränkungen der Lebensqualität führen und gegen das im Baurecht verankerte Gebot der „nachbarschaftlichen Rücksichtnahme“ verstoßen. Das Vorhaben ist in diesem Fall unzulässig. Diese Auffassung wird u.a. von verschiedenen Verwaltungsgerichten vertreten. So urteilte bspw. das OVG Sachsen-Anhalt im Jahr 2012 (Urteil vom 16.03.2012, Az. 2L 2/11), dass auf die Ausweisung solcher (Windenergie-)Gebiete zu verzichten sei, die zu einer Einkreisung von Siedlungsbereichen führen und damit auf die Bewohner bedrohlich wirken und sie belästigen. Eine nicht mehr tolerierbare Umfassungswirkung auf Ortslagen ist gleichwohl an eine besonders hohe, vom unvoreingenommenen Betrachter als bedrückend und beengend empfundene Wirkintensität gebunden. Dies kann entsprechend eines von der Firma UmweltPlan im Auftrag des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern erarbeiteten Fachgutachtens zum Thema Umfassung („Gutachten zur Umfassung von Ortschaften durch Windenergieanlagen“ 2013/2021) dann angenommen werden, *„wenn eine Ortschaft derartig von Windenergieanlagen umstellt ist und diese als eine deutlich sichtbare, optisch geschlossene und den Siedlungsbereich umgreifende Kulisse visuell wahrnehmbar sind, sodass die umgebende Landschaft im Nahbereich nicht mehr ohne technische Störungen erlebbar und unverhältnismäßig überprägt ist, die Windkraftanlagen das Landschaftserleben aus oder an der Siedlung dominieren und sich hierdurch aus Sicht der Siedlung und ihrer Wohn-, Wohnumfeld- und Erholungsfunktion der Eindruck des „Eingesperrtseins“ und einer „erdrückenden“ Raumwahrnehmung“ ergibt.“* (UmweltPlan 2021)

Maßstab für die Bewertung der Umfassungswirkung ist gemäß der o.g. Studie der Mensch mit seinem horizontalen und vertikalen Sichtfeld wobei die horizontalen und vertikalen Dimensionen der Windenergieanlagen eines Windparks im Verhältnis zur Ausdehnung des menschlichen Sichtfeldes und zur umgebenden Landschaft stehen. Eine erhebliche und unzumutbare Umfassungswirkung entsteht immer dann, wenn das Verhältnis von Windenergieanlagen zur freien Landschaft innerhalb des Sichtfeldes „überschritten oder gesprengt“ wird.

Zur Vermeidung derartiger, unzumutbarer Auswirkungen greift der Landkreis Emsland die im o.g. Gutachten von 2013 entwickelte und 2021 aktualisierte Vorgehensweise auf.

Demzufolge gerät eine Umfassung von Ortschaften mit Windenergieanlagen im Allgemeinen ab einer Beeinträchtigung von mehr als 2/3 des horizontalen menschlichen Sichtfeldes in einen schwerwiegenden Konflikt mit dem baurechtlichen Gebot der nachbarschaftlichen Rücksichtnahme. Dies entspricht einem **Umfassungswinkel von 120 Grad**. Als Ausgangspunkt der Beeinträchtigungsprüfung dient ein fiktiver Betrachter, **welcher im Mittelpunkt (geometrischer Schwerpunkt) der betrachteten Ortschaft** positioniert ist (siehe Abb. 5: ). Für die Umfassungsprüfung

im Landkreis Emsland werden daher in einem ersten Schritt unter Einsatz eines Geoinformationssystems die Ortsmittelpunkte aller Ortschaften im Planungsraum und den angrenzenden Verwaltungseinheiten ermittelt. Weiterhin spielt für Bewertung der Umfassungswirkung und Intensität der optischen Wirkung von Windenergieanlagen naturgemäß die Entfernung zur betroffenen Ortschaft eine zentrale Rolle, da die Anlagen schon aufgrund des Perspektiveneffekts mit zunehmender Entfernung zum Betrachter immer kleiner wirken. Diesbezüglich definiert das Fachgutachten von UmweltPlan den zu betrachtenden Wirkraum durch einen Radius von **2,5 km, gemessen vom Ortsrand** aus, innerhalb dessen umstellende Windenergieanlagen in die Prüfung einzubeziehen sind. Dementsprechend werden im zweiten Schritt der Umfassungsprüfung die o.g. Ortschaften wiederum unter Einsatz eines Geoinformationssystems mit einem Radius von 2,5 km gepuffert, um die Betrachtungsräume abzugrenzen. Im dritten Schritt der Prüfung erfolgt anschließend die systematische Ermittlung der durch die geprüften PFK potenziell ausgelösten Umfassungswinkel sowie die anschließende Bewertung der Zumutbarkeit, in deren Rahmen auch bereits bestehende Windenergieanlagen im Betrachtungsraum mitberücksichtigt werden.

Zudem werden gem. der angewandten Methodik auch benachbarte PFK berücksichtigt, soweit zwischen den PFK (oder Bestandsanlagen) kein ausreichend großer Windenergieanlagen freier Korridor besteht. Als ausreichend groß ist der **belastungsfreie Korridor dann anzusehen, wenn er einen Winkel von mindestens 60 Grad** aufweist. Dieses Maß leitet sich aus dem sog. „Fusionsblickfeld“ des Menschen ab, welches jenen Bereich definiert und abgrenzt, der für einen freien Blick in die Landschaft erforderlich und somit von WEA freizuhalten ist. Im Ergebnis der Prüfung sind daher vier unterschiedliche Fallkonstellationen möglich. Ist die untersuchte Ortschaft nur von einem PFK betroffen und ist der ermittelte Umfassungswinkel kleiner als 120 Grad, kann eine unzumutbare Umfassung ausgeschlossen werden (Fall D). Ist der Umfassungswinkel bereits dieses einzelnen Windparks größer als 120 Grad, muss indes von einer unzumutbaren Umfassungswirkung ausgegangen werden (Fall A, siehe auch Abb. 5: ). Sind mehrere benachbarte PFK in die Umfassungsprüfung einzubeziehen, muss der oben beschriebene belastungsfreie Korridor zusätzlich ermittelt werden. Ist dieser Korridor kleiner als 60 Grad und ist die Summe der von den zu berücksichtigenden PFK ausgelösten Umfassungswinkel größer als 120 Grad, muss ebenfalls von einer Unzumutbarkeit ausgegangen werden (Fall B, siehe auch Abb. 5: ). Ist der belastungsfreie Korridor indes größer als 60 Grad, sind die beiden PFK getrennt voneinander zu beurteilen, sodass im Extremfall auch das Vorliegen zweier PFK zu je 120 Grad noch als zumutbar zu bewerten wäre (Fall C, siehe auch Abb. 5: ).

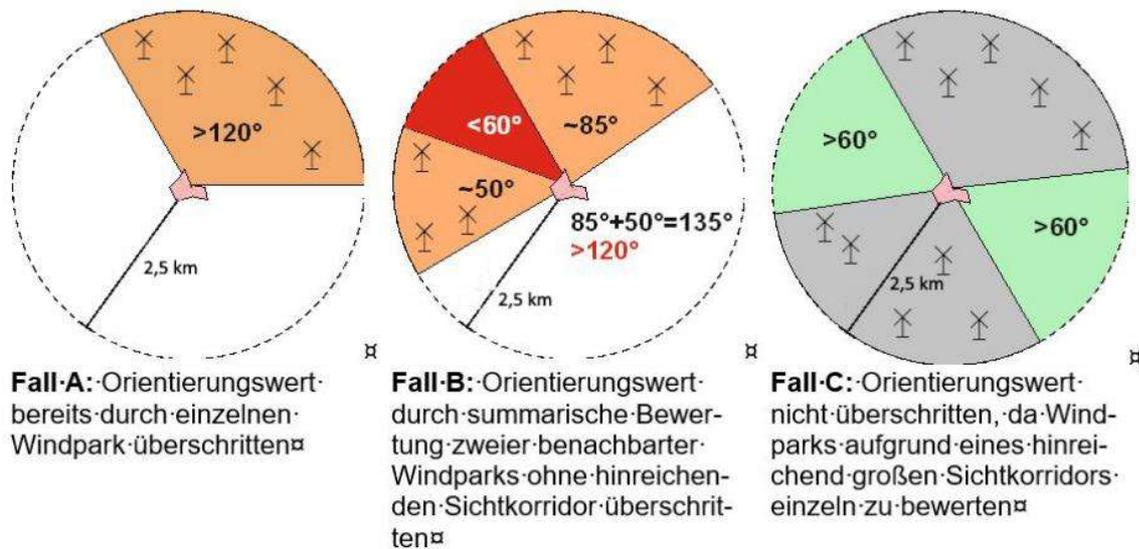


Abb. 5: Fallkonstellationen Umfassungswirkung (eigene Darstellung, nach UmweltPlan 2021)

Kann eine unzumutbare Umfassung einer oder mehrerer Ortschaften durch einen PFK in Anwendung der beschriebenen Methodik nicht ausgeschlossen werden, erfolgt zwingend eine Anpassung des Flächenzuschnitts des PFK bzw. des letztlich hieraus entwickelten VR WEN. Eine Festlegung von VR WEN, die nach Anwendung der beschriebenen Methodik zu einer unzumutbaren Umfassungswirkung führen, erfolgt grundsätzlich nicht, soweit diese nicht bereits durch vorhandene und damit planerisch nicht mehr zu vermeidende Windparks ausgelöst wird.

#### Artenschutzrechtliche Risikoabschätzung

Im Zuge der Einzelfallprüfung im Gebietsblatt erfolgt die Ermittlung und Berücksichtigung artenschutzfachlicher Belange. Hinsichtlich der Rechtsfolgen bei artenschutzrechtlichen Betroffenheiten wird an dieser Stelle auf die Ausführungen in Abschnitt 3.1.2 der Begründung verwiesen. Die Berücksichtigung des Artenschutzes erfolgt als sog. „artenschutzrechtliche Risikoabschätzung“.

Die auf mehrere Jahre in die Zukunft ausgerichtete Regionalplanung steht bei der artenschutzrechtlichen Risikoabschätzung vor der Herausforderung, dass die räumliche Verteilung der Vorkommen windenergie-empfindlicher Arten keineswegs statisch, sondern je nach Art hoch dynamisch ist und jährlich variiert. Zudem müssen auf den Artenschutz bezogene Bewertungen auf Ebene der Regionalplanung im Allgemeinen basierend auf vorhandenen Daten und Informationen erfolgen. Hierzu wurden Daten bei der Staatlichen Vogelschutzwarte Niedersachsen (2023) abgefragt und zudem die bei der unteren Naturschutzbehörde des Landkreises Emsland vorliegenden Informationen zu Vorkommen windkraftempfindlicher Vogelarten berücksichtigt. Eigenständige Erhebungen und Kartierungen sind im Regelfall nicht erforderlich und auf der Ebene der Regionalplanung aufgrund der Größe des Betrachtungsraumes auch nicht zumutbar.

Im Zuge der Risikoabschätzung erfolgt für alle vertieft im Einzelfall zu prüfenden PFK die Abwägung mit den auf der jeweils betrachteten Potenzialfläche konkurrierenden artenschutzfachlichen/-rechtlichen Belangen, soweit diese auf der Ebene der Regionalplanung erkennbar und für die regionalplanerische Abwägungsentscheidung relevant sind. Bezogen auf die artenschutzrechtliche Risikoabschätzung im Rahmen dieser Einzelfallprüfung stehen insbesondere folgende Kriterien im Fokus:

- Vogelschutzgebiete mit Vorkommen planungsrelevanter Arten,

- Avifaunistisch bedeutsame Gebiete für Gast- oder Brutvögel mit Vorkommen planungsrelevanter Arten und mindestens landesweiter Bedeutung,
- sonstige Fachdaten zu Vorkommen planungsrelevanter Arten im Planungsraum.

Als Bewertungs- und Beurteilungsgrundlage ist grundsätzlich der aktuelle Stand der Fachgesetze sowie der Wissenschaft auf Basis einer breit gefächerten Literaturrecherche zu den planungsrelevanten Arten heranzuziehen.

Zentraler Gegenstand der Risikoabschätzung ist die Betrachtung konkreter Artnachweise windenergieempfindlicher Arten im Allgemeinen sowie eine Betrachtung der artspezifischen Prüfbereiche kollisionsgefährdeter Brutvogelarten, die in Abschnitt 1 der Anlage 1 zu § 45b Abs. 1 bis 5 BNatSchG gesetzlich definiert sind. Hierbei werden sowohl störungs- als auch kollisions-/tötungsgefährdete Arten in die Prüfung einbezogen. Maßgeblich für die erforderliche Bewertung des Tötungs- und Verletzungsrisikos sind die neuen Inhalte des § 45b BNatSchG. Hinsichtlich des Tötungs- und Verletzungsrisikos werden hierin vier Bereiche unterschieden:

- der Nahbereich (§ 45b Abs. 2 BNatSchG),
- der zentrale Prüfbereich (§ 45b Abs. 3 BNatSchG),
- der erweiterte Prüfbereich (§ 45b Abs. 4 BNatSchG) und alles außerhalb des erweiterten Prüfbereichs (§ 45b Abs. 5 BNatSchG).

Mit dem Ziel der Vermeidung schwerwiegender Konflikte und ggfs. erforderlicher weitreichender Vermeidungsmaßnahmen i.V.m. den Regelungen des § 6 WindBG führt die Betroffenheit von Nahbereichen im Zuge der Abwägung im Allgemeinen zu einem Verzicht auf die Festlegung eines VR WEN im betroffenen Überlagerungsbereich. Hintergrund ist, dass das Tötungs- und Verletzungsrisiko innerhalb dieser Bereiche gem. § 45b BNatSchG regelmäßig als signifikant erhöht anzusehen ist. Demgegenüber führen Überlagerungen mit dem zentralen Prüfbereich regelmäßig nicht zu einem negativen Abwägungsergebnis für die Festlegung von VR WEN. Im zentralen Prüfbereich können im Rahmen der Genehmigungsverfahren – unabhängig von den Regelungen des § 6 WindBG – fachlich anerkannte Schutzmaßnahmen (vgl. § 45b Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG i.V.m. Anlage 1 zu § 45b Abs. 1-5, Abschnitt 2 BNatSchG) ergriffen werden, um die Beeinträchtigungen unter die Erheblichkeitsschwelle zu senken und Verbotstatbestände zu vermeiden. Innerhalb der erweiterten Prüfbereiche ist sodann regelmäßig davon auszugehen, dass das Tötungs- und Verletzungsrisiko nicht signifikant erhöht ist, sodass auch eine Überlagerung mit diesen Bereichen auf der Ebene der Regionalplanung im Regelfall nicht zu einem Verzicht auf die Festlegung eines VR WEN führt.

Über die kollisionsgefährdeten Brutvogelarten hinaus sind in Bezug auf das artenschutzrechtliche Störungsverbot auch störungsempfindliche Brut- und Gastvogelvorkommen sowie Fledermäuse in die artenschutzrechtliche Risikoabschätzung einzubeziehen. Diesbezüglich werden vom Landkreis Emsland die im „Leitfaden Umsetzung des Artenschutzes bei der Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen in Niedersachsen“ genannten Arten und die dort angegebenen Prüfradien berücksichtigt. Darüber hinaus werden laufend aktualisierte „Informationen über Einflüsse der Windenergienutzung auf Vögel“ der Staatlichen Vogelschutzwarte Brandenburg herangezogen.

## Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds

Nach § 1 BNatSchG sind Natur und Landschaft im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln, dass die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert aufgrund ihres eigenen Wertes und als Lebensgrundlage des Menschen und seiner Gesundheit nachhaltig gesichert sind. Unter dem Schutzgut Landschaft werden dabei das Landschaftsbild, das visuell, olfaktorisch<sup>13</sup> und auditiv vom Menschen wahrgenommen werden kann, sowie die natürliche bzw. landschaftsgebundene Erholungseignung der Landschaft verstanden. Landschaftsbildprägend ist das naturraumspezifische Zusammenspiel der natürlichen Geländeformen, der standortbedingten, historisch gewachsenen landschaftstypischen Nutzungsstrukturen und der davon abhängigen Flora und Fauna, sowie als störend empfundene Anlagen und Nutzungen. Die Qualität einer Landschaft variiert abhängig von der Ausprägung der o.g. Charakteristika sowie mithin vorhandener Störwirkungen.

Windenergieanlagen sind diesbezüglich als unmaßstäbliche, naturfremde, technische und in der Regel weithin sichtbare Landschaftselemente regelmäßig mit erheblichen Beeinträchtigungen für das Landschaftsbild verbunden. Abhängig von der jeweiligen landschaftlichen Qualität sowie der in Abhängigkeit von den Relief- und Oberflächenstrukturen unterschiedlichen Empfindlichkeit der betroffenen Landschaft gegenüber Windenergieanlagen (Stichwort Sichtbarkeit) bestehen jedoch durchaus planungsrelevante Unterschiede in der Schwere und Intensität der zu erwartenden Beeinträchtigungen.

Von besonderer Bedeutung – und mit hohem Gewicht in der Abwägung berücksichtigt – sind Landschaftsräume hoher Eigenart und Strukturvielfalt, die bisher vglw. störungsarm sind und sich durch eine gewisse Seltenheit oder gar Einmaligkeit im Planungsraum auszeichnen. Eine erstmalige Beeinträchtigung derartiger Landschaftsräume durch Windenergieanlagen soll nach Möglichkeit vermieden werden. Ziel der Planung ist es vielmehr, die Windenergienutzung nach Möglichkeit in bereits vorbelastete und/oder im Planungsraum häufig vorkommende, wenig charakteristische Landschaftsräume geringerer Eigenart zu leiten.

In besonderen Einzelfällen können Windenergieanlagen das Landschaftsbild derart tiefgreifend und dauerhaft verändern, dass aufgrund von Anforderungen der Eingriffsregelung die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen ausgeschlossen ist, da die Beeinträchtigungen weder ausgleichbar, noch ersetzbar sind (nach § 15 Abs. 5 BNatSchG) und gleichzeitig eine Verunstaltung nach § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB vorliegt. Eine Windenergieanlage darf in diesem Fall nicht genehmigt werden, sodass im Rahmen der Einzelfallprüfung/Vollziehbarkeitsprognose mit einem zwingenden Verzicht auf eine Festlegung als VR WEN zu reagieren wäre, wenn mit der Errichtung von Windenergieanlagen innerhalb eines untersuchten PFK eine sog. „Verunstaltung“ der Landschaft zu prognostizieren wäre. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass eine Verunstaltung i. S. v. § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB und im Zusammenwirken mit den Vorgaben des BNatSchG zur Eingriffsregelung voraussetzt, dass das Bauvorhaben für das Orts- und Landschaftsbild in ästhetischer Weise grob unangemessen ist und auch von einem für ästhetische Eindrücke offenen Betrachter als belastend empfunden wird. Die durch Windenergieanlagen zweifellos bewirkte Veränderung des Landschaftsbildes kann allein für sich genommen damit noch nicht als dessen Verunstaltung gewertet werden. Vielmehr ist eine Verunstaltung des Landschaftsbildes durch Windenergieanlagen nur in Ausnahmefällen anzunehmen, nämlich wenn es sich um eine wegen ihrer Schönheit und Eigenart

---

<sup>13</sup> Den Geruchssinn betreffend.

besonders schutzwürdige Umgebung oder um einen besonders groben Eingriff in das Landschaftsbild handelt. Ein besonders grober Eingriff kann insbesondere dann vorliegen, wenn naturschutzfachlich besonders schützenswerte Bereiche, historische Kulturlandschaften und Landschaftsteile mit überregionaler Bedeutung betroffen sind. Dabei kann eine Verunstaltung auch dann vorliegen, wenn eine naturschutzrechtlich nicht besonders geschützte Landschaft, die gegen ästhetische Beeinträchtigungen in besonderem Maße empfindlich ist, durch ein VR WEN betroffen ist. Es müssen jedoch für eine Verunstaltung über die bloße Sichtbarkeit von Windenergieanlagen hinaus zwingend weitere besondere Umstände vorliegen, welche die Errichtung solcher Anlagen im Sinne einer **optischen Unerträglichkeit für den Durchschnittsbetrachter** als groben ästhetischen Missgriff erscheinen lassen könnten (Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 21. Januar 2022, Az. 10 S 1861/21). Neben der landschaftlichen Qualität (Schutzwürdigkeit) ist damit auch die Beeinträchtigungsintensität („besonders grober Eingriff“) in den Blick zu nehmen. Diesbezüglich spielen u.a. das Ausmaß vorhandener Vorbelastungen, die Größe und Geometrie von pot. VR WEN sowie örtliche Gegebenheiten wie das Vorhandensein von sichtverschattenden Elementen, Sichtachsen oder auch besondere Reliefbedingungen eine Rolle (vgl. auch OVG Rheinland-Pfalz, Urteil v. 06.06.2019, Az. 1 A 11532/18).

Die genannten Anforderungen an eine unzulässige Verunstaltung des Landschaftsbilds durch werden im Zuge der Einzelfallprüfung im Gebietsblatt, berücksichtigt. **Soweit diese Prüfung zu dem Ergebnis gelangt, dass eine Verunstaltung der Landschaft zu prognostizieren ist, kann eine Festlegung als VR WEN nicht erfolgen**<sup>14</sup>. Dieser zwingende Ausschluss einer Festlegung von VR WEN ist zu unterscheiden von einer gleichermaßen möglichen Abwägungsentscheidung gegen die Festlegung als VR WEN aus Gründen des Landschaftsschutzes. Die Abwägungsentscheidung ist anders als im Falle der Verunstaltung das Ergebnis der gewichtenden Gegenüberstellung der für und gegen eine Windenergienutzung an einem Standort sprechenden Belange. Sofern PFK bzw. Teile von diesen zu schwerwiegenden Beeinträchtigungen von aus Sicht des Landkreises Emsland im regionalen Maßstab besonders bedeutsamen Landschaftsräumen führen oder infolge ihrer schieren Größe bzw. im Zusammenwirken mit benachbarten PFK zu schwerwiegenden kumulativen Beeinträchtigungen führen, ist es das Ziel des Landkreises derartige Beeinträchtigungen soweit angesichts der zu erreichenden Teilflächenziele möglich, durch entsprechende Gewichtung des Belangs „Landschaftsbild“ in der Abwägung zu vermeiden.

### **Umgang mit Landschaftsschutzgebieten**

Landschaftsschutzgebiete (LSG) sind nach § 26 BNatSchG rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft erforderlich ist. In einem Landschaftsschutzgebiet sind im Normalfall unter besonderer Beachtung des § 5 Abs. 1 BNatSchG und nach Maßgabe näherer Bestimmungen alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen. Mit der Novellierung des BNatSchG im Zuge der Wind-an-Land-Gesetzgebung im Jahr 2022 wurde dem § 26 BNatSchG jedoch der nachfolgend zitierte Absatz 3 hinzugefügt, welcher seit Anfang Februar 2023 in Kraft ist:

*(3) In einem Landschaftsschutzgebiet sind die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen sowie der zugehörigen Nebenanlagen nicht verboten, wenn sich der Standort der Windenergieanlagen in einem Windenergiegebiet nach § 2 Nummer 1 des*

---

<sup>14</sup> Im Ergebnis der in Gebietsblättern durchgeführten Einzelfallprüfung ist eine unzulässige Verunstaltung des Landschaftsbilds durch keines der festgelegten VR WEN zu prognostizieren.

*Windenergieflächenbedarfsgesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353) befindet. Satz 1 gilt auch, wenn die Erklärung zur Unterschutzstellung nach § 22 Absatz 1 entgegenstehende Bestimmungen enthält. Für die Durchführung eines im Übrigen zulässigen Vorhabens bedarf es insoweit keiner Ausnahme oder Befreiung. Bis gemäß § 5 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes festgestellt wurde, dass das jeweilige Land den Flächenbeitragswert nach Anlage 1 Spalte 2 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes oder der jeweilige regionale oder kommunale Planungsträger ein daraus abgeleitetes Teilflächenziel erreicht hat, gelten die Sätze 1 bis 3 auch außerhalb von für die Windenergienutzung ausgewiesenen Gebieten im gesamten Landschaftsschutzgebiet entsprechend. Die Sätze 1 bis 4 gelten nicht, wenn der Standort in einem Natura 2000-Gebiet oder einer Stätte, die nach Artikel 11 des Übereinkommens vom 16. November 1972 zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (BGBl. 1977 II S. 213, 215) in die Liste des Erbes der Welt aufgenommen wurde, liegt.*

Demnach schließen vorhandene Landschaftsschutzgebiete die Errichtung von Windenergieanlagen (und damit indirekt auch die Festlegung von VR WEN) zwischenzeitlich nicht mehr aus. Dies gilt gemäß Satz 2 selbst dann, wenn in der Schutzgebietsverordnung eines betroffenen Landschaftsschutzgebietes bspw. ein generelles oder spezifische auf Windenergieanlagen bezogenes Bauverbot postuliert ist. Mit dieser Neuregelung zur Wirkung von Landschaftsschutzgebieten auf die Genehmigungsfähigkeit von Windenergieanlagen trägt der Bundesgesetzgeber einerseits den Erfordernissen des weiteren Ausbaus der erneuerbaren Energien und andererseits der regional teils äußert heterogenen Ausweisungspraxis von Landschaftsschutzgebieten Rechnung. So waren in der Vergangenheit in Regionen, die sehr großräumige und gering differenzierte Landschaftsschutzgebietsausweisungen aufweisen, gegenüber Regionen, die diesbezüglich maßvoller vorgegangen sind, auf unverhältnismäßig wenigen Flächen VR WEN planbar, wenngleich die objektive Qualität und Schutzwürdigkeit der Landschaft zwischen diesen Regionen vergleichbar war.

Diese Landschaftsschutzgebiete im Landkreis Emsland beinhalten zudem Teilräume, die bereits durch verschiedenste technische Infrastrukturen und auch Windenergieanlagen überprägt sind. Angesichts der vom NWindG vorgegebenen Teilflächenziele für die Festlegung von VR WEN ist es angesichts der außerordentlich großen unter Landschaftsschutz stehenden Flächen im Planungsraum vorgezeichnet und unvermeidbar, dass VR WEN auch in diesen Landschaftsschutzgebieten festgelegt werden. Diesbezüglich erfolgt gleichwohl im Zuge der Einzelfallprüfung im Bedarfsfall eine Untersuchung, in deren Rahmen die Intensität des voraussichtlichen Eingriffes in ein ggfs. betroffenes Landschaftsschutzgebiet ermittelt und mit entsprechendem Gewicht in die Abwägung eingestellt wird. Sofern besonders hochwertige und gleichzeitig empfindliche Teile eines Landschaftsschutzgebietes durch einen PFK betroffen werden, wird dies mit hohem Gewicht in der Abwägung berücksichtigt und führt im Regelfall zu einem Verzicht auf die Festlegung als VR WEN auf den betroffenen Flächen. Auf der anderen Seite werden Beeinträchtigungen in bereits vorbelasteten oder weniger empfindlichen Teilbereichen von Landschaftsschutzgebieten hingenommen und überwiegt hier das Interesse an der Windenergienutzung. Diesbezüglich ist u.a. zu berücksichtigen, dass unter Landschaftsschutz stehende Waldgebiete abseits der Waldränder vglw. gering empfindlich ggü. Beeinträchtigungen durch Windenergieanlagen sind, da die Anlagen aus dem Wald heraus aufgrund der sichtsverschattenden Wirkung der Vegetation kaum oder gar nicht sichtbar sind.

#### **Belange des Natura 2000-Gebietsschutzes (FFH-Verträglichkeit)**

Soweit Natura-2000-Gebiete in ihren für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen erheblich beeinträchtigt werden können, sind nach § 7 Abs. 6 und 7 ROG bei der Aufstellung bzw. Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Raumordnungsplänen die Vorschriften des

Bundesnaturschutzgesetzes (§§ 34 und 35) über die Zulässigkeit und Durchführung von derartigen Eingriffen anzuwenden. Gemäß § 34 bzw. § 35 BNatSchG sind Projekte oder Pläne, wenn sie einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen geeignet sind, ein FFH-Gebiet oder ein Europäisches Vogelschutzgebiet (VS-Gebiet) erheblich zu beeinträchtigen, vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen des jeweiligen Gebiets zu prüfen. Die entsprechend erforderliche Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung ist als Teil der durchzuführenden Umweltprüfung im Umweltbericht dokumentiert. Die Ergebnisse sind in die regionalplanerische Einzelfallprüfung und Abwägung eingearbeitet.

Eine unmittelbare Betroffenheit von FFH-Gebieten und EU-Vogelschutzgebieten kann bereits aufgrund der Berücksichtigung dieser Gebiete als Negativkriterien im Zuge der Potenzialflächenanalyse (siehe Abschnitt 3.2.1) sicher ausgeschlossen werden. Erhebliche Beeinträchtigungen von Schutz- und Erhaltungszielen der Natura 2000-Gebiete können jedoch auch von Windenergieanlagen in räumlicher Nähe zum Schutzgebiet durch mittelbare Wirkungen der Anlagen „in das Gebiet hinein“ ausgehen. Um dies auszuschließen, wird im Rahmen der Umweltprüfung (dokumentiert im Umweltberichts) sowie im Unterpunkt „Natur- und Artenschutz (inkl. Natura 2000)“ des Gebietsblattes als Dokument der Einzelfallprüfung eine ebenengerechte FFH-Verträglichkeitsprüfung durchgeführt. In diesem Rahmen wird geprüft, ob trotz der räumlichen Nähe erhebliche Beeinträchtigungen maßgeblicher Bestandteile des Natura-2000-Gebietes ausgeschlossen werden können. Kann dies nicht im Grundsatz prognostiziert werden, ist auf die Festlegung als VR WEN zu verzichten, eine Flächenanpassung vorzunehmen oder eine vertiefende FFH-Verträglichkeitsprüfung, in deren Ende ein sicherer Nachweis der Verträglichkeit gelingt, durchzuführen. Die Bearbeitung der FFH-Prüfungen auf Ebene der Regionalplanung erfolgt ausschließlich auf der Grundlage vorhandener Unterlagen und Daten zum Vorkommen von Arten und Lebensräumen sowie akzeptierter Erfahrungswerte zur Reichweite und Intensität von Beeinträchtigungen. Der Konkretisierungsgrad der FFH-Prüfung entspricht dementsprechend der Maßstabebene des Teilprogramms. Für die Beurteilung der Verträglichkeit sind die Erhaltungsziele und die Schutzzwecke des jeweiligen Natura 2000-Gebietes heranzuziehen. Die für die Erhaltungsziele bzw. den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteile eines Natura-2000-Gebietes finden sich im Standarddatenbogen des NLWKN und der Schutzgebietsverordnung des zum FFH-Gebiet zugehörigen LSG oder NSG.<sup>15</sup> Als maßgebliche Bestandteile gelten

- signifikante Vorkommen von FFH-Lebensraumtypen des Anhangs I sowie von Arten des Anhangs II der FFH-RL für die FFH-Gebiete bzw.
- signifikante Vorkommen von Vogelarten des Anhangs I VS-RL bzw. nach Art. 4 Abs. 2 VS-RL für die VS-Gebiete.

Für die Prüfung relevant sind dabei allerdings nur solche Arten und Lebensräume, die gegenüber Windenergieanlagen eine besondere Empfindlichkeit aufweisen.

### 3.4 Abwägungsergebnis

Im Ergebnis der Abwägung im Rahmen der Einzelfallprüfung werden **57 VR WEN** mit einer **Gesamtfläche von 12.860,4 Hektar** festgelegt. Dies entspricht einem **Anteil von 4,46 Prozent an der Landkreisfläche**.

---

<sup>15</sup> Der Standarddatenbogen und die Schutzgebietsverordnung sind der Webseite des NLWKN zu entnehmen ([https://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/natura\\_2000/downloads\\_zu\\_natura\\_2000/downloads-zu-natura-2000-46104.html](https://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/natura_2000/downloads_zu_natura_2000/downloads-zu-natura-2000-46104.html)), [https://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/natura\\_2000/schutzgebiete\\_zur\\_umsetzung\\_von\\_natura\\_2000/schutzgebiete-die-zur-umsetzung-von-natura-2000-in-niedersachsen-ausgewiesen-wurden-103781.html](https://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/natura_2000/schutzgebiete_zur_umsetzung_von_natura_2000/schutzgebiete-die-zur-umsetzung-von-natura-2000-in-niedersachsen-ausgewiesen-wurden-103781.html)).

Für die festgelegten Vorranggebiete konnte im Zuge der Einzelfallprüfung dargelegt und sichergestellt werden, dass in ihnen Windenergieanlagen nach den aktuell gültigen gesetzlichen Rahmenbedingungen und nach allem, was auf der Ebene der Regionalplanung erkennbar ist, grundsätzlich (ggfs. unter Berücksichtigung zur Verfügung stehender Vermeidungsmaßnahmen) genehmigungsfähig und damit errichtbar sein werden.



Abb. 6: Übersicht über die Flächenkulissen der einzelnen Abwägungsschritte

#### 4 Prüfung auf Erreichung des Teilflächenziels

Wie in Abschnitt 1 ausgeführt, verpflichtet das NWindG den Landkreis Emsland dazu, mindestens 6.846 Hektar (2,38 Prozent der Landkreisfläche) bis spätestens 31.12.2027 bzw. mindestens 8.860 Hektar (3,07 Prozent der Landkreisfläche) bis spätestens 31.12.2032 rechtskräftig als Vorranggebiete für Windenergienutzung (VR WEN) auszuweisen. Ist die jeweilige Mindestfläche bis zu den einzelnen Stichtagen nicht erreicht, tritt unmittelbar die Rechtsfolge des § 249 Abs. 7 BauGB in Kraft.

##### 4.1 Anrechenbare Flächen

Nach § 4 Abs. 1 WindBG sind alle Flächen, die in Windenergiegebieten liegen, im Sinne des § 3 Abs. 1 WindBG für die Windenergienutzung ausgewiesen. Als Windenergiegebiete sind dabei nach § 2 Abs. 1 WindBG alle Vorranggebiete und mit diesen vergleichbare Gebiete in Raumordnungsplänen sowie Sonderbauflächen, Sondergebiete und mit diesen vergleichbare Ausweisungen in Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen definiert. Insoweit können sowohl die vom Landkreis Emsland mit dem Sachlichen Teilprogramm Windenergie 2024 selbsttätig festgelegten VR WEN auf das Teilflächenziel angerechnet werden, als auch alle darüber hinausgehenden rechtswirksamen Sonderbauflächen/Sondergebiete aus kommunalen Flächennutzungs- oder Bebauungsplänen, soweit diese sich nicht mit den festgelegten VR WEN überlagern. Eine doppelte Anrechnung ein und derselben Fläche ist naturgemäß nicht möglich.

Hinsichtlich der Anrechenbarkeit dieser Flächen ist jedoch zu beachten, dass der Landkreis Emsland seine VR WEN als „Rotor-In-Flächen“ festlegt und auch die kommunal beplanten Flächen in aller Regel als „Rotor-In-Flächen“ ausgewiesen sind. **Dementsprechend ist nach § 4 Abs. 3 WindBG unter Einsatz eines Geoinformationssystems ein Radius von 75 m von den Außengrenzen dieser Festlegungen abzuziehen und nur die verbleibende Fläche auf das Teilflächenziel anrechenbar.**

Schließlich sind auch Flächen auf das Teilflächenziel anrechenbar, die keine Windenergiegebiete sind, wenn sie im Umkreis von einer Rotorblattlänge (Rotorradius) um eine bestehende, in Betrieb befindliche Windenergieanlage liegen und der jeweilige Planungsträger dies in dem erforderlichen Beschluss nach § 5 Abs. 1 WindBG feststellt.

Nicht anrechenbar sind indes Flächen aus Entwurfsstadien von Plänen oder unwirksamen Plänen sowie nicht in Form von Geodaten vorliegende Flächenabgrenzungen. Ferner sind auch Flächen, die in Plänen ausgewiesen werden, die nach dem 1. Februar 2023 wirksam geworden sind und Bestimmungen zur Höhe baulicher Anlagen enthalten, nicht anrechenbar. Derartige Flächen liegen jedoch im Landkreis Emsland nicht vor und werden auch vom Landkreis Emsland selbst nicht festgelegt.

#### 4.2 Ergebnis

Auf das Teilflächenziel angerechnet werden können im Landkreis Emsland

- die als „Rotor-In-Flächen“ festgelegten **57 VR WEN** des Sachlichen Teilprogramms Wind 2024 mit einer nach Abzug des 75 m-Radius verbleibenden anrechenbaren Gesamtfläche von **9.392,2 Hektar**,
- außerhalb der festgelegten VR WEN liegende, **rechtswirksame Sonderbauflächen für Windenergieanlagen aus kommunalen Flächennutzungsplänen** mit einer anrechenbaren Fläche (Festlegungsfläche abzüglich 75 m-Radius) von **18,92 Hektar** sowie
- **86 in Betrieb befindliche** und außerhalb jeglicher Windenergiegebiete gelegene **Windenergieanlagen** mit einer vom Rotor überstrichenen, anrechenbaren Gesamtfläche von **15,57 Hektar**.

Dementsprechend ergibt sich eine auf das vorgegebene Teilflächenziel **anrechenbare Gesamtfläche von 9.426,69 Hektar**, entsprechend einem Anteil von 3,27 Prozent an der Landkreisfläche. **Damit wird sowohl das für den Stichtag 31.12.2027 vorgegebene Teilflächenziel von 6.846 Hektar, als auch das für den Stichtag 31.12.2032 vorgegebene Teilflächenziel von 8.860 Hektar bereits mit Rechtskraft des vorliegenden Sachlichen Teilprogramms Windenergie 2024 für den Landkreis Emsland erreicht.** Der Zielwert für 2032 wird dabei schon durch die vom Landkreis selbst getätigten Vorranggebietsfestlegungen erfüllt und unter Berücksichtigung der weiteren anrechenbaren Flächen um ca. 567 Hektar übertroffen.