

Hannover, den 04.06.2025

Stellungnahme zur Fortschreibung des Landesraumordnungsprogrammes

Der LEE begrüßt die lang erwartete Fortschreibung des Landesraumordnungsprogrammes Niedersachsens. Seit Festlegung der Flächenziele für Windenergie auf Ebene der regionalen Planungsträger wurden die Regionalen Raumordnungsprogramme überarbeitet, um die Teilflächenziele für die Windenergienutzung anzupassen. Auf Grund dieser Situation sind Änderungen im LROP bzgl. des Ausbaus der erneuerbaren Energien sowie der entsprechenden Flächenkulisse zu vermeiden. Gleichzeitig müssen Flächenrestriktionen auf Ebene des LROP auf ein Minimum reduziert werden, um den darunterliegenden Planungsträgern Freiheiten zur bestmöglichen Nutzung der Erneuerbaren beizubehalten.

Dies vorweggestellt kommentieren wir die Einzelheiten des LROP - Entwurfes, welche den Ausbau der erneuerbaren Energien sowie die notwendige Infrastruktur unmittelbar betreffen.

Der LEE vertritt als Branchenverband die Interessen seiner Mitglieder, welche durch die Fortschreibung des Landesraumordnungsprogrammes erheblich beeinträchtigt werden. Wir unterstützen daher ausdrücklich sämtliche eingehende Stellungnahmen aus der Branche (Alterric, Stadtwerke Kassel, etc.)

Allgemeines

Insgesamt erfährt die Produktion, der Transport, die Nutzung und die Speicherung vom Energieträger Wasserstoff durch den vorliegenden Änderungsentwurf in allen Belangen eine deutliche Aufwertung. Grundsätzlich ist das positiv zu bewerten, da fossiles Gas zukünftig in verschiedenen Anwendungsbereichen durch Wasserstoff und grüne Gase substituiert werden muss. Beides ist bedeutend für die langfristige Speicherung von Energie. Gleichwohl fehlt uns ein klares Bekenntnis zum grünen Wasserstoff gegenüber den anderen Arten von Wasserstoff. Die Flächenrestriktionen für Wind- und Solarenergie stehen der vermehrten Produktion von heimischem, grünen Wasserstoff entgegen. Der Import von Wasserstoff und seinen Derivaten ist risikoreich, bringt neue Abhängigkeiten und sollte lediglich als Ergänzung betrachtet werden. Die Hebung der heimischen Potenziale muss regulatorisch priorisiert werden.

2.1 Entwicklung der Siedlungsstruktur

Ziffer 12 – Satz 3 (neu)

“Ausnahmsweise können in den Vorranggebieten hafenorientierte wirtschaftliche Anlagen Umspannwerke sowie Strom-, Wasserstoff und Gasleitungen errichtet werden, sofern diese [...] zur Verfügung steht.”

Die Errichtung einer resilienten Energieinfrastruktur sollte immer Priorität haben und nicht nur “Ausnahmsweise” möglich sein. Das überragende öffentliche Interesse erneuerbare Energien sowie der dazugehörigen Infrastruktur, hat hier zu greifen.

Zusätzlich sollte hier die Speicherinfrastruktur mitgedacht werden, die zukünftig Grundlage für ein resilientes Energiesystem darstellen wird. Gerade an Küsten- und Hafenstandorten, wo viel erneuerbare Energie produziert und aus den Offshore Windparks angelandet werden, sollten Speicherinfrastrukturen entstehen. Eine textliche Aufnahme in das Ziel der Raumordnung ist unseres Erachtens notwendig.

Des Weiteren muss die Möglichkeit der direkten Umwandlung von Offshore – Windstrom an den jeweiligen Anlandungspunkten gegeben sein. Dazu zählen entweder der Direktverbrauch durch die Industrie, oder durch Wasserstoffherzeugung, möglichst kombiniert mit einem Wärmekonzept.

Ziffer 13 (neu)

“In den regionalen Raumordnungsprogrammen sollen Vorranggebiete Transformation der Wirtschaft für die Ansiedlung und Entwicklung [...] festgelegt werden. Betriebe, die einen Beitrag zur Transformation der Wirtschaft im Sinne von Satz 1 leisten, sind Betriebe, die [...] umsetzen. [...]”

Die Ausweisung der hier aufgeführten Vorranggebiete ist unseres Erachtens sinnvoll. Niedersachsen ist das Bundesland, das bereits in den beiden zurückliegenden Jahren mehr erneuerbaren Strom produziert hat, als es selbst verbrauchen konnte. Niedersachsen ist für die Ansiedlung etwaiger Industrien und Betriebe prädestiniert, da die gute Versorgung mit günstigen erneuerbaren Energien einen wichtigen Standortfaktor darstellt. Eine weitere Transformation hin zur klimaneutralen Versorgung in den Bereichen Wärmeversorgung sowie dem Verkehr kann durch solche Betriebe unterstützt werden. Der Transportbedarf des in Niedersachsen produzierten erneuerbaren Stroms wird deutlich reduziert, wenn Versorgungs- und Verbrauchsstrukturen gemeinsam gedacht und regulatorisch ermöglicht werden. Da dies die Netzinfrastruktur maßgeblich entlas-



tet, sollte sich die Landesregierung dafür einsetzen, dass diese regionalen Zusammenhänge durch verminderte regionale Netzentgelte im Strommarktsystem angereizt werden. Ergänzend können auch konkrete Direktversorgungen von Betrieben systementlastend wirken. Gerade im Hinblick auf Nachfolgeregelungen zum EEG sollten hier wirtschaftliche Modelle ermöglicht werden.

3.1.1 Elemente und Funktionen des landesweiten Freiraumverbundes, Bodenschutz

Ziffer 08 (neu)

“In den in Anlage 2 festgelegten Vorranggebieten Torferhaltung ist die Errichtung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen nur zulässig, wenn die Möglichkeit einer Wiedervernässung der betroffenen Fläche [...] nicht erschwert oder verhindert wird. Auf Moorböden außerhalb von Vorranggebieten Torferhaltung soll die Errichtung [...] nicht erschweren oder verhindern. Es soll in engem zeitlichem Zusammenhang [...] eine Wiedervernässung der betroffenen Fläche erfolgen.”

Wir begrüßen die Zielsetzung, entwässerte Moorböden zur Stabilisierung der Torfkörper als Kohlenstoffspeicher wiederzuvernässen. Der Beitrag intakter Moore zum Klimaschutz ist unbestritten und sollte im Rahmen nachhaltiger Flächennutzung unterstützt werden. Allerdings lehnen wir eine generelle Pflicht zur Wiedervernässung bei der Projektierung von PV-Freiflächenanlagen ab. Die derzeitige Datengrundlage – oftmals basierend auf historischer Moorkartierung – genügt nicht den Anforderungen an eine belastbare Entscheidung über die Eignung und Notwendigkeit von Wiedervernässungsmaßnahmen. Wir fordern eine klare Differenzierung zwischen Hoch- und Niedermoorböden, da sie sich in ihren hydrologischen und bodenphysikalischen Eigenschaften stark unterscheiden. Die Realisierbarkeit einer Wiedervernässung hängt wesentlich von diesen Unterschieden ab – insbesondere im Hinblick auf die Wasserverfügbarkeit und technische Erschließbarkeit.

Wiedervernässung sollte auf Flächen konzentriert werden, die tatsächlich moortypisch geprägt, ausreichend groß und technisch wie wirtschaftlich sinnvoll erschließbar und somit wiedervernässbar sind. Dazu bedarf es eines fachlich fundierten Kriterienkatalogs, der die jeweiligen Moortypen berücksichtigt.

Ein weiterer zentraler Punkt: Betreiber von PV-Freiflächenanlagen dürfen im Fall einer begleitenden Wiedervernässung nicht verpflichtet werden, die Fläche nach Ablauf der Nutzungsdauer in ihren ursprünglichen Zustand zurückzuführen. Eine solche Regelung würde die langfristige Wirksamkeit der Renaturierung konterkarieren.



Zudem weisen wir darauf hin, dass auch landwirtschaftliche Nutzung mit niedriger Torfzehrung nicht pauschal als unvereinbar mit Zielen der Torferhaltung betrachtet wird. Abschließend sehen wir erheblichen Forschungsbedarf – sowohl hinsichtlich der technischen Erschließung wiederzuverfügbare Flächen als auch in Bezug auf Rückbauszenarien für PV-Anlagen auf Moorböden.

3.2.1 Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei

Ziffer 04 - Satz 3 ff. (neu)

“Ausnahmsweise können lineare Infrastrukturen, für die ein überragend öffentliches Interesse gesetzlich festgelegt ist, in den in Anlage 2 festgelegten Vorranggebieten Wald errichtet werden, sofern [...] zur Verfügung steht. Ist das jeweilige regionale Teilflächenziel nach Spalte 4 der Anlage des Niedersächsischen Windenergieflächenbedarfsgesetzes (NWindG) erreicht, können folgende [...] in Vorranggebieten Wald des Landesraumordnungsprogramms als Vorranggebiete Windenergienutzung festlegen. Dabei sollen [...] in Anspruch genommen werden; hingegen [...] nicht in Anspruch genommen werden.”

Wir begrüßen die Behandlung und Auseinandersetzung mit den Vorranggebieten Wald bzgl. der (eingeschränkten) Öffnung für “lineare Infrastrukturen” sowie “Vorranggebiete Windenergienutzung” ausdrücklich, finden an dieser Stelle diesbezüglich bedauerlicherweise allerdings nur eine Minimallösung wieder.

Vorranggebiete Wald, die sogenannten historisch alten Waldstandorte sind häufig nicht die wertvollen und schützenswerten Wälder, die man sich unter diesem Namen vorstellt. Nicht selten sind diese Waldstandorte Nadelforste oder gar degradierte Wälder, wie Schad- und Kalamitätsflächen, wie im Änderungstext selbst erwähnt wird.

Erst einmal ist es folgerichtig, dass lineare Infrastrukturen, wie Energienetze, wenn auch trotz unseres Erachtens unnötigen Einschränkungen in Vorranggebieten Wald errichtet werden dürfen. Die Flächenkulisse von Vorranggebieten Wald erstreckt sich bei genauerer Betrachtung streckenweise entlang von Verkehrsinfrastruktur, eine Streckenführung “linearer Infrastrukturen” dort ist absolut vorzuziehen, unabhängig von Vorranggebieten Wald. Auch an anderer Stelle können Umleitungen aufgrund von Einschränkungen durch die Vorranggebietskulisse zeitaufwendig und teuer sein. Das gilt es zu vermeiden.

Landkreise, bzw. die jeweiligen Planungsträger können dem Änderungswillen zufolge Vorranggebiete Windenergienutzung in die Vorranggebiete Wald hineinplanen, sofern sie die Teilflächenziele 2032 erreicht haben. Wir hätten uns ursprünglich gewünscht, dass die Öffnung für die Windenergienutzung unabhängig von der Erreichung der Teilflächenziele ermöglicht wird. Gleichwohl sehen wir das Risiko, das mit einer uneingeschränkten Öffnung einhergeht, da sich die Potenziale ändern würden und somit Teilflächenziele

neu definiert werden müssten. Zum jetzigen fortgeschrittenen Zeitpunkt, an dem viele regionale Raumordnungsprogramme oder "Teilprogramme Wind" bereits in der Überarbeitung stecken, wäre eine zeitliche Verzögerung die Konsequenz, die wir uns mit Blick auf die Klima- und Ausbauziele nicht leisten können. Die Öffnung hätte früher geschehen müssen.

Nichtsdestotrotz plädieren wir dafür im Text nicht auf die Teilflächenziele nach Spalte 4 (bis 31.12.2032), sondern nach Spalte 2 (bis 31.12.2027) abzustellen. Im Koalitionsvertrag auf Bundesebene werden die Flächenziele bis Ende 2032 deutlich in Frage gestellt, weshalb eine Abstimmung auf diese Ziele nicht sinnvoll erscheint. Zusätzlich eröffnet dies den Landkreisen frühzeitiger die Möglichkeiten die Flächenkulisse Vorranggebiet Wald zu berücksichtigen. Die ausgewählten Flächen könnten dann zusätzlich auf die Teilflächenziele anzurechnen sein.

Es gibt beispielsweise im Landkreis Northeim bereits die Bestrebungen die Windenergienutzung in Vorranggebieten Wald zu ermöglichen, die Flächen sind in den Entwurfsplanungen des RROP bereits berücksichtigt. An dieser Stelle wünschen wir uns eine gewisse Flexibilität bei der Genehmigung der RROPs, wenn der Landkreis proaktiv diese Flächen berücksichtigt. Das Land sollte dem im Sinne der regionalen, wie kommunalen Planungshoheit nicht im Wege stehen.

Wenn es denn ein Ziel der Raumordnung ist, diese Flächen für die Windenergienutzung freizugeben, ist es unverständlich, dass es mit solchen Einschränkungen einhergeht. Insgesamt bleiben auch die Kriterien unklar, nach denen nun die neu gefundenen Flächenpotenziale in den "Vorranggebieten Wald" ausgewählt wurden. Darüber hinaus werden nicht alle Landkreise mit "Vorranggebiet Wald" berücksichtigt, was einer Gleichbehandlung und Transparenz entgegensteht.

Ebenfalls denkbar und wünschenswert wäre eine differenzierte Betrachtung. Unserer Auffassung nach sollte das LROP lediglich Waldflächen in Natura 2000 und Biotopverbund-Vorrangflächen ausschließen. Für alle anderen Waldflächen könnten die „Vorranggebiete Wald“ in „Vorbehaltsgebiete Wald“ umgewidmet werden. Dies unterstreicht die Wichtigkeit der Waldfunktion, ermöglicht aber den Trägern der Regionalen Raumordnungsprogramme Abwägungsmöglichkeiten im Einzelfall, etwa wenn auf einer Fläche erhebliche Kalamitätsschäden vorliegen.

4.2.1 Erneuerbare Energieerzeugung

Ziffer 01 – Satz 5 (neu)

“Durch koordinierte Planungen soll der beschleunigte Ausbau der Windenergienutzung an Land und der für die Übertragung, Verteilung und Speicherung notwendigen Energieinfrastruktur [...] unterstützt werden; er soll nicht durch den Ausbau von Freiflächenanlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie (Photovoltaik) behindert werden.“

Wir begrüßen das Bekenntnis zu einem beschleunigten Ausbau der Windenergienutzung sowie der dazugehörigen Infrastruktur inklusive Speichern. Koordinierte Planungen können dafür sinnvoll sein. Diese sollten allerdings nicht vom Land vorab eingeschränkt werden.

In diesem Sinne ist die Aussage bzgl. des Ausbaus von Freiflächen-Photovoltaikanlagen sehr problematisch. Sie ist unserer Auffassung nach deutlich zu pauschal und behindert die enormen Synergiepotentiale, die sich durch gemeinsame Nutzungen von Flächen und Netzverknüpfungspunkten ergeben. Eine prioritäre Nutzung der Windenergie auf entsprechend geeigneten Flächen aufgrund der höheren Energieausbeute ist sinnvoll. Gleichzeitig sollte darauf hingewirkt werden, dass Freiflächensolaranlagen zusätzlich genehmigungsfähig sind, um gemeinsame Netzanschlusspunkte zu nutzen. Wir verweisen auf eine Studie des BEE ([Netzverknüpfungspunkte :: Bundesverband Erneuerbare Energie e.V.](#)). Durch die unterschiedlichen Erzeugungsprofile werden die Netze durch die kombinierte Nutzung von Wind- und Sonnenenergie optimal genutzt und viele Ausbaurkosten eingespart. Freiflächenphotovoltaikanlagen sind in Ergänzung zu Windenergieanlagen in den meisten Fällen keine “Behinderung” sondern im Gegenteil, eine Bereicherung. Wir wünschen uns klare Kriterien, die für den gemeinsam geplanten Ausbau von Wind- und Solarenergie in denselben Flächen herangezogen werden können. Wir unterstützen dabei gerne.

Ziffer 02 (neu)

“Die Ausweisung von Windenergiegebieten oder sonstigen Flächen für die Windenergienutzung soll an raumverträglichen Standorten im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung erfolgen. Dabei sollen die Repowering - Möglichkeiten und die notwendige Netzeinspeisung unter frühzeitiger Abstimmung [...] berücksichtigt werden“

Grundsätzlich ist es richtig, einen Vorstoß bzgl. der verbesserten Koordination von Windenergiegebieten sowie verfügbarer und leistungsfähiger Netzinfrastruktur zu ebnen. Es ist sicherlich nicht zu unterschlagen, dass es Regionen gibt, bei denen die zu erwartende Ausbaudynamik der Windenergie bislang einer schwachen Netzinfrastruktur gegenüber-

steht. Dennoch darf die Formulierung nicht dazu führen, dass Windenergiegebiete untereinander konkurrieren, sondern alle, unabhängig von der vorhandenen Netzinfrastruktur, gleich prioritär berücksichtigt und beplant werden. Die Projektentwickler stellen ihre Wirtschaftlichkeitsberechnungen inklusive der Leitungen zu den ihnen zugewiesenen Netzverknüpfungspunkten an. Die Entscheidungshoheit zu funktionierenden und wirtschaftlich beplanbaren Projektflächen liegt daher bei den Projektentwicklern und das muss auch weiterhin so bleiben.

Vielmehr kann der Fokus "frühzeitiger Abstimmung" in den Beteiligungsverfahren der RROPs stattfinden, die Verantwortung liegt hier bei den Netzbetreibern. Nach rechtskräftigem Beschluss über die RROPs, sind alle Windenergiegebiete diskriminierungsfrei zu behandeln. Langwierige Verfahren müssen verhindert werden.

Weiterhin sind die Möglichkeiten zum Ausbau von Flexibilitäten mitzudenken. Gerade bei schwacher Netzkapazität, können systemdienliche Speicher und Elektrolyseure vor Ort Abhilfe leisten. Dies gilt es zu in den Abstimmungsprozessen zu identifizieren und mit Nachdruck zu verfolgen.

Grundsätzlich ist ein vordringlicher Netzausbau, vereinfachte und beschleunigte Verfahren dazu, sowie eine Standardisierung und Digitalisierung von Netzanschlussverfahren notwendig. Wir unterstützen hier das gemeinsame Papier von VKU und BWE mit konkreten Vorschlägen.

Ziffer 03 - Änderungen (neu)

"Photovoltaik-Freiflächenanlagen sollen auf dafür geeigneten Flächen raumverträglich umgesetzt werden. Die Planung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen [...] soll auf bisher landwirtschaftlich genutzten Flächen insbesondere erfolgen auf [...]. Auf Böden mit einer Grünland- und Ackerzahl von 50 oder mehr [...] sollen Photovoltaik-Freiflächenanlagen mit Ausnahme [...] nicht geplant werden."

Wir begrüßen es sehr, dass die Einschränkung, Freiflächen-Photovoltaikanlagen nicht auf Vorbehaltsgebieten Landwirtschaft zu errichten, wegfällt. Die alternativ eingezogene Einschränkung anhand der Bodenpunkte lehnen wir ab. Pauschale Flächenrestriktionen für PV-Freiflächenanlagen nehmen den Gemeinden jede Gestaltungsmöglichkeit und werden Projekte verhindern. Sämtliche Leitfäden zur Steuerung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen, ausgearbeitet von den Gemeinden, werden somit konterkariert. Die Wertschöpfung durch den Ausbau von PV – Projekten (NWindPVBetG, §6 EEG, Pachteinnahmen, Gewerbesteuer, etc.) wird so nicht allen gleichermaßen zu Gute kommen. Eine starre Festlegung an Bodenpunkten führt demnach zu regionalen Verwerfungen. Ganze Regionen insbesondere Südniedersachsens werden so von der Solarplanung ausge-

schlossen. In der Folge könnte eine solche Regelung regionale Versorgungsungen von Industrie und Gewerbe verhindern. Auch die gemeinsame Nutzung von Netzanschlusspunkten wird durch eine solche Regelung verhindert. Das ist kontraproduktiv und einmalig in der Systematik. Würde man diese Regelung folgerichtig weiterdenken, müsste auf Böden über 50 Bodenpunkten jegliche bauliche Nutzung für die Kommunen untersagt werden. Bezugnehmend auf Ziffer 02, die Windenergie betreffend, ist es bei der Planung von PV-Projekten mittlerweile ausschlaggebend für ein wirtschaftliches Projekt, wo die notwendige Netzeinspeisung möglich ist und wie weit der entsprechend nächste Netzverknüpfungspunkt liegt. Eine pauschale Ausgrenzung der Flächen über 50 Bodenpunkten ignoriert diesen Aspekt in Gänze, da dieser Abwägungsaspekt von vornherein ausgeschlossen wird.

Die entsprechende Regelung im NKlimaG sollte aus diesem Grund ebenfalls angepasst werden.

4.2.2 Energieinfrastruktur

Ziffer 02 - Sätze 4 – 6 (neu)

“Es ist zu beachten, dass die Vorranggebiete großtechnische Energieanlagen flächenoptimiert auszunutzen sind. Insbesondere soll berücksichtigt werden, dass [...] erforderlich werden kann. In unmittelbarer Nähe von Umspannwerken sollen [...] gesichert und freigehalten werden.”

Neben der einseitigen Berücksichtigung von H²-ready-Gaskraftwerken sowie neuer Wasserstoffkraftwerke müssen auch große Batteriespeicher Erwähnung finden.

Fazit

Die Transformation des Energiesystems ist eine komplexe Herausforderung. Die Energieversorgung wird in Zukunft durch dezentrale Erneuerbare Energien bestimmt. Die Hauptlast trägt dabei die Windenergie, ergänzt durch Solarenergie, Biomasse, Geothermie, Wasserkraft und verschiedene Speichertechnologien. Dies bringt neue raumordnerische Herausforderungen mit sich. Insbesondere müssen Erzeugungs- und Verbrauchsstrukturen vernetzter gedacht werden. Diese Herausforderungen sind in diesem Entwurf lediglich mit den Transformationsgebieten ansatzweise adressiert. Restriktionen für einzelne Energiebereiche werden der historischen Herausforderung, die wir gesellschaftlich zu meistern haben, nicht gerecht. Wir würden uns daher wünschen, dass das LROP sich viel stärker auf grundsätzliche Rahmen unter Berücksichtigung der zukünftigen Herausforderungen beschränkt.

