



Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Kennzeichnung von Luftfahrthindernissen

Einleitung

Wir bedanken uns, dass wir im Rahmen der Verbändebeteiligung eine Stellungnahme zum Entwurf zur Neufassung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Kennzeichnung von Luftfahrthindernissen (AVV) abgeben können (Aktenzeichen des BMDV: LF 15/6116.4/10).

Vorab möchten wir festhalten, dass der in der AVV und im EEG festgelegte breite Einsatz der bedarfs-gesteuerten Nachtkennzeichnung (BNK) an Bestands- und Neuanlagen begrüßt wird. Mit der verpflichtenden BNK-Ausstattung an Windenergieanlagen (WEA) nimmt Deutschland technisch und hinsichtlich der Akzeptanz des Windenergieausbaus eine Vorreiterrolle ein. Wir haben den innovativen Prozess in den vergangenen Jahren intensiv begleitet und freuen uns, dass vor drei Jahren mit den Anpassungen in der AVV ein klarer Rahmen geschaffen wurde, um die aktuell über 14.000 betroffenen WEA mit BNK-Systemen auszustatten. Die regelmäßigen Befragungen des BWE zeigen, dass nahezu alle Betreiberinnen und Betreiber früh aktiv wurden und rechtzeitig BNK-Systeme bestellt haben. Dennoch waren Anfang des Jahres bundesweit nur ein Drittel der WEA entsprechend ausgestattet. Obwohl frühzeitig Verträge abgeschlossen und die Genehmigungsunterlagen eingereicht wurden, besteht die Gefahr, dass ein nicht unerheblicher Teil der WEA nicht rechtzeitig bis Ende des Jahres mit funktionstüchtigen BNK-Systemen ausgestattet werden kann. Neben den krisenbedingten Verzögerungen, die zu Problemen bei Lieferketten sowie zu Personal- und Kapazitätsengpässen geführt haben, wird die Umsetzung der BNK durch die sich in vielen Bundesländern bis zu über einem Jahr hinziehenden Genehmigungsverfahren erheblich verzögert. Erschwerend kommt hinzu, dass eine verbändeübergreifend geforderte, bundeseinheitliche Umsetzungshilfe zum Ablauf des BNK-Genehmigungsverfahrens nach wie vor fehlt.

Uneinheitliche und über lange Zeit unklare Verfahrensabläufe (insb. zur standortbezogenen Prüfung) führen in mehreren Bundesländern zu Verunsicherungen. Zusammen mit weiteren Verbänden haben wir auf dieses Problem in den vergangenen Jahren hingewiesen. Durch die angekündigte Änderung der AVV kommt es zu weiteren Verunsicherungen.

1 Allgemeine Bewertung der AVV-Änderung

Die aktuelle AVV-Änderung kommt zu einem kritischen Zeitpunkt. So läuft die oben erläuterte BNK-Ausstattungsfrist für alle BNK-pflichtigen WEA am 1. Januar 2024 ab; Betreiber, die gegen diese Pflicht verstoßen, haben empfindliche Strafzahlungen nach § 52 Abs. 1 Nr. 3 EEG zu leisten. Vor diesem Hintergrund sind Änderungen der inhaltlichen und verfahrensmäßigen Vorgaben des Anhangs 6 der AVV derzeit kontraproduktiv, da sie die Betreiber kurz vor Fristablauf treffen und damit zusätzliche Verunsicherungen und Verzögerungen zur Folge haben. Dies gilt insbesondere für die in Anhang 6 Ziffer 3 vorgesehene verpflichtende Einbindung der Baumusterprüfstellen in die standortbezogene BNK-Prüfung. Diese Änderung würde das Verfahren zur Genehmigung und Inbetriebnahme von BNK-Systemen nochmals verlängern und damit letztlich die Ausrüstung von WEA mit BNK-Systemen erschweren.

Die letzte Änderung der AVV vom 30. April 2020 hat die rechtlichen Unsicherheiten in Bezug auf die Nutzung der Transpondertechnologie bei der BNK aufgehoben. Die Windbranche hatte so die Möglichkeit, sich mit den Anforderungen der AVV auseinanderzusetzen. Die Prüfungs- und Genehmigungsprozesse der bestehenden AVV haben sich etabliert und werden in den Bundesländern gemeinsam mit den Landesluftfahrtbehörden durchgeführt. Eine verpflichtende Einbindung einer Baumusterprüfstelle in die standortbezogene Prüfung würde bei vielen BNK-Herstellern und damit letztlich auch bei den Betreibern der Windenergieanlagen zu einem finanziellen Mehraufwand führen.

Der Zeitpunkt ca. acht Monate vor dem geplanten Fristende für die verpflichtende BNK-Ausstattung nach § 9 Abs. 8 EEG ist für eine Anpassung der AVV sehr ungünstig gewählt. Selbst unter der Berücksichtigung einer schnellstmöglichen Beschlussfassung verbleiben kaum mehr als sechs Monate für die Umsetzung der neuen Regelungen. Da bei einer entsprechenden AVV-Änderung erheblich in die Prozesse vieler BNK-Anbieter eingegriffen wird, ist damit zu rechnen, dass auch bestehende und in Umsetzung befindliche Verträge von dieser Anpassung betroffen sein werden. Die in der Begründung angegebene Beschleunigung der BNK-Umsetzung wird dabei nicht eintreten; im Gegenteil sind erhebliche Verzögerungen zu erwarten, da nur drei anerkannte Baumusterprüfstellen sämtliche standortbezogene BNK-Prüfungen zu bearbeiten hätten. Dies läuft der Intention der Bundesregierung, Verfahren im Zusammenhang mit der Energiewende weitestgehend zu beschleunigen, zuwider.

2 Zu Ziffer E.2

Die im Referentenentwurf unter Ziffer E.2 aufgestellte These, es komme grundsätzlich zu keinem zusätzlichen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, teilen wir nicht. Durch die Einbeziehung der benannten Stelle bei der Standortprüfung entsteht bei vielen BNK-Herstellern ein erweiterter Aufwand, da eine zusätzliche Stelle dazwischengeschaltet wird, die das Verfahren verlängert und zu einer Kostensteigerung bei vielen BNK-Herstellern führt. So war die Standortprüfung bisher bei vielen BNK-Herstellern integraler Bestandteil der Prüfung, ohne dass eine Baumusterprüfstelle zwingend eingebunden werden musste.

3 Zu den Ziffern 1 bis 23

Die vorgeschlagenen Änderungen in Ziffer 1 bis 23 der AVV sind unserer Ansicht nach nicht zwangsläufig erforderlich. Sie sind weitgehend redaktionell begründet. Die Klarstellung, dass eine BNK-Umrüstung inkl. IR-Kennzeichnung nicht als Erneuerung der Befeuerung zu verstehen ist, wird ausdrücklich begrüßt. Die Anpassungen im Bereich der Tageskennzeichnung sehen wir als unproblematisch an. Es besteht aber auch hier kein akuter Handlungsbedarf.

4 Zu Ziffer 24: Verpflichtende Einbindung der Baumusterprüfstellen

Die vorgeschlagenen Änderungen in Ziffer 24 zur Rolle der Baumusterprüfstellen bei Standortprüfungen in Verbindung mit der Einräumung weiterer praktischer Funktionsnachweise werden – wie bereits unter 1. erläutert – kritisch gesehen. Mittlerweile wurden durch die einzelnen BNK-Hersteller zielführende Prozesse für Standortnachweise entwickelt und es ist davon auszugehen, dass eine weitere verpflichtende Prüfinstanz nicht zu einer Beschleunigung, sondern bei vielen BNK-Herstellern vielmehr zu einer Verlangsamung der BNK-Implementierung führen wird.

Eine zwingende Einbeziehung der Baumusterprüfstellen ist auch in vielen der derzeit zu erfüllenden BNK-Verträgen nicht vorgesehen, zudem kann dieser Aufwand von den drei bestehenden Baumusterprüfstellen jedenfalls kurzfristig nicht geleistet werden.

Über die Baumusterprüfung werden die Prüfkriterien für eine Funktionsfähigkeit im Rahmen der Prüfung definiert. Anhand dieser Prüfungen sollen Systemanbieter den Nachweis der Funktionsfähigkeit erbringen können. Um dies zu gewährleisten, wurde in der AVV eine Verpflichtung zum Führen eines Qualitätsmanagementsystems nach ISO 9001 aufgenommen. Die Anbieter haben diese Forderung umgesetzt und Verfahren etabliert, die von Landesluftfahrtbehörden akzeptiert werden. Dadurch entstanden Lösungsvielfalt und zudem Technologieoffenheit. Einige BNK-Hersteller haben sich darauf spezialisiert, dezentrale Transpondersysteme einzusetzen und somit auch für Einzelanlagen und kleine Windparks Lösungen bereitzustellen. Dieses Angebot ist wichtig, um allen Betreibern dort kostengünstige Systeme anzubieten, wo große zentrale BNK-Systeme nicht einsetzbar sind. Diese Projekte erfordern eine große Anzahl von Standortprüfungen, weil an einem Standort oft nur eine oder wenige WEA zusammengefasst werden.

Viele Hersteller haben gemeinsam mit den Baumusterprüfstellen einen Prüfkatalog abgestimmt, welcher von Spezialisten in den Unternehmen bearbeitet werden kann, und in vielen Fällen bereits ohne praktische Funktionsnachweise auskommt. Diese Arbeitsweise ist hilfreich für die Bereitstellung von dezentralen BNK-Systemen, würde aber bei Inkrafttreten der geplanten AVV-Änderung in Zukunft unmöglich gemacht.

5 Zu Ziffer 24: Erteilung abweichender Auflagen

In Ziffer 3 des Anhangs 6 der AVV war bislang formuliert, dass Luftfahrtbehörden bei Zweifeln an der Funktionsfähigkeit der BNK-Systeme eine dauerhafte Befeuerung anordnen können. Die vorgesehene Änderung sieht nunmehr vor, dass sie neben dieser Möglichkeit auch abweichende Auflagen erteilen können, so z.B. einen vergrößerten Wirkungsraum der BNK. Diese Änderung wird ebenfalls als kritisch

bewertet, weil Betreiber von WEA somit der Gefahr ausgesetzt werden, dass Auflagen der Landesluftfahrtbehörden durch den Anbieter des BNK-Systems aus technischen, organisatorischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht umsetzbar sind und sie damit ihrer BNK-Verpflichtung letztlich nicht nachkommen können. Somit laufen die Betreiber Gefahr, erhebliche Strafzahlungen gemäß § 52 EEG leisten zu müssen, da nur eine Versagung der BNK am Standort als Ausnahme von der BNK-Pflicht gemäß EEG akzeptiert wird.

Aus unserer Sicht sind über die Prüfkriterien der Baumusterprüfung klare Anhaltspunkte für die Einsetzbarkeit eines Systems am Standort benannt; diese Kriterien sind in der Bearbeitung der systembezogenen Standortprüfung anzuwenden. Nur wenn der Landesluftfahrtbehörde Umstände bekannt geworden sind, welche weder der Baumusterprüfstelle noch dem Ausfertiger der Standortprüfung bekannt waren, könnten Zweifel an der Funktionsfähigkeit bestehen, welche dann immer im Sinne des WEA-Betreibers zu einer Versagung des BNK-Betriebes führen müssen, um Strafzahlungen zu vermeiden.

Zusammenfassende Bewertung

Die vorgesehene Änderung der AVV wird insbesondere insoweit kritisiert, als damit in Anhang 6 Nr. 3 die verpflichtende Einbindung von Baumusterprüfstellen in die standortbezogene BNK-Prüfung festgeschrieben werden soll. Für den Fall, dass es zu einer solchen weitreichenden Änderung der AVV kommen sollte, müsste mit Blick auf die hohen Strafzahlungen des EEG im Sinne der Verhältnismäßigkeit zumindest eine Übergangsfrist bis mindestens zum 1. Januar 2024 aufgenommen werden. Für Betreiberinnen und Betreiber, die bis zu diesem Zeitpunkt einen prüffähigen BNK-Antrag vorgelegt haben, muss der Vertrauensschutz durch Anwendung des Anhangs 6 der AVV in seiner bisherigen Fassung gewährleistet sein, da es ihnen nicht angelastet werden kann, wenn aufgrund einer kurzfristigen AVV-Anpassung Änderungen des Ablaufs der standortbezogenen Prüfung beschlossen werden, die eine fristgerechte BNK-Ausstattung erheblich erschweren oder ausschließen. Diese Übergangsfrist entspräche damit im Ergebnis der von BDEW, VDMA und BWE vorgeschlagenen Anpassung des § 9 Abs. 8 EEG, die ebenfalls auf das Stellen eines prüffähigen BNK-Antrags bis zum 1.1.2024 abstellt.

Um für alle Beteiligte vertretbare Lösungen zu finden, schlagen wir vor, dass mit Vertretern des BMDV, des BMWK, der Landesluftfahrtbehörden und den Verbänden möglichst kurzfristig ein weiteres Abstimmungsgespräch geführt wird.

Ansprechpartner*innen

Dr. Oliver Frank
Für den Sprecherkreis
des AK-Kennzeichnung

Carlo Reeker
BWE-Geschäftsführer
c.reeker@wind-energie.de

Datum

28. April 2023