

# **Positionspapier**

## **zur Errichtung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen**

### **A. Ausgangssituation**

### **B. Rechtliche und technische Grundlagen**

#### **I. Rechtliche Rahmenbedingungen**

1. Raumbedeutsame Anlagen
2. Bauplanungsrecht
3. EEG 2021

#### **II. Photovoltaik-Freiflächenanlagen**

#### **III. Agri-Photovoltaik Anlagen**

### **C. WLVL - Leitlinien**

#### **I. Grundsätze**

#### **II. Kriterien bei der Standortwahl**

#### **III. Beteiligungsmodelle und Wertschöpfung**

### **D. Fazit**

## **A. Ausgangssituation**

Angesichts der ambitionierten Ziele zum Ausbau der Erneuerbaren Energien sowohl im Erneuerbaren Energiegesetz (EEG) 2021 als auch unabhängig hiervon in energiepolitischen Beschlüssen und Entscheidungen auf Bundes- und Landesebene, gewinnt die Nutzung von Flächen für die Errichtung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen (PV - FFA) zunehmend an Bedeutung.

Diese Entwicklung sowie auch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Photovoltaik-Anlagen auf Freiflächen führen zu einer vermehrten Nachfrage insbesondere auch nach landwirtschaftlich genutzten Flächen, wodurch Nutzungskonflikte entstehen können.

Zu der Thematik hat sich zwischenzeitlich eine kontroverse Diskussion entwickelt, welche zeigt, dass es begleitender Rahmenbedingungen bedarf, um Flächenkonkurrenzen zwischen Lebensmittelerzeugung und Energieerzeugung entgegenzuwirken sowie eine Akzeptanz für PV - FFA bei Landwirten wie Bürgern zu erzielen.

Zwar bietet der Ausbau von PV - FFA ein weiteres Potential um den Auswirkungen des Klimawandels und damit einhergehender Folgen zu begegnen; andererseits muss der Ausbau aber auch in eine geordnete Bahn gelenkt werden, die sicherstellt, dass die Raumnutzung sinnvoll erfolgt und die landwirtschaftliche Nutzung, sowie auch Natur und Landschaft bestmöglich berücksichtigt werden. Gleichzeitig sollte bei jeder Investition die Belange der betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe im Focus stehen und auch die lokale Wirtschaft gestärkt, sowie Landwirte und Bürger vor Ort an der Wertschöpfung nach Möglichkeit beteiligt werden.

Auch Kommunen haben - soweit landesraumplanerische Vorgaben die Planungen nicht beschränken - bei der Errichtung von PV - FFA eine wichtige lenkende Funktion im Rahmen ihrer kommunalen Bauleitplanung. Da es sich bei PV - FFA nicht um privilegierte Bauvorhaben im Sinne von § 35 Abs.1. des Baugesetzbuches (BauGB) handelt, muss u.a. die Bauleitplanung in der Kommune angepasst werden. Die Kommunen haben damit wesentliche Gestaltungsmöglichkeiten bei der Flächenausweisung und der Gestaltung der Anlagen. Sie stehen damit aber auch die Verantwortung, in diesem Prozess Raumnutzungskonflikte und Akzeptanzprobleme zu lösen.

In diesem Prozess soll das vorliegende Positionspapier Handlungsempfehlungen und Argumentationshilfen geben, um mögliche Standorte für PV - FFA zu bewerten und deren Gestaltung und Nutzung mit nachvollziehbaren Kriterien zu vertreten.

## **B. Rechtliche und technische Grundlagen**

### **I. Rechtliche Rahmenbedingungen**

#### **1. Raumbedeutsame Anlagen**

Für die Bewertung eines potenziellen Standortes für Freiflächen PV - anlagen ist zunächst dessen Raumbedeutsamkeit ausschlaggebend.

Vielfach sind Gebiete im Außenbereich in den Regionalplänen der jeweiligen Bezirksregierungen als Allgemeiner Freiraum und Agrarbereich (AFAB), teilweise mit der Überlagerung eines Bereichs zum Schutz der Landschaft und landschaftsorientierten Erholung (BSLE) und sonstiger Nutzungen, z.B. Windenergiebereiche, festgelegt.

- Freiflächen-Photovoltaikanlagen ab einer Größe von 10 ha sind grundsätzlich als raumbedeutsam einzustufen. Dementsprechend ist eine PV-F-Anlage ab dieser Größe nach dem Ziel 10.2-5 des Landesentwicklungsplans NRW (LEP) bzw. den Sachlichen Teilplänen Energie der jeweiligen Regionalpläne zu beurteilen.

Gemäß dem Ziel 10.2-5 des LEP ist die Inanspruchnahme von Flächen für die raumbedeutsame Nutzung der Solarenergie möglich, wenn der Standort mit der Schutz- und Nutzfunktion der jeweiligen Festlegung im Regionalplan vereinbar ist und es sich um

- die Wiedernutzung von gewerblichen, bergbaulichen, verkehrlichen oder wohnungs-baulichen Brachflächen oder baulich geprägten militärischen Konversionsflächen,
  - Aufschüttungen oder
  - Standorte entlang von Bundesfernstraßen oder Schienenwegen mit überregionaler Bedeutung handelt.
- Bei Anlagen, die kleiner als 10 ha groß sind ist die Raumbedeutsamkeit im Einzelfall zu prüfen. So ist in diesem Zuge z. B. von Belang, ob es sich bei dem Standort um einen durch Windenergieanlagen vorgeprägten Raum handelt oder ob Schutzgebiete oder wertvolle Biotopstrukturen von der Planung betroffen sind oder anderweitige weitere negative Umweltauswirkungen von der Anlage zu erwarten sind.

#### **2. Bauplanungsrecht**

Bauplanungsrechtlich handelt es sich bei PV - FFA um kein privilegiertes Außenbereichsvorhaben nach § 35 Abs. 1 BGB und in der Regel auch kein zulässiges „sonstiges Vorhaben“ im Sinne des § 35 Abs. 2 BauGB.

Aus diesem Grund ist in der Regel ein entsprechender Flächennutzungsplan mit daraus zu entwickelndem Bebauungsplan erforderlich.

### 3. EEG 2021

PV - FFA können eine feste Vergütung nach dem EEG 2021 erhalten bzw. an einer Ausschreibung nach dem EEG teilnehmen, wenn der Standort der Anlage in einer Entfernung von maximal 200 m entlang von Autobahnen/Schienenwegen gelegen ist und ein Bebauungsplan vorliegt (§§ 37 Abs. 1 Nr. 2c, 48 Abs. 1 Nr. 3c EEG).

Gleiches gilt u.a. auch, wenn es sich um einen Standort handelt, der zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Aufstellung oder Änderung des Bebauungsplans eine Konversionsfläche aus wirtschaftlicher, verkehrlicher, wohnungsbaulicher oder militärischer Nutzung war.

Freiflächenanlagen außerhalb dieser Gebietskulisse unterfallen nicht dem EEG, d. h. die Anlagen sind nicht vergütungsberechtigt und können auch nicht an EEG-Ausschreibungen teilnehmen.

## II. Photovoltaik - Freiflächenanlagen

Freiflächenanlagen sind gewöhnlich leistungsstarke mittelgroße bis große Photovoltaikanlagen, die von gewerblichen Investoren betrieben werden. Kleine Freiflächenanlagen auf privaten Grundstücken sind theoretisch denkbar, spielen in der Praxis aber keine Rolle.

Die Photovoltaik Module einer solchen PV-Anlage werden auf Metallgestellen aufgeständert. Das erlaubt es, Ausrichtung und Neigung der Solarmodule optimal zu wählen. Meist handelt es sich um relativ niedrige Gestelle, bei denen sich die Unterkante der Module dicht über dem Boden befindet.

Der erzeugte Gleichstrom wird direkt vor Ort in Wechselstrom umgewandelt und ins Stromnetz eingespeist. Dem Netzbetreiber müssen dazu weitergehende Fernsteuerungsmöglichkeiten eingeräumt werden, als dies bei Kleinanlagen der Fall ist.

## III. Agri - Photovoltaik Anlagen

Agri - Photovoltaik (Agri - PV) bezeichnet ein Verfahren zur gleichzeitigen Nutzung von Flächen für die landwirtschaftliche Pflanzenproduktion und der Stromproduktion aus Photovoltaikanlagen.

Die Technologie der Agri - PV bietet eine Möglichkeit des Ausbaus großer Photovoltaik-Anlagen auf Freiflächen, während gleichzeitig landwirtschaftlichen Flächen als Ressource für die Nahrungsmittelproduktion nutzbar bleiben. Damit sollen einerseits wertvolle landwirtschaftliche Nutzflächen für die Landwirtschaft erhalten werden und gleichzeitig ein weiterer Impuls gegeben werden, damit die Solarenergie langfristig mit zur wichtigsten Säule der Energieversorgung wird.

Aus technischer Sicht erzeugen Agri - PV-Anlagen Strom auf die gleiche Art wie konventionelle Photovoltaikanlagen. Doch damit eine doppelte Flächennutzung möglich wird, müssen Agri - PV Systeme besondere technische und bauliche Komponenten erfüllen.

Die Wirtschaftlichkeit von Agri - PV hängt von unterschiedlichen Faktoren ab, wie z. B. der installierten Leistung oder der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung. Auch wenn die Wirtschaftlichkeit von Fall zu Fall betrachtet werden muss, eignet sich der Einsatz von Agri - PV bei bestimmten Kulturarten (Sonderkulturen, wie z.B. Obst und Gemüseanbau) eher mehr als bei z.B. rein ackerbaulich genutzten Flächen.

## **C. WLK - Leitlinien**

### **I. Grundsätze**

Zahlreiche Photovoltaikanlagen in landwirtschaftlicher Hand tragen bereits seit Jahren zu einer erfolgreichen dezentralen Energiewende und damit zum Klima- und Ressourcenschutz bei.

Gleichzeitig haben sich die erneuerbaren Energien und damit auch die Photovoltaik für viele Betriebe zu einem wichtigen Standbein entwickelt und leisten gerade vor dem Hintergrund volatiler Agrarmärkte einen stabilisierenden Anteil am Unternehmenserfolg.

Die Landwirtschaft steht weltweit vor der Herausforderung eine bis 2050 auf 9 Milliarden Menschen wachsende Weltbevölkerung zu ernähren und ferner einen spürbaren Beitrag zur Energieversorgung und bei nachwachsenden Rohstoffen zu leisten. Die unerlässliche Produktionsgrundlage dafür ist Boden, den es zu erhalten und zu schützen gilt. Während es gelungen ist, den Energieverbrauch vom Wirtschaftswachstum zu

entkoppeln, ist beim Flächenverbrauch das Gegenteil der Fall: täglich werden in Deutschland ca. 52 Hektar als Siedlungs- und Verkehrsflächen neu ausgewiesen.

Der WLV setzt sich deshalb dafür ein, dass die Politik auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene den Ausbau der Photovoltaik durch geeignete Rahmenbedingungen weiter unterstützt.

Dabei sollten PV-Anlagen jedoch vorrangig auf Dachflächen installiert werden. Aber auch PV - FFA, vorrangig auf Flächen mit Bewirtschaftungsauflagen, Grenzstandorten oder Ausgleichsflächen, können einen sinnvollen Beitrag zur Energiewende leisten.

Um hier aber die richtigen Anreize für Anlagen in Bauern- und Bürgerhand zu setzen und damit die Akzeptanz solcher Anlagen sicherzustellen, sollten Planungen und Investitionen unter Beachtung der nachfolgenden Kriterien erfolgen.

## **II. Kriterien bei der Standortwahl**

1. Landwirtschaftliche Nutzflächen (Acker- und Grünland) dienen grundsätzlich der Produktion von Nahrungsmitteln und nachwachsenden Rohstoffen und sind insbesondere unverzichtbar zur Gewährleistung der Ernährungssicherheit der Bevölkerung.
2. Das Potential von privaten, gewerblichen und öffentlichen Dachflächen, Parkplätzen, Deponieflächen, Konversionsflächen, Überdachungen von Wasserrückhaltebecken und landwirtschaftlich nicht nutzbaren bzw. künftig nicht mehr landwirtschaftlich genutzten Flächen für die Errichtung von PV – Anlagen sollte stärker als bislang ausgenutzt werden. Hierbei sollten auch technische Innovationen zur Effizienzsteigerung und Erhöhung des Wirkungsgrades von Solarmodulen im Rahmen eines Repowering bestehender Anlagen berücksichtigt werden.
3. Die Errichtung von PV - FFA auf landwirtschaftlichen Vorrangflächen muss ausgeschlossen sein. Zielabweichungsverfahren zu bestehenden Festsetzungen der Raumordnung sind grundsätzlich unzulässig.
4. Die Errichtung von PV - FFA muss auch auf Flächen möglich sein, die dem Natur- und Landschaftsschutz dienen, sofern der Schutzzweck dadurch nicht wesentlich eingeschränkt wird. Dieses gilt auch für Flächen, die in sonstiger Weise, z.B. durch das Insektenschutzpaket, mit Bewirtschaftungsauflagen verbunden sind.

5. Die Errichtung von PV - FFA auf geeigneten forstlich genutzten Kalamitätsflächen darf nicht ausgeschlossen sein. Das Gebot der Wiederaufforstung muss hinter das gesellschaftliche Engagement zur Bewältigung des Klimawandels zurücktreten.
6. Bei der Planung von PV - FFA sind die Belange der Landwirtschaft mindestens gleichwertig mit anderen Schutzgütern (z.B. Klima, Wasser, Boden, Gesundheit) in den Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen.
7. Im Hinblick auf die Erhaltung des Landschaftsbildes und zur Vermeidung punktueller Belastungen landwirtschaftlicher Betriebe sollte die Maximalgröße einer PV - FFA 10 ha pro Anlage nicht übersteigen. Zusätzlich sollte ein Mindestabstand zwischen PV - FFA von 5 Kilometer eingehalten werden.
8. Zur Gewährleistung einer räumlichen Begrenzung und damit zur Minimierung von Nutzungskonflikten sollten auf kommunaler Ebene die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass in der Regel in einer Kommune höchstens 0,5 % ihrer Gebietsfläche für die Errichtung von PV-FFA ausgewiesen werden.
9. Frühzeitige Kommunikation hinsichtlich der Akzeptanz, der Einbeziehung möglicher Partner und der Information über Beteiligungs- und weiterer Partizipationsmodelle.
10. Entwicklung geeigneter technischer Konzepte zum Schutz landwirtschaftlicher Nutzfläche und gleichzeitiger ökologischer Aufwertung, u.a. durch:
  - Maßnahmen zur ökologischen Gestaltung innerhalb der PV - FFA zur Reduzierung von Ausgleichsflächen und Steigerung der Biodiversität
  - Einsatz von Fundamenten mit minimaler Versiegelungswirkung
  - Einsatz von Unterkonstruktionen aus heimischem Holz zur Reduzierung des Energieeinsatzes bei der Produktion der Anlagenteile
  - Kombination mit Stromspeichersystemen zur Erhöhung der Netzdienlichkeit
  - Begründung und Sicherung von Rückbauverpflichtungen für die Anlagen nach Beendigung der Nutzung

### **III. Beteiligungsmodelle und Wertschöpfung**

Ziel des WLV ist es,

- unter Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Belange in der Region eine größtmögliche regionalwirtschaftliche Teilhabe an der Energiewende zu erreichen
- eine hohe Akzeptanz bei allen Beteiligten mit fairen Wertschöpfungsmodellen zu etablieren
- mit Partnern in der Region zusammenzuarbeiten, die Landwirte und Bürger in eigenverwalteten PV - FFA Projekten begleiten

Dieses kann gelingen durch ein WLW - Konzept zur regionalen Einflussnahme und Teilhabe mit

- Einbeziehung der von möglichen Pachtpreissteigerungen betroffenen Landwirte
- Präferieren eines Anlagenbetriebs unter Einbeziehung der Landwirtschaft mit Beteiligung von Kommunen, Bevölkerung und Unternehmen vor Ort, sowie vorhandenen Bürgerenergiegesellschaften
- Mögliche Einbindung weiterer gesellschaftlich relevanter Gruppen (z.B. örtlicher Naturschutzverbände)
- Berücksichtigung der regionalen Wertschöpfung (u.a. durch lokale Kreditinstitute, Planungsbüros, bauausführenden Unternehmen)

#### **D. Fazit**

Festzustellen gilt, dass die Frage, ob und inwieweit landwirtschaftlich genutzte Flächen vor der Überbauung durch PV - FFA geschützt werden sollten - auch innerhalb der Landwirtschaft - kontrovers diskutiert wird.

Die daraus resultierenden Zielkonflikte können aber weitestgehend unter Berücksichtigung der in diesem Positionspapier niedergelegten Ansätze aufgelöst werden.

Münster, den 03. September 2021