

Positionspapier

zur Errichtung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen

A. Ausgangssituation

B. Rechtliche und technische Grundlagen

I. Rechtliche Rahmenbedingungen

1. Raumbedeutsame Anlagen
2. Bauplanungsrecht
3. EEG 2023

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 2023 (EEG) 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. Soweit es sich bei PV - FFA nicht um privilegierte Bauvorhaben nach dem Baugesetzbuch (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.

- Bei Freiflächen-Photovoltaikanlagen ab einer Größe von 10 ha und mehr ist von einer Raumbedeutsamkeit im Sinne des Ziels 10.2-5 LEP NRW auszugehen, wenn nicht Umstände des Einzelfalls der Raumbedeutsamkeit entgegenstehen. Dies kann zum Beispiel sein, wenn aufgrund ihrer Bauart und ihrer Lage die Auswirkungen einer Freiflächen-Solarenergieanlage mit einer Größe von mehr als 10 ha über den unmittelbaren Nahbereich hinaus ausgeschlossen werden können. 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 von 2 ha bis weniger als 10 ha wird in der Regel eine Prüfung des Einzelfalls dahingehend erforderlich sein, ob eine Raumbedeutsamkeit festgestellt werden kann. Hiermit ist nicht verbunden, dass zur Beurteilung der Raumbedeutsamkeit eine formelle UVP-Vorprüfung erfolgen muss. Sofern sich aus den anderen Kriterien (z.B. Vorliegen von Schutzgebiete, wertvolle Biotopstrukturen oder anderweitige weitere negative Umweltauswirkungen) keine Raumbedeutsamkeit

ergibt, kann davon ausgegangen werden, dass bestimmte Anlagen niedriger Bauhöhe auch mit einer Größe von deutlich mehr als 2 ha und unterhalb von 10 ha nicht raumbedeutsam sind.

- Bei Freiflächen-Photovoltaikanlagen kleiner als 2 ha kann i.d.R. davon ausgegangen werden, dass diese Anlagen nicht raumbedeutsam sind und somit nicht unter die Festlegungen des Ziels 10.2-5 LEP NRW fallen.

2. Bauplanungsrecht

Bauplanungsrechtlich handelt es sich bei PV - FFA grundsätzlich um nicht privilegierte Außenbereichsvorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB und in der Regel auch nicht um zulässige „sonstiges Vorhaben“ im Sinne des § 35 Abs. 2 BauGB. Damit sind für derartige Vorhaben ein von der Kommune aufzustellender Flächennutzungsplan mit daraus zu entwickelndem Bebauungsplan erforderlich.

Von diesem Grundsatz gibt es seit dem Jahr 2023 zwei Ausnahmen. Gem. § 35 Abs. 1 Nr. 8 b) BauGB ist keine Bauleitplanung mehr erforderlich, wenn sich die Fläche innerhalb eines 200-Meter-Korridors entlang von Autobahnen oder Schienenwegen mit zwei Hauptgleisen befindet,

Zudem sind gem. § 35 Abs. 1 Nr. 9) BauGB Agri – Photovoltaik Anlagen im Außenbereich privilegiert, wenn ihre Grundfläche höchstens 2,5 Hektar beträgt und sie in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang zu einem land- oder fortwirtschaftlichen Betrieb oder zu einem Betrieb der gartenbaulichen Erzeugung stehen.

3. EEG 2023

PV - FFA können eine feste Vergütung nach dem Erneuerbare Energien Gesetz (EEG 2023) erhalten bzw. an einer Ausschreibung nach dem EEG teilnehmen, wenn der Standort der Anlage in einer Entfernung von maximal 500 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.

Ebenfalls förderfähig ist die Errichtung von PV - FFA auf entwässerten und landwirtschaftlich genutzten Moorböden, wenn diese Flächen dauerhaft wiedervernässt werden (§ 37 Abs. 1 Nr. 3 e EEG).

Auch sind PV – FFA im Rahmen bestimmter Nennleistungen gem. § 37 Abs. 1 Nr. 2 h) und i) EEG auf Acker- und Grünlandflächen in sogenannten "landwirtschaftlich benachteiligten Gebieten" förderfähig, sofern die Bundesländer eine entsprechende Rechtsverordnung dazu erlassen haben, welches in NRW mit der PV - Freiflächen Verordnung v. 16.8.2022 geschehen ist..

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. WLW - 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. Zudem würden unter Zugrundelegung der angestrebten Ausbauziele täglich weitere 20 ha für die Errichtung von PV - FFA in Anspruch genommen.

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. Die besondere Berücksichtigung von agrarstrukturell weniger bedeutsamen Standorten zur Errichtung von PV - FFA ist dagegen sinnvoll.
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
11. Die starren Gebietskulissen im EEG (500 m Korridor) und die Privilegierung im Bundesbaugesetz (200 m Streifen) entlang Autobahnen und zweigleisigen Schienenwegen werden abgelehnt. Im Interesse der Landwirtschaft ist eine Abschaffung des EEG 500 m Korridors und ein Planvorbehalt der Kommunen bei der

baurechtlichen Privilegierung von Anlagen erforderlich, um z. B. die Errichtung von PV – FFA auf im Einzelfall anderweitig geeigneten Stellen im Gemeindegebiet zu ermöglichen.

12. Speziell auf Biodiversität ausgerichtete extensive Agri-PV-Anlagen können es der Landwirtschaft erleichtern, in wirtschaftlich tragfähigen Anlagenkonzepten einen großflächigen Beitrag zum Erhalt der Artenvielfalt zu leisten (Biodiversitäts-PV). Daher ist es sinnvoll, die bisher für Agri-PV unberücksichtigten, nach den GAP-Vorschriften jedoch zwingend von den landwirtschaftlichen Betrieben vorzuhaltenden, nichtproduktiven Flächen für die Extensive Agri-PV miteinzubeziehen. Es sollte aber auch gewährleistet sein, dass für extensive Agri-PV genutzte landwirtschaftliche Flächen nach ihrem Rückbau optional auch wieder für die landwirtschaftliche Produktion genutzt werden können.
13. Mit der Errichtung und dem Betrieb von PV – FFA etwaig verbundene Eingriffe in Natur und Landschaft dürfen nicht zu Lasten der Landwirtschaft mit Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen verbunden sein, da der Bau von PV – FFA ein essenzieller Bestandteil der Energiewende ist und in Erfüllung eines gesamtgesellschaftlichen Interesses erfolgt.
14. Zur Gewährleistung der Aufnahme regenerativ erzeugter Energie, insbesondere auch Energie aus PV – FFA, durch die Stromnetze, ist eine adäquate Netzanbindung erforderlich. Hierzu muss der Netzausbau auf allen Spannungsebenen deutlich vorangetrieben werden.

III. Teilnehmungsmodelle 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
- unter Beachtung der vorgenannten Aspekte externe Investoren- und Teilnehmungsmodelle außerhalb der jeweiligen Region soweit möglich grundsätzlich auszuschließen.

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

- Einbeziehung der von möglichen Pachtpreissteigerungen betroffenen Landwirte
- Präferenzierung 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, im Juli 2023