

Betreff:**Errichtung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen**

Beratungsfolge	Termin	Behandlung
Ausschuss für Bauen, Umwelt und Stadtentwicklung	03.11.2022	öffentlich
Verwaltungsausschuss	14.11.2022	nicht öffentlich

Beschlussvorschlag

Die Verwaltung wird beauftragt, mögliche Eignungsflächen für die Errichtung von Freiflächenphotovoltaik für das gesamte Stadtgebiet konzeptionell darzustellen. Dieses Konzept hat die raumordnerischen Vorgaben des RROP des Landkreises Vechta zu berücksichtigen.

Begründung

Bis 2040 will Niedersachsen seinen Energiebedarf zu 100 Prozent aus erneuerbaren Energien decken, vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 3. a) des Niedersächsischen Klimagesetzes (NKlimaG). Bereits bis 2030 soll eine Minderung der Gesamtemissionen um mindestens 65 Prozent, bezogen auf die Gesamtemissionen im Jahr 1990, erreicht werden (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 1 NKlimaG). Dieses Ziel wird nur durch einen starken Ausbau der solaren Stromerzeugung zu erreichen sein.

Entsprechend soll nach dem NKlimaG (§ 3 Abs. 1 Nr. 3) der überwiegende Teil des benötigten Zubaus von PV-Anlagen – rd. 50 von 65 GW – auf Dachflächen und versiegelten Flächen erfolgen.

Aus der Sicht der Raumplanung ist die Nutzung von Dachflächen bzw. bereits versiegelten Flächen für Photovoltaikanlagen klar zu bevorzugen, um die Inanspruchnahme von Freiraum für diese Energieerzeugungsform zu begrenzen und Raumnutzungskonflikten – u.a. mit Landwirtschaft, Erholung/Tourismus und Natur und Landschaft – vorzubeugen.

Die Niedersächsische Landesregierung hat außerdem das Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) fortgeschrieben.

Am 30.08.2022 hat das Kabinett die Änderungsverordnung gemäß § 4 Abs. 2 Satz 1 NROG beschlossen. Diese ist am 17.09.2022 (Nds. GVBl. S. 521) in Kraft getreten.

In der Begründung zum LROP wird zu Freiflächen PV Anlagen ausgeführt:

„Hinsichtlich der Steuerung der Photovoltaiknutzung wurden verschiedene planerische Alternativen geprüft, insbesondere mit Blick auf die Auswirkungen der Freiflächenanlagen auf den Flächenverbrauch und die Landwirtschaft. Dabei wurde insbesondere abgewogen, wie umfangreich landwirtschaftlich wertvolle Flächen für die Freiflächenphotovoltaik zur Verfügung gestellt werden sollen. Ferner war zu berücksichtigen, dass Photovoltaik im Außenbereich nicht gemäß § 35 BauGB privilegiert ist und dort geringeres Gewicht als

privilegierte Nutzungen hat.

Dem wurde der besonders gewichtige Belang des Klimaschutzes gegenübergestellt. Grundsätzlich gibt es mit rund 600.000 ha ein ausreichend vorhandenes Flächenpotenzial für die Errichtung von Freiflächenanlagen außerhalb der Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft. Dennoch soll zur Sicherstellung der Erreichung der Ausbauziele der Belang der Landwirtschaft beim Bau von Freiflächenanlagen künftig der Abwägung zugänglich sein. Der bisherige Ausschluss von Freiflächenphotovoltaik auf Vorbehaltsgebieten Landwirtschaft wird dementsprechend zurückgenommen.“

In der Verordnung zum LROP wird zu Freiflächen PV Anlagen festgelegt:

„1 Der Ausbau von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie (Photovoltaik) soll landesweit weiter vorangetrieben und bis zum Jahr 2040 eine Leistung von 65 GW installiert werden. 2 Dabei sollen vorrangig bereits versiegelte Flächen und Flächen auf, an oder in einem Gebäude oder einer Lärmschutzwand sowie sonstigen baulichen Anlagen in Anspruch genommen werden. 3 Mindestens 50 GW der in Satz 1 genannten Anlagenleistung sollen auf Flächen nach Satz 2 installiert werden; im Übrigen soll die Anlagenleistung in Form von Freiflächenphotovoltaikanlagen in dafür geeigneten Gebieten raumverträglich umgesetzt werden. 4 Vorbehaltsgebiete für die Landwirtschaft sollen hierfür nicht in Anspruch genommen werden. 5 Abweichend von Satz 4 können Vorbehaltsgebiete für die Landwirtschaft für raumverträgliche Anlagen der Agrar-Photovoltaik vorgesehen werden. 6 Agrar-Photovoltaikanlagen sind Photovoltaikanlagen, die weiterhin eine landwirtschaftliche Bewirtschaftung mit Traktoren, Dünge-, Saat- und Erntemaschinen zulassen und durch die höchstens ein Flächenverlust von 15 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche entsteht. 7 Zur Verbesserung der Standortentscheidungen für Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie sollen die Träger der Regionalplanung im Benehmen mit den Gemeinden und den landwirtschaftlichen Fachbehörden regionale Energiekonzepte erstellen und in die Regionalen Raumordnungsprogramme integrieren.“

Der Landkreis Vechta hat aktuell das Regionale Raumordnungsprogramm (RROP) neu aufgestellt.

Das RROP bildet den Rahmen für die Entwicklung der Städte und Gemeinden im Landkreis sowie für raumbezogene Fachplanungen wie Verkehrsplanung, Landschaftsplanung, Wasserwirtschaft, Rohstoffgewinnung und weitere.

Es wurde vom Amt für regionale Landesentwicklung Weser-Ems am 05.04.2022 genehmigt.

In der Begründung zum RROP wird zu Freiflächen PV Anlagen ausgeführt:

Das LROP (Hinweis vom Verfasser: Es handelt sich hierbei um das „alte“ LROP) formuliert den Grundsatz (Kap. 2.4 Ziffer 13 Satz 3), dass zur Verbesserung der Standortentscheidungen für Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie die Träger der Regionalplanung im Benehmen mit den Gemeinden regionale Energiekonzepte erstellen und in die Regionalen Raumordnungsprogramme integrieren sollen. Im Landkreis Vechta soll der Ausbau von erneuerbaren Energien entsprechend der energie- und klimapolitischen Ziele gestärkt werden.

Da die Errichtung von Windenergie-, Biogas- und Photovoltaikanlagen eine raumbedeutsame Wirkung erzeugen kann, soll das RROP Ziele und Grundsätze mit Hinblick auf

raumverträgliche Standortentscheidungen formulieren; regionale Energiekonzepte sollen bei Bedarf und im Benehmen mit den Gemeinden weiterführend erstellt werden.

Die Solarstromerzeugung gehört neben der Windenergie- und der Biogaserzeugung zu den Quellen der erneuerbaren Stromproduktion. Regionalbedeutsame Photovoltaikanlagen auf Freiflächen fallen grundsätzlich nicht unter die Privilegierungstatbestände des § 35 Abs. 1 BauGB. Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit großflächiger Anlagen im Außenbereich setzt daher eine kommunale Bauleitplanung voraus. Dabei erzeugt die Errichtung von Photovoltaikanlagen im Freiraum Konkurrenzen mit anderen Raumfunktionen.

Der Freiraum unterliegt einer wachsenden Nutzungskonkurrenz und muss sowohl ökologische als auch soziale und wirtschaftliche Funktionen vorhalten. Etwa 66 % der Fläche des Landkreises Vechta wird landwirtschaftlich genutzt; 12 % der Landkreisfläche sind Wald. Siedlungs- und Verkehrsfläche nimmt etwa 18 % an der Gesamtfläche ein. Da der Landkreis Vechta ein Wachstumsraum ist, wird der Anteil der Fläche für Wohnbebauung, die gewerbliche Wirtschaft und technische Infrastrukturen weiter steigen; weitere Flächenanteile werden durch naturschutzfachliche Maßnahmen wie Kompensationsmaßnahmen für die Siedlungsentwicklung und Bau- und Infrastrukturvorhaben beansprucht. Diese Nutzungskonkurrenz begründet die Steuerung der Standortentscheidungen durch das RROP, um auf eine Raumverträglichkeit von Photovoltaikanlagen hinzuwirken.

Grundsätzlich ist die Installation von Photovoltaikanlagen auf baulichen Anlagen denen auf Freiflächen vorzuziehen, um den Flächenverbrauch im Landkreis zu reduzieren und einer Zersiedlung der Landschaft entgegenzuwirken.

Das RROP formuliert den Grundsatz, dass die Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Energie vorzugsweise auf baulichen Anlagen installiert werden sollen. Dazu gehören insbesondere Dachflächen, Gebäudefassaden und Lärmschutzeinrichtungen. Bereits nach dem Landes-Raumordnungsprogramm gilt der Grundsatz, dass für Photovoltaikanlagen bereits versiegelte Flächen in Anspruch genommen werden sollen.

Darüber hinaus hat das Landes-Raumordnungsprogramm (Hinweis vom Verfasser: Es handelt sich hierbei um das „alte“ LROP) das Ziel festgelegt, dass landwirtschaftlich genutzte und nicht bebaute Flächen, die als Vorbehaltsgebiet Landwirtschaft ausgewiesen sind, nicht für Photovoltaikanlagen in Anspruch genommen werden dürfen; in diesem Regionalen Raumordnungsprogramm sind zur Sicherung von Fläche für die landwirtschaftliche Flächennutzung Vorbehaltsgebiete auch gegenüber der Flächeninanspruchnahme durch Photovoltaikanlagen ausgewiesen worden. Dieses gilt wegen der starken Nutzungskonkurrenz im Landkreis Vechta auch in dem vom EEG begünstigten 200 m-Korridor entlang von Autobahnen und Schienenstrecken im Landkreisgebiet.

Das RROP schließt darüber hinaus als Ziel der Raumordnung raumbedeutsame Photovoltaikanlagen einschließlich der Agrar-Photovoltaikanlagen in den Vorbehaltsgebieten Landwirtschaft und Vorbehaltsgebieten Wald sowie in bestimmten Vorranggebieten aus. Bei Agrar Photovoltaikanlagen handelt es sich um Anlagen, die weiterhin eine maschinelle landwirtschaftliche Bewirtschaftung zulassen. Durch den Ausschluss im Vorbehaltsgebiet Landwirtschaft, im Vorbehaltsgebiet Wald und in bestimmten Vorranggebieten sollen Nutzungskonflikte so weit wie möglich ausgeschlossen werden. (...) Flächenpotenziale in besiedelten Bereichen stehen in großem Umfang zur Verfügung. Dieses Potenzial soll vordringlich genutzt werden und nicht dadurch geschwächt werden, wenn es attraktiver wird, Flächen im Außenbereich durch Freiflächenanlagen einschließlich Agrar-

Photovoltaikanlagen nutzen zu können.

Die Ausschlussgebiete neben den Vorbehaltsgebieten Landwirtschaft sind nachfolgend dargestellt:

Vorbehaltsgebiete Wald

Eine Vereinbarkeit der Nutzung einer Fläche mit Photovoltaikanlagen und Wald ist nicht möglich. (...)

Vorranggebiete Rohstoffgewinnung

Oberflächennahe wie auch tief liegende Rohstoffe stellen eine wichtige Produktionsgrundlage der Wirtschaft dar und sind damit auch bedeutend für die öffentliche Daseinsvorsorge. (...)

Photovoltaikanlagen sind daher in Vorranggebieten Rohstoffgewinnung ausgeschlossen.

Vorranggebiete Natur und Landschaft, Vorranggebiete Natura 2000 und Vorranggebiete Biotopverbund

Im RROP werden auf der Grundlage der zeichnerischen und textlichen Ausweisungen im LROP Vorranggebiete Natur und Landschaft, Vorranggebiete Natura 2000 und vorranggebiete Biotopverbund konkretisiert bzw. abgeleitet, um wertvolle Gebiete und Landschaftsbestandteile nachhaltig zu sichern, zu pflegen und zu entwickeln.

Photovoltaikanlagen werden in den genannten Vorranggebieten ausgeschlossen. (...)

Neben dem Ausschluss von Photovoltaikanlagen in den genannten Vorranggebieten kann die Realisierung solcher Anlagen auch in den Vorranggebieten Hochwasserschutz sowie in den Vorbehaltsgebieten Rohstoffsicherung, Biotopverbund, Natur und Landschaft sowie Forstwirtschaft Nutzungskonkurrenzen hervorrufen. Eventuelle Konflikte müssen im Rahmen der gemeindlichen Bauleitplanung geprüft werden. (...)

In der Beschreibenden Darstellung zum RROP wird zu Freiflächen PV Anlagen ausgeführt:

„1 Die Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie sollen vorzugsweise auf baulichen Anlagen installiert werden. 2 Für raumbedeutsame Photovoltaikanlagen und Agrar Photovoltaikanlagen dürfen folgende Gebiete nicht in Anspruch genommen werden:

- Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft
- Vorbehaltsgebiete Wald
- Vorranggebiete Rohstoffgewinnung
- Vorranggebiete Natura-2000
- Vorranggebiete Biotopverbund
- Vorranggebiete Natur- und Landschaft“

In der Anlage zur Beschlussvorlage sind die Flächen für das Dinklager Stadtgebiet dargestellt, welche -nach heutigem Stand- für eine Ausweisung von Agrar- sowie sonstigen Freiflächenphotovoltaikanlagen nach den gesetzlichen Vorgaben des RROP möglich wären.

Steuerungsmöglichkeiten auf Gemeindlicher Ebene:

Anders als bei Windenergieanlagen handelt es sich bei Freiflächen-PV-Anlagen nicht um privilegierte Vorhaben im Sinne von § 35 Abs. 1 BauGB, sodass für die Errichtung von Freiflächen-PV-Anlagen regelmäßig eine Bauleitplanung erforderlich ist, bestehend aus einer Änderung des Flächennutzungsplans sowie der Aufstellung eines Bebauungsplans.

Damit können Städte und Gemeinden im Sinne von § 1 Abs. 3 BauGB entscheiden, ob, in welchem Umfang, wo und in welcher Ausprägung sie neue Freiflächen-PV-Anlagen in ihrem Gebiet ermöglichen. Hiervon ausgenommen sind lediglich privilegierte Anlagen gemäß § 35 Abs.1 Satz 1 BauGB, die aufgrund ihrer Zuordnung zu einem land- oder forstwirtschaftlichem Betrieb auch ohne Bauleitplanung realisierungsfähig sind. Außerdem sind Anlagen z.T. auch in bereits bestehenden Bebauungsplänen zulässig.

Aktuell ist von NLT eine Arbeitshilfe „Planung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen in Niedersachsen“ erstellt worden.

Arbeitshilfe des Niedersächsischen Landkreistages und des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes in Kooperation mit dem Niedersächsischen Ministerien für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (oberste Landesplanungsbehörde) sowie dem Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen- und Klimaschutz (10/2022).

Die folgende Kriterienliste des NLT hat lediglich orientierenden Charakter. Sie sind nicht abschließend, sondern ggf. gebietsspezifisch anzupassen.

Denn je nach Größe und Nutzungsdichte, Siedlungsstruktur und naturräumlicher Ausstattung eines Kreis-/Gemeindegebiets bzw. Planungsraums ergeben sich andere Anforderungen und Möglichkeiten zur Realisierung von Freiflächen PV-Anlagen.

Hinzu kommen unterschiedliche fachliche bzw. politische Vorstellungen zur Nutzung des Raums.

Die Entscheidung, wo und in welchem Umfang Freiflächen-PV-Anlagen realisiert werden sollen und dürfen, unterfällt der kommunalen Planungshoheit bzw. dem eigenen Wirkungskreis der Regionalplanung.

1. Gunstflächen (Eignung)

- versiegelte / baulich vorgeprägte / kontaminierte Flächen
- Versiegelte Konversionsflächen
- Stillgelegte AbfalldPONen
- Altlastenflächen Abraumhalden
- Parkplätze
- Vorbelastete/technisch überprägte Flächen im Umfeld von Infrastrukturtrassen wie z.B. Schienenwegen, Straßen oder Höchst- und Hochspannungsfreileitungen
- Vorhandene Windparks (soweit die PV Nutzung der Hauptnutzung nicht entgegensteht)

(...)

2. Restriktionsflächen I (Eignung)

- Ertragsschwache bzw. nutzungseingeschränkte landwirtschaftliche Flächen
Landwirtschaftliche Flächen mit Bewirtschaftungseinschränkungen
- Böden mit sehr niedrigen oder sehr hohen Feuchtestufen
- Böden mit sehr bzw. äußerst geringem natürlichem Ertragspotenzial
- VR Torferhaltung (Böden mit hohem Kohlenstoffgehalt)
- Flächen, die an vorhandene Siedlungsstrukturen (insbesondere Gewerbe- und Industriegebiete) angebunden sind
- Flächen im räumlichen Zusammenhang mit (größeren) baulichen Anlagen im Außenbereich

(...)

3. Restriktionsflächen II (eher nicht geeignet)

Festlegungen der Raumordnung

- VB (Vorbehaltsgebiet) hafenorientierte wirtschaftliche Anlagen
- VB industrielle Anlagen und Gewerbe
- VB Freiraumfunktionen
- VB Natur und Landschaft
- VB Grünlandbewirtschaftung
- VB Verbesserung der Landschaftsstruktur
- und des Naturhaushalts
- VB Biotopverbund
- VB landschaftsbezogene Erholung
- VB zur Vergrößerung des Waldanteils
- VB kulturelles Sachgut
- VB Rohstoffgewinnung
- VB Landwirtschaft (auf Grund hohen Ertragspotenzials oder besonderer Funktionen)
- VB Hochwasserschutz
- VR (Vorranggebiet) Rohstoffsicherung
- VR Freiraumfunktionen

(...)

4. Ausschlussflächen (keine Eignung)

Festlegungen der Raumordnung

VR Siedlungsentwicklung

VR Versorgungskern

VR Natur und Landschaft

VR Wald (LROP)

VB Wald (RROP)

VR Natura 2000

VR Biotopverbund

VR Rohstoffgewinnung

VR Landwirtschaft Standorte mit der besonderen Entwicklungsaufgabe Erholung/Tourismus

(...)

Ausblick:

Am 10.11.22 findet zu den Themen Ausbau von „Windenergieanlagen“ und „Freiflächenphotovoltaik“ auf Ebene des RROP eine Informationsveranstaltung für alle Städte und Gemeinden beim Landkreis Vechta statt. Vertreter vom ArL werden auch anwesend sein. -Es ist davon auszugeben, dass das RROP des Landkreises Vechta zum Thema „Windenergieanlagen“ geändert werden muss.

Eine strukturierte und konsensorientierte Vorgehensweise zu den o.g. Themen wird hierbei vom Landkreis Vechta als besondere Bedeutung herausgestellt. – Es ist auch davon auszugehen, dass die Arbeitshilfe des NLT besprochen werden soll.

Finanzielle Auswirkung

keine

Auswirkungen auf den Klimaschutz

keine