

Verbandsgemeinde Speicher

Steuerungsrahmen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen

November 2020



Auftraggeber:

Verbandsgemeindeverwaltung Speicher

Bahnhofstraße 36

54662 Speicher

Bearbeitet durch:

Christoph Holderle

Sandra Folz

BGHPLAN
UMWELTPLANUNG UND LANDSCHAFTSARCHITEKTUR GMBH

Landschaftsarchitekten bdlA | Beratende Ingenieure IKRP

Geschäftsführer: Sandra Folz, Christoph Heckel | HRB 41337 | AG Wittlich

Posthof am Kornmarkt | Fleischstraße 57 | 54290 Trier

Fon +49 651 / 145 46-0 | fax +49 651 / 145 46-26 | bghplan.com | mail@bghplan.com

INHALT

1 Einleitung.....	4
2 Methodische Vorgehensweise	5
3 Standortkriterien für Photovoltaik-Freiflächenanlagen	7
3.1 Ausschlussgebiete auf Grund raumordnerischer oder fachgesetzlicher Vorrangfunktionen.....	7
3.1.1 Flächennutzung und natürliche Ressourcen	7
3.1.2 Arten- und Biotopschutz	7
3.1.3 Wasserwirtschaft	7
3.2 Ausschlussgebiete auf Grund städtebaulicher Vorstellungen der Verbandsgemeinde.	8
3.2.1 Flächennutzung und natürlich Ressourcen.....	8
3.2.2 Sonstiges	8
4 Berücksichtigung landwirtschaftlicher Belange	9
5 Abschließende Hinweise	10

ANHANG

Karte 1: Potenzielle Ausschlussflächen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen

1 Einleitung

Aufgrund der technischen und energiewirtschaftlichen Entwicklungen der letzten Jahre im Bereich der Stromerzeugung aus Photovoltaikanlagen finden sich vermehrt Bestrebungen, große Photovoltaikanlagen auf Freiflächen zu errichten, sowohl im Kontext der Förderung über das Erneuerbare Energien Gesetz (EEG) als auch außerhalb dieses Förderrahmens durch den Abschluss langfristiger Stromlieferverträge zwischen Betreibern von Photovoltaikanlagen und Stromkunden (Industrieunternehmen, Energieversorger u.ä.). Vor dem Hintergrund des Klimawandels und der Dringlichkeit zur Umstellung des Energieversorgungssystems stellt dies grundsätzlich eine positive Entwicklung dar.

Aktuell bestehen in der Verbandsgemeinde Speicher (VG Speicher) vier Photovoltaik-Freiflächenanlagen (PV-FFA) in den Gemeinden Spangdahlem, Herforst, Beilingen und Preist mit einer Gesamtfläche von 15,5 ha. Dies entspricht in etwa 0,25 % der Verbandsgemeindefläche sowie 0,6 % der landwirtschaftlichen Fläche.

Um im Hinblick auf die Agrarstruktur, das Landschaftsbild und die Akzeptanz in der Bevölkerung eine geordnete Entwicklung zu unterstützen, hat der VG-Rat beschlossen, einen flächendeckenden Steuerungsrahmen für das gesamte Verbandsgemeindegebiet zu erstellen. Mögliche Nutzungskonflikte, z. B. mit der Landwirtschaft, der Siedlungsentwicklung und der Naherholung sollen hierdurch so weit wie möglich reduziert werden.

Für PV-Freiflächenanlagen ist nach den Vorgaben des Baugesetzbuches eine Privilegierung nicht gegeben, da sie ihrem Wesen nach nicht an den Außenbereich gebunden sind. Auch eine Zulassung als sonstige Vorhaben im Sinne von § 35 Abs. 2 BauGB scheidet in der Regel wegen der Veränderung des Landschaftsbildes und der damit nicht von vorneherein gegebenen Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen aus. Demzufolge kann die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit nur über die kommunale Bauleitplanung erreicht werden. Dies stellt einen wesentlichen Unterschied zur Ermittlung von Eignungsflächen für Windenergieanlagen dar. Es bedarf demnach neben der vorbereitenden Bauleitplanung über den Flächennutzungsplan zwingend der Aufstellung eines Bebauungsplanes durch die jeweiligen Ortsgemeinden. Die vorbereitende Bauleitplanung stellt über den Flächennutzungsplan die fachliche Koordinierungsebene zur umwelt- und siedlungsverträglichen Steuerung von PV-Freiflächenanlagen dar.

Ziel der vorliegenden Konzeption ist es, mit Hilfe der Festlegung von Ausschlusskriterien den weiteren Ausbau der Freiflächenphotovoltaik in einem definierten Rahmen zu steuern und die Umsetzung von Projekten an geeigneten Standorten zu ermöglichen. Für die Verbandsgemeinde bietet das Ergebnis der Steuerungskonzeption den Vorteil, dass Investoren und Flächeneigentümer anhand des Abprüfens erster Kriterien auf geeignete Standorte gelenkt werden. Das Konzept findet dabei nur für die Errichtung neuer PV-FFA Anwendung.

2 Methodische Vorgehensweise

Im Gegensatz zur Ausweisung fester Eignungsflächen, wie dies aus der Windenergiesteuerung aufgrund der bestehenden Privilegierung gem. § 35 BauGB gängige Praxis ist, empfiehlt sich für die Steuerung von Freiflächenphotovoltaikanlagen die Definition einer breiteren Flächenkulisse, die entsprechende Potenziale zur Umsetzung von PV-FFA bietet. Durch die Anwendung von Ausschlusskriterien werden im Umkehrschluss Räume definiert, auf denen die Entwicklung von PV-FFA ausgeschlossen ist. Der Steuerungsrahmen stellt dabei keinen Anspruch auf Machbarkeit eines Projektstandortes dar, sondern zeigt vielmehr den zur weiteren Prüfung zur Verfügung stehenden Raum innerhalb des VG-Gebietes. Ziel sollte es demnach sein, diese Flächenkulisse möglichst großzügig zu gestalten, um die Entwicklung von PV-FFA unter Beachtung der raumordnerischen, fachplanerischen und städtebaulichen Belange auf vorteilhafte Standorte zu lenken. Erfahrungsgemäß zeigt sich, dass durch eine zu starke Einschränkung der Flächenkulisse im Rahmen der konkreten Standortprüfung durch Aspekte wie Flächenverfügbarkeit, Hangneigung, Flurstückgrenzen, Netzanschluss u. ä. die Gefahr besteht, dass kaum noch geeignete Flächen verbleiben.

Zur Ermittlung grundsätzlich geeigneter Flächen für PV-Freiflächenanlagen wird ein Katalog von Steuerungskriterien angewandt. Dabei wird zwischen zwei Arten von Ausschlusskriterien unterschieden:

- Ausschlusskriterien auf Grund raumordnerischer oder fachgesetzlicher Vorrangfunktionen: Hier werden erhebliche Konflikte in Bezug auf die Errichtung einer PV-FFA gesehen. Eine Zugänglichkeit zur bauleitplanerischen Abwägung ist i.d.R. nicht gegeben.
- Ausschlusskriterien auf der Grundlage städtebaulicher Vorstellungen der Verbandsgemeinde: Sie sind einer bauleitplanerischen Abwägung i.d.R. zugänglich, können aber auch noch raumordnerische oder fachgesetzliche Funktionen beinhalten, die ggf. in Konflikt zu einer PV-FFA stehen.

Unberücksichtigt von der Konzeption bleiben Freiflächenanlagen, deren Vergütungshöhe gesetzlich nach EEG bestimmt wird. Dies trifft für Anlagen mit kleinerem Flächenbedarf (1 bis 2 ha) bspw. im 110m-Korridor beidseits der Autobahn oder auf Konversionsflächen zu. Großflächige Anlagen in Ausschreibungsverfahren auf artenarmen Grünland unterliegen hingegen aufgrund ihrer Flächengröße den beschlossenen Steuerungskriterien.

Weiterhin unberücksichtigt bleiben Anlagen mit bereits gefasstem Aufstellungsbeschluss durch die jeweilige Ortsgemeinde, wenn dieser vor dem Beschluss des VG-Rates zur Erstellung einer Standortkonzeption (30.06.2020) gefasst wurde (Übergangsregelung).

Die sich durch die Anwendung der oben genannten Kriterien ergebenden Potenzialflächen sind dann im Rahmen einer Einzelfallprüfung auf weitergehende Aspekte wie

- Landschaftsbild
- Artenschutz
- Pauschal geschützte Biotoptypen nach § 15 LNatSchG
- Wasserschutzgebiete

Die Schutzzone I ist grundsätzlich für den Bau von PV-FFA ausgeschlossen. Innerhalb der Schutzzone II ist der Bau von PV-FFA nur nach Einzelfallprüfung möglich. Hierfür bedarf es einer Befreiung gem. § 52 (1) Satz 2 WHG unter Berücksichtigung der geltenden Rechtsverordnung, so dass zunächst frühzeitig nachzuweisen ist, dass es zu keiner Gefährdung für das Grundwasser oder die Wassergewinnungsanlagen beim Bau und dem Betrieb einer PV-Anlage kommen kann. In Schutzzone III ist der Bau und Betrieb von PV-Anlagen unter Berücksichtigung ggf. erforderlicher Auflagen grundsätzlich möglich.

- Hangausrichtung/Hangneigung
- Waldabstände
- Netzanschlussmöglichkeit

u. a. zu überprüfen. Dies erfolgt im Rahmen der weiteren bauleitplanerischen und genehmigungsrechtlichen Verfahrensschritte zur Umsetzung einer PV-FFA.

3 Standortkriterien für Photovoltaik-Freiflächenanlagen

3.1 Ausschlussgebiete auf Grund raumordnerischer oder fachgesetzlicher Vorrangfunktionen

Diese Art der Ausschlusskriterien ist mit erheblichen Konflikten in Bezug auf eine PV-FFA verbunden und einer bauleitplanerischen Abwägung i.d.R. nicht zugänglich. Für die Untersuchung des Gebietes der VG Speicher wurden folgende Ausschlusskriterien angewendet:

3.1.1 Flächennutzung und natürliche Ressourcen

- Siedlungsflächen (Wohn-, Misch- und Gewerbeflächen nach FNP-Speicher 2005)
Unbebaute Grundstücke in Industrie- und Gewerbegebieten, die für eine PV-Nutzung zur Verfügung stehen, fallen nicht unter die Ausschlusskriterien
- Vorranggebiete für Rohstoffabbau (Übertage) nach ROP-Entwurf 2014 (keine in der VG)
- Vorranggebiete für Landwirtschaft nach ROP-Entwurf 2014
- Vorranggebiete für den regionalen Biotopverbund nach ROP-Entwurf 2014
- Airbase Spangdahlem
- Waldflächen

3.1.2 Arten- und Biotopschutz

- Vorranggebiete für den regionalen Biotopverbund nach ROP-Entwurf 2014
- Pauschal geschützte Biotoptypen nach § 30 BNatSchG
- Naturschutzgebiete
- *Natura 2000 Gebiete (sofern die Schutz- und Erhaltungsziele durch die Planung gefährdet werden)*

3.1.3 Wasserwirtschaft

- Wasserschutzgebiet Zone I
- Gesetzliches Überschwemmungsgebiet

3.2 Ausschlussgebiete auf Grund städtebaulicher Vorstellungen der Verbandsgemeinde

Neben den unter Punkt 3.1 genannten fachgesetzlichen und raumordnerischen Kriterien, die die Errichtung von PV-Freiflächenanlagen ausschließen, bestehen weitere einschränkende Kriterien, die aber der örtlichen Abwägung unterliegen.

3.2.1 Flächennutzung und natürlich Ressourcen

- Sehr hochwertige landwirtschaftliche Flächen – Vorschlag (2010 und 2016) der Landwirtschaftskammer zur Ausweisung als „Vorranggebiet für Landwirtschaft“ im neuen ROP
Die Landwirtschaftskammer hat im Juli 2010 einen Fachbeitrag Landwirtschaft zum Regionalen Raumordnungsplan (ROP) der Planungsgemeinschaft Region Trier vorgelegt. Im Fachbeitrag werden „sehr hochwertige“ und „hochwertige“ landwirtschaftliche Flächen unterschieden. Die sehr hochwertigen Flächen werden zur Übernahme in den ROP als Vorranggebiete für die Landwirtschaft vorgeschlagen und die hochwertigen Flächen als Vorbehaltsgebiete für die Landwirtschaft. Im Jahr 2016 wurden Ergänzungsflächen von der Landwirtschaftskammer an die Planungsgemeinschaft Region Trier gemeldet.
- Landwirtschaftliche Nutzfläche (Acker- oder Grünland) mit einer Ertragszahl von > 40 (gewichtete mittlere Ertragszahl in der VG Speicher)
Um Flächenarrondierungen zu ermöglichen, darf innerhalb einer Solarparkfläche bis zu 25 % der Fläche diese Ertragszahl überschreiten

3.2.2 Sonstiges

- Auf die Festlegung von Siedlungsabständen wird verzichtet. Die entsprechenden Entscheidungen hierüber obliegen den Ortsgemeinden im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung. Den Ortsgemeinden wird jedoch empfohlen, im Rahmen des jeweiligen Bauleitplanverfahrens auf einen angemessenen Siedlungsabstand hinzuwirken.
- Es werden nur Solarparks mit einer maximalen Größe von 15 ha (Geltungsbereich des rechtskräftigen Bebauungsplans) zugelassen.
- Insgesamt darf die Gesamtfläche aller neuen Solarparks in der VG Speicher nicht mehr als ca. 60 ha betragen. Dies entspricht in etwa 1,0 % der VG-Fläche und 2,4 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Hiervon unberücksichtigt bleiben Anlagen mit fester EEG-Vergütung sowie Anlagen, die unter die oben beschriebene Übergangsregelung fallen.
- Der Abstand zwischen zwei neu errichteten Solarparks muss mindestens 1 km betragen. Zwischen Anlagen deren Vergütung gesetzlich nach EEG bestimmt wird, wird kein Mindestabstand festgelegt. Der Mindestabstand greift erst, wenn festvergütete Anlagen nach EEG um Anlagen ohne Festvergütung erweitert werden. Bestandsanlagen bleiben bei der Anwendung des Mindestabstandes unberücksichtigt.

4 Berücksichtigung landwirtschaftlicher Belange

Im Positionspapier der Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz zu Freiflächen-Photovoltaikanlagen auf landwirtschaftlichen Flächen (Stand Oktober 2019) werden im Hinblick auf „ertragschwache“ Standorte mehrere Beurteilungskriterien genannt, u.a.:

- a) Keine Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Vorrangflächen in der Regionalplanung
In der vorliegenden Konzeption wurden Vorrangflächen für Landwirtschaft nach dem regionalen Raumordnungsplan der Region Trier (Entwurf 2014) von vornherein als Ausschlussbereiche für PV-Freiflächenanlagen gesetzt.

- b) Keine Inanspruchnahme von Flächen im Umkreis von 400 m zu landwirtschaftlichen Hofstellen im Außenbereich
*Im Rahmen der Konzeption wurden keine Siedlungsabstände festgeschrieben. Diese obliegen den Ortsgemeinden im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung.
PV-FFA können zur wirtschaftlichen Stabilisierung landwirtschaftlicher Betriebe dienen. Aus diesem Grund wird die Ausschlusswirkung nicht in vollem Umfang herangezogen. Es bedarf jedoch einer Einzelfallprüfung landwirtschaftlicher Belange im Rahmen der Bauleitplanung.*

- c) Nur Flächen und Grundstücke, die weniger als 50 % der durchschnittlichen Ertragszahl einer Gemeinde erreichen
*Im Rahmen der vorliegenden Konzeption wurde für das Gebiet der VG Speicher die mittlere Ertragszahl ermittelt. Sie liegt bei 40. Bei weniger als 50 % der durchschnittlichen Ertragszahl käme demnach eine Nutzung für PV-Freiflächenanlagen nur auf Flächen in Frage, die eine Ertragszahl von 20 oder weniger aufweisen.
Bei Anwendung dieses Kriteriums verbleiben annähernd keine Flächen mit ausreichender Größe für eine Nutzung als Solarpark.*

Die übrigen im Positionspapier der Landwirtschaftskammer genannten Punkte „agrarstrukturelle Belange“, „Berücksichtigung von Grundstücken mit besonderen Nutzungseigenschaften“ und „Berücksichtigung betrieblicher Belange“ können erst auf der Ebene der Einzelfallbetrachtung geklärt werden.

Aus den obigen Ausführungen wird ersichtlich, dass in der vorliegenden Konzeption die landwirtschaftlichen Belange soweit wie möglich berücksichtigt wurden.

5 Abschließende Hinweise

Aus fachlicher Sicht wird empfohlen, die über die Anwendung der Steuerungskriterien ermittelten Potenzialflächen großzügig zu ermitteln, um ausreichend Potenzial für neue, gut geeignete Standorte zur Verfügung zu stellen. Die Steuerungskonzeption stellt dabei lediglich den Rahmen dar, in welcher Flächenkulisse die erforderliche Einzelfallprüfung begonnen werden kann.

Neben der Berücksichtigung aller Belange und Vorgaben ist das Einverständnis des Flächeneigentümers sowie der Beschluss der Ortsgemeinde zur Aufstellung eines Bebauungsplanes Grundvoraussetzung für die Errichtung einer PV-FFA.

Im Rahmen der Standortkonzeption wurden Aspekte wie die Wirtschaftlichkeit der Potenzialflächen aufgrund der Hangneigung, Entfernung zum nächst möglichen Netzanschlusspunkt u. ä. nicht berücksichtigt, da dies im Ermessungsspielraum der Projektentwickler und Betreiber der PV-FFA liegt. Wie oben beschrieben ist es das Ziel der Konzeption, einen großzügigen Raum zur Entwicklung potenzieller PV-FFA zu schaffen. Für die letztendliche Auswahl umsetzungsfähiger Standorte bedarf es wesentlich mehr Entscheidungskriterien.

Hinsichtlich der Hangneigung ist zu berücksichtigen, dass zwar einerseits im flachen Gelände (weniger als 10 % Neigung) die Einsehbarkeit von PV-FFA i.d.R. durch eine Randeingrünung deutlich reduziert werden kann, andererseits diese Flächen aber auch für die landwirtschaftliche Nutzung besonders vorteilhaft sind, weil sie maschinell leichter zu bearbeiten sind, die Bodengüte oftmals höher ist und vor allem der Aspekt der Bodenerosion kaum eine Rolle spielt.

In steilerem Gelände sind die Möglichkeiten zur optischen Abschirmung von PV-FFA durch randliche Gehölzpflanzungen begrenzt; Solarparks bieten hier aber mit ihrer ganzjährigen Bodenbegrünung einen guten Schutz gegen Bodenerosion im Vergleich zur Ackernutzung mit saisonal fehlender Bodenbedeckung.

Hinsichtlich der optischen Abschirmung von PV-FFA besteht darüber hinaus grundsätzlich die Möglichkeit, relevante Sichtbeziehungen von Ortslagen oder markanten Punkten über eine dort angebrachte Bepflanzung zu minimieren.

Neben der Steuerung möglicher Standorte für PV-FFA sollte auch das Potenzial an Dachflächen (Gewerbedächer, öffentliche Gebäude) sowie sonstiger bereits versiegelter Flächen berücksichtigt werden (z.B. Überdachung von Parkplätzen, Nutzung bereits ausgewiesener Gewerbestandorte, Industriebrachen). Hierdurch kann der Flächendruck auf landwirtschaftliche Nutzflächen reduziert und sichergestellt werden, dass alle verfügbaren und tragfähigen Potenziale zur Erzeugung regenerativer Energien berücksichtigt werden. Die VG Speicher ist aktuell in Kooperation mit anderen Gebietskörperschaften (Eifelkreis Bitburg-Prüm sowie die hier ansässigen Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden) in der Vorbereitung, diese Potenziale ggf. im Rahmen eines Klimaschutzkonzeptes zu ermitteln. Aufgrund des noch sehr jungen Verfahrens lassen sich die Inhalte des künftigen Klimaschutzkonzeptes jedoch noch nicht exakt benennen.