

VOLLZUGSHINWEISE zur “Landesverordnung über Gebote für Solaranlagen auf Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten“

Bau von Photovoltaik-Anlagen auf landwirtschaftlichen Flächen:

Hinweise aus land- , forstwirtschaftlicher und naturschutzfachlicher Sicht

Das Klimaschutzgesetz des Landes Rheinland-Pfalz schreibt vor, dass die Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen in Rheinland-Pfalz bis zum Jahr 2020 um mindestens 40 Prozent und bis zum Jahr 2050 um mindestens 90 Prozent im Vergleich zu den Gesamtemissionen im Jahr 1990 gesenkt werden soll. Zur Umsetzung dieser Ziele kommt dem Ausbau der erneuerbaren Energien (Energiewende) neben dem Schutz natürlicher Ressourcen und der Einsparung sowie effizienten Nutzung von Energie eine besondere Rolle zu.

I. Hintergrund

Seit Inkrafttreten der aktuell gültigen Fassung des Erneuerbaren Energien Gesetzes am 1. Januar 2017 (nachfolgend EEG 2017 genannt) ist die Förderung der erneuerbaren Energien mit der Teilnahme an Ausschreibungsverfahren verbunden. Dies trifft für fast alle Windkraft- und Biomasseanlagen zur Stromerzeugung zu. Daneben müssen auch Photovoltaik(PV)-Anlagen ab einer Größe von 750 kW an Ausschreibungen teilnehmen. Eine Voraussetzung zur Teilnahme an Ausschreibungen im Bereich der PV-Anlagen ist, dass die geplante Anlage in einer bestimmten Gebietskulisse liegt. Nach § 37c Absatz 1 Halbsatz 1 EEG 2017 darf die Bundesnetzagentur nur solche Gebote für Freiflächenanlagen im Zuschlagsverfahren berücksichtigen, die Anlagen auf Flächen nach § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstaben a bis g EEG 2017 betreffen. Damit stehen für die Errichtung von Freiflächenanlagen im Wesentlichen nur versiegelte Flächen (Buchstabe a), Konversionsflächen (Buchstabe b), Seitenrandstreifen (110 Meter) entlang Autobahnen oder Schienenwegen (Buchstabe c) und Flächen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Buchstabe g) zur Verfügung.

Darüber hinaus werden durch § 37c Absatz 2 des EEG 2017 vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2532), die Bundesländer ermächtigt, die für die Errichtung von Solaranlagen auf Flächen (Freiflächenanlagen gemäß § 3 Nummer 22 EEG 2017) in ihrem Landesgebiet vorgesehenen Flächen (Flächenkulisse) über den gesetzlichen Rahmen hinaus zu erweitern (Verordnungsermächtigung).

Flächen nach § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe h EEG 2017 sind solche, deren Flurstücke als Ackerland genutzt werden. Flächen nach § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe i EEG 2017 sind Flächen, deren Flurstücke als Grünland genutzt werden. Beide Flächenkategorien setzen zudem voraus, dass die betreffenden Flurstücke in einem benachteiligten Gebiet liegen. Benachteiligte Gebiete sind gemäß § 3 Nummer 7 EEG 2017 die Gebiete nach der Richtlinie 86/465/EWG des Rates vom 14. Juli 1986 betreffend das Gemeinschaftsverzeichnis der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete i. S. d. Richtlinie 75/268/EWG (ABl. (EG) Nr. L 273, S. 1) in der Fassung der Entscheidung der EU-Kommission 97/172/EG vom 10. Februar 1997 (ABl. (EG) Nr. L 72, S. 1). Bei der Inbezugnahme der o. g. europarechtlichen Rechtsakte im EEG 2017 handelt es sich aus Gründen der Planungssicherheit um einen statischen Verweis. Dies bedeutet, dass die derzeitigen Planungen von Projektierern sowie Anlagenbetreiberinnen und -betreibern für den Fall, dass die EU-Kommission eine Änderung der Zuordnung dieser benachteiligten Gebiete vornimmt, nicht beeinträchtigt werden. Die Listen der benachteiligten Gebiete in Rheinland-Pfalz liegen den jeweils zuständigen unteren Landwirtschaftsbehörden vor.

Die bisher erfolgten Ausschreibungsrunden haben gezeigt, dass die in Rheinland-Pfalz geltende Flächenkulisse unzureichend ist. Der größte Teil der in den bisherigen Ausschreibungsrunden bezuschlagten Gebote entfiel auf PV-Anlagen auf Konversionsflächen in Nord- und Ostdeutschland. Des Weiteren ging ein Großteil der Zuschläge an PV-Anlagen auf Acker- und Grünlandflächen in Bayern. Dort ist bereits seit März 2017 eine Verordnung zur Öffnung der Flächenkulisse für PV-Anlagen auf Freiflächen in Kraft getreten. Im Vergleich zu anderen Bundesländern ist es in Rheinland-Pfalz aufgrund der Landesstruktur schwieriger geeignete Standorte zu finden. Die ländliche Prägung von Rheinland-Pfalz führt u. a. auch dazu, dass vergleichsweise wenig Flächen versiegelt sind und die wenigen Standorte entlang von Autobahnen, Schienenwegen oder auf Konversionsflächen nur bedingt für PV-Anlagen geeignet sind.

Im Sinne einer zügigen, volkswirtschaftlich günstigen Energiewende und der wirtschaftlichen Entwicklung des Ländlichen Raums in Rheinland-Pfalz ist es sinnvoll, größere PV-Anlagen auch auf landwirtschaftlichen Flächen in benachteiligten Gebieten zu errichten. Daher hat die Regierung des Landes Rheinland-Pfalz von der Verordnungsermächtigung gemäß § 37c Absatz 2 EEG 2017 Gebrauch macht.

II. Hinweise zu relevanten bestehenden rechtlichen Regelungen

Bei der Öffnung der Flächenkulisse kraft Rechtsverordnung des Landes auf Grünlandflächen [alle per InVeKos (Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem der Agrarförderung) erfassten Dauergrünlandflächen und die Grünlandflächen, die nicht per InVeKos erfasst sind, jedoch im Grundbuch als Grünland eingetragen sind] in benachteiligten Gebieten wird in Rheinland-Pfalz ein naturschutz-, landschafts- und landwirtschaftsverträglicher Ausbau der PV-Anlagen auf Freiflächen durch verschiedene Maßgaben sichergestellt. Insbesondere wird auf folgende gesetzliche Regelungen hingewiesen:

II.a Regelungen des EEG 2017

- Um im Sinne der Landwirtschaft und des Naturschutzes einem unverhältnismäßigen Flächenverbrauch durch Freiflächenanlagen vorzubeugen sieht § 1 Absatz 2 der Landesverordnung eine landesspezifische Zuschlagsgrenze in Höhe von 50 Megawatt pro Kalenderjahr zu installierende Leistung in Höhe eines Zwölftels der jährlichen bundesweiten Ausschreibungsmenge vor. Auf Grundlage des für PV-Freiflächen-Anlagen heranzuziehenden Erfahrungswertes für den Flächenbedarf von 2 Hektar/ Megawatt ist die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Fläche in benachteiligten Gebieten damit auf jährlich maximal rund 100 Hektar begrenzt.

- Nach § 38a Absatz 1 Nummer 5 Buchstabe a EEG 2017 ist die zulässige Gebotsmenge pro Gebot auf maximal 10 Megawatt begrenzt. Dies entspricht etwa einer Fläche von maximal 20 Hektar. Die Ausschreibungen haben gezeigt, dass die durchschnittliche Projektgröße der wenigen bisher in Rheinland-Pfalz bezuschlagten Gebote bei rund 3 Hektar pro Projekt lag. Nach § 24 Absatz 2 EEG 2017 müssen überdies zur Ermittlung der 10-Megawatt-Schwelle mehrere Freiflächenanlagen zusammengerechnet werden, wenn sie im Umkreis von 2 km innerhalb derselben Gemeinde, die für die Aufstellung und den Beschluss eines Bebauungsplans zuständig ist oder gewesen wäre, errichtet und innerhalb von 24 aufeinanderfolgenden Kalendermonaten in Betrieb genommen worden sind. Hierdurch wird zum Schutz der Interessen der Landwirtschaft eine Ballung in einer bestimmten Region und Kommune vermieden.
- Durch § 38a Absatz 1 Nummer 5 Buchstabe b EEG 2017 werden die Belange des Naturschutzes beachtet, indem PV-Freiflächenanlagen im Sinne der §§ 23 und 24 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) in Naturschutzgebieten und Nationalparks keine Förderberechtigung haben.

II.b. Regelungen des Fachrechts

Im Hinblick auf die Errichtung einer PV-Freiflächenanlage ergeben sich weitere Restriktionen aus dem Planungserfordernis und den einzelnen fachrechtlichen Bestimmungen. PV-Freiflächenanlagen können als bauplanungsrechtlich nicht privilegierte Vorhaben im Außenbereich nur eingeschränkt errichtet werden. Der Bau einer PV-Freiflächenanlage erfordert in aller Regel einen Bebauungsplan und ist zudem baugenehmigungspflichtig. Gemäß § 37 Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe a EEG 2017 ist bereits für die Teilnahme an der Ausschreibung zumindest ein Beschluss über die Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans nach § 2 Baugesetzbuch erforderlich. Kann eine Anlage z. B. mangels Bebauungsplan nicht innerhalb von 24 Monaten nach der Bekanntgabe des Zuschlags errichtet werden, erlischt der Zuschlag. Ob und gegebenenfalls wo und für welche Flächengröße ein Bebauungsplan aufgestellt werden soll, hängt jedoch aufgrund der kommunalen Planungshoheit maßgeblich von den Trägern der Bauleitplanung (Verbandsgemeinden und Städte) vor Ort ab. Ein Rechtsanspruch eines interessierten Grundbesitzers oder Projektantragstellers besteht nicht. An der Bauleitplanung sind nach § 4 Baugesetzbuch u. a. die

sonstigen Träger öffentlicher Belange, insbesondere auch die Landwirtschaftskammer, die landwirtschaftlichen Verbände und Umweltverbände zu beteiligen. Dies dient der Ermittlung und zutreffenden Bewertung aller von der Planung betroffenen Belange und gewährleistet, dass u. a. die Belange von Landwirtschaft und Naturschutz im Rahmen der Abwägung berücksichtigt werden. Zudem sind zahlreiche weitere fachrechtliche Vorgaben wie z. B. § 50 Bundes-Immissionsschutzgesetz zu beachten.

Zur umfassenden Beachtung der Anforderungen des Natur- und Landschaftsschutzes sowie der Land- und Forstwirtschaft werden darüber hinaus folgende Hinweise gegeben:

Landwirtschaftliche Belange

1. Um die wirtschaftliche Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe angemessenen zu berücksichtigen, soll der Bau von PV-Freiflächenanlagen gemäß § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe i EEG 2017 nur auf landesweit vergleichbar ertragsschwächeren Grünlandstandorten erfolgen. Als Kenngröße ist hierzu die Ertragsmesszahl (EMZ) heranzuziehen. Die landesweite durchschnittliche EMZ von Grünland liegt bei ca. 35. Entsprechend kann landesweit davon ausgegangen werden, dass Grünland mit einer Ertragszahl kleiner als 35 tendenziell ertragsschwächer ist. Im Speziellen können auf Ebene der einzelnen Verwaltungseinheiten (Verbandsgemeinden und Städte) die lokal typischen durchschnittlichen EMZ abweichen. In diesen Fällen sollen die jeweilig zuständigen Träger der Bauleitplanung die lokal typischen durchschnittlichen EMZ in die Abwägung einstellen.
2. Aus Gründen der Betriebsentwicklung soll der Bau von PV-Freiflächenanlagen auf Grünlandflächen gemäß § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstaben c und i EEG 2017 im Radius von 400 m um die Betriebstätten tierhaltender Betriebe und im Radius von 200 m um die Betriebstätten nicht tierhaltender Betriebe nicht gestattet werden, sofern die Betriebsinhaber dem Bau der PV-Freiflächenanlagen nicht zustimmen.
3. Der Bau von PV-Freiflächenanlagen gemäß § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe i EEG 2017 ist auf Flächen, die in regionalen Raumordnungsplänen als Vorrangflächen für die Landwirtschaft ausgewiesen sind, in der Regel ausgeschlossen. Einzelheiten ergeben sich aus den regionalen Raumordnungsplänen.

Naturschutz- und Landschaftsschutzfachliche Belange

4. Neben dem Ausschluss von Flächen für den Bau von PV-Freiflächenanlagen gemäß § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstaben c, h und i EEG 2017, die in Naturschutzgebieten und Nationalparks (§ 38a Absatz 1 Nummer 5 Buchstabe b EEG 2017) liegen, ist der Bau von PV-Freiflächenanlagen gemäß § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstaben c und i EEG 2017 auf Flächen

- in Biosphärenreservaten i. S. d. § 25 BNatSchG,
- in Naturparks i. S. d. § 27 BNatSchG,
- in flächenhaften Naturdenkmälern i. S. d. § 22 LNatSchG und
- in FFH- und Vogelschutzgebieten gemäß § 33f. BNatSchG

zulässig, sofern das jeweilige Vorhaben dem Schutzzweck nicht entgegensteht bzw. die Verträglichkeit gegeben ist.

Dies ist in Flächen gemäß § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstaben c und i EEG 2017

- in geschützten Biotopen i. S. d. § 30 BNatSchG und § 15 LNatSchG
- in geschützten Landschaftsbestandteilen gemäß § 29 BNatSchG
- auf nicht artenarmen Grünlandflächen (siehe Kartieranleitung Biotoptypen unter <https://naturschutz.rlp.de> und i. S. d. Grundsatzes G 166 der dritten Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Rheinland-Pfalz – LEP IV)

in der Regel nicht zulässig.

Auch ist zu prüfen, ob PV-Freiflächenanlagen zur Beeinträchtigung der Funktion von in den regionalen Raumordnungsplänen als Ziele der Raumordnung ausgewiesenen Vorranggebieten des regionalen Biotopverbundes führen können. Im Falle einer Funktionsbeeinträchtigung ist die Errichtung von PV-Freiflächenanlagen ausgeschlossen.

5. Im Hinblick auf den Schutz des Landschaftsbildes ist der Bau von PV-Freiflächenanlagen gemäß Ziel 166 a der dritten Teilfortschreibung im Landesentwicklungsprogramm (LEP IV) Rheinland-Pfalz in den Kernzonen und den Rahmenbereichen der UNESCO-Welterbegebiete Oberes Mittelrheintal und Obergermanisch-Raetischer Limes ausgeschlossen. Auf Flächen der Bewertungsstufen 1 und 2 der landesweit bedeutsamen historischen Kulturlandschaften (siehe Karte 20 und Tabelle zur Karte 20 der dritten Teilfortschreibung sowie Ziel 92 des LEP IV Rheinland-Pfalz) sollte der Bau von PV-Freiflächenanlagen nicht gestattet werden. Auf Flächen der übrigen Bewertungsstufen der landesweit bedeutsamen historischen Kulturlandschaften besteht für den Bau von PV-Freiflächenanlagen ein erhöhter Prüfbedarf. Sofern eine Blickbezie-

hung oder Sichtachse in die Landschaft durch das geplante Vorhaben beeinträchtigt wird, sollte der Bau von PV-Freiflächenanlagen ebenfalls nicht gestattet werden. Hinsichtlich der Fernwirkung sind sowohl exponierte Sichtpunkte am Standort der PV-Anlage (bzw. auch im Nahbereich des Standorts) als auch exponierte Standorte mit Sicht auf den Standort der PV-Anlage zu beachten. Weitere Festsetzungen ergeben sich aus dem Landesentwicklungsprogramm und den regionalen Raumordnungsplänen.

6. Um dauerhaft zur Sicherung der Populationen wild lebender Tiere im Sinne des BNatSchG beizutragen, soll der Bau von PV-Freiflächenanlagen gemäß § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstaben c und i EEG 2017 auf Flächen die von besonderer Bedeutung für die Wanderung von wild lebenden Tieren sind, nicht gestattet werden. Speziell sind hier Flächen in der Nähe von Querungshilfen für wild lebende Tiere über Verkehrswege zu nennen. Die Funktionsfähigkeit der Querungshilfe darf nicht verlorengehen oder eingeschränkt werden. Ein Mindestabstand von 200 m wird empfohlen.
7. Artenschutzrechtliche Vorschriften sind zu beachten und der Eingriff in Natur und Landschaft ist zu kompensieren. Dabei wird auf folgendes hingewiesen:
 - Der mit dem Bau der PV-Freiflächenanlage gemäß § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstaben c und i EEG 2017 verbundene Versiegelungsgrad ist auf maximal 2 Prozent der Gesamtfläche der Anlage zu beschränken. Als versiegelte Fläche sind dabei in der Regel lediglich die Fundamente des Ständerwerks für die PV-Module und von festen Baulichkeiten, wie z.B. Einhausungen von Transformatoren, zu werten.
 - Im Falle einer notwendigen Realkompensation des Eingriffs soll der Ausgleich möglichst auf der Fläche der PV-Anlage erfolgen. Ist dies nicht möglich, soll die Kompensation vornehmlich in Form von produktionsintegrierten Maßnahmen erfolgen. Bei der Bewertung des Eingriffs sollen mögliche Effekte der Extensivierung der Fläche berücksichtigt werden.
 - Wegen der Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen sind insbesondere auch die Belange der Landwirtschaft in den Verfahren zu berücksichtigen. Dies gilt gemäß § 1 Absatz 6 Nummer 8 b BauGB auch für die Festsetzung von Kompensationsmaßnahmen. Auf § 15 Absatz 3 BNatSchG wird verwiesen.

8. Im Hinblick auf den Natur- und Landschaftsschutz wird für mögliche textliche Festsetzungen in Bebauungsplänen, die im Zusammenhang mit dem Bau von PV-Freiflächenanlagen gemäß § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstaben c und i EEG 2017 erstellt werden, grundsätzlich empfohlen:

- keine Festsetzung einer maximalen Höhe,
- Beschränkung der wasserundurchlässigen Befestigungen auf ein Mindestmaß und nicht mehr als 2 Prozent der Gesamtfläche der PV-Anlage,
- grundsätzliche Zulässigkeit von Zaunanlagen, die für Kleinsäuger durchlässig und landschaftsangepasst eingefärbt sind,
- Pflanzung von Gehölzarten von mindestens 3 m Höhe als eine mindestens 3 reihige Sichtschutzhecke, sofern die natürliche Vegetation (z.B. direkt angrenzender Wald oder Hecke) keinen direkten Sichtschutz (insbesondere Nahwirkung) vom Standort der PV-Anlage darstellt,

Des Weiteren sollten nachfolgende Punkte vertraglich abgesichert werden:

- Mindestabstand von 20 cm zwischen PV-Modulen und Bodenoberfläche,
- im Falle einer notwendigen Bepflanzung mit Gehölzen, z.B. als Sichtschutz oder als Ausgleichsmaßnahme, Wahl von standortangepassten und heimischen Gehölzen aus Betrieben, die der Zertifizierungsgemeinschaft gebietseigener Gehölze (ZgG) angehören,
- Entwicklung der unversiegelten Fläche der Anlage durch gebietsheimisches Saatgut als extensives Grünland und Pflege der Grünfläche durch Mahd oder Beweidung,
- Ausschluss des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln zur Pflege der Fläche.

Im Hinblick auf § 15 Absatz 3 BNatSchG wird zur Berücksichtigung der Belange der Landwirtschaft insbesondere im Falle der Bepflanzung mit Gehölzen als Vermeidungs- oder Kompensationsmaßnahme empfohlen, diese Bepflanzungen wenn möglich in Form von Kurzumtriebsplantagen (KUP) zu planen und anzulegen. Auf die im Jahr 2014 den Struktur- und Genehmigungsdirektionen bekannt gegebenen Hinweise des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten zur „Anlage von Kurzumtriebsplantagen in Rheinland-Pfalz: Hinweise aus landwirtschaftlicher und naturschutzfachlicher Sicht“ wird verwiesen.

9. Aus Gründen des Ressourcenschutzes ist im Rahmen des Bauordnungsverfahrens sicherzustellen, dass PV-Freiflächenanlagen gemäß § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstaben c und i EEG 2017 nach dauerhafter Aufgabe der zulässigen Stromerzeugung zurückgebaut und Bodenversiegelungen beseitigt werden. Eine entsprechende Verpflichtungserklärung durch den Betreiber der Anlage verbunden mit der Eintragung einer Baulast im Grundbuch und einer Sicherheitsleistung in Form einer Bankbürgschaft sollte vertraglich gesichert werden.

Wald- und Forstwirtschaftliche Belange

10. Ziel ist es, einen möglichst effizienten und damit wirtschaftlichen Betrieb der PV-Freiflächenanlagen zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund sollen, um eine Verschattung der Anlagen zu vermeiden, folgende Abstände zum vorhandenen Wald berücksichtigt werden:

- Waldfläche befindet sich im Norden der Anlage: eine Baumlänge
(in der Regel 30 m)
- Waldfläche befindet sich im Süden der Anlage: sechsfache Baumlänge
(in der Regel 180 m)
- Waldfläche befindet sich im Westen bzw. Osten der Anlage: dreifache Baumlänge
(in der Regel 90 m)

Durch diese Abstandsregelung wird auch die Maßgabe erfüllt, durch eine geeignete Standortwahl sicherzustellen, dass während der Bau- und der Betriebsphase der PV-Freiflächenanlagen Inanspruchnahmen von angrenzendem Wald mit seinen naturschutzfachlich hochwertigen Waldrändern sowie Bewirtschaftungseinschränkungen oder -erschwernisse auf den Waldflächen ausgeschlossen sind. Zudem ist auf diese Weise das Gefährdungsrisiko der PV-Anlage durch umstürzende Bäume in der Regel weitestgehend reduziert.

Die Aufsichts- und Dienstleistungs- sowie die Struktur- und Genehmigungsdirektionen, die Kommunalverbände und die Zentralstelle der Forstverwaltung des Landes Rheinland-Pfalz werden hiermit gebeten, ihre nachgeordneten Unteren Landwirtschafts- und Naturschutz- sowie Planungs- und Baubehörden sowie die kommunalen Gebietskörperschaften und Forstämter in geeigneter Form vom Inhalt dieses Schreibens in Kenntnis zu setzen und zukünftig entsprechend zu verfahren.

Ergänzend wird darum gebeten, die nachgeordneten Bauplanungsbehörden auf die Empfehlungen zur Ermittlung, Beurteilung und Minderung der Blendwirkung von großflächigen Freiflächen-Photovoltaikanlagen in Anhang 2 der Hinweise des LAI mit Stand 3.11.2015 zur Messung, Beurteilung und Minderung von Lichtimmissionen hinzuweisen.