

ENTWURF, Stand 17.08.2022

Planungsrechtliche Beurteilung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen sowie Empfehlungen zu deren Standortsicherung in der Bauleitplanung

Allgemeines

Photovoltaik (PV) ist eine effiziente Form zur Stromerzeugung und bildet einen Eckpfeiler zur Erreichung der klima- und energiepolitischen Ziele. Die gesunkenen Herstellungskosten der Photovoltaikanlagen und die geänderten Fördermodalitäten führen aktuell zu steigenden Nachfragen der Freiflächennutzung durch PV-Anlagen. Anfragen von Investoren konzentrieren sich im Landkreis Rotenburg (Wümme) vermehrt auf landwirtschaftlich genutzte Flächen im Außenbereich. Vor diesem Hintergrund kommt der raumverträglichen Standortwahl eine hohe Bedeutung zu. Insbesondere muss sichergestellt sein, dass sich für die Belange der Landwirtschaft keine unverträglichen Belastungen ergeben und dass die Belange von Natur und Landschaft berücksichtigt werden.

Nach dem Niedersächsischen Klimagesetz (§ 3 Abs. 1 Nr. 3b) sollen bis 2033 mindestens 0,47 % der Landesfläche (22.500 ha) als Gebiete für die Nutzung von solarer Strahlungsenergie zur Erzeugung von Strom durch Photovoltaik-Freiflächenanlagen in Bebauungsplänen der Gemeinden ausgewiesen werden.

Erforderlichkeit von Bauleitplanung

PV-Freiflächenanlagen (Solarparks) sind im planungsrechtlichen Außenbereich nicht privilegiert zulässig und können lediglich im Rahmen der Bauleitplanung (Flächennutzungsplan und Bebauungsplan) verwirklicht werden.

Die Planungshoheit und die Planungsverantwortung liegen in den Händen der Samtgemeinden bzw. Gemeinden. Beide Kommunen haben entsprechend § 1 Abs. 3 BauGB Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit sie es für die städtebauliche Ordnung und Entwicklung für erforderlich halten. Erforderlich i. S. d. § 1 Abs. 3 Satz 1 ist die

Bauleitplanung, wenn sich dies aus der planerischen Konzeption der Gemeinde ergibt. Diese Konzeption muss nach außen hin in einer nachvollziehbaren Weise in Erscheinung treten. Eine geordnete städtebauliche Entwicklung ergibt sich aus den einzelnen, speziellen Regelungen des Bauplanungsrechts. So dient eine Bauleitplanung nicht einer nachhaltigen (geordneten) städtebaulichen Entwicklung, wenn eine Gemeinde über das Gemeindegebiet verstreut zahlreiche kleine Bauflächen mit unterschiedlichsten Nutzungen vorsieht.

Im Rahmen der Abwägung zu den jeweiligen Bauleitplänen haben die Kommunen alle öffentlichen und privaten Belange gerecht miteinander und gegeneinander abzuwägen. Dazu gehört auch ein gesamträumliches Nutzungskonzept sowie eine Prüfung von Standortalternativen. Es bietet sich an, im Konzept folgende Flächen zu ermitteln:

- a) Flächen, die sich potenziell eignen (Gunstflächen)
- b) Flächen, die sich eher nicht eignen (Restriktionsflächen)
- c) Flächen, die sich nicht eignen (Ausschlussflächen).

Der Solarenergieausbau soll vorrangig auf bereits versiegelte oder baulich vorgeprägte Flächen gelenkt werden (Gunstflächen). Eine solche Vorprägung kann, in bestimmten Ausmaßen, längs von Autobahnen und Schienenwegen oder bei Flächen, die an vorhandene Siedlungsstrukturen (insbesondere Gewerbe- und Industriegebiete) angrenzen, angenommen werden.

Im Bebauungsplan ist dann die naturschutzfachliche Eingriffsregelung abzuarbeiten und ein Umweltbericht zu erstellen.

Der Flächennutzungsplan bedarf der Genehmigung durch den Landkreis und die Bebauungspläne unterliegen der allgemeinen Rechtskontrolle.

Vorgaben der Raumordnung

Das Landes - Raumordnungsprogramm (LROP) enthält in Abschnitt 4.2.1 Ziffer 03 Sätze 1-4 folgende Grundsätze der Raumordnung:

¹Der Ausbau von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie (Photovoltaik) soll landesweit weiter vorangetrieben und bis 2040 eine Leistung von 65 GW installiert werden. ²Dabei sollen vorrangig bereits versiegelte Flächen und Flächen auf, an oder in einem Gebäude oder einer Lärmschutzwand sowie sonstigen baulichen Anlagen in Anspruch genommen werden. ³Mindestens 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. ⁴Vorbehaltsgebiete für die Landwirtschaft sollen hierfür nicht in Anspruch genommen werden. (...)

Da es sich bei den Vorbehaltsgebieten für die Landwirtschaft um berücksichtigungspflichtige Grundsätze der Raumordnung handelt, sind sie einer Abwägung im Rahmen der Bauleitplanung zugänglich. Diese Abwägung kann auch zum Ergebnis führen, die Vorbehaltsgebiete zur Schonung landwirtschaftlicher Flächen mit vergleichsweise hochwertigen Böden von Photovoltaikanlagen freizuhalten.

Die Bauleitpläne sind gemäß § 1 Abs. 4 BauGB den Zielen der Raumordnung anzupassen. Zu den Gebieten, in denen gemäß RROP 2020 aufgrund ihrer entgegenstehenden Nutzungen und Funktionen keine PV-Freiflächenanlagen möglich sind, zählen:

- Vorranggebiete Natur und Landschaft
- Vorranggebiete Natura 2000
- Vorranggebiete Biotopverbund
- Vorranggebiete landschaftsbezogene Erholung
- Vorranggebiete infrastrukturbezogene Erholung
- Vorranggebiete Rohstoffgewinnung

Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege

Im Rahmen der Bauleitplanung für Solarparks sind aus der Sicht des Natur- und Landschaftsschutzes folgende **Ausschlussflächen** zu beachten:

Natura 2000-Gebiete (FFH-Gebiete und EU-Vogelschutzgebiete)

FFH-Gebiete und EU-Vogelschutzgebiete sind Teil des europäischen ökologischen Netzes Natura 2000. Vorhaben und Maßnahmen dürfen keine erheblichen Auswirkungen auf Erhaltungsziele und Schutzzwecke dieser Gebiete haben. Es handelt sich dabei um besonders bedeutsame Bereiche für Natur und Landschaft, die durch nationales Recht als Natur- oder Landschaftsschutzgebiet geschützt sind.

Natur- und Landschaftsschutzgebiete

In Naturschutzgebieten sind alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderungen des NSGs oder seiner Bestandteile führen können, nach Maßgabe der näheren Bestimmungen in der jeweiligen Verordnung verboten (§ 23 Abs. 2 BNatSchG).

In einem Landschaftsschutzgebiet sind nach Maßgabe näherer Bestimmungen alle

Handlungen verboten, die den Charakter des Gebietes verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen. Soweit ein Bauverbot festgesetzt ist, sind keine PV-Freiflächenanlagen zulässig.

Flächen nach § 30 BNatSchG, geschützte Landschaftsbestandteile und Naturdenkmäler

Die Beseitigung eines Naturdenkmals sowie alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturdenkmals führen können, sind gemäß § 28 BNatSchG verboten. Dies gilt entsprechend gemäß § 30 BNatSchG auch für die gesetzlich geschützten Biotop.

Rastvogelgebiete von internationaler Bedeutung

Rastende Großvögel wie Schwäne, Gänse und Kraniche in großen Trupps benötigen viel ungegliederten Raum zum Starten, Landen und zur Nahrungssuche. Dieser ist ohnehin nur an wenigen Stellen im Landkreis zu finden. Ein Solarpark würde diesen Raum entwerten.

Weiterhin sind folgende Gebiete nur mit umfassender Standortalternativenprüfung und im Einzelfall möglich (**Restriktionsflächen**):

Ökologisch hochwertige Flächen ohne Schutzstatus (z.B. avifaunistisch wertvolle Gebiete und die Kerngebiete des Wiesenvogelschutzprogramms)

Da PV-Freiflächenanlagen großräumig die Fortpflanzungs- und Ruhestätten von Offenlandbrütern sowie von Rastvögeln zerstören oder erheblich verringern, sollten sie nicht in wertvollen Vogellebensräumen errichtet werden, die über eine lokale Bedeutung hinausgehen. Soweit vorhabensensibel, geschützte Arten oder deren Brut-/ Rast-/ Nahrungsflächen berührt sind, kann auch ein artenschutzrechtlicher Verbotstatbestand gegeben sein; in diesem Fall sind die entsprechenden Flächen als Ausschlussflächen zu werten.

Moorflächen (gemäß der nationalen Moorschutzstrategie)

Sofern es sich um bereits abgebaute oder noch im Abbau befindliche Bereiche handelt, ist eine verbindliche Folgenutzung auf Genehmigungsebene festgelegt, die einer Nutzung als PV-Freiflächenanlage widerspricht. Neben technischen Herausforderungen ist auf planerischer Ebene zu bedenken, dass sich vernässte Flächen im Regelfall zu wertvollen Lebensräumen für seltene Tiere und Pflanzen entwickeln. Die Inanspruchnahme von Moorflächen aus den Niedersächsischen Moorschutzprogrammen I bis III erfordert eine umfassende planerische Abwägung. Bislang ungenutzte Moorflächen sind in jedem Falle auszusparen.

Gebiete mit hochwertigem Landschaftsbild entsprechend dem Landschaftsrahmenplan

Diese werden im Landschaftsrahmenplan in Karte 2 sowie im Niedersächsischen Landschaftsprogramm als besonders wertvolle Landschaftsbildeinheiten abgegrenzt. Sie sollten aufgrund ihrer Eigenart und Bedeutung grundsätzlich nicht für PV-Freiflächenanlagen in Anspruch genommen werden, soweit günstigere Standorte ermittelt werden können.

Landschaftsprägende Geestkanten und -kuppen

Als besondere, prägende Elemente der Landschaft sollten entsprechende Kuppen und Hänge nicht durch PV-Freiflächenanlagen technisch überprägt werden. Die landschaftsprägenden Geestkanten und -kuppen sind im Landschaftsrahmenplan (Karte 2) gekennzeichnet.

Wälder und bewaldete Moore

Wälder und bewaldete Moore eignen sich bereits aus praktischen Gründen nicht für die Errichtung von PV-Freiflächenanlagen und stellen für sich betrachtet wertvolle Lebensräume dar. Über den eigentlichen Wald hinaus ist grundsätzlich ein Abstand zum Wald von 50 m vorzusehen.

Gebiete, die die Voraussetzungen als Natur- oder Landschaftsschutzgebiet laut Landschaftsrahmenplan erfüllen (inkl. landesweit wertvolle Bereiche)

Entsprechende Gebietsabgrenzungen finden sich im Landschaftsrahmenplan, Karte 6. Sie weisen grundsätzlich ein hohes Potenzial für den Naturhaushalt auf. Erst auf Ebene der konkreten Flächenabgrenzung kann abschließend festgestellt werden, ob die Inanspruchnahme möglich ist.

Belange der Wasserwirtschaft

Im Rahmen der Bauleitplanung für Solarparks sind aus der Sicht der Wasserwirtschaft die festgesetzten bzw. vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebiete als Ausschlussflächen zu beachten. Nach § 78 Abs. 1 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) ist die Ausweisung neuer Baugebiete im Außenbereich innerhalb festgesetzter bzw. vorläufig gesicherter Überschwemmungsgebiete nicht zulässig. Zwar kann die Ausweisung durch die zuständige Behörde ausnahmsweise zugelassen werden. Eine hohe Hürde stellt jedoch insbesondere die Ausnahmevoraussetzung dar, wonach keine anderen Möglichkeiten der Siedlungsentwicklung bestehen oder geschaffen werden können (§ 78 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG).

In den Schutzzonen I und II von Wasserschutzgebieten kommt die Ausweisung von

Sondergebieten „Photovoltaik“ in der Regel nicht in Betracht. In der Schutzzone III kann davon ausgegangen werden, dass eine Vereinbarkeit mit dem Belang Trinkwassergewinnung erzielt werden kann. Voraussetzung ist, dass durch die Solaranlagen keine neuen Belastungen für das Grundwasser entstehen, z.B. durch den Einsatz von Mitteln zur Reinigung der PV-Anlagen. Dies ist im Zweifel durch entsprechende Festsetzungen in den Bauleitplänen sicherzustellen.

Die vorgenannten Belange von Städtebau, Raumordnung, Naturschutz, Landschaftspflege und Wasserwirtschaft ermöglichen eine systematische Annäherung an potenziell für Solarparks geeignete Gebiete. Ergänzend können selbstverständlich für die Bewertung einzelner Flächen weitere städtebaulich relevante Abwägungskriterien verwendet werden.