

Handlungsleitfaden Photovoltaik- Freiflächenanlagen im Oberbergischen Kreis

Planungshilfe
für Städte und Gemeinden

Kurzfassung



OBERBERGISCHER KREIS
DER LANDRAT

KLIMA - UMWELT - NATUR - OBERBERG

Impressum

Herausgeber:

Oberbergischer Kreis
Der Landrat
Moltkestraße 42
51643 Gummersbach

Kontakt:

Oberbergischer Kreis
Der Landrat
Dezernat Planung |
Regionalentwicklung | Umwelt

Koordinierungsstelle
Erneuerbare Energien
Telefon: 02261 88-6004
Telefax: 02261 88-972-6004
E-Mail: koe@obk.de

Download:
www.obk.de/pvffa

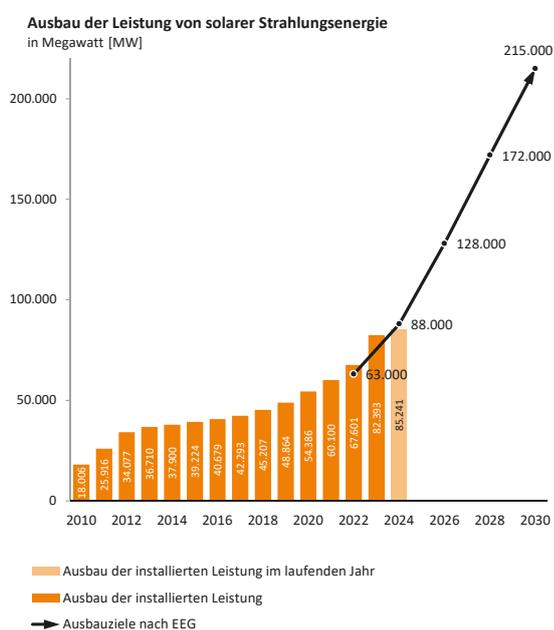
Stand: 22.05.2024

Foto Titelseite: OBK

Einleitung

Gemeinsam mit den Kommunen hat der Kreis Leitsätze und Empfehlungen erarbeitet, um politische Entscheidungsträger und Fachbereiche bei der Planung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen zu unterstützen. Der hierfür entwickelte Handlungsleitfaden wird kontinuierlich aktualisiert, da sich Gesetze und Planungsvorhaben noch im Verfahren befinden. Der vorliegende Kurzleitfaden soll Verantwortlichen als Orientierung und Unterstützung bei ihren Entscheidungen dienen.

Das Pariser Klimaabkommen setzt das Ziel einer Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5° C und erfordert daher eine drastische Senkung der Treibhausgasemissionen bis 2030. Nach dem EEG 2023 soll der Anteil erneuerbarer Energien am Stromverbrauch auf mindestens 80% erhöht werden und die installierte Leistung von Solaranlagen bis 2030 auf 215 Gigawatt steigen. Dies erfordert einen massiven Ausbau erneuerbarer Energien, was zu Konflikten bezüglich der Flächennutzung führt.



Ausbau der Leistung von solarer Strahlungsenergie (Grafik: Bundesnetzagentur)

Durch Gesetzesänderungen auf Bundes- und Landesebene sowie Anpassungen des Landesentwicklungsplans NRW wurde die Flächenverfügbarkeit für Photovoltaikprojekte im Oberbergischen Kreis deutlich erweitert. Dies betrifft auch Flächen, die derzeit vorwiegend für andere Zwecke wie der Landwirtschaft, der Erhaltung der Artenvielfalt oder der Erholung dienen. Landwirtschaftliche Betriebe im Kreis, die oft Pächter solcher Flächen sind, könnten

durch höhere Pachtzahlungen für Energiegewinnung in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten, wenn Pachtverträge aufgrund dessen gekündigt werden.

Neben landwirtschaftlichen Aspekten müssen bei der Flächenauswahl auch kommunale, ökologische und infrastrukturelle Belange berücksichtigt werden, um potenzielle Nutzungskonflikte zu minimieren und langfristig geeignete Standorte für Photovoltaikanlagen zu finden.

Aus Sicht des Oberbergischen Kreises ist es notwendig, den Flächenverbrauch in der freien Landschaft gering zu halten. Daher sollten Photovoltaikanlagen vorrangig im Siedlungsraum auf Dachflächen, über Parkplätzen oder auf sonstigen versiegelten Flächen installiert werden.



Parkplatz PV-Anlage (Foto: Klimabündnis Oberberg)

Es ist jedoch davon auszugehen, dass dieses Vorgehen nicht allein ausreichen wird, um das bundesweite Ausbauziel zu erreichen. Ein behutsamer Ausbau der Photovoltaik im Freiraum ist daher nicht zu umgehen. Hier kommt den Städten und Gemeinden im Rahmen der kommunalen Planungshoheit eine zentrale Rolle zu.

Da es sich bei Photovoltaik-Freiflächenanlagen (PV-FFA) um bauliche Anlagen im Sinne des Bauplanungsrechts handelt, muss dafür grundsätzlich ein Bebauungsplan aufgestellt und der Flächennutzungsplan entsprechend angepasst werden. Ausnahmen gelten innerhalb eines Streifens entlang von Autobahnen.

Rahmenbedingungen

Obwohl die Bauleitplanung den Kommunen obliegt, müssen sie gemäß § 1 Absatz 4 BauGB den Zielen der Raumordnung entsprechen.



Allgemeine rechtliche Hierarchien in Deutschland (Grafik: OBK)

Die nachfolgend aufgeführten Gesetze und Planwerke dienen dazu, die relevanten rechtlichen sowie planerischen Rahmenbedingungen für PV-Freiflächenanlagen im Oberbergischen Kreis abzubilden.

Erneuerbare-Energien-Gesetz 2023 - EEG 2023

Im EEG 2023 ist gesetzlich festgelegt, dass das Errichten und Betreiben von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien im „überragenden öffentlichen Interesse“ liegt und der „öffentlichen Sicherheit“ dient. Damit ist die Bedeutung des Ausbaus gesetzlich verankert.

Das Ziel des Gesetzes ist es, den Anteil der erneuerbaren Energien am Gesamtenergiemix der Bundesrepublik Deutschland zu erhöhen. Auch PV-FFA wird in diesem Zusammenhang eine wesentliche Rolle beim Ausbau zugeschrieben. Durch das EEG wird ermöglicht, dass insgesamt mehr Flächen für Photovoltaik nutzbar und förderfähig sind.

Baugesetzbuch (BauGB)

Das Baugesetzbuch ist die Grundlage des Bauplanungsrechts. Die stadtplanerischen Instrumente, die den Kommunen zur Verfügung stehen, sind im BauGB definiert. Grundsätzlich wird zwischen dem Geltungsbereich eines Bebauungsplans (§ 30 BauGB), dem unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) und dem Außenbereich (§ 35 BauGB) unterschieden. Bei einer großflächigen PV-FFA handelt es sich aufgrund der Ausmaße um ein Vorhaben, das üblicherweise im Außenbereich umgesetzt werden wird.

Weil bauliche Anlagen im Außenbereich i. d. R. nicht ohne Planungsrecht genehmigungsfähig sind, besteht

ein Planerfordernis. Somit sind Bauleitpläne (Flächennutzungsplan und Bebauungsplan) für PV-FFA regelmäßig von wesentlicher Bedeutung.

Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen

Um den Ausbau der erneuerbaren Energien auf Grundlage des EEG 2023 voranzubringen, hat die Landesregierung die Änderung des Landesentwicklungsplans im Frühsommer 2023 in das Verfahren eingebracht. Das Ziel der Änderung ist neben der schnelleren Umsetzung des Wind-an-Land-Gesetzes, die „maßvolle Erweiterung“ der Flächenkulisse für raumbedeutsame PV-FFA. Die Änderung ist am 01.05.2024 in Kraft getreten.

Regionalplan für den Regierungsbezirk Köln

Der Regionalplan dient als Steuerungsinstrument zur Koordinierung der verschiedenen Ansprüche im Raum. Wichtigster Adressat der Regionalplanung sind die Kommunen als Träger der Bauleitplanung. Im Regionalplan der Bezirksregierung Köln sind raumordnerische Festlegungen in Planzeichnungen, aber auch in der textlichen Darstellung im Kontext von PV-FFA gegenwärtig nicht vorhanden. Dennoch soll in den Regionalplan zukünftig eine textliche Regelung zur Steuerung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen aufgenommen werden.

Der Teilplan Erneuerbare Energien des Regionalplans Köln wird derzeit neu aufgestellt und soll im Jahr 2025 Gültigkeit erlangen.

Flächennutzungsplan (FNP)

Die Aufgabe des Flächennutzungsplans ist, für das ganze Stadt- und Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Kommune in den Grundzügen darzustellen (§ 5 Abs. 1 BauGB). Dabei wird zum Ausdruck gebracht, welche Nutzungen die Gemeinde für bestimmte Flächen vorsieht. Der Flächennutzungsplan ist allerdings nicht parzellenscharf, ebenso trifft er keine spezifischen Festsetzungen.

Für die Ausweisung von Flächen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie im Flächennutzungsplan kommen je nach Situation und Absicht der Planung die Darstellung von gewerblichen Bauflächen, vornehmlich jedoch die Darstellung von Sonderbauflächen in Betracht.

Bebauungsplan

Die Bebauungspläne sind aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln (§ 8 Abs. 2 BauGB). Ein Bebauungsplan überplant einen Teil des Gemeindegebietes (parzellenscharf) und regelt, welche Bebauung auf den jeweiligen Grundstücken zulässig ist.

Dabei werden insbesondere die Art und das Maß der baulichen Nutzung festgesetzt.

Mithilfe eines Bebauungsplanes bestehen umfangreiche Möglichkeiten, die Nutzung von Photovoltaik an die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten anzupassen sowie sie detailliert festzusetzen.

Dialogprozess

Um potenzielle Nutzungskonflikte frühzeitig in den Blick zu nehmen, hat der Oberbergische Kreis im Rahmen eines Dialogprozesses gemeinsam mit allen Kommunen sowie verschiedenen Akteuren, die von und mit der Landschaft leben und arbeiten, unterschiedliche Aspekte im Bereich PV-FFA beleuchtet und Leitsätze als Empfehlungen erarbeitet.

Die Ergebnisse aus den geführten Fachgesprächen wurden mit den Kommunen des Oberbergischen

Kreises im Hinblick auf die praktische Umsetzung erörtert und bewertet.

Der Dialogprozess wurde von einer Steuerungsgruppe begleitet. Sie bestand aus kommunalen Vertretern aus Nord-, Süd- und Kreismitte sowie Vertretern der Kreisverwaltung. Zusätzlich wurde ein Planungsbüro bei Einzelaspekten mit der fachlichen Unterstützung beauftragt.

Dialogprozess



Beteiligte Akteure im Dialogprozess (Grafik: OBK)

Orientierungswerte

Um den Kommunen einen Hinweis für mögliche Ausbauziele im Umgang mit Photovoltaik-Freiflächenanlagen zu bieten, wurde ein Orientierungswert berechnet. Dieser theoretische Ansatz richtet sich nach den Ausbauzielen der Änderungen des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes („Solarpaket 1“). Für den Oberbergischen Kreis wurde das darin festgelegte Gesamtausbauziel Deutschlands für PV-FFA in Relation zur gegebenen Fläche des Kreises betrachtet.

Wenn der Oberbergische Kreis einen der Fläche des Kreises entsprechenden Beitrag unter einer gleichen Verteilung auf alle Kommunen leisten möchte – unabhängig von der Verteilung der jeweiligen Flächennutzungen (Siedlung, Verkehr, Gewässer, Wald, Landwirtschaft) – würde dies bedeuten, dass bis 2030 eine installierte PV-FFA-Leistung von 200 Megawatt (MW) und bis 2040 von 444 MW erreicht werden müsste.

Um diesen Wert noch kleinräumiger darzustellen, wurde der heruntergebrochene Wert für den gesamten Oberbergischen Kreises gleichmäßig auf die 13 Kommunen aufgeteilt.

Unter der Annahme, dass auf einem Hektar etwa 1 MW erzeugt werden kann, ergibt sich bis zum Jahr 2030 ein Ausbauziel von ca. 15 MW bzw. 15 Hektar pro Kommune. Bis zum Jahr 2040 liegt der Wert bei ca. 34 MW bzw. 34 Hektar pro Kommune.

Eine genaue Darstellung der Herleitung befindet sich in der ausführlichen Version des Handlungsleitfadens (Seiten 16-19), auf der Internetseite des Oberbergischen Kreises: www.obk.de/pvffa

Vorgehen im Oberbergischen Kreis

Als Träger der Bauleitplanung kommt den Städten und Gemeinden bei der Errichtung von PV-FFA eine zentrale Rolle zu. Die Kommunen haben wesentliche Steuerungsmöglichkeiten bei der Flächenausweisung und der Gestaltung der Anlagen. Sie haben aber auch die Verantwortung, in diesem Prozess Raumnutzungs Konflikte und negative Umweltauswirkungen weitgehend zu vermeiden und damit zur Akzeptanz von PV-FFA als Teil der Energiewende beizutragen.

- Grundsätzlich wird bei allen Planungen empfohlen, zur Erreichung der EEG-Ausbauziele für Photovoltaikanlagen vorrangig geeignete versiegelte Flächen in Anspruch zu nehmen, z. B. über Parkplätzen, auf Hausdächern oder Industrieanlagen bzw. gedeckelten Wasserrückhaltebecken.
- Es ist sinnvoll, PV-FFA so zu planen, dass sie die Landwirtschaft und den Naturschutz möglichst wenig beeinträchtigen oder gar gefährden.

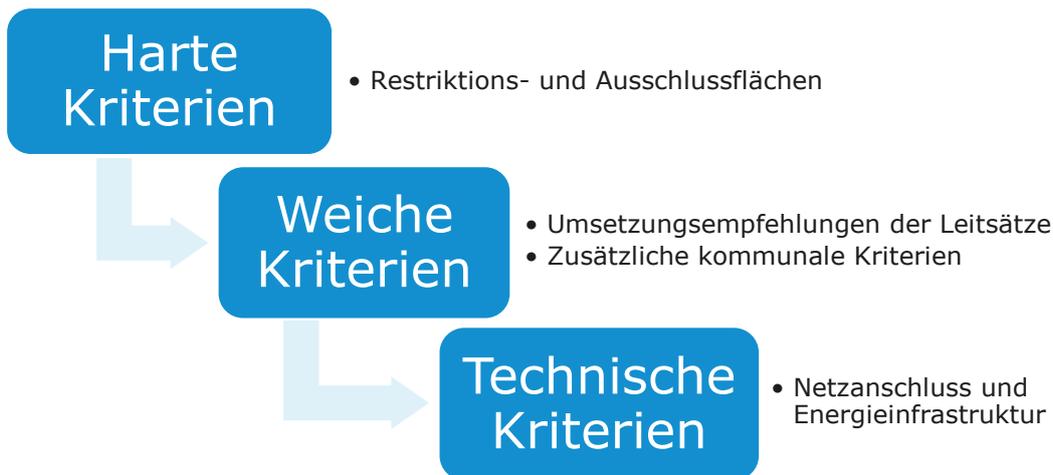


Karte des Oberbergischen Kreises (Grafik: OBK)

Nach Beendigung der Nutzung auf landwirtschaftlichen Flächen für PV-Anlagen sollte der ursprüngliche landwirtschaftliche Nutzungsstatus wiederhergestellt werden. Eine Umwandlung / Verbleib als Sonderfläche oder gar ein Übergang in einen gewerblichen und industriellen Bereich (GIB) ist weder sinnvoll noch wünschenswert.

- Eine Ausrichtung der kommunalen Bauleitplanung an dem gemeinsamen Handlungsleitfaden für den Oberbergischen Kreis ist sinnvoll.

Bei der Prüfung der Eignung einer Fläche sind folgende Kriterien relevant:



Reihenfolge zur Prüfung der Kriterien bei der Umsetzung von PV-Freiflächenanlagen (Grafik: OBK)

Im Rahmen des Dialogprozesses wurden Leitsätze mit den verschiedenen Akteuren beraten und zwischen Kreis und Kommunen abgestimmt. Sie sollen den Kommunen neben den „harten Kriterien“, die von den gesetzlichen Regelungen vorgegeben werden, ermöglichen, die für den Oberbergischen Kreis relevanten Aspekte bei der Projektplanung berücksichtigen zu können.

Die Empfehlungen werden durch „weiche Kriterien“ hinterlegt, die konkrete Hinweise für eine geeignete Flächenwahl im Rahmen der Planungsverfahren geben. Für die verbindliche Anwendung der Leitsätze durch die Kommunalverwaltung ist es sinnvoll, einen Ratsbeschluss zu fassen, der alle oder einen Teil der Leitsätze umfasst.

Leitsätze

Leitsatz 1:

Es wird empfohlen, eine strategische Entscheidung über die Anzahl und Größe der Anlagen zu treffen.

Bevor konkrete Projektpläne für PV-Freiflächenanlagen z. B. durch Investoren erstellt werden, ist eine einheitliche strategische Überlegung für die gesamte kommunale Fläche basierend auf Orientierungswerten ratsam.

Dabei sollte berücksichtigt werden, ob es sinnvoll ist, die Anzahl der Anlagen auf mehrere kleine Anlagen mit geringerer Hektarzahl oder auf wenige größere mit entsprechend großer Hektarzahl zu fokussieren.

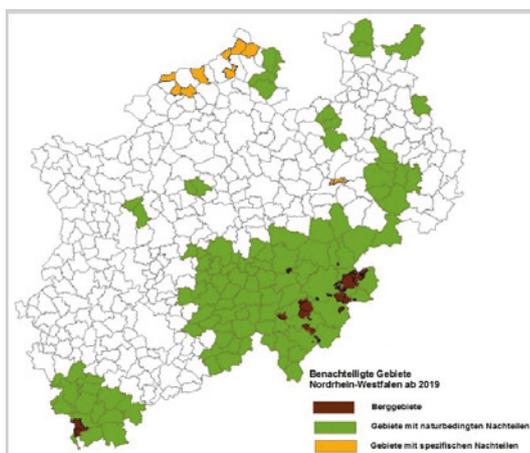
In planerischer Hinsicht könnte es von Vorteil sein, wenn wenige größere Anlagen errichtet werden, um die Anzahl der Bauleitplanverfahren in der Kommune zu reduzieren.



PV-Freiflächenanlage (Foto: OBK)

Leitsatz 2:
Es wird empfohlen, auf landwirtschaftlich wertvollen Flächen keine PV-Freiflächenanlagen zuzulassen.

Nach dem Landesentwicklungsplan sollen geeignete Flächen auch in landwirtschaftlich benachteiligten Gebieten zur Errichtung von raumbedeutsamen Freiflächen-Solarenergieanlagen im Freiraum bevorzugt werden. Der gesamte Oberbergische Kreis ist seit dem Jahr 2019 im Verzeichnis der benachteiligten Gebiete nach Artikel 32 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 aufgeführt.



Benachteiligte Gebiete in NRW ab 2019 (Karte: Landwirtschaftskammer NRW)

Das bedeutet aber nicht automatisch, dass solche Flächen landwirtschaftlich gesehen für die Erzeugung von Nahrungsmitteln unbedeutend sind. Es ist darauf zu achten, dass die Beeinträchtigung der landwirtschaftlichen Betriebe so gering wie möglich gehalten wird. Auf der anderen Seite sind Flächen mit niedrigen Bodenwertzahlen häufig solche mit hoher ökologischer Bedeutung. Darauf nimmt der nachfolgende Leitsatz 3 Bezug.



Landwirtschaftliche Flächen im Oberbergischen Kreis (Foto: OBK)

Aufgrund der Tatsache, dass ein hoher Anteil der landwirtschaftlichen Flächen im Kreisgebiet als Pachtflächen bewirtschaftet wird, haben viele Landwirte selbst nur einen geringen Einfluss darauf, falls Eigentümer ihre Grundstücke anderweitig wirtschaftlicher nutzen möchten. Aus agrarstruktureller Sicht kann deshalb die flächenbezogene Erzeugung regenerativer Energien von Nachteil sein, da die Verfügbarkeit der Nutzfläche als Produktionsgrundlage für die Existenz wirtschaftlich tragfähiger Betriebe der begrenzende Faktor ist.

Daher soll mit dem Leitsatz 2 dafür sensibilisiert werden, dass planerisch nur solche Flächen für PV-FFA herangezogen werden, die keine hohe Bedeutung aus landwirtschaftlicher Sicht haben

Leitsatz 3:
Es wird empfohlen, PV-Freiflächenanlagen nur auf ökologisch gering- und mittelwertigem Acker- und Grünland zuzulassen.



Magerwiese - ökologisch wertvolle Fläche (Foto: OBK)

Grünlandflächen (Wiesen und Weiden), die bereits eine höhere Vielfalt an wertgebenden Pflanzenarten und insofern eine hohe Entwicklungsfähigkeit aus Sicht des Biotop- und Artenschutzes aufweisen, sollten ausgeschlossen werden. Vertragsnaturschutzflächen sowie Kompensationsflächen aufgrund der Eingriffsregelung sind zumeist ökologisch höherwertig und daher im Normalfall nicht für die Errichtung von PV-FFA geeignet.

Leitsatz 4:

Es wird empfohlen, dass Eingriffe in Natur und Landschaft innerhalb der Gebietsabgrenzung des Bebauungsplans und/oder über vorhandene Öko-konten kompensiert werden.

Zu den Kompensationsmöglichkeiten innerhalb des Bebauungsplans zählen beispielsweise extensive Beweidung, maximal zweimalige jährliche Mahd mit Entfernung des Mahdguts, keine Düngung sowie spezielle Artenschutzmaßnahmen. In Fällen, in denen die Kompensation nicht vollständig innerhalb des Bebauungsplans gelingt, sind die Kompensationen durch Erwerb von Ökopunkten aus einem anerkannten Öko-konto zu gewährleisten. Zusätzliche landwirtschaftliche Flächen sollten nicht für Ausgleichsmaßnahmen herangezogen werden.

Leitsatz 5:

Es wird empfohlen, auf Waldflächen grundsätzlich keine PV-Freiflächenanlagen zuzulassen.

Auf Waldflächen im Sinne des Forstrechts sollten keine PV-FFA errichtet werden, um die essenzielle Funktion der Wälder als terrestrische Ökosysteme sowie zahlreicher anderer Ökosystemleistungen zu bewahren und somit einen positiven Beitrag zum Klimaschutz (CO₂-Speicherung) zu leisten.



Waldflächen im Oberbergischen Kreis (Foto: OBK)

Leitsatz 6:

Es wird empfohlen, die Kulturlandschaft des Oberbergischen Kreises als Imagefaktor des Tourismus bei Entscheidungsprozessen einfließen zu lassen.

Bei Entscheidungen für einen Bau einer flächenintensiven Photovoltaikanlage ist zu prüfen, mit welchen Auswirkungen auf das Landschaftsbild zu rechnen ist. Im positiven Sinn könnte auch der Faktor „Werbung für die Region“ Berücksichtigung finden (nachhaltiger Tourismus).

ENERGIEWEG		
Eine Region voller Energie		
	Länge	11,9 km
	Infotafeln/Erlebnisstationen	8/3
	Dauer	ca. 3-4 Stunden
	Ort	Gummersbach

Wanderkarte Energiweg (Flyer: Das Bergische)

Empfehlungen für das weitere Vorgehen mit dem Handlungsleitfaden

Der Handlungsleitfaden stellt eine unverbindliche Planungs- und Entscheidungsgrundlage für die Kommunen dar. Die Planungshoheit sowie der Umgang mit dem vorliegenden Handlungsleitfaden für Projekte im Bereich der PV-FFA obliegt vollständig der jeweiligen Kommune.

Um langfristig Planungssicherheit zu schaffen, wird empfohlen, einen Ratsbeschluss über die Leitsätze des Handlungsleitfadens im Stadt-/Gemeinderat einzuholen und somit eine Verbindlichkeit für verschiedene Projekte zu schaffen. Anhand der zusätzlichen Kriterien, die spezifisch auf den Oberbergischen Kreis angepasst sind, kann bei zahlreichen Anfragen, die ggf. auf Grundlage der gesetzlichen Rahmenbedingungen alle umsetzbar sind, eine belastbare Entscheidung für eines oder mehrere der Projekte herbeigeführt werden.

Ein Ratsbeschluss über die Leitsätze kann eine Argumentationshilfe für die Kommune darstellen, anhand derer Anfragen zu Projekten systematisch beantwortet werden können.

Die angesetzten Kriterien des Handlungsleitfadens umfassen das gesamte Kreisgebiet. Aufgrund der unterschiedlichen Struktur einzelner Gemeinden ist es sinnvoll, dass sich die Kommunen die Leitsätze vor diesem Hintergrund anschauen und bewerten, ob der jeweilige Leitsatz auf ihre Kommune gleichermaßen zutrifft oder ob es ggf. Anpassungen im Leitsatz geben muss. Einzelne Leitsätze können beim Ratsbeschluss außer Acht bleiben, falls der Leitsatz nicht auf die Kommune zutrifft. Grundsätzlich ist es aber sinnvoll, auch um einen kreisweiten Konsens zu erzielen, die Leitsätze weitestgehend unverändert in einen Ratsbeschluss zu übernehmen.

Zum Download

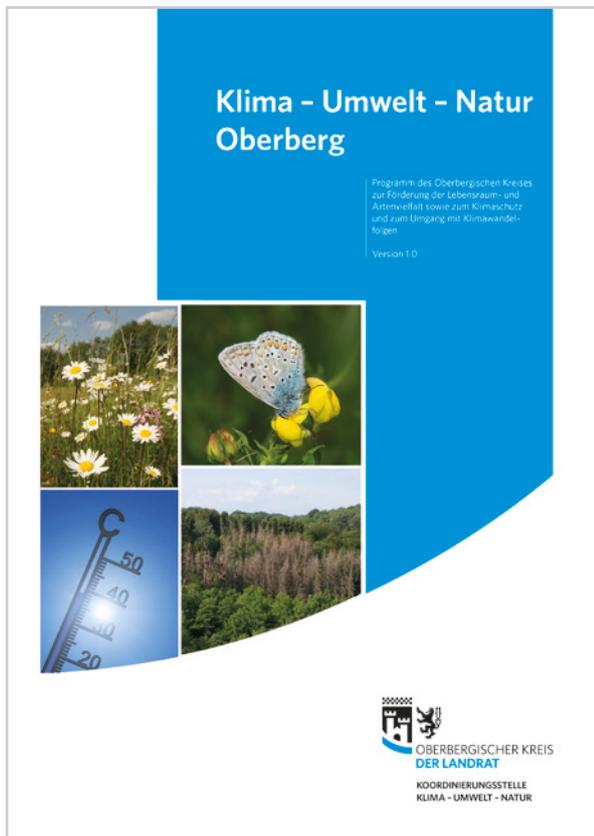


Zur Umsetzung der Leitsätze werden in der Langversion des Handlungsleitfadens entsprechende Hinweise gegeben, die durch Dokumente in der Anlage ergänzt werden.

- **Handlungsleitfaden Photovoltaik-Freiflächenanlagen im Oberbergischen Kreis**
Planungshilfe für Städte und Gemeinden
- **Handlungsleitfaden Photovoltaik-Freiflächenanlagen im Oberbergischen Kreis**
Planungshilfe für Städte und Gemeinden
Kurzfassung

www.obk.de/pvffa

Klima-Umwelt-Natur-Oberberg



Der „Handlungsleitfaden Photovoltaik-Freiflächenanlagen im Oberbergischen Kreis - Planungshilfe für Städte und Gemeinden“ ist eine Maßnahme im Rahmen von:
Klima-Umwelt-Natur-Oberberg

Zum Download:

Klima - Umwelt - Natur Oberberg

Programm des Oberbergischen Kreises zur Förderung der Lebensraum- und Artenvielfalt sowie zum Klimaschutz und zum Umgang mit Klimawandelfolgen
Version 1.0

Stand: 05.12.2019

www.obk.de/kuno



OBERBERGISCHER KREIS
DER LANDRAT

KLIMA - UMWELT - NATUR - OBERBERG