

Federführung:

Dezernat 2

Produkt:

60.01 Stadtplanung

70.07 Umweltschutz

Datum:

07.10.2022

Beratungsfolge:

Sitzungsdatum:

Umweltausschuss

19.10.2022

Vorberatung

Ausschuss für Planen und Bauen

20.10.2022

Vorberatung

Rat der Stadt Coesfeld

03.11.2022

Entscheidung

Räumliche Steuerung für Freiflächen-Photovoltaikanlagen

Beschlussvorschlag:

Die Stadt Coesfeld wird ihren Beitrag zur Energiewende auch im Bereich Freiflächen-PV-Anlagen leisten. Sie beabsichtigt daher Planungsrecht für derartige Vorhaben zu schaffen, soweit die Vorhaben die nachfolgenden Kriterien:

Kriterium 1 „räumliche Steuerung“

Kriterium 2: „Vermeidung Standortnachteile“

Kriterium 3: „Beteiligung der Allgemeinheit“

in der im Sachverhalt dargestellten Form erfüllen. Diese Vorhaben werden mit hoher Priorität aufgegriffen. Für Vorhaben, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, wird Planungsrecht nicht geschaffen.

Sachverhalt:

Anlass

Im Zusammenhang mit der Energiewende erreichen die Stadt Coesfeld aktuell vermehrt Anfragen zur planerischen Möglichkeit, Freiflächen-Photovoltaikanlagen zu errichten. Freiflächen-Photovoltaikanlagen sind gemäß § 35 Baugesetzbuch (BauGB) „Bauen im Außenbereich“ nicht privilegiert. Daher ist als Genehmigungsgrundlage ein entsprechendes Planungsrecht erforderlich. Die räumliche Steuerung liegt daher zunächst alleine im Ermessen der Kommune. Die Grundlage für die planungsrechtliche Behandlung von Windenergieanlagen und Freiflächen PV-Anlagen unterscheidet sich daher ganz wesentlich. Wird durch die Ausweisung von Konzentrationszonen für Windenergieanlagen eine gesetzliche Zulässigkeit (Privilegierung) dieser Anlagen im Außenbereich räumlich eingeschränkt, wird durch Bauleitpläne für Freiflächen-PV-Anlage die planungsrechtliche Zulässigkeit überhaupt erst geschaffen. Daher ist es eine wichtige Planungsaufgabe der Kommune zu entscheiden, wo diese Flächen ausgewiesen werden sollten.

Rahmenbedingungen nach Raumordnung / Landesplanung

Gemäß § 1 Abs. 4 BauGB sind Bauleitpläne immer den Zielen der Raumordnung anzupassen. Somit ist zunächst eine Abstimmung mit der Regionalplanungsbehörde der Bezirksregierung

Münster erforderlich, bevor formal die Bauleitplanverfahren zur Schaffung von Planungsrecht (Änderung Flächennutzungsplan, Aufstellung Bebauungsplan) eingeleitet werden können. Dies erfolgt im Rahmen der landesplanerischen Anfrage gemäß § 34 Abs. 1 Landesplanungsgesetz (LPIG). Das gilt unabhängig von der Größe der Anlage

Handelt es sich um eine raumbedeutsame Anlage, sind die Voraussetzungen zudem detailliert im Landesentwicklungsplan (LEP) geregelt. Nach dem zurzeit gültigen LEP gilt Ziel 10.2-5 Solarenergienutzung:

„Die Inanspruchnahme von Flächen für die raumbedeutsame Nutzung der Solarenergie ist möglich, wenn der Standort mit der Schutz- und Nutzfunktion der jeweiligen Festlegung im Regionalplan vereinbar ist und es sich um

- die Wiedernutzung von gewerblichen, bergbaulichen, verkehrlichen oder wohnungsbaulichen Brachflächen oder baulich geprägten militärischen Konversionsflächen,*
- Aufschüttungen oder*
- Standorte entlang von Bundesfernstraßen oder Schienenwegen mit überregionaler Bedeutung handelt.“*

Der gültige LEP schränkt die Flächenkulisse raumbedeutsamer Anlagen stark ein. Allerdings haben sich die die Landesregierung tragenden Parteien im Koalitionsvertrag auf eine Änderung des LEP verständigt:

„Zur Reduzierung des Flächenverbrauchs setzen wir bei Freiflächen vorrangig auf belastete oder versiegelte Flächen und auf Doppel-Nutzungen wie schwimmende Photovoltaik, Agrar-Photovoltaik oder Photovoltaik über Parkplätzen. Dafür setzen wir uns auf EU- und Bundesebene für verbesserte Rahmenbedingungen ein.

Unser Ziel ist es, ungenutzte Brachflächen im Eigentum von Bund, Land und Kommunen unbürokratisch für Freiflächen-Photovoltaikanlagen nutzbar zu machen. Um ihren Bau zu erleichtern, werden wir ... wo möglich, im Landesentwicklungsplan (LEP) Flächen für Photovoltaik auf benachteiligten Flächen sowie für Agri- und Floating-Photovoltaik ausweisen.

Im LEP werden wir ebenso klarstellen, dass in Gewerbe- und in Industriegebieten Photovoltaik- und Windenergieanlagen errichtet werden können.

Ebenfalls stellen wir planerisch sicher, dass Photovoltaikanlagen entlang von allen Straßen und Schienenwegen möglich sind und ein forcierter Photovoltaik-Ausbau an Lärmschutzwänden möglich wird.

Wir werden die Länderöffnungsklausel im Erneuerbare-Energien-Gesetz nutzen und den geförderten Zubau von Freiflächen-Photovoltaik auf Flächen in benachteiligten Gebieten schrittweise auf 300 MW erhöhen.

Auf landwirtschaftlichen Flächen sollen mit vereinfachten Genehmigungsverfahren Biodiversitäts-Photovoltaikanlagen errichtet werden können.

Hochwertige Ackerböden bleiben mit Blick auf die Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln vorrangig der Landwirtschaft vorbehalten.

Durch eine Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und der Deponieverordnung machen wir große Photovoltaikanlagen auf Deponien einfacher möglich.“

Der politische Rahmen für die künftige landesplanerische Steuerung scheint damit abgesteckt. Es bleibt abzuwarten, wie diese Absichtserklärungen in gesetzliche Regelungen umgesetzt werden. Dennoch wird deutlich, dass raumbedeutsame Anlagen weiter räumlich gesteuert werden sollen.

Rahmenbedingungen nach EEG

Handelt es sich um Anlagen nach EEG (in der Regel anzunehmen), sind die im EEG enthaltenen räumlichen Voraussetzungen zu beachten. Mit dem zurzeit gültigen EEG 2023 wurde die Flächenkulisse für Freiflächenanlagen maßvoll erweitert. Zu den bisher schon zulässigen Konversionsflächen und verbreiterten Seitenrandstreifen von Autobahnen und Schienenwegen (500 m) kommen neue Kategorien wie Agri-PV, Floating-PV und Moor-PV hinzu. Dabei werden landwirtschaftliche und naturschutzverträgliche Aspekte berücksichtigt.

Mit der Verordnung über Gebote für Photovoltaik-Freiflächenanlagen in benachteiligten Gebieten (Photovoltaik-Freiflächenverordnung – PVFVO hat der Gesetzgeber in NRW am 16.08.2022 eine erste Konkretisierung vorgenommen:

In Nordrhein-Westfalen dürfen bei Zuschlagsverfahren für Solaranlagen des ersten Segments von der Bundesnetzagentur gemäß § 37c Absatz 1 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066) in der jeweils geltenden Fassung auch Gebote für Freiflächenanlagen auf Flächen nach § 37 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe h und i des Erneuerbare-Energien-Gesetzes bezuschlagt werden. Ausgenommen sind Gebote für Anlagen auf Flächen, die eine mittlere Bodenwertzahl von mehr als 55 nach § 4 des Bodenschätzungsgesetzes vom 20. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3150, 3176) in der jeweils geltenden Fassung aufweisen.

Coesfeld gehört jedoch nicht zu den benachteiligten Gebieten. Daher greift die Erleichterung dieser Regelung hier auch für Flächen mit einer Bodenwertzahl unter 55 nicht.

Kommunale Rahmenbedingungen für eine planerische Steuerung

Windenergie wie Freiflächen PV verlagern „gewerbliche“ Nutzungen (Energieerzeugung) in den Außenbereich, der eigentlich vorrangig anderen Zielen dienen sollte (Landwirtschaft, Natur, Erholung). Im Sinne einer nachhaltigen Energieerzeugung ist dieser Schritt einerseits geboten. Wenn aber hierdurch der örtlichen Gemeinschaft Nachteile zugemutet werden, sollten weitere, über die Flächenverbrauch hinausgehende Nachteile für die Allgemeinheit vermieden werden und wirtschaftliche Vorteile der Nutzung sollten auch der örtlichen Gemeinschaft in gewissem Umfang zu Gute kommen. Im Sinne einer Gleichbehandlung von Windenergieanlagen und Freiflächen-PV-Anlagen gilt es, auch hier eine Beteiligung der Öffentlichkeit zu sichern und die Voraussetzungen für den Netzanschluss zu klären.

Aufgrund der thematischen Relevanz ist die Stadtwerke Coesfeld GmbH / emergy GmbH ein wichtiger Partner bei diesem Vorhaben und führt dazu folgendes aus:

„Erklärtes Ziel der Stadt Coesfeld ist es, den Ausbau der erneuerbaren Energien im Stadtgebiet zu unterstützen und dabei die Interessen der Bürgerinnen und Bürger angemessen zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck ist es ähnlich wie bei der Steuerung der Windenergie erforderlich, Kriterien zu definieren, um daran potentielle Erzeugungsprojekte beurteilen zu können.

„Räumliche Steuerung“

Über das erste Kriterium soll sichergestellt werden, dass die Vielzahl an möglichen Projekten koordiniert und vorausschauend entwickelt werden können und dabei keine unkontrollierte Flächenkonkurrenz entsteht. Daher findet die erweiterte Flächenkulisse nach EEG 2023 Anwendung. Die Stadt wirkt auch darauf hin, dass diese Flächenkulisse bei der laufenden Potentialflächenanalyse des Kreises berücksichtigt wird. Damit sollen auch die planerischen Ressourcen auf in jedem Fall erfolgversprechende Projekte konzentriert werden.

„Vermeidung Standortnachteile“

Zudem gilt es, Standortnachteile für Coesfeld in Form von steigenden Netzentgelten durch die sehr investitionsintensiven Netzanbindungen großer Erzeugungsanlagen zu vermeiden. Dies wird über Kriterium 2 „Vermeidung Standortnachteile“ sichergestellt, welches die ausschließliche Anbindung von Freiflächen-PV > 1MWp an die bestehenden zwei Umspannwerke in Coesfeld und zwei weitere im Rahmen des Netzausbaus der Stadtwerke geplante Umspannwerke vorsieht.

„Teilhabe der Allgemeinheit“

Über das dritte Kriterium ist sicherzustellen, dass die Allgemeinheit, die durch Erzeugungsanlagen in den unterschiedlichsten Formen beeinflusst wird (Lärmemissionen, Schattenwurf, optische Wirkung, etc.) auch von den Erträgen dieser Anlagen profitiert. Daher wird eine Kommunalbeteiligungsoption wahlweise von 20% oder 50% ausgestaltet über die Energy vorgesehen. Außerdem sind die Planungskosten vollständig durch die Vorhabenträger zu übernehmen.

Um unterschiedliche Interessenslagen in einem möglichst verträglichen Ausgleich zu bringen und innerhalb der Öffentlichkeit eine größtmögliche Akzeptanz für Ausbauprojekte zu schaffen, hat die Stadt Coesfeld die klare Erwartungshaltung an Vorhabenträger, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien im engen Dialog mit der Allgemeinheit und der Kommunalpolitik erfolgt. Die Stadt Coesfeld ist überzeugt, dass dies über die zuvor genannten Kriterien gewährleistet werden kann.“

Diese Ausführung wurde vorab mit der Verwaltung vollumfänglich abgestimmt.

Eine vergleichbare Strategie hat auch die Stadt Borken am 24.08.2022 im Planungsausschuss beschlossen (Vorlage V 2022/2068)