

Nutzung der Solarenergie – Photovoltaikanlagen

– Regionalplanerische Bewertung vor dem Hintergrund planungsrechtlicher und energiewirtschaftlicher Aspekte –

- I. Planungsrechtliche Zulässigkeit von Photovoltaik- (PV-) Anlagen
- II. Energiewirtschaftlicher und -rechtlicher Hintergrund
- III. Regionalplanerische Bewertung
 - A. Allgemeines
 - B. Solarstromerzeugung und PV-Anlagen in Vorranggebieten für die Windenergienutzung
 - C. Beschluss (Wortlaut) des Regionalvorstands vom 21.07.2005

Trier, 28.10.2005

Nutzung der Solarenergie – Photovoltaikanlagen

Schon im regionalen Betrachtungsmaßstab kann Solarstromerzeugung einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung des Verbrauchs fossiler Energieträger und zum Klimaschutz leisten. Die Region Trier ist für eine solarenergetische Nutzung mittels direkt stromproduzierender Photovoltaikanlagen gut geeignet. Insbesondere für großflächige Anlagen im unbebauten Gelände stellt sich aber auch aufgrund der Wirkungen auf Freiraumnutzungen und Landschaftsbild die Frage nach der Raumverträglichkeit. Eine regionalplanerische Bewertung ist deshalb aus der Sicht der Planungsgemeinschaft Region Trier notwendig. Der regionalplanerischen Bewertung sind grundlegende planungsrechtliche und energiewirtschaftlicher Aspekte von Photovoltaikanlagen voranzustellen.

I. Planungsrechtliche Zulässigkeit von Photovoltaik- (PV-) Anlagen

Baurechtlich sind Photovoltaikanlagen, die an oder auf bestehenden Gebäuden angebracht werden sollen (*Gebäude-PV-Anlagen*), von Anlagen, die in der freien Landschaft errichtet werden sollen (*Freiland-PV-Anlagen*), zu unterscheiden:

➤ **Gebäude-PV-Anlagen sind nach § 62 Abs. 1 Nr. 2.d) Landesbauordnung (LBauO) genehmigungsfrei.** – Ausgenommen sind PV-Anlagen an oder auf Kulturdenkmälern sowie in der Umgebung von Kultur- und Naturdenkmälern. Größeneinschränkungen für die Baugenehmigungsfreiheit benennt die LBauO nicht.

➤ Für **Freiland-PV-Anlagen**

... ist eine Privilegierung nach dem Baugesetzbuch (BauGB) nicht gegeben. – Zwar käme an sich eine Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB in Betracht, doch Photovoltaikanlagen fehlt es regelmäßig an der für die Nr. 3 u. a. erforderlichen Standortgebundenheit. So können sie zwar an bestimmten Standorten im bauplanungsrechtlichen Außenbereich zweckmäßig sein, sie sind ihrem Wesen nach aber nicht an den Außenbereich gebunden. Dies gilt im Übrigen auch für Windenergieanlagen, die ebenso nicht nach der Nr. 3 privilegiert sind, was den Gesetzgeber zur Aufnahme eines eigenen Privilegierungstatbestandes für Windenergieanlagen veranlasste. Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber ja gerade ausgewählte Vorhaben zur Nutzung erneuerbarer Energien (Windkraft, Wasserkraft, mit dem Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG-Bau – jüngst auch Biomasse) explizit privilegiert hat. Dass dies für Photovoltaikanlagen nicht geschehen ist, kann insoweit als Anhaltspunkt dafür gelten, dass der Gesetzgeber deren Privilegierung nicht im Sinn hatte, weil sie nicht auf den Außenbereich angewiesen sind und insbesondere auch im Innenbereich auf Dächern und an Fassaden errichtet werden können (vgl. BT-Drucksachen 13/1733 und 13/4978 – Änderung des BauGB). Auch die Zulassung einer Freiland-PV-Anlagen nach § 35 Abs. 2 BauGB als sonstiges Vorhaben dürfte regelmäßig ausscheiden, da zulassungsvoraussetzend hier bereits eine *Nichtbeeinträchtigung* öffentlicher Belange ist, was bei (großflächigen) Freiland-PV-Anlagen grundsätzlich alleine wegen ihrer Landschaftsbildveränderung nicht gegeben sein dürfte.

... kann demzufolge die planungsrechtliche Zulässigkeit nur über die Bauleitplanung erreicht werden; Baurecht setzt regelmäßig einen Bebauungsplan voraus. – Dabei kann der Flächennutzungsplan (FNP) als vorbereitender Bauleitplan als Chance genutzt werden, zu klären, welche Standortfaktoren für die Ausweisung von Flächen für Photovoltaikanlagen als Freilandanlagen maßgeblich sind, welche Auswirkungen ein derartiges Vorhaben hat, und ob nicht ggf. alternative Standorte denkbar sind. Eine dem Planvorbehalt gem. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB stringente Bindung von Vorhabenträgern an diese Positivausweisungen, verbunden mit einer Ausschlusswirkung für den übrigen Planungsraum, geht

davon allerdings nicht aus. Da Baurecht aber regelmäßig eine aus dem FNP entwickelte, verbindliche Bauleitplanung über einen Bebauungsplan voraussetzt, hat die Gemeinde dennoch ein starkes Steuerungsinstrument in der Hand.

... besteht keine Genehmigungspflicht nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG). – Die Betreiber sind jedoch grundsätzlich gehalten, die Anlagen so zu errichten resp. zu betreiben, dass schädliche Umweltauswirkungen nach dem Stand der Technik vermieden resp. auf ein Mindestmaß reduziert werden. Inwieweit eine Prüfpflicht der Umweltauswirkungen im Rahmen einer Plan-UP im Bauleitplanverfahren resp. einer UVP im konkreten Zulassungsverfahren gegeben ist, richtet sich nach dem Einzelfall und den entsprechenden bauplanungs- und umweltrechtlichen Bestimmungen.

... als Sonderfall in der Form von Nicht-Gebäudeanlagen im Innenbereich richtet sich die Zulassungsfähigkeit bei überplanten Lagen vorrangig nach der Baunutzungsverordnung (BauNVO), bei nicht überplanten Lagen nach der Planersatzregelung des § 34 BauGB. – Zwar denkbare, aufgrund des Anlagenflächenbedarfs aber wohl wenig praxisrelevante Fallkonstellation.

Diese allgemeine Rechtsauffassung ist unmittelbar durch Rechtsprechung noch nicht zu belegen. Davon abweichende bauaufsichtliche Hinweise sind hier jedoch bislang nicht bekanntgeworden. Auch die ARGE Bau (Arbeitsgemeinschaft der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder) hat sich mit dieser Thematik befasst. Die Aussprache hat zwar nicht zu einem Beschluss der ARGE Bau geführt, war jedoch wie vorstehend gleich intendiert.

II. Energiewirtschaftlicher und -rechtlicher Hintergrund

Nach den Vergütungsregelungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) für Strom aus solarer Strahlungsenergie wird den Gebäude-PV-Anlagen durch eine höhere Vergütung Vorrang gegenüber Freiland-PV-Anlagen eingeräumt; zudem wird für einen Vergütungsanspruch **bei Freiland-PV-Anlagen ein formales Planungserfordernis** festgeschrieben, das der Gemeinde eine aktive Rolle bei Standortermittlung und -steuerung zumisst. Weiterhin werden für den Vergütungsanspruch **bestimmte materielle Standortvoraussetzung** formuliert, um signifikantem Landschaftsverbrauch durch Freiland-PV-Anlagen keinen Vorschub zu leisten, und um sicherzustellen, dass ökologisch sensible Flächen nicht überbaut werden (§ 11 EEG; vgl. auch BT-Drucksache 15/2864 – Begründung zum EEGneu). Im Einzelnen beträgt der vom jeweiligen Netzbetreiber zu gewährende Anfangsvergütungssatz (2004)

- ... für **Gebäude-PV-Anlagen je nach Gesamtleistung der Anlage zwischen mindestens 54 bis 57,4 Cent/KWh (2004)** und
- ... für **Freiland-PV-Anlagen dagegen nur mindestens 45,7 Cent/KWh (2004)**

mit regressiver Entwicklung in den Folgejahren.

- Für **Freiland-PV-Anlagen ist der Netzbetreiber zudem nur zu Abnahme und Vergütung des Solarstroms verpflichtet, wenn**

... vor dem 01.01.2015 die Anlage im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes gem. § 30 BauGB liegt. – Daneben auch bei Lage auf einer Fläche, für die ein Verfahren nach § 38 Satz 1 BauGB (Planfeststellung) durchgeführt wurde (regelmäßig kaum praxisrelevant).

und wenn sich

... die Anlage auf bereits versiegelten Flächen oder auf Konversionsflächen aus wirtschaftlicher resp. militärischer Nutzung oder auf Grünflächen befindet, die zum Zeit-

punkt der Beschlussfassung über Aufstellung/Änderung des Bebauungsplans als Ackerland genutzt wurden. – Diese materiellen Standortanforderungen sind nur dann nicht vergütungsanspruchsvoraussetzend, wenn der Bebauungsplan für die Photovoltaikanlage vor dem 01.09.2003 aufgestellt oder geändert worden ist.

Da unterstellt werden kann, dass die Netzbetreiber wenig Interesse am Ankauf des vglsw. sehr teuren Solarstromes haben dürften, ist davon auszugehen, dass sie die Einhaltung dieser formalen Erfordernisse und der materiellen Standortvoraussetzungen im konkreten Einspeisungsfalle sehr genau prüfen werden.

III. Regionalplanerische Bewertung

A. Allgemeines

- **Die Region Trier ist für eine solarenergetische Nutzung grundsätzlich gut geeignet.** – Nach dem "Solarenergie-Atlas" (Info-Heft 23, Okt. 1998) zählt die Region zu den sonnenbegünstigten Gebieten in Deutschland. Das "Regionale Energiekonzept" (Info-Heft 24, Aug. 2001) greift dies ebenso auf wie das im Entwurf beschlossene Fachkapitel "Energieversorgung" des in Aufstellung befindlichen neuen Regionalen Raumordnungsplans.
- **Eine aktive Standortplanung für raumbedeutsame Freiland-PV-Anlagen im Regionalplan (ROP) erscheint derzeit als nicht sachgerecht.** – Aufgrund der Intention des Gesetzgebers mit dem zuvor dargestellten faktischen Vorrang der Gebäude-PV-Anlagen vor den Freiland-PV-Anlagen und der Bindung des Vergütungsanspruches nach EEG an bestimmte Flächenzustände dürfte Solarenergienutzung regelmäßig keine wirtschaftlich lukrative Option für eine entsprechende Inwertsetzung ökologisch wertvoller oder kulturlandschaftlich bedeutender, nicht versiegelter und nicht der Konversion oder ackerbaulicher Nutzung unterliegender Flächen in der Region sein, da Vergütungsansprüche nach EEG dort nicht durchsetzbar erscheinen. Ein materiell begründetes regionales Planerfordernis ist insoweit für diese Fälle nicht erkennbar. – Zudem besteht kein formaler Rechtsanspruch auf Steuerungskompetenz durch die Regionalplanung aufgrund der Nicht-Privilegierung und des in der Folge Solaranlagen nicht erfassenden Planvorbehalts im bauplanungsrechtlichen Sinne. So könnte lediglich eine Flächensicherung für diese Anlagen und eine Abwehr dort nicht damit vereinbarere Nutzungen erfolgen. Nachfolgende Planungen resp. konkrete Vorhaben könnten gleichwohl nicht auf diese Standorte verpflichtet werden. Eine Festlegung von Ausschlussgebieten für Photovoltaik ist rechtlich zwar möglich. Diese wären dann aber substantiell zu begründen, was nicht überall außerhalb der Positivfestlegungen gelingen dürfte. – Schließlich ist eine sachgerechte materielle frühzeitige und gesamthafte Regelung im Regionalplan im Hinblick auf die nach EEG vergütungsvoraussetzenden Flächenqualitäten nicht erreichbar, die der ROP zwar zu seinem Aufstellungszeitpunkt feststellen, deren Status er aber nicht zum in der Zukunft liegenden, vergütungsmaßgeblichen Zeitpunkt der Bebauungsplanaufstellung vorwegnehmen kann. – Eine geordnete Entwicklung kann dennoch durch das regelmäßige Bauleitplanerfordernis erwartet werden.
- **Dies spricht dafür, raumbedeutsame Freiland-PV-Anlagen raumordnerisch im Rahmen der Beteiligung an den Bauleitplan- resp. Zulassungsverfahren zu würdigen.** – Dabei kann sich die Planungsgemeinschaft Region Trier als Regionalplanungsträgerin zunächst auf die Intention des Bundesgesetzgebers stützen, wonach Gebäude-PV-Anlagen vor Freiland-PV-Anlagen bevorzugt werden. Diesen Ansatz vertritt aufgrund der in den besiedelten Bereichen großen Nutzungspotenziale an der vorhandenen Gebäudeinfrastruktur auch das "Regionale Energiekonzept" für die Region Trier. Daneben treten die raumordnerischen Erfordernisse aus den eigenen Planungen, die insbesondere im Hinblick auf den in Aufstellung befindlichen neuen ROP hochqualifiziert sind und ohne Probleme standortbe-

zogen belastbare Aussagen hinsichtlich der Verträglichkeit von Freiland-PV-Anlagen aus regionalplanerischer Sicht zulassen. Dabei sind vor allem die Wirkungen dieser Anlagen, die leicht mehrere ha Größe erreichen können, auf Freiraumnutzung und Landschaftsbild in unbebautem Gelände zu beurteilen. Eine landesplanerische Stellungnahme gem. § 20 LPIG ist in jedem Falle obligatorisch; die Vorschaltung zusätzlicher raumordnungsrechtlicher Verfahren (Raumordnungsverfahren, raumordnerische Prüfung) unter Beteiligung der Planungsgemeinschaft kann dabei im Einzelfall eine angemessene Vorabklärungsmöglichkeit insbesondere hinsichtlich der regionalplanerischen Zielsetzungen zum Freiraumschutz und somit der Raumverträglichkeit von Freiland-PV-Anlagen darstellen.

B. Solarstromerzeugung und PV-Anlagen in Vorranggebieten für die Windenergienutzung

Eine mögliche Platzierung von Photovoltaikanlagen in regionalplanerisch vorrangig für die Windenergienutzung gesicherten Gebieten bedarf einer Sonderbetrachtung. Die Teilfortschreibung Windenergie des Regionalen Raumordnungsplans Trier vom 07.06.2004 legt regionsweit verbindlich Vorranggebiete für die Windenergienutzung fest. Nach § 7 Abs. 4 Nr. 1 Raumordnungsgesetz (ROG) sind in diesen Gebieten andere Nutzungen ausgeschlossen, soweit diese mit der vorrangigen Nutzung nicht zu vereinbaren sind.

- Raumbedeutsame **Freiland-PV-Anlagen** mit in der Regel flächenhafter Ausdehnung sind danach in solchen Vorranggebieten für die Windenergienutzung nur dann aus raumordnungsrechtlicher Sicht zulässig, wenn die Windenergienutzung zum Zeitpunkt der Anlageninstallation und auch zukünftig nicht ausgeschlossen wird.

Wenn also bspw. in einem Vorranggebiet für die Windenergienutzung bereits Windenergieanlagen (WEA) errichtet sind, so ist die Nutzung der Abstandsflächen zwischen den WEA durch PV-Module denkbar, wenn dadurch die Funktion der WEA nicht eingeschränkt und die PV-Module auch einem zukünftigen repowering der WEA (Anlagenersatz durch moderne, größere und leistungsstärkere WEA) nicht im Wege stehen.

Ist ein Vorranggebiet für die Windenergienutzung noch nicht oder teilweise noch nicht mit WEA besetzt, ist die Errichtung von flächenhaften Photovoltaikanlagen in den von WEA noch freien Bereichen regelmäßig unzulässig, da dadurch die Aufstellungsmöglichkeiten für WEA eingeschränkt würden und somit die vorrangige Windenergienutzung nicht mehr sicherzustellen wäre.

- **PV-Anlagen, die an schon bestehenden WEA errichtet werden können oder zusammen mit WEA neu errichtet werden sollen**, sind nach aktueller Rechtsprechung (OVG RLP, Urteil vom 11.05.2005, Az. 8 A 10281/05.OVG) dann bauplanungsrechtlich nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB zu beurteilen, wenn die Montage der PV-Module zur Umwandlung der WEA in eine "windenergiedominierte Hybridanlage" führt. Entscheidend ist dabei, dass die PV-Anlage

... eine der WEA *dienende Funktion* übernimmt, die zwar für den WEA-Betrieb nicht notwendig oder unentbehrlich, aber deutlich förderlich ist, in dem sie bspw. deren Strombedarf deckt und deren Stromeinspeisung durch antizyklische Stromerzeugung mit oberwellenfreier und frequenzstabiler Netzregelung verbessert ohne die Windstromerzeugung zu überwiegen und

... äußerlich im Verhältnis zur WEA eine *bodenrechtliche Nebensache* darstellt, die das Erscheinungsbild der WEA nicht wesentlich verändert.

Ordnet sich eine bei isolierter Betrachtung privilegierungsfremde PV-Anlage in dieser Form einer WEA unter, gilt sie als "mitgezogener Betriebsteil" und unterliegt damit dem Privilegie-

zungstatbestand der WEA. Aus raumordnungsrechtlicher Sicht sind dann folglich solche PV-Anlagen an WEA auch in regionalplanerisch festgelegten Vorranggebieten für die Windenergienutzung i. S. d. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB grundsätzlich zulässig. Zwar ist das Entgegenstehen öffentlicher Belange nicht durch § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB ausgeschlossen, denn die Belange des § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB sind bei der Festlegung der Vorranggebiete für die Windenergienutzung nicht im Hinblick auf Hilfsanlagen in Gestalt von PV-Modulen abgewogen worden. Dann aber müsste die untergeordnete PV-Anlage isoliert betrachtet *raumbedeutsam* und tatsächlich das ihrer Errichtung *Entgegenstehen* eines öffentlichen Belangs nachweisbar sein.

Steht allerdings der Zweck eigenständiger, zusätzlicher Solarstromerzeugung von PV-Anlagen an WEA im Vordergrund, kann von o. a. Unterordnung keine Rede mehr sein und der Privilegierungstatbestand entfällt.

Diese Rechtsprechung steht unter dem Vorbehalt der noch anhängigen Revision.

Die übrigen bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Erfordernisse bleiben unberührt.

C. Beschluss (Wortlaut) des Regionalvorstands vom 21.07.2005

Der Regionalvorstand der Planungsgemeinschaft Region Trier hat in seiner Sitzung am 21.07.2005 folgenden Beschluss gefasst:

"Der Regionalvorstand

- 1. unterstützt grundsätzlich die bundes- und landesentwicklungspolitischen Zielsetzungen zum Klimaschutz und Förderung solarer Energiesysteme im Rahmen der entsprechenden Aussagen des Regionalen Energiekonzeptes und des für die Gesamtfortschreibung des Regionalplans vorgesehenen Fachkapitels "Energieversorgung",**
 - 2. spricht sich dafür aus, raumbedeutsame Photovoltaikanlagen im Rahmen der regionalplanerischen Stellungnahmen in den dafür vorgesehenen Verfahren wie andere raumbedeutsame Vorhaben zu behandeln und die Standorte bzw. die Auswirkungen der Anlagen auf ihre Vereinbarkeit mit den regionalplanerischen Erfordernissen zu prüfen,**
 - 3. hält eine generelle Festlegung entsprechender Vorrang-, Vorbehalts- oder Ausschlussgebiete für Photovoltaikanlagen im Regionalplan vorerst nicht für erforderlich,**
 - 4. beauftragt die Geschäftsstelle, die Gemeinden und Landkreise im Sinne dieser Vorlage zu informieren und auf Planungshilfen wie den Solarenergie-Atlas hinzuweisen. Hierbei soll auch auf die Zulässigkeit von Photovoltaikanlagen in Vorranggebieten für die Windenergienutzung eingegangen werden."**
-