

Ref./ FD Dezernat 2
Sachbearbeiter/in: Herr Wenholt
Aktenzeichen:
Vorlage Nr.: 2023/Ref.61/015
Datum: 17.02.2023

Beschlussvorlage

- öffentlich -

Einleitung der Änderung des Regionalen Raumordnungsprogramms RROP 2019 zur Aufhebung der Ausschlusswirkung für Freiflächen-Photovoltaikanlagen auf Vorbehaltsgebieten Landwirtschaft

Beratungsfolge:

Gremium	am
Ausschuss für Planen, Bauen, Mobilität	28.02.2023
Kreisausschuss	13.03.2023

Beschlussvorschlag:

Auf Grundlage der Fortschreibung des Landesraumordnungsprogramms LROP 09/2022 sowie der Ergebnisse des regionalen Energiekonzeptes PV 12/2022 soll ein Änderungsverfahren nach § 13 Abs. 1 und § 7 des Raumordnungsgesetzes (ROG) in Verbindung mit § 5 Abs. 5 Satz 1 und § 6 Abs. 1 des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes (NROG) für das Regionale Raumordnungsprogramm RROP 2019 durchgeführt werden:

Ziel des Änderungsverfahrens ist die Aufhebung der Ausschlusswirkung für Freiflächen-Photovoltaikanlagen auf Vorbehaltsgebieten Landwirtschaft. Das heutige Ziel im RROP zum Ausschluss von Freiflächen-PV-Anlagen auf Vorbehaltsgebieten Landwirtschaft soll entfallen.

Die Regelungen im LROP 2022 zum Ausbau von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie (Photovoltaik) in Bezug auf die Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft sollten zukünftig unmittelbar anstelle des bisherigen Ausschlusses im RROP 2019 gelten.

Das Änderungsverfahren des RROP soll mittels der Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten gem. § 3 Abs. 1 NROG eingeleitet sowie die weiteren Beteiligungsschritte im Sinne des § 9 ROG in Verbindung mit § 3 NROG vollzogen werden.

Sachverhalt:

Freiflächen-PV-Konzept

Das Land Niedersachsen hat in einem Änderungsverfahren das LROP fortgeschrieben und dieses im September 2022 mit der öffentlichen Bekanntgabe abgeschlossen. Hiernach soll der Ausbau von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie (Photovoltaik) landesweit weiter vorangetrieben und bis 2040 eine Leistung von 65 GW installiert werden. Dabei sollen vorrangig bereits versiegelte Flächen und Flächen auf, an oder in einem Gebäude oder einer Lärmschutzwand sowie sonstigen baulichen Anlagen in Anspruch genommen werden. Mindestens 50 GW sollen hierbei vornehmlich auf Dachflächen/Lärmschutzwänden entstehen, somit der Rest der Anlagenleistung in Form von Freiflächenphotovoltaikanlagen in dafür geeigneten Gebieten raumverträglich umgesetzt werden. Vorbehaltsgebiete für die Landwirtschaft sind nicht mehr gänzlich ausgeschlossen, sollen hierfür aber nicht in Anspruch genommen werden, sodass nunmehr ein Grundsatz der Planung definiert ist.

Abweichend von dieser generellen Vorgabe können Vorbehaltsgebiete für die Landwirtschaft für raumverträgliche Anlagen der Agrar-Photovoltaik vorgesehen werden: Dieses sind Anlagen, die weiterhin eine landwirtschaftliche Bewirtschaftung zulassen und durch die höchstens ein Flächenverlust von 15 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche entsteht.

Zur Verbesserung der Standortentscheidungen für Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie sollen die Träger der Regionalplanung im Benehmen mit den Gemeinden und den landwirtschaftlichen Fachbehörden regionale Energiekonzepte erstellen und in die Regionalen Raumordnungsprogramme integrieren.

Zur Erfüllung der Ausbauziele und angesichts zahlreicher Anfragen von Projektierern, die Photovoltaik-Freiflächenanlagen errichten möchten, besteht in den Städten und Gemeinden Bedarf, Standortentscheidungen für die Ausweisung von Flächen für mögliche Solarparks zu treffen. Gleichzeitig birgt eine Öffnung der potenziellen Flächenkulisse auch das Risiko einer ungeordneten Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Nutzflächen ohne Berücksichtigung der Bodengüte und agrarstruktureller Belange. Der Vorgabe des LROP 2022, dass die Landkreise im Benehmen mit den Gemeinden und den landwirtschaftlichen Fachbehörden regionale Energiekonzepte erstellen sollen, um die Standortentscheidungen für Solarparks zu verbessern, wurde von Seiten des Landkreises Wesermarsch daher frühzeitig aufgegriffen.

Bereits im Zuge der Aufstellung der LROP-Änderung hat sich der Landkreis Wesermarsch dazu entschieden, ein regionales Energiekonzept PV aufzustellen. Im Rahmen der Sitzung des Ausschusses für Planen, Bauen, Mobilität am 18.05.2022 wurde der Anlass zur Erstellung des Konzeptes mit den Arbeitsschritten, den wesentlichen Gebietskriterien und dem behördeninternen Beteiligungsverfahren vorgestellt. Bereits zum Ende der vorherigen Legislaturperiode hat der Landtag die Änderung des LROP beschlossen, die im September 2022 in Kraft getreten ist. Das Konzept, welches als fachliche Grundlage einer Flächenausweisung für PV-Sondergebiete in Flächennutzungs- und Bebauungsplänen dient, wurde den Kommunen, die im Aufstellungsverfahren zu Beginn und mittels Entwurf beteiligt wurden, daher kurz vor Weihnachten 2022 übermittelt.

Mit der Konzepterstellung wurde das Planungsbüro Diekmann-Mosebach & Partner beauftragt. Die Landwirtschaftskammer Niedersachsen war bei der Erarbeitung und Formulierung der landwirtschaftlichen Ansprüche, insbesondere hinsichtlich der Standortermittlung (Bodenfruchtbarkeit, Bodenfeuchtestufen) im Rahmen des regionalspezifischen Kriterienkatalogs sowie der agrarstrukturellen Verträglichkeitsbeurteilung beteiligt. Neben der Beauftragung der Landwirtschaftskammer erfolgte außerdem eine enge Abstimmung mit dem Kreislandvolk, da von dort eine geordnete Planung auf der Ebene des Landkreises in Anbetracht der Öffnung der

Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft auf der Landesebene gewünscht war.

Das Konzept orientiert sich in der Vorgehensweise und den Inhalten an der Arbeitshilfe "Planung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen in Niedersachsen" des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes. Zunächst wurden Kriterien identifiziert, die Gunst-, Restriktions- bzw. Ausschlussfaktoren für Freiflächen-Photovoltaikanlagen darstellen. Diese wurden dann grafisch für das Gebiet des Landkreises dargestellt. Bei der Einstufung einiger Kriterien weicht der Landkreis begründet von den Vorschlägen des Städte- und Gemeindebundes ab. Setzt man das Ausbauziel des Landes von 15 GW – wofür nach Angaben im LROP 22.500 ha Flächen in Anspruch genommen werden müssen – in das Verhältnis zur Flächengröße des Landkreises Wesermarsch, so müssen im Landkreis auf etwa 400 ha Photovoltaik-Freiflächenanlagen errichtet werden. Bei kongruenter Anwendung der Empfehlungen des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes würden im Kreisgebiet nicht genügend Gunstflächen dargestellt.

Das Freiflächen-PV-Konzept wird im Rahmen der Sitzung durch das beauftragte Planungsbüro und die Verwaltung vorgestellt. Hiermit wird auch dem Antrag der CDU/Grüne/FDP-Gruppe vom 31.01.2023 entsprochen, s. Anlage.

Begründung zur Änderung des RROP 2019

Gemäß des gültigen Regionalen Raumordnungsprogramms RROP 2019 des Landkreises, welches im Mai 2020 durch öffentliche Bekanntmachung in Kraft getreten ist, sind Photovoltaik-Freiflächenanlagen gemäß der unter Ziffer 4.22 01 getroffenen Festlegung in landwirtschaftlich genutzten und nicht bebauten Flächen, die als Vorbehaltsgebiet Landwirtschaft aufgrund hohen Ertragspotentials oder als Vorbehaltsgebiet Landwirtschaft aufgrund besonderer Funktionen festgesetzt sind, nicht in Anspruch zu nehmen. Diese Festlegung stellt somit ein Ziel der Raumordnung auf der Ebene des RROP dar und ist aus dem Landesraumordnungsprogramm 2017 abgeleitet. Die Festlegung erfolgte außerdem auf Basis des im Zuge der Neuaufstellung des RROP gefertigten Landwirtschaftlichen Fachbeitrages 2016. Der Ausschluss von Freiflächenphotovoltaikanlagen auf Vorbehaltsgebieten Landwirtschaft erfolgte innerhalb des RROP aufgrund des wachsenden Flächendrucks und der zunehmenden Nutzungskonkurrenz von flächenhafter Energieerzeugung und der landwirtschaftlichen Produktion. Die Ausweisung solcher PV-Standorte sollte daher laut RROP-Begründung vornehmlich auf vorbelasteten Flächen stattfinden, auf denen nur eine geringe Beeinträchtigung der Umwelt zu erwarten ist. Hierzu zählen insbesondere solche Flächen, die durch hohe Lärmwerte, Kontamination oder andere Bebauung geprägt sind. Der Fokus liegt somit bisher auf Standorte im Innenbereich, hier etwa die Nach- und Mitnutzung von Gewerbe- und Industrieflächen.

Mit der Änderungsverordnung zum Landesraumordnungsprogramm, die am 17.09.2022 in Kraft getreten ist, bestehen neue Regelungen zu Photovoltaik-Freiflächenanlagen. Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft sind nach der Landesplanung damit nicht mehr grundsätzlich für die Errichtung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen ausgeschlossen, sondern der planerischen Abwägung zugänglich. Die grundsätzliche Öffnung der Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft für die bauleitplanerische Abwägung zur Ermöglichung von Photovoltaik soll laut Begründung der LROP-Änderung zur Wertschöpfung in ländlichen Regionen beitragen. Es wird aber auch darauf verwiesen, dass insbesondere in Räumen mit hohen Pachtflächenanteilen Flächenkonkurrenzen mit landwirtschaftlichen Betrieben verstärkt werden und der landwirtschaftliche Strukturwandel beschleunigt werden könnte, da künftig verstärkt auch landwirtschaftliche Flächen mit hohem Ertragspotential für die Photovoltaik in Anspruch genommen werden könnten. Der bislang vorgesehene Grundsatz zur vorrangigen Nutzung von weniger für die Landwirtschaft geeigneten kohlenstoffhaltigen Böden und Böden mit geringer Feuchtestufe für Freiflächen-Photovoltaikanlagen entfällt durch diese Änderung. Außerdem wird darauf verwiesen, dass dadurch die Erreichung der Ziele des Landes, den Flächenverbrauch zu reduzieren und mehr als Dreiviertel des angestrebten Ausbaus der Photovoltaik auf bebauten und versiegelten Flächen umzusetzen, möglicherweise erschwert wird und mögliche Konflikte durch angepasste Planung auf der gemeindlichen Ebene vermieden oder verringert werden sollen. Durch diese Vorgaben soll vornehmlich der Ausbau der Freiflächenanlagen als Anteil der insgesamt beabsichtigten 65 GW bis 2040 auf bereits versiegelten Flächen und Flächen auf und an Gebäuden stattfinden

und die übrigen (15 GW) landesweit in dafür geeigneten Gebieten raumverträglich umgesetzt werden. Grundsätzlich sollen trotz dieser Öffnung laut Abschnitt 4.2 unter der Festlegung 4.2.1 03 des LROP Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft hierfür nicht in Anspruch genommen werden und zur Verbesserung der Standortentscheidungen für Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie die Träger der Regionalplanung im Benehmen mit den Gemeinden und den landwirtschaftlichen Fachbehörden regionale Energiekonzepte erstellen und in den Regionalen Raumordnungsprogrammen integrieren.

Während durch die Festlegung des Landes vor Inkrafttreten der Änderungsverordnung weite Räume des Landkreises, hier etwa 60 %, nicht zugänglich für Photovoltaik-Freiflächenanlagen waren, gibt es durch die Landesraumordnung nun eine Öffnung in Richtung einer planerischen Überwindbarkeit auf der Ebene des RROP und der kommunalen Bauleitplanung. Diese grundsätzliche Regelung des Landes greift aber aufgrund der weiterhin bestehenden Vorgaben des RROP nicht direkt bis auf die regionale Ebene durch.

Da nunmehr die Öffnung auf der Ebene des LROP besteht, kann der Landkreis nach Fertigstellung des bereits im Vorfeld der Wirksamkeit der Änderungsverordnung begonnenen Planung des regionalen Energiekonzeptes zur Steuerung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen die noch bestehende Festlegung der Ziffer 4.22 01 des RROP dahingehend anpassen, dass dieses nicht mehr als Ziel der Raumordnung der generellen Entwicklung von SO-PV-Freiflächenanlagen mittels Bauleitplanung auf Vorbehaltsflächen entgegensteht. Dieses kann durch eine Herausnahme dieses Ziels auf der Ebene des RROP erfolgen, sodass dann die Regelung des LROP unmittelbar gilt und Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft zwar grundsätzlich nicht in Anspruch genommen werden sollen, aber bei entsprechender fachlicher Begründung im Rahmen einer Abwägung der Bauleitplanung überwindbar wären. Das fertige regionale PV-Konzept bildet somit eine wesentliche Grundlage dieser fachlichen Begründung, um auf den Vorbehaltsgebieten tatsächlich eine solche Sondergebietsplanung durchzuführen.

Inhalt und Aufstellungsverfahren zur Änderung des RROP 2019

Die aktuelle Fassung der Satzung RROP 2019, beschreibende Darstellung, lautet im für die Änderung vorgesehenen Kapitel 4.2.2. Solarenergie:

01 LROP 4.2 -13

¹Landwirtschaftlich genutzte und nicht bebaute Flächen, die als Vorbehaltsgebiet Landwirtschaft aufgrund hohen Ertragspotentials oder als Vorbehaltsgebiet Landwirtschaft aufgrund besonderer Funktionen festgesetzt sind, dürfen für die Errichtung und Installation von Photovoltaikanlagen oder anderweitigen Anlagen zur Stromerzeugung durch solare Strahlungsenergie nicht in Anspruch genommen werden.

²Die Installation von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie (Photovoltaik) auf Gebäuden sollen gegenüber der Installation von Freiflächenanlagen bevorzugt werden.

³Für die Nutzung durch Freiflächenanlagen sollen bevorzugt bereits versiegelte Flächen sowie Konversionsflächen in Anspruch genommen werden.

Der Satz 1 der vorgenannten Festlegung soll in Zukunft gänzlich gestrichen werden; die Sätze 2 und 3 bleiben bestehen.

Somit gelten die aktuellen Regelungen des LROP 2022 aus dem Kapitel 4.2.1 Erneuerbare Energieerzeugung, Ziffer 03, in Bezug auf die Vorbehaltsgebiete (Satz 4-6) unmittelbar:

- 03 ¹Der Ausbau von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie (Photovoltaik) soll landesweit weiter vorangetrieben und bis zum Jahr 2040 auf 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 Landwirtschaft sollen nicht in Anspruch genommen werden. ⁵Abweichend von Satz 4 können Vorbehaltsgebiete für die Landwirtschaft für raumverträgliche Anlagen der Agrar-Photovoltaikanlagen vorgesehen werden. ⁶**Agrar-Photovoltaikanlagen sind Photovoltaikanlagen, die weiterhin eine landwirtschaftliche Bewirtschaftung mit Traktoren, Dünge-, Saat- und Erntemaschinen zulassen und durch die höchstens ein Flächenverlust von 15 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche entsteht.**

⁷Zur Verbesserung der Standortentscheidungen für Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie sollen die Träger der Regionalplanung im Benehmen mit den Gemeinden und den landwirtschaftlichen Fachbehörden regionale Energiekonzepte erstellen und in die Regionalen Raumordnungsprogramme integrieren.

In der Änderungssatzung zur Satzung RROP 2019 wird entsprechend der vorgenannten Regelungen außerdem zukünftig Bezug auf das Regionale Energiekonzept PV genommen und als Grundsatz der Planung festgelegt:

Bei der bauleitplanerischen Ausweisung von Freiflächen für Photovoltaikanlagen soll das regionale Energiekonzept für Freiflächen-Photovoltaikanlagen 12/2022 berücksichtigt werden. (Grundsatz der Raumordnung)

Dem Konzept kommt damit weiterhin keine unmittelbare Rechtswirkung zu, soll aber als fachliche Grundlage für die im Rahmen der Bauleitplanung durchzuführenden Abwägung genutzt werden. Eine räumliche Festlegung von Flächen für Freiflächenphotovoltaikanlagen im RROP findet somit nicht statt. Durch das regionale Energiekonzept und die darin dargestellten Gunstflächen bieten sich für die Kommunen ausreichende Möglichkeiten, Teile hiervon einer Bauleitplanung zuzuführen.

Die Satzung zur Änderung der aktuellen Satzung als Entwurf sind in der Anlage dargestellt, s. Anlage. Es handelt sich um eine reine textliche Änderung, zu der für das Verfahren noch eine entsprechende Begründung und ein Umweltbericht erstellt wird. Beides wird auch Bestandteil des Beschlusses über die abschließende Änderung der Satzung RROP 2019.

Nach Beschluss zur Einleitung des Änderungsverfahrens durch den Kreisausschuss wird die beabsichtigte Änderung durch Bekanntgabe der allgemeinen Planungsabsichten und die darauf aufbauende erste Beteiligung durchgeführt. Anschließend erfolgt nach erneuter Bekanntmachung die Auslegung und parallele Beteiligung mit den zugehörigen Unterlagen. Sollte sich darauf aufbauend die Notwendigkeit der Durchführung eines Erörterungstermins ergeben, wird dieser mit den jeweiligen Stellen und Personen, die Stellungnahmen vorgetragen haben, durchgeführt. Im Anschluss daran wird der Satzungsbeschluss durch den Kreistag vorbereitet. Nach Beschluss wird der Antrag zur Genehmigung der Änderung bei der obersten Landesplanungsbehörde eingereicht und die Satzung nach Genehmigung bekannt gemacht.

Weitere Erläuterungen ergeben sich im Rahmen der Sitzung durch die Ausführung des Planungsbüros und der Verwaltung.

Klimarelevanz:

Der Beschluss zur Einleitung des Änderungsverfahrens hat zunächst keine Klimarelevanz. Durch die beabsichtigte Änderung der RROP-Satzung soll aber der weitere Ausbau der regenerativen Energieerzeugung im Landkreis, hier mittels Freiflächen-PV-Anlagen, planerisch vorbereitet werden.

Anlage/n:

- Antrag CDU/Grüne/FDP-Antrag vom 31.01.2023
- Entwurf Satzung zur Änderung der Satzung RROP 2019

gez. Wenholt

Unterschrift