

Beratungsunterlage

TOP 4 Zulässigkeit von Freiflächen-PV in Vorranggebieten für Naturschutz und Landschaftspflege nach Regionalplan (2026-02PA-1381)

Hintergrund

Seit Rechtskraft des neuen Regionalplans am 21.12.2024 sind in der Geschäftsstelle des Regionalverbands zwei konkrete Anfragen sowie drei Bauleitplanungen mit Freiflächen-PV-Vorhaben in Vorranggebieten für Naturschutz und Landschaftspflege nach Plansatz B I 1 Z (6) eingegangen, welche vom Verband abgelehnt wurden. Eine Unvereinbarkeit für großflächige Freiflächen-PV in den als Ziel der Raumordnung für Naturschutz und Landschaftspflege gesicherten Flächen wurde auch vom Regierungspräsidium Tübingen bestätigt. Ein Bauleitplanverfahren wurde daraufhin eingestellt, das zweite wurde räumlich außerhalb des Vorranggebietes verschoben. Beim dritten Bauleitplanverfahren ruht derzeit ein beantragtes Zielabweichungsverfahren. Dieses Vorhaben ist im Plessen Ried (Gemeinde Pleß, Landkreis Unterallgäu) geplant und beinhaltet zudem einen geplanten Batteriespeicher sowie ein neues Umspannwerk.

Alle Anfragen bzw. Planungen stellen bzw. stellten in ihrer Argumentation auf die durch die Umsetzung der Vorhaben erfolgende ökologische Aufwertung der Flächen ab. Aus der Mitte des Gremiums wurde deshalb der Wunsch geäußert, dass sich der Verband unter dem Aspekt des überragenden öffentlichen Interesses am Ausbau Erneuerbarer Energien (eingeführt in § 2 EEG, in Kraft seit 29. Juli 2022) mit dieser Thematik erneut befassen soll.

Steuerung von Freiflächen-PV Anlagen im Regionalplan

Im Zuge der Erarbeitung der Gesamtfortschreibung des Regionalplans Donau-Iller in den Jahren 2017 bis 2024 wurde die Vielzahl an neuen Regelungen in den Gremien des Verbandes diskutiert. So auch die Zulässigkeit von Freiflächen-PV-Vorhaben in geplanten Vorranggebieten. Hierzu fanden die folgenden Beratungen statt

- PA 17.10.2017 Kammeltal (TOP 1: Anregungen aus der Planungsausschusssitzung vom 04. Juli 2017 zur Gesamtfortschreibung des Regionalplans (2017-03PA-1207))

Hierbei wurde beraten, ob die regionalplanerische Steuerung von Freiflächen-PV durch eigene gebietliche Festsetzungen im Regionalplan erfolgen soll. Ein eigenständiges Regelungserfordernis für die Regionalplanung in der Region Donau-Iller im Sinne einer gebietlichen Festlegung für Photovoltaik wurde nicht für notwendig erachtet. Die Träger der Bauleitplanung sollten auch weiterhin die räumliche Steuerung von Freiflächen-PV alleinig übernehmen. Gleichzeitig wurde jedoch darauf hingewiesen, dass durch neue Festlegungen von Vorranggebieten für anderweitige Nutzungen im Regionalplan dort zukünftig Freiflächen-PV Anlagen ausgeschlossen werden. Eine räumliche Lenkung der Freiflächen-PV im neuen Regionalplan erfolgt insoweit nur durch deren Ausschluss in bestimmten Vorranggebieten für festgelegte andere Raumnutzungen.

- PA 15.05.2018 Pfaffenhofen a. d. Roth (TOP 1: Anregungen aus der Planungsausschusssitzung vom 17. Oktober 2017 zur Gesamtfortschreibung des Regionalplanes (2018-01PA-1218) – 2. Steuerung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen im neuen Regionalplan über andere Gebietsfestsetzungen)

Dem Planungsausschuss wurde folgende Liste zur Beratung über die Steuerung der Freiflächen-PV Nutzung im neuen Regionalplan vorgelegt:

(Geplante) gebietliche Festlegungen im Regionalplan	Art der Festlegung (Gebietskategorie)	Auswirkung auf Freiflächen-Photovoltaiknutzung
Naturschutz und Landschaftspflege	Vorranggebiet	Ausschluss
	Vorbehaltsgebiet	Abwägungserfordernis
Landwirtschaft	Vorbehaltsgebiet	Abwägungserfordernis
Grundwasservorkommen	Vorranggebiet	Ausschluss (BW), Einzelfallprüfung (BY)
	Vorbehaltsgebiet	Abwägungserfordernis
Vorbeugender Hochwasserschutz	Vorranggebiet	Ausschluss
	Vorbehaltsgebiet	Abwägungserfordernis
Gebiete für Erholung	Vorranggebiet	Ausschluss
	Vorbehaltsgebiet	Abwägungserfordernis
Regionaler Grünzug	Vorranggebiet	Ausschluss, Ausnahmeprüfung möglich
Grünzäsuren	Vorranggebiet	Ausschluss
Schwerpunkte IGD	Vorranggebiet	Ausschluss
Einzelhandel	Vorranggebiet	Ausschluss
Abbau oberflächennaher Rohstoffe	Vorranggebiet	Ausschluss
	Vorbehaltsgebiet	Abwägungserfordernis
Sicherung von Rohstoffen	Vorranggebiet	Ausschluss
	Vorbehaltsgebiet	Abwägungserfordernis
Windkraft	Vorranggebiet	Einzelfallprüfung

Nach diesen Vorgaben wurden die Plansätze des neuen Regionalplans entwickelt.

Der Regionalverband hat hierauf bereits im Oktober 2022 die Erweiterte Planungshinweiskarte für Freiflächen-PV-Anlagen veröffentlicht. Die Kommunen wurden darüber schriftlich informiert. Die damals noch geplanten Vorranggebiete für Naturschutz und Landschaftspflege wurden in diesen Karten bereits als Bereiche mit hohem Konfliktpotential („In der

Regel wird innerhalb dieser Flächen eine Freiflächen-PV-Nutzung nicht möglich sein.“) dargestellt.

Vorranggebiete für Naturschutz und Landschaftspflege nach Plansatz B I 1 Z (6)

Vorranggebiete für Naturschutz und Landschaftspflege (B I 1) dienen der Sicherung und Entwicklung eines regionalen, räumlich und funktional zusammenhängenden Biotopverbundsystems, dem Erhalt von Kulturlandschaften und der Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes. Diese Räume weisen eine besonders großflächige und hochwertige Ausstattung mit Arten und Lebensräumen oder ein besonderes Potential hierfür auf. Bei einer hohen Dichte an schutzwürdigen Biotopen, aber auch charakteristischen Kulturlandschaften wurden diese Bereiche als Vorranggebiete festgelegt. Die Vorranggebiete enthalten zahlreiche Schutzgebiete des Natur- und Landschaftsschutzes, Biotopflächen und besonders für die Entwicklung eines Biotopverbundes geeignete Bereiche.

Mit den Gebieten für Naturschutz und Landschaftspflege wurde nicht nur eine Sicherung des Ist-Zustands, sondern auch ein Entwicklungsauftrag formuliert. Diese Gebiete bieten sich für großflächige Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Umweltbereich an, was in einem eigenständigen Plansatz unter B I 1 G (8) angeführt ist. Auch deshalb kann ihre Funktion i.d.R. nur im unbeplanten Außenbereich erfüllt werden (siehe Begründung zu den Plansätzen, S. 28, Absatz 2). Die Möglichkeit für eine Bauleitplanung wurde hier dadurch i. d. Regel ausgeschlossen.

Nach den genannten Behandlungen in den Gremien wurden die Plansätze für Vorranggebieten für Naturschutz und Landschaftspflege so formuliert, dass auch raumbedeutsame Freiflächen-PV-Vorhaben hier weitestgehend ausgeschlossen sind. Ziele der Raumordnung sind abschließend abgewogen und lassen den Adressaten keinen diesbezüglichen Entscheidungsspielraum. Auf Grund der Ausformulierung der betreffenden Plansätze bleibt für die Vorranggebiete für Naturschutz und Landschaftspflege jedoch ein gewisser Ausformungsspielraum auf Ebene der Regionalplanung erhalten. Die bisher eingegangenen Anfragen und Bauleitplanungen mit raumbedeutsamen PV-Vorhaben konnten jedoch auch nach Prüfung dieses Spielraums nicht mit den Zielen der Vorranggebiete in Einklang gebracht werden.

Überprüfung der bisherigen Auslegungspraxis

Auf Grund der weiterhin eingehenden Anfragen bzw. Bauleitplanverfahren zur Freiflächen-PV innerhalb der Vorranggebiete für Naturschutz und Landschaftspflege wurde von der Verwaltung die bisherige Auslegungspraxis der betreffenden Plansätze des Regionalplans überprüft.

Die Vorranggebiete für Naturschutz und Landschaftspflege machen 14,63 % der Fläche der gesamten Region aus. Darin enthalten sind bereits diverse Flächen, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen für die Nutzung von Freiflächen-PV entfallen (z. B. Naturschutzgebiete, Wasserschutzgebietszonen I, Wald, Fließgewässer, etc.). Lediglich 3,27 % der Regionsfläche befindet sich innerhalb von Vorranggebieten für Naturschutz und Landschaftspflege in Bereichen, in denen keine sonstigen rechtlichen oder tatsächlichen Ausschlussgründe für PV-Vorhaben vorliegen. In diesen Bereichen dürfen die Ziele und Funktionen der Vorranggebiete jedoch ebenfalls nicht erheblich beeinträchtigt werden.

Diese Ziele und Funktionen sind die Sicherung und Entwicklung des Biotopverbunds, der Erhalt der Kulturlandschaften sowie die Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts. Durch die alleinige Errichtung einer raumbedeutsamen PV-Freiflächenanlage werden diese Ziele und Funktionen stets beeinträchtigt. In der Regel liegt auch eine erhebliche Beeinträchtigung vor. Zur Beurteilung der Erheblichkeit dieser Beeinträchtigung muss jeweils das gesamte Vorhaben (bauliche Ausführung, Versiegelung, zukünftige

Flächennutzung, zugehörige ökologische Aufwertungsmaßnahmen, etc.) betrachtet und bewertet werden. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Vorranggebiete im Rahmen der Teilfortschreibung Windenergie als Ausschluss festgelegt wurden.

Zum aktuellen Zeitpunkt ist kein Freiflächen-PV Vorhaben bekannt, bei welchem die Erheblichkeitsschwelle unterschritten werden konnte. Dennoch erscheint dies in bestimmten, sehr eng begrenzten Einzelfällen oder auch für zukünftige technologische Weiterentwicklungen nicht von vorneherein ausgeschlossen.

Ein solcher Einzelfall ist zumindest bei Moor-PV auf untergeordneten Teilen des Vorranggebiets unter bestimmten Voraussetzungen denkbar: Die Installation von Photovoltaik bei gleichzeitiger und dauerhafter Wiedervernässung von entwässerten Moorböden wird als Moor-PV bezeichnet. Eine Wiedervernässung mit gleichzeitiger Entwicklung von Flächen für den Naturschutz kann in einem Vorranggebiet für Naturschutz und Landschaftspflege diesem Ziel der Raumordnung in Summe auch bei Nutzung einer Teilfläche durch Moor-PV eine positive Gesamtperspektive geben. Die Renaturierung von Mooren in der Region entspricht auch dem Grundsatz B I 1 G (4). Zur Nutzung von PV-Anlagen auf wiedervernässten Moorböden besteht zum aktuellen Zeitpunkt jedoch noch erheblicher Forschungsbedarf. Der Bundesgesetzgeber hat für Moor-PV eine erhöhte Einspeisevergütung eingeführt, Freiflächen-PV Anlagen auf Moorböden ohne gleichzeitige Wiedervernässung sind hingegen von einer Förderung über das EEG ausgeschlossen worden.

Ergebnis

Von der Verwaltung wird die Vereinbarkeit der Ziele und Funktionen der Vorranggebiete für Naturschutz und Landschaftspflege mit einer PV-Nutzung in Einzelfällen als denkbar erachtet. Es ist daher weiterhin notwendig, jedes Vorhaben bzw. jede Planung zu prüfen. An der bisherigen Praxis soll daher festgehalten werden.