

14.12.2022

Beschlussvorlage Nr.: 2022/290

öffentlich

Bezugsvorlage Nr.:

Kriterien zur Standortfindung für PV-Freiflächenanlagen im Stadtgebiet der Stadt Neustadt a. Rbge.

Gremium	Sitzung am	TOP	Beschluss		Stimmen			
			Vor-schlag	abweichend	Einst	Ja	Nein	Enth
Ausschuss für Umwelt, Stadtentwicklung, Feuerschutz und allg. Ordnungsangelegenheiten	23.01.2023 -							
Verwaltungsausschuss	30.01.2023 -							
Rat	02.02.2023 -							
Ortsrat der Ortschaft Bevensen	nachrichtlich							
Ortsrat der Ortschaft Bordenau	nachrichtlich							
Ortsrat der Ortschaft Eilvese	nachrichtlich							
Ortsrat der Ortschaft Helstorf	nachrichtlich							
Ortsrat der Ortschaft Mandelsloh	nachrichtlich							
Ortsrat der Ortschaft Mardorf	nachrichtlich							
Ortsrat der Ortschaft Mariensee	nachrichtlich							
Ortsrat der Ortschaft Mühlenfelder Land	nachrichtlich							

Ortsrat der Ortschaft Neustadt a. Rbge.	nachrichtlich							
Ortsrat der Ortschaft Otternhagen	nachrichtlich							
Ortsrat der Ortschaft Poggenhagen	nachrichtlich							
Ortsrat der Ortschaft Schneeren	nachrichtlich							
Ortsrat der Ortschaft Suttorf	nachrichtlich							

Beschlussvorschlag

- Der Kriterienkatalog zur Standortfindung für PV-Freiflächenanlagen im Stadtgebiet der Stadt Neustadt a. Rbge. ist bei der Prüfung von Anträgen zur Aufstellung von Bauleitplänen in der Fassung der Anlage 1 zu dieser Beschlussvorlage Nr. 2022/290 zu berücksichtigen.

Anlass und Ziele

Wie viele Kommunen steht auch die Stadt Neustadt a. Rbge. vor der Herausforderung die Umsetzung der Energiewende und den weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien in Einklang mit der Beanspruchung von Landschafts- und Landwirtschaftsraum zu bringen. Der Stadt Neustadt kommt als flächengrößter Kommune in der Region Hannover mit überwiegend ländlicher Struktur bei der Planung von Flächen für PV-Freiflächenanlagen (PV-FFA) eine besondere Bedeutung zu. Im Hinblick auf die bereits spürbar erhöhte Zahl von Ansiedlungswünschen für PV-FFA wurde daher ein städtebaulicher Kriterienkatalog für die Realisierung von PV-FFA erarbeitet.

Finanzielle Auswirkungen	keine	
Haushaltsjahr: 2022/23		
Produkt/Investitionsnummer:		
	einmalig	jährlich
Ertrag/Einzahlungen	EUR	EUR
Aufwand/Auszahlung	EUR	EUR
Saldo	EUR	EUR

Begründung

Die Bundesregierung hat das Ziel ausgegeben, dass die Solarenergie in Deutschland bis zum Jahr 2030 eine installierte Leistung von 200 GW erreicht haben soll. Niedersachsen will gemäß des Niedersächsischen Klimagesetzes (NKlimaG) bis 2040 seinen Energiebedarf zu 100 % aus Erneuerbaren Energien decken.

Daraus folgt, dass insbesondere dem Ausbau der Solarenergie - neben der Windenergie - eine bedeutende Rolle zukommt. Neueste Schätzungen gehen von bis zu 400 GW installierbarer Leis-

tung auf Dächern und 320 GW an Fassaden aus. Dies ist jedoch nur eine theoretisch verfügbare Größe, denn die derzeit real verfügbaren Dach- und Gebäudeflächen reichen nicht aus, um den zukünftigen Bedarf an Solarenergie zu decken, da z.B. in der Praxis die Realisierung von PV-Gebäudeanlagen (noch) zwei bis drei Mal teurer ist als die Errichtung von Freiflächenanlagen. Daher sollen nach dem Willen der Landesregierung auch Teile des Landschaftsraumes genutzt werden, obwohl nach Berechnungen des INSIDE-Forschungsprojektes (2020) bislang nur etwa 3,6 % des verfügbaren Dachflächen-Potenzials genutzt werden. Der Zubau von PV-Dachflächenanlagen ist daher mit Abstand die größte Alternative zu PV-Freiflächenanlagen (PV-FFA). Auch aus Sicht der Raum- und Stadtplanung ist die Nutzung von Dachflächen bzw. bereits versiegelten Flächen (z.B. Parkplätzen) für PV-Anlagen PV-FFA klar zu bevorzugen.

Wie viele Kommunen steht daher auch die Stadt Neustadt a. Rbge. vor der Herausforderung die Umsetzung der Energiewende und den weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien in Einklang mit der Beanspruchung von Landschafts- und Landwirtschaftsraum zu bringen. Gerade auch aus Sicht des Gemeinwohls hat die verstärkte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen für die Energieerzeugung Risiken, da es sich bei landwirtschaftlich nutzbaren Böden um ein begrenztes und nicht vermehrbares Gut handelt. Für die Installation von Photovoltaikanlagen sollen daher vorrangig bereits versiegelte Flächen sowie Flächen auf oder an Gebäuden oder sonstigen baulichen Anlagen in Anspruch genommen werden (vgl. LROP 4.2.1, 03). Dieses Potenzial sollte vor der Installation von PV-FFA zunächst so weit wie möglich ausgeschöpft werden. Wie das Umweltbundesamt in einer Studie (*„Anpassung der Flächenkulisse für PV-Freiflächenanlagen im EEG vor dem Hintergrund erhöhter Zubauziele - Notwendigkeit und mögliche Umsetzungsoptionen“*, Dessau 2022) allerdings festgestellt hat, bestehen derzeit dafür noch zahlreiche (insbesondere fiskalische) Hemmnisse, um die großen Potenziale von PV auf und an Gebäuden tatsächlich zeitnah umzusetzen.

Nach Schätzung der Landesregierung wird für den angestrebten Leistungszuwachs von 15 GW installierter PV-FFA-Leistung eine zusätzliche Fläche von derzeit etwa 20.500 ha benötigt. Dies entspricht etwa 0,47 % der Landesfläche (0,9% der landwirtschaftlichen Fläche in Niedersachsen) und würde für Neustadt a. Rbge. eine Fläche von ca. 168 ha für PV-FFA bedeuten (vgl. Anlage 2). Bei dem in § 3 NKlimaG genannten Zielwert von 0,47 Prozent der Landesfläche handelt es sich lediglich um einen landesweit angestrebten Zielwert, für den keine teilträumlich differenzierten Flächenziele (etwa für die Region Hannover oder die Stadt Neustadt a. Rbge.) existieren. Eine formelle Planungspflicht für die einzelne Gemeinde ist aus dem Landeszielwert daher nicht abzuleiten. Der landesweite Zielwert ist jedoch als öffentlicher Belang im Rahmen der Bauleitplanung zu berücksichtigen.

Da bei der Realisierung von Freiflächensolaranlagen im Allgemeinen bei vorausschauender Planung und frühzeitiger Einbindung der betroffenen Träger öffentlicher Belange und Behörden ein positives Zusammenwirken des Nutzens von PV-FFA mit den Zielen des Natur- und Klimaschutzes erreicht und damit auch die Zustimmung zu den Projekten im Besonderen deutlich verbessert werden kann, hat die Stadt Neustadt a. Rbge. sich des Themas bereits im Sommer 2022 angenommen.

Anders als bei der Planung von Windenergieanlagen, handelt es sich bei PV-FFA nicht um bauplanungsrechtlich privilegierte Vorhaben im Außenbereich nach § 35 BauGB. Die Genehmigung einer Anlage setzt grundsätzlich einen verbindlichen Bauleitplan voraus. So besteht keine Möglichkeit von Konzentrationszonenplanungen. Dies ist allerdings im Hinblick auf die Erforderlichkeit eines Bebauungsplans auch nicht notwendig. Es besteht also kein Risiko eines „Wildwuchses“. Mit der Bauleitplanung hat die Stadt wesentliche Gestaltungsmöglichkeiten bei der Flächenausweisung und der Gestaltung der Anlagen. Sie hat aber auch die Verantwortung, in diesem Prozess Raumnutzungskonflikte und negative Umweltauswirkungen weitgehend zu vermeiden und Akzeptanzprobleme zu lösen. Für die Genehmigung und Realisierung der Anlagen ist damit die Beschlussfassung und Entscheidung des Rates der Stadt maßgeblich. Bei der Planung von PV-FFA müssen bei der Aufstellung öffentliche und private Belange miteinander und gegeneinander abgewogen werden (§ 1 Abs. 7 BauGB). Darunter fallen auch die Belange des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die im Rahmen einer Umwelt-

prüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB berücksichtigt werden.

Der Stadt Neustadt kommt als flächengrößte Kommune in der Region Hannover mit überwiegend ländlicher Struktur bei der Planung von Flächen für PV-FFA eine besondere Bedeutung zu. Im Hinblick auf die bereits spürbar erhöhte Zahl von Ansiedlungswünschen für PV-FFA wurde ein städtebaulicher Kriterienkatalog für die Prüfung von Anträgen auf Realisierung von PV-FFA erarbeitet, der mit den betroffenen Trägern öffentlicher Belange und Behörden fachlich abgestimmt wurde. Der Kriterienkatalog dient der Verwaltung als transparente Arbeitsgrundlage, um zukünftig die Entscheidungen, die im Zusammenhang mit der Planung von großflächigen PV-FFA in der Stadt stehen, zu vereinfachen. Es bestehen so gleichsam Prüfparameter, die eine allgemeine Orientierung und wertende Einordnung leisten sollen und gerade beim Ausbau der Solarenergienutzung den unterschiedlichen Belangen und Anforderungen Rechnung tragen. Die Förderung von Photovoltaikanlagen auf der einen Seite und der Schutz des Orts- und Landschaftsbildes sowie des Naturhaushalts vor Beeinträchtigungen auf der anderen Seite sollen so sinnvoll zusammengeführt werden. Mit diesem Instrument kann die Stadt selbst eine aktive sowie steuernde Rolle übernehmen und kann dabei nach eindeutigen und nachvollziehbaren fachlichen Kriterien geeignete Bereiche oder mögliche Standorte innerhalb des Stadtgebiets festlegen bzw. ungeeignete Flächen auszuschließen. Neben einer schnelleren und einheitlicheren Prüfung von Standortanfragen wahrt die Stadt so insbesondere den Gleichbehandlungsgrundsatz.

Dabei hat sich die Fachverwaltung für folgende Vorgehensweisen entschieden:

a. Ermittlung der Kriterien für Ausschlussflächen

Hierbei handelt es sich um Flächen, die grundsätzlich nicht als für PV-FFA geeignete Standorte zur Verfügung stehen sollen bzw. können. Diese Standorte sind für eine Errichtung von PV-FFA aus rechtlichen und/oder fachlichen Gründen grundsätzlich ungeeignet. In diesen Bereichen sind z.B. insbesondere schwerwiegende und langfristig wirksame Beeinträchtigungen von Mensch, Natur und Landschaft zu erwarten. Daraus folgt, dass der Errichtung von PV-FFA naturschutzrechtliche Bestimmungen, gewichtige naturschutzfachliche Erwägungen oder anderweitige öffentliche Belange grundsätzlich entgegenstehen. Weiterhin sind die vorhandene Bebauung und der bauleitplanerisch gesicherte Siedlungsbereich berücksichtigt. Der Siedlungsbereich wurde zusätzlich mit einem 400m-Abstandspuffer versehen, um ein zu dichtes Heranrücken von PV-Freiflächenanlagen an Wohngebäude zu verhindern.

b. Ermittlung der Kriterien für Flächen mit einzelgebietlicher Abwägung

Ansiedlungen von PV-FFA auf diesen Flächen können im Rahmen einer Prüfung des Einzelfalls ausnahmsweise zulässig sein, wenn sie am konkreten Standort aus naturschutzrechtlicher und -fachlicher Sicht vertretbar sind. Dies sind Flächen, die für die Errichtung von PV-FFA nur bedingt geeignet sind.

c. Ermittlung von Kriterien für Gunstflächen

Besonders geeignete Standorte sowie Flächen ohne besondere landschaftliche Eigenart, insbesondere in Lagen ohne Fernwirkung. Diese Flächen sind bei Abwägung sonst gleichrangiger Standorte zu favorisieren. Dabei handelt es sich beispielsweise um 200 m-Streifen längs der DB-Strecke und Bundesstraßen, bereits z.B. durch Lärm, Kontamination, Versiegelung oder Bodenverdichtung vorbelastete Fläche und die Nähe zu Netzeinseispunkten.

Nach Durchführung der Ausschlüsse nach **a)** verbleiben Suchräume, die mit den Flächen mit einzelgebietlicher Abwägung **b)** und den ermittelten Gunstflächen **c)** überlagert werden. Suchflächen ohne weitere Einschränkungen sind grundsätzlich geeignete Flächen für PV-FFA. Die Gunstflächen sind bei Abwägung sonst gleichrangiger Standorte in den Suchflächen zu favorisieren.

Die Stadt hat sich für die Erarbeitung eines Kriterienkataloges und gegen die Entwicklung eines umfassenden Standortkonzeptes entschieden, da eine zügige Prüfung von Standortanfragen für

eine schnelle Umsetzung der Energiewende und den weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien prioritär ist. Für einen potenziellen Betreiber und Investierenden erleichtert ein Kriterienkatalog die gezielte Standortsuche. Soweit diese darlegen können, dass der angefragte Standort den vorgegebenen Kriterien entspricht, können damit Bauleitplanungen initialisiert und die Planungssicherheit erhöht werden. Weiterhin brächte ein Standortkonzept nicht zwingend größere Vorteile, da diverse Flächen ohnehin eine einzelgebietliche Abwägung bedürfen, die z.B. auch die Auswirkungen auf die Agrarstruktur sowie die einzelbetriebliche Betroffenheit der landwirtschaftlichen Betriebe (s.u.) berücksichtigt. Dem hohen Nutzen eines Kriterienkataloges steht ein im Vergleich zu einem umfassenden Standortkonzept relativ überschaubarer Aufwand zur Erarbeitung gegenüber. Der Vorteil ist weiterhin, dass ein Kriterienkatalog relativ unkompliziert aktualisiert und fortgeschrieben werden kann.

Planungen von PV-FFA führen in der Bevölkerung häufig zu kontroversen Diskussionen, die eine Umsetzung erschweren können. So können unterschiedliche Nutzungsinteressen für die erforderlichen Flächen, Ängste um wirtschaftliche Verluste bisheriger Flächennutzer, die Veränderung des gewohnten Landschaftsbildes zu Konflikten in den betroffenen Gebieten führen. Die Fachverwaltung möchte über die ermittelten fachlichen Kriterien eine transparente Beurteilungsgrundlage schaffen und so auch für die betroffene Bevölkerung zu nachvollziehbaren Flächenergebnissen kommen. Bei einer einzelgebietlichen Abwägung über die Eignung landwirtschaftlicher Flächen kann es erforderlich werden, vorab die Auswirkungen auf die Agrarstruktur sowie die einzelbetriebliche Betroffenheit der landwirtschaftlichen Betriebe zu untersuchen, um eine gebietsverträgliche Umsetzung von PV-FFA zu realisieren. In diesem Zuge kann es sinnvoll sein, zunächst die Landwirtschaftskammer als Fachbehörde im Rahmen einer Betroffenheitsanalyse zu beteiligen.

Aus Sicht der Fachverwaltung sollten bei der Beurteilung von Flächenanfragen zusätzlich qualitative bzw. methodische allgemeine Leitvorstellungen berücksichtigt werden. So ist es sinnvoll, keine größeren Barrieren in der Landschaft oder einer Umzingelung von Ortslagen entstehen zu lassen. Diese Kriterien lassen sich jedoch nicht pauschal in Flächengrößen bestimmen, sondern unterliegen aufgrund der Heterogenität des Neustädter Landes stets einer Einzelfallentscheidung. Die Festlegung einer maximalen Flächengröße oder eines festgelegten Abstandes zwischen einzelnen Solarparks könnte im Einzelfall (z.B. im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit und vorhandene Netzverknüpfungspunkte) sogar kontraproduktiv sein. Investoren sind an großen, zusammenhängenden Flächen interessiert, damit die Fixkosten eines Projektes (Bebauungsplan, Stromanschluss, Verwaltungskosten usw.) in einem wirtschaftlichen Verhältnis zum Ertrag stehen. Für Flächen im Außenbereich müssen häufiger die verkehrliche Erschließung sowie der Anschluss an das Stromnetz hergestellt oder ertüchtigt werden. Daher ist hier mit höheren Kosten zu rechnen. Auch haben verschiedene Investoren interne Orientierungswerte, ab denen ein Projekt für sie interessant ist. Ein Orientierungswert für Standorte im Außenbereich ist eine für Photovoltaik-Module effektiv nutzbare Fläche ab 3 Hektar. Das entspricht einer Mindestgrundstücksgröße von 4 Hektar (Landeshauptstadt Erfurt: „Leitfaden für Kommunen - Solarparks auf Brachflächen - 1. Fortschreibung“, Erfurt 2019). Landwirte, die eine PV-FFA für den Eigenverbrauch realisieren wollen, kommen mitunter mit wesentlich kleineren Anlagengrößen aus. Nicht zuletzt werden die politischen Gremien der Stadt bei jedem Bebauungsplan für PV-FFA beteiligt und können in diesem Zuge Einfluss auf das jeweilige Projekt nehmen, wenn aus politischer Sicht städtebauliche Gründe gegen die gewählte Projektgröße sprechen.

Über die planerische Steuerung hinaus, die der Stadt bei der Ansiedlung von PV-FFA zukommt, kann eine Solarenergienutzung für die Stadt auch durch Gewerbesteuerzahlungen nach Ablauf der Verlustphase und insbesondere direkt bei der Nutzung städtischer Grundstücke oder indirekt durch höhere Pachteinnahmen wirtschaftlich von Vorteil sein. Individuelle finanzielle Beteiligungsmodelle, wie Energiegenossenschaften, Bürgersparbriefe, ein kommunaler Solarpark als GmbH, Stromlieferverträge, die Wahl eines regionalen Planers oder sogar Investors und das Mitwirken der BürgerInnen können dem Solarprojekt eine regionale Identität verleihen und die Möglichkeit eröffnen, sich mit dem Projekt zu identifizieren.

Das Kriterium „Vorbehaltsgebiet Landwirtschaft“ war im Landes-Raumordnungsprogramm Nie-

dersachsen (LROP) ursprünglich als Ausschlusskriterium für PV-FFA aufgeführt. Die Niedersächsische Landesregierung hat zwischenzeitlich das LROP fortgeschrieben. Die Änderungsverordnung ist am 17.09.2022 mit Verkündung im Nds. GVBl. S. 521 in Kraft getreten. Im neuen LROP ist die strikte Vorgabe des Ausschlusses von PV-FFA in Vorbehaltsgebieten Landwirtschaft nun zu einem Grundsatz der Raumordnung herabgestuft worden. Im Verhältnis von Landesplanung (LROP) und Regionalplanung (RROP) treten die neuen Regelungen i.d.R. jedoch nicht unmittelbar in Kraft. Vielmehr ist zu beachten, dass der Ausschluss im RROP 2016 fort gilt. Diesbezüglich müsste erst ein sogenanntes Anpassungsverfahren an das novellierte LROP erfolgen, um eine Freiflächenphotovoltaik-Nutzung in den Vorbehaltsgebieten Landwirtschaft umsetzen zu können. Nach Auskunft der Region Hannover ist geplant, das Änderungsverfahren Anfang 2023 formell einzuleiten. Es ist also davon auszugehen, dass auch im RROP das Kriterium „Vorbehaltsgebiet Landwirtschaft“ nun zu einem Grundsatz der Raumordnung herabgestuft wird. Im geänderten LROP ist weiterhin bestimmt, dass Vorbehaltsgebiete für die Landwirtschaft für PV-FFA weiterhin nicht in Anspruch genommen werden sollen. Abweichend von dieser Regelung können Vorbehaltsgebiete für die Landwirtschaft jedoch für raumverträgliche Anlagen der Agrar-Photovoltaik (Agri-PV) vorgesehen werden. Agri-PV sind PV-FFA, die weiterhin eine landwirtschaftliche Bewirtschaftung mit Traktoren, Dünge-, Saat- und Erntemaschinen zulassen und durch die höchstens ein Flächenverlust von 15 % der landwirtschaftlichen Fläche entsteht.

Die Stadt hat sich entschlossen, dass für beantragte Flächen, die in einem Vorbehaltsgebiet Landwirtschaft liegen, diese Landesregelung für Agri-PV übernommen wird. So kann sichergestellt werden, dass zum einen der Erhalt landwirtschaftlicher Flächen für die Ernährungssicherung und als Kulturlandschaft aufrecht erhalten bleibt und zum anderen gleichzeitig für die landwirtschaftlichen Betriebe eine Chance entsteht, Wertschöpfung durch Investition in Erneuerbare Energie auf ertragsschwachen Standorten zu erhalten.

PV-FFA können in Niedersachsen auch in sogenannten landwirtschaftlich benachteiligten Gebieten gebaut werden. Die entsprechende Verordnung wurde im Niedersächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt vom 31.08.2021 veröffentlicht. Benachteiligte Gebiete sind auch im Neustädter Land zu finden:

[https://www.umweltkartenniedersachsen.de/umweltkarten/?lang=de&topic=Basisdaten&bgLayer=TopographieGrau&layers=Benachteiligte Gebiete](https://www.umweltkartenniedersachsen.de/umweltkarten/?lang=de&topic=Basisdaten&bgLayer=TopographieGrau&layers=Benachteiligte%20Gebiete). Wer in "benachteiligten Gebieten" eine PV-FFA bauen will, muss an einer Ausschreibung der Bundesnetzagentur teilnehmen und den Zuschlag erhalten. Nur dann ist eine Vergütung nach dem EEG gesichert. Auch in benachteiligten Gebieten gelten die einschlägigen planungsrechtlichen Vorschriften für PV-FFA. Insofern wurden diese Gebiete im Kriterienkatalog nicht explizit aufgeführt.

Um relativ schnell eine politisch abgestimmte Prüfgrundlage zu erhalten, hat sich die Fachverwaltung entschlossen, den Kriterienkatalog den Ortsräten mit dieser Beschlussvorlage nachrichtlich zur Kenntnis zu geben und im Umwelt- und Stadtentwicklungsausschuss, Verwaltungsausschuss und Rat beraten und beschließen zu lassen.

Strategische Ziele der Stadt Neustadt a. Rbge.

Neustadt ist nachhaltig ausgerichtet:

- Wir wollen unser Potenzial an erneuerbaren Energien nutzen und ausbauen.
- Wir schützen die Lebensgrundlagen für zukünftige Generationen.
- Wir nehmen unsere Verantwortung im Klima-, Umwelt- und Ressourcenschutz wahr.
- Wir handeln wirtschaftlich, ökologisch und sozial nach dem Prinzip der Nachhaltigkeit.

Auswirkungen auf den Haushalt

Durch die Berücksichtigung des Kriterienkatalogs entstehen der Stadt keine Kosten.

So geht es weiter

Nach der Beschlussfassung wird der Kriterienkatalog zukünftig bei der Beurteilung von beantragten PV-FFA herangezogen und bei der Aufstellung von Bauleitplänen berücksichtigt. Wie bei sonstigen Bauleitplanungen in Neustadt auch entstehen der Stadt für die Bauleitplanungen zu PV-FFA keine Kosten, da der Antragsteller diese und die zusätzlichen Kosten (Gutachten, Kompensation etc.) übernehmen muss.

Fachdienst 61 - Stadtplanung -

Anlage 1 Ö - Kriterienkatalog zur Beurteilung von PV-FFA im Stadtgebiet
Anlage 2 Ö - Übersichtskarte