

# **Verordnung der Landesregierung zur Öffnung der Ausschreibung für Photovoltaik-Freiflächenanlagen für Gebote auf Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten (Freiflächenöffnungsverordnung – FFÖ-VO)**

Vom 07.03.2017

Auf Grund von § 37c Absatz 2 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG 2017) vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3106, 3124) geändert worden ist, wird verordnet:

## **§ 1**

### **Ziele**

Der Anteil der Photovoltaik an der Bruttostromerzeugung soll erhöht werden, um die Umstellung der Energieversorgung auf erneuerbare Energien weiter voranzubringen und einen wichtigen Beitrag zu den im Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg verankerten Klimaschutzzielen zu leisten. Hierfür sollen die Ausschreibungen für Freiflächensolaranlagen geöffnet werden. Gleichzeitig sollen die Interessen der Landwirtschaft und des Natur- und Landschaftsschutzes gewahrt werden, indem sowohl besonders geeignete landwirtschaftliche Nutzflächen, auch hinsichtlich der Einstufung der Leistungsfähigkeit der Böden und in Bezug auf die wirtschaftliche Bedeutung für landwirtschaftliche Betriebe, als auch für den Natur- und Landschaftsschutz bedeutsame Flächen möglichst geschont werden.

## **§ 2**

### **Öffnung der Flächenkulisse**

(1) In Baden-Württemberg dürfen bei Zuschlagsverfahren für Solaranlagen von der Bundesnetzagentur gemäß § 37c Absatz 1 EEG 2017 auch Gebote für Freiflächenanlagen auf Flächen nach § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstaben h und i EEG 2017 nach Maßgabe von Absatz 2 im jeweiligen Umfang ihres Gebots bezuschlagt werden.

(2) Wird erstmals durch einen Zuschlag zu einem solchen Gebot die Grenze von 100 Megawatt pro Kalenderjahr zu installierender Leistung für bezuschlagte Gebote nach Absatz 1 erreicht oder überschritten, dürfen in diesem Kalenderjahr keine weiteren Gebote nach Absatz 1 bezuschlagt werden (landesspezifische Zuschlagsgrenze).

(3) Die Regelung des § 38a Absatz 1 Nummer 5 Buchstaben a und b EEG 2017 bleibt hiervon unberührt.

### § 3 Evaluation

Die für Energie, Landwirtschaft und Naturschutz zuständigen Ministerien legen bis 31. Dezember 2022 einen Evaluationsbericht zur Verordnung unter Einschluss der Auswirkungen auf Landwirtschaft und Natur und Landschaft sowie der Betrachtung des Potenzials alternativer flächensparender Möglichkeiten der Photovoltaiknutzung in Verbindung mit landwirtschaftlicher Nutzung vor.

### § 4 Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach ihrer Verkündung in Kraft.

Stuttgart, den

Die Regierung des Landes Baden-Württemberg:

## **Begründung**

### **A. Allgemeiner Teil**

#### **I. Zielsetzung**

Die Photovoltaik ist neben der Windenergie eine der Schlüsseltechnologien für die Umsetzung der Energiewende in Baden-Württemberg.

Mit der Verordnung der Landesregierung zur Öffnung der Ausschreibung für Photovoltaik-Freiflächenanlagen für Gebote auf Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten in Baden-Württemberg (Freiflächenöffnungsverordnung – FFÖ-VO) sollen die Rahmenbedingungen in Baden-Württemberg bei den Ausschreibungen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen nach dem EEG 2017 deutlich verbessert werden. Damit wird der Koalitionsvertrag der neuen Landesregierung umgesetzt, wonach die Potenziale der Solarenergie ausgeschöpft und die Voraussetzungen dafür geschaffen werden sollen, dass Baden-Württemberg von der Freiflächenausschreibung verstärkt profitieren kann. Gerade die im EEG 2017 definierten flächenbezogenen Anforderungen stellen in Baden-Württemberg einen maßgeblichen limitierenden Faktor für die Erschließung des solaren Ausbaupotenzials dar.

Die Verordnung soll daher den Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik befördern und damit der Verwirklichung der Klimaschutzziele nach dem Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg dienen, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um 25 Prozent und bis zum Jahr 2050 um 90 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren.

Gleichzeitig sollen beim Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik die Belange der Landwirtschaft und des Naturschutzes gewahrt werden und eine übermäßige Beanspruchung von landwirtschaftlich oder naturschutzfachlich bedeutsamen Flächen verhindert werden. Besonders geeignete landwirtschaftliche Nutzflächen auch hinsichtlich der Einstufung der Leistungsfähigkeit der Böden und in Bezug auf die wirtschaftliche Bedeutung für landwirtschaftliche Betriebe, naturschutzrechtlich geschützte Flächen sowie Flächen, die zur Umsetzung von Naturschutzzielen in besonderem Maße beitragen können, sollen möglichst geschont werden, um einen natur-, landschafts- und landwirtschaftsverträglichen Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik sicherzustellen.

Allein der Ausbau der Photovoltaik auf Dachflächen reicht nicht aus, um die energie- und klimapolitischen Ziele zu erfüllen. Der Photovoltaik-Markt ist wegen der abgesenkten Förderung nach dem EEG insgesamt stark rückläufig. Das Energieszenario des Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzeptes Baden-Württemberg unterstellt jedoch einen jährlichen Photovoltaik-Zubau von 600 Megawatt (MW) pro Jahr zwischen 2010 und 2020. Während dieser Zielwert im Jahr 2011 noch deutlich überschritten wurde, ist seitdem ein erheblicher Rückgang zu beobachten – auf zuletzt 160 MW im Jahr 2015. Flankierend muss daher auch das solare Freiflächenpotenzial erschlossen werden. Zudem ist die Errichtung von Freiflächenanlagen hinsichtlich der spezifischen Kosten deutlich günstiger, als das bei Gebäudeanlagen der Fall ist. Dort sind statische, gestalterische und bautechnische Fragen ursächlich für die höheren spezifischen Kosten.

## II. Inhalt

Die Förderung der Freiflächen-Photovoltaik erfolgt seit Erlass der Verordnung zur Ausschreibung der finanziellen Förderung für Freiflächenanlagen (Freiflächenausschreibungsverordnung - FFAV) vom 6. Februar 2015 (BGBl I 2015, S. 108) auf Grundlage des EEG 2014 über Ausschreibungen. Die FFAV wurde mit der EEG-Novelle 2017 vollständig in das EEG überführt und tritt daher am 1. Januar 2017 außer Kraft. Nach dem EEG 2017 erhalten ab dem 1. Januar 2017 lediglich kleine und mittlere Freiflächen-Photovoltaikanlagen mit einer Leistung bis einschließlich 750 Kilowatt (kW) weiterhin eine Festvergütung.

Im Rahmen der Auktion schreibt die Bundesnetzagentur jeweils zu den Gebotsterminen am 1. Februar, 1. Juni und 1. Oktober eines Jahres ein jährliches Ausschreibungsvolumen von insgesamt 600 MW brutto zu installierende Leistung aus. Geboten wird auf Basis eines konkreten Projekts für eine Gebotsmenge ein bestimmter Preis für eine Kilowattstunde Solarstrom (sog. Gebotswert). Die zulässigen Gebote werden nach dem jeweiligen Gebotswert in aufsteigender Reihenfolge, beginnend mit dem Gebot mit dem niedrigsten Gebotswert, sortiert und erhalten im Umfang ihres Gebots einen Zuschlag, bis das Ausschreibungsvolumen erstmals durch den Zuschlag zu einem Gebot erreicht oder überschritten ist (Zuschlagsgrenze).

Dabei gibt das EEG 2017 (und vormals die FFAV) verbindliche Flächenanforderungen vor. Nach § 37 Absatz 1 Nr. 3 Buchstaben a – g EEG 2017 können Gebote für Freiflächenanlagen einen Zuschlag erhalten, wenn sie sich auf Flächen beziehen,

- die zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Aufstellung oder Änderung des entsprechenden Bebauungsplans
  - bereits versiegelt waren,
  - eine Konversionsfläche aus wirtschaftlicher, verkehrlicher, wohnungsbaulicher oder militärischer Nutzung waren oder
  - längs von Autobahnen und Schienenwegen lagen, sofern die Freiflächenanlage in einer Entfernung bis zu 110 Meter, gemessen vom äußeren Rand der befestigten Fahrbahn, errichtet werden soll,
- die sich im Bereich eines beschlossenen Bebauungsplans nach § 30 BauGB befinden, der vor dem 1. September 2003 aufgestellt und später nicht mit dem Zweck geändert worden ist, eine Solaranlage zu errichten,
- die in einem beschlossenen Bebauungsplan vor dem 1. Januar 2010 als Gewerbe- oder Industriegebiet im Sinn des § 8 oder § 9 BauNVO ausgewiesen worden ist, auch wenn die Festsetzung nach dem 1. Januar 2010 zumindest auch mit dem Zweck geändert worden ist, eine Solaranlage zu errichten,
- für die ein Verfahren nach § 38 Satz 1 BauGB durchgeführt worden ist oder
- die im Eigentum des Bundes oder der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben stand oder steht und nach dem 31. Dezember 2013 von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben verwaltet und für die Entwicklung von Solaranlagen auf ihrer Internetseite veröffentlicht worden ist.

Die bisherige Regelung zur Nutzung von maximal zehn Anlagen auf Ackerflächen in benachteiligten Gebieten in einem Kalenderjahr für die Stromerzeugung aus Freiflächenanlagen, die im Rahmen der FFAV ab dem Jahr 2016 eingeführt worden ist, wurde im EEG 2017 gestrichen. Dafür hat der Bund die Länder ermächtigt, durch Länderöffnungsklausel nach § 37c Absatz 2 EEG 2017 im Verordnungswege zu regeln, weitere Ackerflächen (§ 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe h EEG 2017) und/oder Grünlandflächen (§ 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe i EEG 2017) in benachteiligten Gebieten in die zulässige Flächenkulisse einzubeziehen, die nicht zugleich die o.g. Flächenvoraussetzungen erfüllen. Ohne eine solche Verordnung dürfen ansonsten nach § 37c Absatz 1 EEG 2017 Gebote auf weiteren Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten nicht bezuschlagt werden.

Da bei den Ausschreibungen für Solaranlagen das jährliche deutschlandweite Ausbauvolumen mit 600 MW stark begrenzt und durch die hohe Nachfrage in den bisherigen Ausschreibungsrunden das Ausschreibungsvolumen jeweils mehrfach überzeichnet ist, besteht ein hoher Wettbewerbs- und Preisdruck. Von Runde zu Runde

sinkt bislang das Preisniveau. Im Gebotstermin am 1. Dezember 2016 lag der durchschnittliche Zuschlagswert bereits bei 6,90 Cent pro Kilowattstunde (ct/kWh) und damit deutlich unterhalb des administrativ festgelegten Höchstwertes von aktuell 11,09 ct/kWh. Der Großteil der in den bisherigen Ausschreibungsrunden bezuschlagten Gebote entfiel auf große Konversionsflächen in Nord- und Ostdeutschland, die es in Baden-Württemberg so nicht gibt. Im Gegenteil ist in Baden-Württemberg das Angebot an geeigneten Konversionsflächen faktisch ausgeschöpft. Auch die Seitenrandstreifen entlang von Autobahnen und Schienenwegen, die teilweise bewaldet sind, bieten in Baden-Württemberg nur begrenzt konkurrenzfähige und erschließbare Flächen in der EEG-Ausschreibung. Lediglich aufgrund der begrenzten Zulassung von Geboten auf Ackerflächen in benachteiligten Gebieten zum Gebotstermin am 1. April 2016 ging erstmalig ein Großteil der bezuschlagten Gebotsmenge auf Ackerflächen.

Um dem erheblichen Wettbewerbs- und Preisdruck in den Freiflächenausschreibungen und der begrenzten Flächenverfügbarkeit in Baden-Württemberg zu begegnen sowie die hohen Solareinstrahlungswerte im Süden zu nutzen, besteht ein großer Handlungsbedarf, die Flächenkulisse in Baden-Württemberg zu erweitern. Die Landesregierung setzt daher den Koalitionsvertrag um und macht von der Verordnungsermächtigung vollumfänglich Gebrauch, indem die benachteiligten Gebiete sowohl in Bezug auf weitere Acker- als auch Grünlandflächen für Freiflächenanlagen geöffnet werden. Die Flächenkulisse sollte auch deswegen Acker- sowie Grünlandflächen umfassen, da sich diese Flächen oftmals kleinräumig abwechseln und geeignete Projekte sonst nicht realisierbar sein könnten.

Trotz einer Öffnung der Flächenkulisse kraft Rechtsverordnung des Landes auf Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten wird ein naturschutz-, landschafts- und landwirtschaftsverträglicher Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik in Baden-Württemberg durch verschiedene Maßgaben sichergestellt:

- Nach § 28 Absatz 2 EEG 2017 beträgt das jährliche bundesweite Ausschreibungsvolumen für Solaranlagen mit einer installierten Leistung von über 750 kW nur 600 MW und damit nur knapp ein Viertel des gesetzlichen Ausbaupfads für Solaranlagen von 2500 MW brutto. Somit ist auch weiterhin festgeschrieben, dass der Großteil des Photovoltaikzubaues mit Anlagen unter 750 kW, insbesondere auf Dächern, erfolgt. Außerdem wird erwartet, dass auch in den Solarausschreibungen weiterhin ein Großteil der Zuschläge auf große Konversionsflächen in Nord- und Ostdeutschland entfallen.

- Um im Sinne der Landwirtschaft und des Naturschutzes einem unvorhergesehenen Flächendruck durch Freiflächenanlagen vorzubeugen, sieht § 2 Absatz 2 FFÖ-VO eine landesspezifische Zuschlagsgrenze in Höhe von 100 MW pro Kalenderjahr zu installierende Leistung und damit in Höhe eines Sechstels der jährlichen bundesweiten Ausschreibungsmenge vor. Die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Fläche in benachteiligten Gebieten ist damit auf jährlich maximal 150 - 200 Hektar (ha) begrenzt.
- Zudem ist nach § 37 Absatz 3 EEG 2017 die zulässige Gebotsmenge pro Gebot auf maximal 10 MW begrenzt. Dies entspricht etwa einer Fläche von 15 bis 20 ha. Die Ausschreibungen haben gezeigt, dass in Baden-Württemberg die Obergrenze von 10 MW unter den seitherigen Rahmenbedingungen nicht ausgenutzt wurde. Vielmehr lag die durchschnittliche Projektgröße in Baden-Württemberg bei 5 bis 6 ha pro Projekt. Nach § 24 Absatz 2 EEG 2017 müssen überdies zur Ermittlung der 10-MW-Schwelle mehrere Freiflächenanlagen zusammengerechnet werden, die im Umkreis von 2 km innerhalb einer Gemeinde, die für den Erlass eines Bebauungsplans zuständig ist oder gewesen wäre, und die innerhalb von 24 aufeinanderfolgenden Kalendermonaten errichtet werden. Nach dem Windhund-Prinzip erhalten nur die Freiflächenanlagen, die zuerst in Betrieb genommen werden, eine Vergütung, die die 10 MW-Schwelle einhalten. Hierdurch soll zum Schutz der Interessen der Landwirtschaft eine Ballung in einer bestimmten Region und Gemeinde vermieden werden.
- Zudem ist die zulässige Gebotsgröße nach dem EEG 2017 auch nach unten auf eine Gebotsmenge von mehr als 750 kW begrenzt, so dass die Öffnung der Flächenkulisse nicht zu einer Vielzahl von kleinen Freiflächenanlagen führt.
- Nach § 38a Absatz 1 Nummer 5 Buchstabe b EEG 2017 sind Freiflächenanlagen auf Flächen ausgeschlossen, die zum Zeitpunkt des Aufstellungsbeschlusses rechtsverbindlich als Naturschutzgebiet im Sinn des § 23 BNatSchG oder als Nationalpark im Sinn des § 24 BNatSchG festgesetzt worden sind.
- Zur Errichtung von Freiflächenanlagen sind grundsätzlich Bauleitpläne aufzustellen und Baugenehmigungen erforderlich. Dabei sind insbesondere die Regelungen des BauGB sowie bau- und fachrechtliche Bestimmungen zu beachten. Denn Freiflächenanlagen können als bauplanungsrechtlich nicht privilegierte Vorhaben im Außenbereich nicht überall errichtet werden, sondern erfordern in aller Regel einen Bebauungsplan. Dabei sind insbesondere auch

die Ziele der Raumordnung zu beachten und die Grundsätze der Raumordnung zu berücksichtigen. Bereits für die Teilnahme an der Ausschreibung ist zumindest ein Beschluss über die Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans nach § 2 BauGB erforderlich. Kann eine Anlage z.B. mangels Bebauungsplans nicht innerhalb von 24 Monaten nach der Bekanntgabe des Zuschlags errichtet werden, erlischt der Zuschlag.

Ob und gegebenenfalls wo und für welche Flächengröße ein Bebauungsplan aufgestellt werden soll, hängt jedoch aufgrund der kommunalen Planungshoheit maßgeblich von der Kommune vor Ort ab. Ein Rechtsanspruch eines interessierten Grundbesitzers oder Projektantragstellers besteht nicht. Bei der Planaufstellung sind neben den Regelungen zum BauGB insbesondere zu der bauleitplanerischen Abwägung zahlreiche fachrechtliche Vorgaben zu beachten.

Im Bereich des Naturschutzes sind bei Freiflächenanlagen neben dem Ausschluss von Naturschutzgebieten und Nationalparks (§ 38 Absatz 1 Nr. 5 Buchstabe b EEG 2017) insbesondere folgende Regelungen zu beachten:

- Verordnungen für Biosphärengebiete (§ 25 BNatSchG)
- Verordnungen für Landschaftsschutzgebiete (§ 26 BNatSchG)
- Die Erhaltungs- und Entwicklungsziele von FFH- und Vogelschutzgebieten.

Bei Verordnungen zu Naturparks (§ 27 BNatSchG) sind – neben anderen Belangen – die Schutzzwecke des Naturparks und die Ziele der Bauleitplanung, insbesondere die Gewinnung regenerativer Energie, zu berücksichtigen und abzuwägen.

Zu beachten ist auch, dass die Beeinträchtigung von gesetzlich geschützten Biotopen (§ 30 BNatSchG) verboten ist und die in Anhang I und II der FFH-Richtlinie aufgeführten Lebensräume (einschließlich FFH-Mähwiesen) und Arten auch außerhalb von FFH-Gebieten nur unter den Maßgaben des § 19 BNatSchG i. V. m. dem USchadG erheblich beeinträchtigt werden dürfen.

Außerdem sollten Flächen möglichst geschont werden, die in besonderem Maße geeignet sind, die Biodiversität zu fördern und die Erhaltungszustände von Lebensraumtypen und Arten zu verbessern, beispielsweise durch den Abschluss von Verträgen nach Landschaftspflegeberichtlinie. Innerhalb der FFH-Gebiete zählen hierzu insbesondere Flächen, für die Entwicklungsmaßnahmen vorgeschlagen werden. Auch außerhalb ist das Land verpflichtet, einen guten Erhaltungszustand der FFH-Lebensraumtypen und –Arten zu bewahren



oder wiederherzustellen. Schließlich sind die artenschutzrechtlichen Vorschriften zu beachten und der Eingriff in Natur und Landschaft ist zu kompensieren.

Um die Belange der Landwirtschaft in den Verfahren zu berücksichtigen, sollen besonders geeignete landwirtschaftliche Nutzflächen möglichst geschont werden. Zur Einstufung der Wertigkeit und zur Ermittlung der Ertragsfähigkeit im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung steht die digitale Flurbilanz Baden-Württemberg als qualifiziertes Instrument zur Verfügung.

Aufgrund der o.g. mengenmäßigen Beschränkungen und Regelungen bedarf es keiner weiteren Flächeneinschränkungen. Zumal durch die umfassenden Prüfungen auf den verschiedenen Verfahrensebenen die richtige Flächenauswahl unter Berücksichtigung der regionalen und örtlichen Besonderheiten am besten im jeweiligen Einzelfall und damit vor Ort sichergestellt werden kann. Zudem wäre die Aufnahme weitergehender Kriterien oder Auflagen innerhalb einer Flächenkategorie nach § 37 Absatz 1 Nr. 3 h bzw. i EEG 2017 wie zum Beispiel der Nachweis einer bestimmten Ertragsmesszahl oder Bodengüte in benachteiligten Gebieten von der Ermächtigungsgrundlage des § 37c Absatz 2 EEG 2017 nicht gedeckt. Denn der Bundesgesetzgeber hat die flächen- und nachweisspezifischen Voraussetzungen abschließend normiert. Damit haben die Länder mit der Verordnungsermächtigung nur die Option erhalten, von den verbindlich definierten Flächenkategorien nach § 37 Absatz 1 Nr. 3 Buchstaben h und/oder i EEG 2017 jeweils ganz oder gar nicht Gebrauch zu machen.

### III. Alternativen

Keine.

Die Förderung der erneuerbaren Energien und damit auch der Photovoltaik ist im EEG 2017 und damit einem Bundesgesetz normiert.

Die Länder haben diesbezüglich nur Steuerungsmöglichkeiten, wenn und soweit der Bund die Länder ausdrücklich dazu ermächtigt hat. Hier hat der Bund den Ländern einen eigenen Gestaltungsspielraum im Hinblick auf die mögliche Einbeziehung von Acker- und/oder Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten eröffnet, wobei die Ausformung der Flächenkulisse die Wettbewerbsfähigkeit der Gebote maßgeblich beeinflusst.

#### IV. Wesentliche Ergebnisse des Nachhaltigkeitschecks nach Nr. 4.3 VwV Regelungen

Folgende Auswirkungen der Verordnung sind zu erwarten:

##### 1. Wirtschaft und Konsum

Durch eine Erweiterung der Flächenkulisse werden sich die Wettbewerbsbedingungen in Baden-Württemberg für den Bau von Freiflächen-Photovoltaikanlagen erheblich verbessern. Damit wird der Wirtschaftsstandort Baden-Württemberg gestärkt. Bundesweit betrachtet nehmen der Wettbewerb und damit auch die Kosteneffizienz zudem weiter zu. Der Verordnung kommt daher eine wichtige Gestaltungsfunktion im Rahmen der Freiflächenausschreibung zu. Zudem sind positive Auswirkungen auf das Produkt Strom zu erwarten. Unter Einsatz umweltschonender Technologien wird ein umweltverträgliches und zukunftsfähiges Produkt geschaffen. Die Versorgungslücke, die durch den Atomausstieg entsteht, kann zum Teil durch erneuerbare Energien vor Ort gedeckt werden; dadurch wird ein Beitrag zur standortnahen Stromversorgung industrieller und privater Verbraucher geleistet.

##### 2. Klima und Energie

Gemäß § 4 Absatz 1 Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg sollen in Baden-Württemberg die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um 25 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 reduziert werden. Bis zum Jahr 2050 wird eine Minderung um 90 Prozent angestrebt. Der Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik trägt zum Aufbau einer nachhaltigen klimafreundlichen Energieversorgung, mithin zur Vermeidung von Luftschadstoffen aus fossilen Kraftwerken und damit zur Verwirklichung der gesetzlichen Klimaschutzziele sowie zu gesunden Lebensverhältnissen bei. Hierdurch können Folgeschäden von Klimaveränderungen in Natur und Landschaft vermindert werden. Insgesamt wirkt sich der Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik damit positiv auf die Energiewende aus.

##### 3. Natur und Umwelt

Der Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik im Außenbereich wird Auswirkungen auf die Natur, Erholung, die Landschaft, den Artenschutz, die Lebensräume und den entsprechenden Flächenbedarf haben.

Durch Freiflächenanlagen wird sich, wie auch bei anderen regenerativen Erzeugungsanlagen, das Erscheinungsbild der Landschaft teilweise ändern. Um den Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik möglichst naturschutz- und landschaftsverträglich

zu machen, kommt es auf eine geeignete Standortwahl an. Zudem müssen die Belange der Landschaft im Rahmen des Bauleitplanverfahrens sorgfältig mit den Belangen des Klimaschutzes abgewogen und Eingriffe in die Landschaft nach der Regelung des § 1a Absatz 3 BauGB berücksichtigt werden.

Zum Teil werden im Vorfeld Belästigungen wie optische Reflexionen oder Blendwirkung befürchtet. Durch die Fortentwicklung der Module (v.a. die heutzutage übliche Antireflexbeschichtung) hat dieser Aspekt an Relevanz verloren.

Da die Freiflächenanlagen in der Regel eingezäunt werden, ist ein freies Betreten der Fläche nicht mehr möglich. Dadurch können sich im Einzelfall Einschränkungen von Naherholungssuchenden ergeben. Bei hohem Konfliktpotenzial kann im Einzelfall aus Gründen der Akzeptanzförderung ein Korridor für Spaziergänger, Radfahrer, Wildwechsel etc. in Betracht kommen.

Freiflächenanlagen können sich auf den Artenschutz auswirken. Zum Ausschluss erheblicher Beeinträchtigungen besonders geschützter Tier- und Pflanzenarten sind in den Plan- und Genehmigungsverfahren die artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote zu beachten. Ferner dürfen keine Freiflächenanlagen in Naturschutzgebieten oder im Nationalpark errichtet werden. Auch können Schutzgebiete wie FFH- und Vogelschutzgebiete, Biosphärengebiete, Landschaftsschutzgebiete, Naturparke, gesetzlich geschützte Biotop und FFH-Lebensräume und -Arten außerhalb von FFH-Gebieten den Planungen entgegenstehen oder zu Beschränkungen führen. Ferner können regionalplanerische Festlegungen entgegenstehen. Andererseits können gerade Ackerflächen im Vergleich zur vorherigen Nutzung im Einzelfall in Kombination mit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vor Ort auf der Grundlage eines naturschutzfachlichen Konzeptes signifikant aufgewertet werden.

Im Hinblick auf den Flächenverbrauch ist die Photovoltaik besonders effizient. Im Vergleich zu Biogasanlagen auf Basis nachwachsender Rohstoffe wird für die gleiche Strommenge 20-mal weniger Fläche benötigt. Hinzu kommt, dass Solarparks einen sehr geringen Versiegelungsgrad aufweisen und vollständig rückbaubar sind. Hierzu kann in einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan eine Rückbauverpflichtung einschließlich eines entsprechenden Sicherungsmittels sowie eine landwirtschaftliche Anschlussnutzung vereinbart werden. Bei einer Freiflächenanlage sind in der Regel nur etwa 0,5 – 1 Prozent der Fläche insgesamt tatsächlich versiegelt, da sich die Versiegelung des Bodens bei Anlagen mit Schraub- oder Rammfundamen-

ten vor allem auf die erforderliche Fläche für Wechselrichter mit Trafo und Erschließungsflächen beschränkt. Zwischen den einzelnen Modulen müssen Abstandsflächen von etwa 3 bis 5 Metern frei bleiben. Zudem sind nach § 37 Absatz 3 EEG 2017 die Gebotsgrößen auf maximal 10 MW begrenzt ist. Dies entspricht etwa einer Fläche von 15 bis 20 ha. Auswirkungen auf das Schutzgut Boden sind daher sehr gering. Während der Bauphase kann es zu geringen Beeinträchtigungen kommen (evtl. geringer Zink-Eintrag von Gestellen). Ein spürbar positiver Effekt kann demgegenüber im Hinblick auf die Regeneration durch langjährige Bodenruhe sowie durch den Wegfall des Nitrat-, PSM- und Biozid-Eintrags auf Ackerböden entstehen. Bei der Umwandlung von Ackerflächen in Grünlandflächen können die Böden zudem vor Erosion geschützt werden und leisten durch den allmählichen natürlichen Aufbau der Humusgehalte einen höheren Beitrag zum Hochwasser- und Klimaschutz. Nicht zuletzt können diese Flächen - abhängig von den Umständen des Einzelfalls - auch einen höheren naturschutzfachlichen Wert erhalten.

#### 4. Landwirtschaft

Durch die Öffnung der Freiflächenausschreibung für Gebote auf Acker- und Grünlandflächen wird landwirtschaftliche Nutzfläche entzogen. Dies erfolgt allerdings in einem eng begrenzten Umfang und betrifft ausschließlich die benachteiligten Gebiete in Baden-Württemberg:

Zunächst ist das Ausschreibungsvolumen für die einzelnen Technologien im EEG 2017 mengenmäßig gedeckelt. Das jährliche Ausschreibungsvolumen bei Photovoltaikanlagen beträgt bundesweit 600 MW brutto, was einer Fläche von maximal ca. 900 – 1200 ha pro Jahr entspricht. Hinzu kommt, dass sich das Ausschreibungsvolumen alle Anlagen mit einer installierten Leistung von jeweils mehr als 750 kW teilen müssen, neben Freiflächenanlagen also auch große Aufdachanlagen und Anlagen auf sonstigen baulichen Anlagen. Wie sich die jährlich für Freiflächenanlagen benötigte Fläche auf die verschiedenen Gebietskategorien verteilen wird, lässt sich nicht prognostizieren. Mit der im EEG definierten Flächenkulisse entfiel schon bisher ein Teil der Zuschläge auf landwirtschaftliche Flächen im 110 m Seitenrandstreifen von Schienenwegen und Autobahnen. Auch künftig wird erwartet, dass Projekte auf Konversionsflächen vor allem in nord- und ostdeutschen Bundesländern konkurrenzfähig bleiben. Durch Inanspruchnahme der Länderöffnungsklausel des EEG 2017 wird deshalb ein zusätzlicher Flächenbedarf an landwirtschaftlicher Nutzfläche von deutschlandweit maximal 500 ha pro Jahr geschätzt, falls viele Bundesländer die Länderöffnungsklausel nutzen. Zum Vergleich: Die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche in Deutschland beträgt etwa 16.700.000 ha. Insgesamt wird in den nächsten

Jahren eine Abnahme der zur Energieerzeugung genutzten landwirtschaftlichen Flächen erwartet. Die Förderung der Bioenergie wird im EEG 2017 (Ausbau 150 MW brutto bis 2019, 200 MW brutto ab 2020; Gebotshöchstwerte von 14,88 bzw. 16,9 ct/kWh) stark beschnitten, so dass erwartet wird, dass in den nächsten Jahren deutschlandweit voraussichtlich mehrere tausend Hektar Anbauflächen für Energiepflanzen pro Jahr wegfallen werden, die dann wieder zur Nahrungs- und Futtermittelproduktion wie auch zu einem kleinen Anteil zur solaren Stromerzeugung genutzt werden können. Durch die Begrenzung bei der Bioenergie fallen deutlich mehr Flächen weg als die Flächen, die künftig für eine Nutzung mit Photovoltaik genutzt werden könnten. Auch bezogen auf ein Projekt wird im Einzelfall eine angemessene Flächeninanspruchnahme sichergestellt, da die zulässige Gebotsgröße in der Ausschreibung nach unten (Gebote > 750 kW) und nach oben (Gebote bis 10 MW) begrenzt ist. Dadurch werden sowohl eine Vielzahl kleiner und mittlerer Anlagen als auch übermäßig große Anlagen ausgeschlossen.

Um ferner von Seiten des Landes einem übermäßigen Flächendruck durch Freiflächenanlagen vorzubeugen, sieht § 2 Absatz 2 FFÖ-VO eine landesspezifische Zuschlagsgrenze in Höhe von 100 MW pro Kalenderjahr zu installierende Leistung und damit in Höhe eines Sechstels der jährlichen bundesweiten Ausschreibungsmenge vor. Gebote oberhalb der Zuschlagsgrenze können im betreffenden Kalenderjahr keinen Zuschlag erhalten. Die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Fläche in Baden-Württemberg ist damit auf jährlich maximal 150 - 200 ha begrenzt. Während des Betriebs der Freiflächenanlage ist eine eingeschränkte Grünlandnutzung, zum Beispiel eine Beweidung mit Schafen, möglich.

Weiterhin sind die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Errichtung von Solarparks zu beachten. Photovoltaik-Freiflächenanlagen benötigen grundsätzlich einen Bebauungsplan und eine Baugenehmigung, sodass in den entsprechenden Verfahren die berührten fachlichen Belange sorgfältig eingestellt und berücksichtigt werden können. Besonders geeignete landwirtschaftliche Nutzflächen und für den Natur- und Landschaftsschutz bedeutsame Flächen sollen möglichst geschont werden. Im Interesse der Landwirtschaft können für einen Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik beispielsweise schadstoffbelastete Flächen genutzt werden.

Auch bei Festsetzung notwendiger Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist auf die Belange der Landwirtschaft nach § 1a Absatz 3 Satz 5 BauGB Rücksicht zu nehmen. Insbesondere sind für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Böden

nur im notwendigen Umfang in Anspruch zu nehmen. Die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen können zudem bereits planintern, d.h. innerhalb des Plangebiets, aber auch außerhalb des Plangebiets erfolgen.

## **V. Finanzielle Auswirkungen**

### **1. Kosten Private**

Es entstehen keine Mehrkosten für die Allgemeinheit. Eine Erhöhung der EEG-Umlage ist mit der Ausweitung der Freiflächenkulisse in Baden-Württemberg nicht verbunden, da die Ausschreibungsmenge hiervon unberührt bleibt. Im Gegenteil können ausweislich der Ergebnisse der Ausschreibung zum Gebotstermin am 1. April 2016 durch die Einbeziehung von Acker- und Grünlandflächen preisgünstigere Gebote eingereicht und dadurch der Wettbewerb verstärkt werden.

Die Wertschöpfung vor Ort kann durch die oft vorgesehene Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie der Kommunen und der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze erhöht werden.

Die Eigentümer landwirtschaftlicher Flächen in benachteiligten Gebieten können durch Pachteinahmen wirtschaftlich profitieren.

### **2. Kosten öffentliche Haushalte/ Verwaltung**

Bei der Bundesnetzagentur als ausschreibende Stelle entsteht ein geringfügig höherer Prüfaufwand, der jedoch kostenseitig vernachlässigbar ist.

Für den Landeshaushalt entstehen keine Kosten.

Bei den Kommunen werden, soweit sie entsprechende Bauleitpläne aufstellen, Planungskosten entstehen. Diese können jedoch gegebenenfalls auf den Investor übertragen werden. Zudem können sich Wertschöpfungseffekte durch Gewerbe-, Einkommensteuer und ggf. Pachteinahmen ergeben. Auch können sich Kommunen an Solarparks finanziell beteiligen.

## **B. Einzelbegründung**

### **Zu § 1 (Ziele)**

Die Öffnung der EEG-Flächenkulisse auf weitere Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten nach Maßgabe des § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe h

und i EEG 2017 befördert den Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik in Baden-Württemberg und dient damit dem Ziel des Ausbaus der erneuerbaren Energien sowie dem Klimaschutz nach dem Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg. Danach hat sich Baden-Württemberg das Ziel, bis zum Jahr 2050 die Treibhausgasemissionen um 90 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 zu verringern. Bei den erneuerbaren Energien kommt der Photovoltaik und der Windenergie die größte Bedeutung zu. Nach der Broschüre „Erneuerbare Energien in Baden-Württemberg 2015“ beträgt der Anteil der erneuerbaren Energien an der Bruttostromerzeugung im Jahr 2015 23,1 Prozent, davon entfällt mittlerweile der höchste Anteil mit 8,2 Prozent auf die Solarenergie. Nach dem IEKK soll der Anteil der Photovoltaik bis 2020 auf 12 Prozent und bis 2050 auf 30 Prozent ansteigen. Hierfür sind noch erhebliche Anstrengungen notwendig. Mit dieser Verordnung werden die Rahmenbedingungen für baden-württembergische Projekte bei den Ausschreibungen für Freiflächensolaranlagen deutlich verbessert, um das hohe solare Einstrahlungspotenzial auszunutzen.

Gleichzeitig sollen nach § 1 Satz 3 FFÖ-VO die Belange der Landwirtschaft und des Naturschutzes gewahrt werden. Hierzu sind bei der Standortwahl zum Bau von Solarparks die rechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten und in der bauleitplanerischen Abwägung die Belange von besonders geeigneten landwirtschaftliche Nutzflächen und bedeutsamen ökologische Flächen zu berücksichtigen, um einen natur-, landschafts- und landwirtschaftsverträglichen Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik sicherzustellen. Zur Einstufung der Wertigkeit und zur Ermittlung der Ertragsfähigkeit im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung steht die digitale Flurbilanz Baden-Württemberg als qualifiziertes Instrument zur Verfügung.

## **Zu § 2 (Öffnung der Flächenkulisse)**

### **Zu Absatz 1**

Baden-Württemberg macht von der Ermächtigungsgrundlage des § 37c Absatz 2 EEG 2017 vollumfänglich Gebrauch, das heißt, es werden sowohl weitere Acker- als auch Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten für die bundesweite Freiflächenausschreibung geöffnet. Nach § 1 Absatz 1 FFÖ-VO kann die Bundesnetzagentur dem Grunde nach Gebote für Flächen nach § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe h und i EEG 2017 im jeweiligen Umfang des Gebots zulassen. Dies sind nach § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe h EEG 2017 Flächen, deren Flurstücke zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Aufstellung oder Änderung des Bebauungsplans als Ackerland genutzt worden sind und in einem benachteiligten Gebiet lagen und die nicht un-

ter eine der in § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe a bis g EEG 2017 genannten Flächen fallen. Ferner sind dies nach § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe i EEG 2017 Flächen, deren Flurstücke zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Aufstellung oder Änderung des Bebauungsplans als Grünland genutzt worden sind und in einem benachteiligten Gebiet lagen und die nicht unter eine der in § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe a bis g EEG 2017 genannten Flächen fallen.

„Benachteiligtes Gebiet“ im Sinn der zitierten Vorschriften bezieht sich nach der Begriffsdefinition des § 3 Nr. 7 EEG 2017 auf ein Gebiet im Sinn der Richtlinie 86/465/EWG des Rates vom 14. Juli 1986 betreffend das Gemeinschaftsverzeichnis der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete im Sinn der Richtlinie 75/268/EWG (ABl. L 273 vom 24.9.1986, S. 1), in der Fassung der Entscheidung 97/172/EG (ABl. L 72 vom 13.3.1997, S. 1). Die Gebietskulisse ist damit abschließend und statisch bestimmt. Zukünftige Änderungen bei der Ausweisung benachteiligter Gebiete können nicht berücksichtigt werden. Diese Regelung hat den Zweck, dass für die Entwicklung von Projekten eine längerfristige Planungssicherheit besteht. In Baden-Württemberg sind knapp zwei Drittel der landwirtschaftlichen Flächen in benachteiligten Gebieten im oben definierten Sinne eingestuft, insgesamt rund 900 000 ha.

#### Zu Absatz 2

Aus der Rechtsvorschrift des § 37c EEG 2017 und der dazugehörigen Gesetzesbegründung ergibt sich, dass eine Öffnung der Gebietskulisse auf Flächen nach § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe h und i EEG 2017 möglich ist, wenn und „soweit“ die Landesregierung für Gebote auf den entsprechenden Flächen eine entsprechende Rechtsverordnung erlassen hat. Auf dieser Grundlage wird in § 2 Absatz 2 FFÖ-VO der Umfang der zu bezuschlagenden Gebote pro Kalenderjahr auf Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten in Baden-Württemberg mittels einer landesspezifischen Zuschlagsgrenze in Höhe von 100 MW pro Kalenderjahr zu installierende Leistung begrenzt. Einerseits soll dadurch auch von Seiten des Landes im Sinne der Landwirtschaft und des Naturschutzes einem übermäßigen Flächendruck durch Freiflächenanlagen vorgebeugt werden. Andererseits wird durch die Öffnung der benachteiligten Gebiete sichergestellt, dass Baden-Württemberg an der Solarausschreibung mit Geboten auf Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten mit bis zu einem Sechstel der jährlichen bundesweiten Ausschreibungsmenge partizipieren kann.

Durch die Implementierung einer landesspezifischen Zuschlagsgrenze können nur Gebote unterhalb der Zuschlagsgrenze von 100 MW einschließlich des Gebots, das



die Zuschlagsgrenze erstmals erreicht oder überschreitet, im Umfang der jeweiligen Gebotsmenge zugelassen werden. Weitere Gebote oberhalb der Zuschlagsgrenze sind im betreffenden Kalenderjahr ausgeschlossen, so dass die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Fläche auf jährlich maximal 150 - 200 ha begrenzt ist.

Welche Gebote noch unter die landesspezifische Zuschlagsgrenze fallen, richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen im Zuschlagsverfahren der Bundesnetzagentur und damit nach § 32 Absatz 1 EEG 2017. Gemäß § 32 Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 EEG 2017 sortiert die Bundesnetzagentur die Gebote aufsteigend nach dem Gebotswert. Wenn die Gebotswerte von mehreren Geboten gleich sind, werden die Gebote nach der Gebotsmenge aufsteigend sortiert (§ 32 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 EEG 2017). Nur soweit die Gebotswerte und die Gebotsmenge gleich sind, entscheidet das Los über die Reihenfolge.

#### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 stellt nur deklaratorisch klar, dass die Regelung des § 38a Absatz 1 Nr. 5 Buchstaben a und b EEG 2017 trotz der Zulassung von Geboten auf weiteren Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten unberührt bleibt. Dies gilt auch für die übrigen Bestimmungen im EEG 2017. Für § 38a Absatz 1 Nr. 5 Buchstaben a und b EEG 2017 ist jedoch ein expliziter Hinweis angezeigt, um die Bieter auf die Kernvorschrift hinzuweisen, wonach nur Gebote zulässig sind, die die Leistung von 10 MW nicht überschreiten und sich nicht auf eine Fläche beziehen, die zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Aufstellung oder Änderung des Bebauungsplans rechtsverbindlich als Naturschutzgebiet im Sinn des § 23 BNatSchG oder als Nationalpark im Sinn des § 24 BNatSchG festgesetzt worden ist.

#### **Zu § 3 (Evaluation)**

Da die im EEG vorgegebene Flächenkulisse erstmalig durch eine Landesverordnung ausgeweitet wird, ist in § 3 vorgesehen, dass die Wirksamkeit der Verordnung zur Erreichung der Ziele nach § 1 Satz 1 sowie insbesondere die Auswirkungen auf die Landwirtschaft und die Natur und Landschaft evaluiert und die Erfahrungen mit der Verordnung analysiert werden. Hierzu werden die für Energie, Landwirtschaft und Naturschutz zuständigen Ministerien bis zum 31. Dezember 2022 einen Bericht vorlegen. Dieser schließt in Anbetracht der nur schwer abschätzbaren agrarstrukturellen Auswirkungen und der technologischen Weiterentwicklung der Photovoltaik eine Betrachtung des Potenzials alternativer flächensparender neuer Photovoltaik-Technolo-

gien ein. Alternative Systeme und Verfahren für Freiflächenanlagen mit geringer Nutzungskonkurrenz zur landwirtschaftlichen Nutzung sind zu prüfen und werden daher in der Erforschung und Erprobung unterstützt.

#### **Zu § 4 (Inkrafttreten)**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten. Die Ermächtigungsgrundlage für den Erlass dieser Rechtsverordnung (§ 37c Absatz 2 EEG 2017) ist zum 01.01.2017 in Kraft getreten.