

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)

Vom xx.xx.2017

Auf Grund von § 37c Absatz 2 des Gesetzes für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2017) vom 8. Juli 2016 (BGBl. I S.) wird verordnet:

§ 1
Ziele

In Baden-Württemberg soll der Anteil der Photovoltaik an der Bruttostromerzeugung erhöht werden, um die Umstellung der Energieversorgung auf erneuerbare Energien weiter voranzubringen und einen wichtigen Beitrag zu den im Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg vom 23. Juli 2013 (GBl. S. 229) verankerten Klimaschutzziele zu leisten. Hierfür sollen die Ausschreibungen für Freiflächensolaranlagen geöffnet werden. Gleichzeitig sollen die Belange der Agrarstruktur und des Natur- und Landschaftsschutzes gewahrt werden. Hierzu sind bei der Standortwahl und in den Zulassungsverfahren zum Bau von Solarparks die rechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten und wertvolle landwirtschaftliche Nutzflächen und für den Natur- und Landschaftsschutz bedeutsame Flächen möglichst zu schonen, um einen landwirtschafts-verträglichen Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik sicherzustellen, bei dem auch die Belange der Natur- und Landschaftsschutzes gewahrt werden. Es soll einem übermäßigen Flächenverbrauch vorgebeugt und die Flächenkonkurrenz mit landwirtschaftlicher Nutzung auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Dabei soll auch die Einstufung der Flächen nach der digitalen Flurbilanz Baden-Württemberg einbezogen 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 installierende 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 Überprüfung

Zum 31.12.2022 legen das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz und das Umweltministerium einen Bericht zu den agrarstrukturellen Auswirkungen dieser Verordnung und dem Potenzial alternativer flächensparender Möglichkeiten der Photovoltaik Nutzung 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 optimal ausgestaltet 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.

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 (Freiflächenaus-schreibungsverordnung - FFAV) vom 6. Februar 2015 (BGBl I 2015, S. 108) auf Grundlage des EEG 2014 über Ausschreibungen. Die FFAV wurde mit der EEG-No-velle 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 mitt-lere Freiflächen-Photovoltaikanlagen mit einer Leistung bis einschließlich 750 Kilo-watt (kW) weiterhin eine Festvergütung.

Im Rahmen der Auktion schreibt die Bundesnetzagentur jeweils zu den Gebotstermi-nen am 1. Februar, 1. Juni und 1. Oktober eines Jahres ein jährliches Ausschrei-bungsvolumen von insgesamt 600 MW brutto zu installierende Leistung aus. Gebot-ten 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 ih-res Gebots einen Zuschlag, bis das Ausschreibungsvolumen erstmals durch den Zu-schlag zu einem Gebot erreicht oder überschritten ist (Zuschlagsgrenze).

Dabei gibt das EEG 2017 (und vormals die FFAV) verbindliche Flächenanforderun-gen vor. Nach § 37 Absatz 1 Nr. 3 EEG 2017 können Gebote für Freiflächenanlagen nur dann einen Zuschlag erhalten, wenn sie sich auf Flächen beziehen,

- die zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Aufstellung oder Änderung des ent-sprechenden Bebauungsplans
 - bereits versiegelt waren,
 - eine Konversionsfläche aus wirtschaftlicher, verkehrlicher, wohnungsbaulicher oder militärischer Nutzung waren oder
 - längs von Autobahnen und Schienenwegen lagen, sofern die Freiflächenan-lage 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 be-finden, 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. August 2016 lag der durchschnittliche Zuschlagswert bei 7,23 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 optimal auszugestalten. 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 begrenzt.
- Zudem ist nach § 38a Absatz 1 Nummer 5 Buchstabe a EEG 2017 die zulässige Gebotsmenge pro Gebot auf maximal 10 MW begrenzt. Dies entspricht etwa einer Fläche von 15 bis 20 Hektar. Die Ausschreibungen haben gezeigt, dass in Baden-Württemberg die Obergrenze von 10 MW bisher nicht ausgenutzt wurde. Vielmehr lag die durchschnittliche Projektgröße in Baden-Württemberg bei 5 bis 6 Hektar 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 wird zum Schutz der Interessen der Landwirtschaft eine Ballung in einer bestimmten Region und Gemeinde vermieden.

- 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.
- Im Hinblick auf die Errichtung einer Freiflächenanlage ergeben sich weitere Restriktionen aus dem Planungserfordernis und den einzelnen fachrechtlichen Bestimmungen. Denn Freiflächenanlagen können als bauplanungsrechtlich nicht privilegierte Vorhaben im Außenbereich nicht überall errichtet werden, sondern erfordern in aller Regel einen Bebauungsplan und sind ferner baugenehmigungspflichtig. 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. Zahlreiche fachrechtliche Vorgaben sind 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)
 - Regelungen zu 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 in Anhang I und II der FFH-Richtlinie aufgeführten Lebensräume (vor allem 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 und die Beeinträchtigung von gesetzlich geschützten Biotopen verboten ist (§ 30 BNatSchG). Schließlich sind die artenschutzrechtlichen Vorschriften zu beachten und der Eingriff in Natur und Landschaft ist zu kompensieren.

Wegen der Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen müssen insbesondere auch die Belange der Landwirtschaft in den Verfahren berücksichtigt werden.

Aufgrund der o.g. mengenmäßigen Beschränkungen und Restriktionen bedarf es keiner weiteren Flächeneinschränkungen. Zumal durch die umfassenden Prüfungen auf den verschiedenen Verfahrensebenen die richtige Flächenauswahl unter Berücksichtigung der örtlichen und regionalen Besonderheiten am besten 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, das Landschaftsbild, 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 des Landschaftsbildes im Rahmen des Bauleitplan- und Baugenehmigungsverfahrens sorgfältig mit den Belangen des Klimaschutzes abgewogen und Eingriffe in das Landschaftsbild ausgeglichen bzw. ersetzt 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 ist zu beobachten, dass Freiflächenanlagen auf Acker- und Grünlandflächen in Kombination mit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vor Ort und bei der Umsetzung eines ökologischen Konzeptes im Vergleich zur vorherigen Nutzung im Einzelfall einen ganz erheblichen positiven Effekt auf die Artenvielfalt haben können. Gerade Ackerflächen können hierdurch ökologisch stark aufgewertet werden.

Im Hinblick auf den Flächenverbrauch ist die Photovoltaik besonders effizient. Im Vergleich zu Biogasanlagen wird für die gleiche Energiemenge 20-mal weniger Fläche benötigt. Hinzu kommt, dass Solarparks einen sehr geringen Versiegelungsgrad

aufweisen und vollständig rückbaubar sind. 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 Rammfundamenten 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 § 38a Absatz 1 Nummer 5 Buchstabe a EEG 2017 die Gebotsgrößen auf maximal 10 MW begrenzt ist. Dies entspricht etwa einer Fläche von 15 bis 20 Hektar. 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 entsteht demgegenüber im Hinblick auf die Regeneration durch langjährige Bodenruhe sowie durch den Wegfall des Nitrat-, PSM- und Biozid-Eintrags auf Ackerböden. Bei der Umwandlung von Ackerflächen in Grünlandflächen werden die Böden zudem vor Erosion geschützt 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 Hektar 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 Hektar pro Jahr geschätzt, falls viele Bundesländer die Länderöffnungsklausel nutzen. Zum Vergleich: Die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche in Deutschland beträgt etwa 16.700.000 Hektar. Außerdem müssen die starken Einschnitte bei der Förderung der Bioenergie im EEG 2017 (150 MW brutto bis 2019, 200 MW brutto ab 2020; Gebotshöchstwerte von 14,88 bzw. 16,9 ct/kWh) berücksichtigt werden. Danach werden in den nächsten Jahren jährlich ca. 20 000 Hektar Anbauflächen für Energiepflanzen wegfallen, die dann wieder zur Nahrungs- und Futtermittelproduktion wie auch zu einem kleinen Anteil zur solaren Stromerzeugung genutzt werden können. Denn 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 auch durch Maßnahmen des Landes einem 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 Hektar begrenzt. Zudem ist auch während des Betriebs der Freiflächenanlage eine eingeschränkte Grünlandnutzung oder eine Beweidung mit Schafen möglich.

Photovoltaik-Freiflächenanlagen benötigen für das Zuschlagsverfahren einen Bebauungsplan bzw. eine fachplanerische Zulassung, sodass in den entsprechenden Verfahren einschließlich der Baugenehmigungsverfahren die berührten fachlichen Belange sorgfältig eingestellt und berücksichtigt werden können. Im Interesse der Landwirtschaft können für einen Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik beispielsweise auch solche Flächen genutzt werden, die derzeit landwirtschaftlich ohnehin nur eingeschränkt bewirtschaftet werden können. Hier kommen z.B. PFC-belastete Flächen in Frage.

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 erhöht werden.

Die landwirtschaftlichen Grenzertragsstandorte in benachteiligten Gebieten können durch Pachteinahmen wirtschaftlich deutlich aufgewertet werden.

Zudem können sich durch die Pflege der Flächen durch Schafbeweidung, Hecken-schnitt oder Mäharbeiten zusätzliche Verdienstmöglichkeiten ergeben.

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 können Planungskosten entstehen. Diese können jedoch gegebenenfalls auf den Investor übertragen werden. Zudem ergeben sich Wertschöpfungseffekte durch Gewerbe-, Einkommensteuer und ggf. Pachteinahmen. 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, Erste Abschätzung, Stand April 2016“ beträgt der Anteil der erneuerbaren Energien an der Bruttostromerzeugung im Jahr 2015 23,3 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. Damit müssen die bis Ende des Jahres 2022 wegfallenden nuklearen Kraftwerkskapazitäten vor allem auch durch Solarstrom ersetzt werden. Hierfür sind noch erhebliche Anstrengungen notwendig. Dabei werden mit dieser Verordnung die Rahmenbedingungen so optimal wie rechtlich möglich ausgestaltet, um das hohe solare Einstrahlungspotenzial auszunutzen. Gleichzeitig sollen dabei die Belange der Agrarstruktur und des Naturschutzes gewahrt werden. Hierzu sind bei der Standortwahl und in den Zulassungsverfahren zum Bau von Solarparks die rechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten und wertvolle landwirtschaftliche Nutzflächen und bedeutsame ökologische Flächen möglichst zu schonen, um einen natur-, landschafts- und landwirtschaftsverträglichen Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik sicherzustellen.

Zu § 2 (Öffnung der Flächenkulisse)

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.

Zu Absatz 1

Die Vorschrift regelt, dass 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 kann. 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 unter 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. Insbesondere gehören hierzu Flächen auf der Schwäbischen Alb.

Die Ermächtigungsgrundlage gibt den Ländern nur den Spielraum, die vom Bundesgesetzgeber abschließend in § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe h oder i EEG 2017 definierten Flächenkategorien jeweils entweder ganz oder gar nicht zu öffnen. Weitergehende Kriterien und Auflagen innerhalb der beiden Flächenkategorien wie zum Beispiel der Nachweis bestimmter Ertragsmesszahlen oder einer bestimmten Bodengüte sind damit rechtlich nicht zulässig. Zudem wären weitere Kriterien auch nicht erforderlich, da sich insoweit Restriktionen aus § 38a Absatz 1 Nr. 5 Buchstabe b EEG 2017 (Ausschluss von Flächen in Naturschutzgebieten und im Nationalpark) sowie dem Planungserfordernis und dem Fachrecht ergeben. Aufgrund der umfassenden Prüfungen auf den verschiedenen Verfahrensebenen unter Berücksichtigung der örtlichen und regionalen Besonderheiten kann damit die richtige Flächenauswahl am besten vor Ort sichergestellt werden.

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 Flächendruck durch Freiflächenanlagen vorgebeugt werden. Andererseits wird durch die Öffnung der benachteiligten Gebiete nach Maßgabe von § 2 FFÖ-VO sichergestellt, dass Baden-Württemberg an der Solarausschreibung mit Geboten auf Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebiete 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 Hektar 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 (Überprüfung)

In Anbetracht der nur schwer abschätzbaren agrarstrukturellen Auswirkungen und der technologischen Weiterentwicklung der Photovoltaik wird eine Überprüfung der Verordnung bzgl. der agrarstrukturellen Auswirkungen unter Einbeziehung der Möglichkeiten flächensparender neuer Photovoltaik-Technologien vorgesehen. Alternative Systeme und Verfahren für Freiflächenanlagen mit geringer Nutzungskonkurrenz zur landwirtschaftlichen Nutzung sind zu prüfen und werden daher in der Erprobung / Erforschung unterstützt.

Zu § 4 (Inkrafttreten)

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