

# Schnelle Skalierung des PV-Zubaus durch Freiflächenanlagen

Wie weiter mit der Flächenkulisse?

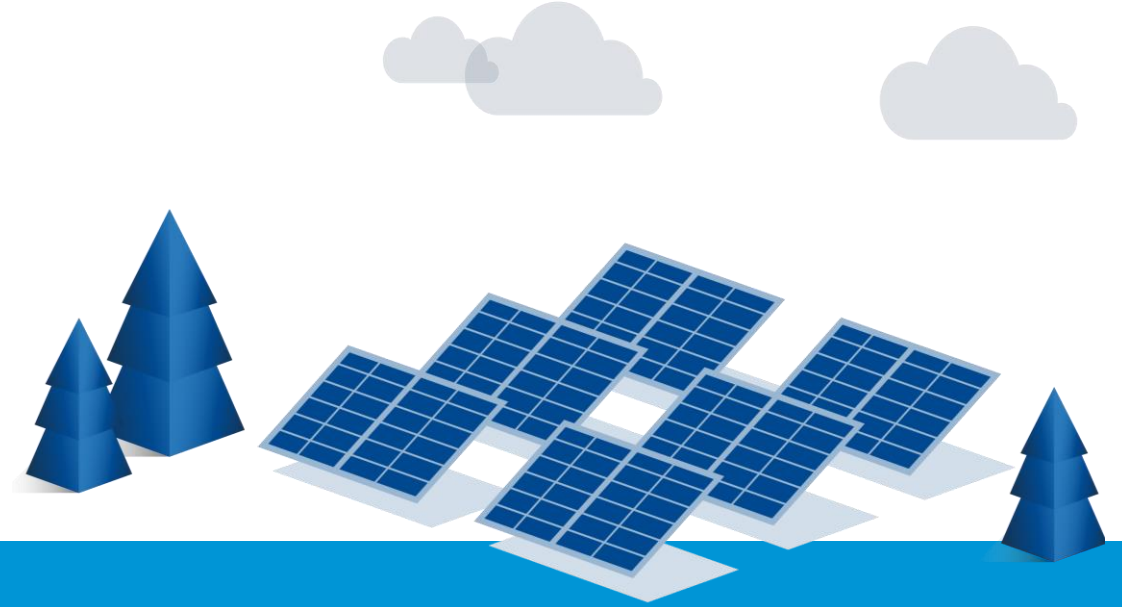
46. Fachgespräch der Clearingstelle EEG|KWKG

Dr. Nils Wegner

20.09.2023

# Agenda

- ▶ Wo stehen wir, wo wollen wir hin?
- ▶ Ausweitung der förderfähigen Flächenkulisse im EEG
  - Blick zurück und Blick nach vorne
  - Schnelle Skalierung durch Ausweitung der Flächenkulisse?
- ▶ Was ist mit der planungsrechtlichen Flächenkulisse?
- ▶ Fazit

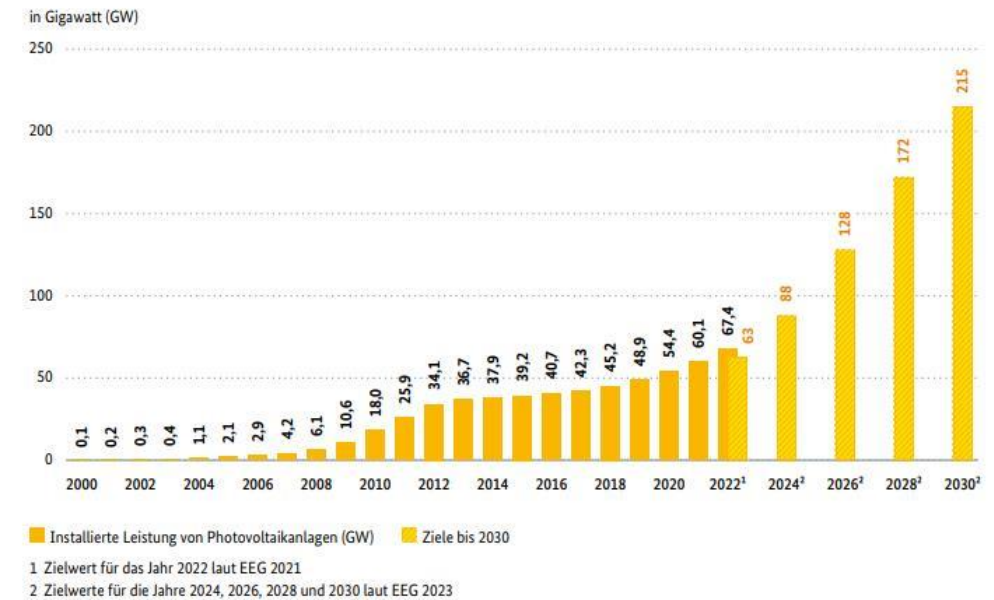


# Wo stehen wir, wo wollen wir hin?

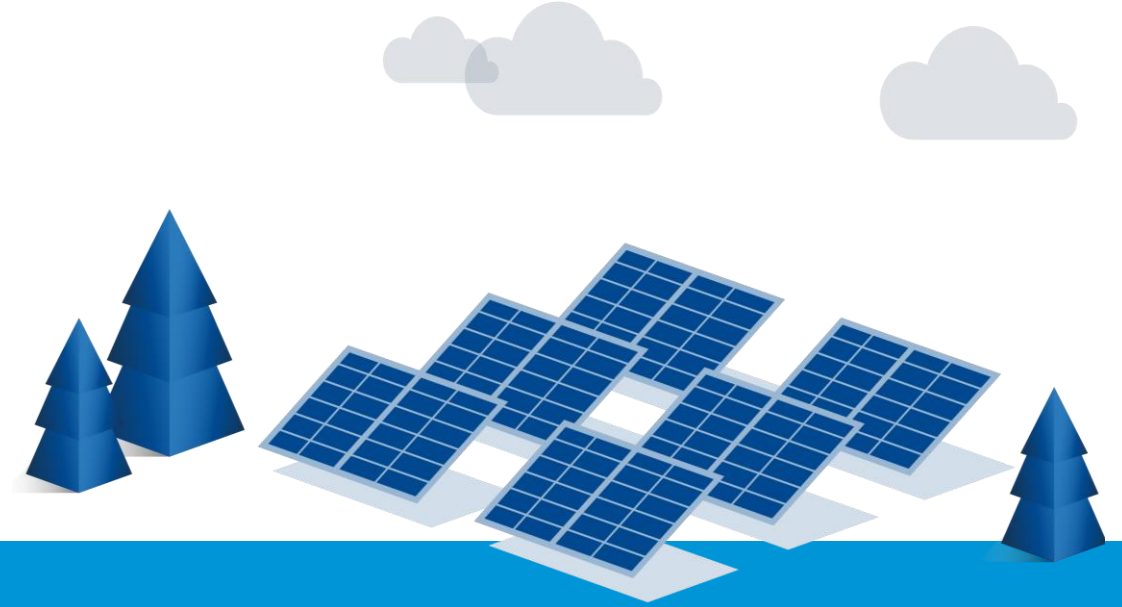
# Wo stehen wir, wo wollen wir hin?

- ▶ Jahresendbestand 2022: 67,4 GW installierte Leistung
- ▶ § 4 EEG 2023: 215 GW in 2030; 400 GW in 2040
- ▶ 50:50 zwischen Dach und Freifläche geplant
- ▶ Zubauraten von über 9 GW/a für Freiflächenanlagen erforderlich (Hochlauf bis 2026, dann ca. 11 GW/a)
- ▶ Aktuell: Zubauziel für 2023 dürfte übertroffen werden

Abbildung 1: Entwicklung der installierten Leistung von Photovoltaikanlagen in Deutschland sowie die Ziele der Bundesregierung nach Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2021 und EEG 2023) bis 2030



Quelle: BMWK, PV-Strategie, Mai 2023



# Ausweitung der förderfähigen Flächenkulisse im EEG

# Blick zurück und Blick nach vorne

## Blick zurück: Die Ausweitung mit Erlass des EEG 2023

- ▶ „Maßvolle Erweiterung“ der Förderkulisse u. a. durch Überführung der „besonderen Solaranlagen“ in das EEG 2023
  - Förderfähigkeit von Agri-PV-Anlagen (§ 37 Abs. 1 Nr. 3 a)-c) EEG 2023) auf landwirtschaftlichen Flächen auch außerhalb von benachteiligten Gebieten
  - Auf Parkplatzflächen (§ 37 Abs. 1 Nr. 3 d) EEG 2023)
  - Auf Moorböden (§ 37 Abs. 1 Nr. 3 e) EEG 2023)
- ▶ Erweiterung der Förderfähigkeit von Anlagen auf Randstreifen entlang von Autobahnen und Schienenwegen bis 500 Meter Entfernung (§ 37 Abs. 1 Nr. 2 c) EEG 2023)
- ▶ Förderung von Floating-PV-Anlagen (§ 37 Abs. 1 Nr. 2 j) EEG 2023)
- ▶ Zudem: Befristete Ausweitung von Gebotsgrößen (von 20 MW auf 100 MW)

## Blick nach vorne: Das Solarpaket I – landwirtschaftliche Flächen I

- ▶ Förderung von PV-FFA in benachteiligten Gebieten
  - Ausschreibungspflichtige Anlagen förderfähig auf Ackerland (§ 37 Abs. 1 Nr. 2 h) EEG 2023-E) und Grünland (§ 37 Abs. 1 Nr. 2 i) EEG 2023-E):
    - Umstellung auf Opt-out-Regelung (§ 37c EEG 2023-E): LReg können durch Verordnung Gebote bei Überschreitung von Auslöseschwellen (§ 37c Abs. 2 Nr. 1 EEG 2023-E) oder in Landschaftsschutzgebieten/Naturparken (§ 37c Abs. 2 Nr. 2 EEG 2023-E) ganz oder teilweise ausschließen
      - ▶ Auslöseschwelle vor 1.1.2031: 1 % der landwirt. genutzten Fläche oder mehr
      - ▶ Auslöseschwelle nach 31.12.2030: 1,5 % der landwirt. genutzten Fläche oder mehr
  - Förderfähigkeit auch kleinerer, nicht ausschreibungspflichtiger Anlagen auf Ackerland oder Grünland, sofern Flächen nicht im Wege der Opt-out-Regelung (§ 37c EEG 2023-E) ausgenommen wurden (§ 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 c) dd) EEG 2023-E)

## Blick nach vorne: Das Solarpaket I – landwirtschaftliche Flächen II

- ▶ Agri-PV-Anlagen (§ 37 Abs. 1 Nr. 3 a-c EEG 2023)
  - Schon bislang Förderfähigkeit auf allen Flächen iSv. § 37 Abs. 1 Nr. 3 a)-c) unabhängig davon, ob innerhalb oder außerhalb benachteiligter Gebiete und unabhängig von Opt-in eines Landes
  - Opt-out nach § 37c EEG 2023-E gilt nicht für Agri-PV
  - Auf Flächen nach § 37 Abs. 1 Nr. 3 a)-c) EEG 2023-E wird bei extensiveren senkrechten oder hoch aufgeständerten Agri-PV-Anlagen der anzulegender Wert um 0,3 ct/KWh erhöht (§ 38b Abs. 1a EEG 2023-E); VO-Ermächtigung nach § 94a EEG 2023-E
- ▶ Obergrenze für Förderung von Anlagen auf landwirtschaftlich genutzten Flächen (§§ 37 Abs. 4, 48 Abs. 5 EEG 2023-E)
  - 80 GW (Inbetriebnahme nach 31.12.2022 und vor 31.12.2030)
  - 177,5 GW (Inbetriebnahme nach 31.12.2030)

## Blick nach vorne: Das Solarpaket I – Biodiv- und Floating PV

- ▶ Biodiversitätssolaranlagen bislang nur in §§ 37 Abs. 1 Nr. 2 j), 48 Abs. 1 Nr. 4 EEG 2023-E angelegt; ausfüllungsbedürftig durch Verordnung nach § 94 EEG 2023-E (u. a. hinsichtlich geeigneter Flächen, ökologischen Anforderungen, anzulegendem Wert etc.)
- ▶ Floating-PV-Anlagen wechseln ins Untersegment der besonderen Solaranlagen nach §§ 37 Abs. 1 Nr. 3 f), 48 Abs. 1 Nr. 5 f) EEG 2023-E
  - Angekündigte Überprüfung der Förderkulisse für Floating-PV-Anlagen damit abgeschlossen?

## Blick nach vorne: Das Solarpaket I – Besonderes Zuschlagsverfahren

- ▶ Besonderes Zuschlagsverfahren nach § 37d EEG 2023-E verschafft besonderen Solaranlagen einen Vorteil; hierfür gesonderte Zuschläge im Umfang zwischen 500 MW (2024) und 3000 MW (2029) und erhöhter Gebotshöchstwert nach § 37b Abs. 2 EEG 2023-E
  - Sonderbehandlung gilt für besondere Solaranlagen nach § 37 Abs. 1 Nr. 3; für Agri-PV-Anlagen nach § 37 Abs. 1 Nr. 3 a-c nur soweit Höher 2,10 Meter
  - Vorrang für Parkplatz-PV nach § 37 Abs. 1 Nr. 3 d; nachrangig Agri-PV > 2,1 m, Moor PV und Floating PV, sofern Volumen noch nicht ausgeschöpft; Parkplatz-PV als
- ▶ Besondere Solaranlagen, welche nicht nach § 37d Abs. 2 EEG 2023-E bezuschlagt werden, erhalten Zuschlag nach § 37d Abs. 3 EEG 2023-E, sofern Höchstwert nach § 37b Abs. 1 EEG 2023-E nicht überschritten

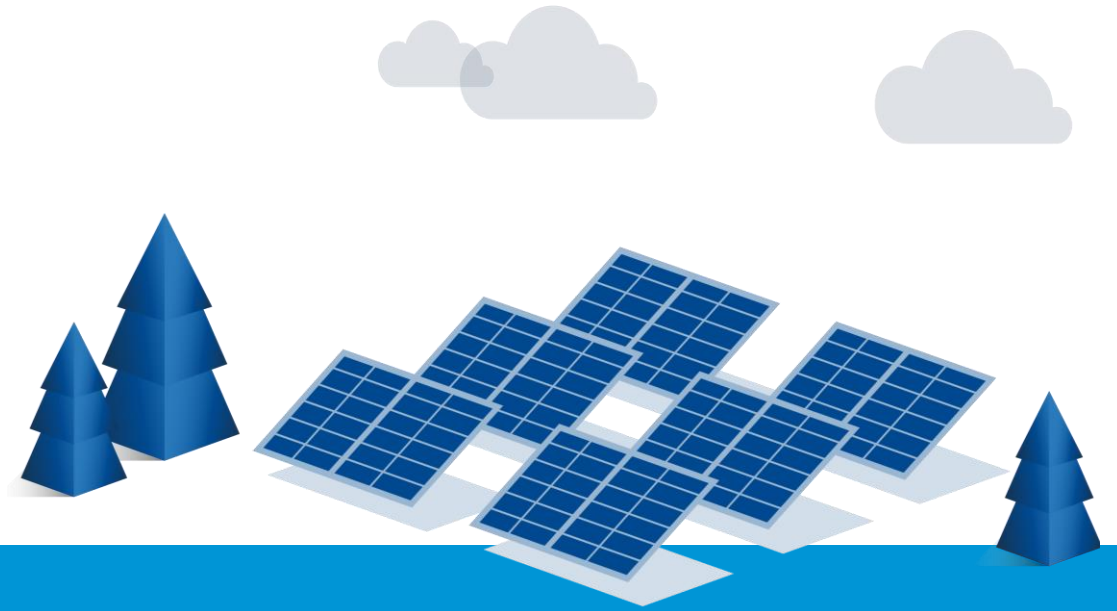
# Schnelle Skalierung durch Ausweitung der Flächenkulisse?

## Ausweitung bei wachsendem Segment außerhalb des EEG

- ▶ Relativ wachsendes Segment außerhalb des EEG zeigt, dass Förderung für Freiflächenanlagen in vielen Fällen nicht mehr erforderlich ist
- ▶ Aber: Gerade besondere Solaranlagen und Biodiversitätssolaranlagen sind nach Ansicht der BReg auf Förderung angewiesen, um sich im Markt zu etablieren
- ▶ Aber: Förderung gibt Investitionssicherheit, senkt Finanzierungskosten, dürfte preisdämpfende Wirkung haben
- ▶ Konsequenzen:
  - Förderung nur noch teilweise notwendige Bedingung für Zubau
  - Steuerungsimpulse der förderrechtlichen Flächenkulisse haben nur noch begrenzte Steuerungswirkung im Sinne einer Lenkung auf vorbelastete Flächen und eines Anreizes zu naturverträglichem Ausbau

## Was braucht es (jedenfalls) noch für die Skalierung?

- ▶ Ausweitung der Flächenkulisse keine hinreichende Bedingung
- ▶ Kompromiss zwischen schnellem Ausbau auf der Freifläche, Schutz landwirtschaftlicher Nutzungen und Naturschutz, der im Solarpaket I seinen Ausdruck findet, geht nicht ohne Weiteres auf
  - Skalierung extensiverer Agri-PV und Biodiversitätssolaranlagen setzt voraus, dass Konzepte insgesamt hinreichend attraktiv für Flächeneigentümer und Projektierer sind
  - Attraktivität kann auch anders als durch Förderung hergestellt werden (bspw. durch steuer-, agrarförderrechtliche oder planungsrechtliche Regelungen)
- ▶ Skalierung setzt insbesondere weiterhin voraus, dass förderfähige Flächen auch planungsrechtlich zugänglich sind



# Was ist mit der planungsrechtlichen Flächenkulisse?

## Diversifizierung der planungsrechtlichen Grundlagen

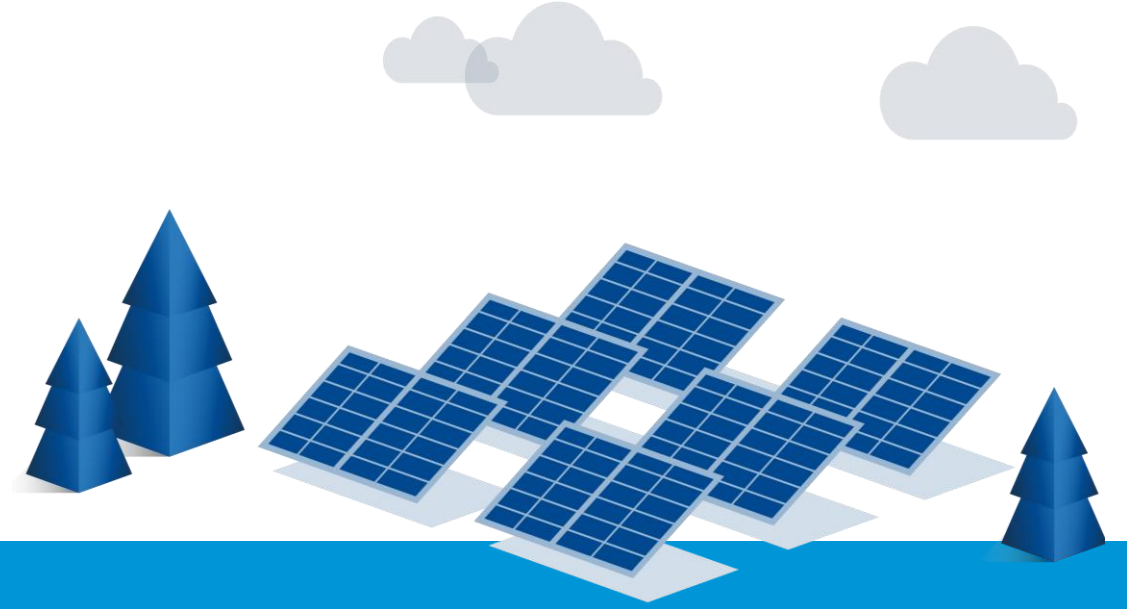
- ▶ Bis Ende 2022 bedurfte nahezu jede PV-Freiflächenanlage einen Bebauungsplan als Grundlage
- ▶ Mit Einführung der punktuellen planungsrechtlichen Privilegierungen nach § 35 Abs. 1 Nr. 8 b) BauGB (entlang Autobahnen und bestimmter Schienenwege), § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB (kleinere hofnahe Agri-PV) BauGB sind Bebauungspläne insoweit nicht zwingend erforderlich um Anlagen planungsrechtlich zuzulassen
- ▶ Bewertung uneinheitlich: teilweise deutliche Kritik, weil hier Kommune Planungshoheit beschränkt wird und Grundlage für akzeptanzschaffende Öffentlichkeitsbeteiligung entzogen wird; teilweise positive Bewertung, soweit hierdurch „Veto-Position“ von Kommunen aufgebrochen wird und hierdurch gewisse Beschleunigungseffekte zu erwarten sind

## Heterogenität raumordnerischer Steuerung

- ▶ Raumordnerische Flächensicherung für Freiflächenanlagen und Vorgaben der Raumordnung an die Kommunen in den Ländern sehr heterogen
- ▶ Im Zuge der Reform des Raumordnungsgesetzes wurde zwar explizit keine Ausschlussplanung für PV-Freiflächenanlagen eingeführt (vgl. § 7 Abs. 3 S. 7 ROG idF. ab 28.9.2023)
- ▶ Trotzdem finden sich in einigen Raumordnungsplänen in den Ländern sehr restriktive Ansätze zur Steuerung von Freiflächenanlagen; zielförmige Vorgaben binden die Gemeinden bei der Bebauungsplanung und können auch privilegierten Freiflächenanlagen entgegenstehen

## Keine Mengensteuerung auf Bundesebene

- ▶ Insbesondere ist weder die Raumordnung noch die Bauleitplanung der Kommunen an die Ausbauziele des EEG rückgebunden
- ▶ Die kommunale Bauleitplanung ist weitestgehend frei darin, ob sie Bebauungspläne für Freiflächenanlagen aufstellt oder nicht
- ▶ Damit hängt der weitere Zubau auf geförderten Flächen davon ab, dass entsprechend Bebauungspläne aufgestellt werden oder eine Zulassung als privilegierte Vorhaben möglich ist
- ▶ Reicht das? Flächenausweisung beobachten und Alternativen diskutieren
  - Braucht es in Entsprechung zum WindBG ein ein SolarBG?
  - Kann über Privilegierungsregelungen eine Mindestflächenbereitstellung gewährleistet werden?

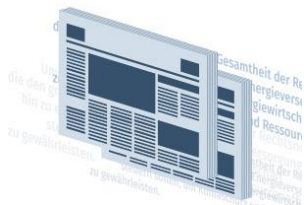


# Fazit

## Fazit

- ▶ Mit EEG 2023 und geplantem Solarpaket I ist deutliche Ausweitung der förderfähigen Flächenkulisse für Freiflächenanlagen erfolgt bzw. geplant
- ▶ Ausweitung trägt klaren Kompromisscharakter zwischen Ziel des schnellen Ausbaus auf der Freifläche, dem Schutz landwirtschaftlicher Böden und dem Naturschutz
- ▶ Ausweitung der Flächenkulisse nur noch bedingt notwendige Voraussetzung für weitere Skalierung und jedenfalls nicht hinreichende Voraussetzung hierfür
- ▶ Damit Skalierung des Zubaus erfolgt, muss darüber hinaus
  - die Attraktivität insbesondere von extensiverer Agri-PV und Biodiversitätssolaranlagen sichergestellt werden
  - auch die planungsrechtlichen Grundlagen für den weiteren Zubau sichergestellt werden

## Bleiben Sie auf dem Laufenden



### Newsletter

Info | Stiftung Umweltenergierecht informiert periodisch über die aktuellen Entwicklungen



### Webseite

[www.umweltenergierecht.de](http://www.umweltenergierecht.de) als Informationsportal



### Social Media

aktuelle Informationen auf Twitter und LinkedIn





25. Würzburger  
Gespräche zum  
Umweltenergierecht

## Energie- und Klimaschutzrecht im „new normal“

Halbzeitbilanz der Legislaturperiode mit Ausblick in Zeiten neuer Knappheiten

Congress Centrum Würzburg, Pleichertorstraße, 97070 Würzburg

**28. September 2023**

## Unterstützen Sie unsere Forschung



### Forschung fördern und gemeinsam mehr bewirken

Um weiterhin als Zukunftswerkstatt für den Rechtsrahmen der Energiewende wichtige Impulse setzen zu können, brauchen wir Ihre Unterstützung! Ihre Spende fördert unsere Forschung und hilft, die Energiewende voranzubringen.

### Kontakt

Hannah Lallathin  
Referentin Fundraising  
lallathin@stiftung-umweltenergierecht.de

### Spendenkonto

Sparkasse Mainfranken  
IBAN: DE16 7905 0000 0046 7431 83  
BIC: BYLADEM1SWU

Dr. Nils Wegner, LL.M. (Stockholm)

wegner@stiftung-umweltenergierecht.de

Tel: +49-931-79 40 77-20

Fax: +49-931-79 40 77-29

Twitter: @Stiftung\_UER

Friedrich-Ebert-Ring 9 | 97072 Würzburg

**[www.stiftung-umweltenergierecht.de](http://www.stiftung-umweltenergierecht.de)**

Unterstützen Sie unsere Arbeit durch Zustiftungen und Spenden für laufende Forschungsaufgaben.

**Spenden:** BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)  
IBAN DE16790500000046743183

**Zustiftungen:** BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)  
IBAN DE83790500000046745469