

# **Zusammenfassende Erklärung zur 1. Änderung des Regionalen Raumordnungsprogramms 2019 für den Landkreis Wesermarsch**

## **1. Anlass der Planung**

Das Land Niedersachsen hat in einem Änderungsverfahren das LROP fortgeschrieben und dieses im September 2022 mit der öffentlichen Bekanntgabe abgeschlossen. Hiernach soll der Ausbau von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie (Photovoltaik) landesweit weiter vorangetrieben und bis 2040 eine Leistung von 65 GW installiert werden. Dabei sollen vorrangig bereits versiegelte Flächen und Flächen auf, an oder in einem Gebäude oder einer Lärmschutzwand sowie sonstigen baulichen Anlagen in Anspruch genommen werden. Mindestens 50 GW sollen hierbei vornehmlich auf Dachflächen/Lärmschutzwänden entstehen, somit der Rest der Anlagenleistung in Form von Freiflächenphotovoltaikanlagen in dafür geeigneten Gebieten raumverträglich umgesetzt werden. Vorbehaltsgebiete für die Landwirtschaft sind nicht mehr gänzlich ausgeschlossen, sollen hierfür aber nicht in Anspruch genommen werden, sodass nunmehr ein Grundsatz der Planung definiert ist.

Abweichend von dieser generellen Vorgabe können Vorbehaltsgebiete für die Landwirtschaft für raumverträgliche Anlagen der Agrar-Photovoltaik vorgesehen werden: Dieses sind Anlagen, die weiterhin eine landwirtschaftliche Bewirtschaftung zulassen und durch die höchstens ein Flächenverlust von 15 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche entsteht.

Zur Verbesserung der Standortentscheidungen für Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie sollen die Träger der Regionalplanung im Benehmen mit den Gemeinden und den landwirtschaftlichen Fachbehörden regionale Energiekonzepte erstellen und in die Regionalen Raumordnungsprogramme integrieren.

Zur Erfüllung der Ausbauziele und angesichts zahlreicher Anfragen von Projektierern, die Photovoltaik-Freiflächenanlagen errichten möchten, besteht in den Städten und Gemeinden Bedarf, Standortentscheidungen für die Ausweisung von Flächen für mögliche Solarparks zu treffen. Gleichzeitig birgt eine Öffnung der potenziellen Flächenkulisse auch das Risiko einer ungeordneten Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Nutzflächen ohne Berücksichtigung der Bodengüte und agrarstruktureller Belange. Der Vorgabe des LROP 2022, dass die Landkreise im Benehmen mit den Gemeinden und den landwirtschaftlichen Fachbehörden regionale Energiekonzepte erstellen sollen, um die Standortentscheidungen für Solarparks zu verbessern, wurde von Seiten Landkreises Wesermarsch daher frühzeitig aufgegriffen.

Bereits im Zuge der Aufstellung der LROP-Änderung hat sich der Landkreis Wesermarsch dazu entschieden, ein regionales Energiekonzept PV aufzustellen. Im Rahmen der Sitzung des Ausschusses für Planen, Bauen, Mobilität am 18.05.2022 wurde der Anlass zur Erstellung des Konzeptes mit den Arbeitsschritten, den wesentlichen Gebietskriterien und dem behördeninternen Beteiligungsverfahren vorgestellt. Bereits zum Ende der vorherigen Legislaturperiode hat der Landtag die Änderung des LROP beschlossen, die im September 2022 in Kraft getreten ist. Das Konzept, welches als fachliche Grundlage einer Flächenausweisung für PV-Sondergebiete in Flächennutzungs- und Bebauungsplänen dient, wurde den Kommunen, die im Aufstellungsverfahren zu Beginn und mittels Entwurfs beteiligt wurden, daher kurz vor Weihnachten 2022 übermittelt.

Mit der Konzepterstellung wurde ein Planungsbüro beauftragt. Die Landwirtschaftskammer Niedersachsen war bei der Erarbeitung und Formulierung der landwirtschaftlichen Ansprüche, insbesondere hinsichtlich der Standortermittlung (Bodenfruchtbarkeit, Bodenfeuchtestufen) im Rahmen des regionalspezifischen Kriterienkatalogs, sowie der agrarstrukturellen Verträglichkeitsbeurteilung beteiligt. Neben der Beauftragung der Landwirtschaftskammer erfolgte außerdem eine enge Abstimmung mit dem Kreislandvolk, da von dort eine geordnete Planung auf der Ebene des Landkreises in Anbetracht der Öffnung der Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft auf der Landesebene gewünscht war.

Das Konzept orientiert sich in der Vorgehensweise und den Inhalten an der Arbeitshilfe "Planung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen in Niedersachsen" des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes. Zunächst wurden Kriterien identifiziert, die Gunst-, Restriktions- bzw. Ausschlussfaktoren für Freiflächen-Photovoltaikanlagen darstellen. Diese wurden dann grafisch für das Gebiet des Landkreises dargestellt. Bei der Einstufung einiger Kriterien weicht der Landkreis begründet von den Vorschlägen des Städte- und Gemeindebundes ab. Setzt man das Ausbauziel des Landes von 15 GW – wofür nach Angaben im LROP 22.500 ha Flächen in Anspruch genommen werden müssen – in das Verhältnis zur Flächengröße des Landkreises Wesermarsch, so müssen im Landkreis auf etwa 400 ha Photovoltaik-Freiflächenanlagen errichtet werden. Bei kongruenter Anwendung der Empfehlungen des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes würden im Kreisgebiet nicht genügend Gunstflächen dargestellt.

Gemäß des gültigen Regionalen Raumordnungsprogramms RROP 2019 des Landkreises, welches im Mai 2020 durch öffentliche Bekanntmachung in Kraft getreten ist, sind Photovoltaik-Freiflächenanlagen gemäß der unter Ziffer 4.22 01 getroffenen Festlegung in landwirtschaftlich genutzten und nicht bebauten Flächen, die als Vorbehaltsgebiet Landwirtschaft aufgrund hohen Ertragspotentials oder als Vorbehaltsgebiet Landwirtschaft aufgrund besonderer Funktionen festgesetzt sind, nicht in Anspruch zu nehmen. Diese Festlegung stellt somit ein Ziel der Raumordnung auf der Ebene des RROP dar und ist aus dem Landesraumordnungsprogramm 2017 abgeleitet. Die Festlegung erfolgte außerdem auf Basis des im Zuge der Neuaufstellung des RROP gefertigten Landwirtschaftlichen Fachbeitrages 2016. Der Ausschuss von Freiflächenphotovoltaikanlagen auf Vorbehaltsgebieten Landwirtschaft erfolgte innerhalb des RROP aufgrund des wachsenden Flächendrucks und der zunehmenden Nutzungskonkurrenz von flächenhafter Energieerzeugung und der landwirtschaftlichen Produktion. Die Ausweisung solcher PV-Standorte sollte daher laut RROP-Begründung vornehmlich auf vorbelasteten Flächen stattfinden, auf denen nur eine geringe Beeinträchtigung der Umwelt zu erwarten ist. Hierzu zählen insbesondere solche Flächen, die durch hohe Lärmwerte, Kontamination oder andere Bebauung geprägt sind. Der Fokus liegt somit bisher auf Standorte im Innenbereich, hier etwa die Nach- und Mitnutzung von Gewerbe- und Industrieflächen.

Mit der Änderungsverordnung zum Landesraumordnungsprogramm, die 17.09.2022 in Kraft getreten ist, bestehen neue Regelungen zu Photovoltaik-Freiflächenanlagen. Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft sind nach der Landesplanung damit nicht mehr grundsätzlich für die Errichtung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen ausgeschlossen, sondern der planerischen Abwägung zugänglich. Die grundsätzliche Öffnung der Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft für die bauleitplanerische Abwägung zur Ermöglichung von Photovoltaik soll laut Begründung der LROP-Änderung zur Wertschöpfung in ländlichen Regionen beitragen. Es wird aber auch darauf verwiesen, dass insbesondere in Räumen mit hohen Pachtflächenanteilen Flächenkonkurrenzen mit landwirtschaftlichen Betrieben verstärkt werden und der landwirtschaftliche Strukturwandel beschleunigt werden könnte, da künftig verstärkt

auch landwirtschaftliche Flächen mit hohem Ertragspotential für die Photovoltaik in Anspruch genommen werden könnten. Der bislang vorgesehene Grundsatz zur vorrangigen Nutzung von weniger für die Landwirtschaft geeigneten kohlenstoffhaltigen Böden und Böden mit geringer Feuchtestufe für Freiflächen-Photovoltaikanlagen entfällt durch diese Änderung. Außerdem wird darauf verwiesen, dass dadurch die Erreichung der Ziele des Landes, den Flächenverbrauch zu reduzieren und mehr als Dreiviertel des angestrebten Ausbaus der Photovoltaik auf bebauten und versiegelten Flächen umzusetzen, möglicherweise erschwert wird und mögliche Konflikte durch angepasste Planung auf der gemeindlichen Ebene vermieden oder verringert werden sollen. Durch diese Vorgaben soll vornehmlich der Ausbau der Freiflächenanlagen als Anteil der insgesamt beabsichtigen 65 GW bis 2040 auf bereits versiegelten Flächen und Flächen auf und an Gebäuden stattfinden und die übrigen (15 GW) landesweit in dafür geeigneten Gebieten raumverträglich umgesetzt werden. Grundsätzlich sollen trotz dieser Öffnung laut Abschnitt 4.2 unter der Festlegung 4.2.1 03 des LROP Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft hierfür nicht in Anspruch genommen werden und zur Verbesserung der Standortentscheidungen für Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie die Träger der Regionalplanung im Benehmen mit den Gemeinden und den landwirtschaftlichen Fachbehörden regionale Energiekonzepte erstellen und in den Regionalen Raumordnungsprogrammen integrieren.

Während durch die Festlegung des Landes vor Inkrafttreten der Änderungsverordnung weite Räume des Landkreises, hier etwa 60 %, nicht zugänglich für Photovoltaik-Freiflächenanlagen waren, gibt es durch die Landesraumordnung nun eine Öffnung in Richtung einer planerischen Überwindbarkeit auf der Ebene des RROP und der kommunalen Bauleitplanung. Diese grundsätzliche Regelung des Landes greift aber aufgrund der weiterhin bestehenden Vorgaben des RROP nicht direkt bis auf die regionale Ebene durch.

Da nunmehr die Öffnung auf der Ebene des LROP besteht, kann der Landkreis nach Fertigstellung des bereits im Vorfeld der Wirksamkeit der Änderungsverordnung begonnenen Planung des regionalen Energiekonzeptes zur Steuerung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen die noch bestehende Festlegung der Ziffer 4.22 01 des RROP dahingehend anpassen, dass dieses nicht mehr als Ziel der Raumordnung der generellen Entwicklung von SO-PV-Freiflächenanlagen mittels Bauleitplanung auf Vorbehaltsflächen entgegensteht. Dieses kann durch eine Herausnahme dieses Ziels auf der Ebene des RROP erfolgen, sodass dann die Regelung des LROP unmittelbar gilt und Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft zwar grundsätzlich nicht in Anspruch genommen werden sollen, aber bei entsprechender fachlicher Begründung im Rahmen einer Abwägung der Bauleitplanung überwindbar wären. Das fertige regionale PV-Konzept bildet somit eine wesentliche Grundlage dieser fachlichen Begründung, um auf den Vorbehaltsgebieten tatsächlich eine solche Sondergebietsplanung durchzuführen.

## **2. Verfahrensablauf und Beteiligungsverfahren**

Das Verfahren zur 1. Änderung des Regionalen Raumordnungsprogrammes 2019 für den Landkreis Wesermarsch sieht mehrere Verfahrensschritte zur Beteiligung der Träger öffentlicher Belange sowie der Öffentlichkeit vor.

Im Rahmen der öffentlichen Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten vom 14.07.2023 sowie der Unterrichtung der öffentlichen Stellen vom 17.07.2023 konnten die Träger öffentlicher

Belange sowie die Öffentlichkeit im Zeitraum bis zum 24.08.2023 ihre Anmerkungen und Planungen dem Träger der Regionalplanung mitteilen, damit diese Belange bereits frühzeitig für den Entwurf der Änderungssatzung berücksichtigt werden konnten. Parallel zu diesem Verfahrensschritt fand das Scoping-Verfahren statt. In diesem Verfahrensschritt legt der Planungsträger den Detaillierungsgrad und den erforderlichen inhaltlichen und räumlichen Umfang des Umweltberichts fest. Zur Festlegung des Untersuchungsrahmens für die Umweltprüfung wurden die öffentlichen Stellen, deren umweltbezogener Aufgabenbereich von den Umweltauswirkungen berührt wird, im Zeitraum vom 17.07.2023 bis zum 24.08.2023 beteiligt. Hieran anknüpfend wurden die im Rahmen der ersten beiden Verfahrensschritte eingegangenen Stellungnahmen gesichtet und für den Entwurf der Änderungssatzung nebst Begründung und Umweltbericht berücksichtigt.

Die Beteiligung zum Entwurf der Änderungssatzung nebst zugehöriger Unterlagen fand vom 22.09.2023 bis zum 23.10.2023 statt, Stellungnahmen konnten bis zum 06.11.2023 eingereicht werden. Die Dokumente waren im Internet auf der Homepage des Landkreises sowie in gedruckter Form in der Außenstelle des Kreishauses (Poggenburger Str. 7, 26919 Brake) während der Öffnungszeiten einsehbar.

Nach Sichtung, Wertung und Abwägung der fristgerecht eingegangenen 49 Stellungnahmen mitsamt der darin aufgeführten 67 Anregungen und Hinweise kann festgehalten werden, dass zur beabsichtigten 1. Änderung des RROP keine wesentlichen fachlich begründeten Bedenken vorgetragen wurden.

In einzelnen Stellungnahmen werden explizite Flächen benannt, in denen die Errichtung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen entweder ermöglicht oder ausgeschlossen werden sollen. Die Änderungssatzung selbst legt jedoch keine Festlegungen in Form von Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten fest, die eine derartige Entwicklung begünstigt oder gar ausschließt. Die Entwicklung oder Ausschluss etwaiger Flächen obliegt den nachfolgenden Planungs- und Genehmigungsverfahren. Das regionale Energiekonzept Freiflächen-PV als zukünftiger Grundsatz der Planung ist nach einem landkreisweiten Bewertungsmaßstab auf Grundlage einer Handreichung der kommunalen Spitzenverbände erstellt worden und berücksichtigt somit die unterschiedlichen Wertigkeiten der Teilräume.

Im Anschluss an diesen Verfahrensschritt sind gem. § 3 Absatz 4 Satz 1 NROG die eingebrachten Einwände und Anmerkungen der Träger öffentlicher Belange mit diesen zu erörtern, sofern es sich um Inhalte bezieht, welche die Grundzüge der Planungen berühren. Der Erörterungstermin war für den 09.11.2023 terminiert. Die Träger öffentlicher Belange, die auf diesen Termin parallel zur Einleitung des Beteiligungsverfahrens hingewiesen wurden, nahmen hiervon jedoch keinen Gebrauch. Dies unterstreicht nochmals, dass keine wesentlichen Bedenken zur beabsichtigten Änderung vorlagen.

Abschließend ist die 1. Änderung des Regionalen Raumordnungsprogrammes 2019 für den Landkreis Wesermarsch vom Kreistag als Satzung zur 1. Änderung der Satzung über das RROP zu beschließen. Der Beschluss erfolgte in der Kreistagssitzung am 18.12.2023. Nach Satzungsbeschluss wird die Änderungssatzung durch die obere Landesplanungsbehörde, dem Amt für regionale Landesentwicklung Weser-Ems mit Sitz in Oldenburg auf seine Genehmigungsfähigkeit geprüft. Die Rechtskraft der 1. Änderung des Regionalen Raumordnungsprogrammes 2019 für den Landkreis Wesermarsch erfolgt durch die Bekanntmachung über seine Genehmigung.

### 3. Einbeziehung und Berücksichtigung von Umweltbelangen

Bei Änderung des Regionalen Raumordnungsprogramms (RROP) 2019 für den Landkreis Wesermarsch besteht gemäß § 8 Abs. 1 i. V. m. § 7 Abs. 7 des Raumordnungsgesetzes (ROG) die Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung (auch „Strategische Umweltprüfung“, nachfolgend SUP). Diese Verpflichtung geht auf die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung von Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie, ABl. EG Nr. L 197 S. 30) zurück, die für den Anwendungsbereich der Raumordnung über das Raumordnungsgesetz (ROG) in nationales Recht umgesetzt wurde.

Ziel der SUP ist eine frühzeitige Einbeziehung und angemessene Beschreibung, Bewertung und Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Ausarbeitung, Annahme (Beschluss) oder Änderung von bestimmten Plänen und Programmen. Bei der SUP handelt es sich um ein Instrument der Umweltfolgenprüfung, das auf der – zumeist abstrakten, kleinmaßstäbigen – Plan – und Programmebene stattfindet und sich daher von einer konkreten Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) für Vorhaben unterscheidet. Die SUP ist unselbstständiger Teil des behördlichen Verfahrens zur Aufstellung und wesentlichen Änderung von Plänen und Programmen. Im vorliegenden Fall sollen die von der beabsichtigten RROP-Änderung ausgehenden möglichen Auswirkungen auf die Umwelt bereits frühzeitig ermittelt, bewertet und in den Planungsprozess einbezogen werden. Die Verfahrensschritte der Umweltprüfung werden in das Verfahren zur Änderung des RROP integriert. Hierdurch ist es möglich, dass die von der beabsichtigten RROP-Änderung ausgehenden möglichen Auswirkungen auf die Umwelt bereits frühzeitig ermittelt und in den Planungsprozess einbezogen werden. Im Umweltbericht werden die ermittelten, voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen des Raumordnungsplanes auf

- Menschen, einschließlich der menschlichen Gesundheit, Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt,
- Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft,
- Kulturgüter und sonstige Sachgüter sowie
- die Wechselwirkung zwischen den vorgenannten Schutzgütern

beschrieben und bewertet (s. hierzu § 8 Abs. 1 Satz 1 ROG)

Mit der 1. Änderung des RROP 2019 soll der Ausbau von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie (Photovoltaik) innerhalb des Landkreises neu geregelt und den Zielvorgaben des Landes mit Änderung des Landesraumordnungsprogramms (LROP) in der Form der Bekanntmachung vom 17.09.2022 (Nds. GVBl. S. 521) angepasst werden. Durch die Änderung des LROP entfällt das Ziel der Raumordnung, welches eine Ausschlusswirkung für Freiflächenphotovoltaikanlagen auf Vorbehaltsgebieten Landwirtschaft beinhalte. Als Grundsatz der Raumordnung wird im LROP nunmehr geregelt, dass Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft nicht für die Nutzung durch Photovoltaikanlagen in Anspruch genommen werden sollen, diese Nutzung aber nicht mehr generell ausgeschlossen ist. Damit sind Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft grundsätzlich der Abwägung innerhalb der Bauleitplanung zugänglich.

Während durch die Festlegung des Landes vor Inkrafttreten der Änderungsverordnung etwa 60 % der Landkreisfläche nicht zugänglich für Photovoltaik-Freiflächenanlagen waren, gibt es durch die Landesraumordnung nun eine Öffnung in Richtung einer planerischen Überwindbarkeit auf der Ebene des RROP und der kommunalen Bauleitplanung. Diese grundsätzliche Regelung des Landes greift aber

aufgrund der weiterhin bestehenden Vorgaben des RROP im Landkreis Wesermarsch nicht direkt bis auf die regionale Ebene durch. Da nunmehr die Öffnung auf der Ebene des LROP besteht, wird der Landkreis Wesermarsch die noch bestehende Festlegung der Ziffer 4.2.2.01 im RROP dahingehend anpassen, dass dieses nicht mehr als Ziel der Raumordnung der generellen Entwicklung von Sonderbauflächen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen mittels Bauleitplanung auf Vorbehaltsflächen Landwirtschaft entgegensteht. Dieses kann etwa durch eine Herausnahme dieses Ziels auf der Ebene des RROP erfolgen, sodass dann die Regelung des LROP unmittelbar gilt und Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft zwar grundsätzlich nicht in Anspruch genommen werden sollen, aber bei entsprechender fachlicher Begründung im Rahmen einer Abwägung im Bauleitplanverfahren überwindbar wären. Das regionale Energiekonzept zur Steuerung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen bildet eine wesentliche Grundlage dieser fachlichen Begründung, um auf den Vorbehaltsgebieten Landwirtschaft eine solche Bauleitplanung durchzuführen.

#### Regionales Energiekonzept für Freiflächen-Photovoltaikanlagen 12/2022

Zur Erfüllung der bundes- und landespolitischen Ausbauziele und angesichts zahlreicher Anfragen von Projektierern, die Photovoltaik-Freiflächenanlagen als Geschäftsmodell haben, besteht in den Gemeinden und Städten das Erfordernis Standortentscheidungen für Solarparks zu treffen. Gleichzeitig birgt eine Öffnung der potenziellen Flächenkulisse auch das Risiko einer ungeordneten Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Nutzflächen ohne Berücksichtigung der Bodengüte und agrarstruktureller Belange. Im LROP 2022 werden die Landkreise angeregt im Benehmen mit den Gemeinden und den landwirtschaftlichen Fachbehörden Regionale Energiekonzepte zu erstellen, um die Standortentscheidungen für Solarparks zu verbessern. Das Regionale Energiekonzept zur Steuerung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen soll unter Berücksichtigung vieler Belange raumverträgliche Standorte für Photovoltaik-Freiflächenanlagen identifizieren und zugleich eine fachliche Grundlage für den Abwägungsprozess der Städte und Gemeinden bei Standortentscheidungen bilden. Dieses Konzept löst keine unmittelbare Rechtswirkung aus, sondern dient als fachliche Grundlage für die kommunale Bauleitplanung. Dem Landkreis dient das Konzept damit ebenso als Beurteilungsgrundlage fachlicher Stellungnahmen.

Das Konzept orientiert sich in der Vorgehensweise und den Inhalten an der Arbeitshilfe „Planung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen in Niedersachsen“ des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes und des Niedersächsischen Landkreistags. Zunächst wurden Kriterien identifiziert, die Gunst-, Restriktions- bzw. Ausschlussfaktoren für Photovoltaik-Freiflächenanlagen darstellen. Diese wurden dann grafisch für das Gebiet des Landkreises dargestellt. Bei der Einstufung einiger Kriterien weicht der Landkreis Wesermarsch begründet von den Vorschlägen des Städte- und Gemeindebundes ab. Setzt man das Ausbauziel des Landes von 15 GW – wofür nach Angaben im LROP 22.500 ha Flächen in Anspruch genommen werden müssen – in das Verhältnis zur Flächengröße des Landkreis Wesermarsch, so müssen im Landkreis auf etwa 400 ha Photovoltaik-Freiflächenanlagen errichtet werden. Bei kongruenter Anwendung der Empfehlungen des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes würden im Kreisgebiet nicht genügend Gunstflächen dargestellt.

Der Landkreis Wesermarsch hat sich mit den zugrunde gelegten Kriterien dafür entschieden, eine über den notwendigen Flächenbeitrag hinausgehende Flächenkulisse als Gunstflächen darzustellen, um den Städten und Gemeinden einen größeren Spielraum innerhalb der Gunstflächen aufzuzeigen. Zudem soll Bodenspekulationen im Bereich der Gunstflächen vorgebeugt und die Inanspruchnahme von Restriktionsflächen möglichst vermeiden werden.

Im Regionalen Energiekonzept zur Steuerung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen wird eine Vielzahl an Kriterien unterschiedlicher Belange geprüft, um geeignete und ungeeignete Flächen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen zu lokalisieren. In Anlehnung an den Entwurf einer Arbeitshilfe des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes „Planung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen in Niedersachsen – Hinweise und Empfehlungen aus der Perspektive der Raumordnung“ werden diese Kriterien in verschiedene Kategorien eingeteilt:

- Flächen, die sich nicht eignen (Ausschlussflächen),
- Flächen, die sich eher nicht eignen (Restriktionsflächen) und
- Flächen, die sich potenziell eignen (Gunstflächen I und II).

Die Ausschlussflächen stellen, anders als bei der Windenergieplanung, nur teilweise Flächen dar, die aus rechtlichen Gründen nicht für die Photovoltaik-Freiflächenanlagen genutzt werden können. Vorranggebieten, Natur- und Landschaftsschutzgebieten stehen rechtliche Gründe entgegen. Andere Flächen, wie bestimmte Böden, könnten mit Photovoltaik-Freiflächenanlagen bebaut werden. Der Landkreis Wesermarsch hat sich entschieden, im Rahmen dieses Konzeptes eine raumverträgliche Standortsteuerung zu erreichen und daher weitere Flächen von der Nutzung mit Photovoltaik-Freiflächenanlagen freizuhalten.

Die Restriktionsflächen stellen Flächen dar, die sich eher nicht für Photovoltaik-Freiflächenanlagen eignen. Die Schutzwürdigkeit der dort benannten Kriterien wurde im Rahmen des Standortkonzeptes als geringer als diejenige der Ausschlussflächen eingestuft. Die Flächen sollten allerdings nur im Einzelfall in Anspruch genommen werden, sofern die Gunstflächen bereits ausgeschöpft oder nicht verfügbar sind und eine Vereinbarkeit mit den überlagernden Restriktionen sichergestellt werden kann.

Zu den Restriktionsflächen zählen u. a. die potenziellen Landschaftsschutzgebiete ab einer Größe von 10 ha, die im RROP als Vorbehaltsgebiete Natur und Landschaft räumlich festgelegt sind. Als fachliche Grundlage für diese Festlegung dient der Landschaftsrahmenplan für den Landkreis Wesermarsch (2016). Die darin aufgeführten potenziellen Landschaftsschutzgebiete (LSG) erfüllen die Kriterien zur Unterschutzstellung als LSG gemäß § 26 Absatz 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG).

Weitere Restriktionsflächen sind die Vorbehaltsgebiete für Grünlandbewirtschaftung, deren Festlegung außerhalb der Natura 2000-Gebietskulisse sowie außerhalb der Schutzgebiete aus der Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans (2016) resultiert und gleichzeitig die landesraumordnerische Vorgabe erfüllt, ergänzende Naturräume auch im Hinblick auf den Biotopverbund zu sichern. Eine Planung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen sollte keine Einschränkung für den Biotopverbund darstellen, die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege sind in diesem Fall aber besonders zu berücksichtigen.

Als Vorbehaltsgebiet für die landschaftsbezogene Erholung wurden im RROP (2019) Gebiete festgelegt, die sich für die landschaftsbezogene Erholung aufgrund der Ausprägung des Landschaftsbildes besonders eignen. Diese Gebiete sollen möglichst nicht für Photovoltaik-Freiflächenanlagen in Anspruch genommen werden. Bereiche mit besonderer Bedeutung für die landschaftsbezogene Erholung werden im Niedersächsischen Landschaftsprogramm (2021) als besonders wertvolle Landschaftsbildräume abgegrenzt. Diese sollten aufgrund ihrer Eigenart und Bedeutung für den Tourismus möglichst nicht für Photovoltaik-Freiflächenanlagen in Anspruch genommen werden. Ausgenommen sind davon die überlagernden Sonderbauflächen Windenergie (Flächennutzungspläne

der Städte und Gemeinden) und Vorranggebiete für die Windenergienutzung, die als Gunstflächen eingestuft sind. Diese Flächen sind bereits infrastrukturell vorgeprägt, sodass die Lagegunst hier höher als die landschaftsbezogene Erholung gewertet wird.

Schutzwürdige Bereiche, die gemäß Landschaftsrahmenplan (2016) die fachlichen Voraussetzungen für eine Ausweisung als Naturschutzgebiet bzw. als Landschaftsschutzgebiet (Potentielle Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete) erfüllen, stellen ebenfalls Restriktionsflächen dar. Die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege sind hier besonders zu berücksichtigen. Außerdem zählen dazu schutzwürdige Bereiche für Brut- und Gastvögel. Da Freiflächen-Photovoltaikanlagen das Potenzial besitzen die Landschaft großräumig zu verändern, sollten diese Anlagen nicht in avifaunistisch wertvollen Vogellebensräumen errichtet werden, wenn diese mindestens regionale Bedeutung besitzen.

Weiterhin sollten Böden mit einem mittleren Ertragspotenzial, die nicht unter die Gunstflächen fallen, mit Blick auf die Flächenkonkurrenz und die Nahrungsmittelproduktion möglichst nicht für Photovoltaik-Freiflächenanlagen in Anspruch genommen werden. Ausgenommen hiervon sind die überlagernden Sonderbauflächen Windenergie (Flächennutzungspläne der Städte und Gemeinden) und die Vorranggebiete für die Windenergienutzung. Diese Flächen sind bereits infrastrukturell vorgeprägt und bieten gute Voraussetzungen zur Netzanbindung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen, sodass die Lagegunst hier höher als die Bodenfruchtbarkeit gewertet wird. Flächen mit Altlasten (Altablagerungen und Altstandorte) sowie der Untersuchungsraum der Immissionen der Bleihütte Nordenham sind nur eingeschränkt landwirtschaftlich nutzbar. Bei Überlagerungen mit Böden besserer Qualität wird die Lagegunst der belasteten Böden daher höher eingestuft als das Ertragspotenzial. Überdies ist die agrarstrukturelle Verträglichkeit nachzuweisen.

Kulturgeschichtlich bedeutsame Böden werden im Landkreis Wesermarsch vor allem durch sogenannte Spittmarschböden (Plaggenesche) repräsentiert. Diese Flächen fallen zum Teil aufgrund ihrer Bodenfruchtbarkeit ohnehin schon unter die Ausschlussflächen. Zu den sogenannten seltenen Böden in der Wesermarsch zählen die sehr seltenen Organomarschen. Naturnahe Böden sind gekennzeichnet durch geringe anthropogene Veränderungen und sind in der Kulturlandschaft zunehmend selten. In der Wesermarsch zählen dazu nicht entwässerte Moore, Wälder sowie Vordeichsflächen. Die natürlichen Bodenfunktionen dieser Böden sollten durch Freiflächen-Photovoltaikanlagen nicht beeinträchtigt werden.

Die Gunstflächen stellen Flächen dar, die sich potenziell für Photovoltaik-Freiflächenanlagen eignen. Das bedeutet, diese Flächen haben Eigenschaften, wodurch sie sich eher für Photovoltaik-Freiflächenanlagen eignen als andere Bereiche im Kreisgebiet. Dies sind Flächen mit Vorbelastungen (z.B. Infrastruktur, Lärm, Altlasten) und mit geringer Bodenertragsfähigkeit. Bei den Gunstflächen wird zwischen den Gunstflächen 1. Ordnung und den Gunstflächen 2. Ordnung unterschieden.

Während die Gunstflächen 1. Ordnung überwiegend vorbelastete Flächen entlang von Verkehrswegen sowie Altlastenflächen umfassen, bestehen die Gunstflächen 2. Ordnung fast ausschließlich aus landwirtschaftlichen Nutzflächen, die in der zeichnerischen Darstellung des Regionalen Raumordnungsprogramm (RROP) von 2019 als Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft dargestellt sind.

Diese Gunstflächen 2. Ordnung bestehen zudem aus den Vorranggebieten Torferhaltung, die aus dem LROP (2017) übernommen wurden. In Vorranggebieten Torferhaltung sind vorhandene Torfkörper als natürliche Kohlenstoffspeicher zu erhalten. Photovoltaik-Freiflächenanlagen können so gebaut



werden, dass sie den Torfkörper nicht beeinträchtigen. Die Nutzung dieser Gebiete für Photovoltaik-Freiflächenanlagen kann mit Vorteilen für Klima und Naturschutz verbunden sein: Sofern Photovoltaik-Freiflächenanlagen auf derzeit intensiv landwirtschaftlich genutzten, entwässerten Böden mit hohen Kohlenstoffgehalten entstehen und durch den Entfall der landwirtschaftlichen Nutzung auf diesen Flächen eine Anhebung der Wasserstände ermöglicht und umgesetzt wird, reduziert dies die CO<sub>2</sub>-Emissionen dieser Böden. Innerhalb der Vorranggebiete Torferhalt sollten daher nur entwässerte und landwirtschaftlich genutzte Flächen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen in Verbindung mit einer Flächenaufwertung in Anspruch genommen werden (Einzelfallprüfung). Gemäß dem am 08.07.2022 beschlossenen „Gesetz zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor“, sind künftig auch Photovoltaik-Freiflächenanlagen auf den vorgenannten Flächen EEG-förderfähig, sofern die Errichtung der Anlage mit einer dauerhaften Wiedervernässung des Moorbodens verbunden ist.

Vom Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund wird empfohlen, in den Gemeinden nur die als Acker- oder Grünland genutzten Flächen als geeignet einzustufen, die über ein vergleichsweise geringes natürliches Ertragspotenzial verfügen. Es sollten prioritär nur Böden mit sehr geringer Bodenfruchtbarkeit für Freiflächen-Photovoltaikanlagen in Anspruch genommen werden. Die Böden mit geringen Fruchtbarkeiten (von der Landwirtschaftskammer mit einer Bodenzahl kleiner als 40 definiert) stellen Gunstflächen für Freiflächen-Photovoltaikanlagen dar.

Auch Böden mit sehr niedrigen oder sehr hohen Feuchtestufen (nach Landwirtschaftskammer: Bodenfeuchtestufen = 2, 8, 9, 10, 11) stellen Gunstflächen für Freiflächen-Photovoltaikanlagen dar. Böden mit sehr niedrigen Feuchtestufen sind nur bedingt für die Landwirtschaft nutzbar. Unter Berücksichtigung des Klimawandels ist davon auszugehen, dass die landwirtschaftliche Nutzbarkeit sehr trockener Standorte weiter abnimmt. Eine Einrichtung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen kann sich in diesen Bereichen positiv auf die Artenvielfalt auswirken. Standorte mit vergleichsweise hohen Feuchtestufen sind für die Landwirtschaft in trockenen Jahren zwar von Vorteil, in der Regel aber eher benachteiligt. So befinden sich dort häufig auch kohlenstoffreiche Böden. Die Empfehlungen für das Heranziehen von Böden mit bestimmten Feuchtestufen als Gunstflächen wurden von der Landwirtschaftskammer definiert (Bodenfeuchtestufen = 2, 8, 9, 10, 11).

#### Zusammenfassung

Die Rücknahme von Restriktionen für den Ausbau der Photovoltaik unter Beibehaltung der Ausbauziele wird die Umsetzung der Energiewende unterstützen. Gleichzeitig sind potentiell negative Auswirkungen auf verschiedene Schutzgüter, insbesondere im Hinblick auf die Inanspruchnahme von Freiraum wie auch von landwirtschaftlichen Flächen zu erwarten. In der Gesamtbetrachtung wird der Belang des Klimaschutzes und der zügigen Umsetzung der Energiewende jedoch höher gewichtet, sodass davon auszugehen ist, dass die Durchführung der RROP-Änderung unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Regionalen Energiekonzeptes zur Steuerung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen zu mehr positiven als negativen Umweltauswirkungen führen wird.

#### **4. Überwachung der Auswirkungen auf die Umwelt**

Gemäß § 8 Absatz 4 ROG sind die erheblichen Auswirkungen der Durchführung bzw. Umsetzung der Raumordnungspläne auf die Umwelt zu überwachen und die Maßnahmen dafür im Umweltbericht zu

benennen. Zweck der Überwachung ist es unter anderem frühzeitig unvorhergesehene negative Auswirkungen zu ermitteln und in der Lage zu sein, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Gemäß § 8 Absatz 4 ROG obliegt den Regionalplanungsbehörden die Überwachung der erheblichen Auswirkungen der Durchführung des Regionalen Raumordnungsprogramms (RROP).

Das sogenannte Monitoring soll Fehlplanungen korrigieren und zukünftige Raumordnungsprozesse verbessern. Die Überwachung muss sich auf die erheblichen Auswirkungen des Plans auf die Umwelt beziehen. Gemäß dem Leitfaden der Europäischen Kommission handelt es sich dabei in der Regel um die im Umweltbericht beschriebenen Auswirkungen (EU-Kommission 2003). Weiterhin wird erläutert, dass unter den zu überwachenden unvorhergesehenen, negativen Auswirkungen vornehmlich Unzulänglichkeiten der Prognosen des Umweltberichtes oder ein veränderter Kontext im Vergleich zu dem im Umweltbericht angenommenen zu verstehen sind. Um diesen Anforderungen zu entsprechen, werden Indikatoren für die Überwachung der Umweltauswirkungen der Durchführung der Änderung des RROP für den Landkreis Wesermarsch benannt, welche die im Umweltbericht prognostizierten erheblichen Auswirkungen und ggf. Unzulänglichkeiten der Prognosen erfassen.

Mit dem Monitoring können zukünftige Veränderungen der Umwelt, sofern sie ihre Ursache in Festlegungen des RROP haben, mit den im Umweltbericht prognostizierten Umweltauswirkungen verglichen werden. Die in enger Anlehnung an die Methodik der Umweltprüfung durchzuführende Überwachung soll positive wie auch negative Umweltauswirkungen erfassen. Im Besonderen werden die wesentlichen Wirkfaktoren der Programmfestlegungen und die als Bewertungsmaßstab formulierten Umweltziele herangezogen.

Durch laufende Monitoring-Instrumente (insbesondere im Zusammenhang mit dem EEG und der Freiflächenöffnungsverordnung) kann überprüft werden, ob das vom Land Niedersachsen angestrebte Umsetzungsverhältnis, wonach rund 50 GW im bebauten und versiegelten Bereich und 15 GW (22.500 ha) in Form von Freiflächenphotovoltaik umgesetzt werden sollen, erreicht wird oder Anpassungen der Festlegungen im Rahmen einer späteren LROP-Fortschreibung vorzunehmen sind (Begründung der Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen, Umweltbericht, S. 406 ff.).