



Stand: 04.06.2024

Ministerielle Hinweise zu energierechtlichen und –wirtschaftlichen Fragestellungen bei PV-Freiflächenanlagen

1. Allgemeines zur EEG-Förderung von PV-Freiflächenanlagen

Für PV-Freiflächenanlagen, deren Betreiber eine Förderung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz 2023 (EEG) erhalten, sieht das EEG einen abschließenden Flächenkatalog vor. Einige der Erwägungen, die eine Gemeinde bei der Auswahl von Flächen für PV-Freiflächenanlagen leiten können, lagen auch der Ausgestaltung dieses Flächenkataloges zugrunde.

Betreiber von PV-Freiflächenanlagen mit einer installierten Leistung von mehr als 1 Megawatt erhalten eine EEG-Förderung in Form einer Marktprämie, wenn diese mit ihrem Projekt zunächst erfolgreich an einer von der Bundesnetzagentur durchgeführten Ausschreibung für sog. „Solaranlagen des ersten Segments“ teilnehmen. Projekte von Bürgerenergiegesellschaften sind bis zu einer installierten Leistung von 6 Megawatt von der Pflicht zur vorherigen, erfolgreichen Ausschreibungsteilnahme befreit. Seit dem EEG 2023 können auch Projekte, die an Ausschreibungen teilnehmen, Eigenversorgung betreiben. Erteilte Zuschläge in den Ausschreibungen erlöschen grundsätzlich erst, wenn die Anlage nicht zwei Jahre nach Bekanntgabe der Zuschlagserteilung in Betrieb genommen wurde.

Mit einer Anpassung des EEG durch das Solarpaket I wurde für die EEG-Ausschreibungen des ersten Segments die maximale Gebotsgröße von 20 auf 50 Megawatt angehoben (§§ 38a Abs. 1 Nr. 5a, 37 Abs. 3 EEG).

Bei den EEG-Ausschreibungen können nur Gebote für PV-Freiflächenanlagen abgegeben werden, die auf einer der im Katalog des § 37 Abs. 1 Nr. 2 EEG genannten Flächen errichtet werden sollen. Gefördert werden können nach diesem Katalog unter anderem PV-Freiflächenanlagen auf einer Fläche,

- die zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Aufstellung oder Änderung des Bebauungsplans bereits versiegelt war,

- eine Konversionsfläche aus wirtschaftlicher, verkehrlicher, wohnungsbaulicher oder militärischer Nutzung war, oder
- die die in § 35 Abs. 1 Nr. 8 b) BauGB genannten Voraussetzungen erfüllt, oder soweit dessen Voraussetzungen nicht vorliegen, die zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Aufstellung oder Änderung des Bebauungsplans längs von Autobahnen oder Schienenwegen lag, wenn die PV-Freiflächenanlage in einer Entfernung bis zu 500 Meter, gemessen vom äußeren Rand der befestigten Fahrbahn, errichtet werden.

Im Solarpaket I werden in §§ 37 Abs. 1a, 48 Abs. 6 EEG neue Mindestkriterien definiert, die künftig für alle geförderten PV-Freiflächenanlagen gelten, wobei mindestens drei der fünf nachfolgenden Kriterien erfüllt werden müssen:

1. die von den Modulen maximal in Anspruch genommene Grundfläche beträgt höchstens 60 Prozent der Grundfläche des Gesamtvorhabens,
2. auf den Boden unter der Anlage wird ein biodiversitätsförderndes Pflegekonzept angewandt, indem
 - a) die Mahd zur Förderung der Biodiversität maximal zweischürig erfolgt und das Mahdgut abgeräumt wird oder
 - b) die Fläche als Portionsweide mit biodiversitätsfördernd an den Flächenertrag angepasster Besatzdichte beweidet wird,
3. die Durchgängigkeit für Tierarten wird gewährleistet, indem
 - a) bei Anlagen, die an mindestens einer Seite eine Seitenlänge von mehr als 500 Metern aufweisen, Wanderkorridore für Großsäuger angelegt werden, deren Breite und Bepflanzung die örtlichen Gegebenheiten berücksichtigen, und
 - b) die Durchgängigkeit für kleinere Tierarten gewährleistet wird,
4. auf mindestens 10 Prozent der Fläche der Anlage werden standortangepasste Typen von Biotoperelementen angelegt,
5. die Anlage wird bodenschonend betrieben, indem
 - a) auf der Fläche keine Pflanzenschutz- oder Düngemittel verwendet werden und

b) die Anlage nur mit Reinigungsmitteln gereinigt wird, wenn diese biologisch abbaubar sind und die Reinigung ohne die Verwendung der Reinigungsmittel nicht möglich ist.

Die Wahl der drei Kriterien obliegt den Betreibern der Freiflächenanlagen. Besondere Solaranlagen sind von den Vorgaben, der Erfüllung der drei Mindestkriterien, ausgenommen.

Bis zum Solarpaket I konnten die Landesregierungen im Rahmen einer Rechtsverordnung festlegen, dass für ihr Landesgebiet Gebote für PV-Freiflächenanlagen berücksichtigt werden können, deren Flurstücke zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Aufstellung oder Änderung des Bebauungsplans als Ackerland oder Grünland genutzt worden sind und in einem benachteiligten Gebiet lagen. Von dieser Möglichkeit hat die Bayerische Staatsregierung Gebrauch gemacht und festgelegt, dass in Bayern pro Kalenderjahr maximal 200 PV-Freiflächenanlagen auf Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten im Rahmen der Ausschreibungen bezuschlagt werden können (§ 1 Verordnung zur Ausführung energiewirtschaftlicher Vorschriften - AVEn).

Mit dem Solarpaket I wurde eine umfassende Reform hinsichtlich der Nutzung landwirtschaftlich benachteiligter Gebiete für PV-Freiflächenanlagen erlassen. Dies erfolgt in Form einer neuen sog. Opt-Out-Regelung auf Landesebene bezüglich Zuschlägen in landwirtschaftlich benachteiligten Gebieten. Durch diese Neuregelung müssten die Länder aktiv tätig werden, um benachteiligte Gebiete aus der EEG-Förderkulisse herauszunehmen. Die Länder können von dieser „Opt-out-Regelung“ vor dem 1. Januar 2031 nur Gebrauch machen, wenn auf mehr als 1 Prozent, und nach Ablauf des 30. Dezember 2030 auf mehr als 1,5 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Landesfläche PV-Freiflächenanlagen betrieben werden. Darüber hinaus wird eine Opt-out-Möglichkeit der Länder für Flächen vorgesehen, die als Landschaftsschutzgebiet im Sinn des § 26 BNatSchG oder als Naturpark im Sinn des § 27 BNatSchG festgesetzt worden sind, ohne dass es eines quantitativen Schwellenwertes bedarf.

Betreiber von PV-Freiflächenanlagen mit einer installierten Leistung von bis zu 1 Megawatt benötigen für den Anspruch auf die Marktprämie bzw. eine Einspeisevergütung (bei Anlagen mit einer installierten Leistung von bis zu 100 Kilowatt möglich) hingegen keinen Zuschlag bei den Ausschreibungen. Die Flächenkulisse richtet sich für diese Anlagen nach § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 EEG und entspricht zum großen Teil der Flächenkulisse für Anlagen mit einer installierten Leistung von

über 1 Megawatt. Durch eine Neuregelung im Solarpaket I sind die benachteiligten Gebiete nun auch für Anlagen kleiner 1 Megawatt sowie kleiner 6 Megawatt bei Bürgerenergieprojekten geöffnet (§ 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 3c dd EEG).

Der zusätzliche Zubau von Photovoltaik auf landwirtschaftlich genutzten Flächen (unabhängig von benachteiligten Gebieten) wird mit dem Solarpaket I in § 37 Abs. 4 EEG auf ein Maximum von 80 Gigawatt bis 2030 beschränkt. Ab dem 1. Januar 2031 erhöht sich dieser Schwellenwert auf 177,5 Gigawatt. Zudem wird im EEG klargestellt, dass mindestens 50 % des PV-Zubaus auf, an oder in Gebäuden oder Lärmschutzwänden erfolgen soll.

2. EEG-Förderung der besonderen Solaranlagen

Die sogenannten Agri-PV-Anlagen nach DIN SPEC 91434 und schwimmende PV-Anlagen sowie Solaranlagen auf Parkplatzflächen (die aber in der Regel nicht im Außenbereich liegen werden) wurden mit der EEG-Novelle 2023 von der Innovationsausschreibung in die reguläre EEG-Förderkulisse überführt. Auch hier sind die Voraussetzungen der Flächenkulisse nach § 48 Abs. 1 EEG (Anlagen mit einer installierten Leistung bis einschließlich 1 Megawatt) bzw. § 37 Abs. 1 EEG (Anlagen mit einer installierten Leistung über 1 Megawatt) zu erfüllen. Für Anlagen über 1 Megawatt Kilowatt bedarf es zudem eines Zuschlages im Rahmen der Ausschreibungen für Solaranlagen des ersten Segmentes (s. oben).

Förderfähig sind PV-Anlagen auf Parkplatzflächen und schwimmende PV-Anlagen, die auf einer Fläche errichtet worden sind, die ein künstliches bzw. erheblich verändertes Gewässer im Sinne des § 3 Nr. 4 bzw. Nr. 5 Wasserhaushaltsgesetz darstellt. Zudem werden Agri-PV-Anlagen als besondere Solaranlagen gefördert, wenn gleichzeitig Nutzpflanzenanbau oder Anbau von Dauerkulturen oder mehrjährigen Kulturen auf derselben Fläche erfolgt. Auch auf Dauergrünland kommt eine Agri-PV-Anlage nach DIN SPEC 91434 grundsätzlich in Frage. Voraussetzung ist hierbei aber unter anderem, dass die Fläche nicht rechtsverbindlich als Naturschutzgebiet oder Nationalpark festgesetzt worden ist bzw. nicht in einem Natura 2000-Gebiet liegt. Die DIN SPEC 91492 (Juni 2024) definiert die Anforderungen an Agri-PV mit Tierhaltung. Es ist zu beachten, dass bei einer landwirtschaftlichen Nutzung mit Tierhaltung die Belegungsdichte unter den bei klassischen PV-Freiflächenanlagen derzeit üblichen Werten (1 MW / ha) liegen sollte.

Mit der EEG-Novelle 2023 wurde eine Regelung in § 36 Abs. 3 WHG eingeführt, derzufolge Solaranlagen ausschließlich in künstlichem oder erheblich verändertem

Gewässer errichtet werden dürfen und dabei ausgehend von der Linie des Mittelwasserstandes die Anlage nicht mehr als 15 Prozent der Gewässerfläche bedeckt oder der Abstand zum Ufer nicht weniger als 40 Meter beträgt. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz hat in seiner Photovoltaik-Strategie eine maßvolle Überarbeitung der Vorgaben angekündigt, eine finale Abstimmung mit dem Bundesministerium für Umwelt und Verbraucherschutz stehe derzeit noch aus.

Eine weitere Flächenkategorie stellt die sogenannte Moor-PV dar. Eine EEG-Förderung kommt hier auf entwässerten und landwirtschaftlich genutzten Moorböden in Frage, wenn die Flächen mit der Errichtung der Solaranlage dauerhaft wiedervernässt werden.

Im Rahmen des Solarpakets I wurden eigene Ausschreibungsmengen für die besonderen Solaranlagen (Agri-PV, schwimmende PV, Moor-PV, Parkplatz-PV) definiert. Für diese Projekte werden gesonderte Zuschläge im Umfang zwischen 300 MW (2024) und 2.075 MW (2029) ermöglicht. Der Gebotshöchstwert liegt nach § 37b Abs. 2 EEG höher als für konventionelle PV-Freiflächenanlagen (im Jahr 2024 bei 9,5 ct/kWh). Erfasst sind bei Agri-PV-Anlagen nur solche in lichter Höhe von mind. 2,10 Metern als auch in einer Höhe von 0,8 Metern bei ausschließlich senkrecht ausgerichteten Solaranlagen (§ 37d Abs. 1 S. 2 EEG). Ein Vorrang beim Zuschlag wird nach § 37d Abs. 2 EEG für Parkplatz-PV-Anlagen gewährt, bei denen in der Regel mit deutlichen höheren Stromgestehungskosten zu rechnen ist.

Auch außerhalb der Ausschreibungen für Projekte mit einer installierten Leistung von weniger als 1 Megawatt ist ein höherer anzulegender Wert für die besonderen Solaranlagen vorgesehen. Dieser errechnet sich aus der Differenz zwischen dem jeweils im vorangegangenen Kalenderjahr im Untersegment für besondere Solaranlagen in den EEG-Ausschreibungen geltenden Höchstwert und dem anzulegenden Wert für konventionelle PV-Freiflächenanlagen nach § 48 Abs. 1 EEG. Im Kalenderjahr 2024 liegt der Aufschlag für die besonderen Solaranlagen bei 2,5 ct/kWh.

3. EEG-Innovationsausschreibungen

Die Bundesnetzagentur führt zudem Innovationsausschreibungen nach § 39n EEG durch. Derzeit erfolgen jährlich zwei Gebotstermine für Anlagen mit einer installierten Leistung von über 1 Megawatt. Es können ausschließlich Gebote für Anlagenkombinationen von mehreren Anlagen verschiedener Erneuerbarer Energien oder Erneuerbare-Energien-Anlagen mit Speichern abgegeben werden. Die Anlagen-

kombination muss dabei über einen gemeinsamen Netzverknüpfungspunkt einspeisen. Die EEG-Förderkulisse findet in den Innovationsausschreibungen entsprechend Anwendung, so dass PV-Freiflächenanlagen als Teil einer Anlagenkombination vergütet werden können.

4. Finanzielle Kommunalbeteiligung nach § 6 EEG

Gemäß § 6 Abs. 3 EEG dürfen bei Freiflächenanlagen den betroffenen Gemeinden Beträge von insgesamt 0,2 Cent pro Kilowattstunde für die tatsächlich eingespeiste Strommenge angeboten werden. Als betroffen gelten Gemeinden, auf deren Gemeindegebiet sich die Freiflächenanlagen befinden. Gemäß § 6 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EEG darf die Vereinbarung vor der Genehmigung der Freiflächenanlage, jedoch nicht vor dem Beschluss des Bebauungsplans geschlossen werden. Welcher konkrete Zeitpunkt für den Beschluss des Bebauungsplans heranzuziehen ist, ist gerichtlich noch nicht geklärt. Aus Gründen der Rechtssicherheit wird empfohlen auf den Satzungsbeschluss abzustellen.