

Gesetzesvorschlag und Kriterien-Papier Anforderungen an Bauweise und landwirtschaftliche Nutzung einer Extensiven Agri-PV-Anlage

Vorwort

Der jüngste Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Solarpaket I ist ein guter Aufschlag, um die Extensive Agri-PV in die Praxis und in die Breite zu bringen. Dennoch ist die Praxistauglichkeit weiterhin mit Herausforderungen konfrontiert.

Für die Schaffung des beabsichtigten ökologischen und wirtschaftlichen Mehrwertes dieser speziellen PV-Anlagenart ist ausschlaggebend, dass bestimmte Kriterien in Bezug auf die **Bauweise** und die **landwirtschaftliche Nutzung** eingehalten und umgesetzt werden.



Copyright: Wattmanufactur GmbH & Co. KG

Ausgangssituation nach Gesetzesentwurf

Die „extensivierende Agri-PV“ soll nach dem jüngsten Gesetzesentwurf¹ in § 38b Abs. 1a EEG in dem Sinne ausgestaltet werden, dass extensivierende Anforderungen in Bezug auf die Bauweise und Bewirtschaftung für „klassisch intensive“ Agri-PV Anlagen aufgestellt werden. Für die darin aufgeführten Extensivierungsmaßnahmen sollen die Anlagen einen Bonus erhalten.

Mit diesen Maßnahmen lässt sich jedoch das Ziel der breitflächigen und massiv notwendigen Steigerung der Artenvielfalt auf landwirtschaftlichen Flächen nicht spürbar umsetzen. Eine extensivierte (klassische) Agri-PV wird voraussichtlich eine Nische bleiben. Die Extensive Agri-PV muss vielmehr als eigenständige Anlagenart gesetzlich anerkannt und implementiert werden. Voraussetzung dafür ist die Anpassung des EEG sowie der GAPDZV.

Der Gesetzesentwurf zum Solarpaket I lässt bisher jedoch eine Anpassung des § 12 GAPDZV vermissen. Die vorgesehenen Verordnungsermächtigungen in § 94 und § 94 a EEG werden diese Änderung wahrscheinlich ebenfalls nicht bewirken können.

Die folgenden Ausführungen setzen sich inhaltlich mit der notwendigen Anpassung des § 12 GAPDZV und den notwendigen Kriterien dieser Anlagenart in Bezug auf Bauweise und landwirtschaftliche Nutzung der Flächen unter und zwischen den PV-Anlagen auseinander.

¹ Gesetzesentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung“, veröffentlicht am 16.08.2023, abrufbar unter:
https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/20230816-entwurf-eines-gesetzes-zur-aenderung-des-erneuerbare-energien-gesetzes.pdf?__blob=publicationFile&v=10

I. Änderung des § 12 GAPDZV

1. Warum wird eine Anpassung des § 12 GAPDZV benötigt?

Die Implementierung der Extensiven Agri-PV in die GAP-Regelungen bietet die rechtssicherste und schnellste Möglichkeit, den PV-Ausbau auf Freiflächen in bestmöglicher Kombination mit den dringend benötigten Ökosystemleistungen voranzubringen. Dazu müssen lediglich die bereits vorhandenen Möglichkeiten und Instrumente der GAP für diese Anlagenform applizierbar gemacht werden.

Die GAPDZV regelt in § 12 die hauptsächliche Nutzung einer landwirtschaftlichen Fläche für eine landwirtschaftliche Tätigkeit. Grundsätzlich werden Flächen, auf denen sich PV-Anlagen befinden hauptsächlich nichtlandwirtschaftlich genutzt. § 12 Abs. 4 Ziffer 6 GAPDZV sieht jedoch eine Ausnahme von diesem Grundsatz vor. Demnach kann die Fläche doch hauptsächlich landwirtschaftlich genutzt werden, wenn der Betriebsinhaber nachweist, dass es sich um eine Agri-Photovoltaik-Anlage handelt.

In diesem Fall liegt auf der landwirtschaftlichen Fläche der Schwerpunkt weiterhin auf der landwirtschaftlichen Nutzung und die Agri-PV-Anlage ist untergeordnet.

Die Nutzungsmöglichkeiten einer landwirtschaftlichen Fläche sind vielfältig. Insbesondere sind die landwirtschaftlichen Betriebe aufgefordert, zunehmend mehr Ökosystemleistungen auf den landwirtschaftlichen Flächen für eine Steigerung der Artenvielfalt und dem Klimaschutz zu erbringen. Diese zwingend notwendigen Ökosystemleistungen, wie sie beispielsweise in den GLÖZ-Standards und freiwilligen Öko-Regelungen zu finden sind, sind jedoch in der bisherigen Regelung der Agri-PV nicht berücksichtigt. § 12 Abs. 5 GAPDZV definiert die Agri-PV bisher allein unter dem Gesichtspunkt der intensiven (auf Produktion ausgerichteten) Landwirtschaft. Die Möglichkeit, die landwirtschaftlichen Flächen unter und zwischen den PV-Modulen im Sinne der Ökosystemleistungen zu nutzen, bleibt bisher außer Acht. Dies spiegelt sich in der derzeit gültigen und anzuwendenden DIN-SPEC 91434:2021-05 sowie in den Festlegungen der BNetzA zu Ackerflächen und Dauergrünland wider. Es wird stets vorausgesetzt, dass die Flächen durch den Produktionszwang intensiv genutzt werden.

Um die Flächen einer Doppelnutzung, auch im Sinne des spezifischen Ziels gem. Art. 6 f VO (EU) 2021/2115 „*Beitrag zur Eindämmung und Umkehrung des Verlusts an biologischer Vielfalt, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften*“, zuzuführen, muss die Definition der Agri-PV in § 12 Abs. 5 GAPDZV ergänzt werden. Dies sollte unter dem Gesichtspunkt der klaren Abgrenzbarkeit zur bisherigen „klassischen“ Agri-PV in einem eigenen Absatz erfolgen.

Daher wird eine Anpassung der GAPDZV wie folgt vorgeschlagen:

2. § 12 Abs. 4 Nummer 6 wird wie folgt geändert:

In § 12 Abs. 4 Nummer 6 werden hinter „*Agri-Photovoltaik-Anlage*“ die Wörter „*oder Extensive Agri-Photovoltaik-Anlage*“ eingefügt.

Gesetzesbegründung:

Mit der neu eingefügten Alternative der „*Extensiven Agri-Photovoltaik-Anlage*“ wird die bestehende Regelung der Agri-PV ergänzt. Dies ermöglicht sowohl landwirtschaftlichen

Betrieben als auch Betreibern eine Doppelnutzung der Fläche. Im Gegensatz zur „klassischen“ Agri-PV dienen die landwirtschaftlich extensiv genutzten Flächen primär allerdings der Steigerung und Verbesserung der biologischen Vielfalt und nicht der Produktion von Agrarerzeugnissen.

3. § 12 wird wie folgt ergänzt:

Nach Absatz 5 wird folgender Absatz 6 neu eingefügt:

Eine Extensive Agri-Photovoltaik-Anlage im Sinne des Absatzes 4 Nummer 6 ist eine auf einer vormals intensiv genutzten landwirtschaftlichen Fläche errichtete Anlage zur Nutzung von solarer Strahlungsenergie, die

1. *aufgrund ihrer Anordnung der Solaranlagen auf der Fläche und der dadurch geschaffenen Lichtverhältnisse auf dem Boden sowie der Möglichkeit der homogenen Wasserverteilung eine landwirtschaftliche Nutzung ermöglicht, die in ihrer Konzeption nach den geltenden Maßstäben auf die Förderung der Artenvielfalt ausgerichtet ist, wie insbesondere durch*
 - a) *die Bereitstellung von Flächen zur Verbesserung der Biodiversität und Erhaltung von Lebensräumen oder*
 - b) *die ergebnisorientierte extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen mit Nachweis von mindestens vier regionalen Kennarten oder*
 - c) *das Einhalten der Anforderungen an nichtproduktive Flächen oder*
 - d) *Vertragsnaturschutz und ähnliche Förderprogramme,*
2. *eine Bearbeitung der Fläche im Sinne der Artenvielfalt unter Einsatz üblicher landwirtschaftlicher Methoden, Maschinen und Geräte nicht ausschließt und*
3. *die landwirtschaftlich nutzbare Fläche um höchstens 10 Prozent verringert.*

Förderfähig sind mindestens 90 Prozent der Fläche, wobei für die Ermittlung des Prozentsatzes die Flächeninanspruchnahme durch die Unterbauten und dazugehörigen Nebenanlagen der Solaranlagen in Abzug von der Gesamtprojektfläche gebracht wird.

Gesetzesbegründung

Die neu eingefügte Definition der Extensiven Agri-PV-Anlage legt bestimmte Mindestanforderungen an die Bauweise und landwirtschaftliche Nutzung der Fläche fest.

a) Bauweise

Die Vorgaben hinsichtlich der Bauweise gem. § 12 Abs. 6 Satz Ziffer 1 berücksichtigen die für die landwirtschaftliche Nutzung erforderliche Verfügbarkeit von Sonnenlicht und homogener Wasserverteilung auf der Fläche ohne konkrete Vorgaben aufzuerlegen. Dadurch wird die Anlagenbauweise innovationsoffen gehalten und kann die regional unterschiedlichen geografischen Gegebenheiten berücksichtigen.

Wissenschaftlich belegt ist, dass die PV-Anlage so gebaut werden muss, dass ein mindestens 2,5m großer besonnener Streifen² gewährleistet wird, wobei dieser besonnte Streifen während der Mittagszeit vorhanden sein sollte und für eine sachgerechte Berechnung und Vergleichbarkeit ein fester Berechnungszeitraum von 90 Tagen (08.05.-06.08.) vorgegeben werden sollte³.

Darüber hinaus ist es erforderlich, dass die PV-Module auf den Tischen auf mindestens 20 mm Abstand zueinander verbaut werden. Durch diese Anlagengestaltung wird eine homogene Wasserverteilung unterhalb der Modulreihen ermöglicht, was weiterhin einen vollflächigen Bewuchs gewährleistet. Werden diese Mindestanforderungen in der Bauweise berücksichtigt, kann die Extensive Agri-PV-Anlage bei entsprechender landwirtschaftlicher Nutzung der Fläche die Artenvielfalt fördern.

b) Landwirtschaftliche Nutzung

§ 12 Abs. 6 Ziffer 1 a) bis d) regelt, dass die landwirtschaftliche Nutzung der Fläche in ihrer Konzeption nach den jeweils geltenden Maßstäben der GAP der Förderung der Artenvielfalt dienen soll und nicht auf die intensive Produktion von Agrarerzeugnissen ausgerichtet ist.

Von besonderer Bedeutung ist, dass die landwirtschaftliche Fläche vor dem Bau der Extensiven Agri-PV intensiv landwirtschaftlich genutzt wurde. Dadurch soll gewährleistet werden, dass die bereits jetzt vorhandenen Flächen zugunsten der Artenvielfalt nicht beansprucht werden und keine Flächenkonkurrenz entsteht, sondern tatsächlich eine Erweiterung der Flächen für die Artenvielfalt und Ökosystemleistungen stattfindet. Unter intensiv landwirtschaftlich genutzten Flächen werden Flächen verstanden, die bis zum Bau der Extensiven-Agri-PV-Anlage entweder der Nahrungs-, Energiepflanzen- oder Futtermittelproduktion gedient haben.

Die mit dem Bau der Extensiven Agri-PV-Anlage einhergehende Bewirtschaftung soll für die Dauer der Bebauung und Unterhaltung der PV-Anlage nach den anerkannten Instrumenten der Ökosystemleistungen der GAP, wie beispielsweise GLÖZ 8 oder bestimmter Öko-Regelungen, erfolgen. Darüber hinaus kann das Konzept der landwirtschaftlichen Nutzung auch über Vertragsnaturschutz oder sonstige landwirtschaftliche Nutzungsformen zugunsten der Artenvielfalt gestaltet werden. Auch hier ist in Anbetracht der regional unterschiedlichen Fördermöglichkeiten und Ausgangsvoraussetzungen ein offen gehaltener Regelungskatalog angemessen. Die landwirtschaftlichen Nutzungsformen müssen jedoch jeweils das Ziel der Förderung der Artenvielfalt auf der gesamten Fläche unter und zwischen den PV-Gestellen verfolgen. Eine nur auf Teilflächen vollzogene landwirtschaftliche Nutzung im Sinne der Artenvielfalt reicht nicht aus.

c) Bearbeitung der Fläche im Sinne der Artenvielfalt

Die Extensive Agri-PV-Anlage darf gemäß § 12 Abs. 6 Ziffer 2 durch ihre Bauweise eine Bearbeitung der Fläche im Sinne der Artenvielfalt unter Einsatz üblicher landwirtschaftlicher Methoden, Maschinen und Geräte nicht ausschließen. Welche

² Tim Peschel und Rolf Peschel in NuL.2023.02.01, abrufbar unter https://wattmanufactur.de/download/presse/NuL_PVundBioDiv%20-Integration-statt-Segregation_Februar2023.pdf

³ Siehe zur Berechnung <https://wattmanufactur.de/dist/>

Maschinen und landwirtschaftliche Methoden zum Einsatz kommen hängt von dem landwirtschaftlichen Konzept ab.

d) Verringerung der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche um maximal 10%

Da die landwirtschaftliche Nutzung der Fläche sowohl unter als auch zwischen den PV-Gestellen erfolgt, verringert sich die landwirtschaftlich nutzbare Fläche lediglich um maximal 10%. Die Ermittlung der prozentualen Flächenverteilung erfolgt gemäß § 12 Abs. 6 Ziffer 3 durch Abzug des Prozentsatzes der Flächeninanspruchnahme durch die Unterbauten und dazugehörigen Nebenanlagen der Solaranlage von der Gesamtprojekfläche.

II. Kriterien für die Praxistauglichkeit einer Extensiven Agri-PV-Anlage

1. Bauweise

Die Bauweise sollte folgende Punkte erfüllen:

- **Reihige Anordnung der Solarmodule:**
Die Extensive Agri-PV soll aus reihig angeordneten, aufgeständerten Solarmodulen und den entsprechenden Nebeneinrichtungen bestehen. Dabei sollte stets der aktuelle Stand der Technik berücksichtigt und eine gewisse Technologieoffenheit ermöglicht werden. Bspw. sind Solar-Tracking-Systeme derzeit noch nicht massentauglich, aber für die Zukunft eine weitere Option zur Optimierung.
- **2,5m besonnter Streifen zwischen den Modulreihen:**
Die Ausrichtung der Solarmodule und die Reihenabstände werden anhand der Formel des „Besonnten Streifens“ individuell berechnet. Abhängig von der Topografie der Fläche sollte nach der Formel des „Besonnten Streifens“ mindestens 2,5m als besonnter Streifen zur Verfügung stehen (siehe zur Berechnung des besonnten Streifens bitte Gesetzesbegründung in Ziffer 3a) dieses Papiers). Daher sollten keine Mindestreihenabstände formuliert werden, sondern jeweils die Formel als Grundlage zur Anwendung kommen.
- **20mm Abtropfstreifen für eine homogene Wasserverteilung:**
Die Module müssen auf Abstand zueinander (mind. 20 mm) verbaut werden. Durch diese Anlagengestaltung wird eine homogene Wasserverteilung unterhalb der Modulreihen ermöglicht, was weiterhin einen vollflächigen Bewuchs gewährleistet.
- **Hauptsächlich gerammte Pfosten, nur geringer Einsatz von Betonfundamenten:**
Die Pfosten der Tische werden in den vorhandenen unbefestigten Untergrund (je nach Untergrund 2 – 2,50 m) gerammt. Durch die Einsparung von Betonfundamenten für Gestelle und Zaun wird der Versiegelungsgrad auf ein Minimum (unter 1 %) reduziert.
- **Einsatz von landwirtschaftlichen Maschinen möglich:**
Der Reihenabstand zwischen den Modultischen muss den Einsatz von landwirtschaftlicher Technik ermöglichen, um ausreichend Platz für die extensive landwirtschaftliche Nutzung zu erhalten.

2. **Status „Landwirtschaftliche Fläche“ und GAP-Förderfähigkeit erhalten**

Damit die landwirtschaftlichen Betriebe einen anerkannten Beitrag zur Eindämmung und Umkehr des Verlusts der Artenvielfalt während der mehrjährigen PV-Anlagenlaufzeit durch Ökosystemleistungen oder Vertragsnaturschutz leisten können, muss die Fläche weiterhin als landwirtschaftliche Fläche eingeordnet und entsprechend GAP - beihilfefähig bleiben. Nur so kann gewährleistet werden, dass sich ein geprüfter Mindeststandard, der zudem bereits erprobt ist, tatsächlich etabliert und zugleich mehr benötigte Fläche für den PV-Ausbau zur Verfügung gestellt wird.

3. **Flächenverfügbarkeit für Landwirtschaftliche Nutzung mindestens 90%**

Da die landwirtschaftliche Nutzung der Fläche sowohl unter als auch zwischen den PV-Anlagen erfolgt, verringert sich die landwirtschaftlich nutzbare Fläche lediglich um maximal 10%. Die Ermittlung der prozentualen Flächenverteilung erfolgt durch Abzug des Prozentsatzes die Flächeninanspruchnahme durch die Unterbauten und Nebenanlagen der Solaranlagen von der Gesamtprojekfläche. Der Nachweis ist durch die finalen Anlagenpläne erbringbar.

4. **Rückholklausel § 14 Abs. 3 BNatSchG**

Bei der bestehenden Rückholklausel in § 14 Absatz 3 BNatSchG, wonach unter bestimmten Bedingungen die Wiederaufnahme der landwirtschaftlichen Nutzung nicht als Eingriff in Natur und Landschaft gilt, muss eine Ergänzung vorgenommen werden, dass auch die Wiederaufnahme der Nutzung nach Abbau einer Freiflächen-PV-Anlage keinen Eingriff in Natur und Landschaft darstellt. Die Maßnahmen im Sinne der Förderung der Artenvielfalt auf den Flächen der Extensiven Agri-PV werden „auf Zeit“ geschaffen und diese sollten nach einer etwaigen Beendigung der PV-Nutzung rückgängig gemacht werden können. Die Rückholklausel sollte auch für den strengen Artenschutz nach europäischem Naturschutzrecht gelten.

5. **Regelungen zum Eingriffsausgleich**

Bei Extensiven Agri-PV-Anlagen wird davon ausgegangen, dass ein Eingriffsausgleich auf der Projektfläche stattfinden kann, da regelhaft von einer Überkompensation durch die Bauart und Flächenpflege auszugehen ist. Dies sollte entsprechend berücksichtigt werden.

6. **Steuerrechtliche Klarstellung**

Wie bei „klassischen“ Agri-PV-Anlagen bedarf es einer steuerrechtlichen Klarstellung, dass eine mit einer Extensiven-Agri-PV bebaute landwirtschaftliche Fläche bewertungsrechtlich für Zwecke der Grundsteuer sowie der Erbschaft- und Schenkungsteuer weiter dem land- und forstwirtschaftlichen Vermögen zugeordnet bleibt.

Berlin, 10. Oktober 2023

Alexandra Thiel
Rechtsanwältin
agrilex Rechtsanwaltskanzlei