



Planungsrahmen für die Errichtung von Freiflächensolarenergieanlagen (FFSA) auf dem Gebiet der Stadt Kempen Stand: April 2025



Inhalt

Vorbemerkung.....	3
1 Ausgangslage.....	4
2. (Planungs-)Rechtliche Rahmenbedingungen.....	5
2.1 Privilegierung von Flächen für FFSA	5
2.2 Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen	6
2.3 Regionalplan Düsseldorf.....	7
2.4 Photovoltaik-Freiflächenanlagen in benachteiligten Gebieten	8
3 FFSA auf dem Gebiet der Stadt Kempen	11

Vorbemerkung

Nachfolgend werden die wichtigsten Rahmenwerke und Entscheidungskriterien zur Realisierung von Freiflächensolarenergieanlagen dargestellt und sollen eine grobe Einordnung des Sachverhalts ermöglichen. Die Ausführungen spiegeln weder eine vollumfängliche rechtliche Auswertung wider noch entfalten sie bindenden Charakter. Jedwede Vorhaben im Sinne einer Errichtung von Freiflächensolarenergieanlagen werden durch das Planungs-, Bauordnungs- und Denkmalamt der Stadt Kempen auf deren Zulässigkeit geprüft. Dies gilt im Besonderen für Vorhaben, die nicht unter die Privilegierung gemäß § 35 Abs. 1 Baugesetzbuches fallen und der Einzelfallprüfung unterliegen.

1 Ausgangslage

Freiflächensolarenergieanlagen (FFSA) werden grundsätzlich auf unbebauten Flächen zur Energiegewinnung durch Sonneneinstrahlung genutzt. FFSA spielen eine bedeutende Rolle in der Energiewende und im Klimaschutz, besonders auf kommunaler Ebene. Für die Stadt Kempen ist der Ausbau von erneuerbaren Energien ein wichtiger Schritt in Richtung einer nachhaltigen und regionalen Energieversorgung. Die Erzeugung von erneuerbaren Energien trägt wesentlich zur Reduktion von Treibhausgasemissionen bei und verringert zudem die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern. Geeignete Freiflächen können mithilfe von FFSA sinnvoll verwendet werden und die lokale Wertschöpfung fördern. Es ist aber grundsätzlich empfehlenswert, insbesondere bereits versiegelte Flächen mit solaren Energieerzeugungsanlagen zu bebauen.

Die Errichtung von FFSA ist außerdem ein wichtiger Bestandteil, um die bundespolitisch vorgegebenen Ausbauziele zur Erschließung regenerativer Energiequellen zu erreichen. So ist im Erneuerbaren-Energien-Gesetz (EEG - 2023) ein klarer Ausbaupfad vorgegeben: Bis 2030 sollen mindestens 80 Prozent des Bruttostromverbrauchs mittels erneuerbarer Energien gedeckt werden. Die Gewinnung von Solarenergie ist hierbei für die Zielerreichung entscheidend. Ab dem Jahr 2026 ist gefordert, mehr als dreimal so viel Solarenergie zuzubauen als bislang. Für den Zeitraum bis in das Jahr 2030 ist insgesamt festgelegt, dass in Deutschland Solaranlagen mit einer Gesamtleistung von 215 Gigawatt betrieben werden (bisher 90 Gigawatt, Stand Juni 2024).¹

Insofern ist es auch für die Stadt Kempen von hoher Relevanz, geeignete Flächen für den Ausbau von FFSA zu identifizieren bzw. den Umgang mit Potenzialflächen für FFSA im Stadtgebiet zu erläutern. Nachfolgend werden deshalb die zugrundeliegenden Bewertungskriterien zusammenfassend dargestellt.

¹ Vgl. Umweltbundesamt: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/3630/bilder/dateien/5_abb_install-leistung-stromerzeug-ee_2024-04-02.pdf

2. (Planungs-)Rechtliche Rahmenbedingungen

Sowohl der Zubau von FFSA als auch das Interesse FFSA zu projektieren nehmen derzeit deutschlandweit zu. Aufgrund der marktwirtschaftlichen Entwicklungen wird es vielerorts rentabel, in Solarparks zu investieren und diese zu betreiben. Projektentwicklungsgesellschaften gehen vor diesem Hintergrund dazu über, neue Flächenkulissen zu erschließen, da sie nicht mehr notwendigerweise auf die Förderung durch das EEG angewiesen sind. Bei den jeweiligen Planungen spielen aber nicht nur wirtschaftliche und infrastrukturelle Voraussetzungen eine maßgebliche Rolle, sondern auch die (planungs-)rechtlichen Rahmenbedingungen.

2.1 Privilegierung von Flächen für FFSA

Durch die Änderungen des § 35 Baugesetzbuch (BauGB) im Zuge des „Gesetzes zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien im Städtebau-recht“ sind privilegierte Flächen für den Bau von FFSA definiert worden. Demnach gilt seit Januar 2023, dass Vorhaben auf Flächen entlang von Autobahnen und mehrgleisigen Schienenstrecken privilegiert sind (Nr. 8 Absatz 1). Die Privilegierung nimmt dabei die Fläche in Anspruch, die mit einem Abstand von maximal 200 Metern zur jeweiligen Strecke, gemessen vom äußeren Fahrbahnrand, entsteht. Eine Raumbedeutsamkeit tritt ab einer Flächeninanspruchnahme von zehn Hektar ein. Nicht raumbedeutsam sind Anlagen mit einer Flächeninanspruchnahme von bis zu zwei Hektar. Bei einer Größe zwischen zwei und zehn Hektar ist eine Einzelfallprüfung erforderlich.

Seit dem 07. Juli 2023 ist die Privilegierung für sogenannte Agri-Photovoltaik-Anlagen (Agri-PV) durch die Einführung von Ziffer 9 in § 35 Absatz 1 BauGB in Kraft getreten. Im räumlich-funktionalen Zusammenhang mit einem im Außenbereich privilegierten gartenbaulichen, land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb werden Agri-PV-Anlage bis zu einer Fläche von 2,5 Hektar ebenfalls privilegiert.

Für die privilegierten Vorhaben ist die Aufstellung eines Bebauungsplans inklusive einer Änderung des Flächennutzungsplans in der Regel nicht notwendig. Dies bedeutet, dass ein Bauantrag ohne vorherige Aufstellung eines Bebauungsplanes genehmigt werden kann.

Für alle anderen Flächen im Außenbereich gilt weiterhin, dass die Aufstellung eines Bebauungsplans inklusive Änderung des Flächennutzungsplans notwendig ist (z.B. Darstellung einer Fläche zur Nutzung solarer Strahlungsenergie). Somit können die Kommunen den Bau von FFSA außerhalb des Privilegierungskorridors eigenmächtig unter Berücksichtigung der örtli-

chen Erfordernisse sowie des raumordnerischen Rahmens steuern. Da es sich bei der Errichtung von FFSA häufig um raumbedeutsame Vorhaben² handelt, schlägt sich diese Entwicklung auch in den Raumordnungsplänen auf Ebene der Bundesländer und Regionen nieder.

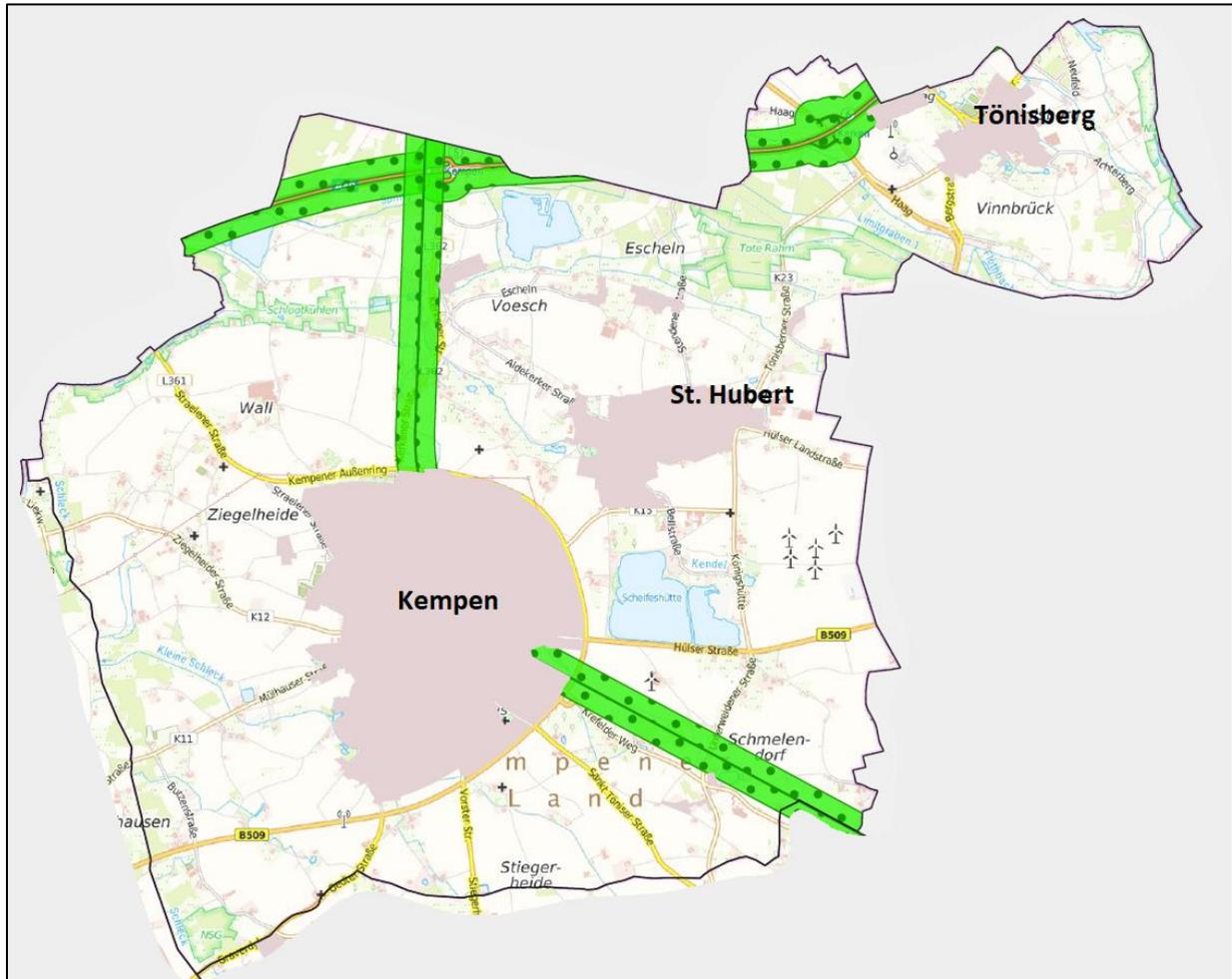


Abbildung 1: Privilegierte Flächen in Kempen für FFSA (grün) entlang der BAB 40 und der Zugleise gem. § 35 BauGB.

2.2 Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen

Der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) ist das wichtigste Steuerungsinstrument der Landesplanung. Der LEP legt die Ziele und Grundsätze für die räumliche Entwicklung des gesamten Landes fest und dient als verbindliche Vorlage für die Regionalplanung. In ihm wird die angestrebte Entwicklung Nordrhein-Westfalens festgehalten. „Grundsätze“ sind allgemeine Vorgaben, wohingegen „Ziele“ verbindliche Vorgaben für die nachfolgenden Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zur Entwicklung des Raums darstellen.

² Um raumbedeutsame Vorhaben handelt es sich in der Regel, wenn die FFSA eine Fläche über 10 Hektar einnimmt. Bei einer Fläche zwischen 2 bis 10 Hektar wird die Raumbedeutsamkeit über eine Einzelfallprüfung unter Berücksichtigung des Standorts mit seinen Rahmenbedingungen festgestellt.

Der LEP NRW enthält die landespolitischen Planungsbereiche und wägt Raumnutzungsansprüche ab, die häufig aufgrund begrenzten Raums und seiner Ressourcen auch in Konkurrenz zueinanderstehen (Quelle: MWIKE NRW).

In der Änderung des LEP NRW für den Ausbau der erneuerbaren Energien (Stand: 30.04.2024) wird in der Planbegründung beschrieben, dass das Land NRW die im EEG 2023 formulierte Zielsetzung unterstützt. Das Land NRW sieht deshalb Handlungsbedarf, da der „[...] Zubau von Photovoltaik-Anlagen erheblich gesteigert werden muss – insbesondere auch im Bereich der Freiflächen-Solaranlagen.“³ FFSA werden diesbezüglich als eine der kostengünstigsten Arten der Stromerzeugung beschrieben. Um mehr Flächen für FFSA zur Verfügung zu stellen, schafft die Änderung des LEP durch die Erweiterung der möglichen Flächenkulisse die Voraussetzung. Die Grundsätze des Raumordnungsgesetzes (ROG), die vor allem in § 2 Abs. 2 Nr. 2 Sätze 5 und 6, § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 7 und § 2 Abs. 2 Nr. 5 Sätze 1 und 4 geregelt sind, müssen jedoch weiterhin berücksichtigt werden. Demnach ist der u.a. Freiraum grundsätzlich zu schützen, die Zerschneidung von freien Landschaften und Waldflächen möglichst zu vermeiden, die Flächeninanspruchnahme zu begrenzen und Flächen für die Biodiversität zu bewahren. Hinzu kommt, dass land- und forstwirtschaftliche Flächen gemäß ihrer Bedeutung für die Nahrungs- und Rohstoffproduktion beachtet werden müssen. Vor allem bei hochwertigen Ackerböden sind die im Regionalplan festgelegten landwirtschaftlichen Kernräume zu erhalten. Eine kombinierte Nutzung für Landwirtschaft und Solarenergie ist mit Agri-PV möglich. Dabei ist es insgesamt die bestimmende Aufgabe für Kommunen, die Grundsätze des ROG mit dem Ausbau der FFSA „[...] und dem damit einhergehenden überragenden öffentlichen Interesse in Einklang zu bringen.“⁴ Indes wird FFSA gegenüber anderen Technologien zur Erzeugung erneuerbarer Energie im LEP NRW nicht priorisiert. Dies geht auf einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zurück (1 BvR 1187/17), wonach der Staat gemäß Artikel 20a Grundgesetz zum Klimaschutz verpflichtet ist und der Ausbau erneuerbarer als eine Maßnahme dazu beiträgt.

2.3 Regionalplan Düsseldorf

Der Regionalplan Düsseldorf setzt den Rahmen für die Nutzung der zur Verfügung stehenden Flächen, innerhalb dessen Städte und Gemeinden, denen die kommunale Planungshoheit obliegt, über die Entwicklung ihres Gebietes entscheiden. Der Regionalplan Düsseldorf bezieht die Vorgaben des Bundes (z.B. ROG) und des Landes (LEP NRW) ein. Die im Regionalplan Düsseldorf vorgenommene Raumordnung dient der planerischen Entwicklung, Ordnung und Sicherung größerer Gebietseinheiten. Konkurrierende Raumnutzungsansprüche auf Flächen

³ Landesregierung Nordrhein-Westfalen: Änderung des Landesentwicklungsplans NRW für den Ausbau der Erneuerbaren Energien – Planbegründung, S. 5.

[lep_nrw - aenderung_erneuerbare_energien - planbegruendung.pdf](#)

⁴ Ebd., S.6.

werden abgewogen und möglichst im Interesse der Allgemeinheit zum Ausgleich gebracht. Im Sinne des Klimaschutzes spricht der Regionalplan Düsseldorf von Maßnahmen zur Begrenzung der Treibhausgasemissionen, worunter der Ausbau regenerativer Energien fällt.

Für FFSA wird in der 17. Änderung des Regionalplans Düsseldorf keine räumliche Festlegung getroffen. Vielmehr werden Grundsätze zur Berücksichtigung im Rahmen der Bauleitplanung formuliert. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass Flächen für FFSA in möglichst konfliktarmen und raumverträglichen Bereichen identifiziert werden. Ergänzend zum LEP NRW sollen daher a) die Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Nahrungs- und Futtermittelproduktion, b) die Belange des Arten- und Naturschutzes sowie c) der Raumbedarf für die langfristige Siedlungsentwicklung sowie den erforderlichen Ausbau der Energienetze berücksichtigt werden. Zusätzlich sollen bandartige Strukturen von FFSA und damit verbundene Barrierewirkungen unterbunden werden. Dazu vorgesehen ist, alle 500 Meter freie Korridore von 50 Metern zwischen einzelnen FFSA einzuplanen. In Bauleitplänen sollen auch Darstellungen oder Festsetzungen zur umgebungsangepassten Eingrünung von FFSA einbezogen werden. Im Siedlungsraum werden Flächen für FFSA gegenüber anderen Siedlungsnutzungen untergeordnet ermöglicht.

2.4 Photovoltaik-Freiflächenanlagen in benachteiligten Gebieten

Die Verordnung über Gebote für Photovoltaik-Freiflächenanlagen in benachteiligten Gebieten (Photovoltaik-Freiflächenverordnung – PVFVO) vom 16. August 2022⁵ des Landes NRW soll die Öffnung der Flächenkulisse (§ 2) für die Errichtung von FFSA nach § 37 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe h und i des EEG vereinfachen. Die Zielsetzung ist es, dazu beizutragen, die im Klimaschutzgesetz NRW verankerte Minderung der Treibhausgasemissionen zu erreichen. Der Ausbau der erneuerbaren Energien müsse vorangetrieben werden und insbesondere Photovoltaik sei als Schlüsseltechnologie zur Umsetzung der Energiewende in NRW anzusehen.⁶ Gleichwohl schränkt die PVFVO in § 2 auch ein, dass die Öffnung der Flächenkulisse nicht für Flächen vorgesehen ist, die eine mittlere Bodenwertzahl von mehr als 55 vorweisen. Diese Zahl richtet sich nach dem Bodenschätzungsgesetz vom 20. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3150, 3176) in der jeweils geltenden Fassung. Auch sind Natura 2000-Gebiete nach § 7 Absatz 1 Nummer 8 des Bundesnaturschutzgesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542) in der jeweils geltenden Fassung für die Öffnung ausgeschlossen. Zudem nimmt die PVFVO noch weitere Einzelbestimmungen vor, die eine Einzelfallprüfung für ein spezifisches FFSA-Vorhaben erfordern.

⁵ Vgl. Landesregierung Nordrhein-Westfalen: Verordnung über Gebote für Photovoltaik-Freiflächenanlagen in benachteiligten Gebieten (Photovoltaik-Freiflächenverordnung – PVFVO) <https://www.wirtschaft.nrw/system/files/media/document/file/verordnung-uber-gebote-fur-photovoltaik-freiflaechenanlagen-in-benachteiligten-gebieten.pdf>

⁶ Vgl. ebd.

In Abbildung 2 ist deutlich zu erkennen, dass eine Vielzahl von Freiflächen in Kempen eine Bodenwertzahl von 55 oder höher vorweist. Diese Flächen sind in der landwirtschaftlichen Nutzung von hoher Bedeutung, weshalb eine ausschließliche Nutzung der Flächen für FFSA weitgehend ausgeschlossen werden kann. Wie in Kapitel 2.1 beschrieben, bietet sich auf diesen Flächen vornehmlich die Möglichkeit, die landwirtschaftliche Nutzung und die Erzeugung erneuerbarer Energien mittels Agri-PV umzusetzen.



Abbildung 2: Darstellung der Flächen mit einer Bodenwertzahl größer 55 auf dem Gebiet der Stadt Kempen unter Einbezug von Naturschutzgebieten.

Abbildung 3 zeigt im Vergleich, die Freiflächen, die grundsätzlich für die Errichtung von FFSA in Frage kommen können, da hier die Bodenwertzahl unter 55 liegt und eine Öffnung der Flächenkulisse gemäß § 2 PVFVO möglich ist.

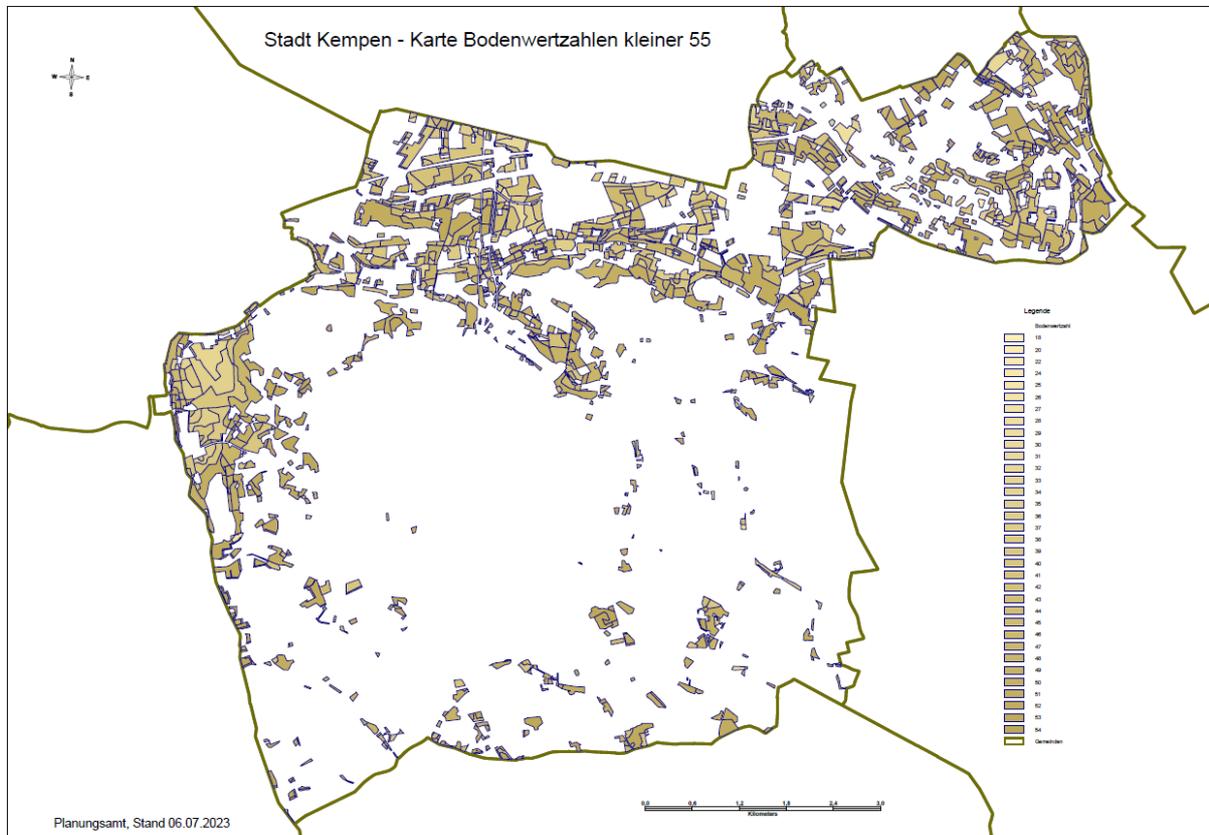


Abbildung 3: Darstellung der Flächen mit einer Bodenwertzahl kleiner 55 auf dem Gebiet der Stadt Kempen ohne Naturschutzgebiete.

3 FFSA auf dem Gebiet der Stadt Kempen

Die Stadt Kempen hat ergänzend zum oben skizzierten planungsrechtlichen Hintergrund keine kommunalen Regelungen zum Umgang mit Potenzialflächen für FFSA getroffen. Insofern kommen die vorgenannten Gesetze und Verordnungen von Bund und Land NRW auf dem Gebiet der Stadt Kempen zur Anwendung. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass zum hier dargestellten rechtlichen Rahmen noch weitere fachrechtliche Bestimmungen bei einem FFSA-Vorhaben einzuhalten sind (u.a. Wasserrecht, Arten- und Naturschutz, Fachrecht Infrastruktur – z.B. Anbauverbotszonen, Abstände zu Leitungen und Trassen).

Zur Anwendung und Einhaltung der jeweiligen fachrechtlichen Bestimmungen wird im Sinne der planungsrechtlichen Rahmenbedingungen eine Einzelfallprüfung bzgl. der Errichtung von FFSA durch das Planungs-, Bauordnungs- und Denkmalamt der Stadt Kempen ausdrücklich empfohlen. Auch bei privilegierten Vorhaben § 35 BauGB sind selbstverständlich Baugenehmigungen einzuholen.

Kontaktdaten:

Planungs-, Bauordnungs- und Denkmalamt

Buttermarkt 1

47906 Kempen

Mail: stadtplanung@kempen.de