

Protokoll, Diskussionsrunde am 22.07.2024 zum BMWK-Leitfaden „Naturschutzfachliche Mindestkriterien bei PV-Freiflächenanlagen – Leitfaden zur Umsetzung der §§ 37 Absatz 1a, 48 Absatz 6 EEG 2023 in der Praxis“ (Stand: Juli 2024)

Teilnehmende:

- Deutscher Naturschutzring (DNR) e.V.: Birthe März
- NABU (Naturschutzbund Deutschland) e.V.: Tina Mieritz, Rebekka Blessenohl
- Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende KNE gGmbH: Julia Wiehe, Julia Thiele
- Bundesamt für Naturschutz (BfN): Kathrin Ammermann, Katja Bunzel, Jeremias Kempt
- Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND): Caroline Gebauer

Hintergrund:

Am 12.07.2024 veröffentlichte das BMWK einen Leitfaden zu „Naturschutzfachlichen Mindestkriterien bei PV-Freiflächenanlagen – Leitfaden zur Umsetzung der §§ 37 Absatz 1a, 48 Absatz 6 EEG 2023 in der Praxis“. Am 22.07.2024 trafen sich Vertreter*innen des Naturschutzes zum fachlichen Austausch über die Inhalte des Leitfadens. Dieses Protokoll enthält die wichtigsten Anmerkungen der Teilnehmenden und orientiert sich an der Gliederung des Leitfadens.

Die Teilnehmenden waren sich einig, dass die im Leitfaden enthaltenen Anforderungen aus naturschutzfachlicher Sicht teilweise nicht geeignet sind, um das angegebene Ziel der Mindestkriterien zu erreichen („Steigerung der Biodiversität auf den Flächen der geförderten PV-FFA“). Der Leitfaden sollte anhand der unten genannten Stichpunkte überarbeitet werden und keinesfalls als Grundlage für eventuelle zukünftige, rechtlich verbindliche Festsetzungen durch die BNetzA dienen.

Rechtlicher Hintergrund und Notwendigkeit des Leitfadens:

- Der Leitfaden schwächt die Kriterien in seiner Auslegung noch weiter ab und bleibt vom Anspruch hinter gängigen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zurück.
- Der Leitfaden könnte dazu führen, dass das Niveau an Naturverträglichkeit gegenüber dem Status quo sinkt. Er sollte nicht als Leitfaden für die Umsetzung naturverträglicher Solarparks oder zur Anwendung der Eingriffsregelung verstanden werden (z.B. in Bundesländern ohne eigene Leitfäden zur Eingriffsregelung).
- Das naturschutzfachliche Ziel wird bereits dadurch geschwächt, dass nur drei der fünf Mindestkriterien erfüllt werden müssen. Aus Naturschutzsicht müssten zur Zielerreichung alle Mindestkriterien umgesetzt werden.
- Einige Kriterien sind bereits heute in der Praxis Standard, wie bspw. kein Einsatz von Pflanzenschutz-, Dünge- und Reinigungsmitteln oder auch die Durchgängigkeit für Kleinsäuger. Auch eine GRZ von 0,6 ist heutzutage keine Seltenheit. Es besteht das Risiko, dass in den meisten Fällen die drei „schwächsten“ Kriterien ausgewählt werden.

- Die Möglichkeit zwischen den Kriterien während der Betriebszeit zu wechseln, macht bestimmte Kriterien, insbesondere Kriterium 4 (Biotop-elemente), wirkungslos. Es braucht eine langfristige und konsistente Anwendung für einen echten (naturschutzfachlichen) Mehrwert.
- Die Mindestkriterien sollten nicht als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen berücksichtigt werden können, sondern immer zusätzlich ergriffen werden. Schließlich geht es um eine Steigerung der Biodiversität auf der Fläche.
- Es wäre sehr zu begrüßen gewesen, wenn der Leitfaden gemeinsam mit dem BMUV erarbeitet worden wäre, um die Fachexpertise beider Häuser zielgerichtet zu bündeln.
- Der Leitfaden trägt den Titel „naturschutzfachliche“ Mindestkriterien. Im § 37 und § 48 EEG 2023 ist lediglich von „Kriterien“ die Rede. Der Titel sollte an den Gesetzestext angepasst werden, denn der Begriff „Mindestkriterien“ ist hier nicht passend. Mindestkriterien beschreiben notwendigerweise zu erreichende Standards und müssten demnach auch alle eingehalten werden. Es sollte nicht möglich sein, durch die Auswahl von nur drei Kriterien nicht mal den Mindeststandard zu erreichen. Angesichts der nun im Leitfaden gegebenen Hinweise für die Praxis scheint darüber hinaus aus fachlicher Sicht die Bezeichnung „naturschutzfachliche“ Mindestkriterien nicht gerechtfertigt und irreführend.

Allgemeine Hinweise zum Zeitpunkt der Nachweise und zur Prüfung durch den Netzbetreiber:

- Die Eigenerklärung des Betreibers sollte nicht als einziger Nachweis anerkannt werden können.
- Dem Netzbetreiber fehlen sowohl personelle als auch fachliche Kapazitäten, um die Mindestkriterien angemessen zu überprüfen. Der Netzbetreiber muss daher für diese Aufgabe ausreichend qualifiziertes Personal zur Verfügung stellen oder geeignete Büros beauftragen (insbesondere für die Überprüfung der Kriterien Nr. 2 und Nr. 5). Es sollte zudem eine enge Abstimmung mit den unteren Umwelt- und Baubehörden erfolgen, die für die Einhaltung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen der jeweiligen Anlagen zuständig sind. Es muss geklärt sein, dass Kontrollen für die Kriterien Nr. 2 und Nr. 5 im entsprechenden Turnus tatsächlich stattfinden. Zusätzlich sollten stichprobenartige Vorortkontrollen mindestens Teil der Überprüfung der Kriterien sein.
- Zudem stellt sich die Frage, wie sichergestellt wird, dass die Netzbetreiber die Einhaltung der Kriterien tatsächlich prüfen. Wird es bspw. eine Datenbank o.ä. geben, in dem die Ergebnisse der Überprüfung einsehbar sind?
- Statt klarstellend wirkt der Leitfaden insbesondere in diesem Kapitel in Teilen zusätzlich verwirrend, ein Beispiel ist die Erwähnung der Netzbetreiberprüfung des Netzbetreibers, die nicht weiter erläutert wird.
- Es ist zu begrüßen, dass Verstöße gegen die Mindestkriterien pönalisiert werden sollen.
- Eine Fotodokumentation (ebenso wie gleichwertige Nachweise, z.B. Biotoptypenkartierung) zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme hat keinerlei Aussagekraft, da sofort danach durch mangelnde Pflege die Wirksamkeit der Maßnahmen verringert bzw. komplett verloren gehen kann.

- Die Überprüfung der Kompensationsmaßnahmen erfolgt in der Praxis oft nicht. Die Annahme, dass die Baubehörden prüfen und die Netzbetreiber dies nicht mehr tun müssen, ist also sehr optimistisch.
- Laut Leitfaden ist nur für die Kriterien Nr. 2 (Pflegekonzep) und Nr. 5 (bodenschonender Betrieb) eine regelmäßige Prüfung nach Inbetriebnahme der Anlage durchzuführen. Die Kriterien 1, 3 und 4 müssen nur zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme nachgewiesen werden. Aus fachlicher Sicht ist es auch für die Kriterien Nr. 3 und Nr. 4 notwendig, dass die Funktionalitäten der Durchlässe für die Tierarten sowie der Biotopelemente regelmäßig während des Betriebs der Anlage nachgewiesen werden.

Nachweise zur Erfüllung der Vorgaben der §§ 37 Absatz 1a, 48 Absatz 6 EEG 2023:

Nr. 1 – Beanspruchte Grundfläche

- Der Leitfaden lässt die Frage offen, wie die überbaute Fläche bei senkrechten Modulen ermittelt wird. Soll dies durch eine Projektion von oben erfolgen?
- Aus fachlicher Sicht sollten höchstens 40 % der Grundfläche des Gesamtvorhabens überbaut oder versiegelt sein. Wechselrichter, Speicher, Transformatoren etc. sind in die in Anspruch genommene Grundfläche einzubeziehen.

Nr. 2 – Biodiversitätsförderndes Pflegekonzept

- Fachlich sind folgende Begrifflichkeiten zu beanstanden: Ein „biodiversitätsförderndes Pflegekonzept“ hat die „ökologische Aufwertung des Bodens“ zum Ziel. Wie kann dieses Ziel durch Beweidung erreicht werden?
- Laut EEG 2023 ist auf dem Boden „unter der Anlage“ ein biodiversitätsförderndes Pflegekonzept anzuwenden. Der BMWK-Leitfaden reduziert die Fläche, auf der das Pflegekonzept anzuwenden ist, auf mit technischen Einrichtungen be- bzw. überbaute Flächen nach Kriterium 1.
- Es hat keinen großen Mehrwert, wenn sich bei dieser Maßnahme lediglich auf die Flächen unter den Modulen beschränkt wird. Insbesondere, da es sich um beschattete Bereiche handelt, in denen sich artenreiche Blühwiesen aufgrund der Standortvoraussetzungen in geringerem Umfang entwickeln können. Gerade für die besonnten Bereiche wäre jedoch der Mahdgutabtransport am wichtigsten, um die Flächen auszuhagern und einen ökologischen Mehrwert zu generieren. Im schlimmsten Fall könnte das unter den Modulen abgetragene Material auf die besonnten Bereiche verteilt werden (Nährstoffeintrag statt -entzug). Zusätzlich sollten auch im Sinne der Praktikabilität die Streifen zwischen den Modulen nicht ausgespart werden.
- Eine intensive Beweidung sollte ausgeschlossen werden, da diese nicht zur Steigerung der Biodiversität führt.
- Das Beweidungskonzept muss klarer definiert werden (was ist „zu lange“? Wie groß ist „ein Abschnitt“? etc.).
- Eine Fotodokumentation sollte als Nachweis nicht ausreichend sein.

Nr. 3 – Durchgängigkeit für Tierarten

- Es ist zu begrüßen, dass bei diesem Kriterium Fachexpert*innen (Naturschutzbehörde oder Umweltgutachter*innen) die Ausgestaltung festlegen sollen. Auch bei anderen Kriterien sollte der Einbezug von Fachexpertise für die genaue Ausgestaltung vorgesehen werden.
- Kritisch sehen wir, dass eine Höchstbreite für Korridore festgelegt wird. Dies verhindert die Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten und ist mit 20 Metern zu gering angelegt. Wanderkorridore sollten mindestens eine Breite von 50 Metern haben, um gut angenommen zu werden (Die Breitenbegrenzung der Wanderkorridore widerspricht gängigen naturschutzfachlichen Empfehlungen. So werden z.B. in der sächsischen Arbeitshilfe „Biodiversität für Freiflächsolaranlagen“ auf S. 48 mindestens 20 Meter gefordert. Auch laut dem niedersächsischen Landkreistag sollten Wanderkorridore eine Breite von 20 Metern nicht unterschreiten und laut des „Leitfadens für naturverträgliche und biodiversitätsfreundliche Solarparks“ der TH Bingen Wanderwege für Großsäuger deutlich breiter als 20 Meter sein).
- Es sollte der Hinweis enthalten sein, dass die Ausgestaltung sowie das Pflegekonzept der Wanderkorridore auf die Zielarten angepasst werden muss.
- Laut Leitfaden prüft der Netzbetreiber nur zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme. Danach können Durchlässe jedoch zuwachsen, Wildtierkorridore zerstört werden o.ä. Auch hier sollte die Zielerreichung regelmäßig nachgewiesen werden.

Nr. 4 – Biotopenelemente

- Biotopenelemente sollten nur innerhalb des Parks und nicht außerhalb angelegt werden. Vorhandene Biotopenelemente dürfen nicht angerechnet werden (Im EEG 2023 steht, dass auf 10 % der Anlagenfläche Biotopenelemente angelegt werden müssen. Das schließt die Anrechenbarkeit von bereits existierenden Biotopenelementen aus).
- Die Aussaat von artenreichem Grünland ist nach BNatSchG vorgegeben und eignet sich somit nicht als biodiversitätssteigernde Maßnahme. Zudem reicht die einmalige Aussaat von artenreichem regionalem Saatgut nicht zur Etablierung eines artenreichen Grünlands. Dieses muss in den Folgejahren auch entsprechend gepflegt werden.
- Die alleinige Anlage von Nisthilfen hat ohne die Schaffung entsprechender Strukturelemente als Lebensraum für die entsprechenden Arten keine positive Wirkung. Zusätzlich fehlt die fachliche Begründung für die Annahme, dass je fünf Nisthilfen die Entstehung eines Biotops von zehn Quadratmetern anzunehmen ist.
- Der anrechenbare Flächenausgleich sollte abhängig von der Art der Nisthilfe sein (Fledermäuse, Vögel, Insekten). Zudem muss sichergestellt werden, dass die Nisthilfe unter Berücksichtigung der lokalen Verhältnisse fachlich sinnvoll ist.
- Auch Kiesflächen werden als Beispiele für Biotopenelemente genannt. Hier wäre die Frage, ob somit der Anlagenbetreiber die geschotterten Versorgungswege als Kiesflächen anrechnen kann. Aus naturschutzfachlicher Sicht wäre dies äußerst fragwürdig.
- Die Biotopenelemente sind nicht weiter definiert und es bleiben insbesondere folgende Fragen offen: Wie groß müssen die Elemente sein? Was muss bei der Anlage beachtet werden? Welche Elemente machen fachlich Sinn (Qualität/Ausführung)?
- Der einmalige Nachweis zu Beginn ist nicht ausreichend. Viele der als Beispiele genannten Biotopenelemente bedürfen einer regelmäßigen Pflege zur Sicherstellung der Funktionalität. Das „reine Anlegen“ wird in vielen Fällen zu keiner dauerhaften biodiversitätsfördernden Wirkung führen.

- Die Funktionsfähigkeit der Biotope muss nachgewiesen werden, damit auch Pflege stattfindet. In einer durchschnittlichen Anlage würde eine Sichtschutzhecke schon den erforderlichen Umfang abdecken.
- Die Anrechenbarkeit von Wildtierkorridoren (Kriterium 3) auf Kriterium 4 sollte ausgeschlossen werden.

Nr. 5 – Bodenschonender Betrieb

- Der Verzicht von Pflanzenschutz-, Dünge- und chemischen Reinigungsmitteln ist bereits Standard und stellt somit keine Verbesserung dar. Hier wären Ergänzungen von bestehenden gesetzlichen Regelungen hilfreich, z.B. § 12 PflSchG: „(2) Pflanzenschutzmittel dürfen nicht auf befestigten Freilandflächen und nicht auf sonstigen Freilandflächen, die weder landwirtschaftlich noch forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzt werden, angewendet werden.“
- Die Bodenbeprobungen sollten nicht auf 15 Beprobungen begrenzt werden. Es braucht einen transparenten und umfassenden Nachweis. Das Argument der Verhältnismäßigkeit greift an dieser Stelle weniger, da einzelne zusätzliche Bodenproben bei einer Anzahl von mindestens 15 keinen großen zusätzlichen Kostenfaktor darstellen.
- Der Betreiber kann die Bodenproben umgehen, wenn er den B-Plan vorlegt (dessen Umsetzung auch nicht kontrolliert wird). Später reicht eine Eigenerklärung. Hier sollte strenger geprüft werden.