

Drucksache Nr. 66
mit Änderungen vom 01.12.2009
mit Änderungen vom 14.12.2009

BESCHLUSSVORLAGE
DER OBEREN LANDESPLANUNGSBEHÖRDE
AN DIE REGIONALVERSAMMLUNG

Regionalplanerische Beurteilung raumbedeutsamer Biogasanlagen

Ausgangslage:

Erfordernis einer regionalplanerischen Steuerung für Anlagenstandorte von raumbedeutsamen Biogasanlagen

Die Nutzung regenerativer Energien als Beitrag zum Klimaschutz, zur Schonung fossiler Energieträger und zur Energieversorgung hat einen hohen Stellenwert. Im Kontext der erneuerbaren Energien kommt der Biomasse als nachwachsendem Rohstoff eine wesentliche Bedeutung zu. Biomasseerzeugung durch die Landwirtschaft wird sich dabei zu einem bedeutenden Nachhaltigkeitsfaktor in einer Region entwickeln. Die Erzeugung von Biogas, Wärme und Strom mittels Biogasanlagen ist ein wichtiger und zukunftsorientierter Baustein in einem Energiemix aus regenerativen Energien.

Der Regionalplan Mittelhessen Entwurf 2009 (RPM-E 2009) enthält als übergeordnete Zielsetzung im Kapitel „Energiedienstleistungen“ die Vorgabe, in der Region Mittelhessen „bis zum Jahr 2020 im Gesamtenergieverbrauch einen möglichst regional erzeugten Anteil von über einem Drittel durch erneuerbare Energien zu erreichen“.

Zur Umsetzung dieses Vorhabens sind bis 2020 in Mittelhessen erhebliche Investitionen erforderlich; Biogasanlagen werden voraussichtlich daran einen wesentlichen Anteil haben.

Bei der Planung und Umsetzung von raumbedeutsamen Biogasanlagen (Anlagen mit einer elektrischen Leistung von mehr als 0,5 MW) kommen Aspekte der Raumordnung und des Regionalplans Mittelhessen zum Tragen, die bei einer Standortwahl frühzeitig berücksichtigt werden sollen.

Die in Mittelhessen erkennbare Tendenz, raumbedeutsame Biogasanlagen auch im Außenbereich bzw. im Freiraum anzusiedeln, kann zu einem Dissens zwischen verschiedenen regionalplanerischen Zielen führen.

Einerseits enthält der Regionalplan Mittelhessen die Zielvorgabe, erneuerbare Energien auszubauen. Andererseits ist es zentrales Ziel der Raumordnung, den Freiraum mit seinen vielfältigen Funktionen und Nutzungen zu sichern.

Die nachfolgenden Schritte und Kriterien zur regionalplanerischen Beurteilung von raumbedeutsamen Biogasanlagen bieten Investoren, Planungsbüros und Kommunen eine Hilfestellung bei der Standortprüfung und Standortwahl von raumbedeutsamen Biogasanlagen im Freiraum bzw. im Außenbereich. Für die Regionalversammlung und Regionalplanung sind sie ein Steuerungsinstrument zur Siedlungs- und Freiraumstruktur, indem die Auswahl und Beurteilung geeigneter Standorte aus

raumordnerischer und regionalplanerischer Sicht ermöglicht und die Konformität zum Regionalplan Mittelhessen gewährleistet wird.

Raumbedeutsamkeit von Biogasanlagen mit einer elektrischen Leistung größer 0,5 MW

Biogasanlagen dienen der Erzeugung von Biogas aus Biomasse. Das Biogas kann zur Strom- und Wärmeerzeugung vor Ort verwendet und/oder nach entsprechender Aufbereitung ins Erdgasnetz eingespeist werden. Eine Biogasanlage gehört per se nicht zu einem landwirtschaftlichen Betrieb und stellt keine landwirtschaftliche Tätigkeit im Sinne von § 201 BauGB dar. Biogasanlagen bedürfen je nach Art und Anteilsverhältnis des Einsatzes von Energiepflanzen und von Reststoffen eines flächenintensiven Anbaus von Energiepflanzen. Aus wirtschaftlichen Gründen dürfte der Anbauort um den Standort einer Anlage bei maximal 20 km liegen.

Im (nicht beplanten) Außenbereich sind Biogasanlagen grundsätzlich nicht zulässig.

Mit der Änderung des Baugesetzbuches (BauGB) in 2004 hat der Gesetzgeber in § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB einen Privilegierungstatbestand für Biogasanlagen im Außenbereich geschaffen, sofern ein räumlich-funktionaler Zusammenhang zu einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb oder zu einem gartenbaulichen Betrieb besteht, die Biomasse überwiegend aus diesem Betrieb oder aus nahegelegenen Betrieben stammt, je Hofstelle nur eine Anlage betrieben wird und die installierte elektrische Leistung der Anlage 0,5 MW nicht überschreitet.

Durch die vorgenommene Beschränkung der elektrischen Leistung des der Biogaserzeugung nachgeschalteten Blockheizkraftwerks auf 0,5 MW hat der Gesetzgeber zugleich eine Obergrenze des baulichen Maßes der das Biogas erzeugenden Anlagekomponenten festgelegt. Die bauliche Anlage darf nicht auf die Gewinnung von mehr Biogas ausgelegt sein, als vom Blockheizkraftwerk abgenommen und dort verwendet werden kann (BVerwG, Urteil vom 11.12.2008 -7C 6.08). Damit sind auch jene Anlagen in ihrer baulichen Dimension definiert, die z.B. nur einen Teil des erzeugten Biogases an Ort und Stelle in Strom umwandeln und das restliche Biogas in eine Ferngasleitung einspeisen.

Nicht-privilegierte Biogasanlagen (d. h. Anlagen kleiner 0,5 MW elektrische Leistung, die die Voraussetzungen der Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB nicht erfüllen, und Anlagen größer 0,5 MW elektrische Leistung) unterliegen im Hinblick auf ihre Realisierbarkeit im Außenbereich der Bauleitplanung. Auf die Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung gemäß § 1 Abs. 4 BauGB ist dabei zu achten.

Die in § 35 Abs. 1 Nr.6 BauGB enthaltene Größenbeschränkung für die Privilegierung von Biogasanlagen im Außenbereich wurde in den RPM-E 2009 (siehe Begründung/Erläuterung zu Plansatz 7.2-1 bis 7.2-9 (G)), dahingehend übernommen, dass nicht privilegierte Biogasanlagen raumbedeutsam sind und einer raumordnerischen Steuerung bedürfen. Die Flächeninanspruchnahme der in Mittelhessen zurzeit geplanten Biogasanlagen (größer 0,5 MW elektrische Leistung) liegt zwischen 1,3 und 3,7 Hektar. Nach dem RPM-E 2009 wird in der Regel erst bei einer Flächeninanspruchnahme von 5 Hektar von einer Raumbedeutsamkeit ausgegangen. Neben der Flächeninanspruchnahme nehmen jedoch Biogasanlagen Einfluss auf die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes durch:

- Beeinflussung von Flächen, denen über die Festlegung von Zielen Raumfunktionen und Raumnutzungen zugewiesen sind (Vorranggebiete), durch die Anlage selbst oder durch Nutzungsänderungen im Zusammenhang mit der Erzeugung und Verwertung von energetisch nutzbarer Biomasse,
- Beeinflussung von Vorbehaltsgebieten, denen über die Raumordnung hinsichtlich bestimmter raumbedeutsamer Funktionen oder Nutzungen ein relativer Vorrang eingeräumt ist, durch die Anlage selbst oder durch Nutzungsänderungen im Zusammenhang mit der Erzeugung und Verwertung von energetisch nutzbarer Biomasse,
- Verkehrsbelastung des Freiraums,
- Gefahr von Splittersiedlungen,
- Beeinträchtigung des Landschaftsbildes durch Lage, Höhe und Fernwirkung des Vorhabens.

Der Sonderfall einer nicht privilegierten Anlage mit einer elektrischen Leistung kleiner als 0,5 MW ist im Hinblick auf seine Raumbedeutsamkeit im Einzelfall zu prüfen.

Besondere anlagenspezifische Standortfaktoren neben raumordnerischen Standortfaktoren

Neben den raumordnerischen Standortfaktoren sind in der Standortprüfung auch besondere anlagenspezifische Standortfaktoren dann von Bedeutung, wenn Standorte außerhalb von Vorranggebieten Industrie und Gewerbe in Anspruch genommen werden sollen.

Im Ziel geht es darum, für Standorte außerhalb von Vorranggebieten Industrie und Gewerbe einen Konsens zu schaffen zwischen dem Schutz des Freiraums und dem Ausbau erneuerbarer Energien. Aus Sicht der Raumordnung ist ein Standort einer Biogasanlage im Vorranggebiet Industrie und Gewerbe mit Stromeinspeisung und vollständiger Restwärmenutzung oder mit Gaseinspeisung der idealtypische Fall.

Beschlussvorschlag:

Aus regionalplanerischer Sicht wird für Standorte **raumbedeutsamer Biogasanlagen (Anlagen mit einer elektrischen Leistung von mehr als 0,5 MW)** das nachfolgende Prüf- und Beurteilungsschema zugrunde gelegt. Die unter I. bis III. vorgenommenen Flächenkategorisierungen sind jeweils nachrangig zueinander zu sehen.

I. Biogasanlagen sind in der Regel in Vorranggebieten Industrie- und Gewerbe (Bestand und Planung) anzusiedeln.

Biogasanlagen sind, soweit sie nicht den Tatbestand der Privilegierung erfüllen, gewerbliche Anlagen und grundsätzlich als raumbedeutsam einzustufen. Der Landesentwicklungsplan Hessen 2000 und der RPM-E 2009 sehen die Ansiedlung von raumbedeutsamen Biogasanlagen in den regionalplanerischen Bereichen für Industrie und Gewerbe als mit den Erfordernissen der Raumordnung vereinbar an. Industrielastige Gebiete sind dabei zu bevorzugen; gewerbliche Mischgebiete sind nachrangig zu sehen.

Nachrangig kommen im Einzelfall Standorte zunächst nach Punkt II. und dann nach Punkt III. in Betracht, wenn geeignete Flächen in Vorranggebieten Industrie- und Gewerbe nicht zur Verfügung stehen und/oder besondere anlagenspezifische Standortfaktoren diese Standorteignung begründen.

II. Biogasanlagen in räumlicher Zuordnung zu einem Vorranggebiet Industrie- und Gewerbe oder zur bebauten Ortslage kommen als nachrangige Standorte zu Vorranggebieten Industrie- und Gewerbe nach Punkt I. in Betracht.

Außerhalb von Vorranggebieten Industrie- und Gewerbe können Alternativstandorte in Betracht gezogen werden, wenn über die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung hinaus nachgewiesen wird, dass eine Realisierung einer Anlage in einem Vorranggebiet Industrie- und Gewerbe nicht möglich oder aufgrund besonderer anlagenspezifischer Standortfaktoren nicht vertretbar ist. Es ist darzulegen, dass Vorranggebiete Industrie- und Gewerbe (Bestand und Planung) in der Kommune nicht zur Verfügung stehen und/oder Vorgaben nach BImSchG trotz Flächenverfügbarkeit in Vorranggebieten für Industrie und Gewerbe eine Realisierung in einem solchen Gebiet nicht zulassen und/oder besondere anlagenspezifische Standortfaktoren zwingend für einen alternativen Standort gemäß Punkt II. sprechen.

In der Regel handelt es sich bei diesen Flächen um Vorbehaltsgebiete für Landwirtschaft im Anschluss an bebauten Ortslagen oder im Anschluss an Vorranggebiete Industrie- und Gewerbe.

Bei Inanspruchnahme solcher Flächen ist ein Abweichungsverfahren nicht erforderlich.

III. Biogasanlagen sind in einem Vorranggebiet Regionaler Grünzug, Vorranggebiet für Landwirtschaft oder in einem von der Ortslage abgesetzten Vorbehaltsgebiet für Landwirtschaft zulässig, soweit Flächen nach Punkt I. und Punkt II. nicht zur Verfügung stehen und es sich um atypische Einzelfälle handelt.

Sofern die vorgenannten Gebiete als Standort in Anspruch genommen werden sollen, ist aufgrund der im RPM-E 2009 für diese Räume festgelegten Ziele in der Regel ein Abweichungsverfahren erforderlich. Eine Inanspruchnahme dieser Gebiete ist nur in atypischen Einzelfällen zulässig; die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind dabei zu berücksichtigen und die Grundzüge der Planung dürfen durch diesen Einzelfall nicht berührt werden.

Entsprechende - nicht abschließende - Kriterien sind nachfolgend benannt.

Eine Abweichung von den Zielen des RPM-E 2009 ist unter folgenden Voraussetzungen zulässig:

- Vorbehaltsgebiete für Landwirtschaft im Anschluss an bebaute Ortslagen oder im Anschluss an Vorranggebiete Industrie- und Gewerbe stehen als Standorte nicht zur Verfügung oder Vorgaben nach BImSchG lassen trotz Flächenverfügbarkeit eine Realisierung in diesen Gebieten nicht zu oder besondere anlagenspezifische Standortkriterien sprechen zwingend für einen alternativen Standort nach Punkt III.
- Im Freiraum bereits bestehende erhebliche Vorbelastungen (z.B. Hofstelle, Gartenbaubetrieb, Intensivtierhaltung, Deponie, Kläranlage, klassifizierte Straße etc.) begründen eine Atypik des vorgesehenen Standortes, die den Eingriff in den Freiraum rechtfertigen kann.
- Besondere anlagenspezifische Standortfaktoren sprechen zwingend für den Standort.
- Die für den Betrieb der Anlage benötigte Biomasse wird überwiegend (mind. 51 % Gewichtsanteil) und dauerhaft aus dem direkten Umfeld (Radius bis 20 km) der Anlage wirtschaftlich vertretbar bezogen. Eine ausreichende Verkehrsanbindung der Anlage muss in jedem Fall gesichert sein.
- Der Beitrag der Maßnahme zur Zersiedelung der Landschaft ist zu prüfen.

Erweiterungen privilegierter Anlagen über den Privilegierungstatbestand nach §35 Abs.1 Nr. 6 BauGB hinaus sind analog zu behandeln.

IV. Neben Fragen der Flächenverfügbarkeit und immissionsrechtlichen Rahmenbedingungen bei Anlagenstandorten in Vorranggebieten Industrie und Gewerbe können im Einzelfall besondere anlagenspezifische Standortfaktoren auch für Standorte außerhalb der Vorranggebiete Industrie und Gewerbe sprechen.

Zu besonderen anlagenspezifischen Standortfaktoren werden gezählt:

- Effiziente Nutzung der in der Anlage gewonnenen Energie (Gaseinspeisung, Stromerzeugung, Nutzung der Restwärme),
- übermäßige Verkehrsbelastung der Ortslagen durch An- und Abtransport zu und von der Biogasanlage,
- geeigneter Einspeisepunkt zu bestehenden oder geplanten Ferngasleitungen,
- gesicherte Erschließung ohne übermäßige Inanspruchnahme des Freiraums und Belastung der Freiraumfunktionen.

Begründung:

Zu I.

Der Landesentwicklungsplan Hessen 2000 wie auch der Regionalplan Mittelhessen Entwurf 2009 sehen für die Ansiedlung gewerblicher Unternehmen dafür ausgewiesene Vorranggebiete Industrie und Gewerbe (Bestand und Planung) vor (Plansatz 5.3-1 und 5.3-2 (Z) (K)).

Biogasanlagen sind, auch wenn sie landwirtschaftliche Rohstoffe oder Reststoffe verwerten, als gewerbliche Betriebe anzusehen und grundsätzlich in diesen Gebieten anzusiedeln. In begründeten Einzelfällen, d. h. in den Fällen, in denen keine geeigneten Standorte in Vorranggebieten Industrie- und Gewerbe (Bestand und Planung) vorhanden sind oder die Kommune über solche Flächen nicht verfügt, sind außerhalb der Siedlungsflächen Alternativstandorte im Freiraum zulässig. Entsprechend einer abgestuften Betrachtung und Prüfung potenziell verfügbarer Flächen von „innen“ nach „außen“, also ausgehend von den Siedlungsflächen hin zum Freiraum, sind zur Standortbegründung nach den Punkten II. und III. zunehmend weitere Kriterien zu erfüllen, die eine Inanspruchnahme des Freiraums rechtfertigen.

Dabei sind dann immer auch die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu prüfen wie das Vorliegen einer erheblichen Beeinträchtigung von Vorbehaltsgebieten für Natur- und Landschaft, für besondere Klimafunktionen, für besondere Landschaftsbildfunktionen oder nachteilige Auswirkungen auf das Landschaftsbild.

Standorte in Vorranggebieten Industrie und Gewerbe sind nicht alleine dadurch auszuschließen, dass eine Kommune Flächen für andere gewerbliche Unternehmen vorhalten will, ohne den konkreten Nachweis von Ansiedlungswünschen solcher Unternehmen zu führen, oder auf eine fehlende Flächenverfügbarkeit aufgrund bestehender Eigentumsverhältnisse verweist.

Diese Argumente treffen auf alle gewerblichen Ansiedlungen zu.

Soweit Biogasanlagen in Industrie- und Gewerbegebieten realisiert werden, ist die Regionalplanung nicht tangiert.

Zu II.

Entsprechend der abgestuften Prüfungsreihenfolge kommen Standorte in räumlicher Zuordnung zu einem Industrie- und Gewerbegebiet oder zur Ortslage als nachrangige Standorte für Biogasanlagen in Betracht. In der Regel handelt es sich hierbei um im RPM-E 2009 ausgewiesene Vorbehaltsgebiete für Landwirtschaft.

Gemäß Plansatz 5.3-3 (Z) können in Ortsteilen, in denen weder Vorranggebiete Industrie und Gewerbe Planung noch Vorranggebiete Siedlung Planung festgelegt sind und auch keine Flächen im Bestand für gewerbliche Zwecke verfügbar sind, am Rande der Ortslagen in den Vorbehaltsgebieten für Landwirtschaft bedarfsorientiert bis zu max. 5 ha gewerbliche Flächen im Rahmen der Bauleitplanung für den Eigenbedarf sowie zur örtlichen Grundversorgung ausgewiesen werden.

Ein Abweichungsverfahren ist hier in der Regel nicht erforderlich. Die Beteiligung der Oberen Landesplanungsbehörde erfolgt in den entsprechenden Bauleitplanverfahren.

Zu III.

Standorte im Freiraum, d. h. in einem der unter Punkt III. genannten Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete, sollen nur dann in Anspruch genommen werden, wenn im Rahmen der Standortprüfungen nach Punkt I. und Punkt II. keine geeigneten Standorte ermittelt werden konnten. Vorranggebiete für den vorbeugenden Hochwasserschutz sind als Standorte ausgeschlossen.

Standorte im Freiraum lassen sich nur anhand der Atypik des Einzelfalles begründen. Unter III. sind entsprechende (nicht abschließende) Kriterien genannt. Der Freiraumstandort wird als Ausnahmestatbestand gesehen, der als letztmöglicher Standort nicht in jeder Gemarkung zwingend vorhanden sein muss.

Wird ein Vorranggebiet als Standort in Anspruch genommen, ist bei raumbedeutsamen Biogasanlagen in der Regel ein Abweichungsverfahren erforderlich. Dies gilt ebenso bei Inanspruchnahme eines von der Ortslage abgesetzten Vorbehaltsgebietes Landwirtschaft; hier greift das im RPM-E 2009 in Plansatz 5.1-2 (Z) formulierte Ziel, wonach splitterhafte Siedlungsentwicklungen und disperse Siedlungsstrukturen auszuschließen sind.

An die Inanspruchnahme des Freiraums werden zusätzliche Anforderungen gestellt, die aus dem RPM-E 2009 abzuleiten sind. Nach Plansatz 7.2-1 (G) und der zugehörigen Begründung/Erläuterung soll beim Ausbau Erneuerbarer Energien die regionale Wertschöpfung durch den Einsatz heimischer erneuerbarer Energien gefördert werden. Dieser Zielsetzung trägt das zusätzliche Kriterium Rechnung, indem die für den Betrieb der Anlage benötigte Biomasse überwiegend (mind. 51 % Gewichtsanteil) und dauerhaft aus dem direkten Umfeld (Radius bis 20 km) der Anlage wirtschaftlich vertretbar bezogen werden soll.

Dadurch wird der Ausnahmecharakter solcher Standorte herausgestellt, indem die Belastung des Freiraums durch eine regionale Verankerung der Anlage im Sinne regionaler Wertschöpfung zumindest teilweise einen Ausgleich erfährt.

Es wäre wünschenswert, dasselbe Ziel auch bei der Ansiedlung von Biogasanlagen in den Gebieten nach I. und II. vorzugeben. Dies liegt jedoch nicht in dem Verantwortungsbereich der Regionalversammlung sondern ist im Rahmen der Bauleitplanung Aufgabe der Kommunen.

Zu IV.

Besondere anlagenspezifische Standortfaktoren berücksichtigen neben raumordnerischen Standortfaktoren zusätzliche Kriterien in einem Standortfindungsprozess, die im Einzelfall berücksichtigt werden können. Sie können Ausnahmen von der Regel begründen, dass Biogasanlagen in Vorranggebieten Industrie und Gewerbe anzusiedeln sind.

Keine besonderen anlagenspezifischen Standortfaktoren im Sinne der Regionalplanung sind unternehmerische Kriterien wie z. B.:

- Alleinige wirtschaftliche Erwägungen des Investors,
- vorhandenes Grundstück der Kommune, des Investors oder Betreibers,
- die Bereitschaft von Landwirten, nur an einen bestimmten Standort zu liefern oder
- bereits bestehende Vorverträge mit der Landwirtschaft zur Belieferung der Anlage.

Vorgaben des Immissionsschutzes sind für alle Standorte im Hinblick auf die Flächeneignung zu berücksichtigen und im Einzelfall zu prüfen.

Metzger