

Agri-Photovoltaik: bessere Chancen für kleinere Anlagen und hoch aufgeständerte Systeme

Positionspapier, Oktober 2022

1. Wichtige Weichen wurden gestellt

Das Ziel, Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 zu erreichen, erfordert einen zügigen und massiven Ausbau Erneuerbarer Energien in Deutschland. Gleichzeitig steigt der Bedarf, landwirtschaftliche Kulturen vor zunehmenden Extremwetterereignissen wie Hagel, Trockenphasen und zu hohen Temperaturen zu schützen. Eine Möglichkeit, diesen Herausforderungen zu begegnen, stellt eine Doppelnutzung von Landflächen durch hoch aufgeständerte Agri-Photovoltaik (Agri-PV) dar. Bei einer solchen Bewirtschaftung der Fläche unter den PV-Modulen kann die landwirtschaftliche Nutzung der Fläche erhalten bleiben und gleichzeitig könnte die PV-Leistung in Deutschland signifikant ausgebaut werden. Auch bodennahe Agri-PV, die einen Anbau zwischen den Modulen zulässt, verbessert die Effizienz der Landnutzung.

Mit der jüngsten Novelle des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes (EEG 2023) wurden in Deutschland bereits wichtige Rahmenbedingungen für einen Markthochlauf der Agri-Photovoltaik auf den Weg gebracht. So ist es zukünftig möglich, im Rahmen der Regelausschreibungen des EEG eine finanzielle Förderung für Strom aus PV-Anlagen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen zu erhalten, soweit die landwirtschaftliche Nutzung auf der Fläche durch die Anlage nicht nennenswert eingeschränkt wird. Für hoch aufgeständerte Anlagen mit einer Bewirtschaftung unter den PV-Modulen besteht zusätzlich ein Anspruch auf eine Prämie, um die Mehrkosten für die aufwändigere Unterkonstruktion zu berücksichtigen. Bezüglich der EU-Direktzahlungen soll ab 2023, ein gesetzlicher Anspruch auf 85 Prozent der flächenbezogenen Zahlungen bestehen.

Zudem ist die Neuregelung der steuerlichen Behandlung von Agri-PV zu nennen. Der Deutsche Bauernverband (DBV), das Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme ISE, und die Hochschule Kehl begrüßen ausdrücklich, dass die VertreterInnen der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder nunmehr beschlossen haben, den Grundbesitz mit Photovoltaik-Anlagen, die den Anforderungen der DIN SPEC 91434 als Agri-PV der Kategorie I oder II erfüllen, dem landwirtschaftlichen Vermögen zuzurechnen. Durch den Erlass vom 15. Juli 2022 (BStBl. I 2022, S. 1226) wird die Akzeptanz bei den Landwirten erhöht, wodurch die Flächenakquise vereinfacht und die Energiewende vorangetrieben wird.

Obgleich der bisherigen Weichenstellungen zum Ausbau der Agri-PV in Deutschland sehen alle drei Institutionen weiterhin dringenden Korrektur- und Handlungsbedarf, um das hohe Potenzial der Agri-PV zeitnah zu heben und Fehlentwicklungen vorzubeugen. Dies betrifft im Wesentlichen die Förderung hoch aufgeständelter Agri-PV im EEG und die Vereinfachungen der Genehmigungsverfahren für den Bau von Agri-PV-Anlagen.

2. Korrekturbedarf im EEG 2023 bei der Förderung hoch aufgeständerter Agri-PV

Eine wichtige Errungenschaft stellt nach Einschätzung des DBV, des Fraunhofer ISE und der Hochschule Kehl die Abgrenzung von hoch aufgeständerten zu bodennahen Agri-PV-Systemen im neuen EEG dar, da sich sowohl die Kosten als auch die Synergiepotenziale und Anwendungsgebiete beider Systeme wesentlich unterscheiden. Durch die Einführung der Technologieprämie im EEG in Höhe von 1,2 Cent pro Kilowattstunde werden nun grundsätzlich die Mehrkosten und die besonderen Synergiepotenziale hoch aufgeständerter Systeme berücksichtigt.

Allerdings bestehen seitens des DBV, des Fraunhofer ISE und der Hochschule Kehl erhebliche Zweifel, ob die Höhe der Technologieprämie auskömmlich für einen nennenswerten Ausbau hoch aufgeständerter Anlagen ist. Durch einen zu hohen Kostendruck können Innovationen und Vielfalt beim Markthochlauf verhindert und die landwirtschaftliche Produktion aus dem Auge verloren werden. Vor allem stark gestiegene Stahlpreise erhöhten in den letzten Jahren die Kosten für die Aufständigung.

Zielführender als eine starre Prämie wäre in den Regelausschreibungen des EEG aus Sicht des DBV, des Fraunhofer ISE und der Hochschule Kehl die Einführung eines dedizierten Segments für hoch aufgeständerte Anlagen. Dadurch könnte sichergestellt werden, dass ein nennenswerter Zubau hoch aufgeständerter Agri-PV-Anlagen auch tatsächlich stattfindet.

3. EEG-Förderung auch für kleine Anlagen ermöglichen

Aktuell ist im EEG 2023 eine spezielle Förderung hoch aufgeständerter Agri-PV nur im Rahmen der Regelausschreibungen vorgesehen. Nichtausschreibungspflichtige Anlagen unter einem MWP erhalten hingegen nur den Regelsatz der gesetzlichen Einspeisevergütung, der aktuell sogar unterhalb der mittleren Zuschläge für große, ausschreibungspflichtige Anlagen liegt. Dieser Regelsatz wird für den Bau hoch aufgeständerter Systeme in den meisten Fällen nicht auskömmlich sein. Ob Gleiches gilt für Anlagenkombinationen im Rahmen der Innovationsausschreibungen des EEG gilt, ist unklar. Hier sollte zeitnah Rechtssicherheit geschaffen werden.

Um die gesellschaftliche Akzeptanz beim Ausbau der erneuerbaren Energien zu erhalten, spielt die Teilhabe der lokalen Bevölkerung eine wichtige Rolle.¹ Dazu gehört auch, dass Landwirtschaftsbetriebe die Möglichkeit erhalten, selbst Eigentümer und Betreiber von Agri-PV-Anlagen zu werden. Es erscheint jedoch deutlich wahrscheinlicher, dass örtliche Landwirtschaftsbetriebe die notwendigen Investitionen von kleinen Anlagen (im Bereich einiger 100 kWp) stemmen können als im Falle großer Anlagen (1 MWp und mehr). Mit einer Förderung auch kleinerer Agri-PV-Anlagen können so die Akzeptanz vor Ort erhöht und die Hürden für den Einstieg in Agri-PV gesenkt werden.

Nach Auffassung des DBV, des Fraunhofer ISE und der Hochschule Kehl sollten hoch aufgeständerte Anlagen sowohl in der gesetzlichen Einspeisevergütung als auch im Rahmen der Regelausschreibungen des EEG eine Aussicht auf eine angemessene Förderung erhalten. Dies könnte entweder über ein separates Kontingent oder über eine auskömmliche Technologieprämie umgesetzt werden.

¹Siehe dazu auch: Hübner, G., Pohl, J., Warode, J., Gotchev, B., Ohlhorst, D., Krug, M., . . . Peters, W. (2020). Akzeptanzfördernde Faktoren erneuerbarer Energien. Bundesamt für Naturschutz, Bonn.

4. Vereinfachung der Genehmigungsverfahren

Ein weiteres Hindernis für die Ausschöpfung des vollen Potenzials der Agri-PV stellt die derzeitige Rechtslage in Bezug auf die Genehmigungsverfahren dar. Aus Sicht des DBV, des Fraunhofer ISE und der Hochschule Kehl gilt es, diese Hürden für die Errichtung von Agri-PV-Anlagen abzubauen.

Typischerweise befinden sich Agri-PV-Systeme im Außenbereich. Grundsätzlich sind dort nur privilegierte Vorhaben zuzulassen, sofern öffentliche Belange diesen nicht entgegenstehen und die Erschließung gesichert ist. Anders als bei allen anderen erneuerbaren Energieträgern sowie Anlagen zur Entsorgung radioaktiver Abfälle ist derzeit eine Privilegierung im Außenbereich für Agri-PV-Anlagen in vielen Fällen nicht möglich.

Daher ist in aller Regel die Aufstellung eines (vorhabenbezogenen) Bebauungsplans durch die örtliche Kommune von Nöten. Oft muss hierfür zunächst der Flächennutzungsplan geändert werden. Diese Verfahren nehmen meist viel Zeit in Anspruch und verzögern damit den Markthochlauf der Agri-PV.

Daher empfehlen der DBV, das Fraunhofer ISE und die Hochschule Kehl, kleinere Anlagen etwa bis 1 Hektar oder 1 Megawatt Nennleistung, die in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang zum landwirtschaftlichen Betrieb stehen oder der gartenbaulichen Erzeugung dienen, nach §35 BauGB zu privilegieren. Darüber hinaus erscheinen weitere Maßnahmen zur Vereinfachung der Genehmigungsverfahren als sinnvoll wie z. B. eine Digitalisierung der Genehmigungsprozesse, sowie ein Ausbau der Fachkompetenzen in den lokalen Genehmigungsbehörden.