

Regierungsratsbeschluss

vom 8. Mai 2023

Nr. 2023/764

KR.Nr. A 0221/2022 (BJD)

Auftrag Fraktion FDP.Die Liberalen: Erhebung des kantonalen Freiflächenpotentials für Photovoltaikanlagen Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, das Flächenpotential für Flächen ab zwei Hektaren für diejenigen Photovoltaikanlagen (Freiflächen-Solarstromkraftwerke) zu erheben, die einen Beitrag zur sicheren Stromversorgung leisten, ohne die landwirtschaftliche Produktion negativ zu tangieren.

2. Begründung (Vorstosstext)

Derzeit werden in der Schweiz knapp 3'000 Gigawattstunden Sonnenstrom pro Jahr erzeugt - das heisst, es wird erst rund 20% des technischen Potentials an Gebäudeflächen genutzt (noch ohne zukünftigem Fassadenpotential). Das ungenutzte Potential für Photovoltaikanlagen innerhalb des Baugebiets ist also noch gross, es zeigt aber auch auf, wie langsam dieser Ausbau vorgeht. Die Gründe dafür sind vielschichtig. Grossanlagen sind wesentlich effizienter. Mittels einer Nutzungsplanung nach Artikel 18 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) dürfen solche Grossanlagen grundsätzlich in Betracht gezogen werden. Dafür sind Flächen vorzusehen, die für die landwirtschaftliche Produktion eine untergeordnete Bedeutung haben. Im Zentrum stehen Flächen, die eine geringe Bodenfruchtbarkeit aufweisen. Auf diesen Flächen kann unter Umständen eine grossflächige Photovoltaik-Freiflächenanlage Sinn machen, insbesondere wenn zum Beispiel auf den bebauten Grundstücken und der vorhandenen Gebäudestruktur in einer Gemeinde oder Region keine grösseren Solarstromanlagen mehr realisiert werden können.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Allgemeine Bemerkungen

Mit Beschluss Nr. 2022/867 vom 31. Mai 2022 hat der Regierungsrat das kantonale Energiekonzept genehmigt. Es zeigt die Stossrichtung der kantonalen Energiepolitik der nächsten Jahre auf. Mit der Überarbeitung des Energiekonzepts reagiert der Kanton Solothurn auf die veränderten nationalen energie- und klimapolitischen Rahmenbedingungen und stimmt die kantonale Energiepolitik darauf ab. Wesentlich sind insbesondere ehrgeizigere Ziele zum Ausbau der erneuerbaren Stromerzeugung vorab durch die verstärkte Nutzung der Solar- und Windenergie. Das Tempo muss erhöht werden - einerseits, um die Kernkraft bestmöglich zu ersetzen und andererseits, um den durch die Dekarbonisierung verursachten zusätzlichen Strombedarf möglichst mit günstiger, versorgungssicherer einheimischer Energie zu ersetzen.

Damit das Tempo beim Ausbau der erneuerbaren Stromproduktion erhöht werden kann, sollen die Rahmenbedingungen im Einflussbereich des Kantons verbessert werden. Dazu gehören gemäss Energiekonzept 2022 im Bereich der Photovoltaik (PV) insbesondere ein kantonales Bonusprogramm, Steuererleichterungen, eine PV-Pflicht für Neubauten, eine Risikoabsicherung für PV-Grossanlagen sowie eine Positivplanung von PV-Grossanlagen.

Konkret: Um das Solarpotential zu nutzen, braucht es - zusätzlich zu den kleineren, auf eine möglichst hohe Eigenverwendung optimierten Anlagen - auch Grossanlagen. Das Massnahmenblatt E-6 des Energiekonzepts umschreibt die Anforderungen an das Projekt «Positivplanung und kantonaler Nutzungsplan PV-Grossanlagen».

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 17. März 2023 Änderungen der Energieverordnung, der Energieförderungsverordnung und der Stromversorgungsverordnung beschlossen. Diese Änderungen traten per 1. April 2023 in Kraft. Sie ermöglichen die Umsetzung der vom Parlament beschlossenen Änderungen des Energiegesetzes, die seit dem 1. Oktober 2022 in Kraft sind (Dringliche Massnahmen zur kurzfristigen Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter, Solaroffensive). Mit den Änderungen des Energiegesetzes erleichtert das Parlament die Bewilligung von Photovoltaik-Grossanlagen und legt für diese eine Förderung mit einer Einmalvergütung von bis zu 60 Prozent der Investitionskosten fest. Diese Erleichterungen gelten, bis diese neuen Photovoltaik-Grossanlagen schweizweit eine jährliche Gesamtproduktion von maximal 2 Terrawattstunden (TWh) erlauben. Die Änderungen des Energiegesetzes sind befristet bis 2025. Es ist davon auszugehen, dass diese Bestimmungen im Kanton Solothurn nicht zur Anwendung kommen. Zweck der Solaroffensive auf Bundesebene ist erklärermassen, mit alpinen Photovoltaik-Grossanlagen innert möglichst kurzer Zeit einen substanziellen Zubau zu ermöglichen.

3.2 Planungs- und baurechtliche Rahmenbedingungen für PV-Anlagen

Zu den grundlegenden Anforderungen und Verfahren für die Bewilligung von Solaranlagen gemäss Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG; SR 700) sowie Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) haben wir uns im Rahmen der Beantwortung des Auftrags Janine Eggs «Meldepflicht statt Baubewilligungspflicht für Solaranlagen auf Gebäudedächern in der Juraschutzzone» bzw. des Auftrags Fraktion FDP.Die Liberalen «Photovoltaik-Zubau in kommunalen Schutzzonen deblockieren» bereits ausführlich geäussert.

Betreffend freistehenden Solaranlagen sind zusätzlich die Bestimmungen nach Art. 32c der RPV massgebend. Demnach können Solaranlagen mit Anschluss ans Stromnetz ausserhalb der Bauzonen insbesondere dann standortgebunden (und damit in einem Baubewilligungsverfahren behandelbar) sein, wenn sie optisch eine Einheit bilden mit Bauten oder Anlagen, die voraussichtlich längerfristig rechtmässig bestehen, schwimmend auf einem Stausee oder auf anderen künstlichen Gewässerflächen angebracht werden oder in wenig empfindlichen Gebieten Vorteile für die landwirtschaftliche Produktion bewirken oder entsprechenden Versuchs- und Forschungszwecken dienen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass für PV-Freiflächenanlagen, die einen relevanten Beitrag zur sicheren Stromversorgung leisten sollen, in der Regel eine Planungspflicht besteht.

Vor diesem Hintergrund erscheint es zweckmässig, das Potential von Freiflächenanlagen im gesamten Kanton Solothurn nach einheitlichen Gesichtspunkten zu ermitteln. Bereits das kantonale Energiekonzept sieht vor, dass analog zur Wind- und Wasserkraft auch für den Bau von grösseren Photovoltaikanlagen geeignete Standorte bestimmt und in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden sollen. Damit kann eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzbarkeit von grossen und leistungsfähigen Photovoltaikanlagen geschaffen werden. Das grundeigentümergehörige Planungsrecht soll mit Blick auf konkrete Projekte dann in einem kantonalen Nutzungsplan PV-Grossanlagen geschaffen werden, um die Gemeinden im Planungsverfahren zu entlasten.

3.3 Eignungsgebiete

Freistehende Photovoltaik-Anlagen haben grosse räumliche Auswirkungen insbesondere auf Natur und Landschaft. Sie sind anspruchsvoll in der Interessenabwägung, selten standortgebunden und zumeist aufwändiger in der Anbindung ans öffentliche Stromnetz. Entsprechend gross sind der Koordinationsbedarf und die Planungs- und Investitionsrisiken für solche Anlagen. Sie sind bisher kaum zu realisieren und scheitern meistens bereits während der Vorabklärung.

Dennoch gibt es Gebiete, auf denen PV-Grossanlagen auch in der Gesamt-Interessenabwägung sinnvoll sein können. Dazu zählen insbesondere

- nicht anderweitig nutzbare Freiflächen innerhalb des Siedlungsgebiets (z.B. Grundwasserschutzzonen)
- bestehende flächige Infrastrukturen (z.B. Parkplätze, ARA) oder lineare Infrastrukturen (z.B. Lärmschutzwände)
- Steinbrüche
- weitere Flächen mit besonders guter Sonnenexposition.

Für die Interessenabwägung ist entscheidend, dass Standorte gefunden werden, auf denen mit Solaranlagen ein substanzieller Beitrag zur kantonalen Energieversorgung geleistet werden könnte. Ein grundsätzlicher Ausschluss von landwirtschaftlichen Nutzflächen ist dabei nicht zielführend. Wenn an solchen Standorten ein überdurchschnittliches Potential zur Energieerzeugung vorhanden wäre, dann sollen auch besonders geeignete Flächen im Kulturland zur punktuellen Erstellung von grossen PV-Anlagen zumindest geprüft werden können.

3.4 Fazit

Das Potential für freistehende Photovoltaik-Anlagen im Kanton Solothurn soll ermittelt werden. Die Eignungs- und Ausschlusskriterien bzw. die Anforderungen an solche Eignungsgebiete sollen bereits mit der Richtplananpassung 2023, d.h. bis voraussichtlich Mitte 2025 festgelegt werden. Die Eignungsgebiete selbst sollen dann direkt im Anschluss mit einer nachfolgenden Richtplananpassung räumlich bezeichnet werden. Damit wären die Voraussetzungen erfüllt, um grosse freistehende PV-Anlagen mit dem Instrument des kantonalen Nutzungsplans planungsrechtlich zu ermöglichen. Es ist denkbar, mit der Erarbeitung entsprechender Nutzungspläne bereits parallel zu den Richtplanverfahren zu beginnen.

Die nötigen Abklärungen sollen also im Rahmen der «Positivplanung und kantonalen Nutzungsplan PV-Grossanlagen» gemäss Massnahmenblatt E-6 des Energiekonzepts vorgenommen werden. Für die Positivplanung ist mit einmaligen Kosten in der Höhe von ca. 150'000 Franken und für die Erarbeitung der kantonalen Nutzungsplanung mit jährlichen Kosten von 100'000 Franken zu rechnen. Mit Beschluss vom 13. Dezember 2022 (KRB Nr. SGB 0147/2022) hat der Kantonsrat dem bereinigten Globalbudget «Raumplanung» für die Jahre 2023 bis 2025 zugestimmt. Insbesondere zur Förderung von erneuerbaren Energien wurden dabei ausdrücklich zusätzliche Mittel vorgesehen. Die Rekrutierung einer geeigneten Fachperson für das Amt für Raumplanung ist bereits in vollem Gange.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit geändertem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, das Flächenpotential für Flächen ab zwei Hektaren für diejenigen Photovoltaikanlagen (Freiflächen-Solarstromkraftwerke) zu erheben, die einen Beitrag zur sicheren Stromversorgung leisten. Die Eignungsgebiete sollen sodann mit dem kantonalen Richtplan und in der Folge mit der kantonalen Nutzungsplanung festgelegt werden.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Bau- und Justizdepartement (vs)
Amt für Raumplanung (sch)
Aktuariat UMBAWIKO
Parlamentdienste
Traktandenliste Kantonsrat