

Stellungnahme zum BNetzA-Entwurf der Festlegung des Untersuchungsrahmens für die Strategische Umweltprüfung im Rahmen der Bedarfsermittlung 2019-2030

apl. Prof. Dr. Karsten Runge, OECOS GmbH Hamburg

Dr. Peter Durinke, DE WITT RechtsanwaltsGmbH Berlin

1 Anlass

Der Bundesbedarfsplan nach § 12e EnWG erfordert gemäß § 35 Abs. 1 UVPG eine Strategische Umweltprüfung (SUP). In der SUP werden die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen der notwendigen Netzausbaumaßnahmen auf Grundlage des aktuell in der Erstellung befindlichen Netzentwicklungsplans Strom 2030 - Version 2019 (NEP Strom 2030) sowie des Flächenentwicklungsplans geprüft. Der NEP Strom 2030 wird von den Übertragungsnetzbetreibern voraussichtlich im Dezember 2018 zur Konsultation gestellt. Mit der aktuell anstehenden Festlegung des Untersuchungsrahmens für die SUP durch die BNetzA werden die inhaltlichen und formalen Weichen gestellt unter welchen Umweltgesichtspunkten und mit welcher Methodik der Netzausbaubedarf in der Strategischen Umweltprüfung geprüft wird.

Seit der erstmaligen SUP des Bundesbedarfsplan 2012 sind eine Reihe von Novellierungen des UVP- sowie des Energierechts erfolgt, welche gegenüber der SUP aus dem Jahre 2012 inhaltliche und methodische Anpassungen erforderlich machen. Die BNetzA hat aktuell ihren Entwurf zur Festlegung des Untersuchungsrahmens für die Strategische Umweltprüfung für die Bedarfsermittlung zur Konsultation freigegeben. Hierauf wird in den folgenden Ausführungen Bezug genommen.

2 System der Netzplanung

Das System der Umweltprüfungen (SUP/UVP) im Netzausbau orientiert sich an den drei Planungsebenen der Netzausbauplanung nach dem NABEG und dem EnWG. Auf der obersten (hier anstehenden) Planungsebene geht es vordringlich um die Zuordnung von Stromerzeugungs- und Bedarfsstandorten, auf der mittleren Planungsebene (Bundesfachplanung/Raumordnung) geht es vordringlich um großräumige Korridorverläufe und auf der unteren Planungsebene (Planfeststellung) schließlich geht es um räumlich konkrete Zuordnungen der technisch konkretisierten Leitungen. Sowohl bei den zugrundeliegenden Planungen als auch bei den darauf aufbauenden Umweltprüfungen gilt es die Planungsebenen sauber abzuschichten und Doppelprüfungen zu vermeiden. § 39 Abs. 3 UVPG ermöglicht es dabei, zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen festzulegen, auf welcher Planungsstufe welche Auswirkungen sinnvoller Weise geprüft werden sollen. Eine angemessene Zuordnung der

Strategischen Umweltprüfung (SUP) zur spezifischen Funktion der Planungsebene ist daher bei einer Beurteilung der Festlegung des Untersuchungsrahmens für die Bedarfsermittlungs-SUP 2019-2030 prioritär.

Der BNetzA-Entwurf der Festlegung des Untersuchungsrahmens für die Strategische Umweltprüfung bei der Bedarfsermittlung 2019-2030 konstruiert auf den S. 15-23 als zentrale Grundlage der weiteren Umweltprüfung korridorartige Untersuchungsräume im Breiten/Längen-Verhältnis 1:2,5. Die außerordentliche Breite soll mögliche Krümmungen späterer Korridorverläufe einschließen. Es ist aber die grundlegende Frage aufzuwerfen, ob dieser Untersuchungsansatz der Planungsebene gerecht wird. Der korridorbasierte Ansatz birgt zwangsläufig die Gefahr einer Doppelprüfung in Verbindung mit der SUP der nachfolgenden Bundesfachplanung bzw. Raumordnung. Vor allem aber verkennt der korridorbasierte Ansatz die auf der obersten Planungsebene zentrale Aufgabe der „Bedarfsermittlung“. Die Umweltprüfung des Bedarfs bleibt nach dem aktuellen BNetzA-Entwurf zum Untersuchungsrahmen ungeklärt.

Aufgabe der SUP bzw. des daraus zu erarbeitenden Umweltberichts ist die ebenengerechte Darstellung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen des Plans sowie der vernünftigen Alternativen. Das kann auch Konzeptalternativen erfassen. So erwog z.B. der erste Umweltbericht zum BBPI 2012 (S. 54) die Untersuchung von „*alternativen Gesamtplänen*“, die es ermöglichen „*die relevanten Umweltaspekte verschiedener Netzentwicklungspläne einander gegenüberzustellen*“ und weiter „*Alternativenbetrachtungen zu den einzelnen Verfahren*“. Darauf aufbauend könnten „*alternative Punktepaare (Netzverknüpfungspunkte) bzw. alternative Anfangs- und Endpunkte für Vorhaben auf ihre voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen hin untersucht werden*“. Im Umweltbericht 2012 wurden diese Konzepte letztlich vor dem Hintergrund der erstmaligen Aufstellung des Bundesbedarfsplans in nur wenigen Monaten verworfen. Diese Begründung des Verzichts gilt heute nicht mehr.

Auch der Umweltbericht zur Bedarfsermittlung 2017 - 2030 vom Dezember 2017 unterschied zwischen Gesamtplanalternativen und Maßnahmenalternativen. Bei der Betrachtung der Gesamtplanalternativen handelte es sich im Kern um einen Vergleich zwischen den drei grundlegenden Szenarien für die Entwicklung der Erzeugungskapazitäten und des Bedarfs, wobei ohnehin das mittlere Szenario als Leitszenario ausgemacht war. Eine umweltfachliche Bewertung des Transportbedarfs oder ein Vergleich alternativer Punktepaare erfolgte hingegen nicht.

3 Prüfung der Bedarfsermittlung unzureichend berücksichtigt

Wer Öffentlichkeitsveranstaltungen im Rahmen der Raumordnung bzw. Bundesfachplanung von Netzausbauvorhaben besucht hat, weiß, dass die Frage des jeweiligen Bedarfs große Teile von Öffentlichkeit und Umweltverbänden umtreibt. Die auf der mittleren Planungsebene (Bundesfachplanung / Raumordnung) eher irrlückernden Informationsbegehren nach aus-

fürlicher Erörterung des Bedarfs müssen zumeist unbefriedigt bleiben, denn in dieser Planungsphase kann zu Recht darauf verwiesen werden, dass der Bedarf bereits Thema der übergeordneten Planungsebene (Bedarfsermittlung) gewesen ist. Umso wichtiger ist, dass dem allseits offenkundigen Informationsbedürfnis nach Begründung des Stromnetzausbau-bedarfs auf der richtigen Planungsebene entsprochen wird. Die SUP ist das angemessene Instrument dafür.

Die Strategische Umweltprüfung setzt nach dem gegenwärtigen BNetzA-Entwurf nicht bei der eigentlichen Bedarfsermittlung, sondern erst bei Folgeschritten, nämlich den im v.a. im NEP vorgeschlagenen Durchführungsmaßnahmen an. Inwieweit angemessene Erzeugungsregionen, bzw -standorte und Bedarfsstandorte sach- und umweltgerecht verknüpft werden, auch unter Berücksichtigung einer stärkeren Dezentralisierung ist dabei nicht mehr Thema.

Die Alternativenprüfung nach 2.5.6.5 des Entwurfs zum Untersuchungsrahmen bezieht sich auf den Vergleich unterschiedlicher Untersuchungsräume, knüpft also an Start- und Endpunkt der Leitungsbaumaßnahme an. In Ermangelung einer entsprechenden Ermittlung und Bewertung bei der Erarbeitung des Szenariorahmens können einschlägige, in der Öffentlichkeit kursierende Behauptungen wie etwa diejenige, der SuedOstLink diene maßgeblich der Abfuhr von Strom aus Braunkohle-Standorten weder in der Bedarfsermittlung-SUP noch in einer anderen Umweltprüfung geprüft oder gar widerlegt werden.

Unseres Erachtens sind die skizzierten Begründungen ein erforderlicher Teil der Bedarfsermittlung-SUP. Szenariorahmen und Netzentwicklungsplan sind sehr komprimierte Ausarbeitungen, in denen für Begründungszusammenhänge wenig Platz verbleibt. Insbesondere wie sich die NEP-Maßnahmen aus dem Szenariorahmen heraus begründen, verdient jedoch intensive Erörterung. Wenn ernst genommen werden soll, dass Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, Eckpunktepapier zur Energiewende und Klimaschutzplan 2050 zu berücksichtigende Ziele der SUP sein sollen, dann ist in der SUP in einem einleitenden, maßgeblichen Arbeitsschritt nachvollziehbar und detailliert unter Nennung der Versorgungsregionen bzw. -standorte zu begründen, dass der Netzausbau maßgeblich dem Klimaschutz und nicht der Erhaltung fossiler Energieversorgung dient. Eine solche Aufgabe ist nicht allein von den typischerweise mit einer SUP betrauten Umweltplanern zu bewältigen, sondern erfordert zwangsläufig die Beteiligung von Energietechnikern und Stromnetzmodellierern.

4 Vage Untersuchungsräume auf Basis möglicher Korridorverläufe

Die einzig bekannte räumliche Bezugsebene der anstehenden obersten Ebene der Netzausbauplanung sind Erzeugungsregionen (ggf. -standorte) sowie Bedarfsstandorte. Verbindungskorridore sind auf dieser Ebene noch nicht ermittelt, dies folgt erst auf der nächstunteren Planungsebene (Bundesfachplanung/Raumordnung).

Der korridorbasierte Ansatz wurde bereits der erstmaligen Strategischen Umweltprüfung eines Bundesbedarfsplans 2012 zugrunde gelegt - dort in Form von Untersuchungsraum-Ellipsen,

die das Spektrum möglicher Korridorverläufe umfassen sollten. Die nun erfolgende Abwandlung der Ellipsen in sog. „Zigarren“ lässt eine Unzufriedenheit mit der bisherigen Untersuchungsraumfindung erkennen, stellt jedoch keine grundsätzliche Korrektur des falschen Schwerpunktes dar.

Seit der erstmaligen Strategischen Umweltprüfung eines Bundesbedarfsplans im Jahre 2012 wurde eine Reihe von NABEG-Planungen der mittleren Planungsebene (Bundesfachplanung / Raumordnung) initiiert. Für die Praxis dieser Planungsverfahren hat die Bundesbedarfsplan-SUP 2012 offenbar keinerlei Abschichtungsmaterial bereitgestellt. Für zwei der größten Bundesfachplanungsverfahren, dem Verfahren des SuedLinks sowie dem Verfahren des Sued-OstLinks lässt sich subsumieren, dass die Untersuchungsraum-Ellipsen der Strategischen Umweltprüfung des Bundesbedarfsplans 2012 beim ersten Freileitungsantrag eher irreführende Wirkung entfalteten, später aber keine konstruktive Verwendung in Form einer Abschichtung gefunden haben und aus rechtlichen Gründen auch nicht Verwendung finden konnten. Sämtliche Untersuchungsräume wurden im Rahmen der Bundesfachplanung von den Vorhabenträgern von Grund auf neu untersucht - es liegt daher sehr nahe, dass die Ellipsen der Bedarfsermittlung-SUP 2012 verzichtbar, zumindest aber deutlich reduzierbar gewesen wären.

Der aktuelle BNetzA-Entwurf zur Festlegung des Untersuchungsrahmens für die SUP stellt zwar klar, dass die in Ermangelung tatsächlicher Korridore hilfsweise gebildeten Untersuchungsräume keine Vorfestlegung für nachfolgende Planungen bedeuten. Angesichts dessen muss sich die Frage stellen, ob die aktuellen, eher in Richtung weiterer Ausdifferenzierung zielenden methodischen Anpassungen das Kosten-Nutzenverhältnis nicht in die falsche Richtung verschieben. Letztlich ist die Korridorfindung gerade kein Thema der Bedarfsermittlung. Denkbare Korridore im Rahmen eines effizient zu beschreibenden und zu beurteilenden Untersuchungsraums vorauszunehmen kommt so einer Quadratur des Kreises gleich.

5 Fragen zur Konsultation

5.1 Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausbauformen.

Der Bundesbedarfsplan trifft zur Ausführung des Vorhabens keine verbindliche Festlegung. Daher erscheint es gerade vor dem Hintergrund der bezweckten wirksamen Umweltvorsorge (§ 3 S. 2 UVPG) verfehlt, den Alternativenvergleich im Sinne eines Best-Case-Ansatzes aufzubauen. Wollte man gleichwohl diesen Schritt gehen, wäre eine weitere Differenzierung erforderlich. Bei Umbeseilungen wird es meist möglich sein, auf Umbauten der Leitungsmasten zu verzichten. Bei einer Zubeseilung muss dies hingegen nicht zwingend der Fall sein. Eine differenzierte Behandlung würde daher eine konkretere Betrachtung des Einzelfalls erforderlich machen. Dies lässt sich ebenengerecht und mit verhältnismäßigem Aufwand nicht im Rahmen dieser SUP gewährleisten. Auf eine differenzierte Betrachtung der Ausbauformen sollte daher verzichtet werden.

5.2 Berücksichtigung der Vorbelastung

Die pauschale Herabsetzung der Wertigkeit der Umgebung zu einer linearen Infrastruktur erscheint zweifelhaft. Insofern ist zu beachten, dass die verschiedenen Infrastrukturen mit unterschiedlichen Auswirkungen verbunden sind. Die Trasse einer Bundesautobahn mag eine trennende Wirkung für die am Boden lebenden Arten haben. Hinsichtlich des Landschaftsbildes können die Wirkungen aber deutlich geringer ausfallen. Umgekehrt kann das Zusammentreffen von Freileitung und Bahntrasse im Bestand bereits so gravierende Wirkungen entfalten, dass eine weitere Freileitungstrasse zu einer Überbündelung führen würde. Vergleichbares kann gelten, wenn bereits eine bestehende Freileitung sich auf den Vogelzug auswirkt und ein Zubau diese Folgen verstärken würde. Eine Herabsetzung der Wertigkeit auf Grund vorhandener Infrastrukturen setzt demnach eine konkrete Prüfung des Einzelfalls voraus, die ebenengerecht und mit verhältnismäßigem Aufwand nicht im Rahmen der SUP erbracht werden kann. Die Vorbelastung sollte daher nicht berücksichtigt werden.

5.3 Berücksichtigung der Wechselwirkungen zwischen den Schutzgütern

Im Ansatz ist es begrüßenswert, auch die Wechselwirkung zwischen den Schutzgütern zu ermitteln und zu bewerten. Es erscheint aber fraglich, inwieweit dies flächendeckend und mit verhältnismäßigem Aufwand im Rahmen der SUP umsetzbar ist.

6 Fazit

Die im aktuellen Entwurf zur Festlegung des Untersuchungsrahmens praktizierte raumplanungsorientierte Perfektion der SUP-Methodik führt auf der Ebene der Bedarfsermittlung in die falsche Richtung. Auf dieser obersten Planungsebene sollten Begründungen einer umwelt- und klimagerechten Modellierung des Stromnetzausbaus im Vordergrund stehen: Begründungen, die in den komprimierten Planwerken von Szenariorahmen und Netzentwicklungsplan nur ungenügend zum Ausdruck kommen. Die auf dieser Planungsebene erforderliche Umweltprüfung des Bedarfs bleibt nach dem aktuellen BNetzA-Entwurf zum Untersuchungsrahmen ungeklärt.