



Stellungnahme zum Positionspapier der Bundesnetzagentur zur Bundesfachplanung für HGÜ-Vorhaben mit Erdkabelvorrang



Für den Neubau von großräumigen Gleichstromverbindungen im Stromübertragungsnetz hat der Gesetzgeber zum 31. Dezember 2015 Änderungen am Bundesbedarfsplangesetz vorgenommen. Unter anderem sollen Gleichstromvorhaben vorrangig als Erdkabel und nur im Ausnahmefall als Freileitung realisiert werden. Der NABU begrüßt die Flexibilisierung der Trassenplanung hinsichtlich des Einsatzes alternativer Technologien, möchte jedoch zum vorliegenden Positionspapier „Bundesfachplanung für Gleichstrom-Vorhaben mit gesetzlichem Erdkabelvorrang“ Bedenken und Anregungen weiter erläutern, die bereits bei der Methodenkonferenz am 03. März 2016 vorgebracht wurden. Wir bedanken uns für die Möglichkeit Stellung zu nehmen.

Hintergrund

Der Optimierungs- und Ausbaubedarf des deutschen Stromübertragungsnetzes bringt Beeinträchtigungen für Mensch und Umwelt mit sich. Der herkömmliche und bisher fast ausschließlich eingesetzte Übertragungstyp ist die Freileitung. Höchstspannungsmasten sind jedoch meist weithin sichtbar, Lebensräume werden zerschnitten und an den Leitungen kollidieren immer wieder Vögel. Neben Bedenken von Anwohnern stellen aus diesen naturschutzfachlichen Gründen Erdkabel eine sinnvolle Alternative der Stromübertragung dar, da Landschaften dadurch weniger belastet und Vogelkollisionen verhindert werden. Der NABU fordert bereits seit längerem eine umfangreichere Prüfung des Einsatzes von Erdkabeln, der entsprechend der regions- und standortspezifischen Empfindlichkeiten eine Alternative zu den Freileitungen darstellt. Um die Akzeptanz gegenüber dem Netzausbau zu erhöhen, wurde in der Zwischenzeit ein gesetzlicher Erdkabelvorrang für Gleichstromleitungen und einzelne Pilotvorhaben für die Teilverkabelung bei Drehstromvorhaben beschlossen. Damit werden jedoch die Optionen auf eine sinnvolle, ergebnisoffene Prüfung aller verfügbaren Technologien erneut eingeschränkt.

Die bisherigen methodischen Regularien zur Planung von Übertragungsleitungen, die dem Planungsgegenstand des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes (NABEG) entsprechen, beziehen sich auf Freileitungen und lassen sich in behördlichen Dokumenten der Bundesnetzagentur bzw. dem Musterantrag der Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) wie-

Kontakt

NABU-Bundesverband

Eric Neuling
Referent für Stromnetze und Naturschutz

Tel. +49 (0)30 284 984 1812

Fax +49 (0)30 284 984 3812

eric.neuling@NABU.de

derfinden. Das vorliegende Positionspapier ergänzt diese unverbindlichen Vorgaben mit Vorschlägen zur planerischen Vorgehensweise bei HGÜ-Erdkabelvorhaben. Das Papier soll als „Orientierungshilfe“ dienen und „mögliche Leitplanken“ abbilden, wie es bei der Methodenkonferenz am 03. März 2016 in Bonn vorgestellt wurde. Der NABU möchte hervorheben, dass der Einsatz von Erdkabeln nicht zwangsläufig geringere Umweltbeeinträchtigungen mit sich bringt und daher ebenfalls eine gewissenhafte Überprüfung möglicher Umweltbeeinträchtigungen erfordert.

Die grundsätzliche Zustimmung des NABU zum Erdkabelvorrang wird entscheidend davon abhängen, ob die umweltverträglichste Linienführung auf Grundlage einer umfassenden Prüfung der relevanten Umweltbelange in der Bundesfachplanung gefunden wird. Den im Positionspapier erfolgten Erläuterungen zu gesetzlichen und methodischen Anforderungen an die Erdkabelprojekte kommen deshalb eine wichtige Bedeutung zu.

Grundsatz der Geradlinigkeit und Methodik

Die Bundesnetzagentur leitet im vorliegenden Positionspapier einen Planungsgrundsatz der anzustrebenden Geradlinigkeit aus §5 (2) NABEG ab, dem in der Abwägung ein besonderes Gewicht zukommen soll. Gleichzeitig soll dies keine gesetzgeberische Verkürzung der Alternativenprüfung bedeuten, was der NABU begrüßt, weil somit der verträglichste Trassenraum gefunden werden kann. Die gesetzliche Vorgabe des NABEG bleibt jedoch vage, da sie keinen Anwendungszwang und keinen Ausschluss des Geradlinigkeitsgrundsatzes vorgibt. Als eine der Begründungen für die hervorgehobene Stellung der Geradlinigkeit gilt u.a. auch die Reduzierung von Eingriffen in Natur und Landschaft. Dieser Aspekt ist nur eingeschränkt heranzuziehen, da der in der Eingriffsregelung zu berücksichtigenden Teile des Naturhaushalts, wie schutzwürdige Böden und grundwasserbeeinflusste Biotope sowie zusammenhängende Waldgebiete oder auch Vorkommen besonders schutzwürdiger Arten einer geradlinigen Trassenführung entgegenstehen können. Eine Reduzierung der Eingriffsbewertung auf die quantitative Inanspruchnahme von Flächen greift zu kurz und wird den rechtlichen Anforderungen der Eingriffsregelung nicht gerecht.

Die Bundesnetzagentur sieht davon ab, entsprechende Kriterien zu benennen und überlässt es den ÜNB eine sachgerechte Methodik zur ökologischen Risikobewertung zu entwickeln („Methodische Anforderungen für den Vorschlag der Festlegung des Untersuchungsrahmens werden im Folgenden nicht vertiefend behandelt“, S. 9). Hier stünde die BNetzA (gemäß EnWG §1) aus NABU-Sicht stärker in der Pflicht, Vorgaben zur Stromnetzplanung zu entwickeln, um diese möglichst umweltverträglich auszugestalten. Aus Sicht des NABU gibt es klar definierbare Bereiche, die aufgrund ihrer Störungsempfindlichkeit bei Bau und Wartung der Kabel oder ihrer biotischen und abiotischen Naturausstattung grundsätzlich mit einer Erdkabelverlegung nicht vereinbar sind. Folgende naturschutzfachliche bzw. naturräumliche Belange stellen in diesem Sinne Abweichungskriterien für den Geradlinigkeitsgrundsatz dar:

- FFH-Gebiete und FFH-Lebensraumtypen
- Nationalparks
- Naturschutzgebiete
- Biosphärenreservate (Kernzone)
- RAMSAR-Gebiete

- Naturnahe Moore und Moorschutzgebiete
- Naturnahe Fließgewässer
- Stillgewässer
- Geschützte Waldgebiete nach den Landeswaldgesetzen, z. B. Bannwälder und Naturwaldreservate
- Naturnahe Wälder
- Zusammenhängende unzerschnittene Wälder

In der Planungsherleitung muss seitens der Netzbetreiber unabhängig von dem von ihnen selbst operationalisierten Zielsystem (Kapitel 3.2.3, S. 12) zwingend aufgezeigt werden, dass diese Bereiche nicht erheblich beeinträchtigt werden, wenn sie gequert werden. Dabei ist es durchaus zulässig, dies mithilfe von technischen Möglichkeiten (z.B. Unterdükerung statt offenem Graben) zu erreichen. Sollte eine erhebliche Beeinträchtigung nicht glaubhaft vermieden werden können, wäre eine alternative Kabeltrassenführung um den empfindlichen Bereich herum vorzuschlagen und wiederum einer Eignungsprüfung zu unterziehen. Die Umgehung sensibler Bereiche mit dem Kabel ist einer Ausnahme durch eine Freileitung nach § 3 Absatz 2 und 3 BBPlG deutlich vorzuziehen.

Die vorgeschlagenen Abweichungskriterien können im Sinne einer Raumwiderstandsklassifizierung als RWKI I und als Auslöser für eine Alternativenprüfung festgelegt werden. Allein aus Gründen der Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Planungen sowie der Nachvollziehbarkeit und Transparenz für Träger öffentlicher Belange (TöB), Verbände und die Öffentlichkeit empfiehlt der NABU dringend eine Festsetzung von einigen Grundkriterien, statt sie ausschließlich aus der Herleitung aus dem projektspezifischen Zielsystem des jeweiligen ÜNB abbilden zu lassen. Der Widerspruch zwischen dem Geradlinigkeitsgrundsatz und der notwendigen Alternativenprüfung kann von der BNetzA sonst nicht ausgeräumt werden.

Zwar wurde auf der Methodenkonferenz in Aussicht gestellt, dass die Musteranträge der ÜNB überarbeitet würden, jedoch bestehen hier keine Beteiligungsmöglichkeiten der Verbände, TöB oder Öffentlichkeit. Ohne eine Konkretisierung von Anforderungen des Natur-, Boden- und Gewässerschutzes ist zu befürchten, dass Vorhabenträger diesen Belangen im Rahmen der Anträge nach § 6 NABEG und der Bestimmung des Vorkorridors nicht ausreichend Rechnung tragen.

Technische Angaben

Die BNetzA nennt einige „relevante Angaben im Rahmen des § 6 NABEG, insbesondere um die Raum- und Umweltauswirkungen unmittelbar einschätzen zu können“ (S. 10). Sie umfassen bisher logistische Parameter. Bei einer vorrangigen Erdverkabelung wird es oft unvermeidbar sein, Kreuzungen mit anderen Infrastrukturen oder andere riegelhafte Hindernisse zu umgehen. Der NABU fordert darum, als zusätzliche auszuführende technische Angabe der ÜNB das geplante Vorgehen bei unvermeidbaren Gewässerquerungen zu ergänzen. Darüber hinaus fordert der NABU bei Querungen von naturnahen Fließgewässern grundsätzlich die Unterdükerung in Leerrohren und keine offene Verlegung, da diese mit einem Aufgraben von sensiblen Uferbereichen und dem Gewässergrund sowie einer direkten Flächeanspruchnahme von Uferbereichen beim Bau verbunden wäre. Zielsetzungen aus der FFH-Richtlinie (FFH-RL Artikel 3 (1), Artikel 14 (1) „günstiger Erhaltungszustand“; Artikel 6 (2) „Verschlechterungsverbot“) und

EU-Wasserrahmenrichtlinie (Artikel 1 a „Verschlechterungsvermeidung, Zustandsverbesserung“, Artikel 4 a Umwelziele bei Oberflächengewässern) stellen hier neben artenschutzrechtlichen Anforderungen die dafür sprechenden Gründe dar.

Die BNetzA schlägt vor „Maßnahmen, die geeignet sind, Umweltauswirkungen zu verhindern [...]“ anzugeben, da sie „zur Beurteilung der grundsätzlichen Realisierbarkeit des Vorhabens notwendig sein“ können (S. 11). Die Formulierung „sein können“ ist dahingehend zu ändern, dass diese Angaben zur Beurteilung von [...] notwendig sind.

Strukturierung des Untersuchungsraums

Um aufgrund des erhöhten technischen Detaillierungsgrads bei der Erdkabelplanung den Untersuchungsumfang in einem angemessenen Maß zu halten, wird es den ÜNB von der BNetzA ermöglicht von einer Ermittlung eines Grobkorridors abzusehen (S. 14). Dieses Vorgehen ist nachvollziehbar. Es muss jedoch gewährleistet bleiben und im Positionspapier explizit ergänzt werden, dass Korridorvarianten so großräumig genug vorgeschlagen und untersucht werden, dass diese auch Alternativen zur Umgehung von riegelhaften oder großräumigen Raumwiderständen ermöglichen. Der NABU fordert von der BNetzA eine dahingehende Akzentuierung und empfiehlt dringend die folgende Formulierung zu streichen: „Da das Kriterium der Geradlinigkeit grundsätzlich dazu führen kann, dass keine weiträumige Suche eines Trassenkorridors erfolgt, ist anschließend eine projektspezifische Eingrenzung des Untersuchungsraums anzustreben“ (S. 14).

An mehreren Stellen des Positionspapiers wird im Kapitel 3.3 auf mögliche Restriktionsräume Bezug genommen. So wird postuliert, dass mithilfe von verfügbaren Daten Bereiche identifiziert werden könnten, die im gesamten Untersuchungsraum grundsätzlich gemieden werden sollen (S. 14). Gleichzeitig werden diese Bereichstypen nicht eingeschränkt und es wird auf Kriterien verzichtet (s. Kap. 1). Weiterhin kann der Untersuchungsraum „unter Heranziehung möglichst konfliktarmer Räume vorläufig abgegrenzt werden“ (S. 15). Auch hier fehlen Kriterien - in dem Falle, wie konfliktarme Räume definiert werden und was darunter fällt. Eine beispielhafte Aufzählung von möglichen Tabubereichen wird dennoch auf Seite 15 vorgenommen, wobei jedoch noch weniger nachvollziehbar wird, ob es sich bei diesem Ausschnitt um eingeschränkt verfügbare oder der Planung nicht zur Verfügung stehende Räume handelt und welcher Handlungsbedarf sich damit verbindet. Der NABU empfiehlt die Festlegung von grundsätzlichen Kriterien (entsprechend dem Vorschlag in Kap. 1).

Sonstiges

Darstellung der Trassenachse

Bei der Darstellung von Trassenkorridoren und den entsprechenden Varianten im Rahmen der BFPl erscheint es sinnvoll, auf die Abbildung der Trassenachse zu verzichten, da so der Verdacht einer Vorfestlegung ausgeräumt wird und eine Standortfindung für den konkreten Verlauf ergebnisoffen bleibt.

Abschnittsbildung

Eine Abschnittsbildung zur Strukturierung des Untersuchungsraums sollte nicht erfolgen, wenngleich sie für die zeitlich gestaffelte Beantragungsabfolge sinnvoll ist. Aufgabe einer raumordnerischen Beurteilung und Verträglichkeitsprüfung ist jedoch die

Ermittlung und Bewertung eines Vorhabens auf den betroffenen Gesamttraum. Bei einer abschnittweisen Antragstellung ginge dieser Gesamtblick verloren, wodurch auch die Gefahr bestünde nicht die raumverträglichste Linienführung für den Gesamttraum zu ermitteln.

Fazit

Die Herangehensweise zur raum- und umweltgerechten Planung für Gleichstromvorhaben mit gesetzlichem Erdkabelvorrang unterscheidet sich von der bisherigen Methodik der Bundesfachplanung nach § 6 NABEG deutlich. Insgesamt soll die Planung flexibilisiert, vereinfacht und beschleunigt werden, was grundsätzlich eine legitime und für die Notwendigkeit einer zügigen Energiewende sinnvolle Zielsetzung ist. Wesentliche Bestandteile dieser Planungsunterschiede sind, dass ein projektspezifisches Zielsystem frei hergeleitet operationalisiert werden soll, Untersuchungsräume für die Korridorfindung verkleinert werden dürfen und als hervorgehobener Planungsgrundsatz die Geradlinigkeit gelten soll. Gleichzeitig verzichtet die Bundesnetzagentur darauf klare Ausschlusskriterien (oder Eignungskriterien) zu benennen, die eine rechtssichere Planung einheitlich bewertbar und nachvollziehbar machen würden. Der NABU fordert die BNetzA auf diesen Ansatz zu korrigieren.