

Zur Überwachung erheblicher Umweltauswirkungen in Bundesfachplanung und Planfeststellung der Netzausbauvorhaben SuedLink und SuedOstLink

Stellungnahme im Auftrag des Bündnis Hamelner Erklärung e. V.

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

1 Anlass

Gemäß § 28 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG) hat die für eine Vorhabenzulassung zuständige Behörde die Einhaltung der umweltbezogenen Bestimmungen des Zulassungsbescheids zu überprüfen. Sie kann die Überwachungsmaßnahmen auch dem Vorhabenträger aufgeben. Eine vergleichbare Bestimmung findet sich in § 43i des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG). Es geht dabei nicht nur um die Überwachung erheblicher nachteiliger Umweltauswirkungen, sondern auch um die Maßnahmen, mit denen erhebliche nachteilige Auswirkungen ausgeschlossen, vermindert oder ausgeglichen werden sollen. Auf übergeordneter Ebene fordert § 45 UVPG (1) von der für eine Strategische Umweltprüfung zuständigen Behörde darüber hinaus: *„Die erheblichen Umweltauswirkungen, die sich aus der Durchführung des Plans oder Programms ergeben, sind zu überwachen, um insbesondere frühzeitig unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen zu ermitteln und geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen zu können. Die erforderlichen Überwachungsmaßnahmen sind mit der Annahme des Plans oder Programms auf der Grundlage der Angaben im Umweltbericht festzulegen.“*

Der Verein „Bündnis Hamelner Erklärung eV.“ hat die BNetzA in seinem im Oktober 2018 veröffentlichten Positionspapier zur Planfeststellung von HGÜ- Erdkabelleitungen dazu aufgefordert, die Anforderungen an die Planungsunterlagen zur Planfeststellung zu präzisieren und zu standardisieren. In verschiedenen Themenbereichen (u.a. Eingriffsregelung u. Bodenschutz) hat die BNetzA bereits klärende Empfehlungen und Positionspapiere veröffentlicht. Die Methodik der Überprüfung erheblicher Umweltwirkungen ist von der BNetzA bisher jedoch nicht in entsprechenden Fokus gerückt worden. Es wird daher an dieser Stelle aus Sicht der Landkreise präzisiert, was an den erforderlichen Überprüfungen von besonderer Bedeutung ist.

Im Folgenden wird v.a. auf das *„Konzept für die Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen gem. §14m UVPG (alter Fassung und § 43i EnWG für Vorhaben 11 (Bertikow-Pasewalk)“* Bezug genommen. Im Vorhaben Bertikow-Pasewalk wurde erstmalig eine Bundesfachplanung abgeschlossen: Wir verstehen das damit verbundene Überwachungskonzept als vorgesehene Blaupause für die Bundesfachplanungen beim SuedLink und SuedOstLink und nehmen daher kritisch dazu Stellung.

2 Verknüpfung der Überwachungen zur SUP und zur UVP

Das „Konzept für die Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen gem. §14m UVPG (alter Fassung und § 43i EnWG für Vorhaben 11 (Bertikow-Pasewalk)“ umfasst 7 Seiten des Umweltberichts und ist damit vergleichsweise detailliert ausgearbeitet. Es sieht u.a. vor, die Überwachungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach § 28 (bzw. § 43 EnWG) und zur Strategischen Umweltprüfung (SUP) nach § 45 UVPG zusammenzufassen. Sowohl für eine UVP, als auch für eine SUP ist im länderübergreifenden Netzausbau ohnehin die BNetzA zuständig. Eine zusammenfassende Überwachung bliebe also in einer Hand. Die angestrebte Regelung einer zusammengefassten Überwachung wirkt daher auf den ersten Blick nachvollziehbar.

Die Zusammenfassung der unterschiedlichen Überwachungen bei der BNetzA legt nahe, dass die Behörde allein diese Aufgabe bewältigt. In der Realität wird eine fachgerechte Überwachung jedoch nicht ohne Vorarbeiten des Vorhabenträgers auskommen. Zwar ist die Überwachung öffentlicher Pläne und Programme nach § 45 eine überwiegend hoheitliche Aufgabe und obliegt somit der zuständigen Behörde, allerdings ist eine Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen auf der Vorhabenebene im Regelfall so aufwendig, dass auf Erhebungen des Vorhabenträgers nicht verzichtet werden kann. Entsprechend legen auch die gesetzlichen Formulierungen in § 28 UVPG und § 43i EnWG eine solche Aufteilung nahe. Es wäre wünschenswert, eine solche Verpflichtung des Vorhabenträgers bereits im Überwachungskonzept der Bundesfachplanung eindeutig festzulegen.

3 Ziele und Maßnahmen der Überwachung

Das Ziel der Überwachung ist gesetzlich vorgegeben: Auf der Ebene der übergeordneten Planung sind gem. § 45 UVPG unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen frühzeitig zu ermitteln, um ggf. geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen zu können. Gemäß § 26 UVPG sind nach Vorhabenzulassung die Einhaltung der umweltbezogenen Bestimmungen des Zulassungsbescheids zu überprüfen. Im Überwachungskonzept für Vorhaben 11 wird aus diesen Bestimmungen eine Anforderlichkeit für folgende Überwachungsmaßnahmen abgeleitet:

- Monitoring von Prognoseunsicherheiten,
- Realisierungs- und Funktionskontrolle (betr. Vermeidungs- Verminderungs- u. Ausgleichsmaßnahmen),
- Passive Kontrolle (Hinweise von Behörden oder Dritten),
- ggf. Auswertung des allgemeinen Umweltmonitorings.

Diese Zusammenstellung von Maßnahmen ist den gesetzten Zielen durchaus angemessen. Die dafür benötigten Ressourcen werden im Überwachungskonzept für Vorhaben 11 jedoch unterschätzt. So heißt es dort weiter: „Die Überwachung kann grundsätzlich auf Basis von Daten durchgeführt werden, die zur Durchführung der Vorhaben ohnehin erhoben werden.“

Dieser Einschätzung muss energisch widersprochen werden. Sicherlich werden die ökologische und bodenkundliche Baubegleitung in der Bauphase wertvolle Hinweise beitragen können; in eingeschränktem Ausmaß mag sich eine Realisierungskontrolle der vorgegebenen Ausgleichsmaßnahmen auf reguläre Nachweise stützen können. Das programmgemäß vorgesehene Monitoring von Prognoseunsicherheiten oder eine Funktionskontrolle von Kompensationsmaßnahmen wird sich darauf jedoch nur mit großen Einschränkungen stützen können. In den meisten Fällen wird ein Funktionsmonitoring zeitlich ausgedehnte Datenerhebungen erfordern, die nicht allein durch eine ökologische und bodenkundliche Fachbegleitung der Bauphase abgedeckt werden.

Es stellt sich auch an dieser Stelle die Frage, wer die zusätzlichen Daten für Überwachungsmaßnahmen erheben wird, die zur Durchführung der Vorhaben nicht ohnehin erhoben werden. Angesichts der vielen anstehenden Großvorhaben wird die BNetzA bei Erhebung dieser Daten überfordert sein. Unverzichtbar werden vielmehr die Vorhabenträger als Verantwortliche heranzuziehen sein, wie es die Bestimmungen in §§ 28 UVPG und § 43i Abs. 1 Satz 2 EnWG ermöglichen. Die Erforderlichkeit einer Beteiligung der Vorhabenträger ist bereits im Überwachungskonzept auf Ebene der Bundesfachplanung zu verankern, damit die vorgesehene Überwachung nicht später an einer mangelnden Datengrundlage scheitert.

4 Dauer der Überwachung über die Baumaßnahme hinaus

Das „Konzept für die Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen gem. §14m UVPG (alter Fassung) und § 43i EnWG für Vorhaben 11 (Bertikow-Pasewalk)“ legt auf den S. 2 u. 4 fest, dass die Überwachung mit der Entscheidung über die Bundesfachplanung beginnt und mindestens bis zur Umsetzung aller Nebenbestimmungen des Planfeststellungsbeschlusses andauert. „Mindestens“ stellt dabei in Rechnung, dass es ggf. Gründe gibt, Überwachungs- bzw. Monitoringmaßnahmen darüber hinaus bis in die Betriebsphase andauern zu lassen. Ausdrücklich heißt es auf S. 4: „Ggf. kann eine längere Überwachung erforderlich sein, z. B. bzgl. notwendiger Funktionskontrollen“. Auch bzgl. des Monitorings von Prognoseunsicherheiten wird S. 5 festgestellt: „Wirkungen, die oft erst nach Jahren beobachtbar sind, müssen berücksichtigt werden“. Diesen inhaltlich nachvollziehbaren Einsichten entspricht das Überwachungskonzept für Vorhaben 11 formal jedoch nicht. Das Phasenschema in Abb. 1 des Überwachungskonzeptes für Vorhaben 11 kennt lediglich die drei Zeitphasen von „Bundesfachplanung“, „Planfeststellung/-genehmigung“ und „Realisierung“. Eine Zeitphase „Betrieb“ oder „Nachsorge“ fehlt.

Der Bodenkundlichen Baubegleitung kommt in einem jeglichen Überwachungskonzept eine hohe Bedeutung zu. Angesichts der umfangreichen Tiefbauarbeiten gilt dies insbesondere bei Erdkabeln. Daher ist die kurz vor Abschluss stehende DIN 19636 „Bodenschutz bei Planung und Durchführung von Bauvorhaben“ von Bedeutung, um ein realistisches Szenario für die Dauer von Überwachungsmaßnahmen zu zeichnen. In dem 5-Phasenmodell des Bodenschutzes der DIN 19636 schließen die konstruktiven Bauarbeiten bereits nach der 2. Phase ab. Danach folgt eine Rekultivierungsphase (Phase 3) und eine

Zwischenbewirtschaftung (Phase 4) jeweils mit Monitoring. Eine anschließende Beurteilung des Rekultivierungserfolges entscheidet darüber, ob bei Funktionseinschränkungen anschließende Nachsorgemaßnahmen erforderlich sind. (Phase 5). Eine solche Nachsorge wird in der Regel in die Betriebsphase erstrecken. Es wird hiermit vorgeschlagen, auch bei der im Überwachungskonzept für den SuedLink und den SuedOstLink festzulegenden Dauer von Überwachungsmaßnahmen entsprechend DIN 19636 einen vorhabenspezifischen Entscheidungspunkt vorzusehen, an dem die Dauer und v. a. der Abschluss der Überwachung mindestens von einer Beurteilung des Rekultivierungserfolges sowie von den ggf. erforderlichen Nachsorgemaßnahmen abhängig gemacht wird. Nur auf diese Weise kann gewährleistet werden, dass ggf. aus der Bauphase verbleibende Bodenbeeinträchtigungen angemessen ermittelt und reduziert werden.

5 Bodenbeeinträchtigungen in der Betriebsphase ermitteln

Erdkabelvorhaben der Höchstspannungsebene sind bisher nur in geringen Zahlen realisiert worden. Die betrieblichen Auswirkungen auf Umwelt und Landnutzungen, insbesondere die Landwirtschaft, sind weithin strittig. Die Möglichkeit von betrieblichen Bodenbeeinträchtigungen aufgrund von Wärmeemissionen des Kabels (Austrocknung, Verschiebung von Vegetationsphasen etc.) ist daher angemessen zu ermitteln. Ein 3-5-jähriges bodenkundliches Monitoring des Kabelbetriebs wäre hierfür angemessen und sollte von der BNetzA vorgegeben werden. Eine solche Überprüfung der prognostizierten thermischen Effekte des Vorhabens könnte als ein Mustermonitoring differenziert nach unterschiedlichen Bodentypen an exemplarischen Standorten erfolgen. Ergänzend dazu empfiehlt sich eine fluggestützte Erhebung des gesamten Trassenverlaufs zu festgelegten Übergangszeitpunkten der Vegetation (z.B. Blühbeginn bestimmter Zeigerarten)

Die Belange der Land- und Forstwirtschaft sind zwar kein Thema des Umweltberichtes oder der Umweltverträglichkeitsprüfung. Gleichwohl darf die Ermittlung von Bodenbeeinträchtigungen als Grundlage wichtiger Fragen der Land- und Forstwirtschaft nicht unterschätzt werden. Eine umfassende Ermittlung der tatsächlich eintretenden Bodenbeeinträchtigungen wäre die verlässlichste und einvernehmlichste Grundlage einer Klärung von Entschädigungsfragen.