Stromnetzausbau für die Energiewende – Aktuelle Rechtsfragen und Beschleunigungsbestrebungen –

Vortragsreihe UPPW
Universität Halle-Wittenberg
4. Februar 2020





Dr. Markus Appel, LL.M., FAVerwR

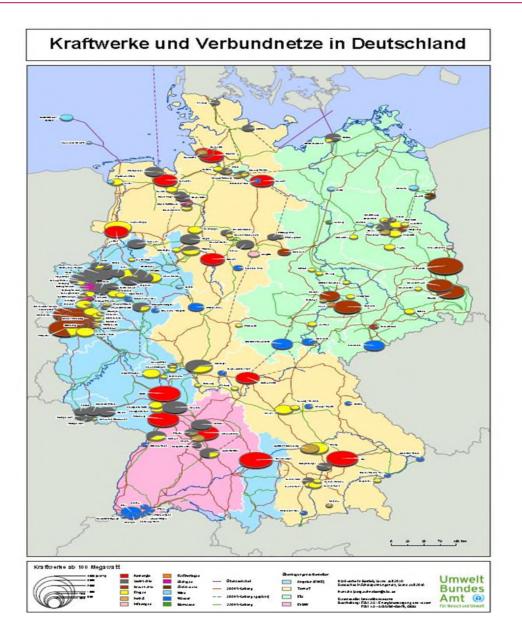
Partner, Linklaters LLP, Berlin

Überblick

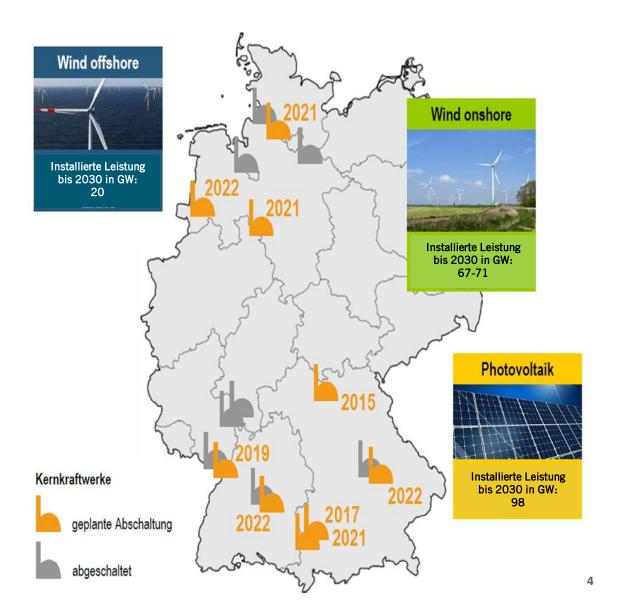
- 1. Stromnetzausbau als Transmissionsriemen der Energiewende
- 2. Übersicht zu seit 2011 getroffenen Beschleunigungsmaßnahmen und Bewertung
- 3. Gesetz zur Beschleunigung des Energieleitungsausbaus vom 17.5.2019 ("NABEG 2.0")
- 4. Praxisbeispiel SuedLink
- 5. Fazit und Ausblick

1. Stromnetzausbau als Transmissionsriemen der Energiewende

Die "alte Welt": Energieerzeugung nahe der Verbrauchzentren



Die "neue Welt": Energieerzeugung v.a. im Norden, Verbrauch v.a. im Süden und Westen Deutschlands

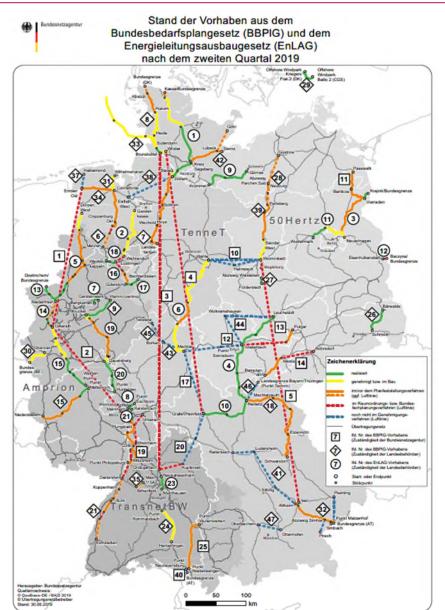


Aus EnLAG und BBPIG ergibt sich aktuell eine gesetzliche Planrechtfertigung für ca. 7.700 km Leitungen.

Davon waren in Q2/2019

- > ca. 1.150 km gebaut,
- ca. 1.850 km zugelassen, aber noch nicht gebaut,
- ca. 4.650 km in laufendenPlanungs- bzw.Zulassungsverfahren.

Nach aktuellem NEP-Entwurf weiterer Ausbaubedarf.



2. Übersicht zu den seit 2011 getroffenen Beschleunigungsmaßnahmen und Bewertung

Übersicht neues Planungs-/Genehmigungsregime für Stromübertragungsleitungen eingeführt ab Sommer 2011

Netzentwicklungsplanung	(§§ 12a-c EnWG)
-------------------------	-----------------

<u>Bundesbedarfsplanung</u> (§12e EnWG) > <u>Bundesbedarfsplangesetz</u> (BBPIG)

für länderübergreifende / grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen sowie Offshore-Anbindungsleitungen: für alle sonstigen Leitungen bleibt es im Wesentlichen beim bisherigen Recht:

Bundesfachplanung (§§ 4 ff. NABEG)

> zuständig: BNetzA

<u>Raumordnungsverfahren</u>

> zuständig: Landesbehörde

Planfeststellung (§§ 18 ff. NABEG)

> zuständig: BNetzA

Planfeststellung (§§ 43 ff. EnWG)

> zuständig: Landesbehörde

Einführung HGÜ-Erdkabelvorrang /

§ 3 BBPIG (Dezember 2015)

NABEG 2.0 (Mai 2019)

NEP-Prozess und Bundesbedarfsplanung (BBPIG)

- Transparenter Bedarfsplanprozess grundsätzlich positiv ("Verobjektivierung" der Planrechtfertigung)
- Übermäßiger Verfahrensaufwand seit Einführung des zweijährigen NEP-Prozesses abgemildert
- > Gefahren für die Validität der Bedarfsplanung:
 - > Entscheidungshoheit über die Bedarfskriterien?
 - > Politische Einflussnahmen auf Bedarf?

NABEG und Bundesfachplanung

- Bislang nur wenige Bundesfachplanungsverfahren abgeschlossen und durchschnittlich lange Dauer
- > Gründe dafür sind vielschichtig, u.a.
 - Notwendigkeit zur Erarbeitung methodischer Anforderungen zur praktischen Umsetzung des neuen Planungsinstruments
 - > Starke öffentliche Wahrnehmung der Projekte (infolge Großräumigkeit, rollierenden NEP-Prozess etc.)
 - > Änderungen der gesetzlichen Planungsvorgaben (z.B. Netzverknüpfungspunkte, Verlegetechnologie)

HGÜ-Erdkabelvorrang

- Einführung setzte die bis dato laufenden HGÜ-Verfahren quasi "auf Null" (Zeitverlust von ca. 3 Jahren)
- > "Aus den Augen aus dem Sinn" entspricht nicht der praktischen Planungsrealität
- Technische Realisierungserschwernisse nicht zu unterschätzen (insbesondere im Hinblick auf spätere Bedarfserhöhungen)
- Die durch den Erdkabelvorrang stark erhöhten Projektkosten steigern nicht die Akzeptanz der Energiewende

3. Gesetz zur Beschleunigung des Energieleitungsausbaus vom 17.5.2019 ("NABEG 2.0")

NABEG 2.0

Acht Jahre nach Erlass des NABEG 2011 sind erst wenige Entscheidungen in der Bundesfachplanung ergangen; hierfür gibt es viele Gründe (u.a. politischer Einfluss auf die Bedarfsfeststellung, die gesetzlichen Planungsvorgaben und auch einzelne Vorhaben; BNetzA-Verwaltungspraxis mit sehr hohen und neuartigen Anforderungen; umfassende Öffentlichkeitsbeteiligungen)

Neue Herausforderungen auf nationaler und internationaler Ebene (u.a. höhere nationale Erneuerbaren-Ziele, Erhöhung der Interkonnektorkapazitäten durch das Clean Energy Package)

Reaktion des BMWi: "Aktionsplan Stromnetz" mit Kombination aus Höherauslastung des Bestandsnetzes, vorausschauendem Controlling sowie weiteren gesetzlichen Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus, insbesondere Novelle des NABEG ("NABEG 2.0")

NABEG 2.0

Wichtige Neuregelungen insbesondere:

- > Gesetzliche Klarstellungen zum Verhältnis zwischen Bundesfachplanung und Landesplanung sowie städtebaulicher Planung
- > Einführung der Möglichkeiten zum Verzicht auf die Bundesfachplanung (§ 5a NABEG)
- > Erweiterung der Möglichkeit zum Verzicht auf die Planfeststellung (§ 25 NABEG; § 43f EnWG)
- > Verlegung von Leerrohren (§ 18 Abs. 3 NABEG, § 44j EnWG)

Verhältnis Bundesfachplanung und Landesplanung

§ 5 Abs. 2 NABEG: ²Die Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung gilt nur, wenn die Bundesnetzagentur bei der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung des Raumordnungsplans nach § 9 des ROG beteiligt worden ist und sie innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Mitteilung des rechtsverbindlichen Ziels nicht widersprochen hat. ³Der Widerspruch nach Satz 2 lässt die Bindungswirkung des Ziels der Raumordnung gegenüber der Bundesnetzagentur nicht entstehen, wenn das Ziel der Bundesfachplanung entgegensteht. ⁴Macht die Bundesfachplanung nachträglich ein Abweichen von den Zielen der Raumordnung erforderlich, kann die Bundesnetzagentur mit Zustimmung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie innerhalb angemessener Frist, spätestens aber bis zum Abschluss der Bundesfachplanung, unter der Voraussetzung von Satz 3 nachträglich widersprechen. ⁵Muss infolge des nachträglichen Widerspruchs der Raumordnungsplan geändert, ergänzt oder aufgehoben werden, hat die Bundesnetzagentur die dadurch entstehenden Kosten zu ersetzen. ⁶§ 6 des Raumordnungsgesetzes bleibt unberührt.

§ 15 Abs. 1 Satz 2 NABEG: Bundesfachplanungen haben grundsätzlich Vorrang vor nachfolgenden Landesplanungen [...].

Verhältnis Bundesfachplanung und städtebauliche Planung

§ 5 Abs. 3 NABEG:

Städtebauliche Belange sind zu berücksichtigen. Abweichend von § 7 des Baugesetzbuches sind nur § 7 Satz 6 und § 37 Absatz 3 des Baugesetzbuches entsprechend anzuwenden.

§ 15 Abs. 1 Satz 2 NABEG:

Bundesfachplanungen haben grundsätzlich Vorrang vor nachfolgenden [...] Bauleitplanungen.

Verzicht auf Bundesfachplanung (§ 5a NABEG)

Soll-Verzicht (Abs. 1)

- 1. bei der Änderung oder Erweiterung einer Leitung,
- 2. bei einem Ersatzneubau oder
- 3. bei einem Neubau oder der Verlegung von Leerrohren innerhalb eines Trassenkorridors, der in einem Raumordnungsplan im Sinne von § 3 Absatz 1 Nummer 7 des Raumordnungsgesetzes festgelegt oder im Bundesnetzplan ausgewiesen ist.

<u>Kann-Verzicht</u> (Abs. 2) bei einem Ersatz- oder Parallelneubau, der weit überwiegend in oder unmittelbar neben einer Bestandstrasse erfolgt, verzichtet werden.

Zwingender Verzicht (Abs. 4), wenn für ein Vorhaben im BBPIG auf Grund seiner besonderen Eilbedürftigkeit entsprechend gekennzeichnet ist (Buchstabe "G" gemäß § 2 Abs. 7 BBPIG).

Verzicht auf Planfeststellung (§ 43f EnWG, § 25 NABEG)

(Abs. 1): Unwesentliche Änderungen oder Erweiterungen können anstelle des Planfeststellungsverfahrens durch ein Anzeigeverfahren zugelassen werden, wobei eine Änderung oder Erweiterung nur dann unwesentlich ist, wenn

- 1. keine UVP-Pflicht besteht,
- 2. andere öffentliche Belange nicht berührt sind oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen und
- 3. Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen werden.

Verzicht auf Planfeststellung (§ 43f EnWG, § 25 NABEG)

(Abs. 2): Abweichend vom UVPG ist eine UVP für die Änderung oder Erweiterung nicht durchzuführen bei

- 1. Änderungen des Betriebskonzepts,
- 2. Umbeseilungen oder
- 3. Zubeseilungen.

Satz 1 ist nur anzuwenden, wenn die Planfeststellungsbehörde feststellt, dass die Vorgaben der §§ 3, 3a und 4 der 26. BImSchV eingehalten sind. Satz 1 Nr. 2 und 3 ist jeweils nur anzuwenden, sofern einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Vorhaben eine erhebliche Beeinträchtigung eines Natura 2000-Gebiets oder eines bedeutenden Brut- oder Rastgebiets geschützter Vogelarten nicht zu erwarten ist. Satz 1 Nr. 3 ist bei Höchstspannungsfreileitungen mit einer Nennspannung von 220 Kilovolt oder mehr ferner nur anzuwenden, wenn die Zubeseilung eine Länge von höchstens 15 Kilometern hat.

Zulassung von Leerrohren (§ 18 Abs. 3 NABEG; vgl. auch § 43j EnWG)

- (Abs. 3): ¹Bei Vorhaben im Sinne von § 2 Absatz 3, 5 und 6 BBPIG ist Absatz 2 auch für Leerrohre anzuwenden, wenn
- 1. die Leerrohre im räumlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der Baumaßnahme eines Erdkabels verlegt werden und
- 2. die zuständige Behörde anhand der Umstände des Einzelfalls davon ausgehen kann, dass die Leerrohre innerhalb von 15 Jahren nach der Planfeststellung zur Durchführung einer Stromleitung genutzt werden.
- [...] ⁵Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens und des Planfeststellungsbeschlusses im Fall der Sätze 1 und 2 sind die Verlegung der Leerrohre, die spätere Durchführung der Stromleitung und deren anschließender Betrieb. ⁶Für die Nutzung der Leerrohre zur Durchführung einer Stromleitung und zu deren anschließendem Betrieb bedarf es keines weiteren Genehmigungsverfahrens, wenn mit der Durchführung der Stromleitung innerhalb der Frist des § 43c Nummer 1 des EnWG begonnen wird und sich die im Planfeststellungsverfahren zugrunde gelegten Merkmale des Vorhabens nicht geändert haben. ⁷ Die Einbeziehung von Leerrohren nach Satz 1 kann auf einzelne Abschnitte des betroffenen Vorhabens beschränkt werden.

Zulassung von Leerrohren (§ 18 Abs. 3 NABEG; vgl. auch § 43j EnWG)

(Abs. 3): [...] ²Bei Vorhaben, die im BBPIG entsprechend gekennzeichnet sind, stehen die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf für Leerrohre, die im räumlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der Baumaßnahme des gekennzeichneten Vorhabens verlegt werden, fest. ³Im Fall des Satzes 2 darf sich die Trassenbreite im Vergleich zu den Annahmen im Bundesfachplanungsverfahren nicht wesentlich vergrößern. ⁴Dies ist im Planfeststellungsverfahren für die gekennzeichneten Vorhaben zu prüfen.

4. Praxisbeispiel SuedLink

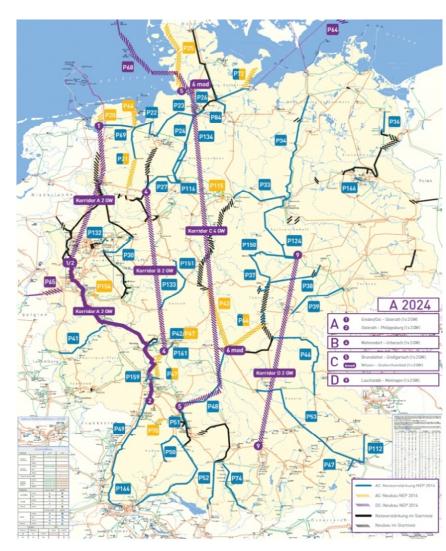
SuedLink: "Die gute Monstertrasse" (Zitat aus Spiegel v. 02.06.2014)

Erstmals enthalten im Bundesbedarfsplan 2013 als Maßnahmen:

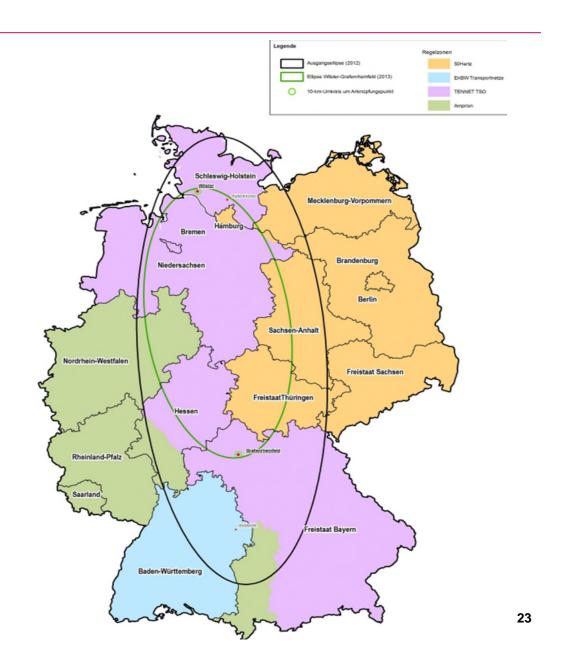
- > Nr. 3 "Brunsbüttel Großgartach"
- > Nr. 4 "Wilster Grafenrheinfeld" (jetzt "Wilster – Bergrheinfeld-West")

Zentrale HGÜ-Verbindung zwischen Nord-Süd-Deutschland (und Verbindung über den NVP Wilster zu NordLink / Norwegen)

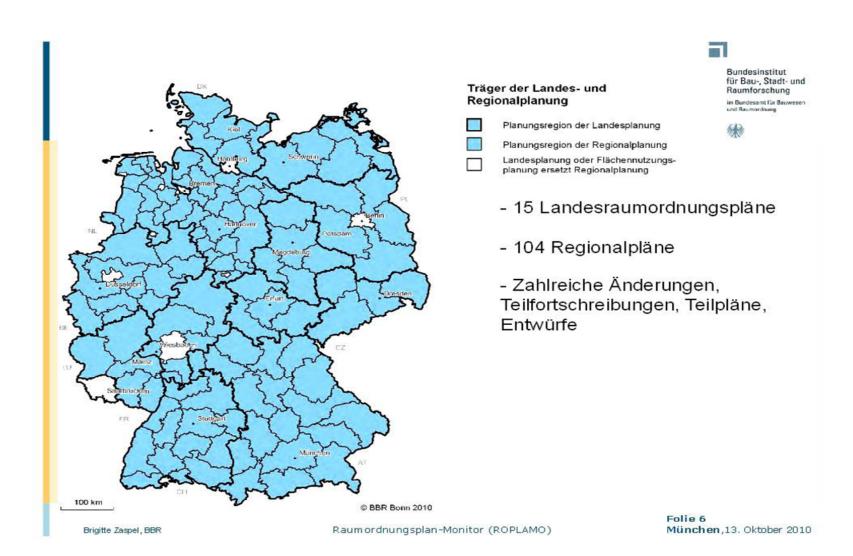
Ca. 700 km / 4 GW Übertragungsleistung
HGÜ-Erdkabelvorrangprojekt (seit Ende 2015)
Projektpartner: TenneT und TransnetBW



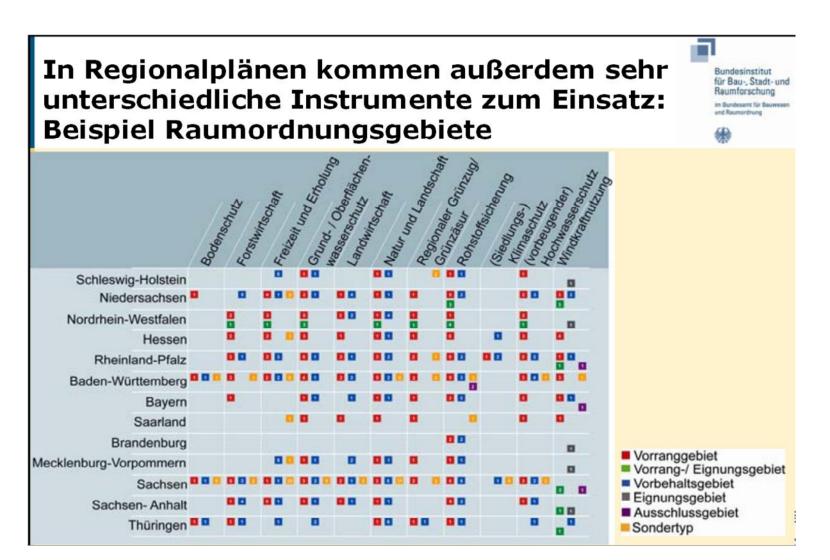
Herausforderungen:
Weitreichende,
mehrere Bundesländer
erfassende
Untersuchungsräume



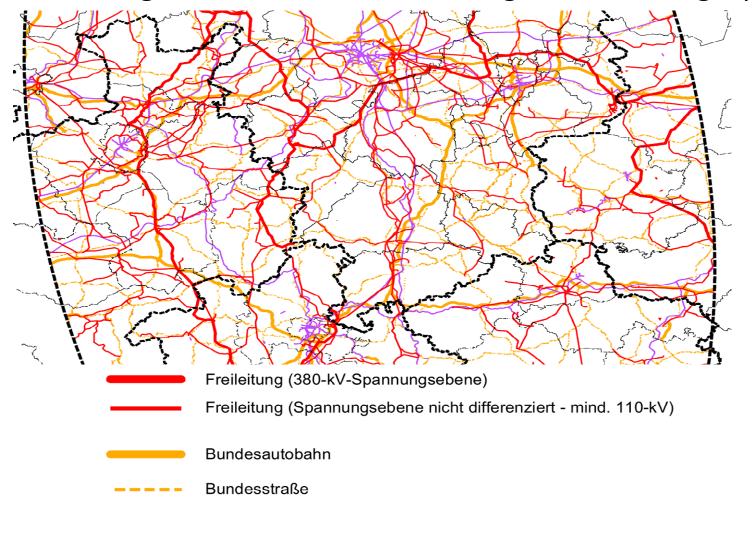
Inkonsistente Datengrundlagen – Bsp.: Raumordnung



Inkonsistente Datengrundlagen – Bsp.: Raumordnung



Verschiedene Möglichkeiten zur Orientierung an Bündelungsoptionen

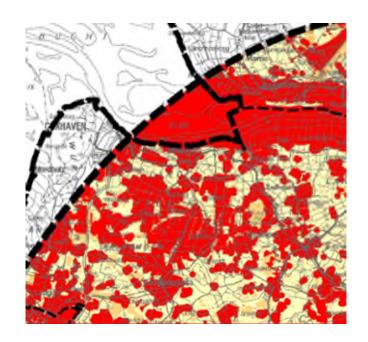


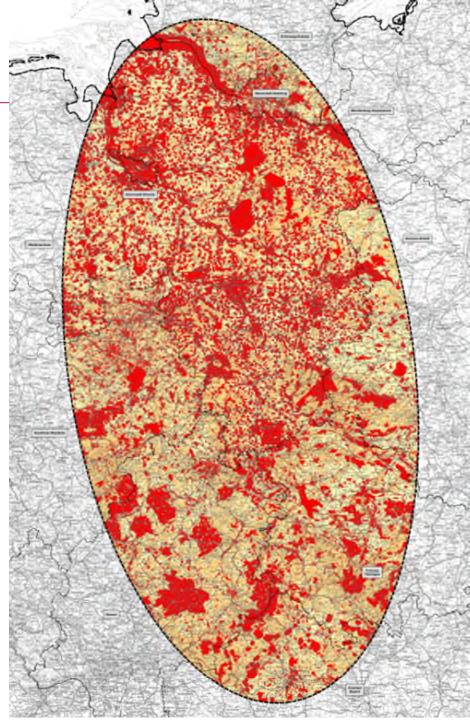
Great change is here.

Linklaters

SuedLink 1.0: Schritte zum Korridorvorschlag

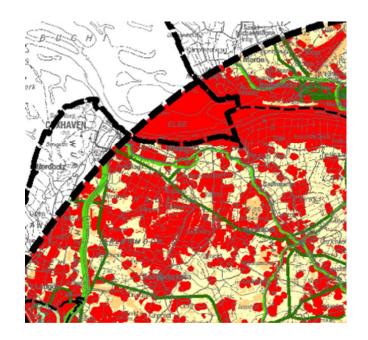
Raumwiderstandsanalyse mit Einteilung in Raumwiderstandsklassen

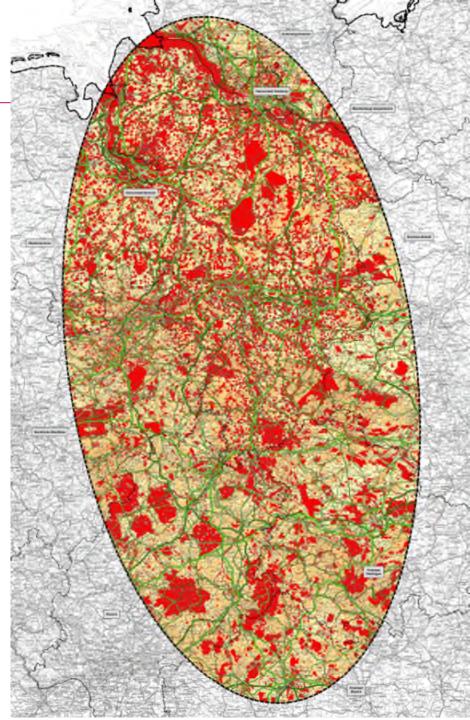




Schritte zum Korridorvorschlag

Raumwiderstandsanalyse mit Bündelungsoptionen



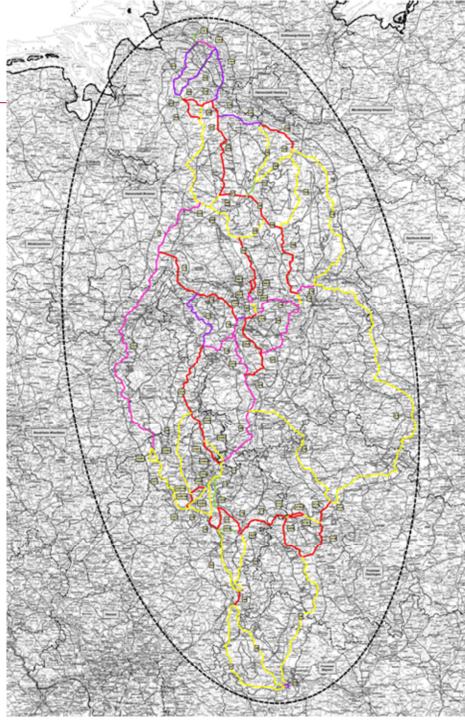


Ermittlung des Korridorvorschlags

Ermittlung der Eignung aller Trassenkorridor-Teilstücke anhand der

- > Umwelt- und Nutzungskriterien
- > Ziele der Raumordnung
- > Kosten für den Stromkunden / Versorgungssicherheit

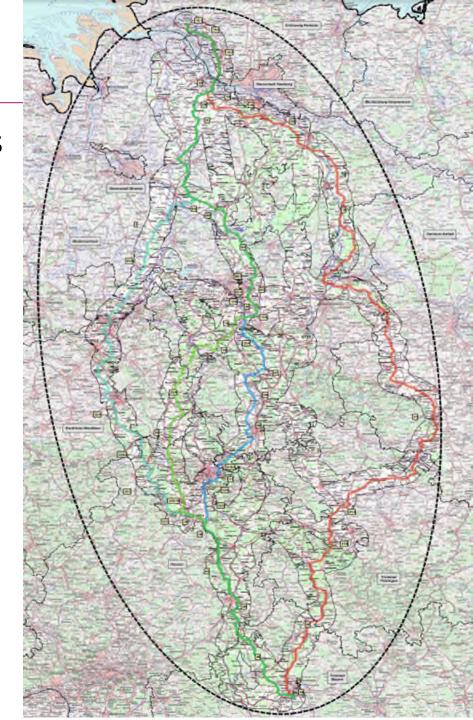




Ermittlung des Korridorvorschlags

Ergebnis der
Ableitung und des Vergleichs von durchgängigen Trassenkorridoren zwischen den
Netzverknüpfungspunkten

- > West
- > Mitte/West
- > Mitte
- > Ost



Great change is here.

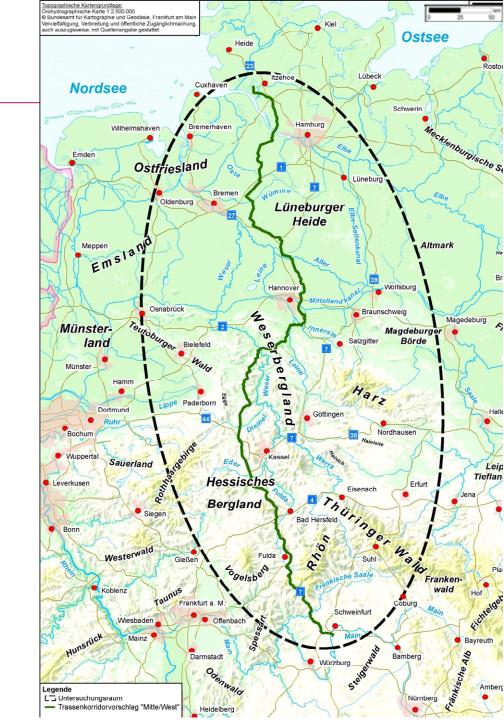
Linklaters

Korridorvorschlag

Der Trassenkorridorvorschlag führt von Wilster in Schleswig-Holstein aus südlich nach Niedersachsen, passiert Verden/Aller und führt dann zwischen Hannover und Lehrte vorbei an Hildesheim in Richtung Süden.

Danach verläuft er in südwestlicher Richtung an Höxter, Beverungen und Warburg und westlich an Kassel vorbei.

Von dort führt er westlich an Bad Hersfeld vorbei in Richtung Süden, um schließlich an Fulda vorbei nach Grafenrheinfeld zu führen.



Projektdialog SuedLink

Bis Ende Mai 2014: 20 Infomärkte in vier Bundesländern

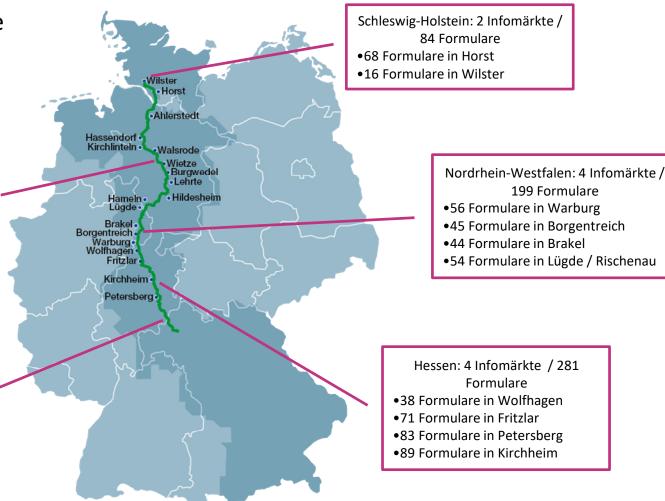
1136 konkrete Hinweise und Alternativen

Niedersachsen: 10 Infomärkte / 572 Formulare

- •60 Formulare in Ahlerstedt
- •60 Formulare in Hameln
- •91 Formulare in Hildesheim
- •77 Formulare in Burgwedel
- •50 Formulare in Lehrte
- •44 Formulare in Kirchlinteln
- •73 Formulare in Walsrode
- •68 Formulare in Wietze-Winsen
- •49 Formulare in Hassendorf

Bayern: 3 Infomärkte

- •in Wasserlosen
- •in Elfershausen
- •in Bad Brückenau







Unterscheidung zwischen HGÜ- und HDÜ-Vorhaben bei der Erdverkabelung

Der Gesetzgeber unterscheidet im BBPIG seit Ende 2015 zwischen dem

- > Erdkabelvorrang für ausgewählte HGÜ-Vorhaben, bei denen lediglich ausnahmsweise eine Führung als Freileitung auf technisch und wirtschaftlich effizienten Abschnitten möglich ist und der
- > vorrangigen Realisierung von HDÜ-Vorhaben als Freileitungen. Im Bereich der Drehstromvorhaben ist lediglich für bestimmte Pilotprojekte ausnahmsweise eine Erdverkabelung auf technisch und wirtschaftlich effizienten Teilabschnitten zulässig.

Hintergrund der Differenzierung: unterschiedliche technisch-betriebliche Erfahrungen bzgl. der Verkabelung bei den Übertragungstechnologien (insbesondere aufgrund des Einsatzes von See- und Erdkabeln zur Anbindung von Offshore-Windparks)

Freileitungsausnahmen gemäß § 3 Abs. 2-4 BBPIG

Fallgruppen:

- > Naturschutzrechtliche Ausnahmetatbestände (§ 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 BBPIG), wenn Erdkabel gegen Arten- oder Gebietsschutz verstößt und Freileitung eine zumutbare Alternative ist
- > Bündelungsausnahme (§ 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BBPIG), wenn das Vorhaben in oder unmittelbar neben einer Leitung und ohne zusätzliche erhebliche Umweltauswirkungen realisiert werden kann
- > Akzeptanzausnahmetatbestand (§ 3 Abs. 3 BBPIG), wenn voraussichtlich von der Leitung betroffene Gebietskörperschaften in der Antragskonferenz nach § 7 NABEG die Prüfung einer Freileitung verlangen
- > In allen Fällen muss der Freileitungsabschnitt aber technisch-wirtschaftlich effizient sein
- > Alle Freileitungsausnahmen sind ausgeschlossen bei Verstoß gegen die Siedlungsabstandsvorgaben des § 3 Abs. 4 BBPIG ("Freileitungsverbot")

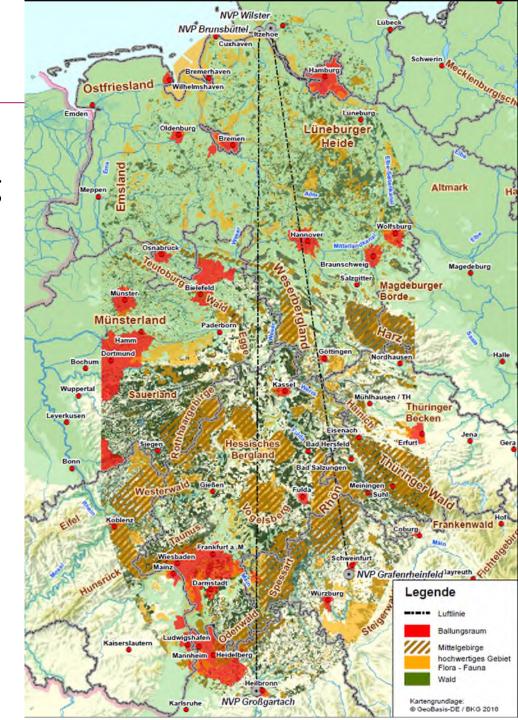
Freileitungsausnahmen haben aber kaum praktische Bedeutung / im HGÜ-Bereich voraussichtlich quasi Vollverkabelung!

Great change is here.

Linklaters

SuedLink 2.0: Schritte zum Korridorvorschlag

Raumwiderstandsanalyse mit Einteilung in Raumwiderstandsklassen

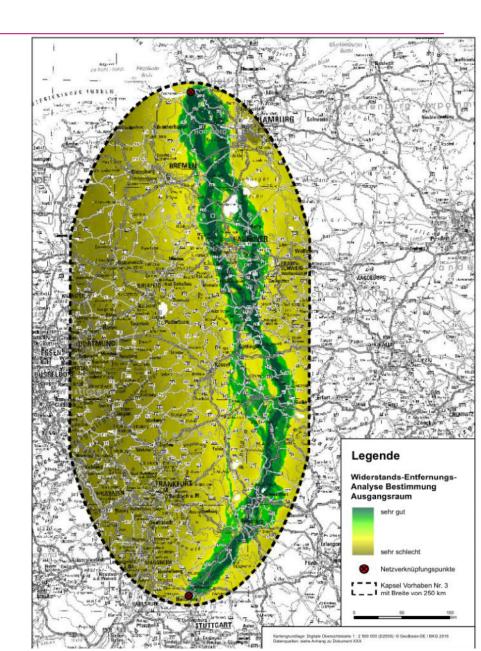


Besonderheit: Berücksichtigung der Geradlinigkeitsvorgabe nach § 5 Abs. 2 NABEG

- > Die BNetzA prüft, "inwieweit zwischen dem Anfangs- und dem Endpunkt des Vorhabens ein möglichst geradliniger Verlauf eines Trassenkorridors zur späteren Errichtung und zum Betrieb eines Erdkabels erreicht werden kann".
- > Orientierung an der "Luftlinie" zwischen den Netzverknüpfungspunkten, aber bloß im Sinne eines möglichst kurzen, gestreckten Verlaufs
- > Zielstellung: Verkürzung der Leitungsführung zur Verringerung von Kosten und Inanspruchnahme von Umwelt und Eigentum
- > Abwägungsdirektive bzw. Optimierungsgebot (aber kein zwingender Planungsleitsatz!)
- > Vereinbar mit dem planerischen Abwägungsgebot

Operationalisierung der Geradlinigkeitsvorgabe

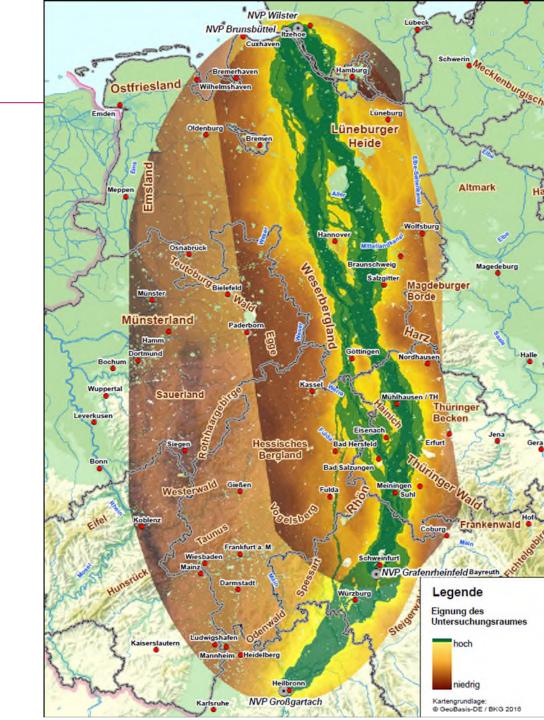
Strukturierung des Untersuchungsraums ausgehend von der Luftlinie "von innen nach außen" und Aufweitung in 50-km-Schritten



Great change is here.

Linklaters

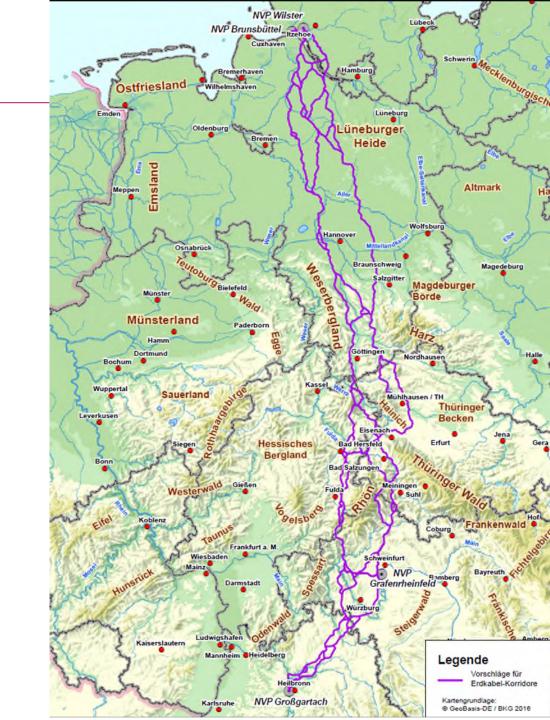
Ergebnis: Strukturierter Untersuchungsraum



Great change is here.

Linklaters

Ermittlung Korridornetz



Klageverfahren Freistaat Thüringen

- > Der Freistaat Thüringen machte im Rahmen der Antragskonferenzen nach § 7 NABEG alternative Korridorverläufe außerhalb seines Landesgebiets geltend und berief sich v.a. auf den Gesichtspunkt der Geradlinigkeit (§ 5 Abs. 2 NABEG).
- > Das Thüringer Alternativennetz war mit ca. 2200 km sehr umfangreich; es wurde im Wege einer Grobanalyse geprüft und auf Basis der Ergebnisse der Vorhabenträger und weiterer eigener Untersuchungen der BNetzA abgeschichtet.
- > Hiergegen hat der Freistaat Thüringen Klage und Eilantrag vor dem BVerwG erhoben.

Great change is here.

Linklaters

Alternativvorschlag Thüringer Landesregierung

Eilantrag (BVerwG, Beschluss vom 09.05.2019, 4 VR 1.19) und Hauptsacheverfahren (Entscheidung vom 06.11.2019, A 2.19) erfolglos



5. Fazit und Ausblick

Fazit und Ausblick

- > Der Stromnetzausbau ist ein für das Gelingen der Energiewende notwendiges Großprojekt, bei dem man – gerade auch mit Blick auf die zukünftigen EE-Ausbauziele – noch ziemlich am Anfang steht.
- > Stetige gesetzliche Einflussnahmen auf Planungsvorgaben als Reaktionen auf Projektwiderstände in der Öffentlichkeit sind "Gift" für die Realisierung (bitte die Fachleute "einfach einmal arbeiten lassen").
- > Der Gesetzgeber sollte vor einer Änderung grundlegender rechtlicher Vorgaben die Vor- und Nachteile jedenfalls sehr gründlich abwägen.
- > Politische Einflussnahmen auf Verfahren können im Worst-Case zur Rechtswidrigkeit der Planung führen.
- > Beschleunigungspotential der aktuell diskutierten "Legalplanung" für Stromleitungen zumindest für die großen Projekte sehr fraglich.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Linklaters LLP

Potsdamer Platz 5

10785 Berlin

Tel: (49-30) 21496-0

Fax: (49-30) 21496-100



Linklaters LLP is a limited liability partnership registered in England and Wales with registered number OC326345. It is a law firm regulated by the Solicitors Regulation Authority. The term partner in relation to Linklaters LLP is used to refer to a member of the LLP or an employee or consultant of Linklaters LLP or any of its affiliated firms or entities with equivalent standing and qualifications. A list of the names of the members of Linklaters LLP and of the non-members who are designated as partners and their professional qualifications is open to inspection at its registered office, One Silk Street, London EC2Y 8HQ, England or on www.linklaters.com and such persons are either solicitors, registered foreign lawyers or European lawyers.