

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
gemäß § 46 Abs. 1 GO LT
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage der Abgeordneten Christian Meyer und Meta Janssen-Kucz (GRÜNE)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz namens der Landesregierung

Warum plant die Landesregierung trotz der Einwände des Landkreises Aurich eine Stromtrasse oberirdisch durch das Europäische Vogelschutzgebiet „Fehntjer Tief“ und das FFH-Gebiet „Fehntjer Tief und Umgebung“?

Anfrage der Abgeordneten Christian Meyer und Meta Janssen-Kucz (GRÜNE), eingegangen am 21.02.2019 - Drs. 18/2966
an die Staatskanzlei übersandt am 25.02.2019

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz namens der Landesregierung vom 26.03.2019

Vorbemerkung der Abgeordneten

Zurzeit führt das Land das Planfeststellungsverfahren zum Bau der 380-kV-Höchstspannungsfreileitung für den ca. 61 km langen Streckenabschnitt von Emden Ost bis nach Conneforde durch. Das geplante Leitungsvorhaben quert das Europäische Vogelschutzgebiet V07 „Fehntjer Tief“ (DE 2611-401) und das in weiten Teilen deckungsgleiche FFH-Gebiet 005 „Fehntjer Tief und Umgebung“ (DE 2511-331). Die Niederungen von Flumm und Fehntjer Tief sind zwei der letzten verbliebenen durch Feuchtgrünlandnutzung geprägten Niederungsgebiete im Nordwesten Deutschlands.

Das Fehntjer Tief- und die Flummniederung wurden in den 80er- und 90er-Jahren aufgrund ihrer gesamtstaatlich repräsentativen Bedeutung in das gleichnamige Förderprogramm des Bundes aufgenommen - hier kam es zu Investitionen von insgesamt 20 Millionen DM. Einer der zentralen Punkte des für das Projekt gefertigten Pflege- und Entwicklungsplans war die naturschutzfachliche Forderung nach Entfernung der Hochspannungsleitungen, die das Gebiet queren.

Der Landkreis Aurich hat im Rahmen seiner Stellungnahme Einwände gegen die Trasse bei der zuständigen Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr vorgebracht: „Im Ergebnis ist festzuhalten, dass es der Antragstellerin nicht gelingt, die erheblichen Beeinträchtigungen der Erhaltungsziele des Vogelschutzgebietes durch ihr Vorhaben auszuräumen. Die aufgeführten schadensmindernden Maßnahmen (...) sind in ihrer Wirksamkeit in Gänze durch die Antragstellerin nicht nachgewiesen.“ In seiner Gesamtbewertung kommt der Landkreis Aurich zu dem Schluss, dass das Vorhaben aus naturschutzrechtlicher Sicht unzulässig sei.

Auch sei die Freileitung nicht raumverträglich. „Sowohl die landesplanerische Feststellung des Amts für regionale Landesentwicklung Weser-Ems vom 24.05.2015 wie auch die Begründung sowie der Umweltbericht Teil H im Rahmen der letzten Änderung des Landes-Raumordnungsprogramms (LROP) Niedersachsen (2017) stellen dies dar.“ Nach Auffassung des Landkreises Aurich könnte eine Raumverträglichkeit erreicht werden, sofern die Lücke mit einem Teilerdverkabelungsabschnitt geschlossen wird. Der gesetzliche Rahmen wurde durch die Aufnahme des Leitungsvorhabens als Pilotprojekt für Erdkabel in der Anlage 1 des Bundesbedarfplangesetzes geschaffen. Im Rahmen der letzten Änderung des LROP (2017) wie auch im aktuellen Entwurf des Regionalen Raumordnungsprogramms des Landkreises Aurich (2018) wurde in der zeichnerischen Darstellung die südliche Umgehung des Schutzgebiets dargestellt. Eine nördliche Umgehung des Schutzgebiets mittels Erdverkabelung könnte das bisherige Ausschlusskriterium (Heranrücken einer Freileitung an die Bebauung) ausschließen. Durch die Nutzung einer der Umgehungen lassen sich deutliche geringere Auswirkungen erwarten. Auslösekriterien für eine Teilverkabelung gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 und Nr. 4 BBPlG liegen vor (siehe Teil A der Zusammenfassung).

Vorbemerkung der Landesregierung

Bei dem vorgenannten Netzausbauprojekt zwischen den Umspannwerken in Emden und Conneforde handelt es sich um das Bundesbedarfsplanprojekt Nr. 34, dessen Bedarf gesetzlich festgestellt ist. Der für dieses Netzausbauprojekt verantwortliche Übertragungsnetzbetreiber TenneT ist gehalten, das Stromnetz in geeigneter Weise bedarfsgerecht und eigenverantwortlich zu betreiben und zu erweitern. Insoweit plant den Netzausbau der jeweilige Übertragungsnetzbetreiber und nicht die Landesregierung. Dabei sind die technisch und rechtlich zulässigen Realisierungsoptionen zu beachten.

Die derzeitige Vorzugsvariante wird im anhängigen Planfeststellungsverfahren überprüft. Die Planfeststellungsbehörde gibt während des laufenden Verfahrens keine Zwischenergebnisse bekannt.

1. Teilt die Landesregierung die Bedenken des Landkreises Aurich, das die Vorhabenträgerin nicht nachweisen kann, dass der Neubau einer Freileitung zu keiner erheblichen Beeinträchtigung des betroffenen Gebietes führt?

Auf die Vorbemerkung wird verwiesen. Die Beurteilung der Vorhabenwirkungen auf Natur und Landschaft einschließlich der Verträglichkeit mit den Natura-2000-Belangen, die inhaltliche Befassung und die Entscheidung über die naturschutzrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens ist Aufgabe der Planfeststellungsbehörde (hier: Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr). Diese hat dazu die für die Wahrung des Beeinträchtigungs- und Störungsverbots des Artikels 4 Abs. 4 Satz 1 der EU-Vogelschutzrichtlinie zuständige untere Naturschutzbehörde (hier: Landkreis Aurich und Landkreis Leer) zu beteiligen. Wesentlicher Bestandteil des rechtsstaatlichen Planfeststellungsverfahrens ist die Unabhängigkeit der zuständigen Planfeststellungsbehörde zur eigenen, unparteilichen planerischen Entscheidung.

2. Sind die geplanten Freileitungen im Vogelschutzgebiet mit der europäischen Vogelschutzrichtlinie und dem Bundesnaturschutzrecht vereinbar?

Die Prüfung von Plänen und Projekten im Hinblick auf ihre Verträglichkeit mit den für das betreffende Gebiet festgelegten Erhaltungszielen ist in Artikel 6 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-RL) geregelt. Dies gilt grundsätzlich auch für EU-Vogelschutzgebiete. Diese Regelung ist in § 34 BNatSchG in nationales Recht umgesetzt. Die Vereinbarkeit mit den Zielen der FFH-RL wird durch die FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 34 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) sichergestellt. Noch nicht hoheitlich gesicherte EU-Vogelschutzgebiete (wie V07 „Fehntjer Tief“) unterliegen direkt dem Schutzregime der RL 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (VS-RL). Diese sogenannten faktischen Vogelschutzgebiete sind der Ausnahmeregelung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG nicht zugänglich.

Die Vereinbarkeit mit sonstigen Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege wird über weitere Umweltprüfinstrumente, insbesondere die Eingriffsregelung nach § 13 ff. BNatSchG, sichergestellt.

3. Welche Folgen könnte eine Verletzung der europäischen Vogelschutzrichtlinie und des Bundesnaturschutzrechts haben, insbesondere auch im Hinblick auf das neuerliche Mahnschreiben der EU-Kommission zum Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2014/2262 „Ausweisung von besonderen Schutzgebieten“?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen. Zum Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2014/2262 ist darauf hinzuweisen, dass sich dieses auf FFH-Gebiete bezieht. Die EU-Vogelschutzgebiete sind nicht Gegenstand des Verfahrens.

4. Was sagen der Umweltbericht des aktuellen LROP (2017) und die landesplanerischen Feststellung zur Raumverträglichkeit der Trasse?

In der landesplanerischen Feststellung vom 24.06.2015 zum Raumordnungsverfahren für die geplante viersystemige 380-kV-Freileitung Emden/Ost–Conneforde steht u. a. „Der Bau einer Freileitung durch das EU-Vogelschutzgebiet V07 ‚Fehntjer Tief‘ (DE 2611-401) (‚faktisches Vogelschutzgebiet‘) ist nicht raumverträglich. Eine raumverträgliche Trassenalternative für eine Freileitung besteht in diesem Bereich nicht. Eine positive Beurteilung der Raumverträglichkeit für diesen Bereich ist denkbar, wenn eine Teilerdverkabelung mit VPE-Kabeln, gasisolierten Leitern oder anderen Systemen erfolgt.“ Eine erneute Prüfung und Beurteilung der Raumverträglichkeit einer Freileitung wäre gemäß landesplanerischer Feststellung denkbar, wenn eine nationale Sicherung des EU-Vogelschutzgebietes 07 „Fehntjer Tief“ durch eine entsprechende Schutzgebietsausweisung erfolgt ist, weil dann naturschutzrechtlich gegebenenfalls eine Ausnahme erteilt werden könnte. Für das Planfeststellungsverfahren wurde in Maßgabe 2 der landesplanerischen Feststellung eine vertiefte FFH-Verträglichkeitsprüfung für das Gebiet gefordert. Basis dieser Einschätzung war die Projektbeschreibung in den Antragsunterlagen der Vorhabenträgerin, die Masthöhen von bis zu 80 m und drei Traversen vorsah. Diese Projektbeschreibung lag auch den Stellungnahmen der im Raumordnungsverfahren beteiligten Naturschutzbehörden zugrunde.

Da sich die Festlegung der Trasse als Vorranggebiet im LROP Abschnitt 4.2 Ziffer 07 Satz 15 (als kombinierte Kabel- und Freileitungstrasse) nach einer erneuten Prüfung auf die Erkenntnisse des Raumordnungsverfahrens stützt, kommt dieses im Prüfbericht (Teil G der Begründung 2017) und Umweltbericht zu einem vergleichbaren Ergebnis. Im Umweltbericht steht auf S. 236 „Der Bau einer Freileitung durch dieses Gebiet ist naturschutzrechtlich nicht genehmigungsfähig und damit nicht raumverträglich.“ Das Vorranggebiet Leitungstrasse liegt deshalb im Bereich des Vogelschutzgebietes 07 nicht entlang der vorhandenen 220-kV-Trasse, sondern auf einer südlichen Umgehungsstrasse parallel zur BAB 31. Insgesamt wurde sowohl in der landesplanerischen Feststellung als auch im LROP ein vertiefter Prüfbedarf mit Bezug auf das Vogelschutzgebiet 07 im Planfeststellungsverfahren festgestellt.

Das Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens ist als „sonstiges Erfordernis der Raumordnung“ nach Maßgabe von § 11 Abs. 5 des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes (NROG) i. V. m. § 4 des Raumordnungsgesetzes des Bundes (ROG) zu berücksichtigen. Das heißt, es kann in begründeten Fällen davon abgewichen werden. Dabei dürfen jedoch die zu beachtenden Ziele der Raumordnung nicht verletzt werden. Die Festlegung im LROP dient der Sicherung einer raum- und umweltverträglichen Trasse vor entgegenstehender Nutzung. Es können auch ein anderer Trassenverlauf oder andere Technikoptionen im Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens gewählt werden. Das Raumordnungsverfahren wurde für eine viersystemige Leitung mit einer Nennspannung von 380 kV durchgeführt und hat somit allein hierfür die Raum- und Umweltverträglichkeit geprüft.

Für das aktuelle Planfeststellungsverfahren wurden eine zweisystemige Leitung mit einer Nennspannung von 380 kV (geringere Masthöhe, weniger Traversen) und insbesondere im Bereich des Vogelschutzgebietes V07 der Einsatz eines Einebenenmastes beantragt, sodass die Leitung unter Umständen veränderte Raum- und Umweltauswirkungen hat.

5. In welchem Verhältnis steht das Tötungsrisiko der wertbestimmenden Vogelarten bei Bau einer Freileitung gegenüber einer Erdverkabelung?

Das Tötungsrisiko der wertbestimmenden Vogelarten kann nur dann in ein Verhältnis gesetzt werden, wenn davon ausgegangen wird, dass Freileitung und Erdkabel in identischer Trasse geführt werden.

Hinsichtlich eines möglichen Tötungsrisikos ist zwischen Bau- und Betriebsphase zu unterscheiden. Während der Bauphase besteht das Tötungsrisiko primär darin, dass Gelege durch den Baubetrieb zerstört oder aufgegeben werden.

Der Eingriff während der Bauphase unterscheidet sich grundlegend zwischen Freileitung und Erdkabel. Während bei einer Freileitung lediglich punktuell an den Maststandorten Bautätigkeiten erfolgen, ist bei einer Erdverkabelung im offenen Graben ein linienförmiger tiefbautechnischer Eingriff

in den Untergrund nötig. Dieser kann in seinem Ausmaß mit dem Bau einer Bundesstraße verglichen werden. Der Eingriff kann mittels Horizontalbohrverfahren zwar reduziert werden, ist aber aufgrund der nötigen Bohransatzpunkte und damit verbundenen Muffengruben deutlich höher als der Eingriff bei einer Freileitung. Das Tötungsrisiko wertbestimmender Vogelarten ist in der Bauphase der Freileitung, insbesondere unter Beachtung der Vermeidungs- und Schutzmaßnahmen, als äußerst gering einzuschätzen, durch den größeren Eingriff bei der Realisierung eines Erdkabels für dieses höher anzunehmen.

Baubedingte Beeinträchtigungen für Bodenbrüter sind bei der Erdverkabelung durch größere Flächeninanspruchnahme und ein höheres Ausmaß an Baustellenverkehren in erheblich größerem Ausmaß als beim Bau einer Freileitung vorhanden, können aber durch entsprechende Bauzeitenregelungen minimiert werden. Für die Betriebsphase ist ebenfalls eine differenzierte Betrachtung durchzuführen. Das Tötungsrisiko, begründet durch das Kollisionsrisiko, existiert nur für die Freileitung. Ein unmittelbares Tötungsrisiko durch den Betrieb des Erdkabels ist nicht gegeben.

Im Hinblick auf die Genehmigungsfähigkeit der Freileitung ist nicht ausschlaggebend, im Rahmen der artenschutzrechtlichen Beurteilung zu prüfen, ob das Tötungsrisiko gegenüber einer Erdverkabelung signifikant erhöht ist. Für die Verträglichkeit mit dem Schutzzweck eines Vogelschutzgebietes ist entscheidend, dass durch das Vorhaben und das damit verbundene Kollisionsrisiko keine erheblichen Gebietsbeeinträchtigungen hervorgerufen werden. Nur wenn das Tötungsrisiko signifikant erhöht ist bzw. ein Vogelschutzgebiet erheblich beeinträchtigt wird, liegen die Auslösekriterien für eine Teilerdverkabelung nach § 4 Abs. 2 Nr. 3 und 4 Bundesbedarfsplangesetz (BBPlG) vor.

Ein nicht signifikanter Unterschied hinsichtlich des Tötungsrisikos in der Betriebsphase rechtfertigt nicht die Planung einer Erdverkabelung nach BBPlG.

6. Wie beeinflusst der Bau der 380-kV-Freileitung die Kohärenz der betroffenen Natura-2000-Gebiete als Teil eines Biotopverbundes?

Die Frage der Kohärenzsicherung ist Teil der FFH-Verträglichkeitsprüfung. Grundsätzlich kann eine Beeinträchtigung der Kohärenz des Netzes Natura 2000 durch ein Vorhaben nur entstehen, wenn das Vorhaben geeignet ist, ein Natura-2000-Gebiet erheblich zu beeinträchtigen.

7. Bewertet die Landesregierung den Rückbau der 220-kV-Leitung mit Blick auf das Urteil vom 15.05.2014 - C-521/12 des EuGH - als Kompensations- oder Schutz- bzw. Vermeidungsmaßnahme? Sieht die Landesregierung in diesem Zusammenhang den Rückbau der Bestandstrasse als anrechnungsfähiges Kriterium, um eine durch die Antragstellerin im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung gemäß Artikel 4 Abs. 4 der Vogelschutzrichtlinie selbst festgestellte erhebliche Beeinträchtigung zu verneinen? Diese Frage stellt sich insbesondere vor dem Hintergrund, dass die FFH-Richtlinie nicht nur auf die Bewahrung des Status quo abzielt, sondern die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes anstrebt (siehe unter Nr. 3 benanntes Mahnschreiben der EU-Kommission, Seite 10).

In der Frage, in welchen Fällen die Anerkennung eines Leitungsrückbaus als Schadensminderungsmaßnahme denkbar ist, ist auf die Ausführungen des BVerwG in seiner Entscheidung zur Uckermarkleitung (BVerwG 4 A 5.14, Urteil vom 21.01.2016, Rn. 113 ff.) zu verweisen. Die Entscheidung des EuGH C-521/12 ist auf den vorliegenden Fall nur sehr bedingt übertragbar, da Prüfungsmaßstab zum einen die FFH-Richtlinie ist und nicht die EU-Vogelschutzrichtlinie und zum anderen der Sachverhalt ein völlig anderer ist. Die zitierte Entscheidung behandelt die ersatzweise Schaffung eines Lebensraumtyps an anderer Stelle im gleichen FFH-Gebiet.

8. Wie bewertet die Landesregierung die Maßnahmen zur Schadensminderung (Bau von Einebenenmasten, Markierung des Erdseils und Büschelabweiser) in diesem konkreten Fall und grundsätzlich?

Die konkrete Bewertung der in der Planung vorgesehenen Maßnahmen zur Schadensminderung obliegt der Planfeststellungsbörde im Rahmen ihrer abschließenden Entscheidung. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die Eignung von Einebenenmasten und Erdseilmarkierungen zur Schadensminderung im Hinblick auf das kollisionsbedingte Tötungsrisiko anerkannt ist (vgl. BVerwG 4 A 5.14, Urteil vom 21.01.2016, Rn. 109 ff.). Die Büschelabweiser zielen dagegen darauf ab, eine Gefährdung der Bodenbrüter durch Prädatoren zu verringern.

9. Gibt es alternative Trassenführungen, die das Vogelschutzgebiet nicht queren? Aus welchen Gründen wurden sie nicht in Betracht gezogen?

Alternative Trassenführungen außerhalb des Vogelschutzgebiets wurden bereits auf der Ebene des Raumordnungsverfahrens als nicht raumverträglich angesehen, obwohl die mit der Querung des Fehntjer Tiefs verbundenen Schwierigkeiten hinlänglich bekannt waren. Im Übrigen ist zu bedenken, dass nicht nur die Querung des Schutzgebietes naturschutzrechtlich relevant ist, sondern auch die Beeinträchtigungen bei einer Leitungsführung im Umfeld des Schutzgebietes. Zudem enthält die Antragsunterlage zur Planfeststellung einen umfassenden Variantenvergleich.

10. Stimmt es, dass nur Freileitungsalternativen, aber keine Teilerdverkabelungen geprüft wurden?

Nein. An verschiedenen Stellen hat die Vorhabenträgerin das Vorliegen von Auslösekriterien im Sinne des § 4 BBPIG bejaht und dort im Rahmen ihrer Planung auch teilweise eine Erdverkabelung vorgesehen. Anders verhält es sich im Bereich der Querung des Fehntjer Tiefs. Solange kein Auslösetatbestand nach § 4 BBPIG bejaht werden kann, ist es im laufenden Verfahren nicht möglich, eine Erdkabelplanung als Alternative in das Verfahren einzubringen. Nach dem Rechtsregime des BBPIG sind Erdkabelplanungen keine gleichwertigen Alternativen zur Regelbautechnik Freileitung, sondern nur bei Vorliegen eines Auslösekriteriums optional einsetzbar. Da die vorgelegte Planung hinsichtlich der Querung des Fehntjer Tiefs Auslösetatbestände verneint, wurden für diesen Bereich konsequenterweise auch keine Erdkabelalternativen geplant.

11. Teilt die Landesregierung die Einschätzung, dass Auslösekriterien für eine Teilverkabelung gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 und Nr. 4 BBPIG vorliegen?

Dies hat die zuständige, unabhängige Planfeststellungsbehörde zu bewerten.

12. Was tut die Landesregierung grundsätzlich, um mehr Erdverkabelung in Niedersachsen zu realisieren, insbesondere in naturschutzwürdigen Gebieten und in der Nähe von Ortschaften?

Die Landesregierung hat im LROP in Abschnitt 4.2 Ziffer 07 umfassende Regelungen zur Teilerdverkabelung festgelegt. In Abschnitt 4.2 Ziffer 07 Satz 3 wird als Grundsatz der Raumordnung festgelegt, dass beim Ausbau des Übertragungsnetzes zu berücksichtigen ist, „dass die unterirdische Führung von Höchstspannungswechselstromleitungen im Übertragungsnetz erprobt und zur Lösung von Konflikten der Siedlungsannäherung sowie mit dem Naturschutzrecht als Planungsalternative geprüft werden soll“. Das LROP enthält umfassende Regelungen zum Wohnumfeldschutz (Abschnitt 4.2 Ziffer 07 S. 6-13). Im Abschnitt 4.2 Ziffer 07 Satz 18 wird eine Berücksichtigung von energiewirtschaftlich zulässigen Erdkabeloptionen sowie deren frühzeitige Berücksichtigung als Planungsalternativen gefordert. In den Planungsverfahren werden die Auslösekriterien für Erdkabelabschnitte sowie die Erforderlichkeit der Erdverkabelung in diesen Fällen entsprechend frühzeitig geprüft.

Eine Teilerdverkabelung bringt Beeinträchtigungen mit sich: Insbesondere das Schutzgut Boden und damit die Landwirtschaft sowie die Bodendenkmalpflege werden durch die Tiefbaumaßnahmen negativ berührt. Die Kabelübergangsanlagen beanspruchen dauerhaft Fläche und wirken sich auf das Orts- und Landschaftsbild aus.

In jedem Einzelfall sind, soweit eine Teilerdverkabelung bundesrechtlich zulässig ist, die Auswirkungen der Techniken Freileitung und Teilerdverkabelung zu ermitteln und in die Planungs- und Genehmigungsverfahren einzustellen.

Die Landesregierung hat sich im Rahmen der öffentlichen Konsultation zum ersten Entwurf des Netzentwicklungsplanverfahren Strom 2030, Version 2019, erneut dafür eingesetzt, für alle Drehstromprojekte die Option für Teilerdverkabelung zu öffnen. Diese Position wird weiter in Beteiligungsverfahren verfolgt, obwohl der Einsatz von Erdkabelsystemen auf Höchstspannungsebene im Drehstrombereich noch nicht dem Stand der Technik entspricht.