

Workshop zum Recht der Erneuerbaren Energien Institut für Energie- und Regulierungsrecht Berlin

Der Netzentwicklungsplan, seine gesetzliche Fortentwicklung im Bundesbedarfsplangesetz und seine Umsetzung im Rahmen der Bundesfachplanung – im Kontext eines stabil funktionierenden Elektrizitätsversorgungssystems

- Aktuelle rechtliche Entwicklungen und Diskussionspunkte -

Dr. Markus Appel, LL.M.
Rechtsanwalt und FAVerwR

Berlin, 12. Februar 2013

Überblick

- I. Netzentwicklungsplan Strom 2012
 1. Rechtliche Grundlagen (§§ 12a–c EnWG)
 2. Aktuelle Umsetzung
 3. Planungsrechtliche Defizite?
 4. Rechtsschutz
- II. Bundesbedarfsplangesetz
 1. Rechtliche Grundlagen (§ 12e EnWG)
 2. Stand des Gesetzgebungsverfahrens
 3. Aktuelle Diskussionspunkte
 4. Rechtsschutz
- III. Bundesfachplanung
 1. Rechtliche Grundlagen (§§ 4 ff. NABEG)
 2. Aktuelle Diskussionspunkte
 3. Rechtsschutz

I. Netzentwicklungsplan (NEP) Strom 2012

NEP Strom 2012: Rechtliche Grundlagen (§ 12a-c EnWG)

- > Basis: Szenariorahmen (§ 12a EnWG) mit mind. drei Entwicklungspfaden, die für die nächsten zehn Jahre die Bandbreite wahrscheinlicher Entwicklungen im Rahmen der mittel- und langfristigen energiepolitischen Ziele der BReg abdecken; jährlich von den ÜNB zu erstellen und muss von der BNetzA genehmigt werden (Genehmigung des Szenariorahmens 2012 durch die BNetzA am 20. Dezember 2011)
- > Verfahren: jährliche Erstellung eines Entwurfs des NEP durch die vier ÜNB (§ 12b EnWG); Beteiligung der Öffentlichkeit/Behörden durch ÜNB und BNetzA; Erstellung eines Umweltberichts zur Vorbereitung der Strategischen Umweltprüfung (SUP) für das Verfahren zum Erlass des Bundesbedarfsplangesetzes; Bestätigung des NEP durch BNetzA (§ 12c IV EnWG) unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung

NEP Strom 2012: Rechtliche Grundlagen (§ 12a-c EnWG)

- > Inhalt des NEP gemäß § 12b I 2 EnWG: alle wirksamen Maßnahmen für bedarfsgerechte Optimierung, Verstärkung und Ausbau des Netzes, die in den nächsten zehn Jahren für einen sicheren und zuverlässigen Netzbetrieb notwendig sind; insbesondere Festlegung von Anfangs- und Endpunkten von Stromleitungen (aber keine Trassenkorridore)
- > Inhalt des NEP gemäß § 12b I 3 EnWG: Angaben zu Ausbaumaßnahmen als Pilotprojekte für eine verlustarme Übertragung hoher Leistungen über große Entfernungen (z.B. HGÜ-Technik), zum Einsatz von Hochtemperaturleiterseilen und zur Übertragungstechnologie

NEP Strom 2012: Aktuelle Umsetzung

- > Erster Entwurf der ÜNB am 29. Mai 2012, zweiter Entwurf vom 15. August 2012 = Grundlage des weiteren Verfahrens
- > Modifizierte Bestätigung durch BNetzA am 26. November 2012:
 - > Statt 74 bloß Bestätigung von 51 Maßnahmen
 - > Statt vier lediglich drei HGÜ-Korridore (nicht: Korridor B „Wehrendorf – Urberach“), allerdings kämen auch insoweit ggf. andere verlustarme Übertragungstechnologien in Betracht
 - > Die beantragte Pilotstrecke für den Einsatz eines Hochtemperaturseils (Badische Rheinschiene) wird bestätigt
 - > Die geplante Erdverkabelung des grenzüberschreitenden Pilotprojekts „Oberzier – Punkt Bundesgrenze Belgien“ wird bestätigt, allerdings ohne abschließende Entscheidung für oder gegen eine Verkabelung
- > Abweichungen vom ÜNB-Entwurf ergäben sich aus unterschiedlichem Prüfungsauftrag und nicht bestätigte Maßnahmen könnten ggf. künftig übernommen werden

NEP Strom 2012: Planungsrechtliche Defizite? (I)

Kritikpunkt unterlassene SUP-Alternativenprüfung:

- > BNetzA hat im Verfahren zum Erlass des Bundesbedarfsplangesetzes (§ 12e EnWG) eine SUP durchzuführen, deren Kern die Erstellung eines Umweltberichts ist (14g UVPG); der Umweltbericht ist gemäß §12c II 1 EnWG bereits im Rahmen der NEP-Erstellung vorzubereiten
- > Ein wichtiges Element eines Umweltberichts ist stets die Prüfung der „vernünftigen Alternativen“ (§ 14g I 2 UVPG); hierauf kann nur ausnahmsweise verzichtet werden, wenn eine Alternativenprüfung „unverhältnismäßig“ ist (§14f II 2 UVPG; vgl. auch Art. 5 II SUP-RL)
- > BNetzA hat bei Erstellung des Umweltberichts i.R.d. NEP 2012 aber keine alternativen Vergleichspaare zu den von den ÜNB vorgeschlagenen Netzverknüpfungspunkten geprüft, da dies aufgrund der Komplexität des stark vermaschten Höchstspannungsnetzes unverhältnismäßig gewesen wäre > Unzumutbarkeit ist i.e.L. von technischen Fragen abhängig

NEP Strom 2012: Planungsrechtliche Defizite? (II)

Kritikpunkt unterlassene Prüfung von HGÜ-Konverterstandorten:

- > Der bestätigte NEP 2012 enthält zwar drei HGÜ-Korridore, aber keine Festlegungen zu HGÜ-Konverterstandorten; daher wurden die Auswirkungen von HGÜ-Konvertern und etwaige Alternativflächen auch nicht im Rahmen des Umweltberichts geprüft
- > Darin wird tw. ein Verstoß gegen die Pflicht zur SUP-Alternativenprüfung und den Trennungsgrundsatz des § 50 BImSchG gesehen
- > Kritik ist nicht überzeugend:
 - > Der NEP ist ein rein energiewirtschaftlicher Bedarfsplan; die genaue räumliche Lage der Netzverknüpfungspunkte (und damit auch der Standorte von HGÜ-Konvertern) wird erst nach Festlegung der Trassenkorridore im Rahmen der Bundesfachplanung sowie der nachfolgenden Planfeststellung bestimmt
 - > Eine SUP ist gemäß § 14g I 2 UVPG von vornherein nur auf die „voraussichtlichen“, d.h. auf der jeweiligen Planungsebene bereits erkennbaren Umweltauswirkungen begrenzt; dementsprechend kann auch der i.R.d. NEP erstellte Umweltbericht mangels räumlicher Konkretisierung keine Prüfungen zu HGÜ-Konvertern beinhalten

NEP Strom 2012: Rechtsschutz (I)

Geltendmachung etwaiger NEP-Defizite im Wege des Rechtsschutzes:

- > Bestätigung des NEP ist nicht selbstständig anfechtbar durch Dritte (§ 12c IV 2 EnWG), sondern nur durch ÜNB
- > Für Dritte besteht daher allenfalls Möglichkeit zur Inzidentkontrolle i.R.v. Klagen gegen Entscheidungen auf nachfolgenden Planungsstufen, wenn NEP-Defizite auf diese Stufen „durchschlagen“ – d.h. insbesondere auf das Bundesbedarfsplangesetz

NEP Strom 2012: Rechtsschutz (II)

Ob auf der NEP-Ebene unterlaufene Fehler bei der Vorbereitung des Umweltberichts auf das Bundesbedarfsplangesetz durchschlagen können, hängt von den allg. Grds. zur Einklagbarkeit von SUP-Fehlern ab:

- > SUP-Fehler sind als bloße sog. Verfahrensfehler nicht selbständig einklagbar, sondern erfordern bei Klagen Drittbetroffener stets eine eigenständige, subjektive Rechtsverletzung
- > Trotz der Trianel-Entscheidung des EuGH sind auch für Umweltverbände SUP-Fehler nicht selbständig einklagbar, da die SUP-RL keine mit Art. 11 UVP-RL vergleichbare Regelung enthält
- > SUP-Fehler sind wie auch sonstige Verfahrensfehler nur dann beachtlich, wenn sie für das Entscheidungsergebnis kausal waren (§ 46 VwVfG)

II. Bundesbedarfspiangesetz (BBPIG)

BBPIG: Rechtliche Grundlagen (§ 12e EnWG)

- > Verfahren: BNetzA übermittelt bestätigten NEP mindestens alle drei Jahre als Entwurf für einen Bundesbedarfsplan an BReg, die diesen dem Bundestag zum Erlass eines Bundesbedarfsplangesetzes weiterleitet (§ 12e I EnWG); ferner Notwendigkeit zur Durchführung einer SUP (Umweltbericht vorbereitet i.R.d. NEP)
- > Inhalt: Festlegung eines Kreises von Vorhaben des Übertragungsnetzausbaus, für die ein energiewirtschaftlicher Bedarf besteht; dabei insbesondere Kennzeichnung der länderübergreifenden und grenzüberschreitenden Höchstspannungsleitungen sowie der Offshore- Anbindungsleitungen zwecks Eröffnung des Anwendungsbereichs des NABEG
- > Rechtswirkungen: die im Bundesbedarfsplangesetz aufgenommenen Vorhaben entsprechen den Zielen des § 1 EnWG und ihr vordringlicher Bedarf wird festgeschrieben (§ 12e II 3, IV EnWG); dies hat Verbindlichkeit für nachfolgende Planungs- und Genehmigungsverfahren (nach NABEG, ROG und EnWG)

BBPIG: Stand des Gesetzgebungsverfahrens

Beschluss des Bundeskabinetts vom 19. Dezember 2012 über Entwurf des Bundesbedarfsplangesetzes (BBPIG-E, vgl. BR-Drs. 819/12):

- > Übernahme sämtlicher Vorhaben des von der BNetzA bestätigten NEP (Reduzierung von 54 auf 36 Vorhaben ergibt sich aus der Zusammenfassung von Einzelvorhaben)
- > 21 Vorhaben sind länderübergreifend (15) bzw. grenzüberschreitend (6); noch nicht aufgenommen: Offshore-Anbindungsleitungen
- > Technische Festlegungen aus der Bestätigung des NEP (HGÜ-Leitungen, Hochtemperaturseil, Erdkabel) werden im Wesentlichen übernommen; Aufnahme eines weiteren Erdkabel-Pilotprojekts (Wilster – Grafenrheinfeld) und Folgeänderung des § 12e III 1 EnWG („zwei Pilotprojekte“)

BBPIG: Aktuelle Diskussionspunkte – Konkretisierung der Netzverknüpfungspunkte

Die im BBPIG genannten Netzverknüpfungspunkte (i.d.R. Ortsnamen) legen nicht fest, wo genau die Anfangs- und Endpunkte der Leitungen liegen und insbesondere notwendige Anlagen (wie Transformatoren, HGÜ-Konverter) zu errichten sind > daher Diskussion über Umfang von Abweichungsmöglichkeiten in der Bundesfachplanung bzw. Planfeststellung

Der Bundesrat schlägt in seiner Stellungnahme vom 1. Februar 2013 (BR-Drs. 819/12) daher eine Klarstellung vor, dass die im BBPIG genannten Netzverknüpfungspunkte die Verlagerung des Anfangs- oder Endpunktes an einen anderen möglichen Netzverknüpfungspunkt auf dem bedarfsfestgestellten Trassenverlauf nicht ausschließen (Standortentscheidung für die Energieleitung und die notwendigen Anlagen wird erst im Rahmen der Bundesfachplanung und Planfeststellung konkretisiert)

BBPIG: Aktuelle Diskussionspunkte – Erdkabel

§ 12e III 1 und 2 EnWG bestimmt: „Im Bundesbedarfsplan kann vorgesehen werden, dass ein einzelnes Pilotprojekt nach § 12b I 3 Nr. 3a EnWG auf einem technisch und wirtschaftlich effizienten Teilabschnitt als Erdkabel errichtet und betrieben werden kann, wenn die Anforderungen nach § 2 II 1 Nr. 1 oder 2 EnLAG erfüllt sind. Auf Verlangen der für die Zulassung des Vorhabens zuständigen Behörde ist die Leitung auf einem technisch und wirtschaftlich effizienten Teilabschnitt als Erdkabel zu errichten und zu betreiben oder zu ändern, wenn die Anforderungen nach § 2 II 1 Nr. 1 oder 2 EnLAG erfüllt sind.“

Das Verhältnis zwischen Satz 1 und 2 ist streitig:

- > h.M.: Möglichkeit zur Erdverkabelung nur bei im BBPIG aufgeführten Pilotprojekten (arg.: § 12e III 2 EnWG bezieht sich auf Satz 1, hat ihm gegenüber aber keine eigenständige Bedeutung); in diese Richtung auch der BBPIG (und Bundesrat, der deshalb eine Änderung des BBPIG fordert)
- > a.A.: Erdverkabelung bei NABEG-Vorhaben generell möglich (§ 12e III 2 EnWG hat gegenüber Satz 1 eigenständige Bedeutung)

BBPIG: Rechtsschutz

Rechtsschutz gegen Bundesbedarfsplangesetz als formelles Parlamentsgesetz ist nach allgemeine Grundsätzen nur möglich durch

- > Gesetzes-Verfassungsbeschwerde (Art. 93 I Nr. 4a GG)
- > Konkrete Normenkontrolle (Art. 100 GG) nach Vorlage durch ein Verwaltungsgericht bei einer Klage gegen einen NABEG-Planfeststellungsbeschluss (Inzidentkontrolle)

Erfolgsaussichten aber gering, da Gesetzgeber bei Bedarfsplänen einen großen Gestaltungs- und Prognosespielraum hat und nur auf „evidente“ Fehler überprüft wird

III. Bundesfachplanung

Bundesfachplanung: Rechtliche Grundlagen (§§ 4 ff. NABEG)

- > Verfahren: BNetzA führt auf Antrag der ÜNB für im BBPIG gekennzeichnete länderübergreifende und grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen sowie Offshore-Anbindungsleitungen Bundesfachplanungen durch; Ersetzung der bisherigen Raumordnungsverfahren (§ 28 S. 1 NABEG); §§ 7 ff. NABEG sehen umfassende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung vor (insbes. neuartige öffentliche Antragskonferenz)
- > Inhalt einer Bundesfachplanungsentscheidung: Festlegung eines Trassenkorridors (ca. 500-1000m) zwischen den im BBPIG festgelegten Anfangs- und Endpunkten; dabei Prüfung der Raum- und Umweltverträglichkeit (einschließlich SUP) sowie aller sonstigen öffentlichen und privaten Belange; insbesondere: umfassende Verpflichtung der BNetzA zur Prüfung von Alternativen (auch unabhängig vom Antrag des ÜNB)
- > Rechtswirkung: Trassenkorridore sind für nachfolgende Planfeststellungen strikt verbindlich (§ 15 I 1 NABEG)

Bundesfachplanung: Aktuelle Diskussionspunkte (I)

Umfang der Bindungswirkung des BBPIG für die Bundesfachplanung:

- > Planrechtfertigung: Die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf sind für die Vorhaben des BBPIG vom Gesetzgeber abschließend bestimmt, woraus sich die verbindliche Planrechtfertigung für die jeweiligen Bundesfachplanungsvorhaben ergibt
- > Technische Vorgaben:
 - > Vorgaben im BBPIG zur HGÜ-Übertragung sowie zur Erdverkabelung sind für nachfolgende Planungsebenen (Bundesfachplanung und Planfeststellung) nicht verbindlich (zur Erdverkabelung ausdrücklich auch § 12e III 1 und 2 EnWG)
 - > Auch die im BBPIG genannten Netzverknüpfungspunkte stellen keine punktgenauen Vorgaben dar, sondern sind konkretisierungsbedürftig im Rahmen der Bundesfachplanung und Planfeststellung (str.)
 - > Nach dem Wortlaut des BBPIG-E ist aber der Einsatz eines Hochtemperaturseiles für das Pilotprojekt Badische Rheinschiene verbindlich

Bundesfachplanung: Aktuelle Diskussionspunkte (II)

Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung für die Bundesfachplanung:

- > BNetzA Adressatin der Bindungswirkung des § 4 I ROG? Wohl nicht, da keine der Fallgruppen des § 4 I 1 und 2 ROG einschlägig (str.)
- > Bei Anwendung des § 4 I 1 Nr. 1 ROG bzw. § 4 I 2 i. V. m. § 4 I 1 Nr. 2 ROG fände zumindest § 5 ROG Anwendung, der eine Bindungswirkung nur unter engen Voraussetzungen anordnet
- > Sonderregelung des § 15 I 2 NABEG, wonach Bundesfachplanung „grundsätzlich Vorrang vor Landesplanungen“ hat; diese gilt auch für landesplanerische Ziele der Raumordnung und auch für bestehende und zukünftige Ziele (str.)

Bundesfachplanung: Rechtsschutz

Gemäß § 15 III 2 NABEG kein direkter Rechtsschutz gegen Bundesfachplanungen, sondern lediglich Inzidentkontrolle bei Klagen gegen nachfolgende Planfeststellungen

Hierin liegt kein Verstoß gegen Art. 19 IV GG (str.), da

- > bei Bundesfachplanung als „Grobplanung“ der Umfang individueller Betroffenheiten ohnehin noch nicht endgültig bestimmbar und bewertbar ist (d.h. Rechtsschutz auf dieser Ebene liefe i.E. „ins Leere“)
- > und Gesetzgeber Spielraum hat, sich bei mehrstufigen Verwaltungsverfahren gegen einen phasenspezifischen Rechtsschutz zu entscheiden, solange von den vorgelagerten Ebenen keine irreversiblen Rechtswirkungen ausgehen > hier durch Möglichkeit der Inzidentkontrolle gewährleistet

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.

Please refer to www.linklaters.com/regulation for important information on our regulatory position.

Please note that the proposed fee arrangements, client details, referee details and working methodology descriptions contained in this document are confidential to Linklaters and will remain so for a period of four years from the date of this document.