

Expertise zur Beschleunigung des Baus von pipelinegebundener Infrastruktur am Beispiel CO2-Transport

I. Präambel

Damit pipelinegebundene Transportinfrastrukturen (nachfolgend Infrastruktur) gemäß ihrer Aufgabe – hier z. B. Versorgungssicherheit mit Gas oder zur Dekarbonisierung via Wasserstoff bzw. Transport von CO₂ – schnell und volkswirtschaftlich effizient sowie effektiv gebaut werden können, benötigen sie u. a. passende rechtliche und regulatorische Rahmenbedingungen. Der Gesetzgeber hat in der Vergangenheit, z. B. vor dem Hintergrund des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine und dem damit einhergehenden Stopp von Erdgaslieferungen aus Russland schnell und umsichtig durch die Verabschiedung des LNG-Beschleunigungsgesetzes gehandelt, um somit die Versorgung mit Erdgas durch den Bau der entsprechenden Leitungen, wie z. B. der Wilhelmshavener Anbindungsleitung sowie der im Bau befindlichen Leitungen Etzel-Wardenburg-Drohne im Sinne des Zielbildes der Politik – hier Versorgungssicherheit mit LNG-Gas – zu beschleunigen. Im Hinblick auf die aktuellen Herausforderungen zur Erreichung der deutschen Klimaschutzziele “Netto-Null” im Jahr 2045 kommt es jetzt darauf an, dass Infrastrukturen wie z. B. für den pipelinegebundenen Transport von Wasserstoff sowie CO₂ entsprechend des Zielbilds der Politik eine gesetzliche Beschleunigung erfahren. Die hierfür notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen und Forderungen, um den klimapolitischen Zielen gerecht zu werden, sind in diesem Papier dargestellt.

II. Fallbeispiel für positive Auswirkungen einer Beschleunigung des Baus von pipelinegebundener Infrastruktur auf Zielerreichung der Politik anhand der Leitungen Etzel – Wardenburg (EWA) / Wardenburg-Drohne (WAD)

- Projektdauer von Erdgasleitungsbauvorhaben üblicherweise 6 bis 7 Jahre
- EWA: 2 Jahre von Projektstart bis zur Bescheidung der vorzeitigen Zulassung; voraussichtlich 3,5 Jahre bis zur Inbetriebnahme
- WAD: voraussichtlich 2,5 Jahre von Projektstart bis zur Bescheidung der vorzeitigen Zulassung; voraussichtlich ca. 4 Jahre bis zur Inbetriebnahme
- Zielgerichtete und lösungsorientierte Zusammenarbeit mit der Planfeststellungsbehörde, dem Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie
- Insbesondere die gesetzlichen Feststellungen der Dringlichkeit und des überragenden öffentlichen Interesses im LGG heben Beschleunigungspotentiale bei den Vorabstimmungen mit den Behörden, Verbänden, Eigentümern und sonstigen Beteiligten.

III. Argumente/Forderungen, warum überragendes öffentliches Interesse für CO2-Pipelines im Vergleich zu Strom/H2 genauso gewichtig ist und im KSpTG verankert werden muss (Klarstellung zu UVP, Artenschutz, Klimaschutz)

Die gesetzliche Feststellung des „überragenden öffentlichen Interesses“ halten wir aus nachstehenden Gründen für erforderlich, um unsere Vorhaben beschleunigt umsetzen zu können:

Mit der im Grundsatz begrüßenswerten Feststellung des (einfachen) öffentlichen Interesses geht zugleich die gesetzliche Feststellung einher, dass das öffentliche Interesse an der Errichtung und den Betrieb von Kohlendioxidleitungen nicht von überragender Natur ist. Im Hinblick auf die hohe Bedeutung des Klimaschutzes, insb. mit dem fortschreitenden Klimawandel (vgl. BVerfG, 24.03.2021 - 1 BvR 2656/18), einerseits und den unmittelbar positiven Auswirkungen von CCS und CCU zur Erreichung der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 bzw. negativer Treibhausgasemissionen ab 2051 andererseits, halten wir die Feststellung des (einfachen) öffentlichen Interesses für unzureichend.

Aus rechtlicher Perspektive kann die damit zum Ausdruck gebrachte relative Untergewichtung von Kohlendioxidleitungen gegenüber sonstigen öffentlichen Interessen (wie z. B. Strom- oder Wasserstoffinfrastrukturen), aber auch privaten Belangen, zudem zu einem tatsächlichen Genehmigungshindernis werden. In jedem Falle wird die aktuelle Feststellung des (einfachen) öffentlichen Interesses jedoch nicht zu der erforderlichen beschleunigten Umsetzung von Kohlendioxidleitungsvorhaben führen.

Ein überragendes öffentliches Interesse führt nämlich nicht nur dazu, dass sich das Interesse an der Errichtung und den Betrieb der Kohlendioxidleitung bei der durchzuführenden behördlichen Abwägung (nach § 4 Abs. 1 Satz 2 KSpTG-E) regelmäßig durchsetzt. Es ermöglicht zugleich die Prüfung besonderer fachgesetzlicher Ausnahme- und Befreiungstatbestände. Eindrückliches Beispiel ist die Ausnahmeregelung für Verbote betreffend den besonderen Artenschutz im Naturschutzrecht (§ 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 5, Satz 2 BNatSchG), nach der die Einzelfallprüfung zur Gestattung einer Ausnahme – und damit vorliegend für einen sachgerechten Ausgleich zwischen Klima- und Naturschutz – von einem überwiegenden öffentlichen Interesse abhängt. Mit der Feststellung lediglich des (einfachen) öffentlichen Interesses steht hingegen zu vermuten, dass Ausnahme- und Befreiungstatbestände nicht erfüllt werden können. In jedem Falle bestehen jedenfalls sehr hohe Anforderungen an die Darlegungs- und Begründungslast, um die Tatbestände als erfüllt ansehen zu können. Beide Umstände werden absehbar sowohl im Planaufstellungsprozess als auch im Planfeststellungsverfahren als solchem zu Verzögerungen führen. Mit der Feststellung des überragenden öffentlichen Interesses würden hingegen die Behörden und Gerichte an die

Wertentscheidung des Gesetzgebers gebunden und ein signifikanter Beitrag zu mehr Rechtssicherheit und Beschleunigung geschaffen.

Das Ihnen hierzu vorgetragene Argument, dass mit der Feststellung der Naturschutz außer Kraft gesetzt würde, ist ein populistisches und in der Sache entschieden zurückzuweisen. Die Feststellung des überragenden öffentlichen Interesses hat keinerlei Änderung am – zu großen Teilen europarechtlich vorgegebenen – materiellen Naturschutzrecht zur Folge. Vielmehr und wie bereits dargestellt sieht das Naturschutzrecht ausdrücklich fachgesetzliche Ausnahme- und Befreiungstatbestände vor, da dem Bundesgesetzgeber bewusst war, dass zum Ausgleich der einerseits schützenswerten und andererseits erstrebenswerten Belange im Einzelfall letztere überwiegen. Dies auch, weil dadurch die schutzwürdigen Interessen langfristig vielfach besser geschützt werden können.

Ausdrückliche gesetzliche Feststellungen des überragenden öffentlichen Interesses sind bereits für wichtige Strom- und Wasserstoffleitungsbauprojekte getroffen, die trotzdem alle bestehenden materiell-rechtlichen Naturschutzrechtsvorgaben einzuhalten haben und bei denen unseres Wissens niemand ernstzunehmend dieselbe Behauptung aufstellt.

IV. Was hat tatsächlich beschleunigende Wirkung auf den Bau einer CO₂-Transportinfrastruktur?

Es ist von hoher Relevanz eine Gleichrangigkeit zwischen Strom-, Wasserstoff- und Kohlendioxidtransport herzustellen, da wir davon überzeugt sind, dass eine Transformation zur gesetzlich festgelegten klimaneutralen Wirtschaft nur im Dreiklang erfolgreich sein kann. Dies zeigt sich auch insbesondere an den stetig fortschreitenden netzintegrierten Planungen, um ein volkswirtschaftlich sinnvolles Transportnetz zu realisieren.

Die Regelung in Art. 1 Nr. 6 lit b. lit cc) des Gesetzesentwurfs zum KSpTG

“Für Vorhaben der Errichtung, des Betriebs und der wesentlichen Änderung von Kohlendioxidleitungen sind die beteiligten Behörden bestrebt, den Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungsverfahren Vorrang bei der Bearbeitung einzuräumen. Dabei ist das Beschleunigungsinteresse von Vorhaben, die im überragenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Sicherheit dienen, zu beachten.“

führt hingegen, wenngleich sie primär einen Vorrang regelt, mangels Feststellung des überragenden öffentlichen Interesses praktisch zu einer Nachrangigkeit gegenüber den Strom- und Wasserstoffvorhaben, so dass auch aus diesem Grunde die Feststellung des überragenden öffentlichen Interesses angezeigt ist.

Auf bereits bestehende gesetzliche Regelungen, die zu einer weiteren sinnvollen Beschleunigung führen können, wird im aktuellen Entwurf kein Bezug genommen. Dies sind insbesondere die Regelungen des § 43 Abs. 3a S. 2 EnWG, wonach der beschleunigte Ausbau von Leitungen und der für den Betrieb notwendigen Anlagen als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführende Schutzgüterabwägung eingebracht werden soll, und § 43 Abs. 3c EnWG, wonach insbesondere die drei nachstehend aufgeführten Belange, 1. möglichst frühzeitige Inbetriebnahme des Vorhabens, 2. möglichst geradliniger Verlauf zwischen dem Anfangs- und dem Endpunkt des Vorhabens und 3. eine möglichst wirtschaftliche Errichtung und ein möglichst wirtschaftlicher Betrieb des Vorhabens, mit besonderem Gewicht im Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen sind.

V. Pro/Contra Synergieeffekte beim Bau von H₂-/CO₂-Pipelines

Die neue Regelung in § 4 Absatz 1 Satz 5 KSpTG ist vom Grundgedanken her begrüßenswert und kann Potentiale zur Beschleunigung aufweisen. In der praktischen Anwendung gehen mit dieser Regelung aber auch Risiken mit einher. Zunächst einmal ist festzuhalten, dass es unserem Kenntnisstand keine vergleichbare Regelung für andere Infrastrukturen, insbesondere Linienbauwerke, gibt. Eine Rechtsanwendungspraxis sowie gefestigte Rechtsprechung sind folglich nicht vorhanden. Die Regelung stellt die Vermutung auf, dass weit überwiegend in oder unmittelbar neben einer Trasse erfolgende Errichtungen von Kohlendioxidleitungen, zu keinen zusätzlichen Beeinträchtigungen von anderen Belangen führen. Im Rahmen der Prüfung des Erfordernisses einer Raumverträglichkeitsprüfung dürfte diese Feststellung in der Regel durchgreifen. Im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens gehen wir von der Tendenz jedoch davon aus, dass eine zusätzliche Verlegung in Parallellage im Hinblick auf einzelne Belange durchaus zu zusätzlichen Beeinträchtigungen führen dürften, insbesondere wenn es zu einer zeitlich versetzten Errichtung kommt. In zeitlicher Hinsicht stellt sich zudem die Frage, wie lange diese Vermutungsregelung zur Anwendung kommen kann. Hier wäre eine Konkretisierung wünschenswert, vergleichbar der geplanten Neuregelung in § 43b EnWG-E, die eine Vermutungsregelung für die Aktualität von Antragsunterlagen enthält.

Ferner gehen wir davon aus, dass Naturschutzverbände und Umweltvereinigungen in der Regel gegenteilige Anhaltspunkte in die Verfahren einbringen werden. Aus praktischer Sicht gilt es insofern ferner zu überlegen, ob risikominimierend agiert werden muss, was in der Regel jedoch dazu führen dürfte, dass man sich nicht auf die Vermutungsregelung stützt, sondern vielmehr die notwendigen Daten für das spezifische Kohlendioxidleitungsbauvorhaben erhebt, um im laufenden Verfahren später nicht gezwungen zu sein, erneut in die Datenerhebung einsteigen zu müssen, ggfls. Planänderungen vorzunehmen, und damit Monate bzw., zum Beispiel bei Berücksichtigung der Vegetationszeiten, bis zu einem Jahr Zeit im Genehmigungsverfahren zu verlieren.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist schwer absehbar, wie viele geeignete Projekte zur Realisierung anstehen, die tatsächlich zeitgleich beplant, genehmigt und bautechnisch umgesetzt werden können. Überdies stellt sich die Frage, wie viele Wasserstoff- und Kohlendioxidleitungsprojekte tatsächlich über die gesamte Strecke weit überwiegend bzw. unmittelbar nebeneinander errichtet werden, so dass vielfach vermutlich nur eine Teilanwendbarkeit der Regelung in Betracht kommen dürfte. Inwieweit die Regelung zu einer signifikanten Beschleunigung der Umsetzung des Gesamtvorhabens führt, bleibt deshalb abzuwarten. Die Feststellung des überragenden öffentlichen Interesses sowie zusätzliche Verweise auf § 43 Absatz 3a und Absatz 3c EnWG sind im Hinblick auf die gewünschte Beschleunigung jedenfalls zielführender.

VI. Weitere Aspekte zur Beschleunigung bzw. Schaffung angemessener Investitionsbedingungen

- Die Verweise auf das EnWG in § 4 Abs. 2 KSpTG sollte noch um die Regelung des § 48a EnWG betreffend die Duldungspflicht bei Transporten ergänzt werden.
- Es gilt § 29 KSpTG anzupassen, der verschärfte Haftungs- und Vermutungsregelungen vorsieht. Hier gilt es die Haftung auf das vergleichbare und angemessene Maß im Energiesektor zu beschränken.