

Dr. Cornelia Ziehm | Steinstr. 26 | 10119 Berlin

TU Berlin
Institut für Volkswirtschaftslehre u. Recht
Fachgebiet Wirtschafts- u. Infrastrukturpolitik
Straße des 17. Juni 135
10623 Berlin

Steinstr. 26
10119 Berlin
Tel.: 030 44054484
Mobil: 0160 94182496
rechtsanwaeltin-ziehm@posteo.de
beA: Cornelia Ziehm
Bankverbindung:
DE65 2501 0030 0401 2983 06
Steuernummer: 34/390/00690

31. Januar 2020
Aktenzeichen: VR/01/2020/cz

Nord Stream 2 - Rechtliche Voraussetzungen eines Moratoriums zwecks aktualisierter Überprüfungen der Klimawirksamkeit des Betriebs der Gaspipeline

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse gibt es mindestens erhebliche Hinweise darauf, dass die Methanemissionen der Gasförderung in Europa und Russland tatsächlich deutlich höher sind, als bislang angenommen bzw. von Vorhabenträgern angegeben. Methan ist Hauptbestandteil von Erdgas. Es ist um ein Vielfaches klimawirksamer als CO₂.

Daraus folgt eine relevante Wahrscheinlichkeit dafür, dass auch die in Zusammenhang mit dem Betrieb der Gaspipeline Nord Stream 2 sowie der notwendigen Anschlusspipeline EUGAL möglichen Methanemissionen heute anders zu bewerten sind, als es in den für die Vorhaben durchgeführten Genehmigungsverfahren im Rahmen der

Umweltverträglichkeitsprüfung und Planrechtfertigung erfolgt ist bzw. absehbar war.

Gegenüber der Nord Stream 2 AG können mittels einer Planergänzung nachträglich Untersuchungen zu betriebsbedingten Methanemissionen unter Berücksichtigung der aktuellen Erkenntnisse in Zusammenhang mit der Förderung von Erdgas angeordnet werden. In Anbetracht der Dringlichkeit der Erreichung der Klimaschutzziele des Paris-Abkommens einerseits und der erheblichen Klimarelevanz von Methan andererseits dürfte insoweit von einer Ermessensreduktion auszugehen sein. Andernfalls würde ein über Jahrzehnte beabsichtigter Betrieb einer möglicherweise tatsächlich klimaschädlichen Energieversorgungsinfrastruktur zugelassen und gegebenenfalls „sehenden Auges“ ein Beitrag zur Konterkarierung der Ziele des Paris-Abkommens geleistet werden.

Sollten entsprechende Untersuchungen bis zum Ende des gegenwärtigen - politisch motivierten - Moratoriums nicht abgeschlossen sein, kommt als schadensverhütende Maßnahme grundsätzlich weiter eine dahingehende Anordnung in Betracht, dass die Inbetriebnahme der Gaspipeline erst nach Abschluss bzw. in Abhängigkeit von der Auswertung der Untersuchungsergebnisse erfolgen darf.

1. Gutachtauftrag

Auftragsgemäß soll die Genehmigung für einen im Verantwortungsbereich der Bundesrepublik Deutschland liegenden Teilabschnitt der Gaspipeline Nord Stream 2 in rechtlicher Hinsicht begutachtet werden.

Dabei soll der Fokus auf der erfolgten Umweltverträglichkeitsprüfung und hier wiederum auf den getroffenen Annahmen hinsichtlich der Klimawirksamkeit von Erdgas liegen. Konkret soll insbesondere auf die Bewertung des Betriebs der Gaspipeline Nord Stream 2 sowie ihrer notwendigen landseitigen Anschlusspipeline EUGAL auf Grund möglicher Methan-Leckagen abgestellt werden.

Davon ausgehend sollen rechtliche Möglichkeiten und deren Voraussetzungen aufgezeigt werden, ob und wie ein Moratorium für noch ausstehende Bauarbeiten bzw. die Inbetriebnahme der Gaspipeline Nord Stream 2 erfolgen kann, um eine aktuelle Einordnung des Projektes unter Klimaschutzaspekten vor dem Hintergrund neuer Erkenntnisse zu gewährleisten. In Anbetracht des gegenwärtigen - politisch motivierten - Baustopps für die Gaspipeline Nord Stream 2 auf Grund US-amerikanischer Sanktionen gegen beteiligte Baufirmen liegt der Schwerpunkt auf den rechtlichen Voraussetzungen einer aktualisierten Überprüfung der Klimawirksamkeit des Projektes.

2. Genehmigungserfordernisse für Nord Stream 2

Durch die Gaspipeline Nord Stream 2 soll Gas aus dem neuen Erdgasfeld Bowanenkowo auf der nordrussischen Jamal-Halbinsel nach Europa transportiert werden.

Im Verantwortungsbereich der Bundesrepublik Deutschland durchquert die Gaspipeline die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) und die deutschen Hoheitsgewässer (12 Seemeilen-Zone, so genanntes Küstenmeer).

a) AWZ

Die Errichtung und der Betrieb einer Transit-Rohrleitung in oder auf dem Festlandsockel bedürfen einer Genehmigung des Landesbergamtes in bergbaulicher Hinsicht gemäß § 133 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Bundesberggesetz (BBergG) sowie einer Genehmigung des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) „hinsichtlich der Ordnung der Nutzung und Benutzung der Gewässer über dem Festlandsockel“ gemäß § 133 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BBergG. Letztere darf nur nach Vorliegen ersterer erteilt werden (§ 133 Abs. 1 S. 3 BBergG).

Die bergrechtliche Genehmigung für Errichtung und Betrieb der Gaspipeline Nord Stream 2 in der deutschen AWZ wurde vom BSH am 27. März 2018 gemäß § 133 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BBergG nach Zustimmung durch das Bergamt Stralsund nach § 133 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BBergG erteilt.

b) 12 Seemeilen-Zone

Für Errichtung und Betrieb von „Gasversorgungsleitungen mit einem Durchmesser von mehr als 300 Millimetern“ in den deutschen Hoheitsgewässern, also für den Abschnitt der Gaspipeline Nord Stream 2 in der 12 Seemeilen-Zone, bedarf es eines Planfeststellungsbeschlusses nach § 43 S. 1 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG). Zuständige Planfeststellungsbehörde ist das Bergamt Stralsund.¹

Der Planfeststellungsbeschluss für Errichtung und Betrieb der Gaspipeline Nord Stream 2 in den deutschen Hoheitsgewässern wurde am 31. Januar 2018 erlassen.

Gemäß Abstimmung mit dem Auftraggeber werden im Folgenden rechtliche Möglichkeiten und Voraussetzungen eines etwaigen Moratoriums bzw. aktualisierter Überprüfungen für die Gaspipeline Nord Stream 2 konkret bezogen auf den Planfeststellungsbeschluss auf

¹ Das Bergamt Stralsund ist ferner für die technischen Zulassungen (vor Baubeginn, vor Inbetriebnahme, nach Inbetriebnahme) nach §§ 5 f. Gashochdruckleitungsverordnung zuständig.

Grundlage des Energiewirtschaftsgesetzes des Bergamtes Stralsund vom 31. Januar 2018 für die deutschen Hoheitsgewässer untersucht. Für die seitens des BSH erteilte bergrechtliche Genehmigung für die Gaspipeline Nord Stream 2 für die deutsche AWZ gelten die nachfolgenden Erwägungen im Grundsatz entsprechend.

3. Planfeststellungsbeschluss nach § 43 S. 1 EnWG

Das Bergamt Stralsund hat am 31. Januar 2018 gemäß § 43 S. 1 Nr. 2 EnWG² einen Planfeststellungsbeschluss zur Genehmigung von Errichtung und Betrieb der Gaspipeline Nord Stream 2 durch die Ostsee von der Narva-Bucht (RUS) nach Lubmin (DEU) im Abschnitt des deutschen Küstenmeeres erlassen.

Konkret hat das Bergamt Stralsund den

„Plan für den Bau und Betrieb der Gasversorgungsleitung „Nord Stream 2“ im Abschnitt des deutschen Küstenmeeres (KP 31,065 bis KP 84,500 der Trassenmittellinie von zwei Pipelines) einschließlich des Landfalls westlich des Industriehafens Lubmin mit den sich aus dem Planfeststellungsbeschluss ergebenden Änderungen, Ergänzungen, Nebenbestimmungen und Vorbehalten festgestellt“ (vgl. Ziffer A.1 des Planfeststellungsbeschlusses vom 31. Januar 2018, Az. 663/NordStream2/04 – im Folgenden: PFB).

Genehmigt wurde damit nicht nur der Bau der Gaspipeline, sondern auch deren - unbefristeter - Betrieb. Tatsächlich soll die Gaspipeline Nord Stream 2 mindestens für mehrere Jahrzehnte betrieben werden.

² § 43 EnWG wurde neugefasst durch das Gesetz zur Beschleunigung des Energieleitungsausbaus vom 13. Mai 2019 (BGBl. I S. 706), in Kraft getreten am 17. Mai 2019. Das Planfeststellungserfordernis für Gasversorgungsleitungen ist nunmehr in § 43 S. 1 Nr. 5 EnWG und nicht mehr in § 43 S. 1 Nr. 2 EnWG geregelt.

Der Erlass des Planfeststellungsbeschlusses erfolgte auf den Antrag der Nord Stream AG vom 22. März 2013 bzw. nach Vorhabenträgerwechsel auf den Antrag der Nord Stream 2 AG vom 16. Dezember 2016 und nach Durchführung eines energierechtlichen Planfeststellungsverfahrens auf Grundlage des Energiewirtschaftsgesetzes durch das Bergamt Stralsund.

Nach § 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) a.F. bzw. § 1 UVP n.F. in Verbindung mit dessen Anlage 1 Nr. 19.2.1 sind Gasversorgungsleitungen mit mehr als 40 km Länge und einem Durchmesser von mehr als 800 mm UVP-pflichtig. Der Planfeststellungsbeschluss des Bergamtes Stralsund vom 31. Januar 2018 enthält dementsprechend eine Umweltverträglichkeitsprüfung. Diese stellt im Ergebnis die Umweltverträglichkeit des Vorhabens fest.

4. Nachträgliche Überprüfungsmöglichkeiten

Für Planfeststellungsverfahren und Planfeststellungsbeschlüsse nach dem Energiewirtschaftsgesetz sind die §§ 72 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) anzuwenden.

Vorrangiger Primärrechtsschutz ist der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz gegen das Vorhaben selbst, mithin gegen den Planfeststellungsbeschluss des Bergamtes Stralsund vom 31. Januar 2019 als solchen.

Eine Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses vor dem Obergericht Greifswald durch etwaige betroffene Privatpersonen oder Umweltverbände (erst) zum jetzigen Zeitpunkt scheidet jedoch wegen Fristablaufs³ oder - gegebenenfalls - bereits

³ Die Frist für eine Anfechtungsklage gegen einen Verwaltungsakt, mithin auch gegen einen Planfeststellungsbeschluss, beträgt nach § 74 Abs. 1 S. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) bei ordnungsgemäßer Rechtsbehelfsbelehrung (vgl. § 58 Abs. 1 VwGO) einen Monat. Unterbleibt eine ordnungsgemäße Rechtsbehelfsbelehrung, gilt gemäß § 58 Abs. 2 VwGO eine Jahresfrist ab Zustellung, Eröffnung oder Verkündung. Auch diese Frist ist hier abgelaufen.

mangels förmlicher Beteiligung im Rahmen des vorangegangenen Planfeststellungsverfahrens aus (so genannte Präklusion).

Zugleich scheiden damit ein Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung einer Anfechtungsklage und folglich eine Außervollzugsetzung des Planfeststellungsbeschlusses auf Grundlage von § 43e Abs. 1, Abs. 2 EnWG aus.

Ist – wie hier – der Planfeststellungsbeschluss unanfechtbar geworden, so sind zudem Ansprüche auf Unterlassung, auf Beseitigung oder Änderung der Anlagen oder auf Unterlassung ihrer Benutzung ausgeschlossen (§ 75 Abs. 2 S. 1 VwVfG).

a) § 75 Abs. 2 S. 2 VwVfG

Nachträgliche Überprüfungsmöglichkeiten eines unanfechtbaren Planfeststellungsbeschlusses bestehen allerdings dann, wenn nicht voraussehbare Wirkungen des Vorhabens oder der dem festgestellten Plan entsprechenden Anlagen auf das Recht eines anderen erst nach Unanfechtbarkeit des Plans auftreten.

Dann nämlich kann der Betroffene Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen verlangen, welche die nachteiligen Wirkungen ausschließen (§ 75 Abs. 2 S. 2 VwVfG).

Derartige Vorkehrungen sind dem Träger des Vorhabens durch Beschluss der Planfeststellungsbehörde aufzuerlegen (§ 75 Abs. 2 S. 3 VwVfG).

Sind die Vorkehrungen oder Anlagen untunlich oder mit dem Vorhaben unvereinbar, so richtet sich der Anspruch des Betroffenen auf angemessene Entschädigung in Geld (§ 75 Abs. 2 S. 4 VwVfG).

Mit einer Vorschrift wie § 75 Abs. 2 S. 2 VwVfG sollen die Härte der Bestandskraft und das Risiko (un)zutreffender prognostischer Einschätzung zu Lasten des Vorhabenträgers gemindert werden.⁴

Der einzelne Betroffene hat also, wenn sich nachträglich nicht voraussehbare Auswirkungen des Vorhabens ergeben, zwar nur noch, aber eben durchaus einen gegebenenfalls mit der Verpflichtungsklage durchzusetzenden Anspruch auf Anordnung nachträglicher Schutzmaßnahmen oder auf Entschädigung in Geld.

§ 75 Abs. 2 S. 2 VwVfG gilt unmittelbar nur für die Betroffenen, mithin die in ihren Rechten betroffenen Dritten. Es ist umstritten, ob die Regelung auch auf Planergänzungen zum allgemeinen Wohl - etwa zum Schutz ökologischer Belange - anwendbar ist.

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Falle eines durch eine Gemeinde geltend gemachten Planergänzungsanspruchs ausgeführt, dass die nachteiligen, nicht voraussehbaren Wirkungen gerade für die dem planfestgestellten Vorhaben „benachbarten Grundstücke“ ausgelöst werden müssten. Mit dieser Einschränkung sei es beispielsweise unvereinbar, wenn die Gemeinde nach Eintreten der Bestandskraft allein ökologische Wirkungen allgemeiner Art geltend machen wollte. Belange des Natur- und Landschaftsschutzes sollten insoweit, so das Bundesverwaltungsgericht, mit der Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses abschließend bewertet sein.⁵

b) Rücknahme, Widerruf, nachträgliche Nebenstimmungen

In jedem Fall bleiben von § 75 Abs. 2 VwVfG aber weitere nachträgliche Ergänzungsmöglichkeiten von Amts unberührt, das heißt die Möglichkeit der Planfeststellungsbehörde, Nebenbestimmungen im Sinne von § 36 VwVfG zu erlassen, sofern insoweit die Voraussetzungen der §§ 48, 49

⁴ Siehe auch BVerwG, Urt. v. 1. Juli 1988, 4 C 49/86, NVwZ 1989, 253, 254.

⁵ BVerwG, Urt. v. 1. Juli 1988, 4 C 49/86, NVwZ 1989, 253, 254 f.; siehe auch *Wahl*, Entwicklung des Fachplanungsrechts, NVwZ 1990, 426, 441.

VwVfG erfüllt sind und die Nachteile nicht auf andere Weise ausgeglichen werden können und ein entsprechend schweres Gewicht haben.⁶

Unberührt von § 75 Abs. 2 VwVfG bleibt auch die Zulässigkeit einer Rücknahme oder eines Widerrufs des Planfeststellungsbeschlusses gemäß §§ 48, 49 VwVfG von Amts wegen durch die zuständige Behörde, sofern nachträgliche Anordnungen nicht ausreichen, um den gebotenen Schutz von betroffenen privaten oder öffentlichen Belangen zu gewährleisten:⁷

aa) Ein rechtswidriger Verwaltungsakt kann, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit zurückgenommen werden (§ 48 VwVfG).

Die Behörde hat dem Betroffenen in einem solchen Fall auf Antrag den Vermögensnachteil auszugleichen, den dieser dadurch erleidet, dass er auf den Bestand der Verwaltungsaktes vertraut hat, soweit sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse schutzwürdig ist.

Ein schutzwürdiges Vertrauen besteht beispielsweise dann nicht, wenn der Verwaltungsakt durch Angaben erwirkt wurde, die in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig waren (§ 48 Abs. 1, Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 S. 3 Nr. 2 VwVfG).

bb) Auch ein rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakt darf, nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft etwa dann widerrufen werden, wenn die Behörde auf Grund nachträglich eingetretener Tatsachen berechtigt wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen, und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde, oder um schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten oder zu beseitigen (§ 49 Abs. 2 Nr. 3 und Nr. 5 VwVfG).

⁶ Siehe nur *Kopp/Ramsauer*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 20. Aufl. 2019, § 75 Rn. 21; BVerwG, Urt. v. 21. Mai 1997, 11 C 1.96, BVerwGE 105, 6 ff. (Endlager Morsleben).

⁷ Siehe nur *Kopp/Ramsauer*, a.a.O., § 75 Rn. 21.

Ein Vermögensnachteil ist auch hier zu ersetzen, sofern das Vertrauen in den Bestand schutzwürdig ist (§ 49 Abs. 6 VwVfG).

cc) Ein bestandskräftiger Planfeststellungsbeschluss kann mithin unter den Voraussetzungen der §§ 48, 49 VwVfG nachträglich geändert werden. Ein auf diese Vorschriften gestützter Anspruch kann allerdings nicht weiter gehen als der durch den Planerhaltungsgrundsatz modifizierte Aufhebungsanspruch bei fristgerechter Anfechtung.⁸

Im Rahmen einer Anfechtung eines Planfeststellungsbeschlusses scheiden Ansprüche auf (Teil-)Aufhebung aus, wenn der Planfeststellungsbeschluss abwägungsfehlerhaft ist, weil ihm eine Schutzauflage fehlt. In einem solchen Fall besteht lediglich ein Anspruch auf Schutzmaßnahmen, nicht auf Aufhebung.⁹ Bei Abwägungsfehlern dürfen Planfeststellungsbeschlüsse nur dann aufgehoben werden, wenn der Abwägungsmangel erheblich ist und nicht durch Planergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann (§ 75 Abs. 1a VwVfG).

Für Rücknahme oder Widerruf eines Planfeststellungsbeschluss nach §§ 48, 49 VwVfG gilt - siehe oben - Entsprechendes. Das heißt, es ist regelmäßig zunächst eine nachträgliche Anordnung von Nebenbestimmungen im Sinne von § 36 Abs. 2 VwVfG zu prüfen. Nur wenn diese nicht ausreichen, kommt es weitergehend auf das Vorliegen der Voraussetzungen von Rücknahme oder Widerruf an.

Nebenbestimmungen im Sinne von § 36 Abs. 2 VwVfG sind beispielsweise Bestimmungen, nach der eine Vergünstigung zu einem bestimmten Zeitpunkt beginnt, endet oder für eine bestimmten Zeitraum gilt (Befristung); Bestimmungen, nach der der Eintritt einer Vergünstigung von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängt (Bedingung); Bestimmungen, durch die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird (Auflage).

⁸ BVerwG, Urt. v. 19. Dezember 2017, 3 A 8/15, NVwZ 2018, 501 Rn. 23; BVerwG, Urt. v. 28. April 2016, 4 A 2/15, NVwZ 2016, 1325 Rn. 22, 31 m.w.N,

⁹ Siehe etwa BVerwG, Urt. v. 18. April 1996, 11 A 86/95, BVerwGE 101, 73 sowie Sieg, Die Schutzauflage im Fachplanungsrecht, 1993, 16 ff.

c) Entscheidungsvorbehalt im Planfeststellungsbeschluss

aa) Der Planfeststellungsbeschluss des Bergamtes Stralsund vom 31. Januar 2018 enthält schließlich, auch in Umsetzung von § 36 VwVfG, einen ausdrücklichen und insbesondere auch auf die Umwelt bezogenen so genannten „Entscheidungsvorbehalt“. Ziffer A.1.3.1 des Planfeststellungsbeschlusses sieht Folgendes vor:

„A.1.3.1 Soweit durch das Vorhaben nachteilige Wirkungen gegenüber der Umwelt oder Dritten eintreten, deren Umfang und Auswirkungen zum Zeitpunkt dieser Entscheidung noch nicht absehbar sind, bleibt eine nachträgliche Anordnung von schadensverhütenden und/oder schadensausgleichenden Einrichtungen und Maßnahmen vorbehalten.“

Zur Begründung heißt es:

„B.7 Begründung der Entscheidungsvorbehalte

Unter Abschnitt A.1.3 hat sich die Planfeststellungsbehörde Entscheidungen vorbehalten.

Die Entscheidungsvorbehalte unter A.1.3.1 und ... sind erforderlich, um auf unvorhergesehene Ereignisse reagieren zu können und dem VT¹⁰ die Möglichkeit zu geben, unter Änderung einzelner Maßgaben das Vorhaben fortsetzen zu können und zu vermeiden, das durch fehlende Zulassungsvoraussetzungen das Gesamtvorhaben in Frage gestellt ist. Gemäß §§ 36 Abs. 2, 72, 74 Abs. 3 VwVfG M-V darf deshalb ein Verwaltungsakt nach pflichtgemäßem Ermessen mit einem Vorbehalt der nachträglichen Aufnahme, Änderung oder Ergänzung einer Auflage verbunden werden.“

Der vom Bergamt Stralsund in Bezug genommene Vorschrift des § 74 Abs. 3 VwVfG lautet:

¹⁰ VT = Vorhabenträger.

„Soweit eine abschließende Entscheidung noch nicht möglich ist, ist diese im Planfeststellungsbeschluss vorzubehalten; dem Träger des Vorhabens ist dabei aufzugeben, noch fehlende oder von der Planfeststellungsbehörde bestimmte Unterlagen rechtzeitig vorzulegen.“

5. Feststellungen betreffend die Klimawirksamkeit des Vorhabens

In Anbetracht der aus dem Grundsatz der Planerhaltung folgenden Nachrangigkeit von Rücknahme und Widerruf nach §§ 48, 49 VwVfG (siehe oben) ist im Weiteren auf die Möglichkeit aktualisierter Überprüfungen im Rahmen einer Planergänzung abzustellen.

Mit Blick auf die Klimawirksamkeit von Erdgas und insbesondere mit Blick auf mögliche Methan-Leckagen in Zusammenhang mit dem Betrieb der Gaspipeline Nord Stream 2 sowie der notwendigen landseitigen Anschlusspipeline kommt es dafür darauf an, ob heute nicht voraussehbare Wirkungen des Vorhabens im Sinne von § 75 Abs. 2 S. 2 VwVfG bzw. im Sinne des Entscheidungsvorbehalts der Planfeststellungsbeschlusses nachteilige Wirkungen gegenüber der Umwelt, deren Umfang und Auswirkungen zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses noch nicht absehbar waren, vorliegen.

a) Feststellungen im Planfeststellungsbeschluss

Die Gaspipeline Nord Stream 2 ist insgesamt für eine Kapazität von 55 Milliarden Kubikmeter Erdgas pro Jahr ausgelegt. Hauptbestandteil von Erdgas ist Methan. Methan ist um ein Vielfaches klimawirksamer als CO₂.

Der Planfeststellungsbeschluss des Bergamtes Stralsund von 31. Januar 2018 trifft mit Blick auf das Schutzgut Klima und die mit dem Betrieb von Nord Stream 2 verbundenen möglichen Treibhausgasemissionen und insbesondere etwaige Methan-Leckagen im Wesentlichen die folgenden

Feststellungen:

- *„Aktuelle Studien (thinkstep) belegen ferner, dass das Erdgas, das den Europäischen Erdgasmarkt über die Nord Stream 2-Pipeline erreicht, einen zwischen 2,4-mal und 4,5-mal kleineren CO₂-Fußabdruck hat, als LNG-Gas, das potentielle Anbieter aus Australien, den USA, Algerien oder Katar in den Europäischen Erdgasmarkt liefern (können) (vgl. Antragsunterlage, Teil A.01, Kapitel 5.3.2.7.1). Auch der CO₂-Fußabdruck von Erdgas, das über den Nord Stream-Korridor nach Europa transportiert wird, ist 61% bzw. 46% kleiner als derjenige von Erdgas, das über den Zentralen Korridor oder über die Jamal-Europa aus Russland nach Mitteleuropa transportiert wird (vgl. Antragsunterlage, Teil A.01, Kapitel 5.3.2.7.1), und trägt daher zu einer umweltverträglichen leitungsgebundenen Erdgasversorgung bei.“ (PFB, S. 100).*
- *„Mögliche Geräusche und Luftschadstoffe (Methan) im Zuge von Ausblasungsereignissen sind lokal und kurzfristig. Die betriebsbedingten Beeinträchtigungen des Schutzgutes Menschen sind von geringer Beeinträchtigungsintensität, lokal und kurzfristig (vgl. Antragsunterlage, Teil D1.01, Kapitel 6.2.6.2.2, S. 669, Tab. 6-46). Betriebsbedingte Auswirkungen durch Inspektions- und Wartungsarbeiten (Begehungen, Prüfung des Zustands der äußeren Beschichtung der Pipeline, der Rohrunterstützungen, der Armaturen - hinsichtlich Leckagen - und der elektrischen und hydraulischen Einrichtungen) werden als gering betrachtet und sind nur in der unmittelbaren Nähe der Molchempfangsstation relevant.“ (PFB, S. 127)*
- *„B.4.4.1.6 Schutzgut Luft / Klima
Schutzgutbezogen sind an dieser Stelle die lufthygienischen und*

klimatischen Verhältnisse zu betrachten. Für die Darstellung der Umweltauswirkungen des Vorhabens auf das Klima ist v.a. das lokale Klein- oder Geländeklima relevant, da Auswirkungen auf das großräumige (Makroklima) oder Regionalklima (Mesoklima) durch das Vorhaben von vornherein ausgeschlossen werden können.“ (PFB, S. 194)

- *„Das Erdgas ist nicht giftig, besteht aber zu 98% aus Methan, das zu den Treibhausgasen gehört. Durch den Einsatz von Absperrmolchen ist jedoch in vielen Fällen (z.B. Reparatur der Armaturen) ein Entleeren der Pipeline nicht notwendig und daher unwahrscheinlich. Betriebsbedingt sind infolge vom Austritt von Gas über die Ausblaseeinrichtung (Methan) sowie von externen Inspektionen und Reparaturarbeiten einschließlich Kfz-Verkehr zum und auf dem Gelände lokale und kurzfristige Beeinträchtigungen durch Immissionen von geringerer Intensität zu erwarten (vgl. Antragsunterlage, Teil D1.01, Kapitel 6.2.3.2.2, S. 530, Tab. 6-18).“ (PFB, S. 198)*
- *„Die Beeinträchtigung der Luftqualität und der lokalklimatischen Verhältnisse durch betriebsbedingte Luftschadstoffemissionen ist in der Gesamtbewertung mit „gering“ zu bewerten. Bei Wartungs-, Inspektions- und Reparaturarbeiten werden wesentlich weniger Luftschadstoffe emittiert als in der Bauphase, da weniger Fahrzeuge und Maschinen eingesetzt werden müssen. Dadurch fallen die zeitlichen und räumlichen Auswirkungen insgesamt deutlich geringer aus und können für das Schutzgut Luft und Klima als unerheblich eingestuft werden. Da eine Pipeline-Entleerung aus Wartungs- oder Betriebsgründen durch den Einsatz von Absperrmolchen unwahrscheinlich ist und die damit verbundene Ausblasung von Methan zeitlich begrenzt ist, sind hierdurch keine erheblichen lokalklimatischen Auswirkungen zu*

erwarten. Zusammenfassend ist betriebsbedingt von lokalen, kurzfristigen und geringen Auswirkungen auszugehen.

Fazit

Es kann somit nicht ausgeschlossen werden, dass durch das Vorhaben in Bezug auf das Schutzgut Luft / Klima landseitig erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen verursacht werden, gleichwohl ist dies vertretbar, weil die gesetzlichen Anforderungen auch in Bezug auf das Schutzgut Luft / Klima landseitig erfüllt werden, die Auswirkungen soweit, wie dies zumutbar ist, vermieden werden und demnach letztlich nicht so gravierend sind, dass sie in Anbetracht des Vorhabenzwecks und der Bedeutung des Vorhabens (vgl. Abschnitt B.4.1) nicht in Kauf genommen werden könnten.“ (PFB, S. 251 f.)

- „B.4.8.21.8.14 Klima

Der Einwand (14.) betreffend die unvollständige Analyse der direkten und indirekten Umweltauswirkungen auf das Klima wird zurückgewiesen. Die Auswirkungen auf das Schutzgut Klima sind bau-, anlage- und betriebsbedingt ausreichend betrachtet worden (vgl. Abschnitt B.4.4.2.6 des Beschlusses). Es ist nicht nachvollziehbar, wie die Pipeline als reine Transportinfrastruktur laut polnischer Stellungnahme CO₂-Emissionen von 106 Mio. t/a hervorrufen soll. Das Vorhaben beeinflusst als reine Transportinfrastruktur den Energiebedarf innerhalb der EU nicht, sondern trägt zur Versorgungssicherheit bei. Die energiewirtschaftliche Rechtfertigung des Vorhabens wurde dargelegt (vgl. ausführlich Abschnitt B.4.1). Zudem besitzt Gas als Ersatzquelle für Kohleenergie auch bei Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien weiterhin eine zentrale Funktion bei der Reduzierung der CO₂-Emissionen. Das Vorhaben erweist sich zudem gegenüber dem Seetransport von Schweröl oder alternativen Gasimportoptionen (z.B. landverlegte Pipelines) als

effizienter und emissionsärmer (vgl. Antragsunterlage, Teil J.01, S. 38 ff.). Auswirkungen aus dem Vorhaben in der deutschen 12 sm-Zone auf das Klima sind danach weder national noch grenzüberschreitend zu erwarten.“ (PFB, S. 582)

b) Gerichtliche Feststellungen

aa) Der in dem von einem Umweltverband innerhalb der Rechtsmittelfrist gegen den Planfeststellungsbeschluss des Bergamtes Stralsund vom 31. Januar 2018 angestregten Gerichtsverfahren ergangene Eilbeschluss des Obergerverwaltungsgerichts Greifswald¹¹ trifft keine Feststellungen zur Klimawirksamkeit von Bau und Betrieb der Gaspipeline Nord Stream 2. Dem Verfahren vor dem Obergerverwaltungsgericht Greifswald lagen bzw. liegen zum einen in erster Linie naturschutzrechtliche Fragestellungen zugrunde.

Das Gericht hat – zum anderen - entschieden, dass eine summarische Prüfung der Erfolgsaussichten der Klage, wie sie im Eilverfahren vorgenommen werde, nicht in Frage komme, da eine schnelle Würdigung der Einwände gegen den Bau nicht möglich sei. Das Gericht hat daher seine (ablehnende) Entscheidung allein auf Grund einer Folgenabwägung für den Fall einer Bauverzögerung getroffen. Diese Entscheidung ist vom Bundesverfassungsgericht bestätigt worden.¹²

Eine Entscheidung im Hauptsacheverfahren steht aus.

bb) In einem Eilverfahren zur Anschlusspipeline EUGAL hat das Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg allerdings auch Aussagen mit Blick auf die Klimawirksamkeit des Vorhabens getroffen.¹³ Das Gericht hat den fraglichen Eilantrag (ebenfalls) abgewiesen, weil die

¹¹ OVG Greifswald, Beschl. v. 31. Mai 2018, 5 KM 213/18, NordÖR 2018, 310.

¹² BVerfG, Beschl. v. 13. Juli 2018, 1 BvR 1401/18, juris.

¹³ OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 23. Juli 2019, OVG 11 S 80.18, juris.

Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss voraussichtlich keinen Erfolg haben werde.

Der Bericht zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Bericht) enthalte die erforderlichen Mindestangaben. Die mit der Produktion der Rohre und mit Herstellung und Verbrauch des transportierten Gases verbundenen Treibhausgasemissionen seien keine Umweltauswirkungen des planfestgestellten Vorhabens EUGAL. Erhebliche Umweltauswirkungen durch Methan-Leckagen seien, so das Gericht, nicht dargelegt worden. Der UVP-Bericht und der Planfeststellungsbeschluss gingen davon aus, dass die unterirdische Erdgasleitung, eine Hochdruckleitung neuester Bauart, dem Stand der Technik entspreche und sicher sei. Diese Annahme sei nicht erschüttert worden. Deshalb seien nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg über den Inhalt des UVP-Berichts hinaus Störfälle nicht zu unterstellen.

6. Aktuelle Erkenntnisse zur Klimawirksamkeit von Erdgas, insbesondere zu Methan-Leckagen

a) Unsicherheiten und Diskrepanzen

Aussagen zu Leckageraten bei der (Be)Förderung von russischem Erdgas nach Europa weisen große Unsicherheiten bzw. Diskrepanzen auf:

Anhand von teilweisen Messungen und nachfolgenden Hochrechnungen auf das gesamte Pipelinenetz wird teils von einer Leckagerate von 1,4 Prozent ausgegangen.¹⁴ Auch wenn die Pipelinelänge über Land möglicherweise bei Nord Stream 2 verkürzt wird, dürfte dass nichts an der Größenordnung der Verluste ändern.

Einer anderen Studie zufolge betragen die gesamten Leckage-Verluste

¹⁴ Siehe *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Erdgasverluste bei der Erdgasförderung, Daten zu den USA, Russland und Europa, WD 8 - 3000 - 095/14, 2016, unter Bezugnahme auf *Lelieveld et al.*, Low methane leakage from gas pipelines, *Nature*, Bd. 403, 2005.

aus russischen Fördergebieten fünf Prozent der russischen Förderproduktion.¹⁵

Seitens der Industrie werden die Verluste bei der Erdgasproduktion in Russland 1999 wie folgt beziffert: Produktion und Aufbereitung: 0,1 Prozent, Transport via Pipelines: 0,2 Prozent, Verdichterstationen: 0,7 Prozent. Diese Angaben liegen zwar Messungen zugrunde, deren Ergebnisse wurden aber für eine größere Fläche extrapoliert.¹⁶

Deutliche Abweichungen ergeben sich zudem aus dem folgenden Schaubild, das die Emissionsbeurteilungen seitens Gazprom denen des Föderalen Instituts für Globales Klima und Ökologie, welches die russischen Berichte an das UNFCCC vorbereitet und übermittelt, gegenüberstellt.¹⁷

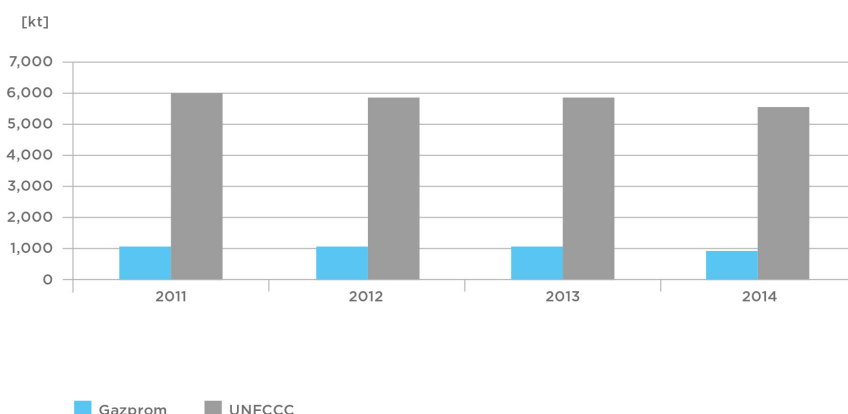


Figure 12: Methane emissions from natural gas system in Russia (kt of CH₄).

Source: Gazprom environmental reports, Russian inventory report submitted to the UNFCCC, 2016.

¹⁵ Siehe *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, a.a.O., unter Bezugnahme auf *Brake*, Gas- und Ölförderung: Leckagen sind in Europa Dauerzustand, 2010.

¹⁶ Siehe *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, a.a.O., unter Bezugnahme auf *Dedikov et al.*, Estimating methane releases from natural gas production and transmission in Russia, *Atmospheric Environment*, Bd. 33, 1999, S. 3291 ff.

¹⁷ Das Schaubild ist dem Working Paper „The Uncertain Climate Cost of Natural Gas, Assessment of methane leakage discrepancies in Europe, Russia and the US, and implications for sustainability“ des *Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS)*, 2016, S. 25, entnommen.

b) 2018 erstmals unabhängige Messergebnisse zu Gesamtemissionen

aa) Über die tatsächliche Treibhausgasbilanz von Erdgas gibt es bislang weder für Europa noch für Russland gesicherte und evaluierte Kenntnisse. Eine Feststellung von Methanemissionen entlang der gesamten Wertschöpfungskette von Erdgas auf Basis unabhängig erfasster und überprüfbarer Daten existiert - jedenfalls soweit diesseits ersichtlich - nicht.

Die Leckagen von Methan als Hauptbestandteil von Erdgas werden in Europa und in Russland - jedenfalls soweit diesseits ersichtlich - bislang nicht unabhängig erfasst und gemessen. Die verfügbaren Daten beruhen vielmehr - jedenfalls soweit diesseits ersichtlich - auf Meldungen der Gasindustrie selbst sowie auf statistischen Werten und Hochrechnungen. Wenn überhaupt teilweise gemessen wurde, dann offenbar nur mit der so genannten Component-level-Methode, die die Gesamtemissionen nicht abdeckt. Bei dieser Methode wird die Dichtigkeit nur unter Sicherheits Gesichtspunkten und allein dort gemessen, wo man auf Grund technischer Vorrichtungen wie zum Beispiel Koppelungsstellen einen Austritt von Methan nicht grundsätzlich ausschließt. Methanmessungen unter Umweltgesichtspunkten über dem Gesamtgelände etwa einer Fördereinrichtung gibt es dagegen - jedenfalls soweit diesseits ersichtlich - nicht.

Das heißt, weder für den Betrieb von Nord Stream 2 noch für die notwendige Anschlusspipeline existieren - jedenfalls soweit diesseits ersichtlich - valide Angaben zu den Gesamtmethanemissionen.

bb) Im Juni 2018, also nach Erlass des hier fraglichen Planfeststellungsbeschlusses, wurden in der Zeitschrift „Science“ die Ergebnisse einer Studie zu Methanemissionen der Öl- und Gasindustrie in den USA veröffentlicht. Grundlage sind Messungen, die nicht durch die Industrie, sondern seitens unabhängiger Stellen erfolgten und gegenüber der Component-level-Methode erweitert waren, indem das gesamte Anlagengelände überflogen wurde und dabei Methanemissionen

gemessen wurden. Dabei wurde für die Öl- und Gasindustrie in den USA eine Leckagerate von etwa 2,3 Prozent ermittelt.¹⁸ Die Leckagerate liegt damit um 60 Prozent höher als von der Industrie selbst angegeben.

In der Zusammenfassung der Studie heißt es:

„Methane emissions from the U.S. oil and natural gas supply chain were estimated by using ground-based, facility-scale measurements and validated with aircraft observations in areas accounting for ~30% of U.S. gas production. When scaled up nationally, our facility-based estimate of 2015 supply chain emissions is 13 ± 2 teragrams per year, equivalent to 2.3% of gross U.S. gas production. This value is ~60% higher than the U.S. Environmental Protection Agency inventory estimate, likely because existing inventory methods miss emissions released during abnormal operating conditions. Methane emissions of this magnitude, per unit of natural gas consumed, produce radiative forcing over a 20-year time horizon comparable to the CO₂ from natural gas combustion. Substantial emission reductions are feasible through rapid detection of the root causes of high emissions and deployment of less failure-prone systems.“

cc) Zwar unterscheidet sich Erdgas aus verschiedenen Ländern und Quellen beispielsweise in der konkreten Zusammensetzung. Ebenso unterscheiden sich konkrete Förder- und Transportvorrichtungen usw. Gleichwohl ergeben sich aus der Studie von *Alvarez et al.* aus 2018, auch in Anbetracht der oben unter a) dargestellten Unsicherheiten bzw. Diskrepanzen, mindestens erhebliche Indizien dafür, dass eine Kenntnis oder jedenfalls eine Näherung an die tatsächlichen Methanemissionen von Erdgas und Leckageraten nicht durch „bloße“ Abschätzungen und Berechnungen zu erlangen ist, sondern realer Messungen der Gesamtemissionen bedürfen.

¹⁸ *Alvarez et al.*, Assessment of methane emissions from the U.S. oil and gas supply chain”, Science 361, 186 ff. (2018).

Das bedeutet in Bezug auf den Planfeststellungsbeschluss des Bergamtes Stralsund vom 31. Januar 2018, dass die dort getroffenen Annahmen zu Methan-Leckagen und – in der Folge – zur Klimarelevanz der Gaspipeline Nord Stream 2 mit einer relevanten Wahrscheinlichkeit nicht auf validen Angaben beruhen.

Nach den aktuellen Erkenntnissen spricht vielmehr Einiges, wenn nicht Erhebliches dafür, dass die Auswirkungen der Gaspipeline Nord Stream 2 auf das Schutzgut Klima entgegen den Ausführungen des Bergamtes Stralsund im Planfeststellungsbeschluss (vgl. PFB, S. 582) bau-, anlage- und betriebsbedingt tatsächlich nicht ausreichend betrachtet worden sind bzw. ausreichend betrachtet werden konnten. Ebenso spricht Einiges, wenn nicht Erhebliches dafür, dass die Auswirkungen auf das großräumige Klima durch das Vorhaben entgegen den Ausführungen des Bergamtes Stralsund im Planfeststellungsbeschluss (vgl. PFB, S. 194) nicht von vornherein ausgeschlossen werden können.

c) 2019: Fotografische Dokumentation von Methan-Freisetzungen

Zwei Wissenschaftsjournalisten der New York Times haben zudem in 2019 mit einer hochspezialisierten Kamera in erheblichem Umfang Methan-Freisetzungen aus Gasanlagen in den USA sichtbar gemacht. Die Dokumentation ist unter folgendem link abrufbar:¹⁹

<https://www.nytimes.com/interactive/2019/12/12/climate/texas-methane-super-emitters.html>.²⁰

Auch insofern lässt sich nicht ausschließen bzw. steht zu vermuten, dass in Russland und Europa ähnliche Befunde bei entsprechenden Dokumentationen erzielt werden würden.

¹⁹ *Kessel/Tabuchi*, It's a vast, invisible climate menace. We made it visible, New York Times vom 12. Dezember 2019.

²⁰ Zuletzt abgerufen am 31. Januar 2020.

7. Schlussfolgerungen

a) Klimarelevanz von Methanemissionen

Methanemissionen sind schon bei vergleichsweise geringen Mengen sehr bedeutsam. Knapp ein Viertel der bereits erfolgten Erderwärmung geht auf Methanemissionen zurück.²¹

Das Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) etwa führt mit Blick auf die Klimawirksamkeit und Bedeutung von Methan aus:

„As a GHG, methane is far more potent than carbon dioxide. Once emitted to the atmosphere it persists for approximately a decade, then decays to form additional CO₂. This is mostly taken up by the ocean and terrestrial biosphere, while the remaining proportion persists for centuries in the atmosphere. The net result is a dynamic curve with a temporal component, describing how much impact methane will have over time, relative to the net radiative forcing (“heating” effect on the atmosphere). This relationship, also called GWP, shows that on a kg per kg basis, methane is 86 times stronger than carbon dioxide over a 20-year period and 34 times stronger over a 100-year period, according to IPCC estimates. This means that the cumulative warming effect of methane absorbing incoming solar radiation over 20 years since its emission, directly or indirectly (e.g., as a precursor or other air pollutants), is in total 86 times more than that associated with the same amount of CO₂ over the same period of time. Although methane has a lifetime of only 12 years – so that only 2% of it will still be present in the atmosphere after 50 years from its emission – it is much more effective at trapping heat than carbon dioxide. Therefore, its short-term impact is large enough to offset its rapid disappearance. Translated into practical terms, even small volumes of natural gas escaping into the atmosphere can

²¹ Vgl. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Anthropogenic and Natural Radiative Forcing – Supplementary Material”, Fifth Assessment Report, 2014, Table 8.SM.6.

substantially increase the overall carbon footprint of this fossil fuel. Figure 2 shows the different shares of heat produced by methane and CO₂ when comparing 20-year and 100-year timespans.²²

b) Abwägungsrelevanz der Klimawirkungen

Auch wenn die Berücksichtigung des globalen Klimas für Projekte, für die das Verfahren zur Feststellung der Umweltverträglichkeit ab dem 16. Mai 2017 eingeleitet wurde, mit der UVP-Änderungs-Richtlinie 2014/52/EU²³ noch einmal wesentlich gestärkt wurde und zum Beispiel Art und Ausmaß der Treibhausgasemissionen nunmehr jeweils zwingend anzugeben sind (vgl. Anhang IV Nr. 5 f) der UVP-Änderungs-Richtlinie), so waren und sind doch auch für vor dem 16. Mai 2017 begonnene Verfahren durchaus Klimawirkungen eines Projektes im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung zu berücksichtigen:

Gemäß Art. 3, Art. 5 i.V.m. Anhang IV der „alten“ Richtlinie 2011/92/EU²⁴ identifiziert, beschreibt und bewertet die Umweltverträglichkeitsprüfung in geeigneter Weise nach Maßgabe eines jeden Einzelfalls die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Projekts auch auf das Klima.

§ 2 Abs. 1 UVPG sah und sieht dementsprechend das Klima ausdrücklich als Schutzgut vor. Unter den Wortlaut fällt dabei nicht nur das Mikro- und Mesoklima, das heißt das Klima eng bzw. enger begrenzter Räume,

²² IASS, Working Paper „The Uncertain Climate Cost of Natural Gas, Assessment of methane leakage discrepancies in Europe, Russia and the US, and implications for sustainability“, 2016, S. 11 m.w.N.

²³ Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. der EU Nr. L 124/1 vom 25. April 2014; siehe vertiefend etwa auch *Balla/Borkenhagen/Günnewig*, Der UVP-Bericht nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, ZUR 2019, 323 ff.

²⁴ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. der EU Nr. L 26/1 vom 28. Januar 2012.

sondern jedenfalls auch das Makroklima, also das Klima größerer und großer Räume.

Der Klimawandel war und ist grundsätzlich eine „Umweltauswirkung“ im Sinne des UVP-Gesetzes.²⁵ Unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten dürfte der Klimawandel auf Grund seiner Existenz bedrohenden Folgen auch für vor dem 16. Mai 2017 begonnene Projekte in der Regel auch eine entscheidungserhebliche „Umweltauswirkung“ darstellen.²⁶

In jedem Fall kann beispielsweise die Anlandung der Gaspipeline Nord Stream 2 im Hinblick auf ihre Klimawirkungen nicht isoliert betrachtet werden von der Förderung und Einspeisung in Russland. Die Anlandung ist ohne die Förderung und Einspeisung nicht denkbar, eine getrennte Betrachtung bedeutete eine willkürliche Aufspaltung eines einheitlichen Sachverhalts. Das Bergamt Stralsund als Planfeststellungsbehörde hat dementsprechend auch ausdrücklich Feststellungen zu den Auswirkungen der Gaspipeline Nord Stream 2 auf das Makroklima getroffen und in seine Abwägung eingestellt:

Auswirkungen auf das großräumige Makroklima durch das Vorhaben könnten, so das Bergamt Stralsund, durch die Gaspipeline Nord Stream 2 von vornherein ausgeschlossen werden (siehe oben und PFB, S. 194), insgesamt seien die Auswirkungen des Vorhabens letztlich nicht so gravierend, dass sie in Anbetracht des Vorhabenzwecks und der Bedeutung des Vorhabens nicht in Kauf genommen werden könnten (siehe oben und PFB, S. 252).

Diese Feststellungen sind nach den aktuellen Erkenntnissen aus 2018 und 2019 zu Methan-Leckagen so allerdings nicht haltbar, mindestens aber in hohem Maße zweifelhaft. Das wiederum wirkt unmittelbar auf das Abwägungsergebnis der Umweltverträglichkeitsprüfung zurück.

Das gilt auch deshalb, weil im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung

²⁵ *Würtenberger*, Der Klimawandel in den Umweltprüfungen, ZUR 2009, 171, 173.

²⁶ Vgl. *Würtenberger*, Der Klimawandel in den Umweltprüfungen, ZUR 2009, 171, 173.

die Bewertung der Umweltauswirkungen bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens explizit im Hinblick auf eine „wirksame Umweltvorsorge“ zu berücksichtigen ist (vgl. § 12 Abs. 1 UVPG a.F., § 25 Abs. 1 UVPG n.F.). Ein Vorhaben aber, das gegebenenfalls der Erreichung der Ziele des Paris-Abkommens entgegensteht, stellt keine „wirksame Umweltvorsorge“ dar.

Hinzukommt das Folgende: Jeder Planfeststellungsbeschluss bedarf als übergeordnete Voraussetzung der Planrechtfertigung. Das Erfordernis der Planrechtfertigung ist erfüllt, wenn für das beabsichtigte Vorhaben, gemessen an den Zielsetzungen des jeweiligen Fachplanungsgesetzes ein Bedarf besteht, die geplante Maßnahme unter diesem Blickwinkel also erforderlich ist. Dies ist der Fall, wenn das Vorhaben „vernünftigerweise geboten“ ist.²⁷

Maßgeblich für die Planrechtfertigung ist mithin die Zielkonformität der Gaspipeline Nord Stream 2 mit § 1 Abs.1 EnWG:

„Die Planrechtfertigung für das Gasversorgungsleitungsvorhaben Nord Stream 2 ist dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) zu entnehmen. Sie ist nach vorstehender Rechtsprechung gegeben, wenn das Vorhaben, gemessen an den für die Gasversorgung einschlägigen Zielsetzungen des EnWG, vernünftigerweise geboten ist. Zwar werden die Ziele des EnWG in § 1 Abs. 4 EnWG benannt, während § 1 Abs. 1 EnWG ausweislich des Wortlauts Gesetzeszwecke benennt (vgl. auch BT-Drs. 18/7317, S. 75). Es ist aber anerkannt, dass § 1 Abs. 1 EnWG den Maßstab für die planfeststellungsrechtliche Erforderlichkeitsprüfung im Rahmen der Planrechtfertigung statuiert. Gemäß § 1 Abs. 1 EnWG ist Zweck des Gesetzes u.a. eine möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Gas, die zunehmend auf erneuerbaren Energien beruht.“ (vgl. PFB, S. 92)

²⁷ Siehe etwa BVerwG, Urt. v. 6. April 2017, 4 A 2.16 u.a., Rn. 32, juris; BVerwG, Urt. v. 16. März 2006, 4 A 1075.04, Rn. 182, juris.

§ 1 Abs. 1 EnWG verlangt explizit auch die Umweltverträglichkeit der Energieversorgung. Im Planfeststellungsbeschluss heißt es dazu auf S. 100:

„Die vermehrte Verwendung von Erdgas als Energieträger leistet demnach auch unter Beachtung des Ziels, den CO₂-Ausstoß zu reduzieren, um unter einem globalen Temperaturanstieg von unter 2 K bzw. 1,5 K im Vergleich zum vorindustriellen Temperaturniveau (Art. 2 Abs. 1 lit. a Übereinkommen von Paris/Paris Agreement vom 12.12.2015) zu bleiben, einen Beitrag zur Zielerreichung, da Erdgas, wie gezeigt, im Vergleich zu allen anderen fossilen Brennstoffen deutlich geringere CO₂-Emissionen erzeugt (vgl. Antragsunterlage, Teil A.01, Kapitel 5.3.2.3.3.1).

Auch unter Berücksichtigung der Ziele des Pariser Klimaübereinkommens sowie im Hinblick auf die im Kyoto-Protokoll festgelegten (Art. 3 i.V.m. Anhang A und B des Kyoto-Protokolls) und der im Rahmen der Energiewende beschlossenen Dekarbonisierungsziele, die eine nahezu kohlenstoffneutrale Wirtschaft im Jahr 2050 vorsehen und die im Wesentlichen nur durch eine Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energieträger (vgl. § 1 Abs. 2 EEG 2017) und durch die Steigerung der Energieeffizienz und Energieeinsparungen erreicht werden können (vgl. Antragsunterlage, Teil A.01, Kapitel 5.3.2.3.3), bleibt Erdgas nach Auffassung der Planfeststellungsbehörde in der Übergangsphase bis zum Erreichen der vorgenannten Ziele ein Energieträger, dessen Einsatz zur Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit erforderlich und bedeutsam ist.“

Gibt es aber in Anbetracht aktueller Erkenntnisse aus der Studie von Alvarez et al. aus 2018 und der Dokumentation von Kessel/Tabuchi aus 2019 eine relevante Wahrscheinlichkeit dafür, dass die mit dem Projekt tatsächlich verbundenen Methanemissionen und in der Folge die Klimawirkungen der Gaspipeline Nord Stream 2 andere sind, als bislang im Planfeststellungsbeschluss angenommen, wirkt das unmittelbar nicht

nur auf die im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung, sondern auch auf die im Rahmen der Planrechtfertigung getroffenen Annahmen zurück. Das bedeutet, im Rahmen der nach § 1 Abs. 1 EnWG erforderlichen Prüfung, ob eine „möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit“ in Rede steht, wäre der Aspekt der Umweltverträglichkeit anders zu bewerten sowie sodann gegebenenfalls die Planrechtfertigung überhaupt.

Anders ausgedrückt, sollte beim Betrieb der Gaspipeline Nord Stream 2 und der notwendigen Anschlusspipeline EUGAL tatsächlich das Risiko erheblicher Methan-Leckagen bestehen, wären sowohl die Umweltverträglichkeit (siehe soeben oben) als auch die Planrechtfertigung des Projektes auf Grund von § 1 Abs. 1 EnWG neu zu bewerten. Andernfalls würde ein über Jahrzehnte beabsichtigter Betrieb einer möglicherweise tatsächlich klimaschädlichen Energieversorgungsinfrastruktur in Kauf genommen und „sehenden Auges“ ein Beitrag zur Konterkarierung der Ziele des Paris-Abkommens geleistet werden.

c) Nachträgliche Anordnung der Untersuchung betriebsbedingter Methanemissionen

Der Planfeststellungsbeschluss des Bergamtes Stralsund vom 31. Januar 2018 sieht im Falle nachteiliger Wirkungen gegenüber der Umwelt, deren Umfang und Auswirkungen zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses noch nicht absehbar waren, die nachträgliche Anordnung von schadensverhütenden und/oder schadensausgleichenden Einrichtungen und Maßnahmen vor (siehe oben Ziffer 4.).

Das Bergamt Stralsund konnte aus der Natur der Sache die Erkenntnisse aus der Studie von *Alvarez et al.* aus 2018 und der Dokumentation von *Kessel/Tabuchi* aus 2019 weder in der Begründung des

Planfeststellungsbeschlusses noch in dem vorangegangenen Planfeststellungsverfahren berücksichtigen.

Mit der Studie von *Alvarez et al.* aus 2018 und der Dokumentation von *Kessel/Tabuchi* aus 2019 liegen im Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses noch nicht absehbare Erkenntnisse vor, aus denen sich mindestens eine relevante Wahrscheinlichkeit dafür ergibt, dass der Betrieb der Gaspipeline Nord Stream 2 und der notwendigen Anschlusspipeline EUGAL mit erheblichen nachteiligen Klimawirkungen verbunden sein kann. Es besteht eine relevante Wahrscheinlichkeit nachteiliger Wirkungen gegenüber der Umwelt, deren Umfang und Auswirkungen zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses noch nicht absehbar waren.

Die Möglichkeit der nachträglichen Anordnung von schadensverhütenden und/oder schadensausgleichenden Einrichtungen und Maßnahmen umfasst als „minus“ auch die Anordnung von Gefahrerforschungsmaßnahmen.²⁸ Ebenso wie einem Betreiber einer Anlage nachträglich deshalb beispielsweise (zusätzliche) Sicherheitsüberprüfungen aufgegeben werden können, können nachträglich Überprüfungen der von einem Vorhaben tatsächlich ausgehenden Auswirkungen auf Grund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse verlangt werden.

Das Bergamt Stralsund kann dementsprechend gegenüber der Nord Stream 2 AG Untersuchungen zu betriebsbedingten Methangesamtemissionen unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus der Studie von *Alvarez et al.* aus 2018 und der Dokumentation von *Kessel/Tabuchi* aus 2019 anordnen.

In Anbetracht der Dringlichkeit der Erreichung der Klimaschutzziele des Paris-Abkommens einerseits und des beabsichtigten jahrzehntelangen Betriebs der Gaspipeline Nord Stream 2 Kapazität von 55 Milliarden

²⁸ Siehe insofern für die Möglichkeit nachträglicher Anordnungen nach § 19 Abs. 3 AtG VGH Kassel, Urt. v. 27. Februar 2013, 6 C 824/11.T, ZUR 2013, 367; VGH Kassel, Urt. v. 25. März 1997, 14 A 3083/89, ESVGH 47, 316.

Kubikmeter Erdgas pro Jahr und der Klimawirksamkeit von Methan andererseits wird insoweit von einer Ermessensreduktion auszugehen sein.

Sollten entsprechende Untersuchungen bis zum Ende des gegenwärtigen - politisch motivierten - Moratoriums nicht abgeschlossen sein, kommt als schadensverhütende Maßnahme auf Grundlage des Entscheidungsvorbehalts des Planfeststellungsbeschlusses weiter grundsätzlich eine dahingehende Anordnung in Betracht, dass die Inbetriebnahme erst nach Abschluss der Überprüfung und Auswertung der Ergebnisse erfolgen darf.

In Abhängigkeit der Untersuchungsergebnisse wäre sodann zu prüfen, ob das Risiko betriebsbedingter (erheblicher) Methangesamtemissionen durch schadensverhütende und/oder schadensausgleichende Einrichtungen und Maßnahmen ausgeschlossen werden kann oder aber gegebenenfalls die Voraussetzungen der §§ 48, 49 VwVfG vorliegen.



Dr. Cornelia Ziehm
Rechtsanwältin