

Stellungnahme des BUND-Arbeitskreises Immissionsschutz zum Leitfadentwurf „Hinweise zur Prüfung von Stickstoffeinträgen in der FFH-Verträglichkeitsprüfung für Straßen“ (HPSE) der FGSV

(Stand des Entwurfes: 11.11.2014)

Die Autoren der HPSE wollen ihren Leitfaden als Fachkonvention verstanden wissen, der auf der Basis des aktuellen wissenschaftlichen Kenntnisstandes zu verstehen. Sie basieren auf den Ergebnissen des FE-Vorhabens FE84.0102/2009, die in einem ausführlichen Endbericht dokumentiert sind (BMVBS 2013). Die HPSE sollen gleichzeitig eine thematische Ergänzung des allgemeinen Leitfadens des BMVBS zur FFHV darstellten (BMVBW 2004), der generelle methodische Vorgaben zur FFH-Verträglichkeitsprüfung enthält.

Der BUND lehnt eine Anerkennung des Leitfadentwurfs als Fachkonvention entschieden ab und bedauert außerordentlich, erst nach Beendigung des Forschungsvorhabens und nach Fertigstellung des Entwurfs der HPSE eine Möglichkeit zur Stellungnahme zu erhalten. Dies ist umso erstaunlicher als es gerade die Naturschutzverbände mit ihrem rechtlichen und fachlichen Vortrag in verschiedenen (Klage-) Verfahren waren, die den Anstoß zu den beiden Vorhaben gegeben haben.

Die Reduzierung der Stickstoffbelastung und der Schutz von FFH-Gebieten sind wichtige Anliegen des BUND. Die Stickstoffbelastung ist in Europa eine der Hauptursachen für den Rückgang der Biodiversität von Gefäßpflanzen. Als Konsequenz wurden bereits internationale Vorgaben zur Minderung der Stickstoffemissionen verabschiedet (z.B. NEC-Richtlinie der EU). Diese Erkenntnisse und Vorgaben haben trotz der wissenschaftlich erwiesenen gravierenden Folgen von Stickstoffeinträgen in Deutschland noch immer nicht zu einer sachgerechten Betrachtung und zu einem sachgerechten Umgang mit dieser Problematik auf nationaler oder lokaler Ebene geführt. Es muss darum gehen, die Überlastung des Stickstoffkreislaufs zum Nutzen von Umwelt und Mensch wirksam zu reduzieren.

Einen Anknüpfungspunkt (neben vielen weiteren!) bietet der gebotene Schutz von stickstoffempfindlichen Lebensraumtypen (LRT) im Sinne der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG; im Folgenden FFH-RL). Der Schutz der FFH-LRT vor erheblichen Beeinträchtigungen durch Stickstoffeinträge ist kein ausschließlich auf diese LRT beschränkter Schutz, sondern nur eine von vielen „Baustellen“ und zugleich ein Beitrag im Bestreben, den Stickstoffkreislauf zu entlasten und wenigstens in den FFH-Gebieten einen ausreichenden Schutz vor weiteren zusätzlichen Stickstoffeinträgen zu gewährleisten.

Der vorliegende Leitfadentwurf will jedoch von vornherein keinen Beitrag zur absoluten Reduzierung (auch im Sinne einer Vermeidung) von Stickstoffeinträgen leisten. Soweit im Leitfadentwurf überhaupt von „Minderung“ die Rede ist, geht es allein darum, unter Anwendung „technischer“ oder „naturschutzfachlicher Maßnahmen“ zu einer rein rechnerischen, nicht tatsächlichen Reduzierung der Stickstoffeinträge zu kommen. Insbesondere für den Fall, dass die vorliegenden Hinweise nicht nur im Straßenbau sondern auch bei der Genehmigung von immissionsschutzrechtlich zu genehmigenden Anlagen Anwendung finden soll, ist dies aus Sicht des BUND völlig inakzeptabel.

Auch soweit es um den Schutz der stickstoffempfindlichen Lebensräume innerhalb der FFH-Gebiete geht, sind die vorliegenden Hinweise völlig ungeeignet, einen Beitrag zu leisten.

Um einen Schutz der stickstoffempfindlichen Lebensraumtypen in den FFH-Gebieten sicherzustellen und eine weitere schleichende Erhöhung der Stickstoff-Deposition zu verhindern, ist nach Auffassung des BUND folgendes Vorgehen erforderlich:

- Durchführung der FFH-Verträglichkeitsprüfung immer für das Gesamtvorhaben; keine Beschränkung der Prüfung auf die durch die Änderung eines Vorhabens zusätzlich verursachten Emissionen; hier bedarf es der Klarstellung, dass es hinsichtlich des Umfangs der FFH-Verträglichkeitsprüfung keinen Bestandsschutz gibt;

- Anordnung von Minderungsmaßnahmen durch die zuständige Behörde spätestens für den Fall, dass im Zuge der Änderung des Vorhabens festzustellen ist, dass das Gesamtvorhaben Stickstoff in FFH-unverträglicher Höhe emittiert;
- Ermittlung der FFH-Relevanz von Emissionen auf der Grundlage einer Ausbreitungsrechnung;
- Anerkennung der Critical Loads (im Folgenden CL) als wissenschaftlich gesicherte Belastungsgrenzen für stickstoffempfindliche Lebensraumtypen und entsprechende Anwendung als Prüfkriterium;
- Klarstellung, dass Stickstoffeinträge immer die Schutzziele der FFH-Gebiete beeinträchtigen, wenn die Gesamtbelastung oberhalb des jeweiligen Critical Loads liegt und ein begründetes Risiko besteht, dass erhebliche Beeinträchtigungen durch Stickstoffeintrag kurz-, mittel- oder langfristig auftreten;
- keine Anwendung von nicht vom Schutzgut abgeleiteten und wissenschaftlich nicht begründbarer Erhöhungen der Critical Loads durch Irrelevanz- oder Bagatellschwellen; sofern aus dem Gemeinschaftsrecht ein Bagatellvorbehalt erforderlich ist, ist diesem durch die Berücksichtigung einer Bagatellschwelle Genüge getan;
- für eine gegebenenfalls anzuwendende Bagatellschwelle kommt nur eine gebietsbezogene Betrachtung in Frage, da bei Anwendung einer vorhabenbezogenen Bagatellschwelle eine schleichende Verschlechterung des Gebietes nicht ausgeschlossen werden kann;
- keine Anwendung von Abschneidekriterien bei der Summationsprüfung;
- Zulassung eines stickstoffemittierenden Vorhabens unter Ausschöpfung einer Bagatellschwelle nur, wenn für das Gesamtvorhaben alle Möglichkeiten der Minimierung der Stickstoffemissionen ausgeschöpft sind. Text

Zu 1.2 Grundsätze der Erheblichkeitsbeurteilung

Sofern die Autoren der HPSE postulieren, dass die Anwendung der Bagatellgrenzen nach Lambrecht & Trautner als Bewertungsinstrument analog auch auf Beeinträchtigungen von FFH-Lebensraumtyp-Flächen durch Stickstoffeintrag übertragen werden könne und dabei Spielräume dadurch entstehen, dass eine Beeinträchtigung durch die Zusatzbelastung mit Stickstoffeinträgen nicht mit einem dauerhaften und vollständigen Verlust von FFH-Lebensraumtypflächen gleichzusetzen sei, verkennen sie offensichtlich, dass für FFH-gebiete geltende Verschlechterungsverbot.

Der BUND hält zudem den von Lambrecht & Trautner gewählten Ansatz für falsch; insbesondere wegen der nicht nachvollziehbaren flächenbezogenen Relativierung und der fehlenden naturwissenschaftlichen Herleitung des Gesamtkonzepts. Nach Ansicht der Naturschutzverbände führt jede Inanspruchnahme von Lebensraumflächen zu einer erheblichen Beeinträchtigung.

Die Autoren der HPSE führen aus, dass die Critical Loads (CL) dem FFH-rechtlich geforderten Nachweis entsprechen, dass bei Unterschreitung dieser Werte die Möglichkeit erheblicher Beeinträchtigungen ausreichend sicher ausgeschlossen werden kann, ohne jedoch gleichzeitig zu erwähnen, dass bei einer Überschreitung des CL die Besorgnis der Beeinträchtigung besteht und dass die objektive Wahrscheinlichkeit oder Gefahr erheblicher Beeinträchtigung mit der Gewissheit eines Schadens gleichzusetzen ist (vgl. Urteil zur Westumfahrung Halle BVerwG 9 A 20.05 Rd 62)

Zu 2 FFH-Vorprüfung

Ziel der FFH-Vorprüfung ist es auszuschließen, dass von einem Projekt oder Plan erhebliche Beeinträchtigungen eines FFH-Gebiets ausgehen können. Die vorliegenden Hinweise begrenzen die Untersuchung der FFH-Relevanz in zweierlei Hinsicht: Zum einen durch einen eingeschränkten Projektbegriff, zum anderen indem eine projektbezogene Irrelevanzschwelle eingeführt wird bzw. auf pauschal festgelegte Untersuchungsräume für bestimmte Straßentypen abgestellt werden soll.

Zur Abgrenzung des Einwirkungsbereiches sowie zur Ermittlung der im Rahmen der Summation zu berücksichtigenden Projekte wird eine vorhabenbezogene Irrelevanzschwelle von 0,3 kg N/ha*a eingeführt. Für Vorhaben, die weniger als 0,3 kg N/ha*a in die stickstoffempfindlichen Lebensraumtypen (LRT) eines FFH-Gebietes eintragen, muss laut HPSE keine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchgeführt werden.

Das herangezogene Abschneidekriterium ist fachlich nicht begründbar. Insofern ist auch die Abgrenzung des Wirkraums fachlich nicht begründet. So ist nicht verständlich, warum die Genauigkeit von Messgeräten die

Vorhersagekraft eines physikalischen Modells begrenzen sollte, wenn dieses – wie bei Ausbreitungsrechnungen – auf fundamentalen physikalischen Gesetzmäßigkeiten und Prinzipien beruht und zu rechnerisch exakt ermittelten Ergebnissen führt. Die physikalischen Transportprozesse sind von der Konzentration unabhängig, zumindest bei den in Zulassungsverfahren üblichen Luft-Konzentrationen. Daher reicht eine Eichung des Modells bei niedrigen Konzentration aus, um eine ordentliche Vorhersagekraft auch für sehr viel niedrigere oder höhere Konzentrationen zu erhalten. Jedes wissenschaftliche Modell zur theoretischen Berechnung eines physikalischen Vorgangs hat zum Ziel, über die konkreten experimentellen Messpunkte hinaus eine lückenlose Berechnung zu ermöglichen und damit auch für bisher nicht messbare Randbereiche Vorhersagen zu erlauben. Physikalische Modelle versagen erst dort, wo die grundlegenden Prinzipien aus physikalischen Gründen nicht mehr angewandt werden können, jedoch nicht aus messtechnischen Gründen. Im Fall der Betrachtung von Auswirkungen von Emissionen auf FFH-Gebiete gilt der Vorsorgegrundsatz. Aufgrund dieses Prinzips gehen wissenschaftliche Unsicherheiten (wie z.B. Messungenauigkeiten) der Immissionsprognosen zu Lasten des Vorhabenträgers. Schon in diesem grundsätzlichen Sinne ist das konkret entworfene Konzept der „Abschneidekriterien“ nicht mit dem Natura 2000-Schutzregime vereinbar und muss in der Anwendung rechtswidrige Entscheidungen zur Folge haben.

Der Argumentation in dem den HPSE zugrundeliegenden „Forschungsvorhaben“ zum vorgeschlagenen Abschneidekriterium zufolge ist die Aussagekraft der physikalischen Simulationsrechnung für solche Konzentrationsbereiche anzuzweifeln, die nicht durch Messungen validiert werden können. Diese Argumentation widerspricht jedoch nicht nur den Erkenntnissen über die viel grundlegenden physikalischen Prozesse im Transportmodell, sondern ist auch in sich nicht konsistent und wäre bei konsistenter Anwendung vollkommen unpraktikabel. Denn die physikalische Ausbreitungssimulation wird in der Regel vollständig in Konzentrationsbereichen berechnet, die üblicherweise weitaus niedriger sind, als die im Leitfadenentwurf vorgeschlagenen Abschneidewerte und damit außerhalb des Bereiches, in dem die Modelle dieser Argumentation nach anwendbar wären. Zum Beispiel liegen bei Kohlekraftwerken die Konzentrationsbereiche, für welche der physikalische Teil der Ausbreitung simuliert wird, um 20 – 30 Größenordnungen unterhalb der Abschneidewerte.

Außerdem werden die Nachweisgrenzen anhand der derzeit bei Behörden konkret eingesetzten Messgeräten abgeleitet. Hier stellt sich die Frage, warum nicht wenigstens auf bereits derzeit erhältliche Messgeräte mit wesentlich geringeren Nachweisgrenzen Bezug genommen wird.

Unbeachtet bleibt bei der Anwendung einer projektbezogenen Irrelevanzschwelle auch ein eventuell bereits vorliegende Vorschädigung des FFH Gebietes. Hier würde ein weiterer zusätzlicher Eintrag die Entwicklungsziele möglicherweise gefährden.

Die Irrelevanzschwelle gilt für jeden Vorhabenträger dessen Projekte ein und dasselbe FFH-Gebiet berühren (projektbezogene Irrelevanz). Es unterbleibt eine Kumulationsbetrachtung (gebietsbezogene Betrachtung).

Der den HPSE zugrunde liegende Ansatz würde die Vorgehensweise, wie sie sich in der Rechtsprechung herausgebildet hat und wonach die Anwendung einer Irrelevanzschwelle erst nach der Summation von kumulierenden Quellen zu erfolgen hat, unterlaufen.

Es gilt weiterhin der vom Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 17.1.2007 (9 A 20/05) auf Grundlage der Rechtsprechung des EuGH (Urteil vom 07.09.2004 - C-127/02) herausgearbeitete und seither in ständiger Rechtsprechung bestätigte Grundsatz, dass im Rahmen einer FFH-Verträglichkeitsprüfung Risiken, die das Vorhaben für Erhaltungsziele des Gebiets auslöst, nach den besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnissen abgerufen, dokumentiert und berücksichtigt werden müssen. Im Rahmen einer Immissionsprognose ist das Ausmaß der auf ein FFH-Gebiet anlagenbedingt einwirkenden Schadstoffbelastung nach anerkannten wissenschaftlichen Methoden errechenbar. Die daraus ablesbaren Ergebnisse stellen die einer FFH-Verträglichkeitsprüfung zu Grunde liegenden Belastungswerte dar. Ob diese später messtechnisch in dem Sinne erfassbar sind, dass diese – sozusagen im Wege einer Rückverfolgung – dem betreffenden Verursacher zugeordnet werden können, ist demgegenüber unerheblich, da Limitierungen der Messtechnik nichts an der Wirksamkeit der Einträge im FFH-Gebiet ändern. Die nach anerkannten Regeln rechnerisch ermittelten Einträge stellen mithin offenkundig – ganz im Sinne der o.g. Rechtsprechung des EuGH und des BVerwG – den für die Entscheidung über die Genehmigungsfähigkeit einer Anlage maßgeblichen Ansatz dar.

Die den HPSE zugrunde liegende Argumentation, dass die derart ermittelten Einwirkungsbereiche zu groß und damit nicht praktikabel seien, trifft einerseits nicht zu und andererseits kann ihr schon grundsätzlich nicht gefolgt werden, da sie einer gesetzlichen und fachlichen Grundlage entbehrt. Nach Ansicht der Naturschutzverbände ist dem Schutz der FFH-Gebiete vor Verschlechterung bzw. dem Entwicklungsgebot im Rahmen jeder Projektzulassung Vorrang einzuräumen. Hierbei ist immer zu prüfen, ob durch das Vorhaben selber oder im Zusammenhang mit anderen Vorhaben eine Beeinträchtigung der FFH-Gebiete zu befürchten ist. Eine sachgerechte Beurteilung der Auswirkungen von Stoffeinträgen ist daher nur möglich wenn alle – auch die kleinsten ermittelbaren Einträge – für

die Beurteilung aufsummiert werden. Sowohl in Bereichen, in denen die Critical Loads bereits durch die Vorbelastung überschritten werden als auch in Bereichen, in denen die Vorbelastung knapp unterhalb des CL liegt. Hier kann jeder weitere Eintrag zu erheblichen Beeinträchtigungen führen. Hierzu kann u.a. auf das Urteil des niederländischen Raad van State⁵ hingewiesen werden, der im Fall eines Stickstoffeintrags von ca. 0,004 kg/ha*a geurteilt hat, dass für jede kleinste Zusatzbelastung der Beweis erbracht werden müsse, dass sie keine erheblichen Wirkungen auslöst.

Ein derartiges Vorgehen wäre darüber hinaus auch ein Anreiz, alle technisch möglichen Minderungsmaßnahmen von vornherein umzusetzen, da eine Verringerung der Emissionen auch eine Verkleinerung des Einwirkungsbereiches und damit eine Verringerung des Prüf-aufwandes bedeutet.

Ferner ist darauf zu verweisen, dass der fachliche Begründungsversuch, der den HPSE zugrunde liegt, rechnerisch nicht korrekt ist. Selbst innerhalb der Logik der HPSE zur Ableitung eines Abschneidekriteriums käme man bei rechnerisch korrekter Betrachtung der Modellgrundlagen und der Messtechnik zu einem wesentlich niedrigeren Rechenwert als Abschneidekriterium für Stickstoff. Wie unangemessen das vorgeschlagene Abschneideverfahren, das ja tatsächlich im Wortsinne nichts anderes zum Ziel hat, als tatsächliche Immissionen bei der Bewertung durch Genehmigungsbehörden zu ignorieren, zeigt sich daran, dass der konkrete Wert des Leitfadenentwurfs sogar in der Größenordnung von – in der bisherigen Praxis durch Genehmigungsbehörden betrachteten – Bagatellschwellen des Critical Loads selbst liegt. Dadurch würden Summationsbetrachtungen systematisch unterlaufen werden.

Zu 2.1 Änderung der Verkehrsbelastung

Bei Ausbauvorhaben sollen nur diejenigen Emissionen als vorhabenbedingte Zusatzbelastung einzustufen, die sich aus Verkehrsmengensteigerungen oder –verlagerungen in Richtung eines FFH-Gebietes ergeben, die durch das Ausbauvorhaben selbst bewirkt werden. Die Steigerung des Verkehrs zwischen Ist-Situation und Prognosenullfall, die auch ohne das Ausbauvorhaben prognostiziert werden, soll nicht als vorhabenbedingte Zusatzbelastung gewertet werden (= Einschränkung des Projektbegriffes).

Bleibt die FFH-Vorprüfung bei Änderungsverfahren auf die Änderung beschränkt, bedeutet das, dass sich bei Änderungsvorhaben die Untersuchung der FFH-Relevanz auf die Emissionen beschränken würde, die durch die geplante Änderung hervorgerufen werden sowie die zusätzlichen Emissionen, die durch vorausgegangene Änderungen der Straße ab dem Zeitpunkt der Unterschutzstellung des FFH-Gebietes hervorgerufen werden. Dies gilt für das Projekt selber und für die Summationsbetrachtung.

Diese Vorgehensweise ist mit dem FFH-Schutzregime und den entsprechenden Anforderungen des § 34 Abs. 1 BNatSchG nicht vereinbar. Vielmehr ist geboten, all jene Auswirkungen auf die in einem Natura 2000-Gebiet geschützten Lebensraumtypen und Arten zu beurteilen, die sich mit dem Projekt und anderen in der Summation zu berücksichtigenden Plänen und Projekten nach Durchführung der Änderungen verbinden. Beschränkt sich die FFH-VP da-gegen auf eine isolierte Betrachtung der auf die Änderung zurückzuführenden zusätzlichen Belastungen, wird sie den Anforderungen des § 34 Abs. 1 BNatSchG nicht gerecht, vermittelt der zuständigen Behörde nicht die zur Beurteilung der Einschlägigkeit des § 34 Abs. 2 BNatSchG notwendigen Erkenntnisse und kann ihren Beitrag zur Gewährleistung eines wirksamen Schutzes der Lebensraumtypen und Arten eines Natura 2000-Gebietes nicht erbringen.

Nach § 34 Abs. 2 BNatSchG dürfen Projekte nur zugelassen werden, wenn die Genehmigungsbehörde auf der Grundlage der Ergebnisse einer FFH-Verträglichkeitsprüfung (FFH-VP) die Gewissheit erlangt, dass die in dem betroffenen Natura 2000-Gebiet verfolgten Schutz- und Erhaltungsziele infolge der sich mit dem Projekt verbindenden Wirkungen nicht in Mitleidenschaft gezogen werden (s.a. EuGH, Urt. v. 26.10.2006, Rs. C-239/04, Castro Verde, Slg. 2006, I-10183 Rn. 24; Urt. v. 20.09.2007, Rs. C-304/05, Kommission / Italien, Sig. 2007, I-7495 Rn. 58; BVen/vG, Urt. v. 17.01.2007, 9 A 20.05, NuR 2007, 336 Rn. 54; eingehende Darstellung der Rechtsprechung bei Storost, FFH-Verträglichkeitsprüfung und Abweichungsentscheidung, DVBl. 2009, 673 (675)).

Auch wenn die nach § 34 Abs. 2 BNatSchG zu treffende behördliche Entscheidung nicht das Projekt als Ganzes, sondern nur die Zulassung der geplanten Änderung als Projekt begreift (eingeschränkter Projektbegriff), bedeutet dies nicht, dass sich eine aus Gründen des § 34 Abs. 1 BNatSchG gebotene FFH-VP auf die Betrachtung der zusätzlichen Auswirkungen beschränken könnte, die sich mit der Änderung verbinden. Stattdessen ist stets der Frage nachzugehen, ob das Gesamtprojekt nach Durchführung der beabsichtigten Änderung erhebliche Beeinträchtigungen eines Natura 2000-Gebietes hervorrufen kann (vgl. OVG Greifswald, Beschl. v. 05.11.2012, 3 M 143/12, NJOZ 2013, 648 (650)).

Schon der Wortlaut des § 34 Abs. 1 BNatSchG lässt keinen Zweifel daran, dass nicht einzelne Auswirkungen, sondern das jeweilige Projekt einschließlich aller sich mit ihm verbindenden Wirkungen daraufhin zu überprüfen ist, ob es – gemessen am Maßstab der Schutz- oder Erhaltungsziele – erhebliche Beeinträchtigungen eines Natura 2000-Gebietes hervorrufen kann.

Nach einer weiteren Vorgabe der HPSE soll der Vorhabensträger bestimmen, welche weiteren Vorhaben für das FFH-Gutachten einzubeziehen sind.

Aus Sicht des BUND kann dies keinesfalls dem Vorhabenträger überlassen werden. Hier muss die zuständige Naturschutzbehörde, die einen Überblick über einzubeziehende Vorhaben haben sollte, die einzubeziehenden Vorhaben bestimmen.

Für vorhabenbedingte Erhöhungen der Verkehrsbelastung im bestehenden Netz sollen die HPSE nur bei Straßen angewendet werden, die nach Gebietsmeldung genehmigt wurden und die eine prognostizierte Zunahme des DTV von >5000 aufweisen. Der Betrachtungsraum ist dann entsprechend zu erweitern.

Diese Schwelle wird "fachlich" dadurch begründet, dass das bestehende Straßennetz grundsätzlich einem Bestandsschutz hinsichtlich seiner zulässigen und bestimmungsgemäßen Nutzung unterliegt. Zusätzlich ist in der Regel der eindeutige Ursachenzusammenhang zur Baumaßnahme im weiteren Umfeld nicht gegeben. Als weiteres Argument für dieses Vorgehen wird damit argumentiert, dass es sich bei den CL um einen Vorsorgeansatz handelt und mit der Unverhältnismäßigkeit von Ausbreitungsrechnungen bei geringer Verkehrsmengenerhöhung.

Nach Ansicht des BUND ist Bestandsschutz keine fachliche Begründung. Außerdem gibt es hinsichtlich des FFH-Schutzes keinen Bestandsschutz. Auch wenn ein vor Ablauf der Richtlinien-Umsetzungsfrist genehmigtes Projekt vorliegt, muss das Verschlechterungs- und Störungsverbot aus Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 beachtet werden. (vgl. EuGH Papenburg-Urteil C-226/08).

Der Schwellenwert >5000 wird als weitere Begrenzung bei der Ermittlung der Gesamtbelastung des Gebietes abgelehnt.

Zu 2.2 Entfernung der Trasse zum FFH-Gebiet - Pauschale Abstandregelungen

Auf der Grundlage eines Abschneidekriterium von 0,3 kg N / ha*a wird u.a. unter Berücksichtigung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit, der durchschnittlichen Fahrzeuganzahl, des Anteils von Schwerlastverkehr und der umgebenden Landnutzung ein pauschaler Abstandwert für die Notwendigkeit einer FFH-Verträglichkeitsprüfung ermittelt.

Außerhalb dieser Entfernungsbereiche sollen erhebliche Beeinträchtigungen durch Stickstoffeintrag sicher ausgeschlossen sein, wenn verschiedenen Bedingungen erfüllt sind:

Der BUND lehnt die Anwendung von pauschalen Abstandskriterien in den HPSE als nicht sachgerecht ab. Summationseffekte bleiben auf diese Weise unberücksichtigt. Nach Ansicht der Naturschutzverbände müssen die Prüfungen zur FFH-Erheblichkeit immer auf der Grundlage einer Ausbreitungsrechnung im Einzelfall erfolgen – zumal es doch sehr zweifelhaft ist, ob bereits im Planfeststellungsbeschluss ein Tempolimit wirksam festgelegt werden kann, nur weil es die Berechnungsgrundlage der FFH-Vorprüfung ist.

Die zu berücksichtigenden Geländerauhigkeiten und Emissionsdaten können Veränderungen unterliegen. So ist z.B. sowohl die Nutzungsform der freien Landschaft z.T. erheblichen Einflüssen aufgrund agrarpolitischer Maßnahmen unterworfen und die Fahrzeugflottenzusammensetzung sowie der Nutzungsgrad der Straße mit starken Prognoseungenauigkeiten behaftet, wie die Erfahrung der letzten Jahre zeigt. Eine Abstandsregelung, die auf diesen Parametern beruht, kann keine ausreichende Grundlage für eine die Abschätzung der FFH-Erheblichkeit sein.

Nicht nachvollziehbar ist auch, dass Straßen mit DTV 40.000 und 60.000 in einer Reihe von Fallkonstellationen das gleiche Emissionsniveau zugeordnet wird, woraus sich dann die gleiche Abstandsempfehlung ergibt.

Zu 2.3 Vorkommen von stickstoffempfindlichen Lebensraumtypen oder Pflanzenarten nach Anhang II in FFH-Gebieten

Im Rahmen der Vorprüfung soll die HPSE die Stickstoffempfindlichkeit überschlägig und vorsorgeorientiert mit Hilfe der im zugrunde liegenden „Forschungsvorhaben“ errechneten CL-Werte ermittelt werden, indem der jeweils niedrigste Wert der Spanne angewandt wird. Alternativ kann die zuständige Behörde einen CL festlegen.

Bei der Festlegung anderer Werte muss nach Ansicht des BUND festgelegt werden, dass die Berechnungsgrundlage transparent und nachvollziehbar sein muss.

Die in Tabelle 3 aufgeführten FFH-Lebensraumtypen (LRT) sind unvollständig. Es fehlen beispielsweise die LRT 7230 Kalkreiche Fachmoore, LRT 1340 Salzwiesen.

Zu 3. FFH-Verträglichkeitsprüfung

Die FFH-Verträglichkeitsprüfung erfordert zu prüfen, ob die durch das Projekt oder den Plan verursachte Stickstoffdeposition geeignet ist, einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen das betroffene Natura-2000-Gebiet in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteile erheblich zu beeinträchtigen. Hierbei sind auch die Entwicklungsziele zu betrachten.

Angesichts der Definition der Critical Loads als naturwissenschaftlich begründete Belastungsgrenzen, bei deren Unterschreitung nach derzeitigem Kenntnisstand schädliche Effekte am ausgewählten Schutzgut nicht zu erwarten sind, ist bei einer Überschreitung kurz-, mittel- oder langfristig eine Schädigung zu befürchten. Sofern also der von der Deposition betroffene stickstoffempfindliche Lebensraumtyp ein für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck des Natura-2000-Gebietes maßgeblicher Bestandteil ist, oder die Beeinträchtigung mittelbar zu einer Schädigung der maßgeblicher Bestandteile führen kann, ist nach Auffassung der Naturschutzverbände bei jeder Überschreitung des Critical Load von einer Erheblichkeit der Beeinträchtigung auszugehen.

Zu 3.1 Übersicht der Prüfschritte

Bei der erforderlichen Summationsbetrachtung beschränken die HPSE die einzubeziehenden Projekte auf genehmigte Projekte Dritter, die nachweislich das Abschneidekriterium überschreiten. Diese doppelte Beschränkung einerseits auf bereits *genehmigte* Projekte und andererseits auf Projekte, *die nachweislich das Abschneidekriterium überschreiten*, schränken die FFH-VP in rechtlich und fachlich unzulässiger Weise ein. Es sind auch weitere noch nicht genehmigte, aber bereits beantragte Projekte einzubeziehen. Die Anwendung der Irrelevanzschwelle im Rahmen der Summationsprüfung wird abgelehnt. Die zusätzliche Einschränkung der nachweislichen Überschreitung ist ebenfalls nicht diskutabel. Im Zweifel muss die bereits erfolgte Beeinträchtigung im laufenden Verfahren erhoben werden sofern dies in der Vergangenheit versäumt wurde. *Die Vorgabe der HPSE, dass nur solche Daten einbezogen werden müssen, die von den Genehmigungsbehörden zur Verfügung gestellt werden können*, kann zur Zulassung von Vorhaben führen, die bei korrekter Summationsbetrachtung unzulässig wären. Insbesondere angesichts der zahlreichen Versäumnisse, sachgerechte FFH-VPs durchzuführen sowohl bei bereits abgeschlossenen Genehmigungsverfahren als auch bei laufenden Verfahren wird dies vom BUND vehement abgelehnt. Das bestehende Vollzugsdefizit kann nicht systematisch zuungunsten der FFH-Gebiete hingenommen werden.

Weiter geben die HPSE vor, dass *bei Prüfung auf Einhaltung der Flächenbagatelle - neben Flächenverlusten durch andere Beeinträchtigungen - hinsichtlich der Stickstoffeinträge nur solche Projekte einzubeziehen seien, für die schon eine Ausbreitungsberechnung vorlag bzw. die als Emissionsquelle in die eigene Ausbreitungsberechnung einbezogen werden können*. Auch dies ist nicht diskutabel. Hier werden die Versäumnisse der Vergangenheit ignoriert und im Nachhinein quasi durch Nichtbeachtung „geheilt“.

Eine weitere Einschränkung ergibt sich aus der Vorgabe, nur Projekte einzubeziehen, deren Zusatzbelastung noch nicht kompensiert wurde. Die hieraus resultierende vorhabenbezogene Betrachtung wird abgelehnt. Nach Ansicht des BUND ist eine gebietsbezogene Betrachtung erforderlich.

Zu 3.2.5 Ergebnisdarstellung

Siehe Pkt. 5 Rundung

Zu 3.3 Bestimmung der Vorbelastung

Der Ansatz der HPSE zu prüfen, ob Belastungen von Einzelquellen im Umfeld des Beurteilungsgebiets auf Grund der räumlichen Genauigkeit und der zeitlichen Gültigkeit des UBA-Datensatz zusätzlich zu berücksichtigen sind, wird vom BUND begrüßt.

Ungeeignet für die Ermittlung des Korrekturbereiches ist jedoch das nach dem im LAI-Leitfaden (LAI 2012a; Kapitel 5.2.1) beschriebene Screening-Verfahren für Tierhaltungsanlagen, da hier als Referenzdeposition 5kg (=

Abschneidekriterium LAI-Leitfaden) und für FS eine NH₃-Konzentration von 10µg zugrunde gelegt wird, obwohl das CL für NH₃ nur 3µg beträgt.

Laut HPSE sollen bei der Berücksichtigung der Depositionsbeiträge einer bestehenden Straße oder Anlage bei Ausbauvorhaben als vorhabenbedingte Zusatzbelastung die Differenz von Prognoseplanfall und Prognose Nullfall zugrunde gelegt werden, da sich hier die Vorbelastung der vorhandenen Emissionsquelle und die Zusatzbelastung durch den Ausbau vollständig räumlich überlagern. Dies wird vom BUND abgelehnt. Es ist der Gesamteintrag in das FFH-Gebiet zu betrachten.

Zu 3.4.3 Sonderfälle in der Beurteilung

Zu 3.4.3.1 Stillgewässer-LRT

Das Argument der P-Limitierung der Gewässer ist angesichts der erheblichen Phosphateinträge, die in zahlreichen Gewässern über den Orientierungswerten der WRRL liegen, nicht nachvollziehbar.

So kann bei den fraglichen Gewässern durchaus ein nachteiliger Effekt durch Stickstoffeinträge eintreten. So kann sich beispielsweise die Zusammensetzung der Wasserpflanzen verändern und die Verlandung der Gewässer beschleunigt werden. Dies umso mehr als es in den Stillgewässern zu einer stärkeren Anreicherung kommt als beispielsweise bei Mähwiesen, bei denen durch die Mahd ein regelmäßiger Austrag erfolgt

Zu 3.5 Beurteilung erheblicher Beeinträchtigungen

Zu 3.5.1.2 Liegt die zukünftige Gesamtbelastung oberhalb des relevanten Critical Load?

Überschreitet die zum maßgeblichen Prognosezeitpunkt zu erwartende Gesamtbelastung den maßgeblichen CL, ist laut HPSE von einer erheblichen Beeinträchtigung durch Stickstoffeintrag auszugehen. Ausnahmen seien Zusatzbelastungen unterhalb der Bagatellschwelle von 3% bzw. 5% des CL und Flächenbagatellen.

In der Verwaltungspraxis wird - ebenso wie in den HPSE - eine Stickstoff-Zusatzbelastung in der Größenordnung von 3 % des Critical Load unabhängig von der Vorbelastung generell als nicht signifikant verändernd eingestuft. Gemäß Definition der UNECE [United Nations Economic Commission for Europe] stellen die Critical Loads jedoch ein quantitatives Maß für die Exposition (Deposition) gegenüber einem oder mehreren Luft-schadstoffen dar, bei deren Unterschreitung nach dem gegenwärtigen Stand des Wissens keine signifikanten negativen Effekte auf spezifische empfindliche Bestandteile der Umwelt auftreten! Die Annahme, eine Überschreitung des Critical Load, und sei es auch „nur“ um 3 %, sei unerheblich, entbehrt jeder fachlichen Grundlage und widerspricht per se der Definition der UNECE.

Auch in der Rechtsprechung ist anerkannt, dass eine naturschutzfachliche Ableitung etwaiger Bagatellschwellen erforderlich ist. Eine derartige naturschutzfachliche Ableitung der 3 %-Irrelevanz ist bislang jedoch nicht erfolgt. Hierzu vermerkt der beispielsweise der in NRW im Entwurf vorliegende *Leitfaden zur Prüfung der FFH-Verträglichkeit von Stickstoff-Depositionen in empfindliche Lebensräume in FFH-Gebieten* des LANUV vom 29.09.2014zutreffend:

„Im vorliegenden Leitfaden kommt in Ermangelung eines exakten naturwissenschaftlichen Nachweises eine Fachkonvention zur Anwendung, in der die Bagatellschwelle auf 3 % des CL festgesetzt wird. (...) Die Bagatellschwelle rechtfertigt sich nicht allein aus naturwissenschaftlichen Erkenntnissen. Darüber hinaus sind auch Auslegungsgrundsätze des jeweiligen Rechtsbereichs zu berücksichtigen. Insbesondere sind dabei die gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze der Vorsorge [Art. 6 (3)] und der Verhältnismäßigkeit [Art. 2 (3)] zu beachten.“

Dies ergibt sich bereits aus der simplen Logik, dass es ohne wissenschaftlichen Nachweis und in Ermangelung zuverlässiger Modellergebnisse nicht zweifelsfrei feststehen kann, dass keine weiteren Schäden zu erwarten sind. Wäre es anders, müsste der Critical Load renormiert werden und systematisch um 3% erhöht werden. Da der Critical Load rein wissenschaftlich definiert und ermittelt wird, gibt es keine fachliche Begründung, der Wissenschaft einen systematisch um 3% zu klein ermittelten Wert zu unterstellen.

Zu 3.5.1.3 Überschreitet die kumulative Zusatzbelastung die N-Bagatellschwelle relativ zum Critical Load?

Nach den Vorgaben der HPSE ist zu prüfen, ob die Stickstoff-Zusatzbelastung – im Vergleich zum maßgeblichen Critical Load – geringfügig ist und damit keine signifikanten Veränderungen im Zustand von FFH-LRT-Flächen auslöst. Die Vorbelastung wird bei diesem Prüfungsschritt nicht betrachtet.

Es gilt für die Deposition eine Bagatellschwelle für Zusatzbelastungen von 3% des maßgeblichen Critical Load. Wenn die Standort-/Vegetationstypen nur mäßig durch Stickstoff gefährdet sind, erhöht sich die Bagatellschwelle auf 5% des Critical Load.

Hier wird eine neue Bagatellschwelle von 5% des CL eingeführt. Dies ist aus Sicht des BUND vehement abzulehnen. Ist schon die „allgemein anerkannte „ Bagatellschwelle von 3% des CL nicht wissenschaftlich ableitbar, so gilt dies für eine neue 5% -Schwelle umso mehr.

Die naturschutzfachliche Unsinnigkeit des Abschneidekriteriums ergibt sich unmittelbar aus der folgenden Passage der HPSE:

Da die Eingangsvoraussetzung für die Prüfschritte in den Kap. 3.5.1.1 bis 3.5.1.3 ist, dass die projektbedingte Zusatzbelastung das Abschneidekriterium von 0,3 kg N ha⁻¹a⁻¹ überschreitet, ist dieser Prüfschritt für CL-Werte < 10 kg N ha⁻¹a⁻¹ nicht relevant.

Da also für hoch stickstoffempfindliche LRT mit einem CL von <10 kg /ha*a das Abschneidekriterium bereits oberhalb der Bagatellschwelle liegt, braucht natürlich auch nicht auf Einhaltung der Bagatellschwelle geprüft zu werden. Durch die Anwendung der vorhabenbezogenen Irrelevanzschwelle werden also ausgerechnet die N-empfindlichsten LRT der besonderen Gefahr einer Beeinträchtigung ausgesetzt und die gebietsbezogene Anwendung der Bagatellschwelle umgangen.

Zu 3.5.1.4 Prüfung, ob die betroffene Lebensraumfläche eine Flächenbagatelle darstellt

Unter dem Stichwort Funktionsbeeinträchtigung durch N-Deposition werden in den HPSE weitere Bagatellschwellen eingeführt. Dies erfolgt zum einen anhand der Herstellung eines Flächenbezugs durch Anwendung der Bagatellschwelle nach Lamprecht & Trautner und zum anderen durch die Einführung eines Äquivalenzwertes, der die graduelle Beeinträchtigung durch Stoffeinträge in einen totalen Funktionsverlust „umrechnet“.

Die Umsetzung der Fachkonvention nach Lamprecht & Trautner erfolgt in den HPSE nur teilweise. So sieht das Konzept vor, dass fünf Bedingungen kumulativ erfüllt sein müssen, um die flächen-bezogene Bagatellschwelle überhaupt anwenden zu können. Von diesen fünf Bedingungen werden nur zwei in den Leitfaden übernommen (quantitativ-funktionale Besonderheiten und quantitativ absoluter Flächenverlust). Insbesondere fehlt ein Hinweis auf die gebietsbezogene Anwendung, die sich aus den Bedingungen „Kumulation Flächenentzug durch andere Projekte / Pläne“ und „Kumulation mit anderen Wirkfaktoren“ ergibt.

Bagatellflächen können für Zusatzbelastungen berechnet werden, die zwischen 3% und 40% des CL liegen. Durch diese Regelung würde es möglich, weitere Einträge weit oberhalb der bereits in Ansatz gebrachten Bagatellschwelle von 3% zusätzlich zu „bagatellisieren“ ohne, dass hierfür auch nur in irgendeiner Form eine naturwissenschaftliche Begründung für die Unerheblichkeit der Belastung angeführt wird.

Die für die Berechnung des Äquivalenzwertes herangezogene Fiktion einer linear ansteigen-den Funktionsbeeinträchtigung bei steigender projektbedingter Zusatzbelastung entbehrt jeder fachlichen Grundlage. So kann beispielsweise eine erhebliche Beeinträchtigung u.a. durch den Verlust hochstickstoffsensibler Arten durch eine bestimmte Zusatzbelastung ein-treten, wenn die Gesamtbelastung geringfügig über dem CL liegt. Die gleiche Zusatzbelastung kann jedoch bei einer hohen Vorbelastung, die bereits zum Artenschwund geführt hat, weniger erheblich sein. Hier stehen dann Aspekte wie das Verbot der Verschlechterung und das Entwicklungsgebot bei der Beurteilung der Erheblichkeit im Vordergrund.

Zu 3.5.3 Bilanzierung von Be- und Entlastungen in einem FFH-Gebiet

Laut HPSE ist bei Be- und Entlastungen, die sich räumlich nicht überlagern, eine Aufrechnung, z.B. durch Aufwertung eines LRT, eher als Kohärenzmaßnahme zu behandeln. Im Fall von Be- und Entlastungen mit Stickstoff

könne jedoch wegen der häufig schon durch die Hintergrundbelastung überschrittenen CL eine Entlastung einer nahegelegenen Fläche auch als Schadensbegrenzungsmaßnahme behandelt werden.

Dies ist völlig unverständlich und wird abgelehnt.

Zu 3.6 Schadensbegrenzung

Rahmen der FFH-Verträglichkeitsprüfung ist zu ermitteln, ob durch Schadensbegrenzungsmaßnahmen (Vermeidungsmaßnahmen i.e.S) die Deposition so weit gemindert werden kann, dass eine Beeinträchtigung mit Sicherheit auszuschließen ist. Ist dies nicht der Fall, ist das Projekt unzulässig und kann nur ausnahmsweise bei Vorliegen der Voraussetzungen für die Abweichungsentscheidung nach § 34 Abs. 3ff BNatSchG zugelassen werden. Mögliche Schadensbegrenzungsmaßnahmen sind aber auf jeden Fall durchzuführen und nicht unter den Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit zu stellen.

Abgelehnt wird auch eine (um Jahre!) verzögerte Durchführung von Schadensbegrenzungsmaßnahmen.

In den HPSE wird auf die Möglichkeit hingewiesen, projektbedingte N-Belastungen eines FFH-Lebensraumtyps durch N-Entzug (u.a. durch Neuanlage von LRT-Flächen) zu „kompensieren“ mit der Folge, dass der Erhaltungszustand des betroffenen Lebensraumtyps nicht verschlechtert bzw. die Wiederherstellung des günstigen Erhaltungszustandes nicht ausgeschlossen wird. Diese aufgezeigte Vorgehensweise stößt auf allergrößte Bedenken, da es sich dabei um Maßnahmen handelt, die als Ausgleichsmaßnahmen – bei festgestellter Unverträglichkeit und ausnahmsweiser Zulässigkeit des Vorhabens bei Vorliegen der Voraussetzungen für die Abweichungsentscheidung – zur Sicherung der Kohärenz ergriffen werden könnten, nicht jedoch im Zuge der Beurteilung der Erheblichkeit der Beeinträchtigungen in Ansatz gebracht werden dürfen. Diese Auffassung findet ihre Bestätigung in der aktuellen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes .

Auch weitere „naturschutzfachliche“ Maßnahmen wie z.B. eine Erhöhung der Nutzungsintensität (Stickstoffentzug durch zusätzliche Mahd und dadurch Erhöhung des Critical Load des Lebensraumtyps) sind aus naturschutzfachlicher Sicht äußerst kritisch zu sehen. Zu all diesen Maßnahmen wäre eine kritische, rein naturschutzfachliche Bewertung im Rahmen eines Leitfadens zur Prüfung der FFH-Verträglichkeit erforderlich, da derartige Maßnahmen derzeit schon verschiedentlich zur Anwendung kommen und vermutlich zukünftig in verstärktem Maße Eingang in die Zulassungspraxis finden werden.

Insbesondere die begünstigende Berücksichtigung von Nutzungsänderungen oder Pflegemaßnahmen ist hinsichtlich der Stickstoffproblematik sowie der dazu erforderlichen Dauerhaftigkeit und Verlässlichkeit als nicht ausreichend sichergestellt anzusehen.

Zu 5 Rundung

Abgesehen von der generellen Kritik an den über die CL hinausgehenden Zuschlägen z.B. in Form von Abschneidekriterium und Bagatellschwellen, können die im Entwurf vorgeschlagenen Rundungsregeln zu weiteren z.T. signifikanten Belastungsgrößen führen, die nicht in die Berechnung und somit in die Bewertung einfließen.

Insbesondere ist das der Fall bei den in Tab. 15 genannten Rundungsregeln zu Bagatellschwellen sowie lokaler Quellen.

Beispielsweise ergibt sich bei einem CL von $10 \text{ kg}/(\text{ha} \cdot \text{a})$ ein Fehler von bis zu 5% pro lokaler Quellen, vorausgesetzt es wird nach der Rundungsregel TA Luft (DIN 1333) ab 0,5 aufgerundet. Je nach Zahl der so unbeachteten lokalen Quellen multipliziert sich dieser Fehler entsprechend.

Da die besonders stickstoffempfindlichen Pflanzengesellschaften ohnehin bereits stärker durch die Stickstoffproblematik betroffen sind und diese oftmals CI-Werte um $10 \text{ kg}/(\text{ha} \cdot \text{a})$ und zum Teil weit darunter besitzen, ist eine Rundung bei den Eingangs sowie Ergebnisdaten mit nur einer Kommastelle absolut nicht empfehlenswert. Da die Rechensysteme ohnehin mit weitaus mehr Stellen arbeiten, sollten hier mind. 2 Kommastellen verwendet werden.

Ansprechpartner und weitere Informationen:

Claudia Baitinger, Sprecherin Bundesarbeitskreis Immissionsschutz des BUND e.V.

Email: claudia.baitinger@bund.net