

Ausweisung von Rødbyhavn als Produktionsstandort

1. Einleitung

Die EU-Kommission hat neue Richtlinien für die Auslegung der UVP-Richtlinie¹ ausgearbeitet, deren Befolgung der Femern A/S in einem Brief des dänischen Verkehrsministers vom 16. März 2011 auferlegt wurde. Die neuen Richtlinien bedeuten, dass die Umweltgenehmigungen für die Feste Fehmarnbeltquerung und für die zur Errichtung der Festen Fehmarnbeltquerung im Zusammenhang zu sehen sind und in ein Gesamtgenehmigungsverfahren einfließen müssen. Die neuen Richtlinien bringen es mit sich, dass Femern A/S die Verantwortung für die Festlegung des Standorts der Produktionsstätten übernehmen muss, statt dies den Bauunternehmern überlassen zu können, wie ursprünglich gedacht war.²

Femern A/S hat daher mit Hilfe u. a. des Rechtsanwalts der Regierung zu klären versucht, wie die neuen Richtlinien am zweckmäßigsten erfüllt werden können. Bei dieser Arbeit wurde besonderes Gewicht darauf gelegt, die zeitlichen Risiken für das Projekt auf ein Minimum zu reduzieren, hierunter das Risiko für langwierige Klageverfahren vor allem im Umweltbereich. Die Klärung hat zu folgender Strategie für die Wahl der Produktionsstätte geführt:

- Femern A/S legt vor dem Hintergrund einer Gesamtbewertung der bedeutenden Faktoren, hierunter technische Anforderungen, Umweltauswirkungen, Wirtschaftlichkeit, Zeit und Risiken (z. B. in Bezug auf Transport und Logistik) etc., im Voraus den bzw. die Standorte für eine oder mehrere Produktionsstätten fest.
- Femern A/S führt die umweltrechtlichen Zulassungsverfahren der Produktionsstätten durch und gewährleistet den geforderten Zusammenhang zwischen der Genehmigung der eigentlichen Festen Fehmarnbeltquerung sowie der Produktionsstätten und der Gewinnung von Rohstoffen.
- In den Ausschreibungsunterlagen wird es zur Auflage gemacht, dass die bietenden Bauunternehmer die ausgewiesenen Produktionsstätten nutzen, und dass die Bauunternehmer alle Bedingungen in den erteilten Umweltgenehmigungen erfüllen. Die Auflage bezieht sich allein auf den Standort der Produktionsstätten und auf das übergeordnete technische Design, enthält aber keine Beschränkungen z. B. zur Nationalität von Unternehmen oder Arbeitnehmern, zur Arbeitsorganisation etc.

Das dänische Verkehrsministerium und Femern A/S präsentierten diese Vorgehensweise bei einem Treffen mit der EU-Kommission in Brüssel am 11. April 2011. An dem Treffen nahmen Vertreter der Generaldirektion Umwelt teil, die verantwortlich für die Ausarbeitung des Non-Papers ist, sowie ein Vertreter der Generaldirektion Mobilität und Verkehr. Die EU-Kommission gab zu verstehen, dass die skizzierte Vorgehensweise im Einklang mit den Richtlinien im Non-Paper und mit der später verschickten Auslegungsregel stünde.

¹ Die Richtlinien gehen aus dem "Non-Paper on large-scale transboundary projects and the challenges in applying the EIA procedure" der EU-Kommission vom 5. November 2010 und aus der "Interpretation line suggested by the Commission as regards the application of Directive 85/337/EEC, as amended, to associated/ancillary works" vom 25. März 2011 hervor.

² Es wird auf den *Bericht zur Standortwahl von Produktionsstätten im Lichte des Non-Papers der EU-Kommission* der Femern A/S vom 4. Mai 2011 verwiesen, in dem der Inhalt der neuen Richtlinien der Kommission und die sich daraus für das Fehmarnbelt-Projekt ergebenden Konsequenzen näher beleuchtet werden.

Die geänderte Strategie für die Standortwahl von Produktionsstätten, hierunter sowohl die geographischen als auch die wirtschaftlichen Konsequenzen, ist somit eine direkte Folge der neuen Richtlinien der EU-Kommission für die Durchführung des UVP-Verfahrens, die die Femern A/S nun befolgen muss.

Der erste Schritt in der Strategie bedeutet, dass Femern A/S den Standort der Produktionsstätten zur Fertigung von Tunnelelementen festlegen muss. Bei der Festlegung wurde Gewicht auf folgende Faktoren gelegt:

- Technische Eignung
- Umweltauswirkungen
- Zeitliche Auswirkungen
- Risiken

Technische Eignung

Ein ganz entscheidender Faktor in der Festlegung des Standorts für die Produktionsstätte bestand darin, dass der Standort technisch geeignet sein muss für die Errichtung einer Produktionsstätte gemäß den Produktionsmethoden, die laut Entwurfsplanung für einen Absenktunnel angewandt werden sollen.

Das bedeutet zum ersten, dass der Standort mindestens Platz für vier Produktionslinien für Standardtunnelelemente sowie für eine Produktionslinie für Spezialelemente bieten muss. Sofern die Fertigung von Tunnelelementen auf zu viele Produktionsstätten verteilt wird, wird es nicht möglich sein, die beabsichtigten Vorteile einer Großproduktion zu erzielen. Die Forderung, dass der Standort Platz für 4+1 Produktionslinien haben muss, bedeutet, dass am Standort etwa 60 Hektar Fläche verfügbar sein müssen.

Zum zweiten besteht die Anforderung, dass es die physischen Gegebenheiten des Standorts ermöglichen, eine fabrikmäßige Produktion von Tunnelelementen nach Art des Verfahrens aufzubauen, welches bei der Errichtung der Öresundquerung angewandt wurde. Wenn die Tunnelelemente in einer Halle unter industriellen Bedingungen hergestellt werden, wird eine wesentlich höhere Qualität, z. B. in Bezug auf die Wasserdichte der Tunnelelemente, erreicht, als wenn die Tunnelelemente auf traditionelle Art in einem Trockendock unter freiem Himmel hergestellt werden müssen und damit den Witterungsverhältnissen ausgesetzt sind. Hinzu kommt, dass die industrielle Produktionsmethode in höherem Maße Sicherheit dafür bietet, dass Zeitpläne etc. eingehalten werden. Eine der Voraussetzungen für die industrielle Methode ist, dass Betonierhallen mit davor liegenden Becken errichtet werden können, was zum einen bestimmte Anforderungen an die Breite der Produktionsstätte stellt und zum anderen voraussetzt, dass vor der Produktionsstätte Becken mit der nötigen Wassertiefe angelegt werden können.

Zum dritten stellen die Tunnelelemente Anforderungen an die Wassertiefe, die von der Produktionsstätte bis zur eigentlichen Trassenführung mindestens 10 m betragen muss.

Zum vierten bringt die Größe der Tunnelelemente – ein Standardelement ist 217 m lang, 42 m breit und wiegt 73.500 Tonnen – mit sich, dass das Verfrachten der Tunnelelemente von der Produktionsstätte bis zur Trassenführung eine schiffahrtstechnische Herausforderung darstellt. Dies gilt vor allem, wenn auf dem Weg enge und viel befahrene Gewässer

passiert werden müssen, wie z. B. Hafeneinfahrten oder schmale Förden. Das bedeutet, dass Standorte mit guten Schifffahrtsverhältnissen besser geeignet sind als Standorte, bei denen diese Verhältnisse eher als schwierig einzustufen sind.

Umweltauswirkungen

Ein zweiter entscheidender Faktor ist, dass höchstmögliche Sicherheit dafür geschaffen wird, eine umweltrechtliche Zulassung für die Produktionsstätte in Übereinstimmung mit den geltenden Umwelanforderungen zu erhalten. Dazu gehört auch, dass diese Zulassung innerhalb eines zeitlichen Rahmens erteilt werden kann, mit der die Eröffnung der Festen Fehmarnbeltquerung im Jahr 2020 nicht in Frage gestellt wird.

Dieser Faktor hat zwei Auswirkungen. Zum einen muss die Produktionsstätte auf eine Weise errichtet werden können, die keine unzulässigen umwelttechnischen Auswirkungen mit sich bringt, z. B. in Bezug auf Naturschutzgebiete. Zum anderen muss entweder die erforderliche Datengrundlage vorhanden sein oder es müssen bereits Umweltgenehmigungen vorliegen, damit es möglich ist, den gewählten Standort in die gesamte Umweltverträglichkeitsstudie von Femern A/S aufzunehmen. Sofern weder die erforderlichen Umweltdaten noch entsprechende Genehmigungen vorliegen, führt dies zu einer erheblichen zeitlichen Verzögerung von bis zu zwei oder drei Jahren, wodurch es unmöglich wäre, an der Eröffnung der Festen Fehmarnbeltquerung im Jahr 2020 festzuhalten. Femern A/S legt daher entscheidendes Gewicht darauf, dass die erforderliche Sicherheit dafür besteht, dass in Dänemark das Baugesetz erlassen und in Deutschland das Planfeststellungsverfahren erfolgreich durchlaufen werden kann.

Zeitliche Auswirkungen

Zum dritten besteht die Voraussetzung, dass an der Zielsetzung einer Eröffnung der Festen Fehmarnbeltquerung im Jahr 2020 festgehalten wird. Um diese Voraussetzung erfüllen zu können, ist es nach Einschätzung der Femern A/S erforderlich, dass der zusätzliche Arbeitsaufwand, der durch die Aufnahme des gewählten Produktionsstandorts in die gesamte Umweltgenehmigung für das Vorhaben entsteht, eine Verlängerung der Planungsphase um sechs Monate nicht überschreitet. Zu dieser Einschätzung gehört weiterhin, dass eine Verzögerung der Planungsphase um sechs Monate in der späteren Ausschreibungs- und Bauphase wieder ausgeglichen werden kann, u. a. weil die Bauunternehmer keine Zeit für das Finden geeigneter Flächen und das Einholen von Umweltgenehmigungen für die Produktionsstätten aufwenden müssen und weil das Bauverfahren bis dahin noch optimiert werden kann.

Da die Einbeziehung der Produktionsstätten in die gesamte Umweltverträglichkeitsstudie erhöhte Anforderungen an die Antragsunterlagen stellt, deren Ausarbeitung Zeit kostet, war es somit ein wesentlicher Faktor, dass die Standorte keine weiteren zeitlichen Risiken in sich bergen, u. a. in Bezug auf die zuvor beschriebene Einholung der erforderlichen Umweltgenehmigungen.

Minimierung von Risiken

Ein vierter wesentlicher Faktor in der Bewertung der Standorte war der Wunsch, die Risiken des Projekts zu minimieren. Die neuen Richtlinien der Kommission haben zur Folge, dass die Verantwortung für die Ausweisung der Produktionsstätte vom Bauunternehmer auf Femern A/S (den Bauherrn) übergeht. Somit wird das Risiko von Femern A/S und nicht

von den Bauunternehmern getragen, falls sich zeigen sollte, dass der gewählte Produktionsstandort Anlass zu Problemen gibt.

Dies bedeutet, dass Standorte mit niedrigem Risiko u. a. bei folgenden Parametern unmittelbar vorzuziehen wären:

- Technische Risiken (siehe oben)
- Umweltrisiken und zeitliche Risiken (siehe oben)
- Transportrisiken (Transportabstand und Schifffahrtsverhältnisse)
- Kontrollrisiken
- Verfahrensrisiken

Gesamteinschätzung

Femern A/S hat die Informationen der gut 20 Standorte, die ihr Interesse für eine Produktionsstätte bekundet haben, analysiert. Dies geschah im Hinblick darauf, welcher Standort unter Berücksichtigung der oben genannten Faktoren am besten geeignet ist.

Es ist die klare Einschätzung der Femern A/S, dass Rødbyhavn unter den möglichen Standorten die zweckmäßigste Standortwahl für die Produktionsstätten darstellt. Diese Einschätzung stützt sich auf folgende Punkte:

- Rødbyhavn erfüllt alle technischen Anforderungen. Es ist möglich, in dem Gebiet acht Produktionslinien für die industrielle Produktion einzurichten, und es muss nur ein relativ kurzer Verschiffungskanal gegraben werden.
- Aufgrund des bereits durchgeführten, zweijährigen Umweltuntersuchungsprogramms, das sich auch über das Gebiet um Rødbyhavn erstreckte, verfügt Femern A/S bereits über alle erforderlichen Daten, um die Produktionsstätte umweltrechtlich in den Zulassungsantrag für die Feste Fehmarnbeltquerung integrieren zu können. Das bedeutet, dass Femern A/S an dem Ziel festhalten kann, die Feste Fehmarnbeltquerung 2020 zu eröffnen.
- Für die Gesellschaft sind mit Rødbyhavn die geringsten Risiken und die besten Kontrollmöglichkeiten verbunden. Ein Standort in unmittelbarer Nähe zur Trassenführung minimiert das Transportrisiko. Ferner besteht größtmögliche Sicherheit in Bezug auf die Umweltdaten, da sie von der Femern A/S selbst erhoben wurden. Ein Standort an der Trassenführung bedeutet außerdem ein geringeres Risiko für Klageverfahren, da sich der Kreis von Personen und Unternehmen, die vom Projekt berührt werden, nur in begrenztem Maße erweitert und da die beteiligten Behörden – lokal wie national – weitestgehend dieselben bleiben. In der eigentlichen Bauphase bietet für Femern A/S ein Standort an der Trasse die besten Bedingungen für eine laufende Aufsicht und Kontrolle der Produktion.

Die Wahl von Rødbyhavn wird zu einer Steigerung der Baukosten in der Größenordnung von 373 Mio. EUR im Vergleich zur konsolidierten Kostenschätzung vom November 2010

führen, die sich darauf stützte, dass die Bauunternehmer ihre Produktionsstätten in Polen errichten würden. Diese Mehrkosten sind eine direkte Folge der neuen Richtlinien der EU-Kommission für die Auslegung der UVP-Richtlinie in Kombination mit dem Ziel einer Eröffnung der Festen Fehmarnbeltquerung im Jahr 2020. Mehrausgaben in dieser Größenordnung werden sich aufgrund des höheren Lohn- und Kostenniveaus im Vergleich zu Polen generell bei allen Standorten in Deutschland und Dänemark ergeben. Vor dem Hintergrund der durchgeführten Analyse vertritt Femern A/S jedoch die Einschätzung, dass keiner der vorgeschlagenen Standorte in Polen die Anforderungen in Bezug auf die technische Eignung und die Umweltverträglichkeit erfüllt. Daher wird davon ausgegangen, dass es nicht möglich ist, die Produktion in Polen anzusiedeln und zugleich an einer Eröffnung im Jahr 2020 festzuhalten.

Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen besteht die Einschätzung, dass Rødbyhavn als Standort der Produktionsstätte auf der Grundlage einer gesamten Bewertung die zweckmäßigste Lösung darstellt.

Die Wahl von Rødbyhavn darf nicht so interpretiert werden, dass nicht auch andere der vorgeschlagenen Standorte als Produktionsstätte geeignet wären. Es gibt eine Reihe von Standorten, die seriöse und gründlich ausgearbeitete Vorschläge zur Errichtung einer Produktionsstätte vorgelegt haben, was Femern A/S sehr zu schätzen weiß. Doch da die Gesellschaft als Folge der neuen EU-Richtlinien die Verantwortung für die Standortwahl der Produktionsstätte übernehmen muss, hat Femern A/S entscheidendes Gewicht darauf gelegt, denjenigen Standort zu wählen, der die Anforderungen der Gesellschaft an technische Eignung, Sicherheit für die Einhaltung des Zeitplans – vor allem auch in Bezug auf die Umweltgenehmigung – sowie die Minimierung von Risiken am besten erfüllt. Nach Einschätzung von Femern A/S ist Rødbyhavn dieser Standort.

2. Vorschlag

Es wird empfohlen, dass der Aufsichtsrat die Genehmigung erteilt, dass Femern A/S dem dänischen Verkehrsminister vorschlägt, dass er die Benennung von Rødbyhavn als Produktionsstätte für die Tunnelelemente für die kommende Feste Fehmarnbeltquerung mit den sich daraus ergebenden finanziellen Konsequenzen genehmigt.

Der Aufsichtsrat der Femern A/S stimmte dem Vorschlag auf seiner Aufsichtsratssitzung am 25. Mai 2011 zu.