



Stellungnahme

**Zur Festlegung des Untersuchungsrahmens für die Strategische Umweltprüfung
2013 zum Bundesbedarfsplan Übertragungsnetze
Entwurf der Bundesnetzagentur vom 26. April 2013**

Inhalt

1. Einleitende Bemerkungen	1
2. Alternativenprüfung	2
3. Schutzgut Mensch: Wohnumfeldschutz bei der Stromnetzplanung	5

Die Bundesnetzagentur hat den Entwurf zur Festlegung des Untersuchungsrahmens für die Strategische Umweltprüfung 2013 zum Bundesbedarfsplan Übertragungsnetze am 2. Mai 2013 öffentlich vorgestellt und ihn gleichzeitig im Internet veröffentlicht und bis zum 31. Mai 2013 zur Konsultation gestellt.¹ Zu dem Entwurf nimmt die Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH) wie folgt Stellung:

1. Einleitende Bemerkungen

Die DUH teilt grundsätzlich die Überzeugung, dass die gegenwärtigen Stromnetze für die grundlegende Transformation unseres Energiesystems hin zu einer immer stärkeren Nutzung fluktuierender Erneuerbarer Energien erheblich ertüchtigt, um- und ausgebaut werden müssen. Anders sind die auch von einer breiten gesellschaftlichen Mehrheit unterstützten energie- und klimapolitischen Ziele der Bundesregierung, der EU und der internationalen Staatengemeinschaft nicht zu erreichen.

1

http://www.netzausbau.de/cln_1932/SharedDocs/Termine/DE/Konsultationen/2013/130430Beh%C3%B6rdenbeteiligungUntersuchungsrahmen.html?nn=352990

2. Alternativenprüfung

Im Umweltbericht zum NEP Strom 2012 hatte die Bundesnetzagentur die Umweltauswirkungen des NEP Strom 2012, der auf dem Leitszenario B des Szenariorahmens 2012 basiert, untersucht und auf eine umfassende Prüfung einer oder mehrerer vernünftiger Alternativen verzichtet.² Dies war aus Sicht der DUH nicht ausreichend, wie wir in unserer Stellungnahme zum Umweltbericht vom 31.10.2012 dargelegt haben.³ Wir begrüßen, dass die Bundesnetzagentur (BNetzA) nun in dem vorliegenden Entwurf zur Festlegung des Untersuchungsrahmens im Gegensatz zum ersten Umweltbericht eine weitergehende Alternativenprüfung vorsieht. Denn nach § 14 g Absatz 1 Satz 2 UVPG und nach Artikel 5 Absatz 1 der EU-Richtlinie 2001/42/EG⁴ sollen „vernünftige Alternativen ermittelt, beschrieben und bewertet“ werden.

Die BNetzA plant, zusätzlich zu den Umweltauswirkungen einer Netzplanung nach dem Leitszenario B auch die Umweltauswirkungen einer Netzplanung basierend auf den Szenarien A 2023 und C 2023 auf den Netzausbaubedarf, sowie die Umweltauswirkungen von alternativen landesseitigen Netzverknüpfungspunkten der Anbindungsleitungen von Offshore-Anlagen als Alternativen zu prüfen.⁵ Aus Sicht der DUH sind damit jedoch nicht alle „vernünftigen Alternativen“ erfasst.

„Vernünftige Alternativen“ im Sinne des Artikel 5 Absatz 1 der EU Richtlinie 2001/42/EG und des § 14 g Absatz 1 Satz 2 UVPG sind zwar nicht alle denkbaren Alternativen. Es sind allerdings auch nicht nur diejenigen, die sich „ernsthaft anbieten“ oder „gar aufdrängen“, wie es die Rechtsprechung aus dem planungsrechtlichen Abwägungsgebot hergeleitet hat.⁶ Alternativen im Sinne der genannten Regelungen sind vielmehr solche, die nicht offensichtlich abwegig sind.⁷ Diese Auslegung legt zunächst der Wortlaut des Gesetzes nahe. Der Begriff „vernünftig“ steht im Sprachgebrauch für sinnvoll, einleuchtend. Bereits nach dieser Deutung ist der Begriff „vernünftig“ weiter auszulegen, als die Begriffe „ernsthaft anbieten“ oder „gar aufdrängen“ es bedeuten. Ferner sprechen auch die Systematik des Gesetzes sowie der Gesetzeszweck für eine weite Auslegung. Die Benennung der vernünftigen Alternativen steht am Anfang des Gesamtprozesses der Strategischen Umweltprüfung. Würde der Begriff „vernünftig“ an dieser Stelle eng ausgelegt, würden möglicherweise in Betracht kommende Alternativen allen weiteren Prüfungsschritten entzogen. Dies

² Vgl. BNetzA (2012): Umweltbericht, S. 19 /20

³ DUH (2012), Stellungnahme zum Netzentwicklungsplan Strom 2012 und zum Umweltbericht (SUP) zum Bundesbedarfsplanentwurf 2012, 31.10.2012

⁴ EU Richtlinie 2001/42/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme

⁵ BNetzA (2013): Festlegung des Untersuchungsrahmens für die Strategische Umweltprüfung 2013 zum Bundesbedarfsplan Übertragungsnetze, Entwurf der Bundesnetzagentur vom 26. April 2013, S. 7

⁶ Vgl. zum Beispiel BVerwGE 69, 256 (273).

⁷ Vgl. auch Wulfhorst, NVwZ 2011, 1099 (1101 m. w. Nachw.).

widersprüche auch dem Zweck des Gesetzes, demzufolge „die Auswirkungen auf die Umwelt ... frühzeitig und umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden,...“.⁸ Eine umfassende Prüfung wäre durch eine restriktive Auslegung des Begriffes „vernünftige Alternativen“ nicht gewährleistet.⁹

Im hier vorliegenden Planungsprozess genügt es danach nicht, konkrete alternative Szenarien in die Alternativenprüfung einzubeziehen. Erforderlich ist vielmehr eine umfassende Prüfung dazu, wie das Stromnetz insgesamt gestaltet sein muss. Gegenstand des Bundesbedarfsplans, der fortgeschrieben werden soll, sind nach § 12 e Absatz 2 Satz 1 EnWG „die länderübergreifenden und grenzüberschreitenden Höchstspannungsleitungen sowie die Anbindungsleitungen von den Offshore-Windpark-Umspannwerken zu den Netzverknüpfungspunkten an Land“. In die Alternativenprüfung einzubeziehen ist damit etwa auch die Frage, an welchen Orten Strom mit welcher elektrischen Leistung und in welchen Mengen in das Netz eingespeist wird und ob und wo alternative Einspeisungspunkte liegen. Auch Alternativen zu einzelnen Punktepaaren sind in Betracht zu ziehen.¹⁰

Szenario A aus klimapolitischer Sicht keine vernünftige Alternative

In der Stellungnahme zum NEP Strom 2013 hat die DUH detailliert aufgezeigt, dass die hohen Einsatzzeiten von Stein- und insbesondere Braunkohlekraftwerken mit dem gewählten Marktmodell und unter den Bedingungen des Szenarios B 2023 den für das Jahr 2023 maximal zulässigen Kohlendioxid ausstoß der Energiewirtschaft (235 Mio. Jahrestonnen) bei weitem übertreffen.¹¹ Für Szenario A 2023 ist die Abweichung aufgrund der noch höheren Volllaststunden sowie der noch höheren installierten Leistung von Braun- und Steinkohlekraftwerken noch größer. Weil die Erfüllung der klimapolitischen Ziele jedoch – neben dem Ausstieg aus der Atomenergie – gerade die grundlegende Motivation für die Energiewende und damit auch für die Netzentwicklungsplanung ist, ist bei Szenario A nach Überzeugung der DUH die Schwelle zu einer „offensichtlich abwegigen“ Alternative überschritten. Die Argumentation der BNetzA, Szenario A 2023 würde das Ziel der Treibhausgasreduktion nur um 2 Prozentpunkte verfehlen und würde damit unter die Geringfügigkeitsschwelle bei der Planzielkonformität fallen,¹² ist nicht stichhaltig.

⁸ § 1 Ziffer 1 UVPG.

⁹ So im Ergebnis auch Wulfhorst, NVwZ 2011, 1099 (1101 f.)

¹⁰ Vgl. hierzu bereits unsere Stellungnahme vom 31.10.2012 (o. Fußnote 3) sowie zu einzelnen Punkten auch Calliess/Dross, ZUR 2013, 76 (77 ff.).

¹¹ DUH Stellungnahme zum Netzentwicklungsplan Strom 2013, erster Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber vom 2. März 2013, 12. April 2013

¹² Quelle siehe Fußnote 4, S. 23

Sensitivitäten in Alternativenprüfung einbeziehen

Stattdessen sollten auch hier die drei Sensitivitäten untersucht werden, zu deren Prüfung die BNetzA die Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) bereits mit dem Szenariorahmen 2013¹³ verpflichtet hat (1. Absenkung des Nettostrombedarfs sowie der Jahreshöchstlast, 2. Reduzierung der Wind-Onshore-Einspeiseleistung auf 80 Prozent der Einspeisespitze, 3. Regionalisierung der installierten Leistung von Wind-Onshore, PV und Biomasse). Auch hier können wir der Argumentation der BNetzA, wonach nur die Sensitivität „Regionalisierung“ als „vernünftige Alternative“ in Betracht kommt¹⁴, nicht folgen. Zwar mag die Kappung von regenerativen Erzeugungsspitzen nicht den derzeitigen energierechtlichen Rahmenbedingungen entsprechen. Allerdings muss dies nicht auch für die Zukunft gelten und ist mithin kein Hinderungsgrund für die BNetzA, diese Sensitivität in die Alternativenprüfung einzubeziehen. Sinnvoll ist eine solche Prüfung nach Überzeugung der DUH in jedem Fall. Rahmenbedingungen können geändert werden, und sollten insbesondere, wenn Änderungen zu einem reduzierten und damit weniger konflikträchtigen Netzausbau führen können, ernsthaft geprüft werden. Auch die Absenkung des Nettostrombedarfs ist, wenn man die energiepolitischen Ziele der Bundesregierung nicht von vornherein als unrealistisch abtun möchte (Stromverbrauch minus 10% bis 2020 und minus 25% bis 2050 gegenüber 2008) eine durchaus mögliche Alternative.¹⁵ Das setzt allerdings den politischen Willen dieser und mehr noch künftiger Bundesregierungen voraus, Energieeffizienz konsequent in entsprechenden Rahmensetzungen voranzutreiben.

Aus Sicht der DUH ist es auch methodisch stimmig, Sensitivitäten, die ja bereits nach einem öffentlichen Diskurs und Beteiligungsverfahren als interessante Alternativen in den Prüfaufträgen der BNetzA zum Szenariorahmen festgesetzt wurden, auch als solche im Umweltbericht zu untersuchen. Die Untersuchung als Alternative setzt allerdings voraus, dass die Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) diese Sensitivitäten auch mit konkreten Netzausbaumaßnahmen hinterlegen. Nur wenn jede Sensitivität auch ein modifiziertes Netz ergibt, können logischerweise auch die Umweltauswirkungen dieser Alternative bewertet werden. Deswegen muss die BNetzA den Prüfauftrag an die ÜNB gegebenenfalls in den zukünftigen Genehmigungen der Szenariorahmen dahingehend präzisieren, dass für jede Sensitivität die entsprechenden Netzausbaumaßnahmen ermittelt werden müssen.¹⁶

Wenn es neue „vernünftige“ Szenarien oder Sensitivitäten gibt und diese Eingang in die Genehmigung eines zukünftigen Szenariorahmens finden, dann sollten auch diese berücksichtigt werden.

¹³ Genehmigung des Szenariorahmens der BNetzA v. 30.11.12, S. 3-4, II, Pkt. 2.

¹⁴ BNetzA (2013): Festlegung des Untersuchungsrahmens für die Strategische Umweltprüfung 2013 zum Bundesbedarfsplan Übertragungsnetze, Entwurf der Bundesnetzagentur vom 26. April 2013, S. 24

¹⁵ „Energiekonzept der Bundesregierung“ (Kabinettsbeschluss vom 28. September 2010)

¹⁶ BNetzA (2012): Genehmigung des Szenariorahmens v. 30.11.12, S. 3-4: „im Rahmen einer Sensitivitätsbetrachtung die Auswirkungen [...] auf die im Netzentwicklungsplan 2013 enthaltenen Maßnahmen im Einzelnen zu untersuchen. Dabei ist darzulegen, welche Maßnahmen auf Grund dieser Beschränkung nicht erforderlich, und welche Maßnahmen gegebenenfalls zusätzlich erforderlich sind.“

Im weiteren Netzplanungsprozess ist die Betrachtung vernünftiger, möglicher Alternativen von Umweltbericht zu Umweltbericht auf Grundlage eines weiterentwickelten energiewirtschaftlichen und energiepolitischen Rahmens für die Transformation der Energiesysteme zu konkretisieren. Wichtigste Rahmenbedingung ist dabei die Entwicklung eines passenden Marktdesigns, das den Oberzielen Klimaschutz und Energiewende gerecht wird und in den Netzplanungsprozess übernommen werden kann.

Abschließend sei noch der Punkt „Zumutbarkeit“ aufgegriffen. Die BNetzA misst diesem Punkt eine „entscheidende Rolle“ zu, da die Bedarfsplanung „äußerst aufwendig und komplex“ sei.¹⁷ Die Zumutbarkeit schränkt indes nicht die Auswahl der vernünftigen Alternativen ein, sondern betrifft die Frage, in welcher Tiefe die ausgewählten Alternativen zu untersuchen sind. Die BNetzA darf deshalb die Prüfung vernünftiger Alternativen nicht mit dem Argument ablehnen, dies sei nicht zumutbar.

***DUH Forderungen:** Prüfung der Umweltauswirkungen der Szenarien B 2023 und C 2023 sowie der als Prüfauftrag in der Genehmigung zum Szenariorahmen 2013 enthaltenen drei Sensitivitäten.*

3. Schutzgut Mensch: Wohnumfeldschutz bei der Stromnetzplanung

Im vorliegenden Entwurf zur Festlegung des Untersuchungsrahmens für die Strategische Umweltprüfung (SUP) zum Bundesbedarfsplan beschreibt die Bundesnetzagentur in Kapitel 3.1.1 potenzielle Auswirkungen der Übertragungstechnologien auf den Menschen und seine Gesundheit¹⁸ (Schutzgut bezogene Kriterien). Aufgrund der DUH-Erfahrungen mit regionalen Diskussionen um geplante Höchstspannungsleitungen geben wir Folgendes zur Frage potenzieller Wirkungen auf den Menschen zu bedenken:

Der Ausbaubedarf der Stromnetze wird zwangsläufig erhebliche Eingriffe in die Natur und das Wohnumfeld vieler betroffener Menschen nach sich ziehen und darüber hinaus an vielen Orten Auswirkungen auf das Landschaftsbild und die Naturhaushalte haben. Dies ist bisher nur einem kleinen, besonders gut informierten Kreis von Fachleuten und engagierten Laien bewusst. Angesichts der Konflikte um aktuelle Planungen von Höchstspannungs-Freileitungen ist davon auszugehen, dass auch die Planung und Realisierung von Projekten des künftigen Bundesbedarfsplans nicht konfliktfrei verlaufen werden. Die Ablehnung von Trassenprojekten gründet auf einer Vielzahl von befürchteten, realen oder vermuteten Beeinträchtigungen, die sich oft nur schwer voneinander trennen lassen. Dabei geht es nicht nur um gesundheitliche Sorgen, sondern auch um emotionale

¹⁷ BNetzA (2013): Festlegung des Untersuchungsrahmens für die Strategische Umweltprüfung 2013 zum Bundesbedarfsplan Übertragungsnetze, Entwurf der Bundesnetzagentur vom 26. April 2013, S. 21.

¹⁸ Vgl. Bundesnetzagentur (2013), Festlegung des Untersuchungsrahmens für die Strategische Umweltprüfung, S. 47 ff.

Betroffenheit, durch Änderungen des Wohnumfeldes oder der Landschaft. Dieser komplexen Konfliktlage wird das derzeitige Planungsrecht und mit ihm auch die Planungspraxis nicht gerecht, nach der mögliche Beeinträchtigungen des „Schutzguts Mensch“ nur auf der Ebene der Einhaltung des gesetzlichen Grenzwerts zum Schutz vor elektromagnetischen Feldern geprüft werden.¹⁹ Bislang gibt es keine weitergehenden Regelungen zur Verbesserung des Wohnumfeldschutzes von Anwohnern. Aus Sicht der DUH sind diese jedoch zu entwickeln.

Dabei ist auf zwei unterschiedlichen Ebenen anzusetzen, um die Belange von Anwohnerinnen und Anwohnern zukünftiger neuer oder zu verstärkender Infrastrukturtrassen besser in die Abwägung vernünftiger Alternativen einzubeziehen: Einerseits auf der Ebene der energiewirtschaftlichen Planung durch Ermittlung des Netzentwicklungsplans, der ein ausreichendes, jedoch nicht überdimensioniertes Netz vorsieht (vgl. Kapitel 2), andererseits bei der Erweiterung von Anwohnerinteressen im Rahmen der Betrachtung und Abwägung des „Schutzguts Mensch“ im Planungsprozess. Die derzeitige Praxis der Prüfung der Betroffenheit des „Schutzguts Mensch“ ist aus unserer Sicht nicht ausreichend und muss erweitert werden.

DUH-Forderung: Entwicklung zusätzlicher Kriterien für die Berücksichtigung der Beeinträchtigung von Anwohnerbelangen (d.h. des „Schutzguts Mensch“) im Rahmen des Umweltberichts.

Mit einer Veröffentlichung dieser Stellungnahme erklären wir uns einverstanden.

Für Rückfragen:

Deutsche Umwelthilfe e.V. | Bundesgeschäftsstelle Berlin | Hackescher Markt 4 | 10178 Berlin

Dr. Peter Ahmels, *Leiter Erneuerbare Energien*, Tel.: 030-2400867-91, E-Mail: ahmels@duh.de,

Dr. Gerd Rosenkranz, *Leiter Politik und Presse*, Tel.: 030-2400867-0; E-Mail: rosenkranz@duh.de,

Dr. Cornelia Nicklas, *Leiterin Recht*, Tel.: 030-2400867-0, E-Mail: nicklas@duh.de

Anne Palenberg, *Projektmanagerin Netzintegration*, Tel.: 030-2400867-961, E-Mail: palenberg@duh.de,

¹⁹ vgl. BNetzA Untersuchungsrahmen 2013, Kap 3.1.1 und 3.2.1 zum Schutzgut Mensch, S. 47 ff. und 67 ff. Die Berücksichtigung der Wirkungen elektromagnetischer Felder erfolgt aber ohnehin erst auf den nachfolgenden Planungsstufen.