



Informationsdienst Umweltrecht e.V.

IDUR e.V. • Niddastr. 74 • 60329 Frankfurt am Main

BUND Bundesverband

Dr. Werner Neumann

Tel.: 069/252477

Fax: 069/252748

Email: info@idur.de

Internet: www.idur.de

Frankfurter Sparkasse von 1822

BLZ: 50050201

Konto: 78493

Steuernummer: 045 250 77675

Geschäftszeiten:

dienstags bis freitags

von 10.00 bis 13.00 Uhr

Unser Zeichen:

Ihr Zeichen:

25.08.2010

**Rechtliche Prüfung der Pflicht zur
strategischen Umweltprüfung
im Rahmen des Stromnetzausbauplans
nach dem Energieleitungsausbaugesetz**

Der wissenschaftliche Beirat (AK Energie, Sprecher Dr. Werner Neumann) des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) hat den Informationsdienst Umweltrecht e.V. (IDUR) mit einer Kurzstudie zur rechtlichen Prüfung der Pflicht zur strategischen Umweltprüfung im Rahmen des Stromnetzausbauplans nach dem Energieleitungsausbaugesetz beauftragt. Dem IDUR wurden folgende Fragestellungen vorgelegt:

- (1.) Hätte dem „Bedarfsplan“ Stromnetzausbau eine strategische Umweltprüfung zugrunde gelegt werden müssen?
- (2.) Welche Rolle spielt der § 14b Abs. 2 UVPG auf den hier vorliegenden Sachverhalt?
- (3.) Welche Zuständigkeiten liegen bei der Anwendung des § 14b Abs. 2 UVPG vor?
- (4.) Welche (materiell-rechtlichen) Inhalte müsste eine SUP für einen Bedarfsplan zum Stromnetzausbau beinhalten? – Benennung von Defiziten, die aufgrund des Wegfalls der SUP in den nachgelagerten Verfahren auftreten
- (5.) Welche Folgen hätten eine europarechtlich fehlerhafte Umsetzung ins nationale Recht?
- (6.) Wie (mit welchen Formulierungen) kann im Rahmen aktueller und anstehender Leitungsplanungen durch den BUND eine SUP eingefordert werden?
- (7.) Wie kann auch unabhängig von konkreten Leitungsplanungen gegenüber der Bundesregierung und bezogen auf das EnLAG eine SUP für die gesamten Leitungsplanungen gefordert werden?

Die Fragen wurden einer rechtlichen Prüfung unterzogen und wie folgt beantwortet:

1. Hätte dem „Bedarfsplan“ Stromnetzausbau eine strategische Umweltprüfung zugrunde gelegt werden müssen?

Die Pflicht zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung bei Plänen und Programmen ergibt sich aus der Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie)¹. Ziel der SUP-Richtlinie ist es, im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau sicher zu stellen und dazu beizutragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden, indem dafür gesorgt wird, dass bestimmte Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, entsprechend dieser Richtlinie einer Umweltprüfung unterzogen werden (Art. 1).

Dem Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen (Energieleitungsausbaugesetz – EnLAG²) ist in der Anlage ein Bedarfsplan für bestimmte Vorhaben im Bereich des Hochspannungsnetzes beigefügt. Der Gesetzgeber hat in dem Bedarfsplan Vorhaben benannt, die der Anpassung, Entwicklung und dem Ausbau der Übertragungsnetze zur Einbindung von Elektrizität aus erneuerbaren Energiequellen, zur Interoperabilität der Elektrizitätsnetze innerhalb der Europäischen Union, zum Anschluss neuer Kraftwerke oder zur Vermeidung struktureller Engpässe im Übertragungsnetz dienen und für die ein vordringlicher Bedarf besteht. In der Anlage werden 24 Vorhaben aufgelistet, die Höchstspannungsleitungen mit einer Nennspannung von 380 kV betreffen. Mit diesen Vorhaben gehen unbestrittenermaßen erhebliche Umweltauswirkungen einher. Alleine aufgrund der Länge der vorgesehenen Trassen von mehreren hundert Kilometern quer durch die Bundesrepublik Deutschland ist absehbar, dass sowohl das Landschaftsbild als auch die Problematik des Vogelschlages, aber auch die von den Leitungstrassen ausgehenden Wirkungen magnetischer und elektrischer Felder auf Menschen oder Tiere (insbes. Vögel) zu erheblichen Umweltauswirkungen führen können. Weiterhin ist absehbar, dass aufgrund der Länge und der Gebiete, die durchschnitten werden müssen, FFH- und Vogelschutzgebiete tangiert werden. Der Gesetzgeber hat jedoch keine strategische Umweltprüfung durchgeführt.

¹ Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. L 197 vom 21.07.2001, S. 30. Vgl. hierzu auch: Bericht der Kommission an den Rat, das europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen der EU-Kommission vom 14.09.2009.

² Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen – Energieleitungsausbaugesetz, EnLAG, gültig ab 26.08.2009, BGBl I 2009, 2870.

Dies ist umso erstaunlicher, als der Bundesrat in seiner Sitzung vom 19.09.2008 noch während des Gesetzgebungsverfahrens zum EnLAG in einer Stellungnahme darauf hingewiesen hat, dass die Pflicht zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung bei der Aufstellung eines Bedarfsplanes für Energieleitungen zwingend vorgesehen ist. Dies ergibt sich aus Folgendem:

Der Bedarfsplan für die in der Anlage zum Energieleitungsausbaugesetz enthaltenen Vorhaben stellt einen Plan i.S.d. Art. 2 a SUP-Richtlinie dar. Diese Regelung gilt für Pläne und Programme, einschließlich der von der Europäischen Gemeinschaft mitfinanzierten, sowie deren Änderung, die die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet hat und die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen. Unzweifelhaft erscheint, dass der Bedarfsplan gemäß der Anlage zum Energieleitungsausbaugesetz die Merkmale der Begriffsbestimmung des Art. 2 SUP-Richtlinie erfüllt. Denn der Bedarfsplan wurde von der Bundesregierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet. Die Pflicht zur Ausarbeitung des Bedarfsplans ergibt sich gerade aus § 1 Energieleitungsausbaugesetz.

Handelt es sich demnach um Pläne i.S.d. Art. 2 a SUP-Richtlinie, so müssen diese einer Umweltprüfung unterzogen werden, wenn sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben werden. In der SUP-Richtlinie werden im Einzelnen Bereiche festgelegt, innerhalb derer für Pläne eine SUP-Pflicht besteht. Gemäß Art. 3 Abs. 2 a fällt hierunter auch der Bereich der „Energie“. Weitere Voraussetzung nach dieser Regelung ist, dass durch den Plan „der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen 1 und 2 der Richtlinie 85/337/EWG (UVP-Richtlinie) aufgeführten Projekte gesetzt wird oder bei denen angesichts ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf Gebiete eine Prüfung nach Art. 6 oder 7 der Richtlinie 92/43/EWG (FFH-Richtlinie) für erforderlich erachtet wird.“ Dass es sich bei dem Bedarfsplan für Vorhaben nach § 43 Abs. 1 des Energiewirtschaftsgesetzes im Bereich der Hochspannungsnetze um den Regelungsbereich „Energie“ handelt, ist unstrittig. Damit fällt der Bedarfsplan ganz grundsätzlich in den Geltungsbereich der SUP-Richtlinie. Auch die weitere Voraussetzung ist in doppelter Hinsicht erfüllt. Denn sowohl die UVP-Richtlinie als auch die deutsche Umsetzung im Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz regelt, dass die hier relevanten Vorhaben einer UVP-Pflicht unterliegen. Auch die in Art. 3 Abs. 2, Buchstabe b, SUP-Richtlinie genannte Voraussetzung dürf-

te bei den meisten der in dem Bedarfsplan aufgeführten Vorhaben erfüllt sein, da aufgrund der Länge der Stromleitungen es unausweichlich sein dürfte, dass Vogel-schutz- oder FFH-Gebiete betroffen sein werden, was bedingt, dass eine Ausnah-meprüfung nach Art. 6 oder 7 der FFH-Richtlinie erforderlich wird. Einen Rahmen i.S.v. Art. 3 Abs. 2 a SUP-Richtlinie setzt das Energieleitungsausbaugesetz durch § 1 Abs. 2. Nach dieser Regelung sollen die in dem Bedarfsplan aufgenommenen Vor-haben den Zielsetzungen des § 1 EnWG entsprechen. Für diese Vorhaben sollen damit die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf festste-hen bzw. sollen durch das EnLAG ohne weitere Prüfung bezüglich der Ziele des § 1 EnWG festgeschrieben werden. Diese Feststellungen sollen für die Planfeststellung und die Plangenehmigung nach den §§ 43 bis 43 d EnWG verbindlich sein.

Dem steht auch das UVPG, welches die Regelung der SUP-Richtlinie in nationales Recht umgesetzt hat, nicht entgegen. Die SUP-Richtlinie wurde durch die §§ 14 a bis 14 o sowie durch die §§ 19 a und 19 b in nationales Recht umgesetzt. Aber weder in der Liste der Anlage 3 noch in den Sondervorschriften der §§ 15 ff. UVPG wird für den Bedarfsplan für Energieleitungen eine SUP angeordnet.

Hieraus hatte der Gesetzgeber abgeleitet, dass eine SUP für die Aufstellung des Bedarfsplans, der als Anlage dem EnLAG beigelegt worden ist, nicht durchgeführt werden muss. Dabei wird verkannt, dass sich die SUP-Pflicht **zum einen unmittel-bar aus der Richtlinie ergibt** und zum anderen, dass eine unzureichende Umset-zung der SUP-Richtlinie ins nationale Recht die Mitgliedsstaaten nicht davon befreit die Pflichten aus der SUP-Richtlinie zu erfüllen. Um den europarechtlichen Pflichten zu genügen, hätte mit Einführung des EnLAG eine Änderung des UVPG erfolgen müssen. Hierbei war und ist insbesondere der willkürlich ausgenommene Bereich „Energie“, der beispielsweise sowohl Kraftwerkspläne und -programme, oder auch übergreifende Leitungsausbaupläne betrifft, in den Bereich der SUVP im UVPG auf-zunehmen.

2. Welche Rolle spielt der § 14 b Abs. 2 UVPG auf den hier vorliegenden Sachverhalt?

Nach § 14 b Abs. 2 UVPG ist eine strategische Umweltprüfung in den Fällen, die nicht bereits durch Abs. 1 umfasst sind, dann durchzuführen, wenn sie für die Ent-scheidung über die Zulässigkeit von den in der Anlage 1 zum UVPG aufgeführten

oder anderen Vorhaben einen Rahmen setzen und nach einer Vorprüfung im Einzelfall i.S.v. Abs. 4 voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Wie bereits geklärt werden konnte, wird der Bedarfsplan, wie er in der Anlage zu § 1 Energieleitungsausbaugesetz enthalten ist, vom Geltungsbereich des Art. 3 Abs. 2 a SUP-Richtlinie umfasst. Deshalb ist § 14 b Abs. 2 Satz 1 UVPG auf den hier vorliegenden Sachverhalt nicht anwendbar.

§ 14 b Abs. 2 Satz 1 UVPG setzt Art. 3 Abs. 4 SUP-Richtlinie um. Nach Art. 3 Abs. 4 SUP-Richtlinie befinden die Mitgliedstaaten darüber, ob nicht bereits unter in Abs. 2 des Art. 3 SUP-Richtlinie fallende Pläne und Programme, durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten gesetzt wird, voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Insofern bildet der § 14 b Abs. 2 Satz 1 UVPG eine Auffangregelung. Die Anwendung dieser Regelung ist daher danach zu messen, ob die Pläne / Programme voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Die Gesetzesbegründung zum UVPG bemerkt zu der Vorschrift, dass gegenwärtig keine bundesrechtlich vorgesehenen Pläne und Programme bestehen, für die Abs. 2 gilt (BT-Drs. 15/3441, S. 29). (Gassner, UVPG-Kommentar, § 14 b, Rn. 21).

Da die Voraussetzung, die in § 14 b Abs. 2 Satz 1 UVP genannt wird, bereits durch Art. 3 Abs. 2, Buchstabe a, SUP-Richtlinie erfüllt ist, besteht kein Anlass, auf die Regelung des Art. 3 Abs. 4 SUP-Richtlinie und deren nationaler Umsetzung in § 14 b Abs. 2 Satz 1 UVPG zurück zu greifen. Festzuhalten bleibt jedoch, dass sowohl nach Art. 3 Abs. 2 als auch nach Art. 3 Abs. 4 der Bedarfsplan für die Energieleitungen, wie er in § 1 EnLAG und dessen Anlage enthalten ist, mit voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen verbunden ist und daher unzweifelhaft vom Geltungsbereich der SUP-Richtlinie erfasst ist.

Auch für den „Bedarfsplan“ für Bundesverkehrsstraßen wurde eine Regelung in das UVPG aufgenommen (§ 19 b Strategische Umweltprüfung bei Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene). Danach werden bei der Erstellung des Umweltberichts in Betracht kommende Alternativen, die die Ziele und den geographischen Anwendungsbereich des Plans oder Programms berücksichtigen, insbesondere alternative Verkehrsnetze und alternative Verkehrsträger ermittelt, beschrieben und bewertet (§ 19 b Abs. 2 Satz 1 UVPG). Da das Bundesministerium für Verkehr zuständige Behörde für die Aufstellung des Bedarfsplans für Bundesfernstraßen ist, wird diese er-

mächtigt, eine Verordnung über die Art und Weise der Durchführung der Strategischen Umweltprüfung zu erlassen (vgl. hierzu: § 19 b Abs. 3 UVPG).

Vorstellbar ist, dass eine entsprechende Regelung für die Strategische Umweltprüfung bei der Planung für Energieleitungen auf Bundesebene in das UVPG eingefügt wird, um zum einen der SUP-Richtlinie zu genügen und zum anderen eine praktikable Handhabung der Durchführung einer SUPG gesetzlich zu regeln. Im Rahmen dieser Regelung müsste auch die zuständige Behörde bestimmt werden.

3. Welche Zuständigkeiten liegen bei der Anwendung des § 14 b Abs. 2 UVPG vor?

Die Beantwortung der Fragestellung zu 3 erübrigt sich, da § 14 Abs. 2 UVPG nicht anwendbar ist. Die Zuständigkeit für die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung müsste – wie unter 2 ausgeführt worden ist – in einer Regelung des UVPG festgelegt werden.

4. Welche (materiell-rechtlichen) Inhalte müsste eine SUP für einen Bedarfsplan zum Stromnetzausbau beinhalten? – Benennung von Defiziten, die aufgrund des Wegfalls der SUP in den nachgelagerten Verfahren auftreten

Die inhaltlichen Prüfkriterien, die an eine strategische Umweltprüfung im Rahmen der Ausarbeitung von Plänen besteht, ergibt sich unmittelbar aus der SUP-Richtlinie und den Vorschriften des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes, die die Richtlinie in nationales Recht umgesetzt haben. Die „Umweltprüfung“ beinhaltet vor allen Dingen die Ausarbeitung eines Umweltberichts, die Durchführung von Konsultationen (d.h. Informationen und Beteiligung der Öffentlichkeit und von Umweltverbänden), die Berücksichtigung des Umweltberichts und der Ergebnisse der Konsultationen bei der Entscheidungsfindung und die Unterrichtung über die Entscheidung gemäß den Regelungen in der SUP-Richtlinie (Art. 2 SUP-RL). Der „Umweltbericht“ ist Teil der Plan- oder Programmdokumentation. Die Umweltprüfung wird während der Ausarbeitung und vor der Annahme eines Plans oder Programms oder dessen Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren durchgeführt (Art. 4 Abs. 1).

Die Anforderungen an die Inhalte des Umweltberichts ergeben sich aus Art. 5 Abs. 1 i.V.m. der Anlage 1 zur SUP-Richtlinie. In dem Umweltbericht werden die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen, die die Durchführung des Plans oder des

Programms auf die Umwelt hat, sowie vernünftige Alternativen, die die Ziele und den geographischen Anwendungsbereich des Plans oder des Programms berücksichtigen, ermittelt, beschrieben und bewertet.

Zu den Alternativen zählen beim Stromleitungsausbau, der aktuell sich nur auf die üblichen Freileitungstechniken mit 110/380 kV Wechselstrom beschränkt, sämtliche aktuell seitens Fachfirmen bzw. Fachinstituten vorgestellten Techniken, wie Leiterseiltemperaturmonitoring, Hochtemperaturseile mit höherer Kapazität, ACCR-Seile aus Aluminium Komposit mit höherer Kapazität, Erdkabelvarianten mit Wechselstrom oder Gleichstrom (HGÜ), Freileitungen mit HGÜ, die 16 2/3 Hertz-Übertragungstechnik etc. – Alle diese Techniken sind geeignet, einen alternativen Netzleitungsausbauplan zu bewirken. Dies kann auch bedeuten, dass z.B. weniger neue Leitungen bzw. Trassen erforderlich sind, dafür dies an anderer Stelle konzentriert werden könnte.

Zur Beurteilung der verschiedenen Auswirkungen verschiedener Varianten ist es auch erforderlich, bei der Vorlage des Plans oder Programms – hier Stromnetzausbau gemäß dem EnLAG – eine **Begründung** der jeweils geplanten Maßnahmen vorzulegen. Hierzu würde eine Ist-Darstellung der Stromlastflüsse im Netz und Projektion des künftigen Kraftwerksparks (Großkraftwerke, dezentrale Kraftwerke, Anlagen der erneuerbaren Energien insbesondere der Windenergie, etc.), der Projektion des künftigen Stromverbrauchs und dessen regionaler Verteilung und die sich hieraus ergebenden heutigen und zukünftigen Lastflüsse im überregionalen Stromnetz, diese differenziert nach Monaten bzw. nach typischen Fällen, gehören.

Aktuell wird der Ausbau von Hochspannungsleitungen sowohl mit dem **Ausbau der Windenergie**, dem Neubau von Kohlekraftwerken an der Küste, dem überregionalen Ausgleich, dem europäischen Ausgleich, der besseren Versorgungssicherheit bei Leitungsausfällen, sowie mit der Förderung des Wettbewerbs auf dem Strommarkt begründet. Jedoch fehlt für jede dieser Gründe eine nachvollziehbare und bewertbare Begründung, vor allem, wie dem Einspeisevorrang der erneuerbaren Energien nach EEG mit entsprechendem Zurückfahren der Großkraftwerke mit fossilen Energien entsprochen werden soll.

Gewisse Elemente der Berechnung des Bedarfs bestimmter Leitungen wurde durch die dena-Netzstudie I³ vorlegt. Diese wie auch die für November 2010 erwartete dena-Netzstudie II wurde aber nur durch die Mitwirkung und Finanzierung durch die Stromnetzbetreiber, den Bundesverband Windenergie u.a. – jedoch ohne öffentliche Offenlage der Berechnungsgrundlagen, ohne strategische Umweltprüfung und ohne Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß der SUP-Richtlinie erstellt.

Der Detaillierungsgrad der vorzulegenden Informationen ergibt sich aus dem Detaillierungsgrad, der für die Ebene von Plänen notwendig ist, um die Umweltauswirkungen ermitteln, prüfen und bewerten zu können. Es können nur die Angaben enthalten sein, die vernünftigerweise auf dieser Ebene verlangt werden können. Dabei müssen sie den gegenwärtigen Wissensstand und die aktuellen Prüfmethode, Inhalt und Detaillierungsgrad des Plans, dessen Stellung im Entscheidungsprozess sowie das Ausmaß berücksichtigen, in dem bestimmte Aspekte zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen auf den unterschiedlichen Ebenen dieses Prozesses am besten geprüft werden können (Art. 5 Abs. 2 SUP-RL).

Informationen, die nach dem Anhang 1 der SUP-Richtlinie vorzulegen sind, umfassen:

- a) eine Kurzdarstellung des Inhalts der wichtigsten Ziele des Plans sowie der Beziehung zu anderen relevanten Plänen und Programmen,
- b) die relevanten Aspekte des derzeitigen Umweltzustands und dessen voraussichtliche Entwicklung bei Nichtdurchführung des Plans oder Programms,
- c) die Umweltmerkmale der Gebiete, die voraussichtlich erheblich beeinflusst werden,
- d) sämtliche derzeitige für den Plan oder das Programm relevanten Umweltprobleme unter besonderer Berücksichtigung der Probleme, die sich auf Gebiete mit einer speziellen Umweltrelevanz beziehen, wie etwa die gemäß der FFH-Richtlinie und der Vogelrichtlinie ausgewiesenen Gebiete,
- e) die auf internationaler oder gemeinschaftlicher Ebene oder auf Ebene der Mitgliedstaaten festgelegten Ziele des Umweltschutzes, die für den Plan oder das Programm von Bedeutung sind, und die Art, wie diese Ziele und

³ dena = Deutsche Netzentur: Siehe hierzu: <http://www.dena.de/de/themen/themareg/projekte/projekt/netzstudie-i/>

- alle Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung des Plans oder des Programms berücksichtigt wurden,
- f) die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen, einschließlich der Auswirkungen auf Aspekte wie die biologische Vielfalt, die Bevölkerung, die Gesundheit des Menschen, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, klimatische Faktoren, Sachwerte, das kulturelle Erbe einschließlich der architektonisch wertvollen Bauten und der archäologischen Schätze, die Landschaft und die Wechselbeziehungen zwischen den genannten Faktoren,
 - g) die Maßnahmen, die geplant sind, um erhebliche negative Umweltauswirkungen aufgrund der Durchführung des Plans oder des Programms zu verhindern, zu verringern und soweit wie möglich auszugleichen,
 - h) eine Kurzdarstellung der Gründe für die Wahl der geprüften Alternativen und eine Beschreibung, wie die Umweltprüfung vorgenommen wurde, einschließlich etwaiger Schwierigkeiten bei der Zusammenstellung der erforderlichen Informationen (z.B. technische Lücken oder fehlende Kenntnisse),
 - i) eine Beschreibung der geplanten Maßnahmen zur Überwachung und
 - j) eine nichttechnische Zusammenfassung der oben beschriebenen Informationen.

Aus dieser Liste an vorzulegenden Informationen ergibt sich die Zielrichtung der SUP-Richtlinie, nämlich ein transparentes und auf der Grundlage zureichender Informationen durchzuführendes Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu gewährleisten.

Ein solches Verfahren liegt dem Bedarfsplan für die Leitungsnetze, wie er nunmehr in § 1 des Energieleistungsausbaugesetzes enthalten ist, **nicht** zugrunde. Die Aufnahme der dort vorgesehenen 24 Leitungen ist **nicht im Rahmen eines offenen transparenten Verfahrens erfolgt**. Wie der Gesetzesbegründung zu entnehmen ist, diente als Grundlage unter anderem die dena-Netzstudie I. Diese Netzstudie wurde in einem mit wenigen Beteiligten ohne Einbeziehung der Öffentlichkeit vorgenommenen Prozess, an dem insbesondere die Netzbetreiber beteiligt waren, erstellt. **Die Ergebnisse dieser Studie sind nicht nachvollziehbar. Es fehlen die grundlegenden Daten, die notwendig wären, um die Ergebnisse dieser Studie nachprüfen zu können.** Es wird nicht dargelegt, woraus die Notwendigkeit einzelner Maßnahmen, die dort vorgeschlagen werden, resultiert. **Insbesondere fehlen die Last-**

flusdaten, die Auskunft darüber geben könnten, wo welcher Bedarf für den Stromdurchfluss besteht (wie beim Bundesverkehrswegeplan die Verkehrsmengen). Es ist daher die Kritik angebracht worden, dass die in der dena-Netzstudie I enthaltenen Maßnahmen nicht darauf angelegt sind, die Wende bzgl. der konventionellen Energieerzeugung hin zu einer regenerativen Energieerzeugung zu gewährleisten. Vielmehr erscheinen die dort genannten Maßnahmen, wie sie nunmehr auch Niederschlag gefunden haben in dem Bedarfsplan zum Energieleitungsausbaugesetz die darauf abzielen, die **Struktur der Absatzwege und Marktmacht der vorhandenen und derzeit noch geplanten Großkraftwerke** zu zementieren. Wie die Probleme bewältigt werden sollen, die dadurch entstehen, dass viele kleine lokale und/oder regionale Energieerzeuger auf den Markt drängen, geht aus dieser dena-Netzstudie I nicht hervor. Es bleibt unerklärt, wie dem Einspeisevorrang der erneuerbaren Energien nach EEG mit dem Netzausbau dadurch Rechnung getragen werden soll, dass die Großkraftwerke ihre Produktion entsprechend der Einspeisung der erneuerbaren Energie zurückfahren. Es muss auf die Absicht geschlossen werden, dass aus dem Einspeisevorrang eine nachrangige Einspeisung erneuerbarer Energien werden soll. Inwieweit durch die Festlegung der 24 im Bedarfsplan Ausbauprojekte **andere Lösungsmöglichkeiten** verhindert werden, kann letztendlich nach wie vor nicht beurteilt werden. Ein Vergleich und eine Abwägung anderer Lösungsmöglichkeiten als die, die nunmehr verbindlich festgelegt worden sind, sind nicht möglich.

Eben ein solches Verfahren soll durch die Einführung einer strategischen **Umweltprüfung** verhindert werden. Da, wie oben bereits festgestellt worden ist, mit dem Bedarfsplan, der als Anlage 1 zum Energieleitungsausbaugesetz vorgelegt wurde, der **Bedarf verbindlich für die Planfeststellung festgelegt worden ist, hätte ein offenes transparentes Verfahren durchgeführt werden müssen**. Nur auf diese Art und Weise könnte verstärkt, die einer Bedarfsplanung zugrunde zu legende **Zielrichtung der zukünftigen Energiewirtschaft (Wandel von der herkömmlichen Energieversorgung hin zu der Versorgung aus regenerativen Energiequellen)** und der hierfür erforderlichen Energieleitungen diskutiert werden. Eine solche Darlegung hätte im Rahmen der vorzulegenden Information gemäß **Anhang 1, Buchstabe h SUP-Richtlinie** erfolgen müssen. Denn darin wird gefordert, dass die **Gründe angegeben werden**, die für die Wahl der einzelnen geprüften Alternativen gesprochen haben. Aus dem **Umweltbericht** hätte auch hervorgehen müssen, welche **Schwierigkeiten bei der Bewältigung der Probleme, die im Zusammenhang mit der Umwandlung der Energieversorgung einerseits und zum anderen mit der Installation eines hierfür erforderlichen und notwendigen Stromnetzes verbun-**

den sind, aufgelistet worden wären. Das Abstellen auf das bisherige Stromleitungssystem, stellt eine einseitige, zugunsten der Netzbetreiber ausgewählte Lösungsmöglichkeit dar, die weiterhin auf der Erzeugung von Strom aus Atom- und Kohlekraftwerken aufbaut und nicht das sich abzeichnende dezentrale System an lokalen und regionalen Stromerzeugungspotentialen berücksichtigt. Dies erstaunt jedoch auch nicht, wenn man bedenkt, dass an der dena-Netzstudie I vor allen Dingen die maßgeblichen Netzbetreiber mitgewirkt haben und die Öffentlichkeit außen vor geblieben ist.

Welche Inhalte europäischer Energiepolitiken zur Energieerzeugung und Energieleitungen derzeit existieren, kann in dieser Kurzstudie nicht thematisiert werden. Hierbei sind zumindest die durch die Politik der Europäischen Union vorgeschlagenen Ausbaupläne im Bereich der transeuropäischen Netze (TEN-E) und den hierzu erarbeiteten vorrangigen Verbundplan (PIP) einzubeziehen (siehe „Europa vernetzen“ – DG Energie, Luxemburg 2008).

5. Welche Folgen hätten eine europarechtlich fehlerhafte Umsetzung ins nationale Recht?

Wie oben festgestellt worden ist, besteht **unmittelbar aus der SUP-Richtlinie die Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bei der Aufstellung eines Bedarfsplanes für Energieleitungen**. Eine solche Pflicht ergibt sich – wie ebenfalls bereits ausgeführt worden ist - nicht aus der nationalen Umsetzung im Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, so dass dieses mit den europarechtlichen Anforderungen nicht konform geht.

Unmittelbare Folgen, wie z.B. die Ungültigkeit des Gesetzes, resultieren hieraus nicht. Vielmehr müsste der Rechtsverstoß durch ein Gericht festgestellt werden.

Die Frage, ob die fehlende strategische Umweltprüfung **zur Rechtswidrigkeit eines Planfeststellungsbeschlusses** führen kann, bedarf einer weitergehenden rechtlichen Prüfung, die im Rahmen dieser Kurzstudie nicht möglich ist. Es müsste sowohl geprüft werden, **wer nach nationalen Recht gegen einen Planfeststellungsbeschluss aufgrund welcher Rechtsvorschriften und mit welchen Rügerechten klagen kann**. In Betracht kommen die Klagerechte einer **anerkannten Naturschutzvereinigung**

gem. § 64 BNatSchG und/oder die der Umweltvereinigungen gem. § 2 Umweltrechtsbehelfsgesetz sowie die Klagerechte von betroffenen **Privatpersonen** oder anderen Grundrechtsträgern gem. § 42 VwGO. Vertieft müsste geprüft werden, welcher Kläger die fehlerhafte Umsetzung der SUP-Richtlinie einklagen kann und welche Rechtsfolgen dies konkret für die Planfeststellung gem. § 43 b Nr. 1 S. 1 EnWG auslösen kann.

Im Rahmen eines Klageverfahrens vor einem nationalen Gericht könnte es auf die Fragestellung ankommen, ob die fehlerhafte Nichtdurchführung der SUP entscheidungserheblich ist. Wenn dem so ist, müsste ein nationales Gericht die Frage nach der Konformität mit dem EU-Recht dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) gem. Art. 267 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vorlegen. **Eine Möglichkeit die Frage durch die Einreichung einer Klage unmittelbar vom EuGH klären zu lassen, gibt es nicht.**

Für den BUND besteht allerdings die Möglichkeit eine Beschwerde bei der Europäischen Kommission wegen des Verstoßes gegen die SUP-Richtlinie einzureichen. Die EU-Kommission muss im Rahmen des Beschwerdeverfahrens den Rechtsverstoß prüfen und kann, wenn ein Rechtsverstoß festgestellt wird, ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV einleiten und die Frage gegebenenfalls dem EuGH vorlegen.

6. Wie (mit welchen Formulierungen) kann im Rahmen aktueller und anstehender Leitungsplanungen durch den BUND eine SUP eingefordert werden?

Grundsätzlich sollte in den Einwendungen des BUND die Rüge erhoben werden, dass eine **Bindungswirkung** gem. § 1 Abs. 2 EnLAG aufgrund der fehlerhaft nicht durchgeführten SUP im Rahmen der Erstellung des Bedarfsplans nicht besteht:

„Entgegen der gesetzlichen Vorgabe des § 1 Abs. 2 Satz 1 EnLAG kann derzeit nicht beurteilt werden, ob die vorgelegte Planung den **Zielsetzungen des § 1 EnWG** entspricht. **Zweck des Gesetzes** ist eine möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas (§ 1 Abs. 1 EnWG). Den Vorhaben, die in dem als Anlage zu § 1 EnLAG beigefügten Be-

darfsplan enthalten sind, liegt keine strategische Umweltprüfung, wie diese gem. Art. 2 und 3 SUP-RL durchzuführen gewesen wäre, zugrunde. Eine Beurteilung, ob das konkret geplante Vorhaben für die zukünftige leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität unter den gesetzlich definierten Kriterien (sicher, preisgünstig, verbraucherfreundlich, effizient und umweltverträglich) notwendig ist, kann derzeit daher nicht vorgenommen werden.

Dementsprechend kann § 1 Abs. 2 Satz 1 EnLAG nicht die dort gesetzliche Bindungswirkung entfalten. Mangels eines transparenten Verfahrens und der Prüfung aller relevanten Umweltauswirkungen der Projekte auf der Ebene des Bedarfsplans steht weder die energiepolitische Notwendigkeit fest, noch kann ein vordringlicher Bedarf begründet werden. Deshalb sind folgende Prüfungsschritte zur Feststellung der Vereinbarkeit des Vorhabens mit § 1 EnWG erforderlich:

- Darstellung der Bedarfsfrage für das Leitungsvorhaben
- Darstellung der erwarteten Erzeugungsstruktur (fossil, nuklear, erneuerbar), dezentral und zentral
- Darstellung der resultierenden Lastflüsse, Mittelwerte, Maximum
- Darstellung der Möglichkeiten der Stromeinsparung und Effizienz
- Möglichkeiten der Regelung von Erzeugung und Verbrauch
Darstellung, wie dem Einspeisevorrang der erneuerbaren Energien nach EEG entsprochen werden soll.
- Darstellung der entsprechenden Kosten für Leitungsausbau und Alternativen
- Darstellung der Ausbauvarianten verschiedene Spannungsebenen, Wechselstrom oder Gleichstrom, Erdkabel oder Freileitung – Kosten – Umweltwirkungen (Landschaft, elektromagnetische Felder, Naturschutz)
- Darstellung jeweils der Auswirkungen auf die Fragestellung des § 1 EnWG – Versorgungssicherheit – Kosten (Lebenszyklusanalyse) – aus Sicht der Betreiber sowie der Stromkunden – Verbraucherschutzwirkungen – Effizienz-Wirtschaftlich-technisch – Umwelt- und Naturschutzwirkungen.

Dies sind Prüfungen, die aus der Sicht des BUND im Allgemeinen und konkret anlässlich des jeweiligen Projekts notwendig sind. **Dies gilt vor allem für Planfeststellungsverfahren, da die konkreten Einwendungen Voraussetzungen für ein späteres Klageverfahren sind.** Die bislang vom BUND veröffentlichten Argumente bezüglich eines zukunftsorientierten Ausbaus der Energieleitungen sollten jeweils bezogen auf das konkrete Projekt Eingang in die Stellungnahmen finden.⁴

Die Vorgabe von konkreten Formulierungen – ggfs. in Form von Textbausteinen – ist im Rahmen dieser Kurzstudie nicht möglich, da überprüft werden müsste, ob die jeweiligen Raumordnungs- und/oder Planfeststellungsverfahren für die Energieleitungsstrassen eine standardisierte Formulierung zulassen.

7. Wie kann auch unabhängig von konkreten Leitungsplanungen gegenüber der Bundesregierung und bezogen auf das EnLAG eine SUP für die gesamten Leitungsplanungen gefordert werden?

Gegenüber der Bundesregierung existieren für den BUND keine rechtlichen Möglichkeiten zur Durchsetzung der Einführung einer Strategischen Umweltprüfung für die Energieleitungen. Im Rahmen dieser Kurzstudie sollen jedoch **zwei Ansatzpunkte** genannt werden, die der **BUND** im Rahmen seiner verbandspolitischen Arbeit **weiter verfolgen** sollte.

7.1 Forderung nach Änderung des UVPG

Wie bereits in der **Stellungnahme des Bundesrates vom 19.09.2008 (Drs. 559/08)** gefordert wurde, sollte durch eine Änderung des UVPG die Strategische Umweltprüfung bei der Bedarfsplanung für Energieleitungen eingeführt werden.

⁴ BUND--Hintergrund: Stromanbindung von Offshore-Windparks und Ausbau des Hochspannungsnetzes in Deutschland, November 2007

BUND-Position 53: Europaweiter Stromverbund mit Höchstspannungsnetzen, Effiziente Nutzung von erneuerbaren Energien aus dezentraler Erzeugung hat Priorität, November 2009

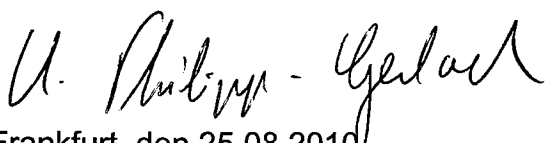
BUND-Stellungnahme zur Frage der Stromspeicherung im Rahmen der Netzintegration von Strom aus erneuerbaren Energien, Arbeitskreis Energie im wissenschaftlichen Beirat des BUND, 19. Juli 2010

7.2 Berichtspflicht zum Anpassungsbedarf des EnLAG

In § 3 EnLAG ist vorgesehen, dass nach Ablauf von jeweils drei Jahren das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung **prüft, ob der Bedarfsplan der Entwicklung der Elektrizitätsversorgung anzupassen ist. Erstmals zum 01.10.2012 soll dem Deutschen Bundestag ein Bericht vorgelegt werden.** Dabei sollen unter Berücksichtigung der Zielsetzungen nach § 1 des Energiewirtschaftsgesetzes auch notwendige Optimierungsmaßnahmen geprüft werden. Weiterhin sollen in dem Bericht auch die Erfahrungen mit dem Einsatz von Erdkabeln nach § 2 dargestellt werden.

Auch im Rahmen der Erstellung des Berichts sind keine formellen Beteiligungsverfahren vorgesehen. Jedoch sollte von Seiten des BUND frühzeitig eine Beteiligung eingefordert und auf die europarechtliche Pflicht einer strategischen Umweltprüfung hingewiesen werden.

Näher zu untersuchen wäre, inwieweit eine Änderung des EnLAG oder ggfs. auch des EnWG notwendig wäre, um den aktuellen Entwicklungen und vor allem der Zielsetzung einer 100% Energieversorgung aus regenerativen Energiequellen bis zum Jahr 2050 und einer entsprechend angepassten Energieleitungsstruktur Rechnung zu tragen bzw. die Gefahr zu beseitigen, dass durch die Bedarfsfestlegung im Bedarfsplan zum EnLAG ein Zustand verfestigt wird, der der beschleunigten Entwicklung hin zur weitgehenden bzw. vollständigen Versorgung mit Strom aus regenerativen Energiequellen im Wege steht und insofern dem Einspeisevorrang nach EEG entgegen steht. Dies könnte insbesondere durch die nicht auszuschließende Begünstigung des Stromtransports für bestehende und geplante Kohle- und Atomkraftwerke (Inland, wie Ausland) erfolgen.



Frankfurt, den 25.08.2010

Ursula Philipp-Gerlach, Fachanwältin für Verwaltungsrecht