

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Umwelt,
Naturschutz u. Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache
17(16)696-A

Öffentliche Anhörung - 27.02.2013
26.02.2013

bdeu

Energie. Wasser. Leben.

BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.
Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

Stellungnahme

zum Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Vorschriften über elektromagnetische Felder und das telekommunikationsrechtliche Nachweisverfahren

Bundestagsdrucksache 17/12372

Berlin, 25. Februar 2013

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, vertritt rund 1800 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Stromabsatzes, ca. 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Von den Neuregelungen der 26. BImSchV sind die Mitglieder des BDEW als Betreiber von Stromverteilernetzen und Stromübertragungsnetzen erheblich betroffen. Vor diesem Hintergrund ist es dem BDEW ein Anliegen, dass im Rahmen der Novellierung der 26. BImSchV sachgerechte und praktikable Regelungen zum Schutz vor möglichen schädlichen Umwelteinwirkungen durch die von Stromleitungen verursachten elektromagnetischen Felder festgeschrieben werden. Die geplanten Änderungen stehen jedoch einem den Zielen und Erfordernissen der Energiewende entsprechendem schnellen und wirtschaftlich vertretbaren Ausbau der Energieversorgungsnetze entgegen. Der Ausbau der Energietransport- und Einspeiseranschlusskapazitäten kann erheblich erschwert und verteuert werden.

Da eine Betroffenheit der Energieversorgungsunternehmen von den Regelungen des Artikel 2 der Verordnung über das telekommunikationsrechtliche Nachweisverfahren nicht unmittelbar erkennbar ist, beschränkt sich der BDEW darauf, die Neuregelungen des Artikel 1 zur 26. Bundesimmissionsschutzverordnung (26. BImSchV) zu kommentieren.

Der BDEW nimmt zu dem Verordnungsentwurf in Bezug auf die 26. BImSchV im Einzelnen wie folgt Stellung:

Zu § 1 – Anwendungsbereich

- § 1 des Verordnungsentwurfs erweitert den Anwendungsbereich der Verordnung auf Gleichstromanlagen. Diese Erweiterung ist vor dem Hintergrund der geplanten HGÜ-Leitungen konsequent.
- Die in der geltenden Verordnung enthaltene Klarstellung, dass die Verordnung nur auf nicht genehmigungsbedürftige Anlagen anwendbar ist, ist im Verordnungsentwurf nicht mehr enthalten. Diese Streichung ist zwar dogmatisch unschädlich, eine entsprechende Klarstellung enthalten aber alle Bundesimmissionsschutzverordnungen, deren Regelungsgegenstand nicht genehmigungsbedürftige Anlagen betrifft¹. Dementsprechend wird auf eine hilfreiche und konsequente Klarstellung unnötigerweise verzichtet.

Vorschlag: Die Klarstellung, dass sich die 26.BImSchV auf nicht nach § 4 Absatz 1 BImSchG genehmigungsbedürftige Anlagen bezieht, sollte beibehalten werden.

¹ Vgl. beispielsweise: § 1 Abs. 1 der 1. BImSchV, § 1 Satz 2 der 7. BImSchV, § 1 Satz 1 der 11. BImSchV, § 1 Abs. 1 der 17. BImSchV, § 1 Abs. 1 der 18. BImSchV, § 1 der 21. BImSchV, § 1 Abs. 1 der 30. BImSchV

Zu § 3 – Niederfrequenzanlagen

Die Beibehaltung der bisherigen bewährten Grenzwerte von 5 kV/m und 100 µT für 50 Hz-Niederfrequenzanlagen in § 3 Abs. 1 und 2 wird begrüßt:

Zunächst ist festzustellen, dass die Fortschreibung der bestehenden Grenzwerte insbesondere im Hinblick auf die weitere erfolgreiche Umsetzung des im EnWG verankerten NOVA-Prinzips (**Netz**Optimierung vor **V**erstärkung vor **A**usbau) unabdingbar ist. Hierbei kann durch die Auflage von Hochtemperaturleitern auf bestehenden Leitungen bzw. bei temperaturabhängigem Leiterseilmonitoring eine höhere Stromübertragung erzielt werden, ohne dass die festgelegten Grenzwerte überschritten werden. Ein Ausbau des Netzes und damit einhergehende Umweltbeeinträchtigungen werden vermieden.

Darüber hinaus liegen auch nach Ansicht der Strahlenschutzkommission (SSK) keine wissenschaftlichen Erkenntnisse vor, die eine Änderung des bisherigen Schutz- und Grenzwertkonzepts begründen würden („Schutz vor elektrischen und magnetischen Feldern der elektrischen Energieversorgung und -anwendung“, Empfehlung der Strahlenschutzkommission, verabschiedet in der 221. Sitzung der Strahlenschutzkommission am 21./22. Februar 2008):

„Die Strahlenschutzkommission kommt zu dem Schluss, dass auch nach Bewertung der neueren wissenschaftlichen Literatur keine wissenschaftlichen Erkenntnisse in Hinblick auf mögliche Beeinträchtigungen der Gesundheit durch niederfrequente elektrische und magnetische Felder vorliegen, die ausreichend belastungsfähig wären, um eine Veränderung der bestehenden Grenzwertregelung der 26. BImSchV zu rechtfertigen. Aus der Analyse der vorliegenden wissenschaftlichen Literatur ergeben sich auch keine ausreichenden Belege, um zusätzliche verringerte Vorsorgewerte zu empfehlen, von denen ein quantifizierbarer gesundheitlicher Nutzen zu erwarten wäre.“

Vorschlag: An der Fortschreibung der bestehenden Grenzwerte sollte dringend weiterhin festgehalten werden.

Zu § 3 Abs. 2 (Anlagen, die nach Inkraftsetzung der Verordnung errichtet werden)

Nach § 3 Absatz 2 gelten für Neuanlagen, bei denen das Genehmigungsverfahren nach Inkrafttreten der Verordnung beginnt, sowie für Anlagen nach wesentlichen Änderungen (jedenfalls über § 4 Abs. 2) weitergehende Anforderungen als für Bestandsanlagen.

So gibt es für Neuanlagen zukünftig nicht mehr die Möglichkeit, kurzfristig oder kleinräumig die festgelegten Immissionswerte überschreiten zu können.

Dieses Regelungskonzept des § 3 führt zu rechtlichen und tatsächlichen Schwierigkeiten. Insbesondere ergibt sich ein nicht nachvollziehbares unterschiedliches Schutzniveau für Anwohner an Neu- bzw. Bestandsanlagen. In Absatz 1 und Absatz 2 werden materiellrechtlich unterschiedliche Immissionsgrenzwerte für ein und dieselbe Umwelteinwirkung durch nicht ionisierende Strahlen normiert. Die in Anhang 1a enthaltenen Grenzwerte markieren aber die Trennlinie zwischen schädlichen und unschädlichen, für den Menschen also noch tolerablen

Umwelteinwirkungen und konkretisieren damit den Schutzgrundsatz des § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG. Dieser ist sachlogisch akzeptorbezogen. Es kommt bei der immissionsseitigen Beurteilung aber nicht darauf an, ob die Einwirkungen auf Emissionsquellen im Bestand oder auf Neuanlagen zurückzuführen sind.

Dem in der Verordnungsbegründung angeführten Gedanken, dass im häuslichen Umfeld viele weitere Quellen zur Gesamtmission beitragen und daher der von einer Niederfrequenzanlage zur Stromübertragung ausgehende Beitrag hierzu den Grenzwert nur zu einem gewissen Teil ausschöpfen soll, wird bereits durch den großzügigen Abstand der deutschen Immissionsgrenzwerte zu den ICNIRP-Empfehlungen Rechnung getragen.

Vorschlag: Auf eine Differenzierung zwischen Neu- und Altanlagen sollte unter Beibehaltung der Regelungen zum kurzzeitigen und kleinräumigen Überschreiten unter § 3 Abs. 1 verzichtet werden.

Zu § 3 Absatz 3 – Ermittlung der Feldgrößen

Nach § 3 Abs. 3 sind neben bestehenden niederfrequenten Feldern auch hochfrequente Felder bei der Ermittlung der Immissionsbelastung und der Einhaltung der Grenzwerte zu berücksichtigen. Die Neuregelung macht in jedem Fall eine komplexe Erfassung und Bewertung anderer Felder und eine komplizierte Berechnung der Feldstärken nötig. Darüber hinaus kann es insbesondere für Bestandsanlagen zu verschärften Anforderungen kommen.

Die Ermittlung der elektrischen Feldstärke und der magnetischen Flussdichte nach § 3 Abs. 1 und Abs. 2 unter Berücksichtigung der Überlagerung von Frequenzen zwischen 9 kHz und 10 MHz ist aus wissenschaftlicher und elektrophysiologischer Sicht nicht sachgerecht. Oberhalb von 90 kHz sind Reizwirkungen auf den menschlichen Organismus wissenschaftlich nicht belegt; es existieren im Bereich > 90 kHz ausschließlich thermische Wirkungen. Da es kein wissenschaftliches Modell zur Addition von Reizwirkung und thermischer Wirkung gibt, ist eine additive Betrachtung von niederfrequenten Feldern ($0 \text{ Hz} < f \leq 90 \text{ kHz}$) und hochfrequenten Feldern ($f > 90 \text{ kHz}$) nicht nachvollziehbar.

Inkonsequent ist auch, dass einerseits diese Anlagen bei der Ermittlung der Feldbelastung bei Niederspannungsanlagen mit berücksichtigt werden müssen, andererseits aber die Feldbelastung durch Niederspannungsanlagen bei der Erstellung der Standortbescheinigung einer Funkanlage nicht berücksichtigt wird.

Vorschläge:

1. Die obere Begrenzung zur Einbeziehung von Immissionen von ortsfesten Hochfrequenzanlagen ist auf 90 kHz festzulegen.
2. Es sollte folgender Hinweis auch im Verordnungstext ergänzt werden: „Die elektrischen und magnetischen Felder aller am [Datum des Inkrafttretens der Verordnung] in Betrieb befindlichen Niederspannungsanlagen bedürfen, sofern keine wesentlichen Änderungen vorgenommen werden, keiner erneuten Ermittlung der Feldgrößen.“

Zu § 3a – Gleichstromanlagen

Im § 3a wird ein neuer zu betrachtender Bereich eingeführt: „*Einwirkungsbereich an Orten, die zum dauerhaften **oder** vorübergehenden Aufenthalt von Menschen bestimmt sind*“. Dieser neue Begriff führt in der Durchführung zu großen Unsicherheiten. Hier muss eine Orientierung an den in § 3 aufgezeigten Bereichen erfolgen („Orte, die zum nicht nur vorübergehenden Aufenthalt von Personen bestimmt sind). In der geltenden Fassung der 26. BImSchV wird richtigerweise darauf abgestellt, dass sich am maßgeblichen Einwirkungsort der elektromagnetischen Felder bestimmungsgemäß nicht nur vorübergehend Menschen aufhalten. Nur aus diesem Grund ist dort auch mit einer im Hinblick auf den zu gewährleistenden Schutz vor den nachteiligen Wirkungen elektromagnetischer Felder relevanten Expositionsdauer zu rechnen. Es ist daher nicht ersichtlich, weshalb von der sachlich zutreffenden Umschreibung in der geltenden Fassung des § 2 der 26. BImSchV zugunsten einer neuen kaum einzugrenzenden Regelung abgewichen werden soll.

Zur Vereinfachung der Durchführung der Genehmigungsverfahren ist ferner auch die Festlegung eines Grenzwertes auch für die elektrische Feldstärke erforderlich und rechtlich geboten. Sinnvoll erscheint es hier auf den Wert zu elektromagnetischen Feldern aus der EU-Ratsempfehlung von 1999 zurückzugreifen, welcher bei elektrischen Gleichfeldern bei 25 kV/m liegt.

Vorschlag: Auch für Gleichstromanlagen sollte die bekannte Festlegung des Einwirkungsort als „Ort der zum nicht nur vorübergehenden Aufenthalt von Menschen bestimmt ist“ übernommen werden.

Zu § 4 – Anforderungen zur Vorsorge

a) Zu § 4 Abs. 2 – Minderungsmöglichkeiten nach dem Stand der Technik, Allgemeine Verwaltungsvorschrift

Allgemeine Überlegungen

Durch den vorliegenden Entwurf wird die Grundlage für eine Verschärfung gelegt, die nach derzeitigem Stand wissenschaftlicher medizinischer Untersuchungen nicht gerechtfertigt ist. Neben der allgemeinen und unspezifischen neuen Minderungspflicht ist der vorliegende Arbeitsentwurf so angelegt, dass über eine ergänzende Verwaltungsvorschrift nach § 48 BImSchG eine weitere strengere Anforderungen und möglicherweise sogar Grenzwertverschärfungen vorgezeichnet erscheinen. Gerade vor dem Hintergrund des durch die Energiewende bestehenden Ausbaudrucks führen die aus der Unbestimmtheit der Vorgaben resultierende Rechtsunsicherheit ebenso wie die erwartbaren strengen Anforderungen zu rechtlich wie technisch erheblichen Hindernissen.

Sowohl die EU-Ratsempfehlungen 1999/519/EC mit ausgewiesenen Expositionsgrenzwerten für die Dauereexposition der Bevölkerung von 5 kV/m und 100 µT als auch die neuste Empfehlung der Internationalen Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP) in ihrer „Guideline for limiting exposure to time-varying electric and magnetic fields (1 Hz to 100 kHz)“ von 10/2010 mit der Empfehlung von 200 µT zeigen, dass die in der Anlage 1a festgelegten

Grenzwerte immer noch aktuell sind und dem Stand der internationalen Forschung und wissenschaftlichen Erkenntnis vollumfänglich genügen; sie sind somit hinreichend sicher. § 3 Absatz 1 und 2 gehen bereits über die Ergebnisse der ICNIRP sowie der Strahlenschutzkommission (SSK) hinaus; der Grenzwert für 50 Hz-Niederfrequenzanlagen wird auf die Hälfte der ICNIRP-Empfehlung festgeschrieben. Eine engere Fassung der Grenz- und Vorsorgewerte durch Erlass einer ergänzenden Verwaltungsvorschrift nach § 48 BImSchG ist nicht begründbar und daher abzulehnen.

Technische Bedenken

Eine allgemeine, nicht spezifizierte und nicht rein dem Zwecke der Vorsorge im Sinne des bisherigen § 4 dienende Minderungspflicht nach dem jeweiligen Stand der Technik, wie sie in § 4 Absatz 2 vorgesehen werden soll, birgt die Gefahr in sich, dass jede mögliche aber nicht verhältnismäßige technische Maßnahme zur Reduktion elektromagnetischer Felder einzusetzen wäre. Neben den negativen wirtschaftlichen Auswirkungen resultieren hieraus erhebliche Hürden für den notwendigen und politisch geforderten Netzausbau; so könnte beispielsweise das bereits oben genannte NOVA-Prinzip nicht in dem dem Willen des Gesetzgebers entsprechenden Maß umgesetzt werden. Der Einsatz von Hochtemperaturleitern auf bestehenden Leitungen oder temperaturabhängiges Leiterseilmonitoring würden erheblich Hindernisse entgegenstehen; die verbundene Bereitstellung zusätzlicher Leitungskapazitäten zur Umsetzung der Energiewende wäre erschwert.

Eine mögliche Konsequenz der Regelung könnte etwa sein, dass entgegen der Verordnungsbegründung die weiter zu spezifizierende Minderungspflicht in der Praxis dazu führt, dass in den Verfahren vor Ort gefordert wird, bewährte, dem Stand der Technik vollumfänglich entsprechende Freileitungstechnik ungeachtet der Einhaltung aller Vorgaben einschließlich der Grenzwerte gemäß § 3 der 26. BImSchV durch erheblich teurere Kabeltechnik zu ersetzen.

Sofern daneben die Grenzwerte für Neuanlagen deutlich über das Maß des § 3 26. BImSchV gesenkt würden, wäre beispielsweise die Verlegung von Mittelspannungskabeln in städtischen Gebieten in der heutigen Form nahezu unmöglich.

Rechtliche Bedenken

Daneben bestehen gegen die vorgeschlagene Dynamisierung und deren Konkretisierung im Rahmen einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift auch rechtliche Bedenken. Die Regelung entbehrt der erforderlichen Bestimmtheit. Aus der Verordnungsermächtigung des BImSchG ergibt sich, dass Anforderungen zur Vorsorge zwar getroffen werden können, diese müssen aber bereits nach dem Wortlaut von § 23 Absatz 1 BImSchG im Rahmen der Verordnung selbst durch „bestimmte“ Anforderungen konkretisiert werden. Die Konkretisierung kann und darf nicht in eine allgemeine Dynamisierungsklausel oder in eine Verwaltungsvorschrift verschoben werden.

Das in § 4 Absatz 2 vorgesehene System führt für Anlagen nach der 26. BImSchV Anforderungen ein, die den Anforderungen für genehmigungsbedürftige Anlagen nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 entsprechen. Damit wird aber die eindeutige Unterscheidung des Gesetzgebers zwischen genehmigungsbedürftigen und nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen unterlaufen. Die Beachtung des allgemeinen Vorsorgegrundsatzes durch dem Stand der Technik entsprechende Maßnahmen ist nach der eindeutigen Wertung des Gesetzgebers nur für genehmigungsbedürftige Anlagen vorgesehen. Für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen sind Vorsorgeanforderungen hingegen nur konkret durch eine Verordnung nach § 23 BImSchG festzulegen. Da es für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen aber kein gesetzliches Vorsorgegebot gibt, kann auch eine Konkretisierung mittels einer auf den Stand der Technik rekurrierenden Dynamisierungsklausel nicht in Betracht kommen.

Im Übrigen würde es auch dem Grundverständnis der immissionsschutzrechtlichen Vorsorge widersprechen, sie „von Gegebenheiten im Einwirkungsbereich,“ abhängig zu machen, wie dies in § 4 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs vorgesehen ist. Die immissionsschutzrechtliche Vorsorge ist allein quellenbezogen. Es wäre systemwidrig, sie davon abhängig zu machen, in welchem räumlichen Gebiet die Emissionen zu einer Verschlechterung der Immissionsverhältnisse führen.

Vorschläge:

1. § 4 Absatz 2 sollte ersatzlos gestrichen werden.
2. Die Bezeichnung des § 4 sollte wieder in „Anforderungen zur Vorsorge“ geändert werden.

b) Zu § 4 Abs. 3 – Überspannungsverbot von Wohngebäuden

Es ist zu begrüßen, dass neue Leitungen in alten Trassen von der Anwendung des Überspannungsverbots ausgenommen sind. Gerade in dicht besiedelten Gebieten, in denen die Wohnbebauung bis unter die Leitungstrassen gewachsen ist, besteht vielfach die erhebliche Schwierigkeit, neue alternative Trassen zu finden. Trotz des erheblichen Netzausbaubedarfs im Höchstspannungsnetz würden hier neue Hemmnisse für den Netzausbau geschaffen.

Auch geht der Verordnungsentwurf richtigerweise davon aus, dass bei tatsächlichen Neuanlagen weitergehende Anforderungen mit geringerem Aufwand zu erfüllen sind, als dies bei Bestandsanlagen der Fall ist. Gerade bei Anlagen nach wesentlichen Änderungen, für die § 3 Abs. 2 in der derzeitigen Fassung möglicherweise ebenfalls einschlägig wäre, gilt dies jedoch nicht. Zur Umsetzung des NOVA-Prinzips können diese sachgerechten Bestandsschutzregelungen zukünftig an Bedeutung gewinnen.

Zu § 7 – Anzeige

Positiv ist zu bewerten, dass die Anzeigepflicht für Anlagen mit einer Spannung von weniger als 110 kV entfallen soll und die Unterlagen nur noch beim Anlagenbetreiber vorgehalten werden müssen. Dadurch entfällt insbesondere die Anzeige einer Vielzahl kleinerer Veränderungen im Mittel- und Niederspannungsnetz, die bisher den weit überwiegenden Anteil der Anzeigen ausmachten. Damit leistet der Verordnungsentwurf hier einen begrüßenswerten Beitrag zum Bürokratieabbau.

Ansprechpartner:

Thorsten Fritsch
Telefon: +49 30 300199-1519
thorsten.fritsch@bdew.de