Grundrechtliche Probleme bei einem beschleunigten Ausbau der transeuropäischen Energienetze

Christopher Frey*

Inhalt

A. Einleitung 20
B. Die transeuropäischen Netze als Politikfeld der EU 21
I. Begriffsbestimmung 21
II. Primärrechtliche Grundlagen 23
III. Art der Zuständigkeit 25
IV. Die Leitlinien als Handlungsinstrument im Bereich der transeuropäischen Netze 26
C. Die wirtschaftliche Bedeutung transeuropäischer Elektrizitätsnetze 27
D. Der aktuelle Leitlinienvorschlag der Europäischen Kommission 29
I. Hintergrund des Vorschlags 29
II. Vorhaben von gemeinsamem Interesse 30
III. Straffung der Genehmigungsverfahren 33
IV. Regulierung und Finanzierung 35
E. Mögliche Grundrechtskonflikte durch den Ausbau der transeuropäischen Energienetze 36
I. Die Grundrechtsbindung von Union und Mitgliedstaaten 37
1. Vor dem Vertrag von Lissabon 37
2. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 39
II. Bindung an die Unionsgrundrechte bei der Umsetzung der Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze? 41

* Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der juristischen Fakultät der TU Dresden. Der vorliegende Beitrag basiert auf einer Magisterarbeit zum Erwerb des LL.M. am Europa-Institut der Universität des Saarlandes. Für die Betreuung der Magisterarbeit und wertvolle Diskussionen gilt der besondere Dank des Autors Prof. Dr. Jürgen Grunwald.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

1. Möglichkeit 1: Verordnungsvollzug („Wachauf"-Situation) 42
2. Möglichkeit 2: „Durchführung von Unionsrecht" 43
III. Betroffenheit einzelner Grundrechte 44
1. Das Recht auf Eigentum 44
2. Verfahrensgrundrechte 48
F. Fazit 51

A. Einleitung

Die Einheitliche Europäische Akte begründete das Vorhaben, bis zum 31. Dezember 1992 den Binnenmarkt zu vollenden. Der Erfolg dieses Vorhabens ist eine der großen Errungenschaften der europäischen Integration. Ein funktionierender Binnenmarkt für Energie jedoch ist bis zum heutigen Tage nicht verwirklicht worden. Ein Hauptgrund dafür liegt in der unzureichenden Vernetzung der mitgliedstaatlichen Energieinfrastruktur, die den grenzüberschreitenden Transport der Energieträger Elektrizität und Gas bewerkstelligen könnte. Die energiepolitischen Ziele der EU – Versorgungssicherheit, Solidarität im Bedarfsfalle, Wettbewerb auf den Energiemärkten – sind ohne einen massiven Ausbau der grenzüberschreitenden Infrastruktur nicht zu erreichen. Dieser Ausbau kommt bisher jedoch nicht in ausreichendem Maße voran.

Die Kommission will die Ursache der Verzögerungen vor allem in den oft ineffizienten nationalen Genehmigungsverfahren und der mangelnden Investitionsbereitschaft in die Netzinfrastrukturen ausgemacht haben.[1] Daher hat die Kommission Ende 2011 zwei Gesetzesvorschläge präsentiert, die den Ausbau der transeuropäischen Netze beschleunigen und damit den Weg für die Vollendung des Energiebinnenmarktes ebnen sollen. Neben der sogenannten „*Connecting Europe Facility*"[2] die einen finanziellen Rahmen zur Verfügung stellt, schlägt die Kommission auf der Rechtsgrundlage des Art. 172 AEUV konkrete Maßnahmen zur Beschleunigung des Ausbaus der transeuropäischen Netze vor.[3] Nach einer informellen Einigung der Kommission mit den Verhandlungsdelegationen des Rates und des Europäischen

1 Siehe Europäische Kommission, Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen „Energieinfrastruktur: Investitionsbedarf und -lücken" v. 10.6.2011, SEK (2011) 755.

2 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe", KOM (2011) 665 endg. v. 19.10.2011.

3 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG, KOM (2011) 658 endg. v. 19.10.2011, in der Folge als „Verordnungsvorschlag" bezeichnet.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Parlaments im November 2012 wurde der Kompromisstext am 12. März 2013 vom Plenum des Europäischen Parlaments angenommen. Damit bedarf es nun noch der formellen Zustimmung des Rates, ehe die Verordnung in Kraft treten kann.[4]

Der Ausbau der transeuropäischen Energienetze soll durch eine zeitliche Straffung und einheitliche Gestaltung der Genehmigungsverfahren in den Mitgliedstaaten entscheidende Impulse erhalten. Der Verordnungsvorschlag weist darüber hinaus zwölf strategische Infrastrukturkorridore aus, deren Verwirklichung Priorität hat.

Der Bau von Energieinfrastruktur erfordert häufig einen Eingriff in grundrechtliche Schutzbereiche. Besonders betroffen ist das Eigentumsrecht von Grundstückseigentümern, deren Grundstück von einer Leitung zum Strom- oder Gastransport überquert werden soll. Anwohner müssen darüber hinaus auch mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen durch Immissionen rechnen. Schließlich muss den vom Netzausbau betroffenen Personen eine angemessene Möglichkeit zur Wahrnehmung ihres Rechtsschutzes geboten werden. Der Netzausbau muss also eine ganze Reihe von grundrechtlich garantierten Schutzbereichen achten.

Der vorliegende Beitrag widmet sich der Frage nach der Anwendbarkeit der EU-Grundrechte im Prozess des Ausbaus der transeuropäischen Energienetze. Der Schwerpunkt liegt auf dem Ausbau der Elektrizitätsleitungen, da für diese in absehbarer Zeit der größte Handlungsbedarf besteht. Nach einer umfänglichen Darstellung der rechtlichen Grundlagen der transeuropäischen Energienetze und deren wirtschaftlicher Bedeutung wird die Anwendbarkeit der EU-Grundrechte im konkreten Fall erörtert. Sodann wird eine exemplarische Prüfung anhand des Eigentumsschutzes und relevanter Verfahrensgarantien vorgenommen.

B. Die transeuropäischen Netze als Politikfeld der EU

I. Begriffsbestimmung

Der Begriff der transeuropäischen Netze (TEN) beschreibt die erhebliche Infrastruktur in den Bereichen Verkehr, Energie und Kommunikation.[5] Schon der Begriff „transeuropäisch“[6] weist auf die besondere, die gesamte Europäische Union um-

4 Der konsolidierte Text der Verordnung nach den Trilogverhandlungen kann unter http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st16/st16563.en12.pdf (13.3.2013) abgerufen werden. Der vorliegende Beitrag basiert im Wesentlichen auf dem Kommissionsvorschlag von Oktober 2011, berücksichtigt jedoch an relevanten Stellen auch die Änderungen des im Plenum zur Abstimmung stehenden Textes.

5 Vgl. *Frohnmeyer*, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur EU, 2002, Art. 129 b-d, Rdnr. 1.

6 Und nicht etwa „Gemeinschafts“- oder „Unionsnetze“.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

spannende und verbindende Bedeutung dieser Infrastruktur hin.[7] Dabei umfasst der Begriff sowohl den Auf- und Ausbau zwischenstaatlicher Verbindungen, als auch den Anschluss bisher isolierter Gebiete sowie den erforderlichen Ausbau rein nationaler Infrastruktur, sofern dieser den Zielen des Unionshandelns – Stärkung des Binnenmarkts und des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Europäischen Union – zugutekommt. Die physische Grenzüberschreitung der Infrastruktur ist damit nicht zwingend erforderlich.[8]

Neben den Verkehrs- und Telekommunikationsnetzen stellen die Energienetze die dritte Gruppe der von Art. 170 AEUV erfassten transeuropäischen Netze dar. Bisher zielte das auf Art. 170 bis 172 AEUV gestützte Sekundärrecht auf die Förderung der notwendigen Infrastruktur zur Übertragung von Strom[9] sowie Durchleitungen und Speicherkapazitäten zum Transport von Erdgas.

Damit wird zugleich deutlich, dass nicht alle Formen des Energietransports durch die Politik der Union für die transeuropäischen Energienetze (TEN-E) gefördert wurden.[10] Infrastruktur zum Transport von Mineralöl etwa wurde bisher nicht von dem auf Art. 170 AEUV gestützten Sekundärrecht erfasst. Dies soll sich jedoch mit dem jetzt von der Kommission vorgelegten Verordnungsvorschlag zu den neuen Leitlinien ändern, der ausdrücklich auch Infrastruktur für den Transport von Erdöl einschließt. Der Vorschlag definiert den Begriff „Energieinfrastruktur" als „jede ma-

7 Vgl. *Frohnmeyer*, (Fn. 5), Art. 129 b-d, Rdnr. 1, der darauf hindeutet, dass sich der Geltungsbereich des Titel XII AEUV im Prinzip auf das Grundgebiet der Union beschränkt, dies jedoch den Mitgliedstaaten nicht die Möglichkeit zur Zusammenarbeit mit Drittstaaten bei der Verwirklichung der Ziele aus Art. 170 AEUV nimmt. (Vgl. Art. 171 Abs. 3 AEUV). Im Ergebnis ebenso *Neumann*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, 5. Aufl. 2010, Art.170-172 AEUV, Rdnr. 15, der den TEN allerdings grundsätzlich eine „über das Gebiet der EU hinausgehende Dimension" einräumt.

8 Entscheidendes Kriterium ist vielmehr die positive Auswirkung des Vorhabens auf die Verwirklichung des Binnenmarktes. Anstelle mehrerer Kommentatoren *Neumann*, (Fn. 7), Art. 170 AEUV, Rdnr. 7. Für Vorhaben von gemeinsamem Interesse soll nun jedoch gelten, dass diese zumindest „erhebliche grenzüberschreitende Auswirkungen" haben müssen. Vgl. Art. 4 des Verordnungsvorschlags.

9 Verteilnetze zur Versorgung der Endverbraucher waren bisher allerdings nicht vom auf Art. 170 AEUV gestützten Sekundärrecht erfasst und schienen damit vom Regelungsbereich des Titel XVI AEUV ausgenommen. Vgl. anstelle vieler abstellend auf die Transitrichtlinien von Elektrizitätslieferungen über große Netze *Lecheler*, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur EU, 40. EL 2009, Art. 154 EGV, Rdnr. 10. Die bisher gültige Leitlinienentscheidung 1364/2006/EG galt für Hochspannungsleitungen und unterseeische Verbindungen für Elektrizität sowie Hochdruckgasleitungen inkl. Anlagen und Ausrüstungen. Damit waren Verteilnetze vom Anwendungsbereich ausgenommen. Vgl. Art. 2 der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG v. 6.9.2006 zur Festlegung von Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze.

10 *Grunwald*, Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaften: EGKS-EURATOM-EG, 2003, S. 547, weist darauf hin, dass der Begriff der transeuropäischen Netze sich im Sinne einer engen Auslegung des Begriffs „Energiewirtschaft" auf die leitungsgebundenen Energien Elektrizität und Gas beschränkt.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

terielle Ausrüstung, die für die Stromübertragung und -verteilung oder die Gasfernleitung und -verteilung, für den Transport von Erdöl oder von CO_2 oder für die Speicherung von Strom oder Gas konzipiert ist [...].“[11]

II. Primärrechtliche Grundlagen

Der Vertrag von Maastricht enthielt die ersten ausdrücklichen Vorschriften über die transeuropäischen Netze. Deren Auf- und Ausbau wurde als neues Tätigkeitsfeld der Gemeinschaft in dem damaligen Art. 3 EGV festgeschrieben. Darüber hinaus führte der Vertrag von Maastricht einen eigenen Titel über die transeuropäischen Netze in das Vertragswerk ein.[12] Der damalige Art. 154 EGV verwies vor allem auf die Stärkung des Binnenmarktes und des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes in der Union.[13]

In der Lissabonner Fassung des AEUV sind die transeuropäischen Netze derzeit Gegenstand des Titel XVI (Art. 170-172 AEUV). In Art. 170 AEUV heißt es: „Um einen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der Artikel 26 und 174 zu leisten [...] trägt die Union zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur bei.“

Artikel 170 AEUV beschreibt zunächst die Ziele der Union im Bereich der transeuropäischen Netze. Wichtige Primärziele sind nach wie vor die Verwirklichung des Binnenmarktes im Sinne des Art. 26 Abs. 1 AEUV und die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes in der Union im Sinne des Art. 174 AEUV. Der Beitrag zur Verwirklichung des Binnenmarktes besteht in der Beseitigung der Hemmnisse für den Austausch von Waren und Dienstleistungen. Das Binnenmarktziel wird von dem auf der Grundlage des Art. 170 AEUV erlassenen Sekundärrecht noch konkretisiert, in dem etwa auf die rationelle Erzeugung, Verteilung und Nutzung von Energie sowie die Erschließung und Einbeziehung neuer Energiequellen im Sinne der Kostengünstigkeit und Versorgungssicherheit hingewiesen wird.[14] Der Beitrag zum sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt im Sinne der Strukturpolitik des Art. 174 AEUV besteht vorrangig in der Anbindung abgelegener oder nicht ausreichend angebundener Regionen an die transeuropäischen

---

11 Art. 2 Abs. 1 des Verordnungsvorschlags.

12 Vertrag von Maastricht, Titel XII (Art. 129 b-d). Ein eigenständiger Energietitel ließ hingegen noch bis zum Vertrag von Lissabon auf sich warten. Die Europäische Energiepolitik ist gegenwärtig in dem Titel XXI (Art. 194) des AEUV normiert.

13 Der Verweis auf den Binnenmarkt (Art. 26 AEUV) und die Strukturpolitik (Art. 174 AEUV) findet sich auch im heutigen Art. 170 Abs. 1 AEUV wieder.

14 Vgl. Art. 3 der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6.9.2006 zur Festlegung von Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze und zur Aufhebung der Entscheidung 96/391/EG und der Entscheidung Nr. 1229/2003/EG, ABl. L 262 v. 22.9.2006, S. 3. Vgl. auch *Neumann*, (Fn. 7), Art. 170 AEUV, Rdnr. 15.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Netze und die damit einhergehende Verringerung der Unterschiede im Entwicklungsstand der europäischen Regionen.[15]

Konkret zielt das Unionshandeln laut Art. 170 Abs. 2 auf den Verbund und die Interoperabilität der einzelstaatlichen Netze und den Netzzugang. Mit dem Verbund der einzelstaatlichen Netze sind hauptsächlich die Schließung von bestehenden Lücken, der Auf- und Ausbau neuer zwischenstaatlicher Verbindungen und der Ausbau bestehender Verbindungen gemeint.[16] Der Begriff Interoperabilität setzt eine bereits bestehende Infrastruktur voraus, die aufgrund unterschiedlicher technischer Standards nicht ineinandergreift.[17] Die Interoperabilität kann durch die Beseitigung dieser unterschiedlichen Standards und die Vereinheitlichung der Systeme erzielt werden. Was den Zugang zu den einzelstaatlichen Netzen betrifft, so ist in erster Linie der physische Zugang, also der Anschluss an das bestehende Netz gemeint.[18] Ein Anspruch auf Netznutzung im Sinne eines „*third party access*" kann daraus nicht abgeleitet werden.[19] Schließlich weist Art. 170 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV auf die Notwendigkeit der Verbindung insularer, eingeschlossener und am Rande gelegener Gebiete mit den zentralen Gebieten der Union hin. Als Rahmenbedingung gibt der Art. 170 Abs. 2 AEUV vor, dass die Union im Bereich der transeuropäischen Netze in einem „System offener und wettbewerbsorientierter Märkte" handelt. Diese Rahmenbedingung zielt vor allem auf die Beteiligung privater Initiativen bei der Realisierung der erforderlichen Infrastrukturprojekte im Bereich der transeuropäischen Netze.[20] Was den Anwendungsbereich des Art. 170 AEUV betrifft, so umfasst dieser lediglich die in dem Artikel genannte Infrastruktur, nicht jedoch die auf den Netzen erbrachten Leistungen oder Dienste.[21]

Der Art. 171 AEUV zählt die Handlungsinstrumente der Union im Bereich der transeuropäischen Netze auf. Die Maßnahmen, welche der Union zur Erreichung der Ziele aus Art. 170 AEUV zur Verfügung stehen, umfassen die Erstellung von Leitlinien, die notwendigen Aktionen zur Gewährleistung der Interoperabilität der Netze und den finanziellen Beitrag zu Vorhaben von gemeinsamem Interesse. Bei der Ausführung all ihrer Maßnahmen berücksichtigt die Union „die potentielle wirtschaftliche Lebensfähigkeit der Vorhaben".[22] Durch den zweiten Absatz des Art. 171 AEUV

15 Vgl. *Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 170 AEUV, Rdnr. 15; *Neumann*, (Fn. 7), Art. 170 AEUV, Rdnr. 16.

16 Anstatt vieler *Calliess*, (Fn. 15), Art. 170 AEUV, Rdnr. 19.

17 Vgl. *Bogs*, Die Planung transeuropäischer Verkehrsnetze, 2002, S. 57.

18 *Frohnmeyer*, (Fn. 5), Art. 129 b-d, Rdnr. 11; *Lecheler*, (Fn. 9), Art. 154 EGV, Rdnr. 21.

19 *Frohnmeyer*, (Fn. 5), Art. 129 b-d, Rdnr. 11; *Lecheler*, (Fn. 9), Art. 154 EGV, Rdnr. 21. *Neumann*, (Fn. 7), Art. 170 AEUV, Rdnr. 17, weist noch ergänzend darauf hin, dass die rechtliche Ausgestaltung des Zugangs zu den Netzen durch die Vorschriften des Binnenmarktes geregelt wird.

20 *Calliess*, (Fn. 15), Art. 170 AEUV, Rdnr. 25; *Lecheler*, (Fn. 9), Art. 154 EGV, Rdnr. 15.

21 Vgl. *Calliess*, (Fn. 15), Art. 170 AEUV, Rdnr. 9.

22 Art. 171 Abs.1 UAbs. 4 AEUV.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

werden die Mitgliedstaaten angehalten, ihre für den Bereich der transeuropäischen Netze relevanten einzelstaatlichen Politiken in Zusammenarbeit mit der Kommission zu koordinieren. Wichtiger und logischer Grundpfeiler für diese Koordinierung ist das Initiativrecht der Kommission für Maßnahmen im Rahmen der transeuropäischen Netze.[23] Ein praktischer Ausdruck dieser Koordinierung ist der häufige Rückgriff auf das Komitologieverfahren bei der Rechtsetzung im Bereich der transeuropäischen Netze.[24]

Schließlich weist Art. 171 Abs. 3 AEUV auf die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit dritten Ländern hin, sofern dies den Vorhaben von gemeinsamem Interesse förderlich ist bzw. sofern dies zur Erreichung der Interoperabilität beiträgt. Hier greift die ausdrückliche Vertragsschlusskompetenz aus Art. 216 AEUV, deren Verfahren in Art. 218 AEUV beschrieben ist. Die Zuständigkeit bei der Zusammenarbeit mit Drittstaaten teilt sich die Union wohl mit den betroffenen Mitgliedstaaten.[25]

III. Art der Zuständigkeit

Wie auch die allgemeine Energiekompetenz des Art. 194 AEUV fallen die transeuropäischen Netze unter die geteilten Zuständigkeiten. Artikel 4 AEUV führt diese unter dem Buchstaben h) und damit dem Bereich Energie unmittelbar vorangehend. Laut Art. 170 Abs. 1 Satz 1 AEUV trägt die Union zwecks Verwirklichung von Binnenmarkt und Kohäsion zum Auf- und Ausbau der transeuropäischen Netze bei. Diese Formulierung unterstreicht den grundsätzlich unterstützenden und ergänzenden Charakter des Unionshandelns im Bereich der transeuropäischen Netze. Auch das Subsidiaritätsprinzip aus Art. 5 Abs. 3 EUV beschränkt die Handlungsfreiheit der Union auf die Maßnahmen, deren Ziele auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht oder nicht in ausreichendem Maße erreicht werden können und die wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Es stellt sich die Frage, wie die geteilte Zuständigkeit konkret ausgestaltet wird. Naheliegend wäre die Vermutung, dass Planungs- und Genehmigungstätigkeiten sowie die Durchführung der einzelnen Vorhaben im Prinzip den Mitgliedstaaten überlassen sind.[26] Damit würde die Letztverantwortung für die Realisierung einzelner Vorhaben bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Das bisher auf der Basis des Art. 172 AEUV ergangene Sekundärrecht stützt diese Annahme. In den Leitlinienentscheidungen wurden die vorrangig zu realisierenden Infrastrukturvorhaben von europäischer Bedeutung ausgewiesen, ohne jedoch die Modalitäten zur Verwirklichung dieser Korridore im Einzelnen zu regeln.

---

23 *Lecheler*, (Fn. 9), Art. 155 EGV, Rdnr. 38.

24 *Neumann*, (Fn. 7), Art. 171 AEUV, Rdnr. 50.

25 So zumindest *Calliess*, (Fn. 15), Art. 171 AEUV, Rdnr. 41. Anders aber *Lecheler*, (Fn. 9), Vorbemerkung zu den Art. 154-156 EGV, Rdnr. 11.

26 So auch die weit überwiegende Meinung im Schrifttum. Zustimmend etwa *Neumann*, (Fn. 7), Art. 170 AEUV, Rdnr. 1.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

IV. Die Leitlinien als Handlungsinstrument im Bereich der transeuropäischen Netze

Die Instrumente, mit denen die Union ihre Ziele aus Art. 170 AEUV erreichen kann, sind abschließend in Art. 171 AEUV aufgezählt. In der Praxis erlässt die Union sektorenübergreifende Rechtsakte über die finanzielle Unterstützung[27] und Leitlinien für die einzelnen Sektoren. Darüber hinaus bestehen eigenständige Rechtsakte zur Verwirklichung der Interoperabilität.

Die Union kann, um ihre Ziele aus Art. 170 AEUV zu erreichen, Leitlinien aufstellen, welche „die Ziele, die Prioritäten und die Grundzüge der im Bereich der transeuropäischen Netze in Betracht gezogenen Aktionen" beinhalten. In den Leitlinien werden Vorhaben von gemeinsamem Interesse ausgewiesen und konkretisiert. Die konkreten Vorhaben sind in den Leitlinien entweder in textlich beschreibender Form oder visuell in Form von Karten enthalten. Die Umsetzung von infrastrukturellen Vorgaben bleibt aber im Prinzip den Mitgliedstaaten überlassen. Beachtlich ist in dieser Hinsicht der aktuelle Vorschlag der Kommission, der eine einheitliche Organisation der Genehmigungsverfahren mit zeitlicher Straffung vorsieht. Die Rechtsverbindlichkeit der Leitlinien ist nicht gänzlich unumstritten.[28] Ob eine Rechtspflicht seitens der Mitgliedstaaten besteht, die in den Leitlinien definierten Projekte im Ergebnis auch tatsächlich zu verwirklichen, muss bezweifelt werden. Genaue Aussagen über den Rechtscharakter der Leitlinien lassen sich jedoch erst nach Analyse des Sekundärrechtsaktes treffen, durch den die Leitlinien verabschiedet werden.[29] In jedem Fall besteht aber eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Mitarbeit an der Realisierung der ausgewiesenen Vorhaben.[30]

Im Energiebereich gab es bisher drei Leitlinienentscheidungen: Die erste wurde im Jahr 1996 verabschiedet,[31] die zweite 2003[32] und die dritte 2006.[33] Den im Oktober

27 Etwa die „*Connecting Europe Facility*", KOM (2011) 665 endg.

28 Einer Rechtsverbindlichkeit der Leitlinien zustimmend *Bogs*, (Fn. 17), S. 152; sowie eingeschränkt *Calliess*, (Fn. 15), Art. 171 AEUV, Rdnr. 4, der die Leitlinien als „verbindliche Rahmenvorgaben, auf deren Umsetzung die Mitgliedstaaten hinzuwirken haben" beschreibt. Ähnlich *Neumann*, (Fn. 7), Art. 171 AEUV, Rdnr. 3, der allerdings nur von einer Verpflichtung zur „Förderung der Vorhaben durch staatliche Maßnahmen" spricht.

29 So auch *Bogs*, (Fn. 17), S. 62.

30 *Erdmenger*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Bd. 3, 6. Aufl. 2003, Art. 155 EGV, Rdnr. 18.

31 Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.6.1996 über eine Reihe von Leitlinien betreffend die transeuropäischen Netze im Energiebereich (1254/96/EG), ABl. L 161 v. 29.6.1996, S. 147 ff.

32 Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2003 über eine Reihe von Leitlinien betreffend die transeuropäischen Netze im Energiebereich und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1254/96/EG (1229/2003/EG) ABl. L 176 v. 15.7.2003, S. 11-28.

33 Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6.9.2006 zur Festlegung von Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze und zur Aufhebung der Entscheidung 96/391/EG und der Entscheidung Nr. 1229/2003/EG (1364/2006/EG), ABl. L 262 v. 22.9.2006, S. 1-23.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2011 vorgelegten Entwurf einer Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze[34] hat das Plenum des Europäischen Parlaments am 12. März 2013 angenommen, nachdem Ende 2012 eine politische Einigung in Trilogverhandlungen erzielt werden konnte. Nach der Abstimmung im Parlament muss der Rat noch seine formelle Zustimmung geben.

Abgesehen von den inhaltlichen Regelungen des Verordnungsvorschlags ist schon die Frage nach dem angemessenen und aufgrund von Art. 170 AEUV überhaupt zulässigen Rechtsinstrument diskussionswürdig. Vereinzelt wird angemerkt, der Erlass der Leitlinien in Form einer Verordnung sei unzulässig.[35]

C. Die wirtschaftliche Bedeutung transeuropäischer Elektrizitätsnetze

Die gegenseitige Vernetzung sowie die Schließung von bestehenden Lücken sind unerlässlich für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts. Am deutlichsten wird dies am Beispiel der Verkehrsnetze, da ohne grenzüberschreitende Straßen, Wasserwege und Bahnstrecken eine uneingeschränkte Freizügigkeit von Personen, Gütern und Diensten kaum möglich wäre. Dies gilt jedoch in ähnlichem Maße auch für die Energienetze. Um den grenzüberschreitenden Stromhandel zu gewährleisten und Erzeugern und Verbrauchern in der ganzen Union einen gemeinsamen Markt zu ermöglichen, müssen Leitungen verbunden und die Infrastruktur vereinheitlicht werden. Divergierende nationale Standards im Bereich der technischen Infrastruktur können sich darüber hinaus auch hemmend auf die Dienstleistungsfreiheit auswirken.[36]

Vor allem aufgrund des hohen Investitionsbedarfs in die Übertragungs- und Fernleitungsnetze geht der erforderliche Ausbau dieser Netze nur schleppend voran. Auch die mit dem dritten Binnenmarktpaket anvisierte Entflechtung der Energieunternehmen hat bisher nicht zu den gewünschten Investitionssteigerungen in die Netzinfrastrukturen geführt. Die bestehenden nationalen Netze sind nicht ausreichend miteinander verknüpft und es fehlt an Interkonnektoren.[37] Die unzureichende Harmonisierung der technischen Standards behindert nach wie vor den grenzüberschreitenden Handel mit Strom. Daher liegt der Schlüssel zur Verwirklichung des

34 KOM (2011) 658 endg.

35 Sich kritisch mit der Zulässigkeit einer Verordnung für den Erlass der Leitlinien auseinandersetzend das Centrum für Europäische Politik (CEP), CEP-Analyse Nr. 05/2012 Energieinfrastruktur (TEN-E) v. 30.1.2012, www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/energie/ten-e/ (13.3.2013).

36 Als konkretes Beispiel sei hier die technische Wartung von Strom- und Gasleitungen genannt. Darauf abstellend wohl auch *Frohnmeyer*, (Fn. 5), Art. 129 b-d, Rdnr. 5.

37 In diesem Sinne auch Erwägungsgrund 7 des Verordnungsvorschlags.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Elektrizitätsbinnenmarktes laut dem Verband Europäischer Übertragungsnetzbetreiber (ENTSO-E) konkret in der Vereinheitlichung des Übertragungsnetzes mit freiem Zugang Dritter. Ein vollkommener Binnenmarkt würde den Verbrauchern eine freie Wahl des Stromanbieters ermöglichen und freien Wettbewerb auf dem Strommarkt garantieren.[38]

Nicht nur von Seiten der Europäischen Kommission wird in jüngerer Zeit wiederholt auf die Rolle der transeuropäischen Elektrizitätsnetze für die effiziente Nutzung der erneuerbaren Energiequellen hingewiesen.[39] Im Rahmen ihrer 20-20-20 Strategie hat sich die Europäische Union verpflichtet, den Gesamtanteil der erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch auf 20 % anzuheben. Im Jahr 2010 betrug der Anteil der erneuerbaren Energien in der EU ungefähr 10 %.[40] Die im Vergleich zu anderen Sektoren wie der Wärmegewinnung relativ einfache Integration von Energie aus erneuerbaren Quellen im Stromsektor hat bereits zu einem starken Anstieg des Investitionsvolumens in die Nutzung dieser Energiequellen geführt.[41] Die teils hohen Investitionen in die Gewinnung von Energie aus erneuerbaren Quellen treffen momentan jedoch in der Europäischen Union auf eine weitgehend überholte und den Anforderungen eines Energiewandels nicht gewachsene Infrastruktur. Strom aus den Offshore-Windparks in der Nordsee lässt sich heute aufgrund von fehlenden Leitungen nicht europaweit verteilen und vermarkten. Ähnliches gilt für die großen Solarkraftwerke im Süden der EU. Die bestehenden nationalen Netze zum Stromtransport beruhen überwiegend auf dem Gedanken der regionalen Stromversorgung, welche durch geographisch sinnvoll über das ganze Land verteilte und verbrauchsnah platzierte Kraftwerke sichergestellt wird. Die jüngste Entwicklung auf dem Energiemarkt beinhaltet jedoch gerade eine Konzentration von Erzeugungskapazität, welche oftmals weit entfernt von den Verbrauchszentren der erzeugten Energie liegt. Während die erneuerbaren Energien anfänglich vor allem an die Verteilnetzebene angeschlossen wurden,[42] so erfordern die großen Infrastrukturprojekte

38 Siehe ENTSO-E, Zehnjahres-Netzentwicklungsplan (TYNDP), 2012, S. 33.

39 Siehe etwa Europäische Kommission, Energy Infrastructure – Priorities for 2020 and beyond – A Blueprint for an integrated European energy network, KOM (2011) 677 endg. v. 25.10.2011, S. 10; Bundesregierung, Sichere Energieversorgung – grünes Licht für den Ausbau der Stromnetze, www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2011/06/2011-06-06-energiewende-ausbau-stromnetze.html (13.3.2013); ENTSO-E, (Fn. 38); Interview mit Boris Schucht, dem Vorsitzenden der Geschäftsführung von 50 Hertz, Unsere Stromleitungen glühen, Zeit online v. 13.10.2011.

40 Vgl. Europäische Kommission, EU Energy in Figures – Pocketbook 2012, S. 18.

41 Für den Zeitraum 2009-2011 etwa betrug der Anstieg nach Schätzungen der UNEP weltweit 32 %. Vgl. www.unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=2647&ArticleID=8805&l=en (13.3.2013).

42 In Deutschland waren im Jahr 2011 noch 97 % der erneuerbaren Energien an die Verteilnetze angeschlossen. Siehe BNetzA, Monitoring Bericht 2011, S. 87.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

wie Offshore-Windparks vor allem Investitionen in die Übertragungsnetze zum Ferntransport der erzeugten Energie. Hier sollen nach Vorstellung der Europäischen Kommission europäische „Stromautobahnen" Abhilfe schaffen.[43]

D. Der aktuelle Leitlinienvorschlag der Europäischen Kommission

I. Hintergrund des Vorschlags

Den geschilderten Problemen des Ausbaus der transeuropäischen Energienetze soll nun durch den im Oktober 2011 von der Kommission veröffentlichten Verordnungsvorschlag zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur begegnet werden. Der auf Art. 172 AEUV gestützte Vorschlag für eine Verordnung soll die Entscheidung Nr. 1364/2006/EG aufheben, welche die bisher gültigen Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze enthielt. Diese Entscheidung sah rund 550 konkrete Vorhaben im Bereich der Strom- und Gasinfrastruktur vor und unterteilte sie in drei Kategorien: Vorhaben von europäischem Interesse, vorrangige Vorhaben und Vorhaben von gemeinsamem Interesse.[44] In einem Bericht von April 2010 über den Fortschritt bei der Umsetzung der Ziele im Bereich der transeuropäischen Energienetze wies die Kommission auf die „mangelhafte Fokussierung und Flexibilität" sowie auf das „Fehlen eines ‚Top-down'-Ansatzes" hin. Sie identifizierte die langwierigen nationalen Genehmigungsverfahren als eines der Haupthindernisse für die erforderlichen Investitionen in die Energieinfrastruktur.[45] Daneben war der bisherige durch die transeuropäische Netze-Finanzierungsverordnung erlassene Finanzrahmen nach Meinung der Kommission zu eng bemessen.[46]

---

43 Vgl. KOM (2011) 677 endg., S. 12.

44 Siehe Art. 6-8 der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG zur Festlegung von Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze.

45 Aufgrund von Hindernissen im Bereich der Genehmigungserteilung, Regulierung und Finanzierung kann rund die Hälfte der bis 2020 benötigten Investitionen nicht bzw. nicht rechtzeitig getätigt werden. Siehe Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen „Energieinfrastruktur: Investitionsbedarf und -lücken" vom 10.6.2011, SEK (2011) 755.

46 Zu fast gleichlautenden Schlussfolgerungen (mangelnde Investitionen und zu geringe EU-Förderung) kam auch eine 2002 von der Kommission eingesetzte Hochrangige Gruppe um den ehemaligen Kommissar *van Miert* als Reaktion auf die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Projekte im Bereich der Verkehrsnetze. Vgl. *Neumann*, (Fn. 7), Vorbemerkungen zu Art. 170-172 AEUV, Rdnr. 8. Die Probleme waren jedoch auch im Energiebereich nicht neu; bereits im Juli 2004 erkannte die Kommission die unzureichende finanzielle Ausstattung bei einer zu großen Anzahl an ausgewiesenen Vorhaben. Siehe Europäische Kommission, Mid-Term Evaluation of the TEN-E Programme 2000-2006, http://ec.europa.eu/energy/evaluations/doc/2004_ten_e.pdf (13.3.2013).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Einhaltung der angestrebten Ziele im Bereich der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energien kann in den Augen der Kommission nur durch eine innovativere und intelligentere Gestaltung der Übertragungs- und Verteilnetze erfolgen.[47] Im Bereich der Elektrizitätsnetze betont die Kommission die Notwendigkeit moderner Stromautobahnen, um die stark zunehmende Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien in die Netze[48] zu bewältigen, den Strom zu transportieren und gegebenenfalls auftretende Schwankungen in der Versorgungsleistung auszugleichen. Im Oktober 2011 legte die Kommission ferner ihren Plan „*Connecting Europe*" vor, in dessen Rahmen 50 Mrd. Euro in den Ausbau der transeuropäischen Netze investiert werden sollen.[49] Der für den Ausbau der Energienetze vorgesehene Finanzzuschuss beträgt 9,1 Mrd. Euro.[50]

Vor diesem Hintergrund soll der vorgelegte Verordnungsvorschlag den Weg für einen gesamteuropäischen und vor allem zügig voranschreitenden Ausbau der Energienetze in den Bereichen der Strom-, Erdgas- und CO_2-Transportinfrastruktur frei machen.[51] Der Verordnungsvorschlag enthält Leitlinien für die rechtzeitige Entwicklung und Interoperabilität der dringlichsten Vorhaben im Bereich der transeuropäischen Energieinfrastruktur. Er definiert zwölf transeuropäische Infrastrukturkorridore und -gebiete,[52] deren Verwirklichung Priorität hat. Die Realisierung dieser Korridore erfolgt durch die Erarbeitung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse. Um diese Vorhaben zeitnah zu realisieren, werden die Genehmigungsverfahren unionsweit gestrafft und die Regulierung durch Kosten-Nutzen-Analysen erleichtert. Direkte Unionszuschüsse sollen Anreize für die Finanzierung durch Private schaffen.

II. Vorhaben von gemeinsamem Interesse

Der Verordnungsvorschlag sieht vor, dass die Kommission eine Auswahl der Vorhaben von gemeinsamem Interesse (VGI) in Form einer alle zwei Jahre zu aktualisierenden unionsweiten Liste trifft.[53] Die Vorschläge für die Vorhaben von

47 Europäische Kommission, Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach, KOM (2010) 677 endg. v. 17.11.2010.

48 Die Kommission rechnet mit einer Verdoppelung der Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien im Zeitraum 2007-2020. Siehe KOM (2010) 677 endg., S. 9.

49 Pressemitteilung der Europäischen Kommission IP/11/1200 v. 19.10.2011, Connecting Europe: Kommission genehmigt 50 Mrd. EUR für den Ausbau der europäischen Netze.

50 KOM (2011) 665 endg., S. 7. Dieser Betrag könnte jedoch im Rahmen der Verhandlungen über den nächsten EU-Haushaltsrahmen noch auf etwa 5 Mrd. Euro gekürzt werden.

51 Die Kommission weist in der Begründung ihres Vorschlags ausdrücklich auf die Bedeutung für die „vollständige Integration des Energiebinnenmarkts" hin und will sicherstellen, „dass kein Mitgliedstaat vom europäischen Netz isoliert ist."

52 Diese umfassen verschiedene geografische Regionen und „thematische Gebiete" wie die Realisierung intelligenter Netze und den Bau sog. Stromautobahnen. Siehe Anhang I des Verordnungsvorschlags.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

gemeinsamem Interesse sollen von einer regionalen Expertengruppe erarbeitet werden und bedürfen zunächst der Genehmigung in den betroffenen Mitgliedstaaten.[54] Die von den regionalen Expertengruppen erarbeiteten Vorschlagslisten werden spätestens sechs Monate vor dem Verabschiedungsdatum für die unionsweiten Listen der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) übermittelt.[55] Diese gibt dann eine Stellungnahme zu den Vorschlagslisten ab. Von der Kommission verabschiedete Vorhaben von gemeinsamem Interesse werden zu einem „festen Bestandteil der regionalen Investitionspläne" nach Art. 12 der Verordnung (EG) Nr. 714/2009 sowie der Verordnung (EG) Nr. 715/2009 und der relevanten Zehnjahresnetzentwicklungspläne sowie betroffener nationaler Infrastrukturpläne. Innerhalb dieser Pläne soll den Vorhaben von gemeinsamem Interesse „die höchstmögliche Priorität" eingeräumt werden.[56] Ausgeführt werden die Vorhaben von gemeinsamem Interesse durch Projektentwickler, typischerweise einem Übertragungs- bzw. Fernleitungsnetzbetreiber oder Verteilnetzbetreiber.[57] Bestehende Strukturen der nationalen Regulierungsbehörden sowie der Übertragungs- und Fernleitungsnetzbetreiber für die regionale Zusammenarbeit sollen so weit wie möglich genutzt werden. Eine Folgenabschätzung geht davon aus, dass die Zahl der relevanten Vorhaben sich auf etwa 100 im Strom- und 50 im Gassektor belaufen wird.[58]

Den Vorhaben von gemeinsamem Interesse soll auf nationaler Ebene ein Vorrangstatus eingeräumt werden, um eine schnelle Bearbeitung seitens der nationalen Verwaltungsbehörden sicherzustellen.[59] Die Kommission schlägt weiterhin vor, die Vorhaben von gemeinsamem Interesse als Vorhaben zu qualifizieren, „die im öffentlichen Interesse sind."[60] Im Bezug auf Vorhaben mit bedenklichen Auswirkungen auf die Umwelt schlägt die Kommission vor, eine Genehmigung aus Gründen des „überwiegenden öffentlichen Interesses" zu erteilen.[61]

---

53 Art. 3 Abs. 1 des Verordnungsvorschlags.

54 Art. 3 Abs. 3 des Verordnungsvorschlags. Die Zusammensetzung der regionalen Gruppen wird in Anhang III des Verordnungsvorschlags geregelt. Für die Stromvorhaben setzen sich die regionalen Gruppen aus Vertretern der Mitgliedstaaten, der nationalen Regulierungsbehörden, der Übertragungsnetzbetreiber, der betroffenen Projektentwickler sowie der Kommission, der ACER und ENTSO-E zusammen. Siehe Anhang III Abschnitt 1 des Verordnungsvorschlags.

55 Art. 3 Abs. 4 des Verordnungsvorschlags.

56 Art. 3 Abs. 7 des Verordnungsvorschlags.

57 Als Projektentwickler kommen laut der Definition der Kommission Übertragungs-, Fernleitungs- oder Verteilnetzbetreiber bzw. ein sonstiger „Betreiber oder Investor, der ein Vorhaben von gemeinsamem Interesse entwickelt", in Frage.

58 Siehe Erwägungsgrund 17 des Verordnungsvorschlags.

59 In Art. 8 des Verordnungsvorschlags heißt es, (die VGI) „erhalten den national höchstmöglichen Status und werden in den Genehmigungsverfahren entsprechend behandelt, sofern und soweit eine solche Behandlung in den für die jeweilige Infrastrukturkategorie geltenden nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen ist."

60 Erwägungsgrund 20 des Verordnungsvorschlags.

61 Art. 8 Abs. 5 des Verordnungsvorschlags.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Für den Fall, dass es zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Vorhaben von gemeinsamem Interesse kommt, kann die Kommission auch weiterhin europäische Koordinatoren benennen. Der europäische Koordinator soll in einem solchen Fall zum grenzüberschreitenden Dialog beitragen, die Parteien bei der Konsultation der Öffentlichkeit unterstützen und der Kommission einen jährlichen Bericht über die Fortschritte des Vorhaben von gemeinsamem Interesse vorlegen.[62] Zur Erleichterung der Umsetzung der Vorhaben von gemeinsamem Interesse in den Mitgliedstaaten schlägt die Kommission ein sogenanntes Regime des gemeinsamen Interesses vor. Dieses Regime hat zum Ziel, die Regeln für das Genehmigungsverfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten zu vereinheitlichen, um die Effizienz dieser Verfahren zu steigern. Die wichtigsten Inhalte des Regimes sind die Einrichtung einer einzigen Stelle für die Koordinierung und Aufsicht der Genehmigungsverfahren in den jeweiligen Mitgliedstaaten, Mindestanforderungen an Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Festsetzung einer Obergrenze für die maximale Dauer des Genehmigungsverfahrens. Diese drei Aspekte werden im Folgenden näher beleuchtet.

Die Straffung der Genehmigungsverfahren durch zeitliche Begrenzung und teilweise Vereinheitlichung der Methode und damit der Eingriff in die nationalen Umsetzungsmodalitäten der Vorgaben für transeuropäische Energienetze stellt ein Novum dar. Die bisher ergangenen Leitlinienentscheidungen beschränkten sich im Wesentlichen auf die Ausweisung von Infrastrukturvorhaben von europäischer Bedeutung. Mit dem aktuellen Verordnungsvorschlag nimmt die Regelungsintensität gegenüber der nationalen Infrastrukturplanung erheblich zu. Diese Entwicklung wirft kompetenzrechtliche Fragen auf. Wie bereits dargestellt, ist die Funktion der EU im Rahmen der transeuropäischen Netze auf einen „Beitrag" begrenzt und daher eher als Subventionskompetenz zu verstehen. Die Europäische Kommission scheint die Aufgabe der Union im Bereich der Energieinfrastrukturplanung angesichts der Dringlichkeit des transeuropäischen Netzausbaus allerdings zunehmend als Eingriffskompetenz wahrzunehmen.[63] Allerdings unterliegen die inhaltlichen Regelungen des Verordnungsvorschlags zwei wichtigen Einschränkungen. Erstens gelten diese nur für die Vorhaben von gemeinsamem Interesse. Infrastrukturvorhaben müssen mindestens „erhebliche grenzüberschreitende Auswirkungen" haben, um als

62 Die Möglichkeit, einen europäischen Koordinator zu benennen, war bereits unter den vorherigen Leitlinien gegeben. Im September 2007 hat die Kommission vier europäische Koordinatoren benannt. Deren Berichte können unter http://ec.europa.eu/ten/energy/coordinators/index_en.htm (13.3.2013) eingesehen werden. Auch in den Leitlinien für den Verkehrssektor ist die Einsetzung eines europäischen Koordinators vorgesehen. Vgl. Art. 17 a) der Entscheidung Nr. 884/2004/EG zur Änderung der Entscheidung Nr. 1692/96/EG über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes.

63 Zu einer ähnlichen Feststellung kommt *Bogs*, (Fn. 17), S. 67 schon allein aufgrund der primärrechtlich existierenden Kompetenz des Art. 155 EGV (jetzt Art. 171 AEUV): „Mit der primärvertraglichen Befugnis zum Erlaß der Leitlinien dokumentiert sich schließlich der Schritt der Gemeinschaft weg von einer punktuellen finanzierungsbezogenen Förderpraxis hin zu einer aufgabenbezogenen Planungsrechtsetzung."

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Vorhaben von gemeinsamem Interesse zu gelten.[64] Diese Vorgabe verhindert im Sinne der Subsidiarität eine zentralisierte und harmonisierte Infrastrukturplanung seitens der Europäischen Union. Zweitens bedürfen die Vorhaben von gemeinsamem Interesse auch nach dem Verordnungsvorschlag der Billigung der Mitgliedstaaten, deren Hoheitsgebiet betroffen ist.

III. Straffung der Genehmigungsverfahren

Ausgehend von der Erkenntnis, dass die teils langwierigen nationalen Genehmigungsverfahren bisher eines der Haupthindernisse für den Ausbau der transeuropäischen Netze darstellten, macht die Kommission in ihrem Verordnungsvorschlag nun Vorgaben für deren Straffung. Zunächst obliegt es jedem Mitgliedstaat, eine zuständige nationale Behörde[65] für die Koordinierung und Durchführung des Genehmigungsverfahrens zu benennen. Die Behörde fungiert als „einzige Anlaufstelle", bei der die Fäden der Genehmigungsverfahren zusammenlaufen.[66] Die zuständige Behörde trifft eine sogenannte „umfassende Entscheidung", welche in einer Erteilung oder Ablehnung der Baugenehmigung für ein Vorhaben resultiert. Dabei kann die Behörde nach einer integrierten (eine einzige rechtsverbindliche Entscheidung beinhaltenden) oder einer koordinierten Regelung (mehrere rechtsverbindliche Einzelentscheidungen) vorgehen.[67] Sind für ein Vorhaben Entscheidungen in mehr als einem Mitgliedstaat notwendig, sind die betroffenen Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit angehalten und sorgen nach Möglichkeit für gemeinsame Verfahren.[68]

Ein Novum stellt die zwingende Beteiligung der Öffentlichkeit an der Infrastrukturplanung dar. Mit dieser Maßnahme zieht die Union die Lehren aus den Erfahrungen der zurückliegenden Leitlinienentscheidungen, deren Umsetzung oft durch den Widerstand der Öffentlichkeit beeinträchtigt wurde. Die Genehmigungsverfahren sollen so transparent wie möglich gestaltet werden. Dazu schlägt die Kommission die Veröffentlichung eines Verfahrenshandbuchs durch die zuständige Behörde vor.[69] Darüber hinaus soll der jeweilige Projektentwickler ein Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung erarbeiten. Dieses wird von der zuständigen Behörde genehmigt bzw. mit

64 Art. 4 Abs. 1 lit. c des Verordnungsvorschlags.

65 In Deutschland würde die Rolle der zuständigen Behörde wohl der BNetzA zufallen, die schon im Rahmen des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes (NABEG) Aufgaben auf planungsrechtlicher Ebene übernommen hat.

66 Erwägungsgrund 21 des Verordnungsvorschlags.

67 Art. 9 Abs. 2 des Verordnungsvorschlags.

68 Art. 9 Abs. 3 des Verordnungsvorschlags.

69 Das Verfahrenshandbuch wird innerhalb von neun Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung erstellt und enthält unter anderem die Rechtsgrundlagen der Entscheidungen und Stellungnahmen, Informationen über Arbeitsabläufe, Kontaktdaten der beteiligten Ansprechpartner und Informationen über Umfang und Detailgrad der dem Antrag beizufügenden Unterlagen. Siehe Anhang VI (1) des Verordnungsvorschlags.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Änderungsvorschlägen zurückgesendet. Der Vorschlag sieht ferner eine Konsultation der Öffentlichkeit vor Einreichung der Antragsunterlagen vor. Neben der Information der betroffenen Kreise dient die Konsultation der Ermittlung des am besten geeigneten Standorts und des räumlichen Verlaufes der geplanten Infrastruktur. Die Ergebnisse der Konsultation werden von der zuständigen Behörde „gebührend berücksichtigt."[70] Auch hier fordert die Kommission eine Zusammenarbeit zwischen betroffenen Mitgliedstaaten und gegebenenfalls Austausch von Informationen. Relevante Informationen und Entwicklungen bezüglich des Vorhabens werden schließlich über eine eigens eingerichtete Projektwebsite der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.[71]

Ein ebenso bedeutender wie fragwürdiger Aspekt des Vorschlags betrifft die Dauer des Genehmigungsverfahrens. Das auf insgesamt dreieinhalb Jahre begrenzte Genehmigungsverfahren gliedert sich in ein Vorantragsverfahren und ein formales Genehmigungsverfahren[72] Das Vorantragsverfahren beschreibt den Zeitraum von Beginn des Genehmigungsverfahrens – der Mitteilung des Vorhabens durch den Projektentwickler an die zuständige Behörde[73] – bis zur Annahme der Antragsunterlagen durch die zuständige Behörde. Das Vorantragsverfahren wird auf maximal zwei Jahre begrenzt. Das formale Genehmigungsverfahren beginnt mit der Annahme der Antragsunterlagen und endet mit dem Erlass einer umfassenden Entscheidung, also der Erteilung oder Ablehnung der Baugenehmigung. Für das formale Genehmigungsverfahren ist eine maximale Dauer von einem Jahr und sechs Monaten vorgesehen. Die für den Abschluss des Genehmigungsverfahrens vorgeschlagenen Fristen lassen laut Art. 11 Abs. 7 des Verordnungsvorschlags die aus internationalen Rechtsvorschriften und Rechtsvorschriften der Union resultierenden Verpflichtungen unberührt.[74] In dem Kompromisstext von Parlament und Rat wird diese Vorschrift auf administrative Rechtsbehelfe und Gerichtsverfahren ausgedehnt. Bei Annahme dieser Textversion gilt damit, dass die maximale Dauer des Genehmigungsverfahrens mitgliedstaatliche Rechtsbehelfe nicht beschränken darf.

Ob der neue „top-down"-Ansatz die Dauer der nationalen Genehmigungsverfahren von teilweise mehr als zehn Jahren tatsächlich auf dreieinhalb Jahre zu reduzieren vermag, wird sich zeigen, darf jedoch bezweifelt werden. Im Hinblick auf die Er-

70 Art. 10 Abs. 4 des Verordnungsvorschlags.

71 Art. 10 Abs. 7 des Verordnungsvorschlags.

72 Der Verordnungsvorschlag sah zunächst eine maximale Dauer von drei Jahren vor. Vgl. Art. 11 Abs. 1 des Verordnungsvorschlags. In dem Kompromiss zwischen Parlament und Rat wurde die Dauer auf drei Jahre und sechs Monate erhöht.

73 Hier gilt das Datum der Unterschrift der Annahme durch die zuständige Behörde als Beginn des Verfahrens. Vgl. Art. 11 Abs. 1 UAbs. 2 des Verordnungsvorschlags.

74 Das sollte auch und insbesondere für die grundrechtlichen Garantien der GRCh und der EMRK gelten.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

fahrungen der Mitgliedstaaten mit der Umsetzung der zurückliegenden Leitlinien scheint der vorgegebene Zeitrahmen jedenfalls eher unrealistisch. Unklar bleibt, welche Handlungsmöglichkeiten seitens der Kommission oder der regionalen Gruppen bei deutlichen Verzögerungen der Verfahren bestehen. Für den Fall, dass die Dauer des Genehmigungsverfahrens drei Jahre und sechs Monate überschreiten sollte, fordert der Verordnungsvorschlag lediglich einen Bericht der Genehmigungsbehörde über bereits getroffene und noch zu treffende Maßnahmen an die regionalen Gruppen. Bis auf die Benennung eines europäischen Koordinators, der bei der Umsetzung helfen soll, enthält der Verordnungsvorschlag keine Konsequenzen für die nicht zeitgemäße Umsetzung der Vorhaben.

Um einen schnellen Abschluss des Verfahrens zu ermöglichen, schlägt die Kommission den Mitgliedstaaten schließlich vor, Rechtsmittel „so effizient wie möglich" zu behandeln.[75] Auf diese, nicht ganz unproblematische Bestimmung wird an späterer Stelle noch ausführlicher einzugehen sein. An dieser Stelle sei lediglich darauf hingewiesen, dass eine Konkretisierung oder gar Definition dieses Erfordernisses im Verordnungsvorschlag bedauerlicherweise fehlt.

IV. Regulierung und Finanzierung

Die Verbände der europäischen Netzbetreiber für den Strom- (ENTSO-E) und Gasbereich (ENTSO-G) sollen eine Methode für eine harmonisierte Kosten-Nutzenanalyse auf Unionsebene erarbeiten. Diese Methode findet Anwendung auf die zu erstellenden Zehnjahresnetzentwicklungspläne für Strom und Gas. Bis zum 31. Dezember 2016 übermitteln der Verband Europäischer Übertragungsnetzbetreiber (ENTSO-E) und der Verband Europäischer Fernleitungsnetzbetreiber für Gas (ENTSO-G) der Kommission und der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierer ein gemeinsames Strom-, Gasmarkt- und Netzmodell.[76] Für den Strom- und Gasbereich schlägt die Kommission vor, die Kosten auf diejenigen Netzbetreiber aufzuteilen, auf die das Vorhaben eine positive Nettobilanz hat. Die Netzbetreiber können die Kosten dann wiederum über die Netzzugangsentgelte auf die Endverbraucher abwälzen.[77] In Art. 15 des Vorschlags wird darüber hinaus bestimmt, welche Vorhaben von gemeinsamem Interesse für direkte Unionszuschüsse gemäß der *Connecting Europe Facility* in Betracht kommen.

---

75 Art. 9 Abs. 4 des Verordnungsvorschlags. Diese Vorschrift wurde allerdings von Parlament und Rat gestrichen. Die Formulierung findet sich jetzt in Erwägungsgrund 24 der Verordnung wieder.

76 Art. 12 Abs. 8 des Verordnungsvorschlags.

77 Art. 13 Abs. 1 des Verordnungsvorschlags.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

E. Mögliche Grundrechtskonflikte durch den Ausbau der transeuropäischen Energienetze

Großräumige Infrastrukturprojekte wie der Neubau einer Hochspannungsleitung erfordern den Eingriff in öffentliche und private Räume. Die Inanspruchnahme eines privaten Grundstückes für den Bau einer neuen Trasse hat die erhebliche Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten bzw. einen kompletten Verlust des Eigentums durch Enteignung zur Folge. Das nationale Recht sieht Verfahren vor, die den Interessen der Allgemeinheit wie auch des Einzelnen gerecht werden sollen und dem Betroffenen Rechtsschutz gewähren. Da der Bedarf an Aus- und Neubau von Elektrizitätsleitungen teilweise durch die Politik der Europäischen Union zu den transeuropäischen Energienetzen ermittelt wird und damit mögliche Eingriffe in Grundrechtspositionen auch in Umsetzung der in den Leitlinien für transeuropäische Energienetze ausgewiesenen Vorhaben erfolgen, stellt sich die Frage nach einer Rückbindung an die Unionsgrundrechte. Diese Frage wird im folgenden Teil des vorliegenden Beitrags erörtert.

Auch wenn die grundrechtsrelevanten Entscheidungen auf nationalem Recht beruhen,[78] so steht außer Frage, dass die Mitgliedstaaten durch ihren Beitrag zur Verwirklichung der transeuropäischen Energienetze zumindest teilweise europarechtlich determiniert handeln. Daher ist zu prüfen, ob im Zuge der Umsetzung der Vorhaben von gemeinsamem Interesse in den Mitgliedstaaten die Unionsgrundrechte zur Anwendung kommen könnten. Auch die mit dem Regime des gemeinsamen Interesses einhergehende Europäisierung der Planungs- und Genehmigungsebene wirft die Frage nach der Bindung an die Unionsgrundrechte auf. Die dogmatischen Grundlagen und die historische Entwicklung des Grundrechtsschutzes auf Gemeinschafts- und später Unionsebene sind hinreichend bekannt. Auf eine ausführliche Darstellung kann daher verzichtet werden. Auch die Entstehungsgeschichte der Europäischen Grundrechtecharta ist das Thema zahlreicher Publikationen und wird hier nicht im Detail besprochen.[79] Stattdessen beschränkt sich dieser Beitrag auf eine Darstellung der Anwendbarkeit der Grundrechtecharta auf mitgliedstaatliches Handeln. Sodann wird geprüft, ob die Grundrechtecharta auf Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung der transeuropäischen Energienetze-Leitlinien Anwendung findet. Abschließend wird exemplarisch eine Prüfung anhand des Eigentumsrechts und der unionsrechtlichen Verfahrensrechte vorgenommen. Auf weitere möglicherweise durch den Netzausbau betroffene Grundrechte, wie etwa den Gesundheitsschutz (Art. 35 GRCh) oder das Recht auf eine saubere Umwelt (Art. 37 GRCh) wird hingegen nicht im Einzelnen eingegangen.

78 In Deutschland etwa stellt der Planfeststellungsbeschluss für den Bau einer Hochspannungsfreileitung auch die Zulässigkeit einer Enteignung fest. Vgl. § 45 Abs. 1 Nr. 1 EnWG. Diese wird dann im anschließenden Enteignungsverfahren ausgeführt.

79 Anstelle vieler *Barriga*, Die Entstehung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2003.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

I. Die Grundrechtsbindung von Union und Mitgliedstaaten

1. Vor dem Vertrag von Lissabon

Bereits vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon war die Reichweite und Bindungswirkung europäischer Grundrechte Gegenstand einer Reihe von Urteilen des EuGH sowie Thema zahlreicher wissenschaftlicher Publikationen.[80] Dass die Grundrechte für die Institutionen der Europäischen Union[81] gelten sollen, ist nahezu selbstverständlich und ergibt sich schon aus der Evolution der Unionsgrundrechte. Immerhin war die allmähliche Entwicklung eines Grundrechtskatalogs durch die Rechtsprechung des EuGH auch und vor allem eine Antwort auf die fehlende Grundrechtsbindung bei der Rechtsetzung durch die Union. Der EuGH hat dementsprechend wiederholt Handlungen der Unionsorgane am Maßstab der Unionsgrundrechte geprüft.[82] Auch die Charta lässt keinen Zweifel an der Bindung der „Organe und Einrichtungen der Union" an die in ihr enthaltenen Grundrechte.[83] Unionsrecht wird nun aber in den einzelnen Mitgliedstaaten angewendet und in vielen Fällen in nationales Recht umgesetzt.

Der Europäische Gerichtshof wurde mit verschiedenen Konstellationen konfrontiert, bei denen es um die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte ging. Der EuGH hat eine solche Bindung dann als gegeben angesehen, wenn die betreffende Handlung der Mitgliedstaaten „im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts" liegt.[84] Auf dieser Grundlage haben sich verschiedene denkbare Situationen herausgebildet, bei denen eine Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundrechte der Union vorliegt.[85]

Die erste Situation betrifft den administrativen Vollzug von Unionsrecht, also die Anwendung von europäischen Verordnungen und in Ausnahmefällen auch von unmittelbar wirkenden Richtlinien durch nationale Stellen. Seit seinem Urteil in der Rechtssache *Wachauf* aus dem Jahr 1989 hat der EuGH an der Bindung der

---

80 Einen ausführlichen Überblick über Literatur und Rechtsprechung zur Bindung an die Grundrechte der EU gibt *Brosius-Gersdorf*, Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte: die Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des EuGH, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und ihre Fortentwicklung, 2005, S. 17 ff.

81 Die Charta selbst spricht in Art. 51 von den Organen und Einrichtungen der Union.

82 So etwa in EuGH, verb. Rs. C-92/09 und C-93/09, *Schecke*, Slg. 2010, I-11063; EuGH, Rs. C-236/09, *Test Achats*, Slg. 2011, I-773. *Ladenburger*, Institutional Report zum FIDE Kongress 2012 (Session on Protection of Fundamental Rights post-Lisbon), 2012, S. 8, weist darauf hin, dass der EuGH erst nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zum ersten Mal einen Rechtsakt der Organe für grundrechtswiedrig erklärt hat.

83 Vgl. Art. 51 Abs. 1 GRCh.

84 EuGH, Rs. C-260/89, *ERT*, Slg. 1991, I-2925. Zunächst hatte der Gerichtshof allerdings noch den Begriff der „Durchführung des Gemeinschaftsrechts" bemüht. Siehe EuGH, Rs. C-5/88, *Wachauf*, Slg. 1989, 2609.

85 Siehe dazu und zu dem Folgenden *Brosius-Gersdorf*, (Fn. 80), S. 17 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte beim Vollzug von Verordnungen im Prinzip keinen Zweifel gelassen.[86]

Die zweite Situation betrifft die normative Umsetzung von Unionsrecht durch die Mitgliedstaaten. Hier ist vor allem an die Implementierungsakte zur Umsetzung von Richtlinien auf nationaler Ebene zu denken.[87] Der nationale Gesetzgeber hat für eine grundrechtskonforme Umsetzung von Richtlinien zu sorgen. Die innerstaatlichen Gerichte und Verwaltungsbehörden müssen bei richtlinienkonformer Auslegung nationalen Rechts die Unionsgrundrechte beachten. Auch die Frage nach der Grundrechtsbindung bei nationalen Maßnahmen im Bereich der Mindestharmonisierung durch Richtlinien wird überwiegend bejaht.[88]

In den beiden bisher geschilderten Situationen handeln die Mitgliedstaaten als verlängerter Arm des Gemeinschaftsrechts und es liegt eine Art Auftragssituation[89] vor. Die Tatsache, dass nationalen Stellen unter Umständen bei dem Vollzug von Verordnungen und durchgängig bei der Umsetzung von Richtlinien Gestaltungs- oder Ermessensspielräume zukommen, berührt die Anwendbarkeit der Unionsgrundrechte nicht.[90]

Die dritte Situation, bei der der EuGH eine Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten angenommen hat, betrifft die Einschränkung der Grundfreiheiten durch nationale Maßnahmen. Die Mitgliedstaaten müssen die Unionsgrundrechte beachten, wenn sie sich zur Rechtfertigung von Beeinträchtigungen der Grundfreiheiten auf die im Unionsrecht geltenden Ausnahmebestimmungen berufen.[91] Konkret bedeutet dies, dass Ausnahmebestimmungen im Lichte der Unionsgrundrechte ausgelegt werden müssen. Eine Rechtfertigung von Einschränkungen der Grundfreiheiten kann also nach der Judikatur des EuGH nur bei Beachtung der Grundrechte Erfolg haben.[92]

---

86 EuGH, Rs. C-5/88, *Wachauf*, Slg. 1989, 2609; bestätigt durch EuGH, Rs. C-2/92, *Bostock*, Slg. 1994, I-955, Rdnr. 16; EuGH, Rs. C-63/93, *Duff*, Slg. 1996, I-569, Rdnr. 29; EuGH, Rs. C-351/92, *Graff*, Slg. 1994, I-3361, Rdnr. 17; EuGH, Rs. C-292/97, *Karlsson*, Slg. 2000, I-2737, Rdnr. 37; EuGH, Rs. C-313/99, *Mulligan*, Slg. 2002, I-5719, Rdnrn. 33-37.

87 Siehe hierzu *Bleckmann*, Nationale Grundrechte im Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union, 2011, S. 25 ff.

88 Ibid., S. 46 mit Verweis auf EuGH, Rs. C-2/97, *Borsana*, Slg. 1998, I-8597; EuGH, Rs. C-6/03, *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, Slg. 2005, I-2753.

89 Von *Weiler/Lockhart*, Taking rights seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence – Part I, CMLR 32 (1995), S. 73, stammt der Begriff der „*agency situation*".

90 *Brosius-Gersdorf*, (Fn. 80), S. 18. Siehe auch EuGH, Rs. C-2/92, *Bostock*, Slg. 1994, I-955. Zuletzt auch bestätigt in EuGH, Rs. C-411/10, *N.S./M.E.*, Slg. 2011, in der es um die Auslegung der Dublin II-Verordnung ging.

91 *Brosius-Gersdorf*, (Fn. 80), S. 22. Um die Rechtfertigung von Eingriffen in die Grundfreiheiten ging es unter anderem in EuGH, Rs. C-260/89, *ERT*, Slg. 1991, I-2925, und EuGH, Rs. C-112/00, *Schmidberger*, Slg. 2003, I-5659, in der das Grundrecht der Versammlungsfreiheit als Rechtfertigung für die Einschränkung des freien Warenverkehrs angesehen wurde, und EuGH, Rs. C-36/02, *Omega Spielhallen*, Slg. 2004, I-9609.

92 EuGH, Rs. C-260/89, *ERT*, Slg. 1991, I-2925, Rdnr. 43.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Der EuGH hat vor allem die „Wachauf"- und die „ERT"-Rechtsprechung in der Vergangenheit mit einiger Konsequenz bestätigt. Nicht zu Unrecht wird jedoch zuweilen angemerkt, dass die strenge Differenzierung zwischen den Fallgruppen die Vielfalt der möglichen rechtlichen Verbindungen zwischen Union und Mitgliedstaaten nur unzureichend abzubilden vermag.[93]

2. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon

Mit einigen Änderungen gegenüber dem Verfassungsvertrag trat am 1. Dezember 2009 der Vertrag von Lissabon in Kraft. Der Text der Charta ist als solcher nicht Bestandteil des Vertrags, wird jedoch durch den Verweis in Art. 6 Abs. 1 EUV auf die Charta inkorporiert. Der Europäische Gerichtshof kann sich demnach nun in seinen Entscheidungen in grundrechtlichen Fragen direkt auf die Bestimmungen der Charta berufen und ist im Grunde nicht mehr auf den Prozess der Rechtsfortbildung angewiesen.[94] Seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon und der damit einhergehenden Rechtsverbindlichkeit der Charta lässt sich bereits ein deutlicher Anstieg der Vorlagefragen an den EuGH verzeichnen, bei denen es um die Auslegung der Charta geht. Allein im Jahr 2011 wurden mehr als 25 solcher Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof herangetragen.[95] Damit eröffnen sich für den EuGH vielfache Möglichkeiten zur Auslegung der Charta und zur Erkundung neuer Aspekte der europäischen Grundrechtsordnung.

Nach Art. 51 Abs. 1 GRCh gilt die Charta für die Mitgliedstaaten „ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union". Diese Formulierung hat Anlass zu verschiedenen Interpretationen im Hinblick auf die Inkorporierung der EuGH-Rechtsprechung zur Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten gegeben. Im Schrifttum wird auf der einen Seite die Ansicht vertreten, Art. 51 Abs. 1 GRCh würde die Rechtsprechung vollständig inkorporieren und damit alle drei oben beschriebenen Fallgruppen vollumfänglich abdecken.[96] Andere wiederum argumentieren, der Begriff der „Durchführung" des Unionsrechts sei enger zu verstehen als der durch den EuGH geprägte Begriff des „Anwendungsbereiches".[97] Die Debatte macht vor allem deutlich, dass die Formulierung des Art. 51 GRCh die vielschichtigen und teils komplexen Beziehungen zwischen Unions- und nationalem Recht und die daraus erwachsenden Probleme für die Anwendbarkeit der Grundrechte nicht zufriedenstellend zu lösen vermag.[98]

93 So die zutreffende Formulierung bei *Bleckmann*, (Fn. 87), S. 146.

94 *Kokott/Sobotta*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, EuGRZ 2010, S. 266.

95 *Ladenburger*, (Fn. 82), S. 7.

96 Siehe nur die ausführliche Literaturübersicht bei *Brosius-Gersdorf*, (Fn. 80), S. 37, Fn. 80.

97 So etwa *Huber*, Unitarisierung durch Gemeinschaftsgrundrechte – Zur Überprüfungsbedürftigkeit der ERT-Rechtsprechung, EuR 2008, S. 196.

98 Ähnlich auch *Bleckmann*, (Fn. 87), S. 133.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Somit bleibt die konkrete Auslegung dieser Chartabestimmung dem EuGH überlassen, der in jüngster Zeit bereits Gelegenheit hatte, in dieser Frage Stellung zu beziehen. Dabei scheint sich abzuzeichnen, dass der Gerichtshof in der Formulierung des Art. 51 Abs. 1 GRCh jedenfalls keine Einschränkung der Bindungswirkung der Mitgliedstaaten gegenüber seiner Doktrin vom „Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts" sieht.[99] Für diese Auslegung des Art. 51 sprechen zwei Argumente. Zum einen die Absicht der Verfasser, die in den Erläuterungen zur Charta ausdrücklichen Bezug auf die Rechtsprechung des EuGH zum Anwendungsbereich des Unionsrechts nehmen und die Begrifflichkeiten jedenfalls nicht strikt voneinander trennen.[100] Zweitens hätte eine unterschiedliche Wertung der beiden Formulierungen zur Folge, dass sich Beschwerdeführer vor dem EuGH aufgrund der großzügigeren Anwendungsformel vorrangig auf allgemeine Rechtsgrundsätze berufen und die Chartagrundrechte damit ins Leere laufen würden.[101]

Trotz dieser ersten Anzeichen für eine Auslegung des Art. 51 Abs. 1 im Sinne der bisherigen Rechtsprechung zur Anwendbarkeit der Unionsgrundrechte lassen die jüngsten Urteile des EuGH noch keine abschließende Erkenntnis über den Inhalt des Art. 51 Abs. 1 GRCh zu. Bisher gibt es zumindest keine Anzeichen dafür, dass der Gerichtshof die beiden Linien aus *ERT* (Einschränkung der Grundfreiheiten) und *Wachauf* (Vollzug von Unionsrecht) nicht konsequent weiterziehen wird. Handeln die Mitgliedstaaten als „verlängerter Arm" der Union, müssen sie deren Grundrechte auch weiterhin beachten.[102] Gleiches gilt für den Fall der mitgliedstaatlichen Beschränkung von Grundfreiheiten. Über diese Kategorien hinaus eine weitere zu eröffnen, unter die alle restlichen Fälle subsumiert werden könnten, erscheint wenig sinnvoll.[103] Damit wäre der Gerichtshof schon allein logistisch überfordert.[104] Klärungsbedarf besteht allerdings hinsichtlich solcher Situationen, die sich nicht eindeutig dem „Wachauf"- bzw. „ERT"-Fall zuordnen lassen, bei denen jedoch im

99 Vgl. hierzu Schlussanträge GA *Bot* zu EuGH, Rs. C-108/10, *Ivana Scattolon*, Slg. 2011, Nrn. 116-120; sowie EuGH, Rs. C-256/11, *Dereci*, Slg. 2011, Rdnr. 71 f., in dem der EuGH zunächst an den Begriff der „Durchführung des Unionsrechts" erinnert, um dann jedoch auf den „Anwendungsbereich" abzustellen.

100 Vgl. *Kokott/Sobotta*, (Fn. 94), S. 268. Anders aber *Lenaerts*, Die EU-Grundrechtecharta: Anwendbarkeit und Auslegung, EuR 2012, S. 4, der in den Erläuterungen zur Charta „keinen Aufschluss" über die genaue Bedeutung der Begrifflichkeit des Art. 51 Abs. 1 der Charta findet.

101 Vgl. *Jarass*, Charta der Grundrechte, 2010, Art. 51 GRCh, Rdnr. 10.

102 Dementsprechend hat der EuGH etwa die Entscheidung eines Mitgliedstaats darüber, gemäß Art. 3 Abs. 2 VO (EG) Nr. 343/2003 einen Asylantrag zu prüfen, für die Zwecke des Art. 51 Abs. 1 GRCh als eine mitgliedstaatliche Durchführungshandlung der Verordnung eingeordnet und die Unionsgrundrechte für anwendbar erklärt. Vgl. EuGH, verb. Rs. C-411/10 und C-493/10, *N.S./M.E.*, Slg. 2011, Rdnr. 64 ff.

103 Diesen Ansatz verfolgend allerdings GA *Sharpston* in ihren Schlussanträgen zu EuGH, Rs. C-427/06, *Bartsch*, Slg. 2008, I-7245, Nr. 69.

104 Einen solchen Ansatz im Ergebnis ablehnend auch *Ladenburger*, (Fn. 82), S. 15 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

weiteren Sinne Unionsrecht durchgeführt wird. Hier ist in Zukunft der EuGH gefordert. An Vorschlägen einer einheitlichen Definition für die Anwendbarkeit des Art. 51 Abs. 1 GRCh mangelt es im Übrigen nicht.[105]

II. Bindung an die Unionsgrundrechte bei der Umsetzung der Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze?

Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem Vorhergehenden für den Grundrechtsschutz im Rahmen der Umsetzung der jetzt vorgeschlagenen transeuropäischen Energienetze-Leitlinien? In der Praxis wird die mitgliedstaatliche Umsetzung der in den Leitlinien ausgewiesenen Korridore durch die Aufnahme in die nationalen Planungsverfahren für die Netzinfrastruktur erfolgen. In Deutschland etwa durchlaufen die Vorhaben grundsätzlich mehrere Ebenen der Planung.[106] Sie werden zunächst zu einem Teil des nationalen Netzausbauplanes, der den Bedarf an Leitungen feststellt. In einem zweiten Schritt wird der Trassenkorridor durch den Raumordnungsbeschluss festgelegt. Schließlich wird das konkrete Leitungsvorhaben in einem Planfeststellungsbeschluss genehmigt. Wie bei jeder raumbezogenen Infrastrukturplanung kann es auch bei dem Bau von Hochspannungsleitungen zu Grundrechtseingriffen kommen. Diese beruhen üblicherweise auf der Entscheidung der zuständigen nationalen Behörde über die Zulässigkeit des Vorhabens bzw. einem vollziehenden Verwaltungsakt. Im Hinblick auf den Anwendungsbereich der Grundrechtecharta stellt sich allerdings die Frage, ob mit dem Beschluss, der zur Grundrechtsbeeinträchtigung führt, Unionsrecht durchgeführt wird. In der Praxis wird diese Überlegung dann relevant, wenn sich das nationale Verwaltungsgericht mit einer Anfechtung des Beschlusses auseinandersetzen muss, der zum Eingriff in die Grundrechtsposition führt. Über ein Vorabentscheidungsersuchen könnte diese Frage den EuGH erreichen, der sich zur Anwendbarkeit der Grundrechtecharta äußern und in diesem Zusammenhang den Art. 51 GRCh auslegen müsste.

---

105 Vom deutschen Richter am EuGH, *von Danwitz*, Grundrechtsschutz im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts nach der Charta der Grundrechte, in: FS für Roman Herzog, 2009, S. 18, stammt etwa die Formulierung eines „Rechtsverhältnis, das sich ausschließlich oder jedenfalls hauptsächlich aus dem Unionsrecht ergibt." Unionsrecht könnte darüber hinaus auch durch mitgliedstaatliche Handlungen „durchgeführt" werden, wenn der Mitgliedstaat, durch seine fragliche Handlung, „eine Pflicht ausführt, die ihm das Unionsrecht auferlegt." Sinngemäße Übersetzung des bei *Ladenburger*, (Fn. 82), abgedruckten Zitats von Dougan: „*A possible test – fitting for the ‚Wachauf' situation but not for the ‚ERT' situation – might also be to require that through the national act in question the Member State discharges a duty it has by virtue of Union law.*"

106 Siehe zum Planungsverfahren allgemein *Pünder*, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl. 2006, §§ 12-15, S. 365-518. Zum Ausbau der Übertragungsnetze im Besonderen *Weyer*, Der Rechtsrahmen für den Ausbau der Übertragungsnetze in Deutschland, ZNER 2009, S. 210-215.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

1. Möglichkeit 1: Verordnungsvollzug („Wachauf"-Situation)

Zunächst sollte geprüft werden, ob es bei einer Konstellation wie der gerade geschilderten um einen der drei „klassichen" Fälle der Anwenbarkeit der Unionsgrundrechte auf mitgliedstaatliches Handeln geht. Da die Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze durch den Erlass einer Verordnung aufgestellt werden sollen, kann die Frage auf den seit dem „Wachauf"-Urteil als Anwendungsfall anerkannten Verordnungsvollzug begrenzt werden. Die Mitgliedstaaten sind grundsätzlich verpflichtet, eine Verordnung grundrechtskonform auszulegen und anzuwenden.[107] Sollten sekundärrechtliche Ermessensspielräume oder Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Regelungsalternativen bestehen, so müssen auch diese grundrechtskonform ausgestaltet werden. Sofern die Anwendung der Verordnung ergänzendes nationales Recht notwendig macht, muss dieses den Grundsätzen der Äquivalenz und der Effektivität genügen.[108]

Ob die nationale Planfeststellung für ein Vorhaben von gemeinsamem Interesse in der Durchführung der Verordnung ergeht, muss bezweifelt werden. Auch wenn mit dem Netzausbau die in der Verordnung ausgewiesenen Korridore realisiert werden, so kann nicht davon die Rede sein, dass Mitgliedstaaten schon allein dadurch in unmittelbarer Durchführung der Verordnung handeln. Die Leitlinien geben mit den im Anhang aufgeführten Infrastrukturkorridoren lediglich die groben Linien vor. Der Charakter der Leitlinien lässt den Mitgliedstaaten grundsätzlich freie Hand bei der Bestimmung von Trassenverlauf, Art und Umfang der Leitungen und anderen Modalitäten der Ausführung. Im Gegensatz zur Ausweisung von Schutzgebieten im Rahmen der Fauna-Flora-Habitat Richtlinie (FFH-RL) findet gerade keine „parzellenscharfe Festlegung" der Trasse durch die Europäische Union statt.[109] Angesichts fehlender europarechtlicher Durchsetzungs- oder gar Sanktionsmechanismen besteht wohl keine Erfolgsverpflichtung für die Realisierung der TEN seitens der Mitgliedstaaten. Allerdings sind die Mitgliedstaaten, wie bereits dargestellt, zumindest zur Mitarbeit an der Realisierung der in den Leitlinien aufgeführten Korridore verpflichtet. Die Verwirklichung der Vorhaben erfolgt im ersten Schritt durch Aufnahme in die nationalen Netzentwicklungspläne. Auf diesen wiederum beruhen die einzelnen Regelungen der nachfolgenden Planungsebenen bis hin zum Planfeststellungsbeschluss. Somit wird ein Grundrechtseingriff streng genommen nicht in Durchführung der Leitlinienverordnung ergehen, sondern auf dem nationalen Planungsrecht bzw. den relevanten Gesetzen zum Ausbau der Infrastruktur beruhen. Bei der vorliegenden Konstellation geht es also auf den ersten Blick nicht um den klassischen „Wachauf"-Fall der Grundrechtsbindung bei dem Vollzug einer Verordnung.

---

107 Vgl. EuGH, Rs. 249/86, *Kommission/Deutschland*, Slg. 1989, 1263, Rdnr. 10.

108 *Bleckmann*, (Fn. 87), S. 20.

109 Zum Thema Rechtsschutz gegen Grundrechtseingriffe im Rahmen der FFH-RL siehe *Kahl/Gärditz*, Das Grundrecht der Eigentumsfreiheit vor den Herausforderungen des europäischen Naturschutzrechts, ZUR 2006, S. 1 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Andererseits müssen die Mitgliedstaaten die Vorgaben aus dem Regime des gemeinsamen Interesses beachten, wenn sie Vorhaben von gemeinsamem Interesse ausführen. Dazu gehören etwa die Verfahrensbeschleunigung und die Einrichtung bzw. Bestimmung einer „zuständigen nationalen Behörde". Bei der Anwendung dieser direkt aus dem Sekundärrecht resultierenden Verfahrensvorschriften erscheint eine Rückbindung an die Unionsgrundrechte angebracht, selbst wenn den Mitgliedstaaten bei der Anwendung Ermessensspielräume eingeräumt werden.

2. Möglichkeit 2: „Durchführung von Unionsrecht"

Für die Anwendbarkeit der Unionsgrundrechte im Bereich der transeuropäischen Energienetze-Leitlinienumsetzung spricht eine extensive Auslegung des Begriffes „Durchführung" des Unionsrechts.

Der aktuelle Verordnungsvorschlag reicht weit in das nationale Planungsrecht hinein, indem er für die Vorhaben von gemeinsamem Interesse sowohl die Art der Genehmigung als auch den konkreten Zeitplan für das Genehmigungsverfahren vorgibt. Die Modalitäten der Planung werden bis hin zum Planfeststellungsbeschluss vorgeschrieben. Dieser muss nach Inkrafttreten der Verordnung den Anforderungen der „umfassenden Entscheidung" nach Art. 9 Abs. 2 des Verordnungsvorschlags genügen.[110] Im Gegensatz zu den früheren Leitlinienentscheidungen gestaltet die Verordnung das Genehmigungsverfahren für Vorhaben von gemeinsamem Interesse also zumindest teilweise inhaltlich aus. Bisher wurde von den Mitgliedstaaten lediglich gefordert, alle von diesen als erforderlich angesehen Maßnahmen zu treffen, um die Verwirklichung der Vorhaben von gemeinsamem Interesse zu erleichtern und zu beschleunigen und um Verzögerungen so gering wie möglich zu halten.[111]

Die Vorgaben, die den mitgliedstaatlichen Planungsbehörden durch die Kommission gemacht werden, sind geprägt von der dringenden Notwendigkeit, den transeuropäischen Netzverbund und damit den Energiebinnenmarkt zu vollenden.[112] Bei diesem Vorhaben sollten die Mitgliedstaaten, die Unionsrecht durchführen, sich nicht auf Immunität von den Unionsgrundrechten berufen können.

---

110 Einschränkend sei jedoch gesagt, dass es sich bei diesen Vorschriften um Rahmenbedingungen handelt, die das mitgliedstaatliche Planungsrecht als solches nicht ersetzen. Solange die Mitgliedstaaten ihre Pflicht erfüllen und die Genehmigungsverfahren innerhalb von dreieinhalb Jahren zum Abschluss bringen, sollte den Anforderungen aus der Verordnung daher im Prinzip entsprochen sein.

111 Art. 6 Abs. 5 der Entscheidung 1364/2006/EG.

112 Dies bringt auch der Verordnungsvorschlag zum Ausdruck, dessen Erwägungsgrund 14 die Umsetzung der zwölf transeuropäischen Infrastrukturprioritäten als „für das Erreichen der Energie- und Klimapolitikziele der Union unerlässlich" ansieht.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte dürfte sich über das bisher Gesagte hinaus noch differenziert darstellen, je nachdem um welches Grundrecht es im konkreten Fall geht. Während der Verordnungsvorschlag sich nämlich bei den Vorgaben an den räumlichen Verlauf der Infrastruktur zurückhält, macht er sehr weitgehende Vorgaben für den Bereich des Genehmigungsverfahrens. Daher dürfte es vor allem im Bereich der Rechtsmittel und Verfahrensgestaltung starke Eingriffe in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten geben. Erstens muss das Genehmigungsverfahren innerhalb von dreieinhalb Jahren abgeschlossen werden, so dass mit dem Bau der Infrastruktur begonnen werden kann. Zweitens schlägt die Kommission ganz konkret vor, Rechtsmittel „so effizient wie möglich zu behandeln." Es ist daher nicht ersichtlich, warum eine Rückbindung an unionsrechtlich garantierte Verfahrensrechte und Rechtsschutzerfordernisse bei derart eingreifenden unionsrechtlichen Vorgaben abgelehnt werden sollte.

Der Befund über die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte bei der Ausführung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse sagt im Übrigen nichts über die Anwendbarkeit von nationalem Verfassungsrecht. Die Anwendbarkeit der Grundrechtecharta beeinträchtigt nach überwiegender Auffassung nicht die gleichzeitige Anwendbarkeit von Grundrechten, welche den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten entspringen.[113] Bestätigt wurde diese Auslegung jüngst erneut durch den EuGH in seinem Urteil in der Rechtssache *Akerberg Fransson* über ein Vorabentscheidungsersuchen eines schwedischen Gerichts. Der Gerichtshof entschied, dass in Situationen in denen „das Handeln des Mitgliedstaats nicht vollständig durch das Unionsrecht bestimmt wird", nationale Schutzstandards für Grundrechte weiterhin anwendbar seien, sofern diese dem Schutzniveau der Charta vergleichbar seien und Vorrang, Einheit und Wirksamkeit des Unionsrechts nicht beeinträchtigen.[114]

III. Betroffenheit einzelner Grundrechte

1. Das Recht auf Eigentum

Das Eigentumsrecht bildet zusammen mit der Berufsfreiheit und der unternehmerischen Freiheit den Kern der wirtschaftlichen Grundrechte der Charta.[115] Die Ausgestaltung dieses Grundrechts ist zum einen an Art. 1 Zusatzprotokoll Nr. 1 zur EMRK ausgerichtet. Auf diese Vorschrift wird in den Erläuterungen zu Art. 17 GRCh ausdrücklich Bezug genommen.[116] Gleichzeitig war das Eigentumsrecht eines

113 Vgl. *Ladenburger*, (Fn. 82), S. 24.

114 EuGH, Rs. C-607/10, *Akerberg Fransson*, Slg. 2012, Rdnr. 29.

115 *Dauses*, Der Schutz der Grundrechte in der Rechtsordnung der Europäischen Union: unter besonderer Berücksichtigung des institutionellen Schutzes dieser Rechte, 2010, S. 84; *Meyer*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Aufl. 2011, S. 243.

116 Charta-Erläuterungen, ABl. C 303 v. 14.12.2007, S. 32.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

der ersten vom EuGH in seiner Rechtsprechung anerkannten Grundrechte. Bereits in seinem Urteil in der Rechtssache *Hauer* ging es um ebenjenes Recht. Auch wenn keine Verletzung des Eigentumsrechts von Frau *Hauer* durch die Nichterteilung einer Genehmigung für die Anpflanzung von Weinreben auf ihrem Grundstück festgestellt wurde, so bejahte der EuGH die Existenz dieses Grundrechts auf Gemeinschaftsebene. Die Erläuterungen des Grundrechtekonvents zu Art. 17 nehmen ausdrücklich auf das Urteil im Fall *Hauer* Bezug.[117] Die Eigentumsfreiheit war in der Vergangenheit mehrfach Gegenstand von Entscheidungen des Luxemburger Gerichtshofes.[118] Die Rechtsprechung zum Eigentumsgrundrecht hat jedoch keine umfassende Klärung aller Unsicherheiten vermocht.[119] Darüber hinaus hat die Berufung auf das Eigentumsrecht gegenüber der Union vor dem EuGH lange Zeit in keinem Fall zum Erfolg geführt.[120]

Artikel 17 GRCh in der jetzigen Fassung lautet: „Jede Person hat das Recht, ihr rechtmäßig erworbenes Eigentum zu besitzen, zu nutzen, darüber zu verfügen und es zu vererben." Damit ist das Eigentumsrecht primär als Abwehrrecht konzipiert, es begründet aber nach herrschender Meinung auch positive Schutzpflichten.[121] Das Eigentumsgrundrecht verpflichtet gemäß Art. 51 Abs. 1 Satz 1 die Organe und Einrichtungen der Union sowie die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Unionsrecht. Privatpersonen können lediglich mittelbar durch staatliche Umsetzung der Schutzpflicht gebunden werden.[122] Der Eigentumsbegriff ist weit gefasst und umfasst wohl auch den gesicherten Anspruch auf den Eigentumserwerb, nicht jedoch lediglich Hoffnungen oder Aussichten auf den Erwerb von Eigentum.[123] Das Eigentum muss rechtmäßig erworben sein, wobei sich die Definition der Rechtmäßigkeit nach der jeweiligen Rechtsordnung richtet.[124] Geschützt werden durch Art. 17 GRCh in erster Linie der Besitz, aber auch das „Nutzen", das „Verfügen" und das Vererben von Eigentum.[125] Schließlich muss auch die gerichtliche Durchsetzung von Eigentumsverhältnissen als durch das Eigentumsgrundrecht geschützt angesehen werden. Der EuGH hat unter anderem im „Kadi"-Urteil eine Verletzung des

117 Ibid.

118 EuGH, Rs. C-293/97, *Standley*, Slg. 1999, I-2603; EuGH, verb. Rs. C-154/04 und 155/04, *Alliance for Natural Health*, Slg. 2005, 1-6451; EuGH, Rs. C-313/99, *Mulligan*, Slg. 2002, I-5719; EuGH, Rs. C-548/09 P, *Bank Melli Iran/Rat*, Slg. 2011.

119 Vgl. *Bernsdorff*, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Aufl. 2006, Art. 17 GRCh, Rdnr. 23.

120 Darauf weist auch *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 15), Art. 6 EUV, Rdnr. 113 hin.

121 *Bernsdorff*, (Fn. 119), Art. 17 GRCh, Rdnr. 1; *Heselhaus*, in: Heselhaus/Nowak (Hrsg.), Handbuch der europäischen Grundrechte, 2006, § 32, Rdnr. 62; *Cremer*, in: Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Konkordanzkommentar, 2006, Kap. 22, Rdnr. 108.

122 *Jarass*, (Fn. 101), Art. 17 GRCh, Rdnr. 3.

123 Ibid., Rdnr. 7; *Bernsdorff*, (Fn. 119), Art. 17 GRCh, Rdnr. 15.

124 *Heselhaus*, (Fn. 121), § 32, Rdnr. 36; *Jarass*, (Fn. 101), Art. 17 GRCh, Rdnr. 15.

125 Art. 17 Abs. 1 Satz 1 GRCh.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Eigentumsrechts auch deshalb angenommen, weil dem Betroffenen nicht die Möglichkeit gegeben wurde, seinen Standpunkt vor Gericht geltend zu machen.[126] Eine Verletzung grundlegender Verfahrensrechte kann daher ebenfalls das Eigentumsrecht berühren.[127] Grundrechtsträger sind in erster Linie natürliche Personen ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit und juristische Personen.[128] Darüber hinaus können jedoch auch Vereinigungen (etwa von Grundeigentümern) Träger des unionsrechtlichen Eigentumsrechts sein.[129]

Durch Art. 17 GRCh geregelte Eingriffe in die Eigentumsfreiheit betreffen die Eigentumsentziehung und bestimmte Nutzungsregelungen. An dieser Stelle ist vor allem die Entziehung des Eigentums von Interesse. Diese kann auf zwei Arten erfolgen: Durch förmliche Enteignung (*formal expropriation*) bei der das Eigentum auf den Staat oder einen Dritten übergeht und damit voll und dauerhaft verloren wird, oder durch eine „de facto"-Enteignung, bei der die mit dem Eigentumsrecht verbundene Nutzung oder Verfügung über das Eigentum faktisch unmöglich wird.[130] Eine bloße Nutzungsbeschränkung kann nicht als „de facto"-Enteignung angesehen werden.[131] Im Gegensatz dazu ist die Inanspruchnahme eines privaten Grundstücks für den Bau gewisser Infrastrukturen ohne förmliche Enteignung jedoch als „de facto"-Enteignung zu qualifizieren.[132]

Eigentumsentziehungen können gerechtfertigt werden, wenn mehrere Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind. Dazu gehört zunächst eine hinreichend genau formulierte gesetzliche Grundlage für die Eigentumsentziehung. Zudem muss die Entziehung aufgrund eines öffentlichen Interesses erforderlich, und schließlich auch verhältnismäßig sein. Die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs wird nicht explizit in Art. 17 GRCh genannt, ergibt sich aber aus dem Rückgriff auf Art. 52 Abs. 1 GRCh.[133] Laut Art. 17 Abs. 1 Satz 2 GRCh muss die Enteignung durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt werden. Der nationale Gesetzgeber verfügt über einen gewissen Spielraum bei der Beurteilung der Frage, ob ein öffentliches Interesse

126 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi und Al Barakaat Foundation*, Slg. 2008, I-6351.

127 *Jarass*, (Fn. 101), Art. 17 GRCh, Rdnr. 14.

128 *Jarass*, EU-Grundrechte, 2005, § 22, Rdnr. 16.

129 Vgl. EuGH, Rs. 38/94, *The Queen/Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, Slg. 1995, I-3875, Rdnr. 14.

130 Der EuGH untersucht in diesem Zusammenhang, ob der formale Eigentümer von „jeder sinnvollen Art" der Nutzung (etwa der Vermarktung) seines Eigentums ausgeschlossen wird. Vgl. EuGH, Rs. C-347/03, *Friuli-Venezia*, Slg. 2005, I-3785; EuG, Rs. T-65/98, *Van den Bergh Foods Ltd.*, Slg. 2003, II-4653.

131 *Jarass*, (Fn. 101), Art. 17 GRCh, Rdnr. 19.

132 Am Beispiel der Straße ibid.

133 Gelegentlich wird argumentiert, der Rückgriff auf Art. 52 Abs. 1 GRCh sei versperrt, da Art. 17 Abs. 1 bereits eine explizite Schrankenregelung enthält, so etwa bei *Bernsdorff*, (Fn. 119), S. 249. Anders aber *Jarass*, (Fn. 101), Art. 17 GRCh, Rdnr. 22, der die Anforderungen des Art. 52 Abs. 1 auch im Hinblick auf das Eigentumsrecht als einschlägig ansieht. *Calliess*, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 3. Aufl. 2009, § 16.4, Rdnr. 42.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

vorliegt.[134] Im Gegensatz zum Begriff des öffentlichen Interesses in Art. 17 spricht der Art. 52 Abs. 1 Satz 2 über „von der Union anerkannte, dem Gemeinwohl dienende Zielsetzungen".[135] Letztlich muss dem Enteigneten eine angemessene und rechtzeitige Entschädigung gewährt werden (Art. 17 Abs. 1 Satz 2 GRCh).[136] Die Höhe einer angemessenen Entschädigung hängt von den Umständen des jeweiligen Einzelfalles ab.[137] Eine Entschädigung im Ermessen der Verwaltung wurde vom EuGH als ausreichend angesehen.[138]

Der Neu- und Ausbau von Leitungen zum Energietransport erfordert die Nutzung privater Grundstücke sowie öffentlicher Verkehrswege.[139] Sieht der Planfeststellungsbeschluss die Überquerung von privaten Grundstücken vor, wird ein Enteignungsverfahren eingeleitet. Vorgenommen wird die Enteignung durch den jeweiligen Mitgliedstaat, in dem das betreffende Netzinfrastrukturvorhaben verwirklicht werden soll, bzw. dessen Organe. Die Nutzung privater Grundstücke und eine damit verbundene Enteignung werden in den nationalen Planfeststellungsverfahren vorgesehen.[140] Die deutsche Verwaltungspraxis sieht eine vollumfängliche Enteignung für den Teil des Grundstückes vor, auf dem ein Hochspannungsmast errichtet werden soll. Wird ein Grundstück hingegen nur „überspannt", wird lediglich eine entsprechende Eintragung im Grundbuch vorgenommen.[141] Dem Eigentümer, der diesen Vorgang dulden muss, wird dadurch ein Teil seiner Verfügungsgewalt über sein Eigentum genommen. Außerdem wird die Nutzung seines Grundstückes durch die Infrastruktur im Regelfall stark eingeschränkt.

Die Rechtfertigung der Enteignung fordert zunächst eine hinreichend konkrete gesetzliche Grundlage. Diese sollte in den Mitgliedstaaten im nationalen Verwaltungsrecht zur Verfügung stehen. Aus den transeuropäischen Energienetze-Leitlinien kann jedenfalls keine konkrete Planrechtfertigung abgeleitet werden. Der Verordnungsvorschlag der Kommission enthält keine Regelungen im Bezug auf den Erwerb von Grundstücken für den Bau der Leitungen oder das Enteignungsverfahren, wie es sie

134 *Bernsdorff*, (Fn. 119), Art. 17 GRCh, Rdnr. 22.

135 Der EGMR hat im Hinblick auf gleichlautende sprachliche Unterschiede in den Abs. 1 und 2 des Art. 1 ZP 1 EMRK entschieden, dass zwischen den Formulierungen keine grundlegenden Unterschiede bestehen. Vgl. EGMR, Urteil v. 21.2.1986, *James u.a. v. Großbritannien*.

136 *Bernsdorff*, (Fn. 119), Art. 17 GRCh, Rdnr. 20, der eine rechtzeitige Entschädigung im Sinne der im Völkerrecht etablierten Hull-Formel als „unverzüglich, angemessen und wirksam" interpretiert.

137 *Jarass*, (Fn. 101), Art. 17 GRCh, Rdnr. 24.

138 Ibid., Rdnr. 25.

139 Zur Nutzung öffentlicher Verkehrswege ausführlich *König/Kühling/Rasbach*, Energierecht, 2. Aufl. 2008, S. 199 ff.

140 So formuliert etwa das deutsche EnWG in § 45 Abs. 2: „Der festgestellte oder genehmigte Plan ist dem Enteignungsverfahren zugrunde zu legen und für die Enteignungsbehörde bindend."

141 § 45 EnWG unterscheidet in dieser Hinsicht sprachlich zwischen „Entziehung" bzw. „Beschränkung" von Grundeigentum.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

etwa im Rahmen der Vergünstigungen für die gemeinsamen Unternehmen im Bereich der Kernindustrie nach Art. 48 des Euratom-Vertrages gibt.[142]

Die Vorhaben von gemeinsamem Interesse werden nach dem Verordnungsvorschlag als Vorhaben betrachtet, „die im öffentlichen Interesse sind."[143] Artikel 8 Abs. 2 des Verordnungsvorschlags lautet: „Die Verabschiedung der unionsweiten Liste [der Vorhaben von gemeinsamem Interesse] begründet das öffentliche Interesse und die Notwendigkeit dieser Vorhaben innerhalb der betroffenen Mitgliedstaaten und wird von allen betroffenen Parteien entsprechend anerkannt." Damit haben die Mitgliedstaaten durch die Billigung der unionsweiten Liste dem öffentlichen Interesse bereits zugestimmt. Das öffentliche Interesse ist insofern in erster Linie ein europäisches und nur indirekt auch ein mitgliedstaatliches.

Eine weitere Frage betrifft die Feststellung der Entschädigung. Diese muss grundsätzlich verhältnismäßig sein. In Deutschland wurde durch das Infrastrukturplanungs-Beschleunigungsgesetz bereits die Möglichkeit geschaffen, zum Zwecke der Verfahrensbeschleunigung die Entscheidung über die Höhe der Entschädigung von der Enteignungsentscheidung abzukoppeln.[144] Eine weitere Möglichkeit der Verfahrensbeschleunigung besteht in der vorzeitigen Besitzeinweisung, bei der das Besitzrecht an einem Grundstück in besonders dringenden Fällen bereits vor Abschluss des eigentlichen Enteignungsverfahrens für den Bau der Leitungen verlangt werden kann. Ob diese Regelungen mit der unionsrechtlichen Eigentumsfreiheit vereinbar sind, bleibt abzuwarten. Dem Grundstücksinhaber muss bei einer drohenden Enteignung genug Gelegenheit geboten werden, seinen verwaltungsrechtlichen Rechtsschutz wahrnehmen zu können. In Deutschland bedeutet das die frühzeitige Beteiligung am Planungsverfahren mit der Möglichkeit, Einwendungen schon während der Fachplanungsphase vorzubringen und Anfechtungsklage gegen den Planfeststellungsbeschluss erheben zu können.

2. Verfahrensgrundrechte

Artikel 47 GRCh garantiert das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht. Die Vorschrift leitet sich aus den einschlägigen Bestimmungen der EMRK sowie der Rechtsprechung des EuGH ab.[145] Der Gerichtshof hat

142 Vgl. EAGV, Anhang III, Ziffer 1. Siehe zu den gemeinsamen Unternehmen *Grunwald*, (Fn. 10), S. 239.

143 Erwägungsgrund 20 des Verordnungsvorschlags.

144 *König/Kühling/Rasbach*, (Fn. 139), S. 208.

145 Auf diese beiden Quellen wird in den Erläuterungen zur GRCh ausdrücklich Bezug genommen, wobei Art. 6 und 13 der EMRK wortwörtlich wiedergegeben werden. Als Einschränkung gilt allerdings, dass durch Art. 47 Abs. 1 GRCh ausschließlich eine Beschwerde zu einem Gericht gewährleistet wird und keine anderen Rechtsbehelfe. Vgl. Charta-Erläuterungen, ABl. C 303 v. 14.12.2007.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

den Anspruch auf Rechtsschutz als allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts bezeichnet und sich dafür wiederum auf den (zum damaligen Zeitpunkt noch nicht verbindlichen) Art. 47 GRCh berufen.[146] In erster Linie soll die Vorschrift dem Einzelnen die Geltendmachung von durch das Unionsrecht garantierten Rechten ermöglichen. Darüber hinaus dient sie jedoch auch der Gewährleistung der vollen Wirksamkeit des Unionsrechts, dem *effet utile*.[147] Vom Grundrecht erfasst wird das Recht auf Rechtsbehelf zu einem Gericht, nicht jedoch das Verwaltungsverfahren, welches gesondert in Art. 41 GRCh (Recht auf eine gute Verwaltung) geregelt ist.[148] Durch das Grundrecht werden gemäß Art. 51 Abs. 1 die Union und ihre Stellen sowie die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts verpflichtet. Von entscheidender Bedeutung für die in Art. 57 GRCh garantierten Rechte ist die Zuständigkeitsverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten. Wenn der Rechtsbehelf zu den Unionsgerichten nicht möglich ist, müssen die Mitgliedstaaten für ausreichenden Rechtsschutz Sorge tragen.[149]

Der Schutzbereich des Art. 47 GRCh ist durch eine Verletzung der „durch das Recht der Union garantierten Rechte oder Freiheiten" eröffnet. Die Rechte und Freiheiten sind in erster Linie die in der Grundrechtecharta enthaltenen, schließen darüber hinaus aber sämtliche durch das Unionsrecht garantierten Rechte ein.[150] Damit ist das gesamte Primär- und Sekundärrecht einschließlich Durchführungsvorschriften,[151] aber auch Rechte, die mitgliedstaatlichen Normen entspringen, welche wiederum einen Bezug zum Unionsrecht aufweisen, erfasst. Der Begriff „Rechte" zielt auf subjektive Rechte, auf „Rechtsmacht, mit Hilfe der Vorschrift Eigeninteressen zu verfolgen, sich auf sie zu berufen."[152] Die Verletzung eines solchen Rechts kann durch die Stellen der Union erfolgen, aber auch durch die Mitgliedstaaten wenn diese Unionsrecht durchführen.[153] Grundrechtsbegünstigte sind Privatpersonen und juristische Personen, soweit diesen ein Recht zusteht.[154]

146 *Jarass*, (Fn. 101), Art. 47 GRCh, Rdnr. 1.

147 Ibid., Rdnr. 3.

148 Ob das Recht auf gute Verwaltung aus der GRCh auch für die mitgliedstaatlichen Behörden gilt, ist umstritten. Eine strikt dem Wortlaut folgende Auslegung dürfte dies jedenfalls ablehnen, da Art. 41 jeder Person das Recht darauf zuerkennt, „dass ihre Angelegenheiten von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden."

149 *Jarass*, (Fn. 101), Art. 47 GRCh, Rdnr. 4.

150 Charta-Erläuterungen, ABl. C 303 v. 14.12.2007, S. 29; *Eser*, in: Meyer, (Fn. 119), Art. 47 GRCh, Rdnr. 16.

151 *Jarass*, (Fn. 101), Art. 47 GRCh, Rdnr. 6.

152 *Erichsen*, in: Erichsen/Ehlers, (Fn. 106), § 11, Rdnr. 30; vgl. *Jarass*, (Fn. 101), Art. 47 GRCh, Rdnr. 7.

153 Die Rechtsverletzung muss dabei jedoch dem Wortlaut nach nicht zwangsläufig durch „die öffentliche Gewalt" erfolgen, sondern kann auch durch Privatpersonen geschehen. Vgl. ibid., Rdnr. 10.

154 Ibid., Rdnr. 12.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Das durch Art. 47 GRCh garantierte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht umfasst eine Reihe von Gewährleistungen. Zunächst muss eine Rechtsverletzung vor einem Gericht geltend gemacht werden können. Dabei kann es sich um ein mitgliedstaatliches oder ein Unionsgericht handeln.[155] Der Gerichtshof hatte im Zusammenhang mit der Auslegung des Art. 267 AEUV die Gelegenheit, sich zu dem Begriff „Gericht" (eines Mitgliedstaates) zu äußern. Demnach muss es sich um eine unabhängige, auf gesetzlicher Grundlage errichtete Instanz ständigen Charakters und mit obligatorischer Gerichtsbarkeit handeln.[156] Die Art der Rechtsmittel und die Voraussetzungen der Zulässigkeit sind der Ausgestaltung durch den Gesetzgeber in den jeweiligen Rechtsvorschriften überlassen.[157] Der zu gewährleistende Zugang zu dem Gericht kann sich in Klagen gegen Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten ausdrücken. Bei ersteren richtet sich die Klagebefugnis nach den einschlägigen Rechtsvorschriften der Union. Sollten in einer konkreten Situation keine ausreichenden Klagemöglichkeiten durch das Unionsrecht verfügbar sein, ist es an den Mitgliedstaaten diese Lücke zu füllen.[158] Aus Art. 47 GRCh lässt sich grundsätzlich kein Recht auf ein Rechtsmittel gegen ein ergangenes Urteil ableiten.[159] Rechtsbehelfe können gesetzlichen Fristen unterworfen werden, diese dürfen jedoch nicht dazu führen, dass der Zugang zum Gericht dadurch unangemessen erschwert wird.[160] Zu einem fairen Verfahren vor Gericht gehört nach ständiger Rechtsprechung des EuGH vor allem das Recht auf rechtliches Gehör,[161] aber auch die Waffen- und Chancengleichheit der verfahrensbeteiligten Parteien.

Artikel 9 Abs. 4 des Verordnungsvorschlags lautet: „Die Mitgliedstaaten bemühen sich, dafür Sorge zu tragen, dass Rechtsmittel gegen die materiell- oder verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit einer umfassenden Entscheidung so effizient wie möglich behandelt werden." Falls es dadurch zu einer Fristenregelung kommt, so darf diese die Möglichkeit des wirksamen Rechtsschutzes nicht beeinträchtigen. Gleiches gilt für die Reduzierung des Rechtsweges von drei auf eine Instanz, etwa dem Bundesverwaltungsgericht in Deutschland. Der Maßstab „so effizient wie möglich" wird bedauerlicherweise an keiner Stelle der Verordnung definiert und es bleibt unklar, welche Anforderungen dadurch konkret gestellt werden. Im Erwägungsgrund 24 der

155 Ibid., Rdnr. 17.

156 EuGH, Rs. C-54/96, *Dorsch Consult*, Slg. 1997, I-4961, Rdnr. 23; EuGH, verb. Rs. C-110/98 bis C-147/98, *Gabalfrisa*, Slg. 2000, I-1577, Rdnr. 33; EuGH, Rs. C-17/00, *De Coster*, Slg. 2001, I-9445, Rdnr. 10. Im Detail zu den einzelnen Anforderungen *Jarass*, (Fn. 101), Art. 47 GRCh, Rdnr. 18 f.

157 Ibid., Rdnr. 23.

158 EuGH, Rs. C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores*, Slg. 2002, I-6677, Rdnr. 41; EuGH, Rs. C-432/05, *Unibet*, Slg. 2007, I-2271, Rdnr. 38 f. Vgl. *Jarass*, (Fn. 101), Art. 47 GRCh, Rdnr. 25.

159 Ibid., Rdnr. 28.

160 Ibid., Rdnr. 29.

161 Hierzu gehört die Information der Parteien über gegen sie anhängige Verfahren und den Inhalt des Verfahrens sowie die Möglichkeit, sich vor Gericht zu äußern, also seinen Standpunkt gebührend darzulegen.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Verordnung werden zwar der Umweltschutz und die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Planung ausdrücklich erwähnt, nicht jedoch die Garantie ausreichenden Rechtsschutzes. Auch der Kreis der Adressaten der Forderung nach Vefahrenseffizienz bleibt offen, und es stellt sich die Frage, ob neben dem Gesetzgeber etwa auch die Justiz in die Pflicht genommen wird.

F. Fazit

Der Ausbau transeuropäischer Infrastruktur zum Elektrizitäts- und Gastransport ist essentiell für die Verwirklichung des Energiebinnenmarktes und das Erreichen der energiepolitischen Ziele der Union. Die Umsetzung der Vorhaben für die transeuropäischen Energienetze, insbesondere die Höchstspannungsleitungen zum Transport von Elektrizität, kommt aufgrund langwieriger Genehmigungsverfahren und fehlender Investitionen in den einzelnen Mitgliedstaaten nur schleppend voran. Die Europäische Kommission möchte dem Ausbau der transeuropäischen Energienetze mit ihrem neuen Vorschlag zu Leitlinien entscheidende Impulse verpassen, indem sie Vorgaben zur schnelleren und effizienteren Durchführung der nationalen Genehmigungsverfahren macht.

Vorhaben von gemeinsamem Interesse sollen in Zukunft einem einheitlichen Planungsregime unterworfen werden. Dieses sieht unter anderem eine Beschränkung der maximalen Dauer der Verfahren bis zum Baubeginn der Infrastruktur von drei Jahren und sechs Monaten vor.

Aus Art. 51 GRCh und der Rechtsprechung des EuGH ergibt sich, dass die Mitgliedstaaten die Unionsgrundrechte beachten müssen, soweit sie Unionsrecht durchführen. Die Auslegung des Art. 51 GRCh liegt in der Verantwortung des EuGH. Die bisherige Rechtsprechung zur Reichweite der Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten lässt die Vermutung zu, der Gerichtshof könnte den Anwendungsbereich des Unionsrechts auch auf mitgliedstaatliche Grundrechtseingriffe im Kontext der Umsetzung der transeuropäischen Energienetze-Leitlinien erstrecken.

Selbst wenn es sich bei der Umsetzung der in den im Anhang der Verordnung ausgewiesenen Vorhaben nicht um den klassichen „Wachauf"-Fall des Verordnungsvollzugs handelt, führen die Mitgliedstaaten mit der Verfahrensbeschleunigung- und Erleichterung wohl Unionsrecht durch. Dies gilt insbesondere, da die Verordnung die effiziente Behandlung von Rechtsmitteln und den Abschluss des Genehmigungsverfahrens innerhalb von dreieinhalb Jahren fordert. Diese Anforderungen könnten zu verfahrensrechtlichen Problemen führen. Das unionsrechtlich garantierte Recht auf effektiven Rechtsschutz muss dabei geachtet werden. Im Bezug auf andere

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

materielle Grundrechte wie die Eigentumsfreiheit dürfte der EuGH vorsichtiger sein, da die Verordnung lediglich Leitlinien enthält, welche die Grundzüge und Prioritäten der Union im Bereich der transeuropäischen Energienetze festlegen. Allerdings gehört zur Wahrung des Rechts auf Eigentum auch die Möglichkeit der gerichtlichen Durchsetzung dieses Rechts.

Sollte auch eine Eigentumsentziehung für den Bau einer Leitung in den Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte fallen, müssen die Vorgaben des Art. 17 GRCh beachtet werden. Die Vorschrift erfasst sowohl die förmliche Enteignung als auch eine „de facto"-Enteignung, bei der die Verfügung oder Nutzung des Eigentums dem Eigentümer unmöglich gemacht wird. Die Enteignung ist gerechtfertigt, wenn sie verhältnismäßig ist und der Enteignungszweck im öffentlichen Interesse liegt. Das öffentliche Interesse soll nach dem Verordnungsvorschlag durch die Verabschiedung der unionsweiten Liste der Vorhaben von gemeinsamem Interesse begründet werden. Schließlich beinhaltet das Eigentumsgrundrecht auch die Möglichkeit, gerichtlich gegen die Entziehung seines Eigentums vorzugehen.

Die Verfahrensgrundrechte aus Art. 47 GRCh erfordern die Möglichkeit, die Verletzung eines durch das Unionsrecht verliehenen Rechts vor einem Gericht geltend zu machen. Eine Verfahrensbeschleunigung durch Reduzierung der Rechtswege auf eine Instanz oder eine Fristenregelung ist prinzipiell zulässig. Diese darf jedoch nicht dazu führen, dass die Möglichkeit eines wirksamen Rechtsschutzes beeinträchtigt wird. Die Mitgliedstaaten sollen sich nach den Vorstellungen der Kommission darum bemühen, Rechtsbehelfe gegen die Entscheidung über den Bau einer Infrastruktur „so effizient wie möglich" zu behandeln. Auch diese Vorschrift sollte nicht zu einer Beeinträchtigung des unionsrechtlich garantierten Rechts auf ein faires Verfahren führen.

Ob die Frage nach der Anwendbarkeit der EU-Grundrechte den EuGH überhaupt erreichen wird, hängt davon ab, ob sich von dem Netzausbau betroffene Bürger auf die Unionsgrundrechte berufen. Die Anfechtung eines Planfeststellungsbeschlusses vor einem mitgliedstaatlichen Verwaltungsgericht unter Berufung auf unionsrechtliche Grundrechte könnte schließlich zu einer Vorlagefrage an den EuGH führen. Dieser könnte dann dem vorlegenden Gericht die notwendige Anleitung zur Anwendung der Unionsgrundrechte im Ausgangsrechtsstreit geben.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2013-1-19 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY