

Die Verfahrensbeschleunigungsbestimmungen der TEN-E-VO im Zuge des Wasserstoffhochlaufs

Rahel Alia Müller und Prof. Dr. Michael Frey*

Inhalt

A. Einleitung	420
B. Primärrechtlicher Hintergrund der TEN-E-VO	421
I. Die Unionskompetenz im Bereich der Transeuropäischen Netze	421
1. Gegenstand der Unionskompetenz	422
2. Ziele	422
II. Instrumentelle Zuständigkeiten der Union (Art. 170 ff. AEUV)	423
1. Die Rechtsnatur von „Leitlinien“ i.S.v. Art. 171 AEUV	423
2. Horizontale Kompetenzabgrenzung	425
III. Zwischenfazit	426
C. Verfahrensbeschleunigungsrechtliche Inhalte der TEN-E-VO	426
I. Primärrechtlich festgelegter Mindestinhalt der TEN-E-VO	426
II. Indikation von Vorhaben von gemeinsamem Interesse	427
1. Beschleunigte Durchführung des Genehmigungsverfahrens	428
2. Vorrangstatus von Vorhaben auf der Unionsliste (Art. 7 TEN-E-VO)	429
3. Dauer und Durchführung des Genehmigungsverfahrens (Art. 10 TEN-E-VO)	430
4. Benennung einer zuständigen nationalen Behörde (Art. 8 TEN-E-VO)	432
5. Transparenz und Beteiligung der Öffentlichkeit (Art. 9 TEN-E-VO)	433
6. Rechtsschutzverfahren (Art. 7 Abs. 4 TEN-E-VO)	434
III. Weitere Rechtsfolgen	434
IV. Zwischenfazit zu den verfahrensbeschleunigungsrechtlichen Inhalten der TEN-E-VO	434

* Die Autorin Müller ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl von Prof. Dr. Frey (MuellerR@hs-kehl.de); der Autor Frey ist Professor für öffentliches Recht an der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl (Deutschland), frey@hs-kehl.de.

D. Die Anwendung im nationalen Recht am Beispiel von Wasserstofftransportleitungen in Deutschland	435
I. Anwendbares nationales Verfahrensrecht	435
1. Schritt 1: Genehmigung des Wasserstoffkernnetzes	436
2. Schritt 2: Genehmigungsverfahren, insb. Planfeststellung	437
II. Integration der Verfahrensbeschleunigungsnormen der TEN-E-VO in das nationale Verfahrensrecht	437
1. Vorrangstatus von Vorhaben auf der Unionsliste	438
2. Dauer und Durchführung des Genehmigungsverfahrens	438
3. Benennung einer zuständigen nationalen Behörde	440
4. Transparenz und Beteiligung der Öffentlichkeit	441
5. Rechtsschutzverfahren	442
III. Zwischenfazit	442
E. Fazit: Die TEN-E-VO als Beschleunigungsinstrument des Wasserstoffsbaus?	443

Abstract

Der Text untersucht die Verfahrensbeschleunigungsvorschriften der TEN-E-VO im Kontext des Wasserstoffinfrastrukturausbaus. Er analysiert deren unionsrechtliche Grundlage und Integration in nationale Genehmigungsverfahren, insbesondere in Deutschland. Dabei zeigt sich, dass die TEN-E-VO kein einheitliches europäisches Genehmigungsregime schafft, sondern nationale Verfahren koordiniert. Während bestimmte Regelungen eine Beschleunigung bewirken, könnten Transparenz- und Beteiligungsvorgaben eher zu Verzögerungen führen. Die Umsetzung hängt damit stark vom politischen Willen der Mitgliedstaaten ab.

The procedural acceleration provisions of the TEN-E Regulation in the course of the hydrogen ramp-up

The text examines the TEN-E Regulation's procedural acceleration rules in the context of hydrogen infrastructure development. It analyses their legal basis in EU law and their integration into national approval procedures, particularly in Germany. It shows that the TEN-E Regulation does not create a uniform European approval regime, but rather coordinates national procedures. While certain rules do accelerate approval, transparency and participation requirements could lead to delays. Implementation is therefore highly dependent on the political will of the Member States.

Keywords: Hydrogen, Trans-European Networks, TEN-E Regulation, Upper Rhine, Cross Border, Acceleration procedures

A. Einleitung

Wasserstoff gewinnt nicht nur als chemischer Rohstoff, sondern vor allem auch als Energieträger zunehmend an Bedeutung. Der Aus- und Aufbau eines auf Wasserstoff ausgelegten Transportleitungsnetzes genießt hohe politische Priorität. Deutschland hat Ende 2024 sein Wasserstoff-Kernnetz genehmigt. Die Europäische Union hat in die Regelungen der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur (TEN-E-VO)¹ auch die Wasserstoffinfrastruktur integriert.

Der vorliegende Text befasst sich konkret mit der Umsetzung und Anwendung der verfahrensbezogenen Regelungen dieser Verordnung in Bezug auf den Ausbau der Wasserstoffinfrastruktur. Die Verordnung verfolgt das Ziel, die jeweiligen Energieinfrastrukturen der Mitgliedstaaten grenzüberschreitend zu verbinden.² Um dieses Ziel zu erreichen, enthält die Verordnung Kriterien für die Einstufung von Energieinfrastrukturprojekten als sogenannte Projects of Common bzw. Mutual Interest (PCI, PMI), mit denen bestimmte Fördermittel und Verfahrensregelungen einhergehen. Der Anwendungsbereich der TEN-E-VO umfasst dabei neben Elektrizitäts- und Erdgasnetzen bzw. Netzen zum Transport von flüssigen Brennstoffen³ ebenfalls Wasserstoffnetze sowie die in Anhang II zur TEN-E-VO genannten Energieinfrastrukturkategorien, etwa Wasserstofffernleitungen (vgl. Nr. 3 des Anhangs II zur TEN-E-VO).

Ein Erkenntnisziel des Textes ist es, herauszuarbeiten, ob und wie die in ihrem Rechtscharakter als Verordnung im Sinne des Art. 288 AEUV nach unmittelbar anwendbaren TEN-E-VO normierten Verfahrensbeschleunigungsbestimmungen für PCI in die jeweiligen durch nationales Verwaltungsrecht geprägten Verfahren integriert werden können. Hierfür beleuchtet sie aufbauend auf den Rahmenbedingungen der EU-Kompetenzzuweisungen die primärrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen der TEN-E-VO und erörtert, wie die aktuelle Umsetzung diesen Normen entspricht.

Anschließend werden die in der Verordnung vorgesehenen Instrumente zur Verfahrensbeschleunigung in ihrer unionsrechtlichen Ausgestaltung bewertet.

Der Text beantwortet damit die Forschungsfrage, ob die Verfahrensbeschleunigungsvorschriften der TEN-E-VO geeignet sind, dieses Ziel zu erreichen.

1 VO (EU) 869/2022 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur, Abl. L 152 v. 3.06.2022, S. 45–102.

2 *Europäischer Rat, Rat der Europäischen Union*, Vernetzung der Energieinfrastruktur in der EU, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/infographics/ten-e-energy-infrastructure/#:~:text=Mit%20der%20Verordnung%20über%20die,Integration%20erneuerbarer%20Energien%20zu%20fördern> (6.05.2025).

3 *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Art. 170 AEUV, Rn. 13.

B. Primärrechtlicher Hintergrund der TEN-E-VO

Im folgenden Abschnitt sollen die normativen Grundlagen der TEN-E-VO ausgehend von den primärrechtlich festgelegten Kompetenzübertragungsgrundsätzen dargestellt werden. Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 EUV) bedarf jedes gesetzgeberische Tätigwerden der Organe der EU einer primärrechtlichen Ermächtigungsgrundlage. Danach darf die EU sachlich nur innerhalb der Grenzen ihrer Zuständigkeit gesetzgeberisch tätig werden, die ihr in den Verträgen übertragen worden sind. Instrumentell darf sie nur diejenigen rechtlich verbindlichen Handlungen durchführen, die ihr durch die Verträge zugewiesen wurden (Art. 5 Abs. 2 S. 1 EUV). Nach dem Subsidiaritätsgrundsatz (Art. 5 Abs. 3 EUV) wird die EU in Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung besser auf Unionsebene verwirklicht werden können.⁴

I. Die Unionskompetenz im Bereich der Transeuropäischen Netze

Die TEN-E-VO stützt sich kompetenzrechtlich auf Art. 172 AEUV im Kompetenztitel XVI „Transeuropäische Netze“. Dessen Anwendung unterliegt nach Art. 4 Abs. 2 lit. h AEUV einer geteilten Zuständigkeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, wobei die primäre Zuständigkeit für Planung, Bau und Betrieb der Infrastrukturnetze auf der Ebene der Mitgliedstaaten verbleibt.⁵ Die Kompetenzgrundlage des AEUV sieht vor, dass die EU zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze beiträgt, wobei vorliegend Energieinfrastrukturen betrachtet werden (Art. 170 Abs. 1 AEUV). Hierunter fallen auch Wasserstofftransportleitungen. Die Kompetenzgrundlage⁶ soll zunächst in ihrem Anwendungsbereich auf Wasserstofftransportinfrastrukturen (1.), hinsichtlich ihrer Zielbestimmungen (2.) sowie den sich daraus ergebenden instrumentellen Zuständigkeiten der EU beleuchtet werden. Mit dem Ziel, die TEN-E-VO in ihrer verfahrensbeschleunigungsrechtlichen Wirksamkeit beurteilen zu können, kommt der rechtlichen Charakterisierung des primärrechtlich nicht genauer definierten Begriffs der „Leitlinie“ besondere Bedeutung zu.

4 Frey, ZEuS 2013/1, S. 25.

5 Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 170 AEUV, Rn. 3.

6 Art. 170 AEUV definiert die Zielsetzungen und den Anwendungsbereich für den Titel „Transeuropäische Netze“ und stellt damit noch keine Kompetenzgrundlage dar. Eine Handlungsermächtigung ergibt sich durch Art. 171 i.V.m Art. 172 AEUV.

1. Gegenstand der Unionskompetenz

Von Art. 170 Abs. 1 AEUV erfasst und damit Gegenstand der Unionskompetenz sind dem Wortlaut entsprechend transeuropäische Netze. Der Begriff „transeuropäisch“ indiziert, dass die auf- bzw. auszubauenden Infrastrukturen ein spezifisch grenzüberschreitendes Element aufweisen, demnach abzugrenzen sind von rein nationalen Vorhaben.⁷ Weiterhin unterscheidet Art. 170 Abs. 1 AEUV verschiedene Infrastrukturbereiche, zu denen neben Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastrukturen auch Energieinfrastrukturen zählen. Die novellierte TEN-E-VO berücksichtigt die Änderungen im Energiesystem, die sich aus den ehrgeizigeren energie- und klimapolitischen Zielen der EU für 2030 und des Ziels der Klimaneutralität bis 2050 im Rahmen des Green Deals ergaben.⁸ Eine dieser Veränderungen ist die Ausrichtung der europäischen Energiepolitik auf erneuerbare Energieträger, zu denen auch Wasserstoff zählt.⁹ Mit der Änderung der TEN-E-VO sind daher neben Elektrizitäts- und Erdgasnetzen nun auch Wasserstoffinfrastrukturen ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Verordnung erfasst und mit Anhang II Nr. 3 der TEN-E-VO sowie begrifflichen Bestimmungen in Art. 3 Nr. 17, 18 TEN-E-VO auch ausdrücklich erwähnt.

2. Ziele

Die Erfüllung unionsrechtlicher Kompetenzen im Bereich der transeuropäischen Netze richtet sich zunächst nach den in Art. 170 AEUV abschließend aufgeführten Zielbestimmungen.¹⁰ Demnach soll der Auf- und Ausbau dieser Infrastrukturen primär einem effektiven Funktionieren des Binnenmarkts dienen (Art. 170 Abs. 1 AEUV), wofür der Verbund einzelstaatlicher Netze, deren Interoperabilität sowie der Zugang zu diesen gefördert werden sollen (Art. 170 Abs. 2 S. 1 AEUV). Die TEN-E-VO soll zum Erreichen dieser Ziele beitragen und dabei die „Versorgungssicherheit sowie wettbewerbsfähige Energiemarkte in der Union [...] gewährleisten“.¹¹ Mit der Anpassung der TEN-E-VO an die sich weiterentwickelnden Gegebenheiten der Energiemarkte treten neben die energiepolitischen

7 Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 170 AEUV, Rn. 6; Grund 2 der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG zur Festlegung von Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze, ABl. L 262 v. 22.09.2006.

8 Grund 8 der VO (EU) 869/2022 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur, ABl. L 152 v. 3.06.2022, S. 45–102.

9 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM (2020) 301 final; Gründe 15, 16, 17 der VO (EU) 869/2022 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur, ABl. L 152 v. 3.06.2022, S. 45–102.

10 Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 170 AEUV, Rn. 17.

11 Grund 4 der VO (EU) 869/2022 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur, ABl. L 152 v. 3.06.2022, S. 45–102.

auch klimapolitische Zielsetzungen zur Umsetzung des Europäischen Green Deals.¹²

II. Instrumentelle Zuständigkeiten der Union (Art. 170 ff. AEUV)

Zur Erreichung dieser Ziele kann die EU Leitlinien und übrige Maßnahmen nach Art. 171 Abs. 1 erlassen (Art. 172 Abs. 1 AEUV), wobei dieser Maßnahmenkatalog abschließend formuliert wurde.¹³ Während die Entscheidung über finanzielle Unterstützungsmaßnahmen im Ermessen der EU steht, ist sie zum Erstellen von Leitlinien und zur Gewährleistung der Interoperabilität verpflichtet.¹⁴ Auf der Grundlage von Art. 170 Abs. 2 AEUV, der die Zielbestimmungen seines Abs. 1 beschränkt, scheint eine ergänzende Rechtssetzungsbefugnis über Art. 352 AEUV, nach der die EU geeignete Vorschriften erlassen kann, wenn ihr gemäß den Verträgen Befugnisse fehlen, nicht einschlägig. Diese Beschränkung der unionalen Handlungsbefugnisse zeigt sich auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht durch das Billigungserfordernis der Mitgliedstaaten nach dem die „Leitlinien und Vorhaben von gemeinsamem Interesse die das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats betreffen, [...] der Billigung des betroffenen Mitgliedstaats [bedürfen]“ (Art. 172 AEUV).¹⁵

Ausgehend hiervon soll im Folgenden analysiert werden, inwiefern die Ausgestaltung der TEN-E-VO als Verordnung nach Art. 288 AEUV der Ermächtigungsgrundlage einer Leitlinie entspricht und welche Rechtsnatur sie dabei, insbesondere mit Bezug auf ihre Verbindlichkeit bzw. unmittelbare Anwendbarkeit, hat.

1. Die Rechtsnatur von „Leitlinien“ i.S.v. Art. 171 AEUV

Art. 171 Abs. 1 Spstr. 1 HS 1 AEUV ermächtigt die EU zunächst dazu, Leitlinien aufzustellen, „in denen die Ziele, die Prioritäten und die Grundzüge der im Bereich der transeuropäischen Netze in Betracht gezogenen Aktivitäten erfasst werden“. In diesen sollen gemäß HS 2 Vorhaben von gemeinsamem Interesse ausgewiesen werden.

Der Begriff der „Leitlinie“ ist als solches primärrechtlich nicht definiert, insbesondere wird er auch nicht in Art. 288 AEUV aufgeführt, in dem die Rechtsakte des Unionsrechts dargelegt sind. Insofern ist der Rechtscharakter europäischer Leitlini-

12 Grund 29 der VO (EU) 869/2022 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur, Abl. L 152 v. 3.06.2022, S. 45–102.

13 *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 1; ebenso *Schröder*, in: *Streinz* (Hrsg.), Art. 154 AEUV, Rn. 2.

14 *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 1.

15 *Strobel*, ZEuS 2013/2, S. 172.

en, die auch im Bereich weiterer transnationaler Infrastrukturen vorkommen,¹⁶ Gegenstand kritischer Auseinandersetzungen.¹⁷

Mehrheitlich werden Leitlinien als rechtlich verbindlich angesehen.¹⁸ Die Annahme ihrer Unverbindlichkeit würde dem Rechtsgrundsatz des effekt utile zugegenlaufen, da die Einführung der Kompetenzvorschriften der Art. 170 ff. AEUV für bloße Empfehlungen an die Mitgliedstaaten nicht erforderlich gewesen wäre.¹⁹ Auch die Beschlussfassung über Leitlinien und die übrigen Maßnahmen nach Art. 171 Abs. 1 AEUV, die gemäß Art. 172 Abs. 1 AEUV in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erfolgt, welches sonst nur für Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse vorgesehen ist, spricht für den (zumindest formell) verbindlichen Charakter einer Leitlinie.²⁰ Gemäß Art. 172 S. 2 AEUV bedürfen „Leitlinien und Vorhaben von gemeinsamem Interesse, die das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats betreffen, [...] [zudem] der Billigung des betroffenen Mitgliedstaats“. Vor dem Hintergrund der „Leitlinien-Ermächtigung“ des Art. 172 AEUV irritiert insofern die „Einkleidung“ als Verordnung,²¹ die ihrem Rechtscharakter nach mit der Pflicht für die Mitgliedstaaten einhergeht, diese Leitlinien zu implementieren. Mithin ist es den Mitgliedstaaten nach der sekundärrechtsbezogenen Ausprägung der allgemeinen Loyalitätspflicht (Art. 4 Abs. 3 EUV) verboten, die Verwirklichung transeuropäischer Netze, wie sie durch die TEN-E-VO festgelegt sind, zu vereiteln oder zu erschweren.²²

Mit Blick auf die primär mitgliedstaatliche Zuständigkeit für Planung, Bau und Betrieb der Infrastruktornetze sowie aufgrund mangelnder inhaltlicher Kompetenzen durch Art. 170ff AEUV, weisen Leitlinien inhaltlich jedoch eine begrenzte Reichweite auf und stellen damit nur einen „Rahmen für die Entwicklung der transnationalen Netze“ auf.²³ Entsprechend wird auch von einer Orientierungsfunktion

16 Die Ausübung der primärrechtlich durch Art. 170 ff. AEUV übertragenen Kompetenzen durch den Erlass einer Verordnung, in der Leitlinien für den Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze festgelegt werden, ist nicht nur im Bereich von Energieinfrastrukturen gängige Praxis geworden. So etwa auch im Verkehrssektor: EuGH, Rs. C121/14, Urteil v. 12. November 2015, ECLI:EU:C:2015:749; VO (EU) 1679/2024 über Leitlinien der Union für den Aufbau des Transeuropäischen Verkehrsnetzes (kurz: TEN-V), Abl. L 1679 v. 28.06.2024.

17 Besonders kritisch: *Lecheler*, DVBl. 2008, S. 873; *Weiss*, EWS 2010, S. 257.

18 *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 3 f; ebenso: *Schröder*, in: *Streinz* (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 6.

19 *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 3. Ebenso: *Schröder*, in: *Streinz* (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 5. Zur Unterscheidung von Leitlinien zu unverbindlichen Leitlinien der Kommission: *Geismann* in *de Witt/Scheuten* (Hrsg.), NABEG Kommentar, 2013, B. Europarechtlicher Rahmen, Rn. 11.

20 *Schröder*, in: *Streinz* (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 4.

21 *Strobel*, ZEuS 2013/2, S. 172. beschreibt die gesetzgeberische Praxis als „Weg der Einkleidung der Leitlinien in klassische Handlungsformen“ (S. 183).

22 *Schröder*, in: *Streinz* (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 7; *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 4.

23 *Geismann*, in: *de Witt/Scheuten* (Hrsg.), B. Europarechtlicher Rahmen, Rn. 11.

bzw. einem allgemeinen Bezugsrahmen gesprochen.²⁴ Dies schränkt die Verbindlichkeit gegenüber den Mitgliedstaaten ein, da diese folgerichtig nicht ergebnisorientiert, sondern eher handlungsorientiert agieren müssen, d.h. dass bereits das Bemühen zur Umsetzung der TEN-E-VO in den Mitgliedstaaten ausreicht, um von einer Anwendung sprechen zu können.²⁵ Insofern dürfte ein Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat nach Art. 258, 259 AEUV wegen Nichtumsetzung der TEN-E-VO nur dann in Betracht kommen, wenn kein Bemühen erkenntlich bzw. eine gänzliche Untätigkeit vorliegt.²⁶

Darüber hinaus führt die TEN-E-VO zu einer Selbstbindung der Kommission, die ausschließlich solche Vorhaben fördern darf, die „konkret oder durch Kriterien in den Leitlinien ausgewiesen sind“, was vorrangig die in der Unionsliste genannten Vorhaben betreffen dürfte.²⁷ Mit der Ausgestaltung als Verordnung entfaltet der Inhalt der TEN-E-VO auch eine direkte Bindung gegenüber privaten Infrastrukturbetreibern und lokalen Behörden.²⁸

2. Horizontale Kompetenzabgrenzung

Die TEN-E-VO wurde auf der Grundlage von Art. 172 AEUV erlassen. Ergänzend hierzu könnte sich jedoch auch eine Unionskompetenz insbesondere in energierechtlicher Hinsicht durch Art. 194 Abs. 1 lit. d, Abs. 2 AEUV ergeben, der ebenfalls die „Förderung der Interkonnektion der Energienetze“ vorsieht und über die Kompetenzen der Art. 170 ff. AEUV hinausgeht.²⁹ Der neue Begriff der „Interkonnektion“ nach Art. 194 Abs. 1 lit. d AEUV geht über den technisch auszulegenden „Verbund und [die] Interoperabilität“ nach Art. 170 Abs. 2 AEUV hinaus und erfasst auch die „ökonomische Seite des tatsächlichen Verbundenseins der Netze im Sinne einer Nutzung der physisch verbundenen und kompatiblen Netze durch die Marktteilnehmer und Netznutzer“.³⁰ Art. 194 AEUV ermächtigt die EU zur Vollfinanzierung einzelner Projekte sowie innerhalb der Grenzen des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 3 AEUV) zu planerischen Maßnahmen.³¹ Im Fall der TEN-E-VO werden Art. 170 ff. AEUV mehrheitlich als lex specialis angesehen.³²

24 Art. 1 der Entscheidung Nr. 1254/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.06.1996; Art. 1 Abs. 2 der Entscheidung Nr. 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.7.1996. Zitiert nach: *Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 2.

25 *Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 5.

26 *Schröder*, in: Streinz (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 7.

27 *Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 5.

28 *Schröder*, in: Streinz (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 9.

29 *Geismann*, in: de Witt/Scheuten (Hrsg.), B. Europarechtlicher Rahmen, Rn. 12.

30 *Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 194 AEUV, Rn. 16.

31 *Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 194 AEUV, Rn. 17. Vgl. Grund 65 der VO (EU) 869/2022 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur, Abl. L 152 v. 3.06.2022, S. 45–102.

32 *Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 170 AEUV, Rn. 4; ebenso: *Schmitz/Uibleisen*, in: Schmitz/Uibleisen (Hrsg.), B. Die Entwicklung des nationalen und europäischen Rechts zum Ausbau der Übertragungsnetze, Rn. 68.

III. Zwischenfazit

Nach den primärrechtlichen Kompetenznormen der Art. 170 ff. AEUV wird die EU dazu ermächtigt, einen Beitrag zum Aus- und Aufbau transeuropäischer Energieinfrastrukturen zu leisten. Auffallend ist die Differenz zwischen der sehr beschränkt eingeräumten Unionskompetenz und der Ausgestaltung als verbindlicher Rechtsakt der EU nach Art. 288 AEUV. Dieser Gegensatz wird einerseits in der formellen Beschlussfassung durch das Billigungserfordernis der Mitgliedstaaten (Art. 172 Abs. 2 AEUV) abgeschwächt. Andererseits, und dies ist vor dem Hintergrund, dass sich die EU-Rechtsakte primär nach ihrem Inhalt messen lassen von großer Bedeutung, schwächt die inhaltlich unverbindlichere Ausgestaltung als Orientierungs- bzw. allgemeiner Bezugsrahmen, diese mutmaßliche Kompetenzüberschreitung ab.

C. Verfahrensbeschleunigungsrechtliche Inhalte der TEN-E-VO

Inhaltlich soll die TEN-E-VO zur Erreichung der in Art. 170 AEUV dargestellten Ziele beitragen. Kernbestandteil hierfür ist die in Art. 1 Abs. 2 lit. a TEN-E-VO genannte Identifizierung von Vorhaben auf der Unionsliste, die von einer erleichterten Durchführung durch die Straffung, engere Koordinierung und Beschleunigung der Genehmigungsverfahren sowie eine größere Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art. 1 Abs. 2 lit. b TEN-E-VO profitieren sollen. Darüber hinaus gelten für Vorhaben auf der Unionsliste Normierungen zur grenzüberschreitenden Kostenaufteilung (Art. 1 Abs. 2 lit. c TEN-E-VO) sowie die Möglichkeit zur finanziellen Unterstützung durch die EU (Art. 1 Abs. 2 lit. d TEN-E-VO). Ausgehend vom bereits dargestellten formellen Rechtscharakter der „Leitlinien“ nach Art. 171 AEUV, soll der Fokus der folgenden Darstellung auf der Ausgestaltung der verfahrensbeschleunigungsrechtlichen Inhalte der TEN-E-VO liegen, wobei diese zunächst hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit bewertet werden können. Die Wirksamkeit entsprechender Normen kann erst im Rahmen der Betrachtung ihrer mitgliedstaatlichen Anwendung genauer beleuchtet werden.

I. Primärrechtlich festgelegter Mindestinhalt der TEN-E-VO

Primärrechtlich bereits festgelegt sind die kumulativ aufzuweisenden³³ und abschließend formulierten³⁴ Mindestinhalte der TEN-E-VO, zu denen nach Art. 171 Abs. 1 Strichtrich 1 AEUV die „Ziele“, „Prioritäten“ und „Grundzüge“ der in Betracht gezogenen Aktionen sowie die Ausweisung von „Vorhaben von gemeinsamem Interesse“ zählen. Wenngleich eine trennscharfe Abgrenzung dieser Inhalte schwerfällt, lässt sich ein steigender Detaillierungsgrad erkennen.³⁵

33 Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 6.

34 Strobel, ZEuS 2013/2, S. 175; Schröder, in: Streinz (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 10.

35 Buschle, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 171 AEUV Rn. 10; Schröder, in: Streinz (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 10.

Als Leitlinie soll die TEN-E-VO zunächst die allgemeinen Ziele des Primärrechts, die sich aus Art. 170 AEUV ergeben und abstrakte Vorhaben für den Energiesektor insbesondere im Hinblick auf den Binnenmarkt, die Kohäsion und den Netzverbund beinhalten,³⁶ erfüllen. Des Weiteren sollen Prioritäten bestimmt werden, was eine Wertung des europäischen Gesetzgebers, die entweder sachlicher oder zeitlicher Natur sein kann, impliziert.³⁷ Hierunter fällt etwa die vorrangige Behandlung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse.³⁸ Für die Grundzüge der in Betracht gezogenen Maßnahmen sollen „die wichtigsten Einzelmaßnahmen zur Förderung der Ziele einer Leitlinie“ dienen.³⁹ Gemeint sind damit z. B. die Aufstellung von Netzplänen oder auch die Einsetzung besonderer Koordinatoren.⁴⁰ Die Indikation von Vorhaben von gemeinsamem Interesse ist als solches primärrechtlich nicht näher bestimmt, sodass der Unionsgesetzgeber dies selbst in den Leitlinien ausgestaltet hat.⁴¹ Mehrheitlich wird die Auffassung vertreten, dass der Begriff „gemeinsam“ in Abgrenzung zu „gemeinschaftlich“ bzw. „unional“ auch den Einbezug von EU-Drittstaaten meint.⁴² Das Instrument der Vorhaben von gemeinsamem Interesse nimmt in der TEN-E-VO prägenden Charakter ein, sodass dies zunächst vorangestellt beleuchtet wird, bevor deren das Verfahren beschleunigende Rechtsfolgen skizziert werden.

II. Indikation von Vorhaben von gemeinsamem Interesse

Das primäre Instrument und damit der Kernbestandteil der TEN-E-VO zur Erreichung der Unionsziele bildet die Indikation und damit die begünstigte Durchführung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse. Begrifflich beziehen sich jene Vorhaben auf „Leitungen, Rohrleitungen, Einrichtungen, Ausrüstungen oder Anlagen, die unter die in Anhang II festgelegten Infrastrukturtkategorien fallen“ (Art. 2 Nr. 4 TEN-E-VO) und deren Realisierung nach Art. 2 Nr. 5 TEN-E-VO „für die in Anhang I aufgeführten vorrangigen Energieinfrastrukturtkorridore und -gebiete erforderlich [...] [sowie] Bestandteil der Unionsliste ist“. Während diese Vorhaben Mitgliedstaaten der Europäischen Union betreffen, bilden „Vorhaben von gegenseitigem Interesse“ nach Art. 2 Nr. 6 TEN-E-VO die Zusammenarbeit der Union mit Drittländern ab. Zur Indikation jener Vorhaben normiert die TEN-E-

36 Schröder, in: Streinz (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 11; Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 7.

37 Calliess, in Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 8; Strobel, ZEuS 2013/2, S. 178.

38 Calliess, in Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 8; nach Strobel, ZEuS 2013/2 betrifft hingegen die Ausweisung vorrangiger Energieinfrastrukturtkorridore und -gebiete nach Anhang I primär den Anwendungsbereich der TEN-E-VO und ist demnach keine Priorität in diesem Sinne.

39 Schröder, in: Streinz (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 11.

40 Schröder, in: Streinz (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 11.

41 EuGH, Rs. C121/14, Urteil v. 12. November 2015, ECLI:EU:C:2015:749.

42 Calliess, in Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 10; Rung, S. 78; Schröder, in: Streinz (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 12.

VO neben einem Auswahlverfahren (Art. 3) auch spezifische Kriterien (Art. 4).⁴³ Das Auswahlverfahren erfolgt zweistufig, wonach zuerst regionale Gruppen jeweils regionale Listen mit Vorhaben erstellen, die die Kriterien des Art. 3 Abs. 3 TEN-E-VO erfüllen. Auf deren Grundlage wird im zweiten Schritt eine einheitliche Unionsliste durch die Kommission in Form eines delegierten Rechtsakts erlassen.⁴⁴ Mit Blick auf die als Kriterium definierten vorrangigen Energieinfrastrukturkorridore und -gebiete, gilt Deutschland für jeden der unter Anhang I Nr. 3 genannten Korridore als betroffener Mitgliedstaat und ist daher zu konsultieren. Die zur Realisierung dieser in Anhang I dargestellten Energieinfrastrukturprioritäten sind für Wasserstoffinfrastrukturen primär Fernleitungsnetze (Anhang II Nr. 3 lit. a) erfasst. Neben diesem infrastrukturellen Kriterium und den allgemeinen Anforderungen in Art. 4 TEN-E-VO werden Wasserstoffvorhaben in der neuen TEN-E-VO einer spezifischen Energieinfrastrukturkategorie nach Art. 4 Abs. 3 lit. d TEN-E-VO zugeordnet und sind folglich auch anhand dieser spezifischen Kriterien zu messen.

Mit diesem, die konkreten Interessen der betroffenen Mitgliedstaaten aktiv einbeziehenden Auswahlverfahren (vgl. z.B. Art. 3 Abs. 3 lit. a TEN-E-VO) dürfte die Union dem Konflikt Rechnung tragen, dass ihr primärrechtlich keinerlei Fachplanungskompetenzen oder ähnliches eingeräumt werden, die eine Festlegung genauer Trassenverläufe für vorrangige Korridore rechtfertigen.⁴⁵ Die Bestimmung des Art. 3 Abs. 6 TEN-E-VO, nach der die in der Unionsliste aufgeführten Vorhaben ebenso Gegenstand von u.a. den Zehnjahresnetzentwicklungsplänen sowie gegebenenfalls anderer nationaler Infrastrukturpläne werden, ist entsprechend der primärrechtlichen Kompetenzzuweisung der Art. 170 ff. AEUV lediglich der Ebene der Bedarfsplanung zuzuordnen.⁴⁶ Wenngleich die verfahrensrechtliche Relevanz der Vorhaben von gemeinsamem Interesse nicht primär in der Fachplanung liegt, führt deren Indikation zu einer Reihe von Rechtsfolgen, die auf die genehmigungsrechtliche Beschleunigung nationaler Verfahren ausgerichtet sind und im Folgenden dargestellt werden.

1. Beschleunigte Durchführung des Genehmigungsverfahrens

Grundsätzlich schafft die TEN-E-VO kein eigenes, europäisches Genehmigungsregime für Energieleitungsbauprojekte, was auf der Grundlage der primärrechtlich festgelegten Kompetenznormen mithin eine deutliche Überschreitung darstellen

43 Das Auswahlverfahren wird vorliegend nur abstrakt-generell dargestellt, da der Fokus auf den genehmigungsrechtlichen Beschleunigungsmechanismen liegen soll.

44 Die TEN-E-VO führt vorrangig zu einer Selbstbindung der Kommission (siehe „Primärrechtlicher Hintergrund der TEN-E-VO“), weshalb die in Art. 3 genannten Verfahrensvorschriften (z.B. nach Abs. 4 und 5) für sie verbindlich sind.

45 Strobel, ZEuS 2013/2, S. 179. Ihm zufolge handelt es sich bei den Art. 170 ff. AEUV lediglich um eine Fachplanung, die etwa durch die Bestimmung von Fixpunkten lediglich raumrelevant ist.

Vgl. Gärditz, S. 25, 50 f.

46 Hermes, in: Schneider/Theobald (Hrsg.), § 7, Rn. 56.

würde.⁴⁷ Vielmehr macht die TEN-E-VO Vorgaben für die Behandlung der PCI innerhalb der jeweiligen nationalen Zulassungsverfahren, die nachfolgend dargestellt werden.⁴⁸

2. Vorrangstatus von Vorhaben auf der Unionsliste (Art. 7 TEN-E-VO)

Mit der Annahme der Unionsliste erklärt Art. 7 Abs. 1 TEN-E-VO zunächst „die Erforderlichkeit der Vorhaben in energiepolitischer und klimabezogener Hinsicht“. Eine Ausnahme besteht für „konkurrierende Vorhaben, die nicht ausreichend ausgereift sind, um eine [...] Kosten-Nutzen-Analyse gemäß Anhang III Abschnitt 2 Nummer 1 Buchstabe d zu erstellen“ (Art. 7 Abs. 1 S. 2 TEN-E-VO). Darüber hinaus sollen Vorhaben auf der Unionsliste nach Art. 7 Abs. 3 TEN-E-VO den national höchstmöglichen Status erhalten und im Genehmigungsverfahren „entsprechend behandelt“ werden. Letzteres steht jedoch unter dem Vorbehalt, dass diese Mechanismen im nationalen Recht so vorgesehen sind, sodass sich daraus keinesfalls eine Pflicht zur fundamentalen Änderung bzw. Überformung des nationalen Genehmigungsverfahrens ergibt.

Die Wirkung des in Art. 7 TEN-E-VO beschriebenen Vorrangstatus wird in der Verordnung selbst nicht näher konkretisiert. Mit Blick auf den Anwendungsbereich der Verordnung, der mit dem Erfordernis eines grenzüberschreitenden Vorhabens mindestens zwei nationale Genehmigungsregimes anspricht, könnten sich durch den nicht präzisierten Vorrangstatus erhebliche Unterschiede in den Mitgliedstaaten ergeben, die verfahrensverzögernde Wirkung entfalten könnten. Sofern der „höchstmögliche Status“ nach Art. 7 Abs. 3 TEN-E-VO im nationalen Recht so nicht vorgesehen ist – was für eine sehr weich ausgestaltete und nicht direkt verbindliche Wirkung spricht – dürfte das Vorhaben von gemeinsamem Interesse auf den „Basis-Status“ zurückfallen, nach dem jedenfalls die Erforderlichkeit in energiepolitischer und klimabezogener Hinsicht gemäß Art. 7 Abs. 1 S. 1 TEN-E-VO unterstellt wird.

Speziell für die FFH-Richtlinie⁴⁹ und die Wasserrahmenrichtlinie⁵⁰ stellt Art. 7 Abs. 8 TEN-E-VO klar, dass die von Vorhaben im gemeinsamem Interesse ausgehenden Umweltauswirkungen, sofern alle in den Richtlinien vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt sind, in energiepolitischer Hinsicht von öffentlichem Interesse sind und als Vorhaben von überwiegendem öffentlichen Interesse betrachtet werden können.

In der Verwaltungspraxis dürfte der Vorrangstatus von Vorhaben von gemeinsamem Interesse einen Einfluss auf die materiellen Anforderungen eines Planfeststel-

47 BNetzA (Hrsg.), PCI-Verfahrenshandbuch, Stand Oktober 2018, abrufbar unter: https://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PCI-Verfahrenshandbuch.pdf?__blob=publicationFile (6.05.2025), S. 50.

48 BNetzA (Hrsg.), PCI-Verfahrenshandbuch, Stand Oktober 2018, abrufbar unter: https://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PCI-Verfahrenshandbuch.pdf?__blob=publicationFile (6.05.2025), S. 50.

49 Art. 6 Abs. 4 der RL (EWG) 43/1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, Abl. L 206 v. 22.07.1992, S. 7.

50 Art. 4 Abs. 7 der RL (EG) 60/2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, Abl. L 327 v. 22.12.2000.

lungsverfahrens, insbesondere die Planrechtfertigung und das Abwägungsgebot haben. Die jedenfalls unionsrechtlich garantierte Annahme, dass Vorhaben auf der Unionsliste in energiepolitischer und klimabbezogener Hinsicht erforderlich sind (Art. 7 Abs. 1 S. 1 TEN-E-VO), sollte im nationalen Genehmigungsverfahren zwingend berücksichtigt werden. Wenngleich das Vorhaben damit höheres Gewicht in der Abwägung erhält, bleibt jedoch die Pflicht zur rechtmäßigen Prüfung durch die Behörde, die eine Abwägung sonstiger (z.B. privater) Belange nach den nationalen Grundsätzen durchführt.

3. Dauer und Durchführung des Genehmigungsverfahrens (Art. 10 TEN-E-VO)

Für Vorhaben auf der Unionsliste umfasst das Genehmigungsverfahren nach Art. 10 Abs. 1 TEN-E-VO zwei Abschnitte, den Vorantragsabschnitt (lit. a) und den formalen Genehmigungsabschnitt (lit. b). Dabei umfasst der Vorantragsabschnitt „den Zeitraum zwischen dem Beginn des Genehmigungsverfahrens und der Annahme der eingereichten Antragsunterlagen durch die zuständige nationale Behörde und findet binnen einer indikativen Frist von 24 Monaten statt“ (Art. 10 Abs. 1 lit. a TEN-E-VO). Daran anschließend beginnt der maximal 18 Monate umfassende formale Genehmigungsabschnitt nach Art. 10 Abs. 1 lit. b TEN-E-VO am „Datum der Annahme der eingereichten Antragsunterlagen [...] und endet mit dem] Erlass einer umfassenden Entscheidung“. Vor Beginn des Genehmigungsverfahrens können die Mitgliedstaaten zudem nach Art. 10 Abs. 5 TEN-E-VO eine „gesonderte Frist“ zur Festlegung der Trassenkorridore in Anspruch nehmen, sofern diese „nicht im Rahmen des Verfahrens zum Erlass einer umfassenden Entscheidung berücksichtigt werden“. Die folgende Grafik soll einen Überblick über das nach der TEN-E-VO normierte Genehmigungsverfahren und die jeweiligen Verlängerungsoptionen geben:

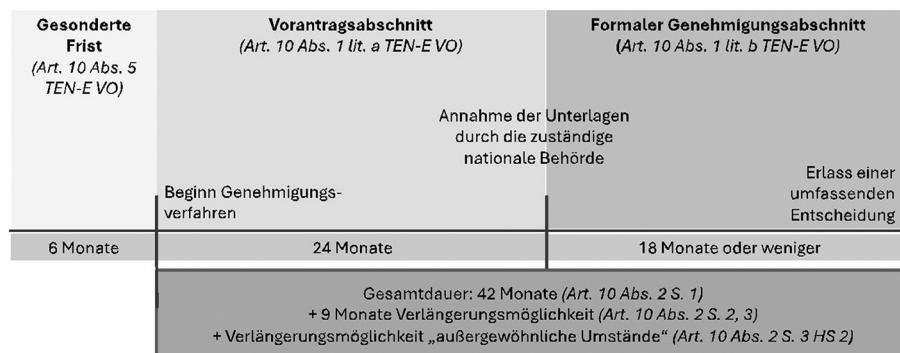


Abbildung 1: Übersicht des Genehmigungsverfahrens, Art. 10 TEN-E-VO (eigene Darstellung)

Auffallend ist, dass jeder Abschnitt entsprechende Verlängerungsmöglichkeiten vorsieht, deren Voraussetzungen an unbestimmte Rechtsbegriffe (z.B. „außergewöhnliche Umstände“, Art. 10 Abs. 2 S. 3 HS 2 TEN-E-VO) gebunden sind, was deren Inanspruchnahme erleichtern dürfte. Selbst für den Fall, dass die Höchstfristen überschritten werden, sind die Mechanismen der TEN-E-VO begrenzt.⁵¹ Sofern bei einem Vorhaben von gemeinsamem Interesse „erhebliche Durchführungsschwierigkeiten“ auftreten, kann die Europäische Kommission gemäß Art. 6 TEN-E-VO einen Europäischen Koordinator für einen (insgesamt zweimal verlängerbaren) Zeitraum von bis zu einem Jahr benennen, der unterstützend agieren soll. Dieses Instrument, welches bereits mit der TEN-E Entscheidung⁵² bestand, erfordert zudem das Einvernehmen der betroffenen Mitgliedstaaten.

Mit der Erstellung eines Durchführungsplans, der einen Zeitplan für die in Art. 5 Abs. 1 lit. a – d TEN-E-VO genannten Verfahrensschritte enthält, geht die Verantwortung zur Einhaltung der Fristen teilweise auf den Vorhabenträger über.⁵³ Unterstrichen wird die dem Vorhabenträger obliegende Mitwirkungspflicht auch mit der Pflicht zur Einreichung vollständiger und angemessener Antragsunterlagen gemäß Art. 10 Abs. 7 S. 1 TEN-E-VO.

Auf der Ebene des materiellen Verfahrensrechts regt die TEN-E-VO die Prüfung legislativer und nichtlegislativer Maßnahmen zur Straffung der Umweltverträglichkeitsprüfung und deren kohärenten Durchführung durch die Mitgliedstaaten gemäß Art. 7 Abs. 5 TEN-E-VO an. Das bereits aus der Vorgängerversion der TEN-E-VO⁵⁴ bekannte Vorgehen legt in den darauffolgenden Absätzen jeweils eine Frist zur Vorlage der mitgliedstaatlichen Prüfung fest, die erstmals konkret getrennt für legislative Maßnahmen (Art. 7 Abs. 7 TEN-E-VO) zwei Monate länger beträgt als für die nichtlegislativen (Art. 7 Abs. 6 TEN-E-VO). Des Weiteren fordert Art. 10 Abs. 4 TEN-E-VO die Berücksichtigung bereits bestehender, gültiger „Studien sowie Genehmigungen oder Zulassungen“ für Projekte auf der Unionsliste und entsprechend den Verzicht auf deren doppelte Einholung. Außerdem sollen Vorhaben, „bei denen aufgrund [...] [ihrer] Art [...] oder [...] [ihres] Umfangs oder im Fall einer im nationalen Recht nicht bestehenden Anforderung einer Umweltverträglichkeitsprüfung möglicherweise weniger Zulassungen und Genehmigungen“ erforderlich sind, gemäß Art. 10 Abs. 3 UAbs. 3 TEN-E-VO auf die Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens geprüft werden. Dabei kann für diese Vorhaben nach

51 Strobel, ZEuS 2013/2, S. 211.

52 Art. 10 der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG zur Festlegung von Leitlinien für die trans-europäischen Energienetze und zur Aufhebung der Entscheidung 96/391/EG und der Entscheidung Nr. 1229/2003/EG, Abl. L 262 v. 22.09.2006, S. 1–23.

53 Der Ansatz des gemeinschaftlichen Zusammenwirkens wird bereits in den Gründen 4, 13 und 22 der VO (EU) 869/2022 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur, Abl. L 152 v. 3.06.2022, S. 45–102.

54 Art. 7 Abs. 4 der Verordnung (EU) Nr. 347/2013 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2009 und (EG) Nr. 715/2009, Abl. L 115 v. 25.04.2013.

Art. 10 Abs. 3 UAbs. 3 S. 3 TEN-E-VO das Vorantragsverfahren sogar gänzlich entfallen.⁵⁵

Insgesamt bezweckt die TEN-E-VO die Festlegung von knappen Fristen zur Durchführung der nationalen Genehmigungsverfahren, die allerdings so knapp bemessen sind, dass deren Implementierung regelmäßig nicht der nationalen Realität bzw. Machbarkeit entsprechen dürften.⁵⁶ Für diesen Fall sieht die TEN-E-VO Verlängerungsmöglichkeiten vor. Die bestimmt formulierte und verbindlich ausgestaltete Prüfung durch die Mitgliedstaaten hinsichtlich materiellrechtlicher Beschleunigungsoptionen in den nationalen Genehmigungsverfahren bildet den Rechtscharakter der Leitlinie in ihrer handlungs- aber nicht ergebnisorientierten Ausrichtung ab. Zumindest das Absehen von doppelten Genehmigungen oder Zulassungen sofern diese für das Vorhaben bereits eingeholt wurden, dürfte aber aufgrund der einfachen Anwendbarkeit im nationalen Recht und des erwartbaren erheblichen Beschleunigungspotenzials insbesondere im Bereich bereits existierender Leitungsinfrastrukturen, die auf Wasserstoff umgestellt werden sollen, einen praktischen Nutzen im nationalen Genehmigungsrecht entfalten.

4. Benennung einer zuständigen nationalen Behörde⁵⁷ (Art. 8 TEN-E-VO)

Die TEN-E-VO sieht in Art. 8 Abs. 1 die Benennung einer zuständigen nationalen Behörde vor, „die für die Erleichterung und Koordinierung des Genehmigungsverfahrens für Vorhaben auf der Unionsliste verantwortlich ist“ und räumt den Mitgliedstaaten diesbezüglich durch die Verwendung der Worte „soweit erforderlich“ Ermessen ein. Sofern dies nicht im Widerspruch zu einschlägigen Anforderungen des Unionsrechts, des Völkerrechts sowie des nationalen Rechts steht, sieht Art. 8 Abs. 3 TEN-E-VO den Erlass einer umfassenden Entscheidung durch verschiedene, der zuständigen nationalen Behörde in unterschiedlichen Ausprägungen zugemessenen Schemata (lit. a, b, c) vor. Vorrangig soll durch die Umsetzung eines der Schemata eine Beschleunigungswirkung im nationalen Recht erzielt werden, so dass sich auch aus dieser Vorschrift keine direkte Verbindlichkeit ableiten lässt. Unter den weiteren in Art. 8 TEN-E-VO aufgeführten Handlungskompetenzen der zuständigen nationalen Behörde, weist Abs. 5 dieser mit Blick auf grenzüberschreitende Vorhaben eine besondere Koordinierungsfunktion in der Zusammenarbeit zu, im Rahmen derer sich die Mitgliedstaaten auch bemühen sollen, gemeinsame Verfahren zur Umweltverträglichkeitsprüfung vorzusehen (Art. 8 Abs. 5 S. 2 TEN-E-VO). Damit identifiziert die TEN-E-VO einen in der Verwaltungspraxis besonders

55 Dies müsste im detaillierten Plan gemäß Art. 10 Abs. 6 lit. b TEN-E-VO i.V.m. Anhang VI Nr. 2 angegeben werden.

56 Kritisch gegenüber der Höchstfrist u.a. Strobel, ZEuS 2013/2, S. 211.

57 Die Begriffsbestimmungen des Art. 2 TEN-E-VO konkretisieren lediglich die Begriffe „betroffene Behörde“ (Nr. 11), „Nationale Regulierungsbehörde“ (Nr. 12) sowie „zuständige nationale Regulierungsbehörde“. Eine einschlägige Nennung der „zuständigen nationalen Behörde“ bleibt aus, wobei eine Übertragung der vorhandenen Definitionen keine Bestimmung zum Behördenaufbau in struktureller Hinsicht bringt.

umfangreichen Verfahrensschritt, dessen Komplexität auf nationaler Ebene und damit auch in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit häufig auf die Beachtung zahlreicher einschlägiger Fachgesetze und verfahrensrechtlicher Spezialvorschriften zurückzuführen ist.

5. Transparenz und Beteiligung der Öffentlichkeit (Art. 9 TEN-E-VO)

Erklärtes Ziel der TEN-E-VO ist es, für „alle [...] relevanten Angelegenheiten der Genehmigungsverfahren für Vorhaben von gemeinsamem Interesse höchstmögliche Standards in Bezug auf Transparenz und die Beteiligung der Öffentlichkeit sicherzustellen“.⁵⁸

Dieses Ziel spiegelt sich in den im Vergleich verbindlicher formulierten Vorschriften des Art. 9 TEN-E-VO wieder. Mit der Veröffentlichung eines aktualisierten, nicht rechtsverbindlichen Verfahrenshandbuchs für das für Vorhaben auf der Unionsliste geltende Genehmigungsverfahren enthält Art. 9 Abs. 1 TEN-E-VO eine Vorschrift, die ihrem Wortlaut nach kein Ermessen einräumt und durch eine Frist zur Umsetzung konkretisiert wird.

Bereits zu Beginn des Genehmigungsverfahrens soll der Vorhabenträger in den ersten drei Monaten ein Konzept für die Beteiligung der Öffentlichkeit erstellen und durch die zuständige nationale Behörde (vgl. Art. 8 TEN-E-VO) überprüfen bzw. gegebenenfalls modifizieren lassen (Art. 9 Abs. 3 TEN-E-VO).⁵⁹ Außerdem soll nach Art. 9 Abs. 4 TEN-E-VO bereits vor Beginn des Genehmigungsverfahrens mindestens eine öffentliche Konsultation durchgeführt werden. Während des Genehmigungsverfahrens hat der Vorhabenträger darüber hinaus nach Art. 9 Abs. 7 S. 4 TEN-E-VO zusätzlich zu den Verfahrens- und Transparenzvorschriften des nationalen Rechts auf einer durch die Kommission eingerichteten Website (vgl. Art. 9 Abs. 7 TEN-E-VO) einen Bericht der öffentlichen Konsultationen hochzuladen, aus dem die geäußerten Meinungen sowie deren Berücksichtigung hervorgehen.

Die im Verhältnis zu den weiteren Inhalten der TEN-E-VO am verbindlichsten und bestimmt formulierten Bestimmungen zur Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung dürften a priori keine verfahrensrechtliche Beschleunigung entfalten, da sie dem Vorhabenträger neben den bereits national durchzuführenden Vorschriften noch weitere auferlegen. Für Vorhaben auf der Unionsliste, die von einer umfassenden finanziellen Förderung profitieren können, scheint dies jedoch berechtigt und für die Berücksichtigung aller mit dem Vorhaben betroffenen Belange geboten zu sein. Eine Anwendung der Vorschriften ist der Formulierung nach nur für Vorhaben auf der Unionsliste verbindlich, sodass keine Ergänzung im nationalen Genehmigungsverfahren für Vorhaben, die nicht auf der Unionsliste stehen, erfor-

58 Grund 41 der VO (EU) 869/2022 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur, Abl. L 152 v. 3.06.2022, S. 45–102.

59 Das Konzept für die Beteiligung der Öffentlichkeit umfasst die im Anhang VI Punkt 4 TEN-E-VO geregelten Mindestinhalte und gegebenenfalls die nach nationalem Recht angepassten Vorschriften, etwa im Rahmen des PCI-Verfahrenshandbuchs.

derlich ist und demnach aus Gründen des beschleunigten Aus- und Aufbaus von Wasserstoffinfrastrukturen vermutlich nicht erweiternd angewandt wird.

6. Rechtsschutzverfahren (Art. 7 Abs. 4 TEN-E-VO)

Art. 7 Abs. 4 TEN-E-VO sieht vor, dass alle „Streitbeilegungsverfahren, Rechtsstreitigkeiten, Beschwerden und Rechtsbehelfe im Zusammenhang mit Vorhaben auf der Unionsliste“ vor den Gerichten als dringlich behandelt werden, sofern diese Dringlichkeitsverfahren im nationalen Recht vorgesehen sind. Damit soll auch das Rechtsschutzverfahren nach Erteilung einer umfassenden Entscheidung beschleunigt werden, wobei dies nicht im Rahmen der Fristen des Art. 10 TEN-E-VO berücksichtigt wird.

III. Weitere Rechtsfolgen

Neben den verfahrensbeschleunigungsrechtlichen Inhalten der TEN-E-VO, die den Untersuchungsrahmen des vorliegenden Textes begrenzen, eröffnet die Aufnahme auf der Unionsliste die Möglichkeit zur finanziellen Förderung durch die mit einer eigenen Verordnung gegründete Fazilität „Connecting Europe“ (Art. 18 TEN-E-VO), was mit Blick auf die Investitionssicherheit für die Vorhabenträger eine wichtige Rechtsfolge ist.⁶⁰

IV. Zwischenfazit zu den verfahrensbeschleunigungsrechtlichen Inhalten der TEN-E-VO

Die zunächst auf formeller Ebene als Verordnung erlassene TEN-E scheint durch ihre weitestgehend inhaltlich unverbindliche Ausgestaltung, die insbesondere auf die Einräumung umfassender Ermessensspielräume für die Mitgliedstaaten und unverbindlich formulierte Maßnahmen zurückzuführen ist, dem Charakter der primärrechtlich eingeräumten Unionskompetenz, die den Erlass von Leitlinien vorsieht, entgegenzukommen. Dennoch scheint das Spannungsverhältnis bei allen verbindlich formulierten Vorschriften der TEN-E-VO wieder auf, denn im Grundsatz wären diese durch den Rechtscharakter einer Verordnung unmittelbar bindendes Recht und durch die Mitgliedstaaten verpflichtend anzuwenden. Jedoch kann durch das primärrechtliche Wesen der Leitlinie als Orientierungsrahmen eine solche Pflicht nicht begründet werden. Insofern scheint die Indikation von Vorhaben von gemeinsamem bzw. gegenseitigem Interesse primär lediglich eine „verbindliche“ Grundlage zur Schaffung der Voraussetzungen einer Finanzierung durch die Europäische Kommission zu sein. Die verfahrensrechtlichen Beschleunigungsnormen der TEN-E-VO dürften nur mit dem politischen Willen der Mitgliedstaaten sowie deren positiver Ausrichtung gegenüber Wasserstoff erreichbar sein.

60 Schröder, in: Streinz (Hrsg.), Art. 171 AEUV, Rn. 31.

Darüber hinaus scheinen die inhaltlich vorgeschlagenen Maßnahmen nicht alle zu einer Verfahrensbeschleunigung beizutragen. Insbesondere der Erweiterung der Transparenz- und Öffentlichkeitsbeteiligungsvorschriften dürfte eine das Verfahren verzögernde Wirkung beigemessen werden. Dagegen könnte die materielle Prüfung des nationalen Genehmigungsrechts ein erhebliches Beschleunigungspotenzial entfalten, welche mit Blick auf die zumindest handlungsorientierte Verbindlichkeit der Leitlinie von den Mitgliedstaaten durchzuführen ist. Inwiefern dies tatsächlich zu rechtsverändernden Maßnahmen und damit einer Erfolgsorientierung führt, obliegt der Entscheidung der Mitgliedstaaten.

D. Die Anwendung im nationalen Recht am Beispiel von Wasserstofftransportleitungen in Deutschland

In Deutschland hat der Auf- und Ausbau von Wasserstoffinfrastrukturen in den letzten Jahren sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene zunehmend an Wichtigkeit gewonnen. Die deutsche Bundesregierung hat im Jahr 2020 mit der Nationalen Wasserstoffstrategie bereits eine grundlegende Zielsatzung ihrer Wasserstoffpolitik etabliert, die im Jahr 2023 entsprechend den gesteigerten Anforderungen an den Klimaschutz fortgeschrieben wurde.⁶¹ Einhergehend mit normativen Änderungen konnte sich zwischenzeitlich ein an der Erdgasversorgung orientierter Rechtsrahmen zum Auf- und Ausbau von Wasserstofftransportleitungen etablieren. Die folgende Darstellung soll die bereits dargestellten verfahrensbeschleunigungsrechtlichen Inhalte der TEN-E-VO mit der Anwendung im deutschen Genehmigungsrecht am Beispiel einer Wasserstofftransportleitung gegenüberstellen und hinsichtlich ihrer Wirksamkeit bewerten. Hierfür erfolgt zunächst ein Überblick über das für Wasserstofftransportleitungen anwendbare nationale Planungs- und Genehmigungsverfahrensrecht.

I. Anwendbares nationales Verfahrensrecht

Das formelle Verfahren zur Genehmigung einer Wasserstofftransportleitung ist in Deutschland zweigliedrig aufgebaut und beginnt zunächst mit der Genehmigung des Wasserstoffkernnetzes durch die BNetzA nach Art. 28q EnWG (1.). Daran anschließend folgt ein Planungs- und Genehmigungsverfahren (2), für das die jeweiligen Landesbehörden zuständig sind.

61 Groneberg, EnK-Aktuell 2023/14; Müller, S. 8.

1. Schritt 1: Genehmigung des Wasserstoffkernnetzes⁶²

Das Wasserstoffkernnetz, das deutschlandweit künftige Wasserstoff-Standorte durch die Bündelung einzelner Wasserstoffprojekte verbindet, soll einen wesentlichen Beitrag für den schnellen Auf- und Ausbau der Wasserstoffwirtschaft leisten.

Die Genehmigung des Wasserstoffkernnetzes, die in der Zuständigkeit der BNetzA liegt, erfolgt gemäß den Vorschriften des § 28q EnWG, wonach der formelle Verfahrensbeginn mit der Einreichung des Kernnetzantrags durch die Fernleitungsnetzbetreiber beginnt.⁶³ Sofern die Fernleitungsnetzbetreiber dem nicht nachgekommen wären, hätte die BNetzA das Verfahren von Amts wegen eingeleitet (§ 28q Abs. 3 S. 1 EnWG).⁶⁴ Für die Frist zur Einreichung der Antragsunterlagen hat der Gesetzgeber jedoch Verlängerungsoptionen vorgesehen, etwa nach § 28q Abs. 2 S. 2 HS 2 EnWG für den Fall, dass die beihilferechtliche Genehmigung durch die Europäische Kommission noch nicht vorliegt.⁶⁵ Im Rahmen der Genehmigung des Kernnetzes durch die BNetzA prüft diese, ob das beantragte Wasserstoffkernnetz den gesetzlichen Anforderungen der §§ 28r Abs. 1, 4 EnWG genügt und führt eine Konsultation aller betroffenen Kreise und der Öffentlichkeit durch. Bereits vor der Einreichung der Antragsunterlagen führen die Fernleitungsnetzbetreiber in Zusammenarbeit mit dem BMWK und der BNetzA umfangreiche Vorabkonsultationen durch. Voraussetzung zur Aufnahme eines Vorhabens ins Kernnetz ist nach § 28q Abs. 4 Nr. 4 lit.a und b EnWG unter anderem, dass es sich um ein Vorhaben von gemeinsamem Interesse, wie sie auf der Unionsliste ausgewiesen sind, handelt. Diese Voraussetzung kann umgangen werden, jedenfalls muss es sich um ein zumindest überregionales (lit. c), den Import betreffendes (lit. d) oder ein die grenzüberschreitenden bzw. auf der Unionsliste enthaltenen Vorhaben miteinander verbindendes Vorhaben handeln. Nach der Erteilung der Genehmigung des Kernnetzes als Sammelverwaltungsakt,⁶⁶ folgt das von den Landesbehörden zu prüfende formelle Genehmigungsverfahren, das im Folgenden dargestellt werden soll. Die Genehmigung des Wasserstoffkernnetzes bescheinigt den enthaltenen Leitungen die energiewirtschaftliche Notwendigkeit sowie Vordringlichkeit und deklariert sie als „im überragenden öffentlichen Interesse“, was sich in der Planrechtfertigung auswirkt.⁶⁷

62 Künftig soll die Wasserstoff-Netzentwicklungsplanung integriert mit dem Netzentwicklungsplan Gas erfolgen und damit an die bestehenden Planungsverfahren angepasst werden, vgl. § 15a EnWG.

63 *FNBGas*, Gemeinsamer Antrag für das Wasserstoff-Kernnetz, abrufbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/Wasserstoff/Antrag_FNB.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (06.05.2025).

64 In diesem Zusammenhang sei auf die Nachrangigkeit des Initiativrechts der Bundesnetzagentur verwiesen; vgl. BVerwG 8 A 2.22, ECLI:DE:BVerwG:2023:140323U8A2.22.0.

65 Diese Fristverlängerung wurde im bereits durchgeföhrten Verfahren zweimal beantragt und genehmigt.

66 OLG Düsseldorf Beschluss v. 24.03.2021 – 3 Kart 2/20, Rn. 37; *Riege/Assmann*, in: Assmann/Peiffer (Hrsg.), § 28q EnWG, Rn. 122.

67 BT-Drs. 20/7310, S. 91.

2. Schritt 2: Genehmigungsverfahren, insb. Planfeststellung

Beim Auf- und Ausbau von Wasserstofftransportinfrastrukturen unterscheidet § 43 I EnWG im Grundsatz zwischen der Umstellung bestehender Erdgasinfrastrukturen auf Wasserstoff und dem Neubau von Wasserstoffleitungen.

Die reine Umstellung von Erdgas- auf Wasserstofftransportleitungen ist dabei gesetzlich privilegiert, indem nach § 43 I Abs. 4 S. 1 HS 1 EnWG „behördliche Zulassungen für die Errichtung, die Änderung und den Betrieb einer Gasversorgungsleitung für Erdgas einschließlich der für den Betrieb notwendigen Anlagen“ explizit auch für den Transport von Wasserstoff fortgelten, soweit sie in ein Planfeststellungsverfahren integriert wurden.⁶⁸ Erforderlich werden lediglich das sicherheitstechnische (§ 113c EnWG) und sofern über die Umstellung des Mediums hinaus bauliche oder technische Änderungen oder Erweiterungen an der Leitung erforderlich sind, auch das energierechtliche Anzeigeverfahren nach § 43f EnWG.⁶⁹

Für die Neuerrichtung, den Betrieb sowie die Änderung von Wasserstoffleitungen einschließlich der Anbindungsleitungen bedarf es gemäß § 43 I Abs. 2 S. 1 EnWG, sofern diese einen Durchmesser von mehr als 300 Millimetern aufweisen, eines Planfeststellungsverfahrens. Mit dieser Vorschrift wird die Regelungssystematik für Gasversorgungsleitungen in § 43 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 EnWG auf Wasserstoff übertragen.⁷⁰ Für Leitungen mit einem Durchmesser, der unterhalb von 300 mm liegt, ist nach § 43 I Abs. 3 S. 1 und S. 2 EnWG dennoch die Durchführung eines fakultativen Planfeststellungsverfahrens möglich. Die Entscheidung hierüber erfolgt auf Antrag durch den Vorhabenträger und verbleibt im Ermessen der nach § 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 EnWG zuständigen Behörde. Das Planfeststellungsverfahren für Wasserstoffleitungen richtet sich verfahrensrechtlich im Grundsatz nach den spezielleren Vorschriften des Energiewirtschaftsrechts, die die allgemeinen Vorschriften über die Planfeststellung nach §§ 72 – 78 LVwVfG modifizieren. Darüber hinaus sind weitere fachgesetzliche Normen, insbesondere des Umweltrechts (insb. UVPG, BNatSchG) zu beachten.

II. Integration der Verfahrensbeschleunigungsnormen der TEN-E-VO in das nationale Verfahrensrecht

Mit dem Inkrafttreten der sechsten Unionsliste, die im Zuge der überarbeiteten TEN-E-VO von 2022 erstellt wurde, werden 22 Projekte mit deutscher Beteiligung für den Bereich Wasserstoff erfasst, wobei diese die gesamte wasserstoffwirtschaftliche Wertschöpfungskette abbilden.⁷¹

68 Müller, S. 22.

69 Allolio/Ohle/Schäfer, TransHyDE-Studie zum Rechtsrahmen einer zukünftigen Wasserstoffwirtschaft, 2022, abrufbar unter: <https://www.ikem.de/publikation/transhyde-studie/> (6.05.2025), S. 32; zitiert nach Müller (Rn. 62), S. 23 f.

70 Grüner, in: Bourwieg/Hellermann/Hermes (Hrsg.), § 43 I EnWG, Rn. 8.

71 Bundesnetzagentur, Vorhaben von gemeinsamem Interesse (PCI), abrufbar unter: <https://www.netzausbau.de/Wissen/Europa/PCI/PCI.html> (6.05.2025).

1. Vorrangstatus von Vorhaben auf der Unionsliste

Bereits mit der Genehmigung des Wasserstoffkernetzes wird den darin enthaltenen Projekten, sofern in einem zukünftigen Netzentwicklungsplan nichts anderes festgestellt wird und sie bis 2030 in Betrieb genommen werden, ihre energiewirtschaftliche Notwendigkeit und Vordringlichkeit sowie ein überragendes öffentliches Interesse beigemessen (Art. 28q Abs. 8 S. 5 EnWG).

Mit der Änderung des EnWG liegt die Errichtung von Wasserstoffleitungen im überragenden öffentlichen Interesse und dient der öffentlichen Sicherheit (§ 43l Abs. 1 S. 2 EnWG).⁷² Diese Feststellung, die an Formulierungen im EEG 2023, EnLAG, BBPIG und LNGG angelehnt ist, fließt insbesondere auf Ebene der Planrechtfertigung einer energierechtlichen Planfeststellung mit hohem Gewicht in die Abwägungsentscheidung ein.⁷³ Damit bezweckt der Gesetzgeber, dass sich das überragende öffentliche Interesse an Vorhaben zur Errichtung von Wasserstoffleitungen, in der Regel gegenüber betroffenen öffentlichen und privaten Belangen durchsetzen wird.⁷⁴

Indem der deutsche Gesetzgeber den höchstmöglichen Status für sämtliche Vorhaben zur Errichtung von Wasserstoffleitungen erklärt, geht er sogar einen Schritt weiter als die Bestimmungen der TEN-E-VO, die einen solchen Status lediglich für Vorhaben auf der Unionsliste vorsieht. Inwiefern sich die Festschreibung der Erforderlichkeit in energie- und klimapolitischer Hinsicht allein durch die TEN-E-VO im Rahmen nationaler Abwägungsentscheidungen durchsetzen dürfte, ist umstritten,⁷⁵ wobei dies im Zweifel das im nationalen Recht bereits hohe Gewicht verstärken dürfte, nicht jedoch zur gänzlichen Vorrangstellung gegenüber jeglicher öffentlicher und privater Belange beitragen darf. Letztlich ist auf eine dem nationalen Verfahren entsprechende rechtmäßige Abwägung sonstiger (z.B. privater) Belange abzustellen.

2. Dauer und Durchführung des Genehmigungsverfahrens

Das deutsche Genehmigungsverfahren für Wasserstofftransportleitungen beginnt zunächst mit der Genehmigung des Wasserstoffkernetzes, was der in Art. 10 Abs. 5 TEN-E-VO vorgesehenen „gesonderten Frist“ entsprechen dürfte. Sowohl der Kernnetzgenehmigung als auch der dem Planfeststellungsverfahren vorgelagerten Raumverträglichkeitsprüfung kommt grundsätzlich eine Trassenfindungsfunktion zu, wobei das Ergebnis letzterer im weiteren Verfahren lediglich zu berücksichtigen ist und damit keine umfassende Entscheidung darstellen kann.⁷⁶ In-

72 BGBL. 2024 I Nr. 161.

73 Riege/Schacht, in: Assmann/Peiffer (Hrsg.), § 43l EnWG, Rn. 14a.

74 Riege/Schacht, in: Assmann/Peiffer (Hrsg.), § 43l EnWG, Rn. 14a.

75 Der „Durchgriff“ einer derartigen Ausweisung für die Planfeststellungsbehörden wird nach Strobel (S. 193 f.) unterschiedlich bewertet, wobei die Planrechtfertigung im Ergebnis nach h. M. feststeht.

76 Strobel, ZEuS 2013/2, S. 209.

sofern kann die Raumverträglichkeitsprüfung eher dem „Vorantragsabschnitt“ nach Art. 10 Abs. 1 lit. a TEN-E-VO zugeordnet werden. Der Großteil fachrechtlicher Genehmigungstatbestände wird jedoch im formalen Genehmigungsabschnitt verortet sein, da dem Planfeststellungsverfahren eine umfassende Konzentrationswirkung zukommt.⁷⁷ Die folgende Grafik soll einen Überblick über das im deutschen Recht vorgesehene Genehmigungsverfahren und die jeweiligen Beschleunigungsoptionen geben:

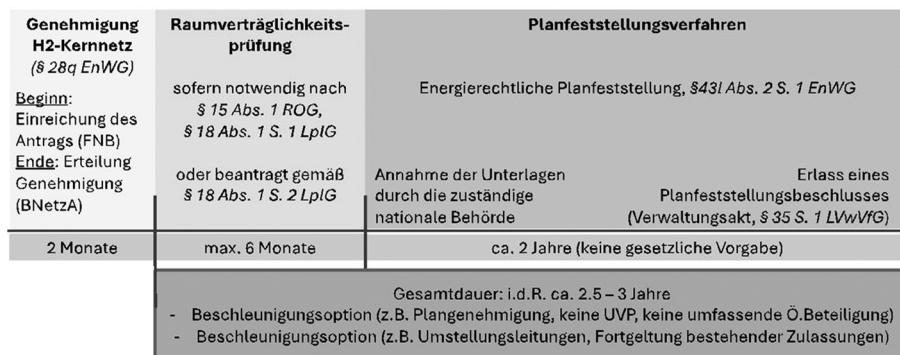


Abbildung 2: Übersicht des Genehmigungsverfahrens in Deutschland (eigene Darstellung)

Weitere konkrete Fristen zur Durchführung der Genehmigungsverfahren, als die in der Grafik angeführten, lassen sich nicht im deutschen Rechtsrahmen erkennen und leiten sich aus der Verwaltungspraxis ab, die insgesamt jedoch von einer längeren Dauer als dem in der TEN-E-VO vorgesehenen Rahmen ausgeht.

Die bereits auf politischer Ebene in der Nationalen Wasserstoffstrategie getroffene Unterscheidung zwischen Neu- und Umstellungsleitungen schlägt sich ebenfalls genehmungsrechtlich nieder und wendet damit die Bestimmungen des Art. 10 Abs. 4 TEN-E-VO an. Mit § 43l Abs. 4 S. 1 HS 1 EnWG erklärt der deutsche Gesetzgeber die Fortgeltung „behördlicher Zulassungen für die Errichtung, die Änderung und den Betrieb einer Gasversorgungsleitung für Erdgas einschließlich der für den Betrieb notwendigen Anlagen“ explizit auch für den Transport von Wasserstoff, soweit sie in ein Planfeststellungsverfahren integriert wurden. Darüber hinaus entfällt die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für Vorhaben, die aufgrund ihrer technischen Eigenschaften lediglich einer Plangenehmigung bedürfen, im Rahmen derer keine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich ist.⁷⁸ Fraglich bleibt derzeit, inwiefern der in Art. 10 Abs. 3 UAbs. 3 S. 3 TEN-E-VO vorgesehene Wegfall des Vorantragsabschnitts, der im

77 *Missling/Lippert/Dix*, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), § 43c EnWG, Rn. 4.

78 *Wickel*, in: Fehling/Kastner/Störmer (Hrsg.), § 74 VwVfG, Rn. 7.

deutschen Recht die Raumverträglichkeitsprüfung entspricht, bereits anwendbar ist.⁷⁹

Insgesamt verfolgt das deutsche Genehmigungsrecht für Wasserstofftransportleitungen in weiten Teilen eine zur TEN-E-VO umgekehrte Systematik: der deutsche Gesetzgeber arbeitet weniger mit Höchstfristen, sondern mehr mit Beschleunigungsmechanismen, die unter bestimmten materiellrechtlich definierten Voraussetzungen anwendbar sind.⁸⁰ Grundsätzlich hat der deutsche Gesetzgeber aber bereits eine Reihe von den in der TEN-E-VO vorgesehenen materiellrechtlichen Beschleunigungsinhalten in die nationalen Verfahren implementiert. Verbleibende, nicht im nationalen Recht angewandte Inhalte, wie etwa die Erstellung eines Durchführungszeitplans, werden über das PCI-Verfahrenshandbuch Gegenstand betreffender Verwaltungsverfahren, ohne Einfluss auf die rein nationalen Vorhaben zu nehmen.

Das Absehen von doppelten Genehmigungen oder Zulassungen sofern es sich um Umstellungsleitungen handelt, entspricht dabei in besonderem Maße den Vorgaben der TEN-E-VO und scheint bereits jetzt ein erhebliches Beschleunigungspotenzial in der Verwaltungspraxis zu entfalten.

3. Benennung einer zuständigen nationalen Behörde

Bereits mit der Vorgängerversion der TEN-E-VO (2013) wurde die BNetzA als One-Stop Shop nach Art. 8 Abs. 1 TEN-E-VO benannt.⁸¹ Im kooperativen Verfahren agiert sie als Kontaktstelle zwischen den zuständigen Behörden in Deutschland, den zentralen Anlaufstellen bzw. One-Stop-Shops anderer Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission. Den Vorschriften des kooperativen Modells entsprechend, ist die BNetzA damit nicht zwingend auch Genehmigungsbehörde, da die nationalen Zuständigkeiten durch die TEN-E-VO nicht geändert werden. In Deutschland liegt die Verwaltungszuständigkeit nach § 54 Abs. 1 EnWG bei der BNetzA für die Wahrnehmung von Aufgaben der Regulierungsbehörde. Hingegen sind die Regierungspräsidien gemäß § 54 Abs. 3 S. 1 EnWG i.V.m. § 1 EnWGZuVO des Landes Baden-Württemberg für die energiewirtschaftliche Planfeststellung sowie bei einer Umwidmung bestehender Gasleitungen für die Anzeigeverfahren zuständig.⁸²

Im koordinierten Schema setzt sich die umfassende Entscheidung aus mehreren rechtsverbindlichen Einzelentscheidungen anderer betroffener Behörden zusammen, die von der zuständigen nationalen Behörde koordiniert werden.

79 Mit der Novelle des ROG (BGBl 2023 I Nr. 88) entfällt die Raumverträglichkeitsprüfung nach einer Frist von 6 Monaten nach Antragseingang bei der zuständigen Behörde. Darauf hinaus kann der Vorhabenträger auch ein Antrag auf gänzliches Absehen von der Durchführung einer Raumverträglichkeitsprüfung stellen.

80 Dazu Rövekamp, die eine Festlegung von Verfahrensdauern als wenig förderlich für die rechtssichere Verfahrensgestaltung sieht (S. 791).

81 BGBl 2014 I Nr. 21.

82 Müller, S. 79.

4. Transparenz und Beteiligung der Öffentlichkeit

Den verbindlich formulierten, kein Ermessen einräumenden Transparenz- und Öffentlichkeitsbeteiligungsvorschriften in Art. 9 TEN-E-VO sollte aufgrund der hohen Priorisierung in der Verordnung auch in der Anwendung im nationalen Recht eine besondere Bedeutung zukommen. Zunächst hat die BNetzA bereits nach der ersten TEN-E-VO im Jahr 2013 das in Art. 9 Abs. 1 TEN-E-VO geforderte Verfahrenshandbuch erstellt, welches seither ständig aktualisiert wurde, letztmalig jedoch im Oktober 2018.⁸³ Insbesondere vor dem Hintergrund des sich dynamisch entwickelnden Rechtsrahmens für Wasserstoffinfrastrukturen wäre die Bundesnetzagentur nach dem Wortlaut der Verordnung dazu verpflichtet, diese Rahmenbedingungen in einer neuen Version des Verfahrenshandbuchs zu berücksichtigen.

In Deutschland könnten sich Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des für grenzüberschreitende Wasserstofftransportleitungen anwendbaren Genehmigungsverfahrens insbesondere aus den Bestimmungen des EnWG, des VwVfG, des UVPG sowie den einschlägigen bi- oder multilateralen Abkommen, zu denen hierbei insbesondere das Protokoll über die strategische Umweltprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (kurz: SEA-Protokoll) und die Espoo-Konvention zählen, ergeben.⁸⁴

Grundsätzlich hat der deutsche Gesetzgeber bislang keine der TEN-E-VO entsprechenden Transparenz- und Öffentlichkeitsbeteiligungsvorschriften in den genehmigungsrechtlichen Vorschriften implementiert und verzichtet damit auf eine Übernahme dieser für Vorhaben, die nicht auf der Unionsliste geführt sind. Dennoch hat die Bundesnetzagentur mittels des bereits 2018 angepassten PCI-Verfahrenshandbuchs den Mindestinhalt für die von der TEN-E-VO vorgesehenen Maßnahmen an das deutsche Recht angepasst.⁸⁵

Sofern für das geplante grenzüberschreitende Wasserstofftransportleitungsvorhaben die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich wird, beinhalten §§ 54 ff. UVPG und § 64 UVPG spezielle Verfahrensvorschriften für die grenzüberschreitende Behördenbeteiligung.

Der Verzicht auf die Implementierung der zusätzlichen Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligungsvorschriften scheint vor dem Hintergrund der beabsichtigten

83 BNetzA (Hrsg.), PCI-Verfahrenshandbuch, Stand Oktober 2018, abrufbar unter: https://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PCI-Verfahrenshandbuch.pdf?__blob=publicationFile (6.05.2025), S. 50.

84 BNetzA (Hrsg.), PCI-Verfahrenshandbuch, Stand Oktober 2018, abrufbar unter: https://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PCI-Verfahrenshandbuch.pdf?__blob=publicationFile (6.05.2025), S. 26.

85 Demnach hat der Vorhabenträger Überlegungen zu zentralen gesetzlich vorgegebenen Beteiligungsschritten anzustellen. „Im Planfeststellungsverfahren sind dies insbesondere: frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG, Scopingtermin/Besprechung nach § 5 Abs. 2 UVPG, Behördenbeteiligung nach § 73 Abs. 2 VwVfG i.V.m. § 43, S. 6 EnWG, Auslegung der Unterlagen in den voraussichtlich betroffenen Gemeinden gem. § 43a Nr. 1 EnWG i.V.m. § 73 Abs. 2 VwVfG, Erörterungstermin nach § 43a Nr. 5 EnWG i.V.m. § 73 Abs. 6 VwVfG“. Siehe: BNetzA (Fn. 47), S. 54.

Verfahrensbeschleunigung für den Auf- und Ausbau von Wasserstoffinfrastrukturen eine effiziente Entscheidung zu sein. Insbesondere die zusätzlichen Berichtspflichten sowie die Vorlage eines zusätzlichen, so nicht im nationalen Genehmigungsverfahren vorgesehenen, Beteiligungskonzeptes sind geeignet, die Belastung für den Vorhabenträger erheblich zu erhöhen und damit eine Verlängerung des Verfahrens herbeizuführen. Dem kann entgegengehalten werden, dass insbesondere die gemäß Art. 9 Abs. 4 TEN-E-VO geforderte Vorabkonsultation regelmäßig Gegenstand genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetzlicher Vorhaben ist, da durch die bereits vor Einreichung der Antragsunterlagen berücksichtigten betroffenen Belange mit weniger Einwänden im laufenden Verfahren zu rechnen ist.⁸⁶

5. Rechtsschutzverfahren

Nach Art. 7 Abs. 4 TEN-E-VO sind Klagen und Rechtsbehelfsverfahren für Vorhaben auf der Unionsliste als dringlich zu bearbeiten, sofern ein solches Verfahren im nationalen Recht vorgesehen ist. Der deutsche Gesetzgeber hat mit der Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung⁸⁷ sowohl im gerichtlichen Vorverfahren nach § 80c Abs. 4 VwGO als auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren gemäß § 87c Abs. 1 S. 3 VwGO bei Vorhaben für die ein Bundesgesetz feststellt, dass sie im überragenden öffentlichen Interesse liegen, eine besondere Priorisierung bzw. besondere Berücksichtigung angeordnet.⁸⁸

III. Zwischenfazit

Insgesamt hat der deutsche Gesetzgeber bereits eine Reihe von den in der TEN-E-VO vorgesehenen beschleunigungsrechtlichen Inhalten in den nationalen Genehmigungsverfahren implementiert, sodass man vor dem Hintergrund der primärrechtlichen Kompetenzgrundlage durchaus von einer ergebnisorientierten Implementierung der Verordnung sprechen kann. Dies ist vor dem Hintergrund der in der TEN-E-VO inhaltlich unverbindlichen Ausgestaltung mit weitreichenden Ermessensspielräumen für die mitgliedstaatliche Anwendung „vorbildlich“.

Dennoch wurden nicht alle Vorschriften ins nationale Genehmigungsrecht übernommen. Vielmehr hat der deutsche Gesetzgeber einen Konflikt zwischen umfangreichen Beteiligungs- und Öffentlichkeitsvorschriften und der gewünschten Verfahrensbeschleunigung erkannt und darauf reagiert. Entsprechend wurden die in der TEN-E-VO sogar besonders hervorgehobenen und ohne Ermessen formulierten Transparenz- und Öffentlichkeitsvorschriften nur im Verfahrenshandbuch und da-

86 Auch vor der Einreichung des Kernnetzantrags durch die Fernleitungsnetzbetreiber fanden umfassende Vorabkonsultationen statt, sodass die Frist zur Öffentlichkeitsbeteiligung während des Genehmigungsverfahrens kürzer ausfiel.

87 BGBl 2023 I Nr. 71.

88 Die Feststellung ergibt sich im Einzelnen aus dem Fachrecht (vgl. BT-Drs. 20/5165, S. 18), im vorliegenden Fall aus § 28q Abs. 8, S. 4 EnWG bzw. § 43l Abs. 1, S. 2 EnWG.

mit nur verbindlich für die Vorhaben von gemeinsamem Interesse übernommen. Damit entfallen diese zusätzlichen Anforderungen für rein nationale Verfahren, was sicherlich dem Ziel eines möglichst schnellen Auf- und Ausbaus von Wasserstoffinfrastrukturen dienlich ist.

Eine große Abweichung des nationalen Genehmigungsrechts zu den Inhalten der TEN-E-VO zeigt sich insbesondere mit Blick auf die Höchstfristen, von denen das EnWG absieht und im Gegensatz zur TEN-E-VO keine Verlängerungs- sondern Beschleunigungsoptionen vorsieht.

E. Fazit: Die TEN-E-VO als Beschleunigungsinstrument des Wasserstoffausbaus?

Die Text zeigt, dass die TEN-E-VO nicht durchgängig geeignet ist, eine verfahrensbeschleunigende Wirkung im nationalen Genehmigungsverfahren für Wasserstofftransportinfrastrukturen zu entfalten. Vielmehr ist deren Anwendung abhängig vom politischen Willen des mitgliedstaatlichen Gesetzgebers, der in Deutschland anhand der zahlreichen bereits implementierten beschleunigungsrechtlichen Vorschriften als hoch eingestuft werden kann, was sich auch in weiteren politischen Entscheidungen wie etwa der Kernnetzgenehmigung zeigt.

Der in der vorangestellten Analyse des primärrechtlichen Hintergrunds der TEN-E-VO festgestellte Rechtscharakter der Leitlinien als Allgemeiner Handlungs- bzw. Orientierungsrahmen spiegelt sich auch in ihrer inhaltlichen Weichheit wider, wodurch die Wirkung verfahrensbeschleunigungsrechtlicher Normen zunächst einmal erodiert wird und ihre einheitliche Durchsetzbarkeit in den Mitgliedstaaten schwierig erscheint. Diese Uneinheitlichkeit bzw. Unverbindlichkeit kann im Zusammenhang mit den Anwendungsgegenstand der TEN-E-VO darstellenden grenzüberschreitenden Energieinfrastrukturen zu den naturgemäß bei solchen Vorhaben auftretenden Schwierigkeiten verstärkend beitragen und so geeignet sein, das Genehmigungsverfahren zu verzögern. Für die Verwaltungspraxis effizienter wäre hier eine die Verwaltungsverfahren harmonisierende Regelung gewesen, für die es jedoch an der entsprechenden Unionskompetenz mangelt.

Inhaltlich sieht die als beschleunigende Maßnahme deklarierte TEN-E-VO unter anderem eine Ergänzung weiterer Transparenz- und Öffentlichkeitsbeteiligungsvorschriften vor, die den Aufwand für den Vorhabenträger erheblich steigern dürften und damit eine Verlangsamung des Genehmigungsverfahrens indizieren. Den deutschen Weg, solche das Genehmigungsverfahren erschwerenden Vorschriften lediglich auf der Ebene des PCI-Verfahrenshandbuchs vorzusehen, ermöglicht es, diese nur bei Vorhaben von gemeinsamem Interesse unionsrechtsgemäß anzuwenden und rein nationale Vorhaben davon auszunehmen.

Im Regelungsumfeld zunehmender Beschleunigungsgesetze im nationalen sowie zumeist in Form von Richtlinien ausgestalteten Europäischen Rechtsakten, bleibt abzuwarten, inwiefern die vielfach konkret geforderten Höchstfristen Eingang in die deutsche Gesetzgebung finden. Fraglich ist derzeit auch, inwiefern die Wahl einer Richtlinie als Rechtsakt, wie dies etwa bei der Erneuerbare-Energien-Richtli-

nien (Richtlinie (EU) 2023/2413, RED III) der Fall ist, höheres Beschleunigungspotenzial entfalten kann und so zu einer weitreichenderen Umsetzung führen könnte. Mit dem entsprechenden politischen Willen könnte alternativ auch eine Ausweitung der Unionskompetenz zum Erlass von Verordnungen auch für den Bereich der transeuropäischen Netze angedacht werden. Dies scheint vor dem Hintergrund der zunehmenden Wichtigkeit klima- und energierechtlicher Kompetenzen – auch auf europäischer Ebene – nicht abwegig.

Bibliografie

- ALLOLIO, FRIEDERIKE; OHLE, LEONIE; SCHÄFER, JUDITH, *TransHyDE-Studie zum Rechtsrahmen einer zukünftigen Wasserstoffwirtschaft*, Rechtswissenschaftliche Studie im Auftrag der Fraunhofer Einrichtung für Energieinfrastrukturen und Geothermie, IKEM Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität, 2022
- BUSCHLE, DIRK, *Art. 171 AEUV*, in: von der Groeben, Hans; Schwarze, Jürgen, Hatje, Armin (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Nomos Kommentar, 7. Auflage, Baden-Baden, 2015
- CALLIESS, CHRISTIAN, *Art. 170f. EUV*, in: Calliess, Christian; Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 6. Auflage, München, 2022
- FREY, CHRISTOPHER, *Grundrechtliche Probleme bei einem beschleunigten Ausbau der transeuropäischen Energiennetze*, Zeitschrift für Europarechtliche Studien, 2013, Jg. 16(1), S. 19–52
- GÄRDITZ, KLAUS FERDINAND, *Europäisches Planungsrecht*, Tübingen, 2009
- GEISMANN, MARIA, *B. Europarechtlicher Rahmen*, in: de Witt, Siegfried; Scheuten, Frank-Jochen (Hrsg.), Netzausbaubeschleunigungsgesetz, 1. Auflage, München, 2013
- GRONEBERG, SIMON, *Die Fortschreibung der Nationalen Wasserstoffstrategie: Überblick und erste Bewertung*, EnK-Aktuell 2023
- GRÜNER, SASCHA, *§ 43l EnWG*, in: Bourwieg, Karsten; Hellermann, Johannes; Hermes, Georg, EnWG Kommentar, 4. Auflage, München, 2023
- HERMES, GEORG, *§ 7*, in: Schneider, Jens-Peter; Theobald, Christian (Hrsg.), *Recht der Energiewirtschaft*, 5. Auflage, München, 2021
- LECHELER, HELMUT, *Ungereimtheiten bei den Handlungsformen des Gemeinschaftsrechts dargestellt anhand der Einordnung von Leitlinien*, DVBl. 2008, S. 873–880
- MISSLING, STEFAN; LIPPERT, ANDRE; DIX, ROBERT, *§ 43c EnWG*, in: Theobald, Christian; Kühling, Jürgen (Hrsg.), Energierecht, 127. Ergänzungslieferung (Oktober), München, 2024

- MÜLLER, RAHEL ALIA, *Planungs- und Genehmigungsverfahren grenzüberschreitender Wasserstofftransportleitungen zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz*, Baden-Baden, 2025
- RIEGE, STEFFEN; SCHACHT, MARTIN, § 43l EnWG, in: Assmann, Lukas; Peiffer, Max (Hrsg.), *Energiewirtschaftsgesetz: EnWG*, München, 2024
- RUNG, CHRISTOPH, *Strukturen und Rechtsfragen europäischer Verbundplanung*, Tübingen, 2013
- SCHMITZ, HOLGER; UIBELEISEN, MAXIMILIAN, *Netzausbau Planung und Genehmigung*, 1. Auflage, München, 2016
- SCHRÖDER, MEINHARD, *Art. 154 AEUV*, in: STREINZ, RUDOLF (Hrsg.), *EUV/AEUV Kommentar*, 3. Auflage, München, 2018
- STREINZ, RUDOLF, *Art. 171 AEUV*, in: STREINZ, RUDOLF (Hrsg.), *EUV/AEUV Kommentar*, 3. Auflage, München, 2018
- STROBEL, TOBIAS, *Die Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur: Primärrechtliche Einordnung und genehmigungsrechtliche Implikationen*, Zeitschrift für Europarechtliche Studien, 2013, Jg. 16(2), S. 167–217
- WEISS, WOLFGANG, *Das Leitlinien(un)wesen der Kommission verletzt den Vertrag von Lissabon*, EWS 2010, S. 257–261
- WICKEL, MARTIN, § 74 VwVfG, in: Fehling, Michael; Kastner, Berthold; Störmer, Rainer (Hrsg.), *Verwaltungsrecht. Nomos Handkommentar*, 6. Auflage, Baden-Baden, 2025



© Rahel Alia Müller und Prof. Dr. Michael Frey