

Expertenworkshop Fokus Umweltenergierecht:  
„Transeuropäische Netze als Baustein eines europäischen SuperGrids?“

**Europarechtliche Einordnung der Verordnung  
zu Leitlinien für die transeuropäische  
Energieinfrastruktur („TEN-E-VO“)**

**Tobias Strobel, Stiftung Umweltenergierecht**

Würzburg, 10.07.2013

[www.stiftung-umweltenergierecht.de](http://www.stiftung-umweltenergierecht.de)

## Gliederung

1. Einleitung
2. Die Art. 170 ff. AEUV: Überblick über die Kompetenzgrundlage der TEN-E-VO
3. Das Handlungsinstrument der Leitlinien nach Art. 171 Abs. 1 Gedankenstrich 1 AEUV
  - a) Inhaltsvorgaben
  - b) Rechtswirkung der Leitlinien
4. Kritische Bewertung der gesetzgeberischen Praxis der „Einkleidung“ der Leitlinien in klassische Handlungsformen
5. Fazit, insbesondere kompetenzrechtliche Bewertung der TEN-E-VO

# 1. EINLEITUNG

# 1. Einleitung

- Die Verordnung (EU) Nr. 347/2013 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur („TEN-E-VO“)
  - Löst die TEN-E-Entscheidung (Entscheidung Nr. 1364/2006) ab
  - Ist grundsätzlich am 15.05.2013 in Kraft getreten
  - Steigert die Regelungsintensität beträchtlich
  - **Hintergrund/Zweck** der Revision:
    - Schnellere Realisierung transeuropäischer Energieinfrastruktur (insbesondere Netze) notwendig, um die energie- und klimaschutzpolitischen Ziele der EU zu erreichen
    - Insbesondere die Integration erneuerbarer Energien und die Vollendung des Energiebinnenmarkts bedürfen infrastruktureller Flankierung
- Revision des Finanzierungsrahmens teils erfolgt (vgl. Art. 14 TEN-E-VO), größtenteils aber noch ausstehend, insbesondere Verordnungsvorschlag zur Schaffung der Fazilität Connecting Europe noch nicht verabschiedet

# 1. Einleitung – Inhaltlicher Überblick über die TEN-E-VO

Identifikation der Vorhaben von gemeinsamem Interesse (VGI)

- Auswahlkriterien, Art. 4
- Auswahlverfahren, Art. 3

VGI-Genehmigungsregime

- Vorgaben an die Organisation des Genehmigungsverfahrens, Art. 8
- Höchstfrist für das Genehmigungsverfahren von grds. bis zu vier Jahren und drei Monaten (Art. 10 Abs. 1, Abs. 2)
- Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung, Art. 9

Regulierungsrechtliche Vorschriften

- Grenzüberschreitende Kostenaufteilung, Art. 12
- Bevorzugte Ausreizung der Tarifierungsvorschriften, Art. 13

## **2. DIE ART. 170 FF. AEUV: ÜBERBLICK ÜBER DIE KOMPETENZGRUNDLAGE DER TEN-E-VO**

## 2. Die Art. 170 ff. AEUV: Überblick über die Kompetenzgrundlage der TEN-E-VO (I)

- TEN-E-VO laut Eingangsformulierung insbesondere auf Art. 172 AEUV gestützt
- Art. 170 AEUV als Grundnorm des Kompetenztitels zu den transeuropäischen Netzen („TEN“)
- Art. 170 Abs. 1 AEUV: *„Um einen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der Art. 26 und 174 AEUV zu leisten (...), **trägt** die Union zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen der (...) Energieinfrastruktur **bei**.“*
- Rolle der EU:
  - Eigener Beitrag möglich, im Einzelfall wohl auch substantiell
  - **Aber**: Bloßer Beitrag der EU setzt Hauptakteur (= die Mitgliedstaaten) voraus

## 2. Die Art. 170 ff. AEUV: Überblick über die Kompetenzgrundlage der TEN-E-VO (II)

- Art. 171 Abs. 1 AEUV: Handlungsinstrumentarium des Kompetenztitels zu den transeuropäischen Netzen
- Art. 172 AEUV
  - Eigentliche Kompetenzgrundlage
  - Art. 172 Abs. 2 AEUV mit Billigungserfordernis
- **Fazit zum Kompetenztitel der TEN:**
  - Primäre Verantwortlichkeit für Planung, Bau und Betrieb der Infrastrukturnetze liegt auf Ebene der Mitgliedstaaten
  - Im Hinblick auf die Aufstellung der Leitlinien allenfalls atypische geteilte Zuständigkeit

## **3. DAS HANDLUNGSINSTRUMENT DER LEITLINIEN NACH ART. 171 ABS. 1 GEDANKENSTRICH 1 AEUV**

### **A) INHALTSVORGABEN**

Ist der Erlass von Leitlinien in der Handlungsform der Verordnung zulässig bzw. mit Art. 171 Abs. 1 AEUV vereinbar?

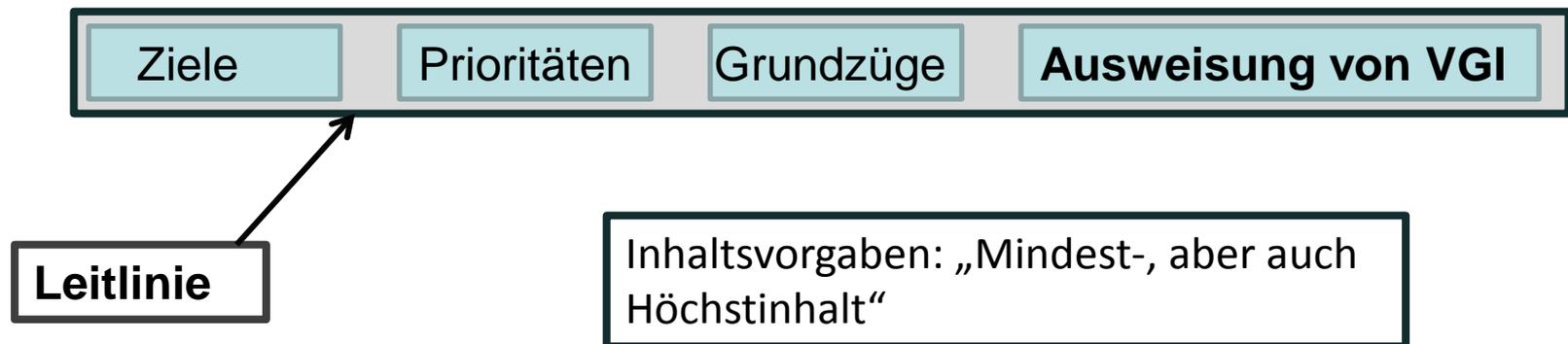
Zulässig/ vereinbar	Unzulässig/ unvereinbar	Keine Stellungnahme (aufgrund anderer Schwerpunktsetzung)
<b>Giesberts/Tiedge, NVwZ</b> <i>TEN-E-VO zudem auch inhaltlich in Ordnung</i>	<b>Armbrecht, DVBl.</b> <i>passend wäre der Beschluss, evtl. die Richtlinie; TEN-E-VO inhaltlich ok</i>	<b>Vogt/Maaß, RdE</b> <i>aber kritisch</i>
<b>Nettesheim, in: Herausforderungen und Perspektiven der EU (hrsg. v. Giegerich)</b> <i>diskutiert die Richtlinie als Alternative an, auch insoweit aber Unstimmigkeiten</i>	<b>Reichert/Voßwinkel, IR</b>	<b>Appel/Burghardt, RELP</b> <i>eher kritisch</i>
		<b>Schadtle, ZNER</b> <b>Frey, ZEuS</b> <b>Fischerauer, EnWZ</b> <b>Schmitz/Jornitz, NVwZ</b>



### 3. Leitlinien nach Art. 171 Abs. 1 Gedankenstrich 1 AEUV

#### a) Inhaltsvorgaben (I)

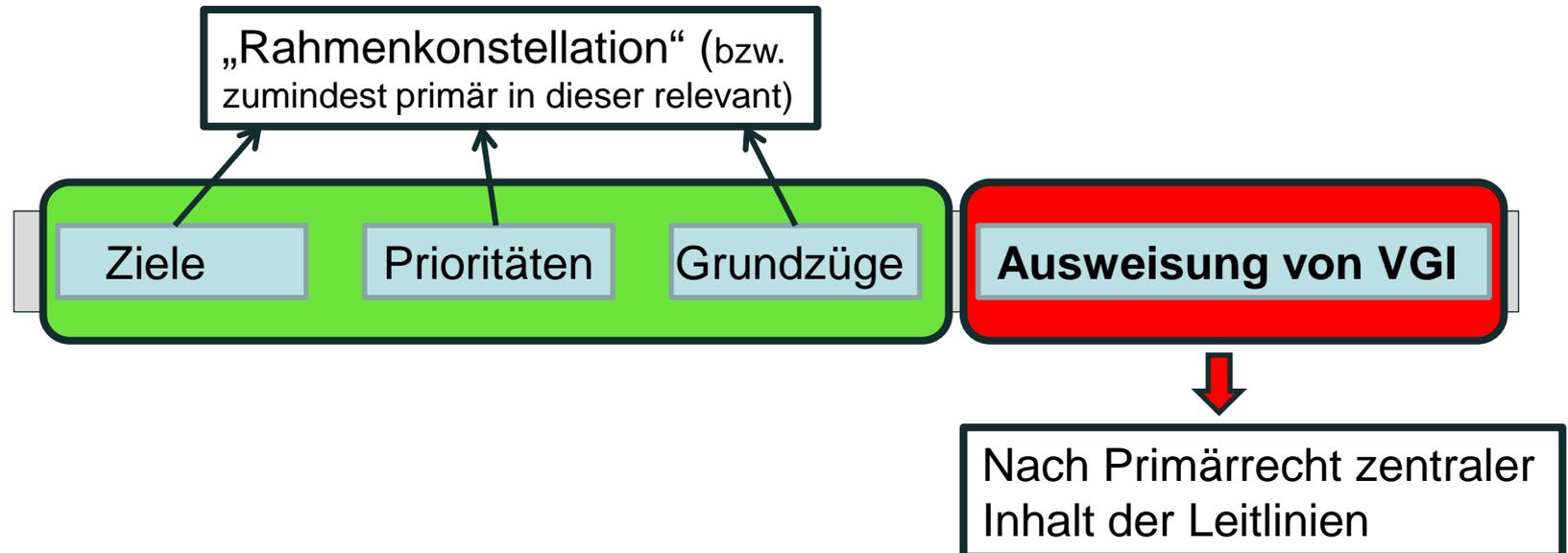
Art. 171 Abs. 1 Gedankenstrich 1 AEUV: Die Union „stellt eine Reihe von Leitlinien auf, in denen die Ziele, die Prioritäten und die Grundzüge der im Bereich der transeuropäischen Netze in Betracht gezogenen Aktionen erfasst werden; in diesen Leitlinien werden Vorhaben von gemeinsamem Interesse ausgewiesen;“



### 3. Leitlinien nach Art. 171 Abs. 1 Gedankenstrich 1 AEUV

#### a) Inhaltsvorgaben (II)

Art. 171 Abs. 1 Gedankenstrich 1 AEUV: Die Union „stellt eine Reihe von Leitlinien auf, in denen die Ziele, die Prioritäten und die Grundzüge der im Bereich der transeuropäischen Netze in Betracht gezogenen Aktionen erfasst werden; in diesen Leitlinien werden VGI ausgewiesen;



## 3. Leitlinien nach Art. 171 Abs. 1 Gedankenstrich 1 AEUV

### a) Inhaltsvorgaben (III)

- Ausweisung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse (VGI)
  - Sind den Zielen besonders förderlich
  - Ausweisung in Leitlinien entsprechend den allgemeinen und besonderen Kompetenzgrenzen → gewisse Fixpunkte, kein konkreter Trassenverlauf
  - Europäische Bedarfsermittlung
  - In Vergangenheit durchaus gewichtige Impulse, Bsp. EnLAG-Bedarfsplan
- **Fazit zu den Inhaltsvorgaben:** Einziger greifbarer und konkreter Inhalt ist die Ausweisung von VGI
  - Leitlinien primär als VGI-Ausweisungsinstrument

## **3. DAS HANDLUNGSINSTRUMENT DER LEITLINIEN NACH ART. 171 ABS. 1 GEDANKENSTRICH 1 AEUV**

### **B) RECHTSWIRKUNG**

### 3. Leitlinien nach Art. 171 Abs. 1 Gedankenstrich 1 AEUV

#### b) Rechtswirkung (I)

- Grundsätzliche Verbindlichkeit wegen Festlegung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (vgl. Art. 172 Abs. 1 AEUV) wohl unstr.
- Aber:
  - „Leitlinien“ nach dem Duden: richtungsweisende Anhaltspunkte
  - Andere Sprachfassungen: englisch „*guidelines*“, französisch „*orientations*“ sowie spanisch „*orientaciones*“
  - **Fazit:** Eher allgemeine Vorgaben ohne volle Verbindlichkeit

### 3. Leitlinien nach Art. 171 Abs. 1 Gedankenstrich 1 AEUV

#### b) Rechtswirkung (II)

Pro Verbindlichkeit	Gegen strikte Verbindlichkeit
Grundsätzliche Verbindlichkeit wegen Erlass im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren	Die den Leitlinien begrifflich immanente Schwäche
Loyalitätspflicht der Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 3 EUV)	Bloßer Beitrag der EU (vgl. Art. 170 Abs. 1 AEUV)

#### Ergebnis:

- Handlungsorientierte, keine erfolgsorientierte Verbindlichkeit
- Mittels Ausweisung von VGI: EU Leitbild eines (transeuropäischen) Energienetzes möglich
- Leitlinien verbindlich, aber kein sonderlich „scharfes Schwert“

## **4. KRITISCHE BEWERTUNG DER GESETZGEBERISCHEN PRAXIS DER „EINKLEIDUNG“ DER LEITLINIEN IN KLASSISCHE HANDLUNGSFORMEN**

## 4. Praxis der „Einkleidung“ der Leitlinien in die Handlungsform der Verordnung – Einführung

- Im Einklang mit der Geschichte der TEN-E-Leitlinien
  - *Entscheidungen* Nr. 1254/96/EG; Nr. 1229/2003/EG; Nr. 1364/2006/EG
  - Nunmehr: *Verordnung* (EU) Nr. 347/2013 zu Leitlinien (...)
  - „Trend“ zur Verordnung auch in den Sektoren Verkehr und Telekommunikation
- Praxis der „Einkleidung“ auch in anderen Bereichen, so werden die beschäftigungspolitischen Leitlinien (Art. 148 AEUV) in der Form eines Beschlusses erlassen

## 4. Praxis der „Einkleidung“ der Leitlinien in die Handlungsform der Verordnung – Problematik

<b>Die Verordnung (Art. 288 Abs. 2 AEUV)</b>	<b>Probleme</b>
<p>„gilt unmittelbar“</p> <p><u>Aber</u>: es gibt atypische, sog. hinkende Verordnungen, die mitgliedstaatliche Durchführungsmaßnahmen erfordern</p>	<p>Art. 8 Abs. 3 UAbs. 3 TEN-E-VO: Umsetzung des gewählten Schemas für die Organisation des Genehmigungsverfahrens</p>
<p>Ist „in allen ihren Teilen verbindlich“</p>	<p>Leitlinien nach Art. 171 Abs. 1 Gedankenstrich 1 AEUV sind nur begrenzt verbindlich</p>

## 4. Praxis der „Einkleidung“ der Leitlinien in die Handlungsform der Verordnung – Bewertung

- Die Einkleidung der neuen TEN-E-Leitlinien in die Handlungsform der Verordnung ist nicht per se unzulässig
- Lösung dieser Konfliktlage: Der durch Primärrecht vorgegebene Inhalt und die primärrechtlich vorgesehene Wirkung der *Leitlinien* müssen in materieller Hinsicht Maßstab und Grenze der EU-Rechtsetzung sein (Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung)
- Vorzugswürdig wäre die Abkehr von der Praxis der Einkleidung; Leitlinien sollten schlicht als Leitlinien erlassen werden (arg.: Verschleierungsgefahr)

## **5. FAZIT, INSBESONDERE KOMPETENZRECHTLICHE BEWERTUNG DER TEN-E-VO**

## 5. Fazit (I)

Leitlinien

Ausweisung von VGI

Inhalte ohne direkte Entsprechung in Art. 171 Abs. 1 AEUV;  
Annex zur Ausweisung von VGI

VGI-  
Genehmigungsregime

Regulierungsrechtliche  
Vorschriften

VGI-Identifikation

- Auswahlkriterien, Art. 4
- Auswahlverfahren, Art. 3

- Vorgaben an die Organisation des Genehmigungsverfahrens, Art. 8
- Höchstfrist für das Genehmigungsverfahren von grds. bis zu vier Jahren und drei Monaten (Art. 10 Abs. 1, Abs. 2)
- Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung, Art. 9

- Grenzüberschreitende Kostenaufteilung, Art. 12
- Bevorzugte Ausreizung der Tarifierungsvorschriften, Art. 13

## 5. Fazit (II)

- Die Einkleidung der neuen TEN-E-Leitlinien in die Handlungsform der Verordnung ist nicht per se unzulässig; vorzugswürdig wäre aber der Erlass von Leitlinien ohne Einkleidung
- Wirklich bedenklich: Nicht das „Vehikel“ der Verordnung, sondern der gegenüber der TEN-E-Entscheidung deutlich verschärfte Inhalt, zum Beispiel das VGI-Genehmigungsregime
- Äußerst substanzieller oder übereifriger Beitrag des EU-Gesetzgebers
- Sehr konkrete Vorgaben statt leitliniengemäß eher allgemeine Vorgaben
- Primärer Inhalt der Leitlinien nach Primärrecht = Ausweisung der VGI → etwa die Europäisierung der Genehmigungsverfahren für ausgewiesene VGI ist ein weiter bis zu weiter Annex

## 5. Fazit (III)



Fazit: Die TEN-E-VO ist auf Grundlage der Art. 170 ff. AEUV zumindest kompetenzrechtlich bedenklich

### Weitere Aspekte:

- Inhaltlich teilweise durchaus begrüßenswerte Neuerungen (Bsp. Einbeziehung von Speichern, intelligenten Netzen, Stromautobahnen)
- Auch genehmigungsrechtliche sowie regulierungsrechtliche Vorschriften eher positiv

## Literaturempfehlung

Tobias Strobel, Die Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur: Primärrechtliche Einordnung und genehmigungsrechtliche Implikationen, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS), 2013, S.167-217 (aktuelle Ausgabe)

Stiftung

Umweltenergierecht

## Stiftung Umweltenergierecht

Tobias Strobel

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Ludwigstraße 22

97070 Würzburg

Tel.: +49 9 31.79 40 77-0

Fax: +49 9 31.79 40 77-29

E-Mail: [strobel@stiftung-umweltenergierecht.de](mailto:strobel@stiftung-umweltenergierecht.de)

[www.stiftung-umweltenergierecht.de](http://www.stiftung-umweltenergierecht.de)

Unterstützen Sie unsere Arbeit durch Zustiftungen und Spenden für laufende Forschungsaufgaben

**Spenden:** Konto 46 74 31 83 bei der Sparkasse Mainfranken Würzburg (BLZ: 790 500 00)

**Zustiftungen:** Konto 46 74 54 69 bei der Sparkasse Mainfranken Würzburg (BLZ: 790 500 00)