

Würzburger Studien zum Umweltenergierecht

Ertüchtigung des bestehenden 110-kV-Verteilernetzes

Unionsrechtliche Spielräume zur Beschleunigung der Zulassungsebene durch mehr Verfahrensfreiheit?

51 | 30.09.2026

erstellt von
Maria Deutinger
Dr. Frank Sailer

II Ertüchtigung des bestehenden 110-kV-Verteilernetzes

Zitiervorschlag:

M. Deutinger/F. Sailer, Ertüchtigung des bestehenden 110-kV-Verteilernetzes, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 51 vom 30.09.2026.

Die Verfasser danken Dr. Markus Ehrmann, Prof. Dr. Thorsten Müller und Dr. Stephan Wagner für wertvolle Hinweise und Anmerkungen.

Entstanden im Rahmen des Vorhabens:
„Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren bei Stromverteilernetzen (Beschleunigter Verteilernetzausbau)“

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

**Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg**

Telefon
+49 931 794077-0

Telefax
+49 931 7940 77-29

E-Mail
**deutinger@stiftung-umweltenergierecht.de
sailer@stiftung-umweltenergierecht.de**

Internet
www.stiftung-umweltenergierecht.de

Vorstand
**Prof. Dr. Thorsten Müller
Fabian Pause, LL.M. Eur.**

Stiftungsrat
**Prof. Dr. Monika Böhm (Vorsitzende)
Prof. Dr. Markus Ludwigs (stv. Vorsitzender)
Prof. Dr. Gabriele Britz
Prof. Dr. Sabine Schlacke
Prof. Dr. Johanna Wolff**

Spendenkonto
**Sparkasse Mainfranken Würzburg
IBAN: DE16 7905 0000 0046 7431 83
BIC: BYLADEM1SWU**

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
A. Verfahrensfreiheit für Ertüchtigungen von 110-kV-Freileitungen als Ansatzpunkt für einen beschleunigten Verteilernetzausbau	3
I. Erforderlichkeit eines beschleunigten Verteilernetzausbaus	3
II. Ertüchtigung bestehender 110-kV-Freileitungen als Anknüpfungspunkt	4
1. Ertüchtigung – Begriffsverständnis	4
2. Ertüchtigung als Anknüpfungspunkt	5
3. Fokus auf 110-kV-Freileitungen	7
III. Verfahrensfreiheit als Beschleunigungsansatz	7
IV. Unionsrechtliche Betrachtung	8
B. Bestehende genehmigungsrechtliche Anforderungen für Ersatzneubauten, Änderungen und Erweiterungen im 110-kV-Verteilernetz	9
I. Geltendes Verfahrensrecht	9
1. Planfeststellungs- und Verfahrenspflichten	9
2. Pflichten zur Umweltverträglichkeitsprüfung	11
II. Geltende materiell-rechtliche Anforderungen	12
C. Unionsrechtlich erforderliche (Einzel-)Genehmigungsverfahren	15
I. UVP-Recht	15
II. Habitatschutzrecht	16
III. Artenschutzrecht	18
IV. Gewässerschutzrecht	19
V. Naturwiederherstellungsrecht	21
VI. Bodenschutzrecht	22
VII. Zwischenergebnis	22
D. Spielräume für mehr Verfahrensfreiheit bei Ertüchtigungen von 110-kV-Freileitungen	24
I. Anzeigeverfahren oder Plangenehmigung statt Planfeststellung	24
1. Spielräume bei UVP-pflichtigen Vorhaben	24
2. Spielräume im Übrigen	25
II. Abschaffung der Planfeststellungspflicht	26

IV Ertüchtigung des bestehenden 110-kV-Verteilernetzes

1. Keine unionsrechtliche Pflicht zur Durchführung eines Gesamtgenehmigungsverfahrens	26
2. Folgen einer abgeschafften Planfeststellungspflicht	27
3. Beschleunigungspotenzial durch Abschaffung der Planfeststellungspflicht	29
4. Antragsoption	30
5. Zwischenergebnis	30
III. Vollständige Verfahrensfreiheit	30
1. Unionsrechtlich erforderliche (Einzel-)Genehmigungsverfahren	31
2. Pflicht zur Einhaltung materiell-rechtlicher Vorgaben	31
3. Zwischenergebnis	31
IV. Nutzung von Umsetzungs- und Konkretisierungsspielräumen aus dem Unionsrecht	31
1. UVP-Recht	32
2. Materielles europäisches Umweltrecht	34
V. Zwischenergebnis	34
 E. Auswirkungen der in Grids Package und Umweltomnibus geplanten Erleichterungen für Verteilernetze	 35
I. Begrifflichkeiten im Unionsrecht	36
II. Vorgeschlagene Erleichterungen	37
1. Prüfungsentfall bei Umbau, Modernisierung und Repowering bestehender Verteilernetze (Art. 8 Abs. 9 EBM-RL-E)	37
a) Anwendbarkeit und Regelungsgehalt	37
b) Ermöglicht der Vorschlag eine vollständige Verfahrensfreiheit?	38
c) Materiell-rechtliche Wirkungen?	39
2. Erleichterungen für Änderungen und Erweiterungen von Projekten (Art. 5 Umweltomnibus-VO-E)	40
a) Anwendbarkeit und Regelungsgehalt	40
b) Ermöglicht der Vorschlag eine vollständige Verfahrensfreiheit?	42
c) Materiell-rechtliche Wirkungen?	42
3. Unterschiede von Art. 8 Abs. 9 EBM-RL-E und Art. 5 Umweltomnibus-VO-E und Verhältnis zueinander	42
III. Zwischenergebnis	43

Zusammenfassung

Die Kapazitäten im Stromverteilernetz müssen ausgebaut werden – nicht zuletzt mit Blick auf die angestrebte vollständig auf erneuerbaren Energien beruhende Stromversorgung, die die Netzintegration einer Vielzahl von dezentralen Erzeugungsanlagen erfordert. Einen wichtigen Beitrag hierzu kann in den kommenden Jahren die Ertüchtigung bestehender Verteilernetze durch Ersatzneubauten, Änderungen und Erweiterungen leisten. Zu den vielfältigen Ursachen der unzureichenden Verteilernetzinfrastruktur gehören dabei auch langwierige Genehmigungsverfahren. Für Ersatzneubauten, Änderungen und Erweiterungen des Verteilernetzes ist grundsätzlich ein zeit- und ressourcenintensives Planfeststellungsverfahren durchzuführen. Als rechtlicher Beschleunigungsansatz könnte daher mehr Verfahrensfreiheit durch Reduzierung von Planfeststellungserfordernissen bis hin zu einer vollständigen Verfahrensfreiheit erwogen werden. Während für die Übertragungsnetze in den letzten Jahren zahlreiche Beschleunigungsvorschriften erlassen wurden, spielte die Verteilernetzebene bislang eine eher untergeordnete Rolle bei den Bemühungen des Gesetzgebers um Genehmigungsbeschleunigung im Netzbereich.

Dem Gesetzgeber steht zwar in verfassungsrechtlicher Hinsicht ein weiterer Gestaltungsspielraum bei Verfahrensfragen zu, aber das Unionsrecht erlaubt zumindest für Vorhaben, die Konflikte mit dem europäischen Umweltrecht auslösen, derzeit keine vollständige Verfahrensfreiheit im Sinne eines vollständigen Entfalls aller behördlichen Prüf- und Entscheidungspflichten. Dem stünden behördliche Prüf- und Entscheidungspflichten aus dem im Einzelfall betroffenen europäischen Umweltrecht entgegen, die zur Durchführung von (Einzel-)Genehmigungsverfahren verpflichten. Ob es bei einem Vorhaben zu Konflikten mit dem europäischen Umweltrecht kommen kann, beurteilt sich nicht nur nach der Ertüchtigungsmaßnahme als solche (Änderung, Erweiterung, Ersatzneubau), sondern auch nach dem dauerhaften Betrieb der ertüchtigten Anlage. Für Vorhaben, die einer Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterliegen, schreibt die UVP-Richt-

linie sogar ausdrücklich ein Genehmigungserfordernis vor.

Schon jetzt könnte jedoch das Planfeststellungsverfahren abgeschafft werden, da das Unionsrecht nicht zur Durchführung eines Gesamtgenehmigungsverfahrens im Sinne der deutschen Planfeststellung zwingt. Es müsste aber im Einzelfall den bestehenden behördlichen Prüf- und Entscheidungspflichten aus dem europäischen Umweltrecht nachgekommen werden, sei es durch Durchführung eines anderen Gesamtgenehmigungsverfahrens (wie etwa dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren) oder durch Durchführung von Einzelgenehmigungsverfahren. Diese Verfahren haben zwar nicht die gleichen umfangreichen Rechtswirkungen wie eine Planfeststellung, aber mit dem Planfeststellungsverfahren würde ein hochkomplexes Verwaltungungsverfahren mit einer Vielzahl an verfahrens- und materiell-rechtlichen Anforderungen entfallen. Insbesondere wegen seiner umfassenden Konzentrationswirkung und des fachplanerischen Abwägungsgebots löst es einen hohen Aufwand bei Vorhabenträgern und Behörden aus, um das Vorhaben hinsichtlich aller von ihm berührten öffentlichen und privaten Belange zu prüfen und zu genehmigen.

Mit der Planfeststellung sind jedoch auch umfangreiche Vorteile verbunden. Zu nennen sind insbesondere die enteignungsrechtliche Vorwirkung zur Erleichterung von Eingriffen in das Privateigentum oder die rechtsgestaltende Wirkung in Form eines umfassenden Ausschlusses etwaiger Ausgleichsansprüche Dritter. Mit der Abschaffung der Planfeststellung wäre zudem – abhängig von ggf. erteilten Einzelgenehmigungen – vor allem eine Risiko- und Verantwortungsverlagerung von der Behörde auf den Vorhabenträger verbunden. Der Vorhabenträger würde nämlich nicht auch von der Pflicht zur Einhaltung materiell-rechtlicher Vorgaben – etwa aus dem Natur- und Arten- oder Immissionsschutzrecht – befreit. Er müsste diese dann vielmehr eigenverantwortlich prüfen und ihre Einhaltung sicherstellen oder Ausnahmen oder Befreiungen bei den Fachbehörden einholen. Beim Vorhabenträger können

Rechtsunsicherheiten darüber bestehen, ob sein Vorhaben die fachrechtlichen Vorgaben wahrt und ob ggf. eine entsprechende behördliche Einzelgenehmigung erforderlich ist. Stellt sich das Vorhaben nachträglich als materiell rechtswidrig heraus, sieht sich der Vorhabenträger gesteigerten Haftungs- und Klagerisiken sowie einem repressiven Einschreiten der Behörden zur Durchsetzung des materiellen Rechts ausgesetzt, da er sich nicht mehr auf die legalisierende und rechtsgestaltende Wirkung der Planfeststellung berufen kann. Eine Legalisierungswirkung bestünde nur noch im Rahmen ggf. erteilter Einzelgenehmigungen.

Will der Gesetzgeber dem entgegenwirken, könnte er ergänzend auch materiell-rechtliche Wirkungen hinsichtlich der Vereinbarkeit der Vorhaben mit den Anforderungen des materiellen Rechts erwägen. Hinsichtlich der Vereinbarkeit mit den Vorgaben aus dem europäischen Umweltrecht bestehen derzeit allerdings nur begrenzte Umsetzungs- und Konkretisierungsspielräume für den deutschen Gesetzgeber. Der Unionsgesetzgeber selbst könnte jedoch im Rahmen von Grids Package und Umweltomnibus materiell-rechtliche Wirkungen hinsichtlich der Vereinbarkeit bestimmter Vorhaben mit den Anforderungen des europäischen Umweltrechts regeln oder diesbezüglich Umsetzungs-spielräume für die Mitgliedstaaten schaffen.

Die aktuellen Vorschläge in Grids Package und Umweltomnibus zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren und Umweltprüfungen sehen zwar den teilweisen Entfall unionsrechtlicher Prüf- und Entscheidungspflichten für Verteilernetzinfrastruktur vor. Mit Blick auf den Anwendungsbe-reich, die Tatbestandsvoraussetzungen und die Rechtsfolgen der Vorschläge verbleiben jedoch zahlreiche Rechtsunsicherheiten, Auslegungs- und Anwendungsfragen sowie teilweise auch Regelungslücken. Es kann daher nicht abschließend bestimmt werden, inwieweit die Vorschläge bestehende unionsrechtliche Hürden für eine vollständige Verfahrensfreiheit abbauen würden. Hier bleibt das weitere Gesetzgebungsverfahren abzuwarten.

Kernergebnisse

- ▶ Eine vollständige Verfahrensfreiheit für Verteilernetzprojekte im Sinne eines Entfalls aller behördlichen Prüf- und Entscheidungspflichten ist zumindest für Projekte, bei denen Konflikte mit dem europäischen Umweltrecht bestehen, unionsrechtlich derzeit nicht zulässig. Behördliche Prüf- und Entscheidungspflichten aus dem im Einzelfall betroffenen europäischen Umweltrecht verpflichten zur Durchführung von (Einzel-)Genehmigungsverfahren.
- ▶ Schon jetzt könnte jedoch das Planfeststellungsverfahren abgeschafft werden, da das Unionsrecht nicht zur Durchführung eines Gesamtgenehmigungsverfahrens im Sinne der deutschen Planfeststellung zwingt. Es müsste aber den im Einzelfall einschlägigen behördlichen Prüf- und Entscheidungspflichten aus dem europäischen Umweltrecht durch (Einzel-)Genehmigungsverfahren nachgekommen werden.
- ▶ Eine Abschaffung der Planfeststellungspflicht für (bestimmte) Verteilernetzvorhaben könnte Beschleunigungspotenzial heben, da ein komplexes und aufwendiges Verwaltungsverfahren mit einer Vielzahl an verfahrens- und materiell-rechtlichen Anforderungen entfielen. Allerdings ginge mit der Abschaffung auch eine Risiko- und Verantwortungsverlagerung von der Behörde auf den Vorhabenträger einher. Will der Gesetzgeber dem entgegenwirken, könnte er ergänzend zur Verfahrensfreiheit – in den engen unionsrechtlichen Grenzen – auch materiell-rechtliche Wirkungen erwägen.
- ▶ Die Kommissionsvorschläge in Grids Package und Umweltomnibus würden zwar teilweise den Entfall unionsrechtlicher Prüf- und Entscheidungspflichten für Verteilernetzinfrastruktur ermöglichen. Da sie jedoch zahlreiche Rechtsunsicherheiten, Auslegungs- und Anwendungsfragen sowie teils auch Regelungslücken beinhalten, erscheint auf ihrer Grundlage eine vollständige Verfahrensfreiheit nicht oder nicht rechtssicher möglich.

A. Verfahrensfreiheit für Ertüchtigungen von 110-kV-Freileitungen als Ansatzpunkt für einen beschleunigten Verteilernetzausbau

I. Erforderlichkeit eines beschleunigten Verteilernetzausbaus

Schon seit einiger Zeit gilt das unzureichend ausgebaute Verteilernetz als „Flaschenhals der Energiewende“¹. Ein Großteil der stetig zunehmenden² dezentralen Erneuerbare-Energien-Anlagen und Stromverbraucher sind oder werden an das Elektrizitätsverteilernetz angeschlossen³ – gleichzeitig sind die vorhandenen Netzkapazitäten nicht ausreichend und müssen dringend erweitert werden⁴. Ohne eine leistungsfähige Verteilernetzinfrastruktur kann der aus erneuerbaren Quellen erzeugbare Strom nicht genutzt werden. Eines von vielen Problemen sind dabei langwierige Genehmigungsverfahren für den Ausbau des Verteilernetzes⁵. Rechtliche Hemmnisse für schnellere Genehmigungsverfahren werden sowohl im Unionsrecht als auch im nationalen Recht identifiziert⁶.

Der Koalitionsvertrag 2025 sieht daher eine Stärkung des Verteilernetzausbaus vor⁷, insbesondere soll „der identische, der erweiterte und der vollseitige Ersatzneubau bei Infrastrukturvorhaben [...] von der Pflicht eines Planfeststellungsverfahrens ausgenommen werden“⁸. Die Bundesregierung will bis Ende 2026 ein „Verteilernetzpaket“ auf den Weg bringen, um den Realisierungszeitraum von Netzprojekten zu halbieren. Dazu sollen unter anderem Planfeststellungsverfahren flexibilisiert und die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) gestrafft werden⁹.

Auch auf Ebene der europäischen Union wurde die Dringlichkeit eines beschleunigten Übertragungs- und Verteilernetzausbaus erkannt. Die EU-Kommission hat im Rahmen des sog. Grids Package vom Dezember 2025 einen Richtlinienvorschlag mit Maßnahmen unter anderem zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für Verteilernetze vorgelegt¹⁰. Flankierend

¹ I. Eisenreich/R. Czudaj, Erneuerbare ans Netz – nur wie? Zur rechtmäßigen Ausgestaltung von Reservierungsverfahren im EEG, EnWZ 2023, S. 440 (440 m. w. N.); dazu ausführlich T. Klarmann/A. Anapyanova, Der rechtliche Rahmen des Netzanschlusses von Erneuerbare-Energien-Anlagen, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 60 vom 22.10.2025, S. 3 f., https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2025/10/Stiftung_Umweltenergierecht_WueBerichte_60_Hintergrundpapier_Netzanschluss.pdf.

² Bis 2030 soll der Anteil des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms am Bruttostromverbrauch in Deutschland auf mindestens 80 % gesteigert werden (§ 1 Abs. 2 Erneuerbare-Energien-Gesetz 2023).

³ J.-C. Pielow, in: F. S. Säcker (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Energierecht, Bd. 1, 4. Aufl. 2019, Vorbemerkung zu §§ 43–45b EnWG Rn. 6.

⁴ In ihren 2024 veröffentlichten Netzausbauplänen erwarten die 82 großen deutschen Verteilernetzbetreiber für den netzdimensionierten Ausbau der Verteilernetze einen Investitionsbedarf von ca. 207 Milliarden Euro bis 2045, siehe BNetzA, Update: Verteilernetze bis 2045 – Zustand und Ausbau 2024, 31.03.2025, <https://www.smard.de/page/home/topic-article/444/215544>.

⁵ Zum Ganzen auch BWE/VKU, Gemeinsamer Vorschlag von BWE und VKU: Beschleunigter Verteilernetzausbau durch Regulierungsänderungen, 13.02.2026,

<https://www.lobbyregister.bundestag.de/media/50/c7/712123/Stellungnahme-Gutachten-SG2603250053.pdf>.

⁶ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien (EU) 2018/2001, (EU) 2019/944 und (EU) 2024/1788 im Hinblick auf die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren, COM(2025) 1007 final v. 10.12.2025, S. 8, [www.bdew.de/media/documents/BDEWPositionspapierAusbaubeschleunigungStromverteilernetz_fin_gamad97.pdf](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC1007;BWE/VKU, Gemeinsamer Vorschlag von BWE und VKU: Beschleunigter Verteilernetzausbau durch Regulierungsänderungen, 13.02.2026; BDEW, Positionspapier Ausbaubeschleunigung Stromverteilernetz, 26.09.2024, <a href=).

⁷ CDU/CSU/SPD, Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag 2025, Zeile 985.

⁸ CDU/CSU/SPD, Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag 2025, Zeilen 693 f.

⁹ Koalitionsausschuss der Bundesregierung, Ein Programm für Aufschwung und Beschäftigung v. 02.07.2026, <https://www.bundestkanzler.de/resource/blob/1832584/2445592/bc8e5e160d879f0bdd593121a96a45d2/2026-07-02-koalitionsausschuss-data.pdf?download=1>.

¹⁰ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur

4 Ertüchtigung des bestehenden 110-kV-Verteilernetzes

hat sie ebenfalls im Dezember 2025 im Rahmen des sog. Umweltomnibus einen Verordnungsvorschlag zur Beschleunigung von Umweltprüfungen vorgelegt¹¹, der sich beschleunigend auf Verteilernetzvorhaben auswirken könnte.

II. Ertüchtigung bestehender 110-kV-Freileitungen als Anknüpfungspunkt

Ein nicht unwesentlicher Teil der Vorhaben im Verteilernetz in den nächsten Jahren dürfte sich im Bereich der Ertüchtigung bestehender und größtenteils aus der Nachkriegszeit stammender Verteilernetzinfrastruktur bewegen. Betroffen sind vor allem die planfeststellungspflichtigen Freileitungen mit einer Nennspannung von 110 Kilovolt (kV)¹². Ertüchtigungen bestehender 110-kV-Freileitungen werden daher als geeigneter Ansatzpunkt für Erleichterungen im Zulassungsrecht zur Beschleunigung des Verteilernetzausbaus angesehen¹³.

1. Ertüchtigung – Begriffsverständnis

Während der „Ausbau“ der Netze durch den Bau neuer Leitungen in neuen Trassen erfolgt, versteht man unter der „Ertüchtigung“ Maßnahmen zur Erhöhung der Übertragungskapazität bestehender Leitungen in bestehenden Trassen¹⁴. Im Rahmen dieser Studie werden unter den Ertüchtigungsbegriff Ersatzneubauten, Änderungen und Erweiterungen gefasst¹⁵. Sie stehen im Fokus dieser Untersuchung.

Das nationale Zulassungsrecht unterscheidet verschiedene Vorhabenkategorien (Errichtung, Ersatzneubau, Parallelneubau, Änderung bzw. Erweiterung, Änderung des Betriebskonzepts, Seiltausch und standortgleiche Maständerung). Für diese Kategorien gelten teils unterschiedliche verfahrensrechtliche Anforderungen (siehe insb. §§ 43, 43f EnWG). Für den Verteilernetzbezug sind die Kategorien zwar nicht definiert, jedoch erklärt § 43f Abs. 5 S. 1 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)¹⁶ einige Begriffsbestimmungen aus § 3 Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG)¹⁷ für entsprechend anwendbar.

- „Ersatzneubau“ (§ 3 Nr. 4 NABEG i. V. m. § 43f Abs. 5 S. 1 EnWG) ist „die Errichtung einer neuen Leitung in oder unmittelbar neben einer Bestandstrasse, wobei die bestehende Leitung innerhalb von drei Jahren ersetzt wird“. Die Errichtung erfolgt dabei *in* der Bestandstrasse, wenn sich bei Freileitungen die Mastfundamente in der Bestandstrasse befinden. Eine Errichtung *unmittelbar neben* der Bestandstrasse liegt vor, „wenn ein Abstand von 200 Metern zwischen den Trassenachsen nicht überschritten wird“. Typische Fallkonstellation ist die Ersetzung der bestehenden Leitung¹⁸ durch eine neue, leistungsstärkere Leitung in oder unmittelbar neben der Bestandstrasse.
- „Änderung oder Erweiterung einer Leitung“ (§ 3 Nr. 1 Hs. 1 und 2 NABEG i. V. m. § 43f Abs. 5 S. 1 EnWG) sind „die Änderung oder der Ausbau einer Leitung in einer Bestandstrasse, wobei die bestehende Leitung grundsätzlich fortbestehen soll; hierzu zählen auch

Änderung der Richtlinien (EU) 2018/2001, (EU) 2019/944 und (EU) 2024/1788 im Hinblick auf die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren, COM(2025) 1007 final v. 10.12.2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC1007>.

¹¹ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Beschleunigung von Umweltprüfungen, COM(2025) 984 final v. 10.12.2025, https://eur-lex.europa.eu/redirect?uri=cellar:de67c08f-d67e-11f0-8da2-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF.

¹² Siehe etwa BDEW, Positionspapier Ausbaubeschleunigung Stromverteilernetz, 26.09.2024, S. 8.

¹³ Siehe etwa BDEW, Positionspapier Ausbaubeschleunigung Stromverteilernetz, 26.09.2024, S. 4.

¹⁴ Vgl. zum Begriffsverständnis beim Übertragungsnetz S. Wiesendahl, in: C. Theobald/J. Kühling (Hrsg.), *Energerecht*, 91. EL 2017, § 1 NABEG Rn. 14 f.; P. L. Wolfs-

hohl/F.-J. Scheuten, in: S. de Witt/F.-J. Scheuten (Hrsg.), *NABEG*, 2013, § 1 Rn. 38 f.

¹⁵ Siehe auch T. Pleiner, *Überplanung von Infrastruktur*, 2016, S. 21 f.

¹⁶ Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Artikel 8 Absatz 6 des Gesetzes vom 23. Juli 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 226) geändert worden ist.

¹⁷ Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 351) geändert worden ist.

¹⁸ Zur „Leitung“ zählen neben dem Leiterseil auch Masten, Sockel und Fundamente, vgl. G. Hermes/D. Kupfer, in: K. Bourwieg/J. Hellermann/G. Hermes (Hrsg.), *EnWG*, 4. Aufl. 2023, § 43 Rn. 48.

- ▶ die Mitführung von zusätzlichen Seilsystemen auf einer bestehenden Maststruktur einschließlich einer gegebenenfalls hierfür erforderlichen Erhöhung von Masten um bis zu 20 Prozent nebst den hierfür erforderlichen Änderungen des Fundaments (Zubeseilung),
- ▶ die Ersetzung eines bereits bestehenden Seilsystems durch ein neues leistungsstärkeres Seilsystem, soweit hierfür mehr als geringfügige bauliche Änderungen von Masten, insbesondere eine Erhöhung von Masten um mehr als 5 und bis zu 20 Prozent, erforderlich sind, nebst den hierfür erforderlichen Änderungen des Fundaments (Umbeiseilung), und
- ▶ die standortnahe Änderung von Masten, soweit hierfür mehr als geringfügige bauliche Änderungen an diesen, insbesondere eine Erhöhung von Masten um mehr als 5 und bis zu 20 Prozent, erforderlich sind, nebst den hierfür erforderlichen Änderungen des Fundaments (standortnahe Maständerung)“.

Bei Masterhöhungen in Bestandstrassen um mehr als 20 Prozent liegt jedoch im Umkehrschluss aus § 3 Nr. 1 Hs. 2 NABEG i. V. m. § 43f Abs. 5 S. 1 EnWG keine Änderung oder Erweiterung mehr vor, sondern ein Ersatzneubau.

Auf Änderungen des Betriebskonzepts, Seiltausch und standortgleiche Maständerungen (§ 3 Nr. 1 Hs. 2 a. E. NABEG i. V. m. § 43f Abs. 5 S. 1 EnWG) und ihre spezifischen Besonderheiten wird in der Untersuchung zwar nicht näher eingegangen, gleichwohl lassen sich gewisse Aussagen hierauf übertragen. Sie sind nach der Regelungssystematik¹⁹ als „Weniger“ aus dem Definitionsbereich der grundsätzlich planfeststellungspflichtigen Änderung oder

Erweiterung einer Leitung ausgenommen²⁰. Für sie ist nach dem Willen des Gesetzgebers bereits nach geltendem Recht weder eine UVP²¹ noch ein Planfeststellungsverfahren und damit auch kein Anzeigeverfahren nach § 43f EnWG erforderlich²². Sie sind grundsätzlich verfahrensfrei, soweit erforderlich müssen jedoch im Einzelfall Einzelgenehmigungen bei den zuständigen Fachbehörden eingeholt werden²³. Sollte der Gesetzgeber für diese Fallkonstellationen eine vollständige Verfahrensfreiheit durch Abschaffung auch der Pflichten zur Einholung von im Einzelfall ggf. erforderlichen Einzelgenehmigungen erwägen, gelten die Ausführungen unter D.III. und D.IV. entsprechend. Nicht Gegenstand dieser Untersuchung ist die „Errichtung“ (vgl. § 3 Nr. 3 NABEG), also der Neubau einer Leitung einschließlich des Parallelneubaus²⁴.

2. Ertüchtigung als Anknüpfungspunkt

Die hier unter dem Oberbegriff der Ertüchtigung zusammengefassten Ersatzneubauten, Änderungen und Erweiterungen haben gemeinsam, dass sie an bestehenden Leitungen oder zumindest in oder unmittelbar neben bestehenden Trassen erfolgen²⁵. Die Bestandstrassen können aufgrund ihres Alters und der zum Zeitpunkt ihrer Errichtung vergleichsweise geringen Bebauung mitunter recht geradlinig verlaufen und daher vergleichsweise kurze Strecken beanspruchen. Durch einen möglichst geradlinigen Trassenverlauf kann die Inanspruchnahme von Raum, Eigentum und Umwelt auf ein möglichst geringes Maß begrenzt werden, weshalb die Geradlinigkeit der Trassenführung bei der Prüfung räumlicher Trassenalternativen in der planerischen Abwägung auch mit besonderem Gewicht zu berücksichtigen ist (vgl. § 43 Abs. 3c S. 1 Nr. 2 EnWG)²⁶.

¹⁹ Vgl. § 3 Nr. 1 Hs. 2 a. E. NABEG: „nicht jedoch Maßnahmen, die [...]“.

²⁰ BT-Drs. 20/7310, S. 122 ff.

²¹ BT-Drs. 20/7310, S. 125.

²² BT-Drs. 20/7310, S. 122 ff.

²³ BT-Drs. 20/7310, S. 127.

²⁴ „Parallelneubau“ (§ 3 Nr. 5 NABEG i. V. m. § 43f Abs. 5 S. 1 EnWG) ist die Errichtung einer neuen Leitung unmittelbar neben einer Bestandstrasse, wobei die bestehende Leitung fortbestehen soll; die Errichtung erfolgt unmittelbar neben der Bestandstrasse, wenn ein

Abstand von 200 Metern zwischen den Trassenachsen nicht überschritten wird.

²⁵ Die Errichtung erfolgt „in der Bestandstrasse“, wenn sich bei Freileitungen die Mastfundamente in der Bestandstrasse befinden; die Errichtung erfolgt „unmittelbar neben der Bestandstrasse“, wenn ein Abstand von 200 Metern zwischen den Trassenachsen nicht überschritten wird (§ 3 Nr. 4 Hs. 2 NABEG i. V. m. § 43f Abs. 5 S. 1 EnWG).

²⁶ BT-Drs. 20/9187, S. 158 f. Das Optimierungsgebot des möglichst geradlinigen Verlaufs gilt nicht bei einer Bündelung mit einer anderen linearen Infrastruktur

Zudem existieren bei Ersatzneubauten, Änderungen und Erweiterungen von Freileitungen bereits Vorbelastungen der Umwelt durch die Bestandstrasse (vorhandene Überbauung von Fläche, Eingriffe in das Landschaftsbild durch Masten, Zerschneidung von Räumen, Bodenversiegelung durch Fundamente etc.). An diese Vorbelastung knüpft die vom BVerwG für die Planfeststellung von Energieleitungen entwickelte Abwägungsdirektive an, wonach der Ausbau des Netzes unter Nutzung vorhandener Trassenräume grundsätzlich Vorrang vor dem Neubau auf neuen Trassen hat (sog. Gebot der Nutzung vorhandener Trassenräume)²⁷. Dadurch „sollen Natur und Landschaft vor weiterer Zerschneidung und deren Folgen für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild geschützt und eine weitere Flächeninanspruchnahme vermieden werden“²⁸. Es müssten bei der räumlichen Trassenwahl Vorbelastungen eines Gebiets berücksichtigt werden, wenngleich sich die Planfeststellungsbehörde nicht zwingend für eine vorbelastete Trasse entscheiden müsse²⁹. Die Vorbelastung führe aber nach der Rechtsprechung des BVerwG grundsätzlich zu einer reduzierten Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der betroffenen Schutzgüter aufgrund des bisherigen tatsächlichen Zustands und reduziere auch ihr Gewicht in der Abwägung³⁰.

Diese Rechtsprechung des BVerwG wird teilweise kritisch gesehen. Mit Blick auf Lärmimmissionen wird etwa vorgebracht, neue, an Ortschaften vorbeigeführte Trassen könnten aufgrund geringerer Lärmbelastung vorzugswürdig gegenüber Bestandstrassen in unmittelbarer Nähe zur Wohnbebauung sein³¹. Hochspannungsfreileitungen seien teilweise mehr als 60 Jahre alt und verliefen nicht selten durch zwischenzeitlich entstandene Bebauung³². Die an die Bestandstrasse herangerückte

Bebauung habe zwar hinsichtlich der bestehenden Masten, Leitungen und Auswirkungen eine Mindergewichtung ihrer Schutzwürdigkeit hinzunehmen, da sie an diese herangerückt sei³³. Aus dieser Vorbelastung dürfe aber nicht ohne Weiteres eine reduzierte Schutzwürdigkeit auch gegenüber neuen, regelmäßig höheren Masten an neuen Maststandorten mit regelmäßig leistungsstärkeren und zusätzlichen Leitungen und in der Regel stärkeren Immissionen abgeleitet werden³⁴. Auch nach Ansicht des BVerwG gelten die Berücksichtigung von Vorbelastungen sowie das Gebot der Nutzung vorhandener Trassenräume „nicht einschränkungslos“³⁵. Sofern die zusätzliche Belastung durch die Änderung der Nutzung einer bestehenden Trasse erheblich größer sei als die Neubelastung durch eine bislang nicht genutzte Trasse, kämen diese Direktiven ebenso wenig zum Tragen wie in Fällen, bei denen zu erwartende Einwirkungen rechtswidrige Eigentums- und Gesundheitsbeeinträchtigungen darstellen³⁶.

Die Europäische Kommission nimmt in ihren Erwägungen zu den im Grids Package geplanten Erleichterungen an, dass Umbau, Modernisierung und Repowering bestehender Verteilernetzinfrastrukturen sowie der Bau neuer Verteilernetzinfrastrukturen im Allgemeinen Projekte mit minimalen Umweltauswirkungen seien. Projekte zum Umbau, zur Modernisierung oder zum Repowering seien in der Regel von begrenztem Umfang und beträfen nur einen Teil der bestehenden Anlagen, für die bereits zu einem früheren Zeitpunkt eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde. Infolgedessen würden sich die Auswirkungen solcher Projekte häufig auf die Auswirkungen der Bauarbeiten beschränken, wobei der Betrieb der Anlage dieselben oder sogar geringere Auswirkungen

(§ 43 Abs. 3c S. 2 EnWG). Hier geht man davon aus, dass die Trassenbündelung weniger konfliktträchtig ist, R. Dix, in: C. Theobald/J. Kühling (Hrsg.), *Energierrecht*, 131. EL 2025, § 43 EnWG Rn. 81i.

²⁷ BVerwG, Urt. v. 27.07.2020 – 4 VR 7.19, BeckRS 2020, 22736 Rn. 70.

²⁸ BVerwG, Urt. v. 27.07.2020 – 4 VR 7.19, BeckRS 2020, 22736 Rn. 70.

²⁹ BVerwG, Beschl. v. 28.03.2020 – 4 VR 5.19, BeckRS 2020, 7484 Rn. 45.

³⁰ BVerwG, Beschl. v. 28.03.2020 – 4 VR 5.19, BeckRS 2020, 7484 Rn. 45.

³¹ G. Hermes/D. Kupfer, in: K. Bourwieg/J. Hellermann/G. Hermes (Hrsg.), *EnWG*, 4. Aufl. 2023, § 43 Rn. 114.

³² G. Hermes/D. Kupfer, in: K. Bourwieg/J. Hellermann/G. Hermes (Hrsg.), *EnWG*, 4. Aufl. 2023, § 43 Rn. 163.

³³ G. Hermes/D. Kupfer, in: K. Bourwieg/J. Hellermann/G. Hermes (Hrsg.), *EnWG*, 4. Aufl. 2023, § 43 Rn. 163.

³⁴ G. Hermes/D. Kupfer, in: K. Bourwieg/J. Hellermann/G. Hermes (Hrsg.), *EnWG*, 4. Aufl. 2023, § 43 Rn. 163.

³⁵ BVerwG, Urt. v. 15.12.2016 – 4 A 3.15, BeckRS 2016, 116275 Rn. 26.

³⁶ BVerwG, Urt. v. 15.12.2016 – 4 A 3.15, BeckRS 2016, 116275 Rn. 26.

habe als der Betrieb des ursprünglichen Projekts. Verteilernetze – so die Europäische Kommission – hätten aufgrund der geringeren Größe ihrer Projekte, der geringeren Spannung ihrer Anlagen und der Tendenz, in bebauten, verbrauchernäheren Gebieten angesiedelt zu sein, in der Regel keine erheblichen Umweltauswirkungen³⁷.

3. Fokus auf 110-kV-Freileitungen

Im Fokus der Untersuchung steht die Verfahrensfreiheit für Ertüchtigungen von Hochspannungsfreileitungen mit einer Nennspannung von 110 kV. Erdkabel sowie Freileitungen mit einer Nennspannung kleiner 110 kV unterliegen hingegen schon nach geltender Rechtslage keiner UVP- und regelmäßig auch keiner Planfeststellungspflicht.

Erdkabel sind nach Anlage 1 zum Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG)³⁸ nicht UVP-pflichtig³⁹. Zudem besteht für Errichtung, Betrieb und Änderung von Erdkabeln grundsätzlich keine Planfeststellungspflicht, sondern in gewissen Konstellationen lediglich eine Planfeststellungsmöglichkeit auf Antrag des Vorhabenträgers (§ 43 Abs. 2 S. 1 Nr. 2–5 EnWG). *Freileitungen mit einer Nennspannung kleiner 110 kV* sind ebenfalls nicht UVP-pflichtig⁴⁰. Sie unterliegen zudem keiner Planfeststellungspflicht⁴¹. Es besteht auch hier lediglich eine Planfeststellungsmöglichkeit (§ 43 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 EnWG). Beantragt der Vorhabenträger für Erdkabel bzw. Freileitungen mit einer Nennspannung kleiner 110 kV nicht die Durchführung des eben erwähnten

fakultativen Planfeststellungsverfahrens, so sind diese Vorhaben grundsätzlich verfahrensfrei, ggf. müssen aber Einzelgenehmigungen bei den jeweiligen Fachbehörden eingeholt werden⁴².

Sollte der Gesetzgeber für Erdkabel und Freileitungen mit einer Nennspannung kleiner 110 kV eine vollständige Verfahrensfreiheit durch Abschaffung auch der Pflichten zur Einholung von im Einzelfall ggf. erforderlichen Einzelgenehmigungen erwägen, gelten die Ausführungen unter D.III. und D.IV. entsprechend. In materiell-rechtlicher Hinsicht müssen Freileitungen aller Spannungsebenen sowie Erdkabel grundsätzlich dieselben Anforderungen einhalten (dazu sogleich ausführlich B.II.). Die Betroffenheit von Schutzgütern durch Erdkabel kann sich aber teils erheblich von der durch Freileitungen unterscheiden⁴³.

Nicht Gegenstand dieser Untersuchung ist die Übertragungsnetzebene mit einer Nennspannung von 220 kV und größer. Für den Übertragungsnetzausbau hat der deutsche Gesetzgeber seit 2011 bereits eine Vielzahl von Beschleunigungsgesetzen und -vorschriften erlassen (§§ 12a ff. EnWG, Energieleitungsausbaugesetz [EnLAG]⁴⁴, NABEG, Bundesbedarfsplangesetz [BBPlG]⁴⁵⁴⁶.

III. Verfahrensfreiheit als Beschleunigungsansatz

Zwar gelten schon jetzt für Ersatzneubauten, Änderungen und Erweiterungen gewisse verfahrensrechtliche und materiell-

³⁷ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie im Hinblick auf die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren, COM(2025) 1007 final v. 10.12.2025, Erwägungsgrund 25.

³⁸ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 540), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 22. Juli 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 224) geändert worden ist.

³⁹ Umkehrschluss aus Ziff. 19.1 Anlage 1 zum UVPG: „Hochspannungsfreileitung“.

⁴⁰ Umkehrschluss aus Ziff. 19.1 Anlage 1 zum UVPG: „mit einer Nennspannung von 110 kV oder mehr“.

⁴¹ Umkehrschluss aus § 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 EnWG: „Hochspannungsfreileitungen mit einer Nennspannung von 110 Kilovolt oder mehr“.

⁴² S. Riege, in: L. Assmann/M. Peiffer (Hrsg.), BeckOK EnWG, 18. Ed. 2026, § 43 Rn. 52.

⁴³ Zu den unterschiedlichen Umweltauswirkungen bei Erdkabeln und Freileitungen M. J. Ohms/A. Weiss, in: M. Appel (Hrsg.), BeckOGK EnLAG, 15.07.2025, § 2 Rn. 9; Umweltbundesamt, Netzausbau, 29.04.2025, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/energieversorgung/netzausbau>.

⁴⁴ Energieleitungsausbaugesetz vom 21. August 2009 (BGBl. I S. 2870), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151) geändert worden ist.

⁴⁵ Bundesbedarfsplangesetz vom 23. Juli 2013 (BGBl. I S. 2543; 2014 I S. 148, 271), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Juli 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 215) geändert worden ist.

⁴⁶ Etwa durch das Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze vom 28. Juli 2011 (BGBl. I 2011, S. 1690) und das Gesetz zur Beschleunigung des Energieleitungsausbaus vom 13. Mai 2019 (BGBl. I 2019, S. 706).

rechtliche Erleichterungen im Zulassungsverfahren⁴⁷. Es ist jedoch im Grundsatz für 110-kV-Freileitungen ein zeit- und ressourcenintensives Planfeststellungsverfahren mit fachplanerischer Abwägung durchzuführen (dazu sogleich B.).

Als Beschleunigungsinstrument könnte daher mehr Verfahrensfreiheit durch eine Reduzierung von Planfeststellungserfordernissen bis hin zu einer vollständigen Verfahrensfreiheit durch Abschaffung aller Pflichten zur Einholung von Einzelgenehmigungen erwogen werden. Dadurch würden formale, behördliche Prüfpflichten reduziert bzw. ganz entfallen. Der Vorhabenträger würde aber durch solche verfahrensrechtlichen Erleichterungen nicht von der Pflicht zur Einhaltung materiell-rechtlicher Vorgaben – etwa aus dem Natur- und Arten- und Immissionsschutzrecht oder dem Baurecht – befreit. Er müsste diese eigenverantwortlich prüfen und ihre Einhaltung sicherstellen (und ggf. Ausnahmen oder Befreiungen bei den jeweils zuständigen Fachbehörden einholen)⁴⁸. Um die mit einer Verfahrensfreiheit einhergehende Risiko- und Verantwortungsverlagerung auf den Vorhabenträger zu verringern, könnten – in den unionsrechtlichen Grenzen – ergänzend auch materiell-rechtliche Wirkungen geregelt werden. Der Gesetzgeber

könnte hierzu etwa Legalisierungs- oder Bestandsschutzregelungen sowie Vorschriften über die Vereinbarkeit des Vorhabens mit den Vorgaben des materiellen Rechts in Erwägung ziehen. Hinsichtlich der Vorgaben aus dem europäischen Umweltrecht bestehen diesbezüglich jedoch derzeit nur begrenzte Umsetzungs- und Konkretisierungsspielräume für den deutschen Gesetzgeber.

IV. Unionsrechtliche Betrachtung

Ob und inwieweit nach dem geltenden Rechtsrahmen Spielräume des deutschen Gesetzgebers zur Regelung von mehr Verfahrensfreiheit für Ertüchtigungen von 110-kV-Freileitungen bestehen (siehe D.), richtet sich vor allem nach den Vorgaben des Europarechts (dazu C.). In verfassungsrechtlicher Hinsicht steht dem Gesetzgeber diesbezüglich dagegen ein grundsätzlich weiter Gestaltungsspielraum zu⁴⁹. Auch die völkerrechtlichen Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten aus Art. 6 Aarhus Konvention (AK)⁵⁰ stehen mehr Verfahrensfreiheit nicht entgegen⁵¹. Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte sind daher nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

⁴⁷ Möglichkeit eines Anzeigeverfahrens nach § 43f EnWG, Delta-Betrachtung bei Umweltverträglichkeitsprüfung und UVP-Vorprüfung nach § 43o S. 1 EnWG, keine Geltung des Erdkabelvorrangs nach § 43h EnWG, grundsätzliche Beschränkung der räumlichen Trassenalternativenprüfung auf den Raum in und unmittelbar neben der Bestandstrasse gemäß § 43 Abs. 3 S. 2 EnWG.

⁴⁸ Insofern deutlich etwa BT-Drs. 20/7310, S. 127: „Änderungen an den materiellen Anforderungen, die an Hoch- bzw. Höchstspanungsfreileitungen gestellt werden, ergeben sich durch diese Gesetzesänderung – wie schon bei der energierechtlichen Verfahrens- und Genehmigungsfreistellung der Änderung des Betriebskonzepts – nicht und sind mit ihr auch gesetzgeberisch nicht beabsichtigt. Etwaige Einzelgenehmigungen müssen, soweit erforderlich, weiterhin bei den zuständigen Fachbehörden beantragt werden.“

⁴⁹ W. Durner, Die aktuellen Vorschläge für ein Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG), DVBl 2011, S. 853 (854); M. Beckmann, Chancen und Grenzen einer Verfahrensbeschleunigung durch Genehmigungsfiktionen, DVBl 2025, S. 809 (811); vgl. aus der

Rechtsprechung etwa BVerfGE 53, 30 (65 ff.); BVerfGE 49, 89 (126 ff.); BVerwG, NJW 2003, S. 230 (232 f.).

⁵⁰ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in der Fassung vom 25. Juni 1998 (BGBl. 2006 II S. 1251), das zuletzt durch das Änderungsübereinkommen vom 27. Mai 2005 (BGBl. 2009 II S. 794) geändert worden ist.

⁵¹ Art. 6 Abs. 1 AK verpflichtet zu einer Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über die Zulassung von geplanten Tätigkeiten, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Eine Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung besteht also dann, wenn ein behördliches Verfahren zur Entscheidung über die Genehmigung von bestimmten Tätigkeiten durchgeführt wird (vgl. A. Epiney/S. Diezig/B. Pirker/S. Reitemeyer, Aarhus-Konvention, 2018, Art. 6 Rn. 3, 5 und 16; P. Fischer-Hüftle, in: J. Schumacher/P. Fischer-Hüftle [Hrsg.], Bundesnaturschutzgesetz, § 63 BNatSchG Rn. 6). Aus Art. 6 Abs. 1 AK folgt aber nicht die Pflicht, ein Zulassungsverfahren durchzuführen.

B. Bestehende genehmigungsrechtliche Anforderungen für Ersatzneubauten, Änderungen und Erweiterungen im 110-kV-Verteilernetz

Bevor der Frage nachgegangen wird, ob bereits im bestehenden Rechtsrahmen Spielräume des deutschen Gesetzgebers zur Regelung von mehr Verfahrensfreiheit für Ertüchtigungen von 110-kV-Freileitungen bestehen (dazu D.), soll ein Überblick über die derzeit geltenden genehmigungsrechtlichen Anforderungen gegeben werden. Dieser verdeutlicht zugleich, wo das Beschleunigungspotenzial und mögliche Hürden für mehr Verfahrensfreiheit liegen könnten.

I. Geltendes Verfahrensrecht

Für Ersatzneubauten, Änderungen und Erweiterungen von Hochspannungsfreileitungen im Verteilernetz mit einer Nennspannung von 110 kV gelten unterschiedlich hohe verfahrensrechtliche Anforderungen hinsichtlich Planfeststellungspflichten und Umweltverträglichkeitsprüfung.

1. Planfeststellungs- und Verfahrenspflichten

Die Errichtung, der Betrieb und die Änderung von 110-kV-Hochspannungsfreileitungen unterliegen nach § 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 EnWG einer Planfeststellungspflicht. Während der Ersatzneubau als „Errichtung“

einer Leitung behandelt wird, fallen im Grundsatz alle anderen Vorhaben zur Ertüchtigung unter den Begriff der „Änderung“, der als Unterfall auch die Erweiterung erfasst („vergrößernde Änderung“)⁵². Dabei umfasst der weit zu verstehende Begriff der „Änderung“ jegliche – vom Inhalt der bestehenden Zulassungsentscheidung abweichende⁵³ – substanz- oder zustandsverändernde Modifikation, unabhängig davon, wie weitreichend oder umfangreich diese sind oder welche (Umwelt-)Auswirkungen diese haben⁵⁴. Damit ist im Grundsatz jede Änderung planfeststellungspflichtig. Hintergrund ist eine ansonsten befürchtete unvollständige Umsetzung der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-RL)⁵⁵, die auch Änderungen umfasst⁵⁶.

Änderungen des Betriebskonzepts, Seiltausche und standortgleiche Maständerungen sind hingegen durch den Gesetzgeber 2023 vom energierechtlichen Änderungsbegriff ausgenommen worden (§ 3 Nr. 1 Hs. 2 a. E. NABEG) und unterliegen daher keiner energierechtlichen Planfeststellungs-/genehmigungspflicht oder Anzeigepflicht mehr, aber im Einzelfall ggf. Einzelgenehmigungspflichten (z. B. immissionsschutzrechtliche Anzeige nach § 7 Abs. 2 Verordnung über elektromagnetische Felder

⁵² S. Riege, in: L. Assmann/M. Peiffer (Hrsg.), BeckOK EnWG, 19. Ed. 2026, § 43 Rn. 27 m. w. N.

⁵³ Eine Änderung im Rechtssinne liegt nur vor, wenn die bestehende Anlage so modifiziert wird, dass der geänderte Zustand von der bisherigen Zulassungsentscheidung nicht mehr gedeckt ist, S. Riege, in: L. Assmann/M. Peiffer (Hrsg.), BeckOK EnWG, 19. Ed. 2026, § 43 Rn. 25; R. Dix, in: C. Theobald/J. Kühling (Hrsg.), Energierecht, 131. EL 2025, § 43 EnWG Rn. 26e.

⁵⁴ G. Hermes/D. Kupfer, in: K. Bourwieg/J. Hellermann/G. Hermes (Hrsg.), EnWG, 4. Aufl. 2023, § 43 Rn. 72; J.-C. Pielow, in: F. S. Säcker (Hrsg.), Berliner Kommentar

zum Energierecht, Bd. 1, 4. Aufl. 2019, § 43 Rn. 6 f.; S. Riege, in: L. Assmann/M. Peiffer (Hrsg.), BeckOK EnWG, 19. Ed. 2026, § 43 Rn. 24 f.

⁵⁵ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EU L 26 v. 28.01.2012, S. 1.

⁵⁶ BT-Drs. 15/4068, S. 7 (Nr. 44); J.-C. Pielow, in: F. S. Säcker, Berliner Kommentar zum Energierecht, Bd. 1, 4. Aufl. 2019, § 43 Rn. 7; M. Kment, in: M. Kment (Hrsg.), Energiewirtschaftsgesetz, 3. Aufl. 2023, § 43 Rn. 36.

[26. BImSchV]⁵⁷⁵⁸. Daneben können Instandhaltungs- und Reparaturmaßnahmen⁵⁹ sowie ein abweichender Betrieb im Rahmen von festgelegten (technischen) Obergrenzen⁶⁰ innerhalb der bestehenden Zulassung vorgenommen werden.

Zur Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung⁶¹ kann unter gewissen Voraussetzungen⁶² anstelle eines Planfeststellungsverfahrens eine Plangenehmigung erteilt werden (§ 43 Abs. 4 EnWG i. V. m. § 74a Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVfG]⁶³). Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen einer Planfeststellung (§ 74a Abs. 3 S. 1 VwVfG), jedoch findet keine Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. kein Anhörungsverfahren nach § 43a EnWG i. V. m. § 73 VwVfG statt. Ferner besteht schon jetzt zum Zwecke der Verfahrensbeschleunigung⁶⁴ die Möglichkeit, „unwesentliche Änderungen oder Erweiterungen“⁶⁵ durch ein Anzeigeverfahren anstelle des Planfeststellungsverfahrens zuzulassen (§ 43f EnWG), bzw. kann die Planfeststellung/Plangenehmigung in Fällen unwesentlicher Bedeutung kraft Gesetzes gänzlich entfallen (§ 43 Abs. 4 EnWG i. V. m. § 74b VwVfG)⁶⁶. Ggf. müssen jedoch erforderliche fachrechtliche Einzelgenehmigungen eingeholt werden⁶⁷. Ob Verfahrenserleichterungen wie eine Zulassung über ein Anzeigeverfahren oder durch eine bloße Plangenehmigung zur Anwendung

kommen, hängt letztlich von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab (insb. vom Grad der Berührung öffentlicher und privater Belange sowie von Öffentlichkeitsbeteiligungspflichten) und die Entscheidung liegt im Ermessen der Behörde.

Im Einzelnen gilt daher Folgendes:

Ersatzneubauten von Hochspannungsfreileitungen der 110-kV-Ebene sind in aller Regel planfeststellungspflichtig.

- ▶ Planfeststellungspflicht für Errichtung und Betrieb nach § 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 EnWG (ggf. Plangenehmigung statt Planfeststellungsbeschluss nach § 43 Abs. 4 EnWG i. V. m. § 74a VwVfG).
- ▶ Planfeststellungsmöglichkeit auf Antrag des Vorhabenträgers bei einer Gesamtlänge von bis zu 200 Metern, die nicht in einem Natura-2000-Gebiet liegen (§ 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 lit. b), Abs. 2 S. 1 Nr. 11 EnWG).
- ▶ Keine Möglichkeit eines Anzeigeverfahrens nach § 43f EnWG, weil die Errichtung und damit auch Ersatzneubauten nicht vom Anwendungsbereich erfasst sind.
- ▶ Verfahrensfreiheit planfeststellungspflichtiger Ersatzneubauten in Fällen von unwesentlicher Bedeutung nach § 74b

⁵⁷ Verordnung über elektromagnetische Felder in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. August 2013 (BGBl. I S. 3266).

⁵⁸ Siehe BT-Drs. 20/7310, S. 123 ff.

⁵⁹ BT-Drs. 20/7310, S. 126; J.-C. Pielow, in: F. S. Säcker (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Energierecht, Bd. 1, 4. Aufl. 2019, § 43 Rn. 6; S. Riege, in: L. Assmann/M. Peiffer (Hrsg.), BeckOK EnWG, 18. Ed. 2026, § 43 Rn. 24.

⁶⁰ Hinsichtlich technischer Parameter werden regelmäßig nur Obergrenzen in der Zulassung bestimmt, sodass auch ein Betrieb unterhalb dieser Grenzen zugelassen ist (z. B. übergangsweiser Betrieb einer 380-kV-Leitung mit 220 kV), D. Greinacher, in: M. E. Elspas/N. Graßmann/W. Rasbach (Hrsg.), EnWG, 2. Aufl. 2023, § 43 Rn. 5.

⁶¹ BT-Drs. 13/3995, S. 10.

⁶² Die Zulassung durch Plangenehmigung ist gemäß § 74a Abs. 1 VwVfG nur zulässig, wenn (1.) Rechte anderer nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts einverstanden erklärt haben, (2.) mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist und (3.) nicht andere Rechtsvorschriften eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorschreiben.

⁶³ Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 22. Juli 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 224) geändert worden ist.

⁶⁴ BR-Drs. 342/11, S. 2.

⁶⁵ Nach § 43f Abs. 1 S. 2 EnWG ist eine Änderung oder Erweiterung nur dann unwesentlich, wenn (1.) nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung oder nach § 43f Abs. 2 EnWG hierfür keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, (2.) andere öffentliche Belange nicht berührt sind oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen und (3.) Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen werden.

⁶⁶ Als Lex specialis verdrängt § 43f EnWG in seinem Anwendungsbereich die allgemeine Regelung des § 74b VwVfG, sodass eine Verfahrensfreiheit kraft Gesetzes für planfeststellungspflichtige Vorhaben von unwesentlicher Bedeutung nach § 74b VwVfG ausscheidet, G. Hermeier/J. Hilsmann, in: L. Assmann/M. Peiffer (Hrsg.), BeckOK EnWG, 18. Ed. 2026, § 43f Rn. 3; D. Kupfer, in: K. Bourwieg/J. Hellermann/G. Hermes (Hrsg.), EnWG, 4. Aufl. 2023, § 43f Rn. 17.

⁶⁷ G. Hermeier/J. Hilsmann, in: L. Assmann/M. Peiffer (Hrsg.), BeckOK EnWG, 18. Ed. 2026, § 43f Rn. 60.

VwVfG (ggf. Pflicht zur Einholung von fachrechtlichen Einzelgenehmigungen⁶⁸).

- ▶ Verfahrensfreiheit nicht planfeststellungspflichtiger Ersatzneubauten (ggf. Pflicht zur Einholung von fachrechtlichen Einzelgenehmigungen⁶⁹).

Änderungen und Erweiterungen von Hochspannungsfreileitungen der 110-kV-Ebene sind in aller Regel planfeststellungspflichtig, können jedoch bei Unwesentlichkeit durch ein Anzeigeverfahren zugelassen werden.

- ▶ Planfeststellungspflicht für Änderungen nach § 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 EnWG (ggf. Plan-genehmigung statt Planfeststellungsbeschluss nach § 43 Abs. 4 EnWG i. V. m. § 74a VwVfG).
- ▶ Planfeststellungsmöglichkeit auf Antrag des Vorhabenträgers bei einer Gesamtlänge von bis zu 200 Metern, die nicht in einem Natura-2000-Gebiet liegen (§ 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 lit. b), Abs. 2 S. 1 Nr. 11 EnWG).
- ▶ Möglichkeit eines Anzeigeverfahrens nach § 43f EnWG anstelle des Planfeststellungsverfahrens bei unwesentlichen Änderungen oder Erweiterungen (ggf. Pflicht zur Einholung von fachrechtlichen Einzelgenehmigungen⁷⁰)⁷¹.
- ▶ Verfahrensfreiheit nicht planfeststellungspflichtiger Änderungen und Erweiterungen (ggf. Pflicht zur Einholung von fachrechtlichen Einzelgenehmigungen⁷²).

2. Pflichten zur Umweltverträglichkeitsprüfung

Neben den Planfeststellungspflichten kann auch eine Pflicht zur Durchführung einer UVP bestehen. Dies bestimmt sich für Errichtung und Betrieb sowie Änderungen und Erweiterungen von 110-kV-Freileitungen nach § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 4 i. V. m. § 7 oder

§ 9 i. V. m. Anlage 1 UVPG. Für Hochspannungsfreileitungen im Sinne des Energie-wirtschaftsgesetzes regelt Anlage 1 zum UVPG ein abgestuftes System für die UVP-Vorprüfungspflicht:

- ▶ Pflicht zur allgemeinen UVP-Vorprüfung bei „einer Länge von mehr als 15 km und mit einer Nennspannung von 110 kV bis zu 220 kV“ (Ziff. 19.1.2).
- ▶ Pflicht zur allgemeinen UVP-Vorprüfung bei „einer Länge von 5 km bis 15 km und mit einer Nennspannung von 110 kV oder mehr“ (Ziff. 19.1.3).
- ▶ Pflicht zur standortbezogenen UVP-Vorprüfung bei „einer Länge von über 200 Metern und weniger als 5 km und einer Nennspannung von 110 kV oder mehr“ (Ziff. 19.1.4).
- ▶ Pflicht zur standortbezogenen UVP-Vorprüfung bei einer Länge von bis zu 200 Metern und einer Nennspannung von 110 kV oder mehr, wenn die Hochspannungsfreileitung in einem Natura-2000-Gebiet nach § 7 Abs. 1 Nr. 8 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)⁷³ liegt (Ziff. 19.1.5).
- ▶ Im Übrigen keine UVP-(Vorprüfungs-) Pflicht.

Abweichend von den Vorgaben des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung trifft § 43f Abs. 2 EnWG eine Sonderregelung für bestimmte Änderungs- oder Erweiterungsvorhaben. Demnach besteht unter gewissen Voraussetzungen für Umbe-seilungen, Zubeseilungen und standort-nahe Maständerungen keine UVP-(Vorprüfungs-)Pflicht. Erforderlich ist die Feststellung der zuständigen Behörde im Einzelfall, dass bestimmte Grenzwerte und Vorsorgeanforderungen für elektrische und magnetische Felder aus der 26. BImSchV und die Vorgaben der Technischen Anleitung zum

⁶⁸ D. Kupfer, in: F. Schoch/J.-P. Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. 3, 7. EL 2025, § 74 VwVfG Rn. 184a.

⁶⁹ S. Riege, in: L. Assmann/M. Peiffer (Hrsg.), BeckOK EnWG, 18. Ed. 2026, § 43 Rn. 52.

⁷⁰ G. Hermeier/J. Hilsmann, in: L. Assmann/M. Peiffer (Hrsg.), BeckOK EnWG, 18. Ed. 2026, § 43f Rn. 60.

⁷¹ Als Lex specialis verdrängt § 43f EnWG in seinem Anwendungsbereich die allgemeine Regelung des § 74b VwVfG, sodass eine Verfahrensfreiheit kraft Gesetzes für planfeststellungspflichtige Vorhaben von

unwesentlicher Bedeutung nach § 74b VwVfG ausscheidet, G. Hermeier/J. Hilsmann, in: L. Assmann/M. Peiffer (Hrsg.), BeckOK EnWG, 18. Ed. 2026, § 43f Rn. 3; D. Kupfer, in: K. Bourwieg/J. Hellermann/G. Hermes (Hrsg.), EnWG, 4. Aufl. 2023, § 43f Rn. 17.

⁷² S. Riege, in: L. Assmann/M. Peiffer (Hrsg.), BeckOK EnWG, 18. Ed. 2026, § 43 Rn. 52.

⁷³ Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 22. Juli 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 224) geändert worden ist.

Schutz gegen Lärm (TA Lärm)⁷⁴ eingehalten sind. Zudem darf keine erhebliche Beeinträchtigung eines Natura-2000-Gebiets oder eines bedeutenden Brut- oder Rastgebiets geschützter Vogelarten zu erwarten sein.

Einen allenfalls mittelbaren Beitrag zu mehr Verfahrensfreiheit kann die sog. *Delta-Prüfung* aus § 43o S. 1 EnWG leisten⁷⁵. Sie beschränkt für Ersatzneubau, Änderung und Erweiterung die UVP-Vorprüfung auf die potenziellen Auswirkungen, die sich aus der Änderung, Erweiterung oder dem Ersatzneubau im Vergleich zur ursprünglichen Netzinfrastruktur ergeben. Die Delta-Prüfung schafft also keine Prüfpflichten ab, wirkt sich aber innerhalb der UVP-Vorprüfung durch eine Beschränkung des Prüfungsumfangs auf eine Vergleichsbetrachtung aus. Für Änderungen und Erweiterungen dürfte § 43o EnWG nur klarstellenden Charakter haben, weil sich die UVP-Vorprüfung wegen der gesetzlichen Definition des Vorhabens in § 2 Abs. 4 Nr. 2 UVPG ohnehin nur auf das Änderungs- bzw. Erweiterungsvorhaben erstreckt⁷⁶. Für Ersatzneubauten, die nach deutschem Zulassungsrecht eine Neuerrichtung einer Leitung darstellen, ist hingegen mit der eingeführten Delta-Prüfung eine Beschränkung des Untersuchungsumfangs der UVP(-Vorprüfung) verbunden. Andernfalls wäre für Ersatzneubauten eine UVP-Vorprüfung ohne Berücksichtigung des Bestands als Vorbelastung durchzuführen⁷⁷. Die Beschränkung des Prüfungsumfangs auf eine Vergleichsbetrachtung kann also bei UVP-Vorprüfungen für Ersatzneubauten ggf. dazu führen, dass weniger häufig die Schwelle voraussichtlich erheblicher nachteiliger Umweltauswirkungen überschritten und damit eine UVP-

Pflicht ausgelöst wird (die dann auch die Genehmigungspflichtigkeit des Vorhabens zur Folge hat).

II. Geltende materiell-rechtliche Anforderungen

Damit Verteilernetzvorhaben planfeststellungs- bzw. genehmigungsfähig sind, müssen sie die Anforderungen des materiellen Rechts einhalten. Solche Anforderungen ergeben sich etwa aus

- ▶ der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, §§ 13 ff. BNatSchG (allgemeiner Schutz von Natur und Landschaft),
- ▶ dem Gebietsschutzrecht, §§ 20 ff. BNatSchG (insb. Schutz von Natura-2000-Gebieten),
- ▶ dem besonderen Artenschutzrecht, §§ 44 ff. BNatSchG (insb. Zugriffsverbote zum Schutz bestimmter Tier- und Pflanzenarten),
- ▶ dem Immissionsschutzrecht⁷⁸, §§ 22 ff. Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)⁷⁹ (insb. Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Grenzwerte für Lärm nach TA Lärm und für elektromagnetische Felder nach 26. BImSchV),
- ▶ dem Gewässerschutzrecht (insb. Schutz von Grundwasser und oberirdischen Gewässern) und
- ▶ dem Denkmalschutzrecht der Länder (Substanz- und Umgebungsschutz von Bau- und Bodendenkmälern)⁸⁰.

Sofern aus dem europäischen Umweltrecht behördliche Prüf- und Entscheidungs-

⁷⁴ Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz vom 26. August 1998 (GMBI Nr. 26/1998 S. 503), die zuletzt durch Verwaltungsvorschrift vom 1. Juni 2017 (BANz AT 08.06.2017 B5) geändert worden ist.

⁷⁵ Die Erleichterung dient der Umsetzung von Art. 15e Abs. 5 EE-RL 2023 in nationales Recht.

⁷⁶ M. Kohls/B. Boestra, Aktuelle Beschleunigungsgesetzgebung zum Netzausbau – EU-Notfall-Verordnung, RED III und Umsetzung in Deutschland (Teil 1), EnWZ 2024, S. 69 (77).

⁷⁷ M. Kohls/B. Boestra, Aktuelle Beschleunigungsgesetzgebung zum Netzausbau – EU-Notfall-Verordnung, RED III und Umsetzung in Deutschland (Teil 1), EnWZ 2024, S. 69 (77).

⁷⁸ Als „sonstige ortsfeste Einrichtung“ i. S. d. § 3 Abs. 5 Nr. 1 BImSchG unterfallen

Hochspannungsfreileitungen dem Immissionsschutzrecht. Da sie jedoch keiner immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen (§ 4 Abs. 1 S. 3 BImSchG i. V. m. § 1 Abs. 1 der 4. BImSchV), gelten für sie die Anforderungen aus § 22 BImSchG für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen (BVerwG, Beschl. v. 27.07.2020 – 4 VR 7.19, 4 VR 3.20, BeckRS 2020, 22736 Rn. 41).

⁷⁹ Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Juni 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 183) geändert worden ist.

⁸⁰ Ausführlich S. Riege, in: L. Assmann/M. Peiffer (Hrsg.), BeckOK EnWG, 18. Ed. 2026, § 43 Rn. 91 ff.; G. Hermes/D. Kupfer, in: K. Bourwieg/J. Hellermann/G. Hermes (Hrsg.), EnWG, 4. Aufl. 2023, § 43 Rn. 91 ff.

pflichten folgen, wirken sich diese auf die Frage aus, ob schon im bestehenden Rechtsrahmen mehr Verfahrensfreiheit zulässig wäre. Diesbezügliche Relevanz haben vor allem folgende Vorgaben:

Das *Habitatschutzrecht* verpflichtet gemäß § 34 Abs. 1 S. 1 BNatSchG dazu, Projekte vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura-2000-Gebiets zu überprüfen, wenn sie geeignet sind, das Gebiet erheblich zu beeinträchtigen (sog. FFH-Verträglichkeitsprüfung). Projekte, die zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen können, sind grundsätzlich unzulässig (§ 34 Abs. 2 BNatSchG). Sie können nur ausnahmsweise über eine Abweichungsentscheidung zugelassen werden, soweit ein Ausnahmegrund vorliegt, keine zumutbare Alternative gegeben ist und notwendige Maßnahmen zur Sicherung der Kohärenz des Natura-2000-Netzes vorgesehen werden (§ 34 Abs. 3–5 BNatSchG). Damit wurden die Vorgaben zur FFH-Verträglichkeitsprüfung aus Art. 6 Abs. 3 Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL)⁸¹ sowie die Vorgaben zur Erteilung einer habitatschutzrechtlichen Ausnahme aus Art. 6 Abs. 4 FFH-RL in deutsches Recht umgesetzt.

Das *besondere Artenschutzrecht* erfordert insbesondere die Einhaltung der artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote aus § 44 Abs. 1 i. V. m. Abs. 5 BNatSchG. Bei Vorliegen eines Verbotsverstosses, der auch nicht über Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen beseitigt werden kann, muss eine artenschutzrechtliche Ausnahme nach § 45 BNatSchG erwirkt werden⁸². Eine Ausnahme darf nur zugelassen werden, wenn ein Ausnahmegrund vorliegt, zumutbare Alternativen nicht gegeben sind und sich der Erhaltungszustand der Populationen

der betroffenen Art nicht verschlechtert. Die Vorgaben setzen die artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote aus Art. 12 Abs. 1 FFH-RL und Art. 5 Vogelschutz-Richtlinie (VS-RL)⁸³ sowie die Anforderungen an die Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme aus Art. 16 Abs. 1 FFH-RL und Art. 9 VS-RL in nationales Recht um. Relevant ist bei Freileitungsvorhaben vor allem das Tötungs- und Verletzungsverbot aus § 44 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Abs. 5 BNatSchG aufgrund des Anprallrisikos von Zug- und Rastvögeln an Freileitungen. Daneben kann das Zerstörungsverbot aus § 44 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. Abs. 5 BNatSchG in der Bauphase eine Rolle spielen, einerseits durch den Rückbau oder die Veränderung teils jahrzehntelang bestehender Fundamente, Mast- oder Seilstrukturen (etwa wenn hierfür Vogelnester auf Masten und Leitungen entfernt werden müssen), andererseits durch das Setzen größerer Fundamente und Masten⁸⁴.

Zu den *gewässerschutzrechtlichen Vorgaben* zählen insbesondere die Bewirtschaftungsziele (Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot) für oberirdische Gewässer und das Grundwasser nach §§ 27, 47 Wasserhaushaltsgesetz (WHG)⁸⁵. Ggf. ist eine Ausnahme von den Bewirtschaftungszielen gemäß § 31 Abs. 2 oder § 47 Abs. 3 i. V. m. § 31 Abs. 2 WHG erforderlich. Die genannten Vorschriften setzen das gewässerschutzrechtliche Verschlechterungsverbot bzw. Verbesserungsgebot für Oberflächengewässer und Grundwasser aus Art. 4 Abs. 1 lit. a) und b) Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)⁸⁶ sowie die Anforderungen an die Erteilung einer gewässerschutzrechtlichen Ausnahme nach Art. 4 Abs. 7 WRRL in deutsches Recht um. Gewässerschutzrechtliche Auswirkungen durch Hochspannungsfreileitungen dürften sich regelmäßig auf den Bereich der Maststandorte beschränken⁸⁷.

⁸¹ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. EU L 206 v. 22.07.1992, S. 7.

⁸² Zum dreistufigen Aufbau der artenschutzrechtlichen Prüfung F. Sailer, Die artenschutzrechtliche Ausnahme bei Windenergieanlagen, ZNER 2020, S. 206 (207).

⁸³ Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. EU L 20 v. 26.01.2010, S. 7.

⁸⁴ G. Hermes/D. Kupfer, in: K. Bourwieg/J. Hellermann/G. Hermes (Hrsg.), EnWG, 4. Aufl. 2023, § 43 Rn. 111.

⁸⁵ Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 22. Juli 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 224) geändert worden ist.

⁸⁶ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. EU L 327 v. 22.12.2000, S. 1.

⁸⁷ Siehe am Beispiel von Höchstspannungsfreileitungen OECOS GmbH, Umweltauswirkungen unterschiedlicher Netzkomponenten – Im Auftrag der

14 Ertüchtigung des bestehenden 110-kV-Verteilernetzes

Beispielsweise kann es zu gewässerschutzrechtlichen Konflikten in der Bauphase durch Bodenaushub und Bauwasserhaltung kommen. Ferner kann die Bodenver-

siegelung durch Mastfundamente zu einem Verlust an Versickerungsflächen und einer Beeinflussung der Grundwasserneubildung führen⁸⁸.

Bundesnetzagentur, September 2012, S. 114, https://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bedarfsermittlung/2012/UB/Gutachten-Runge.pdf?__blob=publicationFile.

⁸⁸ Zu den Auswirkungen am Beispiel von Höchstspannungsfreileitungen auf das Schutzgut Wasser ausführlich *OECOS GmbH*, Umweltauswirkungen unterschiedlicher Netzkomponenten – Im Auftrag der Bundesnetzagentur, September 2012, S. 109 ff.

C. Unionsrechtlich erforderliche (Einzel-) Genehmigungsverfahren

Ob und inwieweit bereits der geltende Rechtsrahmen Spielräume zur Regelung von mehr Verfahrensfreiheit zulässt, richtet sich vor allem nach unionsrechtlichen Vorgaben. Aus der UVP-Richtlinie folgt eine Pflicht zur Durchführung eines Genehmigungsverfahrens, wenn für ein Vorhaben eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht. Die UVP-Richtlinie regelt zudem Vorgaben für die Durchführung der UVP bzw. des Genehmigungsverfahrens.

Daneben verpflichten die materiell-rechtlichen Anforderungen aus dem europäischen Umweltrecht (Habitat-, Arten- und Gewässerschutz- sowie Naturwiederherstellungsrecht) weitestgehend zu behördlichen Prüfungen und Entscheidungen, sofern das konkrete Vorhaben diesbezüglich Konflikte auslöst. Bestehen im konkreten Einzelfall behördliche Prüf- und Entscheidungspflichten aus dem europäischen Umweltrecht, so muss diesen durch die Durchführung von (Einzel-)Genehmigungsverfahren Rechnung getragen werden.

I. UVP-Recht

Nach Art. 2 Abs. 1 S. 1 UVP-RL müssen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, damit vor Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, „einer Genehmigungspflicht unterworfen und einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen auf die Umwelt unterzogen werden“. Für UVP-pflichtige Projekte muss also nicht nur eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden, sondern sie sind auch einer Genehmigungspflicht und einem entsprechenden

Genehmigungsverfahren zu unterstellen⁸⁹. Der EuGH entnimmt Art. 2 Abs. 1 UVP-RL eine „doppelte [...] Pflicht zur Prüfung und zur Genehmigung“⁹⁰. Genehmigung ist dabei definiert als „Entscheidung der zuständigen Behörde oder der zuständigen Behörden, aufgrund deren der Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts erhält“ (Art. 1 Abs. 2 lit. c) UVP-RL). Die Ergebnisse der Konsultationen aus dem UVP-Verfahren sind „beim Genehmigungsverfahren gebührend zu berücksichtigen“ (Art. 8 UVP-RL). Die UVP bzw. die begründete Schlussfolgerung der zuständigen Behörde nach Art. 1 Abs. 2 lit. g) Ziff. iv) UVP-RL ist also nicht selbst die Genehmigungsentscheidung über das Projekt, dient aber ihrer Vorbereitung⁹¹.

Die Genehmigungspflicht aus der UVP-Richtlinie knüpft also an die UVP-Pflichtigkeit der Vorhaben. Der Richtlinie unterfallen zwar auch Freileitungen im Verteilernetzbereich samt deren Änderung und Erweiterung (Anhang II Nr. 3 lit. b) und Nr. 13 lit. a) UVP-RL). Nach der Rechtsprechung des EuGH besteht für die Mitgliedstaaten bei Vorhaben aus Anhang II der UVP-Richtlinie – und damit auch bei Freileitungen im Verteilernetzbereich – jedoch ein weiter Ermessensspielraum, ob und welche Projekte sie einer Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellen (Art. 4 Abs. 2 UVP-RL)⁹². Maßgeblich hierfür ist, ob – aufgrund einzelfallbezogener oder generalisierender Betrachtung – bei den jeweiligen Projekten aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist⁹³. Ist dies nicht der Fall, müssen solche Projekte keiner UVP-(Vorprüfungs-)Pflicht unterstellt werden, wie dies etwa in Deutschland für Umbeseilungen, Zubeseilungen und standortnahe Maständerungen nach Maßgabe

⁸⁹ Dazu führt Erwägungsgrund 5 der UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG aus: „Projekte, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschrieben ist, sollten auch genehmigungspflichtig sein.“

⁹⁰ EuGH, Urt. v. 06.07.2023 – C-166/22 – Hellfire Massy Residents Association, Rn. 36.

⁹¹ A. Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 4. Aufl. 2019, 6. Kapitel Rn. 69.

⁹² EuGH, Urt. v. 25.05.2023 – C-575/21 – WertInvest Hotelbetrieb, Rn. 39.

⁹³ EuGH, Urt. v. 25.05.2023 – C-575/21 – WertInvest Hotelbetrieb, Rn. 39; siehe auch Art. 2 Abs. 1, Anhang II Nr. 13 lit. a) UVP-RL.

von § 43f Abs. 2 EnWG oder generell für Freileitungen unterhalb der 110-kV-Ebene geregelt worden ist (zu den Spielräumen der UVP-Richtlinie ausführlich unten D.IV.1.).

Ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich, so muss diese vor Erteilung der Genehmigung erfolgen und vollständig sein⁹⁴. Eine vollständige UVP erstreckt sich auf die Prüfung aller unmittelbaren und mittelbaren erheblichen Auswirkungen eines Projekts auf die in Art. 3 Abs. 1 UVP-RL genannten Schutzgüter, zu denen unter anderem die biologische Vielfalt unter besonderer Berücksichtigung der durch FFH- und Vogelschutzrichtlinie geschützten Arten und Lebensräume gehören. Für das Artenschutzrecht bedeutet dies etwa, dass sich anhand des Ergebnisses der Umweltverträglichkeitsprüfung feststellen lassen muss, ob das betreffende Projekt Auswirkungen haben kann, die nach den Zugriffsverboten aus Art. 12 FFH-RL verboten sind⁹⁵. Lässt sich eine Verbotsverletzung auch über Schutzmaßnahmen nicht vermeiden und ist demnach eine artenschutzrechtliche Ausnahme nach Art. 16 FFH-RL erforderlich, muss der Projektträger diese notwendigerweise vor der Genehmigung des Projekts bei der zuständigen Behörde einholen⁹⁶.

Die UVP-Richtlinie überlässt es dabei aber den Mitgliedstaaten, ob sie die UVP im Rahmen der bestehenden Verfahren zur Genehmigung der Projekte, im Rahmen anderer Verfahren oder auch als selbständiges Verfahren durchführen (Art. 2 Abs. 2 UVP-RL). Die UVP muss also nicht zwingend integrativer Bestandteil des Genehmigungsverfahrens, sondern kann auch als autonomes Verfahren ausgestaltet sein⁹⁷. Allerdings müssen dabei stets die spezifischen Anforderungen der UVP-Richtlinie eingehalten werden. Sie stellt zum einen

verfahrensrechtliche Anforderungen an die UVP (Art. 5 ff. UVP-RL), insbesondere die Durchführung einer wirksamen Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit an den Entscheidungsverfahren (Art. 6 Abs. 2 UVP-RL). Zum anderen müssen die Ergebnisse der UVP beim Genehmigungsverfahren gebührend berücksichtigt werden (Art. 8 UVP-RL). Dieses sog. Berücksichtigungsgebot verknüpft die Ergebnisse der UVP mit dem Genehmigungsverfahren, das „Wie“ dieser Verknüpfung ist aber umstritten⁹⁸. Es setzt jedenfalls voraus, dass die Ergebnisse der UVP in den maßgebenden Entscheidungsprozess über die Zulassung des Vorhabens inhaltlich einbezogen werden und über die materiell-rechtlichen Vorgaben im jeweiligen Fachrecht auch zur Versagung der Genehmigung führen können⁹⁹.

II. Habitatschutzrecht

Gemäß Art. 6 Abs. 3 S. 1 FFH-RL müssen Pläne oder Projekte, die ein besonderes Schutzgebiet erheblich beeinträchtigen könnten, einer Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen unterzogen werden (sog. FFH-Verträglichkeitsprüfung). Eine FFH-Verträglichkeitsprüfung ist also nur und zugleich immer dann erforderlich, wenn eine *FFH-Vorprüfung* die Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung eines Gebiets ergeben hat. Die zuständigen einzelstaatlichen Behörden dürfen dem Projekt dann nur zustimmen, wenn sie im Rahmen einer *FFH-Verträglichkeitsprüfung* festgestellt haben, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird (Art. 6 Abs. 3 S. 2 FFH-RL). Der EuGH legt diese Vorgaben streng aus, sodass die zuständigen Behörden unter Berücksichtigung der FFH-Verträglichkeitsprüfung eine Tätigkeit nur dann genehmigen dürfen, wenn sie Gewissheit darüber

⁹⁴ EuGH, Urt. v. 06.07.2023 – C-166/22 – Hellfire Massy Residents Association, Rn. 39.

⁹⁵ EuGH, Urt. v. 06.07.2023 – C-166/22 – Hellfire Massy Residents Association, Rn. 39; in diesem Sinne bereits zuvor EuGH, Urt. v. 24.02.2022 – C-463/20 – Namur-Est Environnement, Rn. 50 ff.

⁹⁶ EuGH, Urt. v. 06.07.2023 – C-166/22 – Hellfire Massy Residents Association, Rn. 36; in diesem Sinne bereits zuvor EuGH, Urt. v. 24.02.2022 – C-463/20 – Namur-Est Environnement, Rn. 52.

⁹⁷ M. Kment, Notwendigkeit einer vollumfänglichen Umweltverträglichkeitsprüfung in Verfahren nach dem

Bundes-Immissionsschutzgesetz, UBA-Texte 159/2024, Juni 2024, S. 18 und 20, https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/11850/publikationen/159_2024_texte_umweltvertraeglichkeitspruefung.pdf.

⁹⁸ Siehe etwa M. Beckmann, in: M. Beckmann/M. Kment, UVPG, 6. Aufl. 2023, § 25 Rn. 12 ff.; W. Hoppe/G. Püchel, Zur Anwendung der Art. 3 und 8 EG-Richtlinie zur UVP bei der Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, DVBl 1988, S. 1 (3 ff.).

⁹⁹ A. Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 4. Aufl. 2019, 6. Kapitel Rn. 77.

erlangt haben, dass sich die Tätigkeit nicht nachteilig auf das Gebiet als solches auswirkt¹⁰⁰. Dies sei dann der Fall, wenn aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran besteht, dass es keine solchen Auswirkungen gibt¹⁰¹. Die Ergebnisse der FFH-Verträglichkeitsprüfung sind also – anders als die lediglich gebührend zu berücksichtigenden Ergebnisse der UVP – für behördliche Entscheidungen über die Zustimmung zu einem Projekt bindend¹⁰².

Dass die zuständigen einzelstaatlichen Behörden einem Projekt nur zustimmen dürfen, wenn sie festgestellt haben, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird oder eine habitatschutzrechtliche Ausnahme erteilt werden kann, deutet stark auf das Erfordernis einer behördlichen FFH-Verträglichkeitsprüfung hin¹⁰³. Zudem kommt in Art. 6 Abs. 3 S. 2 FFH-RL das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip zum Ausdruck¹⁰⁴. Das Vorsorgeprinzip ist in Art. 191 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)¹⁰⁵ verankert und will ein hohes Umweltschutzniveau durch die vorbeugende Vermeidung von Umweltbeeinträchtigungen gewährleisten. Umweltschutz soll danach nicht nur reparierend, sondern durch Prävention vorausschauend betrieben werden¹⁰⁶. Die Prüfung eines Projekts auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen verlangt nach der Rechtsprechung des EuGH auch unter Verweis auf das Vorsorgeprinzip, dass vor der Zustimmung zum Projekt und unter Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse sämtliche Gesichtspunkte der Projekte zu ermitteln sind, die für sich oder in Verbindung mit anderen

Projekten die für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungsziele beeinträchtigen können¹⁰⁷. Stellt die Behörde im Rahmen einer FFH-Verträglichkeitsprüfung fest, dass das Gebiet als solches beeinträchtigt wird, bedarf es einer behördlichen Entscheidung über die Erteilung einer habitatschutzrechtlichen Ausnahme (Art. 6 Abs. 4 FFH-RL) entweder im Rahmen eines Gesamtgenehmigungsverfahrens oder isoliert in einem Einzelgenehmigungsverfahren.

Zwar können die Mitgliedstaaten durch programmatische, gesetzliche Regelungen Schwellenwerte für die Pflicht zur Durchführung einer behördlichen FFH-Verträglichkeitsprüfung festlegen, die bestimmte Projekte unterhalb des Schwellenwertes vom Erfordernis der Verträglichkeitsprüfung und damit einer diesbezüglichen behördlichen Einzelprüfung und Zustimmung befreien¹⁰⁸. Die Schwellenwerte beruhen auf der fachlichen Wertung, dass bei Vorhaben unterhalb des festgelegten Schwellenwertes anhand objektiver Umstände mit Gewissheit jede Möglichkeit ausgeschlossen werden kann, dass Projekte einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Projekten Schutzgebiete erheblich beeinträchtigen können¹⁰⁹. Vorhaben, die den Schwellenwert überschreiten, müssen jedoch einer behördlichen FFH-Verträglichkeitsprüfung unterzogen werden.

Die konkrete Ausgestaltung der behördlichen FFH-Verträglichkeitsprüfung überlässt die FFH-Richtlinie den Mitgliedstaaten. Sie kann daher in ein Gesamtgenehmigungsverfahren integriert oder als eigenständiges Verfahren (ggf. auch im Zuge der UVP) durchgeführt werden¹¹⁰.

¹⁰⁰ EuGH, Urt. v. 07.09.2004 – C-127/02 – Herzmuschelfischerei, Rn. 59.

¹⁰¹ EuGH, Urt. v. 07.09.2004 – C-127/02 – Herzmuschelfischerei, Rn. 59.

¹⁰² Europäische Kommission, Natura 2000-Gebietsmanagement – Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG, ABl. EU C 33 v. 25.01.2019, S. 55.

¹⁰³ So auch P. Fischer-Hüftle, in: J. Schumacher/P. Fischer-Hüftle (Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetz, § 63 BNatSchG Rn. 8.

¹⁰⁴ EuGH, Urt. v. 07.09.2004 – C-127/02 – Herzmuschelfischerei, Rn. 58.

¹⁰⁵ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung), ABl. EU C 326 v. 26.10.2012, S. 47.

¹⁰⁶ S. Heselhaus, in: M. Pechstein/C. Nowak/U. Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 191 AEUV Rn. 64.

¹⁰⁷ EuGH, Urt. v. 07.09.2004 – C-127/02 – Herzmuschelfischerei, Rn. 59; EuGH, Urt. v. 14.01.2016 – C-399/14 – Grüne Liga Sachsen, Rn. 48 f.; EuGH, Urt. v. 29.07.2019 – C-411/17 – Inter-Environnement Wallonie (Doel), Rn. 120 zu einem UVP-pflichtigen Projekt.

¹⁰⁸ EuGH, Urt. v. 07.11.2018 – C-293/17 – Coöperatie Mobilisation for the Environment und Vereniging Leefmilieu, Rn. 34, 108 f. und 112.

¹⁰⁹ EuGH, Urt. v. 07.11.2018 – C-293/17 – Coöperatie Mobilisation for the Environment und Vereniging Leefmilieu, Rn. 120.

¹¹⁰ A. Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 4. Aufl. 2019, 9. Kapitel Rn. 70.

III. Artenschutzrecht

Bei Konflikten eines Vorhabens mit dem europäischen Artenschutzrecht ist hinsichtlich einer etwaigen Pflicht zur behördlichen Prüfung und Entscheidung zwischen der Verbots- und der Ausnahmeebene zu differenzieren. Die Rechtsprechung des EuGH kann wohl dahingehend verstanden werden, dass die Einhaltung der artenschutzrechtlichen Verbote nicht zwingend durch eine Behörde geprüft werden muss. Die Prüfung und Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme im Falle einer zu erwartenden Verbotsverletzung ist demgegenüber aber von einer Behörde vorzunehmen.

So hat sich der EuGH in einem Fall aus Irland zum Verhältnis zwischen dem Genehmigungsverfahren für ein Projekt und der Erteilung einer ggf. erforderlichen artenschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigung im Sinne des Art. 16 FFH-RL geäußert. Irland hat die artenschutzrechtlichen Verbote aus Art. 12 FFH-RL als Straftatbestände in nationales Recht umgesetzt¹¹¹. Um die Begehung einer Straftat durch artenschutzrechtlich verbotene Handlungen zu vermeiden, muss nach irischem Recht die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung im Sinne des Art. 16 FFH-RL bei den zuständigen Behörden beantragt werden¹¹². Zur Ausgestaltung des Artenschutzregimes im irischen Recht wurde dem EuGH die Frage vorgelegt, ob aus Art. 12 und/oder 16 FFH-RL folge, dass ein Ausnahmegenehmigungsregime nicht unabhängig vom Projektgenehmigungssystem bestehen dürfe, sondern Bestandteil eines integrierten Genehmigungsverfahrens sein müsse, das eine Entscheidung der zuständigen Behörde über das Erfordernis einer artenschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigung beinhalte (in Abgrenzung zu einer vom Projektträger selbst auf der Grundlage einer

allgemeinen strafrechtlichen Vorschrift getroffenen Ad-hoc-Beurteilung)¹¹³.

Der EuGH verweist in seiner Entscheidung zunächst darauf, dass es sich bei den artenschutzrechtlichen Verboten aus Art. 12 FFH-RL um handlungsbezogene Verbotsvorschriften handelt, die „jedes menschliche Handeln betreffen“ und daher von jedermann auch außerhalb möglicher Genehmigungsverfahren für Projekte einzuhalten sind¹¹⁴. Daher sei zum einen keine Integration des Ausnahmeverfahrens nach Art. 16 FFH-RL in die Verfahren zur Genehmigung von Projekten erforderlich¹¹⁵. Zum anderen sei es daher nicht von vornherein unzulässig, die artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände des Art. 12 FFH-RL als Straftatbestand in nationales Recht umzusetzen¹¹⁶.

Die Vorlagefrage beantwortet der EuGH abschließend wie folgt:

„[...] dass die Art. 12 und 16 der Richtlinie 92/43 dahin auszulegen sind, dass in einer nationalen Regelung zur Umsetzung dieser Bestimmungen in innerstaatliches Recht nicht deshalb ein Verstoß gegen diese Richtlinie gesehen werden kann, weil sie [...] kein Genehmigungsverfahren, das eine Entscheidung einer zuständigen Behörde darüber umfasst, ob aufgrund von nach Erteilung der Genehmigung für ein Projekt festgestellten Umständen eine Ausnahme nach Art. 16 dieser Richtlinie zu beantragen ist [...], vorsieht“¹¹⁷.

Die Entscheidung des EuGH könnte möglicherweise dahingehend verstanden werden, dass die Prüfung der artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote nach Art. 12 FFH-RL (und entsprechend wohl auch Art. 5 VS-RL) nicht zwingend durch eine Behörde erfolgen muss und folglich hierfür auch nicht die Durchführung eines (Einzel-)Genehmigungsverfahrens erforderlich ist¹¹⁸.

¹¹¹ EuGH, Urt. v. 06.07.2023 – C-166/22 – Hellfire Massy Residents Association, Rn. 14 ohne Verweis auf die irische Regulation 27 (Birds and Natural Habitats) Regulations 2011 (S.I. No. 477/2011), die gewisse behördliche Verpflichtungen enthält.

¹¹² EuGH, Urt. v. 06.07.2023 – C-166/22 – Hellfire Massy Residents Association, Rn. 15.

¹¹³ EuGH, Urt. v. 06.07.2023 – C-166/22 – Hellfire Massy Residents Association, Rn. 22.

¹¹⁴ EuGH, Urt. v. 06.07.2023 – C-166/22 – Hellfire Massy Residents Association, Rn. 30.

¹¹⁵ EuGH, Urt. v. 06.07.2023 – C-166/22 – Hellfire Massy Residents Association, Rn. 30.

¹¹⁶ EuGH, Urt. v. 06.07.2023 – C-166/22 – Hellfire Massy Residents Association, Rn. 40.

¹¹⁷ EuGH, Urt. v. 06.07.2023 – C-166/22 – Hellfire Massy Residents Association, Rn. 42.

¹¹⁸ So auch C. Sobotta, REPowerEU – Quo vadis Naturschutz? – Ein erster Blick auf die revidierte Richtlinie

Demnach würde es grundsätzlich genügen, dass die artenschutzrechtlichen Verbote vom Projektträger in Eigenverantwortung eingehalten werden¹¹⁹. Bei Interpretation dieser EuGH-Entscheidung ist jedoch zu bedenken, dass in dem vorgelegten Fall aus Irland sowohl eine FFH-Verträglichkeitsprüfung als auch eine UVP durchgeführt worden waren. Diese hatten keine negativen Auswirkungen auf europäische Gebiete sowie hinnehmbare Umweltauswirkungen des geplanten Projekts ergeben¹²⁰. Es erscheint jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass der EuGH mit Blick auf das Erfordernis einer behördlichen Prüfung der artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote anders entschieden hätte, wenn keinerlei umweltbezogene Prüfungen für das Vorhaben durchgeführt worden wären oder diese (erhebliche) Umweltauswirkungen angezeigt hätten.

Ist ein Verstoß gegen ein artenschutzrechtliches Verbot hinreichend wahrscheinlich, so wird eine artenschutzrechtliche Ausnahme erforderlich. Es spricht vieles dafür, dass die Prüfung der Ausnahmevoraussetzungen und die Erteilung der Ausnahme genehmigung durch eine Behörde erfolgen müssen. So müssen die Mitgliedstaaten der Kommission einen Bericht über die „genehmigten Ausnahmen“ vorlegen und in

diesem Bericht sind unter anderem „die zeitlichen und örtlichen Umstände der Ausnahme genehmigungen“ sowie die zuständige Behörde anzugeben (Art. 16 Abs. 2 und 3 FFH-RL)¹²¹. Zudem verweist der EuGH im Rahmen der artenschutzrechtlichen Ausnahmen nach Art. 16 Abs. 1 FFH-RL und Art. 9 VS-RL auf den Vorsorgegrundsatz¹²². Den Behörden müssen demnach die Beweismittel, die die erforderlichen Voraussetzungen für eine Ausnahmeerteilung belegen, zu dem Zeitpunkt zur Verfügung stehen, wenn sie die Ausnahme genehmigung erteilen¹²³. Die behördliche Entscheidung über die Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme muss aber nach der Rechtsprechung des EuGH nicht integrierter Bestandteil eines Gesamt genehmigungsverfahrens sein, sondern es ist hierfür auch ein eigenständiges Verfahren im Sinne eines Einzel genehmigungsverfahrens zulässig.

IV. Gewässerschutzrecht

Ob das europäische Gewässerschutzrecht im Konfliktfall eine behördliche Prüfung und Entscheidung hinsichtlich der gewässerschutzrechtlichen Ge- und Verbote (Art. 4 Abs. 1 WRRL) sowie der gewässerschutzrechtlichen Ausnahmen (Art. 4 Abs. 7

über erneuerbare Energien, NVwZ 2023, S. 1609 (1612 f.) mit Blick auf die Befreiung von einer Prüfung der Auswirkungen auf den Artenschutz gem. Art. 12 RL 92/43/EWG oder gem. Art. 5 RL 2009/147/EG in Infrastruktur gebieten (Art. 15e Abs. 2 EE-RL): „Die Befreiung von der Prüfung des Artenschutzes erkennt implizit die Notwendigkeit einer solchen Prüfung bei der Genehmigung von Vorhaben an, obwohl die beiden Naturschutzrichtlinien sie nicht ausdrücklich vorsehen. Es ist zwar möglich, entsprechende Anforderungen in die Regelungen über die verschiedenen Umweltprüfungen hineinzulesen, und wahrscheinlich wird eine solche Prüfung implizit durch die artenschutzrechtlichen Regelungen vorausgesetzt, aber es ist immer noch vorstellbar, dass viele Vorhaben praktisch ohne Prüfung zugelassen werden.“; ebenso bereits zuvor wohl K. Füller/M. Lau, Die systematische Verankerung des Artenschutzes im Ordnungsrecht, NuR 2009, S. 445 (449 ff.).

¹¹⁹ Eine Pflicht zur behördlichen Prüfung der artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände könnte möglicherweise aber dann bestehen, wenn ein behördliches Projekt genehmigungsverfahren (einschließlich Prüfung der artenschutzrechtlichen Zulässigkeit) tatsächlich durchgeführt wird, sodass die prüfende Behörde den Vorhabenträger nicht „sehenden Auges“ in ein Handeln entlassen darf, das zur Verwirklichung der Verbotstatbestände führt, so K. Füller/M. Lau, Die systematische Verankerung des Artenschutzes im Ordnungsrecht, NuR 2009, S. 445 (449 und 451).

¹²⁰ EuGH, Urt. v. 06.07.2023 – C-166/22 – Hellfire Massy Residents Association, Rn. 18 und 19.

¹²¹ Sofern die Mitgliedstaaten vereinzelt durch Gesetz, Rechtsverordnung oder Allgemeinverfügung das Vorliegen der Ausnahmevoraussetzungen für bestimmte Sachverhalte annehmen, ist umstritten, ob und unter welchen Anforderungen solche Pauschalausnahmen den strengen Anforderungen der artenschutzrechtlichen Ausnahmeregime genügen können, da infolge der generalisierenden Ausnahme eine behördliche Einzelfallprüfung und -entscheidung dann regelmäßig entfällt, dazu O. Hendrichske, Bewältigung naturschutzrechtlicher Konflikte beim Ausbau erneuerbarer Energien, NVwZ 2023, S. 965 (969); ausführliche Darstellung des Meinungsstands bei M. Schmidt/F. Sailer, Reformansätze zum Genehmigungsrecht von Windenergieanlagen, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 25 vom 28.01.2022, S. 30 ff., https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2022/01/Stiftung-Umweltenergierecht_Reformansätze-Genehmigungsrecht-Windenergie_2022-01-28-1.pdf.

¹²² EuGH, Urt. v. 10.10.2019 – C-674/17 – Tapiola, Rn. 66; EuGH, Urt. v. 23.04.2020 – C-217/19 – Frühjahrsjagd auf die männliche Eiderente, Rn. 70.

¹²³ EuGH, Urt. v. 23.04.2020 – C-217/19 – Frühjahrsjagd auf die männliche Eiderente, Rn. 70.

WRRL) verlangt, ist nicht ganz eindeutig. Die in Art. 4 Abs. 1 WRRL enthaltenen Umweltziele (insbesondere Verhinderung einer Verschlechterung des Zustands von Wasserkörpern sowie Verbesserung des Zustands zur Erreichung eines guten Zustands von Wasserkörpern) sind rechtsverbindlich¹²⁴ und die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die notwendigen Maßnahmen durchzuführen, um die Umweltziele zu erreichen. Zwar enthält die Wasserrahmenrichtlinie an dieser Stelle kein Prüfverfahren wie etwa die FFH-Richtlinie in Form der FFH-Verträglichkeitsprüfung. Art. 4 Abs. 1 WRRL beschränkt sich nach der Rechtsprechung des EuGH aber nicht auf die programmatische Formulierung bloßer Ziele der Bewirtschaftungsplanung, sondern die Pflichten gelten auch in Bezug auf konkrete Vorhaben¹²⁵ und entfalten insbesondere bei der Genehmigung von Vorhaben verbindliche Wirkung für die Mitgliedstaaten¹²⁶. Es sei nämlich unmöglich, „ein Vorhaben und die Umsetzung von Bewirtschaftungsplänen getrennt zu betrachten“¹²⁷. Der betreffende Mitgliedstaat sei folglich verpflichtet, die Genehmigung eines Vorhabens zu versagen, wenn es geeignet ist, den Zustand des fraglichen Wasserkörpers zu verschlechtern oder die Erreichung eines guten Zustands der Oberflächen- oder Grundwasserkörper zu gefährden, es sei denn, das Vorhaben fällt unter eine der Ausnahmen in Art. 4 Abs. 7 WRRL¹²⁸.

Der EuGH stellt ferner fest¹²⁹:

„Aus alledem folgt, dass die zuständigen Behörden nach Art. 4 der Richtlinie 2000/60 verpflichtet sind, im Lauf des Projektgenehmigungsverfahrens, und somit vor dem Erlass einer Entscheidung, zu prüfen, ob das Projekt negative Auswirkungen auf die Gewässer haben kann, die den Pflichten zuwiderliegen, die Verschlechterung des Zustands der Oberflächen- und Grundwasserkörper zu verhindern und diesen Zustand zu

verbessern. Somit schließt diese Vorschrift aus, dass eine solche Prüfung erst nach diesem Zeitpunkt erfolgt.“

Nach dieser Rechtsprechung des EuGH besteht jedenfalls dann eine Pflicht zur behördlichen Prüfung der gewässerschutzrechtlichen Ge- und Verbote sowie ggf. zur behördlichen Entscheidung über die Erteilung einer gewässerschutzrechtlichen Ausnahme, wenn ein Genehmigungsverfahren für das Vorhaben durchgeführt wird bzw. ein Vorhaben unter Genehmigungsvorbehalt steht. In der Durchführung eines Genehmigungsverfahrens für das Vorhaben sei eine „Durchführung“ von notwendigen Maßnahmen im Sinne des Art. 4 Abs. 1 WRRL zu sehen¹³⁰.

Die EuGH-Rechtsprechung verhält sich jedoch nicht explizit dazu, ob eine behördliche Prüfung der gewässerschutzrechtlichen Ge- und Verbote auch erfolgen muss, wenn nicht ohnehin ein Genehmigungsverfahren für das Vorhaben durchgeführt wird. Ausgeschlossen werden kann dies jedenfalls nicht. Denn die gewässerschutzrechtlichen Ge- und Verbote sind strukturell anders ausgestaltet als die artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote. Während die artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote von jedermann bei seinem Handeln einzuhalten sind, verpflichten die gewässerschutzrechtlichen Umweltziele die Mitgliedstaaten zur Durchführung aller notwendigen Maßnahmen.

Jedenfalls die Erteilung einer gewässerschutzrechtlichen Ausnahme nach Art. 4 Abs. 7 WRRL bedarf aber einer behördlichen Entscheidung, entweder in ein Gesamtgenehmigungsverfahren integriert oder isoliert in einem Einzelgenehmigungsverfahren. Dafür sprechen die in Art. 4 Abs. 7 WRRL für die Ausnahmeerteilung vorgegebenen Verfahrenspflichten des Mitgliedstaates (Anpassung von

¹²⁴ EuGH, Urt. v. 28.05.2020 – C-535/18 – Land Nordrhein-Westfalen, Rn. 72.

¹²⁵ EuGH, Urt. v. 01.07.2015 – C-461/13 – Weservertiefung, Rn. 47; EuGH, Urt. v. 28.05.2020 – C-535/18 – Land Nordrhein-Westfalen, Rn. 73 f.

¹²⁶ EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15 – Protect, Rn. 32.

¹²⁷ EuGH, Urt. v. 01.07.2015 – C-461/13 – Weservertiefung, Rn. 47.

¹²⁸ EuGH, Urt. v. 01.07.2015 – C-461/13 – Weservertiefung, Rn. 50; EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15 – Protect, Rn. 31; EuGH, Urt. v. 28.05.2020 – C-535/18 – Land Nordrhein-Westfalen, Rn. 74.

¹²⁹ EuGH, Urt. v. 28.05.2020 – C-535/18 – Land Nordrhein-Westfalen, Rn. 76.

¹³⁰ EuGH, Urt. v. 01.07.2015 – C-461/13 – Weservertiefung, Rn. 31 f.

Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen, Durchführung einer Ex-post-Überprüfung).

V. Naturwiederherstellungsrecht

Auch die europäische Naturwiederherstellungsverordnung (WVO)¹³¹ zum Schutz und zur Wiederherstellung von Ökosystemen dürfte wohl im Konfliktfall hinsichtlich ihrer Verbesserungsgebote und Verschlechterungsverbote sowie der diesbezüglichen Ausnahmetatbestände behördliche Prüfungen und Entscheidungen verlangen.

Die Naturwiederherstellungsverordnung enthält zur Wiederherstellung von Land-, Küsten- und Süßwasserökosystemen Verbesserungsgebote bzw. Verschlechterungsverbote (Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO). Es gilt zum einen das Gebot der kontinuierlichen Verbesserung von Wiederherstellungsflächen, bis ein guter Zustand oder eine ausreichende Qualität erreicht ist (Art. 4 Abs. 11 UAbs. 1 WVO). Zum anderen gilt ein Verbot der erheblichen Verschlechterung von durch Wiederherstellungsmaßnahmen wiederhergestellten Flächen (Art. 4 Abs. 11 UAbs. 2 WVO). Bei Flächen, die sich bereits heute in einem guten Zustand befinden, bemühen sich die Mitgliedstaaten bis zur Veröffentlichung ihres nationalen Wiederherstellungsplans, erforderliche Maßnahmen zu ergreifen, um eine erhebliche Verschlechterung des Zustands der Flächen zu verhindern oder die Wiederherstellungsziele zu erreichen (Art. 4 Abs. 12 WVO).

Die konkreten Wiederherstellungsmaßnahmen und die Flächen, auf die sie sich beziehen, müssen durch nationale Wiederherstellungspläne bestimmt werden (Art. 14 ff. WVO). Die Naturwiederherstellungsverordnung weist in ihrer Konzeption Parallelen zur Wasserrahmenrichtlinie auf. Wegen der parallelen Regelungsstruktur dürfte davon auszugehen sein, dass die oben unter C.IV. dargestellte Rechtsprechung des EuGH zur konkret vorhabenbezogenen Wirkung der gewässerschutzrechtlichen Verbesserungsgebote und Verschlechterungsverbote auch auf die Verbesserungsgebote und Verschlechterungsverbote der Naturwiederherstellungsverordnung übertragbar ist¹³². Da zudem Ausnahmetatbestände mit konkretem Projektbezug in Art. 4 Abs. 14 bis 16 WVO geregelt sind¹³³ (dazu sogleich), spricht vieles dafür, dass die Verbesserungsgebote und Verschlechterungsverbote aus der Naturwiederherstellungsverordnung in Zulassungsverfahren von Projekten anzuwenden sind¹³⁴. Ob dies allerdings angesichts der erforderlichen Konkretisierung von Wiederherstellungsmaßnahmen und Flächenkulisse auch schon vor dem Inkrafttreten der nationalen Wiederherstellungspläne gilt, ist umstritten¹³⁵.

In Art. 4 Abs. 14 bis 16 WVO sind Ausnahmetatbestände von den Verpflichtungen der Naturwiederherstellungsverordnung geregelt. Deren Formulierungen („gilt die Verpflichtung [...] nicht“ bzw. „ist die Nichteinhaltung der [...] Verpflichtung gerechtfertigt, wenn“) deuten zunächst zwar eher auf Legalausnahmen hin, die keine Ausnahmeerteilung durch eine Behörde erfordern¹³⁶.

¹³¹ Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869, ABl. EU L v. 29.07.2024.

¹³² B. Schieferdecker, Die EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur, NVwZ 2024, S. 1865 (1873); A. Baars/T. Elgeti/S. Norbeck, Die EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur – was ist in Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beachten?, NWVBl. 2025, S. 406 (408); O. Hendrichske, Schutz von Ökosystemen nach Art. 4 der Verordnung über die Wiederherstellung der Natur, ZUR 2025, S. 150 (155).

¹³³ O. Hendrichske, Schutz von Ökosystemen nach Art. 4 der Verordnung über die Wiederherstellung der Natur, ZUR 2025, S. 150 (154 f.).

¹³⁴ B. Schieferdecker, Die EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur, NVwZ 2024, S. 1865 (1873); A. Baars/T. Elgeti/S. Norbeck, Die EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur – was ist in Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beachten?, NWVBl. 2025, S. 406 (408); bejahend nur bzgl. der

Pflichten aus Art. 4 Abs. 11 WVO, hingegen verneinend bzgl. Art. 4 Abs. 12 WVO O. Hendrichske, Schutz von Ökosystemen nach Art. 4 der Verordnung über die Wiederherstellung der Natur, ZUR 2025, S. 150 (154 f.).

¹³⁵ Für eine unmittelbare, vorhabenbezogene Wirkung auch schon vor Inkrafttreten nationaler Wiederherstellungspläne sprechen sich mit Blick auf Dringlichkeit und Schutzgedanken der Naturwiederherstellungsverordnung A. Baars/T. Elgeti/S. Norbeck, Die EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur – was ist in Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beachten?, NWVBl. 2025, S. 406 (408) aus; differenzierend B. Schieferdecker, Die EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur, NVwZ 2024, S. 1865 (1873); gegen eine vorhabenbezogene Wirkung vor Veröffentlichung des nationalen Wiederherstellungsplans O. Hendrichske, Schutz von Ökosystemen nach Art. 4 der Verordnung über die Wiederherstellung der Natur, ZUR 2025, S. 150 (154).

¹³⁶ So B. Schieferdecker, Die EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur, NVwZ 2024, S. 1865 (1867), der aber wegen der strukturellen Ähnlichkeit zur

Allerdings wird anhand der Ausnahmevoraussetzungen deutlich, dass die Ausnahmetatbestände wohl nicht gänzlich ohne behördliche Prüfung auskommen. So sind Verschlechterungen außerhalb von Natura-2000-Gebieten, die auf ein Projekt von überwiegendem öffentlichem Interesse zurückzuführen sind, nur dann von den Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 11 WVO befreit, wenn für das Projekt keine weniger schädlichen Alternativlösungen zur Verfügung stehen, „was auf Einzelfallbasis zu bestimmen ist“ (vgl. Art. 4 Abs. 14 lit. c) WVO). Zwar wird für Planung, Bau und Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen sowie deren Netzanschluss und das betreffende Netz selbst davon ausgegangen, dass sie im überragenden öffentlichen Interesse liegen (Art. 6 Abs. 1 S. 1 WVO), und die Mitgliedstaaten können diese Projekte von der einzelfallbezogenen Alternativenprüfung ausnehmen – allerdings muss dann eine Strategische Umweltprüfung oder eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden sein (Art. 6 Abs. 1 S. 2 WVO). In Natura-2000-Gebieten ist die Nichteinhaltung der Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO durch ein Projekt ohnehin nur dann gerechtfertigt, wenn das Projekt über eine habitatschutzrechtliche Ausnahmegenehmigung verfügt (Art. 14 Abs. 16 lit. c) WVO). Vor diesem Hintergrund spricht vieles dafür, dass die Erteilung einer Ausnahme nach der Naturwiederherstellungsverordnung eine behördliche Einzelfallprüfung und Entscheidung verlangt, sei es im Rahmen einer Gesamtgenehmigung oder als Einzelgenehmigung.

gewässerschutzrechtlichen Ausnahme in Art. 4 Abs. 7 WRRL und der dazu ergangenen EuGH-Rechtsprechung im Ergebnis doch eine behördliche Pflicht zur Prüfung der Ausnahmevoraussetzungen vor Genehmigungserteilung annimmt.

¹³⁷ Richtlinie (EU) 2025/2360 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. November 2025 zur Bodenüberwachung und für Bodenresilienz, ABl. EU L v. 26.11.2025.

¹³⁸ Die Erwägungsgründe unionsrechtlicher Sekundärrechtsakte sind nicht rechtsverbindlich, aber wichtiges Auslegungselement zur Bestimmung von Sinn und Zweck des Sekundärrechts nach dem Willen des Gesetzgebers, dazu ausführlich T. Gump, Stellenwert der

VI. Bodenschutzrecht

Aus dem europäischen Bodenüberwachungsgesetz¹³⁷ dürfte hingegen kein Erfordernis zur Durchführung von Genehmigungsverfahren folgen. Zwar verpflichtet Art. 12 Bodenüberwachungsgesetz die Mitgliedstaaten im Rahmen des Flächenverbrauchs dazu, bei neuer Bodenversiegelung und neuem Bodenabtrag bestimmten Grundsätzen Rechnung zu tragen, insbes. Versiegelung, Abtrag und negative Auswirkungen zu verringern. Zieht man zur Auslegung von Sinn und Zweck der Bestimmungen über den Flächenverbrauch in Art. 12 Bodenüberwachungsgesetz den zugehörigen Erwägungsgrund 42 heran¹³⁸, so soll die Vorschrift wohl weder eine Verpflichtung zu neuen Genehmigungsverfahren enthalten noch die Genehmigung von Tätigkeiten verhindern¹³⁹.

VII. Zwischenergebnis

Die UVP-Richtlinie verlangt die Durchführung einer UVP sowie eines Genehmigungsverfahrens für UVP-pflichtige Vorhaben. Sie überlässt es aber den Mitgliedstaaten, ob sie die UVP im Rahmen des Genehmigungsverfahrens oder als selbständiges Verfahren durchführen. Dabei müssen jedoch zum einen die spezifischen verfahrensrechtlichen Anforderungen an die UVP (insb. Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung) gewahrt sein. Zum anderen müssen die Ergebnisse der UVP beim Genehmigungsverfahren gebührend berücksichtigt werden.

Daneben verpflichten auch die materiellrechtlichen Vorgaben aus dem europäischen Habitat-, Arten- und Gewässer-

Erwägungsgründe in der Methodenlehre des Unionsrechts, ZfPW 2022, S. 446.

¹³⁹ Der Rat der Europäischen Union geht zudem davon aus, dass Art. 12 Bodenüberwachungsgesetz keine Verpflichtungen für Übertragungs- oder Verteilernetzinfrastruktur vorschreibt, und fordert eine entsprechende gesetzliche Klarstellung in Art. 8 Abs. 12b EBM-RL-E, vgl. Rat der Europäischen Union, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien (EU) 2018/2001, (EU) 2019/944 und (EU) 2024/1788 im Hinblick auf die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren – Allgemeine Ausrichtung, 2025/0400(COD) v. 23.06.2026, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10740-2026-INIT/de/pdf>.

schutz- sowie Naturwiederherstellungsrecht vielfach zu behördlichen Prüfungen und Entscheidungen. Es bleibt dabei aber den Mitgliedstaaten auch hier überlassen, ob sie diese in ein Gesamtgenehmigungsverfahren integrieren oder hierfür isolierte Einzelgenehmigungsverfahren durchführen.

Ob es jedoch beim jeweiligen Vorhaben überhaupt zu Konflikten mit dem europäischen Umweltrecht kommt und damit die unionsrechtlichen Prüf- und Entscheidungspflichten ausgelöst werden, ist eine fachlich zu beantwortende Frage im

konkreten Einzelfall (z. B. Nähe zu und Betroffenheit von geschützten Habitaten oder Arten, Zugriff auf Gewässer etc.). Hierbei spielt nicht nur die Ertüchtigungsmaßnahme als solche (Änderung, Erweiterung, Ersatzneubau) eine Rolle, sondern auch der dauerhafte Betrieb der ertüchtigten Anlage. Je nach umweltrechtlicher Konfliktlage können Vorhaben daher europarechtlich (weitgehend) verfahrensfrei oder aber die ggf. notwendigen Einzelgenehmigungen einzuholen sein (zu verfahrensrechtlichen Spielräumen sogleich ausführlich unter D.).

D. Spielräume für mehr Verfahrensfreiheit bei Ertüchtigungen von 110-kV-Freileitungen

Wie oben unter B.I.1. aufgezeigt, unterliegen Ertüchtigungsmaßnahmen im Bereich der 110-kV-Freileitungen regelmäßig einer Planfeststellungspflicht. Bei der Regelung von mehr Verfahrensfreiheit müssten insbesondere die dargestellten behördlichen Prüf- und Entscheidungspflichten aus dem europäischen Umweltrecht beachtet werden, denen im Einzelfall ggf. durch (Einzel-)Genehmigungsverfahren Rechnung zu tragen ist (dazu C.). Inwieweit auf dieser Grundlage bereits nach dem geltenden unionsrechtlichen Rechtsrahmen Spielräume des deutschen Gesetzgebers zur Reduzierung von Planfeststellungserfordernissen bis hin zu einer vollständigen Verfahrensfreiheit bestehen, soll nachfolgend aufgezeigt werden.

I. Anzeigeverfahren oder Plangenehmigung statt Planfeststellung

Der deutsche Gesetzgeber könnte zunächst eine Ausweitung der bereits bestehenden Möglichkeiten erwägen, bestimmte planfeststellungspflichtige Vorhaben durch Plangenehmigung (§ 43 Abs. 4 EnWG i. V. m. § 74a VwVfG) oder durch Anzeigeverfahren (§ 43f EnWG) zuzulassen, anstatt ein umfangreiches Planfeststellungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Eine Ausweitung dieser Verfahrenserleichterungen könnte etwa dadurch erreicht werden, dass ihr Anwendungsbereich erweitert, die Tatbestandsvoraussetzungen abgesenkt oder die Rechtsfolgen angepasst werden. Dem deutschen Gesetzgeber kommt dabei grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum zu, der

seine Grenzen jedoch in den Vorgaben des Unionsrechts findet.

1. Spielräume bei UVP-pflichtigen Vorhaben

Bei UVP-pflichtigen Vorhaben sind zunächst die dargestellten Vorgaben der UVP-Richtlinie einzuhalten (dazu C.I.). Die UVP-Richtlinie überlässt es den Mitgliedstaaten, ob sie bei den UVP-pflichtigen und damit zugleich genehmigungspflichtigen Vorhaben die UVP in das Genehmigungsverfahren integrieren oder in einem eigenständigen Verfahren durchführen. Es muss in verfahrensrechtlicher Hinsicht jedoch insbesondere eine Öffentlichkeitsbeteiligung gewährleistet sein und zudem müssen die Ergebnisse der UVP gebührend beim Genehmigungsverfahren berücksichtigt werden.

Im deutschen Zulassungsrecht ist die UVP als „unselbstständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren, die Zulassungsentscheidungen dienen“, ausgestaltet worden (§ 4 UVPG) und braucht damit ein Genehmigungs- bzw. Zulassungsverfahren als sog. Trägerverfahren¹⁴⁰. Die Planfeststellung für Energieleitungen war im Zuge der Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG¹⁴¹ eigens eingeführt worden, um ein solches Trägerverfahren für UVP-pflichtige Hochspannungsfreileitungen zu schaffen¹⁴². Auch wenn sich das Planfeststellungsverfahren aufgrund des Anhörungsverfahrens (§ 43a EnWG), des Abwägungsgebots (vgl. § 43 Abs. 3 S. 1 EnWG) sowie seiner umfassenden Konzentrationswirkung (vgl. § 75 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 VwVfG¹⁴³) gut als

¹⁴⁰ U. Ramsauer, in: H.-J. Koch/E. Hofmann/M. Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 3 Rn. 140.

¹⁴¹ Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EU L 73 v. 14.03.1997, S. 5.

¹⁴² Es gab zuvor kein bundeseinheitliches Zulassungsverfahren für den Bau von Hochspannungsfreileitungen. Da die UVP-Änderungsrichtlinie für UVP-

pflichtige Vorhaben ein Genehmigungsverfahren verlangt, hatte sich der Gesetzgeber zur „Einführung eines bundeseinheitlichen Zulassungsverfahrens mit umfassender Konzentrationswirkung“ in Form des Planfeststellungsverfahrens entschieden, BT-Drs. 14/4599, S. 161.

¹⁴³ Durch die Planfeststellung wird die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt; neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche

Trägerverfahren für die UVP eignet¹⁴⁴, muss das Trägerverfahren nicht zwingend ein Planfeststellungsverfahren sein. Hierfür kommen auch andere Zulassungsverfahren in Betracht (etwa ein immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren oder ein Baugenehmigungsverfahren), solange die Verfahrensschritte der UVP nach §§ 15 ff. UVPG durchgeführt und das Berücksichtigungsgebot aus § 25 UVPG beachtet werden¹⁴⁵.

Wegen der *Pflicht zur Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung* scheiden aber solche Zulassungsverfahren als Trägerverfahren aus, die keine den Anforderungen des § 18 UVPG entsprechende Öffentlichkeitsbeteiligung vorsehen¹⁴⁶. Da das Plangenehmigungsverfahren ohne Anhörungsverfahren stattfindet, waren UVP-pflichtige Vorhaben bislang wegen der UVP-bedingten Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung von der Plangenehmigung ausgeschlossen (§ 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 3 VwVfG a. F. bzw. § 74a Abs. 1 Nr. 3 n. F. VwVfG)¹⁴⁷. Durch die jüngsten Änderungen des Infrastruktur-Zukunftsgesetzes¹⁴⁸ wurde jedoch die Möglichkeit geschaffen, künftig auch bei UVP-pflichtigen Vorhaben ein Plangenehmigungsverfahren durchzuführen, sodass dieses Trägerverfahren für die UVP sein kann (§ 74a Abs. 4 S. 1 VwVfG). Die Öffentlichkeitsbeteiligung wird durch eine entsprechende Anwendung der Vorgaben zum Anhörungsverfahren sichergestellt (§ 74a Abs. 4 S. 2 i. V. m. § 73 VwVfG)¹⁴⁹. Im Hinblick auf eine Zulassung über ein Anzeigeverfahren müsste für UVP-pflichtige Vorhaben sichergestellt sein, dass dennoch eine den Anforderungen des § 18 UVPG entsprechende Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt (etwa in einem nach Fachrecht erforderlichen Einzelgenehmigungsverfahren). Andernfalls müssten UVP-pflichtige Vorhaben von der Möglichkeit des Anzeigeverfahrens

ausgenommen werden (wie in § 43f Abs. 1 S. 1 Nr. 1 EnWG pauschal für alle UVP-pflichtigen Vorhaben geregelt).

Für UVP-pflichtige Vorhaben verlangt das *Berücksichtigungsgebot* zudem, dass die Ergebnisse der UVP in den maßgebenden Entscheidungsprozess über die Zulassung des Vorhabens inhaltlich einbezogen werden und über die materiell-rechtlichen Vorgaben im jeweiligen Fachrecht auch zur Versagung der Genehmigung führen können¹⁵⁰. Bei der Plangenehmigung ist dem über die umfassende Konzentrationswirkung Rechnung getragen. Bei einer Zulassung im Anzeigeverfahren hingegen müsste das Berücksichtigungsgebot über ein oder ggf. auch mehrere Einzelgenehmigungsverfahren gewährleistet sein¹⁵¹. Andernfalls müssten UVP-pflichtige Vorhaben von der Möglichkeit des Anzeigeverfahrens ausgenommen werden (wie in § 43f Abs. 1 S. 1 Nr. 1 EnWG pauschal für alle UVP-pflichtigen Vorhaben geregelt).

Alternativ stünde es dem deutschen Gesetzgeber nach Art. 2 Abs. 2 UVP-RL auch frei, sich vom integrativen Ansatz zu lösen und die UVP als autonomes Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung im nationalen Recht auszugestalten. Dann würde es aber dennoch eines (Einzel-)Genehmigungsverfahrens für das Vorhaben bedürfen, in dem die Ergebnisse der UVP gebührend berücksichtigt werden müssen.

2. Spielräume im Übrigen

Sowohl für UVP-pflichtige Vorhaben als auch für nicht UVP-pflichtige Vorhaben sind bei Konflikten mit dem europäischen Umweltrecht im Einzelfall zudem (Einzel-)Genehmigungsverfahren durchzuführen. Das europäische Habitat-, Arten- und

Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich.

Es kommt daher zu einer umfassenden Zuständigkeits-, Verfahrens- und Entscheidungskonzentration.

¹⁴⁴ G. Hermes/D. Kupfer, in: K. Bourwieg/J. Hellermann/G. Hermes (Hrsg.), EnWG, 4. Aufl. 2023, § 43 Rn. 187.

¹⁴⁵ U. Ramsauer, in: H.-J. Koch/E. Hofmann/M. Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 3 Rn. 144.

¹⁴⁶ U. Ramsauer, in: H.-J. Koch/E. Hofmann/M. Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 3 Rn. 140 f.

¹⁴⁷ W. Neumann/C. Külpmann, in: P. Stelkens/H. J. Bonk/K. Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 74 Rn. 244a.

¹⁴⁸ Infrastruktur-Zukunftsgesetz vom 22. Juli 2026 (BGBl. I 2026 Nr. 224).

¹⁴⁹ BT-Drs. 21/4099, S. 153.

¹⁵⁰ A. Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 4. Aufl. 2019, 6. Kapitel Rn. 77.

¹⁵¹ Siehe etwa zur Berücksichtigung von Umweltauswirkungen aus der UVP im Rahmen eines Baugenehmigungsverfahrens am Beispiel Bayern A. Decker, in: J. Busse/S. Kraus (Hrsg.), BayBO, 142. EL 2021, Art. 68 Rn. 206 ff.

Gewässerschutz- sowie Naturwiederherstellungsrecht verpflichten bei entsprechenden Konflikten in der Regel zu behördlichen Prüfungen und Entscheidungen (dazu ausführlich C.). Dabei bleibt es den Mitgliedstaaten überlassen, ob sie diese in ein Gesamtgenehmigungsverfahren integrieren oder hierfür eigenständige Einzelgenehmigungsverfahren vorsehen.

Sowohl das Plangenehmigungsverfahren als auch die Pflichten zur Einholung ggf. erforderlicher fachrechtlicher Einzelgenehmigungen im Falle einer Zulassung durch Anzeigeverfahren sind zur Wahrung dieser Anforderungen geeignet. Entscheidend ist, dass die nach dem europäischen Umweltrecht im Einzelfall erforderlichen behördlichen Prüfungen und Entscheidungen jedenfalls in einem Einzelgenehmigungsverfahren durchgeführt werden.

II. Abschaffung der Planfeststellungspflicht

Über bloße Verfahrenserleichterungen für planfeststellungspflichtige Vorhaben hinausgehend bestehen für den deutschen Gesetzgeber auch unionsrechtliche Spielräume zur Abschaffung des Planfeststellungsverfahrens für Ertüchtigungen von 110-kV-Freileitungen. Die Folgen einer etwaigen Abschaffung sowie das davon ausgehende Beschleunigungspotenzial sind dabei aber ebenso im Blick zu behalten wie die Regelungsmöglichkeit einer Antragsoption für ein fakultatives Planfeststellungsverfahren.

1. Keine unionsrechtliche Pflicht zur Durchführung eines Gesamtgenehmigungsverfahrens

Das Planfeststellungsverfahren könnte schon jetzt abgeschafft werden, da das Unionsrecht nicht zur Durchführung eines Gesamtgenehmigungsverfahrens im Sinne der deutschen Planfeststellung zwingt¹⁵². Es müsste aber im Einzelfall den behördlichen Prüf- und Entscheidungspflichten aus dem europäischen Umweltrecht nachgekommen werden, sei es durch Durchführung eines anderen Gesamtgenehmigungsverfahrens (wie etwa dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren) oder durch Durchführung von Einzelgenehmigungsverfahren.

Für UVP-pflichtige Vorhaben ist zwar nach dem integrativen Ansatz der deutschen Umsetzung ein sog. Trägerverfahren für die UVP erforderlich, dieses muss aber nicht zwingend ein Planfeststellungsverfahren mit seinen Besonderheiten sein. Es kommen auch andere Zulassungsverfahren als Trägerverfahren in Betracht, solange die Vorgaben der UVP-Richtlinie beachtet werden¹⁵³. Zur Wahrung des Berücksichtigungsgebots müsste insbesondere sichergestellt sein, dass die Ergebnisse der UVP wirksam in den Entscheidungsprozess über die Zulassung des Vorhabens einfließen – eine Aufspaltung der Genehmigung auf mehrere Fachentscheidungen durch mehrere Stellen darf nämlich nicht die Zielsetzung der UVP-Richtlinie unterlaufen¹⁵⁴. Bei Abschaffung des Planfeststellungsverfahrens müsste also ein diesen Vorgaben entsprechendes Zulassungsverfahren als Auffang-Trägerverfahren für die UVP durchgeführt werden¹⁵⁵. Alternativ stünde es dem deutschen Gesetzgeber nach Art. 2 Abs. 2 UVP-RL auch frei, die UVP als autonomes Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung

¹⁵² A. A. B. Thyssen/M. Roth, Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung – Alter Wein in neuen Schläuchen oder endlich der große Wurf?, NVwZ 2025, S. 884 (885): „Viele der in Betracht kommenden Ersatzneubauten werden im Falle einer Erweiterung insbesondere einer UVP-Pflicht unterliegen, so dass eine Ausnahme von der Planfeststellungspflicht unter geltendem Recht nicht in Betracht kommt. Auch Beeinträchtigungen von FFH-Gebieten oder Artenschutzbelangen sind denkbar. An dieser Stelle müsste also zunächst das Unionsrecht geändert werden (s. V.), um eine Freistellung von der Planfeststellung zu erreichen.“

¹⁵³ U. Ramsauer, in: H.-J. Koch/E. Hofmann/M. Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 3 Rn. 144.

¹⁵⁴ EuGH, Urt. v. 03.03.2011 – C-50/09 – Europäische Kommission/Irland, Rn. 71 ff.

¹⁵⁵ M. Klopfer, in: M. Klopfer (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 5 Rn. 636; M. Kment, Mindestvorgaben der Umweltverträglichkeitsprüfung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, NVwZ 2024, S. 1609 (1610); B. Thyssen/M. Roth, Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung – Alter Wein in neuen Schläuchen oder endlich der große Wurf?, NVwZ 2025, S. 884 (885).

auszugestalten. Dann würde es aber dennoch eines (Einzel-)Genehmigungsverfahrens für das Vorhaben bedürfen, in dem die Ergebnisse der UVP gebührend berücksichtigt werden.

Sowohl für UVP-pflichtige Vorhaben als auch für nicht UVP-pflichtige Vorhaben sind zudem die dargestellten Pflichten zu behördlichen Prüfungen und Entscheidungen zu beachten, die sich aus dem europäischen Umweltrecht ergeben. Da es den Mitgliedstaaten überlassen ist, ob sie die Prüfungen und Entscheidungen in ein Gesamtgenehmigungsverfahren integrieren oder hierfür Einzelgenehmigungsverfahren durchführen, stehen diese Pflichten der Abschaffung der Planfeststellung als Gesamtgenehmigungsverfahren nicht per se entgegen. Entscheidend ist aber, dass die nach dem europäischen Umweltrecht im Einzelfall erforderlichen Prüfungen und Entscheidungen jedenfalls in einem Einzelgenehmigungsverfahren durchgeführt werden.

2. Folgen einer abgeschafften Planfeststellungspflicht

Eine Abschaffung der formalen Planfeststellungspflicht würde den Vorhabenträger jedoch nicht von der Einhaltung der geltenden materiell-rechtlichen Anforderungen entbinden – das Vorhaben muss die öffentlich-rechtlichen Vorschriften einhalten¹⁵⁶. Da mit einer Abschaffung des Planfeststellungsverfahrens auch die damit verbundene umfassende Konzentrationswirkung (§ 75 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 VwVfG) entfällt, müsste der Vorhabenträger die aufgrund einschlägiger Fachgesetze ggf. erforderlichen

Einzelgenehmigungen in eigener Verantwortung bei den zuständigen Fachbehörden einholen¹⁵⁷. Das sind z. B. erforderliche Baugenehmigungen nach den Landesbauordnungen, Waldumwandlungsgenehmigungen, artenschutzrechtliche Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG, naturschutzrechtliche Befreiungen im Sinne des § 67 BNatSchG, Ausnahmen vom Biotopschutz gemäß § 30 Abs. 3 BNatSchG, Abweichungsentscheidungen bei erheblichen Beeinträchtigungen des Natura-2000-Gebiets nach § 34 Abs. 3 BNatSchG, Genehmigungen für Eingriffe in Natur und Landschaft nach § 17 Abs. 3 BNatSchG und wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen nach § 8 WHG¹⁵⁸. Gerade bei Ertüchtigungen im bestehenden Verteilernetz können solche Einzelgenehmigungen häufig erforderlich werden, da es sich nicht um punktförmige, sondern linienförmige Infrastruktur handelt, deren Verlauf zudem durch den Verlauf der Bestandstrasse vorgeprägt ist¹⁵⁹.

Beim Vorhabenträger können ggf. Rechtsunsicherheiten darüber bestehen, welche Belange in welchem Umfang durch sein Vorhaben berührt sind. Das Fachwissen zu den betroffenen Belangen und einzuhaltenden Anforderungen ist zu einem gewissen Teil bei den jeweiligen Fachbehörden gebündelt, die zudem erhebliche Auslegungs-, Anwendungs- und Beurteilungsspielräume beim Vollzug der einzelnen fachrechtlichen Anforderungen haben. Der Vorhabenträger müsste selbst prüfen, ob sein Vorhaben – auch aus der Sicht der Behörde – die fachrechtlichen Vorgaben wahrt und ob ggf. eine entsprechende behördliche Einzelgenehmigung erforderlich ist.

¹⁵⁶ Zum Straßenrecht C. Bauer/F. Wörner, § 17 FStrG und § 14c UVPG nF – praktische Umsetzungsfragen am Beispiel von Ersatzneubauten von Brückenbauwerken, IR 2024, S. 243 (246); bei Verfahrensfreiheit im Baugenehmigungsverfahren explizit geregelt in den Bauordnungen der Länder (etwa § 50 Abs. 5 S. 1 LBO BW, Art. 55 Abs. 2 BayBO, § 62 Abs. 2 S. 1 ThürBO).

¹⁵⁷ M. Elspaß/C. Schwoon, Energiewende ohne Erdkabel? Das Verfahrensregime zur Zulassung von Erdkabeln in EnWG, EnLAG und NABEG, NVwZ 2012, S. 1066 (1067).

¹⁵⁸ Ausführlich zur Beachtung naturschutzrechtlicher Belange bei Verfahrensfreiheit am Beispiel von Photovoltaik-Freiflächenanlagen Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende, Verfahrensfreistellung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen – Auswirkungen auf die Beachtung naturschutzrechtlicher Belange,

20.03.2026, <https://www.naturschutz-energiewende.de/download/verfahrensfreistellung-von-photovoltaik-freiflaechenanlagen/>.

¹⁵⁹ Nach § 43 Abs. 3 EnWG ist die Prüfung von Trassenalternativen bei Ersatzneubauten, Änderungen und Erweiterungen grundsätzlich auf den Raum in und unmittelbar neben der Bestandstrasse beschränkt. Außerhalb dieses Raumes sind Trassenvarianten nur aus zwingenden Gründen zu prüfen. Solche zwingenden Gründe nimmt das Gesetz insbesondere dann an, wenn die FFH-Verträglichkeitsprüfung die Unzulässigkeit des Projekts ergeben (§ 34 Abs. 2 BNatSchG) oder das Vorhaben gegen die artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote aus § 44 Abs. 5 BNatSchG verstoßen würde und daher eine habitat- bzw. artenschutzrechtliche Ausnahme erforderlich wäre.

Es käme also zu einer teilweisen Risiko- und Verantwortungsverlagerung bezüglich der Einhaltung materiell-rechtlicher Vorgaben von der Behörde auf den Vorhabenträger¹⁶⁰. Bei einem rechtswidrigen Verhalten ist der Vorhabenträger dem Risiko eines repressiven Einschreitens der Fachbehörden zur Durchsetzung des materiellen Rechts ausgesetzt, etwa durch nachträgliche Anordnungen¹⁶¹. Mit dem Entfall der Planfeststellung könnte sich der Vorhabenträger aber nicht mehr auf die gestattende und legalisierende Wirkung der Planfeststellung berufen (§ 75 Abs. 1 S. 1 VwVfG), die ihn in den Grenzen der Genehmigung grundsätzlich vor einem repressiven Einschreiten schützen würde¹⁶². Eine Legalisierungswirkung bestünde nur noch im Rahmen ggf. erteilter Einzelgenehmigungen. Auswirkungen können sich auch mit Blick auf Ansprüche aus dem Umweltschadensgesetz ergeben. Bei Biodiversitätsschäden etwa kann sich der Vorhabenträger nur auf die Enthafungsregelung des § 19 Abs. 1 S. 2 BNatSchG für „legalisierte“ Biodiversitätsschäden berufen, sofern erhebliche nachteilige Auswirkungen auf bestimmte Arten und natürliche Lebensräume von der zuständigen Behörde ermittelt und genehmigt wurden oder zulässig sind¹⁶³. Die Planfeststellung würde hierbei als Legalisierung wegfallen und der Vorhabenträger könnte sich allenfalls mit Blick auf ggf. erteilte Einzelgenehmigungen noch auf die Enthafungsregelung stützen. Zudem sieht sich der Vorhabenträger gesteigerten Klagerisiken ausgesetzt. Denn es entfällt die rechtsgestaltende Wirkung der Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 VwVfG, die mit Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses zu einem umfassenden Ausschluss

etwaiger öffentlich-rechtlicher und zivilrechtlicher Ausgleichsansprüche Dritter führt¹⁶⁴. Daher könnten insbesondere auch zivilrechtliche Ansprüche Dritter auf Unterlassung, Beseitigung und Schadensersatz etwa nach §§ 823, 861, 906 ff., 1004 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)¹⁶⁵ drohen¹⁶⁶.

Des Weiteren entfällt mit dem Planfeststellungsverfahren die enteignungsrechtliche Vorwirkung des Planfeststellungsbeschlusses bzw. der Plangenehmigung (§ 45 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 EnWG), die Eingriffe in das Privateigentum erleichtert¹⁶⁷. Der festgestellte oder genehmigte Plan ist einem Enteignungsverfahren zugrunde zu legen und für die Enteignungsbehörde bindend (§ 45 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 EnWG), sodass es keiner weiteren Feststellung der Zulässigkeit der Enteignung mehr bedarf. Würde die Planfeststellungspflicht abgeschafft und entfielen die enteignungsrechtliche Vorwirkung, müsste die Zulässigkeit der Enteignung gesondert festgestellt werden (§ 45 Abs. 1 Nr. 3 EnWG)¹⁶⁸.

Will der Gesetzgeber die mit einer Abschaffung der Planfeststellungspflicht verbundenen Rechtsunsicherheiten sowie die teilweise Risiko- und Verantwortungsverlagerung auf den Vorhabenträger vermeiden, könnte er – in den engen unionsrechtlichen Grenzen – ergänzend auch materiell-rechtlichen Wirkungen hinsichtlich der Vereinbarkeit der Vorhaben mit den Anforderungen des materiellen Rechts erwägen. Verfahrensfreiheit als allein verfahrensbeschleunigender Ansatz führt nämlich nicht zu einer Reduzierung einzuhaltender materiell-rechtlicher Anforderungen.

¹⁶⁰ So auch B. Thyssen/M. Roth, Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung – Alter Wein in neuen Schläuchen oder endlich der große Wurf?, NVwZ 2025, S. 884 (885).

¹⁶¹ Ausführlich zu den Folgen der Nichteinhaltung öffentlich-rechtlicher Vorschriften am Beispiel verfahrensfreier Photovoltaik-Freiflächenanlagen *Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende*, Verfahrensfreistellung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen – Auswirkungen auf die Beachtung naturschutzrechtlicher Belange, 20.03.2026, S. 13 f.

¹⁶² Zur Legalisierungswirkung von Genehmigungen im Umweltrecht M. Beckmann/A. Wittmann, in: R. von Landmann/G. Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 109. EL 2026, § 1 USchadG Rn. 24.

¹⁶³ M. Beckmann/A. Wittmann, in: R. von Landmann/G. Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 109. EL 2026, § 1

USchadG Rn. 26; C. Schrader, in: L. Giesberts/M. Reinhardt (Hrsg.), Umweltrecht, 78. Ed. 2026, § 19 BNatSchG Rn. 29 ff.

¹⁶⁴ N. Kämper, in: J. Bader/M. Ronellenfitsch (Hrsg.), VwVfG, 71. Ed. 2026, § 75 Rn. 8.

¹⁶⁵ Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 23. Juli 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 226) geändert worden ist.

¹⁶⁶ BGH, NJW 2005, S. 660 (662).

¹⁶⁷ N. Kämper, in: J. Bader/M. Ronellenfitsch (Hrsg.), VwVfG, 71. Ed. 2026, § 75 Rn. 15 f.

¹⁶⁸ Zum Zulässigkeitsfeststellungsverfahren ausführlich S. Riege, in: L. Assmann/M. Peiffer (Hrsg.), BeckOK EnWG, 18. Ed. 2026, § 45 Rn. 48 ff.

3. Beschleunigungspotenzial durch Abschaffung der Planfeststellungspflicht

Ob die im Einzelfall ggf. erforderlichen Einzelgenehmigungen schneller und mit geringerem Aufwand eingeholt werden können als ein Planfeststellungsbeschluss in einem Planfeststellungsverfahren, wird unterschiedlich bewertet¹⁶⁹. Bei Einzelgenehmigungsverfahren könnten sich Verfahrensverzögerungen daraus ergeben, dass sie bei unterschiedlichen Fachbehörden einzuholen sind und keine Koordination durch eine übergeordnete Behörde wie die Planfeststellungsbehörde erfolgt. Insbesondere eine defizitäre personelle und sachliche Ausstattung der Fachbehörden kann daher zu Verzögerungen führen. Im Falle eines Enteignungsverfahrens müsste zudem die Zulässigkeit der Enteignung in einem gesonderten Verfahren festgestellt werden.

Dem stünden aber zahlreiche Vorteile durch Abschaffung der Planfeststellung gegenüber, die sich beschleunigend auf den Verteilernetzausbau auswirken könnten. Bei der Planfeststellung handelt es sich um ein hochkomplexes und zeitintensives Verwaltungsverfahren mit einer Vielzahl verfahrens- und materiell-rechtlicher Anforderungen, das einen hohen Aufwand beim Vorhabenträger und den Behörden auslöst, um das Vorhaben hinsichtlich aller von ihm berührten öffentlichen und privaten Belange zu prüfen¹⁷⁰. So muss der Vorhabenträger bereits zur Einleitung des Planfeststellungsverfahrens einen Plan einreichen, der eine Gesamtwürdigung des Vorhabens und seiner Auswirkungen ermöglicht¹⁷¹. Der Plan muss alle für die Bewertung der zu erwartenden Auswirkungen relevanten baulichen, technischen, ökologischen und sonstigen Gesichtspunkte des Vorhabens abbilden¹⁷². Demgegenüber würden sich Antrag und beizubringende Unterlagen für

Einzelgenehmigungsverfahren allein auf die von der Fachbehörde zu prüfende Ausnahme, Befreiung, Abweichung und sonstigen Entscheidungen beschränken. Das ermöglicht dem Vorhabenträger insbesondere ein zeitlich gestaffeltes und auf bestimmte Belange beschränktes Vorgehen bei der Erstellung von Unterlagen und der Einholung von Einzelgenehmigungen. Ferner würden sich Kapazitätsengpässe bei der Planfeststellungsbehörde oder Verzögerungen in der Verfahrenskoordination zwischen Planfeststellungsbehörde und Fachbehörden nicht mehr auswirken. Zudem sind bei Einzelgenehmigungen nur diejenigen Behörden involviert, bei denen der Vorhabenträger die erforderlichen Einzelgenehmigungen einzuholen hat, wohingegen im Planfeststellungsverfahren alle Behörden beteiligt werden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird (§ 43a Abs. 4 EnWG i. V. m. § 73 Abs. 2 VwVfG). Das können zusätzlich zu den für die Erteilung notwendiger Einzelgenehmigungen zuständigen Fachbehörden insbesondere auch solche Behörden sein, deren Stellungnahmen einzuholen, deren Benehmen herzustellen oder deren Einvernehmen etc. fachgesetzlich vorgesehen ist¹⁷³. Ferner ist im Planfeststellungsverfahren eine Anhörung der betroffenen Öffentlichkeit sowie anerkannter Vereinigungen unter Wahrung entsprechender Auslegungs- und Einwendungsfristen und ggf. ein Erörterungstermin durchzuführen (§ 43a EnWG i. V. m. § 73 VwVfG). Bei Einzelgenehmigungsverfahren bestehen nur teilweise Mitwirkungsrechte anerkannter Vereinigungen (vgl. etwa § 63 BNatSchG). Auch eine Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit oder von Nachbarn ist dort nur teilweise vorgesehen (etwa bei wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren gem. § 11 Abs. 2 WHG oder Baugenehmigungsverfahren nach den Landesbauordnungen). Vor allem

¹⁶⁹ Nach Auffassung von S. Riege, in: L. Assmann/M. Peiffer (Hrsg.), BeckOK EnWG, 18. Ed. 2026, § 43 Rn. 54 und M. Kment, in: M. Kment (Hrsg.), Energiewirtschaftsgesetz, 3. Aufl. 2023, § 43 Rn. 26 sind Einzelgenehmigungsverfahren zügiger realisierbar; dagegen halten M. Elspaß/C. Schwoon, Energiewende ohne Erdkabel? Das Verfahrensregime zur Zulassung von Erdkabeln in EnWG, EnLAG und NABEG, NVwZ 2012, S. 1066 (1067 und 1071) das Planfeststellungsverfahren für das gegenüber Einzelgenehmigungsverfahren schnellere Verfahren.

¹⁷⁰ Siehe etwa M. Deutsch, Rechtsprobleme der Planfeststellung aus anwaltlicher Sicht, DVBl 2019, S. 1437

(1441); T. Krappel, in: J. Ziekow (Hrsg.), Handbuch des Fachplanungsrechts, 3. Aufl. 2024, § 1 Rn. 38; J. Matthei/A. Avdullahu/S. Mackenbach/K. Klemmt-Albert, Untersuchungen zur Optimierung im Planfeststellungsverfahren im Kontext jüngster gesetzlicher Reformen, NuR 2025, S. 388.

¹⁷¹ R. Dix, in: C. Theobald/J. Kühling (Hrsg.), Energierecht, 131. EL 2025, § 43 EnWG Rn. 123.

¹⁷² R. Dix, in: C. Theobald/J. Kühling (Hrsg.), Energierecht, 131. EL 2025, § 43 EnWG Rn. 123.

¹⁷³ N. Kämper, in: J. Bader/M. Ronellenfitsch (Hrsg.), VwVfG, 71. Ed. 2026, § 73 Rn. 17.

aber entfällt die umfassende fachplanerische Abwägung aller vom Vorhaben betroffenen öffentlichen und privaten Belange durch die Planfeststellungsbehörde (§ 43 Abs. 3 EnWG).

Die Planfeststellung hat schließlich den Ruf, fehler- und damit auch rechtsmittelfähiger zu sein¹⁷⁴. Dadurch können Planergänzungsverfahren zur Heilung erheblicher Abwägungsfehler erforderlich werden (§ 75 Abs. 1a VwVfG). Da das Abwägungsgebot zudem ein drittschützendes Recht auf gerechte Abwägung verleiht¹⁷⁵, können Antrags- und Klageverfahren Dritter auch wegen einer möglichen Verletzung des Abwägungsgebots möglich sein. Diese wirken sich zwar nicht verzögernd auf den Zeitraum von der Planeinreichung bis zur behördlichen Planfeststellung aus, können aber ggf. die Vorhabenrealisierung nach Planfeststellung durch gerichtliche Verfahren zur Überprüfung verzögern.

4. Antragsoption

Angesichts der dargestellten Konsequenzen einer abgeschafften Planfeststellungspflicht und zur Gewährleistung einer hohen Flexibilität für den Vorhabenträger könnte sich die Regelung einer fakultativen Planfeststellungsmöglichkeit anbieten. Diese würde die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens auf Antrag des Vorhabenträgers ermöglichen. Etwa bei einer nicht erzielbaren Einigung mit betroffenen Grundstückseigentümern könnte dann auf ein Planfeststellungsverfahren mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung zurückgegriffen werden. Unter Umständen könnte eine solche Antragsoption aber auch „falsche“ Anreize zur Durchführung aufwendiger Planfeststellungsverfahren bei einfach gelagerten Sachverhalten setzen, bei denen eigentlich kein Bedürfnis für ein Planfeststellungsverfahren besteht. Das könnte den durch Abschaffung der Planfeststellungspflicht bezweckten Beschleunigungseffekt konterkarieren.

5. Zwischenergebnis

Die Planfeststellungspflicht könnte schon nach dem geltenden Rechtsrahmen abgeschafft werden, sofern jedenfalls die unionsrechtlich im Einzelfall ggf. erforderlichen (Einzel-)Genehmigungsverfahren durchgeführt werden. Dadurch würde der Vorhabenträger jedoch nicht von der Einhaltung der geltenden materiell-rechtlichen Anforderungen befreit. Er müsste eigenverantwortlich prüfen, ob sein Vorhaben die Anforderungen einhält und ggf. nach Fachrecht erforderliche Einzelgenehmigungen bei den zuständigen Fachbehörden einholen. Das könnte mit Rechtsunsicherheiten behaftet sein. Es käme zu einer teilweisen Risiko- und Verantwortungsverlagerung auf den Vorhabenträger, der sich insbesondere nicht mehr auf die legalisierende Wirkung der Planfeststellung berufen könnte, sondern allenfalls noch auf die der ggf. erteilten Einzelgenehmigungen. Mit dem Planfeststellungsverfahren würde jedoch auch ein hochkomplexes und zeitintensives Verwaltungsverfahren entfallen, das einen hohen Aufwand bei Behörden und Vorhabenträgern auslöst. Um dem Vorhabenträger – etwa im Hinblick auf die enteignungsrechtliche Vorwirkung der Planfeststellung – mehr Flexibilität zu gewährleisten, könnte sich ggf. ein Wahlrecht bzw. eine Planfeststellungsmöglichkeit anbieten.

III. Vollständige Verfahrensfreiheit

Eine vollständige Verfahrensfreiheit durch Abschaffung auch der Pflichten zur Einholung nach Fachrecht ggf. erforderlicher Einzelgenehmigungen könnte der deutsche Gesetzgeber derzeit nicht regeln. Behördliche Prüf- und Entscheidungspflichten aus dem europäischen Umweltrecht verpflichten im Einzelfall ggf. zur Durchführung von (Einzel-)Genehmigungsverfahren.

¹⁷⁴ So M. Beckmann, in: W. Erbguth/W. Kluth (Hrsg.), Planungsrecht in der gerichtlichen Kontrolle, 2012, S. 123 (125).

¹⁷⁵ BVerwG, NJW 1975, S. 1373 (1376).

1. Unionsrechtlich erforderliche (Einzel-) Genehmigungsverfahren

Für UVP-pflichtige Vorhaben verlangt die UVP-Richtlinie die Durchführung eines Genehmigungsverfahrens sowie die gebührende Berücksichtigung der UVP-Ergebnisse im Genehmigungsverfahren. Daneben verpflichten – je nach umweltrechtlicher Konfliktlage im Einzelfall – auch das europäische Habitat-, Arten- und Gewässerschutz- sowie Naturwiederherstellungsrecht weitgehend zur behördlichen Prüfung der Vorgaben sowie zu einer behördlichen Entscheidung über die Erteilung einer diesbezüglich ggf. erforderlichen Ausnahme. Diesen Vorgaben muss im Einzelfall ggf. über Einzelgenehmigungsverfahren Rechnung getragen werden.

Es könnten zwar schon nach dem bestehenden europäischen Rechtsrahmen Spielräume für eine Herausnahme bestimmter Strominfrastrukturvorhaben aus der nationalen UVP-Vorprüfungspflicht bestehen (dazu sogleich unter D.IV.1.). Hierüber würde allerdings nur die UVP-bedingte Pflicht zur Durchführung eines Genehmigungsverfahrens entfallen. Den behördlichen Prüf- und Entscheidungspflichten aus dem europäischen Umweltrecht müsste im Einzelfall dennoch nachgekommen werden. Diese bestünden als Hemmnis für eine vollständige Verfahrensfreiheit fort.

Über diese Hürden kann auch das bereits im unionsrechtlichen Rechtsrahmen bestehende und in nationales Recht umgesetzte Beschleunigungsinstrument der Infrastrukturgebiete nicht hinweghelfen, vgl. Art. 15e Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EE-RL)¹⁷⁶ bzw. §§ 14f, 43n Abs. 1 EnWG. Innerhalb ausgewiesener Infrastrukturgebiete kann zwar von der UVP(-Vorprüfung), der FFH-Verträglichkeitsprüfung und einer artenschutzrechtlichen Prüfung befreit werden bzw. können diese Prüfpflichten jedenfalls modifiziert werden. Allerdings ist in Infrastrukturgebieten dennoch ein Genehmigungsverfahren mit einem behördlichen Screening durchzuführen. Eine vollständige Verfahrensfreiheit wird hierüber daher nicht ermöglicht.

2. Pflicht zur Einhaltung materiell-rechtlicher Vorgaben

Selbst wenn eine vollständige Verfahrensfreiheit unionsrechtlich zulässig wäre, würde diese nur zum Entfall formaler behördlicher Prüfpflichten führen. Der Vorhabenträger wäre aber nicht von der Pflicht zur Einhaltung der geltenden materiell-rechtlichen Anforderungen befreit. Die diesbezügliche Risiko- und Verantwortungsverlagerung auf den Vorhabenträger würde sich – verglichen mit dem Entfall des Planfeststellungsverfahrens – noch einmal verschärfen, da er sich hier bei einem repressiven Einschreiten der Behörden oder etwaigen Haftungsansprüchen aus dem Umweltschadensrecht nicht einmal mehr auf die Legalisierungswirkung von ggf. erteilten Einzelgenehmigungen berufen kann.

3. Zwischenergebnis

Eine vollständige Verfahrensfreiheit durch Abschaffung auch der Pflichten zur Einholung von nach Fachrecht ggf. erforderlichen Einzelgenehmigungen ist unionsrechtlich derzeit nicht zulässig. Sie würde den Vorhabenträger im Übrigen ebenfalls nicht von der Einhaltung materiell-rechtlicher Anforderungen befreien und die Prüflast bzw. das Risiko einer Nichteinhaltung des materiellen Rechts vollständig auf den Vorhabenträger verlagern.

IV. Nutzung von Umsetzungs- und Konkretisierungsspielräumen aus dem Unionsrecht

Weitere Spielräume in Sachen Verfahrensfreiheit könnten für den nationalen Gesetzgeber sowohl im UVP-Recht über die Umsetzungsspielräume der UVP-Richtlinie als auch im materiellen europäischen Umweltrecht über die Nutzung von Konkretisierungsspielräumen bestehen.

¹⁷⁶ Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur

Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. EU L 328 v. 21.12.2018, S. 82.

1. UVP-Recht

Wie oben unter C.I. erwähnt, existieren schon im bestehenden europäischen Rechtsrahmen Spielräume für eine Herausnahme bestimmter Strominfrastrukturvorhaben aus der nationalen UVP-Vorprüfungspflicht und damit zugleich für eine Befreiung dieser Vorhaben von der UVP-bedingten Pflicht zur Durchführung eines Genehmigungsverfahrens. Dabei muss sich der deutsche Gesetzgeber allerdings innerhalb der Umsetzungsspielräume der UVP-Richtlinie bewegen.

Die UVP-Richtlinie schreibt für gewisse Projekte eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung vor. Eine unbedingte UVP-Pflicht besteht allerdings nur für den „Bau von Hochspannungsfreileitungen für eine Stromstärke von 220 kV oder mehr und mit einer Länge von mehr als 15 km“ (Anhang I Nr. 20 UVP-RL), mithin nicht bei Verteilernetzen der 110-kV-Ebene oder darunter. Für andere Vorhaben zur „Beförderung elektrischer Energie über Freileitungen“ (Anhang II Nr. 3 lit. b) UVP-RL) sowie deren Änderung oder Erweiterung (Anhang II Nr. 13 lit. a) UVP-RL) und damit auch bei Freileitungen im Verteilernetzbereich gibt die Richtlinie dagegen einen Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten vor, ob sie diese Vorhaben einer Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellen (Art. 4 Abs. 2 S. 1 UVP-RL). Hierfür können sie eine (behördliche) Einzelfalluntersuchung oder – auf Grundlage einer generalisierenden Bewertung – nationale Schwellenwerte bzw. Kriterien vorsehen oder beide Ansätze kombinieren (Art. 4 Abs. 2 S. 2 und 3 UVP-RL). Dabei müssen sie jeweils die Auswahlkriterien aus Anhang III der UVP-RL berücksichtigen (Merkmale des Projekts, Standortmerkmale und Merkmale

der zu erwartenden Umweltauswirkung, Art. 4 Abs. 3 UVP-RL).

Nach der Rechtsprechung des EuGH ist der Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten aus Art. 4 Abs. 2 UVP-RL, ob sie in Anhang II gelistete Vorhaben einer Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellen, zwar grundsätzlich weit¹⁷⁷. Der Ermessensspielraum wird jedoch durch Art. 2 Abs. 1 UVP-RL begrenzt. Danach müssen Projekte vor ihrer Genehmigung einer Prüfung ihrer Auswirkungen auf die Umwelt unterzogen werden, wenn aufgrund ihrer Art, Größe oder ihres Standorts mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist¹⁷⁸. Dabei ist die Erheblichkeit von Umweltauswirkungen eine Wertungsfrage, die sich nach den einschlägigen fachrechtlichen Vorschriften bestimmt (z. B. Immissionsschutzrecht, Artenschutzrecht etc.)¹⁷⁹. Gemeint sind solche Auswirkungen, die an die Zulässigkeitschwelle heranreichen und damit auf das „Wie“ der Genehmigungsentscheidung Einfluss nehmen können¹⁸⁰. Bei Änderungs- und Erweiterungsvorhaben bezieht sich die UVP(-Vorprüfung) dabei allein auf die Änderung bzw. Erweiterung und damit lediglich auf das Delta zur Bestandsanlage¹⁸¹. Der Bestand wird hier als Vorbelastung berücksichtigt und nur danach gefragt, ob zusätzliche oder andere nachteilige Umweltauswirkungen hervorgerufen werden können, die erheblich sind. Ist auf Grundlage einer generalisierenden Bewertung mit keinen erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen, muss für solche Projekte keine UVP(-Vorprüfungs-)Pflicht vorgesehen werden. So ist dies etwa in Deutschland für Umbeisellungen, Zubeseisungen und standortnahe Maständerungen nach Maßgabe von § 43f Abs. 2 EnWG oder generell für Freileitungen unterhalb der 110 kV-Ebene geregelt worden.

¹⁷⁷ EuGH, Urt. v. 25.05.2023 – C-575/21 – WertInvest Hotelbetrieb, Rn. 39; EuGH, Urt. v. 22.10.1998 – C-301/95 – Kommission/Deutschland, Rn. 45; EuGH, Urt. v. 24.10.1996 – C-72/95 – Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV u. a./Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, Rn. 50.

¹⁷⁸ EuGH, Urt. v. 25.05.2023 – C-575/21 – WertInvest Hotelbetrieb, Rn. 39; EuGH, Urt. v. 22.10.1998 – C-301/95 – Kommission/Deutschland, Rn. 45; EuGH, Urt. v. 24.10.1996 – C-72/95 – Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV u. a./Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, Rn. 50.

¹⁷⁹ S. Bauer, in: M. Beckmann/M. Kment (Hrsg.), UVPg, 6. Aufl. 2023, § 3 Rn. 16 m. w. N.; siehe auch BVerwG, Urt. v. 17.12.2023 – 4 A 1/13, juris Rn. 37.

¹⁸⁰ S. Bauer, in: M. Beckmann/M. Kment (Hrsg.), UVPg, 6. Aufl. 2023, § 3 Rn. 17 m. w. N.; siehe auch BVerwG, Urt. v. 17.12.2023 – 4 A 1/13, juris Rn. 37 ff.

¹⁸¹ OVG Berlin, Urt. v. 18.12.2024 – 7 A 39/24, juris Rn. 44 ff.; OVG Münster, Urt. v. 06.09.2024 – 22 D 106/23.AK, juris Rn. 41 f.; M. Kohls/B. Boestra, Aktuelle Beschleunigungsgesetzgebung zum Netzausbau – EU-Notfall-Verordnung, RED III und Umsetzung in Deutschland (Teil 1), EnWZ 2024, S. 69 (77); H.-J. Peters/S. Balla/T. Hesselbarth, UVPg, 4. Aufl. 2019, § 9 Rn. 12 f.

Diese Ermessensspielräume bei der Frage der UVP-Pflichtigkeit könnten insbesondere für solche 110-kV-Verteilernetzvorhaben relevant sein, die zwar nach nationaler Richtlinienumsetzung einer UVP-Vorprüfungspflicht unterstellt wurden, bei denen aber die bislang durchzuführende UVP-Vorprüfung in der Regel¹⁸² ergibt, dass das Vorhaben keine erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen haben kann und damit keine UVP durchgeführt werden muss. Dabei wäre aber zu beachten, ob UVP-Vorprüfungen nur deshalb nicht zu einer UVP-Pflicht führen, weil im Vorprüfungsverfahren festgestellte erhebliche Umweltauswirkungen durch Änderungen oder Umplanungen des Projekts ausgeräumt werden. In diesen Fällen würde die UVP-Vorprüfung gerade ihren Zweck erfüllen, erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen zu erkennen und zu vermeiden.

Regelungstechnisch könnte eine Herausnahme bestimmter 110-kV-Verteilernetzvorhaben aus der nationalen UVP-Vorprüfungspflicht etwa über eine Anhebung der aktuellen nationalen Prüfwerte für die UVP-Vorprüfungspflicht erwogen werden (Ziff. 19.1.2 bis 19.1.5 Anlage 1 zum UVPG). Der Festlegung dieser Prüfwerte für die UVP-Vorprüfungspflicht lag die gesetzgeberische Beurteilung zugrunde, dass bei Vorhaben unterhalb der Prüfwerte im Regelfall keine erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen zu erwarten sind¹⁸³.

Ferner könnten Sondervorschriften zur UVP-(Vorprüfungs-)Pflicht für bestimmte Vorhabenkategorien in Erwägung gezogen werden, wie sie etwa für die bereits

erwähnten Umbeseilungen, Zubeseilungen oder standortnahen Maständerungen in § 43f Abs. 2 EnWG geregelt worden sind. Die dort aufgelisteten Fälle, in denen – unter Einhaltung bestimmter Vorgaben etwa zum Schutz vor elektromagnetischen Feldern oder Lärm – keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, stellen nach Auffassung des Gesetzgebers eine nach Art. 4 Abs. 2 S. 2 UVP-RL zulässige Alternative zur Einzelfallprüfung dar, die die in Anhang III UVP-RL genannten Auswahlkriterien berücksichtige¹⁸⁴. Der Gesetzgeber hat also für bestimmte Umweltauswirkungen eine generalisierende Betrachtung vorgenommen¹⁸⁵. Über das Erfordernis einer UVP wird hier auf Grundlage dieser generalisierenden Betrachtung in Kombination mit einer behördlichen Einzelfallprüfung hinsichtlich derjenigen Umweltauswirkungen entschieden, die nach Einschätzung des Gesetzgebers keiner generalisierenden Bewertung zugänglich sind (etwa die Vorgaben zum Schutz vor elektromagnetischen Feldern nach der 26. BImSchV sowie zum Schutz der Natura-2000-Gebiete)¹⁸⁶.

Mit dem Referentenentwurf zum UVP-Anpassungsgesetz (UVPG-RefE)¹⁸⁷ scheint eine weitere Sondervorschrift für die UVP-(Vorprüfungs-)Pflicht von gewissen Änderungskonstellationen an Freileitungsanlagen geplant (vgl. § 9 Abs. 3a Nr. 2 i. V. m. Anlage 1a Ziff. 6 UVPG-RefE). Der Vorschlag basiert ebenfalls auf der Annahme, es handle sich bei den von ihm erfassten Vorhaben um besondere Fälle von Änderungsvorhaben, die regelmäßig keine erheblichen Umweltauswirkungen hervorrufen, sodass keine UVP-(Vorprüfung) notwendig sei¹⁸⁸.

¹⁸² Noch enger *M. Kment*, Mindestvorgaben der Umweltverträglichkeitsprüfung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, NVwZ 2024, S. 1609 (1613).

¹⁸³ *S. Mitschang*, in: A. Schink/O. Reidt/S. Mitschang (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 2. Aufl. 2023, Anlage 1 UVPG Rn. 2.

¹⁸⁴ BT-Drs. 19/7375, S. 60.

¹⁸⁵ *P. Franke/F. Karrenstein*, Neue Instrumente zur Beschleunigung des Netzausbaus, EnWZ 2019, S. 195 (197); *S. Schlacke/D. Römeling*, Die Novelle von NABEG und EnWG 2019: Beschleunigung des Planungsverfahrens durch Verfahrensvereinfachung und Flexibilisierung, DVBl 2019, S. 1429 (1434).

¹⁸⁶ *P. Franke/F. Karrenstein*, Neue Instrumente zur Beschleunigung des Netzausbaus, EnWZ 2019, S. 195 (197).

¹⁸⁷ *BMUKN*, Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit – Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung an unionsrechtliche Vorgaben und zur Reform der Umweltverträglichkeitsprüfung bei dem Umwelt- und Klimaschutz dienenden Änderungsvorhaben (UVP-Anpassungsgesetz) v. 27.07.2026, https://www.bundesumweltministerium.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/21_LP/uvp-anpassungsg/Entwurf/uvp-anpassungsg_luv_a-end_refe_bf.pdf.

¹⁸⁸ Ein im Auftrag des Umweltbundesamtes durchgeführtes Forschungsvorhaben habe ergeben, dass die Vorprüfung bei den in Anlage 1a aufgeführten Änderungsvorhaben regelmäßig keine UVP-Pflicht ergebe, vgl. *BMUKN*, Referentenentwurf v. 27.07.2026, S. 27.

2. Materielles europäisches Umweltrecht

Ferner könnten Konkretisierungsspielräume im materiellen europäischen Umweltrecht für mehr Verfahrensfreiheit geprüft und genutzt werden. Dies betrifft sowohl Fälle, in denen eine Verletzung der europäischen Vorgaben von vornherein ausgeschlossen werden kann¹⁸⁹, als auch Fälle, in denen sich Umweltauswirkungen unterhalb einer Erheblichkeits-/Relevanzgrenze bewegen und dafür fachlich begründete Irrelevanzschwellen, Bagatellgrenzen oder Abschneidekriterien existieren¹⁹⁰. So erlaubt auch das materielle europäische Umweltrecht eine Festlegung fachlich begründeter Erheblichkeits- bzw. Irrelevanzschwellen, unterhalb derer keine unionsrechtliche Pflicht für eine behördliche Prüfung und Entscheidung besteht. In diesem Sinne urteilte der EuGH zum Stickstoffeintrag¹⁹¹, wonach die Mitgliedstaaten gesetzliche Schwellenwerte festlegen durften, die Projekte unterhalb dieses fachlich begründeten Grenzwertes für Stickstoffablagerungen vom Erfordernis der behördlichen FFH-Verträglichkeitsprüfung ausnehmen¹⁹². Bei der Schwellenwertsetzung dürfte aber der fachliche Nachweis erforderlich sein, dass bestimmte Auswirkungen eines Vorhabens unterhalb der jeweiligen Schwelle die materiell-rechtlichen Vorgaben des europäischen Umweltrechts wahren und es daher nicht zu diesbezüglichen Verstößen kommt. Der Anwendungsbezug solcher Schwellen dürfte daher begrenzt sein¹⁹³.

V. Zwischenergebnis

Die Planfeststellungspflicht für Ertüchtigungen im 110-kV-Verteilernetz könnte bereits nach dem geltenden unionsrechtlichen Rechtsrahmen abgeschafft werden. Weder die Pflicht zur Durchführung eines Genehmigungsverfahrens für UVP-pflichtige Vorhaben aus der UVP-Richtlinie noch die im Einzelfall etwaig bestehenden Prüf- und Entscheidungspflichten aus dem europäischen Habitat-, Arten- und Gewässerschutz- sowie Naturwiederherstellungsrecht erfordern die Durchführung eines Gesamtgenehmigungsverfahrens im Sinne des deutschen Planfeststellungsverfahrens. Vielmehr können die im Einzelfall ggf. erforderlichen behördlichen Prüfungen und Entscheidungen auch in einem anderen Gesamtgenehmigungsverfahren oder in Einzelgenehmigungsverfahren erfolgen. Da aber je nach umweltrechtlicher Konfliktlage im Einzelfall jedenfalls solche Einzelgenehmigungsverfahren unionsrechtlich erforderlich sein können, ist eine vollständige Verfahrensfreiheit durch Abschaffung auch dieser Einzelgenehmigungspflichten derzeit nicht zulässig. Ein Absehen von Einzelgenehmigungspflichten erscheint allenfalls in engen Grenzen durch Auslotung und Ausnutzung von Umsetzungsspielräumen im UVP-Recht und von Konkretisierungsspielräumen im materiellen europäischen Umweltrecht möglich.

¹⁸⁹ Siehe etwa die abschließende Liste an kollisionsgefährdeten Brutvogelarten in Anlage 1 Abschnitt 1 BNatSchG und hierzu BVerwG, Beschl. v. 07.11.2025 – 7 B 2.25, juris Rn. 8 f.

¹⁹⁰ Zu den Begrifflichkeiten *M. Pickardt*, Irrelevanz im Umweltrecht, 2026, S. 47 ff.; im Lichte des UVP-Rechts auch *H.-J. Peters/S. Balla/T. Hesselbarth*, UVPg, 4. Aufl. 2019, § 9 Rn. 13.

¹⁹¹ EuGH, Urt. v. 07.11.2018 – C-293/17 – Coöperatie Mobilisation for the Environment und Vereniging Leefmilieu, Rn. 34, 108 f. und 112.

¹⁹² EuGH, Urt. v. 07.11.2018 – C-293/17 – Coöperatie Mobilisation for the Environment und Vereniging Leefmilieu, Rn. 34, 108 f. und 112.

¹⁹³ Siehe auch BVerwG, Urt. v. 19.02.2025 – 9 A 9.23, juris Rn. 181 f. mit Verweis auf EuGH, Urt. v. 28.05.2020 – C-535/18 – Land Nordrhein-Westfalen.

E. Auswirkungen der in Grids Package und Umweltomnibus geplanten Erleichterungen für Verteilernetze

Die EU-Kommission hat im Rahmen des sog. Grids Package im Dezember 2025 einen Richtlinienvorschlag mit Maßnahmen zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren auch für Übertragungs- und Verteilernetze vorgelegt¹⁹⁴. Als eines der zentralen Hemmnisse beim Ausbau der Energieinfrastruktur war zuvor das bislang fehlende übergreifende Genehmigungssystem für Stromnetze im europäischen Rechtsrahmen identifiziert worden¹⁹⁵. Daher sollen in Art. 8 und Art. 8a Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie (EBM-RL)¹⁹⁶ allgemeine Anforderungen an die Genehmigungsverfahren für Stromübertragungs- und -verteilernetzinfrastruktur festgelegt werden¹⁹⁷. Die Vorschläge der EU-Kommission würden damit auch ein spezifisches Sonderrecht für das hier betrachtete 110-kV-Verteilernetz schaffen, indem Erleichterungen von den Vorgaben des europäischen Umweltrechts vorgeesehen oder die Mitgliedstaaten hierzu ermächtigt werden sollen. Inzwischen haben im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren¹⁹⁸ auch der Rat der Europäischen Union¹⁹⁹ sowie das Europäische Parlament²⁰⁰ ihre Positionen zu den Vorschlägen der Europäischen Kommission im sog. Grids Package

beschlossen und am 14. Juli 2026 interinstitutionelle Verhandlungen zur Erzielung einer Einigung im Trilog aufgenommen²⁰¹.

Flankierend hat die EU-Kommission im Rahmen des sog. Umweltomnibus einen Vorschlag für eine Verordnung zur Beschleunigung von Umweltprüfungen vorgelegt²⁰². Dadurch sollen Umweltprüfungen nach Wasserrahmenrichtlinie, SUP-Richtlinie²⁰³, UVP-Richtlinie, Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und Vogelschutz-Richtlinie beschleunigt werden. Diese sind auch für das Verteilernetz von Relevanz. Statt einer Reformierung der europäischen Umweltrichtlinien selbst würde der Verordnungsvorschlag gezielte Sondervorschriften für deren Anwendung in den Genehmigungsverfahren von Projekten schaffen. Anders als beim Grids Package liegen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zum Umweltomnibus noch keine Positionen des Rats der Europäischen Union und des Europäischen Parlaments vor²⁰⁴.

Die Vorschläge der Europäischen Kommission in Grids Package und Umweltomnibus zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren und Umweltprüfungen würden

¹⁹⁴ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie im Hinblick auf die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren, COM(2025) 1007 final v. 10.12.2025.

¹⁹⁵ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie im Hinblick auf die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren, COM(2025) 1007 final v. 10.12.2025, S. 3 f.

¹⁹⁶ Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt, ABl. EU L 158 v. 14.06.2019, S. 125.

¹⁹⁷ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie im Hinblick auf die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren, COM(2025) 1007 final v. 10.12.2025, Erwägungsgrund 15.

¹⁹⁸ Zum Ablauf des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens vgl. Art. 294 AEUV.

¹⁹⁹ Rat der Europäischen Union, Allgemeine Ausrichtung, 2025/0400(COD) v. 23.06.2026.

²⁰⁰ Siehe Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie, Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien (EU) 2018/2001, (EU) 2019/944 und (EU)

2024/1788 im Hinblick auf die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren, A10-0195/2026 v. 03.07.2026, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_depotes/rapports/2026/0195/P10_A\(2026\)0195_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_depotes/rapports/2026/0195/P10_A(2026)0195_DE.pdf).

²⁰¹ Zum Stand des Gesetzgebungsverfahrens beim Vorschlag für eine Richtlinie im Hinblick auf die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren, COM(2025) 1007 final v. 10.12.2025 siehe https://law-tracker.europa.eu/procedure/2025_400?lang=de.

²⁰² Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung zur Beschleunigung von Umweltprüfungen, COM(2025) 984 final v. 10.12.2025.

²⁰³ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. EU L 197 v. 21.07.2001, S. 30.

²⁰⁴ Zum Stand des Gesetzgebungsverfahrens beim Vorschlag für eine Verordnung zur Beschleunigung von Umweltprüfungen, COM(2025) 984 final v. 10.12.2025 siehe https://law-tracker.europa.eu/procedure/2025_391?lang=de.

zwar teilweise den Entfall von unionsrechtlichen Prüf- und Entscheidungspflichten für Verteilernetzinfrastruktur ermöglichen. Sofern sie zum Wegfall der UVP führen, entfällt damit auch die Pflicht zur Durchführung eines Genehmigungsverfahrens nach Art. 2 Abs. 1 UVP-RL. Nur wenn daneben aber auch die oben dargestellten behördlichen Prüf- und Entscheidungspflichten aus dem europäischen Habitat-, Arten- und Gewässerschutz- sowie Naturwiederherstellungsrecht entfallen, wäre eine vollständige Verfahrensfreiheit unionsrechtlich zulässig. Mit Blick auf den Anwendungsbezug, die Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen der Vorschläge verbleiben jedoch zahlreiche Rechtsunsicherheiten, Auslegungs- und Anwendungsfragen sowie teilweise Regelungslücken. Es kann daher nicht abschließend bestimmt werden, inwieweit durch die Vorschläge bestehende unionsrechtliche Hürden für eine vollständige Verfahrensfreiheit abgebaut würden.

Zudem ist nicht eindeutig geregelt, ob die Vorschläge über einen bloßen Entfall von formalen Prüfpflichten hinaus auch materiell-rechtliche Wirkungen hinsichtlich der Vereinbarkeit der Vorhaben mit den Anforderungen des europäischen Umweltrechts beinhalten. Durch eine entsprechende Regelung solcher materiell-rechtlicher Wirkungen könnten Rechtsunsicherheiten hinsichtlich der Einhaltung materiell-rechtlicher Vorgaben beim Vorhabenträger reduziert und so einer Risiko- und Verantwortungsverlagerung auf den Vorhabenträger begegnet werden.

Nachfolgend soll ein kurzer Überblick über diejenigen im Unionsrecht geplanten Änderungen und ihre Auswirkungen auf das nationale Recht gegeben werden, die für eine Verfahrensfreiheit von Ertüchtigungen der 110-kV-Freileitungen relevant sein können. Weitere Vorschläge wie etwa Delta-Prüfungen bei Erweiterung, Umbau, Modernisierung und Repowering bestehender Verteilernetze (Art. 8 Abs. 12 EBM-RL-E) oder Prüfungsentfall beim Bau neuer Verteilernetzinfrastruktur (Art. 8 Abs. 10 EBM-RL-E) bleiben hier außer Betracht.

I. Begrifflichkeiten im Unionsrecht

Das Unionsrecht unterscheidet für den Bereich der Stromnetze bislang nicht zwischen einzelnen Vorhabenkategorien wie etwa das nationale Recht mit Neubau, Ersatzneubau, Erweiterung, Änderung etc. Die UVP-Richtlinie differenziert lediglich zwischen dem „Bau“ von Freileitungen und der „Änderung oder Erweiterung von Projekten“ (Anhang I Nr. 20 und Nr. 24 zur UVP-RL). In Art. 15e Abs. 5 EE-RL wurde mit „Projekt zum Ausbau der Netzinfrastruktur“ eine neue Begrifflichkeit verwendet, ohne diese allerdings zu definieren.

Die Regelungsvorschläge der EU-Kommission aus Grids Package und Umweltomnibus verwenden verschiedene Begrifflichkeiten:

- ▶ Bau neuer Verteilernetze,
- ▶ Umbau, Modernisierung, Repowering bestehender Verteilernetze,
- ▶ Erweiterung bestehender Verteilernetze,
- ▶ Änderung und Erweiterung von Projekten.

Diesbezügliche Legaldefinitionen oder Konkretisierungen sind in den Vorschlägen bislang nicht geregelt. Lediglich Erwägungsgrund 25 enthält rechtlich unverbindliche, allgemeine Umschreibungen zur Auslegung²⁰⁵. Teilweise definiert das Unionsrecht die Begriffe in anderen Zusammenhängen. Nach Art. 2 Nr. 10 EE-RL ist etwa das „Repowering“ von Erneuerbare-Energien-Anlagen „die Modernisierung von Kraftwerken, die erneuerbare Energie produzieren, einschließlich des vollständigen oder teilweisen Austauschs von Anlagen oder Betriebssystemen und -geräten zum Austausch von Kapazität oder zur Steigerung der Effizienz oder der Kapazität der Anlage“.

Angesichts der Vielzahl an verwendeten, aber nicht näher definierten Begrifflichkeiten können zwar Rechtsunsicherheiten beim Anwendungsbereich der einzelnen Regelungen bestehen. Da sich die Anwendungsbereiche aber meist auf mehrere Begrifflichkeiten beziehen und hierfür die gleichen Erleichterungen gelten sollen, ist

²⁰⁵ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie im Hinblick auf die Beschleunigung der

Genehmigungsverfahren, COM(2025) 1007 final v. 10.12.2025, Erwägungsgrund 25.

die genaue Abgrenzung ein Stück weit entbehrlich. Die Kommission scheint in ihren Vorschlägen im Ergebnis primär zwei Kategorien zu unterscheiden: einerseits den Bau neuer Netzinfrastrukturen und andererseits verschiedene Formen der Ertüchtigung bestehender Netzinfrastrukturen. Ersatzneubauten, Änderungen und Erweiterungen im Sinne des deutschen Genehmigungsrechts wären der Ertüchtigung bestehender Netzinfrastruktur zuzuordnen.

II. Vorgeschlagene Erleichterungen

Für die Zulässigkeit einer vollständigen Verfahrensfreiheit sind vor allem zwei Regelungsvorschläge der Europäischen Kommission relevant. Zum einen der Prüfungsentfall bei Umbau, Modernisierung und Repowering bestehender Verteilernetze (Art. 8 Abs. 9 EBM-RL-E) und zum anderen die Erleichterungen bei Änderungen und Erweiterungen von Projekten (Art. 5 Umweltomnibus-VO-E).

1. Prüfungsentfall bei Umbau, Modernisierung und Repowering bestehender Verteilernetze (Art. 8 Abs. 9 EBM-RL-E)

Nach Art. 8 Abs. 9 EBM-RL-E müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die zuständige Behörde bis zum Erreichen der Klimaneutralität auf Unionsebene

- ▶ in begründeten Fällen²⁰⁶ und
- ▶ sofern dies nicht die Nutzung zusätzlicher Flächen nach sich zieht und
- ▶ die geltenden Umweltschutzmaßnahmen, die für die ursprüngliche Anlage festgelegt wurden, eingehalten werden,

den Umbau, die Modernisierung oder das Repowering bestehender Verteilernetzinfrastruktur von folgenden Prüfungen ausnehmen kann:

- ▶ Umweltverträglichkeitsprüfung,
- ▶ FFH-Verträglichkeitsprüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen auf Natura-2000-Gebiete gemäß Art. 6 Abs. 3 FFH-RL und
- ▶ Artenschutzprüfungen nach Art. 12 Abs. 1 FFH-RL und Art. 5 VS-RL,
- ▶ Prüfung gemäß Art. 5 der „Verordnung [xxxxx]“²⁰⁷.

Die Ausnahmen gelten hingegen nicht bei grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen, da hierfür die völkerrechtlichen Vorgaben der Espoo-Konvention²⁰⁸ zu beachten sind. Zudem müssen die Mitgliedstaaten die Anwendung der Erleichterungen in Natura-2000-Gebieten, in anderen Gebieten, die unter nationale Schutzprogramme fallen, sowie in Gebieten zum Schutz kulturellen oder historischen Erbes beschränken.

a) Anwendbarkeit und Regelungsgehalt

Die Vorschrift dürfte im deutschen Verteilernetz zumindest für den Großteil der umfassten Repowering- und womöglich auch für die genannten Umbau- und Modernisierungsvorhaben aufgrund der vergleichsweise hohen Voraussetzungen nicht anwendbar sein. Jedenfalls ein kapazitätserweiterndes Repowering von Verteilernetzinfrastruktur geht in aller Regel mit zusätzlicher Flächeninanspruchnahme durch größere Masten und Fundamente einher²⁰⁹. Hinsichtlich der Einhaltung der geltenden Umweltschutzmaßnahmen für die ursprüngliche Anlage ist zu bedenken, dass die heutigen Bestandsanlagen vielfach aus der Nachkriegszeit (oder sogar aus der Zeit

²⁰⁶ Ein begründeter Fall ist dem Vorschlag nach insbesondere dann gegeben, wenn Erleichterungen erforderlich sind, um den Ausbau der Stromsysteminfrastruktur zur Verwirklichung der Ziele in Bezug auf Klimaneutralität und erneuerbare Energie zu beschleunigen.

²⁰⁷ Gemeint ist wohl *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung zur Beschleunigung von Umweltprüfungen, COM(2025) 984 final v. 10.12.2025, dazu ausführlich unter E.II.3.

²⁰⁸ Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen vom 25. Februar 1991, ABl. EU C 104 v. 24.04.1992, S. 7.

²⁰⁹ Das sehen wohl auch der Rat der Europäischen Union und der Ausschuss für Industrie, Forschung und

Energie im Europäischen Parlament so, die sich in ihren Positionen für eine Lockerung des Tatbestandsmerkmals ausgesprochen haben (*Rat der Europäischen Union*, Allgemeine Ausrichtung, 2025/0400(COD) v. 23.06.2026, S. 61: „sofern dies nicht in wesentlichem Maße zusätzliche Flächen erfordert“ bzw. *Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie*, Bericht, A10-0195/2026 v. 03.07.2026, S. 60: „sofern der Umbau, die Modernisierung oder das Repowering bestehender Übertragungs- und Verteilernetzinfrastrukturen für Strom nicht die Nutzung *nennenswerter* zusätzlicher Flächen nach sich zieht, ausgenommen die vorübergehende Nutzung zusätzlicher Flächen, die während der Arbeiten notwendig sind“).

davor) stammen²¹⁰ und daher zu einem Großteil in aller Regel weder (umwelt-)geprüft noch (umwelt-)genehmigt worden sind, wenngleich die heutigen Umweltvorgaben auch für diese Anlagen gelten. Die heutige moderne Umweltgesetzgebung gibt es nämlich erst seit den 1970er Jahren²¹¹. Zudem dürften die Anlagen überwiegend noch keiner Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen worden sein, da die Ursprungsfassung der UVP-Richtlinie erst 1985 erlassen wurde²¹². Der zur Auslegung von Sinn und Zweck heranziehbare Erwägungsgrund 25²¹³ stellt jedoch darauf ab, dass für die bestehenden Anlagen „bereits zu einem früheren Zeitpunkt eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde“ und dass die Projekte ursprünglich geprüft wurden. Dies ist allerdings nicht als Voraussetzung in den Wortlaut von Art. 8 Abs. 9 EBM-RL-E aufgenommen worden und eine auf Erwägungsgründe gestützte Auslegung darf nicht gegen den Wortlaut des Normtextes durchgeführt werden²¹⁴. Letztlich ist nicht hinreichend bestimmt, ob und welche Prüfanforderungen an die Bestandsanlagen gestellt werden und welche Umweltschutzmaßnahmen (auch ohne Bezug zum europäischen Habitat- und Artenschutzrecht) gemeint sind.

Nicht klar geregelt ist ferner, wer die Erleichterungen im Mitgliedstaat zur Anwendung bringen kann. Nach dem Wortlaut „stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass [...] die zuständige Behörde in begründeten Fällen“ von Prüfpflichten „ausnehmen

kann“. Demnach könnte eine vorhabenbezogene Einzelfallentscheidung der zuständigen Behörde erforderlich sein, ob ein begründeter Fall vorliegt und ob bzw. von welchen Prüfpflichten sie befreit. Sinn und Zweck der Vorschrift sprechen jedoch eher für eine Anwendung durch den Gesetzgeber selbst. Erleichterungen sollen nämlich gerade dann zulässig sein, wenn sie erforderlich sind, um den Ausbau der Strominfrastruktur zur Verwirklichung der Ziele in Bezug auf Klimaneutralität und erneuerbare Energie zu beschleunigen. Die beabsichtigte Beschleunigungswirkung ist bei einer gesetzlichen Regelung, die eine Vielzahl von Fällen erfasst, höher als bei einer behördlichen Anwendung nur im Einzelfall.

b) Ermöglicht der Vorschlag eine vollständige Verfahrensfreiheit?

Mit dem Entfall der Pflicht zur Durchführung einer UVP würde auch die daran geknüpfte Pflicht zur Durchführung eines Genehmigungsverfahrens entfallen. Daneben kann von der FFH-Verträglichkeitsprüfung und den Artenschutzprüfungen (gemeint ist wohl auch die Prüfung der artenschutzrechtlichen Ausnahmeerteilung²¹⁵) befreit werden, sodass diesbezüglich unionsrechtlich keine Durchführung eines behördlichen (Einzel-)Genehmigungsverfahrens mehr erforderlich wäre.

Allerdings ist im Vorschlag der Europäischen Kommission keine Befreiung von den gewässerschutzrechtlichen Ge- und

²¹⁰ Die Anlagen wurden nach § 4 EnWG (in der bereinigten Fassung vom 13. Dezember 1935, BGBl. Teil III, Gliederungsnummer 752-1) über ein Anzeigeverfahren zugelassen. Nach § 4 EnWG 1935 waren Energieversorgungsunternehmen verpflichtet, vor Bau, Erneuerung, Erweiterung oder Stilllegung von Energieanlagen Anzeige zu erstatten. Das noch aus der NS-Zeit stammende und später nur bereinigte Energiewirtschaftsgesetz wurde erst 1998 durch das Gesetz zur Neuordnung des Energiewirtschaftsrechts vom 24. April 1998 (BGBl. 1998 I Nr. 23) neu gefasst.

²¹¹ A. Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 4. Aufl. 2019, 2. Kapitel Rn. 1.

²¹² Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EU L 175 v. 05.07.1985, S. 40.

²¹³ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie im Hinblick auf die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren, COM(2025) 1007 final v. 10.12.2025, Erwägungsgrund 25.

²¹⁴ EuGH, Urt. v. 24.11.2005 – C-136/04 – Deutsches Milchkontor GmbH, Rn. 32.

²¹⁵ Der Wortlaut der Norm nimmt allerdings (nur) die artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote nach Art. 12 Abs. 1 FFH-RL und Art. 5 VS-RL in Bezug und nicht (auch) die artenschutzrechtliche Ausnahmeerteilung nach Art. 16 Abs. 1 FFH-RL und Art. 9 VS-RL. Die Prüfung der artenschutzrechtlichen Verbote muss wohl – anders als die Prüfung der artenschutzrechtlichen Ausnahmeerteilung – gerade nicht zwingend durch eine Behörde erfolgen. Dass die Regelung eines Prüffalles hinsichtlich der artenschutzrechtlichen Verbote die Notwendigkeit einer solchen Prüfung impliziere, obwohl die beiden Artenschutz-Richtlinien sie gar nicht ausdrücklich vorsehen, führt C. Sobotta mit Blick auf die ähnlich formulierte Befreiung in Art. 15e Abs. 2 EE-RL aus, C. Sobotta, REPowerEU – Quo vadis Naturschutz? – Ein erster Blick auf die revidierte Richtlinie über erneuerbare Energien, NVwZ 2023, S. 1609 (1612 f.). Der Unionsgesetzgeber scheint regelmäßig pauschal auf die Verbotstatbestände zu verweisen, wenn er einen Prüffall für das Artenschutzrecht regeln möchte (so schon in Art. 6 VO (EU) 2022/2577 und Art. 15e Abs. 2 EE-RL).

Verboten nach Art. 4 Abs. 1 WRRL vorgesehen. Das Europäische Parlament²¹⁶ und der Rat der Europäischen Union adressieren in ihren Änderungsvorschlägen zwar auch das Gewässerschutzrecht. Der Änderungsvorschlag des Rates der Europäischen Union erstreckt diesbezügliche Erleichterungen allerdings nur auf *neue* Verteilernetzinfrastruktur, sodass diese nicht auf Ertüchtigungen anwendbar wären²¹⁷. Bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens verbleiben daher mit Blick auf behördliche Prüf- und Entscheidungspflichten aus dem Gewässerschutzrecht unionsrechtliche Unsicherheiten.

Einer vollständigen Verfahrensfreiheit entgegenstehen dürften aber wohl die Verbesserungsgebote bzw. Verschlechterungsverbote aus der Naturwiederherstellungsverordnung, weil ein diesbezüglicher Prüffall bislang weder vom Regelungsvorschlag noch von den Änderungsvorschlägen adressiert wird.

c) Materiell-rechtliche Wirkungen?

Es ist nicht klar geregelt, ob die Vorschrift auch materiell-rechtliche Wirkungen hinsichtlich der Vereinbarkeit der Vorhaben mit den Anforderungen des europäischen Umweltrechts beinhaltet. Auf den ersten Blick könnte der Wortlaut von Art. 8 Abs. 9 EBM-RL-E lediglich einen formalen Prüffall nahelegen mit der Folge, dass die Vorhabenträger die materiell-rechtlichen Vorgaben aus dem Habitat- und

Artenschutzrecht weiterhin einhalten müssen und diese lediglich behördlicherseits nicht mehr (vorab) geprüft werden.

Bei näherer Betrachtung sind jedoch gewisse Parallelen zur Regelung für Netzbauvorhaben in Infrastrukturgebieten (Art. 15e EE-RL) erkennbar, die für solche materiell-rechtliche Wirkungen hinsichtlich der Vereinbarkeit der Vorhaben mit den Anforderungen des europäischen Umweltrechts sprechen könnten. Art. 15e EE-RL modifiziert in Infrastrukturgebieten bestimmte Prüfpflichten aus dem europäischen Umweltrecht und regelt dadurch materiell-rechtliche Privilegierungen²¹⁸. Die Vorhabenträger werden zur Einhaltung von in den Plänen zur Ausweisung der Gebiete festgelegten Regeln und Minderungsmaßnahmen verpflichtet, um mögliche nachteilige Umweltauswirkungen zu vermeiden oder erheblich zu verringern. Bei Einhaltung dieser festgelegten Regeln und Maßnahmen wird davon ausgegangen, dass das Projekt nicht gegen die maßgeblichen materiell-rechtlichen Umweltvorgaben verstößt²¹⁹. Der Durchführung von Minderungsmaßnahmen auf Projektebene kommt damit eine materiell-rechtliche Wirkung im Sinne einer Legalisierungswirkung zu²²⁰. Vergleichbar verpflichtet auch Art. 8 Abs. 9 EBM-RL-E dazu, dass „die geltenden Umweltschutzmaßnahmen, die für die ursprüngliche Anlage festgelegt wurden, eingehalten werden“. Zudem führt die EU-Kommission in dem zur Auslegung von

²¹⁶ Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie, Bericht, A10-0195/2026 v. 03.07.2026, S. 54 f.

²¹⁷ Rat der Europäischen Union, Allgemeine Ausrichtung, 2025/0400(COD) v. 23.06.2026, S. 63.

²¹⁸ So auch K. Drewing/O. Hendrichke, Die Novelle der Erneuerbare-Energien-Richtlinie – Neue Regeln für den Naturschutz (Teil 2), EurUP 2024, S. 380; J. Wulff, Die Umsetzung der Erneuerbare Energien-Richtlinie (RED III) in nationales Recht, NVwZ 2024, S. 368 (376).

²¹⁹ Anders als bei den Beschleunigungsgebieten für erneuerbare Energie (Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 EE-RL) ist diese vermutete Vereinbarkeit mit den Vorgaben des europäischen Umweltrechts bei den Infrastrukturgebieten in Art. 15e EE-RL zwar nicht explizit geregelt worden. Die gesetzgeberische Wertung dürfte aufgrund der Parallelität beider Regime jedoch übertragbar sein. Die Einhaltung bestimmter europäischer Umweltschutzvorgaben soll grundsätzlich durch die nach Umweltfaktoren erfolgte Gebietsauswahl und die Durchführung von Maßnahmen aus den Plänen zur Ausweisung der Gebiete gewährleistet sein, es sei denn, ein überschlägiger Korrekturmechanismus (Screening) zeigt ausnahmsweise unvorhergesehene Auswirkungen an und widerlegt die Vermutung.

Deshalb entfallen im Genehmigungsverfahren vorhabenbezogene Umweltprüfungen entweder ganz oder werden jedenfalls modifiziert. Das soll die Genehmigungsverfahren beschleunigen. Lediglich wenn Mitgliedstaaten beschließen, keine Infrastrukturgebiete auszuweisen, „bleiben die im Rahmen des Umweltrechts der Union geltenden Prüfungen und Vorschriften anwendbar“, so Erwägungsgrund 46 der Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates, ABl. EU L v. 31.10.2023.

²²⁰ Eine solche Legalisierungswirkung lässt sich wohl auch der deutschen Umsetzung der Infrastrukturgebiete entnehmen. Nach § 43n Abs. 6 S. 1 EnWG ist auch für die Bauphase die Einhaltung der artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote gewährleistet, wenn in der Genehmigung für besonders geschützte Arten angeordnete Maßnahmen und der dort angeordnete finanzielle Ausgleich vorgenommen werden.

Sinn und Zweck der Vorschrift heranziehbar. Erwägungsgrund 25 aus, dass Umbau, Modernisierung oder Repowering bestehender Verteilernetzinfrastrukturen „im Allgemeinen Projekte mit minimalen Umweltauswirkungen“²²¹ sind. Verteilernetze hätten „aufgrund der geringeren Größe ihrer Projekte, der geringeren Spannung ihrer Anlagen und der Tendenz, in bebauten, verbrauchernäheren Gebieten angesiedelt zu sein, in der Regel keine erheblichen Umweltauswirkungen“²²². Dies könnte dafür sprechen, dass auch Art. 8 Abs. 9 EBM-RL-E bei Einhaltung von Maßnahmen zum Schutz der Umwelt eine materiell-rechtliche Wirkung entfaltet.

Allerdings gehen diese für die Rechtssicherheit entscheidenden materiell-rechtlichen Wirkungen hinsichtlich der Vereinbarkeit der Vorhaben mit den Anforderungen des europäischen Umweltrechts nicht eindeutig aus dem Wortlaut von Art. 8 Abs. 9 EBM-RL-E hervor. Will der europäische Gesetzgeber hier für mehr Rechtsklarheit und -sicherheit sorgen, könnte er z. B. eine ausdrückliche Regelung aufnehmen, wonach Umbau, Modernisierung oder Repowering bestehender Verteilernetzinfrastruktur nicht gegen die vom Prüfentfall erfassten Vorgaben des europäischen Umweltrechts verstoßen, wenn die für die ursprüngliche Anlage geltenden Umweltschutzmaßnahmen eingehalten werden.

2. Erleichterungen für Änderungen und Erweiterungen von Projekten (Art. 5 Umweltomnibus-VO-E)

Nach Art. 5 Umweltomnibus-VO-E unterliegen Änderungen oder Erweiterungen von Projekten lediglich einer Vorprüfung durch die zuständigen Behörden, um festzustellen, ob sie voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben. Solche Änderungen oder Erweiterungen werden nur dann einer Umweltprüfung unterzogen, wenn sie umfangreiche Arbeiten umfassen, die hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Umwelt mit den Risiken des

ursprünglichen Projekts vergleichbar oder ähnlich riskant sind. Die Erleichterungen gelten nicht für Änderungen oder Erweiterungen von Projekten, die voraussichtlich erhebliche grenzüberschreitende Umweltauswirkungen haben könnten.

a) Anwendbarkeit und Regelungsgehalt

Der Anwendungsbereich der Vorschrift erfasst nur „Änderungen und Erweiterungen von Projekten“. Was „Projekte“ sind, bestimmt sich nach Art. 1 Abs. 2 lit. a) UVP-RL, da für die Zwecke der Umweltomnibus-Verordnung die Begriffsbestimmungen der SUP- und UVP-Richtlinie gelten²²³. Demnach fallen unter den Projekt-Begriff sowohl die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen als auch sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft. „Änderungen und Erweiterungen“ werden in der UVP-Richtlinie dagegen nicht definiert, sondern lediglich in Anhang I Nr. 24 und Anhang II Nr. 13 lit. a) UVP-RL unter gewissen Voraussetzungen einer UVP-Pflicht unterstellt. Welche Projekte genau unter „Änderungen und Erweiterungen“ zu fassen sind, ist nicht hinreichend geregelt.

Für Änderungen und Erweiterungen von Projekten ist eine Vorprüfung hinsichtlich voraussichtlich erheblicher Auswirkungen auf die Umwelt durchzuführen. „Vorprüfung“ ist definiert als das von der zuständigen Behörde *durchzuführende* Verfahren zur Feststellung, ob Pläne, Programme oder Projekte aufgrund ihrer voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt einer Umweltprüfung unterzogen werden müssen (Art. 2 Abs. 2 lit. c) Umweltomnibus-VO-E). Das wirft die Frage auf, ob damit ausschließlich die bereits bestehenden Vorprüfungspflichten gemeint sind (also die UVP-Vorprüfung nach Art. 4 Abs. 2 UVP-RL und die FFH-Vorprüfung nach Art. 6 Abs. 3 S. 1 FFH-RL)²²⁴, und ob diese Vorprüfungspflicht auch dann gilt, wenn für Projekte nach geltender Rechtslage keine dieser bestehenden Vorprüfungen notwendig ist.

²²¹ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie im Hinblick auf die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren, COM(2025) 1007 final v. 10.12.2025, Erwägungsgrund 25.

²²² Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie im Hinblick auf die Beschleunigung der

Genehmigungsverfahren, COM(2025) 1007 final v. 10.12.2025, Erwägungsgrund 25.

²²³ Vgl. Art. 2 Abs. 1 Umweltomnibus-VO-E.

²²⁴ Dagegen kennen z. B. das europäische Arten- und Gewässerschutzrecht bislang keine formalisierten Vorprüfungen.

Die auf Rechtsfolgenseite vorgesehenen Erleichterungen bestehen in einem etwaigen Entfall von „Umweltprüfungen“. Die Umweltomnibus-Verordnung gilt für alle Umweltprüfungen von Plänen, Programmen und Projekten, die in den Anwendungsbe- reich der Wasserrahmenrichtlinie, SUP- Richtlinie, Vogelschutz-Richtlinie, UVP- Richtlinie und Fauna-Flora-Habitat-Richtli- nie fallen (Art. 1 Umweltomnibus-VO-E). Umweltprüfungen sind daher die Umwelt- verträglichkeitsprüfungen, Strategische Umweltprüfungen, FFH-Verträglichkeits-, Artenschutz- und Gewässerschutzprüfungen. Auch bei diesem Regelungsvorschlag ist damit bislang ein Prüferfall hinsichtlich der Verbesserungsgebote bzw. Verschlech- terungsverbote aus der Naturwiederher- stellungsverordnung nicht vorgesehen.

Wird bei der Vorprüfung festgestellt, dass Änderungen oder Erweiterungen voraus- sichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, löst dies aber nicht unmit- telbar eine Pflicht zur Durchführung von Umweltprüfungen aus. Umweltprüfungen sind nach dem bisherigen Entwurf nur dann erforderlich, wenn diese Änderungen oder Erweiterungen zudem „umfangreiche Arbeiten umfassen, die hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Umwelt mit den Risi- ken des ursprünglichen Projekts vergleich- bar oder ähnlich riskant sind“. Im Übrigen besteht keine Pflicht zu Umweltprüfungen. Ergibt die Vorprüfung hingegen, dass die Änderung oder Erweiterung voraussichtlich keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt hat, entfallen von vornherein alle weiteren Umweltprüfungen.

Unbestimmt bleibt nach dem bisherigen Vorschlag, wann von „umfangreichen Ar- beiten [...]“, die hinsichtlich ihrer Auswirkun- gen auf die Umwelt mit den Risiken des ur- sprünglichen Projekts vergleichbar oder ähnlich riskant sind“, auszugehen ist. Da

„Arbeiten“ weniger in der Betriebsphase von Anlagen, sondern eher in der Bauphase zu verorten sind, könnte ein Bezug zur Bau- phase naheliegen. Offen bleibt auch, ob als Bezugspunkt der Vergleichsbetrachtung die genehmigten oder die faktischen Aus- wirkungen des Bestandsprojekts heranzu- ziehen sind und wie diese ermittelt werden. Auch der Maßstab der Vergleichsbetrach- tung ist konkretisierungsbedürftig, um klarzustellen, welche Umweltauswirkungen miteinander zu saldieren sind. Denkbar wäre eine isolierte Saldierung von Auswir- kungen auf den Habitat-, Arten- und Ge- wässerschutz oder eine Gesamtsaldierung aller Umweltauswirkungen.

Die geschilderten Rechtsunsicherheiten und offenen Fragestellungen erscheinen angesichts der gewählten Rechtsform einer Verordnung besonders problematisch. Ver- ordnungen gelten in den Mitgliedstaaten unmittelbar (Art. 288 Abs. 2 AEUV), also ohne weitere Transformation oder Einfü- gung in nationales Recht²²⁵. Eine Konkreti- sierung durch den Mitgliedstaat ist deshalb grundsätzlich unzulässig. Den Mitgliedstaa- ten steht insbesondere keine Befugnis zum Erlass verbindlicher Auslegungsregeln zu²²⁶. Auslegungsfragen müssen über das Vor- abentscheidungsverfahren beim EuGH ge- klärt werden, um eine unionsweit einheitli- che Auslegung und Anwendung von Uni- onsrecht zu gewährleisten²²⁷. Im Einzelfall kann eine Verordnung aber zu ihrer Wirk- samkeit mitgliedstaatliche Durchführungs- regeln²²⁸ oder aufgrund mangelnder Be- stimmtheit nationale Konkretisierung erfor- dern²²⁹. Es fehlt Verordnungen an einer un- mittelbaren Anwendbarkeit, wenn sie zwar formal unmittelbar gelten, aber materiell zu unbestimmt sind und daher faktisch na- tionaler Ausgestaltung bedürfen²³⁰. Die Mit- gliedstaaten müssen dabei aber den von der Verordnung gesetzten Rahmen einhal- ten und ihre Kompetenz zum Erlass von

²²⁵ M. Nettesheim, in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 87. EL 2026, Art. 288 AEUV Rn. 101.

²²⁶ EuGH, Urt. v. 18.02.1970 – C-40/69 – Hauptzollamt Hamburg/Bollmann, Rn. 9.

²²⁷ U. Ehricke, in: R. Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 267 AEUV Rn. 6.

²²⁸ M. Nettesheim, in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 87. EL 2026, Art. 288 AEUV Rn. 101; J. Gundel, in: M. Pechstein/C. Nowak/U. Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 288 AEUV Rn. 16.

²²⁹ So etwa EuGH, Urt. v. 06.10.1970 – 9/70 – Grad/Finanzamt Traunstein, Rn. 5; EuGH, Urt. v. 18.02.1970 – C-40/69 – Hauptzollamt Hamburg/Bollmann, Rn. 9; siehe auch B. Biervert, in: J. Schwarze/U. Becker/A. Hatje/J. Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 288 AEUV Rn. 21.

²³⁰ J. Gundel, in: M. Pechstein/C. Nowak/U. Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 288 AEUV Rn. 16.

Durchführungsrecht geht nur so weit, wie dies zur Schließung einer Regelungslücke im Unionsrecht unerlässlich ist²³¹.

b) Ermöglicht der Vorschlag eine vollständige Verfahrensfreiheit?

Zwar ermöglicht die Vorschrift grundsätzlich den Entfall behördlicher Prüf- und Entscheidungspflichten aus dem europäischen Umweltrecht und würde insoweit bestehende Hürden für eine Verfahrensfreiheit abbauen. Da aber der Entfall der Umweltprüfungen an eine vorher durchzuführende behördliche Vorprüfung geknüpft ist, stünde diese Vorprüfung einer vollständigen Verfahrensfreiheit zunächst entgegen – vorbehaltlich einer Befreiung von der Vorprüfung durch Art. 8 Abs. 9 EBM-RL-E (dazu sogleich).

c) Materiell-rechtliche Wirkungen?

Ob die Vorschrift neben einem etwaigen Entfall von Umweltprüfungen auch materiell-rechtliche Wirkungen hinsichtlich der Vereinbarkeit der Vorhaben mit den Anforderungen des europäischen Umweltrechts regelt, geht nicht eindeutig daraus hervor. Jedenfalls für Fälle, in denen die Vorprüfung voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen anzeigt, sprechen Sinn und Zweck der Norm für eine solche materiell-rechtliche Wirkung. Denn erhebliche Auswirkungen auf die Schutzgüter des Habitat-, Arten- und Gewässerschutzrechts sind dann nachweislich nicht zu besorgen. Für *unerhebliche* Umweltauswirkungen löst die Vorschrift noch nicht einmal formale Umweltprüfpflichten aus. Es spricht also vieles dafür, dass der Gesetzgeber *unerhebliche* Umweltauswirkungen hin nimmt und diese legalisiert werden. Über das negative Ergebnis der Vorprüfung wäre demnach festgestellt, dass das Projekt in Einklang mit den materiell-rechtlichen Vorgaben steht.

Nicht hinreichend rechtssicher geregelt ist, ob eine solche materiell-rechtliche Wirkung auch für Fälle anzunehmen ist, in denen die Vorprüfung zwar voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen anzeigt, aber keine umfangreichen Arbeiten mit der Änderung oder Erweiterung verbunden

sind, die hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Umwelt mit den Risiken des ursprünglichen Projekts vergleichbar sind. Nach dem Willen des Gesetzgebers sind in diesem Fall ebenfalls keine Umweltprüfungen erforderlich, obwohl bei der Vorprüfung der Behörde nachweislich voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen festgestellt worden sind. Der Gesetzgeber nimmt diese Auswirkungen wohl ebenfalls hin. Das könnte zugleich bedeuten, dass der Gesetzgeber keine Verstöße gegen die materiell-rechtlichen Vorgaben vermutet, soweit die Änderung oder Erweiterung keine umfangreichen Arbeiten umfasst, die hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Umwelt mit den Risiken des ursprünglichen Projekts vergleichbar sind.

3. Unterschiede von Art. 8 Abs. 9 EBM-RL-E und Art. 5 Umweltomnibus-VO-E und Verhältnis zueinander

Art. 8 Abs. 9 EBM-RL-E sieht eine Befreiungsmöglichkeit von der Prüfung gemäß Art. 5 Umweltomnibus-VO-E vor. Im Anwendungsbereich des Art. 8 Abs. 9 EBM-RL-E kann also für Änderungen und Erweiterungen von Projekten von Vorprüfungen hinsichtlich voraussichtlich erheblicher Auswirkungen auf die Umwelt im Sinne des Art. 5 Umweltomnibus-VO-E abgesehen werden. Eine solche Befreiung hätte dann aber auch zur Konsequenz, dass ein Entfall von Umweltprüfungen über Art. 5 Umweltomnibus-VO-E ausscheidet.

Beide Normen weisen zahlreiche strukturelle Unterschiede auf, die sich auf das genaue Verhältnis der Normen zueinander und auch auf die unionsrechtliche Zulässigkeit einer vollständigen Verfahrensfreiheit auswirken:

- ▶ Während der Anwendungsbereich von Art. 5 Umweltomnibus-VO-E Änderungen und Erweiterungen von jeglichen Projekten erfasst, erstreckt sich Art. 8 Abs. 9 EBM-RL-E auf Umbau, Modernisierung und Repowering bestehender Übertragungs- und Verteilernetzinfrastrukturen. Inwieweit sich diese Anwendungsbereiche überschneiden oder voneinander

²³¹ M. Nettesheim, in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 87. EL 2026, Art. 288 AEUV Rn. 101; J. Gundel, in: M. Pechstein/C. No-

wak/U. Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 288 AEUV Rn. 16.

abweichen, kann wegen fehlender gesetzlicher Definitionen nicht abschließend beurteilt werden.

- ▶ Während Art. 5 Umweltomnibus-VO-E als Verordnungsvorschrift unmittelbar gilt, bestehen bei der Richtlinienvorschrift des Art. 8 Abs. 9 EBM-RL-E Umsetzungsspielräume der Mitgliedstaaten. Es hängt daher von der jeweiligen Umsetzung in nationales Recht ab, ob im Anwendungsbereich des Art. 8 Abs. 9 EBM-RL-E von der verpflichtenden Vorprüfung nach Art. 5 Umweltomnibus-VO-E abgesehen wird.
- ▶ Mit Blick auf eine Verfahrensfreiheit sind folgende Unterschiede auf Rechtsfolgen-seite zu beachten: Art. 5 Umweltomnibus-VO-E verlangt zunächst immer eine Vorprüfung, von deren Ausgang maßgeblich abhängt, ob Umweltprüfungen entfallen. Bei Art. 8 Abs. 9 EBM-RL-E kann hingegen ohne Umweg über eine Vorprüfung unmittelbar von Prüfpflichten befreit werden. Allerdings ermöglicht Art. 8 Abs. 9 EBM-RL-E auf Rechtsfolgen-seite nur Befreiungen von der UVP, der FFH-Verträglichkeits- und der Artenschutzprüfung, wohingegen sich Art. 5 Umweltomnibus-VO-E auf alle Umweltprüfungen im Sinne des Art. 1 Umweltomnibus-VO-E erstreckt und damit auch das Gewässerschutzrecht erfasst (nicht aber die Verpflichtungen aus der Naturwiederherstellungsverordnung).

III. Zwischenergebnis

Die im Zuge von Grids Package und im Umweltomnibus vorgeschlagenen Erleichterungen zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren und Umweltprüfungen würden zwar teilweise den Entfall unionsrechtlicher Prüf- und Entscheidungspflichten für

Verteilernetzinfrastruktur ermöglichen. Sofern sie zum Wegfall der UVP führen, entfällt damit auch die Pflicht zur Durchführung eines Genehmigungsverfahrens nach Art. 2 Abs. 1 UVP-RL. Daneben ermöglichen sie unter gewissen – jedoch vielfach unklaren oder hohen – Voraussetzungen auch teilweise den Entfall von behördlichen Prüfpflichten aus dem europäischen Habitat- und Arten- sowie teils auch Gewässerschutzrecht. Weil aber bislang in beiden Vorschlägen die Verbesserungsgebote bzw. Verschlechterungsverbote aus der Naturwiederherstellungsverordnung nicht und auch das europäische Gewässerschutzrecht nur teilweise adressiert sind, könnten jedenfalls diesbezügliche behördliche Prüfpflichten einer vollständigen Verfahrensfreiheit entgegenstehen.

Mit Blick auf die zahlreichen Rechtsunsicherheiten, Auslegungs- und Anwendungsfragen sowie teilweisen Regelungslücken bei Anwendungsbereich, Tatbestandsvoraussetzungen, Rechtsfolgen und beim Verhältnis der Vorschläge zueinander kann daher nicht abschließend bestimmt werden, inwieweit die Vorschläge bestehende unionsrechtliche Hürden für eine Verfahrensfreiheit abbauen würden.

Zudem ist in beiden Vorschlägen nicht hinreichend rechtssicher geregelt, ob sie über den Entfall von formalen Prüfpflichten hinaus auch materiell-rechtliche Wirkungen hinsichtlich der Vereinbarkeit der Vorhaben mit den Anforderungen des europäischen Umweltrechts beinhalten. Mit einer solchen materiell-rechtlichen Wirkung könnte den mit einer Verfahrensfreiheit verbundenen Risiko- und Verantwortungsverlagerungen auf den Vorhabenträger begegnet werden. Will der europäische Gesetzgeber hier für mehr Rechtsklarheit sorgen, könnte eine ausdrückliche Regelung aufgenommen werden.

Kontakt

Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg

T: +49 931 794077-0

F: +49 931 7940 77-29

info@stiftung-umweltenergierecht.de
www.stiftung-umweltenergierecht.de

Entstanden im Rahmen des Vorhabens:

„Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren bei Stromverteilernetzen (Beschleunigter Verteilernetzausbau)“

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages