

Transeuropäische Netze: Staatliche Planung im österreichischen Starkstromwegerecht

Daniel Heitzmann*, Universität Graz

Kurztext: Mit der VO „Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur“ legt die Europäische Union eine Ebene staatlicher Planung über das österreichische Starkstromwegerecht, die durch Auswahl und Priorisierung bestimmter Netzausbauprojekte vor allem auf die Beschleunigung diesbezüglicher Genehmigungsverfahren abzielt. Da das die VO konkretisierende Energie-Infrastrukturgesetz jedoch nur so viel als nötig in das bestehende Genehmigungsregime eingreift, bleibt abzuwarten, ob die angestrebte Verfahrensbeschleunigung in Österreich eintreten wird. Aus planungsrechtlicher Sicht bemerkenswert ist aber jedenfalls die mit dem Gesetz erfolgte Einführung eines Trassensicherungsinstruments, das Behinderungen des transeuropäischen Energieleitungsbaus wirksam mindern kann.

Schlagworte: Transeuropäische Energienetze; Energie-Infrastrukturgesetz; Starkstromwegerecht; Planungsrecht; Trassensicherung.

I. Einführung

Planen heißt Zukunft gestalten. Grundvoraussetzung dafür ist, ein Bild der Zukunft zu haben, einen „Idealzustand“, auf dessen Verwirklichung gezielt werden kann.¹ Ein solches Bild der Zukunft besteht zurzeit – wie kaum anderswo – im Bereich der Energieversorgung. Die sog „Energiewende“ soll die Abkehr von fossilen und nuklearen Energieträgern hin zu nachhaltiger Energieerzeugung aus erneuerbaren Energien wie Wasser-, Wind- und Sonnenkraft bewirken. Vor allem in Europa wird dieses Ziel ehrgeizig verfolgt: Nach der sog 20-20-20-Strategie der Europäischen Union soll der Anteil erneuerbarer Energiequellen am Endenergieverbrauch im Jahr 2020 bereits 20 % betragen,² von 2020 bis 2030 soll er auf mindestens 27 % steigen.³ Österreich, wo der Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtverbrauch durch die günstigen Voraussetzungen für

* Mag. Daniel Heitzmann ist Projektmitarbeiter am Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft der Universität Graz und Teilnehmer an der interfakultären Doktoratsschule für Öffentliches Wirtschaftsrecht in Wien, Graz, Salzburg und Innsbruck.

1 Vgl Kloepfer, Planung und prospektive Rechtswissenschaft, in FS Hoppe (2000) 111 (113).

2 Vgl *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Brüssel, 8./9. 3. 2007, 7224/1/07 REV 1, 21; vgl auch *Europäische Kommission*, Mitteilung „Eine Energiepolitik für Europa“, KOM(2007) 1 endg 16 ff.

3 *Europäischer Rat*, Tagung des Europäischen Rates (23./24. 10. 2014) – Schlussfolgerungen zum Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030, SN 79/14, 5; vgl auch *Europäische Kommission*, Mitteilung „Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020–2030“, KOM(2014) 15 endg 7 ff.

die Nutzung der Wasserkraft traditionell hoch liegt,⁴ wird bis 2020 zu einer Steigerung auf 34 % verpflichtet.⁵

Zur Erreichung dieser Ziele ist nicht nur ein Umbau der Stromerzeugung vonnöten, es braucht auch leistungsstarke Netze, um die oft abseits der Verbrauchszentren erzeugte elektrische Energie aus erneuerbaren Energieträgern – man denke dabei nur an Offshore-Windparks in den nördlichen Meeren oder solarthermische Kraftwerke im Mittelmeerraum⁶ – in die Zentren des Energieverbrauchs zu bringen.⁷ Die mit der Ausnutzung erneuerbarer Energiequellen einhergehende Schwankung und erschwerte Prognostizierbarkeit der Stromversorgung⁸ sowie die weiter steigende Nachfrage⁹ belasten die jetzt schon an ihren physikalischen Grenzen arbeitenden¹⁰ Netze zusätzlich und erfordern massive Investitionen in die Netzinfrastruktur.¹¹

Da die Bewältigung dieser Herausforderungen nicht mehr wie bisher alleine den Netzbetreibern aufgebürdet werden kann, entschloss sich die Europäische Union, ihre Planungsbefugnisse im Bereich der transeuropäischen Netze¹² verstärkt auszuschöpfen. Die VO zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur¹³ (TEN-E-VO) legt vorrangige transeuropäische Infrastrukturkorridore fest, innerhalb derer Ausbauprojekte zu sog Vorhaben von gemeinsamem Interesse bestimmt wurden; diesen wird ex lege ein öffentliches energiepolitisches Interesse zuerkannt, ihre Genehmigungsverfahren sind beschleunigt und konzentriert bzw koordiniert durchzuführen.

Diese europarechtliche Vorgehensweise legt erstmals eine Ebene staatlicher Planung auf das österreichische Starkstromwegerecht, das sich bisher weitgehend auf die Genehmigung von durch Vorhabenträger¹⁴ geplanten Netzausbauprojekten beschränkte. Die Auswirkungen der TEN-E-VO auf nationale Genehmigungsverfahren werden im am 24. 2. 2016 in Kraft getretenen Energie-Infrastrukturgesetz¹⁵ ausgestaltet. Neben der verfahrensrechtlich notwendigen Konkretisierung der europäischen Vorgaben bringt das Gesetz ein weiteres aus der Sicht des (Fach-)Planungsrechts

4 Dieser Anteil betrug im Jahr 2005, dem Referenzjahr für die EU-Zielsetzung, bereits 23,3 % des Bruttoendenergieverbrauchs, vgl Anhang I RL 2009/28/EG vom 23. 4. 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG, ABl L 2009/140, 16; zur weiteren Entwicklung siehe *BMWF/BMLFUW* (Hrsg), *Energiestrategie Österreich* (2010) 21.

5 Siehe Anhang I RL 2009/28/EG ABl L 2009/140, 16.

6 Vgl *Hermes*, Planung von Erzeugungsanlagen und Transportnetzen, in *Schneider/Theobald* (Hrsg), *Recht der Energiewirtschaft*⁴ (2013) 329 (Rz 2).

7 Vgl *Austria Power Grid AG*, Masterplan 2030 (2013) 15 f, abrufbar unter <https://www.apg.at/de/netz/netzausbau/masterplan/> (abgefragt am 7. 3. 2016).

8 Vgl *Austria Power Grid AG*, Masterplan 2030 (2013) 16 f.

9 Vgl *ENTSOE*, Ten-Year Network Development Plan 2010-2020 (2010) 11, abrufbar unter <https://www.entsoe.eu/major-projects/ten-year-network-development-plan/tyndp-2010/> (abgefragt am 7. 3. 2016).

10 Vgl *Europäische Kommission*, Mitteilung „Vorrangiger Verbundplan“, KOM(2006) 846 endg 5.

11 Die Kommission bezifferte den Investitionsbedarf in die Energietransportnetze bis 2020 mit rund 200 Mrd Euro; vgl *Europäische Kommission*, Mitteilung „Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach – ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz“, KOM(2010) 677 endg 9.

12 Art 170–172 AEUV.

13 VO (EU) 347/2013, ABl L 2013/115, 39.

14 Der Begriff „Vorhabenträger“ bezeichnet gem Art 2 Z 6 TEN-E-VO „a) einen Übertragungs- bzw. Fernleitungsnetzbetreiber oder Verteilernetzbetreiber oder sonstigen Betreiber oder Investor, der ein Vorhaben von gemeinsamem Interesse entwickelt oder b) im Falle mehrerer Übertragungs- bzw. Fernleitungsnetzbetreiber, Verteilernetzbetreiber, sonstiger Betreiber, Investoren oder einer Gruppe dieser Akteure, diejenige Einrichtung mit Rechtspersönlichkeit nach dem geltendem nationalen Recht, die durch eine vertragliche Vereinbarung zwischen ihnen benannt wurde und die befugt ist, im Namen der Parteien der vertraglichen Vereinbarung rechtliche Verpflichtungen einzugehen und für sie die finanzielle Haftung zu übernehmen“; siehe auch die beinahe wortgleiche Formulierung in § 4 Abs 1 Z 5 E-InfrastrukturG (siehe FN 15).

15 Bundesgesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) 347/2013 zu Leitlinien für die europäische Infrastruktur (Energie-Infrastrukturgesetz – E-InfrastrukturG), BGBl I 2016/4.

bemerkenswertes Instrument in das Recht der Errichtung von Stromnetzen ein – die schon länger von mehreren Seiten geforderte¹⁶ Möglichkeit der Trassensicherung für Energieleitungsbauten.

Der vorliegende Beitrag soll einen Überblick über die Inhalte der TEN-E-VO sowie des österreichischen Energie-Infrastrukturgesetzes bieten sowie die Auswirkungen der transeuropäischen Netzplanungen¹⁷ auf das österreichische Starkstromwegerecht darstellen. Im Anschluss sollen die aus planungsrechtlicher Perspektive besonders interessierende Neuerung der Einführung eines Trassensicherungsinstruments für Vorhaben von gemeinsamem Interesse und daran anknüpfende verfassungsrechtliche Fragestellungen aufgegriffen und diskutiert werden.

II. Die TEN-E-VO

A. Primärrechtlicher Rahmen

Primärrechtliche Grundlage der Unionsplanungen sind die Art 170–172 AEUV, wonach die Union zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Verkehrs-, Telekommunikations- und Energienetze beiträgt und dabei auf den Verbund und die Interoperabilität der einzelstaatlichen Netze sowie den Zugang zu diesen zielt.¹⁸ Damit sollen vor allem „Flaschenhälse“ zwischen den Netzen ausgeglichen sowie deren technische Kompatibilität hergestellt werden, um das Funktionieren eines europaweiten Strommarkts zu ermöglichen.¹⁹ Zur Erreichung dieser Ziele werden in „Leitlinien“²⁰ die Ziele, Prioritäten und Grundzüge von in Betracht gezogenen Aktionen erfasst und „Vorhaben von gemeinsamem Interesse“ ausgewiesen.²¹

Die Netzplanungskompetenz der Union ist von beschränkter Reichweite: Schon Art 170 AEUV spricht davon, dass die EU lediglich einen „Beitrag“ zum Auf- und Ausbau der Netze leisten darf, die Zuständigkeit für Planung und Bau der Infrastrukturen liegt weiterhin primär bei den Mitgliedstaaten.²² Auch darf die EU nur „transeuropäische“ Netze behandeln, also solche, die für die Verwirklichung des Binnenmarkts bedeutsam sind;²³ das können sowohl Infrastrukturprojekte mit als auch ohne grenzüberschreitenden Charakter sein, etwa wenn mit ihnen Lücken oder Engpässe beseitigt werden.²⁴ Des Weiteren unterliegt die TEN-Kompetenz der geteilten Zuständigkeit zwischen Union und Mitgliedstaaten,²⁵ die Union darf also gemäß dem Subsidiaritätsprinzip nur einschreiten, wenn die grenzüberschreitende Funktion und die europäische Bedeutung eines

16 Siehe *Rechnungshof*, Bericht Bund 2011/8 „Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte“ (2011) 444 f; *ÖROK*, Flächenfreihaltung für linienhafte Infrastrukturvorhaben: Grundlagen, Handlungsbedarf & Lösungsvorschläge (2013) 151 ff; *Austrian Power Grid AG*, Netzentwicklungsplan 2015 (2015) 17 f.

17 Die TEN-E-VO behandelt nicht nur die in diesem Beitrag im Fokus stehenden Stromleitungen, sondern auch Vorhaben in den Bereichen Gas, Erdöl und CO₂; vgl Art 1 Abs 2 lit a TEN-E-VO.

18 Dabei sollen va insulare, eingeschlossene und am Rande gelegene Gebiete mit den zentralen Gebieten der Union verbunden werden; vgl Art 170 AEUV.

19 *Schäfer/Schröder* in *Streinz* (Hrsg), EUV/AEUV² (2012) Art 170 AEUV Rz 19.

20 Zur Charakteristik von Leitlinien siehe *Calliess* in *Calliess/Ruffert* (Hrsg), EUV/AEUV⁴ (2011) Art 170 AEUV Rz 3; *Schäfer/Schröder* in *Streinz*, EUV/AEUV² Art 171 AEUV Rz 12; *Jürgensen*, Gemeinschaftlicher und nationaler Grundrechtsschutz bei der Realisierung transnationaler Verkehrsnetze (1998) 59 ff; *Bogs*, Die Planung transeuropäischer Verkehrsnetze (2002) 152 uva.

21 Art 171 Abs 1 AEUV.

22 Vgl *N. Raschauer/Sander*, Vorfahrt für Energieinfrastrukturprojekte – Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zu Leitlinien für transeuropäische Energieinfrastruktur, SPRW 2012 VuV A, 9 (11).

23 *Schulenberg*, Die Energiepolitik der Europäischen Union (2009) 194.

24 *Neumann* in *Lenz/Borchardt* (Hrsg), EU-Verträge Kommentar⁶ (2013) Art 170 AEUV Rn 7.

25 Art 4 Abs 2 lit h AEUV.

Netzes durch die Mittel der Mitgliedstaaten nicht ausreichend berücksichtigt werden können.²⁶ Zusätzlich gibt Art 172 AEUV vor, dass Leitlinien und Vorhaben von gemeinsamem Interesse, die das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats betreffen, dessen Billigung bedürfen. Die Verdrängung einzelstaatlicher Interessen durch die Unionsplanung ist somit unmöglich, was die Bezeichnung der ausgewählten Projekte als „Vorhaben von *gemeinsamem* Interesse“ auch begrifflich belegt; vielmehr ist die TEN-Politik durch ein starkes Element der Zusammenarbeit zwischen EU und Mitgliedstaaten gekennzeichnet. Die Rolle der Einzelstaaten ist im besonders sensiblen, da im Kernbereich staatlicher Territorialhoheit gelegenen²⁷ raumwirksamen Planungsrecht bleibt somit weitestgehend gewahrt.

B. Rechtsform

Die jüngsten Leitlinien im Energiebereich ergingen – im Gegensatz zu früheren –²⁸ in der Handlungsform einer unmittelbar und allgemein geltenden Verordnung,²⁹ was die Kommission damit begründet, dass nur eine Verordnung in der Lage sei, die rechtzeitige Umsetzung der ehrgeizigen Ziele der Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 zu gewährleisten.³⁰ Dies erscheint primärrechtlich problematisch: Leitlinien sollen lediglich Ziele, Prioritäten und Grundzüge vorgeben und sind so grundsätzlich nicht unmittelbar gegenüber einem weiten Adressatenkreis vollzugsfähig, sondern bedürfen der mitgliedstaatlichen Umsetzung.³¹ Auch die Anordnungen der TEN-E-VO sind weitestgehend an die Mitgliedstaaten gerichtet, diese haben die vorgeschriebenen Verfahrensabläufe in ihre nationalen Genehmigungsverfahren zu implementieren; die prädestinierte Rechtsform wäre also der an die Mitgliedstaaten gerichtete Beschluss.³² Die deshalb von Teilen der Literatur³³ gesehene Primärrechtswidrigkeit der TEN-E-VO wird jedoch dadurch abgemildert, dass Form und Titel eines Rechtsakts laut dem EuGH lediglich ein Indiz für dessen Rechtsnatur sind, aber keine konstitutive Wirkung entfalten.³⁴ Für die Zuordnung zu einer der unionsrechtlichen Handlungsformen gem Art 288 AEUV kommt es damit regelmäßig auf Gegenstand und Inhalt an.³⁵ Da sogar die Vereinigung mehrerer Rechtssatzformen in einem Sekundärrechtsakt möglich ist,³⁶ kann die TEN-E-VO jedenfalls primärrechtskonform als „hinkende“³⁷ Verordnung interpretiert

26 Vgl Art 5 Abs 3 AEUV.

27 Vgl Gärditz, Europäisches Planungsrecht (2009) 49.

28 Zuletzt die Entscheidung 1364/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. 9. 2006 zur Festlegung von Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze und zur Aufhebung der Entscheidung 96/391/EG und der Entscheidung 1229/2003/EG, ABl L 2006/262, 1.

29 Ebenso die jüngsten Leitlinien im Verkehrs- bzw Telekommunikationsbereich; vgl VO (EU) 1315/2013, ABl L 2013/348, 1 und VO (EU) 283/2014, ABl L 2014/86, 14.

30 KOM (2011) 658 endg 9.

31 N. Raschauer/Sander, SPRW 2012 VuV A, 9 (12).

32 So auch die überwiegende Literatur, vgl Schäfer/Schröder in Streinz, EUV/AEUV² Art 171 AEUV Rz 5; Calliess in Calliess/ Ruffert (Hrsg), EUV/AEUV⁴ (2011) Art 172 AEUV Rz 8.

33 Vgl Armbricht, Infrastrukturplanung auf europäischer Ebene – Entwurf einer Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur, DVBl 2013, 479 (483 f); Reichert/Voßwinkel, Europäische Kommission: Leitlinien für den Ausbau transeuropäischer Netze (TEN-E), IR 2012, 98 (100), dies ebenso andeutend N. Raschauer/Sander, SPRW 2012 VuV A, 9 (11 f).

34 EuGH 29. 1. 1985, 147/83, Binderer/Kommission; 13. 12. 1989, C-322/88, Grimaldi/Fonds des maladies professionnelles.

35 EuGH 6. 10. 1982, 307/81, Alusuisse Italia/Rat und Kommission; 14. 12. 1962, 16 U 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes ua/Rat.

36 EuGH 14. 12. 1962, 16 U 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes ua/Rat; vgl Vcelouch in Mayer/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV, Art 288 AEUV (2010) Rz 10 f (Stand: Dezember 2010, rdb.at).

37 Zum Begriff Öhlinger/Potacs, EU-Recht und staatliches Recht⁵ (2014) 63; siehe auch B. Raschauer, Die Hochspannungsleitung als Verfassungsproblem, in FS Berka (2013) 575 (588).

werden. Die VO erfordert aber in weiten Teilen eine Konkretisierung durch die Mitgliedstaaten, die das österreichische Energie-Infrastrukturgesetz bewerkstelligen soll.

C. Vorhaben von gemeinsamem Interesse

Kernstück der planerischen Tätigkeit der Union ist die Identifizierung von Netzausbauvorhaben, die im gemeinsamen Interesse der Mitgliedstaaten und der Union liegen.³⁸ Um als Vorhaben von gemeinsamem Interesse³⁹ iSd TEN-E-VO ausgewiesen werden zu können, hat ein Vorhaben drei materielle Kriterien zu erfüllen: Erstens ist es für die Realisierung eines in Anhang I der Verordnung genannten „vorrangigen Energieinfrastrukturkorridors oder -gebiets“ erforderlich und so für die Erreichung der energiepolitischen Kernziele der Union – Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Versorgungssicherheit –⁴⁰ von besonderer Relevanz.⁴¹ Zweitens hat es supranationalen Charakter, quert also entweder die Grenze mindestens zweier Mitgliedstaaten, hat bei Lage in nur einem Mitgliedstaat erhebliche grenzüberschreitende Auswirkungen oder überschreitet die Grenze von mindestens einem Mitgliedstaat und einem Staat des europäischen Wirtschaftsraums.⁴² Drittens übersteigt sein potentieller Gesamtnutzen langfristig seine Kosten.⁴³ Bei der Bewertung des Gesamtnutzens sind die in Art 4 Abs 2 TEN-E-VO genannten Kriterien heranzuziehen, ein Vorhaben im Strombereich muss also mindestens einem der Kriterien Marktintegration, Nachhaltigkeit und Versorgungssicherheit dienen.

Die Auswahl von PCI erfolgt mittels mehrstufigen Verfahrens: Pro vorrangigem Infrastrukturkorridor bzw -gebiet wird eine „regionale Gruppe“ gebildet, die bei Stromvorhaben aus den betroffenen Mitgliedstaaten und der Kommission sowie den nationalen Regulierungsbehörden, den Übertragungsnetzbetreibern, der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) und dem ENTSO-Strom besteht.⁴⁴ Diese Gruppen erstellen eine Vorschlagsliste für PCI in ihrem Gebiet. Das Auswahlverfahren⁴⁵ beginnt mit dem Antrag eines Vorhabenträgers, der für sein Projekt den Status eines PCI anstrebt. Dieser bedarf der Genehmigung durch sämtliche Mitgliedstaaten, deren Hoheitsgebiet das Vorhaben betrifft.⁴⁶ Empfehlungen der Kommission, die auf eine überschaubare Gesamtanzahl der PCI abzielt, sind dabei zu berücksichtigen.⁴⁷ Auf Grundlage der regionalen Vorschlagslisten erstellt die Kommission die „Unionsliste der Vorhaben von gemeinsamem Interesse“ in Form eines delegierten Rechtsakts⁴⁸. Die Unionsliste tritt in Kraft, wenn weder das Europäische Parlament noch der Rat binnen zweier Monate Einspruch erheben⁴⁹ und wird als Anhang zur TEN-E-VO veröffentlicht.⁵⁰ Die

38 Vgl Durner, Konflikte räumlicher Planungen (2005) 515; Calliess in Calliess/Ruffert (Hrsg), EUV/AEUV⁴ (2011) Art 171 AEUV Rz 10.

39 In der Literatur setzte sich die vom englischen „*projects of common interest*“ abgeleitete Abkürzung „PCI“ durch, welche im Folgenden verwendet wird.

40 Vgl ErwGr 3 TEN-E-VO.

41 Art 4 Abs 1 lit a TEN-E-VO.

42 Art 4 Abs 1 lit c TEN-E-VO.

43 Art 4 Abs 1 lit b TEN-E-VO.

44 Punkt 1. Anhang III TEN-E-VO; Entscheidungsbefugnisse besitzen in dieser Gruppe nur die MS und die Kommission, vgl Art 3 Abs 1 letzter Satz TEN-E-VO.

45 Siehe Punkt 2. Anhang III TEN-E-VO.

46 Art 3 Abs 3 lit a TEN-E-VO; vgl Art 172 UAbs 2 AEUV.

47 Art 3 Abs 3 lit b TEN-E-VO.

48 Vgl Art 290 AEUV, Art 16 TEN-E-VO.

49 Art 16 Abs 5 TEN-E-VO.

50 Art 3 Abs 4 TEN-E-VO; dies erfolgte erstmals mit der Delegierten VO (EU) 1391/2013, ABI 2013/349, 28.

Liste ist alle zwei Jahre zu prüfen und aktualisieren,⁵¹ was zuletzt mit der Delegierten VO (EU) 89/2016 erfolgte, die seit 16. 2. 2016 in Geltung steht.⁵²

D. Beschleunigtes Genehmigungsverfahren

Die wichtigste Zielsetzung der TEN-E-VO ist die Erleichterung der rechtzeitigen Durchführung von PCI durch die Straffung und Beschleunigung der nationalen Genehmigungsverfahren für Energieleitungen,⁵³ wurden lange und unsichere Verfahren doch als derzeit größtes Hemmnis des Netzausbaus ausgemacht.⁵⁴ Diese Verfahrensbeschleunigung soll sich vor allem aus vier Maßnahmen ergeben: der Zuerkennung eines „Vorrangstatus“ für PCI, der Verfahrenskonzentration bei einer zuständigen nationalen Behörde, der Verpflichtung zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung und der Vorgabe einer Verfahrensstruktur.

1. Vorrangstatus für PCI

Mit dem Status als PCI wird einem Vorhaben ex lege seine Erforderlichkeit in energiepolitischer Hinsicht – diese jedoch unbeschadet der genauen Trassenführung und Technologie – und der höchstmögliche Status⁵⁵ in nationalen Genehmigungsverfahren zuerkannt;⁵⁶ ebenso wird das in der FFH-⁵⁷ und WasserrahmenRL⁵⁸ geforderte öffentlichen Interesse verliehen.⁵⁹ Dies schlägt unmittelbar auf sämtliche nationale Verfahren durch, in denen das Vorhandensein der energiepolitischen Erforderlichkeit oder eines ähnlichen öffentlichen Interesses ein Bewilligungskriterium darstellt,⁶⁰ dieser Teil der Behördenentscheidung wird damit durch das PCI-Auswahlverfahren planerisch vorweggenommen.

Das österreichische Starkstromwegesetz 1968 (StWG 1968)⁶¹ etwa stellt auf das Vorliegen eines solchen Interesses ab: Gemäß § 7 StWG 1968 hat die Behörde eine Bau- und Betriebsbewilligung

51 Art 3 Abs 4 TEN-E-VO.

52 Delegierte Verordnung (EU) 2016/89 der Kommission vom 18. 11. 2015 zur Änderung der Verordnung (EU) 347/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Unionsliste der Vorhaben von gemeinsamem Interesse, ABl L 2016/19, 1.

53 Vgl Art 1 Abs 2 lit b TEN-E-VO.

54 *Europäische Kommission*, Mitteilung „Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach – ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz“, KOM(2010) 677 endg 8; *Europäische Kommission*, Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen „Energieinfrastruktur: Investitionsbedarf und -lücken“ vom 10. 6. 2011, SEK (2011) 755, 5 ff.

55 Ein solcher Status existiert im österreichischen Starkstromwegerecht nicht; anders etwa in Deutschland, wo das Energieleitungsausbaugesetz 2009 (EnLAG) 24 priorisierte Netzausbauprojekte definiert; dazu ausführlich *Schirmer*, Das Gesetz zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze, DVBl 2010, 1349; vgl dazu auch den in Österreich vor dem 1. 7. 1990 existierenden Status als „bevorzugter Wasserbau“ gem § 100 Abs 2 WRG idF BGBl 1988/693.

56 Art 7 Abs 1 u 3 TEN-E-VO.

57 Vgl Art 6 Abs 4 RL 92/43/EWG des Rates vom 21. 5. 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl L 1992/206, 7.

58 Vgl Art 4 Abs 7 RL 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. 10. 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl L 2000/327, 1.

59 Art 7 Abs 8 TEN-E-VO.

60 Vgl noch zum Kommissionsvorschlag KOM (2011) 568 endg *N. Raschauer/Sander*, SPRW 2012 VuV A, 9 (14); dieser Vorschlag sprach allerdings statt von der „Erforderlichkeit in energiepolitischer Hinsicht“ noch vom „öffentlichen Interesse“ und der „Notwendigkeit der Vorhaben“; vgl Art 8 Abs 2 des Kommissionsvorschlags.

61 Bundesgesetz vom 6. 2. 1968 über elektrische Leitungsanlagen, die sich auf zwei oder mehrere Bundesländer erstrecken (Starkstromwegesetz 1968), BGBl 1968/70.

für eine überregionale⁶² elektrische Leitungsanlage für Starkstrom zu erteilen, wenn diese dem öffentlichen Interesse an der Versorgung der Bevölkerung oder eines Teiles derselben mit elektrischer Energie nicht widerspricht.⁶³ Das öffentliche Versorgungsinteresse liegt in der ausreichenden, sicheren und zuverlässigen sowie preiswerten Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigem Strom.⁶⁴ Das Verfahren nach dem StWG 1968 umfasst dabei ausschließlich den vom Projektwerber eingereichten Gegenstand;⁶⁵ auch mit gem § 7 Abs 1 Satz 2 StWG 1968 zu erteilenden Auflagen kann nicht projektändernd eingegriffen werden. Diese haben sich in einem engen Rahmen zu bewegen und können etwa technische Modifikationen, keinesfalls aber schwere Eingriffe in das Projekt wie zB die Änderung des Trassenverlaufs oder ähnliches enthalten.⁶⁶ Da auch die in Satz 3 leg cit aufgetragene „Abstimmung“ mit bereits vorhandenen oder bewilligten Anlagen und mit den Erfordernissen anderer Rechtsmaterien wie der Landeskultur, dem Forstwesen, der Raumplanung, dem Naturschutz ua nach Judikatur und Literatur lediglich zu Auflagen und nie zur Abweisung des eingereichten Projekts führen kann,⁶⁷ hat der Projektwerber bei Vorliegen des öffentlichen Energieversorgungsinteresses Rechtsanspruch auf Erteilung der starkstromwegerechtlichen Bewilligung.⁶⁸ Entgegenstehen können einem solchen Rechtsanspruch nach der stRsp des VwGH allenfalls gegenläufige Interessen eines von der Leitungsführung unmittelbar betroffenen Grundstückseigentümers oder sonstigen dinglichen Berechtigten am Schutz seiner Gesundheit oder seines verfassungsrechtlich gewährleisteten Eigentums.⁶⁹ Die *Ex-lege*-Zuerkennung des öffentlichen Versorgungsinteresses durch die TEN-E-VO ist insofern im starkstromwegerechtlichen Genehmigungsverfahren von überragender Bedeutung. Der Spielraum

62 Das StWG 1968 behandelt nur Leitungsanlagen, die sich auf zwei oder mehrere Bundesländer erstrecken. Bloß regionale Stromleitungen fallen in den Anwendungsbereich der Starkstromwegegesetze der Länder (siehe zB das Gesetz vom 10. 11. 1970 über elektrische Leitungsanlagen, die sich auf den Bereich des Bundeslandes Steiermark erstrecken [Steiermärkisches Starkstromwegegesetz 1971], LGBl 1971/14), die als Ausführungsgesetze zum Bundes-Grundsatzgesetz (Bundesgesetz vom 6. 2. 1968 über elektrische Leitungsanlagen, die sich nicht auf zwei oder mehrere Bundesländer erstrecken, BGBl 1968/71) erlassen wurden. Da sich die Regelungen für überregionale und regionale Leitungsanlagen jedoch weitgehend entsprechen, gelten die nachfolgenden Ausführungen zum Bundes-StWG – soweit nichts Abweichendes festgestellt wird – sinngemäß auch für die Starkstromwegegesetze der Länder.

63 Dieses Nicht-Widersprechen ist nach der Judikatur verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass die Behörde zu prüfen hat, ob das eingereichte Projekt dem öffentlichen Interesse entspricht – und nicht nur bloß nicht widerspricht; die gegenständliche Leitungsanlagen muss die Versorgungssituation also verbessern; vgl Beschluss des VfGH 6. 6. 2005, B 509/05 (wiedergegeben in VwGH 4. 3. 2008, 2005/05/0281) sowie VwGH 21. 5. 1959, 1019/1020/56.

64 Vgl VwGH 4. 3. 2008, 2005/05/0281; US 8. 3. 2007, 9 B/2005/8-431, *Stmk-Bgld 380-kV-Leitung II (Teil Stmk)*; vgl auch § 40 Abs 1 Z 7 u 11 EIWOG 2010, BGBl I 2010/110.

65 Vgl *Neubauer/Onz/Mendel*, Starkstromwegerecht (2010) § 7 StWG Rz 107.

66 Vgl *Stolzlechner*, Elektrische Freileitungen und Landschaftsschutz im Land Salzburg, ZfV 1984, 240 (246 f), der etwa rein „kosmetische Auflagen“ (zB Farbgebung) oder die Vorschreibung der Verlegung einzelner Masten für zulässig hält, eine Trassenverlegung oder Pflicht zur unterirdischen Verkabelung jedoch für „sicher unzulässig“; zur Diskussion um die Verkabelungspflicht von Stromleitungen siehe auch *Berka*, Gutachten „Zur Verfassungsmäßigkeit der Verkabelungspflicht nach § 54a des Entwurfs einer Salzburger Landeselektrizitätsgesetz-Novelle 2008“ (2008) 9 ff, abrufbar unter <http://www.salzburg.gv.at/Stellungnahmen%20zu%20Gesetzentw%C3%BCrfen/H-Landeselektrizit%C3%A4tsgesetz-Novelle%202008/verkabelung%20gutachten%20berka.pdf> (abgefragt am 7. 3. 2016) sowie *Bräuer*, Die Genehmigung der 380-kV-Salzburgleitung: Erdverkabelung versus Freileitung, RdU 2011, 91; vgl auch *Neubauer/Onz/Mendel*, Starkstromwegerecht § 7 StWG Rz 107 ff.

67 Vgl US 8. 3. 2007, 9 B/2005/8-431, *Stmk-Bgld 380-kV-Leitung II (Teil Stmk)*: „Erweist sich die Errichtung einer Anlage, die Verwirklichung eines Vorhabens, als rechtlich geboten, dann haben materienfremde Interessen zurückzutreten.“; ebenso *Mayer*, Rechtsfragen der Verbundwirtschaft, *ecolex* 1996, 45 (48 f); *Hauer*, Starkstromwegeplanung, in *Hauer/Nußbaumer*, Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht (2006) 304 (306 und 306 FN 21); *Berka*, Gutachten Salzburger Landeselektrizitätsgesetz-Novelle 9 ff.

68 *Neubauer/Onz/Mendel*, Starkstromwegerecht § 7 StWG Rz 13.

69 Vgl *Berka*, Gutachten Salzburger Landeselektrizitätsgesetz-Novelle 9 mit Nachweisen aus der Judikatur.

der Behörde, deren Hauptaufgabe an sich die Feststellung dieses Interesses ist, wird denkbar gering; die starkstromwegerechtliche Bewilligung von PCI wird so zur Formsache.

Auch in weiteren Verfahren, die zur Gesamtgenehmigung einer Starkstromanlage oftmals durchzuführen sind, sind ähnlich geartete öffentliche Interessen zu prüfen und werden durch die TEN-E-VO präeterminiert. So erlaubt etwa § 13b Abs 2 Z 2 stmk NSchG Projektbewilligungen in Europaschutzgebieten bei Vorliegen von „zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art“, ein solches Interesse verlangen auch die §§ 13c und 13d leg cit für Ausnahmen von Pflanzen- und Tierschutzbestimmungen.⁷⁰ Ausnahmen vom wasserrechtlichen Verschlechterungsverbot sind bei „übergeordnetem öffentlichen Interesse“⁷¹ möglich, eine forstrechtliche Rodungsbewilligung kann dann erteilt werden, „wenn ein öffentliches Interesse an einer anderen Verwendung der zur Rodung beantragten Fläche das öffentliche Interesse an der Erhaltung dieser Fläche als Wald überwiegt“⁷². Auch in Enteignungsverfahren und sonstigen grundrechtlichen Abwägungsentscheidungen ist das Vorliegen öffentlicher Interessen vonnöten. In all diesen Verfahren ist deren Ermittlung nicht weiter Gegenstand einer intensiven Auseinandersetzung zwischen Behörde und Verfahrensbeteiligten.⁷³ Das bedeutet aber freilich nicht, dass die Genehmigung anhand dieser Materiengesetze nicht durch andere, dem energiepolitischen Interesse gegenläufige öffentliche Interessen verhindert werden kann.

2. Verfahrenskonzentration

Für die Errichtung einer Stromleitung sind regelmäßig mehrere Bewilligungen, zB starkstromwege-, wasser-, forst-, oder naturschutzrechtliche, von meist mehreren Behörden notwendig. Um die sich daraus ergebende Komplexität des Genehmigungsprozesses für Energieinfrastrukturprojekte zu mindern und seine Effizienz und Transparenz zu verbessern,⁷⁴ musste in jedem Mitgliedstaat eine einheitliche zuständige Behörde benannt werden, die nach Wahl der Mitgliedstaaten entweder (1) allein zuständig für Bewilligungsverfahren von PCI ist und eine „umfassende Entscheidung“ erlässt („integriertes Schema“) oder (2) die Einzelentscheidungen betroffener Behörden koordiniert, Erledigungsfristen setzt und bei Fristversäumnis die Entscheidung selbst vornimmt („koordiniertes Schema“) oder (3) lediglich in koordinativer Rolle auftritt, ohne die Entscheidung säumiger Behörden übernehmen zu können („Kooperationsschema“).⁷⁵ Im österreichischen Energie-Infrastrukturgesetz hat man sich für letzteres Schema entschieden und benennt den BM für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (BMWFW) als zuständige Behörde. Seine koordinierende Rolle übt der BMWFW jedoch nur für nicht UVP-pflichtige Vorhaben sowie bei Zuständigkeit mehrerer UVP-Behörden aus; bei UVP-pflichtigen Vorhaben soll durch Übertragung⁷⁶ an die ohnehin allein zuständige UVP-Behörde eine dem integrierten Schema gleiche Verfahrenskonzentration erreicht werden.⁷⁷

70 §§ 13c Abs 6 Z 3 und 13d Abs 5 Z 3 stmk NSchG.

71 § 104a Abs 2 Z 2 WRG 1959.

72 § 17 Abs 3 ForstG.

73 N. Raschauer/Sander, SPRW 2012 VuV A, 9 (15).

74 Vgl ErwGR 29 TEN-E-VO.

75 Art 8 Abs 3 lit a–c TEN-E-VO; die Auswahl letzteren Schemas muss der Kommission unter Angabe von Gründen bekanntgegeben werden.

76 Vgl Art 8 Abs 2 TEN-E-VO.

77 ErläutRV 626 BlgNR 25. GP 3.

3. Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung

Um schon frühzeitig etwaigen Verzögerungen der Herstellung von Infrastrukturprojekten durch Widerstände in der Bevölkerung entgegenzuwirken, sieht die TEN-E-VO Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz und der Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Zu diesem Zweck erstellen die Mitgliedstaaten ein Verfahrenshandbuch für das Genehmigungsverfahren des jeweiligen PCI.⁷⁸ Der Vorhabenträger hat innerhalb dreier Monate nach dem Beginn des Genehmigungsverfahrens ein diesem Verfahrenshandbuch folgendes Konzept für die Öffentlichkeitsbeteiligung zu erstellen und zur Genehmigung vorzulegen.⁷⁹ Die erste Anhörung der Öffentlichkeit muss sodann noch vor der Einreichung der endgültigen und vollständigen Antragsunterlagen erfolgen;⁸⁰ dabei sind die von einem PCI „betroffenen Kreise“, darunter Behörden, Grundbesitzer und in der Nähe des Vorhabens lebende Bürger sowie die breite Öffentlichkeit und deren Verbände, Organisationen und Gruppen umfassend und frühzeitig zu informieren und schon zu einem Zeitpunkt anzuhören, zu dem etwaige Bedenken noch berücksichtigt werden können.⁸¹ Zur Vorbereitung auf diese erste öffentliche Anhörung sind der Öffentlichkeit schon vorab Informationen in einer Informationsbroschüre sowie online zur Verfügung zu stellen.⁸² Die im Rahmen dieser Anhörung erzielten Ergebnisse, die vom Vorhabenträger in einem Bericht an die zuständige Behörde zusammenzufassen sind, tragen dazu bei, die am besten geeignete Trasse für das Vorhaben zu finden.⁸³

4. Verfahrensstruktur

Die TEN-E-VO gibt Verfahren zur Genehmigung von PCI eine einheitliche Struktur. Dieses wird in die Phasen „Vorantragsabschnitt“ und „formaler Genehmigungsabschnitt“ unterteilt und auf eine Verfahrensdauer von grundsätzlich⁸⁴ drei Jahren und sechs Monaten beschränkt.⁸⁵

Der binnen zwei Jahren⁸⁶ stattfindende Vorantragsabschnitt dient der durch die Behörde begleiteten Heranführung des Vorhabenträgers an die eigentliche Genehmigung.⁸⁷ An seinem Beginn steht die Mitteilung und Beschreibung des geplanten Vorhabens an die zuständige Behörde und die Bestätigung ihrer Annahme durch diese.⁸⁸ Sodann legt die Behörde den Inhalt der für eine umfassende Genehmigungsentscheidung nötigen Antragsunterlagen fest und erstellt in enger

78 Art 9 Abs 1 TEN-E-VO; dieses Verfahrenshandbuch hat mindestens die in Anhang VI TEN-E-VO genannten Informationen zu enthalten, also etwa zu einschlägigen Rechtsvorschriften, einzuholenden Entscheidungen und Stellungnahmen, den einzelnen Phasen des Genehmigungsverfahrens und den zuständigen Behörden.

79 Art 9 Abs 3 TEN-E-VO.

80 Art 9 Abs 4 TEN-E-VO.

81 Punkt 3. a) Anhang VI TEN-E-VO.

82 Punkt 5. und 6. Anhang VI TEN-E-VO.

83 Art 9 Abs 4 TEN-E-VO.

84 Diese Frist kann verlängert werden: Kommt die zuständige Behörde zum Schluss, dass einer der beiden oder beide Abschnitte nicht in der grundsätzlich vorgeschriebenen Zeit abgeschlossen sein werden, kann sie einen bzw beide Abschnitte um insgesamt maximal neun Monate verlängern; die absolute Verfahrensobergrenze erweitert sich so auf maximal vier Jahre und drei Monate; vgl Art 10 Abs 2 TEN-E-VO.

85 Art 10 TEN-E-VO.

86 Art 10 Abs 1 lit a TEN-E-VO.

87 Eine ähnlich geartete Verfahrensunterstützung kennt man aus der DienstleistungsRL, wonach Dienstleistungserbringer alle Verfahren und Formalitäten, die für die Aufnahme ihrer Dienstleistung erforderlich sind, insbesondere Erklärungen, Anmeldungen oder die Beantragung von Genehmigungen bei den zuständigen Behörden, über einen „einheitlichen Ansprechpartner“ abwickeln können; vgl Art 6 RL 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. 12. 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl L 2006/376, 37.

88 Art 10 Abs 1 lit a; die Mitteilung kann auch abgelehnt werden, wenn die Behörde der Ansicht ist, dass das Vorhaben noch nicht reif für den Beginn des Genehmigungsverfahrens ist.

Zusammenarbeit mit dem Vorhabenträger und anderen betroffenen Behörden einen detaillierten Plan für das Genehmigungsverfahren, der vor allem Angaben zu den geplanten Phasen des Verfahrens und deren Dauer bzw zu den wichtigsten „Meilensteinen“ des Verfahrens enthält.⁸⁹ Reicht der Projektwerber die Antragsunterlagen ein, kann die Behörde zur Nachreichung von fehlenden Informationen auffordern bzw diese bei Vollständigkeit innerhalb von drei Monaten annehmen, womit der formale Genehmigungsabschnitt beginnt.⁹⁰

Diese zweite Phase, das eigentliche Genehmigungsverfahren, dauert grundsätzlich ein Jahr und sechs Monate und endet mit der „umfassenden Entscheidung“ über die Genehmigungsfähigkeit des Projekts.⁹¹

Die Vorgabe dieses Genehmigungsverfahrens führt insgesamt zu einer Europäisierung des Verfahrens in den einzelnen Mitgliedstaaten, was Vorhabenträgern von grenzüberschreitenden Stromleitungsprojekten sicherlich entgegenkommt. Ob außer diesem Harmonisierungseffekt positive Auswirkungen auf Effizienz und Verfahrensdauer erwartet werden können, ist jedoch schon aufgrund dessen zu bezweifeln, dass die Verordnung keinerlei Sanktionen bei Fristüberschreitungen vorsieht; die zuständige Behörde muss die betreffende regionale Gruppe lediglich darüber unterrichten, welche Maßnahmen zum möglichst verzögerungsfreien Abschluss des Genehmigungsverfahrens getroffen wurden oder beabsichtigt sind, ihre Entscheidungszuständigkeit wird dadurch nicht berührt. Schärfere Maßnahmen, wie etwa eine Weisungsmöglichkeit, sind nicht vorgesehen.⁹²

III. Die nationale Konkretisierung der Verfahrensbestimmungen: Das Energie-Infrastrukturgesetz

Die Konkretisierung der „hinkenden“⁹³ TEN-E-VO erfolgt mit dem Energie-Infrastrukturgesetz, das vor allem die Umlegung der europarechtlichen Verfahrensbestimmungen in das nationale Recht zum Ziel hat. Da die Vorgaben der TEN-E-VO nur wenige ausgewählte Projekte in Österreich betreffen,⁹⁴ wurde zu ihrer Umsetzung die Systematik eines eigenen Gesetzes gewählt, das den an sich anzuwendenden Materiengesetzen lediglich dort materiell derogiert, wo das Energie-Infrastrukturgesetz Sondervorschriften für PCI vorsieht. Ansonsten bleiben diese uneingeschränkt anwendbar.⁹⁵ Zuständig zur Vollziehung des Gesetzes ist der BMFW (fortan: „Infrastrukturbehörde“).⁹⁶ Diese Zuständigkeit nutzt dieser in PCI-Genehmigungsverfahren in Anwendung des Kooperationschemas gem Art 8 Abs 3 lit c TEN-E-VO in koordinierender Funktion zwi-

89 Art 10 Abs 4 sowie Punkt 2. Anhang VI TEN-E-VO; dieser Plan ist bei grenzüberschreitenden Vorhaben von den betroffenen Behörden verschiedener Mitgliedstaaten gemeinsam auszuarbeiten, die Zeitpläne sind dabei zu harmonisieren.

90 Art 10 Abs 4 lit c TEN-E-VO.

91 Art 10 Abs 1 lit b TEN-E-VO.

92 Vgl *Nettesheim*, Transeuropäische Energieinfrastruktur und EU-Binnenmarkt – Die Neuregelung der TEN-E, in *Giegerich*, Herausforderungen und Perspektiven der EU (2012) 77 (92 f); *Fischerauer*, Die Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur, *EnWZ* 2013, 56 (60).

93 Vgl oben Kapitel II.B.

94 Im Elektrizitätsbereich befinden sich sechs Leitungs- und vier Speicherprojekte auf der aktuellen Unionsliste.

95 Vgl § 5 E-InfrastrukturG.

96 Siehe §§ 6 und 18 E-Infrastruktur-G.

schen den nach den Materiengesetzen befassten Behörden. Für UVP-pflichtige PCI ist ausschließlich die UVP-Behörde kompetent.⁹⁷

Die wesentlichste Funktion des Energie-Infrastrukturgesetzes ist die Konkretisierung und nationale Implementierung der Verfahrensvorschriften der TEN-E-VO. Dabei wird zwischen UVP-pflichtigen und nicht UVP-pflichtigen Vorhaben unterschieden. In letztgenannten Verfahren beginnt der Vorantragsabschnitt mit dem Antrag eines Vorhabenträgers bei der Infrastrukturbehörde, dem das grundsätzliche Konzept des Vorhabens insbesondere hinsichtlich beabsichtigter technischer Konzeption, Trassenplanung und Öffentlichkeitsbeteiligung beizulegen sind. Die Infrastrukturbehörde hat diesen Antrag den voraussichtlich zuständigen Behörden weiterzuleiten, welche binnen angemessener Frist Stellung nehmen können, insbesondere zur Frage, ob die vorgelegten Unterlagen reif für den Beginn des Vorantragsabschnitts sind. Spätestens drei Monate nach Antragstellung bestätigt die Behörde den Antrag oder lehnt diesen unter Angabe von Gründen ab. Mit Bestätigung des Antrags beginnt die zweijährige Verfahrensfrist gem Art 10 Abs 1 lit a TEN-E-VO zu laufen.⁹⁸

Im Vorantragsabschnitt sind die betroffenen Kreise iSd Anhangs VI Z 3 lit a TEN-E-VO zu hören. Dazu hat die Infrastrukturbehörde eine öffentliche Erörterung nach § 44c Abs 1 und 2 AVG durchzuführen, wo der Vorhabenträger die Grundsätze seines Projekts darzulegen hat; in dieser Erörterung ist jedermann berechtigt, Fragen zu stellen und Stellungnahmen abzugeben. Spätestens sechs Monate nach der Anhörung hat die Infrastrukturbehörde nach Beiziehung aller zuständigen Behörden zum Vorhaben Stellung zu nehmen und dabei offensichtliche Mängel aufzuzeigen und zusätzlich erforderliche Angaben anzuführen. Dabei teilt die Behörde mit, welche Unterlagen den Genehmigungsanträgen beizulegen sind und übermittelt einen Zeitplan für das Genehmigungsverfahren.⁹⁹

Binnen maximal neun Monaten nach dieser Mitteilung hat der Vorhabenträger die Pflicht, die Genehmigungen für sein Vorhaben zu beantragen. Die zuständigen Behörden haben die Möglichkeit, sich binnen angemessener Frist dahingehend zu äußern, ob das Vorhaben reif für den Beginn des formalen Genehmigungsabschnitts ist und welche Informationen gegebenenfalls noch fehlen. Innerhalb von drei Monaten ab Einreichung der vollständigen Anträge werden diese von der Infrastrukturbehörde unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Genehmigungsbehörden bestätigt oder abgelehnt.¹⁰⁰

Damit beginnt der formale Genehmigungsabschnitt. In diesem haben die zuständigen Behörden Genehmigungsanträge für PCI nach Möglichkeit prioritär zu behandeln, für eine effiziente Durchführung der Verfahren zu sorgen und spätestens binnen der sechsmonatigen Frist gem § 73 AVG nach Antragsbestätigung zu entscheiden.¹⁰¹ Die Infrastrukturbehörde tritt – soweit sie nicht selbst Genehmigungsbehörde ist (zB im starkstromwegerechtlichen Bau- und Betriebsbewilligungsverfahren)¹⁰² – als Koordinator auf. Ihre Befugnisse dabei sind von lediglich influenzierender Natur: so kann sie die zuständigen Behörden „unterstützen“, sich mit den sonstigen Geneh-

97 Die Umlegung der Verfahrensbestimmungen für UVP-pflichtige Vorhaben in das UVP-G 2000 erfolgte in dessen neu geschaffenen §§ 30–34.

98 § 10 Abs 1–3 E-InfrastrukturG.

99 § 10 Abs 4–6 E-InfrastrukturG.

100 § 10 Abs 7 E-InfrastrukturG.

101 § 11 E-InfrastrukturG.

102 Vgl § 24 StWG 1968.

migungsbehörden zur Koordination der effizienten Verfahrensabwicklung abstimmen und Zeitpläne erstellen, die einen straffen Verfahrensablauf vorsehen.¹⁰³ „Härtere“ Eingriffsformen wie die im integrierten Schema gem Art 8 Abs 3 lit a TEN-E-VO vorgesehene Devolution und Genehmigungsfiktion sind nicht vorgesehen.

Für UVP-pflichtige Vorhaben wird der Verfahrensablauf direkt in das UVP-G 2000 implementiert. Die UVP-Behörde ist alleinzuständig, die Energie-Infrastrukturbehörde ist jedoch wie eine mitwirkende Behörde einzubinden und zu informieren; zudem tritt sie in Verfahren, für die mehrere UVP-Behörden zuständig sind, als Koordinator mit den oben genannten Befugnissen auf. Der wesentlichste Unterschied zwischen den Verfahren für UVP-pflichtige und nicht UVP-pflichtige PCI ist dabei, dass die Antragstellung für den formalen Genehmigungsabschnitt – das eigentliche UVP-Verfahren – nicht abgelehnt werden kann und auch keine Pflicht zu dieser besteht.¹⁰⁴

IV. Zwischenfazit

In einer ersten Bewertung der transeuropäischen Netzplanungen und ihrer Auswirkungen auf das österreichische Starkstromwegerecht stellt man fest, dass erstmals eine „Schicht planerischer Verarbeitung“¹⁰⁵ zwischen das abstrakt-generelle Gesetz und die behördliche Einzelfallentscheidung tritt. Indem konkrete Projekte definiert werden, können staatliche oder unionale Interessen am Netzausbau artikuliert werden. Deren Priorisierung soll diesen Interessen zum Durchbruch verhelfen, die benötigten Netze sollen gebaut werden.

Mit dieser verstaatlichten Netzausbauplanung tritt die Europäische Union den die Projekte ausführenden Netzbetreibern zur Seite: vor allem das Behördenverfahren, das den Netzausbau bisher oftmals behinderte, soll effizienter und beschleunigt abgewickelt werden. In die Pflicht genommen sind damit vor allem die nationalen Genehmigungsbehörden. Doch auch für die Netzbetreiber werden die beschleunigenden Effekte bei der Umsetzung von PCI Auswirkungen haben, indem sie insbesondere zur Antragstellung im formellen Genehmigungsverfahren binnen vorgeschriebener Frist verpflichtet sind und ihnen der Entzug des Projekts bei auftretenden Verzögerungen mit nachfolgender Ersatzvornahme eines Dritten droht.¹⁰⁶

Die Beurteilung der möglichen Wirksamkeit der TEN-E-Gesetzgebung bei nationalen Genehmigungsverfahren für Leitungsbauprojekte fällt jedoch ambivalent aus. Positiv zu bewerten ist sicherlich die *Ex-lege*-Zuerkennung des öffentlichen energiewirtschaftlichen Interesses für PCI, durch die eine tiefgehende Auseinandersetzung zwischen Behörden und Verfahrensbeteiligten diesbezüglich unterbleiben kann. Auch die Einführung eines Vorantragsabschnitts, in dem unter anderem die Öffentlichkeit schon frühzeitig zu informieren ist, kann dazu führen, ausgereifere Projekte in das eigentliche Genehmigungsverfahren einzubringen. Die Behörden werden schon frühzeitig zum Akteur eines modernen „Verfahrensmanagements“, können so öffentliche Interessen schon vor dem eigentlichen Genehmigungsverfahren ausdrücken und die Genehmigungsfähigkeit im mediativen Weg der Zusammenarbeit herstellen.

103 § 12 E-InfrastrukturG.

104 Vgl §§ 30–34 UVP-G 2000.

105 Gärditz, Europäisches Planungsrecht 7.

106 Vgl Art 5 Abs 7 TEN-E-VO.

Zu keinen wesentlichen Neuerungen kommt es in der Behördenstruktur. Da das geplante Energie-Infrastrukturgesetz scheinbar möglichst wenig in bestehende – vor allem kompetenzrechtliche – Strukturen eingreifen soll und zum Kooperationsschema gem Art 8 Abs 3 lit c TEN-E-VO gegriffen wurde, bleibt die Rolle der Infrastrukturbehörde – mit Ausnahme von Bereichen, in der ihr die Entscheidungskompetenz ohnehin schon zukam – rein koordinierend. „Härtere“ Befugnisse, wie sie in den beiden anderen Behördenschemata der Verordnung etwa in Form einer Alleinzuständigkeit oder einer Devolutionsbefugnis der Infrastrukturbehörde vorgesehen sind, wurden nicht übernommen. Der von der TEN-E-VO vorgesehene Konzentrationseffekt verpufft so weitgehend. Eine merkliche Beschleunigung der Verfahren ist damit nicht zu erwarten, besteht doch die einzige Neuerung darin, dass alle betroffenen Behörden einen gemeinsamen Ansprechpartner erhalten.¹⁰⁷

Dass die nationale Konkretisierung der Verfahrensvorschriften der TEN-E-VO durch ein eigenes Gesetz und nicht durch Einflechtung in das UVP-G 2000 und andere relevante Materiengesetze erfolgte, ist zu begrüßen. Da sehr wohl PCI ohne UVP-Pflicht denkbar sind – so kann ein PCI etwa einen kurzen Lückenschluss oder eine nicht über die Schwelle des § 3a UVP-G 2000 tretende Änderung bewirken – wäre eine Implementierung der TEN-E-Vorgaben lediglich in das UVP-G ungenügend gewesen. Eine Anbindung an mehrere Materiengesetze hätte zu einer Zersplitterung des an sich kompakten, nur verhältnismäßig wenige Projekte betreffenden Rechtsgebiets geführt. Die Systematik eines einheitlichen Gesetzes, das neben Vorgaben für das Starkstromwegerecht auch solche für alle anderen von der TEN-E-VO behandelten Infrastrukturkategorien enthält und den Materiengesetzen nur in den nötigen Bereichen materiell derogiert, war der denkbar beste Weg.

Nach diesem Überblick über die wesentlichen Inhalte der TEN-E-VO und deren nationaler Umsetzung in Österreich soll im Folgenden der Blick auf eine aus raumplanungsrechtlicher Sicht bemerkenswerte Neuerung gelenkt werden, die das Energie-Infrastrukturgesetz nach der Regierungsvorlage über die Vorgaben der europarechtlichen Bestimmungen hinausgehend schafft: die Möglichkeit der Festlegung von Trassenplanungsgebieten bei der Umsetzung von PCI.

V. Trassensicherung bei der Umsetzung von PCI

Um der tatsächlichen Durchführung der in der TEN-E-Politik definierten Leitungsvorhaben weiteren Schub zu verleihen, sieht das Energie-Infrastrukturgesetz die Möglichkeit der Schaffung von Trassenplanungsgebieten für PCI vor. Mit diesem Planungsinstrument wird erstmals ein Mechanismus zur Sicherung von für Leitungsanlagen benötigten Flächen im Anwendungsbereich des Bundes-Starkstromwegegesetzes eingeführt. Sinn und Zweck einer solchen Regelung, die man in ähnlicher Form aus dem Straßen-¹⁰⁸ bzw Eisenbahnrecht¹⁰⁹ sowie auch bereits aus dem Kärntner Starkstromwegegesetz¹¹⁰ kennt, ist es, das Heranbauen an die voraussichtlich benötigte Trasse schon in einem frühen Projektstadium zu verhindern. Ohne ein derartiges Sicherungsinstrument können Bebauungen (zB für Wohnzwecke) am geplanten Trassengebiet nämlich so lange nicht verhindert werden, bis der Vorhabenträger der Stromleitung über eine rechtskräftige Baubewilli-

107 Vgl *Fischerauer*, EnWZ 2013, 60.

108 Vgl § 14 Bundesstraßengesetz BGBl 1971/286 bzw zB § 52 stmk Landes-Straßenverwaltungsgesetz 1964 LGBl 1964/154; § 41 krnt Straßengesetz 1991, LGBl 1991/72.

109 Vgl § 5a Hochleistungsstreckengesetz BGBl 1989, 135.

110 § 4a krnt Elektrizitätsgesetz LGBl 1969/47.

gung und vertraglich erworbene oder zwangsweise durchgesetzte Nutzungstitel für das Trassengebiet verfügt. Solche Bebauungen können Auswirkungen auf die Genehmigungsfähigkeit des Leitungsvorhabens haben; dadurch nötige Trassenmodifikationen sind jedoch bei fortgeschrittenem Verfahrensstand nur noch eingeschränkt oder überhaupt nicht mehr möglich.¹¹¹ Bebauungen am voraussichtlichen Trassengebiet können Vorhaben so substanziell gefährden.

Um solche von Anrainern bzw kritisch gesinnten Gemeinden gelegte Störfeuer bei der Errichtung von transeuropäischen Leitungen zu verhindern und benötigte Grundflächen sowie Schutzbereiche für PCI, die elektrische Leitungsanlagen sind und sich auf zwei oder mehr Bundesländer erstrecken, freizuhalten, kann die Infrastrukturbehörde (sowohl für nicht UVP-pflichtige als auch UVP-pflichtige Vorhaben)¹¹² gem § 14 Energie-Infrastrukturgesetz für ein im möglichen Trassenplanungsbereich gelegenes Gebiet durch Verordnung bestimmen, dass Neu-, Zu-, Auf-, Um- und Einbauten sowie Anlagen ohne ihre Zustimmung nicht errichtet werden dürfen oder dass deren Errichtung an bestimmte Bedingungen geknüpft wird. Zur Inanspruchnahme dieses Sicherungsinstruments muss bereits ein Grobprojekt vorliegen, dh es muss ein Vorantragsabschnitt beantragt und eine öffentliche Erörterung durchgeführt worden sein. Zudem muss zu befürchten sein, dass durch bauliche Veränderungen am Gebiet der geplante Leitungsbau erheblich erschwert oder wesentlich verteuert wird. Die Zustimmung zu einem Bauvorhaben ist dann zu erteilen, wenn keine Erschwerung oder Verteuierung des Leitungsbaus zu befürchten ist oder wenn die beabsichtigten Bautätigkeiten zum Schutz von Leben und Gesundheit von Personen notwendig sind.¹¹³

Die Trassensicherungsverordnung besteht grundsätzlich für fünf Jahre oder bis der Grund für ihre Erlassung weggefallen ist; eine Verlängerung um fünf Jahre kann erfolgen, wenn der formale Genehmigungsabschnitt beantragt wurde. Vor Erlassung der Verordnung sind die Projektunterlagen in den berührten Gemeinden sechs Wochen lang aufzulegen; in dieser Zeit können betroffene Grundstückseigentümer bzw Bundesländer und Gemeinden Stellungnahmen bei der Infrastrukturbehörde einbringen, welche diese „angemessen zu prüfen“ hat. Die durch die Trassensicherungsverordnung in ihren Rechten eingeschränkten Betroffenen werden für die ihnen erwachsenden Nachteile nicht entschädigt. Die Sicherheitswirkung der Verordnung wirkt auch auf Bauvorhaben, die länger als zwei Jahre vor ihrem Inkrafttreten bewilligt worden sind, die Bauführung jedoch noch nicht begonnen worden ist.¹¹⁴

In der Einführung dieses Planungsinstruments liegt die eigentlich größte Neuerung des österreichischen Energie-Infrastrukturgesetzes. Der bundesweiten Infrastrukturbehörde wird damit die Möglichkeit der Bodennutzungsfestlegung im Sinne einer parzellenscharfen Negativplanung in die Hand gegeben und damit eine Erweiterung der Bundesfachplanung im Elektrizitätsbereich geschaffen. Aufgrund der Auswirkungen dieser fachplanerischen Neuerungen auf das Zuständigkeitsgefüge im Starkstromwegerecht sowie auf betroffene Grundeigentümer sollen im Folgenden planungs-, kompetenz- und grundrechtliche Fragestellungen aufgegriffen werden.

111 Vgl Onz, Die Genehmigung der 380-kV-Steiermarkleitung nach dem UVP-G 2000, RdU-UT 2009, 54 (57).

112 Vgl § 2 Abs 2 E-InfrastrukturG.

113 § 14 Abs 1, 2 und 8 E-InfrastrukturG.

114 § 14 Abs 3, 4, 6, 7 E-InfrastrukturG.

A. Planungsrechtliche Fragestellungen

Die Möglichkeit der Ausweisung von Trassensicherungsgebieten ist ein Instrument des Planungsrechts. Dies zeigt sich insbesondere am Aufbau seiner gesetzlichen Grundlage nach dem Ziel-Mittel-Schema: Um das Ziel der Freihaltung notwendiger Grundflächen zu erreichen, kann die Behörde das Mittel der Festlegung eines Trassensicherungsinstruments auf einem bestimmten Gebiet wählen.¹¹⁵

Auch hier wird also die schon erwähnte „planerische Schicht“¹¹⁶ zwischen Gesetz und behördliche Einzelfallentscheidung gezogen. Spätere Individualakte der Behörden haben sich nach der planerischen Zonenfestlegung zu richten. Dies betrifft jedoch ausschließlich Bauverbote und -erlaubnisse am Gebiet; nicht präjudiziert wird hingegen der spätere Leitungsbau. Dass ein Trassensicherungsgebiet festgelegt wurde, heißt also nicht, dass die betreffende Fläche später auch einer Trassenführung zur Verfügung stehen muss.¹¹⁷ Damit scheidet etwa auch die Verpflichtung zu einer Strategischen Umweltprüfung nach der SUP-Richtlinie aus, da die Trassensicherung nicht „den Rahmen für die künftige Genehmigung“ eines UVP-pflichtigen Vorhabens setzt (vgl Art 3 Abs 2 SUP-RL).¹¹⁸

Wie bei allen Planungsakten ist der Spielraum der Behörde verhältnismäßig weit; um rechtsstaatlichen Anforderungen zu genügen, ist also auch hier auf eine hinreichende Ausarbeitung, Behandlung und Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen zu achten.¹¹⁹ Dieser Behördenspielraum ist jedoch erheblich enger als etwa bei der Erstellung eines Flächenwidmungsplans. Im Falle von Trassensicherungsgebieten dürfen nur Grundflächen einbezogen werden, durch deren Bebauung eine erhebliche Erschwerung oder wesentliche Verteuerung des geplanten Leitungsbaus zu befürchten ist. Die Gestaltungsfreiheit der Behörde ist dadurch zweifellos eingeschränkt, der Planungsakt weist eine starke konditionale Prägung auf. Angesichts der relativen Unkonkretisiertheit des Vorhabens zum Zeitpunkt der Verordnungserlassung schlägt das Pendel auf der „vielschichtigen und graduell abgestuften Skala unterschiedlich dichter rechtlicher Bindungen“, wie es Gärditz¹²⁰ beschreibt, nichtsdestotrotz in Richtung Planungsakt aus; von einem Konditionalprogramm, in dem der Entscheider nur retrospektiv über die Erfüllung eines gesetzlichen Tatbestandes abzusprechen hat, an den eine oder allenfalls auch mehrere mögliche Rechtsfolgen geknüpft sein mögen, ist man schließlich weit entfernt.

B. Kompetenzrechtliche Aspekte der Ausweisung von Trassenplanungsgebieten

1. Fachplanung im Starkstromwegerecht

Mit der Ausweisung eines Trassenplanungsgebiets für ein PCI schließt die zuständige Infrastrukturbehörde die Bodennutzung der betreffenden Flächen für bestimmte Zwecke aus. Bei der Trassensicherung handelt es sich somit um ein Fachplanungsinstrument des Bundes. Raumplanerische Festlegungen sind am Gebiet des Starkstromwegerechts nichts Neues: Da die Stark-

¹¹⁵ Vgl § 14 Abs 1 E-InfrastrukturG.

¹¹⁶ Vgl oben Kapitel IV.

¹¹⁷ Vgl zur Präjudizialität von Trassenverordnungen gem § 3 Abs 1 HIG VfSlg 14.387/1995 sowie VwGH 16. 4. 2004, 2001/10/0156.

¹¹⁸ Näher Nußbaumer, SUP – Strategische Umweltprüfung, in Hauer/Nußbaumer (Hrsg), Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht (2006) 31 (36 ff).

¹¹⁹ Vgl etwa VfSlg 19.126/2010.

¹²⁰ Gärditz, Europäisches Planungsrecht 11.

stromwegekompetenz auch die Befugnis zur hoheitlichen Bodennutzungsplanung inkludiert, konnte die Widmungsfestlegung für benötigte Flächen für Leitungsanlagen schon bisher mit der starkstromwegerechtlichen Bau- und Betriebsbewilligung ergehen.¹²¹ Diese Raumplanungskompetenz wird mit der Trassensicherung nun schon in einem früheren Projektstadium ausgeübt.

Die in Art 10 Abs 1 Z 10 B-VG enthaltene Fachplanungsbefugnis des Bundes beschränkt sich jedoch auf Leitungsanlagen, die sich auf zwei oder mehrere Länder erstrecken. Bloß regionale Starkstromwege hingegen unterliegen der allgemeinen Kompetenz des „Elektrizitätswesen[s], soweit es nicht unter Art 10 fällt“ gem Art 12 Abs 1 Z 5 B-VG, der Bund ist also nur zur Grundsatzgesetzgebung befugt; Ausführungsgesetzgebung und planende Vollziehung obliegen den Ländern. Um demnach nicht in die Kompetenzen der Länder einzugreifen, können Trassensicherungen gem § 14 Energie-Infrastrukturgesetz nur im Falle von PCI, die elektrische Leitungsanlagen sind und sich auf zwei oder mehrere Bundesländer erstrecken, getätigt werden.¹²²

Trotz dieser Ausnahme regionaler Starkstromwege ist die Kompetenz der Infrastrukturbehörde hier aber weitgehend: Man kann wohl davon ausgehen, dass Vorhaben, die im gemeinsamen Interesse von Europäischer Union und Mitgliedstaaten stehen, regelmäßig solche sein werden, die ohnedies als überregional zu qualifizieren sind und damit auch ohne Kompetenzdeckungsklausel in die alleinige Zuständigkeit des Bundes fallen würden. Dies kann auch bei geographisch bloß in einem Bundesland gelegenen Lückenschlüssen der Fall sein, ist eine Leitungsanlage von gesamtösterreichischer bzw gesamteuropäischer Bedeutung doch meist ein grenzüberschreitendes Gesamtvorhaben, auch wenn einzelne Teile davon zu verschiedenen Zeitpunkten errichtet werden. Dabei spricht es umso mehr für die Einheitlichkeit einer Leitungsanlage, wenn ein Projekt den Status eines PCI erhalten hat.¹²³ Die Trassensicherung für transeuropäische Stromleitungen wird also regelmäßig möglich sein.

121 Vgl VfSlg 19.456/2011; siehe auch *Berka*, Starkstromwegeplanung und örtliches Bau- und Raumordnungsrecht, ZfV 2006, 318 (320); *Rill*, Die Stellung der Gemeinden gegenüber Bund und Ländern im Raumordnungsrecht (1974) 24 f; *Rill/Schäffer*, Die Rechtsnormen für die Planungskordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung (1975) 38; *Fröhler/Oberndorfer*, Österreichisches Raumordnungsrecht (1975) 67 f; *Pernthaler*, Raumordnung und Verfassung (1975) 185; *Hauer* in *Hauer/Nußbaumer* 303 (304); *B. Raschauer* in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (7. Lfg 2011) Art 10 Abs 1 Z 10 B-VG Rz 151; *Berger*, Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung (2008) 40.

122 Noch in der Regierungsvorlage zum E-InfrastrukturG (RV 626 BlgNR 25. GP) war vorgesehen, dass eine Kompetenzdeckungsklausel den Bund auch zu Festlegungen bezüglich regionaler Starkstromwege befugt und demnach auch Trassensicherungen für PCI ermöglicht, die sich nicht auf zwei oder mehrere Bundesländer erstrecken. Mit einer solchen Kompetenzverschiebung zum Bund hätte sich ein Trend fortgesetzt, der das Elektrizitätswesen seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union durchzieht: Immer mehr eigentlich in Ausführungsgesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz der Länder gelegene Regelungsmaterien werden, weil es die Übernahme europarechtlicher Vorgaben in die nationale Rechtsordnung notwendig macht, mittels Kompetenzdeckungsklausel in die Zuständigkeit des Bundes verschoben (siehe zB § 1 ElWOG 2010; § 1 Abs 1 E-ControlG, BGBl I 2010/110; § 1 ÖSG 2012, BGBl I 2011/75; § 1 KWKG-Gesetz, BGBl I 2008/111; § 1 EEEffG, BGBl I 2014/72). Der Kompetenztatbestand des Elektrizitätswesens wäre so weiter ausgehöhlt worden und die Elektrizitätsrechtliche Gesetzgebung hätte einen weiteren Schritt in die von *B. Raschauer* ausgemachte „Verfassungsunehrlichkeit“ gemacht; vgl dazu *B. Raschauer*, Elektrizitätswirtschaft zwischen Politik und Recht, in FS Mantl (2004) 391 (394).

123 Vgl dazu VfSlg 19.456/2011, wo der VfGH (auch) die „technische, wirtschaftliche oder netzplanerische Bedeutung“ eines Netzausbauprojekts in seine Beurteilung, ob ein Leitungsvorhaben als regional oder überregional zu qualifizieren ist, einfließen lässt; vgl auch *Hauer*, Entscheidungsbesprechung VfGH 2.7.2011, V 167/10 ua, ZTR 2012, 40.

2. Verhältnis zu örtlicher Raumplanung und Landesfachplanungen

Der überörtliche Raumordnungsakt des Bundes überlagert für die Dauer des Bestands der Trassensicherungsverordnung die örtliche Raumplanung der Gemeinde. Dies jedoch nur insofern, als dass Bauten am betreffenden Gebiet der Zustimmung der Infrastrukturbehörde bedürfen bzw. dass diese an von der Infrastrukturbehörde gestellte Bedingungen geknüpft werden können. Die Bundesplanungen verdrängen den gemeindlichen Flächenwidmungsplan also nicht vollständig: Dieser bleibt grundsätzlich weiterhin bestehen, für die Konsumation von Bauten ermöglichenden Widmungen wird lediglich ein über die ohnehin schon bestehenden Genehmigungserfordernisse hinausgehendes Zustimmungserfordernis der Energie-Infrastrukturbehörde vorgesehen. Mit anderen Worten: Auch mit Zustimmung der Bundesbehörde dürfen Wohnbauten im Trassensicherungsgebiet nur dort entstehen, wo der örtliche Flächenwidmungsplan dies ermöglicht. Wird diese Zustimmung jedoch nicht erteilt, tritt die örtliche Raumplanung vollständig hinter die Bundesfachplanung zurück.¹²⁴

Bei der Festlegung eines Trassenplanungsgebietes, das als (relative) Verbotszone in Bezug auf sonstige Bauten in Erscheinung tritt, hat der Bund die Raumplanungen der Länder nach der verfassungsmäßigen Rücksichtnahmepflicht zu berücksichtigen. Die Behörde hat dabei sowohl die von ihr wahrzunehmenden starkstromwegerechtlichen Interessen als auch alle gegenbeteiligten Interessen zu bewerten und nur dann ein Trassenplanungsgebiet auszuweisen, wenn dadurch die im Kompetenzbereich der Länder liegenden Interessen nicht unterlaufen werden.¹²⁵ Im konkreten Fall dürfen also Interessen der allgemeinen Raumplanung (zB Wohnbauten) bzw. der Fachplanungen der Länder (zB Landesstraßen) kein so schweres Gewicht aufweisen, dass sie die Interessen des Bundes an der Trassensicherungsmaßnahme überwiegen. Im Falle von PCI, die ja stets ein überragendes öffentliches energiepolitisches Interesse verkörpern, wird dies regelmäßig nicht der Fall sein. Nichtsdestotrotz hat sich die Infrastrukturbehörde vor der Erlassung der Trassensicherungsverordnung mit den Interessen der betroffenen Länder auseinanderzusetzen,¹²⁶ was durch die in § 14 Energie-Infrastrukturgesetz vorgeschriebene Konsultationspflicht erfolgt.

C. Grundrechtliche Bewertung der Ausweisung von Trassenplanungsgebieten

Abschließend stellt sich die Frage nach dem grundrechtlichen Schutz der vom Trassenplanungsgebiet betroffenen Grundeigentümer. Durch die Errichtung einer Bauverbotszone auf ihren Grundstücken mittels Trassensicherungsverordnung könnten diese in ihrer verfassungsmäßigen Eigentumsgarantie gem Art 5 StGG verletzt sein, geht mit dem Eigentum an einem Grundstück doch das Recht einher, dieses nach freiem Belieben zu bebauen.¹²⁷

Ein Eingriff in das Eigentum liegt dann vor, wenn ein unter das Eigentumsrecht subsumierbares Recht entzogen oder beschränkt wird.¹²⁸ Ersteres ist hier nicht der Fall, findet doch keine Eigentumsübertragung an den Projektwerber des Starkstromwegeverfahrens statt; dieser darf die betroffenen Grundstücke ja noch nicht nutzen, sie werden nur vor Bebauung freigehalten. Auch

124 Vgl. Lienbacher, Raumordnungsrecht, in Bachmann et al (Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht¹⁰ (2014) 473 (482).

125 VfSlg 15.552/1999; vgl. auch näher Bußjäger, Verfassungsrechtliche Fragen der Anwendung des Naturschutzrechtes der Länder auf Verkehrsprojekte, RdU 2000, 83 (89 f).

126 Vgl. B. Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht⁴ (2013) Rz 572.

127 Vgl. Herbst, Raumordnungsrecht, in Poier/Wieser, Steiermärkisches Landesrecht III (2011) 193 (202).

128 Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹⁰ (2014) Rz 870.

eine „*De-Facto-Enteignung*“, also die Beseitigung jeglicher sinnvollen Benutzungsmöglichkeit des Grundstücks,¹²⁹ liegt nicht vor, da das Bauverbot nur relativ (Ausnahmen sind durch Zustimmung der Behörde möglich) und temporär (maximal zehnjährige Geltungsdauer der Verordnung) wirkt. Es kann sich also nur um einen „sonstigen Eigentumseingriff“¹³⁰ (sog Eigentumsbeschränkung) handeln.¹³¹ Eine Eigentumsbeschränkung ist dann verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn sie im nachweislich öffentlichen Interesse steht und sich als geeignet, erforderlich und adäquat zu dessen Erreichung darstellt.¹³² Sowohl der die Eigentumsbeschränkung ermöglichende § 14 Energie-Infrastrukturgesetz als auch konkrete Trassensicherungsverordnungen müssen also diesen Rechtfertigungskriterien entsprechen.

Die Möglichkeit der Festlegung von Trassenplanungsgebieten verfolgt das öffentliche Interesse, den beschleunigten Ausbau von für die transeuropäische Energieversorgung benötigten Stromleitungsanlagen durch Trassensicherungsmaßnahmen zu unterstützen, indem das Heranbauen an die voraussichtliche Trasse verhindert wird.¹³³ Das Instrument scheint auch geeignet, kann es doch Bauvorhaben, die das geplante Leitungsprojekt gefährden können, verhindern und somit Verzögerungen bei der Projektverwirklichung vermeiden. Da das Planungsinstrument nur dann ergriffen werden darf, wenn anders zu befürchten wäre, dass durch bauliche Veränderungen im betreffendem Gebiet der geplante Bau der elektrischen Leitungsanlage erheblich erschwert oder wesentlich verteuert würde und zudem Bauten auf Antrag von der Behörde ermöglicht werden können, scheint auch die Erforderlichkeit gegeben, um den Sicherheitszweck zu erreichen; diskutabel ist dabei jedoch die mit bis zu zehn Jahren relativ lange mögliche Geltungsdauer der Verordnung. Vor allem mit Hinblick darauf, dass die Genehmigungsverfahren in maximal dreieinhalb Jahren erledigt sein sollen, könnte eine kürzere Frist ein gelinderes Mittel darstellen. Es ist jedoch zu bedenken, dass eine Trassensicherung, um ihren Zweck zu erfüllen, so lange aufrecht erhalten werden muss, bis der Projektwerber über einen – im Extremfall zwangsweise durchzusetzenden – Nutzungstitel für die benötigten Grundstücke verfügt. Bis dahin kann auch nach dem – binnen dreieinhalb Jahren zu ergehenden – Genehmigungsbescheid erster Instanz eine beträchtliche Zeit vergehen, müssen doch regelmäßig Rechtsmittelverfahren bezüglich der Projektgenehmigung sowie daran anschließend Enteignungsverfahren¹³⁴ und diesen folgende Rechtsmittelverfahren durchgeführt werden. Im Hinblick auf diese Folgeerscheinungen des Projektgenehmigungsverfahrens kann die Zehnjahresfrist für die maximale Geltung der Trassensicherung durchaus als erforderlich bezeichnet werden, zumal diese ja ohnehin aufzuheben ist, sobald der Grund für ihre Erlassung wegfällt.¹³⁵ Bei der Adäquanzprüfung ist das Gewicht des verfolgten öffentlichen Interesses dem der verkürzten Grundrechtspositionen betroffener Grundeigentümer gegenüberzustellen. Ersteres wiegt im Falle von Leitungsprojekten, die in einem erwiesenen nationalen und unionalen Interesse stehen, freilich schwer. Da das Eigentum durch ein Trassensicherungsgebiet ja bloß befristet und auch nur relativ – Ausnahmegenehmigungen sind schließlich erlaubt – ein-

129 Vgl EGMR 18/1992/363/437, *Papamichalopoulos ua/Griechenland*, ÖJZ 1994, 177.

130 *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹⁰ Rz 871.

131 Vgl VfSlg 9306/1981, wonach die Versagung bzw der Widerruf einer Baubewilligung zufolge der damit verbundenen Versagung der Ausübung des aus dem Eigentum erfließenden Rechtes zur Bebauung eines Grundstückes in das Eigentum eingreift.

132 Siehe nur *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹⁰ Rz 716 und 877.

133 Vgl ErläutRV 626 BlgNR 25. GP 7.

134 Vgl §§ 18 ff StWG 1968.

135 § 14 Abs 3 E-InfrastrukturG; zur Pflicht zur Planänderung, sobald eine Eigentumsbeschränkung ihren Zweck verfehlt VfSlg 14.969/1997.

geschränkt wird, wiegt das Gewicht des Grundrechtseingriffs geringer. Die durch § 14 Energie-Infrastrukturgesetz ermöglichten Eigentumseingriffe sind also verhältnismäßig.

Auch konkrete Trassensicherungsverordnungen dürfen nur so ausgestaltet sein, dass das Eigentum der betroffenen Grundeigentümer bloß auf verhältnismäßige Art und Weise beschränkt wird. Bei der Frage nach dem mit der Verordnung verfolgten öffentlichen Interesse ist nicht darauf abzustellen, ob das Leitungsvorhaben selbst im öffentlichen Interesse liegt – was bei einem PCI ja *ex lege* der Fall ist –, sondern ob ein solches für den Schutz des Projekts durch ein Bauverbot besteht. Diese beiden Interessen sind nicht gleichzusetzen: Bei ersterem geht es um die Realisierung des Projekts als solches, bei zweiterem lediglich darum, ob diese Realisierung auch zügig und möglichst störungsfrei vonstattengeht. Beides wird jedoch regelmäßig Hand in Hand gehen. Ist das Vorhaben *per se* im öffentlichen Interesse, wird wohl auch die Gewährleistung eines raschen Verfahrens durch die Abwehr heranrückender Bebauung in einem solchen stehen. Dies ist allein schon durch den in der TEN-E-VO explizit gesetzten Fokus auf Verfahrensbeschleunigungen als auch durch die Schaffung eines Trassensicherungsinstruments exklusiv für PCI belegt.

Ein Trassenplanungsgebiet ist jedenfalls geeignet, das öffentliche Ziel nach einem zügigen Genehmigungsverfahren zu verfolgen, kann es doch Bauten, die das Leitungsprojekt gefährden könnten, verhindern. An der Erforderlichkeit könnte es aber dann mangeln, wenn ein zu weiträumiges Gebiet ausgewiesen wird und auch Grundstücke einbezogen werden, deren bauliche Veränderung keine Gefahr für das Leitungsvorhaben darstellen können. Hierbei wird der verordnungserlassenden Behörde jedoch – wie oben ausgeführt¹³⁶ – ein recht weiter Spielraum zukommen.

Bezüglich der Durchsetzung etwaiger Grundrechtsverletzungen stellt sich die Frage des Zugangs zu den Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Grundeigentümer. Dieser wird nur über die Erkenntnisbeschwerde gegen einen Bescheid der Infrastrukturbehörde, in dem die Zustimmung zu einer beabsichtigten Bautätigkeit im Planungsgebiet verweigert wird,¹³⁷ eröffnet sein. Die Möglichkeit, die Trassensicherungsverordnung selbst im Wege eines Individualantrags gem § 139 Abs 1 Z 3 B-VG zu bekämpfen, scheidet aus: Grundstückseigentümer können durch diese nämlich nie unmittelbar, sondern bloß potentiell in ihren Rechten verkürzt sein. Anders als bei bestimmten Nutzungen des eigenen Grundstücks ausschließenden Flächenwidmungsplänen, die beim Nachweis konkreter Planungsabsichten unmittelbar bekämpft werden können,¹³⁸ ist hier schließlich stets eine Ausnahme vom Bauverbot durch Zustimmung der Behörde möglich. Die Verordnung wirkt sich erst dann negativ auf Grundeigentümer aus, wenn sie einen ablehnenden Bescheid der Infrastrukturbehörde erhalten. Der Umweg über die Erwirkung eines solchen Bescheids und die Erkenntnisbeschwerde ist jedenfalls zumutbar.¹³⁹

VI. Fazit

Zusammenfassend kommt man zur Feststellung, dass die Maßnahmen der Union im Bereich der Transeuropäischen Energienetze sowie ihre Umsetzungsmaßnahmen in Österreich – wie schon im Zwischenfazit¹⁴⁰ gezeigt – zu keinen großen rechtlichen Umwälzungen führen. Abzuwarten

¹³⁶ Vgl oben Kapitel V.A.

¹³⁷ Vgl § 14 Abs 8 E-InfrastrukturG.

¹³⁸ Vgl *Klaushofer*, Raumordnungsrecht, in *Pürgy*, Das Recht der Länder II (2012) 827 Rz 111 mwN.

¹³⁹ So in Bezug auf das Trassenplanungsgebiet gem § 14 Bundesstraßengesetz VfSlg 19.393/2011.

¹⁴⁰ Vgl oben Kapitel IV.

bleibt dabei vor allem, ob sich der beschleunigende Effekt auf Genehmigungsverfahren von Energieleitungsprojekten im gewünschten Maße einstellt. Da die in der TEN-E-VO ermöglichte Behördenkonzentration in Österreich durch das Energie-Infrastrukturgesetz nicht verwirklicht wurde, bleibt dies zweifelhaft.

Positiv zu bewerten ist jedoch jedenfalls die Einführung eines Trassensicherungsinstruments, das Behinderungen des Leitungsbaus wirkungsvoll und auf verfassungskonforme Art mindern kann. Bedauerlich ist dabei nur, dass dieses Instrument nur für transeuropäische Netze von gemeinsamem europäischen Interesse zur Verfügung steht. Die Chance, die Möglichkeit der Trassensicherung nach dem Muster des Straßen- und Eisenbahnrechts für sämtliche Stromleitungsprojekte in den Starkstromwegesetzen des Bundes und der Länder zu verankern, wurde hingegen versäumt.