

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Abkürzungsverzeichnis .....	XVII
<b>Kapitel 1: Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<i>A. Erkenntnisinteresse</i> .....	<i>2</i>
<i>B. Vorgehen: Untersuchung der spezifischen Ausprägung des Verwaltungsverbunds im Bereich des Netzausbaus</i> .....	<i>4</i>
<i>C. Untersuchungsgang</i> .....	<i>7</i>
<b>Kapitel 2: Das Verwaltungskonzept des Europäischen Verwaltungsverbunds</b> .....	<b>9</b>
<i>A. Verwaltung in der Europäischen Union</i> .....	<i>9</i>
I. Verwaltung im organisatorischen Sinne .....	10
II. Verwaltung im materiellen Sinne .....	11
III. Verwaltung im formellen Sinne .....	12
IV. Zwischenergebnis .....	12
<i>B. Der Europäische Verwaltungsverbund</i> .....	<i>13</i>
I. Der Trennungsgrundsatz – Verwaltungsvollzug im Dualismus des direkten und indirekten Vollzugs .....	18
1. Schrankentrias .....	20
a) Einzelermächtigung .....	20
b) Subsidiarität .....	24
c) Verhältnismäßigkeit .....	27

2.	Flankierende Regelungen .....	29
II.	Der Kooperationsgrundsatz – Funktional geeinter Verwaltungsvollzug.....	30
1.	Verwaltungskooperation.....	32
a)	Kooperationsfreundlichkeit des Unionsrechts.....	33
b)	Grundlagen der (Verwaltungs-)Kooperation im Verwaltungsverbund.....	36
c)	Grenzen des Kooperationsgrundsatzes.....	37
2.	Verwaltungskooperationsrecht als Recht des Verwaltungsverbunds .....	39
a)	Rechtsschichten des Unionsrechts .....	39
b)	Das Verwaltungskooperationsrecht .....	40
III.	Zwischenergebnis .....	43
 Kapitel 3: Energienetzausbau in der EU als Referenzgebiet.....		45
A.	<i>Energienetze in der EU</i> .....	45
I.	Begriff der Energie-Infrastruktur .....	45
II.	Begriff der (Energie-)Netze .....	48
1.	Der Netzbegriff .....	48
2.	Energienetze.....	49
3.	Kleine Netztypologie.....	51
a)	Versorgungsnetze .....	51
b)	Verteilnetze .....	51
c)	Übertragungs- und Fernleitungsnetze .....	51
III.	Verbundnetze und transeuropäische Netze.....	52
IV.	Zwischenergebnis .....	55
B.	<i>Energienetze und Energienetzausbau als Gegenstand staatlicher Regulierung</i> .....	56
I.	Strom und Gas als leitungsgebundene Energie.....	57
II.	Betrieb von Energienetzen als natürliches Monopol .....	58
III.	Energienetze zwischen Monopol und Wettbewerb.....	60
IV.	Energienetze zwischen Daseinsvorsorge und Gewährleistungsverantwortung.....	62
V.	Zwischenergebnis .....	67
C.	<i>Energienetzausbau in der EU</i> .....	67
I.	Phasen der Realisierung eines Netzausbauvorhabens.....	68
1.	Planung .....	69

a)	Unionsweite, nationale und private Planungsebene.....	70
b)	Bedarfsplanung.....	71
c)	Vorhabenplanung .....	74
2.	Durchführung .....	75
3.	Inbetriebnahme und Betriebsphase .....	76
II.	Energienetzausbau in seiner europäischen Dimension .....	77
1.	Ausbau-Element .....	77
2.	Ziel-Element .....	78
III.	Zwischenergebnis .....	80
D.	<i>Stellungnahme: Energienetzausbau in der EU als Referenzgebiet europäischer Verwaltungszusammenarbeit.....</i>	81
I.	Energienetzausbau in der EU als Referenzgebiet .....	81
II.	Verwaltungszusammenarbeit beim Energienetzausbau .....	83
III.	Zwischenergebnis .....	84
<b>Kapitel 4: Netzausbau in der EU zwischen kompetenziellen Grenzen und grenzüberschreitender Zusammenarbeit.....</b>		
A.	<i>Vorüberlegung: Netzausbau als conditio sine qua non der Erreichung europäischer Energie-, Klima- und Binnenmarktziele ....</i>	86
B.	<i>Die Unionskompetenzen im Bereich des Netzausbaus im Einzelnen..</i>	92
I.	Transeuropäische Netze (Art. 170 ff. AEUV) .....	92
1.	Zuständigkeit der Europäischen Union im Bereich der transeuropäischen (Energie-)Netze .....	92
2.	Umfang und Reichweite dieser Zuständigkeit im Hinblick auf den Netzausbau .....	93
a)	Transeuropäische Energienetze .....	94
b)	Beitrag zu Binnenmarkt und Kohäsion .....	94
c)	Ziele des Ausbaus transeuropäischer Energienetze .....	95
3.	Instrumente zur Förderung des Netzausbaus (Art. 171 AEUV) ....	99
a)	Leitlinien und Vorhaben von gemeinsamem Interesse (Art. 171 Abs. 1 Spiegelstrich 1 AEUV).....	100
b)	Interoperabilität der Netze (Art. 171 Abs. 1 Spiegelstrich 2 AEUV) .....	109
c)	Finanzielle Unterstützung (Art. 171 Abs. 1 Spiegelstrich 3 AEUV) .....	110
d)	Koordination der Politiken der Mitgliedstaaten (Art. 171 Abs. 2 AEUV).....	112

e) Zusammenarbeit mit Drittstaaten (Art. 171 Abs. 3 AEUV).....	115
4. Zwischenergebnis.....	117
II. Energiekompetenz (Art. 194 AEUV) und Netzausbau .....	119
1. Verhältnis zur Kompetenz nach Art. 170 ff. AEUV.....	120
2. Ergänzung der netzausbauspezifischen Kompetenzen durch die Energiekompetenz nach Art. 194 AEUV .....	121
III. Rechtsangleichungskompetenz (Art. 114 AEUV) und Netzausbau .....	124
IV. Umweltkompetenz (Art. 191 ff. AEUV) und Netzausbau .....	126
1. Verhältnis zur Kompetenz nach Art. 170 ff. AEUV.....	126
2. Mittelbarer Einfluss der Umweltpolitik auf netzausbaurelevantes Planungs- und Genehmigungsrecht der Mitgliedstaaten .....	127
V. Verkehrskompetenz (Art. 91 AEUV) und Netzausbau .....	129
VI. Solidaritätsprinzip und Netzausbau.....	130
1. Art. 122 AEUV als spezielle Ausprägung des Solidaritäts- prinzips .....	131
2. Energiepolitische Solidaritätsklausel des Art. 194 AEUV .....	131
VII. Zwischenergebnis .....	133
 C. <i>Genese einer europäischen Energienetz-Politik als Ausfluss der     Unionskompetenzen</i> .....	135
I. Anfänge einer europäischen Energieinfrastrukturpolitik .....	136
II. Erstes Energiebinnenmarktpaket und erste Leitlinien für transeuropäische Netze .....	139
III. Zweites Energiebinnenmarktpaket.....	140
IV. Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze (Entscheidung 1364/2006/EG).....	141
1. Regelungen der Entscheidung 1364/2006/EG.....	141
2. Regeln zur finanziellen Förderung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse.....	145
V. Drittes Energiebinnenmarktpaket.....	145
VI. Vertrag von Lissabon und Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED I).....	149
VII. Formierung einer europäischen Energieinfrastrukturpolitik .....	150
VIII. Das Energieinfrastrukturpaket 2013 .....	152
1. TEN-E-Verordnung.....	152
a) Neuerungen im Zuge der TEN-E-Verordnung .....	152
b) Rechtmäßigkeit der gewählten Handlungsform der Leitlinien	154
2. CEF-Verordnung.....	159
3. Ergänzende Regelungen .....	160
IX. Paket zur Energieunion und EU-2030-Ziele.....	160
X. Winterpaket der Kommission .....	162

XI. Umsetzung des Winterpakets.....	164
1. Elektrizitätsbinnenmarkt-RL .....	166
2. Elektrizitätsbinnenmarkt-VO.....	167
3. ACER-VO.....	168
4. Governance-VO .....	169
5. Erneuerbare Energien Richtlinie, RED II .....	170
6. Risikovorsorge-VO .....	171
7. Die Effizienz-Richtlinien.....	172
XII. Entwicklungen im Gassektor .....	172
XIII. Jüngere Entwicklungen im Bereich der TEN-E-Verordnung .....	174
XIV. Europäischer Grüner Deal.....	174
XV. Zwischenergebnis .....	175

D. <i>Stellungnahme: Primärrechtlicher Rahmen als Grundlage kooperativer Netzausbauplanung.....</i>	176
---	-----

<b>Kapitel 5: Netzausbau im Mehrebenensystem von EU, Mitgliedstaaten und Netzbetreibern .....</b>	<b>181</b>
---	------------

A. <i>Organisationsrechtliche Betrachtung: Die Akteure des Netzausbaus.....</i>	182
I. Ebene der EU.....	183
1. Die Europäische Kommission als Akteur des Netzausbaus.....	184
2. Einrichtungen und sonstige Stellen.....	186
a) Ausschüsse als Akteure des Netzausbaus.....	187
b) Agenturen als Akteure des Netzausbaus .....	189
3. Initiativen und Institutionen der EU im Bereich des Netzausbaus.....	192
a) Regionale Initiativen .....	193
b) Expertengruppe für Stromverbundziele .....	195
c) Energieinfrastruktur-Forum .....	196
II. Ebene der Mitgliedstaaten.....	196
1. Die Mitgliedstaaten im Verwaltungsverbund.....	197
a) Vollzug von Unionsrecht durch die Mitgliedstaaten .....	197
b) Eigenständigkeit der mitgliedstaatlichen Verwaltung .....	198
c) Einwirkungen des Unionsrechts auf das nationale Verwaltungsorganisations- und -verfahrensrecht.....	199
2. Die Mitgliedstaaten als Akteure des Netzausbaus.....	200
a) Mitgliedstaaten als Garant für die Umsetzung netzausbauspezifischer Unionsrechtsakte .....	201

b)	Netzausbaurelevante Organisationspflichten aus dem Sekundärrecht.....	203
c)	Kooperationspflichten im Rahmen des einschlägigen Sekundärrechts .....	205
III.	Ebene der Netzbetreiber.....	206
1.	Die Rolle Privater im Europäischen Verwaltungsverbund .....	206
a)	Funktionale Subjektivierung.....	207
b)	Kooperationen im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung durch Private .....	208
2.	Netzbetreiber als Akteure des Netzausbaus .....	211
a)	Netzausbauverpflichtung der Netzbetreiber .....	213
b)	Organisationspflicht der Netzbetreiber: Gründung von ENTSO-E und ENTSO-G.....	214
c)	Pflicht zur Erstellung eines unionsweiten Netzentwicklungsplans.....	215
d)	Flankierende Pflichten der Netzbetreiber.....	215
IV.	Zwischenergebnis: Vermaschung der Akteursebenen von EU, Mitgliedstaaten und Netzbetreibern im Rahmen des Netzausbaus...	216
B.	<i>Das netzausbaurelevante Verwaltungskooperationsrecht im Mehrebenensystem .....</i>	217
I.	Vorüberlegung: Sekundärrechtlich-formeller Rahmen des Netzausbaus in der EU.....	217
II.	Netzausbaurelevante Regelungen im Energiebinnenmarktpaket .....	219
1.	Gemeinsamer Regelungsrahmen für den Strom- und Gasbinnenmarkt .....	219
a)	Regelungen zum Elektrizitätsbinnenmarkt.....	220
b)	Regelungen zum Gasbinnenmarkt .....	221
c)	Regelungen mit übergreifender Bedeutung.....	221
d)	Zwischenergebnis: Ein Regelungsrahmen für den Strom- und Gasbinnenmarkt .....	222
2.	Unionsweite Netzentwicklungsplanung.....	222
a)	Erstellung des unionsweiten Netzentwicklungsplans .....	223
b)	Regionale Zusammenarbeit .....	227
c)	Zwischenergebnis.....	230
3.	Nationale Netzentwicklungspläne .....	230
a)	Keine unionsrechtlichen Planungspflichten für nach dem OU-Modell eigentumsrechtlich entflochtene Netzbetreiber ....	231
b)	Eingeschränkte Planungspflichten unter dem ISO-Modell.....	232
c)	Umfassende Planungspflichten unter dem ITO-Modell – Erstellung von Netzentwicklungsplänen .....	233
d)	Zwischenergebnis.....	238

4.	Flankierung der Netzentwicklungsplanung durch die Governance-VO .....	239
5.	Zwischenergebnis.....	243
III.	Netzausbaurelevante Regelungen in der TEN-E-Verordnung .....	245
1.	Festlegung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse .....	247
a)	Vorhaben von gemeinsamem Interesse als Instrument zur Verwirklichung europäischer Energieinfrastrukturprioritäten .	248
b)	Materielle Anforderungen an Vorhaben von gemeinsamem Interesse .....	252
c)	Prozedurale Voraussetzungen für Vorhaben von gemeinsamem Interesse .....	254
2.	Vorhaben von gemeinsamem Interesse im Verwaltungsverfahren .....	263
a)	Aufnahme in Netzentwicklungspläne .....	264
b)	Anwendbarkeit spezifischer Durchführungs- und Überwachungsregeln .....	264
c)	Anpassung der mitgliedstaatlichen Genehmigungsverfahren ..	269
d)	Regulierung – Kostenaufteilung und risikobezogene Anreize.	276
e)	Finanzielle Unterstützung .....	280
3.	Zwischenergebnis zur TEN-E-Verordnung .....	280
IV.	Netzausbaurelevante Regelungen in der Fazilität Connecting Europe-Verordnung .....	282
1.	Anwendungsbereich und Zielsetzung der CEF-Verordnung .....	283
2.	Förderung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse unter der CEF-Verordnung .....	284
a)	Durchführung der Förderung unter der CEF-Verordnung .....	286
b)	Verfügbare Förderungsinstrumente unter der TEN-E-Verordnung .....	287
c)	Prüfkriterien für förderungsfähige Vorhaben unter der TEN-E- und der CEF-Verordnung .....	287
d)	Verantwortlichkeiten, Überwachung und Kontrolle.....	288
3.	Zwischenergebnis zur CEF-Verordnung.....	289
C.	<i>Stellungnahme: Emergenz eines Europäischen Netzausbaukonzepts</i> .....	291
I.	Netzausbauplanung durch unionsweite und nationale Netzentwicklungspläne .....	292
1.	Verhältnis der Pläne zueinander .....	293
2.	Netzentwicklungsplanung im Verfahren regulierter Selbstregulierung .....	294
3.	Geringe Steuerungswirkung der Pläne.....	295

4.	Zwischenergebnis: Unionsweite Planung ohne Unions- Steuerung .....	297
II.	Konkretisierung und Steuerung von Netzausbaumaßnahmen durch das Energieinfrastrukturpaket .....	297
1.	Verkopplung der Planungsebenen im Zuge der TEN-E- Verordnung .....	297
2.	Auswahl von Vorhaben von gemeinsamem Interesse als Verfahren europäischer Bedarfsplanung .....	299
3.	Steuerungswirkung durch TEN-E-Verordnung und CEF- Verordnung .....	299
III.	Grundstrukturen des europäischen Netzausbaukonzepts .....	302
1.	Netzentwicklungsplanung durch Netzbetreiber .....	302
2.	Feinsteuerung durch Vorhaben von gemeinsamem Interesse .....	302
3.	Kontrolle der Durchführung der Vorhaben durch Union und Mitgliedstaaten .....	303
<b>Kapitel 6: Der europäische Netzausbauverbund .....</b>		<b>304</b>
A.	<i>Entwicklungsoffenheit des Verbundbegriffs .....</i>	<i>305</i>
I.	Verbundstrukturen im Verwaltungsverbund .....	306
1.	Richtung der Verbundbeziehungen .....	306
2.	Formen der Kooperationen .....	308
3.	Strukturen bzw. Bauformen .....	310
a)	Verbünde .....	311
b)	Netzwerkstrukturen .....	311
c)	Agenturen und Ausschüsse .....	312
II.	Kleine Typologie der Verbundstypen .....	313
1.	Der Informationsverbund .....	315
2.	Der Vollzugsverbund .....	316
3.	Der Lenkungsverbund .....	316
4.	Der Aufsichtsverbund .....	316
5.	Der (Energie-)Regulierungsverbund .....	317
6.	Der (Raum-)Planungsverbund .....	320
III.	Prüfprogramm zur Ermittlung der Verbundstrukturen .....	322
1.	Rechtliche Grundlage für Verwaltungskooperationen .....	323
2.	Ausgestaltung der Verbundstrukturen .....	323
3.	Bewertung der Intensität der Verbundstrukturen .....	324
IV.	Zwischenergebnis .....	325
B.	<i>Verbundstrukturen im Rahmen des Netzausbaus in der EU .....</i>	<i>326</i>
I.	Verbundstrukturen im Rahmen der Netzentwicklungsplanung .....	327

1.	Verbundstrukturen im Rahmen der Erstellung des UNEP.....	327
a)	Aufstellung des Regelungsrahmens .....	328
b)	Mitwirkung am Verfahren .....	331
2.	Verbundstrukturen im Rahmen des NEP .....	332
a)	Empfehlungen der ACER bei der Erstellung der NEPs.....	332
b)	Keine Vollzugsprogrammierung durch UNEP .....	334
3.	Zwischenergebnis.....	335
II.	Verbundstrukturen im Rahmen der Bedarfsplanung im Anwendungsbereich der TEN-E-Leitlinien .....	336
1.	Regionale Gruppen als institutionelles Verbundelement.....	337
a)	Regionale Gruppen als Netzwerke im Netzausbauverbund .....	338
b)	Regionale Gruppen als Institutionalisierung regionaler Zusammenarbeit.....	340
c)	Entscheidungsgremium als Koordinationszentrale von Unions- und mitgliedstaatlichen Interessen.....	341
d)	Kooperation zwischen den regionalen Gruppen.....	342
e)	Kohärenzsicherung durch Kommission und ACER .....	342
f)	Kommission, ACER und Netzbetreiberverbände als kollektives Gedächtnis im Netzausbauverbund.....	342
g)	Zwischenergebnis.....	343
2.	Auswahl der Vorhaben von gemeinsamem Interesse .....	344
a)	Regionale Listen von Vorhaben von gemeinsamen Interesse..	345
b)	Erstellung der Unionsliste .....	348
3.	Zwischenergebnis.....	349
III.	Verbundstrukturen im Rahmen der Durchführung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse .....	350
1.	Verbundelemente im Bereich des Genehmigungsverfahrens und der Öffentlichkeitsbeteiligung .....	351
a)	Genehmigungsverfahren.....	351
b)	Öffentlichkeitsbeteiligung .....	353
2.	Verbundelemente im Bereich der Überwachung der Durchführung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse .....	353
a)	Überwachung und Kontrolle.....	353
b)	Sanktion und Koordinierung.....	356
3.	Weitere Verbundelemente im Bereich des Regulierungsrechts ...	358
a)	Verbundelemente im Rahmen grenzüberschreitender Kostenaufteilung gemäß Art. 12 TEN-E-Verordnung.....	358
b)	Verbundelemente im Rahmen der Anreize gemäß Art. 13 TEN-E-Verordnung.....	359
4.	Zwischenergebnis.....	360
5.	Verbundelemente im Bereich der finanziellen Förderung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse.....	362

a)	Verbundstrukturen im Rahmen der Auswahl von Vorhaben von gemeinsamem Interesse .....	362
b)	Verbundstrukturen im Rahmen der Durchführung der CEF-Verordnung .....	363
IV.	Verbundstrukturen im Bereich der Governance-VO .....	365
1.	Netzausbauspezifische Verbundelemente .....	366
2.	Zwischenergebnis.....	368
C.	<i>Stellungnahme: Der Netzausbauverbund als sektorspezifische Ausprägung des Verwaltungsverbunds</i> .....	369
 <b>Kapitel 7: Zusammenfassende Betrachtung und Ausblick</b> .....		<b>373</b>
A.	<i>Strukturelemente des Netzausbauverbunds</i> .....	374
I.	Dreigliedrigkeit als Proprium des Netzausbauverbunds .....	374
II.	Konzentration der Aufgabenwahrnehmung in gemeinsamen Gremien.....	375
III.	Vorrang institutioneller und informationeller Kooperation .....	376
IV.	Institutionelle Ausdifferenzierung.....	377
V.	Komplementäres Verhältnis zum Regulierungsverbund.....	379
B.	<i>Ausblick: Weitere Ausdifferenzierung des TEN-E Regulierungsrahmens</i> .....	380
I.	Entwicklungspotentiale des Netzausbauverbunds .....	380
II.	Fortentwicklung des TEN-E-Regelungsrahmens.....	382
C.	<i>Fazit</i> .....	385
 <b>Literaturverzeichnis</b> .....		<b>387</b>
<b>Sachregister</b> .....		<b>408</b>