

Vorhabensentwicklungs- und -genehmigungszeiten im Lichte der TEN-E-VO

Götzl Angelika, ECONOMY GmbH, Ferdinand-Hanusch-Platz 1/109a, 5020 Salzburg

Die TEN-E-VO sieht eine rechtzeitige Entwicklung von Energieinfrastrukturkorridoren und -gebieten vor. Vorhaben zur Realisierung der in Anhang I¹ aufgeführten vorrangigen Energieinfrastrukturkorridore und -gebiete sind in der Unionsliste² angeführt und stehen in gemeinsamem Unionsinteresse.

Die aktuell von Projektwerbern zuweilen mit Vehemenz vertretene Argumentation durch die gem TEN-E-VO³ vorgesehenen Vorprüfungs- und Vorantragsabschnitte würden Genehmigungsverfahren verlängert, fordert zu Analyse und Vergleich tatsächlicher Zeitdauern einzelner Projektphasen mit den Vorgaben gem TEN-E-VO auf.

A. Genehmigungsregime und „Verfahrensdauer“

Das Genehmigungsregime für Verfahren mit dem Status gemeinsamen Unionsinteresses gliedert sich in zwei Abschnitte und sieht einen Vorantragsabschnitt zur Festlegung der erforderlichen Inhalte und Erarbeitung der Genehmigungsunterlagen⁴ und dem eigentlichen Genehmigungsabschnitt nach Einbringung des Genehmigungsantrages vor. Der Vorantragsabschnitt ist mit einer Zeitdauer von 2 Jahren indiziert, der Genehmigungsabschnitt mit 1 Jahr und 6 Monaten. Die indizierte maximale Dauer von 3 Jahren und 6 Monaten bezieht sich daher auf den Beginn der Kontaktaufnahme mit der Behörde zur Festlegung der zur Genehmigung erforderlichen Antragsunterlagen, bis zur Bescheiderlassung.

Die TEN-E-VO sieht zudem vor dem Vorantragsabschnitt – ähnlich der SUP-RL – eine umfassende Alternativenprüfung⁵ unter Einbeziehung der betroffenen Öffentlichkeit vor, wenngleich die Einbeziehung der betroffenen Öffentlichkeit in dieser Planungsphase als bloßes Anhörungsrecht gestaltet ist.⁶ Diese Vorprüfungsphase vor Ausarbeitung der eigentlichen Einreichplanungen und -unterlagen entspricht daher einer Projektentwicklungsphase und umfasst

¹ Vgl dazu Anhang I vorrangige Energieinfrastrukturkorridore und -gebiete 1. vorrangige Stromkorridore Unterpunkt 2. Nord-Süd-Stromverbindungsleitungen in Westeuropa („NSI West Electricity“): Österreich wird als betroffener Mitgliedstaaten angeführt.

² Artikel 3 VO 347/2013/EU.

³ VO 347/2013/EU.

⁴ Artikel 10 Abs 1 lit a iVm Artikel 10 Abs 4 VO 347/2013/EU: Umfang, Material, Detailgrad der Informationen, Erstellen des Umweltberichtes.

⁵ Eine umfassende Alternativenprüfung ist ausschließlich in dieser Projektentwicklungsphase realistisch, weil zu einem späteren Zeitpunkt hohe Investitionen und Planungsarbeit in die preferierte Alternative geflossen wären. Vgl dazu *Hintze*, Zur Frage der Zulässigkeit von Individualanträgen gegen Trassenverordnungen gem § 4 Bundesstraßengesetz 1971, ZfV 1982, 219; ebenso VfSlg 9823/1983.

⁶ Weitergehende Partizipationsrechte des Genehmigungsregimes bleiben davon unberührt. Dies stellt mE für Projektwerber und -gegner die Chance dar früh konstruktive Vorschläge einzubringen. Mit inhaltsfreien Stellungnahmen, welche die bloße Verhinderung von Vorhaben zum Ziel haben wird der Projektwerber sich meist rasch abschließend auseinandersetzen wissen, konstruktive Vorschläge zur Vorhabensgestaltung sind iS einer bestmöglichen Umsetzung und würden jedenfalls zu einem späteren Zeitpunkt vorgebracht – dann allerdings evtl unter dem Protest einer sich bisher übergangen fühlenden Öffentlichkeit und zuweilen mit erheblichen Kosten für den Vorhabensträger verbunden.

Standortanalysen, Rentabilitäts- und Machbarkeitsstudien, Alternativenprüfungen⁷ und Projektplanungen, dh unternehmensinterne Studien und Planungsschritte, welche der Projektwerber ohnehin durchzuführen hätte und welche dem Genehmigungsverfahren jedenfalls vorangehen.

Vergleicht man das Regime gem TEN-E-VO mit UVP-Verfahren, die keinen „Prioritätsstatus“ gem Unionsliste genießen, so entspricht der Vorantragsabschnitt weitgehend jener Phase, in welcher der Projektwerber den Kontakt mit der Behörde aufnimmt um Prüftiefe und die Anforderungen an die auszuarbeitenden Projektunterlagen festzulegen. Derzeit beträgt die Zeitspanne vom Erstkontakt mit der Genehmigungsbehörde bis zur Einbringung des Antrages bei Linienvorhaben bzw standortgebundenen Vorhaben de facto durchschnittlich 3,8 Jahre und entspricht über 70 % der Gesamtzeit vom Erstkontakt bis zum Erlass des (Genehmigungs-)Bescheides.⁸ Diese, bezogen auf das Regime der TEN-E-VO dem Vorantragsabschnitt vergleichbare Vorhabensphase entspricht einer Projektphase, deren Zeitdauer auch durch den Projektwerber gestaltet und forciert werden kann. Lediglich 30% der Zeitspanne entfallen auf den eigentlichen Genehmigungsabschnitt von Antragstellung bis zum Erlass des Bescheides. Zudem ist diese Vorhabensentwicklungsphase bei Linien- oder standortgebundenen Vorhaben de facto länger als die indizierte Gesamtdauer von Vorantrags- und Genehmigungsabschnitt des Regimes der TEN-E-VO! Selbst für „nicht-Linien-Vorhaben“ beträgt die tatsächliche Gesamtdauer vom Erstkontakt mit der Behörde bis zum Erlass des Bescheides dzt 3 Jahre und 10 Monate. Die Befürchtung und von Projektwerbern behauptete Verfahrensverlängerung durch das Regime der TEN-E-VO ist daher unbegründet, nicht belegbar und nicht nachvollziehbar. Da Energieinfrastrukturvorhaben häufig Linienvorhaben oder standortgebundene Vorhaben darstellen bedeutet die Aufnahme in die Unionsliste der TEN-E-VO eine tatsächliche Verkürzung der Projektentwicklungs- und Genehmigungszeiten und dies – so paradox es vor dem Hintergrund des Widerstandes mancher Projektwerber gegen die TEN-E-VO erscheinen mag – va in jener Phase, deren Dauer weitgehend durch den Projektwerber selbst gestaltbar ist und nicht wie häufig behauptet im Genehmigungs“verfahren“, dessen Terminus zumindest bisher und außerhalb des Regimes der TEN-E-VO das behördlichen Genehmigungsverfahrens ab Einreichung des Genehmigungsantrages impliziert. In Anbetracht von Komplexität und Umfang der zu prüfenden Projektunterlagen werden die eingebrachten Unterlagen von Behörden meist in angemessenem zeitlichem Rahmen bearbeitet.

B. Modifikationen und Auswirkungen der TEN-E-VO

Wesentlich hinsichtlich ihrer Auswirkungen erscheinen die gem TEN-E-VO verankerte Einbeziehung der betroffenen Öffentlichkeit bereits vor dem Vorantragsabschnitt sowie die Berichtspflichten gegenüber der Union hinsichtlich etwaiger Verzögerungen des Fortganges von Projektentwicklung bzw

⁷ Konzept-, Standort- und technische Alternativen.

⁸ Die zu Grunde liegenden Daten beziehen sich auf UVP-Verfahren des Landes Salzburg erhoben durch die Landesumweltanwaltschaft, Herrn Dr. Wiener. Persönliche Rücksprache mit Herrn Dr. Wiener: die langen Phasen der Projektentwicklung, gründen insbesondere bei Linienprojekten, zum einen auf bisher nicht erfolgter Freihaltung von Trassen für zukünftige Projekte, einer mangelnden Schaffung bzw. Klärung der genehmigungs- und Umsetzungsvoraussetzungen mit dinglich Berechtigten sowie auf einer Projektplanung unter weitgehendem Außer-Acht-Lassens bereits im Vorfeld erkennbaren Widerstandes der Bevölkerung.

Genehmigung.⁹ Wenngleich nicht explizit erwähnt so bleibt zu beobachten welche Auswirkung das zeitliche Korsett der TEN-E-VO in der Praxis hinsichtlich der Alternativenprüfung, va aber hinsichtlich der Interessensabwägung bringt.

1. Beteiligung der Öffentlichkeit

Da Entscheidungen über Umweltbelange die Öffentlichkeit betreffen, ist diese bei Entscheidungen über Vorhaben und Projekte, welche geeignet sind die Umwelt zu beeinträchtigen bei der Entscheidungsfindung einzubeziehen.¹⁰ Die TEN-E-VO verankert vor dem Vorantragsabschnitt ein Anhörungsrecht der Öffentlichkeit um Vorhaben bestmöglich zu entwickeln und durch Transparenz und Einbeziehung der Bevölkerung die Akzeptanz zu erhöhen. Der dzt usus vieler Projektwerber erst nach Einreichung des Genehmigungsantrages der Öffentlichkeit Information und Unterlagen zu bereits fertig entwickelten Vorhaben zugänglich zu machen, bewirkt, dass sich die betroffene Öffentlichkeit zu einem sehr späten Zeitpunkt, mit dem Projekt befassen kann und zur Befassung mit den Projektunterlagen und Gutachten, dem Verfassen von Stellungnahmen und dem etwaigen Gründen von Bürgerinitiativen lediglich kurze Zeit zur Verfügung steht. Die späte Information ist häufig begleitet von heftigem Protest einer sich in der Wahrung ihrer Interessen übergangen fühlenden Öffentlichkeit. Es stünde dem Projektwerber frei die betroffene Öffentlichkeit zu einem frühen Zeitpunkt zu informieren, Planungsmodifikationen und Verbesserungsvorschläge zu diskutieren.

Konträr zur Darstellung mancher Projektwerber bestimmen dzt nicht die Genehmigungsverfahren selbst die zeitliche Dauer von UVP-Projekten. Projekte müssen häufig von Projektwerbern nach Einreichung des Genehmigungsantrages, dh nach vollständiger Projektentwicklung und Ausarbeitung sämtlicher Antragsunterlagen aufgrund ungenügend geklärt Voraussetzungen oder erheblicher Proteste modifiziert, umgeplant zurückgezogen und neu eingereicht werden, wodurch nicht nur erhebliche Kosten und ein enormer Aufwand für Projektwerber und Genehmigungsbehörden entstehen, sondern Vorhaben zuweilen selbst nach jahrelanger Projektentwicklung noch nicht zur Genehmigung und daher auch nicht zur Umsetzung gelangen können. Die Einbeziehung der betroffenen Öffentlichkeit in Form einer Anhörung bereits vor dem Vorantragsabschnitt fördert nicht nur eine bestmögliche Projektentwicklung unter Berücksichtigung aller, auch divergierender Interessen und Perspektiven einer breiten Basis der betroffenen Öffentlichkeit, sie verlagert auch etwaigen Widerstand aus dem Genehmigungsverfahren in eine frühe Projektentwicklungsphase, trägt durch frühe Möglichkeit etwaiger Modifikationen erheblich zu Kostenreduktion für Projektwerber bei und beschleunigt Projektentwicklung und -genehmigung.¹¹

⁹ Art 10 VO 347/2013/EU.

¹⁰ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Aarhus, 25.6.1998 (Aarhus Konvention), RL 2003/35/EG.

¹¹ Zahlreiche Beispiele bestätigen, dass in festgefahrenen Positionen Projekte nur noch unter (häufig leider nachträglicher) Einbeziehung der Öffentlichkeit umzusetzen sind. Würde diese Erkenntnis bereits zu Beginn der Planungsphase ohne vorherige Protestbewegung von Projektwerbern gewonnen, könnten sie erhebliche Kosten einsparen und gut entwickelte Projekte rascher umsetzen. Vgl. dazu zB Flughafen Frankfurt, Natura 2000 Gebiet Verwall.

2. Alternativenprüfung und Interessensabwägung

Der an die Alternativenprüfung anzulegende Maßstab ist jener einer zielorientierten Umsetzung des Vorhabens.¹² Hinsichtlich der Abwägung (divergierender) öffentlicher Interessen stellt die Aufnahme eines Vorhabens in die Unionsliste der TEN-E-VO die Priorität des geplanten Vorhabens klar.¹³ In der Projektgestaltung sind andere öffentliche Interessen, soweit dies mit dem Stand der Technik bzw. der Entwicklung als Maßstab der Projektanforderungen vereinbar und möglich ist, aber jedenfalls zu berücksichtigen!

C. Resumee und Ausblick

Die Aufnahme von Vorhaben in die Unionsliste der TEN-E-VO bedeutet für Projektwerber tatsächlich keine Verlängerung des Genehmigungsverfahrens. Der Vorantragsabschnitt entspricht weitgehend der Zeitdauer vom Erstkontakt mit der Behörde bis zur Antragsstellung UVP-pflichtiger Projekte, umfasst zumeist unternehmensintern bearbeitete Projektentwicklungsphasen und ist daher bei einer Gegenüberstellung von Genehmigungszeiten nicht einzubeziehen. Das gem TEN-E-VO für Behörden, va aber für Projektwerber geschnürte zeitliche Korsett stellt in Anbetracht der tatsächlich langen unternehmensinternen Entwicklungszeiten zur Ausarbeitung der erforderlichen Unterlagen eher eine Beschleunigung als eine Verlängerung dar.

Das Anhörungsrecht der betroffenen Öffentlichkeit bereits vor dem Vorantragsabschnitt bietet die Chance einer bestmöglicher Projektentwicklung durch umfassende Alternativenprüfung sowohl hinsichtlich Konzept-, Standort- und technischer Alternativen und der Steigerung der Akzeptanz bzw frühen Beilegung etwaigen Widerstandes und kann zu einer raschen Genehmigung ohne Rechtsmittelverfahren beitragen und die Kosten für Projektwerber erheblich reduzieren.

In Hinblick auf die zeitlichen Vorgaben und Berichtspflichten bei Verzögerungen des festgelegten Zeitregimes für die jeweilige Projektentwicklung und -genehmigung bleibt zu beobachten, ob wesentliche andere öffentliche Interessen adäquate Beachtung finden, oder ob Projektwerber die Einbeziehung dieser „nachrangigen“ öffentlichen Interessen de facto verzögern oder negieren.

D. Danksagung

Der Landesumweltanwaltschaft Salzburg, Herrn Dr. Wiener und Frau Leitner, danke ich sehr herzlich für die rasche und umfassende Erhebung der Entwicklungs- und Genehmigungszeiten von UVP-Vorhaben ab dem Erstkontakt mit der Behörde.

¹² Für die Alternativenprüfung sind mE die Überlegungen zur SUP-RL analog heranzuziehen. Vgl daher *Winter*, Alternativenprüfung, NuR 2010, 603; *Europäische Kommission*, Leitlinie SUP Rz 5.13. Es sind Alternativen durch die das Ziel des Planes oder Programms verwirklicht werden kann zu beschreiben, bewerten und darzustellen. Dies bezieht sich auf Alternativen im Rahmen des Planes oder Programms (interne Alternativen) ebenso wie auf damit nicht in Zusammenhang stehende, neue Lösungsmöglichkeiten (Konzeptalternativen, externe Alternativen).

¹³ In Anbetracht des hohen Stellenwertes energiepolitischer Ziele dürften auch andere Politiken der Union zumeist nachrangige Interessen darstellen, dies bedarf mE zumindest in Einzelfällen allerdings Klärung durch die Union.