16. Würzburger Gespräche zum Umweltenergierecht

Experimentieren, Erproben, Lernen Wie kann Recht neue Technologien und Verfahren für die Energiewende ermöglichen und befördern?

> Thorsten Müller Würzburg, 11. Oktober 2016

www.stiftung-umweltenergierecht.de

#### Verordnungsermächtigung zur Umsetzung einer Experimentierklausel für das Programm "Schaufenster intelligente Energie – Digitale Agenda für die Energiewende" (SINTEG)

Der Zubau an Stromerzeugung auf Basis fluktuierender erneuerbarer Energien zur Verwirklichung von energie- und klimapolitischen Zielen erfordert einen Anpassungsprozess in allen Bereichen der Energiewirtschaft. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) fördert mit dem Programm "Schaufenster intelligente Energie – Digitale Agenda für die Energiewende" (SINTEG) die praktische Erprobung der Stromversorgung von zeitweise bis zu 100% aus erneuerbaren Energien in großflächigen

Um die Rahmenbedingungen für diesen tiefgreifenden Änderungsprozess vorzubereiten und dabei systemweite Fehlentwicklungen zu vermeiden, ist die vorherige Erprobung neuer Konzepte und Regelungen in überschaubarem Umfang sinnvoll. Eine solche Experimentierklausel im Rahmen von SINTEG hat die Bundesregierung im Rahmen der Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates zum EEG 2017

Die nachfolgenden Regelungen setzen diese Ankündigung um, so dass in Demonstrationsvorhaben entsprechende Erfahrungen gesammelt werden können. Diese Erprobung ist aber ausdrücklich kein Präjudiz für den zukünftigen regulatorischen Rahmen.

Die punktuellen Abweichungen vom geltenden Recht im Rahmen dieses begrenzten Forschungs- und Entwicklungsprogramms sollen vielmehr Lerneffekte ermöglichen, die andernfalls nicht oder nicht im notwendigen Ausmaß im allgemeinen gesetzlichen Rahmen gesammelt werden könnten.

#### Änderungsbefehle zur Einfügung der Verordnungsermächtigungen

Die nachfolgenden Änderungsbefehle werden in den sich derzeit in der Anhörung befindlichen Gesetzentwurf zur Änderung der Bestimmungen zur Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung und zur Eigenversorgung eingefügt:

Im Energiewirtschaftsgesetz wird nach  $\S$  118b folgender  $\S$  119 eingefügt:

#### "§ 119

Experimentieroption für das Forschungs- und Entwicklungsprogramm "Schaufenster intelligente Energie – Digitale Agenda für die Energiewende"

- (1) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates für Teilnehmer an dem von der Bundesregierung geförderten Forschungs- und Entwicklungsprogramm "Schaufenster intelligente Energie – Digitale Agenda für die Energiewende" von den in Absatz 2 genannten Vorschriften abweichende Sonderregelungen zu treffen
  - im Fall von Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit oder Zuverlässigkeit des Elektrizitätsversorgungssystems nach § 13 Absatz 1 und Absatz 2  $\S$  14 Absatz 1 Satz 1 und  $\S$  14 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes,

Bnah-	-ällen und un-		
	n Vorausset-	n geschaf-	
rom für		er 1 und 2	ırch eine
Wert null	bis zu	anwend-	e Erpro-
			t eröffnet,
rden	ther Energie	bsatz 2	e um bis zu
ei einem Letztver-	The Energie		n Erzeuger
9 Absatz 2 Satz 1	eingesetzte Last den	eim Bezug	verden, die
	chigesetzte East den	bsatz 5	/erschie-
er Energie in ande-	sammenhangs nach	z 2 der	Stromnut-
t auf Umlagen,	beziehende Anlage	st.	nes unmit-
	mliche Entfernung	netzbe-	augende
ll	nlage den Strombe-	rpro-	Bedingung
romnetzentgeltver-		ntrahie-	Ilt ist und
	nach § 15		
		elun-	ms nach
htung einer ge-		solche	-Anlagen
3 Absatz 6.	n Worten	wei-	sten zu
wenn	le Num-		
n im Sinn	ie Num-	des	
	n und un-	e a)	
		rt-	iung von
wirt- nkt wer-	on der arf."	ramm	er Energie-
nkt wer-	art.	cht	ndlegende
n ent-		1	n tiefgrei-
s entste-		ilige	ngen zu-
n den			nen wert-
verden, an		den	nung vom
			Ände-
ramm be-		na-	en kann es
	usmaß iu-	lg I	rch eine
nd	u- Teil-		Erpro-
uerbarer	leli-	e e	n Maßga-
00.000	ξ-	S	abzuse-
d netzsei-	ı die-	i- th	
1 IICCES	er	n	
lligenten	ver-		
	nen,		
	ver-		
	kt-		
t der	rom-		
	ie		
	es,		
nergien-	pro-		
nmer 6 an-			
			-

#### **Gliederung**

- Herausforderung: Neue Technik und neue Verfahren als Grundbedingung der Energiewende
- Das Umweltenergierecht als "Lernfeld-Öffner"
- Immanente und abgeleitete Leistungsfähigkeitsgrenzen des heutigen Rechtsrahmens
- Demonstrations-, Erprobungs- und Experimentierklauseln als Handlungsoption
- Fazit und Ausblick

## HERAUSFORDERUNG: NEUE TECHNIK UND NEUE VERFAHREN ALS GRUND-BEDINGUNG DER ENERGIEWENDE

# Herausforderung: Neue Technik und neue Verfahren als Grundbedingung der Energiewende

- Transformation der Energieversorgung ist ein umfassender Veränderungsprozess, der einerseits neue Techniken und anderseits andere Verfahren und Prozessabläufe erfordert.
- Wind und PV als zentrale Elemente des zukünftigen Energiesystems erhöhen Komplexität.
- Beschränkte Kenntnisse über zukünftig zur Verfügung stehende Techniken und Lösungsansätze.
- Auswahl- und daher bewertungsbedürftig sind dabei weniger sog. "No-regrets-Maßnahmen", sondern die Lösungen, die alternativ zu anderen Ansätzen zur Verfügung stehen.

# DAS UMWELTENERGIERECHT ALS "LERNFELD-ÖFFNER"

#### Das Umweltenergierecht als "Lernfeld-Öffner"

- Heutiger Rechtsrahmen hat auf vielfältige Weise Lernfelder für Technologie- und Verfahrensentwicklung eröffnet.
- Große Breitenwirkung
  - "Jedermannsrecht"
  - Technologiedifferenzierung
- Gezielte Dynamisierungskomponenten, z. B.
  - Degression im EEG
  - Durchführungsmaßnahmen der Ökodesign-Richtlinie
- Lernfeld im Bereich des Emissionshandels mangels Handlungsdrucks kleiner als theoretisch möglich.
- Eröffnung von Lernfeldern durch Marktbereinigung infolge von Verboten (Verbot der herkömmlichen "Glühbirne").

# IMMANENTE UND ABGELEITETE LEISTUNGSFÄHIGKEITSGRENZEN DES HEUTIGEN RECHTSRAHMENS

#### Immanente Grenzen der Leistungsfähigkeit (I)

- Technologieentwicklung nur i.R.d. Steuerungsprogramme.
- Ordnungsrecht:
  - Aufgrund konkreter Vorgaben ggf. weniger Optionen oder Gestaltungsmöglichkeiten für den Normadressaten.
  - Leistungsfähigkeit in Teilbereichen fraglich (insb. bei Vollzugdefizit).
  - Anders tendenziell als Marktbereinigungsinstrument mit hoher Planungssicherheit und wichtigem Synchronisationsfaktor.
- Indirekte Steuerung, insbesondere fiskalische Anreize:
  - Grds. größere Entscheidungsspielräume für Normadressaten aufgrund zurückgenommener Steuerungsprogrammen.
  - Überlassene Entscheidungsspielräume können jedoch auch zum Leerlaufen des Instrumentes führen.
- Kombination von direkter und indirekter Steuerung.

#### Immanente Grenzen der Leistungsfähigkeit (II)

- Scheinlösung: "Technologieneutrales Recht".
- Grundsätzliche sehr gute Eignung der Zivilrechts,
  Vertragsautonomie als Aufforderung zur Lösungssuche.
- Im Bereich des (Umwelt-)Energierechts jedoch häufig
  - Ausdrücklich ausgeschlossen (etwa: § 7 Abs. 2 S. 1 EEG 2014)
    bzw. neuerdings stark konditioniert (etwa § 7 Abs. 2 EEG 2017])
    oder
  - Durch öffentlich-rechtliche, häufig regulierungsrechtliche Vorgaben überlagert, so dass Entscheidungsspielräume genommen werden, weil
  - Vertragsautonomie im (Umwelt-)Energierecht entweder Regelungsziele unterlaufen oder "Verträge zu Lasten Dritter" sein können.

#### Ökonomische Eigeninteressen als Leistungsfähigkeitsgrenze des Rechts

- Über die Nutzung bestehender Spielräume entscheiden jenseits idealistisch motivierter Entscheidungen regelmäßig ökonomische Gesetzmäßigkeiten.
- Das ökonomische Eigeninteresse der Investoren beschränkt Technologiesteuerung auf betriebswirtschaftlich tragfähige Konzepte und verengt die Technologiewahl auf die betriebswirtschaftlich attraktivste Lösung.
- Nicht eine energiewirtschaftliche Sinnhaftigkeit der Entscheidung, sondern Frage nach Gewinnmaximierung bei rational handelnden Marktakteuren handlungsleitend.

# DEMONSTRATIONS-, ERPROBUNGS-UND EXPERIMENTIERKLAUSELN ALS HANDLUNGSOPTION

#### Punktuelle gesetzliche Eröffnung zusätzlicher Lernfelder

- Neben, entgegen, alternativ oder zusätzlich zu den Lernfeldern des allgemeinen Rechtsrahmens können gezielt weitere Lernfelder eröffnet werden.
- Solche weiteren Lernfelder insbesondere für Entscheidungsfindung bei alternativen Handlungsoptionen sinnvoll.
- Verschiedene Zwecke und Zielrichtungen:
  - Demonstration bekannter Lösungen
  - Erprobung von theoretisch durchdachten Lösungen unter Realbedingungen
  - Technologieentwicklung im Vorfeld von Markteinführungen in der Breite
  - Experimente als ergebnisoffene Lösungssuche

#### Ausgestaltungsoptionen für "Lernfeld-Klauseln"

- Je nach Sinn und Zweck der Lernfeld-Eröffnung stehen verschiedene Ausgestaltungsoptionen zur Verfügung:
  - Alle Abstufungen zwischen generell-abstrakten Regelungen und individuellen Einzelfallentscheidungen
  - Unterschiedliche r\u00e4umliche Eingrenzungen
  - Unterschiedliche zeitliche Geltungsdauern
  - Beendigung der Wirkungen mit Außerkrafttreten der "Lernfeld-Klausel" oder Fortgeltung für die Testprojekte
- Je offener die Lösungssuche sein soll, desto weniger
  Vorfestlegungen möglich, desto mehr Evaluation nötig.
- "SINTEG-Experimentierklausel" des BMWi angesichts maximaler Vorfestlegungen keine Experimentier-, sondern allenfalls eine Erprobungsklausel

#### Verfassungsrechtliche Anforderungen an Lernfelder

- Keine eingeschränkte Verfassungsbindung, aber tendenziell (noch) weiterer Einschätzungs- und Ausgestaltungsspielraum für Gesetzgeber.
- Dennoch gerade im Hinblick auf mögliche Wettbewerbswirkungen Gleichheitssatz und weitere Grundrechte von Bedeutung.
- Beschränkung von erst nach Antragsende ermöglichten Begünstigungen auf bereits im Rahmen der SINTEG-Projekte ausgewählte Projekte erscheint vor dem Hintergrund des Gleichheitssatzes eher problematisch.

#### **FAZIT UND AUSBLICK**



#### Fazit: Lernfelder als Chance für die Transformation

- Für die Energiewende bedarf es noch der Entwicklung und Implementierung neuer Technologien und Verfahren.
- Das heutige Recht bietet auf vielfältige Weise Anreize für neue Technologien und Verfahren; deren Reichweite und Steuerungswirkung sind allerdings sehr unterschiedlich.
- Die Eröffnung von Lernfeldern kann die Transformation des Energiesystems erleichtern, indem sie gezieltes Ausprobieren ermöglicht, um aus den Erkenntnissen Schlüsse für die weitere Ausgestaltung zu ziehen.
- Es bestehen vielfältige Ausgestaltungsoptionen, um unterschiedliche Ziele erreichen zu können.
- Die bestehende verfassungsrechtliche Bindung verhindert nicht den Einsatz von Lernfeld-Klauseln.

#### Bleiben Sie auf dem Laufenden

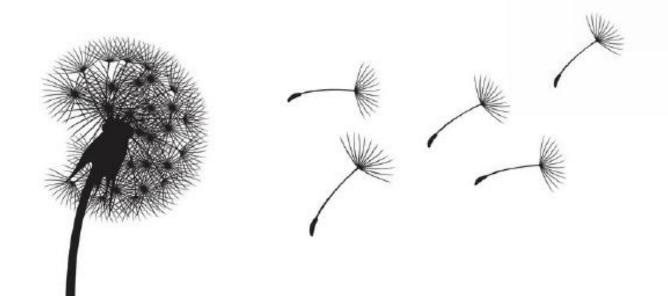
- Info | Stiftung Umweltenergierecht informiert periodisch über die aktuellen Entwicklungen
- www.umweltenergierecht.de als Informationsportal





# SIE HABEN EINEN WUNSCH

FREI...



Was wünschen Sie sich von der Stiftung Umweltenergierecht in den nächsten fünf Jahren?

Die Stiftung Umweltenergierecht wird am 1. März 2016 fünf Jahre alt – zu diesem Anlass möchten wir nicht nur auf Bisheriges zurückschauen, sondern auch Zukünftiges in den Blick nehmen: Schreiben Sie Ihren Wunsch ab dem 1. März 2016 unter www.stiftung-umweltenergierecht.de/geburtstag in unser virtuelles Geburtstagsbuch.



#### **Stiftung Umweltenergierecht**

Thorsten Müller

Vorsitzender des Stiftungsvorstandes und wissenschaftlicher Leiter

Ludwigstraße 22

97070 Würzburg

Tel.: +49 9 31.79 40 77-0 Fax: +49 9 31.79 40 77-29

E-Mail: mueller@stiftung-umweltenergierecht.de Internet: www.stiftung-umweltenergierecht.de

#### www.stiftung-umweltenergierecht.de

Unterstützen Sie unsere Arbeit durch Zustiftungen und Spenden für laufende Forschungsaufgaben auf unsere Konten bei der Sparkasse Mainfranken Würzburg

Spenden: IBAN DE16 7905 0000 0046 7431 83 / BIC BYLADEM1SWU **Zustiftungen:** IBAN DE83 7905 0000 0046 7454 69 / BIC BYLADEM1SWU