



**Zusammenstellung der Stellungnahmen zur öffentlichen Anhörung
am Mittwoch, den 27. September 2023
11:00 Uhr bis 13:00 Uhr, Paul-Löbe Haus, Sitzungssaal E. 200**

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche
Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften**

– BT-Drucksachen 20/7310, 20/8165 –

sowie zu der

**Formulierungshilfe der Bundesregierung für einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD,
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zu diesem Gesetzentwurf**

– Ausschussdrucksache 20(25)470 –

Siehe Anlage



75 Jahre
Demokratie
lebendig
20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz
und Energie

Ausschussdrucksache **20(25) 472**

22. September 2023

Stellungnahme der Übertragungsnetzbetreiber 50hertz, Amprion, Tennet und Transnet BW

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche
Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften**

– BT-Drucksachen 20/7310, 20/8165 –

sowie zu der

**Formulierungshilfe der Bundesregierung für einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD,
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zu diesem Gesetzentwurf**

– Ausschussdrucksache 20(25)470 –

Siehe Anlage

Berlin, Dortmund, Bayreuth, Stuttgart, 22.09.2023 | Seite 1 von 6

STELLUNGNAHME DER ÜBERTRAGUNGSNETZBETREIBER ZUM GESETZENTWURF DER BUNDESREGIERUNG ZUR ANPASSUNG DES DES ENERGIEWIRTSCHAFTSRECHTS AN UNIONSRECHTLICHE VORGABEN UND ZUR ÄNDERUNG WEITERER ENERGIERECHT- LICHER VORSCHRIFTEN VOM 24.05.2023 EINSCHLIEßLICH DER FORMULIERUNGSHILFE VOM 13.09.2023

Die vier deutschen Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) mit Regelzonenverantwortung begrüßen ausdrücklich die mit dem Gesetzentwurf vom 24.05.2023 sowie der Formulierungshilfe vom 13.09.2023 getroffenen Weichenstellungen in Bezug auf Regulierung als auch in Bezug auf die Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren für Höchstspannungsleitungen.

Unabhängig von konkreten Anpassungsvorschlägen am Gesetzentwurf bitten die Übertragungsnetzbetreiber die Bundesregierung sowie den Deutschen Bundestag darum, sich bei der EU-Kommission, beim Europäischen Rat sowie beim Europäischen Parlament für eine **Verlängerung der EU-Notfall-Verordnung** einzusetzen. Zwar soll die EU-Notfall-Verordnung durch die in Kürze in Kraft tretende Erneuerbare Energien-Richtlinie (RED III) abgelöst werden. Es ist jedoch bereits jetzt absehbar, dass die darin enthaltenen Regelungen zur Planungsbeschleunigung von Höchstspannungsleitungen keine 1:1-Verlängerung der derzeit über § 43m EnWG umgesetzten Regelungen der EU-Notfall-Verordnung darstellen. Darüber hinaus erscheint die Umsetzung der Regelungen der RED III zur Planungsbeschleunigung in nationales Recht komplex, so dass zu befürchten ist, dass nach Auslaufen der EU-Notfall-Verordnung zum 30.06.2024 keine Anschlussregelungen zur Verfügung stehen. Für danach einzureichende Planfeststellungsunterlagen wären demnach z.B. wieder eine UVP sowie eine Artenschutz-Prüfung durchzuführen.

Aus Sicht der Übertragungsnetzbetreiber wäre eine Verlängerung der EU-Notfall-Verordnung – und damit der Geltungsdauer von § 43m EnWG – mindestens bis zum Ende der Umsetzungsfrist der RED III in nationales Recht (voraussichtlich Frühjahr 2025) wünschenswert und sachgerecht, um eine lückenlose Anschlussregelung gewährleisten zu können.

Zwei weitere Punkte, die in Bezug auf die Planung und Genehmigung von Höchstspannungsleitungen erhebliches Beschleunigungspotenzial bringen, sind eine Anpassung der Neuregelung in § 43 Abs. 1 EnWG-E zu Provisorien (s.u.) sowie eine **Neuregelung der Kompensationsmaßnahmen** für Eingriffe in Natur und Landschaft sowie den Artenschutz nach § 44 Abs. 1 BNatSchG. Bei Anwendung von § 43m EnWG sind bereits pauschale Ausgleichszahlungen vorgesehen. Die letztgenannte Regelung ist allerdings zeitlich befristet (s.o.). Mittel- und längerfristig würde es die Planungs- und Genehmigungsverfahren von Höchstspannungsleitungen erheblich beschleunigen, wenn die Übertragungsnetzbetreiber einen finanziellen Ausgleich leisten könnten und von der Pflicht zur immer aufwändiger werdenden Suche nach Ausgleichsflächen befreit wären.

Mindestens sollte jedoch der derzeit bestehende räumliche Zusammenhang zwischen dem Eingriff durch den Leitungsbau und der Kompensation aufgehoben oder gelockert werden. Da in einigen Regionen kaum

Berlin, Dortmund, Bayreuth, Stuttgart, | Seite 2 von 6

noch Ausgleichsflächen zu Kompensationszecken zu finden sind, verzögert die Suche nach diesen das Genehmigungsverfahren – und damit die Inbetriebnahme der dringend benötigten Leitungsprojekte – teilweise erheblich.

Am 28. März 2023 hat der Koalitionsausschuss von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP beschlossen, dass Nutzungskonflikte von Transformationsprojekten nicht auf Kosten des Naturschutzes gehen dürfen und kündigt u.a. an, dass **„die Bundesregierung ein Flächenbedarfsgesetz auf den Weg bringen [wird].“**

Die Übertragungsnetzbetreiber begrüßen ein solches Gesetz ausdrücklich und bitten die Bundesregierung sowie den Deutschen Bundestag, das Vorhaben zügig in die Tat umzusetzen. Die Sicherung von Flächen für Naturschutzprojekte und das qualifizierte Management der Projekte erzielt einen doppelten Gewinn: Einerseits kann Artenschutz mit dem Ziel des Montrealer Artenschutzabkommens und nationaler Biodiversitätsziele z.B. durch eine Organisationseinheit im Geschäftsbereich des BMUV großräumig und strategisch planvoll umgesetzt werden. Andererseits würden die Übertragungsnetzbetreiber als Vorhabenträger entlastet, da sie sich nicht mehr um die Flächensicherung und ggf. Kompensationsplanung kümmern müssten.

Über die o.g. Anmerkungen hinaus regen wir für das parlamentarische Verfahren nachdrücklich an, vor allem folgende Punkte zu berücksichtigen:

Zu Artikel 1 – Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes

Zu Nr. 46: Anpassung der Regelung in § 43 Abs. 1 EnWG-E zu Provisorien

Der Netzausbau im Übertragungsnetz greift durch Ersatzneubauten, den Um- und Ausbau von Umspannwerken, neue Leitungskreuzungen sowie zusätzliche Verknüpfungen von Stromkreisen umfangreich in das Bestandsnetz ein, so dass die Abschaltung der entsprechenden Leitungen erforderlich ist. Auch die Erweiterung des Bestandsnetzes durch Auflage leistungsfähigerer Seilssysteme kann nicht im laufenden Betrieb erfolgen. Gleiches gilt vielfach für Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen.

Das schon jetzt teilweise bis an seine Grenzen ausgelastete Übertragungsnetz lässt unter dem Gesichtspunkt der Systemstabilität die Abschaltung einzelner Betriebsmittel immer seltener zu. Die Umsetzung der Maßnahmen kann daher nur unter gleichzeitiger Fortführung der Übertragungsaufgabe des Betriebsmittels über ein Provisorium gelingen. Aus diesem Grund sieht die Formulierungshilfe einen Regelungsvorschlag vor, das Genehmigungsregime für solche nicht auf Dauer errichteten Provisorien zu vereinfachen. Diese Regelung ist notwendig, um die mit vielfachen Bemühungen inzwischen beschleunigten Genehmigungsverfahren ohne Zeitverzug durch fehlende Freischaltbarkeit der Leitungen umsetzen zu können. Im Kern steht die Herausnahme der Provisorien aus der Pflicht zur Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens.

Die Formulierungshilfe enthält dazu unter Nr. 46 die Ergänzung des § 43 Abs. 1 EnWG um einen weiteren Satz, die von den Übertragungsnetzbetreibern grundsätzlich ausdrücklich begrüßt wird. Um die Regelung in der Praxis handhabbar zu machen, bitten die Übertragungsnetzbetreiber jedoch dringend um die Streichung des Verweise auf die TA Lärm:

- Ergänzung § 43 Abs. 1 EnWG unter Nr. 46 der Formulierungshilfe:
„Die Errichtung, der Betrieb oder die Änderung eines Provisoriums selbst stellen keine Errichtung, keinen Betrieb und keine Änderung einer Hochspannungsfreileitung im energiewirtschaftlichen

Berlin, Dortmund, Bayreuth, Stuttgart, | Seite 3 von 6

Sinne dar. Der Betreiber zeigt der zuständigen Immissionsschutzbehörde die Einhaltung der Vorgaben nach den §§ 3 und 3a der Verordnung über elektromagnetische Felder ~~und die Vorgaben der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm vom 26. August 1998 (GMBS-503)~~, in der jeweils geltenden Fassung, mindestens zwei Wochen vor der Errichtung, der Inbetriebnahme oder einer Änderung mit geeigneten Unterlagen an.“

Die Ausgestaltung der bisher geplanten Regelung wird in der Praxis dazu führen, dass die Beschleunigungsintention **gänzlich verfehlt** wird! Ohne Streichung des oben dargestellten Satzes wird anstelle des Planfeststellungsverfahrens ein immissionsschutzrechtliches Verfahren sui generis eingeführt. Die Leitungsprovisorien unterfallen nicht dem Katalog der genehmigungspflichtigen Anlagen nach dem BImSchG. Dementsprechend ist eine Anzeige nach § 7 Abs. 2 der 26. BImSchV erforderlich. Gegenstand dieser Anzeige unter der 26. BImSchV ist aber nur der Nachweis der Einhaltung der Grenzwerte für elektromagnetische Felder entsprechend §§ 3 und 3a. Diese Nachweisführung ist auch problemlos möglich.

Äußerst problematisch ist dagegen die Erstellung der äußerst komplexen Gutachten zur Nachweisführung der Einhaltung der Vorgaben der TA Lärm. Denn die Ressourcen der hierfür benötigten, wenigen Sachverständigen im Bereich der Geräusche von Höchstspannungsfreileitungen sind so stark ausgelastet, dass eine Gutachtenerstellung mehrere Monate Vorlauf benötigt. Mit dem Ansatz, Maßnahmen schnell und zeitlich flexibel umsetzen zu können, ist die Aufnahme der TA Lärm in den Prüfkatalog eines immissionsschutzrechtlichen Verfahrens sui generis nicht vereinbar. Die eigentlich beabsichtigte Beschleunigungswirkung würde weitestgehend verfehlt.

Auch unter Wertungsgesichtspunkten ist die Aufnahme der TA Lärm nicht geboten. Selbst unter der Annahme, dass es durch Provisorien zur Überschreitung von Richtwerten der TA Lärm käme, kennt die TA Lärm selbst sogar Toleranzzeiträume von bis zu drei Jahren für Überschreitungen, wenn absehbar ist, dass spätestens nach drei Jahren durch eine Änderung oder Stilllegung der Anlage eine Beseitigung der Überschreitung erfolgt (vgl. Ziff. 3.2.1. der TA Lärm). Standzeiten von Provisorien von drei Jahren sind eine Ausnahme und dürften aufgrund der dann massiveren Konflikte unter die Konstellation derjenigen Provisorien fallen, für die zukünftig freiwillig ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden kann und soll. In diesen würde dann auch die Einhaltung der Grenzwerte der TA Lärm geprüft.

Bei Standzeiten von wenigen Monate bis zu drei Jahren bringt hingegen auch die TA Lärm zum Ausdruck, dass sogar temporäre Überschreitungen zulässig und tolerierbar sind, vorausgesetzt sie liegen aufgrund der besonderen technischen und örtlichen Gegebenheiten überhaupt vor.

Wir empfehlen daher dringend die oben dargestellte Streichung in der Ergänzung von § 43 Abs. 1 EnWG aus der Formulierungshilfe, wenn die mit der Regelung beabsichtigte Beschleunigungswirkung zur Umsetzung des Netzausbaus ermöglicht werden soll.

Andernfalls ist zu befürchten, dass die zuvor erzielten Beschleunigung im Bereich der Genehmigungsverfahren durch eine verzögerte Umsetzung der Maßnahme wieder aufgezehrt wird. Der Einsatz von Provisorien wird mit der aktuellen Ausgestaltung der Regelung in der Praxis leider vollständig untauglich. Die Beschleunigungsanstrengungen insgesamt drohen damit zu verpuffen.

Zu Nr. 46: Auslegung von § 43 Abs. 3 EnWG-E zur Bündelung (und dadurch mittelbar von § 18 Abs. 3b NABEG-E)

Aktuell können beide Änderungen, die die Bündelung stärken sollen, gemäß Gesetzesbegründung so gelesen werden, dass eine Stärkung der Bündelung nur dann erfolgt, wenn mit der Trasse der zu verstärkenden Leitung gebündelt wird. Damit soll ein Hin- und Herspringen zwischen Bündelungsoptionen, die ggf. kleinräumig grundsätzlich in Frage kommen, vermieden werden. Wird die Regelung der Gesetzesbegründung entsprechend ausgelegt, werden Bündelungen, die ganz bewusst an einer anderen Leitung erfolgen, um z.B. umwelt- und raumbezogen einen vorteilhafteren Verlauf zu gewährleisten, als dies durch eine Bündelung mit der zu verstärkenden Leitung möglich wäre, nicht von der Regelung begünstigt. Dies entspricht nach Auffassung der Übertragungsnetzbetreiber nicht der Intention der Regelungen, nach der die Vorteile einer Bündelung ja gerade gestärkt werden sollen.

Eine Klarstellung in der Gesetzesbegründung zu § 43 Abs. 3 EnWG würde hier Abhilfe schaffen. Mittelbar würde sich damit auch eine weitere Auslegung für den § 18 Abs. 3b NABEG ableiten lassen – auch hier können sonst ganz bewusst aufgenommene andere Bündelungsoptionen, z.B. auch mittels eigener Trassenkorridorsegmente, die an solchen vorteilhaften Bündelungsoptionen orientiert sind, nicht die Vorteile der Regelung ausschöpfen.

Die ÜNB regen folgende **Klarstellung in der Gesetzesbegründung zu § 43 Abs. 3 EnWG** an:

„Aus den Definitionen des § 3 Nummer 1, Nummer 4 und Nummer 5 NABEG folgt auch, dass für weitere, ggf. in räumlicher Nähe verlaufende Bestandstrassen die Vorschrift hingegen ~~nicht anwendbar ist~~: nur anwendbar ist, wenn bei einer Bündelung mit einer anderen als der bestehenden Leitung ein Abstand von 200 Metern zwischen den Trassenachsen nicht überschritten wird.“

Weiterhin kann die Regelung durch folgende Ergänzungen noch klarer ausgestaltet werden:

Klarstellung in Gesetz oder Begründung, dass § 118 Abs. 49 EnWG-E bzgl. § 43 Abs. 3 Satz 2-5 EnWG-E abschnittsweise angewendet werden kann:

„Der Antrag kann auf einzelne Trassenabschnitte beschränkt werden.“

Die Planungsphasen der verschiedenen Abschnitte eines Gesamtvorhabens unterscheiden sich teilweise um mehrere Jahre, sodass eine abschnittsweise Anwendung zweckmäßig ist.

Klarstellung in S. 3 der Begründung zu § 118 Abs. 49 EnWG-E, dass diese Regelung nicht nur auf laufende Verfahren Anwendung finden kann:

„Durch das Wahlrecht sollen Verzögerungen ~~in laufenden Verfahren während der Planungen, d.h. bereits vor Stellung des Planfeststellungsantrags~~, durch eine Änderung des rechtlichen Rahmens vermieden werden. Eine Entscheidung durch Verwaltungsakt der für das Planfeststellungsverfahren zuständigen Behörde über den Antrag ist nicht erforderlich.“

Auch vor oder zwischen Verfahren – wie bspw. zwischen dem Raumordnungsverfahren und dem Planfeststellungsverfahren – wird umfangreicher Arbeitsaufwand für die bisherige Findung und Planung von Trassen(-korridoren) betrieben und müsste mit der Folge von Verzögerungen wiederholt werden, sollte das Wahlrecht nur für aktuell laufende Verfahren und nur nach Antragstellung gelten.

Zu Nr. 48a: Mitigation von Risiken durch Umweltschäden bei der Bauausführung im Zuge der Anwendung von § 43m EnWG (EU-Notfall-Verordnung)

Bei Anwendung der Regelungen der EU-Notfall-Verordnung gemäß §43m EnWG bestehen für die Übertragungsnetzbetreiber in der Bauphase der entsprechenden Vorhaben rechtliche Risiken in Bezug auf Umweltschäden, da in der Planungs- und Genehmigungsphase auf die Durchführung einer UVP sowie die entsprechenden Kartierungen verzichtet wurde.

Damit diese Risiken nicht in Einzelfällen die erzielte Beschleunigung durch Anwendung der Regelungen der EU-Notfall-Verordnung konterkarieren, schlagen die Übertragungsnetzbetreiber folgende **Ergänzung von § 3 Abs. 3 Nr. 6 Umweltschadensgesetz** vor:

Nichtanwendung des USchadG bei Vorhaben nach § 43m EnWG:

- Ergänzung § 3 Abs. 3 Nr. 6 USchadG (neu):

„Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf Umweltschäden oder die unmittelbare Gefahr solcher Schäden, wenn sie durch [...]

6. Vorhaben, für die nach § 43m Abs. 1 S. 1 EnWG [...] eine Ausnahme von der Umweltverträglichkeitsprüfung gem. [...] vorgesehen wurde,

verursacht wurden.“

Sollte eine Änderung des Umweltschadensgesetzes im laufenden Gesetzgebungsverfahren nicht möglich sein, so schlagen die Übertragungsnetzbetreiber alternativ dazu die folgende **Ergänzung von § 43m Abs. 5 EnWG** vor:

- Ergänzung von § 43m Abs. 5 EnWG (neu)

„(5) Für die Errichtung, die Änderung und den Betrieb von Vorhaben nach Absatz 1 Satz 1 findet das Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden keine Anwendung“.

Zu Nr. 48a: Mitigation von Risiken durch Eingriffe in den Artenschutz bei der Bauausführung im Zuge der Anwendung von § 43m EnWG (EU-Notfall-Verordnung)

Neben den o.g. Risiken in Bezug auf Umweltschäden bei Anwendung der Regelungen der EU-Notfall-Verordnung gemäß §43m EnWG bestehen für die Übertragungsnetzbetreiber in der Bauphase der entsprechenden Vorhaben auch rechtliche Risiken in Bezug auf die Nichtanwendung artenschutzrechtlicher Regelungen, da in der Planungs- und Genehmigungsphase auf die Durchführung einer artenschutzrechtlichen Prüfung sowie die entsprechenden Kartierungen verzichtet wurde.

Damit diese Risiken nicht in Einzelfällen die erzielte Beschleunigung durch Anwendung der Regelungen der EU-Notfall-Verordnung konterkarieren, schlagen die Übertragungsnetzbetreiber folgende **Ergänzung von §69 sowie § 71 des Bundesnaturschutzgesetzes** vor:

- Ergänzung von § 69 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG (neu):

Berlin, Dortmund, Bayreuth, Stuttgart, | Seite 6 von 6

„Eine Handlung nach Satz 1 Nummern 1 bis 4 ist nicht ordnungswidrig, wenn diese im Rahmen des Vollzugs einer Genehmigung erfolgt, bei der eine Prüfung des Artenschutzes nach den Vorschriften des § 44 Absatz 1 gemäß § 43m Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 des Gesetzes über die Elektrizitäts- und Gasversorgung nicht erfolgt ist.“

- Ergänzung von § 71 Abs. 1 BNatSchG:

„Eine Handlung nach Satz 1 Nummern 1 und 2 ist nicht strafbar, wenn diese im Rahmen des Vollzugs einer Genehmigung erfolgt, bei der eine Prüfung des Artenschutzes nach den Vorschriften des § 44 Absatz 1 gemäß § 43m Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 des Gesetzes über die Elektrizitäts- und Gasversorgung nicht erfolgt ist.“

Sollte eine Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes im laufenden Gesetzgebungsverfahren nicht möglich sein, so schlagen die Übertragungsnetzbetreiber alternativ dazu die folgende **Ergänzung von § 43m Abs. 6 EnWG** vor:

- Ergänzung von § 43m Abs. 6 EnWG (neu):

„Eine Handlung nach § 69 Abs 2 Satz 1 Nummern 1 bis 4 BNatSchG ist nicht ordnungswidrig sowie nach § 71 Satz 1 Nummern 1 und 2 BNatSchG nicht strafbar, wenn diese im Rahmen des Vollzugs einer Genehmigung erfolgt, bei der eine Prüfung des Artenschutzes nach den Vorschriften des § 44 Absatz 1 gemäß § 43m Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 des Gesetzes über die Elektrizitäts- und Gasversorgung nicht erfolgt ist.“



75 Jahre
Demokratie
lebendig
20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz
und Energie

Ausschussdrucksache **20(25) 473**

25. September 2023

Stellungnahme der Netze BW GmbH

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften

– BT-Drucksachen 20/7310, 20/8165 –

sowie zu der

Formulierungshilfe der Bundesregierung für einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zu diesem Gesetzentwurf

– Ausschussdrucksache 20(25)470 –

Siehe Anlage

Stellungnahme der Netze BW GmbH im Rahmen
der Sachverständigenanhörung zum
"Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des
Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche
Vorgaben und zur Änderung weiterer
energierechtlicher Vorschriften"
- BT-Drs. 20/7310

Stuttgart, 27. September 2023
Netze BW

Vorbemerkung

Bei dem "Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften" handelt es sich mittlerweile um einen sehr umfangreichen und hochgradig komplexen Gesetzesentwurf, der eine Vielzahl von Neuerungen und Änderungen mit sich bringt - die inhaltlich zudem eine ganze Reihe unterschiedlicher Themenfelder betreffen. In unserer Stellungnahme verzichten wir jedoch auf einen "Rundumschlag" und konzentrieren uns auf dasjenige Thema, das ursprünglich der Anlass zu diesem Gesetzesvorhaben war: die Umsetzung des EuGH-Urteils vom 21. September 2021 (also auf den Versuch, der BNetzA eine europarechtskonforme Unabhängigkeit zu geben).

Zusammenfassung

Umsetzung des EuGH-Urteils vom 21. September 2021

Die notwendigen Änderungen des Energiewirtschaftsgesetzes zur Umsetzung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 21. September 2021 zur Unabhängigkeit der Bundesnetzagentur werden den deutschen Regulierungsrahmen erheblich verändern. Die bisherige normative Regulierung, die auf Verordnungsermächtigungen der Bundesregierung basierte, wird nun durch eine administrative Regulierung ersetzt, die auf im Energiewirtschaftsgesetz verankerten Festlegungskompetenzen der Bundesnetzagentur fußt.

Der vorliegende Regierungsentwurf zeigt das grundsätzliche Bestreben des Gesetzgebers, den Rechtsschutz zu stärken – etwa durch erhöhte Begründungspflichten der Regulierungsbehörde, verstärkte Mitwirkungsrechte des Länderausschusses bzw. der Landesregulierungsbehörden in Festlegungsverfahren oder deren Einbindung in gerichtliche Verfahren. Dennoch sehen wir einige wesentliche Bestandteile einer fundierten, sachgerechten und fachkundigen Regulierung als nicht ausreichend im Gesetzesentwurf beachtet.

Aus Sicht der Netze BW sind vor diesem Hintergrund folgende zentrale Anpassungen am Entwurf des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) notwendig:

- Bessere Nachvollziehbarkeit von Regulierungsentscheidungen durch Schaffung eines wissenschaftlichen Beirats
- Wissenschaftlichen Bezug von Entscheidungen formal hinterlegen
- Beschlussfassung von Rahmenfestlegungen der Bundesnetzagentur rechtzeitig vor Beginn einer Regulierungsperiode sicherstellen
- Sicherstellung der zeitlichen Konsistenz der Regulierung (keine rückwirkenden Änderungen des Regulierungsrahmens)

1. Umsetzung des EuGH-Urteils vom 21. September 2021

1.1 Bessere Nachvollziehbarkeit von Regulierungsentscheidungen durch Schaffung eines wissenschaftlichen Beirats

Infolge des Urteils des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 02. September 2021 werden die verordnungsrechtlichen Regelungen zum Netzzugang und zur Netzentgeltregulierung sukzessive außer Kraft gesetzt und durch entsprechende Festlegungskompetenzen für die Bundesnetzagentur (BNetzA) ersetzt. Die damit einhergehende deutlich steigende Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde in der Ausübung ihrer Kompetenzen und Gestaltungsmöglichkeiten kommt zudem zu einem Zeitpunkt, zu dem die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH) die Möglichkeit einer effektiven inhaltlichen Überprüfung von Festlegungen der BNetzA stark einschränkt. Insgesamt entsteht hierdurch eine größere Unsicherheit hinsichtlich des Handelns der Regulierungsbehörde, der Vorhersehbarkeit der Regulierung und der Wahrung des Rechtsschutzes. Dem Entfall rechtlich normierter Prüfungsmaßstäbe kann durch die Verankerung von und stärkere Ausrichtung an ökonomischen Prüfungsmaßstäben begegnet werden.

Der Regierungsentwurf betont zwar bereits an mehreren Stellen die Anwendung ökonomischer, ökonometrischer und regulatorischer Methoden, die dem Stand der Wissenschaft entsprechen müssen, sowie die Einhaltung wissenschaftlicher Standards generell bei Festlegungen der Regulierungsbehörde. Wie die Einhaltung des Stands der Wissenschaft und wissenschaftlicher Standards sichergestellt werden können, lässt der Regierungsentwurf jedoch offen.

Hierzu hatte die Netze BW im September 2021 die Etablierung eines ökonomischen Expertengremiums vorgeschlagen, was im aktuellen Gesetzesentwurf nicht aufgegriffen wurde.¹ Basierend auf diesem Vorschlag und den im Gesetzesentwurf bereits vorhandenen Anpassungen schlagen wir spezifische Ergänzungen vor. Diese sollen die Überprüfbarkeit von Entscheidungen hinsichtlich ökonomischer, technischer und betriebswirtschaftlicher Aspekte erleichtern und den Rechtsschutz in Übereinstimmung mit der geforderten Unabhängigkeit der Behörde sicherstellen.

¹ Siehe im Einzelnen Staiger, B./Pfrommer, T./Streb, S. (2021): Bessere Regulierungsentscheidungen durch ein ökonomisches Expertengremium für die Bundesnetzagentur: Zur Rechtsprechung des BGH und EuGH, [Ein Diskussionspapier der Netze BW](#); Staiger, B./Pfrommer, T. (2021): Das EuGH-Urteil als Chance: Ein wissenschaftlicher Expertenrat für eine bessere Energieregulierung, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 71. Jg. 2021 Heft 12, S. 70-72; Streb, S./ Staiger, B./Pfrommer, T. (2022): Ein wissenschaftlicher Expertenrat für die Energieregulierung: Fragen und Antworten, [Ein Diskussionspapier der Netze BW](#).

Ein Ansatzpunkt wäre den bereits bestehenden wissenschaftlichen Arbeitskreis für Regulierungsfragen (WAR) der Bundesnetzagentur in Form eines wissenschaftlichen Beirats der Bundesnetzagentur förmlich in die Festlegungsverfahren (insb. bei Allgemein- und Rahmenfestlegungen) einzubinden – ähnlich der im Regierungsentwurf vorgesehenen Regelungen zur Einbindung und Stärkung des Länderausschusses.

Der wissenschaftliche Arbeitskreis für Regulierungsfragen (WAR) berät die Bundesnetzagentur bereits aktuell unabhängig in Fragen von allgemeiner regulierungspolitischer Bedeutung. Der WAR ist interdisziplinär aus Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern verschiedener Fachgebiete mit Regulierungsbezug besetzt und tagt regelmäßig mehrmals im Jahr unter Teilnahme des Präsidiums und weiterer Vertreterinnen und Vertretern der Bundesnetzagentur. Die Ergebnisse seiner Beratungen teilt der WAR der Bundesnetzagentur in Form öffentlich verfügbarer Stellungnahmen mit. In Ansätzen nimmt der WAR also bereits heute die Aufgabe wahr, den Stand der Wissenschaft in der Regulierungspraxis zu beobachten und gutachterlich zu beurteilen.

Auf dieser Grundlage könnte die Rolle und Funktion des WAR zu einem wissenschaftlichen Beirat aus- bzw. umgebaut werden:

Der wissenschaftliche Beirat erhält ein Stellungnahmerecht in Festlegungsverfahren, mit dem Ziel insbesondere zur Einhaltung der wissenschaftlichen Methoden und des Standes der Wissenschaft Stellung zu nehmen. Sofern die Bundesnetzagentur eine abweichende Meinung vertritt, hat sie dies gegenüber dem wissenschaftlichen Beirat schriftlich zu begründen. Sowohl die Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats als auch die Erwiderung der Bundesnetzagentur werden veröffentlicht. Dieses Vorgehen schränkt die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde nicht ein, da der wissenschaftliche Beirat eine beratende Rolle einnimmt und lediglich Empfehlungen ausspricht, aber kein Vetorecht und keine Entscheidungsbefugnis o.ä. erhält. Zudem wird durch die schriftliche Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats und die schriftliche Erwiderung der Bundesnetzagentur die Erfüllung der im europäischen Recht geforderten und nunmehr im Energiewirtschaftsgesetz zu verankernden qualifizierten Begründungspflicht von Regulierungsentscheidungen unterstützt.

Darüber hinaus sollte auch Konsultationsteilnehmern die Möglichkeit eingeräumt werden, während des Konsultationszeitraums im Rahmen eines Festlegungsverfahrens grundsätzliche Fragen an den wissenschaftlichen Beirat zu richten und auf besonders relevante Punkte des Beschlussentwurfs hinzuweisen. Die Bundesnetzagentur sollte hierfür auskömmliche Konsultationsfristen einräumen.

Netze BW schlägt vor, nach § 60a EnWG-RegE einen zusätzlichen § 60b einzufügen:

§ 60b Aufgaben des wissenschaftlichen Beirats

(1) Der wissenschaftliche Beirat hat die Aufgabe die Einhaltung wissenschaftlicher Methoden und des Stands der Wissenschaft in der Arbeit der Regulierungsbehörde zu begutachten.

(2) Vor dem Erlass von Rahmenfestlegungen und Allgemeinverfügungen, Verwaltungsvorschriften und Leitfäden ist dem wissenschaftlichen Beirat Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Weicht die Bundesnetzagentur von Empfehlungen aus der Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats ab, so hat sie dies schriftlich zu begründen. Die Begründung ist dem wissenschaftlichen Beirat zu übersenden und zu veröffentlichen.

(3) Der wissenschaftliche Beirat ist berechtigt, im Zusammenhang mit dem Erlass von Rahmenfestlegungen und Allgemeinverfügungen im Sinne des Absatzes 2 Auskünfte und Stellungnahmen von der Regulierungsbehörde einzuholen. Die Regulierungsbehörde ist insoweit auskunftspflichtig.

(4) Konsultationsteilnehmer haben das Recht während des Konsultationszeitraums einer Rahmenfestlegung oder Allgemeinverfügung ausgewählte Fragen an den wissenschaftlichen Beirat zu richten und auf besonders relevante Punkte des Beschlussentwurfs hinzuweisen. Die Bundesnetzagentur räumt hierfür auskömmliche Konsultationsfristen von mindestens sechs Wochen ein.

Der bestehende § 64 Abs. 1 EnWG (wissenschaftliche Beratung) gibt der Bundesnetzagentur bereits im aktuellen gesetzlichen Rahmen die Möglichkeit zur Vorbereitung ihrer Entscheidungen oder zur Begutachtung von Fragen der Regulierung wissenschaftliche Kommissionen einzusetzen, deren Mitglieder u.a. über besondere volkswirtschaftliche Erfahrungen und über ausgewiesene wissenschaftliche Kenntnisse verfügen müssen. Der Gesetzgeber hat also die Notwendigkeit der Einbeziehung von wissenschaftlicher Expertise bereits frühzeitig erkannt und rechtlich angelegt. Daher sollte auch der wissenschaftliche Beirat die Möglichkeit haben oder zumindest empfehlen können insb. bei Grundsatzfragen oder bei abweichenden Stellungnahmen eine wissenschaftliche Kommission einzusetzen.

Netze BW schlägt vor einen neuen Absatzes 3 in § 64 Abs. EnWG aufzunehmen:

(3) Der wissenschaftliche Beirat kann empfehlen zur Vorbereitung von Regulierungsentscheidungen mit Allgemeincharakter oder Rahmenfestlegungen und zur Begutachtung von Grundsatzfragen der Regulierung eine wissenschaftliche Kommission einzusetzen.

Neben den hier beschriebenen Änderungen und Formulierungsvorschlägen im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) sind darüber hinaus ergänzende Anpassungen im Gesetz über

die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BEGTPG) erforderlich, um den wissenschaftlichen Beirat als weiteres Organ der Bundesnetzagentur formal zu etablieren. Diese Änderungen könnten ebenfalls an die bereits bestehenden Regelungen des Länderausschusses angelehnt werden (z.B. hinsichtlich einer Geschäftsordnung, Einrichtung einer Geschäftsstelle, Wahl des Vorsitzes etc.).

1.2 Wissenschaftlichen Bezug von Entscheidungen formal hinterlegen

Wir begrüßen die im Regierungsentwurf verankerte verstärkte Begründungspflicht der Regulierungsbehörde. Diese qualifizierte Begründungspflicht sollte jedoch um einen für die Nachvollziehbarkeit des Handelns der Regulierungsbehörde fundamentalen Aspekt erweitert werden: Die Behörde sollte konkret darlegen und begründen müssen, inwiefern die von ihr gewählte Methode und deren Umsetzung geeignet sind, das jeweilige Regulierungsziel zu erreichen. Nur so lassen sich die methodischen Auswahlentscheidungen der Regulierungsbehörde letztlich in Hinblick auf ihre Angemessenheit und Wirksamkeit überprüfen.

Netze BW schlägt vor, § 73 Abs. 1b EnWG-RegE vor dem letzten Satz zu ergänzen:

„(1b) Die Bundesnetzagentur hat eine Festlegung nach § 29 Absatz 1 und 2 umfassend zu begründen, so dass die sie tragenden Teile der Begründung von einem sachkundigen Dritten ohne weitere Informationen und ohne sachverständige Hilfe aus sich heraus nachvollzogen werden können. Dies umfasst insbesondere die Eignung von Auswahl und Umsetzung der wissenschaftlichen Methoden für den mit der Entscheidung verfolgten Zweck.² Liegen der Festlegung der Bundesnetzagentur nach § 29 Absatz 1 und 2 ökonomische Analysen zugrunde, müssen diese dem Stand der Wissenschaft entsprechen.“

1.3 Beschlussfassung von Rahmenfestlegungen der Bundesnetzagentur rechtzeitig vor Beginn einer Regulierungsperiode sicherstellen

Das Unionsrecht gibt eindeutig vor, dass die nationalen Methoden zur Berechnung oder Festlegung der Bedingungen u.a. für den Netzzugang und die Netzentgelte mit ausreichendem Vorlauf vor deren Inkrafttreten festzulegen oder zu genehmigen sind (siehe Art. 59 Abs. 7 Elektrizitätsrichtlinie (EU) 2019/944 sowie Art. 41 Abs. 6 Erdgasrichtlinie 2009/73/EG). Das bedeutet, dass ein gestuftes Vorgehen vorgesehen ist, wonach zuerst Rahmenfestlegungen zur Netzregulierung erstellt und festgelegt oder genehmigt werden – wie gesagt mit ausreichendem zeitlichem Vorlauf – bevor dann deren Anwendung erfolgt. Somit ist eine gemeinsame

² Siehe hierzu auch Bertram, C. (2023): Quasilegislative Rechtssetzung, qualifizierte Begründungspflicht und Rechtsschutz, in: *Netzwirtschaft und Recht* 3&4/2023, S. 138.

Beschlussfassung der Ausgestaltung und der Anwendung von Regulierungsregelungen in einer einzigen Festlegung unbedingt zu vermeiden. Das geht aus dem Regierungsentwurf nicht eindeutig hervor.

Netze BW schlägt vor, am Ende des § 21 Abs. 3 Satz 1 EnWG-RegE einen zusätzlichen Satz einzufügen:

„(3) Die Regulierungsbehörde kann in einem Verfahren nach § 29 Absatz 1 die Entgelte für den Zugang zu den Energieversorgungsnetzen oder die Methoden zur Bestimmung dieser Entgelte oder beides gegenüber den Betreibern von Energieversorgungsnetzen festlegen oder diese auf Antrag genehmigen. Die Methoden zur Bestimmung der Entgelte sind mit ausreichendem Vorlauf vor der Anwendung dieser Methoden festzulegen³.“

1.4 Zeitliche Konsistenz des Regulierungsrahmens gesetzlich verankern

Für ein belastbares Regulierungssystem muss eine Regulierungsbehörde in der Lage sein, verlässliche Zusagen abzugeben, auf die sich regulierte Unternehmen auch längerfristig einstellen können: Netzbetreiber treffen auf Grundlage der Vorgaben der Regulierungsbehörde wesentliche unternehmerische Entscheidungen, insbesondere Investitionsentscheidungen. Einmal getroffen, sind solche Entscheidungen irreversibel und somit im ökonomischen Sinne „versunken“. Nachträgliche Anpassungen, beispielsweise in Bezug auf die Anerkennung oder Bewertung von Kosten durch die Regulierungsbehörde, bedeuten ein erhebliches regulatorisches Risiko für den Investor und stellen ein Investitionshemmnis in der Zukunft dar.

Eine Bindung der Regulierungsbehörde („regulatory commitment“) könnte mit einer entsprechenden Ergänzung in § 21 Absatz 2 EnWG in der aktuell rechtskräftigen Version verankert werden:

„Die Entgelte werden auf der Grundlage der Kosten einer Betriebsführung, die denen eines effizienten und strukturell vergleichbaren Netzbetreibers entsprechen müssen, [...] gebildet. [...] Die notwendigen Investitionen in die Netze müssen so vorgenommen werden können, dass die Lebensfähigkeit der Netze gewährleistet ist.“ An den letzten Satz sollte unmittelbar angehängt werden: „Dies setzt insbesondere die Gewährleistung der zeitlichen Konsistenz und die Vermeidung nachträglicher Änderungen bei der regulatorischen Anerkennung der Kosten der Betriebsführung voraus.“

³ Vgl. Bertram, C. (2023): Quasilegislative Rechtssetzung, qualifizierte Begründungspflicht und Rechtsschutz, in: Netzwirtschaft und Recht 3&4/2023, S. 136.

Literatur

- Bertram, C. (2023): Quasilegislative Rechtssetzung, qualifizierte Begründungspflicht und Rechtsschutz, in: *Netzwirtschaft und Recht* 3&4/2023, S. 138.
- Staiger, B./Pfrommer, T./Streb, S. (2021): Bessere Regulierungsentscheidungen durch ein ökonomisches Expertengremium für die Bundesnetzagentur: Zur Rechtsprechung des BGH und EuGH, [Ein Diskussionspapier der Netze BW](#).
- Staiger, B./Pfrommer, T. (2021): Das EuGH-Urteil als Chance: Ein wissenschaftlicher Expertenrat für eine bessere Energieregulierung, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 71. Jg. 2021 Heft 12, S. 70-72.
- Streb, S./ Staiger, B./Pfrommer, T. (2022): Ein wissenschaftlicher Expertenrat für die Energieregulierung: Fragen und Antworten, [Ein Diskussionspapier der Netze BW](#).



75 Jahre
Demokratie
lebendig
20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz
und Energie

Ausschussdrucksache **20(25) 474**

25. September 2023

Stellungnahme des BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V.

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften

– BT-Drucksachen 20/7310, 20/8165 –

sowie zu der

Formulierungshilfe der Bundesregierung für einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zu diesem Gesetzentwurf

– Ausschussdrucksache 20(25)470 –

Siehe Anlage

Berlin, 22. September 2023

**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.**

Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

www.bdeu.de

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften

Anhörung im Deutschen Bundestag, Ausschuss für Klimaschutz und Energie, am 27. September 2023

BT-Drs. 20/7310

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten mehr als 2.000 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, über 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 95 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Der BDEW ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung sowie im europäischen Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen. Bei der Interessenvertretung legt er neben dem anerkannten Verhaltenskodex nach § 5 Absatz 3 Satz 1 LobbyRG, dem Verhaltenskodex nach dem Register der Interessenvertreter (europa.eu) auch zusätzlich die BDEW-interne Compliance Richtlinie im Sinne einer professionellen und transparenten Tätigkeit zugrunde. Registereintrag national: R000888. Registereintrag europäisch: 20457441380-38

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde.....	3
3	Schaffung eines Wasserstoff-Kernnetzes	6
4	Beschleunigung von Planungsverfahren Stromnetze.....	7
5	Wärme aus Erneuerbaren Energien.....	9
6	Weitere Punkte.....	10

1 Einleitung

Der Gesetzentwurf (BT-Drs. 20/7310 vom 19. Juni 2023) sowie die am 13. September 2023 vom Bundeskabinett beschlossenen Formulierungshilfe adressieren viele wichtige Themen, die nun zügig vorangebracht werden müssen.

- › In Umsetzung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 2. September 2021 braucht es einen **zukunftsfesten** und von der EU-Kommission bestätigten **europarechtskonformen Rechtsrahmen** für die **Regulierung der Netzbetreiber durch eine unabhängige Regulierungsbehörde**. Der Gesetzentwurf setzt dies weitgehend um. Rechtsstaatlich sind aber dringend weitere Vorkehrungen zu treffen, die das behördliche Handeln absichern („Checks and Balances“).
- › Die **Planung und Errichtung eines Wasserstoff-Kernetzes** ist uneingeschränkt zu begrüßen und ist ein wichtiges Signal für den Aufbau einer Wasserstoffwirtschaft in Deutschland. Im Sinne eines effizienten Netzausbaus ist im Gesetz aber auch die Rolle der Verteilernetze für den weiteren Ausbau festzulegen, so dass auch mittelständische Verbraucher versorgt werden können. Zudem ist die Frage der Finanzierung des Kernetzes zu klären.
- › Die **Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren für den Netzausbau** ist weiter ein drängendes Thema. Der Gesetzentwurf geht hier deutlich in die richtige Richtung.
- › Richtigerweise regelt der Gesetzentwurf, dass die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Erzeugung und zum Transport von **Wärme aus Erneuerbaren Energien**, von erforderlichen Nebenanlagen sowie von sämtlichen Wärmenetzen **im überragenden öffentlichen Interesse** stehen. Systematisch wäre eine solche Regelung aber im Wärmeplanungsgesetz (WPG) aufzunehmen.

Der BDEW nimmt die Gelegenheit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme zum Gegenstand der Anhörung im Bundestags-Ausschuss für Klimaschutz und Energie am 27. September 2023 gerne wahr. Im Einzelnen wird auf die [Stellungnahme des BDEW vom 5. Mai 2023](#) zum Referentenentwurf des Gesetzes vom 30. April 2023 verwiesen.

2 Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde

Die Umsetzung des EuGH-Urteils vom 2. September 2021 im Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen Deutschland (C-718/18) ist von grundlegender Bedeutung für die Branche. Der Rechtsrahmen und die Zuständigkeiten der Institutionen werden in einer Zeit neu definiert, in der es maßgebliche Aufgabe aller Beteiligten ist, die Herausforderungen der Energiewende zu bewältigen. Der Netzausbau ist das Gebot der Stunde. Nur mit einem gut

ausgebauten Netz werden das Ziel der Energiewende und der Klimaneutralität erreicht werden. Die Netzbetreiber brauchen hierfür eine verlässliche, investitions- und rechtssichere Ausgestaltung der regulatorischen Rahmenbedingungen.

Nach dem Urteil muss die Regulierungsbehörde mit Blick auf den spezifischen Aufgabenbereich der Bestimmung von Bedingungen für den Netzanschluss, einschließlich der Netztarife oder ihrer Methoden unabhängig von dem nationalen Gesetzgeber handeln können. Dabei entfallen normative Vorgaben, die bislang das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) mit Zustimmung des Bundesrates und des Bundestages gesetzt haben. Gleichzeitig wird die nationale Regulierungsbehörde, die Bundesnetzagentur (BNetzA), zur Stärkung ihrer Unabhängigkeit im Rahmen der rechtlichen Vorgaben der EU-Binnenmarkt Richtlinien mehr administrative Kompetenzen und damit mehr Verantwortung erhalten.

Ausgehend von den steigenden Kompetenzen bei der Regulierungsbehörde als Teil der Exekutive, der Zurückdrängung der nationalen Legislative und vor dem Hintergrund der Grundrechtsrelevanz ihrer Entscheidungen braucht es aus Sicht des BDEW zwingend auch eine **Neuordnung der „Checks and Balances“ in der regulatorischen Gesamtordnung**. Das Verwaltungshandeln der Behörde muss mit aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Kontrollmechanismen flankiert werden. Aufgrund der erheblich steigenden Verantwortung der Regulierungsbehörde für die Schaffung angemessener Rahmenbedingungen und den konkreten Folgen für die Netzbetreiber sind Regelungen zu treffen, die dies sicherstellen. So müssen die Entscheidungen der Behörde abgewogen getroffen und gerichtlich voll überprüfbar sein.

- › Der BDEW begrüßt grundsätzlich das gewählte Konzept des Gesetzentwurfs, nach dem es nicht zu harten regulatorischen Brüchen in den laufenden Regulierungsperioden kommt. Die **Wahrung regulatorischer Kontinuität** war dem BDEW von Beginn an ein wichtiges Ziel. Hierzu zählt die Fortgeltung der Verordnungen bis zu den entsprechenden Stichtagen zwischen 2025 und 2028 mit Abweichungskompetenzen für die BNetzA.
- › Wichtig ist, dass die BNetzA bei ihren Entscheidungen auch die national gesetzten Rahmenbedingungen beachtet und einbezieht. Der BDEW schlägt daher vor, in **§ 1 EnWG** die Erreichung der nationalen Klimaschutzziele aufzunehmen. Dies darf allerdings nicht verwechselt werden mit politisch gesetzten Zielzahlen, die sich im Verlaufe der Entwicklung verändern.
- › Die umfassenden Festlegungsbefugnisse für die Regulierungsbehörde, insbesondere in den grundlegenden Regelungen zur Netzentgeltbemessung in §§ 21 und 21a EnWG sind wichtig und zu begrüßen. Die ausdrückliche Aufnahme eines „vorausschauenden Netzausbaus“ und „neuer gesetzlicher Aufgaben“ als in der Entgeltregulierung zu berücksichtigende

Aspekte ist zukunftsweisend und richtig. Neue Kosten auslösende Aufgaben für die Netzbetreiber müssen unverzüglich regulatorisch anerkannt werden.

Für die Angemessenheit und auch für die Akzeptanz sind (verfahrens-)rechtliche **Anforderungen an die behördlichen Entscheidungen** essentiell. Die Bindung der Regulierungsbehörde bei der Methodenwahl und -anwendung an den „Stand der Wissenschaft“ und die **stärkere Begründungspflicht** ist eine Mindestvorgabe, die beibehalten werden muss. Im Ergebnis greift der Entwurf aber zu kurz. Die Begründungspflicht ist vor dem Hintergrund europäischer und nationaler Grundrechte deutlich weiter auszugestalten hin zu einem „**umfassenden**“ **Begründungserfordernis**. Dies ist auch ein wesentlicher Baustein, um einen vollumfassenden gerichtlichen Rechtsschutz zu ermöglichen und gewissermaßen das Gegenstück zu den erweiterten Kompetenzen. Hinzukommen müssen Vorgaben zur Transparenz der behördlichen Entscheidung.

Im Zuge der größeren Unabhängigkeit der Behörde ist es zudem rechtsstaatlich zwingend erforderlich, dass die **Gerichte** ihren verfassungs- und europarechtlich verbürgten Prüfauftrag gegenüber Entscheidungen der Regulierungsbehörde (Eingriffsverwaltung) stärker als bisher wahrnehmen. Eine größere Unabhängigkeit der Exekutive in der Entscheidungsfindung muss mit einer **Stärkung der gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeiten** einhergehen. Dies muss im Gesetz deutlicher als im Entwurf vorgesehen verankert werden.

Die vorgeschlagene **Berichtspflicht der BNetzA gegenüber dem BMWK** ist positiv. Rechenschaftspflichten erhöhen die Transparenz und bilden das Minimum demokratischer Kontrolle gegenüber unabhängigen Behördenentscheidungen. Hier muss sich die Berichtspflicht aber stärker an der Zielerfüllung als allein an den Möglichkeiten ausrichten, dass bestimmte Festlegungen dazu beitragen, die in § 1 EnWG genannten klima- und energiepolitischen Ziele zu erreichen.

- › Der BDEW schlägt zudem vor, dass ergänzend über den Beirat der BNetzA die **demokratische Kontrolle der Regulierungsbehörde** gestärkt wird. Dabei soll der Beirat weiterhin keinen unmittelbaren Einfluss auf die Entscheidungen der Behörde ausüben oder gar Weisungen aussprechen können. Es bestehen aber keine EU-rechtlichen Hindernisse, dem Beirat ein **Informations- und ein Stellungnahmerecht bei wichtigen Grundsatzentscheidungen** einzuräumen. So wird ein Verständnis für die Entscheidungen ermöglicht und das gegenseitige Vertrauen der Institutionen gestärkt. Auch eine Berichtspflicht der Behörde gegenüber dem Parlament würde die demokratische Kontrolle und die Akzeptanz der Entscheidungen stärken. Berichtspflichten stellen nach dem Urteil des EuGH ausdrücklich keinen Eingriff in die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde dar.

3 Schaffung eines Wasserstoff-Kernnetzes

Die initiale Schaffung eines bundesweiten Kernnetzes, das den Bau der wesentlichen Transportleitungen für Wasserstoff sicherstellt, ist ein wichtiger Schritt für mehr Versorgungssicherheit, Resilienz und ein starkes Signal für den Aufbau einer Wasserstoffwirtschaft in Deutschland.

Der BDEW begrüßt und unterstützt ausdrücklich die Schaffung eines Rechtsrahmens zur Planung und Errichtung eines Wasserstoff-Kernnetzes als Grundlage für einen beschleunigten Wasserstoffhochlauf.

Es ist richtig, dass jetzt schnell die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden, um mit den Gasnetzbetreibern ein deutschlandweites, überregionales Transportnetz für Wasserstoff auf den Weg zu bringen. Die Konzipierung eines Kernnetzes unter Einbeziehung der politischen Ziele und erwarteten Entwicklungen ist wichtig. Wasserstoff kommt für eine klimaneutrale Energieversorgung in Deutschland eine zentrale Rolle zu. Es ist daher richtig, dass die neuen Regelungen die Planungsprozesse für das Kernnetz so ausgestalten, dass sie zügig durchgeführt werden können und dabei die richtige Balance zwischen der Beschleunigung und der Einbeziehung aller betroffenen Marktteilnehmer wahren.

Implementierung geeigneter Rahmenbedingungen für das Kernnetz

Der BDEW weist nachdrücklich darauf hin, dass die beschleunigte Planung und Errichtung des Wasserstoff-Kernnetzes über die vorgeschlagenen Regelungen hinaus eine zügige Ausgestaltung und rechtliche Implementierung der Regelungen zur Finanzierung und zur Risikoabsicherung erfordern. Der Aufbau eines Kernnetzes erfordert Milliardeninvestitionen und eines besonderen Finanzierungsregimes. Die Anpassungen des § 28o EnWG sind dazu ein erster richtiger Schritt, reichen jedoch noch nicht aus.

Integrierte Planung von Bedarfen der Verteilnetze

Beim weiteren Ausbau des Wasserstoffnetzes über das Kernnetz hinaus, d.h. für den Transport zu den Kunden, die nicht direkt am Kernnetz angeschlossen sind, kommt den Gasverteilernetzbetreiber eine wichtige Aufgabe zu. Ausgehend vom Kernnetz werden sie eine Vielzahl an Wasserstoff-Verbrauchern, Erzeugungsanlagen und Speicher in das Netz integrieren. So sind aktuell rund 1,8 Mio. industrielle und gewerbliche Letztverbraucher mit mehreren Millionen Beschäftigten an das Gasverteilernetz angeschlossen. Viele, insbesondere mittelständische Unternehmen, haben bereits deutlich gemacht, dass sie Gas durch Wasserstoff ersetzen möchten. Um den Industriestandort Deutschland klimaneutral und zukunftsfest zu machen, muss das Verteilernetz deshalb in die künftige Wasserstoffwirtschaft eingebunden werden.

Die Bedarfe der Verteilnetze und ihrer Kunden müssen deshalb in die Planung des Kernnetzes einfließen, soweit sie die Kriterien nach § 28r Abs. 4 EnWG-E erfüllen. Darüber hinaus gehende Bedarfe sollten in den kommenden Jahren in **integrierte Gas-/Wasserstoff-Netzentwicklungsplänen** (NEP) der Transportnetzbetreiber eingehen. Um hier für alle Planungssicherheit zu schaffen, ist möglichst noch in diesem Jahr eine entsprechende gesetzliche Regelung für entsprechende NEPs erforderlich.

Rolle der Verteilnetze und Dialog mit dem Markt

Mit den Regelungen zum Aufbau des Kernnetzes dürfen noch keine Vorentscheidungen darüber getroffen werden, wer den Transport des Wasserstoffs von den Transportleitungen hin zu den relevanten Endkunden übernimmt. Ein Großteil der mit dem Kernnetz vom Gesetz adressierten zukünftigen wesentlichen Wasserstoffverbrauchspunkte wird heute über das Gasverteilernetz erreicht. Um einen effizienten und zielorientierten Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft sicherzustellen, muss der gesetzliche Rahmen die bewährte Arbeitsteiligkeit zwischen Transportnetzbetreibern und Verteilernetzbetreiber gewährleisten. Verteilernetzbetreiber verfügen über die regionale Netzkompetenz, und können die vorhandene Gasinfrastruktur im Sinne auch volkswirtschaftlicher Effizienz in das Wasserstoffnetz effizient einbringen. Der enge Kontakt der Verteilernetzbetreiber zu ihren Kunden vor Ort ermöglicht die optimale Berücksichtigung der Bedarfe und Erfordernisse. Die Netzbetreiber brauchen hierfür einen klaren gesetzlichen Rahmen, damit der Wasserstoffhochlauf gelingt.

Ein wichtiger und dringender Baustein ist daher, gleichzeitig zu den Regelungen des Kernnetzes, die **Verantwortlichkeiten und Rollen der Verteilernetzbetreiber** für den Bau der Anschlussleitungen vom Kernnetz zu weiter entfernten Kunden eindeutig zuzuweisen. Notwendig ist hier eine **klare und eindeutige Regelung im Gesetz**, etwa als zusätzlicher Absatz im § 28r EnWG.

4 Beschleunigung von Planungsverfahren Stromnetze

Der Ausbau der Stromnetze ist ein wesentlicher Baustein, um die Ziele der Klimaneutralität im Energiesystem zu erreichen. Schnelle Planungs- und Genehmigungsverfahren sind hierfür eine wichtige Voraussetzung.

Wichtige Beschleunigungsmaßnahmen im Gesetzentwurf enthalten

Der Gesetzentwurf enthält eine Vielzahl an Regelungen zur Beschleunigung von Planungs- und Zulassungsverfahren von Netzausbauvorhaben. Diese Regelungen sind von erheblicher Bedeutung für den erforderlichen Ausbau der Übertragungs- und Verteilnetze und für die Erreichung

der Klimaschutzziele. Beispiele für wichtige und richtige Beschleunigungsmaßnahmen, die bereits im Gesetzentwurf aufgenommen worden sind, sind die folgenden Regelungen:

- › Verzicht auf Prüfung alternativer Trassenverläufe bei Parallelverlegung (§ 43 Abs. 3 EnWG)
- › Regelungen zur digitalen Auslegung (§ 43a Satz 8 EnWG, § 43b Abs. 1 Nr. 3 EnWG)
- › Regelung zu Duldungspflichten bei Transporten (§ 48a EnWG)

Weitere Beschleunigungsanstrengungen erforderlich: Kapazität erweitern – Komplexität reduzieren

Damit aber die Zulassungsverfahren tatsächlich weiter Fahrt aufnehmen, sind weitere Anstrengungen erforderlich. Wesentliches Hindernis in Genehmigungsverfahren sind die fehlenden (Personal-) **Kapazitäten bei Behörden und Dienstleistern** wie beispielsweise Planungsbüros und Umweltgutachtern. Hier müssen dringend neue Kapazitäten geschaffen werden. Mithilfe von digitalisierten Abläufen müssen zudem die zur Verfügung stehenden Kapazitäten besser genutzt werden.

Eine Beschleunigungswirkung lässt sich auch erzielen, indem **Prüfungsverfahren vereinfacht und standardisiert werden**, um **Entscheidungsspielräume einzugrenzen** und die **Verfahren und Prüfungen auf die wirklich erheblichen Fragestellungen zu beschränken**. Hierin liegt ein Schlüssel, um vorhandenes Personal effizient einzusetzen. Auch materielle Regelungen müssen in diesem Rahmen überprüft werden.

Die **digitale Übermittlung von Antragsunterlagen** ist ein erster wichtiger Schritt; darüber hinaus kann die dringend erforderliche **Vereinheitlichung** und **Digitalisierung von Zulassungsverfahren** dazu führen, dass die vorhandenen Kapazitäten besser genutzt werden könnten.

Nicht zuletzt bewirken aber **rechtsverbindliche, klare und praktikable Vorgaben** sowohl im Rahmen der Antragstellung durch den Vorhabenträger als auch bei der Prüfung des Antrags durch die Behörde und gegebenenfalls ein drittes Mal bei einer späteren gerichtlichen Überprüfung eine deutliche Beschleunigung. **Jede optimierte materielle rechtliche Regelung, die die Verwirklichung der Vorhaben begünstigt, zahlt sich mehrfach aus.**

Der BDEW fordert folgende weitere Änderungen, die zur Beschleunigung beitragen:

- › Aufnahme einer Regelung, dass der Schutz und die Sicherungsmaßnahmen nach § 49c EnWG in der Regel keinen Eingriff im Sinne des § 14 Abs. 1 BNatSchG darstellen.
- › Aufnahme einer konkretisierenden Regelung zur Vollständigkeit der Planfeststellungsunterlagen.

Der BDEW hat seine Anmerkungen zu den im Gesetzentwurf enthaltenen planungs- und genehmigungsrechtlichen Regelungen in einem gesonderten Positionspapier „Beschleunigungspotenziale im EnWG heben“ zusammengefasst. (Das [BDEW-Positionspapier „Beschleunigungspotenziale im EnWG heben – Anmerkungen zu planungs- und genehmigungsrechtlichen Regelungen im Gesetz zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben“](#) ist auf der Internetseite des BDEW abrufbar.)

5 Wärme aus Erneuerbaren Energien

Die neu eingefügte Regelung des § 122 EnWG schreibt analog zum § 2 EEG 2023 vor, dass die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Wärme aus Erneuerbaren Energien, von erforderlichen Nebenanlagen sowie von sämtlichen Wärmenetzen im überragenden öffentlichen Interesse stehen. Damit soll die Transformation des Wärmesektors und die Umstellung der Energieversorgung auf Strom und Wärme aus Erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme beschleunigt und somit schließlich ein Beitrag zu den deutschen und europäischen Klimazielen und den internationalen Klimaschutzverpflichtungen geleistet werden.

Die Regelung ist daher aus Sicht des BDEW zu begrüßen. Angesichts der erheblichen Transformationsherausforderungen ist die Bekennung zum überragenden öffentlichen Interesse richtig und wichtig. Allerdings ist die Wärmeversorgung nicht Regelungsgegenstand des EnWG. Als spezialgesetzliche Ausprägung enthält das EnWG Vorschriften zur Regulierung des Strom- und Gasbereichs. Der Gesetzgeber hat beim Erlass des EnWG eine bewusste Entscheidung getroffen, für weitere Sparten wie die Fernwärme keine vergleichbaren Vorgaben zu treffen. Eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs des EnWG auf andere Energieträger ist daher zu vermeiden.

Dementsprechend hat auch das Bundesministerium der Justiz bereits im Rahmen der Verabschiedung der Formulierungshilfe darauf hingewiesen, dass das EnWG nicht der optimale Regelungsort für die Regelung des § 122 EnWG sei, weil Fernwärme bislang nicht Gegenstand des EnWG ist.

Der BDEW schlägt deshalb vor, dass die für § 122 EnWG vorgesehene Regelung in den dem Bundestag zugeleiteten „Entwurf des Gesetzes für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze“ (WPG, BT-Drs. 388/23) überführt wird.

6 Weitere Punkte

Über die vorgenannten Themen hinaus möchte der BDEW auf die nachfolgenden Punkte hinweisen.

6.1 Verlängerung der Power-to-Heat-Regelung

Die in der Formulierungshilfe der Bundesregierung vorgeschlagene Anpassung des § 13 Abs. 6a Satz 4 EnWG ist zu begrüßen. Mit Blick auf den weiteren Ausbau der Erzeugung aus volatilen Erneuerbaren Energien sowie der nötigen weiteren Flexibilisierung der Stromerzeugung aus KWK zur komplementären Flankierung der EE-Stromerzeugung und dem damit einhergehenden Investitionsbedarf sollte jedoch eine Verlängerung bis zum Jahr 2035 erwogen werden. Damit würde mehr Sicherheit für die nötigen Investitionen in flexible KWK-/Wärmenetzsysteme geschaffen werden, die nicht nur die Versorgungssicherheit Wärme realisieren, sondern auch einen essenziellen Beitrag zur Strom-Versorgungssicherheit leisten. In der Folge sollte auch die Frist nach § 118 Abs. 22 Satz 1 auf 2030 statt 2028 verlängert werden.

Darüber hinaus sollten auch solche KWK-Anlagen, die nach dem 14. August 2020 den Dauerbetrieb erstmalig aufgenommen haben, die Regelung nach § 13 Abs. 6a EnWG in Anspruch nehmen können.

6.2 Netzkarten als Bestandteil der Netzausbauplanung

Nach den Vorstellungen der Bundesregierung sollen künftig auch alle Netzkarten ein integraler Bestandteil des Berichts über den Netzzustand und die Umsetzung der Netzausbauplanung sein (§ 14 Abs. 2 EnWG-E). Dies wird in dieser Form zu unnötiger Bürokratie führen und die Unternehmen mit Pflichten belasten, die die Sache nicht voranbringen.

Umfang und Detailgenauigkeit der an die BNetzA zu übermittelnden Netzkarten sollten sich deshalb nach den bestehenden Anforderungen gemäß § 14d Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 EnWG richten und keinesfalls über die in den Netzausbauplänen enthaltenen Netzkarten hinausgehen müssen. Zudem sollten Netzkarten ausschließlich von jenen Verteilernetzbetreibern bereitgestellt werden müssen, die zur Erstellung eines Netzausbauplans verpflichtet sind. Die Bereitstellung umfangreicher Netzkartendaten würde andernfalls bei hunderten Verteilernetzbetreibern zu erheblichem Mehraufwand in den Berichtspflichten führen, ohne dass dies einen Mehrwert für irgendwen hätte.

In Hinblick auf den erhofften Nutzen für die Standortentscheidungen für die Ladeinfrastruktur ist anzumerken, dass diese Entscheidungen maßgeblich durch den Ladebedarf der Nutzer und die Anbindung an die Verkehrsinfrastruktur bestimmt werden. Ein Netzanschluss ist notwendig, jedoch nicht ausschlaggebend für die Standortentscheidung. Allein aus der räumlichen

Nähe zum Stromnetz kann zudem nicht auf die Anschlussfähigkeit (d.h. ausreichende Netzkapazität) der Ladeinfrastruktur an das örtliche Netz geschlossen werden. Einem hohen Aufwand bei der Netzkartenaufbereitung bei hunderten Verteilnetzbetreibern stünde somit ein sehr geringer Mehrwert bei der Standortplanung der Ladeinfrastruktur gegenüber. Hier ist die konkrete Anfrage bei Netzbetreibern der zielführende und effizientere Weg, zumal diese durch die Plattform VNB-Digital unkompliziert und einfach zu ermitteln sind (<https://vnbdigital.de/>).

Darüber hinaus sollte in den Netzausbauplänen auf die Darstellung von Karten mit Trassenverläufen der Mittelspannungsebene sowie von Umspannstationen auf der Mittelspannungs- sowie der Niederspannungsebene verzichtet werden. Denn die Veröffentlichung von zu umfangreichem Kartenmaterial **erhöht die Angreifbarkeit der kritischen Infrastruktur Stromnetz** erheblich. Mit der Veröffentlichung von Netzkarten wird für jedermann erkennbar, welche Leitungen eine besondere Relevanz für die Stromversorgung (insbesondere in Engpassregionen) haben, und sich damit für etwaige Angriffe (physisch, aber auch digital) eignen.

6.3 Planung und besondere Bedeutung des Verteilernetzausbaus

Mit der Neuregelung in § 14d Abs. 2 Satz 3 EnWG soll die BNetzA jederzeit eine Anpassung des Regionalszenarios verlangen können (und nicht wie bisher nur eine Anpassung des Netzausbauplans). Damit die Verteilernetzbetreiber den ohnehin schon engen Zeitplan einhalten können, müssen feste Rückmeldefristen für am Prozess beteiligte Dritte (hier die Regulierungsbehörde) im Gesetz verankert werden. Die Fristsetzung muss dabei möglichst eng erfolgen, damit die Prüfung durch die BNetzA und mögliche Anpassungsanforderungen an die Regionalszenarien den Zeitraum für die Erstellung der auf den Regionalszenarien aufbauenden Netzausbaupläne nicht unangemessen verkürzen. Der BDEW plädiert daher dafür, von dieser Regelung abzusehen. Die betroffenen Verteilernetzbetreiber haben ein eigenes Interesse an einem mit der BNetzA abgestimmten Regionalszenario und halten bereits heute engen Kontakt zur Behörde. Sofern überhaupt die Änderung des Regionalszenarios behördlich verlangt werden soll, sollte dies allenfalls innerhalb von vier Wochen nach Vorlage des Regionalszenarios erfolgen.

Die Frist für die Abgabe der Regionalszenarien und der Netzausbaupläne ist im Gesetz bereits definiert. Die in § 14d Abs. 3 Satz 5 EnWG vorgeschlagene Möglichkeit der Regulierungsbehörde hier Vorgaben zur Frist, Form und Inhalt zu machen, ist daher überflüssig. Auch die Art der Veröffentlichung ist sowohl für die Netzausbaupläne als auch für die Regionalszenarien im Gesetz in § 14e EnWG eindeutig geregelt. Sie erfolgt über das gemeinsame Netzportal der Verteilernetzbetreiber: <https://vnbdigital.de/>. Die Schaffung von bürokratischem Mehraufwand, der keinen Mehrwert für den Prozess generiert, ist zu vermeiden. Primäre Aufgabe des

der Netzbetreiber muss bleiben, dass sie das Netz sicher und verlässlich ausbauen und betreiben. Bürokratische Vorgaben unterstützen dies nicht.

Mit der neu eingefügten Nummer 3 in § 14d Abs. 3 Satz 3 EnWG sollen die Regionalszenarien nicht wie bisher generell die Entwicklung anderer Sektoren beinhalten, sondern ausdrücklich „Annahmen“ zur Entwicklung des Verkehrssektors unter Berücksichtigung von „Prognosen des Bundesministeriums für Verkehr und Digitales“ (BMDV). Eine Hervorhebung einzelner Prognosen gegenüber anderen politischen und wissenschaftlichen Angaben und Annahmen steht aber der Vorgabe entgegen, dass grundsätzlich die für das langfristige Zieljahr 2045 gesetzlich festgelegten sowie weitere klima- und energiepolitische Ziele der Bundesregierung zu berücksichtigen sind. Nur so wäre jedoch eine gesamthafte Planung auf der Grundlage von abgestimmten Zahlen und Zielen möglich. Die Netzbetreiber raten dringend davon ab, „Annahmen“ zur Grundlage von Netzentwicklungsplänen zu machen.

Der BDEW wiederholt zudem seine Forderung, dass im EnWG der Ausbau der Verteilernetze ebenfalls als im überragenden öffentlichen Interesse liegend qualifiziert wird. Die aktuelle Regelung in § 14d Abs. 10 EnWG greift zu kurz und beschränkt sich auf die Regelung im Außenbereich.

6.4 Bilanzkreisausgleich

Die nun vorgesehene Streichung des im Regierungsentwurf des Gesetzes noch enthaltenen Satz 9 in § 20 Abs. 1a EnWG schafft Rechtssicherheit und ist zu begrüßen. Die BNetzA hat die Festlegungskompetenz, entsprechende Regelungen zum Bilanzkreisausgleich bei auftretenden Abweichungen zu treffen. Darauf basierend sind entsprechende Vereinbarungen auch bereits im Bilanzkreisvertrag enthalten.

6.5 Netzentgeltbefreiung für Speicher und H2-Elektrolyse-Anlagen

Mit der Einfügung eines neuen Satzes 12 in § 118 Abs. 6 EnWG soll die Regulierungsbehörde befugt werden, von den Sätzen 1 bis 11 zur Netzentgeltbefreiung von Speicheranlagen abweichende Regelungen zu treffen, unter anderem auch zum zeitlichen Anwendungsbereich.

Die Möglichkeit, von den bestehenden Vorgaben abweichen zu können, ist grundsätzlich zu begrüßen. Aus Sicht des BDEW gilt es insgesamt eine Lösung zu finden, um gemäß den Vorgaben sowohl der Binnenmarktrichtlinie Strom als auch der Binnenmarktverordnung Strom eine Benachteiligung der Energiespeicherung zu vermeiden. (Siehe auch [BDEW-Positionspapier vom 21. November 2022 "Energiewende ermöglichen – drei Schritte, um das Potential von Stromspeichern zu heben".](#))

Ein Bestandteil einer solchen Lösung ist die in § 118 Abs. 6 Satz 1 und 2 EnWG noch geltende Freistellung von den Entgelten für den Netzzugang für Anlagen zur Speicherung elektrischer Energie zu verlängern bzw. zu entfristen, mit dem Ziel eine „Doppelbelastung“ von bezogener und wieder eingespeister Elektrizität zu verhindern.

Zudem braucht es eine Regelung, mit der auch die – die Netzentgeltbefreiung auslösende – Frist zur Inbetriebnahme von Elektrolyse-Anlagen verlängert wird. Bereits jetzt ist klar, dass zahlreiche Vorhaben, die im Rahmen der Notifizierungsverfahren durch die EU bislang (unverschuldet) keine Fördermittelfreigabe erhalten haben, Schwierigkeiten haben, bis – wie in § 118 Abs. 6 Satz 1 EnWG noch vorgesehen – zum August 2026 in Betrieb gehen zu können. Hier muss entweder der Gesetzgeber noch selbst oder unverzüglich die BNetzA Abhilfe schaffen. Sollte es bei der im Entwurf vorgesehenen Delegation der Entscheidung an die BNetzA bleiben, fordert der BDEW, dass diese die entsprechende Entscheidung bis spätestens Ende 2023 trifft.

6.6 Änderungen des Messstellenbetriebsgesetzes (MsbG)

Die Formulierungshilfe enthält auch umfangreiche Änderungen des Messstellenbetriebsgesetzes. Die Änderungen waren bedauerlicherweise nicht Gegenstand einer Verbändeanhörung, sodass eine fundierte Bewertung durch den BDEW bisher noch nicht erfolgen konnte.

Insgesamt ist hinsichtlich eines Teils der Regelungen nicht erkennbar, worin die Eilbedürftigkeit besteht, die es erforderlich macht, die Änderungen ohne Verbändebeteiligung direkt in das parlamentarische Verfahren einzubringen. Die einzig eilbedürftige Regelung – die Klarstellung, ab wann die neuen Preisobergrenzen abgerechnet werden können – ist dabei nicht konsistent geregelt.

Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass das BMWK derzeit ein Gutachten erstellen lässt zum Rechtsrahmen der Digitalisierung der Energiewende, das in den entsprechenden Bericht nach § 48 MsbG einfließen soll und in dem insbesondere die Regelungen zu den Zusatzleistungen im geeigneten Rahmen auch auf ihre Praktikabilität geprüft werden könnten.

Der BDEW merkt nach erster Prüfung insbesondere folgende Punkte an und behält sich eine Änderung bzw. Ergänzung seiner Position ausdrücklich vor. Anzumerken ist unter anderem:

Abrechnung der Preisobergrenzen ab 1. Januar

Die in § 36 MsbG eingeführte Klarstellung, dass die neuen Preisobergrenzen erst ab 1. Januar 2024 anzuwenden sind, ist richtig und muss in § 7 MsbG, der den Grundsatz für alle grundzuständigen Messstellenbetreiber regelt, ebenfalls nachgezogen werden.

Ermächtigungsgrundlage in § 19 Abs. 2 MsbG

Die Ermächtigung zum Erlass weiterer Vorgaben für den sicheren Austausch von energiewirtschaftlich bilanzierungs-, abrechnungs- oder netzrelevanter Informationen, die weder nach dem MsbG noch nach anderen Vorschriften über das Smart-Meter-Gateway erfolgen müssen, ist grundsätzlich nachvollziehbar und muss gleichlaufend mit der entsprechenden Ermächtigung in § 95 EEG-E (Solarpaket I) geregelt sein hinsichtlich ihrer Reichweite und der Ermächtigten Institutionen. Entsprechende Vorgaben sollten nur unter der Bedingung getroffen werden, dass dies wegen einer konkreten Gefährdung auch erforderlich ist.

Zusatzleistungen in § 34 MsbG und Preisobergrenzen nach § 35 MsbG

Der Umfang der neuen Zusatzleistungen ist wie der Umfang der bestehenden Zusatzleistungen unklar und die Höhe der Zusatzleistungen nicht angemessen. Das gilt beispielsweise für folgende Punkte:

- › Die Anbindung und die Abrechnungsdienstleistung für eine weitere Sparte (z.B. Heizkostenabrechnung) beträgt 20 Euro jährlich für jede Sparte ohne Rücksicht auf die Größe der Liegenschaft und damit den Umfang der erforderlichen Abrechnungen.
- › Grundsätzlich betreffen Zusatzleistungen nach der Systematik nur Messstellen mit intelligenten Messsystemen. Nun werden weitere Zusatzleistungen aufgenommen, die den Messstellenbetrieb mit konventionellen Messeinrichtungen betreffen. Dies gilt unter anderem für die Übermittlung von Daten an Dritte ohne die Verwendung eines intelligenten Messsystems. Diese Leistungen ohne intelligente Messsysteme sind Teil der Netzentgelte, soweit der Netzbetreiber der Messstellenbetreiber ist und folgen grundsätzlich einer anderen Systematik auch hinsichtlich der Entgelte (§ 7 Abs. 1 MsbG).
- › Die Höhe der Zusatzleistungen ist nicht angemessen. Nicht zu verstehen ist, warum diese Punkte derart eilbedürftig sind, dass sie ohne Konsultation der Branche geregelt werden müssen. Die gilt vor allem, weil auch die Zusatzleistungen im Rahmen der laufenden Kosten-Nutzen-Analyse untersucht werden und gerade für die mit dem intelligenten Messsystem umzusetzenden hier angesprochenen Zusatzleistungen bis 2025 (z.B. Submetering und Mehrspartenmetering) ausreichend Zeit zur Verfügung stünde, um das Ergebnis dieser Analyse abzuwarten und den Austausch mit den betroffenen Branchen zu suchen.

Bündelangebot Strom für Mieter- und Gebäudestrommodelle

Die Erweiterung der Bündelungsmöglichkeit für die Sparte Strom in § 6 Abs. 6 MsbG sehen wir grds. positiv, da sie die Umsetzung von Mieter- und Gebäudestrommodellen erleichtern

dürfte. Allerdings bleibt durch den Verweis auf § 20 Abs. 1d Satz 3 EnWG diese Möglichkeit auf Fälle des „virtuellen Summenzählers“ beschränkt und greift damit zu kurz: Gerade in den Fällen der gemeinschaftlichen Gebäudeversorgung aus dem Solarpaket I (§ 42b EnWG-RegE), bei der ein einheitlicher Messstellenbetrieb die Abwicklung und Kommunikation zwischen den Beteiligten erheblich erleichtern dürfte, ist ein virtueller Summenzähler gerade nicht erforderlich.



75 Jahre
Demokratie
lebendig
20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz
und Energie

Ausschussdrucksache **20(25) 475**

25. September 2023

Stellungnahme des Verbands kommunaler Unternehmen e. V. (VKU)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften

– BT-Drucksachen 20/7310, 20/8165 –

sowie zu der

Formulierungshilfe der Bundesregierung für einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zu diesem Gesetzentwurf

– Ausschussdrucksache 20(25)470 –

Siehe Anlage

STELLUNGNAHME

zum Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften

Berlin, 25.09.2023

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.550 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit über 300.000 Beschäftigten wurden 2021 Umsatzerlöse von 141 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 17 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 60 Prozent, Wärme 88 Prozent, Trinkwasser 89 Prozent, Abwasser 45 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft entsorgt jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und hat seit 1990 rund 78 Prozent ihrer CO2-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 206 Unternehmen investieren pro Jahr über 822 Millionen Euro. Künftig wollen 80 Prozent der kommunalen Unternehmen den Mobilfunkunternehmen Anschlüsse für Antennen an ihr Glasfasernetz anbieten.

[Zahlen Daten Fakten 2023](#)

Wir halten Deutschland am Laufen – denn nichts geschieht, wenn es nicht vor Ort passiert: Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge. Unsere Positionen: www.vku.de

Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Der VKU bedankt sich für die Möglichkeit, zum Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften, BT-Drucksachen 20/7310, 20/8165, und zur Formulierungshilfe der Bundesregierung für einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zu dem Gesetzentwurf, Ausschussdrucksache 20(25)470 Stellung zu nehmen.

Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen

- › Die nächsten Jahre werden entscheidend für das Gelingen der Energiewende. Sie sind davon geprägt, dass die gesamte Energiewirtschaft umfangreiche Investitionen in die Infrastruktur vornehmen muss, um die Transformation hin zur klimaneutralen Energieversorgung in Deutschland zu sichern. Bis 2045 kommt es gemäß den Langfristszenarien des Bundeswirtschaftsministeriums grob zu einer Verdopplung der Verteilnetzkosten. Ein großer Teil des Ausbaus ist bereits bis 2035 erforderlich. Nach Verbändeschätzungen liegt der Investitionsaufwand für die gesamte Energiebranche bis 2030 bei 600 Mrd. EUR. Die notwendigen Investitionen können nur erfolgen, wenn die Rahmenbedingungen klar sind.
- › Durch den Gesetzentwurf werden die wesentlichen Weichenstellungen für energiewirtschaftliche Investitionen, die Netzentgeltsystematik und Netzentgeltbefreiungen, dem Einfluss des Gesetzgebers entzogen und in die Verantwortung der unabhängigen Regulierungsbehörde gelegt. Die Bundesnetzagentur wird im Rahmen der Umsetzung der Vorgaben die nächsten Jahre allein damit beschäftigt sein, die bislang in den Netzentgeltverordnungen enthaltenen Grundsätze in eigenen Festlegungen zu replizieren. Das Parlament ist dabei aus diesen wichtigen Prozessen in Zukunft praktisch ausgeschlossen. Diese Situation führt dazu, dass wesentliche Parameter für die Wirtschaftlichkeit der notwendigen Investitionen über einen längeren Zeitraum unklar bleiben und auch politisch nicht beeinflusst werden können. Dies behindert den jetzt dringend notwendigen Infrastrukturausbau erheblich.
- › Es ist wichtig, dass alle verbleibenden Spielräume genutzt werden, um die Voraussetzungen für die in den nächsten Jahren notwendigen Investitionen zu schaffen. Davon hängt auch das Gelingen der Energiewende ab.

Positionen des VKU in Kürze

- › **Sicherung der parlamentarischen Checks-and-Balances im Regulierungsverfahren.** Auch eine unabhängige Regulierungsbehörde darf nicht vollkommen der parlamentarischen Kontrolle entzogen sein. Deswegen müssen die Beteiligungsrechte des Beirats der Bundesnetzagentur entsprechend den im Gesetzentwurf vorgesehenen Beteiligungsrechten für den Länderausschuss ausgestaltet werden.
- › **Stärkung der gerichtlichen Kontrolle der Regulierungsbehörde.** Da die Entscheidungen der Bundesnetzagentur in Zukunft nur noch in geringem Maße durch Gesetze oder Verordnungen vorgeprägt werden, muss die gerichtliche Kontrolle der Maßnahmen der Bundesnetzagentur verstärkt werden. Derzeit gestehen die Gerichte der Regulierungsbehörde einen sehr weitreichenden und gerichtlich nur sehr beschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum bei ihren Entscheidungen zu. Mit den geplanten Gesetzesänderungen und der damit verbundenen Abkehr von der normativen Regulierung ist diese Auffassung nicht mehr haltbar, wenn der durch Art. 19 Abs. 4 GG verbürgte effektive Rechtsschutz nicht lediglich zu einer rein formellen Möglichkeit der Anfechtung regulierungsbehördlicher Entscheidungen werden soll.
- › **Verankerung parlamentarischer Beteiligung in Binnenmarktrichtlinien.** Um zumindest mittelfristig wieder vertiefte parlamentarische Befassung mit Regulierungsthemen zu ermöglichen, muss sich die Bundesregierung auf EU-Ebene für die Ergänzung der Binnenmarktrichtlinien um einen Parlamentsvorbehalt einsetzen. Nur hierdurch kann gewährleistet werden, dass das Parlament der Regulierungsbehörde politische Vorgaben zum Klimaschutz und zur Energiewende geben kann.
- › **Sicherung der notwendigen Investitionen in die Transformation der Energienetze.** Die bisherige Systematik der Netzregulierung führt dazu, dass die jetzt notwendigen Netzausbaumaßnahmen nicht gefördert werden, weil die Regulierung im hohen Grade vergangenheitsbezogen ist. Zur Verwirklichung der ambitionierten Ziele der Energiewende ist jetzt allerdings insbesondere ein vorausschauender und über die Sektoren Wärme und Verkehr integrierter Netzausbau notwendig. Nach bisheriger Systematik gilt das vorausschauend ausgebaute Netz jedoch als ineffizient. Der VKU hat in einem Positionspapier „Vorausschauender Netzausbau“ die notwendigen Änderungen der Regulierungspraxis beschrieben, um die erforderliche Geschwindigkeit beim Um- und Ausbau der Verteilnetze erreichen zu können. Diese Weichenstellungen sind allerdings jetzt weitgehend der Politik entzogen. Die Entscheidungen trifft die Bundesnetzagentur in langwierigen Verfahren. Die Bundesregierung muss alle

verbleibenden Spielräume nutzen, um den Netzausbau zu fördern und hier vor allem Investitionssicherheit zu schaffen.

- › **Investitionssicherheit für Elektrolyseure.** Mit dem Gesetzentwurf werden Verlängerungen von Netzentgeltbefreiungen der Entscheidung des Gesetzgebers entzogen und der Bundesnetzagentur übertragen. Damit wird auch die Wirtschaftlichkeit großer Elektrolyseure in Frage gestellt. In der Markthochlaufphase stellt die Befreiung von den Netzentgelten für diese Anlagen einen erheblichen Wirtschaftlichkeitsfaktor dar. Hier wäre es notwendig, die derzeit im EnWG geregelte Netzentgeltbefreiung für Anlagen zu verlängern. Derzeit gilt die Befreiung für Anlagen, die bis zum August 2026 in Betrieb gehen, diese Frist sollte für Anlagen, die bis Ende 2028 in Betrieb gehen, verlängert werden. Die bislang von der EU nicht freigegebenen IPCEI-Projekte hätten dadurch eine realistische Chance, die Netzentgeltbefreiung noch zu erhalten. Die Verlagerung der Entscheidung über die Netzentgeltbefreiung auf die Bundesnetzagentur führt dazu, dass die Wirtschaftlichkeit neuer Anlagen nicht gesichert ist, bis eine Festlegung der Bundesnetzagentur ergeht. Wichtige Projekte werden nicht oder nicht rechtzeitig realisiert werden können.

- › **Bessere Einbeziehung der Verteilnetzbetreiber in die Regelungen zum Wasserstoff-Kernnetz.** Die geplanten Regelungen zum Wasserstoff-Kernnetz müssen auch die Anbindung von Gasverteilernetzen berücksichtigen. Dies ist bislang nicht hinreichend geschehen. Notwendig sind hier eine Verpflichtung der Fernleitungsnetzbetreiber zur unverzüglichen Erstellung einer integrierten Wasserstoff- und Gasnetzentwicklungsplanung unter Berücksichtigung der Netzentwicklungsplanung für Strom, die mindestens alle zwei Jahre aktualisiert werden sollte sowie die Schaffung eines gesetzlichen Auftrags an die Gasverteilnetzbetreiber zur Erstellung lokaler Netzentwicklungspläne für Erdgas und Wasserstoff. Eine solche Verpflichtung zu einer lokalen Netzplanung wäre das direkte Bindeglied zum Gebäudeenergiegesetz und zum Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze.

- › **Überragendes öffentliches Interesse für Fernwärmeprojekte.** Wir begrüßen die Regelung in § 122 EnWG, nach der die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Wärme aus erneuerbaren Energien sowie von Wärmenetzen im überragenden öffentlichen Interesse steht. Dies entspricht einer Forderung des VKU. Die Regelung sollte aber aus systematischen Gründen nicht in das EnWG, sondern wortgleich in das Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze aufgenommen werden.

Stellungnahme

1. Sicherung der parlamentarischen Kontrolle und der rechtsstaatlichen Checks-and-Balances über die Regulierungsbehörde

Auch eine unabhängige Regulierungsbehörde ist nicht vollständig der parlamentarischen Kontrolle entzogen. Dies ergibt sich schon aus dem Demokratieprinzip. Zum Zwecke der parlamentarischen Kontrolle der Bundesnetzagentur müssen deswegen die Beteiligungsrechte des Beirats der Bundesnetzagentur entsprechend den im Gesetzentwurf vorgesehenen Beteiligungsrechten für den Länderausschuss ausgestaltet werden.

Die neue Stellung der Bundesnetzagentur erfordert auch eine stärkere gerichtliche Kontrolle als bisher. Die angewandten wissenschaftlichen Methoden und Annahmen der Bundesnetzagentur müssen umfassend gerichtlich überprüfbar sein. Auf Grundlage der noch geltenden Rechtslage hat der Bundesgerichtshof der Regulierungsbehörde einen sehr weitreichenden und gerichtlich nur sehr beschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum bei ihren Entscheidungen zugestanden. Dies hat im Ergebnis zu einer rechtsstaatlich bedenklichen Einschränkung des Rechtsschutzes gegen regulierungsbehördliche Entscheidungen geführt. Konnte dies der BGH nach noch geltender Rechtslage aufgrund der Vielzahl der normativen Regulierungsvorgaben und des darin zum Ausdruck kommenden Willens des Gesetzgebers begründen, ist eine solche Auffassung nach den geplanten Gesetzesänderungen und der damit verbundenen Abkehr von der normativen Regulierung nicht mehr haltbar. Mit dem europarechtlich bedingten enormen Zuwachs an Regelungszuständigkeit geht nach Auffassung des VKU auch die Notwendigkeit einher, eine umfassende gerichtliche Überprüfung von Bundesnetzagentur-Vorgaben, insbesondere der von dieser angewandten wissenschaftlichen Methoden und Annahmen zu gewährleisten, um den durch Art. 19 Abs. 4 GG verbürgten effektiven Rechtsschutz nicht lediglich zu einer rein formellen Möglichkeit der Anfechtung regulierungsbehördlicher Entscheidungen werden zu lassen. Ein effektiver Rechtsschutz steht auch nicht in Widerspruch mit den Vorgaben der EU-Binnenmarktrichtlinien.

Um zumindest mittelfristig auch wieder stärkere politische Rahmenbedingungen setzen zu können, muss sich die Bundesregierung auf EU-Ebene für die Ergänzung der Binnenmarktrichtlinien um einen Parlamentsvorbehalt einsetzen, der es dem nationalen parlamentarischen Gesetzgeber ermöglicht, einen sachgerechten Regulierungsrahmen zu schaffen. Auch wenn es sich hierbei nicht um ein kurzfristig zu realisierendes Vorhaben handeln dürfte, ist eine entsprechende Richtlinienänderung notwendig, da nur hierdurch die Möglichkeit geschaffen würde, politische Vorgaben zum Klimaschutz und zur Energiewende, insbesondere deren Finanzierung, so konkret im gesetzlichen Regulierungsrahmen abzubilden, dass auch ein Gelingen gewährleistet werden kann.

2. Sicherung der notwendigen Investitionen in die Transformation der Energiesysteme

Die nächsten Jahre werden entscheidend für das Gelingen der Energiewende. Sie sind davon geprägt, dass die gesamte Energiewirtschaft umfangreiche Investitionen in die Infrastruktur vornehmen muss, um die Transformation hin zur klimaneutralen Energieversorgung in Deutschland zu sichern. Nach Verbändeschätzungen liegt der Investitionsaufwand für die gesamte Energiebranche bis 2030 bei 600 Mrd. EUR. Die notwendigen Investitionen können aber nur erfolgen, wenn die Rahmenbedingungen klar sind.

Durch den Gesetzentwurf werden die wesentlichen Weichenstellungen für energiewirtschaftliche Investitionen, die Netzentgeltsystematik und Netzentgeltbefreiungen, dem Einfluss des Gesetzgebers entzogen und in die Verantwortung der unabhängigen Regulierungsbehörde gelegt. Die bisherige Regulierungspraxis ist dabei nicht geeignet, die notwendigen Investitionen zu fördern. Diese Situation führt dazu, dass wesentliche Parameter für die Wirtschaftlichkeit der notwendigen Investitionen über einen längeren Zeitraum unklar bleiben und auch politisch nicht beeinflusst werden können. Der VKU hat in einem Positionspapier „[Vorausschauender Netzausbau](#)“ die notwendigen Änderungen der Regulierungspraxis beschrieben, um die erforderliche Geschwindigkeit beim Um- und Ausbau der Verteilnetze erreichen zu können. Diese Weichenstellungen sind allerdings jetzt weitgehend der Politik entzogen, sondern werden in langwierigen Festlegungsverfahren der Bundesnetzagentur entschieden.

Die Problematik betrifft nicht nur den Netzausbau, sondern auch andere Schlüsselprojekte der Energiewende, wie am Beispiel der im EnWG geregelten Netzentgeltbefreiung großer Elektrolyseure exemplarisch dargestellt werden soll:

Für den Strombezug großer Elektrolyseure stellt die Befreiung von den Netzentgelten einen erheblichen Wirtschaftlichkeitsfaktor in der Markthochlaufphase dar. Aktuell wird in § 118 Absatz 6 EnWG der Strombezug von Elektrolyseuren aus dem öffentlichen Netz für Anlagen, die bis August 2026 in Betrieb genommen werden, von der Zahlung der Netzentgelte befreit. Diese Frist kann allerdings in vielen Fällen – von den Projekten unverschuldet - aktuell aufgrund der Verzögerungen im IPCEI-Notifizierungsverfahren (Important Projects of Common European Interest) nicht mehr erreicht werden. Deswegen sollte sich die Frist zur Netzentgeltbefreiung am geplanten Außerkrafttreten der Strom-Netzentgeltverordnung Ende 2028 orientieren. Die bislang von der EU nicht freigegebenen IPCEI-Projekte hätten dann eine realistische Chance, die Netzentgeltbefreiung noch zu erhalten.

Der Gesetzesentwurf enthält keine Verlängerung der Frist durch den Gesetzgeber, sondern nur eine Festlegungsbefugnis für die Bundesnetzagentur zur Regelung dieses Sachverhaltes. Klarheit über die Wirtschaftlichkeit von Investitionen in große Elektrolyseure ist damit erst nach Abschluss eines Festlegungsverfahrens zu erwarten. Dies bedeutet realistischer Weise eine Verzögerung von mehreren Jahren und zwar bei Projekten, die dringend verwirklicht werden müssten, um die Dekarbonisierung voranzubringen.

3. Bessere Einbeziehung der Verteilnetzbetreiber in die Regelungen zum Wasserstoff-Kernnetz

Die geplanten Regelungen zum Wasserstoff-Kernnetz in § 28r EnWG-E berücksichtigen die Anbindung von Gasverteilernetzen nicht hinreichend. In dem vom VKU beauftragten BBH-Kurzgutachten wurden dazu folgende konkrete Anpassungsvorschläge identifiziert:

- Verpflichtung der Fernleitungsnetzbetreiber zur unverzüglichen Erstellung einer integrierten Wasserstoff- und Gasnetzentwicklungsplanung (möglichst auch) unter Berücksichtigung der Netzentwicklungsplanung für Strom, die mindestens alle zwei Jahre aktualisiert werden sollte.
- Schaffung eines gesetzlichen Auftrags an die Gasverteilnetzbetreiber zur Erstellung lokaler Netzentwicklungspläne für Erdgas und Wasserstoff. Eine solche Verpflichtung zu einer lokalen Netzplanung wäre das direkte Bindeglied zum Gebäudeenergiegesetz und zum Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze.

Der Gesetzgeber adressiert in den Regelungen in erster Linie die Fernleitungsnetzbetreiber. Dafür spricht § 28r Abs. 2 EnWG, wonach die Fernleitungsnetzbetreiber den Antrag für ein Wasserstoff-Kernnetz vorlegen müssen. Allerdings spricht das Gesetz sonst häufig von Betreibern von Wasserstoffnetzen. Gemäß § 3 Ziffer 10b EnWG sind Betreiber von Wasserstoffnetzen aber natürliche oder juristische Personen, die die Aufgabe des Transports oder der Verteilung von Wasserstoff wahrnehmen. Aus unsere Sicht sind daher folgende klarstellende Punkte relevant:

- Der VKU bittet um eine Klarstellung, dass § 28r EnWG im Wesentlichen Netzbetreiber betrifft, die voraussichtlich die Aufgabe des Transports von Wasserstoff nach § 3 Ziffer 10b des EnWG wahrnehmen werden.
- Zudem weist der VKU darauf hin, dass auch eine Vielzahl von Gasverteilernetzbetreibern aktiv planen, einen Teil ihrer Netze auf Wasserstoff zu transformieren. Deshalb muss in dem Gesetz klargestellt werden, dass die Planungen zum Wasserstoffkernnetz mit den Transformationsplanungen der Erdgasverteilernetzbetreiber abgestimmt

werden sollten, die schließlich das Gros der Letztverbraucher versorgen. Das sollte in der Zusammenarbeitsklausel in Absatz 5 des § 28r f Abs. 2 festgehalten werden. Konkret sieht der VKU den Bedarf der Verpflichtung, dass örtliche und auf Verteilnetzebene vorangetriebene Vorhaben eine Versorgung mit Wasserstoff erhalten und, dass der Anschluss nachgelagerter Netze an das vorgelagerte H2-Startnetz sichergestellt wird.

4. Überragendes öffentliches Interesse für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Wärme aus erneuerbaren Quellen und Wärmenetzen

Mit § 122 EnWG wurde eine Regelung eingeführt, nach der die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Wärme aus erneuerbaren Energien sowie von Wärmenetzen im überragenden öffentlichen Interesse steht. Diese Einordnung von Wärmenetzen und Wärmeerzeugern auf Basis von erneuerbaren Energien ist, auch trotz der Befristung bis 2040, zu begrüßen. Zu begrüßen ist auch, dass keine Einschränkungen hinsichtlich des Standorts der Anlagen und Infrastrukturen (etwa im Naturschutzgebiet, Nationalpark, nationalen Naturmonument oder einer Kern- oder Pflegezone von Biosphärenreservaten im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes) vorgenommen werden sollen. Dies ist auch sachgerecht: Das überragende öffentliche Interesse führt nicht dazu, dass besagte Anlagen und Infrastrukturen überall und ohne Rücksicht auf andere Schutzgüter errichtet werden können. Vielmehr bedeutet es, dass entsprechende Vorhaben im Rahmen von Abwägungsentscheidungen ein besonderes Gewicht erhalten. Für die angemessene Berücksichtigung von Naturschutzinteressen bleibt weiterhin Raum.

Allerdings ist das EnWG nicht der richtige Regelungsort für die Vorschrift, da das EnWG Regelungen für Strom- und Gasnetze, allerdings nicht für Wärmenetze beinhaltet. Aus Sicht des VKU ist es sinnvoll, eine wortgleiche Regelung in § 2 des Gesetzes für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze aufzunehmen.



75 Jahre
Demokratie
lebendig
20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz
und Energie

Ausschussdrucksache **20(25) 476**

25. September 2023

Stellungnahme

BVES - Bundesverband Energiespeicher Systeme e. V.

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften

– BT-Drucksachen 20/7310, 20/8165 –

sowie zu der

Formulierungshilfe der Bundesregierung für einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zu diesem Gesetzentwurf

– Ausschussdrucksache 20(25)470 –

Siehe Anlage

STELLUNGNAHME

ÖFFENTLICHE ANHÖRUNG DES AUSSCHUSS FÜR KLIMASCHUTZ
UND ENERGIE IM DEUTSCHEN BUNDESTAG ZUM

GESETZENTWURF DER BUNDESREGIERUNG:
ENTWURF EINES GESETZES ZUR ANPASSUNG DES
ENERGIEWIRTSCHAFTSRECHTS AN UNIONSRECHTLICHE
VORGABEN UND ZUR ÄNDERUNG WEITERER
ENERGIERECHTLICHER VORSCHRIFTEN
(BUNDESTAG-DRUCKSACHE 20/7310)

FORMULIERUNGSHILFE DER BUNDESREGIERUNG FÜR EINEN
ÄNDERUNGSANTRAG DER FRAKTIONEN SPD, BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN UND FDP ZU DEM ENTWURF EINES GESETZES ZUR
ANPASSUNG DES ENERGIEWIRTSCHAFTSRECHTS AN
UNIONSRECHTLICHE VORGABEN UND ZUR ÄNDERUNG
WEITERER ENERGIERECHTLICHER VORSCHRIFTEN
(AUSSCHUSS-DRUCKSACHE 20(25)470)



Impressum

Herausgeber

BVES – Bundesverband Energiespeicher Systeme e.V.

Oranienburger Straße 15, 10178 Berlin

030 – 54 610 630

E-Mail: info@bves.de

Internet: www.bves.de

Stand

25. September 2023

BVES BUNDESVERBAND ENERGIESPEICHER SYSTEME E.V.

Der Bundesverband Energiespeicher Systeme e.V. ist der Branchenverband der Energiespeicherindustrie und Interessensvertreter von Unternehmen und Institutionen mit dem gemeinsamen Ziel der Entwicklung, Vermarktung sowie Betrieb und Einsatz von Energiespeichersystemen in den Sektoren Strom, Wärme und Mobilität. Als technologieoffener Industrie-Verband mit über 300 Mitgliedsunternehmen ist der BVES Dialogpartner für Politik, Verwaltung, Wissenschaft und die Öffentlichkeit mit einer breiten fachlichen Expertise und einer umfänglichen Facharbeit in den technischen und technologischen Grundlagen, den Einsatzfeldern von Energiespeichern sowie den rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen.

STELLUNGNAHME

Mit dem begrüßenswerten und für die Erreichung der Energiewendeziele notwendigen deutlichen Anstieg des Ausbaus der erneuerbaren Energien in Deutschland, wächst gleichzeitig die Bedeutung und die Notwendigkeit des Ausbaus von Flexibilität durch Energiespeicher. Ohne Energiespeicher wird die erfolgreiche Fortsetzung der Energiewende zunehmend in Frage gestellt. Ohne ausreichende Integration von Energiespeichern als Werkzeug für Flexibilität, Stabilität und Versorgungssicherheit im Stromsystem, wird die Energiewende nicht gelingen.

Inzwischen herrscht weitgehender politischer Konsens über diese Notwendigkeit, der auch in offiziellen Positionen und Plänen angekommen ist. So legt etwa der aktuelle Netzentwicklungsplan der Bundesnetzagentur einen Bedarf von 23,7 Gigawatt Großbatterieleistung bis zum Jahr 2037 fest, um die Systemstabilität zu sichern. Dies würde einer Verzehnfachung der derzeit installierten Leistung innerhalb weniger Jahre entsprechen. Damit müsste nun jedes Jahr mindestens die Speicherleistung installiert werden, die über die vergangenen 10 Jahre aufgebaut wurde.

Zusätzlich zu dem großen Bedarf an Großbatterien geht der Szenariorahmen des Netzentwicklungsplans auch in Bezug auf Haushaltsspeicher davon aus, dass diese ergänzend zur Erhöhung des Eigenbedarfs in Zukunft auch im Strommarkt betrieben werden.¹

¹ [Netzentwicklungsplan 2037/2045 S. 39.](#)

Mit den derzeit bestehenden Rahmenbedingungen für den Betrieb und Einsatz von Energiespeichern werden diese Ziele jedoch nicht zu erreichen sein und der Aufbau der notwendigen Flexibilität scheitern.

Insbesondere geht auch der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 20/7310) nicht auf das wichtige Thema der Integration von Energiespeichern in unser Energiesystem ein und bietet keine Änderung der weiterhin unpassenden regulatorischen Rahmenbedingungen an.

Auch mit der vorliegenden zur Anhörung stehenden Formulierungshilfe der Bundesregierung für einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften (A-Drucksache 20(25)470) wird den regulatorischen Problemen für Energiespeicheranlagen nicht abgeholfen.

Die im Folgenden dargestellten regulatorischen Hemmnisse verhindern und erschweren weiterhin den Ausbau von Energiespeichern deutlich und belasten die effiziente Nutzung von Energiespeichersystemen.

Da bislang kein Regelungskomplex existiert, welcher die wesentlichen Rechtsfragen zu Energiespeichern in einem Gesetz abdeckt, wird in dieser Stellungnahme auch auf aktuelle Probleme eingegangen, welche nicht ausschließlich im EnWG angelegt sind, jedoch im Zuge des laufenden Gesetzgebungsvorhaben gelöst werden könnten, wenn es dem Gesetzgeber mit dem Ausbau der Flexibilität durch Energiespeicher ernst ist.

Den bestehenden und mittlerweile hoch dringlichen Problemen für Energiespeicheranlagen wird insbesondere nicht mit einer Zuweisung der Regelungskompetenz an die Regulierungsbehörde begegnet, wie sie nun in die Formulierungshilfe der Bundesregierung bei § 118 Abs. 6 EnWG als zusätzlicher Satz kurzfristig aufgenommen wurde. Zwar soll die Regulierungsbehörde insbesondere zum zeitlichen Anwendungsbereich Regelungen treffen können und damit auch die Belastung mit Netzentgelten für Energiespeicheranlagen über das Jahr 2026 verschieben, doch fehlt dieser Zuweisung sowohl die inhaltliche als auch die zeitliche Konkretisierung. Dringend notwendige Rechtssicherheit, Investitionssicherheit und Planungssicherheit werden über diese Zuweisung nicht erreicht.

Es bedarf endlich konkreter und verlässlicher Regelungen zu den folgenden Problembereichen.

1. ANWENDUNG DER NEUEN DEFINITION

Mit Wirkung ab dem 1. Juli diesen Jahres wurde die Definition für den Begriff der „Energiespeicheranlage“ in § 3 Nummer 15d EnWG entsprechend der europarechtlichen Vorgaben geändert, so dass Energiespeicher seitdem nicht mehr als Erzeuger und Verbraucher legaldefiniert sind, sondern als *„Anlage in einem Elektrizitätsnetz, mit der die endgültige Nutzung elektrischer Energie auf einen späteren Zeitpunkt als den ihrer Erzeugung verschoben wird oder mit der die Umwandlung elektrischer Energie in eine speicherbare Energieform, die Speicherung solcher Energie und ihre anschließende Rückumwandlung in elektrische Energie oder Nutzung als ein anderer Energieträger erfolgt“*.

Diese Anerkennung der besonderen und eigenständigen Funktion von Energiespeichern in unserem Energiesystem war lange überfällig und sie ist ein Paradigmenwechsel. Dieser wichtige Schritt erfordert jedoch Folgeanpassungen des Rechtsrahmens, um Probleme und Unsicherheiten zu beseitigen.

So findet der Begriff der „Energiespeicheranlage“ bislang nur in wenigen Regelungen des Energierechts konsequent Anwendung. Zum Teil werden weiterhin rechtlich undefinierte Begrifflichkeiten wie

„Stromspeicher“ oder „Anlage zur Speicherung elektrischer Energie“ genutzt. Dies führt zu deutlicher Rechtsunsicherheit in der energiewirtschaftlichen Praxis.

Ohne die bereits in der damaligen Gesetzesbegründung als notwendig angekündigten Folgeanpassungen droht die Änderung der Energiespeicherdefinition komplett zu verpuffen und stattdessen Unklarheiten noch zu verstärken. So werden aktuell weiterhin Regelungen angewendet, die an einer Rolle von Speichern als Verbraucher und/oder Erzeuger anknüpfen, was die neue Definition aber gerade ausschließt.

Die daraus resultierenden Rechtsunsicherheiten betreffen zum Beispiel die Belastung von Energiespeichern mit Netzentgelten oder der Stromsteuer. Zudem bleiben die Einsatzmöglichkeiten von Energiespeichern hierdurch eng begrenzt und eine effiziente Nutzung der Speicherpotenziale für das Energiesystem erzwungenermaßen ungenutzt. Die Chance, für Energiespeicheranlagen sachgerechte Rechtsfolgen vorzusehen und einen kohärenten Rechtsrahmen für Energiespeicher im Sinne unseres zukünftigen Energiesystems zu schaffen, wird verpasst.

Die neue Energiespeicherdefinition umfasst dabei alle verschiedenen Arten von Energiespeichertechnologien wie etwa Batteriespeicher, doch ebenso Elektrolyseure, Power-to-Heat-to-Power Technologien oder Pumpspeicher. Sollen verschiedene Arten der Energiespeicherung aufgrund ihrer erheblichen technischen und energiesystemischen Unterschiede auch unterschiedlich behandelt werden, müssten aktuell entweder umständliche Umschreibungen oder erneut undefinierte Begriffe genutzt werden.

In der Übernahme der Formulierung der Speicherdefinition aus dem Europarecht hat sich zudem ein redaktioneller Fehler eingeschlichen, den es zu berichtigen gilt. Der Teil der Definition „in einem Elektrizitätsnetz“ basiert auf einer ungenauen Übersetzung. Im europäischen Originaltext ist auf Englisch von „Electricity System“ die Rede. Dieser Begriff dient allein zur Abgrenzung des „Elektrizitätssystems“ vom „Gassystem“. Er soll jedoch nicht den Aufstellort des Energiespeichers betreffen. Auch Speicher, die sich z.B. in Kundenanlagen befinden, müssen rechtssicher unter die Definition der „Energiespeicheranlagen“ im Sinne des EnWG fallen.

LÖSUNGSVORSCHLAG:

Der legaldefinierte Begriff der Energiespeicheranlage sollte nun überall und konsequent Verwendung finden und alternative Begrifflichkeiten sollten vermieden werden wie etwa in § 3 Nummer 1 EEG 2021, § 118 Absatz 6 EnWG, § 5 Absatz 4 StromStG.

Des Weiteren sind ergänzende Legaldefinitionen sinnvoll, etwa für den Begriff „Stromspeicher“ und „Wasserstofferzeugungsanlage“. So kann der Gesetzgeber spezifische Anlagen auch mit spezifischen Rechtsfolgen verknüpfen. Ebenso könnten, um neue Einsatzmöglichkeiten zu antizipieren, weitere Definitionen, wie beispielsweise eine Abgrenzung von stationären und mobilen Energiespeichern, sinnvoll sein.

Die Begriffe können dann jeweils gezielt und rechtssicher genutzt werden, um Regelungen zu Letztverbrauchern und Erzeugungsanlagen zu ersetzen, die derzeit noch auf Energiespeicher angewendet werden, obwohl sie dafür nicht gemacht worden sind.

In der deutschen Definition der Energiespeicheranlage sollten – im Sinne der Rechtssicherheit – die Worte „in einem Elektrizitätsnetz“ gestrichen werden oder zumindest der Begriff „Elektrizitätsnetz“ in „Elektrizitätssystem“ geändert werden.

2. NETZENTGELTE UND BAUKOSTENZUSCHÜSSE

Derzeit legt § 118 Absatz 6 des Energiewirtschaftsgesetzes fest, dass keine doppelte Belastung von zwischengespeichertem Strom mit Netzentgelten erfolgen darf. Der Gesetzgeber hat also bereits vor Jahren erkannt, dass Energiespeicher systemisch nicht mit Netznutzungsentgelten belastet werden sollten, da sie keine klassischen Verbraucher sind. Diese Regelung wurde damals noch zeitlich befristet und gilt so nur für Energiespeicheranlagen, die bis Mitte 2026 in Betrieb genommen werden und dann auch nicht dauerhaft, sondern nur für einen Zeitraum von 20 Jahren.

Diese zeitliche Befristung stellt nun ein erhebliches und drängendes Problem dar, das alle Arten von Energiespeichern betrifft, seien es große Batteriespeicher, kleine Batteriespeicher oder Wasserstoffherzeuger. Kein Speicher, der auch Strom aus dem Netz speichert, ist wirtschaftlich tragfähig, wenn er mit Netzentgelten belastet wird.

Aufgrund des drohenden Fristablaufs sowie der bisher nichterfolgten Folgeanpassungen aus der neuen Energiespeicherdefinition werden aktuell nahezu täglich Energiespeicherprojekte abgesagt und Planungen gestoppt. Das Risiko, in die volle Belastung mit Netzentgelten zu laufen, ist bei den aktuellen Projektvorlaufzeiten zu hoch.

Diese Situation gilt auch für große IPCEI-Förderprojekte (Important Projects of Common European Interest – strategische Förderprojekte der Europäischen Kommission) etwa im Bereich Wasserstoff. Bei Letzteren kommt hinzu, dass sie nur mit deutlicher Verzögerung und wahrscheinlich weit später als Mitte 2026 in Betrieb genommen werden können, da die beihilferechtliche Notifizierung erheblich im Verzug ist.²

Die fehlende dauerhafte Entfristung in § 118 Absatz 6 Energiewirtschaftsgesetz birgt damit ein akutes Risiko für den notwendigen weiteren Zubau von Speicherleistung und Speicherkapazitäten für unser Energiesystem und führt zu erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten bei den in diesem Umfeld tätigen Unternehmen und zu einer bleibenden Beschädigung der Speicherkompetenz in Deutschland in einem weltweit boomenden Marktumfeld. Führende deutsche Unternehmen haben bereits für den Fall der Untätigkeit des Gesetzgebers in diesem Punkt ihre Geschäftstätigkeit in Deutschland umfassend in Frage gestellt.

Die Festlegung, dass Energiespeicher für den eingespeicherten Strom nicht mit Netzentgelten belastet werden, würde letztlich auch im Vergleich zum Status Quo nicht zu Mindereinnahmen der Netzbetreiber führen, da bestehende Speicher auch keine Netzentgelte zahlen. Andererseits würde die Netzentgeltbelastung auch nicht zu wesentlichen Mehreinnahmen bei Netzbetreibern führen, da ohnehin keine neuen Energiespeicheranlagen mehr errichtet würden.

Was für die Netzentgelte gilt, gilt ebenfalls für die Erhebung von Baukostenzuschüssen für den Anschluss von Energiespeichern an das Elektrizitätsnetz. Deren Erhebung ist aktuell sowohl im „Ob“, also ob Baukostenzuschüsse verlangt werden, als auch beim „Wie“, der Höhe der Baukostenzuschüsse, sehr uneinheitlich und von Netzbetreiber zu Netzbetreiber unterschiedliche Praxis.

Auffällig und damit letztlich systemrelevant ist jedoch, dass die Baukostenzuschüsse gerade in Regionen mit erheblichen Wind- und Solarkapazitäten besonders hoch sind. Dies sind jedoch genau die Regionen, in denen Energiespeicher den größten positiven Effekt haben würden. Ergebnis der derzeitigen willkürlich anmutenden Praxis ist es, dass Energiespeicher eben nicht an den bestmöglichen Standorten entstehen, sondern, um den hohen Baukostenzuschüssen zu entgehen, an alternativen Standorten mit niedrigen oder keinen Baukostenzuschüssen.

² <https://www.energategate-messenger.de/news/236270/unternehmen-sehen-wasserstoffhochlauf-in-gefahr>

Die Baukostenzuschüsse können bis zu 20 Prozent der gesamten Investitionskosten ausmachen. Da ist ein Ausweichen der Projektierer wirtschaftlich nachvollziehbar. Doch verhindern die Baukostenzuschüsse in der derzeitigen Erhebungspraxis letztlich die Flexibilität an Standorten, wo sie am dringendsten gebraucht würden. Immer wieder werden aus den genannten Gründen auch bereits geplante Energiespeicherprojekte wieder eingestellt, sobald die Höhe der lokalen Baukostenzuschüsse in Erfahrung gebracht werden konnte.

LÖSUNGSVORSCHLAG:

Die Regelung in § 118 Absatz 6 EnWG ist zu vereinfachen und dauerhaft zu entfristen. Zudem ist in diesem Zuge festzulegen, dass netzdienliche Speicher keine Baukostenzuschüsse zu zahlen haben. Ggf. verbleibende Baukostenzuschüsse sind jedenfalls so zu gestalten, dass deren Höhe deutlich reduziert sowie einheitlich und planbar in einem transparenten rechtssicheren Verfahren festgelegt wird.

Die vielfach geforderte und pragmatisch erscheinende Verlängerung der Netzentgeltbefreiung um X Jahre wäre zwar bei aktuellen Projekten, sowie den Projekten, die sich momentan verzögern, durchaus kurzfristig hilfreich, doch wird das grundsätzliche Problem damit nur um den entsprechenden Zeitraum in die Zukunft verschoben.

Für eine nachhaltige Integration von Flexibilität durch Energiespeicheranlagen für die Sicherheit und Stabilität unseres zukünftigen Energiesystems ist eine dauerhafte Grundsatzregelung notwendig, dass zwischengespeicherter Strom nicht mit Netzentgelten belastet wird. Dies wäre zudem die passende und unmittelbare Rechtsfolge aus der neuen Energiespeicherdefinition, die gerade festlegt, dass Energiespeicher keine Verbraucher und damit keine klassischen Netznutzer sind. Der mit der Definition zum Ausdruck gekommene politische Wille ist mit einer grundsätzlichen Festlegung „Keine Netzentgelte für Energiespeicher“ zu unterlegen.

Diesbezügliches gesetzgeberisches Tätigwerden wird auch nicht durch das in diesem Kontext immer wieder zitierte EuGH-Urteil (C-718/18) unterbunden. Zwar hat der EuGH klargestellt, dass die nationale Regulierungsbehörde in Deutschland, also die Bundesnetzagentur fehlende Kompetenzen bei der Durchführung der Netzregulierung hat.

Offen geblieben ist jedoch die Reichweite der Zuweisung und welche grundsätzlichen Rechtssetzungs- und Rechtsgestaltungskompetenzen gerade bei grundlegenden und für die Energiewende relevanten Gestaltungsoptionen nach wie vor beim Bundesgesetzgeber verbleiben müssen.

Eindeutig ist jedoch, dass der Gesetzgeber auch künftig noch den energierechtlichen Rahmen vorgeben muss und grundlegende energiepolitische Entscheidungen selbst treffen muss. Das gilt wegen des Demokratieprinzips und ergibt sich auch aus dem Urteil selbst. Eine Verwaltungsbehörde kann nicht rechtssetzend tätig werden. So sollen die nationalen Regulierungsbehörden auch nach dem EuGH im Bereich der Durchführung aufgrund einer technisch-fachlichen Beurteilung der Wirklichkeit tätig werden (Rn. 132 des Urteils). So sollen sie anhand transparenter Kriterien die Fernleitungs- und Verteilungstarife bzw. die entsprechenden Berechnungsmethoden festlegen oder genehmigen, was sich aus Art. 37 Abs. 1 der Richtlinie 2009/73 ergibt (Rn. 103). Eigene politische Entscheidungen soll sie jedoch nicht treffen.

Je mehr eine Entscheidung also eine politische Grundsatzentscheidung ist und je weniger sie dem Bereich der Ausführung und Gestaltung im Detail unterfällt, desto eher ist der Bundesgesetzgeber noch zuständig.

Davon ist jedoch explizit nicht umfasst, wer von diesen Tarifen überhaupt betroffen ist und ob eben Energiespeicher, welche nach der neuen Definition keine Verbraucher mehr sind, überhaupt netzentgeltzahlungspflichtig sind. Diese Frage und grundsätzliche Festlegung ist also als eine politische

Frage zu verstehen, welche gerade nicht durch eine Regulierungsbehörde entschieden werden soll. Dies gilt umso mehr deshalb, weil die Netzentgelte in Deutschland einen derart hohen Anteil an den Strompreisen haben, dass die Entscheidung über die Frage, ob Energiespeicher Netzentgelte zahlen müssen, einerseits sehr relevant für die Zukunft der gesamten Energiespeicherbranche in Deutschland ist und andererseits auch großen Einfluss auf den Erfolg der Energiewende hat. Dies ist weit mehr als eine Frage der bloßen Durchführung, die mit dem EuGH-Urteil der Regulierungsbehörde überwiesen wurde.

Zudem ist deutlich darauf zu verweisen, dass sich das Urteil des EuGH überwiegend auf die untergesetzlichen Verordnungen bezieht, welche aufgrund von § 24 EnWG erlassen wurden. Zurecht soll deshalb die Verordnungsermächtigung entfallen. Explizit keine Ausführungen hat der EuGH dagegen zu anderen inhaltlichen Regelungen sowie gesetzlichen Regelungen wie im EnWG, wie z.B. zum 118 Abs. 6 EnWG gemacht. Das verdeutlicht das Ergebnis und legt den Schluss nahe, dass eine grundsätzliche Festlegung der Nichtbelastung von Energiespeichern mit Netzentgelten auch im Hinblick auf das EuGH-Urteil möglich ist und eben nicht gegen die Vorgaben des Urteils verstößt.

Wenn eine befristete Verlängerung der Netzentgeltbefreiung um X Jahre legitim wäre, ist erst recht davon auszugehen, dass dies auch für eine dauerhafte und grundsätzliche Festlegung gilt, da diese eindeutig politisch und rechtssetzend ist und noch weniger bloße „Durchführung“.

Das Urteil verbietet es dem Gesetzgeber also nicht, grundsätzliche Fragen, wie eine Netzentgeltbefreiung von Energiespeichern bundesgesetzlich zu regeln und damit die Bremsen für Flexibilität zu lösen und wesentliche Weichen in Richtung eines Erfolgs der Energiewende zu stellen.

Da es sich bei einer grundsätzlichen Festlegung, dass Energiespeicher nicht weiterhin mit Netzentgelten zu belasten sind, nunmehr um einen allgemeinen Grundsatz für Energiespeicheranlagen, als Folge der neuen Speicherdefinition, handeln würde, wären die Bestimmungen folgerichtig nicht mehr in den Übergangsregelungen des § 118 EnWG, sondern an anderer geeigneter Stelle im EnWG zu verorten – z.B. in einer eigenständigen Regelung zu „Netzentgelte und sonstige Abgaben auf Energiespeicheranlagen“.

3. DAS AUSSCHLIESSLICHKEITSPRINZIP

Das noch aus den Frühtagen des EEG stammende Ausschließlichkeitsprinzip besagt – zumindest nach vorherrschender Auslegung – dass gespeicherter grüner Strom aus erneuerbaren Energien nur dann als grün betrachtet wird, wenn im Speicher über das gesamte Kalenderjahr hinweg keine Kilowattstunde Graustrom eingespeichert wird. Energiespeicher, die sowohl Grünstrom als auch Graustrom speichern, beispielsweise um als zweites Betriebsmodell Systemdienstleistungen zu erbringen, werden daher unwirtschaftlich, da der gespeicherte grüne Strom seine Eigenschaft verliert, komplett zu Graustrom wird und damit seine EEG-Förderung einbüßt und der ursprünglich grüne Strom eben nicht mehr als Grünstrom bereitgestellt werden kann. Damit bleiben die hohen technischen Potenziale ungenutzt und die effiziente Nutzung von Energiespeichern durch moderne Multi-Use-Konzepte wird verhindert.

Das überkommene Ausschließlichkeitsprinzip ist damit in der Anwendung bei Energiespeichern wie etwa Batterien weder sinnvoll noch ist es mit den Vorgaben der Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie vereinbar. Denn dort ist explizit in Artikel 15 Absatz 5 ein Recht von Energiespeicherbetreibern auf die diskriminierungsfreie Durchführung von Multi-Use-Konzepten angelegt.

Neben den Regelungen im EEG bestehen bezüglich dieses Problemkreises auch zusätzliche Rechtsunsicherheiten hinsichtlich der Netzentgelte und der Stromsteuer, weil § 118 Absatz 6 EnWG und § 5 Absatz 4 StromStG zumindest auch dahingehend ausgelegt werden können, dass ihnen ein Ausschließlichkeitsprinzip immanent ist.

LÖSUNGSVORSCHLAG:

Das Ausschließlichkeitsprinzip ist für Energiespeicher anzupassen, da es nicht mehr zu den energiewirtschaftlichen Realitäten passt. Es ist dabei klarzustellen, dass grüner Strom, der eingespeichert wird, bilanziell von anderem Strom abgegrenzt und dem Energiespeicher auch wieder als grüner Strom entnommen werden kann.

Die lange geäußerten Bedenken bezüglich einer ungerechtfertigten möglichen EEG-Förderung des Netzstroms sind aufgrund heutiger Messtechniken unbegründet und auszuschließen. Ebenso ist mit der heutigen Zählertechnik auszuschließen, dass Graustrom über die Speicherung grün „angestrichen“ werden kann. Das immer wieder genutzte Bild des Energiespeichers als „Waschanlage“ zu Lasten der EEG-Umlage ist nicht haltbar, zumal die EEG-Umlage abgeschafft ist.

Eine zielführende Regelung kann dagegen unter anderem durch eine entsprechende Klarstellung in § 19 Absatz 3 EEG erfolgen. Eine Abkehr vom anlagenbezogenen Ausschließlichkeitsprinzip ist dafür gerade nicht erforderlich.

Auch in anderen Regelungen, wie z. B. § 5 Abs. 4 StromStG oder § 118 Abs. 6 EnWG ist zusätzlich klarzustellen, dass die Regelungen hinsichtlich des ins Stromnetz zurückgespeisten Stroms auch gelten, wenn nur ein Teil des Stroms wieder in das Stromnetz eingespeist werden und ein anderer Teil anderweitig genutzt wird.

4. ABLEHNUNG UND VERZÖGERUNG VON NETZANSCHLÜSSEN

Ein weiteres Hemmnis für Energiespeicheranlagen ist das Fehlen einer spezifischen Regelung für den Netzanschluss von Energiespeichern. Energiespeicher sind nach der Definition im EnWG nicht mehr länger als Verbraucher und/oder Erzeuger einzuordnen. Dann braucht es aber auch eine neue und eigenständige Regelung des Netzanschlusses als Energiespeicher.

Eine spezifische Regelung für Energiespeicheranlagen würde es dem Netzbetreiber deutlich erleichtern, Energiespeicher auf ihre Fähigkeit zur Netzstabilisierung zu prüfen und einzustufen. Gleichzeitig verhindert das Fehlen einer Regelung Lösungen, die einen netzdienlichen Betrieb von Energiespeichern sicherstellen würden. In vielen Fällen führt dies in der Praxis zur vorbeugenden Ablehnung des Anschlusses eines letztlich netzdienlich und netzentlastend agierenden Energiespeichers.

LÖSUNGSVORSCHLAG:

Um den Netzanschluss von Energiespeichern zu beschleunigen und pauschale Ablehnungen des Netzanschlusses zu verhindern, sollte eine Grundlage für eine Festlegung der Bundesnetzagentur zu speicherspezifischen Netzanschlussbedingungen geschaffen werden. Systemdienliche Anlagen wie Energiespeicher sind – wie die EEG-Anlagen – beim Netzanschluss zu privilegieren. Zudem ist es erforderlich, dass durch die Bundesnetzagentur Kriterien für die Netzdienlichkeit von Energiespeichern festgelegt werden. In Einklang mit der neuen Definition dürfen nicht mehr länger die unpassenden und behindernden Kriterien auf Energiespeicher angewandt werden, welche einstmals für Erzeugungs- und Verbrauchsanlagen entwickelt wurden.

:-



75 Jahre
Demokratie
lebendig
20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz
und Energie

Ausschussdrucksache **20(25) 477**

25. September 2023

Stellungnahme **Consentec GmbH**

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften

– BT-Drucksachen 20/7310, 20/8165 –

sowie zu der

Formulierungshilfe der Bundesregierung für einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zu diesem Gesetzentwurf

– Ausschussdrucksache 20(25)470 –

Siehe Anlage



**Kurzstellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur
Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an
unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer
energierechtlicher Vorschriften BT Drs. 20/7310
sowie A-Drs. 20(25)470**

Stellungnahme für den Ausschuss für Klimaschutz und Energie des Deutschen Bundestages
zur öffentlichen Anhörung am 27. September 2023

Dr. Christoph Maurer

Consentec GmbH
Grüner Weg 1
52070 Aachen

25. September 2023

1 Hintergrund

Die deutsche Bundesregierung hat einen Gesetzentwurf zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtlichen Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften vorgelegt (Drucksache 20/7310). Zu diesem Gesetzentwurf liegt als Ausschussdrucksache 20(25)470 eine Formulierungshilfe der Bundesregierung für einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vor. Gesetzentwurf und Änderungsantrag werden in einer öffentlichen Anhörung am 27. September 2023 behandelt.

Teil der Formulierungshilfe ist auch eine Änderung der § 13 Absatz 6a und 6b des Energiewirtschaftsgesetzes, die auf die Reduzierung der Abregelung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien zielen, indem ansonsten abzuregelnde Strommengen in zusätzlichen zuschaltbaren Lasten nutzbar gemacht werden.

Der Autor ist energiewirtschaftlicher Fachberater und Geschäftsführer des Beratungsunternehmens Consentec GmbH. Im Rahmen des vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz beauftragten Beratungsprojektes „Wissenschaftliches Begleitvorhaben für die Plattform Klimaneutrales Stromsystem (PKNS)“ hat er zur Erarbeitung eines Instrumentenvorschlags¹ zu diesem Sachverhalt beigetragen. Der Vorschlag wurde in der Sitzung vom 27. und 28. Juni 2023 der AG Lokale Signale der PKNS vorgestellt und von den Stakeholdern grundsätzlich begrüßt.

Nachfolgende Stellungnahme konzentriert sich auf die Regelungen zur Vermeidung der Abregelung von erneuerbarem Strom durch zuschaltbare Lasten in Gesetzentwurf und Formulierungshilfe.

2 Motivation und Regelungsbedarf

Die netzbedingte Abregelung erneuerbarer Energien lag in 2022 gemäß Bericht der Bundesnetzagentur bei ca. 8 TWh und damit nicht nur weiterhin auf einem sehr hohen Niveau, sondern sogar über den Werten der Vorjahre. Damit können bereits heute erhebliche Teile des Potenzials zur Erzeugung erneuerbaren Stroms in bestehenden Erzeugungsanlagen nicht genutzt werden. Auch wenn aktuell Fortschritte beim Netzausbau erkennbar sind, ist zu befürchten, dass die Abregelung angesichts des ambitionierten Ausbaus erneuerbarer Energien in den kommenden Jahren noch zunehmen wird. Dabei tritt die Abregelung konzentriert in den Regionen/Bundesländern mit besonders hohem Anteil an erneuerbaren Energien auf.

Aus energiewirtschaftlicher Perspektive wäre es vorzugswürdig, wenn möglichst große Anteile der von Netzengpässen betroffenen EE-Strommengen nicht abgeregelt, sondern in der Nähe der Erzeugungsstandorte durch zusätzlichen Stromverbrauch sinnvoll genutzt würden. Netztechnisch hat eine zeitlich mit der Einspeisung synchronisierte Nutzung am Erzeugungsstandort eine weitgehend identische Wirkung wie die heute praktizierte Abregelung.² Wird durch die Nutzung des Stroms, dessen Produktion in Windenergie- und Solaranlagen zu vernachlässigbaren variablen Kosten erfolgt, ein ökonomischer Wert geschaffen, entsteht somit im Vergleich zur Abregelung ein positiver Wohlfahrtseffekt.

¹ <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/inputpapier-versteigerung-ueberschussstrom-ag4-27062023.html>

² Erfolgt die Nutzung unmittelbar am Erzeugungsstandort, ist die netztechnische Wirkung vollständig identisch. Andernfalls ist die Lage der Standorte von Erzeugung und Verbrauch zum Netzengpass für die netztechnische Wirkung entscheidend. Insbesondere mit Blick auf die dominierenden Nord-Süd-Engpässe auf der Übertragungsebene ist in der Regel davon auszugehen, dass eine geographische/netztopologische Nähe zum Erzeugungsstandort für die Erzielung einer netztechnisch weitgehend äquivalenten Wirkung ausreichend ist.

Diese volkswirtschaftlich sinnvolle Nutzung ansonsten abzuregelnden Stroms scheitert jedoch vielfach daran, dass sie für die in Frage kommenden, flexibel zuschaltbaren Lasten betriebswirtschaftlich unattraktiv ist, wenn sie den Strom zum allgemeinen Strompreis beziehen müssen. Denn dieser allgemeine Strompreis reflektiert auch bei Verbrauchern mit grundsätzlich zeitvariablen Tarifen aus unterschiedlichen Gründen nicht die lokalen Gegebenheiten und gibt damit auch keine effizienten Signale zur Behebung von Netzengpässen:

- Deutschland und Luxemburg bilden am Strommarkt eine gemeinsame Gebotszone³ mit einem einheitlichen Preis. Dieser Preis bildet sich als Gleichgewichtspreis zwischen Stromangebot und Nachfrage in der gesamten, als engpassfrei angenommenen Gebotszone. Er reflektiert damit nicht die lokale Situation in Regionen mit begrenzten Stromexportkapazitäten und einem daraus resultierenden Überschuss an Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien. Liegt der Gleichgewichtspreis in der Gebotszone oberhalb der (gleichwohl positiven und damit eine ökonomisch nutzenstiftende Verwendungsmöglichkeit anzeigenden) Zahlungsbereitschaft von Verbrauchern in der Überschussregion, verzichten diese Verbraucher auf Strombezug, obwohl der in der konkreten Situation engpassverringern und wohlfahrtssteigernd wirken würde.
- Verstärkt wird dieser Mechanismus noch durch die auf den Stromverbrauch zu zahlenden Netzentgelte. Aus Sicht der Verbraucher stellen arbeitsabhängige Netzentgelte einen Aufschlag auf den Strompreis an Großhandelsmärkten dar, der, je nach Anschlussspannungsebene, Einsatzentscheidungen erheblich verzerren kann. Gerade für sehr flexible Verbraucher wie z. B. Elektroheizkessel/Power-To-Heat-Anlagen, die für die Nutzung ansonsten abzuregelnden Stroms technisch besonders gut geeignet sind, spielen zudem die Leistungspreisanteile des Netzentgelts eine erhebliche Rolle. Aufgrund der geringen Einsatzstunden solcher Anlagen verteilt sich das Leistungsentgelt nur auf eine geringe bezogene Energiemenge und führt daher zu einer enormen Grenzbelastung des Strombezugs.

Der Gesetzgeber hat diese Problematik im Grundsatz bereits in der Vergangenheit erkannt und mit § 13 Abs. 6a und 6b EnWG gezielte Instrumente für die Beanreizung zusätzlichen Stromverbrauchs in Regionen mit einem Überschuss an Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien geschaffen. Diese Instrumente haben sich jedoch bisher als begrenzt wirksam erwiesen.

§ 13 Abs. 6a EnWG ermöglicht den Übertragungsnetzbetreibern, mit Anlagenbetreibern Verträge über die netzdienliche Reduzierung der Stromerzeugung aus KWK-Anlagen und die gleichzeitige bilanzielle Bereitstellung von Strom für den Betrieb elektrischer Wärmeerzeugungsanlagen (Power-To-Heat-Anlagen) zur Aufrechterhaltung der Wärmeversorgung zu schließen. Die Anlagenbetreiber können dafür die Investitionskosten für die notwendigen Power-to-Heat-Anlagen erstattet bekommen.

Diese Regelung wird bisher allerdings nur in einer limitierten Anzahl von Fällen genutzt, u. a., weil der Anwendungsbereich geografisch und zeitlich beschränkt und sie für die Anlagenbetreiber begrenzt attraktiv ist. Während der Laufzeit der Verträge, die mindestens fünf Jahre betragen soll, werden Anlagenbetreiber bestimmungsgemäß nicht besser oder schlechter gestellt als bei Einsatz der KWK-Anlage. Die wirtschaftliche Attraktivität des Modells hängt demnach davon ab, ob nach Ende des Vertrages eine strombasierte Wärmeerzeugung Vorteile gegenüber einer KWK-basierten Erzeugung verspricht. Dies erscheint aktuell unsicher. Da die Gesamtlaufzeit der

³ Nachfolgende Ausführungen sind auf die konkreten Wirkungen der einheitlichen Gebotszone für potenziell zusätzliche Verbraucher in Regionen mit hohem Anteil erneuerbarer Erzeugung fokussiert. Sie sind keinesfalls als eine umfassende Diskussion des Für und Wider einer einheitlichen Gebotszone zu verstehen.

Verträge bis Ende 2028 begrenzt ist, wäre zudem ab Ende 2023 der Abschluss neuer, mindestens fünfjähriger Verträge nicht mehr möglich. Die mit der Formulierungshilfe vorgeschlagene Änderung der maximalen Vertragslaufzeit bis Ende 2033 ist vor diesem Hintergrund zu begrüßen. Denn trotz des begrenzten Anwendungsbereichs kann die Regelung zur volkswirtschaftlich sinnvollen Vermeidung von Abregelungen zumindest einen Beitrag leisten.

§ 13 Abs. 6b EnWG soll ergänzend für zuschaltbare Lasten unter eng gefassten Voraussetzungen die Entkopplung der Bezugspreise vom deutschlandweiten Großhandelspreis über eine gezielte Ausschreibung für den Strombezug ermöglichen. Die Ausschreibung sollte von den Übertragungsnetzbetreibern gemeinsam durchgeführt werden und ursprünglich zum 1. Juli 2023 starten. Aufgrund energiekrisenbedingter Umsetzungsengpässe konnte diese Frist jedoch nicht eingehalten werden. Die Formulierungshilfe schlägt deshalb eine Anpassung der Frist auf den 1. Juli 2024 vor.

Seitens des Autors dieser Stellungnahme wird, soweit ihm bekannt in Übereinstimmung mit vielen Fachexperten aus Wissenschaft und Energieversorgung, allerdings die gesamte Regelung des § 13 Abs. 6b EnWG als für zuschaltbare Lasten wenig attraktiv und damit nicht zielführend angesehen.

Hintergrund der geringen Attraktivität sind – grundsätzlich notwendige – Regelungen zur Sicherstellung der Zusätzlichkeit des geförderten Verbrauchs und zur Vermeidung von Fehlanreizen. Dies betrifft insbesondere die Anforderung, dass zuschaltbare Lasten nur dann teilnahmeberechtigt sind, wenn während des Ausschreibungszeitraums kein Strombezug an Strommärkten erfolgt und auch in den letzten 12 Monaten vor Beginn des Ausschreibungszeitraums nicht erfolgt ist.

Auf derartige Regelungen und Zugangsvoraussetzungen kann nicht einfach verzichtet werden. Wenn ein Instrument einen gegenüber dem allgemeinen Preis vergünstigten Strombezug ermöglicht, bestünde ansonsten für alle Verbraucher ein Anreiz, auf regulären Strombezug am Strommarkt zu verzichten und die eigene Nachfrage über das Instrument zu decken. Damit gingen unterschiedliche negative Wirkungen einher:

- Soweit es sich nur um eine Verlagerung des Beschaffungsweges, nicht um zusätzlichen Stromverbrauch handelt, ist eine netzentlastende Wirkung nicht zu erwarten. Insbesondere resultiert aus einer solchen Verlagerung auch keine Verringerung der Abregelung von Strom aus erneuerbaren Energien.
- Für lediglich verlagerten Stromverbrauch stellte eine Vergünstigung der Strombezugskonditionen somit eine gegenleistungslose Subvention dar, deren Kosten von den Netzentgeltszahlern zu tragen wäre.
- Zudem würde die Verlagerung aus der Beschaffung am regulären Strommarkt Netzplanungs- und -betriebsführungsprozesse negativ beeinträchtigen und das notwendige Redispatchvolumen erhöhen. Denn der fehlenden verbrauchsseitigen Beschaffung stünde auch ein geringeres Volumen zugeschlagener Erzeugungseinheiten am Strommarkt gegenüber, ohne dass der tatsächlich zu erwartende Verbrauch sich verändert hätte. Damit verlören einerseits die für diverse Netzbetreiberprozesse wie die Engpassprognose genutzten Strommarktergebnisse an Aussagekraft. Andererseits müssten die Netzbetreiber zur Wahrung des Gleichgewichts von Last und Erzeugung die fehlende Beschaffung am Strommarkt durch zusätzliche Aktivierung positiver Redispatchleistung ausgleichen. Das erhöht nicht nur Volumen und Kosten des Redispatch, sondern kann angesichts knapper Redispatchpotenziale,

gerade in Situationen mit hoher Einspeisung aus erneuerbaren Energien, auch ein Netzsicherheitsproblem darstellen.

Da eine wirksame Begrenzung der Abregelung von Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien durch die Regelung in § 13 Abs. 6b EnWG nicht zu erwarten ist, wird vorgeschlagen, statt einer Verlängerung der Umsetzungsfrist die Regelung durch das o. g. in der PKNS vorgestellte Instrument zu ersetzen. Der Vorschlag verfolgt einen neuen Ansatz zur Auflösung des Zielkonflikts zwischen effektiver Beanreizung zusätzlichen Stromverbrauchs, in Regionen mit einem Überschuss an Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien und der Vermeidung von Fehlanreizen für sonstige Verbraucher.

3 Vorgeschlagene Lösung

Kernelemente der Regelung

Vorgeschlagen wird, den bisherigen § 13 Abs. 6b EnWG durch eine Regelung zu ersetzen, bei der die Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB), vor Handelsschluss des Day-Ahead-Marktes, die zu erwartende Menge an abzuregelndem Strom aus erneuerbaren Energien prognostizieren und an berechnete Stromverbraucher in vorher bestimmten, klar definierten Entlastungsregionen ver steigern.

Anders als in der bisherigen Regelung, sind teilnahmeberechtigte Stromverbraucher nicht grundsätzlich von der Teilnahme am regulären Strommarkt auszuschließen. Allerdings ist die Zusätzlichkeit des Stromverbrauchs zu gewährleisten. Hierfür sind hohe Anforderungen vorzusehen. Der Autor schlägt eine Begrenzung des Zugangs zum Instrument auf bestimmte, für die Dekarbonisierung des Energieversorgungssystems essentielle Technologien vor, bei denen Zusätzlichkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gegeben ist.

Wirkungen und Erfolgsvoraussetzungen

Der Vorschlag ist geeignet, einen Beitrag zur volkswirtschaftlich sinnvollen Verwendung ansonsten abzuregelnden Stroms aus erneuerbaren Energien zu leisten. Er stellt eine deutliche Verbesserung gegenüber den bestehenden Regelungen dar.

Bei sachgerechter Umsetzung kann, mit dem vorgeschlagenen Instrument, eine Verringerung der Abregelung von erneuerbaren Energien sowie von Redispatchvolumina und Engpassmanagementkosten erreicht werden. Das würde volkswirtschaftliche Wohlfahrtseffekte erschließen und die Belastung der Netzkunden durch Netzentgelte verringern.

Von überragender Bedeutung für die positiven Wirkungen, ist die tatsächliche Zusätzlichkeit des beanreizten Stromverbrauchs. Sofern die Zusätzlichkeit nicht sichergestellt ist, kann das Instrument zu Kostensteigerungen für die Stromverbraucher und zu steigenden Redispatchvolumina und damit zu erhöhten Herausforderungen für die Systemführung führen. Hierauf ist bei der Umsetzung besonderer Wert zu legen.

Damit das Instrument positive Wirkungen entfalten kann, sollte jedoch bei der Umsetzung zudem darauf geachtet werden, dass die Wirksamkeit nicht durch die oben angesprochenen, in der Netzentgeltsystematik begründeten, Hemmnisse verringert oder sogar aufgehoben wird. Sinnvoll wäre eine Nichtberücksichtigung bezogener Abregelungsstrommengen.

Alternativen

Verschiedentlich werden lokale Flexibilitäts- oder Redispatchmärkte als Alternative zu den bisherigen Regelungen des § 13 Abs. 6a und 6b sowie generell als sinnvolle Weiterentwicklung des Engpassmanagements vorgeschlagen. Aus Sicht des Autors ist die hier vorgeschlagene Regelung gegenüber solchen lokalen Flexibilitätsmärkten jedoch eindeutig vorzugswürdig. Denn

Flexibilitätsmärkte bergen designinhärent die Gefahr, dass darüber nicht nur zusätzliche engpassentlastende Flexibilität beschafft wird, sondern dass Marktteilnehmer diese zur Optimierung ihrer Handelsposition nutzen und dabei gleichzeitig die Engpasslage und Engpasskosten nicht nur nicht verringern, sondern sogar signifikant nach oben treiben. Überzeugende Abhilfen für dieses, unter dem Begriff Inc-Dec-Gaming diskutierte Verhalten, liegen bisher nicht vor.

Abgrenzung zur Debatte um lokale Signale

Es wird darauf hingewiesen, dass die vorgeschlagene Regelung, u. a. aufgrund der hohen Anforderungen an die Vermeidung unerwünschter Anreize, für bestehenden Stromverbrauch keine umfassende Lösung der Engpassproblematik im deutschen Stromnetz darstellen kann und insbesondere kein Ersatz für eine umfassende Debatte um die Notwendigkeit und Ausgestaltung lokaler Anreize und Preissignale sein kann. Beispielsweise würden lokale Preise, die die Netzengpasssituation in der Preisbildung am Strommarkt berücksichtigen, auf der gesamten Zeitschiene von Forward-Märkten über Day-Ahead bis hin zu Echtzeitpreisen, ein konsistentes Preisgerüst bilden und könnten dadurch von allen Marktparteien (Angebot, Speicher und Nachfrage) bereits in der Planung und Betriebsführung berücksichtigt werden.

4 Konkrete Hinweise zur Umsetzung

Ob die angestrebten Wirkungen des vorgeschlagenen Instruments erreicht werden können, ist von der Umsetzung im Detail abhängig. Nachfolgend wird auf verschiedene, aus Sicht des Autors besonders wichtige, Umsetzungsfragen eingegangen:

- Wie bereits geschildert, ist die Gewährleistung der tatsächlichen Zusätzlichkeit des beanreizten Stromverbrauchs der für die Wirkung des Instruments wichtigste Parameter. Dabei kann Zusätzlichkeit sowohl operativ (Stromverbrauch in bestehenden Verbrauchsanlagen, der ansonsten nicht stattgefunden hätte) wie investiv (Stromverbrauch in Verbrauchsanlagen, die ohne das Instrument überhaupt nicht bestünden) gegeben sein. Um negative Wirkungen zu vermeiden, die das Instrument diskreditieren könnten, sind die Teilnahmevoraussetzungen eng zu definieren und in Zweifelsfällen eher restriktiv zu gestalten. Bei Bestandsanlagen mit regelmäßigem Strombezug am Markt, ist in der Regel weder investive noch operative Zusätzlichkeit gegeben. Ein Ausschluss von der Teilnahme wäre deshalb wünschenswert. Als vergleichsweise einfaches und treffsicheres Kriterium, erschiene die Fokussierung auf Technologien, die die Transformation zu einem treibhausgasneutralen Energiesystem unterstützen und mit hoher Wahrscheinlichkeit zusätzlich wirken. Operative Zusätzlichkeit ist insbesondere bei Elektroheizkesseln zu erwarten. Diese haben eine niedrige Zahlungsbereitschaft für Strom, so dass sie in der Regel erst durch eine Vergünstigung des Strompreises zur Nachfrage angeregt werden. Auf investiver Ebene und bezüglich Standortwahl ist eine Zusätzlichkeit auch bei anderen Wärmetechnologien plausibel. Bei Großwärmepumpen könnte eine Aufnahme in den Teilnehmerkreis den Ausbau der Technologie, der ohnehin zu erwarten ist, beschleunigen. Sie wären daher auf investiver Ebene in dem Maße zusätzlich, wie das Instrument eine Beschleunigung ihres Ausbaus bewirkt. Wenn Elektroheizkessel in den Teilnehmerkreis aufgenommen werden, ist eine Aufnahme von Großwärmepumpen auch deshalb anzuraten, um die Technologieentscheidung zwischen den beiden Wärmetechnologien nicht zugunsten von Elektroheizkesseln (und gegen Großwärmepumpen) zu verzerren. In dem Maße, in dem Wärmelasten im Überschussgebiet aufgrund des Instruments strombasiert versorgt werden, kann zudem die fossile KWK-Einspeisung verringert werden. Das verringert die Netzbelastung noch einmal zusätzlich und erspart Treibhausgasemissionen. Bei Elektrolyseuren sind zwei Dimensionen der Zusätzlichkeit plausibel: Zum einen ist das eine Beschleunigung des Ausbaus aufgrund des Instruments. Zum anderen

wirkt das Instrument als Signal zur Standortsteuerung. Wird ein Elektrolyseur aufgrund des Instruments in einer Überschussregion angeschlossen, wäre er regional zusätzlich. Standortreize für eine systemdienliche Standortwahl von Elektrolyseuren sind ohnehin wichtig und notwendig.

- Die Prognose und Zuteilung der Abregelungsstrommengen sollte zeitlich vorgelagert zum vortägigen Strommarkt stattfinden. Damit kann eine Berücksichtigung des Stromverbrauchs der zuschaltbaren Lasten in der regulären Betriebsplanung erfolgen und ein bilanzieller Ausgleich über normale Stromhandelsprozesse ermöglicht werden. Das verbessert die Informationslage der Übertragungsnetzbetreiber und limitiert die Inanspruchnahme knapper positiver Redispatchleistung.
- Die Nichtnutzung zugeteilten Abregelungsstroms durch die zuschaltbaren Lasten ist zu pönalisieren, um unerwünschtes Verhalten wie z. B. einen vergünstigten Erwerb und teuren Weiterverkauf von Abregelungsstrom am Intra-Day-Markt zu vermeiden. Eine sinnvolle Pönalisierung sollte dabei dazu führen, dass ein solches Verhalten sicher nachteilig gegenüber einem regulären Agieren am Strommarkt wäre. Hierfür müsste die Pönale den Preisunterschied zwischen dem Preis für Abregelungsstrom und normalem Day-Ahead-Preis übersteigen. Gleichzeitig sollte sie nicht prohibitiv hoch sein, um z. B. die Risiken eines Anlagenausfalls nach Zuteilung beherrschbar bleiben zu lassen.
- Die Beschaffung des notwendigen energetischen und bilanziellen Ausgleichs sollte über die regulären Strommärkte und nicht etwa über den Redispatchprozess erfolgen. Eine solche Beschaffung über die regulären Strommärkte vermeidet eine Verzerrung des Börsenpreissignals und entlastet die knappen Potenziale für positiven Redispatch.
- Das Instrument erscheint besonders geeignet für übertragungsnetzbedingte Engpässe. Entlastungsregionen, in denen die zuschaltbaren Lasten positioniert sind, können hier relativ groß gewählt werden, ohne die Effektivität des Instruments zu schwächen. Gleichzeitig ermöglichen große Entlastungsregionen einen wirksamen Preiswettbewerb zwischen verschiedenen zuschaltbaren Lasten. Damit wird sichergestellt, dass Abregelungsstrom nicht über das notwendige Maß hinaus vergünstigt wird und Stromverbraucher/Netzkunden maximal entlastet werden. Die Ausweitung des Instruments auf Verteilernetze stößt auf verschiedene Herausforderungen. So müssten Entlastungsregionen in Verteilernetzen deutlich kleinteiliger festgelegt werden, was einerseits die Transaktionskosten des Instruments erhöht, andererseits die Gefahr einer marktbeherrschenden Stellung einzelner Nachfrager und damit einer nicht wettbewerblichen Preisbildung erhöht. Zudem könnte sich die notwendige Sicherstellung des energetischen und bilanziellen Ausgleichs für die Verteilernetzbetreiber als problematisch erweisen, wie die aktuellen Umsetzungsprobleme beim Redispatch 2.0 zeigen. Schließlich ist die Entflechtung auf der Verteilernetzebene weniger strikt, als auf der Ebene der Übertragungsnetzbetreiber. Der Anschein von Interessenskonflikten für Netzbetreiber, z. B., weil verbundene Unternehmen von dem Instrument besonders profitieren könnten, sollte jedoch unbedingt vermieden werden. Deshalb sollte eine Ausweitung der Anwendung auf die Verteilernetzebene nur auf Grundlage einer detaillierten Kosten-Nutzen-Analyse erfolgen.



75 Jahre
Demokratie
lebendig
20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz
und Energie

Ausschussdrucksache **20(25)478**

25. September 2023

Stellungnahme

8KU GmbH

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften

– BT-Drucksachen 20/7310, 20/8165 –

sowie zu der

Formulierungshilfe der Bundesregierung für einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zu diesem Gesetzentwurf

– Ausschussdrucksache 20(25)470 –

Siehe Anlage

POSITIONEN



Die Energiewende regulatorisch entfesseln!

Anmerkungen zur EnWG-Novelle

Die 8KU bedanken sich für die Gelegenheit, im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Klima und Energie des Deutschen Bundestages zu dem

Gesetzentwurf der Bundesregierung

zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 20/7310)

wie auch zu der

Formulierungshilfe der Bundesregierung für einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften (A-Drs. 20(25)470)

Stellung nehmen zu dürfen.

Wer wir sind:

Wir Unternehmen im Kreis der 8KU sind ein Zusammenschluss großer kommunaler Energieversorgungsunternehmen aus Darmstadt, Frankfurt, Hannover, Köln, Leipzig, Mannheim, München und Nürnberg. Mit Umsatzgrößen zwischen zwei und acht Milliarden Euro und insgesamt rund 35.000 Mitarbeiter:innen sind wir der Mittelstand der deutschen Energiewirtschaft. Wir versorgen Ballungsräume kostengünstig und bürgernah mit klimaschonender Energie, Trinkwasser und anderen Leistungen der Daseinsvorsorge. Energiewende ist für uns eine unternehmerische Chance, die wir aktiv nutzen. Wir investieren deshalb in Erneuerbare Energien, dekarbonisieren unsere KWK/Fernwärmesysteme und bieten ein breites Portfolio an dezentralen Lösungen für klimaneutrale Energieversorgung.

Kurzeinschätzung:

Die EnWG-Novelle, die im Juni ins Parlament eingebracht und in erster Lesung bereits beraten wurde, behandelt im Kern die Umsetzung der vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) geforderten Unabhängigkeit der Bundesnetzagentur in Regulierungsfragen.

Der EuGH hatte vor zwei Jahren, im September 2021, entschieden, dass Deutschland das 3. Energiebinnenmarktpaket nicht

8KU GmbH Berlin

Schumannstr. 2

10117 Berlin

Telefon 030 24048613

E-Mail duempelmann@8ku.de

Internet www.8ku.de

Ihr Ansprechpartner:

Dr. Matthias Dümpelmann

Geschäftsführer 8KU

Lobbyregister: R001157

Berlin, 25. September 2023

richtig umgesetzt habe. Der in Deutschland gewählte Ansatz einer durch den nationalen Gesetz- und Verordnungsgeber vorstrukturierten Regulierung verstoße im Bereich der Netzzugangs- und Netzentgeltregulierung gegen den Grundsatz der ausschließlichen Zuständigkeit und Unabhängigkeit der nationalen Behörde bei der Durchführung der Regulierung. Inhaltliche Vorgaben hat der EuGH in seiner Entscheidung nicht gemacht.

Der Gesetzentwurf stellt insbesondere darauf ab, den Regulierungsrahmen künftig im Wege von Festlegungen der Bundesnetzagentur (BNetzA) zu definieren. Dies betrifft Netzentgelte, Netzzugangsbedingungen und die Ausgestaltung der Anreizregulierung. Überdies wird das EnWG geändert, um rechtliche und regulatorische Rahmenbedingungen für das FNB-Wasserstoff-Kernnetzes zu setzen.

Dass das EuGH-Urteil umgesetzt wird, ist unausweichlich, und dass ein Rahmen für das H2-Kernnetz geschaffen wird, unverzichtbar. Jedoch ist der Gesetzentwurf auch von anderen Elementen geprägt. Es fehlen auffälligerweise zentrale Weichenstellungen, die für die Umsetzung der Energiewende essentiell sind - namentlich mit Blick auf den Ausbau der Verteilernetze.

Auch fehlt es an Klarheit in Bezug auf die Frage der rechtlichen Rückbindung von Entscheidungen einer unabhängigen BNetzA. Andererseits werden mit verblüffender Detailtiefe Dinge geregelt, die man eigentlich in Durchführungsverordnungen (oder darunter) vermuten würde. Dazu zählt etwa die Auskunftspflicht der Deutschen Bahn bezüglich der Frage, „welche Transportanforderungen [z.B. für Großtransformatoren] auf Grund mangelnder Geeignetheit des Schienennetzes bislang nicht erfüllt werden“ konnten.

Nachfolgend eine Reihe von Anmerkungen zu Einzelthemen:

1. Governance

Das Urteil des EuGH stellt darauf ab, dass die Regulierung vom Regulierer und nicht vom Parlament oder der Exekutive vorgenommen wird. Damit nicht regulatorische Unklarheiten entstehen, ist es richtig, den Übergang explizit auszugestalten, so wie es der Entwurf vorsieht. Die Regulierung von Netzzugang und Netzentgelten wie auch die Anreizregulierung werden künftig von der Bundesnetzagentur unabhängig durchgeführt. Die Einführung von Übergangsvorschriften zur (befristeten) Fortgeltung der entsprechenden Verordnungen ist zu begrüßen, weil es rechtliche Kontinuität schafft.

Jedoch sollte die Unabhängigkeit der Bundesnetzagentur in expliziter Weise formal wie auch inhaltlich rückgebunden werden.

Formal, insofern bestimmte Grundprinzipien hinsichtlich des Inkrafttretens und der Geltungsdauer von Regulierungshandeln festgelegt sind und ferner insoweit vor allem Rechtsschutz und Rechtssicherheit durch explizit verankerte Klagerechte ausgeprägt sind. Entscheidungen der BNetzA müssen insbesondere vor dem Hintergrund ihrer neuen und somit gewachsenen Kompetenzen rechtlich überprüfbar bleiben.

Zu den inhaltlichen Mindestanforderungen in Bezug auf Governance gehört, dass das Regulierungshandeln nicht abgetrennt von energiewirtschaftlichen Erfordernissen konzipiert, sondern im Rahmen von Konsultationen mit der Energiebranche (weiter-)entwickelt wird – so wie dies heute auch das BMWK und der Deutsche Bundestag tun.

Unerlässlich ist schließlich der Beirat bei der Bundesnetzagentur insbesondere als parlamentarische Rückbindung in Wirtschaft und Gesellschaft. Die Rolle des Beirats sollte im neuen EnWG explizit gestärkt werden. Regulierung ist kein Selbstzweck. Die Wirkung der Netzregulierung greift vielmehr weit aus in die Handlungsmöglichkeiten der Netznutzer. Es ist dringend anzuraten, diesen eine eigene, stärkere Stimme zu geben, sei es angegliedert an den Beirat oder in einem eigenen Gremium.

Schließlich sollte noch das Ziel der Regulierung in § 1 EnWG auch unter dem Aspekt des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutz aus dem März 2021 präzisiert werden. Denn zweifelsohne genießt der Klimaschutz auf der Basis des Urteils de facto Verfassungsrang. Dies sollte durch das explizite Bekenntnis zum Ausbau von Erneuerbaren Energien, einer hierzu passenden, *ermöglichenden* Regulatorik, der Infrastruktur und eines passenden Markt-designs zum Ausdruck kommen.

2. Energiewendeorientierung und Verteilnetzausbau

Wie eingangs ausgeführt dient die EnWG-Novelle zunächst der Umsetzung des EuGH-Urteils zur Unabhängigkeit der BNetzA. Gleichzeitig wird – richtigerweise – eine Grundlage geschaffen für den Bau des Wasserstoff-Kernetzes. Die Weichenstellungen für den nicht minder bedeutsamen Ausbau von Verteilnetzen für die Energiewende fällt demgegenüber sehr marginal aus. Dabei

kommt der Verteilnetzebene eine zwar zu wenig beachtete, jedoch ganz entscheidende Funktion zu.

Bis zum Jahr 2030 ist - richtigerweise - ein Zubau von Wind an Land und Photovoltaik auf eine Größenordnung von dann 330 GW vorgesehen. Diese 330 GW speisen ein in das Stromverteilnetz bis zur 110-kV-Stufe. Das Verteilnetz ist indes auf eine Last von aktuell 80 GW optimiert. Selbst wenn man berücksichtigt, dass im Verteilnetz Reserven bestehen, dass der Gleichzeitigkeitsgrad bei der Einspeisung von Wind und PV natürlich eine relativierende Wirkung hat, dass es eine Spitzenkappung gibt und dass natürlich Auf-Dach-PV in Privathaushalten nicht vollständig ins Netz eingespeist werden: Es ist ein enormer Zubau im Verteilnetz erforderlich, um die Voraussetzungen zu schaffen, dass der Ausbau der oben genannten Erneuerbaren-Mengen überhaupt sinnvoll umgesetzt werden kann.

Der hierfür nötige vorausschauende Verteilnetzausbau sollte jedoch nicht nur unterlegt werden durch ein allgemeines Bekenntnis in § 14d und in den Vorgaben zur Anreizregulierung in § 21a, sondern auch durch Ausweitung von Beschleunigungsinstrumenten zur Planung und Genehmigung des Verteilnetzausbaus inklusive der Innenstädte (Überragendes öffentliches Interesse, Vorgaben zur Umweltverträglichkeit, TA-Lärm, Genehmigungsfiktion etc.).

Vollkommen ausgeblendet bleibt im Entwurf die Frage, wie eigentlich die Finanzierung des zu erwartenden Netzausbaus in Gang gesetzt werden soll. Denn hierbei geht es nicht nur um die Perspektive bezüglich der Verzinsung des Eigen- und Fremdkapitals in der Anreizregulierung. Denn deren Effizienzorientierung steht in einem Spannungsverhältnis zur Attraktivität von Investitionen in neues Anlagevermögen und wird ohne weiteres kaum entfesselt werden können.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass das Ineinandergreifen von Regionalszenarien und Netzausbauplänen - wie es in § 14d konzipiert ist - einerseits engmaschig und bürokratisch erscheint und somit verlangsamend wirken dürfte; es fehlt andererseits eine Perspektive zu einem übergreifenden, integrierten Infrastrukturausbau, der im Sinne der Sektorkopplung insbesondere das Stromnetz entlasten kann, wenn Reserven der anderen Infrastrukturen (Gas/Wasserstoffnetz, Wärmenetz) verfügbar gemacht werden.

3. Veröffentlichungspflichten für Gasnetzbetreiber

In § 23e ist eine Festlegungskompetenz der BNetzA gegenüber Gasnetzbetreibern vorgesehen. Diese sollen verpflichtet werden können, die langfristig erwartete Entwicklung der Netzentgelte, der Erlösobergrenzen und der Gasnachfrage bis zum Ablauf des Jahres 2044 abzuschätzen. Dies ist angesichts der zahllosen Imponderabilien in Bezug auf die Entwicklung der Gas-/Grüngas-/Biogas- und H₂-Netze heute nicht seriös bestimmbar. Die Regelung sollte gestrichen werden.

4. Nutzung von (lokaler) Flexibilität

Auch wenn die entsprechenden Arbeiten der Plattform Klimaneutrales Stromsystem (PKNS) noch bei weitem nicht abgeschlossen sind, legt doch die zu erwartende enorme EE-Einspeisung ins Verteilnetz die Sinnhaftigkeit von Sektorkopplung und der Nutzung von (lokaler) Flexibilität einschließlich der Speicher nahe.

Die Formulierungshilfe zur EnWG-Novelle verlängert die seit dem vergangenen Jahr bestehende enge Frist vertraglicher Vereinbarungen von ÜNBs und Power-to-Heat-Anlagenbetreibern zum Zweck der Vermeidung von EE-Abregelungen in § 13 (6a). Das ist im Sinne der Nutzung lokaler Flexibilitäten zu begrüßen. Unverständlich ist jedoch, dass die Regelung nur bis 2033 verlängert wird, auf Übertragungsnetzbetreiber beschränkt bleibt und die Ausschreibungsregelung in § 13 (6b) nicht sinnvollerweise von der Einschränkung in Einschränkungen in Satz 3 Nr. 1 befreit wird. Zwar ist der Grundgedanke, strategisches Bietverhalten bei der Vermeidung von Abregelungen zu unterbinden, richtig. Das Instrument jedoch durch den de facto-Ausschluss vom Markt gar nicht erst zur Entfaltung kommen zu lassen, ist nicht nachvollziehbar. Leider wird durch eine solche Regelung allen „Nutzen-statt-Abregeln“-Instrumenten und letztendlich auch den Ergebnissen der SINTEG-Projekte der Boden entzogen.

Ohne stärkere Nutzung lokaler Flexibilitäten bleibt unklar, auf welche Weise die Systemintegration der oben genannten 330 GW Wind an Land und PV erfolgen soll. Denn weder der Ausbau des Verteilnetzes auf den Spitzenbedarf noch die Abregelung immer größerer EE-Einspeisemengen sind eine akzeptable Alternative. Umso wichtiger wäre die Nutzung von Systemreserven anderer Infrastrukturen (Wärmenetz, Wasserstoff-/Gas-Netz) im Rahmen der sogenannten Sektorkopplung. Hier bestünde in hohem

Maße die Chance, EE-Strom nicht etwa abzuregeln, sondern zu nutzen. Dies bleibt - über die hier vorliegende EnWG-Novelle hinaus – eine zentrale Orientierungsaufgabe zur Umsetzung der Energiewende.

5. Wasserstoffkernnetz

Die Regelungen zum Wasserstoff-Kernnetz sind als erster Schritt in eine neue Phase der Energiewende zu begrüßen. Zu ergänzen sind im weiteren Verlauf ganz wesentlich die Schnittstellen zwischen den Fernleitungsnetzbetreibern und den Verteilnetzbetreibern und Fragen der regionalen Allokation und der Abstimmung mit der Kraftwerksstrategie bzw. dem KWKG.

Das Wasserstoffkernnetz erfordert beträchtliche Investitionen. Es ist also notwendig, den regulatorischen Rahmen so auszugestalten, dass die Projekte im weltweiten Wettbewerb um Kapital bestehen können. Investitionen in das Wasserstoffkernnetz stehen im direkten Kapitalmarkt Wettbewerb mit den erforderlichen Ausbauten der Stromnetze (und anderen Infrastrukturprojekten) wie oben ausgeführt.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass im Wasserstoffbereich – anders als beim Strom – noch kein Markt besteht. Der jetzt notwendige Aufbau eines Wasserstoff-Kernnetzes ist im Hinblick auf dessen Auslastung insoweit mit erheblichen Risiken verbunden, die bei der Ausgestaltung zu berücksichtigen sind. Nur dann finden sich Unternehmen, die bereits sind, Risiken einzugehen. Hierbei müssen auch Querverbindungen beachtet werden wie die sich abzeichnenden verpflichtenden europäischen Vorgaben für den Einsatz spezifischer Materialien wie etwa der PFAS. Auch wenn die konkreten Auswirkungen noch nicht absehbar sind (bislang liegen nur Konsultationsvorschläge vor): beim Hochlauf neuer Infrastrukturen sind derlei potenzielle Veränderungen der Investitionsgrundlagen risikosteigernd für das einzusetzende Kapital.

6. Übertreffendes öffentliches Interesse von Wärmeenergieanlagen und Wärmenetzen

Ausdrücklich zu begrüßen sind die Formulierungen zu einem §122 EnWG, der Fernwärmeanlagen und -infrastruktur als vorrangigen Belang in Schutzgüterabwägungen einbringt. Allerdings ist die entsprechende Passage im Gesetz zur kommunalen Wärmeplanung weitaus sinnvoller zu verankern, worauf auch das BMJ bereits aufmerksam gemacht hat. Überdies sollte die Geltungsdauer auf das Jahr

2045 verlängert und damit in einen Gleichlauf mit dem Klimaneutralitätsziel des Wärmeplanungsgesetzes gebracht werden.

7. Messtellenbetriebsgesetz

In der seit dem 18. September vorliegenden Formulierungshilfe zur EnWG-Novelle wird weitreichend und ohne dass es etwas mit der Verlagerung von Verantwortung in Richtung BNetzA oder dem Hochlauf des Wasserstoff-Kernnetzes zu tun hätte, in das Messtellenbetriebsgesetz eingegriffen – obwohl das hierfür einschlägige Gesetz zum Neustart der Digitalisierung der Energiewende gerade erst im Mai 2023 in Kraft getreten ist. Es werden hier eine Reihe von Eingriffen vorgeschlagen, die mit Blick auf die Zielstellung fragwürdig sind und die nicht in dieser Form beschlossen werden sollten.

Hierzu gehört der in § 6 MSBG neu eingefügte Eingriff in das Auswahlrecht des Anschlussnutzers; § 6 stellt eine marktliche Anwendung dar und bedarf überdies keiner weiteren Regelungen zu einer Preisobergrenze.

Ferner ist eine Erweiterung der Zusatzleistungen nach § 34 Absatz 2 (6, 12, 13) bei vorgegebener Preisobergrenze nicht angezeigt. Auch ist die Verpflichtung zur Bereitstellung einer Heizkostenabrechnung nicht Aufgabe des Messtellenbetreibers, sondern der im Auftrag der Liegenschaftsbesitzer agierenden Firmen für Heiz- und Nebenkostenabrechnungen. Ferner fehlt jede Begründung für die Festlegung einer Preisobergrenze auf 20 EUR/a PoG für Leistungen im § 34 (2) Nr. 6. In Bezug auf § 36 ist zudem eine Vereinheitlichung der Umstellung für alle Messtellen (etwa zum 1. Januar 2024) zu empfehlen.



75 Jahre
Demokratie
lebendig
20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz
und Energie

Ausschussdrucksache **20(25)479**

26. September 2023

Stellungnahme

René Mono, E.ON SE

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften

– BT-Drucksachen 20/7310, 20/8165 –

sowie zu der

Formulierungshilfe der Bundesregierung für einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zu diesem Gesetzentwurf

– Ausschussdrucksache 20(25)470 –

Siehe Anlage

Stellungnahme des Sachverständiger **René Mono**, E.ON SE

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften BT-Drucksachen 20/7310, 20/8165

Wir bedanken uns, zu dem vorliegenden Gesetzesentwurf Stellung nehmen zu dürfen, und gliedern unsere Ausführungen im Folgenden in vier Punkte:

- (1) Umsetzung des EuGH-Urteils,
- (2) Beschleunigung des Netzausbaus,
- (3) weitere netzwirtschaftliche und regulatorische Aspekte
- (4) Wasserstoff-Kernnetz

1. Umsetzung des EuGH-Urteils C-718/18

Gerichtliche Überprüfbarkeit von Entscheidungen der Regulierungsbehörde

Eine vollständige gerichtliche Kontrolle der Entscheidungen der Regulierungsbehörde ist von herausragender Bedeutung. Wir appellieren, **geschärfte Verfahrensvorgaben** gegenüber der Regulierungsbehörde einzuführen und **zwingend die vollständige gerichtliche Überprüfbarkeit von Entscheidungen und Festlegungen** der Regulierungsbehörde durch das Gesetz vorzugeben.

Transparenz und demokratische Kontrolle bei Entscheidungen der Regulierungsbehörde

Die parlamentarischen Kontrollrechte müssen deutlich gestärkt werden. Zudem muss die Regulierungsbehörde in ihren Entscheidungen auf die Einhaltung der Ziele dieses Gesetzes verpflichtet werden.

Auch sollte von Gesetzes wegen die Bundesnetzagentur zu mehr Transparenz gegenüber ihrem Beirat verpflichtet werden. Dies könnte z.B. durch eine Anpassung im Gesetz über die Bundesnetzagentur (BEGTPG) erfolgen.

Regulatorische Verlässlichkeit stärken/Pol. Leitlinien zu Klimaschutz und Digitalisierung

Die nationalen und europäischen Klimaschutzziele sollten explizit im EnWG aufgenommen werden, die Digitalisierung der Energienetze als zusätzliches Ziel ergänzt werden. Zudem muss die Regulierungsbehörde dazu verpflichtet werden darzulegen, wie und in welchem zeitlichen Rahmen ihr Handeln auf die Gesetzesziele abstellt.

Der Gesetzesentwurf sieht die schrittweise Ablösung der derzeitigen Verordnungsermächtigungen durch Festlegungen der Bundesnetzagentur in einem Übergangszeitraum zwischen 2025-2028 vor. Im Gesetz sollte klargestellt werden, dass die Regulierungsbehörde im Falle einer Abweichung von den bisherigen Regelungen ihre Entscheidung mit zeitlichem Vorlauf ankündigen und sachlich nachvollziehbar begründen muss.

Musterverfahren auf Grundlage von sachgerechten Kriterien

Zentral ist, dass die Auswahl der Musterverfahren nicht allein im Ermessen der Gerichte liegt, sondern die Auswahl anhand sachgerechter und nachvollziehbarer Kriterien getroffen wird. Diese Kriterien müssen die Heterogenität der Verfahrensbeteiligten, also die Strukturlandschaft der Netzbetreiber, ausreichend repräsentiert. Dies gilt auch mit Blick auf die Aufteilung der entstehenden Verfahrenskosten.

2. Beschleunigung des Netzausbaus

Die mit dem Gesetzesentwurf angelegte Möglichkeit zum vorausschauenden Netzausbau (vgl. § 21a EnWG-E) begrüßen wir und unterstreichen die Bedeutung dieses Regelungsvorschlages für die weitere Integration sowohl von EE-Anlagen als auch von neuen Verbrauchseinrichtung. Sicherzustellen ist hier insbesondere, dass die anerkannten regulatorischen Kosten nicht nachträglich, etwa durch überzogene Effizienzanforderungen, neutralisiert werden. Auch auf Ebene der Gesetzesziele des EnWG sollte der vorausschauende Netzausbau verankert werden.

Die Aufnahme des „überragenden öffentlichen Interesses“ beim Netzausbau ist sinnvoll. Allerdings wäre es konsequenter, die Anwendung nicht auf Spannungsebenen zu beschränken und somit auch die unteren Spannungsebenen einzubeziehen.

Wir begrüßen ausdrücklich, dass mit dem Referentenentwurf die **besondere Rolle des Verteilnetzausbaus** unterstrichen wird.

3. Weitere netzwirtschaftliche und regulatorische Aspekte

Der Referentenentwurf sieht, abweichend von der aktuellen Regelung (vgl. § 21a Abs. 3 Satz 1 EnWG-E), lediglich eine Obergrenze (5 Jahre) der **Regulierungsperioden** vor. Aus unserer Sicht sollte es hier, insbesondere für Stromnetze, keine **einseitige Öffnung zur Verkürzung der Regulierungsperioden** geben. Dies würde vor allem die Wahrung der regulatorischen Kontinuität und Verlässlichkeit gefährden und darüber hinaus auch hohen Aufwand für die Regulierungsbehörden mit sich bringen. Lediglich im Gasverteilnetz sollte aufgrund des sukzessiven Erdgasausstiegs eine Verkürzung der Regulierungsperiode zu gegebener Zeit, etwa nach der nächsten Regulierungsperiode, möglich sein.

Wir begrüßen, dass die von den Regulierungsbehörden verwendeten Methoden zur Festlegung der Bedingungen und zur Berechnung der Entgelte für den Netzzugang dem **Stand der Wissenschaft** entsprechen müssen. Dies objektiviert auch die getroffenen Festlegungsentscheidungen. Insbesondere ergibt sich über die Abbildung des aktuellen Standes der Wissenschaft auch, dass sich **die kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung an dem internationalen Kapitalmarktumfeld** orientiert.

Netzwirtschaftliche und regulatorische (Einzel-) Entscheidungen müssen zur **Stärkung der Investitionssicherheit der Energienetze** insgesamt beitragen (z.B. bei künftigen Entscheidungen zu „dauerhaft nicht beeinflussbaren Kosten“ im Zusammenhang mit betrieblichen und tarifvertraglichen Vereinbarungen). Hier schließt sich der Kreis zu politischen Leitlinien des Gesetzgebers: Die Entscheidungen von Regulierungsbehörden müssen auf stabilen Grundlagen zu Klimaschutz und der Digitalisierung der Energienetze aufbauen.

Durch den Referentenentwurf sollen Gasnetzbetreiber dazu verpflichtet werden die **Entwicklung der Gasnachfrage in ihren Netzen bis 2044 zu prognostizieren** und darauf aufbauend die Entgelte für den Netzzugang zu kalkulieren. Diese sollen dann auf der Internetseite des Gasnetzbetreibers veröffentlicht werden (vgl. § 23e EnWG-E). Nicht zuletzt aufgrund der noch laufenden Überarbeitung der EU-Gasbinnenmarkttrichtlinie gibt es derzeit keine robuste Entscheidungsgrundlage, auf deren Basis die Entwicklung der Netznutzungsentgelte verlässlich prognostiziert werden könnte. Den Ansatz bereits heute für das Jahr 2044 jahresscharfe Netzentgelte zu ermitteln, halten wir daher nicht für sachgerecht. Zudem besteht kein systematischer Zusammenhang mit anderen Regelungen des EnWG, daher sprechen wir uns für eine Streichung des Regelungsvorschlages aus.

4. Wasserstoff Kernnetz (H2-Kernnetz)

In Bezug auf das H2-Kernnetz ist positiv anzuerkennen, dass ein wichtiger Schritt zur Schaffung rechtlicher Grundlagen für die H2-Infrastruktur initiiert und der Um- und Aufbau eines H2-Kernetzes so kurzfristig angegangen werden kann.

Die Ausgestaltung der nationalen Regelungen ist dabei auch auf geeignete Rahmenbedingungen auf EU-Ebene angewiesen. Hier ist es von großer Bedeutung, dass sich die Bundesregierung in den Trilog-Verhandlungen zum EU-Gasmarkt-Dekarbonisierungspaket entschieden dafür einsetzt, dass **Entflechtungsregelungen für H2 analog den bestehenden Regelungen für Erdgas und Strom** getroffen werden.

Der Gesetzesentwurf verweist zurecht auf industrielle Abnehmer, denn die Abnehmer müssen das Zentrum aller Überlegungen sein. Hier kommen die Verteilnetzbetreiber ins Spiel, die in zwei Dimensionen im Gesetzesentwurf mitzuregeln sind:

1. Dimension: Verteilnetzleitungen, die in das Kernnetz gehören

Gasverteilernetzbetreiber, deren Leitungen die Voraussetzungen für das Kernnetz erfüllen, sind als integraler Bestandteil des Gesetzesentwurfes zu betrachten – dies ist allerdings im Gesetzesentwurf bislang nicht hinreichend berücksichtigt (§ 28r EnWG-E).

In diesem Zusammenhang sehen wir die Notwendigkeit, in enger Zusammenarbeit mit den FNB auf Basis des Kernnetz-Vorschlages vom 12. Juli 2023 auch geeignete HD-Leitungen aus dem Verteilernetz für das H2-Kernnetz zu berücksichtigen. Die aktuell bekannte Dimensionierung von insgesamt über 11.000 km kann von uns im Einzelnen nicht beurteilt werden. Vorteil der größeren Dimensionierung ist aber, dass in dieser Dimensionierung der Anschluss von H2-Kunden nicht nur für wenige Großverbraucher, sondern auch den Mittelstand möglich erscheint. Auch E.ON kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt mehr als 350km geeignete HD-Leitungen sinnvoll ins Kernnetz einbringen. Die Auswahl von Leitungen darf weder allein durch FNB noch durch VNB erfolgen, sondern ist gleichberechtigt und ausschließlich im Einvernehmen zwischen allen Beteiligten durchzuführen. Vor allen Dingen brauchen auch die einzubringenden Verteilnetze **volle Klarheit über die Bedingungen** der Einbringung, **bevor** die finale Einbringungsentscheidung getroffen wird. Dies sollte sich ebenfalls explizit im Gesetz widerspiegeln. Im Gesetz sind zudem Fristen sicherzustellen, die eine strukturierte und faire Planung und Abstimmung von allen Beteiligten, insbesondere mit den VNB, zulassen (§ 28r EnWG-E). Deshalb betonen wir explizit:

Soweit Teile der Netzinfrastruktur, wie insbes. HD-Leitungen der VNB, Teil des H2-Kernetzes werden sollen, muss sichergestellt werden, dass dies auch unter der heutigen Eigentumsstruktur möglich sein wird. Eine Einbringung jener Leitungen darf nicht zu einer "Zwangsverpachtung" oder anderen Eingriffen führen. Die VNB als Asset Owner müssen hinsichtlich ihrer betroffenen Infrastruktur auch in einem H2-Kernnetz die **Entscheidungshoheit**, insbesondere in Bezug auf Investitionen und operativen Betrieb, behalten. Eine finale Entscheidung über die Einbringung von Leitungen kann nur getroffen werden, wenn zuvor die technischen und wirtschaftlichen Bedingungen sowohl für FNB als auch für VNB transparent und rechtssicher sind. Investoren und Kapitalgeber aller Beteiligten benötigen frühestmöglich Klarheit über die Rahmenbedingungen ihrer Investitionen.

Auch wenn wir einen schnellen Aufbau der H2-Infrastruktur voll unterstützen, sind zahlreiche Kunden auch weiterhin mittelfristig auf die Versorgung mit Methan angewiesen. Für die Weiterversorgung dieser Kunden und den Weiterbetrieb der bestehenden Erdgasinfrastruktur ist es daher unabdingbar,

dass eine Umrüstung bestehender Erdgasleitungen auf H2 nur dann erfolgen darf, wenn die Versorgung des verbleibenden Netzgebiets, inkl. der daran angeschlossenen nachgelagerten Netzebenen, sichergestellt ist. Dies ist im EnWG-Entwurf bereits angelegt, idealerweise aber noch zu konkretisieren. Sollten durch die Verlagerung von Netzkopplungspunkten Kosten entstehen, muss klar geregelt werden, wer diese zu tragen hat und wie dies regulatorisch ohne Nachteile im Effizienzbenchmark anerkannt wird. Dies sollte im Gesetz exakter beschrieben werden.

2. Dimension: Verteilnetzbetreiber als Verbindungsleitungen zwischen Kernnetz und Kunden

Das H2-Kernnetz ist die „H2-Autobahn“, diese kann allerdings nicht ohne „Autobahnausfahrt“ genutzt werden, also den Verbindungsleitungen der VNB. Ohne das gleichzeitige Mitdenken und die gesetzliche Regelung diese Verbindungsleitungen – an die der industrielle Mittelstand in großer Zahl angeschlossen ist – kann ein Kernnetz nach unserer festen Überzeugung nicht erfolgreich sein.

Ein Startsignal für den Bau von Verbindungsleitungen der VNB zwischen Kunden und dem H2-Kernnetz ist erforderlich, damit die notwendigen Investitionsentscheidungen getroffen werden können. Dazu brauchen insbesondere Kapitalgeber und Investoren eine gesetzliche Planungsgrundlage, sonst wird Kapital im Wettbewerb zu anderen Investitionsbedarfen nicht oder nicht rechtzeitig bereitstehen.

Bereits jetzt und vor allem gleichzeitig zur Entwicklung des H2-Kernnetzes müssen diese Verbindungsleitungen der VNB im Gesetz mit geregelt werden. Die VNB sind mit den an ihrem Netz angeschlossenen Kunden aktuell dabei Lösungen zur Dekarbonisierung zu entwickeln. Der Rechtsrahmen muss nahtlos hierfür etabliert werden. **Eine klare gesetzliche Aufgaben- und Rollenzuweisung ist dabei zwingend jetzt zu regeln.** Hierfür bietet sich in § 28r ein neuer Abs. 9 an.

Einseitige Wettbewerbsvorteile von H2-Kernnetzbetreibern sind zu vermeiden – insbesondere beim Anschluss von Kunden durch ungleiche gesetzliche Rahmenbedingungen (z.B. ist nur für Kernnetzbetreiber staatliche Absicherung, Amortisationskonto derzeit vorgesehen). Es dürfen keine benachteiligende Finanzierungs-, Netzentgelt- bzw. Netzzugangsbedingungen für Verteilnetze entstehen.

5. Vertriebliche Themen

Der Referentenentwurf sieht im Falle eines Lieferantenwechsels weitere Informationspflichten der Lieferanten vor (vgl. § 41 EnWG-E). Im Zuge der steigenden Informationspflichten muss verstärkt über **Vereinfachungen der Marktkommunikation, wie z.B. einen Data Hub**, nachgedacht werden muss.

Auch muss mit der Novelle die **Digitalisierung energiewirtschaftlicher Informationspflichten** verankert werden. Die elektronische Kommunikation von Unternehmen mit ihren Kunden über Onlinepostfächer sollte rechtssicher im EnWG definiert werden. Um eine mögliche Formnichtigkeit (§ 125 BGB) von textformbedürftigen Erklärungen zu vermeiden, müssen Unternehmen heute zwangsläufig weiterhin (zusätzlich) Briefpost versenden. Dies steht im Widerspruch zu den Digitalisierungs- und Umweltschutzzielen.

Der Referentenentwurf sieht vor, dass **Lieferanten auch desintegrierte Verträge**, also Verträge bei denen sich die Verbraucher selbst um den Netznutzungsvertrag und den Messstellenvertrag kümmern, anbieten muss (vgl. § 41a EnWG-E). Dies erachten wir als vollkommen unsachgemäß: Der Mehrwert der Herausnahme der Netznutzung und des Messstellenbetriebs aus integrierten Lieferverträgen für Endkunden ist aus unserer Sicht sehr fraglich. Sie hätten mehr Vertragspartner, sowie mehrere Rechnungen nachzuvollziehen, was letztlich zu Lasten der Transparenz ginge. In der aktuellen Fassung sieht die Regelung zudem keine Verpflichtung des Netzbetreibers zum Angebot solcher Netznutzungsverträge im Massengeschäft am Letztverbraucher vor. So droht die Regelung ohnehin „ins Leere zu laufen“. Wir sprechen uns daher für die Streichung des Regelungsvorschlages aus.

Sachverständiger:

René Mono

Rene.Mono@eon.com

Vice President Political Affairs/Head of Representative Office Berlin



75 Jahre
Demokratie
lebendig
20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz
und Energie

Ausschussdrucksache **20(25)480**

26. September 2023

Stellungnahme
Stefan Wollschläger, Rechtsanwalt und Partner
Becker Büttner Held (bbh)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften

– BT-Drucksachen 20/7310, 20/8165 –

sowie zu der

Formulierungshilfe der Bundesregierung für einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zu diesem Gesetzentwurf

– Ausschussdrucksache 20(25)470 –

Siehe Anlage

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unions-
rechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften
(BT-Drucksachen 20/7310, 20/8165)**

sowie zu der

**Formulierungshilfe der Bundesregierung für einen Änderungsantrag der Frakti-
onen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zu diesem Gesetzentwurf (Aus-
schussdrucksache 20(25)470)**

anlässlich der Sachverständigenanhörung im Ausschuss Klimaschutz und Energie
des Deutschen Bundestages am 27.09.2023

von Stefan Wollschläger, Rechtsanwalt und Partner, Becker Büttner Held (bbh)

Mit seinem Urteil vom 02.09.2021, C-718/18, hat der Europäische Gerichtshof die bisherige Entgeltregulierungspraxis in Deutschland als nicht mit dem Europarecht in Einklang stehend bewertet. Hintergrund für diese Entscheidung war im hier allein interessierenden Erwägungspunkt 4 insbesondere die zu detaillierten Regelungen in der Strom- und Gasnetzverordnungen sowie der Anreizregulierungsverordnung, welche von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates erlassen wurden.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Verordnungsermächtigung zum Erlass der Entgeltregulierungsvorschriften durch eine Festlegungskompetenz zu Gunsten Regulierungsbehörden (§ 21 EnWG-E) ersetzt wird. Auf eine nähere Ausgestaltung der Festlegungskompetenz wird in dem Entwurf verzichtet, so dass sich die Regulierungsbehörde bei der Ausgestaltung der Methodenfestlegungen und der individuellen Festlegungen nur an den Regelungen der europäischen Richtlinie und der Ziele des § 1 EnWG orientieren kann.

Zu einigen zentralen Aspekten nehme ich wie folgt Stellung:

I. Politische Leitlinienkompetenz darf erhalten bleiben

Die Bundesregierung hat davon abgesehen, Leitlinien oder auch Eckpunkte der Regulierung festzulegen.



Ausdrücklich hat der EuGH (Rn. 110 des Urteils) der Bundesrepublik Deutschland die Möglichkeit offen gelassen, „*allgemeine politische Leitlinien der Regierung*“ zu setzen. Derartige Leitlinien können auch noch zu einem späteren Zeitpunkt gesetzlich geregelt werden, allerdings ist es aus mehreren Gründen sachgerecht, diese Leitlinien bereits jetzt im Gesetz zu verankern, da

- der Regulierungsbehörde die Aufgabe zufällt, einen Regulierungsrahmen neu zu entwickeln, jedenfalls aber auf einen neuen Rechtsrahmen zu stellen. Unabhängig davon ob die Behörde sich zu einem weitestgehenden Beibehalten der bisherigen Regelungen entscheidet oder gänzlich neue Regelungen entwirft, wäre es sachgerecht, ihr schon zu Beginn der Erarbeitung des Regulierungsrahmen den politischen Rahmen vorzugeben.
- das Ziel der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 verlangt einen weitgehenden Transformationsprozess auf verschiedenen Ebenen, auch in der Entgeltregulierung. Hierbei handelt es sich final um politische Zielsetzungen, deren Umsetzung in der Entgeltregulierung begleitet werden muss. Um diese Begleitung allerdings vornehmen zu können, müssen diese der Regulierungsbehörde bekannt sein.
- es ist für die Rechtssicherheit von Netzbetreiber und Netzkunden wichtig, Leitlinien zu haben, die Grundlage der regulatorischen Handlung sind und die wichtige Kontinuität der Regulierung zu gewährleisten hilft.

Die Leitlinienkompetenz findet nach der Entscheidung des EuGH dort seine Grenze, wo sie mit dem Regulierungsaufgaben in Konflikt gerät. Mithin sind konkrete Vorgaben an die Ausgestaltung der Regulierung nicht gemacht werden, politische Ziele aber definiert werden. Bleiben die Leitlinien in ihrem Detaillierungsgrad hinter konkreten Angaben zurück, dürften diese zulässig. Insoweit wäre es zu begrüßen, wenn der Deutsche Bundestag von dieser **Leitlinienkompetenz schon jetzt Gebrauch macht**.

II. Die Legislative ist weiterhin zu beteiligen

Der Entwurf des EnWG sieht vor, dass auf gesetzlicher oder verordnungsrechtlicher Grundlage den Regulierungsbehörden keinerlei Vorgaben gemacht werden sollen, wie diese die Regulierung auszugestalten hat.

Mit dieser Übertragung gehen alle Legislativfunktionen der Bundesregierung/des Deutschen Bundestages auf die Regulierungsbehörde über. Dort entsteht dann eine Bündelung der Funktionen von Exekutive und Legislative. Die verfassungsrechtlich vorgesehene Kontrollfunktion zwischen der Exekutive und der Legislativen entfällt.

Der Einfluss des Bundestags beschränkt sich darauf, dass 16 Mitglieder des Deutschen Bundestages im Beirat der Bundesnetzagentur sind. Die Funktionen des Beirats bestehen im Energiebereich im Wesentlichen daraus, die Bundesnetzagentur bei der Erstellung der Berichte nach § 63 Abs. 3 EnWG zu beraten. Gleichzeitig kann der Beirat auch Auskünfte und Stellungnahmen der insoweit auskunftspflichtigen Bundesnetzagentur einholen. Eine Unterrichtung des BMWK ist ebenfalls vorgesehen.

Im Rahmen der vom EuGH aufgestellten Grundparameter sollten **die Rechte des Beirates gestärkt** und ein **Stellungnahmerecht in allgemeinen Festlegungsverfahren** eingeführt werden. Hiermit darf eine Entscheidungs- oder Anweisungsbefugnis nicht verbunden werden.

III. Gerichtliche Überprüfung muss sichergestellt werden

Mit dem Rückgang des Einflusses der Legislative muss als Gegengewicht die dritte verfassungsrechtliche Gewalt, die **Legislative, gestärkt** werden. Hierbei besteht sowohl bei den zwischen den Regelungen für die Methodenfestlegungen und der individuellen Festlegungen Anpassungsbedarf.

1. Methodenfestlegungen müssen begründet und plausibilisiert werden und nicht in Bestandskraft erwachsen

Bei der Begründung der Festlegungskompetenz ist in § 21 Abs. 3 S. 2 EnWG-E vorgesehen, dass die festgelegten Methoden den „Stand der Wissenschaft“ berücksichtigen müssen. In welcher Form bleibt offen, insbesondere besteht keine Pflicht, dem Stand der Wissenschaft zu *entsprechen*.

Den Stand der Wissenschaft als alleiniges Kriterium aufzunehmen, ist nicht ausreichend. Hier sollte verpflichtend eine **Plausibilisierung von Methodenentscheidungen** tatbestandlich vorgesehen werden. Es ist auch sinnvoll, verpflichtend eine **wissenschaftliche Begleitung von Methodenfestlegungen** vorzusehen. Die Auswahl dieser wissenschaftlichen Begleitung sollte unabhängig von der Regulierungsbehörde bestellt werden, etwa könnte die Bestellung als Aufgabe bei dem Beirat der BNetzA angesiedelt werden. Sowohl die wissenschaftlichen Überlegungen als auch die Plausibilisierung müssen vollständig und umfassend der gerichtlichen Kontrolle unterliegen.

Da sich der Regelungsgehalt im EnWG und der europäischen Richtlinie auf ein Minimum beschränkt, sollte das **Begründungserforderniss für Methodenentscheidungen stark ausgebaut** werden. Mangels konkreter gesetzlicher Anknüpfungspunkte

ist eine gerichtliche Überprüfung überhaupt nur anhand einer ausführlichen Begründung möglich.

Der Erlass der Methodenfestlegungen erfolgt im Wege eines Verwaltungsaktes. Ein Verwaltungsakt wird gegenüber demjenigen bestandskräftig, der diesen Verwaltungsakt nicht innerhalb eines Monats gerichtlich angreift. Dies führt dazu, dass gegen Methodenfestlegungen alle Netzbetreiber umfassend Beschwerden zum OLG Düsseldorf einlegen müssen, wollen sie eine Bestandskraft verhindern. Dies führt zu einer deutlich erhöhten Belastung sowohl der Gerichte als auch der Regulierungsbehörde, die weder effizient noch zielführend ist. Sinnvoll erscheint es insofern, derartige Methodenfestlegungen ausdrücklich **nicht in Bestandskraft erwachsen** zu lassen, deren **inzidente Prüfung im Rahmen der Beschwerden** gegen individuelle Entscheidungen vorzusehen oder **Sammelklagen** von Verbänden zuzulassen, deren Ergebnis sich auf die Methodenfestlegung gegenüber allen Netzbetreiber auswirkt.

2. Individuelle Festlegungen müssen begründet und plausibilisiert werden

Der Rechtsschutz gegen individuelle Festlegungen der Regulierungsbehörden war in der Vergangenheit schon dadurch geprägt, dass der Bundesgerichtshof den Regulierungsbehörden ein weites Ermessen gewährt hat, das oftmals eine Legitimation des regulierungsbehördlichen Vorgehens erbrachten.

Das Vorgehen gegen individuelle Festlegungen wird mangels normativer Bewertungsmaßstäbe, das EnWG-E enthält lediglich Programmsätze und auch die EU-Vorgaben weisen keine hohe Regelungsdichte auf, noch schwerer. Insofern besteht die Gefahr, dass ein Beschwerdeverfahren zwar möglich, aber kaum durchführbar ist. Prüfungsmaßstab wäre dann allein, ob die Regulierungsbehörde die eigene Methodenfestlegung beachtet hat.

Dem ist entgegenzuwirken.

Ein erster Schritt könnte die **Stärkung des Begründungserfordernisses** der einzelnen Regulierungsentscheidungen sein, aber auch eine stärkere Überprüfung anhand **wissenschaftlicher Standards und Plausibilität der Entscheidung**. Hierzu ist sicherzustellen, dass die Bestandskraft einer Methodenfestlegung nicht den Prüfungsmaßstab des Gerichts einschränkt, solange die Methodenfestlegung nicht ihrerseits einer konkreten gerichtlichen Kontrolle unterzogen worden sind.

IV. Regulierungskompetenz der Länder muss erhalten bleiben

Die Einbeziehung der Bundesländer verändert sich zum Nachteil der Bundesländer, so dass die Gefahr besteht, dass der EnWG-E **insoweit gegen die verfassungsrechtlichen Befugnisse der Länder verstößt**.

Zwar ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass es auch künftig bundesweit nur einheitliche Methodenfestlegungen in der Regulierung geben wird, allerdings dürfte sich das bloße „*ins Benehmen setzen*“, wie es § 54 EnWG-E vorsieht, für die Wahrung der verfassungsrechtlich garantierte Zuständigkeit der Bundesländer nicht ausreichend sein. Eine abweichende Auffassung des Länderausschusses muss nach dem Entwurf des EnWG von der BNetzA nicht zwingend berücksichtigt werden. Dementsprechend wäre die Rechtsfolge in § 54 Abs. 3 S. 5 EnWG-E für den Fall, dass kein Benehmen zwischen dem Länderausschuss und der BNetzA hergestellt werden kann, in der Weise nachzuschärfen, dass die Festlegung ohne eine entsprechende Berücksichtigung der Auffassung des Länderausschusses nicht erlassen werden kann.

Soweit im Gesetzgebungsverfahren mit einer Angst vor einer Blockade durch die Länder argumentiert wird, trägt dies die Verwehrung der Rechte der Länder nicht. Entsprechende Rechte haben die Länder bei den derzeitigen Verordnungen auch, ohne dass diese Verzögerung bisher geltend gemacht wurde. Gründe warum es insoweit zu einer Abschwächung der Rechte der Landesregulierungsbehörden kommen sollen, lassen sich jedenfalls nicht aus der EuGH-Entscheidung herleiten.

Berlin, 25. September 2023

Kontakt: Rechtsanwalt Stefan Wollschläger, Tel. +49(0)30 6112840-621 Fax
+49(0)30 6112840-99 stefan.wollschlaeger@bbh-online.de



75 Jahre
Demokratie
lebendig
20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz
und Energie

Ausschussdrucksache **20(25)481**

26. September 2023

Stellungnahme

Prof. Dr. Thorsten Müller, Stiftung Umweltenergie recht

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften

– BT-Drucksachen 20/7310, 20/8165 –

sowie zu der

Formulierungshilfe der Bundesregierung für einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zu diesem Gesetzentwurf

– Ausschussdrucksache 20(25)470 –

Siehe Anlage

Rechtliche Stellungnahme zur Anhörung des Bundestags- Ausschusses für Klimaschutz und Energie

Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Ener-
giewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorga-
ben und zur Änderung weiterer energierechtlicher
Vorschriften (BT-Drs. 20/7310, 20/8165) und

Zur Formulierungshilfe der Bundesregierung für
einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD,
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zu dem Ent-
wurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energie-
wirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben
und zur Änderung weiterer energierechtlicher
Vorschriften (A-Drs. 20(25)470)

26.09.2023

erstellt von
Prof. Dr. Thorsten Müller
Dr. Tobias Klarmann
Dr. Johannes Hilpert
Dr. Nils Wegner

II Rechtliche Stellungnahme zur Anhörung am 27.9.2023

Zitiervorschlag:

Müller et al., Rechtliche Stellungnahme zur Anhörung des Bundestags-Ausschusses für Klimaschutz und Energie zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften am 27. September 2023, 26.09.2023

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

Telefon
+49 931 794077-0

Telefax
+49 931 7940 77-29

E-Mail
mueller@stiftung-umweltenergierecht.de

Internet
www.stiftung-umweltenergierecht.de

Vorstand
**Prof. Dr. Thorsten Müller (Vorsitzender)
Fabian Pause, LL.M. Eur. (stv. Vorsitzender)**

Stiftungsrat
**Prof. Dr. Monika Böhm (Vorsitzende)
Prof. Dr. Franz Reimer (stv. Vorsitzender)
Prof. Dr. Markus Ludwigs
Prof. Dr. Sabine Schlacke**

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

Inhaltsverzeichnis

A. Auf einen Blick	1
B. Einordnung des Gesetzentwurfes und Aufbau der Stellungnahme	2
C. Aufgaben der unabhängigen Regulierungs-behörde und Umsetzung durch die Novelle	3
I. Umfassender Aufgabenkanon der nationalen Regulierungsbehörde, Art. 59 EBM-RL	3
II. Unabhängigkeit und Befugnisse der Regulierungsbehörde	4
1. Weitreichende Unabhängigkeit	4
2. Erforderliche Befugnisse der Regulierungsbehörde	5
3. Maßstäbe für die Regulierungsbehörde zur Ausfüllung der Befugnisse	5
III. Ausgestaltung der unabhängigen Aufgabenwahrnehmung durch die Bundesnetzagentur	6
1. Kompetenzverlagerung und Übergangsregelungen	6
2. Unvollständige Umsetzung durch inhaltliche Ziele und Orientierungspunkte?	7
a) Ergänzung der Festlegungskompetenz durch einen unverbindlichen Regelungskatalog	7
b) Unklarheit über eine materielle Einschränkung der Festlegungskompetenz	8
D. Förderung von Flexibilität	10
E. Verfahrensbeschleunigung	11

A. Auf einen Blick

- ▶ Der Gesetzentwurf dient der Herstellung eines unionsrechtskonformen Zustandes zur Beendigung der normativ vorgeprägten Regulierung und der Schaffung eines Rechtsrahmens, der die unabhängige und ausschließliche Wahrnehmung der im Unionsrecht der Regulierungsbehörde übertragenden Aufgaben sicherstellt.
- ▶ So wird die Voraussetzung dafür geschaffen, dass die EU-Kommission das laufende Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland beenden kann und es nicht zu einem Folgeverfahren gegen Deutschland und zur Festsetzung einer Strafzahlung kommen wird.
- ▶ Dieses Kernanliegen wird umgesetzt, indem
 - ▶ die Verordnungsermächtigungen nach §§ 21a und 24 EnWG abgeschafft,
 - ▶ entsprechende Festlegungsbefugnisse der Bundesnetzagentur geschaffen,
 - ▶ die befristete Fortgeltung der heute in den Strom- und Gaszugangsverordnungen, den Strom- und Gasnetzentgeltverordnungen und der Anreizregulierungsverordnung vorhandenen Regelungen angeordnet wird und
 - ▶ der Bundesnetzagentur die Möglichkeit eingeräumt wird, auch schon in diesem Zeitraum der Fortgeltung von den Vorgaben abweichende Festlegungen zu treffen.
- ▶ Dieses Vorgehen ist unionsrechtlich nicht zu kritisieren. Allenfalls die an einzelnen Stellen verwendeten, die Entscheidungsbefugnis der Bundesnetzagentur möglicherweise vorprägenden oder einschränkenden Formulierungen bei der Umsetzung des gesetzgeberischen Ziels könnten unionsrechtlich problematisch sein.
- ▶ Die sehr zurückgenommene Adressierung der Flexibilitätserfordernisse im Gesetzentwurf überrascht, wenn dieser den Anspruch erhebt, „weitere notwendige Änderungen im Energiewirtschaftsrecht“ zu beinhalten. Zwar ist die gesetzgeberische Förderung der Verbrauchs- und Erzeugungsflexibilität zukünftig durch die unabhängige Regulierung seitens der BNetzA beschränkt. Dennoch böte auch der vorliegende Gesetzentwurf vielfältige Möglichkeiten, bestehende Hemmnisse zu beseitigen. Exemplarisch sei auf die prohibitive Ausgestaltung des § 13 Abs. 6b EnWG verwiesen.
- ▶ Die Vorgaben zur Verfahrensbeschleunigung beim Übertragungsnetzausbau sind grundsätzlich zielführend. Es bleibt aber zu hinterfragen, warum die neuen Vorgaben zur Digitalisierung und Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens auf diesen Anwendungsbereich beschränkt sein sollen. Es ist daher zu prüfen, ob sie aus der Spezialmaterie herausgelöst und in das allgemeine Verfahrensrecht zu integrieren sind.
- ▶ Hinsichtlich der neuen Duldungspflicht nach § 48a EnWG wird geraten, einen Gleichlauf mit dem ebenfalls geplanten § 11b EEG 2023 herzustellen, um Auslegungsschwierigkeiten zu vermeiden und die Rechtssicherheit zu erhöhen.

B. Einordnung des Gesetzentwurfes und Aufbau der Stellungnahme

Kernanliegen des Gesetzentwurfes und der dazugehörigen Formulierungshilfe (im Weiteren zusammen als Gesetzentwurf bezeichnet)¹ sind die aufgrund des Urteils des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 2. September 2021² erforderlichen Änderungen im Energiewirtschaftsrecht. Es sollen die unionsrechtlichen Vorgaben für eine unabhängige Wahrnehmung der der Regulierungsbehörde – im Falle Deutschlands: der Bundesnetzagentur – übertragenen Aufgaben umgesetzt und die normativ vorgeprägte Regulierung beendet werden. Daher fokussiert die Stellungnahme auf diese Teilbereiche des Gesetzgebungsentwurfes.

Um die Regelungen sowie weitere rechtspolitische Diskussionspunkte einordnen zu können, wird zunächst der unionsrechtliche Rahmen zur unabhängigen Wahrnehmung der der Regulierungsbehörde übertragenen Aufgaben dargestellt (dazu sogleich C. I. und II.). Dabei wird einerseits deutlich, dass die Umsetzung im Wesentlichen unionsrechtlich nicht zu beanstanden ist (siehe unten C. III). Andererseits können so die Grenzen für mögliche weitergehende gesetzgeberische Entscheidungen und Vorgaben aufgezeigt werden.

Daneben adressiert der Gesetzentwurf weitere energiepolitische Anliegen. Aus der

Vielzahl an Regelungen soll auf die Förderung von Flexibilität (dazu unten D.) und allgemeine Beobachtungen zur Verfahrensbeschleunigung (siehe unten E.) eingegangen werden.

Es sei noch darauf hingewiesen, dass das Urteil des EuGH im Zuge eines von der EU-Kommission nach Art. 258 Abs. 1 AEUV am 27. Februar 2015 eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens³ und einer in diesem Zug am 16. November 2018⁴ von der EU-Kommission nach Art. 258 Abs. 2 AEUV erhobenen Klage ergangen ist⁵. Daraus folgt einerseits die Pflicht, den festgestellten Vertragsverstoß zu beseitigen⁶. Dafür gibt es keine konkrete Frist⁷, in ständiger Rechtsprechung verlangt der EuGH jedoch, dass dies innerhalb „kürzestmöglicher Frist“ erfolgt⁸. Andererseits entsteht mit dem Urteil die Verpflichtung, die vom EuGH als unionsrechtswidrig erkannten Vorgaben nicht weiter anzuwenden⁹.

Kommt Deutschland dem Urteil aus Sicht der EU-Kommission nicht ausreichend nach, so kann sie erneut den EuGH einschalten. Dieser hat dann über einen zu zahlenden Pauschalbetrag oder ein zu zahlendes Zwangsgeld zu entscheiden, Art. 260 Abs. 2 AEUV¹⁰.

¹ Die Aufgabenwahrnehmung kann nicht allein aufgrund der unionsrechtlichen Regelungen erfolgen, sondern bedarf einer gesetzlichen Ausgestaltung durch den Bundesgesetzgeber. Siehe auch Art. 59 Abs. 3 EBM-RL, der den Mitgliedstaaten auferlegt, die Regulierungsbehörde mit den Befugnissen auszustatten, die für eine effiziente Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben erforderlich sind. Vgl. dazu etwa *Ludwigs*, *Energieregulierung nach der Zeitenwende*, N&R-Beilage 2/2021, S. 1 ff.

² EuGH, Urteil v. 2.9.2021 – C-718/18 – Kommission/Deutschland.

³ EuGH, Urteil v. 2.9.2021 – C-718/18 – Kommission/Deutschland, Rn. 15. Vgl. hierzu auch die Datenbank der EU-Kommission unter https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en.

⁴ EuGH, Urteil v. 2.9.2021 – C-718/18 – Kommission/Deutschland, Rubrum.

⁵ Zu rechtlichen Wirkung der Feststellungsklage *Kotzur/Dienelt*, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 7. Aufl. 2023, Art. 258 Rn. 15.

⁶ *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 65. EL 08/2018, Art. 260 Rn. 9.

⁷ H.M., vgl. etwa *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 260 Rn. 6.

⁸ Siehe etwa EuGH 131/84, Slg. 1985, 3531 Rn. 7 (Kommission/Italien); EuGH C-387/97, Slg. 2000, I-5047 Rn. 82 (Kommission/Griechenland); EuGH C-278/01, Slg. 2003, I-14141 Rn. 27 (Kommission/Spanien); EuGH C-568/07, Slg. 2009, I-4505, Rn. 51 (Kommission/Griechenland).

⁹ So ausdrücklich *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 260 Rn. 6; vgl. auch *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 65. EL 08/2018, Art. 260 Rn. 10; *Kotzur/Dienelt*, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 7. Aufl. 2023, Art. 260 Rn. 10 ff.

¹⁰ Vgl. hierzu näher *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 65. EL 08/2018, Art. 260 Rn. 23 ff.

C. Aufgaben der unabhängigen Regulierungsbehörde und Umsetzung durch die Novelle

In der Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie¹¹ (EBM-RL) wird der Regulierungsbehörde mit Art. 59 ein umfassender Katalog an Aufgaben zugewiesen (dazu sogleich I.). Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben muss die Regulierungsbehörde unabhängig agieren können, Art. 57 (siehe unten II.). Gemessen an diesen Anforderungen ist die Art der Umsetzung durch den vorliegenden Gesetzentwurf grundsätzlich nicht zu kritisieren, auch wenn einzelne Ausgestaltungsvorschläge Fragen aufwerfen (siehe unten III.).

I. Umfassender Aufgabenkanon der nationalen Regulierungsbehörde, Art. 59 EBM-RL

Die unionsrechtlich vorgegebenen Aufgaben und Befugnisse der Regulierungsbehörde sind in Art. 59 EBM-RL geregelt. In Absatz 1 findet sich ein mit 26 Einzelpunkten¹² sehr ausführlicher Katalog von spezifischen Einzelkompetenzen, welche in den Absätzen 5 und 6 für spezielle Konstellationen noch ergänzt werden. Ergänzend legt Absatz 7 für einige Regelungsbereiche einen Mindestregelungsumfang fest, den die Regulierungsbehörde festzulegen hat. Diese verschiedenen Kompetenzvorschriften ergänzen sich und sind bei der Frage nach den Zuständigkeitsbereichen der Regulierungsbehörde zusammen zu betrachten¹³.

Zentrale Relevanz kommt Absatz 7 zu. Nach Auffassung des EuGH wird durch die Formulierung des Einleitungssatzes festgelegt, dass bestimmte Zuständigkeiten der Regulierungsbehörde „unmittelbar aufgrund dieser Richtlinien vorbehalten sind“¹⁴.

„(7) Den Regulierungsbehörden obliegt es, (...) zumindest die nationalen Methoden zur Berechnung oder Festlegung folgender Bedingungen mit ausreichendem Vorlauf vor deren Inkrafttreten festzulegen oder zu genehmigen.“

Jedenfalls „die nationalen Methoden zur Berechnung oder Festlegung“ für die in Absatz 7 aufgeführten Felder können daher nur noch von der Regulierungsbehörde inhaltlich ausgestaltet werden. Durch die Tatbestandsmerkmale „obliegen“ und „zumindest“ wird zudem deutlich, dass diese Vorgaben auch tatsächlich zu treffen sind. Die davon betroffenen Zuständigkeitsbereiche sind weit gefasst¹⁵:

„a) die Bedingungen für den Anschluss an und den Zugang zu den nationalen Netzen, einschließlich der Tarife für die Übertragung und die Verteilung oder ihrer Methoden [...];

b) die Bedingungen für die Erbringung von Systemdienstleistungen [...];

c) die Bedingungen für den Zugang zu länderübergreifender Infrastruktur einschließlich der Verfahren der Kapazitätszuweisung und des Engpassmanagements.“

Für das laufende Gesetzgebungsvorhaben sind insbesondere die in lit. a) und b) beschriebenen Regelungsbereiche relevant¹⁶. Ohne weitere inhaltliche Einschränkungen

¹¹ Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU, ABl. EU Nr. L 158 v. 14.06.2019, S. 125. Das Urteil des EuGH ist noch zur Vorgängerfassung der Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie ergangen. Da für die Umsetzung des Urteils jetzt aber das geltende Recht maßgeblich ist, wird allein auf die heute gültige Fassung abgestellt.

¹² Lit. a bis lit. z.

¹³ Vgl. EuGH, Urteil v. 2.9.2021 – C-718/18 – Kommission/Deutschland., Rn. 103 f., 113 und 115.

¹⁴ EuGH, Urteil v. 2.9.2021 – C-718/18 – Kommission/Deutschland., Rn. 105.

¹⁵ Hervorhebungen nicht im Original.

¹⁶ Der Anwendungsbereich von lit. c ist aufgrund des uneindeutigen Wortlauts nicht direkt ersichtlich, soll aber wohl nur grenzüberschreitende Sachverhalte erfassen.

4 Rechtliche Stellungnahme zur Anhörung am 27.9.2023

wird darin das Festlegen der Bedingungen für

- ▶ den Netzzugang,
- ▶ den Netzanschluss und
- ▶ die Systemdienstleistungen

(ausschließlich) den Regulierungsbehörden überantwortet. Diese weit gefassten Regelungsbereiche gilt es bei der Umsetzung folglich zu berücksichtigen. Es reicht nicht aus, lediglich die im für das Gesetzgebungsverfahren anlassgebende Vertragsverletzungsverfahren gerügte Ausgestaltung der Netzentgelte zu adressieren¹⁷.

II. Unabhängigkeit und Befugnisse der Regulierungsbehörde

Die Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie weist aber der Regulierungsbehörde nicht nur diese Aufgaben zu, sondern schreibt vor, dass diese bei ihrer Aufgabenwahrnehmung unabhängig agieren muss (dazu sogleich unter 1.). Zudem müssen die Mitgliedstaaten der Regulierungsbehörde die erforderlichen Befugnisse einräumen (siehe unten unter 2.). Die Regulierungsbehörde selbst ist bei der Ausübung ihrer Befugnisse an die materiellen Vorgaben des EU-Rechts gebunden (dazu unten unter 3.

1. Weitreichende Unabhängigkeit

Die Mitgliedstaaten müssen nicht nur eine Regulierungsbehörde benennen, Art. 57 Abs. 1 EBM-RL, sondern deren Rechtstellung so ausgestalten, dass sie ihre Aufgaben unabhängig wahrnehmen kann. Die Vorgaben dazu sind in Art. 57 Abs. 4 und 5 EBM-RL enthalten.

Umstritten und Kern des Vertragsverletzungsverfahrens war dabei die Frage, welches Maß an Unabhängigkeit gegenüber dem Ordnungs- und Gesetzgeber bestehen muss. Dazu hat der EuGH gestützt auf die in den für die Bewertung des

vorliegenden Gesetzentwurfes maßgeblichen Passagen inhaltlich identische Vorgängerregelung von Absatz 4 lit. b) ii) und Absatz 5 lit. a) dem Gesetzgeber enge Grenzen gesetzt¹⁸.

„(4) Die Mitgliedstaaten gewährleisten die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde und stellen sicher, dass diese ihre Befugnisse unparteiisch und transparent ausübt. Hierzu stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Regulierungsbehörde bei der Wahrnehmung der ihr durch diese Richtlinie und zugehörige Rechtsvorschriften übertragenen Regulierungsaufgaben

a) rechtlich getrennt und funktional unabhängig von anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen ist

b) und sicherstellt, dass ihr Personal und ihr Management

(...)

ii) bei der Wahrnehmung der Regulierungsaufgaben keine direkten Weisungen von Regierungsstellen oder anderen öffentlichen oder privaten Einrichtungen einholt oder entgegennimmt. (...)

(5) Zur Wahrung der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde stellen die Mitgliedstaaten insbesondere sicher,

a) dass die Regulierungsbehörde unabhängig von allen politischen Stellen selbständige Entscheidungen treffen kann,

(...)“

In der – bereits in früheren Verfahren entwickelten – Auslegung durch den EuGH bedeuten diese Anforderungen, dass „garantiert“ werden muss, dass die Regulierungsbehörde „im Verhältnis zu den Einrichtungen, denen gegenüber ihre Unabhängigkeit zu wahren ist, völlig frei handeln kann und dabei vor jeglicher Weisung und Einflussnahme von außen geschützt ist“¹⁹. Das

¹⁷ In der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 20/7310) vom 19.6.2023 wird daher auch zutreffend auf die über den Klagegegenstand hinausgehende Reichweite der Entscheidung hingewiesen. In diesem Zusammenhang wird jedoch nur lit. a (Netzanschluss und Netzzugang) aus Art. 59 Abs. 7 EBM-RL genannt. Die systematisch gleichermaßen betroffenen lit. b und c.

(Systemdienstleistungen und Zugang zu länderübergreifender Infrastruktur) und bleiben hingegen unerwähnt.

¹⁸ Hervorhebungen nicht im Original.

¹⁹ EuGH, Urteil v. 2.9.2021 – C-718/18 – Kommission/Deutschland., Rn. 108.

hat zur Konsequenz, dass die Regulierungsbehörde „ihre Entscheidungen selbständig und allein auf der Grundlage des öffentlichen Interesses trifft, um die Einhaltung der mit dieser Richtlinie verfolgten Ziele zu gewährleisten, ohne externen Weisungen anderer öffentlicher oder privater Stellen unterworfen zu sein“²⁰.

Entgegen der im Verfahren vorgetragenen Rechtsauffassung Deutschlands hat der EuGH diese Unabhängigkeitsvorgaben noch dahingehend konkretisiert, dass sie nicht nur gegenüber der Regierung und dem Ordnungsgeber, sondern auch gegenüber dem nationalen Gesetzgeber gelten:

„Überdies ist [...] darauf hinzuweisen, dass die [...] den NRB zugewiesenen Befugnisse sowie die Unabhängigkeit der NRB gegenüber allen politischen Stellen zu gewährleisten sind, also nicht nur gegenüber der Regierung, sondern auch gegenüber dem nationalen Gesetzgeber, dem es nicht gestattet ist, einen Teil dieser Befugnisse den NRB zu entziehen und sie anderen öffentlichen Stellen zuzuweisen.“²¹

Auch der immer wieder zu vernehmende Verweis auf die explizite Nennung „allgemeine(r) politische(r) Leitlinien der Regierung“ nach Art. 57 Abs. 4 lit. b) ii) EBM-RL führt nicht weiter, wenn der entsprechende Normtext vollständig betrachtet wird²².

„(...) Eine etwaige enge Zusammenarbeit mit anderen zuständigen nationalen Behörden oder allgemeine politische Leitlinien der Regierung, die nicht mit den Regulierungsaufgaben und -befugnissen gemäß

Artikel 59 im Zusammenhang stehen, bleiben hiervon unberührt.“

Allgemeine politische Leitlinien sind danach gerade nicht in dem Aufgabenkanon des Art. 59 EBM-RL zulässig.

2. Erforderliche Befugnisse der Regulierungsbehörde

Um den Aufgaben gerecht werden zu können, muss die Regulierungsbehörde mit den erforderlichen Befugnissen ausgestattet werden. Dazu finden sich an verschiedenen Stellen in den Art. 57 und 59 EBM-RL konkrete Vorgaben. Die vorliegende Änderung des EnWG dient genau diesem Zweck.

3. Maßstäbe für die Regulierungsbehörde zur Ausfüllung der Befugnisse

Die Regulierungsbehörde ist bei Wahrnehmung der Aufgaben inhaltlich nicht völlig frei, sondern an die unionsrechtlichen Vorgaben gebunden. Missverständlich ist insoweit die Formulierung der Gesetzesbegründung, dass die Regulierungsbehörde dabei

„die in Artikel 58 [Anm.: der Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie] genannten Ziele zu verfolgen hat.“²³

Das ist insoweit unzutreffend, da zwar Art. 58 relevant ist, aber bei weitem nicht allein maßgeblich ist. Vielmehr finden sich für die bei der Regulierung anzuwendenden Vorschriften in verschiedenen EU-Rechtsakten. Zu nennen sind etwa Art. 18 Elektrizitätsbinnenmarktverordnung²⁴ (EBM-VO)²⁵ oder Art. 15 und Anhang XI der Energieeffizienz-Richtlinie (EnEffRL)²⁶. Die dabei zu verfolgenden Anliegen stehen

²⁰ EuGH, Urteil v. 2.9.2021 – C-718/18 – Kommission/Deutschland., Rn. 109.

²¹ EuGH, Urteil v. 2.9.2021 – C-718/18 – Kommission/Deutschland., Rn. 130. Hervorhebungen nicht im Original.

²² Hervorhebungen nicht im Original.

²³ BT-Drs. 20/7310, S. 51.

²⁴ Verordnung (EU) 2019/943 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über den Elektrizitätsbinnenmarkt, ABl. EU L 158 v. 14.06.2019, S. 54.

²⁵ Vgl. in diesem Zusammenhang auch Art. 60 Abs. 1 S. 1 EBM-RL.

²⁶ Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG, ABl. EU L315 v. 14.11.2012, S. 1.

dabei zum Teil in einem Spannungsverhältnisse zueinander, eine konsistente Systematik dieser Vorgaben ist nur schwer erkennbar. Das EU-Recht erscheint in diesem Bereich somit ebenfalls reformbedürftig.

III. Ausgestaltung der unabhängigen Aufgabenwahrnehmung durch die Bundesnetzagentur

1. Kompetenzverlagerung und Übergangsregelungen

Der Gesetzentwurf folgt der Entscheidung des EuGH und sieht die Aufhebung der Verordnungsermächtigungen in den §§ 21a und 24 EnWG vor. Dadurch wird die Möglichkeit abgeschafft, der Bundesnetzagentur durch Regelungen in Rechtsverordnungen Vorgaben für die nach dem Unionsrecht in ihrem Zuständigkeitsgebiet liegenden Aufgaben zu machen. Die normativ vorgeprägte Regulierung wird damit beendet.

Um kein Regelungsvakuum entstehen zu lassen, tritt an die Stelle der bisherigen Verordnungsermächtigungen und Verordnungen ein Dualismus aus Kompetenzvermittlung und Übergangsregelungen. An die Stelle der Verordnungsermächtigungen und Verordnungen treten Festlegungskompetenzen für die Bundesnetzagentur.

Die Kompetenzneuordnung im Gesetzentwurf ist dabei in den verschiedenen Regelungsbereichen übergreifend weitgehend gleichförmig konzipiert. Die bestehenden Verordnungsermächtigungen in §§ 21a und 24 EnWG werden durch Festlegungskompetenzen für die Bundesnetzagentur ersetzt.

Ergänzend sind übergangsweise Zeiträume festgelegt, in der die bestehenden Rechtsverordnungen – wenn auch grundsätzlich schon in diesen Zeiträumen durch abweichende Festlegung der Bundesnetzagentur jederzeit änderbar (dazu sogleich) – fortbestehen sollen. Die Zeiträume sind für die verschiedenen Sachmaterien unterschiedlich bemessen. So gelten die Vorgaben der

- ▶ Stromnetzzugangsverordnung (StromNZV) und der

Gasnetzzugangsverordnung (GasNZV) noch bis zum 31.12.2025, Art. 15 Abs. 4 und 6 des Gesetzentwurfes,

- ▶ Gasnetzentgeltverordnung (GasNEV) bis zum 31.12.2027, Art. 15 Abs. 2 des Gesetzentwurfes, und
- ▶ Stromnetzentgeltverordnung (StromNEV) sowie der Anreizregulierungsverordnung (ARegV) noch bis zum 31.12.2028, Art. 15 Abs. 3 und 5 des Gesetzentwurfes.

Diese Regelungstechnik vermeidet ein Regelungsvakuum. Zugleich trägt dieses Vorgehen den Anforderungen nach Art. 59 Abs. 7 EBM-RL Rechnung. Danach sind die von der Regulierungsbehörde aufzustellenden nationalen Methoden zur Berechnung oder Festlegung „mit ausreichendem Vorlauf vor deren Inkrafttreten festzulegen oder zu genehmigen“. Die befristete Fortgeltung versetzt die Bundesnetzagentur in die Lage, diese Anforderung einhalten zu können. Zugleich ist die zeitliche Staffelung der Übergangszeiten zur schrittweisen Festlegung eines neuen Rechtsrahmens durch die Bundesnetzagentur dabei plausibel und an der jeweiligen Sachmaterie ausgerichtet, z. B. wird auf die laufende Regulierungsperiode rekurriert, so dass diesbezüglich keine Anhaltspunkte für einen Unionsrechtsverstoß gesehen werden.

Dieses Ergebnis wird auch durch die gewählte Regelungstechnik ermöglicht: Um den unionsrechtlichen Anforderungen an die ausschließliche Aufgabenwahrnehmung durch die Bundesnetzagentur soweit wie möglich gerecht werden zu können, belässt es der Gesetzentwurf in der Regel nicht allein bei einer befristeten Fortgeltung, sondern räumt der Bundesnetzagentur bereits jetzt die Möglichkeit ein, Änderungen an den fortbestehenden Regelungen vorzunehmen. Aufgrund der unmittelbar geltenden Abweichungsbefugnis konfliktieren die langen Übergangsfristen nicht mit dem erwähnten Gebot einer Beseitigung in „kürzestmöglicher Frist“.

Hierzu ist eine Änderungsbefugnis in § 20 Abs. 3 und 4 EnWG-E (und gleichlautend an anderen Stellen der Novellierungen) vorgesehen, welche es der Bundesnetzagentur erlaubt, schon während der Übergangsfristen abweichende oder ergänzende Regelungen von den Vorgaben der Rechtsverordnungen nach §§ 21a und 24 EnWG a.F.

(alte, noch geltende Fassung) zu treffen. Diese Abweichungskompetenzen sind in dieser Form verfassungsrechtlich zulässig. Insbesondere wird der Vorrang des Gesetzes gewahrt, da die Abweichungskompetenz als solche in einem formellen Gesetz erfolgt, welches in der Normenhierarchie über den in Bezug genommenen Rechtsverordnungen steht.²⁷ Wenn eine Aufgabe des Vorranganspruchs durch die Regelung selbst grundsätzlich möglich ist²⁸, so gilt dies erst recht, wenn der Vorranganspruch durch eine ranghöhere Regelung erfolgt.

Da auch eine teilweise Abweichung möglich ist, kann die Situation entstehen, dass die gesetzlichen Regelungen ohne Änderung des Wortlautes in den Rechtsverordnungen bzw. im Energiewirtschaftsgesetz nicht mehr fortgelten. Eine rechtstechnische Umsetzung der Änderungsbefugnis, die das Gebot der Normenklarheit wahrt, dürfte daher anspruchsvoll sein, ist aber möglich. Die von den fortgeltenden Verordnungen abweichenden oder diese Ergänzenden Regelungen werden durch die Bundesnetzagentur im Wege einer Festlegung getroffen. Diese Verteilung der normativen Vorgaben auf unterschiedliche Rechtstexte und Regelungsformen ist systematisch nicht zu beanstanden, sie bedarf jedoch einer klaren Kennzeichnung für die Normadressaten.

Nur der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass die Formulierung in der Begründung des Gesetzentwurfs, der EuGH habe „keinen inhaltlichen Verstoß der betroffenen Regelungen des nationalen Rechts gegen materielle Vorgaben des Unionsrechts gerügt“ missverstanden würde, wenn daraus abgeleitet würde, dass die bisherigen Regelungen inhaltlich vom EuGH geprüft und für unionsrechtskonform erklärt worden wären. Materielle Vorgaben zur zukünftigen Ausgestaltung der Regelungsmaterie durch die Bundesnetzagentur folgen aus der EuGH-Entscheidung gerade nicht, da diese ausschließlich die von der EU-Kommission im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens gerügten Zuständigkeitsregelung geprüft hat. Da keine inhaltliche Prüfung der nationalen Verordnungen im Rahmen des

Vertragsverletzungsverfahrens erfolgte, kann nicht bereits aus dem Urteil geschlossen werden, dass der EuGH die bisherigen Regelungen vollumfänglich als unionsrechtskonform erachtet.

2. Unvollständige Umsetzung durch inhaltliche Ziele und Orientierungspunkte?

Der Gesetzentwurf beschränkt sich jedoch nicht allein darauf, die Bundesnetzagentur in die Lage zu versetzen, zukünftig durch Festlegungen die unionsrechtlichen Aufgaben wahrnehmen zu können und die vorübergehende Fortgeltung des bestehenden Verordnungsrechts anzuordnen. Neben der bloßen Kompetenzverschiebung enthalten einzelne der neu vorgeschlagenen Vorschriften auch ergänzende Angaben zur Ausübung der Festlegungskompetenz.

a) Ergänzung der Festlegungskompetenz durch einen unverbindlichen Regelungskatalog

Die neu geschaffene Festlegungskompetenz in § 20 Abs. 3 EnWG-E für die Elektrizitätsversorgung gegenüber Betreibern von Elektrizitätsversorgungsnetzen, Bilanzkreisverantwortlichen, Netznutzern oder Lieferanten enthält einen Katalog an Regelungsoptionen. Diese reichen von der vertraglichen Ausgestaltung und Abwicklung des Netzzugangs (Nr. 1 und 2) über Informations- und Zusammenarbeitspflichten bis zu Ausgestaltungsfragen zur Gebotszone und der Verwendung von Engpasslösen (Nr. 6). Eine strukturell identische Regelung findet sich in § 20 Abs. 4 EnWG-E für die Gasversorgung gegenüber Betreibern von Gasversorgungsnetzen, Marktgebietsverantwortlichen, Netznutzern, Bilanzkreisverantwortlichen oder Lieferanten.

Dieser Regelungsansatz ist nicht neu. Bereits bei der Neufassung des § 14a EnWG im vergangenen Jahr wurde der neu geschaffene Festlegungskompetenz für die Bundesnetzagentur in Absatz 1 ein umfangreicher und teils sehr detaillierter Katalog an

²⁷ Siehe *Ludwigs*, Das Unabhängigkeitspostulat des Unionsrechts und seine überfällige Umsetzung in der Energieregulierung, *EuZW* 2023, S. 585 (586).

²⁸ *Grzeszick*, in: *Dürig/Herzog/Scholz* (Hrsg.), *GG*, 100. EL 2023, Art. 20 GG, Rn. 73 f. m. w. N.

möglichen Regelungsinhalten zur Seite gestellt.

Für die rechtliche Bewertung maßgeblich ist die Ausgestaltung des Katalogs. Diese ergibt sich aus dem Wortlaut des § 20 Abs. 3 S. 2 bzw. nahezu identisch aus Abs. 4 S. 2²⁹:

„Sie [Anm.: die Bundesnetzagentur] kann dabei insbesondere Regelungen treffen zu (...)“

Diese gesetzgeberischen Hinweise auf mögliche Regelungsoptionen bei der Festlegung könnten als unzulässige politische Leitlinien oder Vorstrukturierungen begriffen werden, zumal die Ausführungen teils sehr detailliert und konkret ausfallen. Aufgrund der eindeutigen Unverbindlichkeit („kann“) sowie des nicht-abschließenden Charakters („insbesondere“) lassen sich die Vorschriften aber eher als bloße exemplarische Veranschaulichung der Kompetenzreichweite begreifen. Daher sollte die Unabhängigkeit der Bundesnetzagentur durch die Regelungskataloge nicht in einem unzulässigem Maße beeinträchtigt sein, die unionsrechtlichen Vorgaben trotz des Katalogs gewahrt bleiben. Der rechtliche Mehrwert der ausführlich beschriebenen Regelungsoption ist jedoch nicht ersichtlich und beschränkt sich auf einen symbolischen Wert. Eine alleinige Erwähnung in der Gesetzesbegründung würde denselben Zweck erreichen.

Vergleichbarer Regelungsansätze findet sich etwa auch bei § 21 Abs. 3 S. 1 und § 49 Abs. 2 EnWG-E.

b) Unklarheit über eine materielle Einschränkung der Festlegungskompetenz

An anderen Stellen des Gesetzentwurfes finden sich dagegen Vorgaben im Zusammenhang mit der Festlegung durch die Bundesnetzagentur, die allerdings nicht als bloße Möglichkeiten ausgestaltet sind.

Statt des Wortes „kann“ werden verbindlichere Formulierungen verwendet. Beispielhaft sei hier auf § 21 Abs. 2 S. 2 und 3 EnWG-E hingewiesen³⁰:

„Bei der Bildung von Entgelten nach Satz 1 sollen auch Kosten (...) berücksichtigt werden. Die Entgelte sollen die Auswirkungen angemessen berücksichtigen, die das Verhalten der Netznutzer auf die Kosten der Energieversorgung insgesamt oder auf die Kosten eines stabilen Betriebs der Energieversorgungsnetze hat, (...)“³¹

Eine „Soll-Regelung“ ist nach der dem deutschen Verwaltungsrecht eigenen Abstufung als Verpflichtung im Regelfall zu verstehen, von der eine Abweichung nur in Ausnahmefällen möglich und begründungsbedürftig ist³². In diesem Verständnis würde die Regelung folglich ein in erheblichem Maße stärker vorstrukturierendes Ergänzungselement zur Festlegungsaufgabe und -befugnis im Energierecht darstellen. Dies könnte als unzulässige Einschränkung der Unabhängigkeit der Bundesnetzagentur aufgefasst werden.

Gegen eine solche (zu) weitgehende Einschränkung könnte angeführt werden, dass die Regelung gerade nicht einen Fall des klassischen deutschen Verwaltungsrechts normiert, sondern der Umsetzung der unionsrechtlich vorgeschriebenen unabhängigen und ausschließlichen Aufgabenwahrnehmung durch die Bundesnetzagentur dient. In einer unionsrechtskonformen Auslegung könnte „sollen“ dann so verstanden werden, dass der Gesetzgeber gegenüber der Bundesnetzagentur bei diesem Anliegen lediglich seine Gewichtung mitteilt, im Übrigen aber die freie und unabhängige Entscheidung nicht weitergehend vorgeben will. Um Rechtsunsicherheiten infolge der Formulierung auszuschließen, sollte im Vorfeld zur Verabschiedung – soweit dies noch nicht erfolgt ist – eine Abstimmung mit der EU-Kommission gesucht werden.

²⁹ Dass in Absatz 4 S. 2 abweichend von Absatz 3 S. 2 das Wort „dabei“ fehlt, scheint ein Redaktionsversehen zu sein und keine materiellen Konsequenzen zu haben. Dennoch wird angeraten, einen Gleichlauf der Formulierungen sicherzustellen, um jeglicher Interpretation möglicher inhaltlicher Abweichungen vorzubeugen.

³⁰ Hervorhebungen nicht im Original.

³¹ Im ursprünglichen Regierungsentwurf wurde in Absatz 2 S. 2 EnWG-E sogar noch die bindende Formulierung „sind (...) zu berücksichtigen“ verwendet, insoweit hat mit der Formulierungshilfe bereits eine inhaltliche Abschwächung der Bindungswirkung stattgefunden.

³² Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Hrsg.), Verwaltungsrecht I, 13. Aufl. 2017, § 31 Rn. 41 f.

Eine noch stärkere Bindungswirkung scheint in § 21 Abs. 3 S. 2 und 3 EnWG-E enthalten zu sein³³:

„Die nach Satz 1 festgelegten Methoden müssen den Stand der Wissenschaft berücksichtigen. Dabei stellt die Regulierungsbehörde sicher, dass eine Quersubventionierung zwischen den Transport-, Verteilungs- und Versorgungstätigkeiten oder anderen Tätigkeiten inner- oder außerhalb des einschlägigen Sektors verhindert wird.“

Durch die Verwendung des Terminus „müssen (...) berücksichtigt werden“ würde eine insoweit nicht interpretationsfähige Regelung geschaffen. Diese würde der Bundesnetzagentur kein Spielraum hinsichtlich des „Ob“ der Berücksichtigung eröffnen. Allerdings betrifft die Regelung nicht den Regulierungsinhalt selbst, sondern nur das anzuwendende Verfahren. Ob diese Unterscheidung letztlich tragfähig ist, kann nicht abschließend bewertet werden.

Als drittes Beispiel wird auf § 24 EnWG-E in Verbindung mit § 20 Abs. 3 S. 4 lit. e EnWG-E verwiesen. Dort wird zwar lediglich die bisherigen Regelungen zu den bundeseinheitlichen Übertragungsnetzentgelten aus § 24a EnWG in Verbindung mit der StromNEV in leicht modifizierter Form fortschrieben. Zudem wird in der durch die Formulierungshilfe geänderten Fassung des Gesetzentwurfes in § 20 Abs. 3 EnWG-E nunmehr auch eine ausdrückliche Abweichungsmöglichkeit für die Bundesnetzagentur geschaffen³⁴:

„(3) Die Regulierungsbehörde kann in einem Verfahren nach § 29 Absatz 1 die Entgelte für den Zugang zu den Energieversorgungsnetzen oder die Methoden zur Bestimmung dieser Entgelte oder beides gegenüber den Betreibern von Energieversorgungsnetzen festlegen oder diese auf Antrag genehmigen. (...) Sie kann insbesondere Regelungen treffen

e) zur Struktur der bundeseinheitlichen Übertragungsnetzentgelte, auch in Abweichung von den Vorgaben nach § 24 Absatz 1, (...)“

§ 24a EnWG regelt keine eigene Systematik zur Bestimmung der Übertragungsnetzentgelte, sondern belässt es bei der grundsätzlichen Unabhängigkeit der Bundesnetzagentur bei der Festlegungen. Dieser könnte durch die Formulierung in § 20 Abs. 3 S. 4 lit. e EnWG-E aber die Entscheidung entzogen werden, ob es bundeseinheitliche Übertragungsnetzentgelte gibt. Die Abweichungskompetenz bezieht sich im Wortlaut nur auf die „Struktur“ der bundeseinheitlichen Übertragungsnetzentgelte, nicht auf die bundeseinheitlichen Übertragungsnetzentgelte an sich. Die gewählte Formulierung und Verweise auf § 24 EnWG-E deuten darauf hin, dass die bundesweite Vereinheitlichung als solche nicht von der Abweichungskompetenz umfasst sein könnte. Darin könnte eine unzulässige Vorwegnahme einer ausschließlich der Bundesnetzagentur obliegenden Entscheidung gesehen werden.

³³ Hervorhebungen nicht im Original.

³⁴ Hervorhebungen nicht im Original.

D. Förderung von Flexibilität

Der Gesetzentwurf nimmt in Anspruch, dass neben den unter C. dargestellten Regelungen in Reaktion auf das EuGH-Urteil zur Unabhängigkeit der Bundesnetzagentur „zugleich weitere notwendige Änderungen im Energiewirtschaftsrecht verbunden“ sind. Folgerichtig finden sich auch zahlreiche weitere Regelungen, etwa zum Wasserstoffkernnetz oder zur Beschleunigung des Übertragungsnetzausbaus.

Angesichts der Diskussionen um die Weiterentwicklung des Energiemarktdesigns und der allgemein anerkannten Notwendigkeit, Flexibilitäten des Energiesystems viel stärker anzureizen als dies bisher der Fall ist, verwundert dann der soeben widergegebene Anspruch des Gesetzentwurfs und die Umsetzung im Bereich der Flexibilisierung von Erzeugung und Verbrauch. Zwar hat der Gesetzgeber in Folge des EuGH-Urteils nur noch einen teilweisen Einfluss auf die Marktbedingungen für Flexibilitätsanbieter. Die Ausgestaltung der Netzentgelte als nach Abschaffung der EEG-Umlage größtem Bestandteil der staatlich induzierten und regulierten Strompreisbestandteile zur Aktivierung von Flexibilität obliegt allein der Bundesnetzagentur (vgl. oben unter C.). Dennoch verbleiben Handlungsmöglichkeiten durch Rechtsänderungen.

Trotz einiger Gesetzesänderungen in den letzten Jahren – genannt seien hier beispielsweise § 13 Abs. 6a und 6b sowie § 14c EnWG – hat der Gesetzgeber diese Möglichkeiten bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Gerade die Regelung des § 13 Abs. 6b EnWG erscheint angesichts der dort enthaltenen prohibitiv hohen Anforderungen dringend überarbeitungsbedürftig. Ob die Verschiebung der erstmaligen Anwendung der Norm neben den in der Gesetzesbegründung aufgeführten Gründen jedenfalls auch dieser Erkenntnis geschuldet ist und ein Zeitfenster für eine Neuregelung schaffen soll, kann nur spekuliert werden.

In der vorliegenden Novelle wird die Aktivierung von Flexibilität damit lediglich auf die Verlängerung der Regelung des § 13 Abs. 6a EnWG beschränkt, vgl. die

Änderungsvorschläge in Artikel 1 Nr. 8 zu § 13 Abs. 6a und Nr. 79 lit. c) zu § 118 Abs. 22 S. 1 EnWG. Diese wird um fünf Jahre bis 2033 verlängert.

Die Novelle wird aber nicht einmal genutzt um den im geltenden Recht fehlenden Gleichlauf der Fristen in § 13 Abs. 6a und § 118 Abs. 22 EnWG herzustellen. Der zeitliche Abstand zwischen der letzten Möglichkeit, von der Regelung Gebrauch zu machen und dem Auslaufen der Regelung beträgt auch mit der vorgeschlagenen Neuregelung nur 4,5 Jahre, obwohl die Mindestvertragslaufzeit nach § 13 Abs. 6a S. 4 mindestens 5 Jahre betragen muss. Damit kann der in § 13 Abs. 6a vorgeschlagene Zeitraum bis Ende 2033 nur dann genutzt werden, wenn bereits vor Ablauf der Frist in § 118 Abs. 22 EnWG eine entsprechende vertragliche Einigung zustande kommt.

Selbst bei dieser Anpassung blieben aber erhebliche Flexibilitätspotenziale ungenutzt. Um seinem Anspruch gerecht zu werden, die „notwendige Änderungen im Energiewirtschaftsrecht“ umzusetzen, bedürfte der Gesetzentwurf weitergehender Änderungen. Dies soll aber nicht den Blick darauf verstellen, dass eine Aktivierung der Flexibilitätspotenziale zukünftig nur gelingen dürfte, wenn auch die Bundesnetzagentur die ihr mit diesem Gesetzentwurf eingeräumten Befugnisse gezielt einsetzt, um etwa die im Bereich der Netzentgelte bestehenden Hürden und Hemmnisse abzubauen.

E. Verfahrensbeschleunigung

Im Bereich der Beschleunigung des (Übertragungs-)Netzausbaus enthält der Gesetzentwurf eine Reihe materieller Veränderungen sowie Modifikationen von Verfahrensregelungen. Hier ist – eventuell auch erst im Nachgang zu diesem Gesetzgebungsverfahren – zu prüfen, ob diese nicht stärker allgemeiner Natur sind und über den engen Anwendungsbereich des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes Übertragungsnetz (NABEG) auch auf andere Verfahren erstreckt oder übertragen werden können und dafür in das allgemeine Verfahrensrecht überführt werden sollten.

Der Gesetzentwurf versucht zum einen durch Neuregelungen im Hinblick auf die verstärkte Digitalisierung des Genehmigungsverfahrens Beschleunigungspotenziale zu heben. Diese Elemente sind nicht grundsätzlich neu und finden sich in unterschiedlicher Ausgestaltung auch an anderen Stellen. Zum Teil handelt es sich dabei aber nur um befristete Erleichterungen, die durch das Planungssicherungsgesetz³⁵ als Reaktion auf die erforderlichen Beschränkungen während der Corona-Pandemie geschaffen wurden und zum größten Teil zum 31.12.2023 auslaufen³⁶.

Die Regelungsvorschläge gehen aber auch über den bisherigen Rechtsbestand hinaus, etwa wenn die bereits nach § 7 Abs. 2 S. 2 NABEG mögliche elektronische Übersendung des Antrags nunmehr durch einen neuen Satz 3 konkretisiert wird.

Im Ergebnis führt dies dazu, dass die Übersendung durch ein zur Verfügung stellen erfüllt werden kann, Zustellungsprobleme beim Empfänger entfallen und die Pflicht letztlich zu einer „Holschuld“ der zu beteiligenden Träger öffentlicher Belange wird.

Vergleichbare Regelungen sind im Gesetzentwurf für die weiteren Verfahrensschritte in dem neuen § 9 Abs. 2 S. 2 NABEG-E oder

dem ebenfalls neuen § 22 Abs. 1 S. 2 NABEG-E vorgeschlagen.

In dieselbe Richtung geht der Entwurf der Neufassung zur Bekanntmachung von Planfeststellungsbeschlüssen in § 24 Abs. 2 NABEG-E. Darin greift der Gesetzentwurf bestehende Regelungen aus dem Planungssicherungsgesetz auf, entwickelt diese aber noch weiter.

Schließlich eröffnen die Ergänzung durch den neuen § 9 Abs. 3a NABEG-E und den inhaltlich identischen neuen § 22 Abs. 3a NABEG-E ein weiteres Beschleunigungspotenzial. Dieses soll darüber hinweghelfen, dass es offensichtlich bislang sehr lange dauern kann, bis eine Behörde die Antragsunterlagen als vollständig bewertet und die Öffentlichkeitsbeteiligung einleitet. Der Antragsteller könnte nach den vorgeschlagenen Neuregelungen hier nun auf eigenes Risiko die Vollständigkeit versichern und die Behörde die Beteiligung einleiten, bevor sie selbst die Vollständigkeit geprüft hat.

Diese und die weiteren verfahrensbezogenen Beschleunigungsregelungen können auch in anderen Zulassungsverfahren für Infrastrukturvorhaben hilfreich sein und zu Beschleunigungen führen. Dann scheint eine allein spezialgesetzliche Regelung im Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz nicht sachgerecht. Vielmehr sollte geprüft werden, inwieweit diese Regelungen sowie die Regelungen des auslaufenden Planungssicherungsgesetzes nicht verallgemeinert und entfristet werden sollten.

In diesem Zusammenhang erscheint auch der neu vorgeschlagene § 48a EnWG grundsätzlich zielführend zu sein. Dieser sieht eine Duldungspflicht von Eigentümern und Nutzungsberechtigten von Grundstücken beim Transport im Zusammenhang mit der Errichtung,

³⁵ Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie (Planungssicherungsgesetz – PlanSiG) vom 20.05.2020 (BGBl. I S. 1041), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 22.03.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88).

³⁶ Vgl. § 7 Abs. 2 S. 1 PlanSiG: „Die §§ 1 bis 5 des Planungssicherungsgesetzes treten mit Ablauf des 31. Dezember 2023 außer Kraft.“

Instandhaltung oder dem Betrieb von Stromnetzen vor.

Eine vergleichbare Regelung enthält der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung mit dem § 11a EEG 2023. Auffällig sind aber textliche Abweichungen, deren Ursache sich für den Leser nicht ohne Weiteres erschließt. Soweit es keine sachlichen Gründe für unterschiedliche Regelungen gibt, sollten die beiden Vorschläge möglichst gleichlautend ausgestaltet werden, um nicht intendierte Rechtsstreitigkeiten über den Umfang der jeweiligen Ansprüche und Verpflichtungen unter Hinweis auf unterschiedliche Wortlaute zu vermeiden.

Kontakt

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

T: +49 931 794077-0

F: +49 931 7940 77-29

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