

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben und zur Regelung reiner Wasserstoffnetze im Energiewirtschaftsrecht (EnWG) Abschnitt 3b „Regulierung von Wasserstoffnetzen“

Grundsätzliche Anmerkungen

Das BMWi hat seinen Änderungsentwurf des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) zur Konsultation freigegeben.

Der BDI begrüßt die Bemühungen der Bundesregierung, die Rahmenbedingungen für die Regulierung von Wasserstoffnetzen noch in dieser Legislaturperiode im Rahmen der Gesetzesanpassungen im EnWG anzugehen. Leider stellt eine umfassende und tiefgehende Analyse eines solch komplexen Sachverhaltes in der kurzen angegebenen Rückmeldefrist eine große Herausforderung dar.

Bei den vorliegenden Gesetzesänderungen handelt es sich um eine Übergangsregulierung, bis die Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene gesteckt werden (voraussichtlich Q4 – Anpassung des bestehenden Gaspakets). Ziel der Gesetzesanpassung muss der rasche Aufbau eines funktionierenden überregionalen Wasserstoffnetzes sein.

Dafür bedarf es echter Anreize für den Aus- und Aufbau einer Wasserstoffinfrastruktur und Rahmenbedingungen, auf dessen Grundlage wirtschaftliche Akteure ihre Investitionsentscheidungen verlässlich tätigen können.

Die umstrittene Frage der **Finanzierung von Wasserstoffnetzen** wird mit dem vorliegenden Entwurf nicht gelöst.

Bereits im Frühjahr 2020 hat ein Bündnis aus Verbänden der Industrie und Energiebranche (BDI, FNB Gas, BDEW, VIK, DIHK) die Bundesregierung dazu aufgerufen, klare Rahmenbedingungen für den Auf- und Ausbau sowie den Betrieb eines Wasserstoffnetzes zu schaffen.

Die Industrie ist auf einen raschen Aufbau einer funktionierenden Wasserstoffinfrastruktur angewiesen. Ein Markthochlauf einer Wasserstoffwirtschaft kann nur gelingen, wenn er auf allen Stufen der Wertschöpfungskette adressiert wird. Ohne funktionierende Infrastruktur gelangt der Wasserstoff auch schwer zum Endverbraucher. Der Ausbau einer Wasserstoffwirtschaft wird eine zentrale Rolle für die Dekarbonisierung der Industrie spielen.

Konkret hat das Industriebündnis einen pragmatischen Weg über die Anpassung der bestehenden Gasmarktregulierung (EnWG und GasNZV) vorgeschlagen: Die bestehende Definition Gas müsste demnach um eine **technologieoffene Definition von Wasserstoff** erweitert werden und die bestehende Gasmarktregulierung auch für Wasserstoff Anwendung finden, um einen möglichst schnellen und unkomplizierten Ausbau einer funktionierenden (leitungsgebundenen) Wasserstoffinfrastruktur zu ermöglichen.

Dies würde auch eine Re-Finanzierung des Wasserstoff-Netzausbaus über die Gasnetzentgelte implizieren. Die Bundesregierung schließt eine

Querfinanzierung zwischen Gas- und Wasserstoffnetzen aufgrund unionsrechtlicher Bedenken aus. Diese Bedenken sind für den BDI nicht nachvollziehbar und bedürfen einer näheren Erläuterung.

Ende 2020 hat der Bundesrat die Forderungen des Verbändebündnisses in Form einer Stellungnahme aufgegriffen. Das BMWi hat hiermit einen Gegenvorschlag vorgelegt. Der BDI würde den vom Bundesrat vorgeschlagenen Ansatz ausdrücklich bevorzugen.

Im Einzelnen

Der BDI begrüßt die Verortung von Wasserstoff im EnWG und die Schaffung eines Regulierungsrahmens für Wasserstoffinfrastrukturen durch die Einführung des Abschnitts 3b. Bei richtiger Ausgestaltung ist dieser notwendige Schritt geeignet, die Voraussetzungen für ein Wasserstoffnetz als diskriminierungsfreie physische Transport-, Verteil- und Zugangsplattform zu wettbewerbsfähigen Netzentgelten zu schaffen.

1) Definition: Wasserstoff als Energieträger im EnWG

Mit der Einführung von „Wasserstoff“ als weiterer gleichwertiger Energieträger zu Elektrizität und Gas in § 3 Nr. 14 EnWG sowie der Einfügung des Abschnitts 3b wird ein Regulierungsrahmen für Wasserstoffinfrastrukturen geschaffen.

Die Einfügung von Wasserstoff als Energieträger in § 3 Nr. 14 EnWG Ref.-E. muss folglich auch in allen relevanten Definitionen des § 3 EnWG berücksichtigt werden, beispielsweise in der Definition des Einspeisepunktes in § 3 Nr. 13b EnWG (oder auch in der im Referentenentwurf neu gefassten Nr. 19c des § 3) welche in der gegenwärtigen Fassung ausschließlich auf „Gas“ abstellt.

Die Definition von Wasserstoff im EnWG, sollte **technologieoffen** gestaltet werden.

Wasserstoffnetze sind gemäß §3 Nr.39a aus planungsrechtlichen Gründen als Netz der allgemeinen Versorgung, d.h. als Wasserstoffversorgungsnetze zu definieren (mit entsprechenden Folgeänderungen z.B. im § 113b Abs. 2.).

2) Übergangsregulierung und freiwilliger Regulierungsansatz

Es handelt sich bei dem vorliegenden Änderungsentwurf nicht um den gewünschten großen Wurf, sondern um eine Übergangsregulierung bis die Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene gesteckt werden.

Der freiwillige Regulierungsansatz ist kein konsistenter Regulierungsansatz. Im Einzelfall werden durch diesen Ansatz Freiheitsgrade ausreichend berücksichtigt, aber im Großen und Ganzen birgt er die Gefahr einer Flickenteppichbildung.

- Gemäß § 28j EnWG Ref.-E. können Betreiber von Wasserstoffnetzen gegenüber der Bundesnetzagentur schriftlich erklären, dass ihre Wasserstoffnetze der Regulierung unterfallen sollen („**Opt-in**“-Regelung). Der BDI befürwortet die Absicht, frühzeitig einen geeigneten Regulierungsrahmen für Wasserstoffinfrastrukturen einzuführen. Aus unserer Sicht sollte die Regulierungssystematik jedoch von Beginn an auf **ein barrierefreies und binnenmarktkompatibles Entry-Exit-System** hinarbeiten, um langfristig die Voraussetzungen für einen handelbaren Wasserstoffmarkt zu schaffen. Eine einheitliche Regulierung, ähnlich wie bei den Erdgasnetzen im Sinne von „Energieversorgungsnetzen“, würde hingegen einen einheitlichen und einen diskriminierungsfreien Zugang zur Wasserstoffinfrastruktur sowie eine freie Lieferantenwahl ermöglichen.
- Bei einer Anwendung der Regulierung müssen aus Gründen des Vertrauensschutzes und der Eigentumsrechte sowie der Berücksichtigung der Netzauslegung und bestehender Vertragspflichten für bestehende, privatwirtschaftliche und bislang nicht regulierte Wasserstoffinfrastrukturen lediglich einzelne individuelle Übergangsregelungen gelten.
- § 28m EnWG Ref.-E. regelt einen **verhandelbaren Netzzugang**. Dieser begünstigt, ebenso wie die Opt-in-Regelung, regional unterschiedliche Rahmenbedingungen. Ein daraus potenziell entstehendes Patchwork an Netzzugangsbedingungen hemmt die notwendige Möglichkeit, über mehrere Netze kaskadierende Buchungen vorzunehmen, da mit jedem beteiligten Netzbetreiber individuelle Zugangsbedingungen verhandelt werden müssten. Dieser Ansatz könnte sogar zu unterschiedlichen Regelungen innerhalb zusammenhängender Projektcluster führen. Dies sollte unbedingt vermieden werden. Der Netzzugang sollte vielmehr einheitlich und in klarer Regulierungslage erfolgen.
- Eine Lösung durch den Markt in Form einer Kooperationsvereinbarung kann allenfalls eine Notlösung darstellen. Netz und Regulierung sollten dem Markt als eine diskriminierungsfreie Plattform für die Belieferung von Letztverbrauchern mit leitungsgebundenen Energieträgern dienen. Der Aushandlungsprozess von Kooperationsvereinbarungen würde aus unserer Sicht zu viel Zeit benötigen und den Markthochlauf somit noch weiter verzögern.
- Auf jeden Fall wäre, wenn am verhandelten Netzzugang festgehalten werden soll, eine gesetzlich geregelte Verpflichtung zur Zusammenarbeit der Wasserstoffnetzbetreiber, die bei einer vermaschten Wasserstoffinfrastruktur mit mehreren Betreibern zwingend erforderlich ist, zu ergänzen. Ohne eine solche gesetzliche Verpflichtung könnte eine solche Zusammenarbeit gegen kartellrechtliche Vorschriften verstoßen.

- **Die Übergangsregelungen zur Umrüstung von Erdgasleitungen** auf Wasserstoffleitungen sind grundsätzlich zu begrüßen, aber unzureichend, da sie einen großen Teil der umzustellenden Leitungen und den Neubau nicht berücksichtigen. Damit ist der Erhalt der Betriebsgenehmigungen für das gesamte Gasnetz nicht gesichert und der Neubau nicht möglich. Die Regelung sollte entsprechend weiter gefasst werden und eine integrierte Netzplanung vorsehen.
 - Beispielsweise besteht für Gasnetzbetreiber das Risiko (§28o Abs. 1 und 4), dass eine Gasleitung als „nicht mehr betriebsnotwendig“ festgestellt wird, diese dann aber nicht mehr nachträglich ins Wasserstoffnetz übernommen werden kann.
 - Nach §28o Abs. 2 müssten erst Verträge abgeschlossen werden, bevor das Netz umgestellt werden darf. Allerdings können Netzkunden im Normalfall erst Verträge abschließen, wenn bereits Planungssicherheit über eine Transportmöglichkeit besteht.
- Der Erhalt der Wegerechte oder die grundsätzliche Anwendbarkeit des DVGW-Regelwerkes sind positiv zu bewerten. Allerdings verbleiben Risiken, wenn Wasserstoffversorgungsnetze nicht als Netze der allgemeinen Versorgung definiert sind.
- Die in § 113c EnWG Ref.-E. verankerte Sicherung der notwendigen Kapazitäten für den Erdgastransport ist sachgerecht.

3) **Finanzierung und Netzentgelte (§ 28n EnWG Ref.-E.)**

- Die Finanzierung für den Aufbau eines Wasserstoffnetzwerkes findet in dem vorliegenden Referentenentwurf zur Anpassung des EnWG keine Erwähnung und wird weitgehend offengelassen. Die Re-Finanzierung über die Gasnetzentgelte wird in diesem Entwurf ausgeschlossen.
- Damit die Investition und der Ausbau von Wasserstoffnetzen für Unternehmen attraktiv werden, bedarf es in erster Linie Investitions- und Planungssicherheit und klarer rechtlicher Rahmenbedingungen. In der Frage der Finanzierung kommen somit an dieser Stelle nun mehr Fragezeichen auf, als dass mehr Planungssicherheit geschaffen wird. Auch die im vorläufigen Eckpunktepapier erwähnten staatlichen Zuschüsse (als Alternativoption zur Re-Finanzierung über Gasnetzentgelte) finden hier keine Erwähnung.
- Die genannten unionsrechtlichen Bedenken sind aus unserer Sicht nicht nachvollziehbar:

Das BMWi begründet das Verbot der Quersubventionierung mit Verweis auf die EU FerngasVO. Allerdings erhält

Verordnung (EG) Nr. 715/2009 selbst keine Definition von „Gas“. Eine solche Definition findet sich hingegen in Art. 1 Abs. 2 RL 2009/73/EG. Diese beiden europäischen Regelwerke stehen auch im unmittelbaren Zusammenhang zueinander, wie z.B. dem Verweis in Art. 2 Abs. 2 S. 1 der Verordnung (EG) Nr. 715/2009 zu entnehmen ist. Insofern ist es nur folgerichtig und konsequent, im Anwendungsbereich beider Rechtsquellen, den weiten Gasbegriff der Richtlinie zugrunde zu legen, der nach einer Erweiterung der Definition dann auch Wasserstoff umfassen würde.

Wenn im Network Code TAR nähere Aussagen zu einem Verbot von Quersubventionierung gemacht werden, ist für uns nicht eindeutig, ob diese eine mögliche Quersubventionierung fundamental ausschließt, vor allem da der NC TAR in der Normenhierarchie unter der europäischen Richtlinie und Verordnung steht.

Wir rufen die Bundesregierung dazu auf, die genannten „unionsrechtlichen Bedenken“ noch einmal näher zu erläutern.

- Eine Zusicherung **staatlicher Zuschüsse** zur Finanzierung allein könnte ohnehin nur punktuell den Anschub von Projekten fördern, ist aber vor dem Hintergrund der Langfristigkeit bei Infrastrukturinvestitionen keine ausreichend nachhaltige und berechenbare Basis für den Aufbau einer Wasserstoff-Infrastruktur. Dies ist insbesondere notwendig, da die Netzbetreiber aufgrund der anfangs geringen Wasserstoffmengen und des hohen Ausfallrisikos wenig geneigt sind, das Risiko zu tragen. Die Kostentragung durch Dritte, wie etwa über die Umverteilung zu Lasten der Gaskunden, würden diese Risiken für Netzbetreiber und Pionierkunden erheblich mindern.
- Die Ermittlung reiner Wasserstoffnetzentgelte wird nach unserer Auffassung zu prohibitiv hohen Netzentgeltkosten führen, die insbesondere die „first movers“ unverhältnismäßig belasten könnten, da sich die Kosten der Netzentgelte in reinen Wasserstoffnetzen zu Beginn des Markthochlaufes unter sehr wenigen Marktakteuren aufteilen würden.
- Die Frage der Ermittlung der Kosten wird der Bundesnetzagentur (BNetzA) zugewiesen und mit einer Verordnungsermächtigung für das BMWi beantwortet. Die Anreizregulierung findet keine Anwendung. Die **jährliche Ermittlung** der Kosten führt zu einer weiteren Unsicherheit für die Marktakteure. Bei der Ermittlung der Kosten muss ebenso sichergestellt werden, dass nicht die Gesamtkosten dieser Infrastruktur auf einen oder wenige Netznutzer umgelegt werden und damit der finanzielle Vorteil eines leitungsgebundenen Gastransports völlig ausgehebelt wird.

BDI Forderung:

- ➔ **Mit einem einheitlichen Gas- und Wasserstoffnetzentgelt sollte eine sichere Kalkulationsbasis für Netzbetreiber und Netzkunden geschaffen werden.**

- ➔ **Im Falle der Beibehaltung getrennter regulatorischer Assets muss zumindest eine diskriminierungsfrei zugängliche, auskömmliche und kontinuierliche staatliche Finanzierung auch des laufenden Betriebs bereitgestellt werden, um das Risiko prohibitiv hoher Entgelte zu mindern (Kappung der von den Netzkunden zu tragenden Kosten).**

Denkbar wäre ebenfalls eine Garantie gegenüber Zahlungsausfällen, da sich die reinen Wasserstoffnetzentgelte zu Beginn unter wenigen Endkunden („first movers“) aufteilen würde.

Jene staatlichen Zusagen wurden bereits in dem Eckpunktepapier des BMWi zur Übergangsregulierung von Wasserstoffnetzen vom Dezember angekündigt.

4) Integrierte Netzplanung

- Das Wasserstoffnetz wird sich zum überwiegenden Teil aus dem Erdgasnetz entwickeln. Dies erachten wir als den volkswirtschaftlich effizientesten und sinnvollsten Weg für den Aufbau einer Wasserstoffinfrastruktur.
- Auch die **Nutzung des bestehenden Erdgasnetzes** ist nur weiterhin möglich, wenn der Regulierungsrahmen auch eine entsprechende rechtliche und kommerzielle Absicherung für die umzustellenden Leitungen bietet (Stichwort „stranded assets“). Dazu muss es einen rechtssicheren Übergang für die entsprechenden Leitungen geben (Anschlussnutzung, Anschlussregulierung).
- Anstatt der Logik eines integrierten Systems zu folgen, verfolgt der Referentenentwurf des BMWi zur Regulierung von Wasserstoffnetzen (nicht nur beim Aspekt der Finanzierung) den Ansatz einer strikten Trennung zwischen Gas und Wasserstoff. **Eine integrierte Netzplanung** wird de facto abgelehnt und eine künstliche Trennung zwischen Gasnetz und Wasserstoffnetz angestrebt, trotz bestehender Interdependenzen zwischen Gas- und Wasserstoffnetz. Mögliche Effizienzgewinne und Gesamtkostenoptimierungen durch das Zusammenspiel der verschiedenen Sektoren werden somit nicht genutzt. Wenn sich das Wasserstoffnetz zum überwiegenden Teil aus dem Erdgasnetz heraus entwickeln soll, sollten Netzmodellierung und die Netzentwicklung in einem einheitlichen Ansatz erfolgen. Es wird vor allem ein (sektor-) übergreifender Bedarfsplan benötigt.

5) Entflechtung

Der Referentenentwurf zielt auf ein „**legal unbundling**“ ab. Dies wirft einige Folgefragen mit nicht unerheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen bei den betreffenden Unternehmen auf (u.a. steuerrechtliche und genehmigungsrechtliche Fragen) und wird zu langwierigen Prozessen bei der Übertragung von Eigentum oder Nutzungsrechten, dem Personalaufbau, der Vertragsgestaltung etc. führen.

Ein striktes Unbundling zwischen Netzbetrieb und den Aufgaben von Wasserstoffherzeugung und Wasserstoffspeicherung erachten wir als sachgerecht.

6) Sonstiges

▪ Rolle der Verteilernetze

Es sollte nochmal geprüft werden, welche besonderen Anforderungen an ein Wasserstoffverteilnetz gestellt werden, auch in Bezug auf die Verwendung von Wasserstoff im Wärmemarkt und ob dies zu gesonderten Regelungen im Abschnitt 3b führen muss. Eine pauschale Gleichbehandlung von Fernleitungs- und Verteilnetzen beinhaltet insbesondere für Verteilnetze das Risiko, dass ihr Potenzial für die Wasserstoffnutzung im Wärmemarkt nicht ausreichend ausgeschöpft wird. Der BDI begrüßt die Entflechtung der wettbewerblichen Aktivitäten von Wasserstoffherzeugung, -speicherung und -verbrauch von den Netzen.

Die Verteilernetze sollten also in einen Ordnungsrahmen der Wasserstoffregulierung einbezogen werden, damit sich auch der Wärmemarkt auf der Verteilerebene für den Wasserstoffmarkt öffnen kann. Für die ambitionierten Klimaziele in Deutschland und der EU wird Wasserstoff sein Potenzial nur mit einem technologieoffenen Ansatz entfalten können.

▪ Beschränkung der Informationspflichten auf das Notwendige

Im Energiewirtschaftsrecht sind gegenwärtig sehr umfangreiche Informationspflichten verankert, deren Bedienung in den Unternehmen zwischenzeitlich beträchtliche Ressourcen bindet. Diese Pflichten wurden in den zurückliegenden Jahren beständig erweitert. Unter anderem sind mit den §§ 14c, 23c, d EnWG Ref.-E. weitere bis hin zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen reichende Meldepflichten vorgesehen. Der BDI appelliert an dieser Stelle, Meldepflichten auf ein effizientes Maß zu beschränken und für den Erhalt der erforderlichen Informationen nach Möglichkeit auf bestehende Ressourcen zurückzugreifen, um Meldewege zu bündeln.

- **Netzentgelte für Elektrolyseure**

Aktuell kann die Befreiung von Elektrolyseuren von Stromnetzentgelten nur dann auch nur für 20 Jahre in Anspruch genommen werden, wenn der Elektrolyseur vor dem 04.08.2026 in Betrieb genommen wird. Daher empfehlen wir, diese beiden Fristen zu streichen.

Zusammenfassung

- Der BDI begrüßt, dass Wasserstoff im Änderungsentwurf des EnWG eine Definition als Energieträger im Transportmedium, neben Strom und Gas, erhält. Dies ist ein elementarer Schritt für einen erfolgreichen Aufbau einer Wasserstoffwirtschaft.
 - Das entscheidende Thema der Finanzierung wird in diesem Entwurf allerdings nicht adressiert. Somit schafft die Gesetzesanpassung auch keine echten und planbaren Anreize für Unternehmen, in eine zukünftige Wasserstoffinfrastruktur zu investieren. Projekte auf der Anwendungsseite sind wiederum von einer Anbindung an eine funktionierende Wasserstoffinfrastruktur abhängig.
 - Aus dem Entwurf wird deutlich, dass Wasserstoff und Gas in der Netzplanung und in der Netzentgeltkalkulation strikt voneinander getrennt werden sollen, was einer verstärkten Integration der Systeme entgegensteht. Jedoch muss darauf hingewiesen werden, dass die mit einer strikten Trennung der Assets implizierten „reinen Wasserstoffnetzbetreiber“ zum heutigen Zeitpunkt noch nicht existent sind.
 - Der BDI erachtet es als den (kosten-)effizienteren Weg, ein zukünftiges Wasserstoffinfrastrukturgerüst schrittweise aus den bestehenden Gasinfrastrukturen herauswachsen zu lassen, anstatt Wasserstoff und Gas strikt getrennt voneinander zu behandeln. Die Logik einer stringenten Trennung in einer Energiewende, die eine verstärkt systematische Integration der Sektoren sowie Netzplanung erfordert, ist diesem Zusammenhang nicht nachvollziehbar. Bestehende Interdependenzen der Sektoren und potenzielle Effizienzgewinne werden somit ignoriert.
- ➔ **Mit einem einheitlichen Gas- und Wasserstoffnetzentgelt sollte eine sichere Kalkulationsbasis für Netzbetreiber und Netzkunden geschaffen werden.**
- ➔ **Im Falle der Beibehaltung getrennter regulatorischer Assets muss zumindest eine diskriminierungsfrei zugängliche, auskömmliche und kontinuierliche staatliche Finanzierung auch des laufenden Betriebs bereitgestellt werden, um das Risiko prohibitiv hoher Entgelte zu mindern (Kappung der von den Netzkunden zu tragenden Kosten).**
- **Der BDI fordert die Bundesregierung dringend dazu auf, den vorliegenden Entwurf unter diesen Gesichtspunkten noch einmal nachzubessern**, um den Ansprüchen der im Juni vorgelegten Wasserstoffstrategie auch gerecht zu werden. Für die deutsche Industrie wird eine möglichst schnell funktionierende Wasserstoffwirtschaft ein zentrales Element sein, um die anvisierten Klimaziele zu erreichen. Deutschland sollte das aktuelle Momentum

nicht verpassen, um den Anschluss an den internationalen Wettbewerb im Bereich Wasserstoff nicht zu verlieren bzw. die aktuell gute Position nicht zu verspielen. **Dazu braucht es mutigere Gesetze, noch in dieser Legislaturperiode.**

Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 40 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund acht Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Ansprechpartner

Dr. Carsten Rolle
Abteilungsleiter Energie- und Klimapolitik
c.rolle@bdi.eu

Lilly Höhn
Referentin Energie- und Klimapolitik
T: +493020281407
L.Hoehn@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D 1317