

FNB Gas - Positionspapier

zum Gesetzesentwurf zur Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben und zur Regelung reiner Wasserstoffnetze im Energiewirtschaftsrecht

Berlin, März 2021

Über FNB Gas:

Die Vereinigung der Fernleitungsnetzbetreiber Gas e.V. (FNB Gas) mit Sitz in Berlin ist der 2012 gegründete Zusammenschluss der deutschen Fernleitungsnetzbetreiber, also der großen überregionalen und grenzüberschreitenden Gastransportunternehmen. Ein inhaltlicher Schwerpunkt der Vereinigung ist der Netzentwicklungsplan Gas, der seit 2012 durch die Fernleitungsnetzbetreiber erstellt wird. Zudem vertritt die Vereinigung ihre Mitglieder auch als Ansprechpartner gegenüber Politik, Medien und Öffentlichkeit.

Mitglieder der Vereinigung sind die Unternehmen bayernets GmbH, Fluxys TENP GmbH, Ferngas Netzgesellschaft mbH, GASCADE Gastransport GmbH, Gastransport Nord GmbH, Gasunie Deutschland Transport Services GmbH, GRTgaz Deutschland GmbH, Nowega GmbH, ONTRAS Gastransport GmbH, Open Grid Europe GmbH, terranets bw GmbH und Thyssengas GmbH. Sie betreiben zusammen ein rund 40.000 Kilometer langes Leitungsnetz.

Die Bundesregierung hat am 10. Februar 2021 einen Gesetzesentwurf zur Regelung reiner Wasserstoffnetze im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) vorgelegt. Die Fernleitungsnetzbetreiber (FNB) begrüßen sehr, dass die Dringlichkeit zur Schaffung eines Regulierungsrahmens für Wasserstoffnetze erkannt wurde und erste rechtliche Grundlagen für reine Wasserstoffnetze gelegt werden.

Positiv im Gesetzesentwurf hervorzuheben ist die Aufnahme von Wasserstoff in die Zielbestimmung des EnWG (§ 1). Jedoch verstehen die FNB Wasserstoff nicht als eigenständigen Energieträger neben Elektrizität und Gas sondern als Ausprägung der gasförmigen Energieträger. Zu begrüßen ist auch die technologieoffene Definition von Wasserstoff. Zudem wurde die Anwendung des DVGW-Regelwerkes auf Wasserstoff erweitert und es wurden genehmigungsrechtliche Grundlagen für die Umstellung bestehender Erdgasleitungen auf Wasserstoff sowie für den Neubau von Wasserstoffleitungen geschaffen. Damit werden erste wichtige Voraussetzungen für den Aufbau einer Wasserstoffinfrastruktur auf den Weg gebracht.

Keine langfristige Perspektive

Um langfristig eine tragfähige Wasserstoffwirtschaft aufzubauen, greift der vorliegende Entwurf zu kurz. Dies liegt insbesondere im von der Bundesregierung gewählten Ansatz einer strikten Trennung von Gas- und Wasserstoffinfrastruktur in Definition, Finanzierung und Planung begründet. Die Nationale Wasserstoffstrategie soll Deutschland zum Weltmarktführer in der Wasserstofftechnologie machen. Dafür braucht es jedoch einen funktionierenden Heimatmarkt.

Der Aufbau einer wettbewerblichen Wasserstoffwirtschaft setzt eine leistungsfähige, versorgungssichere und überregionale Transportinfrastruktur voraus. Vor diesem Hintergrund haben die FNB bereits im NEP Gas 2020-2030 in der Grüngasvariante ein erstes Wasserstoffstartnetz 2030 modelliert. Das Startnetz umfasst Leitungen mit einer Gesamtlänge von 1.200 km, die erste industrielle Verbrauchs- und Erzeugungsschwerpunkte verbinden. Zum überwiegenden Teil könnte dieses Netz technisch durch Umstellung von Leitungen für den Wasserstofftransport aus dem bestehenden Erdgasnetz heraus entstehen. Diese Umstellung von Leitungen in Kombination mit geringfügigen Neubauten von reinen Wasserstoffnetzen ist der volkswirtschaftlich effizienteste und zügigste Weg zum Aufbau der neuen Infrastruktur, die für die Dekarbonisierung der Gaswirtschaft in Deutschland eine Grundvoraussetzung darstellt. Gleichzeitig müssen wir feststellen, dass mit der politischen Zielsetzung im Rahmen der Nationalen Wasserstoffstrategie von 5 GW Elektrolyseleistung im Jahr 2030 das von den FNB entwickelte H2-Startnetz 2030 bereits unterdimensioniert ist.

Seit Sommer 2020 lag das Startnetz bei der Bundesnetzagentur (BNetzA) zur Bestätigung vor. Am 19. März 2021 wurden von der BNetzA, im Rahmen ihres Änderungsverlangens zum Netzentwicklungsplan (NEP) Gas 2020-2030, alle Maßnahmen zur Umstellung auf Wasserstoff und zum Neubau von Wasserstoffinfrastruktur abgelehnt. Die Entscheidung über die Ablehnung liegt in dem weiterhin fehlenden rechtlich-regulatorischen Rahmen für den Aufbau einer Wasserstoffinfrastruktur begründet.

Der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzesentwurf zur Regelung von reinen Wasserstoffnetzen, sieht bezogen auf die Netzplanung auch nur einen punktuellen Ansatz zur Realisierung von Einzelprojekten über die „Ad-hoc-Bedarfsprüfung“ außerhalb des Netzentwicklungsplans vor. Die FNB befürchten diesbezüglich einen Mehraufwand für alle Beteiligten und Verzögerungen und Risiken für die Nutzer und die Betreiber des zukünftigen Wasserstoffnetzes. Ein überregionales Netz, als Plattform für die Entwicklung eines wettbewerbsfähigen Marktes, wie z.B. das H2-Startnetz 2030, kann aus diesem projektbezogenen Ansatz heraus nicht entstehen. Deutschland droht damit, die eigenen Ziele der Nationalen Wasserstoffstrategie zu verfehlen und ins Hintertreffen zu geraten, insbesondere auch gegenüber Nachbarländern, die den Aufbau einer Wasserstoffwirtschaft ganzheitlich und mit Nachdruck angehen.

Offene Fragen bezüglich der Finanzierung

Aber auch um Einzelprojekte auf den Weg zu bringen, müsste die zentrale Frage der Finanzierung der Infrastruktur in Zusammenhang mit der Ausgestaltung eines entsprechenden Förderregimes noch geklärt werden. Der von der Bundesregierung gewählte Ansatz der strikten Trennung der Kosten und Entgelte für die

Erdgasinfrastruktur und die Wasserstoffinfrastruktur schafft nicht die nötige Investitionssicherheit für Netzbetreiber und Netzkunden und führt zu prohibitiv hohen Netzentgelten für die ersten Netzkunden.

Die Finanzierungsfrage wird durch den Gesetzesentwurf nicht adressiert, sondern es ist eine Regelung per Rechtsverordnung vorgesehen. Somit obliegt es weiterhin der Bundesregierung, insbesondere Vorgaben zur Ermittlung der Kosten und Entgelte zu erlassen.

Die angekündigte Förderung für den Aufbau der Wasserstoffinfrastruktur soll nun Probleme lösen, die daraus resultieren, dass sich die Bundesregierung trotz der mehrheitlichen Forderung der Bundesländer, der Energiewirtschaft und der Industrie gegen eine einheitliche Finanzierung von Erdgas- und Wasserstoffnetz entschieden hat. Mit einer getrennten Finanzierung würden für die ersten Wasserstoffkunden aufgrund der geringen Anzahl von Netznutzern in der Aufbauphase prohibitiv hohe Netzentgelte entstehen, die nun über eine staatliche Förderung ausgeglichen werden müssen. Die bestehenden Investitionsrisiken für die Netzbetreiber werden durch eine Förderung allerdings nicht adäquat aufgelöst. Im Gegenteil, eine Förderung neutralisiert die Möglichkeit der Netzbetreiber, eine Rendite zu erwirtschaften bei gleichzeitig hohem Betreiberrisiko, insbesondere während des Markthochlaufes. Dazu zählen neben den operativen Risiken auch das finanzielle Risiko des Ausfalls von Ankerkunden. Zudem ist eine Zusicherung staatlicher Zuschüsse allein vor dem Hintergrund von infrastrukturellen Abschreibungsdauern von bis zu 55 Jahren keine ausreichend nachhaltige und berechenbare Basis für den Aufbau einer H₂-Infrastruktur.

Die FNB befürchten, dass bei einer Beibehaltung der strikten Trennung zwischen Gas- und Wasserstoffinfrastruktur die Probleme der Investitionssicherheit und der hohen spezifischen Netzentgelte für die ersten Wasserstoffkunden nicht hinreichend gelöst werden können. Etwaige Fördermodelle würden diese Problematik allenfalls lindern aber nicht lösen. Für dieses Dilemma muss eine Lösung gefunden werden.

Ohne langfristige Investitionssicherheit für Netzbetreiber und Netzkunden ist der Aufbau einer Infrastruktur nicht vorstellbar.

Erdgasnetz und Wasserstoffnetz sind eine Einheit

Die FNB hatten zusammen mit den großen Branchen- und Industrieverbänden bereits im Frühjahr letzten Jahres Vorschläge vorgelegt, die einen zügigen Aufbau einer überregionalen Wasserstoffinfrastruktur ermöglicht hätten. Diese Vorschläge wurden im November vom Bundesrat mehrheitlich aufgegriffen und als konkrete Gesetzesänderungen dem Bundestag übermittelt¹. Dem Ansatz nach beruhen diese Vorschläge auf einer Übertragung wesentlicher Teile des bewährten und den Marktteilnehmern vertrauten Regulierungsrahmens für Erdgas auf Wasserstoff im Rahmen einer „dynamischen oder lernenden Regulierung“. Auf Basis eines so definierten Zielmodells könnten Übergangsregelungen für die Aufbauphase entwickelt werden. Der Ansatz der lernenden Regulierung würde zudem die Möglichkeit der sukzessiven Anpassungen des Regulierungsrahmens an die Bedürfnisse eines sich entwickelnden Wasserstoffmarktes schaffen. Der Ansatz hätte auch die nötige Investitionssicherheit sowohl für Netzbetreiber als auch für die Netzkunden im Sinne vorhersehbarer und (auch für die ersten Netzkunden) überschaubarer Netzentgelte bedeutet. Die damit einhergehende Solidarisierung der Kostentragung unter allen Nutzern der Infrastruktur gasförmiger Energieträger mit dem Erdgassystem ist aus unserer Sicht vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Herausforderung der Dekarbonisierung zu rechtfertigen. Die Auffassung des BMWi, wonach eine gemeinsame Entgeltfinanzierung von Erdgas- und Wasserstoffnetzen unionsrechtlich nicht möglich sei, teilen wir nicht. Es gibt namhafte Energierechts-Experten, die eine Konformität mit den bestehenden EU-

¹ [BR-Drucks. 570/20 \(Beschluss\), Ziffer 7](#)

Regelungen bestätigen, so z.B. das Rechtsgutachten von Prof. Dr. Pielow vom Institut für Berg- und Energierecht der Ruhr-Universität Bochum.²

Langfristig werden viele Gaskunden von heute die Wasserstoffkunden von morgen sein. Insofern ist die frühzeitige Zuordnung der Kosten der aufzubauenden Wasserstoffinfrastruktur als verursachungsgerecht zu bezeichnen, auch wenn die ersten Netzkunden voraussichtlich überwiegend aus der Industrie kommen werden.

Notwendigkeit einer integrierten Gas- und Wasserstoffnetzplanung

Der von der Bundesregierung gewählte Ansatz einer strikten Trennung der Erdgasinfrastruktur und der Wasserstoffinfrastruktur ist nicht nur vor den finanziellen und regulatorischen Aspekten, sondern auch den netzplanerischen Herausforderungen problematisch.

Es ist volkswirtschaftlich effizient und technisch möglich, die Wasserstoffinfrastruktur aus dem Erdgasnetz heraus zu entwickeln und bestehende Erdgasleitungen für den ausschließlichen Transport von Wasserstoff umzustellen. Das setzt voraus, dass beide Netze auch netzplanerisch als Einheit betrachtet werden und die Netzplanung integriert erfolgt. Nicht zuletzt, weil für weitere Jahrzehnte neben dem Wasserstoffhochlauf auch weiterhin die Versorgung mit Erdgas, Transite und zukünftig auch vermehrt die Versorgung mit Biomethan und synthetischem Methan sichergestellt werden muss. Ein getrennter Netzentwicklungsplan für Wasserstoff ist daher nicht zielführend. Die Einbeziehung von neuen Netzbetreibern von reinen Wasserstoffnetzen wäre zudem auch bei einer integrierten Netzentwicklungsplanung problemlos möglich. Bis zum Ende der Übergangszeit bleibt ausreichend Zeit, um entsprechende Konzepte für die integrierte Netzplanung zu entwickeln und bestehende Synergien mit den bewährten Prozessen im Netzentwicklungsplan Gas auch in Zukunft zu nutzen.

Fazit

Unter dem Strich greift der Gesetzesentwurf zu kurz. Wir brauchen einen Regulierungsrahmen, der eine langfristige Perspektive für die Dekarbonisierung bietet und die Kopplung der Sektoren sowie den Zugang aller Netznutzergruppen einschließlich des Wärmemarktes zu Wasserstoff ermöglicht. Der Ansatz der Übergangsregulierung ignoriert die selbst gesteckten ambitionierten klimapolitischen, aber auch industriepolitischen Ziele. Der Gesetzesentwurf ist allenfalls ein Startschuss für eine kurze Zeit des Übergangs. Im parlamentarischen Verfahren sind weitere Verbesserungen möglich und nötig. Das zentrale Thema der Finanzierung muss noch in dieser Legislaturperiode gelöst und es muss ein Rahmen geschaffen werden, der rechtssichere und auskömmliche Bedingungen für Investitionen in die Infrastruktur bietet, die über Jahrzehnte genutzt werden. Die Ausgestaltung der angekündigten Verordnungen wird ausschlaggebend dafür sein, ob in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts überhaupt Wasserstoffinfrastrukturmaßnahmen in Angriff genommen werden können.

Für die Zeit nach dem Übergang ist, unter Berücksichtigung des dann existierenden EU-rechtlichen Rahmens, ein Regulierungssystem vorzusehen, das die Finanzierung und die Netzplanung als Einheit von Wasserstoffnetz und Gasnetz in enger Abstimmung mit dem Stromnetz betrachtet. Nur dann kann in Deutschland ein leistungsfähiges und versorgungssicheres überregionales Wasserstoffnetz entstehen, das sich volkswirtschaftlich effizient zum überwiegenden Teil aus dem bestehenden Erdgasnetz heraus entwickelt.

² Prof. Dr. Johann-Christian Pielow, Institut für Berg- und Energierecht der Ruhr-Universität Bochum, Rechtsgutachten für FNB Gas „[Vereinbarkeit gemeinsamer Netzentgelte für Erdgas und Wasserstoff mit dem EU-Recht](#)“, 2021