

08.04.22**Beschluss**
des Bundesrates

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Binnenmärkte für erneuerbare Gase und Erdgas sowie Wasserstoff
COM(2021) 803 final; Ratsdok. 15111/21

Der Bundesrat hat in seiner 1019. Sitzung am 8. April 2022 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt die Zielsetzung einer Dekarbonisierung des Gasversorgungssystems. Denn diese dient insbesondere der Erreichung nationaler und europäischer Klimaziele, bei gleichzeitiger Gewährleistung der Versorgungssicherheit in allen Sektoren. Insbesondere die konsequente Aufnahme von Wasserstoff in die Vielzahl europarechtlicher Regelungen in diesem Zusammenhang wird begrüßt.

Er begrüßt grundsätzlich das Vorhaben, bestehende regulatorische Hindernisse bezüglich der Marktgestaltung von Gasen, einschließlich Wasserstoff, abzubauen, um ein integriertes Energiesystem zu schaffen, in dem die Kosten des Übergangs zur Klimaneutralität, insbesondere für die Verbraucherinnen und Verbraucher, möglichst gering gehalten werden.

2. Der Bundesrat stellt fest, dass für den Hochlauf einer Wasserstoffwirtschaft die kurzfristige Realisierung einer Wasserstoffinfrastruktur unerlässlich ist und mithin maßgeblich zu einem klimaneutralen Wirtschaftsstandort Deutschland beiträgt. Der Hochlauf einer Wasserstoffwirtschaft hängt unmittelbar vom zeitnahen Auf- und Umbau dieser Infrastruktur ab.

3. Hierbei hebt der Bundesrat hervor, dass es für die Realisierung vielseitiger Projekte und Initiativen in einem dynamischen Umfeld eines passenden Rechtsrahmens bedarf, der die notwendige Planungssicherheit für Investitionen in vielen Bereichen gewährleistet. Gleichzeitig muss die Umstellung des Gasversorgungssystems volkswirtschaftlich sinnvoll gestaltet werden. Dabei gilt es, Verzögerungen im ambitionierten Hochlauf einer Wasserstoffwirtschaft zu vermeiden und erforderliche Investitionen zeitnah anzureizen.
4. Um das Ziel zu erreichen, den Markthochlauf der Wasserstoffwirtschaft effizient und wirtschaftlich sinnvoll einzuleiten und das Erdgasnetz perspektivisch und sukzessiv durch eine Wasserstoffinfrastruktur zu ergänzen beziehungsweise umzustellen, ist es erforderlich, Synergien und die wesentlichen Vorteile der Weiternutzung der bestehenden Gasinfrastruktur auszuschöpfen. Der deutsche Gesetzgeber hat bereits bei der Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes den Wert der bestehenden Gasinfrastruktur und die damit verbundene Chance für den Aufbau der Wasserstoffnetze erkannt und erste Regelungen für die Transformation aufgenommen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, dass die Entflechtungsvorgaben in den Artikeln 62 bis 64 des Richtlinienvorschlags vor diesem Hintergrund angepasst werden.
5. Gemäß Artikel 62 des Richtlinienvorschlags sieht der Vorschlag der Kommission eine eigentumsrechtliche Entflechtung vertikal integrierter Energieversorgungsunternehmen vor. Dadurch werden die Wertschöpfungsstufen des Wasserstoffmarktes dergestalt getrennt, dass der Betrieb eines Wasserstoffnetzes nicht durch ein Unternehmen einer Unternehmensgruppe erfolgen könnte, in der Wasserstoffherzeugung oder -speicherung erfolgt. Das würde dazu führen, dass durch ein Konzerngeflecht verbundene Unternehmen, die bisher auf verschiedenen Wertschöpfungsstufen aktiv waren, daran gehindert werden, ihre Aktivitäten in der derzeitigen Form aufrechtzuerhalten. Viele bestehende Gasnetzbetreiber wären gezwungen, ihre Gasnetze zur Weiternutzung an einen anderen Wasserstoffnetzbetreiber zu verkaufen, der die Anforderungen der eigentumsrechtlichen Entflechtung erfüllt. Dies könnte eine deutliche Gefahr und Verzögerung für den Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft und seiner Finanzierung darstellen. Es ist nicht ersichtlich, warum über die in den Bereichen Strom und Gas geltenden Vorgaben hinaus eine eigentumsrechtliche Entflechtung erforderlich ist. Vielmehr sollte vor allem auf der Verteilernetzebene auf die Vor-

gabe einer eigentumsrechtlichen Entflechtung verzichtet und es sollten die bisherigen Entflechtungsregelungen für Strom und Gas beibehalten werden.

6. Gemäß Artikel 63 des Richtlinienvorschlags richten sich die Pläne der Kommission auf eine rechtliche Entflechtung der Gas- und Wasserstoffnetze. Entgegen den Regelungen für den Strom- und Gasmarkt wird hiernach ein gemeinsamer Betrieb eines Erdgas- und Wasserstoffnetzes in einer Gesellschaft nicht möglich sein. Allerdings bleibt zweifelhaft, inwieweit im Wasserstoffbereich tatsächlich ein Wettbewerb um den Leitungsaufbau und -betrieb entstehen kann, der die Kosten des Aufbaus einer Wasserstoffinfrastruktur senkt. Demgegenüber stehen erhebliche Effizienzverluste aus einer Trennung von Gas- und Wasserstoffnetzbetrieb, insbesondere im Verteilnetzbereich, wo ein großer Teil der Wasserstoffleitungen aus der Umwidmung der bisherigen Gasleitungen entstehen könnte. Die gesellschaftsrechtliche Trennung würde Doppelstrukturen hervorrufen, ohnehin knappe Personalkapazitäten weiter verknappten und mit erheblichen laufenden Transaktionskosten einhergehen, die den Hochlauf einer Wasserstoffwirtschaft deutlich verlangsamen und verteuern würden.
7. Problematisch ist im Rahmen der vorgesehenen horizontalen Entflechtung insbesondere, dass im Strom- und Gasbereich geltende De-minimis-Regelungen nicht auf den Wasserstoffnetzbetrieb erstreckt werden, so dass ein niederschwelliger Einstieg in den Aufbau einer Wasserstoffinfrastruktur verhindert wird.
8. Bezüglich der Rahmenbedingungen nimmt der Bundesrat wahr, dass es offene Fragen, insbesondere in Bezug auf die Geeignetheit der in der vorgeschlagenen Richtlinie vorgesehenen Instrumente für einen schnellstmöglichen Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft, gibt. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich auf europäischer Ebene für den schnellstmöglichen Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft einzusetzen.
 - a) Dies betrifft unter anderem die engen Vorgaben zum Unbundling nach 2030. Diese erschweren gerade in der anstehenden frühen Marktphase den Auf- und Umbau einer Wasserstoffinfrastruktur insoweit, dass die Betreiber dann die gerade erst aufgebaute Infrastruktur veräußern müssten. Zudem nimmt dies allen Gasnetzbetreibern die unternehmensseitige Perspektive, selbst aktiv an der Dekarbonisierung mitwirken zu können. Von den restri-

tiven Forderungen im Richtlinienvorschlag der Kommission ist unter anderem Deutschland aufgrund des vorherrschenden Entflechtungsmodells des „Independent Transmission Operators (ITO)“ im Besonderen betroffen. Die nunmehr spätestens ab 2031 avisierte strenge vertikale und horizontale eigentumsrechtliche Entflechtung eines Wasserstoffnetzes läuft dabei dem Ziel entgegen, ein Wasserstoffnetz aus den bestehenden Erdgasnetzen effizient aufzubauen. Hieran vermögen auch die in der Übergangszeit bis Ende 2030 vorgesehenen flexibleren Regelungen nichts zu ändern, da Gasnetzbetreiber durch den drohenden Eigentümerwechsel für Wasserstoffnetze zum Ende des Zeitraums keinen Anreiz für Investitionen in das Wasserstoffnetz haben. Daher ist es nach Auffassung des Bundesrates erforderlich, dass eine Entflechtung nach dem ITO-Modell auch für Betreiber von Wasserstoffinfrastrukturen beibehalten werden sollte und nicht nur für eine Übergangszeit bis 2030 möglich sein darf. Nur so wird ein Anreiz zu umfänglichen und zeitnahen Investitionen in ein Wasserstoffnetz auch in ITO-zertifizierten Ländern wie Deutschland geschaffen.

- b) Die rechtliche Ausgestaltung des europäischen Gasbinnenmarkts sollte gerade im Hochlauf einer Wasserstoffwirtschaft eine technologieoffene Dekarbonisierungsperspektive auch für Verteilnetze nicht von vornherein ausschließen. Entsprechend ist es aus Sicht des Bundesrates erforderlich, die bereits im Gasmarkt im Rahmen der Unbundling-Vorschriften bewährte De-minimis-Regelung für Verteilnetzbetreiber ebenfalls für Wasserstoffnetze auf Verteilnetzebene Anwendung finden zu lassen. Ansonsten würden kleinere Unternehmen wie beispielsweise Stadtwerke mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand belastet. Demgegenüber können örtliche Gasversorger Endkunden verbraucherfreundlich und diskriminierungsfrei mit Wasserstoff oder Erdgas beliefern. Perspektivisch können auf diese Weise unterschiedliche Anwendungsbereiche für die Wasserstoffnutzung unter Nutzung bereits bestehender Infrastruktur erschlossen werden. Zur effektiven Reduzierung von Treibhausgas-Emissionen (THG) betrifft dies vorrangig die Sektoren Industrie und Mobilität mit einer Vielzahl mittelständischer Industrie- und Gewerbekunden, die an diese Gasverteilnetze angeschlossen sind.
- c) Die systematische Definition und Einbeziehung CO₂-armer Gase und insbesondere CO₂-armen Wasserstoffs sowie die Regelungen über die Zertifizierung werden grundsätzlich begrüßt. Nach Auffassung des Bundesrates ist

jedoch eine zeitnahe Festlegung der Methodik zur Bewertung der THG-Reduzierung erforderlich. Daher hält der Bundesrat es für erforderlich, dass die Methode bereits weit vor Ende 2024 festgelegt werden sollte, um Unsicherheiten für Unternehmen sowie Verbraucherinnen und Verbraucher gleichermaßen zu vermeiden. Er bittet in diesem Zusammenhang die Bundesregierung, zeitnahe und klare Vorgaben für die Auditierung von Wirtschaftsteilnehmern und die Rahmenbedingungen für die dort zu verwendenden Systeme sicherzustellen.

9. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, auf europäischer Ebene darauf hinzuwirken, dass die Netzplanung für ein Wasserstoffnetz angesichts der erheblichen Synergiepotenziale bei der Umstellung von Gasfernleitungen zu Wasserstoffleitungen nach der Richtlinie integriert erfolgen kann. So sollte auf nationaler Ebene die Bedarfsermittlung der Wasserstofftransportinfrastruktur in die Netzentwicklungsplanung Gas integriert werden. Demgegenüber erscheint die Etablierung neuer, paralleler Prozesse zur Bedarfsermittlung auf europäischer und nationaler Ebene nicht geeignet, diese Synergien zu heben. Der Bundesrat sieht künftig eine integrierte Systementwicklungsplanung als erforderlich an, die eine vom klimaneutralen Zielnetz 2045 ausgehende Verzahnung der Netzplanungen in den Bereichen Strom, Gas und Wasserstoff vornimmt.
10. Vor dem Hintergrund des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs der Russischen Föderation auf die Ukraine, den der Bundesrat auf das Schärfste verurteilt, ist eine Diversifizierung der Gasimportstrukturen erforderlich. So unterstreichen die geo- und sicherheitspolitischen Entwicklungen, wie bedeutsam die Stärkung einer resilienten Energieversorgung für Europa ist. Neben leitungsgebundenen Gasimporten benötigt Europa eine Strategie sowohl für alternative Importstrukturen als auch für die Diversifizierung von Lieferregionen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich im Zuge der Verhandlungen auf europäischer Ebene für eine verstärkte Unterstützung des Aufbaus von „Liquefied Natural Gas (LNG)“-Infrastrukturen einzusetzen. Dabei sollte die LNG-Infrastruktur „GreenGas-ready“ aufgebaut werden, um zukünftig einen Import von Wasserstoff zu ermöglichen. Zudem bedarf es einer koordinierten LNG-Importstrategie, um LNG-Bedarfe abzustimmen und die vorhandenen LNG-Terminals optimal für die Gewährleistung der Gasversorgungssicherheit in Europa nutzen zu können. Der Bundesrat sieht zugleich die Möglichkeit, mit einer Importstra-

ategie auch die europaweite Beschaffung von CO₂-armen Energieträgern verstärkt in den Blick zu nehmen.

11. Artikel 25 fordert die Mitgliedstaaten erneut auf, den Begriff „schutzbedürftiger Kunde“ zu definieren. Der Bundesrat erneuert seine an die Bundesregierung gerichtete Bitte, eine Definition des Begriffs „schutzbedürftiger Kunde“ auszuarbeiten und gesetzlich zu verankern, siehe Stellungnahmen des Bundesrates vom 26. März 2021 (BR-Drucksache 165/21 – Beschluss), Ziffer 32 und vom 17. Dezember 2021 (BR-Drucksache 706/21 – Beschluss), Ziffer 19. Eine entsprechende Definition, die auf Energiearmut abstellt und auf das Verbot hinweist, solche Kunden in schwierigen Zeiten von der Energieversorgung auszuschließen, ist angesichts stark steigender Energiepreise dringlicher denn je. Denn insbesondere einkommensschwache Haushalte sind sehr vulnerabel und überdurchschnittlich stark von einer Versorgungssperre betroffen. Vor diesem Hintergrund ist es unerlässlich, insbesondere für schutzbedürftige Kunden die notwendige Energieversorgung zu gewährleisten.
12. Der Bundesrat unterstützt die Intention, die Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren für den Bau und den Betrieb der Infrastruktur, die für den Ausbau der Binnenmärkte für erneuerbare Gase und Erdgas sowie für Wasserstoff notwendig ist, zu vereinfachen und zu straffen (Erwägungsgrund 47).
13. Insbesondere die Möglichkeit der digitalen Vorlage und Einreichung von (Antrags-) Unterlagen und die Schaffung einheitlicher Ansprechpartner für das gesamte Verfahren können der Verfahrensstraffung und Vereinfachung dienen und entsprechen dem Prinzip der Konzentrationswirkung, das beispielsweise im deutschen Planfeststellungsverfahren nach § 75 Verwaltungsverfahrensgesetz bereits fest verankert ist.
14. Vor dem Hintergrund der aktuellen Lage, die deutlich macht, dass sich die EU vom außereuropäischen Öl- und Gasmarkt unabhängig machen muss, stellt der Bundesrat fest, dass eine Genehmigungsdauer von bis zu drei Jahren (Artikel 7 Absatz 3 der vorgeschlagenen Richtlinie) für Infrastrukturvorhaben zu lang ist.
15. Er fordert daher eine Überprüfung der europäischen Rechtsgrundlagen hinsichtlich der Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP-Richtlinie 2011/92/EU, SUP-Richtlinie 2001/42/EG und UVP-Änderungsrichtlinie

2014/52/EU sowie Espoo-Konvention und SEA-Protokoll) sowie deren Harmonisierung mit den in der vorgeschlagenen Richtlinie verfolgten Interessen und Erfordernissen. Dies sollte eine Verkürzung der genannten Fristen auf achtzehn Monate plus eine maximale Verlängerung von sechs Monaten ermöglichen.

16. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich für eine Prüfung der Begriffsbestimmung „Erdgas“ einzusetzen. Er empfiehlt einen Verzicht auf die Begriffsbestimmung oder eine Beschränkung auf die Bezeichnung „Erdgas fossilen Ursprungs“.