

# „Legislativpaket zu Wasserstoff und Gasmarktdekarbonisierung“ der Europäischen Kommission vom 15. Dezember 2021

## HINTERGRUND

Mit dem als zweiten Teil des „Fit for 55“-Paketes veröffentlichten „Legislativpaket zu Wasserstoff und Gasmarktdekarbonisierung“ soll der europarechtliche Rahmen für den Gasmarkt an die Ziele des Green Deals angepasst und für den Wasserstoffmarkt grundlegend geschaffen werden. Es umfasst u. a. eine Überarbeitung der Gasrichtlinie 2009/73/EG und der Fernleitungsverordnung Gas (EG) Nr. 715/2009.

Die schnelle Entwicklung eines europaweiten Wasserstoffnetzes mit bezahlbaren Entgelten und einfacher, grenzüberschreitender Transport und Handel sind für den Hochlauf des Wasserstoffmarktes essenziell. Die Regelungen dieses Paketes müssen die entsprechenden Bedingungen dafür schaffen.

Die Ausgangslage ist gut: Weite Teile des bestehenden, paneuropäischen Erdgasnetzes wie auch der Verteilnetze können für den schnellen und kostengünstigen Aufbau der Wasserstoffinfrastruktur genutzt werden. Das regulatorische Rahmenwerk für Erdgas hat erfolgreich einen europäischen Gasbinnenmarkt mit hoher Wettbewerbsintensität geschaffen und kann nun für Wasserstoff weiterentwickelt werden.

## GESAMTBEWERTUNG

Der Nationale Wasserstoffrat (NWR) begrüßt, dass die Kommission mit dem Legislativpaket einen Vorschlag vorgelegt hat, um den dringend benötigten regulatorischen Rahmen für den Hochlauf des Wasserstoffmarktes zu schaffen. Mit dem Vorschlag der Kommission werden dafür einige wichtige Leitplanken gesetzt. Insbesondere begrüßt der NWR, dass unbeschadet von Verbesserungsmöglichkeiten der Umsetzung im Detail grundsätzlich die Ausweitung der bestehenden und bewährten regulatorischen Grundsätze des Gasmarktes auf Wasserstoff vorgesehen ist.

Mit den Regelungen zur Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs und der Möglichkeit langfristiger Transportverträge wird ein geeigneter Rahmen für die Entwicklung und Nutzung des Netzes geschaffen. Die finanziellen Herausforderungen für die Pionierkunden in der Hochlaufphase des Wasserstoffnetzes werden adressiert, allerdings wird mit der vorgeschlagenen Umlage auf

Gastransportentgelte die Finanzierungsfrage für Wasserstoffnetze nur in Teilen und zeitlich befristet angegangen. Wir halten es daher für notwendig, gemeinsame Entgelte für Wasserstoff und Erdgas – gemäß der beschlossenen Position des NWR – als Möglichkeit in das europäische Rahmenwerk aufzunehmen<sup>1</sup>. Sicherzustellen ist, dass es zu keiner übermäßigen Belastung der Pionierkunden bei der Finanzierung der Wasserstoffinfrastruktur kommt.

Positiv ist auch, dass ein europäischer Rahmen für die Zusammenarbeit im grenzüberschreitenden Transport mit Kooperationspflichten geschaffen werden soll.

Entscheidende Kritikpunkte des Wasserstoffrats am Vorschlag der Kommission sind die Ausgestaltungsvorschläge zur vertikalen und horizontalen Entflechtung für Wasserstoffnetze, mit denen der schnelle, kostengünstige Aufbau eines Wasserstoffnetzes aus dem vorhandenen Erdgasnetz in Deutschland und darüber hinaus faktisch verhindert wird. Die Nutzung von – den Wettbewerb nicht behindernden – Synergien jeglicher Art zwischen Gas- und Wasserstoffnetzen wird mit diesen Regelungen zerstört, Investitionen bleiben aus.

Die bisherige Gasrichtlinie von 2009 unterstreicht die Wichtigkeit der klaren Trennung von Markttrollen entlang der Wertschöpfungskette und sieht zur Umsetzung der vertikalen Entflechtung drei alternative Wege (Ownership Unbundling – OU, Independent System Operator – ISO, Independent Transmission Operator – ITO; siehe Anhang) vor. 19 europäische Netzbetreiber, darunter allein 11 in Deutschland, wurden von den jeweiligen Regulierungsbehörden im Rahmen des sogenannten „ITO“-Modells zertifiziert. Das ITO-Modell hat sich bewährt und das Entstehen eines liquiden Gasmarktes ermöglicht, was in der Vergangenheit auch durch die EU-Kommission und die Regulierungsbehörden bestätigt wurde. Die Vorschläge der EU-Kommission sehen nun aber eine zeitliche Begrenzung des bewährten ITO-Modells für Wasserstoffnetze bis zum Jahr 2031 vor. Das hätte zur Folge, dass Gasnetzbetreiber mit einer ITO-Zertifizierung ihr gerade in Aufbau befindliches Wasserstoffnetz bis 2031 verkaufen müssten, da ihre Anteilseigner als vertikal-integrierte Unternehmen auch in der Wasserstoff-, Strom- oder Erdgasproduktion bzw. dem entsprechenden Vertrieb aktiv sind. Dies würde auch für Stadtwerke bzw. Verteilnetzbetreiber und die dortigen Wasserstoffnetze gelten, denen gerade in Deutschland eine besondere Rolle zukommt, da ca. 90 % der Industriebetriebe an das Verteilnetz angeschlossen sind. Dieser Zwangsverkauf wäre ein tiefgreifender Eingriff in die Eigentumsrechte. Zudem wäre ein Großteil aller Finanzinvestoren und Versicherungsgesellschaften, die für die Finanzierung der Energiewende unabdingbar sind, als Shareholder weitgehend ausgeschlossen, da diese oftmals über Beteiligungen/Fonds auch in diversen Wertschöpfungsstufen beteiligt sind. Unter diesen Bedingungen würde kein Netzbetreiber in den Aufbau einer Wasserstoffinfrastruktur investieren – der Hochlauf des Wasserstoffmarktes würde in Deutschland nicht erfolgen oder mindestens entscheidend verzögert.

Deutschland und andere ITO-Länder wie Frankreich und Tschechien würden beim Aufbau der H<sub>2</sub>-Infrastruktur abgehängt, während Länder mit Ownership-Unbundling-Strukturen, wie die Niederlande und Belgien, bevorzugt würden. Aufgrund der Drehscheibenfunktion von Deutschland hätte dies auch negative Auswirkungen auf den Hochlauf in europäischen Nachbarländern. Für den vorgeschlagenen Ausschluss des ITO-Modells gibt es mit Blick auf die vergangenen 13 Jahre weder aus ökonomischen noch aus wettbewerblichen Gründen eine Veranlassung. Im Gegenteil torpediert dieser Ansatz das im Koalitionsvertrag festgelegte Ziel, den Aufbau einer leistungsfähigen Wasserstoffwirtschaft und der dafür notwendigen Import- und Transportinfrastruktur möglichst schnell voranzutreiben.

---

<sup>1</sup> Siehe auch das Sondervotum von Klima-Allianz Deutschland und Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland am Ende des Dokuments.

Die Kommissionspläne sehen außerdem extrem enge Regeln zur horizontalen Entflechtung vor. Für das Wasserstoff- und das Gasnetz einer Unternehmensgruppe sind nicht nur getrennte Gesellschaften notwendig (gesellschaftsrechtliche Trennung), sondern es sind zusätzlich ein Austausch wirtschaftlich sensibler Informationen und eine Nutzung gemeinsamer Leistungen, wie z. B. im technischen Betrieb oder in der Netzplanung, zwischen diesen beiden Tochterunternehmen weitgehend verboten (informativische und organisatorische Trennung). Die vorgesehenen Regelungen machen de facto eine ineffiziente Doppelung von Strukturen mit doppeltem Know-how-Aufbau bei gleichzeitig begrenzter Expertenverfügbarkeit notwendig. Dies ist absolut unnötig, erhöht die Kosten für Kunden und verzögert den Umstellungsprozess von Gas auf Wasserstoff. Eine gemeinsame Netzplanung für Gas und Wasserstoff mit Berücksichtigung der jeweiligen Wechselwirkungen ist durch die informativische Trennung nicht mehr möglich, und ein bruchfreier Übergang von Gas zu Wasserstoff wird damit verhindert. Dies konterkariert auch das im Koalitionsvertrag festgelegte Ziel, Netzinfrastrukturen in Zukunft stärker gemeinsam und vorausschauend zu planen. Für diese neu ausgerichtete Netzplanung sind ebenfalls weiterhin öffentliche Konsultationen und unabhängige Kontrollen von besonderer Bedeutung.

Die vorgeschlagenen Regeln zur Entflechtung müssen vor diesem Hintergrund dringend angepasst werden.

Einige Regelungen des Paketes sind vor einer abschließenden Positionierung des Wasserstoffrats zunächst im Dialog mit den Betroffenen weiter zu analysieren. Dazu gehört die vorgeschlagene Grenze für eine H<sub>2</sub>-Beimischung in das Erdgastransportnetz am Grenzübergangspunkt in Höhe von fluktuierend bis zu 5 % mit korrespondierenden Auswirkungen auf das gesamte inländische Erdgasnetz<sup>2</sup>. Dies muss in den nächsten Monaten mit den Anwendern, insbesondere bei sensiblen Industrieprozessen, auf die praktische Umsetzbarkeit geprüft werden.

Ebenfalls kritisch auf die Umsetzbarkeit zu prüfen ist der Vorschlag, die europäischen Netzkosten nahezu komplett auf den jeweiligen Ausspeisepunkt zu verlagern und spätestens ab 2031 im Wasserstoffnetz keine Transportentgelte zwischen den Mitgliedsstaaten vorzusehen. Dies würde einen komplexen finanziellen Ausgleichsmechanismus zwischen den Mitgliedsstaaten notwendig machen und könnte die Finanzierung der Infrastruktur erschweren. Insbesondere Infrastrukturbetreiber und Mitgliedsstaaten, die im Wasserstoffsystem eine Transitrolle erfüllen würden, wären bei ihren Investitionsentscheidungen von finanziellen Transferzahlungen aus anderen Mitgliedsstaaten abhängig. Die Realisierbarkeit können sie aufgrund der komplexen regulatorischen Prozesse kaum selbst beeinflussen. Zudem fehlen Übergangsregelungen für langfristige Transportverträge, die vor 2031 im Rahmen des verhandelten Netzzugangs geschlossen wurden. Dies könnte für die Vertragsparteien zu erheblichen wirtschaftlichen Risiken führen.

Ferner ist anzustreben, die erst für Ende 2024 vorzulegende Methodologie zur Berechnung von THG-Minderungen und somit zur Einhaltung der THG-Minderungsschwelle im Rahmen eines Delegierten Rechtsakts der EU-Kommission vorzuziehen, beispielsweise durch Verlagerung in die Erneuerbare-Energien-Richtlinie oder durch direkte Regelung im Rahmen des Legislativpaketes anstelle des Delegierten Rechtsakts. Dies würde Unternehmen in die Lage versetzen, früher konkrete Wasserstoffprojekte aufzusetzen.

---

<sup>2</sup> Siehe auch das Sondervotum von Klima-Allianz Deutschland und Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland am Ende des Dokuments.

Für einen funktionierenden grenzüberschreitenden Handel mit Wasserstoff ist ein entsprechendes Zertifizierungssystem notwendig. Der aktuelle Vorschlag zur Zertifizierung greift aus Sicht des NWR zu kurz, da eine einheitlich europäische und marktgängige Ausgestaltung des Zertifizierungssystems bzw. eine Ausweitung des Bilanzraums für das vorgeschlagene Massenbilanzierungssystem auf das komplette europäische Netz fehlt.

Zudem fehlen Lösungen für die Schnittstellen zwischen netzgebundenen und nicht netzgebundenen Logistikketten, die gerade in der Markthochlaufphase entscheidend sind.

## WICHTIGSTE HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Um mit dem Legislativpaket wirklich die Voraussetzungen für einen schnellen Markthochlauf zu schaffen, sind dringend Anpassungen notwendig. Die wichtigsten Handlungsempfehlungen des Nationalen Wasserstoffrats sind:

Die Regelungen zur vertikalen und horizontalen Entflechtung stellen die größten Hürden für den Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft dar und müssen von der Bundesregierung unverzüglich gegenüber der EU-Kommission adressiert werden. Um einen effizienten und schnellen Auf- und Ausbau der Wasserstoffinfrastruktur zu gewährleisten, fordert der NWR, alle drei erprobten Entflechtungsmodelle inklusive des ITO-Modells aus der bisherigen europäischen Gesetzgebung für Strom- und Gasnetze auch für Wasserstoffnetze anzuwenden. Die Limitierung des ITO-Modells bis 2030 und die Regelungen zur gesellschaftsrechtlichen, informatorischen und organisatorischen Entflechtung sind zu streichen.

Um in der Hochlaufphase des Wasserstoffnetzes bei geringer Netzauslastung bezahlbare Entgelte für die Kunden gewährleisten zu können, soll neben der Umlage die Möglichkeit zu gemeinsamen Netzentgelten für Gas und Wasserstoff mit gemeinsamer Kostenregulierung in die Verordnung aufgenommen werden.

Zudem sollte sich die Bundesregierung für eine zügige und stringente europäische Weiterentwicklung des vorgesehenen Zertifizierungssystems einsetzen, das grenzüberschreitenden Transport und Handel ermöglicht. Mindestens ist dazu eine Ausweitung des Bilanzraums des vorgeschlagenen Massenbilanzierungssystems auf das komplette europäische Netz notwendig.

Des Weiteren empfiehlt der Wasserstoffrat, dass die Bundesregierung bei der Kommission die Verlagerung des benötigten Delegierten Rechtsakts zur Methodologie der Berechnung der THG-Minderungen in die Erneuerbare-Energien-Richtlinie bzw. durch direkte Regelung im Legislativpaket im Sinne einer Beschleunigung anregt.

Der Wasserstoffrat wird Handlungsempfehlungen zu den weiteren Elementen entwickeln, sobald die Analysen zu den Prüfpunkten abgeschlossen sind.

## SONDERVOTUM

der Mitglieder des Nationalen Wasserstoffrats Dr. Christiane Averbek von der Klima-Allianz Deutschland und Verena Graichen vom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND):

Wir widersprechen der beschlossenen Auffassung, es sei „notwendig, gemeinsame Entgelte für Wasserstoff und Erdgas – gemäß der beschlossenen Position des NWR – als Möglichkeit in das europäische Rahmenwerk aufzunehmen“. Eine gemeinsame Kostenregulierung bzw. die Querfinanzierung von Wasserstoffleitungen durch die Erdgaskunden ist hoch umstritten – wir haben dies auch bereits an anderer Stelle im NWR betont und in einem Sondervotum festgehalten. Sie birgt langfristig schwer abschätzbare Preisrisiken für die Haushalte und schafft unter Umständen einen finanziellen Automatismus für die umfassende Umstellung des bestehenden Erdgasnetzes auf Wasserstoff ohne ausreichende System- und Einzelfallanalyse. Stattdessen fordern wir, dass die europäischen Energienetze in Hinblick auf die Erreichung der Klimaziele stärker vorausschauend und gemeinsam geplant werden. Das entspricht auch dem im Koalitionsvertrag vereinbarten Konzept der Klimaneutralitätsnetze sowie dem Vorgehen in der EU-Strommarktverordnung. Dabei sind uns öffentliche Konsultationen und unabhängige Kontrollen weiterhin wichtig, um beispielsweise durch Gutachten zu prüfen, ob der Neu- oder Umbau einer Leitung durch effizientere Lösungen ersetzt werden kann. Es ist im Interesse aller, dass eine bedarfsgerechte Infrastruktur geschaffen wird und stranded assets vermieden werden.

Zweitens muss aus unserer Sicht der NWR das Vorhaben der EU, eine Beimischung von Wasserstoff in das Erdgastransportnetz in Höhe von fluktuierend bis zu 5 % zu erlauben, klar ablehnen. Wir begrüßen, dass der NWR in seiner Stellungnahme fordert, dass die Beimischung „mit den Anwendern, insbesondere bei sensiblen Industrieprozessen, auf die praktische Umsetzbarkeit geprüft werden“ soll. Neben der Beeinträchtigung von Anwendungen, die auf Wasserstoffbeimischung sensibel reagieren, ist jedoch auch eine Beeinträchtigung des Klimaschutzes zu befürchten, wenn Beimischung in diesem Ausmaß genehmigt werden soll. Studien zeigen, dass die positive Klimawirkung von grünem Wasserstoff bei einem Einsatz in der Industrie (insbesondere in der Stahlindustrie) um ein Vielfaches höher ist, als wenn er einfach im Erdgasnetz „verschwindet“. Zudem birgt die Beimischung die Gefahr, dass Erdgas damit „grün“ gelabelt und die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen und fossiler Infrastruktur unnötig verlängert wird, ohne dass ein mit Klimaneutralität zu vereinbarender Transformationspfad verbindlich und zeitnah umsetzbar vorliegen würde.

### DER NATIONALE WASSERSTOFFRAT

Mit der Verabschiedung der Nationalen Wasserstoffstrategie hat die Bundesregierung am 10. Juni 2020 den Nationalen Wasserstoffrat berufen. Der Rat besteht aus 26 hochrangigen Expertinnen und Experten der Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, die nicht Teil der öffentlichen Verwaltung sind. Die Mitglieder des Wasserstoffrats verfügen über Expertise in den Bereichen Erzeugung, Forschung und Innovation, Dekarbonisierung von Industrie, Verkehr und Gebäude/Wärme, Infrastruktur, internationale Partnerschaften sowie Klima und Nachhaltigkeit. Der Nationale Wasserstoffrat wird geleitet durch Katherina Reiche, Parlamentarische Staatssekretärin a. D.

Aufgabe des Nationalen Wasserstoffrats ist es, den Staatssekretärsausschuss für Wasserstoff durch Vorschläge und Handlungsempfehlungen bei der Umsetzung und Weiterentwicklung der Wasserstoffstrategie zu beraten und zu unterstützen.

◆ Kontakt: [info@leitstelle-nws.de](mailto:info@leitstelle-nws.de), [www.wasserstoffrat.de](http://www.wasserstoffrat.de)

## ANHANG

Mit den Regelungen zur vertikalen Entflechtung wird die klare Trennung von Marktrollen entlang der Wertschöpfungskette umgesetzt. Der aktuelle europäische Regulierungsrahmen für Strom- und Gasnetzbetreiber gibt drei Varianten der vertikalen Entflechtung:

### ◆ ITO – Independent Transmission Operator

Der ITO-zertifizierte Netzbetreiber ist ein vom Eigentümer vollständig funktional getrenntes, selbstständiges Unternehmen. Der ITO-zertifizierte Netzbetreiber ist Eigentümer der Infrastruktur und trifft unternehmerische Entscheidungen über die Organisation und den Netzbetrieb unabhängig. Hierfür muss der Eigentümer dem ITO die nötige finanzielle, technische und personelle Ausstattung zur Verfügung stellen. Es sind zudem umfangreiche Regelungen zur personellen Trennung einzuhalten und Gleichbehandlungsprogramme aufzulegen. Beim ITO-Modell kann ein Netzbetreiber im Eigentum von Finanzinvestoren oder Konzernverbänden sein, die auch auf anderen Stufen der Wertschöpfungskette aktiv sind. Das ITO-Modell ist das in Deutschland vorherrschende Modell sowohl bei Gas als auch Stromnetzbetreibern.

### ◆ Ownership Unbundling

Beim Ownership Unbundling darf der Netzbetreiber nicht durch Personen oder Unternehmen kontrolliert werden, die gleichzeitig die Kontrolle über ein Unternehmen ausüben, welches auf den Stufen der Gewinnung, Erzeugung oder des Vertriebs von Energie an Kunden tätig ist. In der Praxis wird dieses Entflechtungsmodell hauptsächlich von staatseigenen Netzbetreibern und von (börsennotierten) Unternehmen angewendet, bei denen diversifizierte Eigentumsverhältnisse keine individuelle Kontrolle eines relevanten Anteilseigners zulassen. Ist der Staat bei staatseigenen Netzbetreibern auch auf anderen Stufen der Wertschöpfungskette engagiert, müssen diese Beteiligungen und der Netzbetreiber lediglich durch unterschiedliche Ministerien kontrolliert werden.

### ◆ ISO – Independent System Operator

Beim ISO-Modell muss der Betrieb des Netzes einschließlich der Wartung und des Ausbaus einem völlig eigenständigen dritten Unternehmen (dem ISO) übertragen werden. Der Eigentümer hat kein Mitspracherecht bei den Entscheidungen des unabhängigen Dritten, muss jedoch das betriebliche Risiko für Investitionen übernehmen, das er weder in der Höhe noch in der Ausgestaltung beeinflussen oder begrenzen kann. Das ISO-Modell wurde in der Vergangenheit im Strom- und Gassektor nur in sehr wenigen Einzelfällen genutzt.

### Bei Interesse oder Rückfragen wenden Sie sich bitte an:

Leitstelle Wasserstoff

info@leitstelle-nws.de, www.wasserstoffrat.de