

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



16.09.2024

Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zur Konsultation zu Wasserstofffahrplänen

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen, dass mit den Wasserstoff-Fahrplänen ein Teilsegment der Wärmeplanung für die Umsetzung der Mindestanforderungen klarer umrissen wird. Richtig ist, dass ein vom Bundeswärmepanungsgesetz unabhängiger Begriff für die Wasserstoff-Gebiete eingeführt wird („Umstellungsgebiet“). Dies hilft, Missverständnisse im Zusammenhang des Bundeswärmepanungsgesetzes zu vermeiden.

Wir unterstützen grundsätzlich den vorliegenden Festlegungsentwurf, der das Format eines Fahrplans, die Art der dafür vorzulegenden Nachweise, die Art der Übermittlung sowie die Methodik zur Überprüfung von Wasserstofffahrpläne festlegt. Wichtig ist dabei die verbindliche und rechtssichere Ausgestaltung der gesetzlichen Vorgaben für Letztverbraucher. Gebäudeeigentümer, die der EE-Pflicht nach dem GEG unterliegen, sollten die Entscheidung, ob die Ausnahmeregelung nach § 71k GEG in Anspruch genommen und eine wasserstoffbetriebene Heizungsanlage angeschafft werden kann, auf der Grundlage gesicherter und verbindlicher Informationen treffen können.

Sehr kritisch sehen wir jedoch den Vorschlag der BNetzA, nach der die Kommune gemeinsam mit dem Netzbetreiber einreichende Stelle für Wasserstofffahrpläne sein und pro ausgewiesenem Wasserstoffnetzausbaugbiet gemeinsam einen Fahrplan einreichen sollen. Diesen Vorschlag lehnen wir ab.

Wir betonen dabei, dass im Festlegungsentwurf keine Finanzierungsvorschläge für die Erstellung der Fahrpläne zu finden sind (z. B. Vergleichbar mit der Förderung bzw. den Konnexitätszahlungen für die Wärmeplanung). Das Aufstellen von Wasserstofffahrplänen wäre dann aber mit nicht unerheblichen finanziellen und personellen Belastungen für die Kommune verbunden und würde das vorhandene Personal in der Verwaltung nach der Erstellung der kommunalen Wärmeplanung erneut fachlich und administrativ binden. Dieses Personal sollte eigentlich mit der Umsetzung der Wärmepläne und der Kontrolle der Zielerreichung gebunden sein. Ohne Vergabe an einen externen Dienstleister könnte die zusätzlich, neue Aufgabe Planerstellung also vermutlich nicht geleistet werden.

Wir weisen darauf hin, dass eine plausible Erstellung des von der BNetzA geforderten Fahrplans, bis hin zu einer sehr konkreten maßnahmen- und straßenzugsbezogenen Beurteilung, zum aktuellen Zeitpunkt aufgrund der insgesamt noch unklaren Entwicklungen faktisch nicht

möglich ist. Hierzu dürfte sich auch vor dem Abschluss der KWP keine wesentliche Konkretisierung ergeben (Verfügbarkeit und Marktpreis). Für die Betreiber der Erdgasnetze gibt es noch zu wenig verlässliche Grundlagen, um einen sachgerechten Businessplan zu erstellen (Finanzierung der H₂-Verteilnetze und gesicherte Abnahmemengen). Damit kann auch keine Zusage für die Umstellung eines bestehenden Erdgasnetzes auf Wasserstoff mit konkreten Maßnahmen- und Kostenangaben gegeben werden.

Aktuell steht die Versorgung der Industrie im Fokus. Aber auch hierzu fehlen wichtige Grundlagen, um eine verlässliche Prognose für ein Geschäftsmodell tätigen zu können. Die kommunalen Spitzenverbände vertreten die Ansicht, dass Wasserstoff aufgrund der voraussichtlichen Preisentwicklung für Privatkunden voraussichtlich keine verbreitete Alternative zur Beheizung darstellt. Wasserstoff wird primär für die Industrie sowie in Kraftwerken zur Abdeckung von Spitzenlasten eine relevante Rolle spielen. Dementsprechend gehen wir aktuell davon aus, dass Wasserstoff künftig nicht in nennenswertem Umfang dezentral in der Wärmeversorgung von Haushalten eingesetzt wird.

Im Einzelnen nehmen wir zu den geplanten Änderungen wie folgt Stellung:

1. Einreichung des gemeinsamen Fahrplans von Netzbetreiber und zuständiger Stelle

Den Vorschlag der BNetzA lehnen wir entschieden ab, nach dem die Kommune gemeinsam mit dem Netzbetreiber einreichende Stelle für Wasserstofffahrpläne sein und pro ausgewiesenem Wasserstoffnetzausbaugebiet gemeinsam einen Fahrplan einreichen soll. Hierzu fehlt es in der Kommune an technischer Kompetenz und der flächendeckenden Möglichkeit, beim Netzbetreiber die notwendigen Einblicke in die technischen Voraussetzungen zu erhalten. Dieser Vorgang würde den Aufbau weiterer Kapazitäten und Kompetenzen erfordern, der die Kommune fachlich, zeitlich und finanziell erheblich herausfordern würde.

Die nach Landesrecht für die Wärmeplanung zuständige Stelle und der jeweils zuständige Netzbetreiber sollen gemeinsam für die Erstellung des Wasserstoff-Fahrplans zuständig sein. Wir halten eine Beschränkung auf den Netzbetreiber als die einreichende Stelle für zwingend erforderlich.

Es ist richtig, dass die hohen Anforderungen, die an den Fahrplan gestellt werden, nur in Zusammenarbeit zwischen der Kommune (hat die Daten aus der KWP) und dem Erdgasnetzbetreiber (hat die Kenntnisse über das Erdgasnetz und das Knowhow für die Netzumstellung) erfüllt werden können. Insbesondere sind die notwendigen Daten zur Gebäudestruktur, zu Bauungsplänen, einem eventuell vorliegenden Anschluss- und Benutzungszwang oder Angaben zu den betriebenen Heizungsanlagen etc., die den Netzbetreibern nicht vorliegen, von der zuständigen Stelle zur Verfügung zu stellen.

In einen verbindlichen Fahrplan kann die Kommune aber nicht mit gleicher Verantwortung eingebunden werden, denn

- Die Kommune können keinen Einfluss auf Ausbauziele eines am Markt orientierten Versorgers nehmen.

- Der Wasserstoffpreis stellt ein für den Bürgerinnen und Bürger unkalkulierbares Risiko dar und die Wasserstoffversorgung in naher Zukunft nicht als ausreichend gesichert angesehen werden kann. Es gibt noch keine Zusagen der vorgelagerten Ferngasbetreiber für den Beginn der Wasserstofflieferung und die zur Verfügung stehende Menge für die nachgelagerten Verteilnetze. Es ist daher nicht absehbar, wann sichere Eingangsparameter für eine belastbare Planung vorliegen. Auch ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt völlig unklar, ob und in welcher Menge eine lokale Produktion aufgebaut wird.
- Es liegen noch keine Preise für Wasserstoff vor, mit denen eine verlässliche Prognose hinsichtlich der möglichen zukünftigen Kundenbedarfe in 2035 bis 2045 erstellt werden könnte. Des Weiteren ist auch bei Erdgas die Preisentwicklung, bezogen auf die CO₂-Besteuerung, nur schwer zu prognostizieren. Denn ab 2027 soll für die CO₂-Emissionen von Verkehr und Gebäudewärme ein europäisches Emissionshandelssystem eingeführt werden. Auch dies wird direkten Einfluss auf die zukünftige Entwicklung der Heizungsanlagen in Gebäuden und mögliche Wechsel auf dezentrale Systeme, wie z.B. Wärmepumpen, (Lock-in Effekt) haben.
- Es existiert für die zukünftigen Verteilnetzbetreiber noch kein Finanzierungsmechanismus. Außerdem verlangt der Fahrplan einen detaillierten Umstellungsplan, zuzüglich einer Aussage wie mit Anlagen umgegangen wird, die nicht wasserstoffvertraglich sind.

Gerade die Prognose der Wasserstoffhältlichkeit ist extrem schwierig, da viele Kommunen keinen eigenen Wasserstoff in ausreichender Menge produzieren können und so auf die Zuführung von außen mit all den damit verbundenen Unwägbarkeiten angewiesen sind.

Die Kommunen übernehmen also ein unternehmerisches Risiko, das nicht abzuschätzen ist. Zu bedenken ist, dass wenn es in der Zwischenzeit einen Wechsel des Netzbetreibers gibt oder sogar eine Insolvenz dessen, wird es Forderungen an die Kommune als einreichende und damit mitverantwortliche Stelle geben. Da die Kommunen bisher als Kontrollorgane der Netzbetreiber fungieren, findet hier eine komplette Rollenumkehr statt.

Die Kernkompetenz zum Netzausbau muss bei den energiewirtschaftlichen Unternehmen (zuständiger Netzbetreiber und Energieversorger) verbleiben. Zudem sind Kommunen zwar in der Regel, aber nicht flächendeckend an den örtlichen Netzbetreibern beteiligt. In einigen Fällen sind zwar gemeinsame Entscheidungen erforderlich, eine gemeinsame Erstellung sehen wir daher extrem kritisch.

Ein weiterer kritischer Punkt ist die rechtliche Einstufung des verbindlichen Fahrplans. Die Bundesnetzagentur ist der Ansicht, dass die betroffenen Verteilnetzbetreiber und die planungsverantwortliche Stelle einen Vertrag im Innenverhältnis schließen. Diese Interpretation ist weder erforderlich noch sinnvoll und schafft rechtliche Unsicherheiten, insbesondere bei Haftungsfragen gegenüber Gebäudeeigentümern, falls der Fahrplan nicht fristgerecht umgesetzt wird. Wir plädieren dringend dafür, die Auslegung der gemeinsamen Planabgabe als vertragliche Bindung zu überdenken, um mögliche Konflikte zu vermeiden.

Zudem müssen die Entflechtungsvorgaben für Netzbetreiber beachtet werden. Die Netzbetreiber sind weder Betreiber von Erzeugungsanlagen noch von Speichern. Die planungsverantwortliche Stelle verfügt ebenfalls nicht über Erzeugungsanlagen oder Gasspeicher im geplanten Gebiet. Die von der Bundesnetzagentur geforderten Garantien für die Wasserstoffversorgung wie Einspeiseverträge, Speichernutzungsverträge, Absichtserklärungen und vorvertragliche Absprachen können bei einem Planungshorizont bis zum Jahr 2045 nicht bereits im Jahr 2028 umfassend vorliegen.

2. Umsetzung der Art. 56 und 57 Gasbinnenmarktrichtlinie

Wir erachten die schnellstmögliche Umsetzung der EU-Gasrichtlinie (Artikel 56 und 57) bzgl. Transformationsplanung der Erdgasnetze und H2-Entwicklungsplanung als zentrales Instrument. Es sollte vermieden werden, dass die Fahrpläne nach § 71k GEG zusätzlich in eine Transformationsplanung überführt werden müssen.

Eine solche Vorgabe würde bürokratischen und planerischer Mehraufwand für die Erstellung und Prüfung bedeuten. Daher sollte sichergestellt werden, dass die Entwicklungspläne für die zukünftigen Wasserstoffverteilernetze so auszugestaltet sind, dass diese zukünftig eine Grundlage für die verbindlichen Fahrpläne nach § 71k GEG sind oder diese idealerweise ersetzen.

3. Zeitschiene

Wir widersprechen der Ansicht der Bundesnetzagentur, dass die einreichenden Stellen darlegen können, wie man sich die H2-Beschaffung für das Zieljahr vorstellt und warum dadurch eine für den Verbraucher gesicherte Versorgung des Gebiets angenommen werden kann. Eine derartige Prognose ist zu jetzigen Kenntnisstand nicht möglich. Daher sehen wir die Realisierbarkeit der Festlegung von Umstellungsgebieten und der Erstellung von H2 Fahrplänen bis zum 30. Juni 2028 sehr kritisch.

Die Fahrpläne sollen zur ersten Genehmigung bei der Bundesnetzagentur bis spätestens 30. Juni 2028 eingereicht werden. Die Fahrpläne orientieren sich örtlich an dem durch die nach Landesrecht für die Wärmeplanung zuständige Stelle innerhalb der kommunalen Wärmeplanung ausgewiesenen Wasserstoffnetzausbaubereich (§ 26 WPG). Die Gebietsausweisung ist aber nicht Teil der Wärmeplanung, sondern ein separater, nächster Schritt. Für die Entscheidung über die Ausweisung ist gegebenenfalls eine Strategische Umweltprüfung oder eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVP-Gesetz wiederum mit eigener Verfahrensdauer nötig. Dies bestimmt sich nach dem UVP-Gesetz (vgl. § 24 Absatz 3 WPG). Je nach Zeitpunkt der Fertigstellung der kommunalen Wärmeplanung und Zeitpunkt der Gebietsausweisung wäre es zeitlich sehr kritisch, bis zur Frist 30. Juni 2028 noch einen Fahrplan gemäß § 71k GEG aufzustellen. Denn auch wenn nach Festlegungsentwurf dabei an vielen Stellen auf die Erfahrungen und Ergebnisse der Wärmeplanung zurückgegriffen werden können, ist die Planerstellung erneut mit einem umfangreichen planerischen Teil verbunden: Beschreibung Ist-Zustand und Ziel-Zustand sowie prognostische Entwicklung des Umstellungsgebiets, Zwischenschritte der Umstellung der Infrastruktur, Darstellung der Treibhausgasemissionen für

1990 und Minderung der Emissionen in 2035 und 2040 im Vergleich zu 1990, Einreichung eines Businessplans.

Nach den etablierten NEP-Prozessen ist mit einer Bestätigung des NEP 2027 durch die BNetzA aber erst zum 30. Juni 2028 zu rechnen. Zu diesem Termin müssten aber bereits die relevanten Fahrpläne genehmigt worden sein, was voraussichtlich nicht der Fall sein wird. Mit der vorgesehenen Frist zur Vorlage der Fahrpläne bei der BNetzA ebenfalls bis zum 30. Juni 2028 liegt hier eine Inkonsistenz bezüglich des Ineinandergreifens der betroffenen Fristenregelungen vor.

4. Weitere Hinweise

Darüber hinaus weisen wir auf zwei geplante Regelungen hin, die sie nicht mittragen würden:

- In Teilen geht der Festlegungsentwurf über die Regelungen des §71k hinaus. So ist nicht nachvollziehbar, wofür die Angaben zu Anteilen von Biomethan aus Einspeiseanlagen am Netz notwendig sind.
- Die Netzbetreiber sind aufgrund von Entflechtungsvorgaben weder Betreiber von Erzeugungsanlagen noch von Speichern. Die planungsverantwortliche Stelle verfügt ebenfalls nicht über Erzeugungsanlagen oder Gasspeicher im beplanten Gebiet.