

KOSTENEFFIZIENZ IM ENERGIEWIRTSCHAFTSGESETZ VERANKERN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften

9. August 2023

Impressum

**Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände –
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.**

Energie und Bauen

Energie@vzbv.de

Rudi-Dutschke-Straße 17

10969 Berlin

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister und im europäischen Transparenzregister registriert. Sie erreichen die entsprechenden Einträge [hier](#) und [hier](#).

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN	4
1. Regionalszenarien veröffentlichen	4
2. Rückbau der Gasnetze frühzeitig planen und auf ansteigende Netzentgelte angemessen reagieren	4
3. Szenariobasierte Planung von Fernleitungsnetzen gesetzlich verankern	5
4. Kosten für den Ausbau der Wasserstoffnetze verursachergerecht verteilen	6
5. Systementwicklungsstrategie ins EnWG aufnehmen	7
6. Einführung einer bundeseinheitlichen Preisaufsicht für Fernwärme	7

I. ZUSAMMENFASSUNG

Die Bundesregierung hat am 24. Mai 2023 den Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften beschlossen. Mit dem Gesetzentwurf reagiert die Bundesregierung auf ein Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH).¹ In dem Urteil wurde unter anderem die fehlende Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörde von normativen Vorgaben des nationalen Gesetzgebers in Deutschland beanstandet. Bei der Netzzugangs- und Netzentgeltregulierung soll demnach eine ausschließliche Zuständigkeit und Unabhängigkeit der Bundesnetzagentur (BNetzA) bestehen. Der vorliegende Regierungsentwurf sieht daher vor, die erlassenen Rechtsverordnungen in diesem Gebiet nach Ablauf einer Übergangszeit vollständig aufzuheben. Dies ermöglicht der BNetzA eine inhaltliche Fortführung der bisherigen Regulierungspraxis. Gleichzeitig kann die BNetzA Anpassungen auch vor Ablauf der Übergangszeit vornehmen. Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) begrüßt diese pragmatische Lösung, die in der Übergangszeit Kontinuität in der Regulierung sicherstellt.

Der Regierungsentwurf beinhaltet neben der Umsetzung des EuGH-Urteils weitere Änderungen im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG). Zum einen soll eine Höherauslastung des bestehenden Stromnetzes ermöglicht werden. Zum anderen ist die Einrichtung eines Wasserstoff-Kernnetzes vorgesehen. Dieses soll vorwiegend dem überregionalen Transport von Wasserstoff dienen. Laut Entwurf sollen die Fernleitungsnetzbetreiber Gas (FNB) der BNetzA drei Wochen nach Inkrafttreten des Gesetzes einen Antrag zur Genehmigung des Wasserstoff-Kernnetzes vorlegen. Der Antrag soll Leitungen enthalten, deren Inbetriebnahme bis zum Jahr 2032 erfolgt.

Aus Sicht des vzbv bestehen neben den im Regierungsentwurf geplanten Maßnahmen noch weitere Anpassungsbedarfe im EnWG, um das Energiesystem kosteneffizienter auszurichten.

Der vzbv begrüßt unter anderem,

- ❖ dass Betreiber von Gasnetzen die von ihnen langfristig erwartete Entwicklung der durch sie erhobenen Netzentgelte bis zum Jahr 2045 veröffentlichen sollen,
- ❖ dass der bisherige Energielieferant den Kund:innen künftig in Textform den Zugang der Kündigung bestätigen müssen soll (§ 41 EnWG).

Der vzbv fordert unter anderem

- ❖ zu überprüfen, welche Änderungen des Ordnungsrahmens benötigt werden, um den Anstieg der Netzentgelte so weit wie möglich zu begrenzen,
- ❖ Vorgaben zur szenariobasierten Planung von Gas-Fernleitungsnetzen in das EnWG aufzunehmen,
- ❖ die Kosten für den Ausbau der Wasserstoffnetze verursachergerecht zu verteilen,
- ❖ die Systementwicklungsstrategie in das EnWG aufzunehmen.

¹ vgl. Bundesregierung, 2023: Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/gesetzentwurf-der-bundesregierung-zur-anpassung-des-energierechts-an-unionsrechtliche-vorgaben-und-zur-aenderung-weiterer-energierechtlicher-vorschriften.pdf?__blob=publicationFile&v=8, zuletzt abgerufen am 08.08.2023.

II. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN

1. REGIONALSCENARIEN VERÖFFENTLICHEN

In den nächsten Jahren steigen durch die starke Zunahme von Elektroautos und elektrisch betriebenen Wärmepumpen die Anforderungen an das Stromnetz. Deshalb müssen insbesondere die Stromverteilnetze, um- und ausgebaut werden. Im Rahmen des Gesetzes zur Änderung des Energiewirtschaftsrechts im Zusammenhang mit dem Klimaschutz-Sofortprogramm und zu Anpassungen im Recht der Endkundenbelieferung aus dem Jahr 2022 wurde festgelegt, dass Stromverteilnetzbetreiber erstmals zum 30. April 2024 einen Netzausbauplan vorlegen müssen.² Der Netzausbauplan ist dabei auf Grundlage eines Regionalszenarios zu erstellen. Das Regionalszenario soll laut § 14d Absatz 3 EnWG Angaben zu bereits erfolgten, erwarteten und maximal möglichen Anschlüssen der verschiedenen Erzeugungskapazitäten und Lasten, Angaben zu den zu erwartenden Ein- und Ausspeisungen sowie Annahmen zur Entwicklung anderer Sektoren, insbesondere des Gebäude- und Verkehrssektors beinhalten. Der Regierungsentwurf sieht nun vor, dass diese Regionalszenarien nach ihrer Fertigstellung unverzüglich der Regulierungsbehörde vorzulegen sind. Die Verteilnetzbetreiber haben zudem im Juni 2023 für alle sechs Planungsregionen das jeweilige Regionalszenario auf ihrer Internetplattform veröffentlicht.³ Der vzbv begrüßt dieses transparente Vorgehen. Die verpflichtende Veröffentlichung sollte auch im EnWG verankert werden.

VORSCHLAG ÄNDERUNG § 14D ABSATZ 3 SATZ 4 ENWG

Das Regionalszenario ist durch die Betreiber von Elektrizitätsverteilernetzen spätestens zehn Monate bevor der jeweilige Netzausbauplan der Regulierungsbehörde vorzulegen ist, fertigzustellen, unmittelbar zu veröffentlichen und der Regulierungsbehörde vorzulegen.

2. RÜCKBAU DER GASNETZE FRÜHZEITIG PLANEN UND AUF ANSTEIGENDE NETZENTGELTE ANGEMESSEN REAGIEREN

Durch die zunehmende Nutzung von Wärmepumpen und Fernwärme wird die Anzahl von privaten Haushalten, die an das Erdgasverteilnetz angeschlossen sind, in den nächsten Jahren und Jahrzehnten deutlich zurückgehen. Gleichzeitig wird wahrscheinlich lediglich ein deutlich kleineres Netz für grünen Wasserstoff und andere grüne Gase benötigt. Daher ist laut Berechnungen von Agora Energiewende mit einem Rückgang der Länge von Gasverteilnetzen zwischen 71 und 94 Prozent auszugehen.⁴

Da jedoch die Kosten für den Betrieb und die Wartung des Netzes in großen Teilen unabhängig von der Anzahl der angeschlossenen Endverbraucher:innen ist, werden sich diese Kosten auf immer weniger Nutzer:innen verteilen. Ohne Anpassung im Ordnungsrahmen müssten im Extremfall die letzten verbleibenden Kund:innen die Kosten des gesamten Netzes über die Netzentgelte tragen. Im Extremfall sind demnach laut

² vgl. Bundesrat, 2022: Bundesrat Drucksache 292/22, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2022/0201-0300/292-22.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 08.08.2023.

³ Die Regionalszenarien wurden hier veröffentlicht: <https://vnbdigital.de/service/region>

⁴ vgl. Agora Energiewende, 2023: Ein neuer Ordnungsrahmen für Erdgasverteilnetze. Analysen und Handlungsoptionen für eine bezahlbare und klimazielfunktionale Transformation, https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2022/2022-06_DE_Gasverteilnetze/A-EW_291_Gasverteilnetze_WEB.pdf, zuletzt abgerufen am 08.08.2023.

Agora Energiewende im Jahr 2045 neun- bis sechzehnfache Netzentgelte möglich. Bisher spielen diese Entwicklungen in der Planung dieser Netze bestenfalls eine untergeordnete Rolle. Um eine kosteneffiziente und klimazielkompatible Infrastrukturplanung zu gewährleisten, sollten daher der mittelfristige Rückbau und die Stilllegungspläne von Gasnetzen in der Netzentwicklungsplanung berücksichtigt werden. Um eine kosteneffiziente und klimazielkompatible Infrastrukturplanung zu gewährleisten, sollte daher der mittelfristige Rückbau und die Stilllegungspläne von Gasnetzen in der Netzentwicklungsplanung berücksichtigt werden.

Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht des vzbv zu begrüßen, dass im EnWG ein neuer § 23e eingefügt werden soll, nach dem Betreiber von Gasversorgungsnetzen verpflichtet werden, die langfristig zu erwartende Entwicklung der von ihnen erhobenen Entgelte bis zum Jahr 2045 abzuschätzen. Soweit eine kommunale Wärmeplanung vorliegt, müssen diese Abschätzungen auf der Internetseite der Betreiber veröffentlicht werden. Diese Regelung kann die Transparenz für Verbraucher:innen verbessern und diesen eine Orientierung über die zukünftigen Kosten ermöglichen.

Gleichzeitig ist aus Sicht des vzbv zu prüfen, wie der rechtliche Ordnungsrahmen angepasst werden muss, damit der Kostenanstieg durch die Netzentgelte in einem verträglichen Rahmen gehalten und soziale Härten vermieden werden können.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, dass der Rückbau und die Stilllegungspläne von Gasnetzen in der Netzentwicklungsplanung berücksichtigt werden. Dies sollte in § 15a EnWG verankert werden.

Der vzbv fordert, zu überprüfen, welche Änderungen des Ordnungsrahmens benötigt werden, um den Kostenanstieg bei den Netzentgelten so weit wie möglich zu begrenzen.

3. SZENARIOBASIERTE PLANUNG VON FERNLEITUNGSNETZEN GESETZLICH VERANKERN

Laut § 15a EnWG hat die Planung der Fernleitungsnetze Gas aktuell auf den von den Netznutzern angemeldeten Bedarfen zu basieren. Der vzbv kritisiert dies seit Jahren und schlägt ergänzend eine szenariobasierte Modellierung vor, welche die geltenden klimapolitischen Vorgaben berücksichtigt. Ein solches Vorgehen wird bereits seit Jahren in § 12a EnWG für die Modellierung des Stromnetzes vorgeschrieben. Die BNetzA hat die FNB in der Bestätigung des aktuellen Szenariorahmens am 20. Januar 2022 verpflichtet, „ein Konzept zu entwickeln, wie die Vorgaben des Bundes-Klimaschutzgesetzes, insbesondere die für 2045 vorgeschriebene Netto-Treibhausgasneutralität künftig im Rahmen der Netzentwicklungsplanung berücksichtigt werden können.“⁵ Die FNB haben in ihren überarbeitenden Netzentwicklungsplan Gas 2022-2032 angekündigt, in Zukunft eine szenariobasierte Modellierung für den Planungszeitraum der nächsten 15 Jahre vorzunehmen. Somit würde eine zentrale Forderung des vzbv aus früheren Stellungnahmen zum NEP Gas und zum Szenariorahmen erfüllt werden.⁶ Dennoch sollte

⁵ vgl. BNetzA, 2022: Bestätigung des Szenariorahmens für den Netzentwicklungsplan Gas 2022-2032, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/NetzentwicklungUndSmartGrid/Gas/NEP_2022/NEP_Gas2022_Bestaetigung_BNetzA.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 08.08.2023.

⁶ vgl. vzbv, 2023: Gasnetze kosteneffizient und im Einklang mit den Klimaschutzziele planen, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2023-02/Stellungnahme_NEP_Gas_2032_final.pdf, zuletzt abgerufen am 08.08.2023.

sich die Vorgabe einer solchen szenariobasierte Modellierung auch im EnWG wiederfinden. Der vzbv fordert zudem, dass der Betrachtungshorizont der Netzplanung auf das Jahr 2045, dem Zeitraum der Treibhausgasneutralität, ausgeweitet wird.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, Vorgaben zu szenariobasierter Planung von Gas-Fernleitungsnetzen in das EnWG aufzunehmen.

4. KOSTEN FÜR DEN AUSBAU DER WASSERSTOFFNETZE VERURSACHERGERECHT VERTEILEN

Der Regierungsentwurf sieht vor, durch Einfügung eines § 28r EnWG Voraussetzungen für die Schaffung eines Wasserstoffkernnetzes zu schaffen. Dieses soll laut Absatz 1 wirksame Maßnahmen enthalten, um die zukünftigen wesentlichen Wasserstoffproduktionsstätten und die potenziellen Importpunkte mit den wesentlichen Wasserstoffverbrauchspunkten und Wasserstoffspeichern zu verbinden. Somit soll es vorwiegend der Ermöglichung eines überregionalen Transports von Wasserstoff dienen. Laut Absatz 2 sollen die FNB der BNetzA drei Wochen nach Inkrafttreten des Gesetzes einen Antrag zur Genehmigung des Wasserstoffkernnetzes vorlegen.

Aus Sicht des vzbv ist eine Nutzung von Wasserstoff in den kommenden Jahren und Jahrzehnten prioritär in der Stahl- und Chemieindustrie und in Teilen des Verkehrssektors zu erwarten. Für private Verbraucher:innen wird Wasserstoff, zumindest mittelfristig, keine relevante Rolle spielen.⁷ An das Wasserstoffkernnetz werden somit vorwiegend Industrieunternehmen oder Elektrolyseure angeschlossen. Daher dürfen die privaten Verbraucher:innen auch nicht mit den Kosten zum Aufbau eines Wasserstoffnetzes für industrielle Zwecke belastet werden. Es muss das Nutzerprinzip gelten: die Finanzierung der Wasserstoffnetze muss von denjenigen getragen werden, die den Wasserstoff nutzen. Eine wie von den FNB im Netzentwicklungsplan Gas 2022-2032 vorgeschlagene gemeinsame Regulierung und Finanzierung der Erdgas- und Wasserstoffinfrastruktur lehnt der vzbv daher ab.⁸

Eine Trennung der Entgelte erhält die jeweiligen unterschiedlichen Energiemarktpreise und trägt somit zur Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Erdgas- und Wasserstoffmarktes bei. Eine hohe Kostentransparenz ermöglicht zudem eine rasche Identifikation von möglichen Barrieren beim Aufbau des Wasserstoffnetzes und kosteneffizienten Zwischenschritten. Durch eine getrennte Finanzierung wird auch bei regulierten Netzbetreibern vermieden, dass ungenutzte Leitungen entstehen oder Leitungen von Kund:innen finanziert werden müssen, die die Leitung gar nicht nutzen können oder wollen. Aus diesem Grund muss die Querfinanzierung spezieller Wasserstoffinfrastruktur durch die Nutzer:innen der Gasnetze ausgeschlossen werden.

⁷ vgl. Fraunhofer IEE, 2020: Wasserstoff im zukünftigen Energiesystem: Fokus Gebäudewärme. Studie zum Einsatz von H₂ im zukünftigen Energiesystem unter besonderer Berücksichtigung der Gebäudewärmeversorgung im Auftrag des IZW e.V., https://www.iee.fraunhofer.de/content/dam/iee/energiesystemtechnik/de/Dokumente/Studien-Reports/FraunhoferIEE_Kurzstudie_H2_Gebaedewaerme_Final_20200529.pdf, zuletzt abgerufen am 08.08.2023.

vgl. Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung PIK, 2021: Die Rolle von Wasserstoff im Gebäudesektor – Vergleich technischer Möglichkeiten und Kosten defossilisierter Optionen der Wärmeerzeugung (Ariadne-Analyse), <https://ariadneprojekt.de/publikation/analyse-wasserstoff-im-gebuedesektor>, zuletzt abgerufen am 08.08.2023.

⁸ vgl. FNB Gas, 2022: Netzentwicklungsplan Gas 2022–2032, https://fnb-gas.de/wp-content/uploads/2021/10/2022_12_20_FNB_GAS_2022_P3_NEP_Konsultation_DE.pdf, zuletzt abgerufen am 08.08.2023.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, dass die Kosten für die Wasserstoffinfrastruktur von denjenigen bezahlt wird, die den Wasserstoff nutzen, das heißt von den entsprechenden Industriesektoren und nicht von den privaten Verbraucher:innen.

5. SYSTEMENTWICKLUNGSSTRATEGIE INS ENWG AUFNEHMEN

Bisher bestehen sowohl für die Stromnetze als auch für die Gasnetze separate, nicht auf einander abgestimmte Infrastrukturplanungen. Eine integrierte Planung von Energieinfrastrukturen, die zu einem kosteneffizienten Energienetz beitragen kann, wird aktuell weiterhin erschwert. Denn weiterhin sind die Eingangsgrößen und Zeitpläne der verschiedenen Planungsprozesse nicht aufeinander abgestimmt. Um diese zu koordinieren, hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) im Jahr 2022 den Prozess der Systementwicklungsstrategie (SES) gestartet.

Der vzbv begrüßt dies. Innerhalb dieses Prozesses soll ein strategisches Leitbild und eine Transformationsstrategie entwickelt werden. Zudem sollen anhand einer Sektoren- und Programmkoordination konkret umzusetzende Maßnahmen und quantitative Eingangsgrößen definiert werden, die bestimmte Teilgebiete des Energiesystems betreffen. Diese sollen als Vorgaben für die Netzentwicklungsprozesse Strom und Gas/Wasserstoff dienen.⁹

Dennoch ist nicht abschließend gesetzlich festgelegt, dass sich durch die SES Vorgaben für die Netzentwicklungsprozesse ergeben werden. Aus Sicht des vzbv sollte die SES ein bundespolitischer Prozess werden und zusätzliche Legitimität erhalten. Daher sollte die SES und die aus ihr resultierenden Vorgaben in das EnWG aufgenommen werden.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, die Systementwicklungsstrategie in das EnWG aufzunehmen.

6. EINFÜHRUNG EINER BUNDESEINHEITLICHEN PREISAUFSICHT FÜR FERNWÄRME

Derzeit wird in rund sechs Millionen der 43 Millionen deutschen Haushalte mit leitungsgebundener Wärme geheizt, was 14 Prozent entspricht. In Mieterhaushalten liegt der Anteil sogar bei 18 Prozent. Anders als die Strom- und Gasversorgung wird leitungsgebundene Wärme jedoch aktuell nicht über das EnWG reguliert. Obwohl es sich bei Wärmenetzen um natürliche Monopole handelt, bei denen die Anbieter keinen Wettbewerb fürchten müssen, erfolgt nach wie vor keine systematische Kontrolle der Preise und der Preiszusammensetzung in diesem Sektor. Da zumindest mittelfristig nicht davon ausgegangen werden kann, dass sich für einzelne Netze ein funktionierender Wettbewerb entwickelt, sollte dies geändert werden.

Auf Bundesebene hat sich beispielsweise die BNetzA als verlässlicher Partner für die Kontrolle und Regulierung der länderübergreifenden Strom- und Gasnetze etabliert. Auch Veröffentlichungspflichten für Energieanbieter und Netzeinspeiser, etwa die Kraftwerksliste oder das Marktstammdatenregister, organisiert die BNetzA zuverlässig. Alternativ wäre eine Preisaufsicht auch beim Bundeskartellamt vorstellbar, das aktuell im

⁹ vgl. BMWK, 2022: Die Systementwicklungsstrategie als Rahmen für die Transformation zum klimaneutralen Energiesystem, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/ses-prozess-und-beteiligung.pdf?__blob=publication-File&v=1, zuletzt abgerufen am 08.08.2023.

Rahmen der Untersuchungen zum möglichen Missbrauch der Energiepreisbremsen neue Kompetenzen und Erfahrungen in diesem Umfeld aufbaut.

Die Einführung einer bundeseinheitlichen Preisaufsicht ist auch deshalb geboten, weil die Bedeutung von Wärmenetzen durch den zunehmenden Ersatz von Öl- und Gasheizungen in den kommenden Jahren signifikant steigen wird. Das Ziel der Bundesregierung ist es, dass sich die Anzahl der an die Wärmenetze angeschlossenen Gebäude bis 2045 gegenüber heute in etwa verdreifacht. Dies soll durch einen deutlich beschleunigten Ausbau der Wärmenetze erreicht werden. Mittelfristig sollen jährlich mindestens 100.000 Gebäude neu an Wärmenetze angeschlossen werden.

Der vzbv begrüßt dieses Ziel grundsätzlich und hat die entsprechende Erklärung zum Fernwärmegipfel des BMWK im Juni 2023 mitgezeichnet.¹⁰ Allerdings müssen nach Auffassung des vzbv zunächst die Rahmenbedingungen für Wärmekund:innen verbessert werden. Mehr Fernwärme muss gleichzeitig auch mehr Verbraucherschutz bedeuten. Nur so können Wärmenetze zu einer attraktiven und gesellschaftlich breit akzeptierten Lösung für eine zunehmende Zahl von Verbraucher:innen werden.¹¹ Die Verankerung einer bundeseinheitlichen Preisaufsicht für Wärmenetze im EnWG wäre hierfür ein wichtiger erster Schritt.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert eine systematische und bundeseinheitliche Preisaufsicht zur einheitlichen Kontrolle der Preise und ihrer Zusammensetzung in der Fernwärme.

¹⁰ Vgl. BMWK, 2023: Breites Bündnis für mehr Tempo beim Aus- und Umbau der Wärmenetze; <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2023/06/20230612-aus-und-umbau-waermentetze.html>, aufgerufen am 08.08.2023

¹¹ Vgl. vzbv und DMB, 2023: Verbesserter Verbraucher- und Mieterschutz beim Fernwärme-Ausbau nötig. Gemeinsames Forderungspapier vom Deutschen Mieterbund und vom Verbraucherzentrale Bundesverband; <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/verbesserter-verbraucher-und-mieterschutz-beim-fernwaerme-ausbau-noetig>, aufgerufen am 08.08.2023