



# Freie und Hansestadt Hamburg

## Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft

Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft,  
Neuenfelder Straße 19, D – 21109 Hamburg

Amt Klima und Energie

E 1115  
Neuenfelder Straße 19  
21109 Hamburg  
Telefon +49 40 428 40 - 2257  
Ansprechpartner: Patrick Kotecki

E-Mail : [patrick.kotecki@bukea.hamburg.de](mailto:patrick.kotecki@bukea.hamburg.de)

Datum 24.11.2025

### **Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes und weiterer energierechtlicher Vorschriften zur Umsetzung des Europäischen Gas- und Wasserstoff-Binnenmarktpakets**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft (BUKEA) bedankt sich für die Möglichkeit, zum Referentenentwurf Stellung zu nehmen. Der Entwurf setzt wesentliche Vorgaben des europäischen Gas- und Wasserstoff-Binnenmarktpakets um und legt einen umfassenden Ordnungsrahmen für Planung, Regulierung und Transformation der gasförmigen Energieträger vor. Die Integration der Wasserstoffinfrastruktur in das EnWG, die Stärkung der Fernleitungs- und Verteilnetzplanung und die Schaffung verlässlicher Verfahren für Umstellung und Stilllegung von Gasleitungen sind ausdrücklich zu begrüßen.

Trotz dieser positiven Entwicklungen ergeben sich aus Sicht der BUKEA insbesondere im Bereich der Regulierung, der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern sowie der praktischen Umsetzbarkeit Klärungsbedarfe.

#### **1. Abgrenzung zwischen Verteilernetzen und Fernleitungsnetzen nach §§ 3 Nr. 10, 10a und 10b EnWG-E**

Aus regulatorischer Sicht ist die eindeutige Zuordnung von Wasserstoffleitungen zu Verteilernetzen oder Fernleitungsnetzen zentral, da hiervon Pflichten zu Entflechtung, Zertifizierung, Regulierung und Netzplanung abhängen (§§ 6–10a, 28, 28a, 15a ff., 16b ff.

EnWG-E). Der Entwurf verweist auf unionsrechtliche Kriterien, lässt jedoch Auslegungsspielräume offen.

Die BUKEA weist darauf hin, dass Verteilernetze im Sinne des § 3 Nr. 10 EnWG charakteristisch durch die regionale Versorgung geprägt sind. Eine Zuordnung zum Fernleitungsnetz allein aufgrund einzelner Einbindungen in überregionale Infrastruktur – etwa zu Terminals, Großspeichern oder industriellen Transportverbindungen – würde zu erheblichen Fehlklassifikationen führen. In dicht urbanisierten, industriell geprägten Regionen besteht die Gefahr, dass bislang funktional eindeutig regionale Leitungen als überregionale Transportleitungen eingestuft werden und entsprechend auch die Verteilnetzbetreiber als Fernleitungsnetzbetreiber eingestuft werden.

Eine solche Fehlzuordnung hätte weitreichende Folgen: die Anwendung strenger Entflechtungsvorgaben nach §§ 7–8 EnWG-E, der drohende Verlust integrierter kommunaler Strukturen sowie unklare aufsichtsrechtliche Zuständigkeiten. Die BUKEA regt daher an, in § 3 EnWG-E klarzustellen, dass die überwiegende Versorgungsfunktion maßgeblich ist und überregionale Punktanbindungen die Einordnung als Verteilernetz nicht ausschließen.

Vor diesem Hintergrund gewinnt auch die Wahlfreiheit zwischen Entflechtungsmodellen nach §§ 10f ff. EnWG-E erhebliche Bedeutung. Die unionsrechtlich eng gefassten Voraussetzungen für die Anwendung des ITO-Modells können in der Praxis zu unbilligen Härten führen. Insbesondere sollte klargestellt werden, dass Netze, die sich zum Stichtag 4. August 2024 in fortgeschrittener Planung befanden (z. B. durch Einleitung von Planfeststellungsverfahren, Anträge auf vorzeitigen Maßnahmenbeginn oder Pränotifizierungen), als einem vertikal integrierten Unternehmen „gehörend“ im Sinne der Regelung anzusehen sind. Dies gilt insbesondere für die Leitungen des Wasserstoffkernnetzes. Eine entsprechende Konkretisierung in der Gesetzesbegründung wird empfohlen.

Die BUKEA empfiehlt folgenden Formulierungsvorschlag bzgl. § 10f Abs. 1 Nr. 2:

*„...von einem vertikal integrierten Unternehmen, das Betreiber eines Wasserstofftransportnetzes ist und gleichzeitig die Funktion der Erzeugung von Wasserstoff oder des Vertriebs von Wasserstoff wahrnimmt und dem am 4. August 2024 unmittelbar oder vermittelt durch Beteiligungen ein Wasserstofftransportnetz gehört hat bzw. der Kernnetzbetreiber nach § 28r ist“*

sowie für die Gesetzesbegründung folgenden Passus einzufügen:

*„§ 10f Absatz 1 EnWG dient der Umsetzung von Artikel 68 Absatz 4 Unterabsatz 1 der Richtlinie (EU) 2024/1788. Absatz 1 Satz 1 bestimmt die Normadressaten. Hiernach besteht die Möglichkeit zur Einrichtung eines Unabhängigen Wasserstofftransportnetzbetreibers zum einen ..., zum anderen für vertikal integrierte Unternehmen, die wettbewerbliche Tätigkeiten im Wasserstoffbereich wahrnehmen und denen zum Stichtag 4. August 2024 einem Wasserstofftransportnetz gehörte. Es sind*

*auch solche Wasserstofftransportnetze als einem vertikal integrierten Unternehmen gehörig anzusehen, die sich zum Stichtag des 4. August 2024 in Planung befanden. Darunter fallen jedenfalls alle Leitungen des Wasserstoffkernnetzes. In Planung befinden sich darüber hinaus Netze, für die bereits wesentliche Zwischenschritte zu ihrer Realisierung gesetzt wurden und damit schützenswert im Hinblick auf die Wahlfreiheit des Entflechtungsmodells sind. Darunter fallen insbesondere die Einreichung von Genehmigungsunterlagen, die Einleitung eines Planfeststellungsverfahrens, der Antrag eines vorzeitigen Maßnahmenbeginns, Pränotifizierung oder die Erteilung der beihilfenrechtlichen Genehmigung durch die Europäische Kommission. Unternehmensinterne Planungen sind dagegen unzureichend. Von einer Tätigkeit auf dem Gebiet der Wasserstoffgewinnung oder -versorgung ist entsprechend auszugehen, wenn sie zum Stichtag bereits nachweislich in Planung war – etwa durch die geplante Errichtung eines Elektrolyseurs und dessen Anschluss an das Stromnetz. ...“*

## **2. Zuständigkeiten der Bundesnetzagentur und der Landesregulierungsbehörden nach § 54 Abs. 2 EnWG und die Problematik sinkender Gaskundenzahlen**

Nach dem Referentenentwurf sollen die Landesregulierungsbehörden in die Regulierung und die Ausbauplanung der Wasserstoffnetze in deutlich größerem Umfang eingebunden werden. Neben den zusätzlichen Zuständigkeiten nach § 54 Abs. 2 EnWG würden nach § 16e Abs. 1 EnWG-E die nach Landesrecht zuständigen Behörden für die Bestätigung von Verteilnetzentwicklungsplänen in Netzgebieten mit bis zu 200.000 unmittelbar angeschlossenen Gas- und Wasserstoffkunden verantwortlich sein. Ergänzend sieht § 16e Abs. 5 EnWG-E vor, dass die Landesregulierungsbehörden Festlegungen zur Ausgestaltung des Verfahrens und der Inhalte der jeweiligen Entwicklungspläne treffen.

Es ist festzuhalten, dass die Übertragung dieser neuen Aufgaben einen substanziellen Personal- und Kompetenzaufbau erfordert. Die Landesbehörden müssen sich in ein neues Aufgabenfeld einarbeiten, dessen Umfang, zeitlicher Anfall und fachliche Tiefe gegenwärtig nicht verlässlich abgeschätzt werden können. Besonders problematisch wäre dies für die Organleiheländer, bei denen der Personalaufbau von besonders niedrigem Niveau aus erfolgen müsste. Aus Sicht der BUKEA wäre wünschenswert, die Aufgaben aus §16 e in die Organleihe miteinzubeziehen und dies im Gesetzentwurf auch abzubilden.

Notwendig ist außerdem eine möglichst zweckmäßige Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bundesnetzagentur und Landesbehörden:

- Der Entwurf trifft keine Aussage dazu, zu welchem Zeitpunkt und nach welchem Netzstand die maßgebliche Kundenzahl zu bestimmen ist. Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte klargestellt werden, dass der Beginn der Erstellung des Entwicklungsplans maßgeblicher Stichtag für die Feststellung der Kundenzahl sowie des Aus- oder Rückbaustandes ist. Anderenfalls wäre für Netzbetreiber nicht eindeutig bestimmbar, welche Vorgaben der Festlegungskompetenzen nach § 16e

Abs. 5 EnWG-E maßgeblich sind. Folgerichtig wäre auch eine Ergänzung des § 16c Abs. 1 EnWG-E erforderlich, um Netzbetreiber zur unverzüglichen Mitteilung an die nach § 16e Abs. 1 EnWG-E zuständige Behörde zu verpflichten.

- Für Wasserstoffverteilnetze kommt hinzu, dass Entwicklungspläne regelmäßig vor Errichtung der Infrastruktur zu erstellen sind. Die maßgebliche Kundenzahl ergibt sich damit überwiegend aus den Gasverteilnetzen. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht erforderlich, einen von der Zuständigkeitsregel des § 54 Abs. 2 EnWG abweichenden Schwellenwert von 200.000 Kunden für die Verteilnetzentwicklungsplanung einzuführen. Unterschiedliche Schwellenwerte für Regulierung (100.000 Kunden) und Planung (200.000 Kunden) schaffen komplexe Zuständigkeitsstrukturen, die den Vollzug erschweren und die Zusammenarbeit zwischen Bundesnetzagentur und Landesbehörden unnötig verkomplizieren. Die BUKEA regt an, beide Schwellenwerte zu harmonisieren.
- Ergänzungsbedarf besteht hinsichtlich der verwendeten Begrifflichkeiten und der Methodik zur Ermittlung der maßgeblichen Kundenzahlen. Weder das geltende EnWG noch der Entwurf definieren den in § 16e Abs. 1 EnWG-E und in der Begründung verwendeten Begriff der „kumulierten Anzahl von unmittelbar angeschlossenen Gas- und Wasserstoffkunden“. Ebenso wenig ist geregelt, nach welchen Kriterien diese Zahl zu bestimmen und nachzuweisen ist.
- Aus Vollzugssicht ist zu klären, ob für die Bestimmung der Kundenzahl die Anzahl der Zähler oder die Anzahl der physisch vorhandenen Anschlusspunkte maßgeblich sein soll. Die Wahl des Berechnungsmaßstabes hat unmittelbare Auswirkungen auf die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bundesnetzagentur und Landesbehörden sowie auf die Frage, ab welchem Zeitpunkt ein Zuständigkeitswechsel nach § 16e Abs. 1 EnWG-E eintritt.
- Die Schwelle von 100.000 unmittelbar angeschlossenen Kunden in § 54 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 EnWG führt bereits heute im Transformationsprozess zu erheblichen praktischen Herausforderungen. Durch den absehbaren Rückgang der Gasnutzung ist in vielen Netzgebieten mit sinkenden Kundenzahlen zu rechnen. Dies kann zu wiederholten Zuständigkeitswechseln zwischen Landesregulierungsbehörden und Bundesnetzagentur führen. Derartige Wechsel sind für Netzbetreiber wie Verwaltung nur schwer handhabbar und erzeugen Unsicherheiten in der Regulierungspraxis, bei Investitionsentscheidungen sowie bei der Entgeltbildung. Die BUKEA plädiert daher für eine klar geregelte Übergangsregelung, um planungs- und investitionsrelevante Kontinuität sicherzustellen.

### **3. Aufgaben der technischen Energieaufsicht nach §§ 4 und 49 EnWG sowie zusätzlicher Vollzugaufwand**

Mit der künftigen Einbeziehung von Wasserstoffverteilernetzen in die Genehmigungspflicht nach § 4 EnWG ergeben sich umfangreiche neue Aufgaben für die technische Energieaufsicht der Länder. Diese betreffen unter anderem:

- sicherheitstechnische Überwachung nach § 49 EnWG,
- Überwachung von Stilllegungen und Duldungstatbeständen (§ 48b EnWG-E),
- sowie die technische Einordnung und Bewertung im Rahmen der Verteilernetzentwicklungsplanung (§§ 16b–16d EnWG-E).

Aufgaben gehen weit über den bisherigen Vollzug hinaus und erfordern erhebliche zusätzliche Fach- und Personalressourcen. Der im Entwurf ausgewiesene Erfüllungsaufwand bildet diese Belastung nicht ansatzweise ab. Es wird darum gebeten, den Gesetzentwurf um eine realistische Kostenschätzung auch auf Länderseite zu ergänzen.

### **4. Anforderungen an Verteilernetzentwicklungspläne nach §§ 16b–16e EnWG-E und praktische Umsetzbarkeit**

Die BUKEA unterstützt die Einführung der Verteilernetzentwicklungspläne als zentrales Transformationsinstrument. Allerdings weist die Formulierung der Auslösung der Planungspflicht – eine „dauerhafte Verringerung der Erdgasnachfrage“ – eine erhebliche Unbestimmtheit auf. Für Netzbetreiber wie Aufsichtsbehörden ist ein bundeseinheitlicher Starttermin erforderlich, der eine koordinierte Umsetzung ermöglicht. Die Regelung ist zudem inkonsistent mit den Fristen aus § 17k EnWG-E.

Die BUKEA regt an, einen einheitlichen Zeitpunkt für die erstmalige Vorlage der Verteilernetzentwicklungspläne festzulegen. Betreiber von Gasverteilernetzen sollten verpflichtet werden, den ersten Entwicklungsplan für das Gasverteilernetz oder für Teile eines solchen Netzes erstmalig zum 31. Oktober 2028 vorzulegen. Dies gewährleistet einen angemessenen Vorlauf für die erforderliche Datenerhebung, Abstimmung mit der kommunalen Wärmeplanung und den Aufbau der notwendigen behördlichen und organisatorischen Strukturen.

Inhaltlich sind insbesondere die Anforderungen an die Bewertung „alternativer Versorgungsmöglichkeiten“ präzisierungsbedürftig. Ohne einheitliche Kriterien – etwa zu technischer Machbarkeit, Wirtschaftlichkeit und Verfügbarkeit – drohen divergierende Bewertungen zwischen Bundes- und Landesbehörden.

## 5. Planfeststellungsverfahren, Duldungstatbestände und Verbraucherschutz

Die BUKEA begrüßt die vorgesehene Möglichkeit der fakultativen Planfeststellung für Gasversorgungsleitungen unter 300 mm Durchmesser (§ 43 Abs. 1 i. V. m. Nr. 12 EnWG-E), da sie Vorhabenträgern die Wahl eines gebündelten, einheitlichen Verfahrens ermöglicht.

Die vorgesehenen Fristen für die Erstellung eines Planfeststellungsbeschlusses nach § 43 Abs. 7 EnWG-E – 24 Monate mit einer sachlich begründeten Verlängerungsmöglichkeit um weitere 12 Monate – sind angemessen. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass Verfahrensverzögerungen typischerweise auf unzureichende Antragsunterlagen zurückzuführen sind. Fristsetzungen allein führen daher erfahrungsgemäß nicht zu einer Beschleunigung.

Die Duldungsregelung für dauerhaft außer Betrieb genommene Leitungen nach § 48b EnWG-E stellt ein erhebliches Kostenvermeidungsinstrument dar. Die Bindung der Duldungspflicht an die Bestätigung eines Verteilernetzentwicklungsplans sollte jedoch überprüft werden, da eine vorgezogene Wirksamkeit unmittelbar nach Inkrafttreten der Regelung die Planungssicherheit erhöhen würde. Zudem bedarf die Haftungsregelung einer Präzisierung, insbesondere im Hinblick auf Fälle grober Fahrlässigkeit.

Die BUKEA empfiehlt daher für den § 48b Abs. 4 wie folgt anzupassen:

*“(4) Der Eigentümer einer von Absatz 1 erfassten Leitung stellt den Eigentümer oder sonstigen Nutzungsberechtigten eines Grundstücks von jeglicher Haftung für durch die Leitung verursachte Sach-, Personen- und Vermögensschäden frei. Dies ist nicht bei Schäden anzuwenden, die durch vorsätzliches Handeln **oder grobe Fahrlässigkeit** des Eigentümers oder sonstigen Nutzungsberechtigten eines Grundstücks entstehen.”*

Auch die Regelungen zur Netzanschlusstrennung nach § 17k EnWG-E sind grundsätzlich geeignet, den Verbraucherschutz sicherzustellen. Die BUKEA regt jedoch an, zusätzlich ein ausdrückliches Kündigungsrecht des Netzbetreibers nach Bestätigung des Verteilernetzentwicklungsplans vorzusehen, um klare Rechtsverhältnisse im Vollzug des § 18 EnWG und der NDAV herzustellen.

Die langen Vorlaufzeiten von bis zu zehn Jahren sollten - gerade bei Vorliegen gesicherter alternativer Versorgungsmöglichkeiten - reduziert werden, um in der Praxis die Transformation von Gasnetzen bis zum Jahr 2040 umsetzen zu können.

Die Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft bedankt sich für die Möglichkeit, zum Referentenentwurf Stellung zu nehmen. Die Freie und Hansestadt Hamburg unterstützt das Ziel, ein kohärentes, unionsrechtskonformes und zukunftsfähiges Regulierungsrahmenwerk für Gas- und Wasserstoffnetze zu schaffen. Zugleich weisen wir darauf hin, dass die erfolgreiche Umsetzung des Transformationsprozesses eine realistische Bemessung des Erfüllungsaufwands, verlässliche Übergangsregelungen sowie klare Zuständigkeits- und Abgrenzungskriterien voraussetzt. Für weitergehende Rückfragen stehen wir zur Verfügung.

- Ende der Stellungnahme -