

Würzburger Studien zum Umweltenergierecht

Stilllegungsplanung, Netzentwicklungsplanung und die Transformation der Erdgasverteilernetze

Eine Analyse der Vorgaben des Art. 57 Richtlinie (EU) 2024/1788 und der sich daraus ergebenden Umsetzungsspielräume

45 | 02.03.2026

erstellt von
Dr. Jana Nysten, LL.M.
Dr. Carsten von Gneisenau, Mag. rer. publ.
Dr. Nora Grabmayr

II Die Transformation der Erdgasverteilernetze

Zitiervorschlag:

**J. Nysten/C. von Gneisenau/N. Grabmayr,
Stilllegungsplanung, Netzentwicklungsplanung und
die Transformation der Erdgasverteilernetze,
Würzburger Studien zum Umweltenergierecht
Nr. 45 vom 02.03.2026.**

Die Verfasser danken Anna Papke und Jasmin Haagen für ihre Unterstützung in der Recherche sowie Dr. Wieland Lehnert, Prof. Dr. Thorsten Müller, Dr. Yvonne Kerth und Dr. Markus Kahles für wertvolle Hinweise.

Entstanden im Rahmen des Vorhabens:
„Transformation der Gasverteilernetze“

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

**Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg**

Telefon
+49 931 794077-0

Telefax
+49 931 7940 77-29

E-Mail
**nysten@stiftung-umweltenergierecht.de
gneisenau@stiftung-umweltenergierecht.de
grabmayr@stiftung-umweltenergierecht.de**

Internet
www.stiftung-umweltenergierecht.de

Vorstand
**Prof. Dr. Thorsten Müller
Fabian Pause, LL.M. Eur.**

Stiftungsrat
**Prof. Dr. Monika Böhm (Vorsitzende)
Prof. Dr. Franz Reimer (stv. Vorsitzender)
Prof. Dr. Gabriele Britz
Prof. Dr. Markus Ludwigs
Prof. Dr. Sabine Schlacke**

Spendenkonto
**Sparkasse Mainfranken Würzburg
IBAN: DE16 7905 0000 0046 7431 83
BIC: BYLADEM1SWU**

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
A. Einleitung: Rechtlicher Hintergrund zur Debatte um die Stilllegung von Erdgasverteilernetzen	3
B. Klimaschutz als Treiber für die (Stilllegungs-)Planung der Erdgasverteilernetze	5
C. Einordnung der Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie: Die bisherige Rechtslage für die Planung von Energienetzen	8
I. Netzplanung auf europäischer Ebene	8
1. Netzentwicklungsplanung der Fernleitungsnetzbetreiber bzw. Übertragungsnetzbetreiber	8
2. Netzentwicklungsplanung der Verteilernetzbetreiber	9
3. Sektorübergreifende „integrierte“ Planung	10
II. Netzplanung in Deutschland	10
1. Netzentwicklungsplanung (Gas und Wasserstoff)	11
2. Netzausbauplanung (Strom)	11
3. Umstellungsplanung	12
4. Kommunale Wärmeplanung	13
a) Pflichten der Netzbetreiber bei der Infrastrukturplanung aus § 8 WPG	13
b) § 28 WPG: Mitwirkungspflichten bei der Transformation von Gasverteilernetzen	14
c) Zusammenfassung	14
5. Fahrpläne des Gebäudeenergiegesetzes	14
6. Gasnetzgebietstransformationsplanung	16
III. Die bisherige Verwendung des Begriffs der Stilllegung im deutschen Recht	16
IV. Ergebnis: Bestehende Lücke auf Verteilernetzebene	17
D. Vorgaben des Art. 57 GBM-RL zur Stilllegungsplanung für Erdgasverteilernetze	18
I. Der Anwendungsbereich des Art. 57 Abs. 1 GBM-RL	19
1. Planungspflicht für Erdgasverteilernetzbetreiber	19
2. Prognose durch die Erdgasverteilernetzbetreiber	19
II. Prozessuale Vorgaben des Art. 57 GBM-RL	20
1. Enge Zusammenarbeit bei der Planung, Art. 57 Abs. 1 S. 2 GBM-RL	20

IV Die Transformation der Erdgasverteilernetze

2. Gemeinsame Planung Gas und Wasserstoff nach Art. 57 Abs. 1 S. 3 GBM-RL	21
3. Gemeinsame Stilllegungsplanung durch mehrere Verteilernetzbetreiber, Art. 57 Abs. 2 Buchst. g) GBM-RL	22
4. Verfahrensfragen: Konsultationen nach Art. 57 Abs. 2 Buchst. d) und e) GBM-RL	23
5. Weitere Verfahrensfragen: Fristen, Art. 57 Abs. 2 Buchst. f) GBM-RL	23
III. Inhaltliche Anforderungen an die Planung der Erdgasverteilernetzbetreiber nach Art. 57 Abs. 2 GBM-RL	25
1. Berücksichtigung der Wärme- und Kältepläne	25
2. Ermittlung erforderlicher Infrastrukturanpassungen, Art. 57 Abs. 2 Buchst. c), 1. Hs. GBM-RL	26
3. Transparenz hinsichtlich Stilllegung und Umwidmung, Art. 57 Abs. 2 Buchst. c), 2. Hs. GBM-RL	27
4. Abstimmung mit unionsweiter Netzentwicklungsplanung	27
5. Berücksichtigung der nationalen Energie- und Klimapläne	27
IV. Genehmigung der Stilllegungspläne, Art. 57 Abs. 3 GBM-RL	28
1. Zuständigkeit	28
2. Prüfungsaufbau	28
3. Wirkung der Genehmigung	29
V. De-minimis-Ausnahmen, Art. 57 Abs. 5 GBM-RL	29
VI. Umgang mit bereits bestehenden Plänen	29
VII. Ergebnis: Planungspflicht der Erdgasverteilernetzbetreiber und Umsetzungsspielräume des Gesetzgebers	30
E. Aktuelle Entwicklungen: Referentenentwurf für das Energiewirtschaftsgesetz	32
I. Anwendungsbereich	32
II. Formelle Anforderungen	34
1. Veröffentlichung der Entschlussfassung zur Planerstellung	34
2. Planerstellung und spartenübergreifende Zusammenarbeit	35
3. Öffentlichkeitsbeteiligung	36
4. Veröffentlichung von VNEP-Entwurf und Konsultationsergebnissen	36
5. VNEP-Vorlage bei der zuständigen Regulierungsbehörde	36
III. Materielle Anforderungen	37
1. Koordinierung von Zielen, Strategien, Plänen und Ergebnissen	37
a) Planungszeitraum	37
b) Inhaltliche Vorgaben zur Planerstellung	38
2. Materielle Anforderungen an Verteilernetzentwicklungspläne im Bereich Erdgas	39
a) Umsetzung des Art. 57 Abs. 2 Buchst. b) und c) GBM-RL	39
b) Weitere Regelungen	40

3. Transparenzanforderungen	41
IV. Planprüfung und Planbestätigung	41
1. Planprüfung	41
2. Planbestätigung	42
V. Ergebnis: Sehr enge Orientierung an der Richtlinie, aber noch einige Baustellen	43

Zusammenfassung

Der Referentenentwurf zur Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG-E) zur Umsetzung der wesentlichen Vorgaben aus der Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie (EU) 2024/1788 (GBM-RL) vom 4. November 2025 sieht für die Betreiber von Erdgasverteilernetzen eine neue Pflicht zur Erstellung von Verteilernetzentwicklungsplänen vor. Die europäischen und nationalen Ziele zur Treibhausgasneutralität bis 2045 bzw. 2050 bilden den klimapolitischen Hintergrund. Angesichts der ambitionierten Ziele ist ein erheblicher Rückgang der Erdgasnachfrage erforderlich. Art. 57 GBM-RL schafft den rechtlichen Rahmen, um die mit dieser Entwicklung einhergehenden Veränderungen der Infrastruktur planbar und transparent zu gestalten. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine Verpflichtung zum Erdgasausstieg, sondern um ein Planungserfordernis unter der Bedingung einer zu erwartenden Nachfrageverringerung. Art. 57 GBM-RL beinhaltet einen großen Spielraum für die Mitgliedstaaten, wie diese Prognose über den zukünftigen Erdgasverbrauch (z. B. im Hinblick auf Zeitraum, Datengrundlage und Methodik) durchzuführen ist. Diese Bestimmungen setzt der deutsche Gesetzgeber in den §§ 16b und 16d EnWG-E um.

Die bisherige Rechtslage weist eine Lücke auf Verteilernetzebene auf. Während für Gasfernleitungsnetzbetreiber und Stromübertragungs- wie auch Stromverteilernetzbetreiber bereits umfassende Planungspflichten bestehen, existierten für Erdgasverteilernetzbetreiber (Erdgas-VNB) bislang keine vergleichbaren Vorgaben zur Netzentwicklungsplanung. Die Richtlinie (EU) 2024/1788 schließt diese Lücke, indem sie eine koordinierte Stilllegungsplanung vorschreibt, die eng mit der Wasserstoffnetzentwicklung, der kommunalen Wärmeplanung sowie den Planungen auf Fernleitungsebene verzahnt werden muss. Im aktuellen Entwurf des Energiewirtschaftsgesetzes werden die sektorübergreifenden Kooperationsmöglichkeiten aus Art. 57 GBM-RL in §§ 16b Abs. 3 und 4, 16c Abs. 2 EnWG-E entsprechend umgesetzt.

Inhaltlich müssen die Stilllegungspläne nach den Vorgaben der Richtlinie unter

anderem auf die Wärme- und Kältepläne „gestützt“ werden, erforderliche Infrastrukturanpassungen transparent darstellen und Umwidmungspotenziale für Wasserstoff aufzeigen. Die Mitgliedstaaten müssen auch regeln, dass die Erdgas-VNB die Netzentwicklungsplanung auf Fernleitungsebene beachten; die Pläne müssen darüber hinaus mit den europäischen und nationalen zehnjährigen Netzentwicklungsplänen „in Einklang stehen“. Die Pläne bedürfen der behördlichen Genehmigung und sind mindestens alle vier Jahre zu aktualisieren. Wird der Plan genehmigt, hat dieser weitreichende Folgen für die Anschlussnehmer sowie für die Erdgas-VNB (vgl. zum Beispiel die Regelungen in Art. 8 Abs. 14, Art. 38 Abs. 4 GBM-RL).

Der deutsche Referentenentwurf setzt auch diese Vorgaben in den §§ 16b bis 16e EnWG-E um und verwendet dabei den Begriff „Entwicklungsplan“ statt „Stilllegungsplan“. Die unterschiedliche Terminologie weist auf das Spannungsfeld dieser Transformation hin, einerseits eine treibhausgasneutrale Wärmeversorgung aus- und aufzubauen („zu entwickeln“) und gleichzeitig die zukünftige Nutzung bestehender Netze zu planen (z. B. durch Umwidmung oder Stilllegung).

Der Entwurf orientiert sich vielfach eng am Richtlinientext, weicht jedoch in einigen Punkten ab. Es bestehen an einzelnen Stellen Zweifel, ob die Richtlinie korrekt umgesetzt wird. Zum Beispiel umfasst der Planungszeitraum im Entwurf des Energiewirtschaftsgesetzes zehn bis 15 Jahre, während die Richtlinie einen Zeitraum von zehn Jahren vorsieht; diese Vorgabe wird in der Richtlinie nicht als Mindestdauer formuliert. Darüber hinaus wurde die Koordination mit dem nationalen Energie- und Klimaplan (NEKP), dem NEKP-Fortschrittsbericht und den Langfriststrategien im Vergleich zum Wortlaut der Richtlinie („im Einklang stehen“) sprachlich abgeschwächt („berücksichtigen“) und die europäischen Mindestanforderungen insoweit nicht umgesetzt. Zudem wird die behördliche Entscheidung als „Bestätigung“ statt als „Genehmigung“ bezeichnet, ohne dass die rechtlichen Implikationen dieser Abwei-

2 Die Transformation der Erdgasverteilernetze

chung in der Gesetzesbegründung erläutert werden.

Der Referentenentwurf geht teilweise auch über die verpflichtende Umsetzung hinaus. So wird etwa von der Möglichkeit der Deminimis-Ausnahme für Gasnetzbetreiber, die weniger als 45.000 angeschlossene Kunden versorgen, in der deutschen Umsetzung kein Gebrauch gemacht, so dass die Pflicht zur Verteilernetzentwicklungsplanung in Deutschland für alle Gasnetzbetreiber umfassend besteht.

Kernergebnisse

- ▶ **Kein unionsrechtlicher Ausstiegswang, aber Planungspflicht:** Vor dem Hintergrund der europäischen Klimaschutzziele beinhaltet Art. 57 GBM-RL ein neues Planungserfordernis zur Stilllegungsplanung für Erdgas-VNB, wenn mit einem Rückgang der Erdgasnachfrage in ihrem Netz zu rechnen ist. § 16b EnWG-E setzt dieses Erfordernis mit der Vorgabe eines „Entwicklungsplans“ um.
- ▶ **Integration als Kernprinzip:** Die Stilllegungspläne müssen nach Art. 57 GBM-RL u. a. auf die kommunalen Wärme- und Kältepläne „gestützt“ werden. Zudem ist eine spartenübergreifende Zusammenarbeit mit Wasserstoff-, Strom- und Fernwärmenetzbetreibern vorgeschrieben, wobei Umwidmungspotenziale für Wasserstoff transparent dargestellt werden müssen.
- ▶ **Referentenentwurf setzt Richtlinie um, nutzt aber nicht alle Umsetzungsspielräume:** Die §§ 16b bis 16e EnWG-E orientieren sich eng an den Richtlinienvorgaben, weichen jedoch in Einzelpunkten vom Richtlinien-text ab. Dabei ist an einzelnen Stellen zweifelhaft, ob die Vorgaben der Richtlinie hinreichend umgesetzt wurden. Die in der Richtlinie bestehende Option der Deminimis-Ausnahme setzt der nationale Gesetzgeber nicht um.

A. Einleitung: Rechtlicher Hintergrund zur Debatte um die Stilllegung von Erdgasverteilernetzen

Im Rahmen der Bestrebungen zu einem europäischen Energiebinnenmarkt regelt die EU schon lange Aspekte der Erdgasversorgung. Rechtsgrundlage dafür ist inzwischen Art. 194 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)¹, wonach die Union eine Energiepolitik verfolgt, die unter anderem auf die „Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts“, die „Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union“ und die „Förderung der Interkonnektion der Energienetze“ ausgerichtet ist, Art. 194 Abs. 1 AEUV. Die Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie (EU) 2024/1788 (GBM-RL)² ordnet sich damit in eine Reihe von Rechtsakten ein, die mit dem Ziel, Handelshemmnisse abzubauen, schrittweise zu einer Vereinheitlichung der mitgliedstaatlichen Regelungen geführt haben³. In den letzten Jahren sind dabei Aspekte des Klimaschutzes immer mehr in den Vordergrund getreten.

Auf Grundlage der europäischen und nationalen Ziele zur Treibhausgasemissionsminderung und der damit verbundenen Transformation der Energieversorgung normiert die (reformierte) Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie zum ersten Mal auf europäischer Ebene Pflichten zur Netzentwicklungsplanung für die Betreiber von

Erdgasverteilernetzen⁴. Art. 57 GBM-RL steht dabei unter dem Titel „Stilllegungspläne für Erdgasverteilernetzbetreiber“. Der europäische Gesetzgeber zielt auf eine effiziente Nutzung der bestehenden Infrastruktur ab, die – neben der Nutzung für erneuerbare Gase und der Umwidmung für die Nutzung von Wasserstoff – auch die Stilllegung bestehender Erdgasinfrastruktur beinhalten kann, wenn zu erwarten ist, dass die Erdgasnachfrage sinkt. Mit der aktuellen Richtlinie wird im Wesentlichen versucht, das „richtige“ Maß an Infrastruktur zu erhalten bzw. zu schaffen, um eine möglichst effiziente Energieversorgung zu sichern⁵.

Deutschland ist wie alle EU-Mitgliedstaaten nach Art. 94 Abs. 1 GBM-RL verpflichtet, diese Bestimmung bis zum 5. August 2026 in nationales Recht umzusetzen. In Deutschland liegt seit dem 4. November 2025 ein Referentenentwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1788 (EnWG-E) vor⁶. Die Diskussion um die Zukunft der Versorgung mit Erdgas wird aber schon seit längerem geführt. Ankündigungen wie die des Energieversorgungsunternehmens MVV AG im November 2024, bis 2035 die Erdgasversorgung einstellen zu wollen, sorgten für große

¹ Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. EU C 202 v. 07.06.2016, S. 47.

² Richtlinie (EU) 2024/1788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 über gemeinsame Vorschriften für die Binnenmärkte für erneuerbares Gas, Erdgas und Wasserstoff, zur Änderung der Richtlinie (EU) 2023/1791 und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/73/EG, ABl. EU L v. 15.07.2024.

³ C. Jones/B. McKenzie/W.-J. Kettlewell (Hrsg.), EU Energy Law – Volume 1: The Internal Energy Market, 5. Aufl. 2020, § 2.8.

⁴ Der Begriff des Verteilernetzbetreibers wird definiert in Art. 2 Nr. 20 GBM-RL als „eine natürliche oder juristische Person, die die Funktion der Verteilung von Erdgas wahrnimmt und verantwortlich ist für den Betrieb, die Wartung sowie erforderlichenfalls den Ausbau des Verteilernetzes in einem bestimmten Gebiet und

gegebenenfalls der Verbindungsleitungen zu anderen Netzen sowie für die Sicherstellung der langfristigen Fähigkeit des Netzes, eine angemessene Nachfrage nach Verteilung von Erdgas zu befriedigen.“ Erdgas ist gem. Art. 2 Nr. 1 GBM-RL zu verstehen als: „hauptsächlich aus Methan bestehendes Gas, einschließlich Biomethan, oder andere Gasarten, die technisch und sicher in das Erdgassystem eingespeist und durch dieses transportiert werden können.“

⁵ Vgl. dazu etwa ErwG. 125, 130 GBM-RL.

⁶ BMWF, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes und weiterer energierechtlicher Vorschriften zur Umsetzung des Europäischen Gas- und Wasserstoff-Binnenmarktpakets, 04.11.2025, <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/entwurf-eines-gesetzes-zur-anderung-des-energiewirtschaftsgesetzes-und-weiterer-vorschriften.html>.

4 Die Transformation der Erdgasverteilernetze

mediale Aufregung⁷. Im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung blieben die Aussagen zur Zukunft der Erdgasversorgung und zu den entsprechenden Änderungen in der Infrastruktur vage⁸. Die rechtliche Debatte bewegte sich zwischen einerseits sehr konkreten Rechtsfragen wie der Weiterführung von Konzessionen⁹ und andererseits eher abstrakten Ausführungen zu den Umsetzungserfordernissen der Richtlinie¹⁰. Daneben gibt es auch einige sehr konkrete Vorschläge zur Umsetzung der Richtlinie¹¹. Mit der Veröffentlichung des Referentenentwurfs zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1788 ist die Diskussion in eine neue Phase eingetreten.

Ziel der vorliegenden Studie ist es, die neuen EU-rechtlichen Vorgaben zu den Stilllegungsplänen für Erdgasnetze nach Art. 57 GBM-RL zu analysieren und dabei Erfordernisse und Spielräume des deutschen Gesetzgebers bei der Richtlinienumsetzung aufzuzeigen. Dabei konzentriert sich die Studie auf Pflichten der Netzbetreiber; Verbraucherrechte stehen nicht im Fokus der Untersuchung. Der Rechtsrahmen für die Umwidmung bestehender Erdgasinfrastruktur in Wasserstoffinfrastruktur wird in der vorliegenden Analyse ebenfalls nur am Rande gestreift und ist nicht bestimmender Inhalt der Studie.

⁷ MVV Energie AG, Gemeinsam die Wärmewende in Mannheim umsetzen, Pressemitteilung v. 08.11.2024, <https://www.mvv.de/journalisten/pressemitteilung/detail/gemeinsam-die-waermewende-in-mannheim-umsetzen>; D. Kwiatkowski, Mannheimer Versorger MVV: Gasnetz wird bis 2035 stillgelegt, SWR v. 08.11.2024; J. Rieger, Wenn der Versorger kein Gas mehr liefern will, tagesschau v. 24.11.2024.

⁸ CDU/CSU/SPD, Verantwortung für Deutschland – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, 06.05.2025, S. 28 ff., https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf.

⁹ Vgl. hierzu m. w. N.: A. Meyer-Hetling/S. Bitzhöfer, Die Transformation der Gasnetzinfrastuktur im Spannungsfeld von Klimaneutralität und staatlicher Gewährleistungsverantwortung, DÖV 2023, S. 699 ff.; E. H. Glattfeld, Transformation der Gas- und Wasserstoffverteilernetze – Teil 2: Investitionsverpflichtungen und Kostenstruktur, EnK-Aktuell 2024, S. 10334 ff.; F. Hölscher, Rechtliche Grundlagen für die Stilllegung von Gasverteilernetzen, N&R 2025, S. 83 ff.

¹⁰ M. w. N. O. Däuper/J. C. Schemmann, Umsetzungsbedarf im EnWG nach Inkrafttreten der EU-GasRL, EnWZ 2024, S. 345 ff.; BMWK, Green Paper Transformation Gas-/Wasserstoff-Verteilernetze, 14.03.2024, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/G/green-paper-transformation-gas-wasserstoff-verteilernetze.pdf?__blob=publicationFile&v=4; K. Spiekermann/P. Rosin/J. Michaelis, Rechtlicher Rahmen für eine Transformationsregulierung für Erdgasverteilernetzbetreiber, N&R Beilage 1/2025, S. 1 ff.

¹¹ M. w. N.: MVV Energie AG/Höch und Partner/Guidehouse, Zukunft der Gasnetze, 2023, https://www.mvv.de/fileadmin/user_upload/Ueber_uns/de/MVV_Studie_Zukunft_der_Gasnetze.pdf; C. Thole, Gasnetztransformation – Bestehende und kommende Planungsverantwortung der Gasverteilernetzbetreiber, IR 2024, S. 237 ff.; D. Tischmacher/J. Nohl, Die Zukunft der Gasverteilernetze im Gebäudeenergiegesetz, IR 2023, S. 226 ff.; O. Däuper/A. Meyer-Hetling/J. C. Schemmann/S. Bitzhöfer, Zukunft der Gasnetze, KommP 2024, S. 87 ff.

B. Klimaschutz als Treiber für die (Stilllegungs-) Planung der Erdgasverteilernetze

Die EU hat sich zum Ziel gesetzt, bis spätestens 2050 unionsweit Treibhausgasneutralität zu erreichen¹². Bis 2030 sollen die Treibhausgasemissionen um mindestens 55 Prozent gesenkt werden und für 2040 wurde ein weiteres Zwischenziel von mindestens 90 Prozent vereinbart¹³. Mit dem Emissionshandelssystem für Industrie und Energiewirtschaft, der Lastenteilungsverordnung und der sogenannten LULUCF-Verordnung wurden Regelungen geschaffen, um – teils durch unionsrechtliche Vorgaben, teils über verbindliche Treibhausgasemissionsminderungsziele für die Mitgliedstaaten – diese Ziele zu erreichen¹⁴.

Um diese Ziele erreichen zu können, geht die Europäische Kommission (EU-Kommission) bis 2030 von einem Rückgang des Erdgasverbrauchs in der Union auf 1.615 Terawattstunden (TWh) aus¹⁵. Im Jahr 2024 lag der Verbrauch hingegen noch bei 12.802.111 Terajoule (TJ) – das entspricht etwa 3.556 TWh¹⁶. Bis 2050 müsste der Verbrauch von gasförmigen Kraftstoffen allgemein (d. h. inklusive Biomethan und Wasserstoff) um bis zu 73 Prozent (gegenüber

den Werten von 1990) zurückgehen, wenn das Ziel der Treibhausgasneutralität eingehalten werden soll¹⁷.

Sinn und Zweck der Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie – und letztlich auch der Stilllegungsplanung nach Art. 57 GBM-RL – ist nach Erwägungsgrund 9 unter anderem

„eine Verlagerung weg von fossilem Gas [zu] ermöglichen, damit erneuerbare Gase und kohlenstoffarme Gase sowie Wasserstoff bei der Verwirklichung der Klimaziele der EU bis 2030 und der Klimaneutralität bis 2050 eine wichtige Rolle einnehmen können“.

Die EU hat also mit dem Erfordernis zur Stilllegungsplanung durch die Erdgasverteilernetzbetreiber (Erdgas-VNB) in der aktualisierten Richtlinie aus Gründen des Klimaschutzes einen rechtlichen Rahmen geschaffen, in dem die mit dem zu erwartenden Rückgang der Erdgasnachfrage einhergehenden Veränderungen in der Infrastruktur sichtbar gemacht werden sollen¹⁸.

¹² Art. 2 Abs. 1 Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999, ABl. L 243 v. 09.07.2021, S. 1 (EU-Klimagesetz).

¹³ Vgl. *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1119 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität, COM(2025) 524 final v. 02.07.2025. Eine politische Einigung zwischen den gesetzgebenden Organen wurde am 10.12.2025 erzielt, vgl. <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2025/12/10/2040-climate-target-council-and-parliament-agree-on-a-90-emissions-reduction/>.

¹⁴ Umfassend dazu etwa: *J. Nysten/R. Busch*, Die Ziele der EU bis 2030 für Treibhausgasemissionsminderung, erneuerbare Energien und Energieeffizienz, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 42 vom 01.10.2025, S. 8 ff.

¹⁵ Ursprünglich, und um das Treibhausgasemissionsminderungsziel von mindestens 55 % Treibhausgasemissionen bis 2030 zu erreichen, wurden 2.825 TWh bis 2030 angestrebt. Mit dem REPowerEU-Plan als Antwort auf den Angriffskrieg Russlands wurde das Ziel im Jahr 2022 noch einmal geschärft, vgl. *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission

an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – REPowerEU-Plan, COM(2022) 230 final v. 18.05.2022.

¹⁶ Laut den Daten der Agentur Eurostat stieg der Verbrauch von fossilem Gas damit im Jahr 2024 sogar erneut an im Vergleich zum Vorjahr, vgl. <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?ol-did=670617>.

¹⁷ Mit Verweis auf die entsprechenden Berechnungen der EU-Kommission, *J. Rosenow/M. Stobbe/S. Braungardt*, Gas grid regulation in the context of net zero transitions: A review of seven European countries, ERSS 2025, 103987 (I).

¹⁸ Es spricht einiges dafür, dass die EU die Stilllegungsplanung in der Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie regeln darf. Zum einen dürfte die Regelung einer planvollen Stilllegung der Erdgasverteilernetze insgesamt mit den Zielen des Art. 194 Abs. 1 AEUV in Einklang zu bringen sein. Zum anderen dürfte der Souveränitätsvorbehalt des Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV nicht eingreifen; hierfür müsste – so wohl die Auffassung des EuGH – auch eine gezielte und unmittelbare Änderung des nationalen Energiemixes erfolgen (vgl. EuGH, Urt. v. 21.06.2018 – C-5/16 – Republik Polen/Europäisches Parlament u. a., Rn. 46 ff., 68 f.). Die Stilllegungsplanung steht aber unter der Bedingung einer verringerten Erdgasnachfrage. Eine endgültige

6 Die Transformation der Erdgasverteilernetze

Allerdings hat die EU weder einen Ausstieg aus der Versorgung mit Erdgas festgelegt, noch wird den Mitgliedstaaten vorgeschrieben, eine solche politische Entscheidung zu treffen. Nach Erwg. 88 GBM-RL ist der Erdgasausstieg vielmehr eine Möglichkeit, jedoch keine Pflicht:

„Die Mitgliedstaaten können sich zur Erreichung des Ziels der Klimaneutralität gemäß der Verordnung (EU) 2021/1119 oder aus anderen technischen Gründen für den schrittweisen Ausstieg aus der Nutzung von Erdgas entscheiden.“

Dänemark beispielsweise hat einen solchen Entschluss gefasst – dort wurde im Jahr 2022 der Ausstieg aus der Versorgung mit fossilem Gas politisch beschlossen¹⁹.

Politische Entscheidung zum Ausstieg aus dem fossilen Erdgas in Dänemark²⁰

- ▶ Dänemark ist einer der Mitgliedstaaten, die mit dem Klimaabkommen 2022 den Ausstieg aus dem fossilen Erdgas politisch beschlossen haben.
- ▶ Erstes Wärmeplanungsgesetz schon im Jahr 1979 mit verpflichtender kommunaler Wärmeplanung.
- ▶ 2024 wurden nur noch 15,7 Prozent der beheizten Fläche in Dänemark mit Erdgas erwärmt.

- ▶ Derzeit läuft die Kartierung des Netzes durch den Erdgas-VNB Evida und eine Beurteilung der Rentabilität der Netzabschnitte; eine Stilllegung einzelner Netzteile beginnt bei unrentablen Abschnitten.

Deutschland soll 2045 treibhausgasneutral sein²¹; eine politische Entscheidung zum Ausstieg aus der Versorgung mit Erdgas wurde jedoch nicht getroffen. Das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)²² sieht Treibhausgasminderungsziele für 2030 und 2040 vor und gibt somit einen entsprechenden Zielpfad für die Senkung der Treibhausgasemissionen vor²³. Diese rechtlich verankerten Zielvorgaben sind mit Jahresemissionsmengen und sektorübergreifenden Steuerungsmechanismen unterlegt und verengen somit den verbleibenden Raum für Treibhausgasemissionen aus Erdgas in der deutschen Energieversorgung²⁴. Aus dem Bundes-Klimaschutzgesetz allein ergeben sich jedoch keine konkreten (politischen oder rechtlichen) Vorgaben zu einem etwaigen Ausstieg aus der Nutzung von fossilem Erdgas.

In ihrem nationalen Energie- und Klimaplan (NEKP) hat die Bundesregierung ihre Pläne zur Erreichung der Treibhausgasminderungsziele nach dem Klimaschutzgesetz sowie den entsprechenden europäischen Vorgaben konkretisiert. Eine klare Entscheidung zum Erdgasausstieg ist darin zwar nicht enthalten²⁵. Allerdings sind umfang-

Stilllegung der Verteilernetze bzw. einzelner Leitungen kommt nur in Betracht, wenn die Infrastruktur nicht mehr benötigt wird. Es dürfte daher nur von einer mittelbaren Auswirkung auf den Energiemix auszugehen sein.

¹⁹ Klimaaftale om grøn strøm og varme 2022, 25.06.2022, <https://www.kefm.dk/Media/637920977082432693/Klimaaftale%20om%20gr%C3%B8n%20str%C3%B8m%20og%20varme%202022.pdf>.

²⁰ Zu den Zahlen: *Danmarks statistik*, Fortsat færre bygninger opvarmes med naturgas, 27.03.2024, <https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyse-publ/nyt/NytHtml?cid=50975>. – Vgl. auch §§ 18, 12 Wärmeversorgungsgesetz („Varmeforsyningsloven“): Möglichkeit zur Anschlusspflicht, zunächst nur für Neubauten, später auch für Bestandsgebäude (vgl. § 18 Abs. 1 Wärmeversorgungsgesetz, Lov nr. 258 af 08-06-1979, <https://www.folketingstidende.dk/samling/19781/lovforslag/L206/index.htm>; vgl. § 12 Wärmeversorgungsgesetz, Lov nr. 382 af 13-06-1990, <https://www.retsinformation.dk/eli/Ita/1990/382>). – Zum

Ausbau der Fernwärme: *State of Green*, Fernwärme – Das Rückgrat eines flexiblen, resilienten und effizienten Energiesystems, November 2024, https://dbdh.org/wp-content/uploads/2024/11/SoG_WhitePaper_DistrictEnergy2024_DE.pdf. – Vgl. Auch: *Evida*, Konverteringskortlægning, 27.06.2023, <https://www.evida.dk/media/4w2b1xdx/evidas-kortl%C3%A6gning-af-gasdistributionssystemet.pdf>.

²¹ § 3 Abs. 2 KSG.

²² Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 235) geändert worden ist.

²³ Bis zum Jahr 2030 sollen die Treibhausgasemissionen um 65 % und bis 2040 um 88 % gemindert werden, § 3 Abs. 1 KSG.

²⁴ Vgl. §§ 4 und 8 KSG.

²⁵ *BMWK*, Aktualisierung des integrierten nationalen Energie- und Klimaplan – Bundesrepublik Deutschland (NEKP), August 2024, S. 379 f.,

reiche Maßnahmen zur Umnutzung der vorhandenen Erdgasinfrastruktur vorgesehen. 60 Prozent des geplanten Wasserstoffkernnetzes – worunter allerdings hauptsächlich die Fernleitungsnetzinfrastruktur fällt – sollen durch Umstellung bestehender Erdgasleitungen verwirklicht werden. Allerdings wird der Plan des nationalen Energie- und Klimaplan wenig konkret. Zur Umsetzung seien technische Prüfungen, internationale Koordination und Synchronisation erforderlich, um Engpässe zu vermeiden²⁶. Dabei seien auch Verstärkungen des Erdgasnetzes in geringem Umfang nicht ausgeschlossen, wenn entsprechender Bedarf besteht²⁷.

Auf EU-Ebene werden die Klimaschutzziele bzw. die Bestrebungen, diese zu erreichen, voraussichtlich als Treiber für einen Rückgang der Erdgasnachfrage sorgen. Ein ausdrücklicher Ausstieg aus dem fossilen

Erdgas ist jedoch nicht beschlossen worden und auch die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, dies zu tun. In Deutschland wurden auf nationaler Ebene auch Klimaschutzziele festgelegt, aus denen sich ein Rückgang ergeben kann; ein explizites Ausstiegsdatum für die Nutzung von Erdgas wurde jedoch nicht beschlossen.

Auf europäischer und nationaler Ebene bestehen somit Klimaschutzziele, aber keine unmittelbaren Vorgaben zur Verringerung des Erdgasverbrauchs. Eine solche Verringerung folgt indirekt aus den Klimaschutzzielen und ist durch die ambitionierten Vorgaben zur Treibhausgasneutralität zu erwarten. Der genaue Umfang der Verringerung des Erdgasverbrauchs und der konkrete Zeitrahmen für die Reduzierung sind allerdings unsicher und hängen von vielfältigen Faktoren ab.

https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/20240820-aktualisierung-necp.pdf?__blob=publicationFile&v=8.

²⁶ Vgl. Nationaler Energie- und Klimaplan, S. 379.

²⁷ Vgl. Nationaler Energie- und Klimaplan, S. 379.

C. Einordnung der Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie: Die bisherige Rechtslage für die Planung von Energienetzen

Der Gesetzgeber muss bei der Umsetzung der Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie in deutsches Recht die bisher verwendeten Begriffe sowie die bestehenden Vorgaben der Netzplanung berücksichtigen und in Einklang miteinander bringen. Vor diesem Hintergrund werden die vorhandenen Regelungen kurz dargestellt.

I. Netzplanung auf europäischer Ebene

1. Netzentwicklungsplanung der Fernleitungsnetzbetreiber bzw. Übertragungsnetzbetreiber

Für die Erdgasfernleitungsnetzbetreiber (Erdgas-FNB) bestehen – wie auch für die Stromübertragungsnetzbetreiber – bereits seit vielen Jahren umfassende EU-rechtliche Pflichten zur Netzentwicklungsplanung: Mit dem dritten Energiebinnenmarktpaket wurden 2009 Regelungen eingeführt, wonach die Netzbetreiber regelmäßig einen zehnjährigen Netzentwicklungsplan vorzulegen hatten, in dem insbesondere der Investitionsbedarf in neue Infrastruktur dargestellt werden sollte²⁸. Hintergrund war insbesondere die Schaffung von Erdgas- und Stromnetzen, die einen grenzüberschreitenden Handel mit

Energie in der Union ermöglichen sollten²⁹. Entsprechend lag der Fokus zunächst auch nur auf den Transportnetzen, nicht auf den Verteilernetzen³⁰.

Für bestimmte, grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte wurde mit der Verordnung zu Leitlinien für transeuropäische Energieinfrastruktur (TEN-E-VO)³¹ ein besonderes Planungs- und Genehmigungsregime eingeführt, das insbesondere eine bessere Abstimmung zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten ermöglichen, aber auch eine finanzielle Unterstützung aus EU-Geldern erlauben sollte³². Dabei handelt es sich regelmäßig um Infrastrukturprojekte, die für die Vollendung des europäischen Energiebinnenmarkts, aber auch für die Erreichung der Energie- und Klimaziele der Union bedeutsam sind.

Das Funktionieren des Energiebinnenmarkts ist auch eines der Ziele der aktuellen Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie und somit Zweck der hier diskutierten Regelungen zur Stilllegungsplanung³³. Grundsätzlich verpflichtet Art. 55 GBM-RL die Erdgas-FNB und die Betreiber von Wasserstofffernleitungen, mindestens alle zwei Jahre zehnjährige Netzentwicklungspläne vorzulegen, aus denen dann ein nationaler einheitlicher Netzentwicklungsplan entwickelt wird³⁴.

²⁸ Vgl. für die Erdgas-FNB Art. 22 Richtlinie 2009/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG, ABl. EU L 211 v. 14.08.2009, S. 94. Im Strombereich vgl. Art. 22 Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG, ABl. EU L 211 v. 14.08.2009, S. 55.

²⁹ Vgl. Erwg. 1 ff. Richtlinie 2009/73/EG.

³⁰ Umfassend zur Entwicklung der EU-rechtlichen Regelungen etwa C. Jones/B. McKenzie/W.-J. Kettlwell (Hrsg.), EU Energy Law – Volume 1: The Internal Energy Market, 5. Aufl. 2020, § 2.8.

³¹ Verordnung (EU) 2022/869 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2022 zu Leitlinien für

die transeuropäische Energieinfrastruktur, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2009, (EU) 2019/942 und (EU) 2019/943 sowie der Richtlinien 2009/73/EG und (EU) 2019/944 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 347/2013, ABl. EU L 152 v. 03.06.2022, S. 45.

³² Umfassend zum System der TEN-E-VO etwa S. Lamers, Die europäische Governance-Verordnung und das EU-Klimagesetz, 2023, S. 368 ff.

³³ Vgl. Erwg. 2 ff. GBM-RL; Erwg. 154 GBM-RL: „Eines der Hauptziele dieser Richtlinie sollte der Aufbau eines wirklichen Erdgasbinnenmarktes durch ein in der ganzen Union verbundenes Netz sein [...]“.

³⁴ Für die Stromübertragungsnetzbetreiber finden sich entsprechende Regelungen in Art. 51 Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für

Die nationalen zehnjährigen Netzentwicklungspläne dienen als Grundlage für die Planung der Europäischen Organisation der Erdgas-FNB (ENTSO-G) und Wasserstoffnetzbetreiber (ENNOH) auf EU-Ebene; auch hier müssen zehnjährige Netzentwicklungspläne erstellt werden³⁵. Die Netzentwicklungspläne sollen helfen, Infrastrukturlücken zu erkennen, und die Ausweitung von solchen Vorhaben von gemeinsamem Interesse ermöglichen³⁶, die nach der Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäische Infrastruktur geplant und genehmigt werden können.

2. Netzentwicklungsplanung der Verteilernetzbetreiber

Bis zum Inkrafttreten der Richtlinie (EU) 2024/1788 gab es auf EU-Ebene keine dezierten Regelungen zur Netzentwicklungsplanung für Erdgas-VNB. Entsprechend ist die Praxis zur Einbindung der Erdgas-VNB in die Netzplanung der Erdgas-FNB sowie die eigene Netzplanung³⁷ in den Mitgliedstaaten bislang uneinheitlich³⁸. Zwar hatten die Erdgas-VNB auch in der Vergangenheit bestimmte Informationspflichten gegenüber den Erdgas-FNB³⁹ und hätten sich an den jeweiligen Konsultationen beteiligen können⁴⁰. Sie waren aber nicht offiziell bei der Entwicklung der Szenarien bzw. der Netzentwicklungsplanung der Erdgas-FNB eingebunden⁴¹.

Investitionsplanung für Erdgasverteilernetze in Belgien⁴²

- ▶ In Belgien bestehen bereits seit einigen Jahren gesetzliche Regelungen zur Netzentwicklungsplanung in Erdgasverteilernetzen. Diese umfassen grundsätzlich alle Investitionsentscheidungen der Erdgas-VNB (daher die Bezeichnung „Investitionsplan“).
- ▶ Der flämische Regulierer stellt den Erdgas-VNB diesbezüglich Vorlagen zur Verfügung, die die konkreten Investitionen, aber auch etwaige Stilllegungen und Umwidmungen, für die kommenden drei und zehn Jahre abfragen.
- ▶ Die Pläne werden öffentlich konsultiert, vom Regulierer geprüft und veröffentlicht.

Dies wurde als Problem für die von der EU und den Mitgliedstaaten angestrebte Systemtransformation identifiziert: Denn die Erdgasverteilernetzinfrastruktur, die bei einem durch die Klimaziele bedingten Rückgang in der Erdgasnachfrage nicht mehr benötigt würde, könnte gegebenenfalls zu anderen Zwecken – hier insbesondere zum Transport von Wasserstoff – genutzt werden und damit die Infrastrukturkosten für die Transformation senken. Diese Potenziale würden nach Auffassung der EU-Kommission in den bisherigen Vorgaben zur

den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU, ABl. EU L 158 v. 14.06.2019, S. 125 (Strombinnenmarkt-Richtlinie).

³⁵ Art. 12 TEN-E-VO.

³⁶ Vgl. Art. 3 ff. TEN-E-VO.

³⁷ Vgl. hierzu den Infokasten zu Belgien auf dieser Seite.

³⁸ Europäische Kommission, CSW Impact Assessment Report, SWD(2021) 455 final v. 15.12.2021, Part 1/2, S. 25 f.

³⁹ Nach Art. 25 Abs. 3 Richtlinie 2009/73/EG galt, dass die Verteilernetzbetreiber anderen Netzbetreibern, wozu auch jenen auf Fernleitungsebene, „ausreichende Informationen zu liefern [waren], um zu gewährleisten, dass der Transport und die Speicherung von Erdgas in einer mit dem sicheren und effizienten Betrieb des Verbundnetzes zu vereinbarenden Weise erfolgt“.

⁴⁰ Vgl. die allgemeine Konsultationspflicht nach Art. 22 Abs. 1 Richtlinie 2009/73/EG.

⁴¹ Vgl. dazu auch S. Schlacke/T. Müller, in: W. Kahl/M. Ludwigs (Hrsg.), HVwR VII, 2025, § 207

Rn. 41 ff.: Während auf Ebene der Fernleitungs- bzw. Übertragungsnetzbetreiber eine mehrstufige Bedarfsplanung besteht, in der sektorale Fachplanungen und die räumliche Gesamtplanung die Klimaziele praktisch umsetzen, war dies bis zu den jüngsten Reformen der EU-Strom- und Gasbinnenmarktregulierung für die Verteilernetzebene nicht vorgesehen. In Deutschland wurden also bislang Bedarfe fallbezogen im Rahmen von Planfeststellungen ermittelt und festgelegt; da dies vor allem über regionale Behörden und Kommunen geschah, entstanden wenn regionale, differenzierte Fahrpläne für Umstellung bzw. Rückbau.

⁴² Gesetzlich angelegt in Art. 4.1.19 § 1 Letzter Satz Energiedecreet Vlaanderen, umgesetzt u. a. durch Mededeling van Vlaamse Nutsregulator van 27/05/2025 met betrekking tot de vaststelling van een model voor het investeringsplan, bedoeld in Hoofdstuk 1 van de Netcode (Titel II) van het Technisch Reglement voor de Distributie van Gas in het Vlaamse Gewest.

Netzplanung, bzw. in den jeweiligen Plänen, nicht ausreichend berücksichtigt⁴³.

Eine ähnlich umfassende Pflicht zur Netzplanung wie für die Fernleitungsebene wurde vom EU-Gesetzgeber jedoch für die Verteilernetzebene nicht als notwendig erachtet. Allerdings sollte eine bessere Integration, insbesondere mit dem Wasserstoffsektor, sowie eine Ausrichtung an bzw. Zuarbeit in der Netzplanung der Erdgas-FNB erfolgen. Dies wurde in Art. 57 GBM-RL umgesetzt, so dass die Stilllegungsplanung nach Art. 57 GBM-RL nun eine Art „Light-Version“ im Vergleich zur Netzentwicklungsplanung für die Erdgas-FNB darstellt⁴⁴.

3. Sektorübergreifende „integrierte“ Planung

Der EU-Gesetzgeber strebt nicht nur eine bessere Abstimmung zwischen den Erdgas-FNB und den Erdgas-VNB an. Vielmehr soll auch gerade sektorenübergreifend (Erdgas, Wasserstoff und Strom) eine Integration der Netzplanung stattfinden. Dies soll allgemein zu einer effizienteren Infrastrukturplanung und -nutzung führen und die angestrebte Systemtransformation zur

Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele der Union unterstützen⁴⁵.

Die Bestimmungen zur Netzentwicklungsplanung der Erdgas-FNB nach Art. 55 GBM-RL finden sich daher seit der jüngsten Reform der Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie in einem gemeinsamen Kapitel mit dem Titel „Integrierte Netzplanung“⁴⁶. Darin enthalten sind neue Regelungen in Art. 57 GBM-RL zur Stilllegungsplanung für Erdgasverteilernetze und in Art. 56 GBM-RL zur Netzentwicklungsplanung für die Wasserstoffverteilernetze⁴⁷.

II. Netzplanung in Deutschland

Auf nationaler Ebene besteht eine Vielzahl an Regelungen, die die Netzplanung im Strom-, Erdgas-, Wasserstoff- und Wärme-sektor betreffen. Allerdings beziehen sich die Planungspflichten nicht alle auf die Verteilernetzbetreiber; darüber hinaus sind sie auch in ihrer rechtlichen Wirkung sehr unterschiedlich ausgestaltet. Im Folgenden werden die relevanten Planungsinstrumente näher betrachtet, um ein umfassendes Bild der vorhandenen Planungen sowie von möglichen Lücken zu erhalten.

⁴³ Europäische Kommission, CSW Impact Assessment Report, SWD(2021) 455 final v. 15.12.2021, Part 1/2, S. 26; auch festgestellt etwa von J. Rosén/M. Stobbe/S. Braungardt, Gas grid regulation in the context of net zero transitions: A review of seven European countries, ERSS 2025, 103987 (nach denen nicht in allen Mitgliedstaaten die Netzbetreiber überhaupt den erwarteten Rückgang der Nachfrage angesichts der europäischen und nationalen Ziele einkalkulieren).

⁴⁴ Die Formulierung in Art. 57 GBM-RL stellt einen Kompromiss dar. Während die EU-Kommission einen relativ schlanken Vorschlag unterbreitet hatte, wollte das Europäische Parlament für Gas-VNB umfassende Verpflichtungen zur Netzentwicklungsplanung einführen, die u. a. auch auf die Einbeziehung erneuerbarer Energien und Energieeffizienz eingehen sollten. Demnach wollte das EU-Parlament auch nicht von Stilllegungsplänen, sondern von – wie im Falle der Fernleitungsbetreiber – Netzentwicklungsplänen sprechen. Dies konnte sich im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens jedoch nicht durchsetzen; man

einigte sich auf eine „Light-Version“ zur Netzentwicklungsplanung, deren Fokus die Stilllegung von Gasnetzen ist bzw. deren mögliche Umwidmung.

⁴⁵ Vgl. dazu EU-Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Förderung einer klimaneutralen Wirtschaft: Eine EU-Strategie zur Integration des Energiesystems, COM(2020) 299 final v. 08.07.2020; auch ErwG. 128 GBM-RL.

⁴⁶ Vgl. übrigens auch die entsprechenden Regelungen in der Verordnung zu Leitlinien für transeuropäische Infrastruktur, die sich ebenso in einem Kapitel zur sektorübergreifenden Planung befinden. Zur Bedeutung des Begriffs der Integration etwa I. Badanova, The EU Law of Energy Infrastructure Planning and the Multi-dimensional Principle of Integration, European Energy and Environmental Law Review 2025, S. 117 ff.

⁴⁷ Die Entwicklung des Wasserstoffverteilernetzes nach Art. 56 GBM-RL ist allerdings nicht Gegenstand dieser Studie.

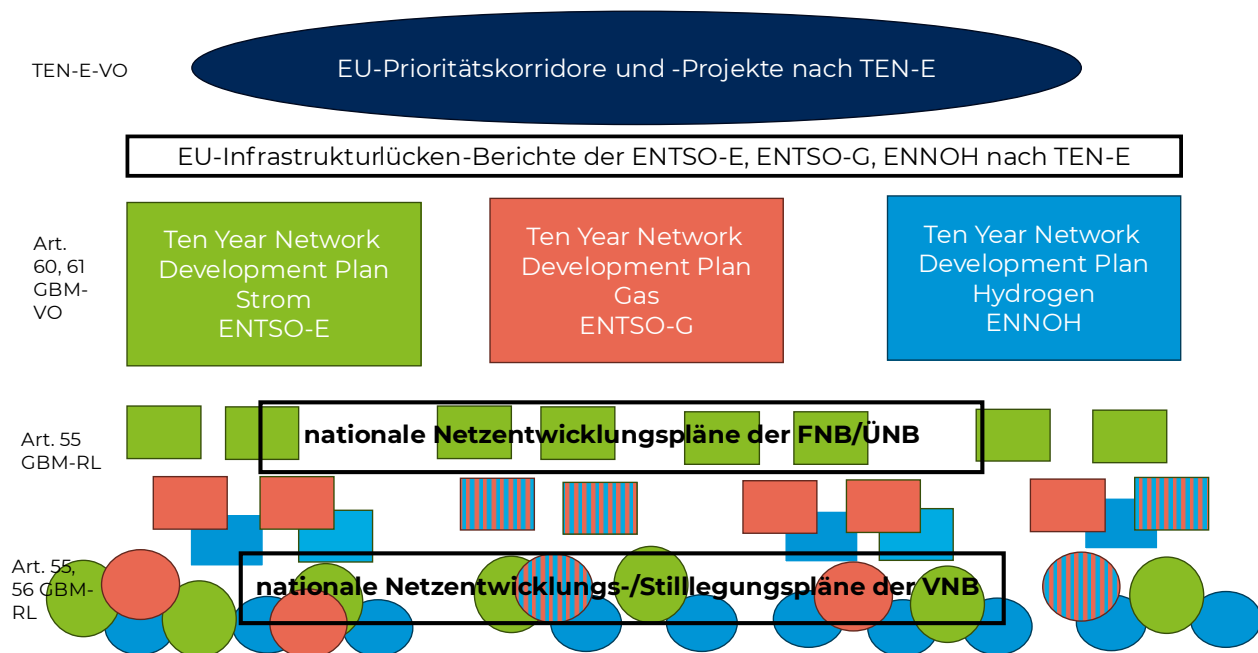


Abb. 1: Organisation der EU-rechtlich vorgegebenen Netzentwicklungsplanung im Mehrebenensystem (Eigene Darstellung)

1. Netzentwicklungsplanung (Gas und Wasserstoff)

Der Netzentwicklungsplan (NEP) Gas und Wasserstoff ist ein Teil der Bedarfsplanung; die nationalen Regelungen basieren hier auf den EU-rechtlichen Vorgaben der Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie bzw. ihrer Vorgängerfassungen⁴⁸. Der Netzentwicklungsplan ist der grundlegende Infrastrukturplan für die Fortentwicklung des bestehenden Erdgas- und Wasserstoffnetzes auf Fernleitungs- bzw. Transportnetzebene. Er konkretisiert die energiepolitischen Zielsetzungen und zeichnet damit zugleich netztechnische Rahmenbedingungen für die Energiewende vor. Die Fernleitungs- und Wasserstofftransportnetzbetreiber erstellen den Netzentwicklungsplan als bundesweiten, fortlaufenden Plan – beginnend ab 2025 – turnusmäßig und rechtlich formalisiert nach den §§ 15a ff. des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG)⁴⁹ in einem abgestuften Verfahren alle zwei Jahre. Sie beziehen bei der Erstellung aber auch Szenarien der nächsten zehn bis 15 Jahre ein. Der Netzentwick-

lungsplan bedarf der Genehmigung der Bundesnetzagentur (BNetzA) und muss insbesondere auch mit dem unionsweiten Netzentwicklungsplan im Einklang stehen. Veröffentlicht wird er über die Internetseite <https://fnb-gas.de/netzentwicklungspläne/>.

Ein wichtiger Unterschied zum Netzentwicklungsplan Strom ist, dass der Netzentwicklungsplan Gas und Wasserstoff keine Basis für den Bundesbedarfsplan und einen darauf aufgesetzten Planungsprozess mit gesetzlich vordringlichen Vorhaben bietet. Der Gesetzgeber kann also insoweit die Gasnetzplanung und auch die Stilllegung nicht priorisieren; ihm stehen damit zur Steuerung weniger Möglichkeiten zur Verfügung als im Strombereich.

2. Netzausbauplanung (Strom)

Im Stromsektor gibt es bereits Planungspflichten auf Verteilernetzebene, die Netzausbauplanung (NAP). Während der Netzentwicklungsplan im Strombereich das

⁴⁸ Vgl. unter C. I. bzw. Art. 22 der Richtlinie 2009/73/EG.

⁴⁹ Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes

vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 351) geändert worden ist.

Übertragungsnetz (§§ 12a ff. EnWG) sowie im Erdgasbereich das Fernleitungs- und Wasserstofftransportnetz (§§ 15a ff. EnWG) fortentwickelt, zielt die Netzausbauplanung auf die Stromverteilernetze ab (§ 14d EnWG). Auch die Regelungen zur Netzausbauplanung gehen auf Vorgaben des EU-Rechts zurück: Für die Betreiber von Stromverteilernetzen schreibt Art. 32 Abs. 3 der Strombinnenmarkt-Richtlinie⁵⁰ einen „transparenten Netzentwicklungsplan, den der Verteilernetzbetreiber mindestens alle zwei Jahre veröffentlicht und der Regulierungsbehörde vorlegt“ als Grundlage für die Planung vor. Dieser Plan soll insbesondere mit Hinblick auf die Nutzung von Flexibilität die geplanten Investitionen der kommenden fünf bis zehn Jahre aufzeigen. Ferner soll die Nutzung von Alternativen zum Infrastrukturausbau thematisiert werden, z. B. Möglichkeiten der Laststeuerung und der Energieeffizienz⁵¹.

In Deutschland wurde dies in § 14d EnWG umgesetzt. Demnach müssen größere Stromverteilernetzbetreiber⁵² grundsätzlich auf Grundlage eines Regionalszenarios alle zwei Jahre – beginnend ab 2026 – den Verteilernetzausbau für eine festgelegte Planungsregion in der Netzausbauplanung festhalten und der zuständigen Regulierungsbehörde vorlegen. Die Bedarfsplanung auf Verteilernetzebene besteht erst seit 2021 und hat den Zweck,

„das Voranschreiten der Energiewende zu fördern und den Netznutzern eine größtmögliche Transparenz über erwartete Netzerweiterungen oder Netzmodernisierungen bereitzustellen“⁵³.

Das Regionalszenario, das die gemeinsame Grundlage für die jeweiligen Netzausbau-

planungen der Verteilernetzbetreiber bildet, enthält vor allem auch Annahmen zum voraussichtlichen Wärmeverbrauch sowie – gestützt auf die Ergebnisse der Wärmeplanung – zur Art der Wärmeversorgung (§ 14d Abs. 3 S. 3 Nr. 4 EnWG).

3. Umstellungsplanung

Die Umstellungsplanung ist eine Planung, die bestehende Erdgasleitungen auf eine andere Versorgungsform umstellen soll. Zu unterscheiden ist zwischen der Umstellung der Gasqualität von L-Gas auf H-Gas⁵⁴ sowie der Umstellung von Erdgas auf Wasserstoff.

Die Umstellung der Gasqualität ist eine Folge der sinkenden Produktion von L-Gas. Daher müssen Verteilernetzbetreiber ihre Leitungen für L-Gas an den höheren Brennwert von H-Gas anpassen. Die Leitungen werden dafür nicht stillgelegt, sondern technisch an die neuen Anforderungen angepasst. Die Einzelheiten dieser sog. Marktraumumstellung sind in § 19a EnWG geregelt. Es besteht grundsätzlich keine Kollision mit einem Stilllegungsplan i. S. v. Art. 57 GBM-RL, weil die Umstellung schon seit einigen Jahren läuft und spätestens 2030 abgeschlossen sein muss.

Die Umstellung des Energieträgers von Erdgas auf Wasserstoff ist auf Verteilernetzebene einem speziellen Wasserstoffnetzentwicklungsplan vorbehalten. Der Wasserstoffnetzentwicklungsplan ist ein netzgebietsbezogener Plan, der im deutschen Recht derzeit rechtlich noch nicht formalisiert ist und bisher auch keiner Genehmigung der BNetzA bedarf. Er ist in der Regel ein interner Arbeitsplan, der vom Wasserstoffverteilernetzbetreiber (Wasserstoff-VNB) erstellt wird. Der Plan kann ein

⁵⁰ Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU, ABl. EU L 158 vom 14.06.2019, S. 125.

⁵¹ Die Pflicht zur Netzentwicklungsplanung für die Betreiber der Stromverteilernetze steht dabei in engem Zusammenhang mit der Nutzung jener Alternativen bzw. dem Grundsatz der Energieeffizienz an erster Stelle. Dies zeigt sich bereits an der Verortung in Art. 32 Richtlinie (EU) 2019/944, der mit „Anreize für die Nutzung von Flexibilität in Verteilernetzen“ titulierte ist. Ähnlich wie bei Art. 57 GBM-RL hat der EU-Gesetzgeber bestimmte Mindestvorgaben für notwendig gehalten, um sicherzustellen, dass die Planung der Verteiler-

netzbetreiber den energie- und klimapolitischen Zielen der Union entspricht. Auch Art. 32 Strombinnenmarkt-Richtlinie enthält die Möglichkeit, für Mitgliedstaaten Stromverteilernetzbetreiber mit weniger als 100.000 angeschlossenen Kunden von der Pflicht zu entbinden, Art. 32 Abs. 6 Richtlinie (EU) 2019/944.

⁵² Ausgenommen sind Betreiber von Elektrizitätsverteilernetzen, an deren Elektrizitätsverteilernetz weniger als 100.000 Kunden unmittelbar oder mittelbar angeschlossen sind, vgl. § 14d Abs. 8 S. 1 EnWG.

⁵³ BT-Drs. 19/27453, S. 101.

⁵⁴ L-Gas = *low calorific gas*, d. h. Erdgas mit niedrigem Brennwert und niedrigem Methangehalt; H-Gas = *high calorific gas*, d. h. Erdgas mit hohem Brennwert und hohem Methangehalt.

Transformationsplan i. S. v. § 15b Abs. 2 S. 3 EnWG sein, wenn mit ihm ein Wechsel von konventionellen auf erneuerbare Energien geplant wird. Hinzuweisen ist aber darauf, dass der Wasserstoffnetzentwicklungsplan bereits in Art. 56 GBM-RL als Teil der Netzplanung vorgesehen ist und im Referentenentwurf zur Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes in §§ 16b ff. EnWG umgesetzt werden soll. Es ist also eine rechtliche Formalisierung in naher Zukunft absehbar⁵⁵.

4. Kommunale Wärmeplanung

Die kommunale Wärmeplanung soll eine treibhausgasneutrale Wärmeversorgung gewährleisten. Die Einzelheiten sind im Wärmeplanungsgesetz (WPG)⁵⁶ geregelt⁵⁷. In der Regel sind die Kommunen als „planungsverantwortliche Stelle“ zuständig⁵⁸. Die Planung (§§ 13 ff. WPG) unterscheidet zwischen der Versorgung über ein Wärmenetz, der Versorgung über ein Wasserstoffnetz sowie einer dezentralen Versorgung. Es geht im Ergebnis darum, diese Infrastrukturen aufzubauen bzw. umzustellen, nicht aber darum, nicht mehr benötigte Erdgasnetzinfrasturktur stillzulegen bzw. abzubauen. Die kommunale Wärmeplanung ist als Errichtungs- und Umstellungsplanung, nicht als Stilllegungsplanung ausgelegt.

Trotzdem enthält das Wärmeplanungsgesetz einige Vorgaben, die mit der Stilllegungsplanung in Wechselwirkung stehen. Im Rahmen der Wärmeplanung sind Betreiber von Energieversorgungsnetzen⁵⁹ auf

Grundlage des Wärmeplanungsgesetzes zur Information und Mitwirkung verpflichtet (§ 7 Abs. 4, § 8 WPG). § 28 Abs. 3 WPG regelt insbesondere Informationspflichten der Erdgas-VNB, wenn ein Netzteil entkoppelt oder die Versorgung eingestellt wird.

a) Pflichten der Netzbetreiber bei der Infrastrukturplanung aus § 8 WPG

In § 8 WPG wurden erstmals Pflichten der Erdgas-VNB in Bezug auf Infrastrukturplanungen verankert; die Vorschrift gilt aber auch für Betreiber von Elektrizitäts- und Wärmenetzen. § 8 Abs. 1 WPG beinhaltet eine Informationspflicht über Infrastrukturplanungen; das bedeutet, dass Netzbetreiber ihre Planungen zum Aus- oder Umbau von (Erdgas-)Infrastruktur im beplanten Gebiet der planungsverantwortlichen Stelle mitteilen müssen. Zum anderen enthält § 8 Abs. 2 WPG eine Pflicht zur Berücksichtigung der Darstellungen im Wärmeplan durch die Netzbetreiber bei ihrer Aus- oder Umbauplanung; hierdurch sollen die unterschiedlichen Infrastrukturplanungen aufeinander abgestimmt werden⁶⁰.

Die Mitteilungspflicht in § 8 WPG ergänzt die Regelung aus § 7 Abs. 4 WPG⁶¹ und adressiert die Verteilernetzbetreiber vor Ort⁶². Die Begriffe von Aus- und Umbau werden im Wärmeplanungsgesetz nicht weiter definiert. Aufgrund der Ausführungen in der Gesetzesbegründung ist unter Umbau insbesondere die „Möglichkeit der Stilllegung“⁶³ zu verstehen oder „die Umstellung von Erdgasleitungen in Gebieten, in denen eine dezentrale Wärmeversorgung (mittels Wärmepumpen) oder eine Wärmeversorgung über ein Wärmenetz zur

⁵⁵ Näher zum Referentenentwurf unter E. .

⁵⁶ Wärmeplanungsgesetz vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 348) geändert worden ist.

⁵⁷ Gemäß § 4 WPG besteht eine Pflicht für die Länder, sicherzustellen, dass die Wärmepläne erstellt werden. Zur Durchführung der Wärmeplanung ist gemäß § 6 WPG die „planungsverantwortliche Stelle“ verpflichtet; diese ist nach § 3 Nr. 9 WPG nach Landesrecht zu bestimmen.

⁵⁸ O. Antoni/S. Henschel, in: M. Ludwigs/T. Müller (Hrsg.), BeckOGK WPG, 15.11.2024, § 6 Rn. 15.1. – Vgl. hierzu: Bayern hat in § 8 Abs. 1 der Verordnung zur Ausführung energiewirtschaftlicher Vorschriften (AVEn) beschlossen, dass die planungsverantwortlichen Stellen die Gemeinden sind (Verordnung zur Ausführung energiewirtschaftlicher Vorschriften (AVEn) vom 22. Januar 2002 (GVBl. S. 18, BayRS 754-4-1-W), die zuletzt

durch Verordnung vom 18. Dezember 2024 (GVBl. S. 651) geändert worden ist).

⁵⁹ Eine Definition der Betreiber der „Energieversorgungsnetze“ gibt es im Wärmeplanungsgesetz nicht; ein entsprechender Verweis auf die Begriffsbestimmungen im Energiewirtschaftsgesetz fehlt ebenfalls. „Nach der Gesetzesbegründung sind damit die Betreiber von Elektrizitäts- sowie Gasverteilernetzen zu verstehen, die typischerweise auf Grundlage einer erteilten Konzession zu deren Betrieb berechtigt sind“, so m. w. N. O. Antoni/S. Henschel, in: M. Ludwigs/T. Müller (Hrsg.), BeckOGK WPG, 15.11.2024, § 7 Rn. 39.

⁶⁰ O. Antoni/S. Henschel, in: M. Ludwigs/T. Müller (Hrsg.), BeckOGK WPG, 15.11.2024, § 8 Rn. 1.

⁶¹ O. Antoni/S. Henschel, in: M. Ludwigs/T. Müller (Hrsg.), BeckOGK WPG, 15.11.2024, § 8 Rn. 14.

⁶² Siehe ausführlich: BT-Drs. 20/8654, S. 91.

⁶³ BT-Drs. 20/8654, S. 91.

Verfügung steht und der Einsatz gasförmiger Energieträger nicht notwendig ist“⁶⁴.

§ 8 Abs. 2 WPG beinhaltet für die Netzbetreiber eine Berücksichtigungspflicht der beschlossenen und veröffentlichten Wärmepläne seit dem 1. Januar 2024; diese erhalten dadurch eine mittelbare rechtliche Außenwirkung⁶⁵. Ziel der Vorschrift ist es, dass die Ergebnisse der Wärmeplanung, die unter anderem auch auf den bereitgestellten und mitgeteilten Informationen der Netzbetreiber beruhen, wiederum bei der Infrastrukturplanung mitberücksichtigt werden und eine „Wechselwirkung“ der jeweiligen Planungen erfolgt⁶⁶.

b) § 28 WPG: Mitwirkungspflichten bei der Transformation von Gasverteilernetzen⁶⁷

§ 28 Abs. 3 WPG beinhaltet eine weitere Mitteilungspflicht des Netzbetreibers, wenn er beschließt, sein Netz oder Teile seines Netzes zu entkoppeln (Nr. 1) oder die Versorgung einzustellen (Nr. 2). § 28 Abs. 3 Nr. 2 WPG beinhaltet zwei Möglichkeiten: Die eine Variante befasst sich mit der Einstellung bzw. Einschränkung von Neuanschlüssen, die andere Variante bezieht sich auf Bestandskunden. Der Beschluss des Netzbetreibers zur Versorgungseinstellung wird in der Gesetzesbegründung dahingehend konkretisiert, dass der Erdgas-VNB „eine entsprechende Entscheidung intern beschlossen hat und die erforderlichen unternehmensinternen Entscheidungsprozesse abschließend durchlaufen ist“⁶⁸.

Die Informationen über den Beschluss des Netzbetreibers zur Versorgungseinstellung sind im Rahmen der Wärmeplanung durch die planungsverantwortliche Stelle zu berücksichtigen, § 28 Abs. 4 WPG. „Die Mitteilung etwaiger Entkoppelungsvorgänge sowie der Einstellung bzw. Einschränkung von Neuanschlüssen oder der Versorgung

ist eine wesentliche Information für planungsverantwortliche Stellen, die eine sozial gerechte Transformation hin zu erneuerbaren Wärmequellen und weg von fossilem Erdgas planen müssen.“⁶⁹

c) Zusammenfassung

Das Wärmeplanungsgesetz geht grundsätzlich davon aus, dass Erdgas-VNB beschließen können, die Versorgung mit Erdgas zu beenden und bereits bestehende Anschlüsse von ihrem Netz zu trennen bzw. neue Kunden nicht mehr anzuschließen. Die Netzbetreiber sind im Rahmen der Vorschriften des Wärmeplanungsgesetzes verpflichtet, Informationen zu teilen, die beschlossene Wärmeplanung bei ihrer Infrastrukturplanung zu berücksichtigen sowie beschlossene eigene Planungen mitzuteilen. Es ergibt sich somit die Besonderheit der mittelbaren Rechtswirkung der – an sich rechtlich unverbindlichen – Wärmepläne, indem die beschlossene Wärmeplanung berücksichtigt werden muss, wenn die anderen Netzbetreiber planen. Außerdem wird der Gedanke der Wechselwirkung zwischen Wärmeplanung und Infrastrukturplanung in den Vorschriften des Wärmeplanungsgesetzes verankert.

5. Fahrpläne des Gebäudeenergiegesetzes

Das Gebäudeenergiegesetz (GEG)⁷⁰ enthält für Heizungsanlagen Übergangsfristen beim Anschluss an ein Wärmenetz (§ 71j) oder Wasserstoffnetz (§ 71k). Wenn die Übergangsfrist eingreift, ist der Gebäudeeigentümer bis zum Netzanschluss nicht an die 65%-EE-Vorgabe gebunden⁷¹. Voraussetzung ist in beiden Fällen unter anderem

⁶⁴ BT-Drs. 20/8654, S. 91.

⁶⁵ O. Antoni/S. Henschel, in: M. Ludwigs/T. Müller (Hrsg.), BeckOGK WPG, 15.11.2024, § 8 Rn. 44. Zur Rechtsnatur von Wärmeplänen siehe insbesondere die Legaldefinition in § 3 Abs. 1 Nr. 20 WPG sowie S. Henschel/O. Antoni, Das neue Bundes-Wärmeplanungsgesetz – Überblick und Einordnung der wesentlichen Regelungen, ER 2023, S. 223 ff.; S. Benz/O. Boinski, Die Umsetzung kommunaler Wärmepläne durch das Bauleitplanungsrecht – Status Quo und mögliche Fortentwicklung, ZUR 2023, S. 330 ff.

⁶⁶ O. Antoni/S. Henschel, in: M. Ludwigs/T. Müller (Hrsg.), BeckOGK WPG, 15.11.2024, § 8 Rn. 45.

⁶⁷ Das Wärmeplanungsgesetz erwähnt den Begriff der Stilllegung in Bezug auf die Gasverteilernetze nicht, sondern spricht von der „Entkoppelung vom vorgelagerten Netz“ bzw. von der „Einstellung oder Einschränkung der Versorgung“ mit Erdgas.

⁶⁸ BT-Drs. 20/8654, S. 108.

⁶⁹ F. Keimeyer/S. Hoesch, in: M. Ludwigs/T. Müller (Hrsg.), BeckOGK WPG, 15.11.2024, § 28 Rn. 39.

⁷⁰ Gebäudeenergiegesetz vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 9. Januar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 4) geändert worden ist.

⁷¹ Siehe § 71 Abs. 1 i. V. m. § 71j bzw. § 71k GEG.

ein Fahrplan zum Anschluss an ein Wärmenetz bzw. zur Umstellung auf Wasserstoff⁷².

Ein Wärmenetzausbau- und -dekarbonisierungsfahrplan ist grundsätzlich obligatorisch; eine Ausnahme gilt für Wärmenetze unter einer Länge von 1 km, § 32 Abs. 3 WPG. Der Wärmenetzbetreiber muss den Plan bei Netzen mit einer Länge von mehr als 50 km bis zum 31. Dezember 2026 erstellen und auf seiner Internetseite veröffentlichen (§ 71j Abs. 1 Nr. 2 GEG i. V. m. § 32 WPG); bei kürzeren Netzen gilt hierfür eine Frist bis zum 31. Dezember 2028. Es handelt sich also um eine Art „Netzentwicklungsplan“, der sowohl für den kommunalen Wärmeplan als auch für den Erdgasverteilernetzentwicklungsplan von Interesse ist.

Die Erstellung des Wasserstoffnetzfahrplans ist dagegen fakultativ. Voraussetzung ist, dass die Heizungsanlage in einem Wasserstoffnetzausbaug Gebiet nach § 26 WPG liegt. Beschließt der Erdgas-VNB den Plan in Zusammenarbeit mit der zuständigen Stelle bis zum 30. Juni 2028 (§ 71k Abs. 1 Nr. 2 GEG), ist dieser Plan verbindlich. Der Wasserstoffnetzfahrplan wird als öffentlich-rechtlicher Vertrag⁷³ eingeordnet, der zwischen dem Erdgas-VNB und der Kommune abgeschlossen wird und streng vom Stilllegungsplan nach Art. 57 GBM-RL und vom Wasserstoffnetzentwicklungsplan nach Art. 56 GBM-RL zu unterscheiden ist. Er nimmt nicht die Stilllegung, sondern nur die Umstellung auf Wasserstoff in den Blick, wobei – im Gegensatz zum Wasserstoffnetzentwicklungsplan – hierbei eine

Rechtspflicht zur fahrplanmäßigen Umstellung statuiert wird. Ob und inwieweit solche Fahrpläne beschlossen und veröffentlicht werden, ist angesichts der geringen Bedeutung von Wasserstoff im Wärmebereich fraglich. Es ist jedenfalls eine detaillierte Abstimmung zwischen Stilllegungsplan, Wasserstoffnetzentwicklungsplan und Wasserstoffnetzfahrplan geboten.

Netztransformationsplanung auf dem Weg zum Ausstieg aus dem Erdgas in der Schweiz⁷⁴

- Auf Bundesebene: Bundes-CO₂-Gesetz mit Lenkungsabgaben auf fossile Brennstoffe; Einnahmen aus CO₂-Steuer werden auf erneuerbare Heiztechnologien verteilt.
- Schrittweiser Ausstieg aus der Erdgasversorgung für Heizen und Kochen in einigen Kantonen (z. B. Zürich, Basel usw.) beschlossen.
- Kantonale Energiegesetze, in denen z. B. bei Heizungsersatz 100 Prozent erneuerbare Energieträger verlangt werden. Betrachtung der Lebensdauer von Erdgasleitungen, um Investitionen in alte Infrastruktur zu vermeiden.
- Frühzeitige Einbeziehung der Bürger durch Netztransformationsplan und weitere Tools (Energiekarte, Informationen, Kontakte).

⁷² § 71j GEG enthält dezidierte Vorgaben, die eine Ausnahme von der 65%-EE-Vorgabe erlauben. Unter anderem muss der Wärmenetzbetreiber vor Einbau oder Aufstellung der Heizungsanlage folgende Anforderungen erfüllen: Nach § 71j Abs. 1 Nr. 2 GEG muss er „der nach Landesrecht zuständigen Behörde für das Versorgungsgebiet einen Wärmenetzausbau- und -dekarbonisierungsfahrplan, der in Einklang mit den jeweils geltenden gesetzlichen Anforderungen steht, mit zwei- bis dreijährlichen Meilensteinen für die Erschließung des Gebiets mit einem Wärmenetz“ vorlegen. Außerdem muss er sich nach § 71j Abs. 1 Nr. 3 GEG „gegenüber dem Gebäudeeigentümer verpflichte[n], dass das Wärmenetz innerhalb der vom Wärmenetzausbau- und -dekarbonisierungsfahrplan vorgesehenen Fristen, spätestens innerhalb von zehn Jahren nach Vertragschluss, in Betrieb genommen wird“.

⁷³ So m. w. N. A. Dlouhy/L. Niehues, in: M. Knauff (Hrsg.), GEG – GEIG, 2. Aufl. 2024, § 71k GEG Rn. 13.

⁷⁴ Zwar muss die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied die Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie nicht umsetzen; es gibt bisher nur eine Einigung im Stromsektor, andere Energieträger werden ausdrücklich

ausgenommen (15. Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der EU über Elektrizität vom 13. Juni 2025). Perspektivisch soll die Kooperation im Energiesektor auch für Wasserstoff und erneuerbare Gase geprüft werden. – Interessant ist trotzdem, wie in einzelnen Kantonen sowie auf Bundesebene mit den Herausforderungen der Netzplanung und dem Erreichen der Treibhausgasneutralität umgegangen wird. – Vgl. Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz): <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2024/686/de>; Informationen zur Gasstilllegung und zum Fernwärmeausbau in Basel: <https://www.bs.ch/medienmitteilungen/wsu/2023-die-waermeversorgung-basel-stadt-wird-bis-2037-erneuerbar>; Informationen zur Gasstilllegung und zum Fernwärmeausbau in Zürich in der Wärmeversorgungsverordnung: <https://www.stadt-zuerich.ch/de/politik-und-verwaltung/politik-und-recht/amtliche-sammlung/7/734/100.html>; Energiegesetz: [730.1_19.6.83_129.fm](https://www.stadt-zuerich.ch/de/politik-und-verwaltung/politik-und-recht/amtliche-sammlung/7/734/100.html); zum Hintergrund siehe auch: https://www.stadt-zuerich.ch/de/umwelt-und-energie/energie/ablosung-gasnetz/hintergrund.html#rechtliche_rahmenbedingungen.

- ▶ Großzügige Restwertentschädigung für Erdgasheizungen und finanzielle Förderung von Alternativen wie z. B. Wärmepumpen.
- ▶ Paralleler Ausbau des Fernwärmenetzes.

6. Gasnetzgebietstransformationsplanung

Der Gasnetzgebietstransformationsplan (GTP) ist eine Handreichung des Branchengremiums H2vorOrt für die Umstellung der Gasnetzinfrastruktur auf Wasserstoff. Diese Handreichung ist eine bloße Empfehlung der 48 Unternehmen, die im Deutschen Verein des Gas- und Wasserfaches (DVGW) zusammen mit dem Verband kommunaler Unternehmen (VKU) an einer kurzfristigen Branchenlösung arbeiten, bis ein gesetzlicher Rahmen für die Umstellung der Erdgasnetzinfrastruktur auf Wasserstoff geschaffen wurde. Der Gasnetzgebietstransformationsplan ist Teil des Wasserstoffberichts nach § 28q EnWG a. F. und stellt die Grundlage für den Fahrplan nach § 71k GEG dar⁷⁵. Er dürfte – bei Verwendung durch den Verteilernetzbetreiber – wohl als Transformationsplan im Sinne des § 15b Abs. 2 S. 3 EnWG gelten⁷⁶ und könnte insoweit auch Rechtswirkungen entfalten.

III. Die bisherige Verwendung des Begriffs der Stilllegung im deutschen Recht

Es gibt in Deutschland derzeit keine gesetzliche Stilllegungsplanung für Erdgasverteilernetze. Es besteht auch keine gesetzliche Stilllegungsplanung für andere Energienetze. Allerdings liegen Regelungen für die Stilllegung von Kohlekraftwerken (Kohleverstromungsbeendigungs-

gesetz, KVBG⁷⁷), von Atomkraftwerken (Atomgesetz, AtG⁷⁸) und für die Stilllegung von Energieleitungen und Netzanschlüssen vor, die den Begriff der Stilllegung bereits verwenden und rechtlich vorprägen.

Im nationalen Recht wird der Begriff der Stilllegung also in verschiedenen Zusammenhängen verwendet. Dabei ist zwischen Stilllegung einer Anlage, einer Leitung und des Netzanschlusses zu unterscheiden.

Der Gesetzgeber verwendet den Begriff an verschiedenen Stellen im Energiewirtschafts-, im Kohleverstromungsbeendigungs- und im Wärmeplanungsgesetz. Die Verwendung steht in den meisten Fällen in Zusammenhang mit einer Anzeigepflicht, die der Betreiber eines Braunkohlekraftwerks (§ 13g EnWG), eines Gasspeichers (§ 35j EnWG) oder einer sonstigen Erzeugungs- und Speicheranlage ab 10 MW (§ 13b EnWG) einhalten muss. Der Gesetzgeber unterscheidet insoweit zwischen Stilllegung und Außerbetriebnahme (§ 35j Abs. 1 S. 1 EnWG), zwischen vorläufiger und endgültiger Stilllegung (§§ 13b Abs. 1, 35j Abs. 2 EnWG) sowie zwischen vorzeitig endgültiger und nicht vorzeitig endgültiger Stilllegung (§ 13g Abs. 6 EnWG).

Der Begriff der Stilllegung wird aber weder in den Regelungen noch in den Gesetzesbegründungen näher präzisiert. Die gesetzliche Abgrenzung zwischen Stilllegung und Außerbetriebnahme bleibt insoweit unklar.

Die BNetzA verwendet den Begriff der Stilllegung bisher vor allem in Zusammenhang mit Netzanschlüssen. Der Begriff kennzeichnet die dauerhafte Unterbrechung des Netzanschlusses und steht in Abgrenzung zum inaktiven Anschluss und zum Rückbau⁷⁹. Die dauerhafte Unterbrechung wird gewährleistet, indem die Hauptabsperrereinrichtung geschlossen und die Messeinrichtung ausgebaut wird, aber die Leitung bestehen und damit eine spätere Inbetriebnahme des Anschlusses möglich bleibt⁸⁰. Die BNetzA verwendet also den

⁷⁵ DVGW, Technischer Hinweis – Merkblatt DVGW G 2100 (M), Juli 2025, S. 13, <https://shop.wvgw.de/G-2100-Arbeitsblatt-07-2025/513198>.

⁷⁶ C. Sieberg, in: L. Assmann/M. Peiffer (Hrsg.), BeckOK EnWG, 15. Ed. 01.06.2025, § 15b Rn. 18.

⁷⁷ Kohleverstromungsbeendigungsgesetz vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1818), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 25. November 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 283) geändert worden ist.

⁷⁸ Atomgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 (BGBl. I S. 1565), das zuletzt durch Artikel 16 des Gesetzes vom 2. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 301) geändert worden ist.

⁷⁹ <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Vportal/Energie/Netzanschluss/artikel.html>.

⁸⁰ <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Vportal/Energie/Netzanschluss/artikel.html>.

Begriff in einem anderen Zusammenhang als der Gesetzgeber. Ob und inwieweit das Begriffsverständnis deckungsgleich ist, bleibt offen.

Außerdem verwendet der DVGW den Begriff in seinen technischen Regelwerken⁸¹. Im DVGW-Arbeitsblatt G 465-2 wird die Stilllegung einer Leitung als „die endgültige Beendigung der Nutzung“ beschrieben, wobei die Leitung „physisch vom übrigen Netz abgetrennt, gasfrei gemacht und verschlossen“ wird⁸². Eine Wiederinbetriebnahme ist – so das DVGW-Arbeitsblatt GW 120 – grundsätzlich nicht vorgesehen⁸³. Das ist insoweit nicht nur ein zentraler Unterschied zum Begriffsverständnis der BNetzA, sondern auch ein zentraler Unterschied zu einer Außerbetriebnahme. Im Fall einer Außerbetriebnahme gilt die Leitung instandhaltungstechnisch nicht mehr als im Betrieb befindlich, weil mit einer Wiederinbetriebnahme nicht zu rechnen ist⁸⁴.

IV. Ergebnis: Bestehende Lücke auf Verteilernetzebene

Eine kurze Bestandsaufnahme zeigt: Im EU-Recht bestehen zwar seit Jahren Vorgaben für die Netzentwicklungsplanung auf

Erdgasfernleitungsebene sowie für Stromnetze. Für Erdgasverteilernetze sind die Regelungen für eine Netzplanung in Form der Stilllegungsplanung in Art. 57 GBM-RL allerdings neu. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine Pflicht für die Verteilernetzbetreiber, den Ausstieg aus dem Erdgas zu beschließen. Vielmehr wird lediglich eine – im Folgenden weiter erläuterte – energiewirtschaftliche Planung vorgeschrieben.

Im deutschen Recht bestehen bereits verschiedene Planungsansätze für Netzplanung in den Sektoren Wasserstoff, Fernwärme und Strom. Für Erdgasverteilernetze gibt es jedoch insoweit noch keine Pflicht zur Erstellung von Netzentwicklungsplänen.

Die Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie (EU) 2024/1788 zur Stilllegungsplanung von Erdgasverteilernetzen wird also nicht im luftleeren Raum geschehen, muss aber gleichzeitig eine rechtliche Lücke schließen. Die Herausforderung besteht daher darin, bereits vorhandene Planungsansätze mit der neuen „Stilllegungsplanung“ für die Erdgasverteilernetze zusammenzubringen. Der Umsetzungsspielraum für den Gesetzgeber wird im Folgenden genauer betrachtet.

⁸¹ Nach § 49 Abs. 2 Nr. 2 EnWG wird mit der Einhaltung dieser Regeln die Einhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Technik vermutet. Die technischen Regelwerke konkretisieren also den vorgegebenen Gesetzesrahmen und können eine Idee davon geben, wie die Praxis bestimmte Begriffe versteht.

⁸² DVGW, Technische Regel – Arbeitsblatt DVGW G 465-2 (A), Januar 2024, https://shop.wvgw.de/media/2e/ee/3a/1704881203/511236-lp-dvgw-regelwerk-g_465_2-2024.pdf.

⁸³ DVGW, Technische Regel – Arbeitsblatt DVGW GW 120, Dezember 2021, https://shop.wvgw.de/leseprobe/510744_lp-dvgw-regelwerk-gw_120-2021.pdf.

⁸⁴ DVGW, Technische Regel – Arbeitsblatt DVGW G 465-2 (A), Januar 2024, https://shop.wvgw.de/media/2e/ee/3a/1704881203/511236-lp-dvgw-regelwerk-g_465_2-2024.pdf.

D. Vorgaben des Art. 57 GBM-RL zur Stilllegungsplanung für Erdgasverteilernetze

Der neue Art. 57 GBM-RL enthält zwar eine Verpflichtung zur Stilllegungsplanung⁸⁵, verpflichtet allerdings nicht direkt die Erdgas-VNB. Vielmehr müssen die Mitgliedstaaten durch entsprechende Umsetzung ins nationale Recht die Ziele der EU-Regelung erreichen⁸⁶. Nach Art. 94 Abs. 1 GBM-RL muss die Umsetzung bis zum 5. August 2026 erfolgen. Die Mitgliedstaaten haben den Wortlaut der entsprechenden nationalen Vorschriften an die Kommission zu melden.

Bei den Vorgaben der Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie handelt es sich um Mindestvorgaben, d. h., Mitgliedstaaten können grundsätzlich eine weitergehende Regulierung vorsehen, sowohl was deren Dichte als auch deren Anspruch betrifft⁸⁷. Im Folgenden soll der gesetzgeberische Spielraum, der im Rahmen der Umsetzung des Art. 57 GBM-RL besteht, dargestellt werden.

Art. 57 GBM-RL besteht insgesamt aus sechs Absätzen, wobei die Absätze 1 und 2 die konkreten Vorgaben für die sogenannte Stilllegungsplanung beinhalten. Zum einen regelt die Richtlinie das „Ob“ der Planungspflicht, zum anderen enthält sie sowohl prozessuale als auch inhaltliche Regeln zum „Wie“.

Die Vorgaben sind prozessualer und inhaltlicher Art und umfassen im Wesentlichen folgende Schritte:

1. Erstellung einer Prognose für die Entwicklung im Bereich Erdgas;
2. Ermittlung der erforderlichen Infrastrukturanpassungen und transparente Darstellung für mögliche Umwidmungen;
3. frühzeitige Konsultation mit einschlägigen Interessenträgern;
4. Übermittlung von Plan und Konsultationsergebnissen an Behörde;
5. Veröffentlichung von Plan und Konsultationsergebnissen;
6. behördliche Genehmigung des Plans;
7. regelmäßige Aktualisierung von Plan und Prognosen.

Außerdem beinhaltet die Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie Vorgaben zur gemeinsamen Planung verschiedener Verteilernetzbetreiber, insbesondere müssen die Stilllegungspläne auf die Wärmepläne gestützt werden. Im Hinblick auf Wasserstoff-VNB steht eine mögliche Umwidmung der vorhandenen Erdgasverteilernetze in Wasserstoffnetze im Vordergrund.

Nicht Gegenstand dieser Ausarbeitung sind Art. 57 Abs. 4 und 6 GBM-RL, die sich auf Fragen des Schutzes von Endkunden⁸⁸ und auf Leitlinien für die Abschreibung von Anlagen⁸⁹ beziehen.

⁸⁵ Im Folgenden wird aus Gründen der Klarheit und Nachvollziehbarkeit der Begriff aus Art. 57 GBM-RL zur Stilllegungsplanung verwendet. Mit der Verwendung des Begriffs wird keine Entscheidung der Diskussion (siehe hierzu unter I.) vorweggenommen.

⁸⁶ Vgl. Art. 288 AEUV.

⁸⁷ Dies gilt so lange und sofern diese Regulierung nicht in Konflikt mit (weiteren) EU-Regelungen tritt. Vgl. zur Rechtsnatur und Umsetzung von EU-Richtlinien etwa: M. Nettesheim, in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Hrsg.), EUV/AEUV, 84. EL 2025, § 288 AEUV Rn. 104 ff.

⁸⁸ Art. 57 Abs. 4 GBM-RL verweist auf die Rechte von Endkunden aus Art. 13 GBM-RL. Demnach haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die betroffenen Netznutzer – sofern es auf Grundlage des Art. 38 Abs. 4 GBM-RL zulässig ist, sie vom Netz zu trennen – konsultiert wurden, umfassend informiert wurden und eine

zentrale Anlaufstelle zur Beratung von alternativen Heizmöglichkeiten besteht. Eine besondere Rolle nehmen hier schutzbedürftige Kunden ein, denen mit Art. 27 GBM-RL eine eigene Regelung gewidmet wurde. Dieser Artikel soll sicherstellen, dass die Anschlussstrennung und die teilweise Stilllegung des Gasverteilernetzes nicht zulasten vulnerabler Verbraucher erfolgen.

⁸⁹ Art. 57 Abs. 6 GBM-RL sieht zur Verteilung der Kosten der Stilllegung keine einheitliche EU-Regelung vor. Vielmehr werden die nationalen Regulierungsbehörden angewiesen, entsprechende Leitlinien zu erstellen, die einen strukturellen Ansatz zur Abschreibung dieser Infrastruktur enthalten. Für die Leitlinien sollen Interessenträger, z. B. Gas-VNB und Verbraucherverbände, konsultiert werden.

I. Der Anwendungsbereich des Art. 57 Abs. 1 GBM-RL

Art. 57 Abs. 1 GBM-RL schreibt keine umfassende Pflicht zur Netzentwicklungsplanung vor, sondern bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Verteilernetzbetreiber Pläne für die Netzstilllegung erarbeiten, wenn eine Verringerung der Erdgasnachfrage, die die Stilllegung von Erdgasverteilernetzen oder Teilen solcher Netze erfordert, zu erwarten ist.“

Eine Definition der Stilllegung gibt es in der Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie nicht; es hat sich daher eine Diskussion um die Auslegung und die Reichweite des Begriffs entwickelt⁹⁰. Es gibt Stimmen, die die Stilllegungsplanung eher als Transformationsplanung verstanden haben möchten⁹¹. Legt man die Artikel und Erwägungsgründe anders aus, kann man auch zu dem Ergebnis kommen, dass mit Stilllegung die bloße „Nicht-Nutzung“ der Leitung für fossiles Erdgas gemeint ist⁹². Wie oben dargestellt, ist im deutschen Recht eine Stilllegung bisher eher technisch zu verstehen⁹³.

Der deutsche Gesetzgeber vermeidet im Referentenentwurf den Begriff der Stilllegung und verwendet stattdessen „Entwicklungsplan“ oder „Verteilernetzentwicklungsplan“⁹⁴. Wie die Auslegungsmöglichkeiten oben zeigen, besteht hier ein Umsetzungsspielraum für den deutschen Gesetzgeber.

1. Planungspflicht für Erdgasverteilernetzbetreiber

Dem nationalen Gesetzgeber kommt die Aufgabe zu, die in Art. 57 GBM-RL aufgeführte Planung „sicherzustellen“. Das bedeutet: Er muss unter den genannten Voraussetzungen eine Planungspflicht für Verteilernetzbetreiber regeln und Vorkehrungen dafür treffen, dass Verteilernetzbetreiber dieser Pflicht nachkommen. Es ist also im deutschen Recht ein gewisses Mindestmaß an rechtlichen Vorgaben zum „Ob“ der Netzentwicklungsplanung der Erdgas-VNB erforderlich.

2. Prognose durch die Erdgasverteilernetzbetreiber

Nach Art. 57 Abs. 1 GBM-RL ist eine Pflicht zur Stilllegungsplanung für Verteilernetzbetreiber zu schaffen, „wenn eine Verringerung der Erdgasnachfrage, die die Stilllegung von Erdgasverteilernetzen oder Teilen solcher Netze erfordert, zu erwarten ist“. Die Passivformulierung („zu erwarten ist“) lässt offen, welcher Akteur auf welcher Datengrundlage die Prognose der Nachfrageentwicklung erstellt. Das Prognoseelement wird in Art. 57 Abs. 2 Buchst. b) GBM-RL präzisiert. Dort heißt es, dass die Stilllegungspläne auf

„angemessene Annahmen bezüglich der Entwicklung der Erdgaserzeugung und -einspeisung und der Versorgung mit Erdgas, einschließlich Biomethan, und zum anderen auf den Verbrauch von Erdgas in allen Sektoren auf der Ebene der Verteilung [...] gestützt“

⁹⁰ Für eine weite Auslegung kann u. a. der Gesetzgebungsprozess der Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie (m. w. N. Fn. 44) als Argument angeführt werden. Vgl. auch BDEW, Positionspapier – Transformationsplanung Gas-/Wasserstoff-Verteilernetze, 02.10.2024, https://www.bdew.de/media/documents/241002_BDEW_Transformation_Gasnetze_Umsetzung_Art_56_57_GasRL_final-ohneAP.pdf.

⁹¹ BDEW, Positionspapier v. 02.10.2024, S. 5.

⁹² Der Begriff „Stilllegung“ ist nach Analyse der einschlägigen Erwägungsgründe und Artikel der Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie als „Nicht-Nutzung der Leitung für fossiles Erdgas“ im Sinne der Richtlinie zu verstehen. Vgl. hierzu Erw.: „Netzentwicklungspläne [...] liefern Informationen darüber, ob Infrastruktur errichtet werden muss oder stillgelegt

werden kann und für andere Zwecke wie den Wasserstofftransport genutzt werden könnte.“

Es wird hier zwischen der Stilllegung und den anderen Zwecken, wie der Umstellung auf Wasserstoff, unterschieden. Das legt nahe, dass der Begriff „Stilllegung“ diese anderen Zwecke nicht umfasst. Das Wort „und“ deutet zugleich an, dass der Begriff „Stilllegung“ aber nicht notwendigerweise auf eine endgültige Versiegelung oder Verdämmung der Leitung abzielt; eine Folgenutzung ist gerade nicht ausgeschlossen. Unter Stilllegung dürfte also – im Sinne der Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie – lediglich die Nicht-Nutzung der Leitung für fossiles Erdgas zu verstehen sein.

⁹³ Vgl. unter C. III. (Begriff der Stilllegung).

⁹⁴ Vgl. z. B. § 16b Abs. 2, Abs. 5 EnWG-E.

sein müssen. Ungeachtet dieser erneuten Passivformulierung („gestützt“) dürfte aus Art. 57 Abs. 2 Buchst. b) GBM-RL folgen, dass diese Prognoseaufgabe dem Verteilernetzbetreiber zugeordnet ist, weil die angemessenen Annahmen Teil des Stilllegungsplans sein müssen, den wiederum der Erdgas-VNB erstellt.

Das Wort „angemessen“ wird in der Richtlinie nicht nennenswert konkretisiert; es soll sich nach Erwägungsgrund 136 um „vernünftige Annahmen“ handeln. Die Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie bleibt insoweit ähnlich unscharf wie bei den Prognoseelementen des Netzentwicklungsplans der Erdgas-FNB („auf angemessenen Annahmen“, Art. 55 Abs. 2 UAbs. 2 S. 1 GBM-RL) und des Wasserstoffnetzentwicklungsplans („auf realistischen und zukunftsorientierten Prognosen“, Erwägungsgrund 131).

Zu berücksichtigen ist im Rahmen der Prognose ebenfalls die allgemeine Netzplanung, die aus Art. 44 GBM-RL folgt. Außerdem muss der Netzbetreiber die mögliche Nutzung des Netzes für Biomethan berücksichtigen. Auf dieser Basis muss der Erdgas-VNB also den Kapazitätsbedarf und den möglichen Weiterbetrieb seiner Netze entsprechend ermitteln.

Der Spielraum, der dem Verteilernetzbetreiber bei der Prognose der Nachfrageentwicklung zusteht, dürfte in Anbetracht der unbestimmten Rechtsbegriffe nicht unerheblich sein. Die Datengrundlage, die der Verteilernetzbetreiber der Prognose zugrunde legt, wird regelmäßig aus der Netzplanung stammen. Gleichzeitig dürften angesichts der von der EU angestrebten Systemtransformation fast alle Erdgas-VNB mit einem Rückgang der Erdgasnachfrage rechnen müssen. Da die nationalen Energie- und Klimapläne der Mitgliedstaaten, in denen Ziele und Prognosen zu diesem Transformationsprozess enthalten sind, von den Erdgas-VNB berücksichtigt werden müssen (vgl. unten D. III. 5.), könnte die Bedingung der zu erwartenden Verringerung für die meisten Erdgas-VNB erfüllt sein.

Es dürfte der Richtlinie aber nicht entgegenstehen, den Prognosespielraum des Verteilernetzbetreibers zu verengen. Der Gesetzgeber könnte also beispielsweise auf die Methodik, die den Annahmen zugrunde

gelegt wird, selbst Einfluss nehmen oder die BNetzA ermächtigen, die Methodik konkreter zu regeln.

II. Prozessuale Vorgaben des Art. 57 GBM-RL

Die Richtlinie geht vom Grundsatz der getrennten Planung aus. Das bedeutet: Die Stilllegungsplanung der Erdgas-VNB ist eine eigenständige Planung und grundsätzlich von der Wasserstoffnetzentwicklungsplanung getrennt. Sie ist eine besondere Form der Netzplanung und wird vom Erdgas-VNB in enger Zusammenarbeit mit den Netzbetreibern anderer Sparten durchgeführt.

Ein Planungserfolg erfordert einerseits, dass die Erdgas-VNB intern sicherstellen, dass die Stilllegungsplanung mit ihren Pflichten zum Netzbetrieb⁹⁵ vereinbar ist, und andererseits, dass die Stilllegungsplanung der Erdgas-VNB in enger Zusammenarbeit mit den weiteren Energienetzbetreibern erstellt wird, Art. 57 Abs. 1 S. 2 GBM-RL (unter 1.).

Diese Zusammenarbeit kann zu einer gemeinsamen Planung verdichtet werden. Als gemeinsame Planung kommen insbesondere die gemeinsame Erdgasverteilernetz- und Wasserstoffnetzentwicklungsplanung (dazu 2.) und die regionale gemeinsame Stilllegungsplanung (dazu 3.) in Betracht.

1. Enge Zusammenarbeit bei der Planung, Art. 57 Abs. 1 S. 2 GBM-RL

Nach Art. 57 Abs. 1 S. 2 GBM-RL sollen die Erdgas-VNB, die einen Stilllegungsplan ausarbeiten müssen, dies grundsätzlich in „enger Zusammenarbeit“ mit den Wasserstoff-VNB, den Betreibern von Stromverteilernetzen und den Betreibern von Fernwärme- und Fernkältenetzen tun⁹⁶. Die Wasserstoff-VNB müssen ihrerseits mit den Verteilernetzbetreibern für Erdgas und Strom sowie den Betreibern von Fernwärme- und Fernkältenetzen nach Art. 56 Abs. 1 S. 2 GBM-RL zur Erstellung von

⁹⁵ Vgl. Art. 44 GBM-RL.

⁹⁶ Art. 57 Abs. 1 S. 2 GBM-RL.

Entwicklungsplänen für Wasserstoffverteilernetze zusammenarbeiten.

Der Begriff „enge Zusammenarbeit“ taucht in verschiedenen Zusammenhängen im Richtlinienentwurf und in den Erwägungsgründen auf, ohne näher konkretisiert zu werden. Da die Richtlinie auch eine Zusammenarbeit ohne den Zusatz „eng“⁹⁷ sowie eine gemeinsame Planung kennt, kann daraus der Rückschluss gezogen werden, dass der Richtliniengeber zwischen verschiedenen Kooperationsstufen unterscheidet. Die „enge Zusammenarbeit“ ist dabei eine qualifizierte Zusammenarbeit, die mehr darstellen dürfte als ein loses Zusammenwirken, aber auch weniger als eine Zusammenlegung der Arbeitsressourcen. Es gibt jedenfalls eine getrennte Planung über einen gemeinsamen Arbeitsgegenstand.

Der Arbeitsgegenstand, das Erdgasverteilernetz, wird dabei durch den Erdgas-VNB aus dem Blickwinkel der Erdgasversorgung und durch den Wasserstoff-VNB aus dem Blickwinkel der Wasserstoffversorgung betrachtet. Dadurch, dass die enge Zusammenarbeit nicht als Grundsatz in Art. 57 Abs. 2 GBM-RL, sondern schon an prominenter Stelle in Abs. 1 S. 2 geregelt wird, bringt der Richtliniengeber den besonderen Stellenwert der engen Zusammenarbeit zum Ausdruck. Da der Begriff aber in der Richtlinie nicht näher konkretisiert ist und in den Kooperationsstufen eine mittlere Position einnimmt, lässt sich der Begriff nur in der dargestellten Negativabgrenzung näher präzisieren. Das bedeutet auch: Der deutsche Gesetzgeber kann den Begriff selbst näher ausgestalten, soweit es der Wortlaut zulässt. Es besteht also beispielsweise die Möglichkeit, Charakteristika und die Abgrenzung zu den anderen Begriffen zu bestimmen.

2. Gemeinsame Planung Gas und Wasserstoff nach Art. 57 Abs. 1 S. 3 GBM-RL

Eine gemeinsame Planung ist nach Art. 57 Abs. 1 S. 3 GBM-RL zwischen Erdgas-VNB und Wasserstoff-VNB möglich, wenn

- der Mitgliedstaat eine gemeinsame Planung gestattet,
- Erdgas-VNB und Wasserstoff-VNB in derselben Region tätig sind und
- Teile der Erdgasinfrastruktur umgewidmet werden sollen.

Die Voraussetzungen sind enger als bei der gemeinsamen Stilllegungsplanung durch mehrere Verteilernetzbetreiber (dazu sogleich unter 3.) und letztlich muss die gemeinsame Planung vom jeweiligen Mitgliedstaat ermöglicht werden.

Der Begriff „Region“ ist nicht in der Richtlinie definiert. Zudem ist unklar, in welchem Verhältnis die Begriffe „Region“ und „regionales Gebiet“⁹⁸ zueinanderstehen. Der letztgenannte Begriff fällt im Zusammenhang mit der gemeinsamen Stilllegungsplanung nach Art. 57 Abs. 2 Buchst. g) GBM-RL:

„Verteilernetzbetreiber, die in demselben regionalen Gebiet tätig sind, können sich dafür entscheiden, einen einzigen gemeinsamen Stilllegungsplan zu erstellen.“

Die Frage ist auch deswegen aufzuwerfen, weil nach der Formulierung in Erwägungsgrund 136 eine gemeinsame Planung erlaubt werden kann,

„wenn [die Verteilernetzbetreiber] in demselben Gebiet tätig sind“.

Die Begriffe könnten also möglicherweise synonym zu verstehen sein. Dann hat der Gesetzgeber – wie unter Buchst. c) erörtert wird – einen gewissen Umsetzungsspiel-

⁹⁷ So beispielsweise Art. 7 Abs. 1 GBM-RL: „Die Mitgliedstaaten und die Regulierungsbehörden arbeiten zusammen, um zur Schaffung regionaler Märkte [...] und ferner zur Schaffung eines vollständig liberalisierten Binnenmarktes ihre nationalen Märkte auf einer oder mehreren regionalen Ebenen zu integrieren. Die Mitgliedstaaten oder, wenn die Mitgliedstaaten dies so vorgesehen haben, die Regulierungsbehörden fördern und vereinfachen insbesondere die Zusammenarbeit der Erdgasfernleitungs- und der Wasserstofffernlei-

tungsnetzbetreiber auf regionaler Ebene.“ Spiegelbildlich auch Erw. 153: „Die Mitgliedstaaten, die Regulierungsbehörden und die Fernleitungsnetzbetreiber sollten zusammenarbeiten, um die regionale Integration zu erleichtern.“

⁹⁸ Es handelt sich jeweils um die korrekte Übersetzung aus der englischen (*region, regional area*) und französischen (*région und zone régionale*) Sprachfassung.

raum bei der begrifflichen Auslegung; schlussendlich wird es jedoch um eine effiziente und – für die Entwicklung der entsprechenden Infrastruktur – sinnvolle Planung gehen. Daraus mag sich bereits ein Verständnis der für eine gemeinsame Planung in Frage kommenden Regionen ergeben.

Der Begriff „Umwidmung“ ist in Art. 2 Nr. 77 GBM-RL definiert. Sie ist – unter Verweis auf Art. 2 Nr. 18 der Verordnung (EU) 2022/869 –

„die technische Modernisierung oder Änderung bestehender Erdgasinfrastrukturen, um sicherzustellen, dass sie dediziert für die Nutzung von reinem Wasserstoff ist“.

Für eine Umwidmung reicht es also nicht aus, dass die Erdgasnetze für die Beimischung von Wasserstoff aufgerüstet werden⁹⁹. Vielmehr soll auch eine ausschließliche Nutzung von Wasserstoff möglich gemacht werden, was weitergehende technische Maßnahmen und damit Investitionen erfordern kann¹⁰⁰. Das Wort „sollen“ macht deutlich: Es muss eine Umwidmung geplant, nicht aber im Ergebnis auch umgesetzt werden. Eine Planänderung im Laufe der gemeinsamen Planung ist möglich. Gestattet der Gesetzgeber eine gemeinsame Gasverteiler- und Wasserstoffnetzentwicklungsplanung, ist also der Anwendungsbe- reich durchaus weit zu fassen.

Wird eine gemeinsame Planung gewählt, müssen die Mitgliedstaaten aber sicherstellen, dass die „besonderen Bedürfnisse“ des jeweiligen Sektors (Gas bzw. Wasserstoff) transparent nachvollziehbar sind, gegebenenfalls durch separate Modellierungen und Kapitel¹⁰¹. Werden separate Pläne erstellt, gilt umgekehrt nach Art. 57 Abs. 1 S. 5 GBM-RL, dass dies in enger Zusammenarbeit geschieht, zumindest

„wenn Entscheidungen getroffen werden müssen, um die energieträgerüber-“

greifende Systemeffizienz – etwa zu Umwidmungszwecken – sicherzustellen“.

Art. 57 Abs. 1 GBM-RL stellt damit den „Effizienz-Aspekt“ bei der Integration der Planung in den Vordergrund: Die Verteilernetzbetreiber – für Erdgas und Wasserstoff – sollen bei ihrer Planung gemeinsam untersuchen, ob vorhandene Infrastruktur im Erdgassektor für den Wasserstoffsektor genutzt werden kann.

3. Gemeinsame Stilllegungsplanung durch mehrere Verteilernetzbetreiber, Art. 57 Abs. 2 Buchst. g) GBM-RL

Die gemeinsame Stilllegungsplanung beinhaltet die Erstellung eines Plans durch mehrere Erdgas-VNB. Sie ist Teil der Mindestgrundsätze des Art. 57 Abs. 2 GBM-RL. Es besteht also die Pflicht für den Gesetzgeber, eine gemeinsame Netzentwicklungsplanung im deutschen Recht zu ermöglichen. Sie ist – so Buchst. g) – zulässig, wenn die Verteilernetzbetreiber

„in demselben regionalen Gebiet tätig sind“.

Der Begriff „regionales Gebiet“ ist in der Richtlinie nicht definiert. Sie differenziert aber durchaus zwischen räumlichen Entfernungen. Erwägungsgrund 126 spricht beispielsweise von der Zusammenarbeit benachbarter Wasserstoffnetzbetreiber, die „so nahe wie möglich beieinander“ liegen. Es wird also jedenfalls zwischen Nachbarschaft und regionalem Gebiet unterschieden. Ein regionales Gebiet geht über die Nachbarschaft hinaus, es geht somit um größere räumliche Zusammenhänge.

Offen bleibt aber die Frage, wie weit ein „regionales Gebiet“ gefasst und damit ein Raum gemeinsam geplant werden darf. Die genauen Grenzen der gemeinsamen Planung bleiben – auch nach Blick in die

⁹⁹ In ErwG. 134 heißt es: „Die Mitgliedstaaten sollten in der Lage sein, zu beschließen, einen Teil ihres Verteilernetzes strategisch zu schließen oder anzupassen, um schrittweise aus der Erdgasversorgung für Haushaltskunden auszusteigen und damit den Übergang zu einem nachhaltigen und wirksamen Netz sicherzustellen.“ – Es wird hier zwischen der Stilllegung und einer Anpassung, wie der Umstellung auf Wasserstoff, unterschieden. Deutlich wird dabei auch der geplante „Übergang“ zu einem nachhaltigen Netz; es handelt

sich also um einen Transformationsprozess, der über unterschiedliche Maßnahmen erfolgen kann.

¹⁰⁰ J. Wachsmuth u. a., Transformation der Gasinfrastruktur zum Klimaschutz, September 2023, S. 171 ff., https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2023-03-31_cc_09-2023_transformation-gasinfrastruktur-klimaschutz.pdf.

¹⁰¹ Art. 57 Abs. 1 S. 4 GBM-RL.

Erwägungsgründe – unscharf. Der nationale Gesetzgeber hat damit einen gewissen Umsetzungsspielraum, die gemeinsame Planung enger oder weiter zu fassen, je nachdem, wie er das „regionale Gebiet“ im deutschen Recht konkretisiert.

4. Verfahrensfragen: Konsultationen nach Art. 57 Abs. 2 Buchst. d) und e) GBM-RL

Verfahrensseitig werden neben der Zusammenarbeit mit den Wasserstoff-VNB aus Abs. 1 in Art. 57 Abs. 2 GBM-RL weitere prozessuale Vorgaben gemacht. Nach Buchst. d) sind Konsultationen der einschlägigen Interessenträger erforderlich, wobei die Richtlinie offenlässt, wie dieser Begriff mit Bezug auf die Stilllegungspläne ausgefüllt wird. Da die Richtlinie nur eine Mindestharmonisierung vorsieht, wäre es für den deutschen Gesetzgeber unproblematisch, die Konsultation der breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Der Adressatenkreis könnte aber auch erheblich verkleinert werden, weil die einschlägigen Interessenträger nicht definiert werden und das Wort „einschlägig“ nicht nur einschränkenden Charakter hat, sondern auch einen Wertungsspielraum für den deutschen Gesetzgeber eröffnet. Der Gesetzgeber hat also die Möglichkeit, einen gewissen Einfluss auf den Zuschnitt der Konsultationsteilnehmer auszuüben. Die Konsultationsergebnisse – und die entsprechenden Pläne – sollen veröffentlicht werden¹⁰².

Ein Verteilernetzbetreiber erstellt grundsätzlich eine eigene Planung für sein Netzgebiet („Grundsatz der getrennten Planung“). Sie wird aber nicht nur in enger Zusammenarbeit mit Netzbetreibern aus anderen Sparten entwickelt, sondern auch im Rahmen einer Konsultation erarbeitet,

„die den einschlägigen Interessenträgern offensteht, damit sie frühzeitig und wirksam in den Planungsprozess, einschließlich der Bereitstellung und des Austauschs von Informationen, eingebunden werden können“.

Die Konsultation sollte also schon zu einem möglichst frühen Zeitpunkt stattfinden, um den Interessenträgern einen gewissen Einfluss auf den Planungsprozess geben zu können. Die Konsultation soll dazu beitragen, die bestmöglichen Lösungen im Plangebiet zu finden. Eine Pflicht, die Ergebnisse des Konsultationsverfahrens im Rahmen des Planungsprozesses zu berücksichtigen, ist in Art. 57 Abs. 2 Buchst. f) GBM-RL aber nicht vorgesehen. Es dürfte der Richtlinie aber auch nicht entgegenstehen, eine Berücksichtigungspflicht einzuführen.

Der Gesetzgeber muss das Konsultationsverfahren regeln und hierbei vor allem die Effektivität des Verfahrens gewährleisten. Ihm kommt aber ein Spielraum zu, das Verfahren detaillierter als die Vorgaben der Richtlinie auszugestalten und nach seinen Maßgaben zuzuschneiden. So kann der Gesetzgeber beispielsweise näher bestimmen, wer dem Kreis der Interessenträger angehören soll und welche Informationen den Interessenträgern wann bereitzustellen sind.

5. Weitere Verfahrensfragen: Fristen, Art. 57 Abs. 2 Buchst. f) GBM-RL

Nach Art. 57 Abs. 2 Buchst. f) GBM-RL werden die Pläne

„mindestens alle vier Jahre auf der Grundlage der jüngsten Projektionen für die Erdgasnachfrage und -versorgung in der betreffenden Region aktualisiert und erstrecken sich auf einen Zeitraum von zehn Jahren“.

Die Pläne müssen sich also zum Ersten auf einen Zeitraum von zehn Jahren erstrecken. Die Satzstellung zeigt, dass sich das Wort „mindestens“ nur auf die Planaktualisierung, nicht aber auf den Planungszeitraum bezieht. Daraus kann man im Umkehrschluss folgern, dass der Richtliniengeber den Planungszeitraum bewusst auf zehn Jahre beschränken und den Mitgliedstaaten insoweit keinen Umsetzungsspielraum gewähren wollte. Da das Wort „mindestens“ an anderen Stellen der Richtlinie vor Zeitangaben gesetzt wurde¹⁰³, wollte

¹⁰² Vgl. Art. 57 Abs. 2 Buchst. e) GBM-RL.

¹⁰³ Siehe etwa nur folgende Beispiele: Art. 20 Abs. 2 Buchst. c) GBM-RL: „Beantragt ein Kunde [...] die Installation eines intelligenten Zählers, so muss der

Mitgliedstaat [...] die damit verbundenen Kosten regelmäßig – jedoch mindestens alle zwei Jahre – überprüfen [...]“ Oder auch Art. 55 Abs. 1 GBM-RL: „Alle Fernleitungsnetzbetreiber und Wasserstofffernleitungsnetz-

der Richtliniengeber die Regelung in Art. 57 Abs. 2 Buchst. f) GBM-RL offenbar nicht als eine Mindestvorgabe verstanden wissen, die den Mitgliedstaaten auch deutlich längere Planungszeiträume offenlässt.

Andererseits lässt der Wortlaut auch eine Auslegung zu, wonach ein Plan, der mehr als zehn Jahre gilt, die Anforderung an die zehnjährige Dauer erfüllt. Ein umfassender Planungszeitraum liegt grundsätzlich auch im Interesse des Richtliniengebers¹⁰⁴. Zudem könnte man mit dem Sinn und Zweck der Richtlinie argumentieren. Die Richtlinie soll etwa nach Erwägungsgrund 9

„eine Verlagerung weg von fossilem Gas ermöglichen, damit erneuerbare Gase und kohlenstoffarme Gase sowie Wasserstoff bei der Verwirklichung der Klimaziele der EU bis 2030 und der Klimaneutralität bis 2050 eine wichtige Rolle einnehmen können“.

Die Richtlinie will also die Verwirklichung der Klimaziele gewährleisten. Vor diesem Hintergrund wäre es sicherlich nicht von Nachteil, wenn die Mitgliedstaaten auch Planungen vorsehen könnten, die über die genannten zehn Jahre hinausgehen.

Die Richtlinie sieht in Art. 57 Abs. 2 Buchst. f) zum Zweiten vor, dass der Stilllegungsplan

„mindestens alle vier Jahre [...] aktualisiert“

werden muss. Es besteht also eine maximal zulässige Frist für die Aktualisierung der Pläne. In diesem Rahmen hat der Gesetzgeber jedoch einen Spielraum, auf den Aktualisierungsturnus Einfluss zu nehmen, indem er für die Frist einen geringeren Zeitraum als vier Jahre festlegt. Er könnte hier

bestrebt sein, die Aktualisierungsfrist im Rahmen der Planung an andere Fristen im europäischen und deutschen Energierecht anzupassen; namentlich an die Fristen im Rahmen der

- ▶ Netzentwicklungsplanung nach Art. 55 GBM-RL und §§ 15a ff. EnWG,
- ▶ Entwicklungsplanung für Wasserstoffverteilernetze nach Art. 56 GBM-RL,
- ▶ Netzausbauplanung für Stromverteilernetze nach Art. 32 Abs. 3 EBM-RL und § 14d EnWG,
- ▶ kommunalen Wärmeplanung nach dem Wärmeplanungsgesetz und
- ▶ Fahrpläne nach §§ 71j und 71k GEG.

Zu beachten ist, dass die Fristen im europäischen Energierecht im Zuge der Richtlinienumsetzung möglicherweise grundsätzlich nicht vollumfänglich gleichlaufen können. Der Netzentwicklungsplan und der Netzausbauplan, die nach Art. 55 Abs. 1 S. 1 GBM-RL für die Erdgas-FNB bzw. Art. 32 Abs. 3 S. 1 der Strombinnenmarkt-Richtlinie für die Stromübertragungsnetzbetreiber mindestens alle zwei Jahre aktualisiert werden müssen, könnten nahelegen, den vierjährigen Mindestturnus beim Stilllegungsplan auf zwei Jahre zu verkürzen¹⁰⁵, um insoweit einen Gleichlauf zu erzielen. Unklar ist aber, ob ein Gleichlauf mit dem Entwicklungsplan für Wasserstoffverteilernetze erzielt werden kann, weil dieser Plan in einem festen, nicht flexiblen Turnus

„der Regulierungsbehörde alle vier Jahre“

übermittelt werden muss. Ein fester Turnus ist anzunehmen, weil hier – anders als in den Art. 55 und Art. 57 GBM-RL – das Wort „mindestens“ fehlt¹⁰⁶. Eine Überlegung wäre hier, zwischen dem Planungs- und Über-

betreiber legen der zuständigen Regulierungsbehörde nach Konsultation der einschlägigen Interessenträger im Einklang mit Absatz 2 Buchstabe f) mindestens alle zwei Jahre einen zehnjährigen Netzentwicklungsplan vor.“

¹⁰⁴ Die Richtlinie (EU) 2024/1788 zielt auf eine Stärkung der koordinierten Planung und eine Planung auf Grundlage eines sektorübergreifenden Szenarios ab, vgl. ErwG. 128. Ein „Mehr“ an Planung in den Erdgas-NEP steht nicht per se der Konsistenz mit den zehnjährigen Netzentwicklungsplan der Wasserstoff-VNB entgegen.

¹⁰⁵ BDEW, Positionspapier v. 02.10.2024, S. 20.

¹⁰⁶ Entscheidend dürfte hier der Punkt sein, ob mit der unterschiedlichen Formulierung, die für die Frist der Stilllegungsplanung in Art. 57 GBM-RL einerseits sowie für die Frist der Entwicklungsplanung für Wasserstoffverteilernetze in Art. 56 GBM-RL andererseits gewählt wurde, ein unterschiedlicher materieller Gehalt verbunden sein soll. Oder anders: Darf der Gesetzgeber einen einheitlichen Zwei-Jahres-Aktualisierungsturnus einführen, wenn die Frist in Art. 57 GBM-RL an die Aktualisierung geknüpft ist, während die Frist in Art. 56 GBM-RL die Übermittlung zum Gegenstand hat? Man kann hier Zweifel haben, weil Aktualisierung und Übermittlung beides Grundsätze nach Art. 57 Abs. 2 GBM-RL darstellen und in einem engen Zusammenhang stehen.

mittlungsturnus zu differenzieren, da die Richtlinie nur Mindestvorgaben zum Übermittlungsturnus vorsieht und insoweit zum Planungsturnus keine Aussagen trifft. Mit dieser Differenzierung könnte möglicherweise auch ein kürzerer – etwa ein zweijähriger – Planungsturnus für die Wasserstoffverteilternetze etabliert werden.

Ansonsten liefe der Gesetzgeber auch auf ein Folgeproblem zu: Würde er den vierjährigen Mindestturnus beim Stilllegungsplan auf zwei Jahre verkürzen, einen festen Vier-Jahres-Turnus beim Entwicklungsplan für Wasserstoffverteilternetze regeln und eine gemeinsame Planung nach Art. 56 Abs. 1 S. 3 bzw. Art. 57 Abs. 1 S. 3 GBM-RL gestatten, müsste er zudem klären, ob auf die gemeinsame Planung der zweijährige oder der vierjährige Turnus anzuwenden ist. Der Gesetzgeber sollte somit, sofern er die Planungen in einen zeitlichen Gleichlauf bringen kann und will, auch etwaige Folgefragen im Blick behalten.

Es stellt sich aber nicht nur die Frage danach, zu welchem Zeitpunkt die Stilllegungspläne aktualisiert werden müssen, sondern auch in welchem Umfang das Planungsverfahren erneut durchgeführt werden muss. Die Regelung in Art. 57 Abs. 2 Buchst. f) GBM-RL, wonach „die Pläne [...] aktualisiert“ werden müssen, lässt offen, ob der Stilllegungsplan selbstständig durch den Erdgas-VNB oder in enger Zusammenarbeit mit anderen Netzbetreibern zu aktualisieren ist. Offen bleibt auch, ob eine erneute Konsultation mit einschlägigen Interessenträgern erforderlich ist. Klar dürfte lediglich sein, dass der aktualisierte Stilllegungsplan nach Art. 57 Abs. 2 Buchst. e) GBM-RL auf der Internetseite des Verteilernetzbetreibers veröffentlicht werden muss, weil eine regelmäßige Aktualisierung der Internetseite ausdrücklich vorgesehen ist.

Man kann die fehlenden Vorgaben in der Richtlinie zum Verfahren bei der Aktualisierung der Pläne in verschiedene Richtungen deuten. Einerseits könnte man den Umkehrschluss ziehen, dass die Richtlinie dem Erdgas-VNB eine weitgehende Freiheit bei der Aktualisierung des Plans gewähren will. Andererseits könnte aber auch mit dem Sinn und Zweck der Regelungen argumentiert werden. Während die enge Zusammenarbeit der Netzbetreiber die Kohärenz der Planungen gewährleisten soll, dient die Konsultation dazu, eine Beteiligung der

Interessenträger zu gewährleisten, damit diese Einfluss auf das Planergebnis nehmen können. Gerade wenn veränderte Prognosen im Rahmen der Aktualisierung zu einer erheblichen Abweichung der bisherigen Planung führen, würde, ohne eine erneute Zusammenarbeit und Konsultation, die vorangegangene Zusammenarbeit und Konsultation ganz oder zumindest teilweise leerlaufen. Das könnte praktische Auswirkungen haben; so stünde bei einer veränderten Prognose, die nicht ein erneutes Aufrollen der Verfahrensschritte bedingt, möglicherweise die Kohärenz der Planungen zur Disposition.

III. Inhaltliche Anforderungen an die Planung der Erdgasverteilternetzbetreiber nach Art. 57 Abs. 2 GBM-RL

Über die genannten prozessualen Grundlagen hinaus enthält Art. 57 Abs. 2 GBM-RL zudem inhaltliche Vorgaben für die Stilllegungspläne, die von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen.

1. Berücksichtigung der Wärme- und Kältepläne

Nach Art. 57 Abs. 2 Buchst. a) GBM-RL sollen die Stilllegungspläne auf Wärme- und Kältepläne „gestützt“ werden. Weitere Aussagen trifft die Richtlinie hierzu nicht. Schon diese Aussage verdeutlicht aber, dass Stilllegungspläne auf den Wärme- und Kälteplänen aufbauen müssen. Es ist daher konsequent, dass zwischen den Erdgas-VNB und den Betreibern von Fernwärme- und Fernkältenetzen eine enge Zusammenarbeit nach Art. 57 Abs. 1 S. 2 GBM-RL gefordert wird. Die Richtlinie regelt aber nur das „Ob“ der Verschränkung von Stilllegungsplanung und Wärmeplanung. Der Gesetzgeber hat insoweit einen nicht unerheblichen Spielraum, wie stark die Stilllegungsplanung mit der Wärmeplanung verzahnt werden soll.

Dass die Stilllegungspläne auf die Wärme- und Kältepläne „gestützt“ werden, ist Teil einer ganzheitlichen Betrachtung. Dabei ist unabhängig von dieser Verzahnung eine enge, sektorübergreifende Zusammenarbeit der Netzbetreiber nach Art. 57 Abs. 1

S. 2 GBM-RL zu gewährleisten. Die ganzheitliche Betrachtung soll

„eine wirksame Integration der Energiesysteme gewährleisten und der reduzierten Nutzung von Erdgas für die Wärme- und Kälteversorgung von Gebäuden, in denen energie- und kosteneffizientere Alternativen zur Verfügung stehen, Rechnung tragen“.

Diese Betrachtung schärft den Blick dafür, Interdependenzen zwischen den einzelnen Energieträgern anzuerkennen¹⁰⁷.

2. Ermittlung erforderlicher Infrastrukturanpassungen, Art. 57 Abs. 2 Buchst. c), 1. Hs. GBM-RL

Art. 57 Abs. 2 Buchst. c) GBM-RL adressiert die Kerninhalte der Stilllegungspläne, also die von den Verteilernetzbetreibern identifizierten „erforderlichen Infrastrukturanpassungen“, sowie die Infrastruktur, für die eine Stilllegung vorgesehen ist. Dabei sollen

„nachfrageseitige Lösungen, die keine neuen Infrastrukturinvestitionen erfordern, Vorrang erhalten“.

Der Begriff „nachfrageseitige Lösungen“ scheint sich also auf vorhandene Infrastruktur beim Anschlussnutzer zu beziehen, die

insbesondere für die Laststeuerung und für Effizienzmaßnahmen eine Rolle spielen kann. Zumindest wird in ErwG. 127 GBM-RL dieser Zusammenhang erstellt: Hier wird die Priorisierung nachfrageseitiger Lösungen, „wenn sie kosteneffizienter sind als Investitionen in die Infrastruktur“, in der Netzentwicklungsplanung ausdrücklich dem Grundsatz der „Energieeffizienz an erster Stelle“ untergeordnet. Demnach soll ein ganzheitlicher Ansatz für die Transformation des Energiesystems verfolgt werden¹⁰⁸. Entsprechend geht es dem EU-Gesetzgeber hier um solche Maßnahmen, die den Erdgas-VNB zur Verfügung stehen und die die Notwendigkeit von Infrastrukturanpassungen im Sinne von Netzausbau (gegebenenfalls aber auch bei der Frage der Stilllegung und des Rückbaus von Gasnetzen) vermeiden könnten¹⁰⁹.

Der deutsche Gesetzgeber hat diesen Gedanken im Grunde schon in § 11 Abs. 1 EnWG verankert. Dort ist geregelt, dass der Verteilernetzbetreiber das Netz bedarfsgerecht optimiert, verstärkt und ausbaut, wobei hierin auch eine Rangfolge zu sehen ist („NOVA-Prinzip“ = Netzoptimierung vor Verstärkung vor Ausbau)¹¹⁰. Der Gedanke, das Netz effizient zu entwickeln, ist in der Richtlinie nicht aus der Perspektive des Netzausbaus, sondern aus der Perspektive der Netzstilllegung gedacht. Der Gesetzgeber hat auch insoweit einen Spielraum bei der Richtlinienumsetzung: Er kann sich darauf zurückziehen, dass schon im Wort

¹⁰⁷ Vgl. diesbezüglich auch die Ausführungen in ErwG. 128 f. GBM-RL, in denen die Bedeutung der Netzentwicklungspläne, worunter schlussendlich auch die Stilllegungspläne der Verteilernetzbetreiber fallen, für die Integration der Energiemärkte betont wird: „Die Infrastrukturbetreiber sollten zwar nach wie vor dazu in der Lage sein, getrennte sektorspezifische Netzmodelle und – im Falle eines gemeinsamen Netzentwicklungsplans – getrennte Kapitel zu ermitteln, jedoch sollten sie auf ein höheres Integrationsniveau hinarbeiten, wobei der Systembedarf unabhängig von bestimmten Energieträgern zu berücksichtigen ist.“

¹⁰⁸ Das bedeutet, dass „die Gesamteffizienz des integrierten Energiesystems berücksichtigt und die effizientesten Lösungen für die Klimaneutralität über die gesamte Wertschöpfungskette (von der Energieerzeugung über den Netztransport bis zum Endenergieverbrauch) gefördert werden, sodass sowohl beim Primär- als auch beim Endenergieverbrauch Effizienzgewinne erzielt werden. Bei diesem Ansatz werden die Systemleistung und die dynamische Energienutzung betrachtet, wobei nachfrageseitige Ressourcen und Systemflexibilität als Effizienzlösungen in Betracht gezogen werden“. Europäische Kommission, Empfehlung (EU) 2021/1749 der Kommission vom 28. September 2021

zum Thema „Energieeffizienz an erster Stelle: von den Grundsätzen zur Praxis“ – Leitlinien und Beispiele zur Umsetzung bei der Entscheidungsfindung im Energiesektor und darüber hinaus, C(2021) 7014 final v. 28.10.2021, Rn. 9.

¹⁰⁹ Wie die EU-Kommission schreibt: „Das Hauptziel des Grundsatzes „Energieeffizienz an erster Stelle“ besteht darin, Maßnahmen im Bereich der Energieeffizienz und der Laststeuerung gleichberechtigt mit alternativen Maßnahmen zur Erfüllung eines bestimmten Bedarfs oder Ziels zu betrachten, insbesondere wenn es um die Energieversorgung oder Investitionen in die Energieinfrastruktur geht. In der Folge soll der Grundsatz zur Ermittlung und Umsetzung kostenwirksamer energieeffizienter Lösungen führen, wobei gleichzeitig die angestrebten Ziele erreicht werden“, Europäische Kommission, Empfehlung (EU) 2021/1749 der Kommission vom 28. September 2021 zum Thema „Energieeffizienz an erster Stelle: von den Grundsätzen zur Praxis“ – Leitlinien und Beispiele zur Umsetzung bei der Entscheidungsfindung im Energiesektor und darüber hinaus, C(2021) 7014 final v. 28.10.2021, Rn. 11.

¹¹⁰ Siehe K. Bourwieg/A. Frechen, in: K. Bourwieg/J. Hellermann/G. Hermes (Hrsg.), EnWG, 4. Aufl. 2023, § 11 Rn. 2.

„bedarfsgerecht“ der Gedanke der effizienten Netzentwicklung hinreichend zum Ausdruck kommt. Er kann die Richtlinienumsetzung aber auch zum Anlass nehmen, im Text deutlicher kenntlich zu machen, dass die effiziente Netzentwicklung auch die Netzstilllegung einschließt, zumal Art. 44 Abs. 1 GBM-RL, die § 11 Abs. 1 EnWG zugrundeliegende Vorschrift, den bisherigen Aufgabendreiklang aus Betrieb, Wartung und Ausbau nunmehr um die Stilllegung ergänzt hat.

3. Transparenz hinsichtlich Stilllegung und Umwidmung, Art. 57 Abs. 2 Buchst. c), 2. Hs. GBM-RL

Außerdem muss der Erdgas-VNB nach Art. 57 Abs. 2 Buchst. c) GBM-RL in seiner Planung

„Transparenz in Bezug auf die mögliche Umwidmung solcher Infrastruktur für den Transport von Wasserstoff schaffen“.

Auch wenn Art. 57 GBM-RL in der Überschrift lediglich die Stilllegung aufführt, soll die Planung gemäß Art. 57 Abs. 2 Buchst. c) GBM-RL auch Angaben zu einer möglichen Umwidmung von Erdgasverteilernetzen enthalten. Immerhin ist es erklärtes Ziel der Regelung, eine effiziente Nutzung von bestehenden Infrastrukturen zu gewährleisten, nicht (notwendigerweise) den Rückbau von überflüssig gewordenen Netzen¹¹¹. Das bedeutet, der Erdgas-VNB muss in seiner Netzplanung deutlich machen, welche Teile seines Netzes gegebenenfalls für eine Umwidmung in Betracht kommen. Die Erdgas-VNB sollen die – auf Basis der rückgängigen Erdgasnachfrage – entbehrlichen Erdgasverteilernetzinfrastrukturen, die stillgelegt werden können, ausweisen. Da Erdgasnetze unter gewissen Bedingungen auch zum Transport von Wasserstoff verwendet werden können, ist die Umwidmung unter

Umständen eine effiziente Lösung¹¹². Besteht also ein Bedarf an Wasserstoffverteilernetzen, könnte sich dieser Ansatz als kostengünstige Lösung erweisen.

4. Abstimmung mit unionsweiter Netzentwicklungsplanung

Art. 57 Abs. 2 Buchst. h) GBM-RL schreibt den Erdgas-VNB vor, ihre Stilllegungspläne „im Einklang mit dem unionsweiten Netzentwicklungsplan für Erdgas gemäß Artikel 32 der Verordnung (EU) 2024/1789 und den gemäß Artikel 55 dieser Richtlinie erstellten nationalen zehnjährigen Netzentwicklungsplänen“ zu erstellen. Auch sollen sie nunmehr an der Entwicklung der zugrundeliegenden Szenarien beteiligt werden¹¹³.

5. Berücksichtigung der nationalen Energie- und Klimapläne

Da die Stilllegung der Erdgasverteilernetze im Zusammenhang mit der Systemtransformation, d. h. mit den Energie- und Klimazielen der Union und der Mitgliedstaaten, steht, wird in Buchst. i) schließlich verlangt, dass die entsprechenden Pläne mit den nationalen Energie- und Klimaplänen der Mitgliedstaaten „in Einklang stehen“. Zwar mag dies zum Teil bereits durch die Konformität mit den Plänen der Fernleitungsnetzbetreiber (Buchst. h) gegeben sein. Die nationalen Energie- und Klimapläne, die die Mitgliedstaaten nach den Vorgaben der EU-Governance-Verordnung¹¹⁴ regelmäßig einzureichen bzw. zu aktualisieren haben, stellen aber die Priorität für die politischen Ziele und Maßnahmen zur Systemtransformation auf nationaler Ebene dar; sie werden von den Mitgliedstaaten mit Hinblick auf die entsprechenden Ziele der EU erstellt¹¹⁵.

¹¹¹ Vgl. Verweis in Art. 57 Abs. 1 letzter Satz auf die Systemeffizienz; hierzu auch ErwG. 127 ff. GBM-RL.

¹¹² Vgl. ErwG. 130 GBM-RL: „Die Bereitstellung von Informationen über Infrastruktur, die stillgelegt werden kann, im Rahmen des Netzentwicklungsplans kann bedeuten, dass die Infrastruktur permanent außer Betrieb genommen wird, indem sie entweder ungenutzt gelassen, abgebaut oder für andere Zwecke, z. B. den Wasserstofftransport, zur Verfügung gestellt wird. Das Ziel der höheren Transparenz in Bezug auf die Infrastruktur trägt der Tatsache Rechnung, dass umge-

widmete Infrastruktur [...] billiger ist als neu errichtete Infrastruktur und somit einen kosteneffizienten Übergang ermöglichen dürfte.“

¹¹³ Art. 55 Abs. 2 Buchst. f) GBM-RL.

¹¹⁴ Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, ABl. EU L 328 v. 21.12.2018, S. 1.

¹¹⁵ Zur Erstellung der nationalen Energie- und Klimapläne sowie insgesamt zum System der Governance-

IV. Genehmigung der Stilllegungspläne, Art. 57 Abs. 3 GBM-RL

Die von den Verteilernetzbetreibern erarbeiteten Stilllegungspläne müssen „den zuständigen nationalen Behörden“ vorgelegt werden; diese haben die Befugnis, die Pläne zu genehmigen, abzulehnen oder zu ändern.

„Die zuständigen nationalen Behörden bewerten, ob die Stilllegungspläne für das Verteilernetz den in Absatz 2 festgelegten Grundsätzen genügen.“

1. Zuständigkeit

Art. 57 Abs. 3 GBM-RL verweist auf die „zuständigen nationalen Behörden“, nicht wie sonst regelmäßig auf „die Regulierungsbehörde“. Zum Beispiel hat der Richtliniengeber bei der Prüfung des Entwicklungsplans für Wasserstoffverteilernetze die Zuständigkeit ausdrücklich der Regulierungsbehörde zugewiesen (Art. 56 Abs. 4 und 6 GBM-RL; Erwg. 131 GBM-RL). Man könnte diese Unterschiede in der Formulierung, die sich im Übrigen auch in Art. 38 Abs. 4 Buchst. b) GBM-RL findet, so interpretieren, dass auch eine andere nationale Behörde jene Genehmigung vornehmen könnte¹¹⁶ und die Regulierungsbehörde nur nach den Absätzen 4 und 6 zuständig ist. Ein anderes Verständnis der Formulierung wäre, dass die Mitgliedstaaten eine zusätzliche Genehmigung durch andere relevante Behörden verlangen könnten, etwa jene, die zuständig für Wasserstoff, Wärme oder Verbraucherschutz sind.

Art. 78 GBM-RL führt die Aufgaben und Befugnisse der Regulierungsbehörde auf. Nach Art. 78 Abs. 1 Buchst. ee) ist die Regulierungsbehörde zuständig für die Genehmigung der (Netzentwicklungs-)Pläne „gemäß Art. 55 und gegebenenfalls nach Art. 57“. Die Formulierung „gegebenenfalls“ könnte sich darauf beziehen, dass die Netzentwicklungspläne nach Art. 57 GBM-RL nicht zwingend erstellt werden müssen.

Danach wäre die Regulierungsbehörde aber im Fall einer Netzentwicklungsplanung durch die Erdgas-VNB zuständig. Eine andere Auslegung bezieht das „gegebenenfalls“ auf die Frage der Zuständigkeit der Behörde und eröffnet die Möglichkeit, dass eine andere Behörde als die Regulierungsbehörde zuständig sein könnte.

Überzeugender erscheint die Auslegung, nach der neben der Regulierungsbehörde noch eine weitere Behörde zuständig sein kann; schließlich wird die Regulierungsbehörde in Art. 57 GBM-RL für die weiteren regulatorischen Themen bestimmt. Allerdings bleibt die Formulierung undeutlich; eine Erklärung für die uneinheitlichen Verweise, mal auf die Regulierungsbehörde, mal auf eine nationale Behörde, ergibt sich aus der Richtlinie nicht. Für den nationalen Gesetzgeber bedeutet dies, je nach Auslegung, die Möglichkeit, auch eine andere Behörde als die BNetzA, die bislang Regulierungsbehörde im Bereich Erdgas ist, mit der Prüfung zu beauftragen.

2. Prüfungsaufbau

Die zuständige Behörde muss bewerten, ob der Stilllegungsplan der Erdgas-VNB mit den Vorgaben nach Art. 57 Abs. 2 GBM-RL in Einklang steht. Sie kann den Plan genehmigen oder ablehnen; im letzteren Fall können auch Änderungen verlangt werden.

Der Gesetzgeber hat also vor allem einen Spielraum auf der Tatbestandsseite. Er hat nicht nur die Möglichkeit – wie erörtert –, Vorgaben aus Art. 57 Abs. 2 GBM-RL näher zu konkretisieren, sondern er kann auch Einfluss auf den Prüfungsaufbau nehmen. So könnte der Gesetzgeber beispielsweise eine gestufte Prüfung regeln, die – ähnlich wie bei der Netzentwicklungs- und Netzausbauplanung – zwischen den zugrundeliegenden getroffenen Annahmen, also dem Szenariorahmen, und der darauf aufbauenden Plangenehmigung unterscheidet. Die getroffenen Annahmen könnten auch in einer Art Vorbescheid festgehalten werden. Diese Beispiele deuten an: Der Gesetzgeber hat einen erheblichen Spielraum

Verordnung etwa S. Lammers, Die europäische Governance-Verordnung und das EU-Klimagesetz, 2023, S. 89 ff. Auch: J. Nysten/R. Busch, Die Ziele der EU bis 2030 für Treibhausgasemissionsminderung, erneuerbare Energien und Energieeffizienz, Würzburger

Studien zum Umweltenergie recht Nr. 42 vom 01.10.2025, S. 13 ff.

¹¹⁶ Wobei in Art. 38 Abs. 4 Buchst. b) GBM-RL eine Billigung der nationalen Behörde verlangt wird.

bei der konkreten Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens und kann hierbei auch auf Anleihen aus anderen Energieplänen zurückgreifen.

3. Wirkung der Genehmigung

Der Stilllegungsplan muss nach Art. 57 Abs. 3 GBM-RL durch die zuständige Behörde genehmigt werden. Die Genehmigung des Stilllegungsplans hat die Wirkung, dass die Erteilung einer Bau- oder Betriebsgenehmigung für neue Erdgasinfrastruktur in den Gebieten abgelehnt werden muss, „für die ein Stilllegungsplan für das Verteilernetz gemäß Artikel 57 genehmigt wurde“ (Art. 8 Abs. 14 GBM-RL).

Zudem wird die Verweigerung oder Trennung eines bestehenden Netzanschlusses erlaubt (Art. 38 Abs. 4 Buchst. b) GBM-RL). Für eine Trennung des Anschlusses sind jedoch weitere Anforderungen zu beachten. Nach Art. 38 Abs. 5 S. 1 GBM-RL ist ein Regelungsrahmen erforderlich,

„der auf objektiven, transparenten und nichtdiskriminierenden Kriterien beruht, die von der Regulierungsbehörde unter Berücksichtigung der Interessen der Betroffenen, der bestehenden Anforderungen zur Verringerung oder Umstellung des Verbrauchs von Erdgas und der gemäß Artikel 25 Absatz 6 der Richtlinie (EU) 2023/1791 erstellten einschlägigen Pläne zur Wärme- und Kälteversorgung festgelegt werden“.

Außerdem müssen geeignete Maßnahmen zum Schutz der Netznutzer im Einklang mit Art. 13 GBM-RL ergriffen werden (Art. 38 Abs. 5 S. 2 GBM-RL). Art. 13 GBM-RL ist mit „Verbraucherrechte und Verbraucherschutz“ überschrieben. Hiernach müssen Information und Beratung der Verbraucher gewährleistet werden, wobei auch die besonderen Bedürfnisse von schutzbedürftigen und von Energiearmut betroffenen Kunden berücksichtigt werden müssen. Schließlich muss die Trennung des Netzanschlusses ordnungsgemäß begründet werden (Art. 38 Abs. 6 GBM-RL).

Der Schutz der Endkunden ist schon im Rahmen der Stilllegungsplanung in Art. 57 Abs. 4 GBM-RL durch den ausdrücklichen Verweis auf Art. 38 Abs. 6 GBM-RL angelegt.

Die Mechanismen des Verbraucherschutzes greifen aber schwerpunktmäßig erst mit der Umsetzung der Planung, also vor allem mit der Trennung des Netzanschlusses. Wird das Versorgungsende absehbar, werden Information, Beratung und Härtefallmanagement immer wichtiger. Die Wirkung der Genehmigung ist also nicht nur, dass sie den Stilllegungsplan legalisiert, sondern auch, dass sie die Verbraucherrechte für die anschließende Trennung des Netzanschlusses „scharfschaltet“.

V. De-minimis-Ausnahmen, Art. 57 Abs. 5 GBM-RL

Art. 57 Abs. 5 GBM-RL ermöglicht den Mitgliedstaaten, Erdgas-VNB, die bis zum Stichtag am 4. August 2024 weniger als 45.000 angeschlossene Kunden versorgt haben, von den Pflichten der Absätze 1 bis 4 auszunehmen. Jene befreiten Verteilernetzbetreiber müssten dann – zumindest soweit sie durch den jeweiligen Mitgliedstaat befreit wurden – keine umfassende Stilllegungsplanung nach Art. 57 GBM-RL vornehmen. Sofern sie von einer solchen Befreiung profitieren, müssen die Erdgas-VNB lediglich über die Stilllegung des Verteilernetzes oder von Teilen dieses Netzes unterrichten.

Grundsätzlich sind bei der Umsetzung Modelle denkbar, in denen die Mitgliedstaaten für Erdgas-VNB, die unter die Ausnahmemöglichkeit fallen, auch nur teilweise Befreiungen oder Erleichterungen vorsehen. Der Wortlaut des Art. 57 Abs. 5 GBM-RL schließt dies zumindest nicht aus. Zudem ist es denkbar, dass der nationale Gesetzgeber eine De-minimis-Grenze wählt, die unterhalb der 45.000 angeschlossenen Kunden liegt.

VI. Umgang mit bereits bestehenden Plänen

Der Gesetzgeber muss nach Art. 57 Abs. 1 S. 1 GBM-RL die Erarbeitung von Stilllegungsplänen im deutschen Recht sicherstellen. Die Richtlinie trifft insoweit keine nähere Aussage darüber, wie mit vorhandenen Stilllegungs- und Wasserstoffnetzentwicklungsplanungen umzugehen ist. Vor

dem Hintergrund, dass Verteilernetzbetreiber diese Planungen mitunter schon vorbereiten, etwa mit Hilfe eines Gasnetzgebiets-transformationsplans (dazu C. II. 6.), ist diese Frage aber durchaus relevant.

Klar ist, dass eine Planung grundsätzlich die Mindestgrundsätze nach Art. 57 Abs. 2 GBM-RL erfüllen muss und nach Art. 57 Abs. 3 GBM-RL der Plangenehmigung durch die zuständige Behörde bedarf, es sei denn, der Gesetzgeber schafft nach Art. 57 Abs. 5 GBM-RL eine Ausnahmeregelung für kleinere Netzbetreiber und die Planung fällt in den Anwendungsbereich dieser Ausnahme. Der Gesetzgeber hat nur insoweit einen Spielraum, vorhandene Planungen aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie auszunehmen und ihnen damit eine Art Bestandsschutz zu gewähren. Es gibt in der Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie also keine Privilegierung vorhandener Planungen. Das bedeutet: Eine nationale Ausnahmeregelung, die nicht nur für die Netze innerhalb der De-minimis-Grenze nach Art. 57 Abs. 5 GBM-RL (weniger als 45.000 angeschlossene Kunden) gilt, sondern die vorhandenen Planungen allgemein von den Mindestgrundsätzen und dem Genehmigungsvorbehalt freistellt, ist europarechtlich unzulässig.

VII. Ergebnis: Planungspflicht der Erdgasverteilernetzbetreiber und Umsetzungsspielräume des Gesetzgebers

Die Richtlinie (EU) 2024/1788 schreibt nicht vor, dass die Erdgas-VNB den Ausstieg aus der Versorgung mit Erdgas entscheiden und Verteilernetze stilllegen sollen. Art. 57 GBM-RL schafft lediglich einen Rahmen für eine (mit anderen Sektoren) koordinierte Netzentwicklungsplanung der Erdgas-VNB. EU-rechtlich besteht diese Pflicht jedoch nur, wenn die Erdgas-VNB von einer Verringerung der Erdgasnachfrage in ihrem Netz ausgehen. Da die Richtlinie nur Mindestvorgaben enthält, könnten die Mitgliedstaaten auch eine weitergehende Netzentwicklungsplanungspflicht schaffen, um eine flächendeckende Planung auf Verteilernetzebene zu bewirken.

Die Richtlinie macht sowohl prozessuale als auch inhaltliche Vorgaben dazu, wie die

Stilllegungsplanung auf Verteilernetzebene auszugestalten ist. Dabei handelt es sich um Mindestvorgaben, die der deutsche Gesetzgeber umzusetzen hat.

Ausgangspunkt der Planung ist die Prognose darüber, dass die Erdgasnachfrage im Netzgebiet sinkt. Die Prognose dazu haben die Erdgas-VNB zu erstellen. Konkrete Vorgaben dazu, auf welche Weise und auf Grundlage welcher Daten die Prognose zu erfolgen hat, macht die Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie nicht. Konkretisierungen auf mitgliedstaatlicher Ebene sind hier also möglich. Zu berücksichtigen ist bei der Prognose auch der zukünftige Bedarf an Biomethan.

Es gilt sicherzustellen, dass die Pläne der Erdgas-VNB auf angemessenen Annahmen basieren und die Investitionsbedarfe insbesondere mit Hinblick auf eine mögliche Umwidmung von Erdgasnetzen zum Transport von Wasserstoff transparent dargestellt sind, um Kosteneffizienz zu ermöglichen. Grundsätzlich sollen nachfrageseitige Lösungen ohne Veränderungen der Infrastruktur bevorzugt werden.

Ein wesentlicher Bestandteil der Planung ist die „Integration“ durch eine „enge Zusammenarbeit“ der Verteilernetzbetreiber im Erdgas- und Wasserstoffbereich. Hier geht es vor allem um die Möglichkeit der Umwidmung von Erdgasinfrastruktur zum Transport von Wasserstoff, wenn dies technisch möglich ist und eine kosteneffiziente Lösung darstellt. Es ist – bei entsprechender Umsetzung durch den nationalen Gesetzgeber – auch eine gemeinsame Planung von Erdgas- und Wasserstoffnetzen möglich, sofern sichergestellt ist, dass die Bedarfe der beiden Sektoren jeweils ausreichend berücksichtigt werden. Die Mitgliedstaaten können darüber hinaus auch eine gemeinsame Planung im regionalen Zusammenhang erlauben.

Neben der Kooperation mit den Wasserstoffnetzbetreibern muss die Netzplanung auch in „enger Zusammenarbeit“ mit den Betreibern von Stromverteilernetzen und den Betreibern von Fernwärme- und Fernkältenetzen erfolgen. Bei der Ausfüllung des Begriffs der engen Zusammenarbeit besteht ein Umsetzungsspielraum der Mitgliedstaaten.

Ein wichtiger Punkt ist auch die einheitliche Ausrichtung der Netzentwicklungs-

planung auf Fernleitungs- und Verteilernetzebene: Die Verteilernetzbetreiber werden in die Entwicklung der Szenarien, die die Fernleitungsnetzbetreiber ihrer Planung zugrunde legen, einbezogen und müssen sowohl die europäischen als auch die nationalen zehnjährigen Netzentwicklungspläne berücksichtigen. Darüber hinaus besteht noch ein gesonderter Verweis auf die nationalen Energie- und Klimapläne, d. h. die politischen Entscheidungen der Mitgliedstaaten. Damit soll sichergestellt werden, dass die Planung den aufgrund der europäischen und nationalen Ziele zur Treibhausgasemissionsminderung zu erwartenden Rückgang in der Erdgasnachfrage berücksichtigt.

Von wesentlicher Bedeutung ist außerdem die Verzahnung mit den Sektoren Wärme bzw. Kälte. Die Richtlinie gibt dazu vor, dass die Stilllegungspläne auf Wärme- und Kältepläne „gestützt“ werden müssen. Die Stilllegungspläne müssen also auf den Wärme- und Kälteplänen aufbauen und deren Ergebnisse umfänglich beachten. Dies bedeutet somit einen deutlich engeren Bezug als zu den Planungen im Strom- und wohl auch Wasserstoffbereich.

Die Stilllegungspläne sind mit den „entscheidenden Interessenträgern“ zu konsultieren. Eine Einbeziehung der gesamten Öffentlichkeit ist nicht erforderlich, aber zulässig. Zu Art und Umfang der Einbeziehung der Konsultationsergebnisse macht die Richtlinie keine Vorgaben, so dass hier in erheblicher Entscheidungsspielraum bei den Mitgliedstaaten liegt.

Zudem muss ein Verfahren zur Genehmigung der Pläne durch die zuständigen nationalen Behörden implementiert werden. Dabei besteht ein großer Spielraum der Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens und dem Prüfungsumfang der Behörde.

Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, kleine Erdgasverteilernetze (mit weniger als 45.000 angeschlossenen Kunden) von der Pflicht zur Stilllegungsplanung auszunehmen. Sie können auch eine vereinfachte Planung sowie eine Regelung für bereits vorhandene Planungen ermöglichen. Allerdings hätte eine umfassende Netzentwicklungsplanung durch alle Erdgas-VNB den Vorteil, die Netzentwicklungsplanung *bottom up* im Mehrebenensystem zu komplettieren. Zumindest für Deutschland lägen den Erdgas-FNB dann vollständige Pläne zu allen Verteilernetzen vor; die Karte hätte also keine weißen Flecken (mehr).

Sofern bereits Planungen der Netzbetreiber vorliegen, können diese für die Stilllegungsplanung herangezogen werden. Eine Regel, nach der bestehende Pläne von den allgemeinen Anforderungen der Richtlinie an Stilllegungspläne ausgenommen sind, besteht allerdings nicht.

Die Stilllegungspläne sind alle vier Jahre zu aktualisieren. Unklar ist dabei, welche konkreten formalen Verfahrensschritte bei der Aktualisierung zu wiederholen sind. Diesbezüglich dürfte den Mitgliedstaaten demnach ein Entscheidungsspielraum bei der Ausgestaltung zukommen.

E. Aktuelle Entwicklungen: Referentenentwurf für das Energiewirtschaftsgesetz

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) hat am 4. November 2025 einen Referentenentwurf zur Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG-E bzw. Referentenentwurf) zur Umsetzung der Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie veröffentlicht. Der Entwurf des Energiewirtschaftsgesetzes führt in §§ 16b bis 16e die EU-Vorgaben zu Stilllegungsplänen für Erdgasverteilernetze (Art. 57 GBM-RL), die bereits in Teil D. dargestellt wurden, und die EU-Vorgaben zu Entwicklungsplänen für Wasserstoffverteilernetze (Art. 56 GBM-RL) in einem gemeinsamen Regelwerk zusammen. Die Regelungen im Referentenentwurf, die – im Unterschied zur Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie – von Verteilernetzentwicklungsplänen (VNEP) für Gas und Wasserstoff sprechen, befinden sich also gesetzessystematisch im Anschluss an die Aufgaben der Gasverteilernetzbetreiber (Gas-VNB)¹¹⁷ in § 16a EnWG-E und bilden den Schlusspunkt von Abschnitt 1 mit dem Titel „Aufgaben der Netzbetreiber“ (§§ 11 ff. EnWG-E). Sie regeln im Einzelnen den Anwendungsbereich (§ 16b EnWG-E), die formellen (§ 16c EnWG-E) und materiellen Anforderungen (§ 16d EnWG-E) sowie die Planprüfung und Planbestätigung (§ 16e EnWG-E).

Insgesamt ist der Referentenentwurf, sowohl sprachlich als auch inhaltlich, bis in einzelne Formulierungen hinein sehr eng am Text der Richtlinie orientiert, auch wenn die Regulationsstruktur der §§ 16b ff. EnWG-E als solche nur teilweise mit der Richtlinienstruktur übereinstimmt. Im Folgenden wird im Rahmen einer ersten vorläufigen

Analyse auf wesentliche Aspekte des Referentenentwurfs zur Verteilernetzplanung bzw. Stilllegungsplanung eingegangen.

I. Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich für die Erstellung eines Verteilernetzentwicklungsplans ist eröffnet, wenn der Gas-VNB im Rahmen von einer Zehn-Jahres-Prognose zum Ergebnis kommt, dass „eine dauerhafte Verringerung der Erdgasnachfrage zu erwarten ist“ und „diese Verringerung eine Umstellung oder dauerhafte Außerbetriebnahme“ des Netzes ganz oder teilweise erforderlich macht. Während Art. 57 Abs. 1 S. 1 GBM-RL den Begriff des „Stilllegungsplans“ und der „erforderlichen Stilllegung“ verwendet, enthält § 16b Abs. 2 EnWG-E den Begriff „Entwicklungsplan“ sowie die „dauerhafte Außerbetriebnahme“. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wäre es hilfreich, klarzustellen, ob und inwieweit die Begriffe im Referentenentwurf jenen der Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie entsprechen und inwieweit sich die Begriffe in das Energiewirtschaftsgesetz einfügen¹¹⁸.

Der Gas-VNB hat jedenfalls, sofern die Prognose zum entsprechenden Ergebnis kommt, eine Planungspflicht. Der Referentenentwurf enthält – anders als etwa § 14d EnWG – keinen Fahrplan für die Erstellung der Prognose. Es ist weder ein Zeitpunkt definiert, wann die Erstellung beginnen muss, noch ein Zeitpunkt festgelegt, wann die Erstellung spätestens abgeschlossen sein muss¹¹⁹. Die Richtlinie enthält hierzu

¹¹⁷ Nach § 3 Nr. 4 und Nr. 27 EnWG-E wird der Begriff des Netzbetreibers dem des Betreibers von Gasversorgungsnetzen gleichgestellt. – Das Verständnis von „Gas“ entspricht dem der Richtlinie, § 3 Nr. 19a EnWG-E: „Gas, das hauptsächlich aus Methan, einschließlich Biomethan, oder anderen Gasarten, die technisch und sicher in das Gasversorgungsnetz eingespeist und durch dieses transportiert werden können, besteht.“ – Trotzdem ist im Referentenentwurf vom „Gasverteilernetzbetreiber“ die Rede und nicht – wie in der Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie – vom „Erdgasverteilernetzbetreiber“. Diese Begriffe werden in der Studie entsprechend verwendet.

¹¹⁸ So sind die „Außerbetriebnahme“ und die „Stilllegung“ – diese etwa in § 13g Abs. 6 EnWG auch näher ausdifferenziert – im Energiewirtschaftsgesetz schon an einigen Stellen geregelt (siehe dazu C. III.).

¹¹⁹ Siehe auch BDEW, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes und weiterer energierechtlicher Vorschriften zur Umsetzung des Europäischen Gas- und Wasserstoff-Binnenmarktpakets, 24.11.2025, S. 27, https://www.bdew.de/media/documents/1_BDEW-Stn_Umsetzung_Gaspaket_RefE_1.pdf.

auch keine Angaben. Der Gas-VNB hat folglich einen gewissen Spielraum, wann er die Prognose erstellt. Sobald er damit beginnt, trägt er aber nach §§ 16b Abs. 2, 16d Abs. 3 Nr. 1 EnWG-E die alleinige Verantwortlichkeit und muss ihr

„nachvollziehbare Einschätzungen auf Basis der zur Verfügung stehenden, belastbaren Erkenntnisquellen“¹²⁰

zugrunde legen.

Der Referentenentwurf nennt – nicht abschließend – in der Entwurfsbegründung zahlreiche mögliche Erkenntnisquellen, insbesondere

- ▶ integrierte Netzentwicklungspläne (NEP),
- ▶ kommunale Wärmepläne,
- ▶ Wärmenetzausbau- und Wärmenetzdekarbonisierungsfahrpläne nach § 32 WPG,
- ▶ Gasnetzgebietstransformationspläne (GTP),
- ▶ Transformationspläne der Wärmenetzbetreiber nach der Bundesförderung für effiziente Wärmenetze (BEW),
- ▶ wissenschaftliche Simulationen der Nachfrageentwicklung,
- ▶ eigene Verbrauchszahlen der Gas-VNB.

Die Entwurfsbegründung nimmt keine Reihenfolge der Wertigkeit vor. Der Gas-VNB hat also nicht nur einen Spielraum, wann er die Prognose erstellt, sondern auch auf welche Erkenntnisquellen er seine Prognose stützt. Die Prognose ist auch Teil des Planinhalts nach § 16d Abs. 3 Nr. 1 EnWG-E (dazu sogleich unter III.). Sie muss sich also auch

„auf angemessene Annahmen [...] stützen“.

Die Entwurfsbegründung macht die Verknüpfung zwischen § 16b Abs. 2 und § 16d Abs. 3 Nr. 1 EnWG-E deutlich. Zu § 16b Abs. 2 heißt es dort:

„Für die Prognose sind insbesondere die Kriterien und Parameter des § 16d Absatz 3 Nummer 1 maßgeblich. Danach müssen sich Gasverteilernetzentwick-

lungspläne auf angemessene Annahmen bezüglich der Entwicklung der Erdgas-erzeugung und -einspeisung, der Erdgas-nachfrage und -versorgung, einschließlich Biomethan, sowie auf den Verbrauch von Erdgas in allen Sektoren auf der Ebene der Verteilung im maßgeblichen Betrachtungszeitraum stützen.“

Fraglich ist, ob und inwieweit die Berechnungsgrundlagen für die Erstellung der § 16b-Prognose regulatorisch festgelegt werden können. § 16e Abs. 5 S. 1 EnWG-E regelt, dass die Regulierungsbehörde

„durch Festlegung nach § 29 Absatz 1 nähere Bestimmungen zum Inhalt und zum Verfahren eines nach § 16b zu erstellenden Entwicklungsplans sowie zur Ausgestaltung des nach § 16c Absatz 4 durchzuführenden Verfahrens zur Beteiligung der Öffentlichkeit treffen [kann]“.

Der Referentenentwurf unterscheidet in den §§ 16b ff. zwischen Anwendungsbereich (§ 16b), Verfahren (§ 16c) und Inhalt (§ 16d). Vor dem Hintergrund der Formulierung im Referentenentwurf ist also im Umkehrschluss eine Festlegung der Regulierungsbehörde, die nähere Bestimmungen zum Anwendungsbereich trifft, prinzipiell nicht zulässig. Dennoch dürfte es der Regulierungsbehörde freistehen, die Berechnungsgrundlagen für die Prognoseerstellung zu konkretisieren – und insoweit auch den Anwendungsbereich zu beeinflussen –, weil es nach § 16d Abs. 3 Nr. 1 EnWG-E zum Inhalt des Verteilernetzentwicklungsplans gehört, dass Gas-VNB angemessene Annahmen zur zukünftigen Erdgasnachfrage treffen müssen.

Da Anwendungsbereich und Inhalt insoweit zusammenhängen und die Regulierungsbehörde nähere Bestimmungen zum Inhalt treffen kann, bestünde für die Regulierungsbehörde die Möglichkeit, die Planungen der Gas-VNB, etwa durch Standardisierung von Berechnungsmethoden, in gewisser Weise schon zu einem sehr frühen Zeitpunkt zu steuern. Der Entwurf des Energiewirtschaftsgesetzes dürfte damit den Regulierungsbehörden, vor allem der BNetzA, einen erheblichen Spielraum für

¹²⁰ BMWF, Entwurf v. 04.11.2025, S. 236.

die Ausgestaltung der Netzentwicklungsplanung zuweisen.

Wenn der Gas-VNB zum Ergebnis kommt, dass eine dauerhafte Nachfrageverringering zu erwarten ist und daher ein Stilllegungs- und/oder Umstellungserfordernis besteht, und zudem der Wasserstoff-VNB einen Beschluss zur Errichtung eines Wasserstoffverteilernetzes fasst, ist im Netzgebiet ein gemeinsamer integrierter Entwicklungsplan für das Erdgas- und Wasserstoffverteilernetz zu erstellen (§ 16b Abs. 3 EnWG-E). Es besteht insoweit die Pflicht zur gemeinsamen Planung zwischen Gas-VNB und Wasserstoff-VNB. Der Spielraum, den Art. 57 Abs. 1 S. 3 GBM-RL für die gemeinsame Planung von Erdgas- und Wasserstoffverteilernetzen eröffnet (dazu bereits D. II. 2.), wird also im Referentenentwurf genutzt.

Ferner besteht die Option zur gemeinsamen Planung zwischen benachbarten Gas-VNB (§ 16b Abs. 4 EnWG-E). Diese Option bleibt – anders als die obige Pflicht – wohl hinter den Spielräumen der Richtlinie zurück¹²¹, weil der Wortlaut „benachbart“ als „angrenzend“ zu verstehen sein dürfte, während Art. 57 Abs. 1 S. 3 GBM-RL auch eine gemeinsame Planung auf regionaler Ebene zugelassen hätte, die über den in § 16 Abs. 4 EnWG-E gefassten Wortlaut hinausgeht (vgl. hierzu auch D. II. 3.). Die Entwurfsbegründung, die selbst an mehreren Stellen von „regionaler Planung“ spricht, wird den engen Wortlaut aber nicht überspielen können, zumal sie an einigen Stellen auch auf „benachbarte“ Netzgebiete abstellt. Eine regionale Planung erscheint aber jedenfalls möglich, wenn sich mehrere jeweils benachbarte Netzbetreiber zu einer größeren Planungsgemeinschaft zusammenschließen.

Die Verteilernetzbetreiber können keine Ausnahme vom Anwendungsbereich geltend machen. Von der De-minimis-Regelung nach Art. 57 Abs. 5 GBM-RL (dazu D. V.), wonach kleinere Erdgas-VNB von der Planungspflicht ausgenommen werden können, wurde kein Gebrauch gemacht. Gas-VNB unterliegen also stets der Planungspflicht. Ausnahmen können nur für Wasserstoff-VNB unter den Voraussetzungen des § 16b Abs. 6 EnWG-E greifen.

II. Formelle Anforderungen

Der Entwurf des Energiewirtschaftsgesetzes unterscheidet in § 16c fünf Verfahrensschritte der Planerstellung:

1. Der Gas-VNB muss den Entschluss der Planerstellung veröffentlichen (§ 16c Abs. 1),
2. den Verteilernetzentwicklungsplan im Wege spartenübergreifender Zusammenarbeit erstellen (§ 16c Abs. 2, Abs. 3),
3. die Öffentlichkeit konsultieren (§ 16c Abs. 4 S. 1),
4. den Entwurf des Verteilernetzentwicklungsplans und die Ergebnisse der Konsultation veröffentlichen (§ 16c Abs. 4 S. 2 und 3) sowie
5. den Verteilernetzentwicklungsplan der zuständigen Behörde zur Bestätigung vorlegen (§ 16c Abs. 5).

An diese Verfahrensschritte schließen sich chronologisch die Prüfung und Bestätigung der zuständigen Behörde (§ 16e Abs. 1 bis 4), die Veröffentlichung und Information an den zuständigen Bezirksschornsteinfeger (§ 16e Abs. 6) sowie die regelmäßige Aktualisierung der Pläne (§ 16b Abs. 5) an.

1. Veröffentlichung der Entschlussfassung zur Planerstellung

Die Veröffentlichung der Entschlussfassung ist nicht Teil der europäischen Richtlinienvorgaben. Sie ist aber im Referentenentwurf mit dem Zweck eingefügt worden, Transparenz und hinreichende Information der Öffentlichkeit zu gewährleisten¹²². Die Veröffentlichung trägt in einem frühen Stadium der Planung den internen Beschluss des Wasserstoff-VNB (§ 16b Abs. 1) bzw. die Negativprognose des Gas-VNB (§ 16b Abs. 2) nach außen. Sie hat eine Signalwirkung, weil sie der Öffentlichkeit den „Startschuss“ der Planungen anzeigt sowie auf die anstehende Zusammenarbeit der Netzbetreiber und die bevorstehende Konsultation der Öffentlichkeit vorbereitet. Der Referentenentwurf knüpft insoweit an den Gedanken

¹²¹ So auch BDEW, Stellungnahme v. 24.11.2025, S. 28.

¹²² BMWE, Entwurf v. 04.11.2025, S. 239.

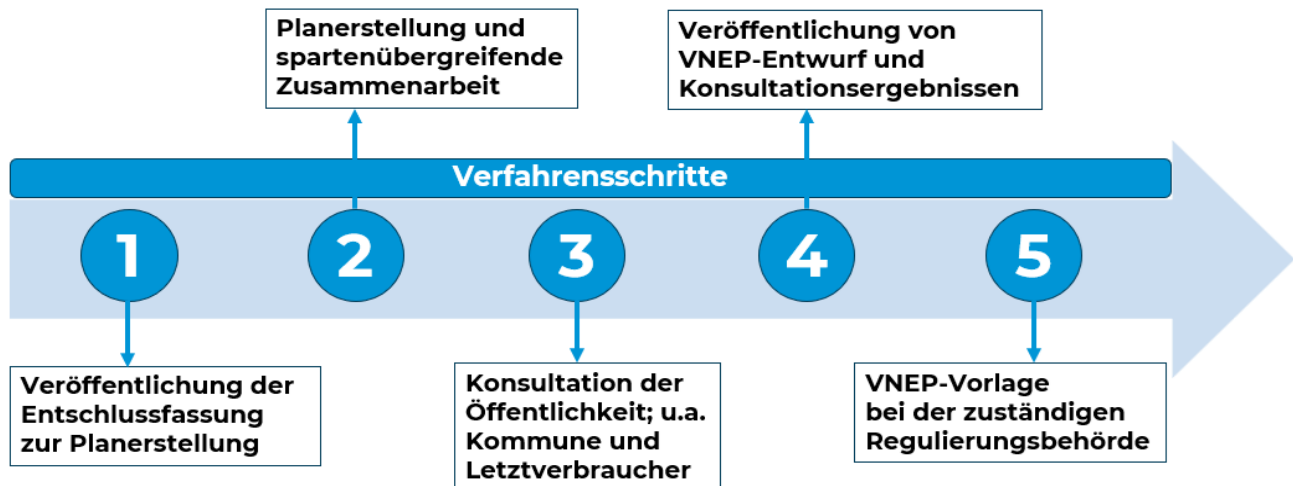


Abb. 2: Formelle Anforderungen an einen Verteilernetzentwicklungsplan (Eigene Darstellung)

der Richtlinie an, einschlägige Interessenträger im Rahmen der Konsultation möglichst frühzeitig in das Erstellungsverfahren einzubeziehen (siehe hierzu schon D. II. 4.), und führt ihn weiter.

2. Planerstellung und spartenübergreifende Zusammenarbeit

Der Verteilernetzentwicklungsplan ist in Zusammenarbeit zwischen dem Gas-VNB und anderen Netzbetreibern zu erstellen. Es gibt – wie schon bei der § 16b-Prognose – keine Vorgabe, wie viel Zeit für die Planerstellung zu veranschlagen ist. Der Gas-VNB kann also durchaus nach dem Motto „Gründlichkeit vor Schnelligkeit“ agieren; auch die Vorgaben der Richtlinie stehen dem nicht entgegen. Schon in Anbetracht der heterogenen Betreiberstruktur in Deutschland liegt es nahe, dass die Gas-VNB die zeitlichen Ressourcen in unterschiedlichem Maße ausschöpfen werden. Wird die Zeit in besonderem Maße ausgeschöpft, ist es der zuständigen Regulierungsbehörde vorbehalten, im Wege einer Aufsichtsmaßnahme nach § 65 Abs. 2 EnWG für die Pflichterfüllung zu sorgen. Der Bußgeldkatalog ist im Referentenentwurf insoweit unberührt geblieben.

Die Vorgabe, mit anderen Netzbetreibern zusammenzuarbeiten, basiert auf Art. 57 Abs. 1 S. 2 GBM-RL (dazu bereits D. II. 1.). Neben den dort genannten Netzbetreibern werden im Referentenentwurf auch

Fernleitungsnetzbetreiber und Wasserstofftransportnetzbetreiber aufgeführt. Er ist also in Bezug auf den Adressatenkreis im Vergleich zum Richtlinienentwurf weiter gefasst.

Die genannten Akteure müssen nach § 16c Abs. 2 S. 1 EnWG-E

„in dem Umfang zusammenarbeiten, der erforderlich ist, um eine sachgerechte Erstellung der Verteilernetzentwicklungspläne zu gewährleisten“.

Enge Zusammenarbeit, wie Art. 57 Abs. 1 S. 2 GBM-RL fordert, wird hier „Zusammenarbeit im erforderlichen Umfang“ genannt.

§ 16c Abs. 2 S. 1 EnWG-E ist insoweit im Vergleich zum Richtlinienentwurf anders gefasst. Da der Begriff „enge Zusammenarbeit“ – wie unter D. II. 1. erörtert – nicht definiert ist und eine Zusammenarbeit im erforderlichen Umfang dieser Maßgabe nicht entgegensteht, dürfte sich die zitierte Passage im Referentenentwurf dennoch im zulässigen Umsetzungsspielraum des Mitgliedstaats bewegen.

Der Verteilernetzentwicklungsplan nimmt darüber hinaus auch Informationen aus der kommunalen Wärmeplanung auf. Soweit der Gas-VNB diese Informationen benötigt, muss ihm die planungsverantwortliche Stelle nach § 3 Nr. 9 WPG nach § 16c Abs. 3 EnWG-E den Wärmeplan oder – bei fehlender Veröffentlichung – die Entwürfe zur Verfügung stellen. Da Informationen nur

auf Anfrage erteilt werden („Pull-Modell“), steht der Informationsfluss im Ermessen des Gas-VNB¹²³; ihm kommt also insoweit nicht nur ein Spielraum im Zuge der Prognoseerstellung, sondern auch ein Spielraum im Zuge der Zusammenstellung der Informationen für einen Verteilernetzentwicklungsplan zu.

3. Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Öffentlichkeit muss in den Planungsprozess eingebunden werden. Sie erhält nach § 16c Abs. 4 S. 1 EnWG-E

„binnen einer angemessenen Frist Gelegenheit zur Äußerung“.

Das heißt: Alle können zum Plan Stellung nehmen. Als Adressaten werden in § 16c Abs. 4. EnWG-E Netznutzer, Netzbetreiber, Kommunen und Letztverbraucher hervorgehoben. Netzbetreiber sind hier vor allem solche, die auf Ebene der Erdgasfernleitung, des Wasserstofftransports und der Erdgas- oder Wasserstoffverteilung agieren, sowie solche, die andere Leitungsinfrastrukturen auf Wasserstoffleitungen umstellen¹²⁴. Die Öffentlichkeit soll – das folgt schon ausdrücklich aus Art. 57 Abs. 2 Buchst. d) GBM-RL – frühzeitig die Gelegenheit zur Äußerung erhalten, damit diese Äußerungen im Planungsprozess berücksichtigt werden können.

Der Gas-VNB hat im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung eine nicht unerhebliche Gestaltungsfreiheit. Er kann nicht nur darüber entscheiden, was er unter dem Begriff „frühzeitig“ versteht, sondern er kann auch darüber bestimmen, ob eine Frist zur Äußerung gesetzt wird oder nicht:

„Sofern eine Frist zur Äußerung gesetzt wird, muss diese angemessen sein.“¹²⁵

Da in der Begründung offenbleibt, wann eine Äußerungsfrist noch angemessen ist, besteht auch insoweit ein gewisser Spielraum für den Gas-VNB.

4. Veröffentlichung von VNEP-Entwurf und Konsultationsergebnissen

Der Gas-VNB hat eine Veröffentlichungspflicht nach § 16c Abs. 4 S. 2 EnWG-E, die auf Art. 57 Abs. 2 Buchst. e) GBM-RL beruht. Hiernach muss er den Entwurf des Verteilernetzentwicklungsplans sowie die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung auf seiner Internetseite veröffentlichen und bei einer Planänderung diese Seite unverzüglich, also ohne schuldhaftes Zögern¹²⁶, aktualisieren.

Die Veröffentlichungspflicht wird durch eine Informationspflicht flankiert, die nicht Teil der Richtlinie ist. Nach § 16c Abs. 4 S. 3 EnWG-E müssen einfache und verständliche Informationen über den Planinhalt und die potenziellen Auswirkungen für Haushaltskunden (§ 3 Nr. 57 EnWG) gegeben werden. Haushaltskunden können auf diese Weise frühzeitig Informationen aus erster Hand zur Stilllegung oder Umstellung des Erdgasverteilernetzes erhalten. Es ist die erste Informationspflicht des Gas-VNB im Planungsprozess; sie spiegelt den Gedanken des Art. 57 Abs. 4 GBM-RL wider, dem Schutz der Endkunden Rechnung zu tragen, und bildet den Auftakt für die daran anschließenden Informationspflichten zur Anschlussstrennung nach § 17k Abs. 1 Nr. 1 bis 5 EnWG-E.

5. VNEP-Vorlage bei der zuständigen Regulierungsbehörde

Der Gas-VNB muss den Verteilernetzentwicklungsplan schließlich der zuständigen Behörde nach § 16e Abs. 1 EnWG-E zur Bestätigung vorlegen. Dem Plan sind die erforderlichen Unterlagen, zu denen auch die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung gehören, beizufügen¹²⁷.

Zuständige Behörde ist

„1. die Bundesnetzagentur, sofern in dem Netzgebiet oder den Netzgebieten des jeweiligen Verteilernetzentwicklungsplans kumuliert insgesamt mehr als

¹²³ Die planungsverantwortliche Stelle muss auf Anforderung des Netzbetreibers liefern. Sie hat somit kein Ermessen, wenn eine Anforderung ergeht, dagegen hat der Netzbetreiber Ermessen, eine Anforderung zu erteilen.

¹²⁴ BMW, Entwurf v. 04.11.2025, S. 240.

¹²⁵ BMW, Entwurf v. 04.11.2025, S. 240.

¹²⁶ Siehe die Legaldefinition in § 121 Abs. 1 BGB.

¹²⁷ BMW, Entwurf v. 04.11.2025, S. 240.

200 000 Gas- und Wasserstoffkunden unmittelbar angeschlossen sind,

2. in allen übrigen Fällen die nach Landesrecht zuständige Behörde“.

Die Zuständigkeit wird also durch die Zahl der angeschlossenen Kunden bestimmt. Unterhalb des Schwellenwerts können die Länder die Zuständigkeit selbst regeln. Sie müssen – wie aus Nr. 2 hervorgeht – die Aufgabe nicht zwingend der jeweiligen Landesregulierungsbehörde übertragen, sondern könnten hierfür auch eine andere Landesbehörde bestimmen. Art. 57 Abs. 3 GBM-RL hat die behördliche Kompetenz nicht auf die Regulierungsbehörden beschränkt; daher ist die bundesgesetzliche Regelung in Nr. 2 ebenso mit dem EU-Recht vereinbar wie eine darauf aufsetzende landesgesetzliche Kompetenzzuweisung an eine beliebige Landesbehörde¹²⁸.

III. Materielle Anforderungen

Die materiellen Anforderungen an einen Verteilernetzentwicklungsplan sind in § 16d EnWG-E in vier Absätzen geregelt. Die vier Absätze unterscheiden wie folgt:

- ▶ Absatz 1 enthält allgemeine Anforderungen für Verteilernetzentwicklungspläne und führt vor allem Ziele, Strategien, Planungen und Ergebnisse auf, mit denen die Pläne koordiniert werden müssen.
- ▶ Absatz 2 enthält die materiellen Anforderungen, die Entwicklungspläne für Wasserstoffverteilernetze sowie integrierte Verteilernetzentwicklungspläne für eine Bestätigung erfüllen müssen.
- ▶ Absatz 3 enthält die materiellen Anforderungen, die Entwicklungspläne für Erdgasverteilernetze sowie integrierte Verteilernetzentwicklungspläne für eine Bestätigung erfüllen müssen.
- ▶ Absatz 4 ist ein Annex zu Absatz 3 und regelt zusätzliche Transparenzanforderungen.

Da diese Studie auf Erdgasverteilernetze zugeschnitten ist, wird im Folgenden auf

eine ausführliche Betrachtung von Abs. 2 verzichtet.

1. Koordinierung von Zielen, Strategien, Plänen und Ergebnissen

a) Planungszeitraum

Die Verteilernetzentwicklungsplanung ist als eine mittelfristige Planung angelegt, die

„sich auf einen Zeitraum von mindestens zehn und höchstens 15 Jahren“

erstreckt, § 16d Abs. 1 Nr. 1 EnWG-E. Dem Gas-VNB wird somit eine gewisse zeitliche Bandbreite für die individuelle Ausgestaltung eingeräumt.

Der Referentenentwurf weicht insoweit vom Wortlaut der Richtlinie ab. Nach Art. 57 Abs. 2 Buchst. f) GBM-RL werden die Pläne

„mindestens alle vier Jahre auf der Grundlage der jüngsten Projektionen für die Erdgasnachfrage und -versorgung in der betreffenden Region aktualisiert und erstrecken sich auf einen Zeitraum von zehn Jahren“.

Wie oben ausgeführt (D. II. 5.), lässt sich aus der Richtlinie nicht eindeutig entnehmen, ob es sich bei der Zehn-Jahres-Frist um eine Mindestfrist handelt, die auch überschritten werden kann. Der Gesetzgeber argumentiert hier damit, dass ein Interesse an einem längeren Planungszeitraum zum Zweck der Angleichung der Fristen besteht. Konkret wird dabei die Möglichkeit der Angleichung an den Betrachtungszeitraum des Szenariorahmens nach § 15b Abs. 2 S. 1 EnWG als Argument für den 15-Jahres-Zeitraum angeführt. Die Angleichung solle die „netzplanerischen Synergien“ zwischen den beiden Planungen für Gas und Wasserstoff erhöhen¹²⁹. Dieses Argument im Referentenentwurf erscheint aber wenig tragfähig, weil der Wortlaut in Art. 55 Abs. 1 GBM-RL, der § 15b EnWG zugrunde liegt, ebenfalls einen zehnjährigen Planungszeitraum vorsieht¹³⁰. Wäre die Angleichung an § 15b EnWG das maßgebliche Argument, müsste man

¹²⁸ Zu den unklaren Vorgaben der Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie siehe oben unter D. IV. 1.

¹²⁹ BMWF, Entwurf v. 04.11.2025, S. 241.

¹³⁰ Siehe Fn. 108.

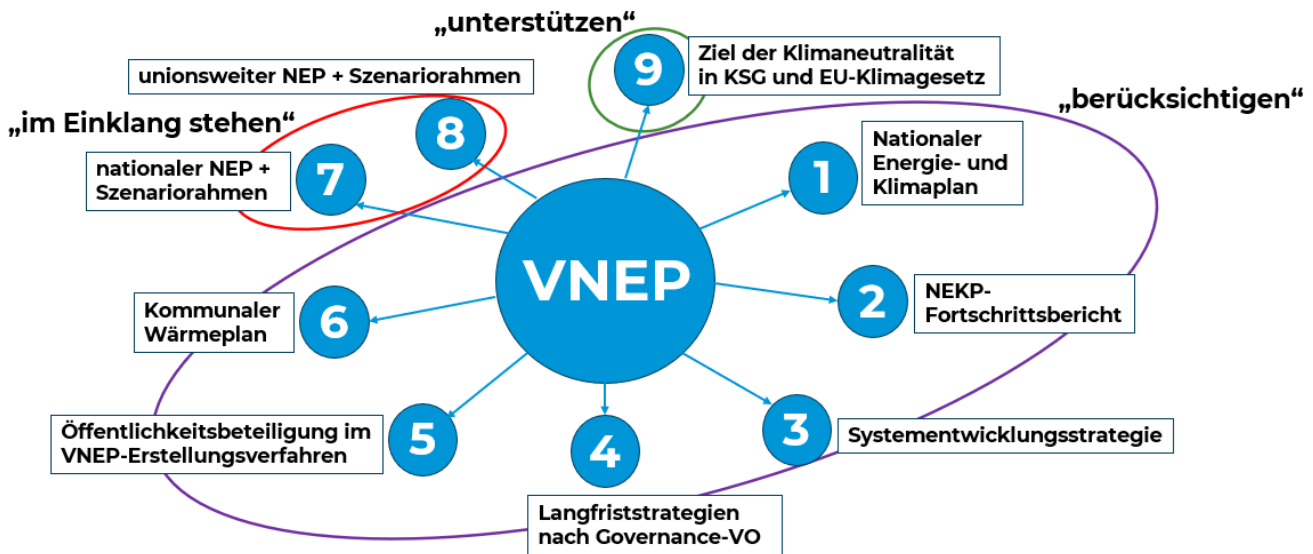


Abb. 3: „Rund-Um-Blick“ bei der Planerstellung (Eigene Darstellung)

konsequenterweise nicht die § 16d-Frist ausdehnen, sondern die § 15b-Frist entsprechend kürzen.

Allerdings könnte ein längerer Geltungszeitraum der Pläne mit dem Sinn und Zweck der Richtlinie begründet werden (siehe oben D. II. 5.). Im Ergebnis bleiben jedoch zumindest Zweifel, ob die Ausdehnung des Planungszeitraums durch den deutschen Gesetzgeber mit den Vorgaben der Richtlinie in Einklang steht. Eine zeitliche Bandbreite bis zu 15 Jahren könnte möglicherweise den Vorgaben der Richtlinie entgegenstehen, weil damit zu weit von deren Vorgaben abgewichen wird. Im Gesetzgebungsverfahren wäre es daher angezeigt, den Planungszeitraum nochmals in den Blick zu nehmen und zu prüfen, ob am längeren Planungszeitraum festgehalten werden soll und – wenn ja – ob die bisherige Begründung noch nachgebessert werden sollte.

b) Inhaltliche Vorgaben zur Planerstellung

In materieller Hinsicht ist nach § 16d EnWG-E ein „Rundum-Blick“ bei der Planerstellung gefordert; die relevanten Ziele, Strategien, Pläne und Ergebnisse, die in den Blick genommen werden müssen, wurden in § 16d Abs. 1 Nr. 2 bis 7 EnWG-E katalogisiert. Der Referentenentwurf, der diesen Katalog in erster Linie aus Art. 57 Abs. 2 Buchst. h) und i) GBM-RL übernommen hat, nennt die folgenden neun Aspekte:

1. nationaler Energie- und Klimaplan (NEKP),
2. NEKP-Fortschrittsbericht,
3. Systementwicklungsstrategie,
4. Lastfriststrategien nach der Governance-Verordnung,
5. Öffentlichkeitsbeteiligung im VNEP-Erstellungsverfahren,
6. kommunaler Wärmeplan,
7. nationaler Netzentwicklungsplan Gas und Wasserstoff und Szenariorahmen,
8. unionsweiter Netzentwicklungsplan Gas und Wasserstoff und Szenariorahmen sowie
9. Ziel der Klimaneutralität im Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) und im EU-Klimagesetz.

Diese verschiedenen Ziele, Strategien, Pläne und Ergebnisse haben im Rahmen des Planungsprozesses offenbar unterschiedliches Gewicht. § 16d EnWG-E unterscheidet sprachlich zwischen drei „Gewichtsklassen“; so muss der Plan die ersten sechs Punkte „berücksichtigen“, mit den Punkten sieben und acht „in Einklang stehen“ sowie Punkt neun „unterstützen“.

Unklar ist, ob der Referentenentwurf mit dieser sprachlichen Unterscheidung eine rechtliche Abstufung intendiert hat, auch wenn der Schluss naheliegend erscheint.

Die Abstufung erinnert an die Unterscheidung zwischen dem „Berücksichtigen“ und dem „Beachten“, die im Recht an verschiedenen Stellen – etwa auch im Planungsrecht – auftaucht¹³¹. Beim „Berücksichtigen“ genügt es bereits, die betreffenden Aspekte in die Entscheidung einbeziehen und sich mit ihnen auseinanderzusetzen, während beim „Beachten“ eine Befolgungspflicht besteht¹³². Anknüpfend an diese Unterscheidung könnte man die Begriffe in eine abgestufte Reihenfolge bringen und beispielsweise so auslegen, dass der Begriff „berücksichtigen“ prinzipiell Abweichungen zulässt, während der Begriff „in Einklang stehen“ Widerspruchsfreiheit nahelegt; „unterstützen“ könnte möglicherweise der stärkste Begriff in dieser Reihe sein, da hier auch ein positives Dafürhalten zum Ausdruck gebracht wird. Die Entwurfsbegründung bleibt insoweit aber offen.

Zwar kann mit Blick auf Art. 57 Abs. 2 Buchst. h) und i) GBM-RL hergeleitet werden, dass der Referentenentwurf jedenfalls die Begriffe „in Einklang stehen“ und „unterstützen“ aus der Richtlinie übernommen hat und insoweit schon in der Richtlinie eine sprachliche Abstufung angelegt ist. Allerdings kann der Begriff „berücksichtigen“ nicht aus der Richtlinie hergeleitet werden. Da die Vorgaben aus Art. 57 Abs. 2 Buchst. i) GBM-RL in § 16d Abs. 1 Nr. 3 EnWG-E sprachlich abgeschwächt wurden, bleibt die Richtlinienumsetzung insoweit hinter dem zurück, was als Mindeststandard umzusetzen gewesen wäre.

Die §§ 16b ff. EnWG-E sollten daher insoweit an drei Stellen im Gesetzgebungsverfahren in den Blick genommen werden:

Erstens sollte geprüft werden, ob am zehnjährigen Planungszeitraum festgehalten werden soll und – wenn ja – ob die

bisherige Entwurfsbegründung nachgebessert werden sollte.

Zweitens sollten die Mindeststandards aus Art. 57 Abs. 2 Buchst. i) GBM-RL in § 16d Abs. 1 Nr. 3 EnWG-E umgesetzt werden. Das heißt: Der Plan muss den nationalen Energie- und Klimaplan, den NEKP-Fortschrittsbericht und die Langfriststrategien nicht nur „berücksichtigen“, sondern mit ihnen „in Einklang stehen“.

Soweit im Gesetzgebungsverfahren für die Plankoordination mit der Systementwicklungsstrategie, der Öffentlichkeitsbeteiligung und den kommunalen Wärmeplänen am Begriff „berücksichtigen“ festgehalten werden soll, sollte drittens zumindest in der Gesetzesbegründung klargestellt werden, inwieweit mit der sprachlichen Unterscheidung „berücksichtigen“, „in Einklang stehen“ und „unterstützen“ auch eine rechtliche Abstufung verbunden ist. Wenn eine rechtliche Abstufung damit verbunden sein soll, könnte präzisiert werden, ob die Begriffe in der oben dargestellten Weise oder in einer anderen Weise auszulegen sind. Denn: Für eine Koordinierung nach den gleichen Maßstäben muss Klarheit über diese Maßstäbe bestehen.

2. Materielle Anforderungen an Verteilernetzentwicklungspläne im Bereich Erdgas

a) Umsetzung des Art. 57 Abs. 2 Buchst. b) und c) GBM-RL

Im Gegensatz zu § 16d Abs. 2 EnWG-E, der die Netzinfrastruktur aus der Wasserstoffperspektive auf betrachtet, nimmt § 16d Abs. 3 EnWG-E den Blick aus der Erdgasperspektive ein. Der Verteilernetzentwick-

¹³¹ Die Begriffe spielen etwa im Bauplanungsrecht eine Rolle. Nach § 1 Abs. 6 BauGB müssen bei der Aufstellung der Bauleitpläne bestimmte Belange berücksichtigt werden (Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 348) geändert worden ist). – Der Begriff „beachten“ ist wiederum Teil verschiedener Regelungen im Zusammenhang mit dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (u. a. § 13 Abs. 1 Nr. 3 und § 34 Abs. 5 Nr. 3 BImSchG – Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025

(BGBl. 2025 I Nr. 348) geändert worden). Das Raumordnungsrecht unterscheidet ebenfalls: Während bei raumbedeutsamen Vorhaben die Grundsätze der Raumordnung nach § 4 Abs. 1 ROG zu berücksichtigen sind, sind die Ziele der Raumordnung zu beachten (Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 12. August 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 189) geändert worden ist; C. Kreuter-Kirchhof/S. Schlacke (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2025, § 13 KSG Rn. 28).

¹³² Näher C. Kreuter-Kirchhof/S. Schlacke (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2025, § 13 KSG Rn. 27 f.

lungsplan muss in materieller Hinsicht die folgenden Angaben enthalten:

- ▶ angemessene Annahmen über die Entwicklung im Bereich Erdgas, einschließlich Biomethan (§ 16d Abs. 3 Nr. 1),
- ▶ Darstellung der Infrastruktur, die weiterbetrieben, auf Wasserstoff umgestellt oder stillgelegt werden soll, sowie Darstellung der erforderlichen Infrastrukturanpassungen (§ 16d Abs. 3 Nr. 2),
- ▶ Darstellung im Fall einer Umstellung oder Stilllegung, inwiefern die verbleibende Gasinfrastruktur für die Gewährleistung der Versorgungssicherheit ausreicht (§ 16d Abs. 3 Nr. 3),
- ▶ Darstellung im Fall einer Umstellung oder Stilllegung, inwiefern für betroffene Letztverbraucher im fraglichen Zeitpunkt alternative Versorgungsmöglichkeiten bestehen (§ 16d Abs. 3 Nr. 4).

Die ersten beiden Anforderungen stammen aus Art. 57 Abs. 2 Buchst. b) und c) GBM-RL. Der Gas-VNB muss also in einem ersten Schritt im Rahmen einer Prognose darüber entscheiden, ob der Anwendungsbereich der §§ 16b ff. EnWG-E eröffnet ist, und – wenn dies der Fall ist – in einem zweiten Schritt eine Prognose für die zukünftige Entwicklung im Erdgasbereich im Verteilernetzentwicklungsplan aufführen.

Die Prognosen sind nicht identisch: Die erste Prognose betrifft die Entwicklung der Erdgasnachfrage und die Erforderlichkeit einer Umstellung oder Stilllegung in einem Zehn-Jahres-Zeitraum. Die zweite Prognose baut hierauf auf, betrifft aber nicht nur die Entwicklung der Erdgasnachfrage, sondern auch die der Erdgaserzeugung, der Erdgaseinspeisung und des Erdgasverbrauchs sowie die Entwicklung von Biomethan in einem Zehn- bis 15-Jahres-Zeitraum. Der Gas-VNB hat – wie bei der § 16b-Prognose – einen erheblichen Einschätzungsspielraum darüber, welche Erkenntnisquellen er seiner qualifizierten Prognose nach § 16d zugrunde legt und welche nicht. Einer Begründung, warum bestimmte Erkenntnisquellen bevorzugt wurden, bedarf es nicht¹³³. Da der Verteilernetzentwick-

lungsplan der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden muss und der Sinn und Zweck dieser Veröffentlichungspflicht darin besteht, für Information und Transparenz zu sorgen, stellt sich die Frage, ob es dann insoweit nicht auch konsequenterweise einer Begründungspflicht bedarf.

b) Weitere Regelungen

Die letzten beiden Anforderungen (Darstellung, inwiefern die verbleibende Gasinfrastruktur für die Versorgungssicherheit ausreicht und ob für Letztverbraucher alternative Versorgungsmöglichkeiten bestehen) sind nicht in der Richtlinie enthalten. In den Referentenentwurf wurden sie aus Gründen der Widerspruchsfreiheit und des Verbraucherschutzes eingefügt¹³⁴. Die Anforderung in § 16d Abs. 3 Nr. 3 EnWG-E, dass im Fall einer Umstellung oder Stilllegung die Versorgungssicherheit gewährleistet sein muss, ist Ausfluss der Zweckbestimmung in § 1 Abs. 1 EnWG („sichere Versorgung mit Gas“) und der Versorgungsaufgabe in § 2 Abs. 1 EnWG und spiegelt § 15c Abs. 2 S. 8 EnWG-E auf Fernleitungsnetzebene. Die Anforderung in § 16d Abs. 3 Nr. 4 EnWG-E, im Fall einer Umstellung oder Stilllegung alternative Versorgungsmöglichkeiten für Letztverbraucher aufzuführen, soll

„dazu beitragen, im Rahmen der Transformation der Gasnetze eine durchgängig sichere und bezahlbare Wärmeversorgung zu gewährleisten“¹³⁵.

Die beiden Anforderungen verdeutlichen ferner – in Zusammenschau mit Abs. 2 – die Rollenverteilung zwischen Gas-VNB und Wasserstoff-VNB bei der Umstellung von Leitungen auf Wasserstoff. Der Wasserstoff-VNB ist – so § 16d Abs. 2 Nr. 1 EnWG-E – für Optimierung, Verstärkung und Ausbau des Wasserstoffverteilernetzes zuständig. Zum Netzausbau gehört auch die Umstellung von Erdgas auf Wasserstoff¹³⁶. Der Wasserstoff-VNB ermittelt den Kapazitätsbedarf für das Wasserstoffverteilernetz und steckt damit die Basis für einen wirtschaftlichen Betrieb ab. Der Gas-VNB prüft

¹³³ Vgl. BMW, Entwurf v. 04.11.2025, S. 244.

¹³⁴ § 16d Abs. 3 Nr. 3 EnWG-E dient der Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit (BMW, Entwurf v. 04.11.2025, S. 245). Der Wasserstoff-VNB kann Umstellungswünsche haben, die im Widerspruch zur

Versorgungssicherheit stehen, die der Gas-VNB gewährleisten muss.

¹³⁵ BMW, Entwurf v. 04.11.2025, S. 245.

¹³⁶ BMW, Entwurf v. 04.11.2025, S. 235.

gemäß § 16d Abs. 3 EnWG-E, ob und inwieweit der Umstellungswunsch des Wasserstoff-VNB mit der Versorgungssicherheit in Einklang gebracht werden kann¹³⁷. Diese Rollenverteilung ist schon in der Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie angelegt, da die Umstellung als Teil des Wasserstoffverteilernetzbaus dem Wasserstoff-VNB zugeschlagen wurde (Art. 50 Abs. 1 Buchst. a)) und der Kapazitätsbedarf von ihm ermittelt wird (Art. 56 Abs. 2 Buchst. a) und c)).

3. Transparenzanforderungen

Integrierte Verteilernetzentwicklungspläne unterliegen nach § 16d Abs. 4 EnWG-E einer speziellen Transparenzanforderung. Sie ist Ausfluss von Art. 56 Abs. 1 S. 4 und 5 sowie Art. 57 Abs. 1 S. 4 und 5 GBM-RL. Hiernach stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass ein gemeinsamer Plan

„hinreichend transparent ist, damit die besonderen Bedürfnisse des Erdgassektors und die besonderen Bedürfnisse des Wasserstoffsektors, auf die sich der Plan bezieht, eindeutig ermittelt werden können“.

In der nationalen Umsetzung müssen aus diesem Grund im integrierten Plan jeweils gesonderte Kapitel für das Gasverteilernetz und das Wasserstoffverteilernetz sowie entsprechendes Kartenmaterial aufgeführt werden. Zudem ist jeweils für Gas und Wasserstoff eine gesonderte Modellierung durchzuführen (Satz 5).

IV. Planprüfung und Planbestätigung

An die Verfahrensschritte nach § 16c EnWG-E schließt sich nach § 16e Abs. 2 bis 4 EnWG-E die Prüfung und – im Idealfall – Bestätigung des Verteilernetzentwicklungsplans an.

1. Planprüfung

Wird der Verteilernetzentwicklungsplan der zuständigen Behörde vorgelegt, prüft die Behörde, ob der Plan die formellen und materiellen Anforderungen nach §§ 16c, 16d EnWG-E erfüllt. Die Behörde kann, wenn die vorgelegten Unterlagen für eine Beurteilung nicht ausreichend sind, im Rahmen eines Auskunftsanspruchs nach § 16e Abs. 4 EnWG-E weitere Angaben oder Unterlagen verlangen. Der Auskunftsanspruch steht aber unter dem Vorbehalt der Erforderlichkeit.

Die Prüfung ist nicht an eine bestimmte Frist gebunden. Eine zeitliche Grenze bietet in gewisser Weise nur das Prozessrecht. Wenn die Entscheidung der Regulierungsbehörde obliegt, könnte die Nichtbescheidung durch eine Untätigkeitsbeschwerde nach § 75 Abs. 3 S. 2 EnWG angegriffen werden¹³⁸. Hiernach müsste die Behörde

„den Antrag auf Erlass der Entscheidung ohne zureichenden Grund in angemessener Frist nicht beschieden [haben]“.

Die angemessene Frist ist gesetzlich nicht konkretisiert und die Drei-Monats-Frist aus dem Verwaltungsprozessrecht¹³⁹ kann nicht auf das Energiewirtschaftsgesetz übertragen werden¹⁴⁰. Als zeitliche Obergrenze sieht das OLG Düsseldorf im Regelfall eine

¹³⁷ „Betreiber von Gasverteilernetzen dürfen [...] Leitungen nur dann auf Wasserstoff umstellen, wenn das verbleibende Gasverteilernetz die zum Zeitpunkt der Umstellung voraussichtlich verbleibenden Bedarfe des Gasverteilernetzes erfüllen kann.“ (BMWE, Entwurf v. 04.11.2025, S. 245). Da der Gas-VNB „die Versorgungssicherheit im Gasbereich gewährleisten“ (siehe § 16d Abs. 3 Nr. 3 EnWG-E) muss, kann er also den Umstellungswunsch des Wasserstoff-VNB aus Gründen der Versorgungssicherheit zurückweisen.

¹³⁸ Falls die Zuständigkeit einer Landesbehörde zugewiesen werden sollte, die nicht Regulierungsbehörde ist, besteht grundsätzlich bei Nichtbescheidung die

Möglichkeit der Untätigkeitsklage nach § 75 S. 2 VwGO (Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 11. Januar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 9) geändert worden ist).

¹³⁹ Siehe § 75 S. 2 VwGO: „Die Klage kann nicht vor Ablauf von drei Monaten seit der Einlegung des Widerspruchs oder seit dem Antrag auf Vornahme des Verwaltungsakts erhoben werden, außer wenn wegen besonderer Umstände des Falles eine kürzere Frist geboten ist.“

¹⁴⁰ OLG Düsseldorf, Beschl. v. 09.03.2016 – VI-3 Kart 17/15 (V), juris Rn. 68.

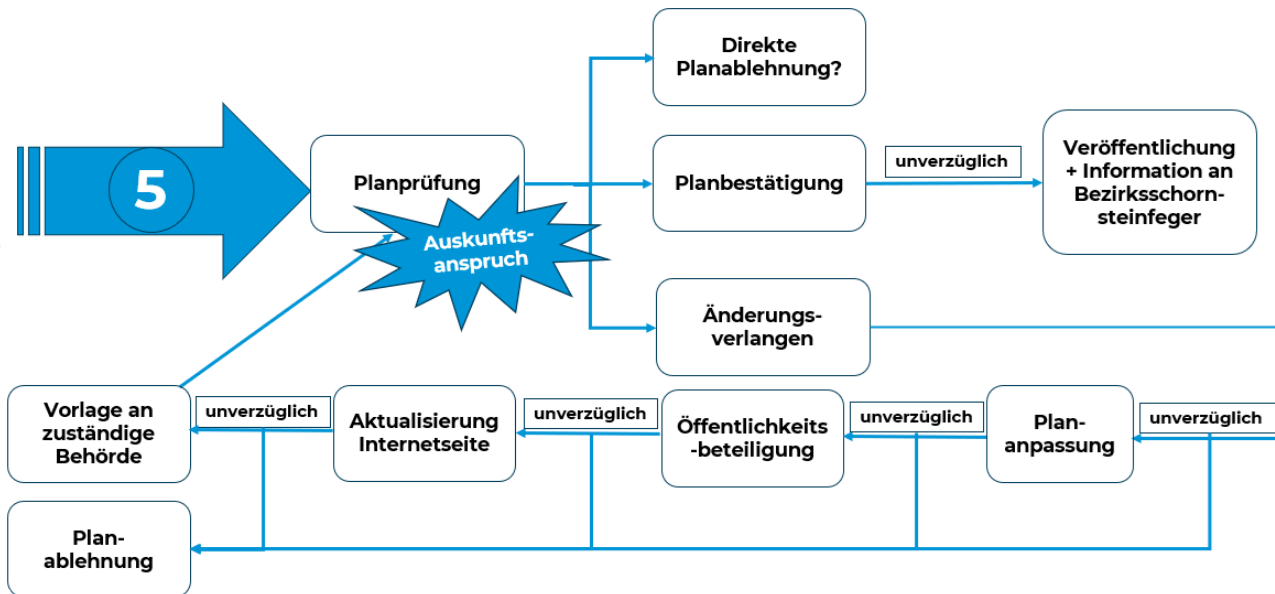


Abb. 4: Verfahrensschritte nach Vorlage bei der zuständigen Behörde (Eigene Darstellung)

Verfahrensdauer von drei bis vier Monaten an¹⁴¹. Während also § 16e Abs. 3 und Abs. 6 EnWG-E sowohl im Anschluss an die Bestätigung als auch im Anschluss an ein Änderungsverlangen in sämtlichen Verfahrensschritten vom Gas-VNB unverzügliches Handeln verlangt¹⁴², ist die Behörde nach dem Referentenentwurf an keine Zeitvorgaben gebunden und muss allenfalls die zeitliche Obergrenze nach § 75 Abs. 3 S. 2 EnWG im Blick haben.

Die Pflicht zu unverzüglichem Handeln ist – wie sämtliche Details zur Planprüfung – nicht Teil der Richtlinienvorgaben. Sie soll, auch wenn die Entwurfsbegründung keine näheren Angaben hierzu trifft, offenbar der Verfahrensbeschleunigung dienen. Dann wäre es aber konsequent, wenn der Referentenentwurf insoweit nicht nur einseitig den Antragsteller in die Pflicht nimmt, sondern auch eine zeitliche Erwartung an die

Behörde formuliert, um im Verfahren auch deren Schlagzahl zu erhöhen¹⁴³.

2. Planbestätigung

Schließt die Behörde die Planprüfung ab, bestehen im Grunde zwei Entscheidungsmöglichkeiten:

Erfüllt der Plan die Anforderungen nach §§ 16c und 16d EnWG-E, ist er zu bestätigen. Die Bestätigung ist ein Verwaltungsakt nach § 35 S. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG)¹⁴⁴. Eine Drittanfechtung ist nach § 16e Abs. 2 S. 2 EnWG-E ausgeschlossen. Der Gas-VNB muss unverzüglich nach § 16e Abs. 6 EnWG-E den Plan auf der Internetseite veröffentlichen und den zuständigen Bezirksschornsteinfeger informieren.

Erfüllt der Plan die Anforderungen nach §§ 16c und 16d EnWG-E nicht, kann die

¹⁴¹ OLG Düsseldorf, Beschl. v. 09.03.2016 – VI-3 Kart 17/15 (V), juris Rn. 68.

¹⁴² Vom Gas-VNB wird bei einem Änderungsverlangen der Behörde nach § 16e Abs. 3 EnWG-E unverzügliches Handeln in sämtlichen Verfahrensschritten verlangt. Außerdem wird von ihm nach § 16e Abs. 6 EnWG-E unverzügliches Handeln bei der Veröffentlichung und der Information des Bezirksschornsteinfegers verlangt.

¹⁴³ Siehe auch DVGW, Stellungnahme vom 24. November 2025 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung

des Energiewirtschaftsgesetzes und weiterer energierechtlicher Vorschriften zur Umsetzung des Europäischen Gas- und Wasserstoff-Binnenmarktpakets, 24.11.2025, S. 3, <https://www.dvgw.de/medien/dvgw/ver-ein/aktuelles/stellungnahmen/dvgw-stellungnahme-umsetzung-gas-rl.pdf>.

¹⁴⁴ Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236) geändert worden ist.

Behörde nach § 16e Abs. 3 EnWG-E Änderungen verlangen. Der Gas-VNB muss jeweils unverzüglich den Plan entsprechend dem Verlangen anpassen, die Öffentlichkeit beteiligen und ihn erneut der Behörde zur Prüfung vorlegen.

Die Behörde hat, wenn die Anforderungen erfüllt werden, kein Ermessen nach § 40 VwVfG. Der Wortlaut („bestätigt“) impliziert, dass sie den Plan bestätigen muss.

Eine offene Frage ist, ob die Behörde den Plan auch ohne Änderungsverlangen direkt ablehnen kann, wenn er die Anforderungen nach §§ 16c und 16d EnWG-E nicht erfüllt. Der Begriff „Ablehnung“ taucht lediglich in der Entwurfsbegründung im Zusammenhang mit dem nicht unverzüglichen Handeln des Gas-VNB nach einem Änderungsverlangen auf; dann

„lehnt die Behörde den Entwurf des Plans ab“¹⁴⁵.

Bemerkenswert ist hierbei auch der Begriff „Bestätigung“, der in Abweichung vom in Art. 57 Abs. 3 GBM-RL verwendeten Begriff der „Genehmigung“ gewählt wurde und damit einen Unterschied zu den üblichen Genehmigungsverfahren nahelegt. Da in der Gesetzesbegründung zum Entwurf des Energiewirtschaftsgesetzes nicht erklärt wird, warum in § 16e EnWG-E der abweichende Begriff verwendet wird, könnte man zu dem Schluss gelangen, dass hier ein Unterschied zu einem üblichen Genehmigungsverfahren besteht. Dieser Unterschied könnte gerade darin liegen, dass eine direkte Planablehnung nicht möglich ist und die Behörde zunächst ein Änderungsverlangen stellen muss.

Demgegenüber kann aus der Ermessensvorschrift in § 16e Abs. 3 EnWG-E („kann“) gefolgert werden, dass offenbar nicht nur ein Änderungsverlangen, sondern auch eine direkte Ablehnungsmöglichkeit der Behörde besteht¹⁴⁶. Diese Lesart erscheint auch geboten, um nicht mit den Vorgaben der Richtlinie in Widerspruch zu geraten.

Denn der Wortlaut in Art. 57 Abs. 3 S. 2 GBM-RL lautet:

„Sie genehmigen den Stilllegungsplan des Verteilernetzes oder lehnen ihn ab und können Änderungen dieses Plans verlangen.“

Die Richtlinie unterscheidet also zwischen der Möglichkeit der Genehmigung und der Möglichkeit der Ablehnung („oder“), wobei im Fall der Ablehnung auch Änderungen verlangt werden können. Unabhängig von der Frage, ob der Referentenentwurf die behördliche Entscheidung als „Bestätigung“ oder als „Genehmigung“ bezeichnet, muss sich diese Regelungsstruktur in der deutschen Umsetzung abbilden. Es wäre im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens sinnvoll, den Wortlaut der Richtlinie noch deutlicher nachzuzeichnen und die dargestellte Regelungsstruktur in der Gesetzesbegründung deutlicher zum Ausdruck zu bringen.

V. Ergebnis: Sehr enge Orientierung an der Richtlinie, aber noch einige Baustellen

Der Referentenentwurf regelt in den §§ 16b bis 16e die Verteilernetzentwicklungsplanung für Gas und Wasserstoff. Dabei wird zwischen dem Anwendungsbereich (§ 16b EnWG-E), den formellen (§ 16c EnWG-E) und materiellen Anforderungen (§ 16d EnWG-E) sowie der Planprüfung und Planbestätigung (§ 16e EnWG-E) unterschieden. Insgesamt besteht eine sehr enge Orientierung am Text der Gas- und Wasserstoffbinnenmarkt-Richtlinie; es gibt aber auch noch Herausforderungen für das laufende Gesetzgebungsverfahren.

Der Anwendungsbereich betrifft alle Gas-VNB. Es gibt insoweit keine Ausnahme von der Planungspflicht. Sie haben aber einige Spielräume, nicht nur in Bezug auf den Zeitpunkt der Prognoseerstellung, sondern auch auf die Auswahl der Erkenntnis-

¹⁴⁵ BMWF, Entwurf v. 04.11.2025, S. 248.

¹⁴⁶ Dieses Ergebnis folgt auch aus einem *argumentum ad absurdum*: Wenn die Behörde bei Erfüllung der Anforderungen eine Pflicht zur Bestätigung und bei Nichterfüllung der Anforderungen keine Kompetenz zur direkten Ablehnung hätte, dann müsste sie –

konsequenterweise – bei Nichterfüllung der Anforderungen ein Änderungsverlangen nach § 16e Abs. 3 EnWG-E stellen, damit das Verfahren nicht zum Erliegen käme. Dann hätte die Behörde insoweit aber keine echte Auswahlentscheidung und damit kein Ermessen, wie der Wortlaut vorspiegelt.

quellen. Die Regulierungsbehörden, allen voran die BNetzA, können durch Festlegungen den Planungsprozess schon zu einem frühen Zeitpunkt beeinflussen.

Die formellen Anforderungen sind in fünf Verfahrensschritte unterteilt. Am Anfang steht die Veröffentlichung der Entschlussfassung. Die Planerstellung ist im Anschluss daran nicht an Zeitvorgaben gebunden und als spartenübergreifende Zusammenarbeit ausgelegt. Die folgende Öffentlichkeitsbeteiligung erlaubt dem Gas-VNB eine gewisse Gestaltungsfreiheit. Daran schließt sich die Veröffentlichung des Planentwurfs und der Konsultationsergebnisse an. Der letzte Schritt ist insoweit die Vorlage bei der zuständigen Behörde. Die Zuständigkeit wird durch die kumulierte Zahl der angeschlossenen Gas- und Wasserstoffkunden im Netzgebiet bestimmt.

Die materiellen Anforderungen können in allgemeine und betreiberspezifische Anforderungen unterteilt werden. Allgemeine Anforderungen betreffen die Dauer des Planungszeitraums und die Koordinierung des Verteilernetzentwicklungsplans mit anderen Zielen, Strategien, Plänen und Ergebnissen. Im Hinblick auf die allgemeinen Anforderungen gibt es folgende kritische Punkte:

Es bestehen Zweifel, ob der Planungszeitraum im Entwurf des Energiewirtschaftsgesetzes, der als Bandbreite von zehn Jahren bis zu 15 Jahren ausgestaltet ist, von den Vorgaben der Richtlinie gedeckt ist, da diese einen Zeitraum von zehn Jahren vorsieht und dieser Zeitraum nicht ausdrücklich als Mindestdauer bezeichnet wird.

Die Koordinierung mit dem nationalen Energie- und Klimaplan, dem NEKP-Fortschrittsbericht und den Langfriststrategien wurde im Vergleich zum Wortlaut der Richtlinie („im Einklang stehen“) sprachlich abgeschwächt („berücksichtigen“); die europäischen Mindestanforderungen werden insoweit nicht umgesetzt.

Es sollte bei der Koordinierung des Plans mit anderen Zielen, Strategien, Plänen und Ergebnissen Klarheit über die Maßstäbe bestehen. Das heißt: Die Begriffe „berücksichtigen“, „in Einklang stehen“ und „unterstützen“ sollten zumindest in der Gesetzesbegründung präzisiert werden.

Betreiberspezifische Anforderungen im Bereich Erdgas betreffen die Angabe von angemessenen Prognoseannahmen sowie die Darstellung der Infrastrukturplanungen und – bei Umstellung oder Stilllegung – der Auswirkung auf die Versorgungssicherheit und alternative Versorgungsmöglichkeiten. Bei der Umstellung auf Wasserstoff ist, da es sich um einen Unterfall des Netzausbaus handelt, der Wasserstoff-VNB die treibende Kraft. Dem Gas-VNB kommt insoweit eher eine „erhaltende Funktion“ zu, indem er prüft, ob und inwieweit das Begehren mit der Versorgungssicherheit im Erdgasbereich in Einklang gebracht werden kann.

Die Behörde ist bei der Planprüfung nicht an eine Zeitvorgabe gebunden. Dagegen muss der Gas-VNB bei Veröffentlichung und im Änderungsverfahren unverzüglich handeln; das erscheint nicht konsistent. Die Planbestätigung ist ein Verwaltungsakt. Die Behörde muss bestätigen, wenn die Anforderungen erfüllt sind; ansonsten kann sie Planänderungen verlangen. Sie kann den Plan auch direkt ablehnen. Der Gesetzgeber täte aber gut daran, den Wortlaut und die Regelungsstruktur der Richtlinie deutlicher im Energiewirtschaftsgesetz nachzuzeichnen.

Kontakt

Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg

T: +49 931 794077-0

F: +49 931 7940 77-29

info@stiftung-umweltenergierecht.de
www.stiftung-umweltenergierecht.de

Entstanden im Rahmen des Vorhabens:
„Transformation der Gasverteilernetze“

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages