

Brüssel, den 15.12.2021
SWD(2021) 456 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über
gemeinsame Vorschriften für die Binnenmärkte für erneuerbares Gas und Erdgas sowie
Wasserstoff (Neufassung)**

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die
Binnenmärkte für erneuerbares Gas und Erdgas sowie Wasserstoff (Neufassung)**

{COM(2021) 803 final} - {COM(2021) 804 final} - {SEC(2021) 431 final} -
{SWD(2021) 455 final} - {SWD(2021) 457 final} - {SWD(2021) 458 final}

Zusammenfassung (höchstens 2 Seiten im Original)
Folgenabschätzung zum Paket für den Wasserstoffmarkt und den dekarbonisierten Gasmarkt
A. Handlungsbedarf
Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?
<p>Der europäische Grüne Deal ebnet der EU den Weg zur Klimaneutralität bis 2050, für die ein wesentlich größerer Anteil an erneuerbaren Energiequellen in einem integrierten Energiesystem nötig ist. Erdgas macht 95 % der derzeit in der EU verbrauchten gasförmigen Brennstoffe und 25 % des Gesamtenergieverbrauchs der EU aus. Während der Anteil von Erdgas schrittweise zurückgehen wird, werden wohl Biomethan, synthetisches Methan und Wasserstoff eine wichtigere Rolle spielen. Diese Erdgasalternativen stehen allerdings einer Reihe von rechtlichen Hindernissen gegenüber und werden nicht von den derzeitigen Vereinbarungen im Bereich der Energieversorgungssicherheit abgedeckt. Dadurch wird ihre Einführung und ihre Kosteneffizienz unter den derzeitigen Marktbedingungen und -regeln beeinträchtigt. Im derzeitigen Regulierungsrahmen wird grenzüberschreitender Handel, die Infrastrukturentwicklung für erneuerbare und CO₂-arme Gase sowie deren ungehinderter Zugang zu den Gasmärkten in der EU nicht ermöglicht. Somit wird das Potenzial einer sicheren Versorgung zum niedrigsten Preis mit erneuerbaren und CO₂-armen Gasen nicht vollständig genutzt. Zudem verfügen die Gasverbraucher nicht über die nötigen Rechte und Instrumente zur Wahl der kosteneffizientesten Dekarbonisierungsoptionen des Marktes.</p>
Was soll erreicht werden?
<p>Das allgemeine Ziel besteht in der kosteneffizienten Dekarbonisierung durch die Schaffung eines europäischen Wasserstoffmarkts sowie in der schrittweisen Dekarbonisierung der Märkte für gasförmige Brennstoffe, während die Energieversorgungssicherheit stets gewährleistet wird. Die spezifischen Ziele bestehen darin, 1) die Entstehung eines offenen und wettbewerbsfähigen EU-Wasserstoffmarktes zu ermöglichen, 2) den Zugang von Gasen aus erneuerbaren Quellen zu den bestehenden Methanetzen und -märkten sowie die Versorgungssicherheit sicherzustellen, 3) eine transparente und inklusive Infrastrukturplanung zu gewährleisten und 4) den Verbrauchern Rechte und Instrumente zu geben, um die günstigste Dekarbonisierungsoption wählen zu können.</p>
Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?
<p>Ziel der Initiative ist es, bestehende EU-Rechtsvorschriften zu ändern und einen neuen Rechtsrahmen für einen Wasserstoffbinnenmarkt zu schaffen, um eine kosteneffiziente, saubere Wasserstoffwirtschaft aufzubauen. Die Förderung effizienterer und stärker integrierter EU-Märkte für erneuerbare Gase bedarf eines harmonisierten und koordinierten Regulierungsansatzes in der gesamten EU und kann nicht allein auf nationaler Ebene erreicht werden. Da etliche Mitgliedstaaten rein nationale Lösungen entwickeln, ist es ferner Ziel der Initiative, die wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen unkoordinierter und fragmentierter politischer Initiativen zu vermeiden. Außerdem trägt diese Initiative zur Erreichung verbindlicher Ziele auf EU-Ebene bei. Für gasförmige Brennstoffe im Energiemix der kommenden Jahrzehnte ist eine Dekarbonisierung des Gassektors mithilfe eines zukunftsorientierten Konzepts für wettbewerbsorientierte dekarbonisierte Gasmärkte vonnöten, die alle Verbraucher in der EU angemessen stärken und schützen können. Die Schaffung eines EU-Rechtsrahmens für eine spezielle Infrastruktur und spezielle Märkte für Wasserstoff würde die Integration und Vernetzung der nationalen Wasserstoffmärkte vorantreiben.</p>
B. Lösungen
Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?
<p>Im Problembereich I kommen die folgenden Optionen in Betracht: Ausschreibung der Rechte am Netzbetrieb (Option 1), Einführung der essenziellen Regulierungsgrundsätze, die an die derzeit für den Erdgasmarkt geltenden angelehnt und dabei an die Entwicklungsphase der Wasserstoffmärkte angepasst sind (Option 2) und Schaffung eines umfassenden Regulierungssystems für Wasserstoff (ähnlich dem derzeit für den Erdgassektor geltenden), ohne dass zu einem ausgereifteren Wasserstoffmarkt übergegangen werden muss (Option 3).</p>

Die bevorzugte Option in Problembereich I besteht in der Einführung der essenziellen Regulierungsgrundsätze bei gleichzeitiger Bereitstellung von Leitlinien für künftige regulatorische Entwicklungen (*Option 2b „Essenzielle Regulierungsgrundsätze mit Ausblick“*). Diese Option ist am besten an die Besonderheiten des Wasserstoffsektors angepasst und enthält einige der Vorzüge, die die anderen Optionen mit sich bringen würden, während die Nachteile ausgespart werden. Durch die Bereitstellung von Leitlinien wird der Weg für einen ausgereifteren Wasserstoffmarkt geebnet.

Problembereich II enthält Optionen zur Förderung des Zugangs erneuerbarer und CO₂-armer Gase zum bestehenden Gasmarkt und zur bestehenden Gasinfrastruktur. Alle Optionen umfassen zudem ein gestaffeltes Eingreifen bei Bedenken bezüglich der Energieversorgungssicherheit, insbesondere die Ausweitung der bestehenden Instrumente, Normen und Verfahren auf erneuerbare und CO₂-arme Gase und die Bewältigung von Cybersicherheitsrisiken im Gassektor. *Option 3 „Erleichterung und Förderung des vollständigen Marktzugangs für erneuerbare und CO₂-arme Gase und Lösung des Problems langfristiger Erdgaslieferverträge“* ist die bevorzugte Option für den Problembereich II. Diese Option umfasst Maßnahmen zur Förderung des Zugangs erneuerbarer und CO₂-armer Gase zum Großhandelsmarkt, zu LNG-Terminals und zum Fernleitungsnetz (unabhängig vom Ort des Anschlusses), einschließlich Tarifnachlässen für die Einspeisung in das Netz und den grenzüberschreitenden Verkehr. Darin werden langfristige Lieferverträge für fossiles Gas ohne CO₂-Minderung ab 2050 verboten. Die Gasqualität würde durch einen harmonisierten EU-Ansatz für Grenzübergangspunkte mit Flexibilität für die Mitgliedstaaten geregelt. Die zulässige Obergrenze für Wasserstoffbeimischungen wird für alle Grenzübergangspunkte auf 5 % festgesetzt, da dies in Bezug auf Anpassungs- und Emissionsminderungskosten kosteneffizient ist.

In Problembereich III werden Optionen für die integrierte Netzplanung geprüft. *Option 2 „Nationale Planung auf der Grundlage europäischer Szenarien“* wird in Problembereich III bevorzugt. Diese Option ermöglicht eine nationale Planung, erfordert allerdings, dass diese auf gemeinsamen Szenarien für Gas und Strom beruht, dem TYNDP gerecht wird und mit dem einschlägigen nationalen Energie- und Klimaplan verknüpft ist. Sie bindet alle relevanten Akteure (VNB) ein und ermöglicht die Ermittlung von Rohrleitungen, deren Nutzung von Methan auf Wasserstoff umgestellt werden kann, mit einer Präzision, die auf europäischer Ebene schwer möglich wäre.

Problembereich IV enthält Optionen für einen nichtregulatorischen Ansatz bezüglich Wettbewerb und Kundeneinbindung sowie Optionen, bei denen die Problemursachen durch neue Rechtsvorschriften anzugehen sind, die hauptsächlich dem entsprechen, was im Elektrizitätssektor bereits etabliert ist. Angesichts der Analyse wird *Option 2 „Flexible Rechtsvorschriften“* bevorzugt, die dem Verbraucherschutz auf dem Elektrizitätsmarkt und gegebenenfalls auch den Bestimmungen zur Stärkung der Verbraucher entspricht. Diese Option ist höchstwahrscheinlich die wirksamste und effizienteste und harmoniert mit anderen Problembereichen am besten.

Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Bezüglich **Problembereich I** befürwortet eine große Mehrheit der Teilnehmenden die frühzeitige Einführung von Rechtsvorschriften, um das Funktionieren und die Wettbewerbsfähigkeit des Wasserstoffmarkts und der Wasserstoffinfrastruktur zu fördern. Die Teilnehmenden sprachen sich ausdrücklich für einen EU-Rechtsrahmen aus, in dem die wichtigsten Regulierungsgrundsätze festgelegt werden und Schritt für Schritt vorgegangen wird. Eine große Mehrheit befürwortet etwa einen regulierten Netzzugang Dritter (TPA), Regeln für den Zugang zu Importterminals und für die Speicherung von Wasserstoff und eine Entflechtung der Netzaktivitäten. Den meisten Teilnehmenden war es wichtig, die Rolle privater Beteiligter bei der Entwicklung der Wasserstoffinfrastruktur frühzeitig festzulegen. Eine große Mehrheit ist zudem der Ansicht, bestehende und künftige private Netze könnten (vorübergehend) von bestimmten regulatorischen Anforderungen ausgenommen werden, wobei die Konvergenz in einem einzigen Rechtsrahmen sichergestellt werden muss. Die allermeisten Teilnehmenden sind der Ansicht, Rechte und Genehmigungsanforderungen für neue Wasserstoffinfrastrukturen sollten den aktuell für Methangasleitungen geltenden ähneln.

Bezüglich **Problembereich II** sind sich die Interessenträger einig, dass der derzeitige Rechtsrahmen überarbeitet werden muss, um zur Verwirklichung der Dekarbonisierungsziele beizutragen. Die Mehrheit der Interessenträger hält es für wichtig, einen uneingeschränkten Marktzugang zu gewährleisten und die Einspeisung erneuerbarer und CO₂-armer Gase in das Gasnetz zu erleichtern. Viele Teilnehmende befürworten eine Anschlussverpflichtung der Netzbetreiber gegenüber Erzeugern erneuerbarer und CO₂-armer Gase sowie eine Verpflichtung zur Einführung

einer Senkung der Einspeisungsgebühr. Die Mehrheit ist ebenso für die Verbesserung des Transparenzrahmens für LNG-Terminals. Darüber hinaus werden die harmonisierte Anwendung von Gasqualitätsnormen in der EU, die verstärkte grenzübergreifende Koordinierung und mehr Transparenz nachdrücklich befürwortet. Zur Wasserstoffbeimischung sind die Teilnehmenden geteilter Meinung, doch die Mehrheit ist sich darin einig, dass sie trotz der hohen technischen Kosten einen kosteneffizienten und raschen ersten Schritt zur Dekarbonisierung des Energiesystems darstellen kann. Wenige Interessenträger sprechen sich für die Abschaffung grenzübergreifender Tarife innerhalb der EU aus. Die Mehrheit der Teilnehmenden hält gasspezifische Sicherheits Herausforderungen und Cybersicherheitsmaßnahmen für wichtig.

Bezüglich **Problembereich III** ist die Mehrheit der Interessenträger für eine Angleichung der Zeitplanung der nationalen Netzentwicklungspläne (NDP) an den Zehnjahresnetzentwicklungsplan und für einen einheitlichen Plan für Gas, unabhängig vom gewählten Entflechtungsmodell. Eine große Mehrheit der Teilnehmenden sprach sich noch nachdrücklicher für ein gemeinsames Strom- und Gasszenario aus. Eine erhebliche Anzahl von Interessenträgern bittet um die Aufnahme von Wasserstoffvorhaben in die NDP. Die meisten Interessenträger sind sich darin einig, dass die VNB Informationen bereitstellen und weitergeben sollten; einige Teilnehmende sprechen sich auch dafür aus, dass die VNB einen eigenen Plan vorlegen, der u. a. die Systemoptimierung in verschiedenen Sektoren umfasst. Die Teilnehmenden waren eher für einen gemeinsamen Plan für Gas und Strom als für gemeinsame Szenarien mit separaten Plänen. Mehrere Interessenträger wiesen darauf hin, dass ein gemeinsamer Plan für Methan und Wasserstoff mit einem separaten Stromplan die bevorzugte Option wäre.

Bezüglich **Problembereich IV** sprach sich die große Mehrheit der Interessenträger dafür aus, die Bestimmungen bezüglich der Bürger bzw. Verbraucher durch Angleichung an die Bestimmungen auf dem Strommarkt ehrgeiziger zu gestalten. Auch sollten Bestimmungen zur Energiearmut dazu beitragen, sicherzustellen, dass die Verbraucher nicht die Kosten für den Wechsel zu umweltfreundlichen Optionen auf der Basis von Gas tragen. Vertreter des Privatsektors unterstützen die Pläne zur schrittweisen Abschaffung regulierter Preise, während einige Verbraucherorganisationen diese beibehalten möchten, um von Energiearmut betroffene und schutzbedürftige Verbraucher zu schützen. Fast die Hälfte der Teilnehmenden wünscht sich eine Stärkung der Bestimmungen über die Vergleichbarkeit von Angeboten und die Zugänglichkeit von Daten, Transparenz, intelligente Zähler und Anbieterwechsel. Niemand sprach sich explizit für den nichtregulatorischen Ansatz aus.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Problembereich I: Der Hauptvorteil der Option, essenzielle Regulierungsgrundsätze mit einem Ausblick für die Wasserstoffinfrastruktur und -märkte anzuwenden, liegt darin, dass die Marktintegration gefördert, Klarheit für (Infrastruktur-)Investoren geschaffen und das Aufkommen nicht wettbewerbsorientierter Marktstrukturen und von Hindernissen für die Marktintegration aufgrund von Wasserstoffqualitätsproblemen verhindert wird. Beim Ausbau des Wasserstoffsektors können Investoren so flexibel agieren, während Kosten für nachträgliche Anpassungen nach Marktreife durch die Klarheit über das künftige Regulierungssystem vermieden werden.

Problembereich II: Uneingeschränkter Marktzugang für erneuerbare und CO₂-arme Gase ermöglichen und fördern, die Frage langfristiger Erdgaslieferverträge lösen. Der Hauptvorteil besteht darin, dass die Maßnahmen die Erzeugungskosten für Erzeuger erneuerbarer und CO₂-armer Gase senken und den Wettbewerb, die Liquidität und den Handel im Bereich der erneuerbaren Energien erhöhen werden. Dies ist von Vorteil für die Verbraucher und Steuerzahler, da die Unterstützung verringert werden könnte. Auch Risiken bezüglich der Energieversorgungssicherheit würden begrenzt, Zeit und Ressourcen gespart, Unsicherheiten verringert, die Effizienz von Notfallmaßnahmen verbessert und die sicherheitsspezifischen Anforderungen an Gasunternehmen gestärkt.

Problembereich III: Nationale Planung auf der Grundlage europäischer Szenarien aufbauen. Der Hauptvorteil besteht darin, dass so das Risiko ausgeräumt wird, dass ÜNB/FNB für Strom bzw. Gas die Entwicklung ihrer Systeme auf der Grundlage nicht kompatibler Annahmen planen. Die Sektorintegration und ein konzeptioneller Systemplan unter Beibehaltung der Vorteile detaillierterer sektorspezifischer Netzentwicklungspläne werden so ermöglicht. Eine gemeinsame Zielvorstellung der verschiedenen Interessenträger wird so sichergestellt, derzufolge bei der Netzplanung die Dekarbonisierungsstrategien auf nationaler und EU-Ebene berücksichtigt werden, sodass

das Risiko möglicher Knebeleffekte und verlorener Vermögenswerte sinkt.

Problembereich IV: Flexible Rechtsvorschriften umsetzen, die alle Problemursachen angehen. Der Hauptvorteil besteht darin, dass sie ein erhebliches Einsparpotenzial mit sich bringen und neuen Versorgern und Dienstleistungserbringern den Markteintritt und die Entwicklung innovativer Produkte erleichtern werden, was zu mehr Wettbewerb, Kundeneinbindung und wirtschaftlichem Nutzen führt. Sie würden es den Bürgern und Gemeinschaften auch ermöglichen, die gesellschaftliche Akzeptanz zu erhöhen, privates Kapital zu mobilisieren und den Einsatz erneuerbarer und CO₂-armer Gase zu erleichtern. Die Senkung des Risikos von Überinvestitionen wird sich positiv auf die Umwelt auswirken.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Durchführungsmaßnahmen in Problembereich I verursachen wirtschaftliche und administrative Kosten für die Behörden der Mitgliedstaaten, Regulierungsbehörden und Netzbetreiber, da die essenziellen Grundsätze eingeführt und überwacht werden müssen. Diese Kosten werden jedoch durch den wirtschaftlichen Nutzen der bevorzugten Option eindeutig aufgewogen.

Durchführungsmaßnahmen in Problembereich II verursachen wirtschaftliche und administrative Kosten, da sie die Kosten für Erdgas erhöhen und eine engere Zusammenarbeit zwischen VNB und ÜNB/FNB erfordern werden. Für die Durchführung der Maßnahmen müssen die nationalen Behörden, insbesondere Regulierungsbehörden, einbezogen werden. Außerdem könnte die Ausarbeitung eines regulierten Ansatzes für Cybersicherheit höhere Kosten für die Konformität mit sich bringen.

Für Problembereich III liegt keine öffentliche Quantifizierung der Kosten vor, doch dürften die Vorteile (größere, die gesellschaftlichen Kosten verringernde Synergien) die Kosten zusätzlicher Koordinierung überwiegen.

Für Problembereich IV liegt keine öffentliche Quantifizierung der Kosten vor. Die Hauptkosten sind wirtschaftlicher und sozialer Natur, da die Vorteile für Verbraucher geringer sein könnten als die Kosten für intelligente Zähler zur Gewährleistung von diskriminierungsfreiem Zugang zu Verbraucherdaten.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und Wettbewerbsfähigkeit?

Die bevorzugten Optionen in den verschiedenen Politikbereichen führen zu einem größeren Wettbewerb im Bereich erneuerbare und CO₂-arme Gase. Ein verbesserter Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt in Verbindung mit einem verbesserten Verbraucherschutz wird zu höheren Versorgerwechselraten bei kleineren Verbrauchern, darunter KMU, führen. Ein größerer Wettbewerb kann sich auch aus einem diskriminierungsfreien Zugang zu Verbraucherdaten, rational harmonisierten Vereinbarungen sowie aus Maßnahmen zur Förderung der Interoperabilität in der EU ergeben. Eine Erweiterung der Anforderungen zur Markthomogenisierung wird für mehr Wettbewerb zwischen den Cybersicherheitsdiensteanbietern sorgen und die Kosten aufgrund von Skaleneffekten senken.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Negative Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten, die vor allem Verwaltungsaufwand umfassen, sind bei den meisten der bevorzugten Optionen für die verschiedenen Politikbereiche vorhanden, aber begrenzt. In Problembereich IV (flexible Rechtsvorschriften für Endkundenmärkte) würden Verbraucherschutz und Kundeneinbindung solche Belastungen für die Behörden jedoch begrenzen. Bei umfassenden öffentlichen Konsultationen, u. a. mit den Behörden der Mitgliedstaaten, wurde kein signifikanter Anstieg der Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten signalisiert.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Ja, die bevorzugte Option im Problembereich IV zeigt Auswirkungen auf die Grundrechte in puncto Datenschutz auf und wird breitflächig den Zugang zu und die Verwendung von digitalen Technologien und datengestützten Diensten sowie gleichzeitig ein hohes Maß an Recht auf Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten gewährleisten.

Verhältnismäßigkeit

Die bevorzugten Optionen werden als verhältnismäßig angesehen und bauen so weit wie möglich auf bestehenden Ansätzen auf. Der Ausgleich zwischen Verpflichtungen und der Berücksichtigung der unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten und privaten Einrichtungen wird vor dem Hintergrund der unbedingten Notwendigkeit, Klimaneutralität zu erreichen, als angemessen erachtet.

D. Folgemaßnahmen**Wann wird die Maßnahme überprüft?**

Innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens nach Inkrafttreten der angenommenen Maßnahmen (voraussichtlich fünf Jahre) wird die Kommission eine umfassende Bewertung der Auswirkungen der vorgeschlagenen Initiativen vornehmen, einschließlich der Wirksamkeit, Effizienz, kontinuierlichen Kohärenz und Relevanz der Vorschläge. Eine Überprüfung der Politik ist in dem Vorschlag derzeit nicht vorgesehen.