

Brussel, 16 december 2021
(OR. en)

**Interinstitutioneel dossier:
2021/0424(COD)**

**15096/21
ADD 4**

**ENER 561
ENV 1013
CLIMA 456
IND 388
RECH 568
COMPET 915
ECOFIN 1257
CODEC 1662
IA 209**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	15 december 2021
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2021) 456 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor hernieuwbare gassen, aardgas en waterstof (herschikking) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de interne markten voor hernieuwbare gassen, aardgas en waterstof (herschikking)

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2021) 456 final.

Bijlage: SWD(2021) 456 final

Brussel, 15.12.2021
SWD(2021) 456 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

**Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende
gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor hernieuwbare gassen, aardgas
en waterstof (herschikking)**

**Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de
interne markten voor hernieuwbare gassen, aardgas en waterstof (herschikking)**

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

Samenvatting (maximaal 2 pagina's)
Effectbeoordeling van het pakket waterstof- en gedecarboniseerde gasmarkten
A. De noodzaak om actie te ondernemen
Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?
De Europese Green Deal zet de EU op het traject naar klimaatneutraliteit tegen 2050, waarvoor een aanzienlijk groter aandeel hernieuwbare energiebronnen in een geïntegreerd energiesysteem nodig is. Aardgas vormt 95 % van de stookgassen die momenteel in de EU worden verbruikt en vertegenwoordigt 25 % van het totale energieverbruik van de EU. Terwijl het aandeel van aardgas geleidelijk zal afnemen, worden biomethaan, synthetisch methaan en waterstof naar verwachting steeds belangrijker. Deze alternatieven voor aardgas stuiten echter op een aantal regelgevingsbarrières en vallen niet onder de huidige regelingen inzake energiezekerheid. Dat belemmert de implementatie ervan en het beïnvloedt de kosteneffectiviteit onder de huidige marktomstandigheden. Het bestaande regelgevende stelsel is niet dienstig voor de grensoverschrijdende handel, noch voor de infrastructuurontwikkeling voor hernieuwbare en koolstofarme gassen en de ongehinderde toegang ervan tot de gasmarkten in de EU. Derhalve wordt het potentieel om hernieuwbare en koolstofarme gassen tegen de laagste kosten en op een veilige manier te leveren, niet volledig benut. Ten slotte beschikken gasafnemers niet over de nodige rechten en instrumenten om de meest kosteneffectieve decarbonisatieopties op de markt te kiezen.
Wat is het doel?
De algemene doelstelling is om kosteneffectieve decarbonisatie te bevorderen door een Europese waterstofmarkt tot stand te brengen en de markt voor stookgassen geleidelijk koolstofvrij te maken, en tegelijkertijd de energiezekerheid te waarborgen. De specifieke doelstellingen zijn 1) de opkomst van een open en concurrerende EU-waterstofmarkt bevorderen, 2) de toegang van hernieuwbare gassen tot de bestaande methaannetten en -markten en de voorzieningszekerheid ervan waarborgen, 3) transparante en inclusieve infrastructuurplanning waarborgen, en 4) consumenten rechten en instrumenten geven om de goedkoopste decarbonisatieopties te kiezen.
Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen (subsidiariteit)?
Het initiatief beoogt de bestaande EU-wetgeving aan te passen en een nieuw kader te creëren voor een interne waterstofmarkt met het oog op een kostenefficiënte schone waterstofeconomie. Het stimuleren van efficiëntere en meer geïntegreerde EU-markten voor hernieuwbare gassen vereist een geharmoniseerde en gecoördineerde regelgevingsaanpak in de hele EU, die niet alleen op het niveau van de lidstaten kan worden bereikt. Het initiatief is ook gericht op het vermijden van de versturende effecten van ongecoördineerde en versnipperde beleidsinitiatieven, nu veel lidstaten zuiver nationale oplossingen ontwikkelen. Dit initiatief draagt ook bij tot de verwezenlijking van bindende doelstellingen op EU-niveau. Gezien de rol van stookgassen in de energiemix de komende decennia moet de gassector via een toekomstgericht ontwerp voor concurrerende, koolstofvrije gasmarkten koolstofvrij worden gemaakt om alle consumenten in de EU mondiger te maken en adequaat te beschermen. Het opzetten van een regelgevend kader op EU-niveau voor specifieke waterstofinfrastructuur- en markten zou de integratie en interconnectie van nationale waterstofmarkten bevorderen.
B. Oplossingen
Welke opties dienen zich aan? Is er al dan niet een voorkeursoptie? Zo niet, waarom?
In probleemgebied I worden opties beschouwd: de rechten voor waterstofnetbeheer aanbesteden (optie 1); de invoering van de belangrijkste regelgevingsbeginselen, geïnspireerd op de momenteel voor de aardgasmarkt geldende regels, maar aangepast aan de fase van ontwikkeling van de waterstofmarkt (optie 2); en het opzetten van een volledig ontwikkeld regelgevingsstelsel voor waterstof (gelijkaardig aan het stelsel dat momenteel voor de aardgassector geldt), zonder overgang naar een volwassener waterstofmarkt (optie 3).
De voorkeursoptie voor probleemgebied I is de invoering van de belangrijkste regelgevingsbeginselen en het verschaffen van richtsnoeren voor toekomstige regelgevende ontwikkelingen (<i>Optie 2b "belangrijkste regelgevende beginselen met een visie"</i>). Deze optie is het best toegerust voor de specifieke kenmerken van de waterstofsector en

verankert een aantal voordelen die de andere opties ook zouden kunnen bieden, zonder de nadelen ervan. Middels richtsnoeren worden de omstandigheden voor een volwassener waterstofmarkt geschapen.

Probleemgebied II bevat opties om de toegang van hernieuwbare en koolstofarme gassen tot de bestaande gasmarkt en -infrastructuur te bevorderen. Alle opties omvatten ook een progressief interventieniveau om energiezeekerheidskwesties aan te pakken, met name een uitbreiding van de bestaande instrumenten, normen en procedures voor hernieuwbare en koolstofarme gassen, doeltreffende solidariteit en de aanpak van risico's in verband met cyberveiligheid voor de gasector. Optie 3 *“Geef en bevorder volledige markttoegang voor hernieuwbare en koolstofarme gassen, en pak het probleem van langetermijncontracten voor aardgaslevering aan”* is de voorkeursoptie voor probleemgebied II. Deze optie omvat maatregelen ter ondersteuning van de toegang van hernieuwbare en koolstofarme gassen tot de groothandelsmarkt, LNG-terminals, en transmissienetten (ongeacht de verbindingslocatie), met inbegrip van tariefkortingen voor injectie in het net en grensoverschrijdend transport. Langetermijncontracten voor aardgaslevering zonder afvang worden vanaf 2050 uitgebannen. Gaskwaliteit valt onder een geharmoniseerde EU-benadering voor grensoverschrijdende interconnectiepunten, maar de lidstaten behouden hun flexibiliteit. Het toegestane plafond voor bijmenging van waterstof wordt gesteld op 5 % voor alle grensoverschrijdende punten, welk niveau kostenefficiënt is wat aanpassings- en beperkingskosten betreft.

Probleemgebied III beschouwt opties inzake geïntegreerde netplanning. De voorkeursoptie voor probleemgebied III is *optie 2: “Nationale planning op basis van Europese scenario's.”* In deze optie is nationale planning toegestaan, maar gebaseerd op gezamenlijke scenario's voor gas en elektriciteit, afgestemd op het TYNDP en verbonden met het toepasselijke nationale energie- en klimaatplan. Alle betrokkenen partijen (DSB's) zijn inbegrepen, en pijpleidingen kunnen worden aangeduid voor herbestemming van methaan naar waterstof, met een niveau van detail dat niet gemakkelijk op Europees niveau zou kunnen worden bereikt.

Probleemgebied IV bevat opties die een niet-geregelde benadering bij mededinging en klantbetrokkenheid poneren, of juist een aanpak van de oorzaken van de problemen door middel van nieuwe wetgeving vereisen, in grote lijnen gelijk aan de elektriciteitssector. Uit de analyse volgt *optie 2 “flexibele wetgeving”* als voorkeursoptie, als weerspiegeling van de consumentenbescherming en, indien van toepassing, de empowermentbepalingen van de elektriciteitsmarkt. Deze optie is over het geheel waarschijnlijk het meest effectief, efficiënt en in lijn met andere probleemgebieden.

Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

In probleemgebied I ondersteunt een grote meerderheid van de respondenten de invoering van regelgeving in een vroeg stadium ter bevordering van een goed functionerende en concurrerende waterstofmarkt en -infrastructuur. De respondenten pleitten met klem voor een EU-wetgevingskader dat de belangrijkste regelgevende beginselen vastlegt en een stapsgewijze benadering volgt. Een grote meerderheid ondersteunt bijvoorbeeld dertoegang, voorschriften voor toegang tot invoerterminals en waterstofopslag, en pleit ervoor om netactiviteiten te ontvlechten. De meeste respondenten vinden het belangrijk in een vroeg stadium de rol van particuliere partijen te bepalen bij de ontwikkeling van waterstofinfrastructuur. Een grote meerderheid van respondenten vindt ook dat bestaande en toekomstige particuliere netten (tijdelijk) van bepaalde regelgevende vereisten moeten kunnen worden vrijgesteld, maar dat convergentie naar een enig regelgevend kader moet worden verzekerd. De grote meerderheid der respondenten vindt dat de rechten en vergunningsvereisten voor nieuwe waterstofinfrastructuur gelijk moeten zijn aan die van de huidige methaangaspijpleidingen.

In probleemgebied II zijn de belanghebbenden het erover eens dat het huidige regelgevende kader moet worden herzien om de decarbonisatie-doelstellingen te helpen verwezenlijken. Een meerderheid van belanghebbenden vindt het van belang om volledige markttoegang te waarborgen en de injectie van hernieuwbare en koolstofarme gassen in het gasnet te bevorderen. Veel respondenten pleiten voor een verplichting voor netbeheerders om hernieuwbare en koolstofarme gassen te verbinden en de kosten voor injectie te verlagen. De meerderheid der respondenten ondersteunt ook een beter transparantiekader voor LNG-terminals. Verder is er grote steun voor de geharmoniseerde toepassing van gaskwaliteitsnormen in de hele EU, versterkte grensoverschrijdende coördinatie en meer transparantie. De respondenten zijn meer verdeeld over waterstofbijmenging, maar de meerderheid vindt dat dit een kostenefficiënte en snelle eerste stap kan vormen om het systeem koolstofvrij te maken, ondanks de hoge technische kosten. Er was weinig steun voor het wegnemen van intra-EU grensoverschrijdende tarieven. De meeste

respondenten vinden gasspecifieke veiligheidsuitdagingen en cyberveiligheidsmaatregelen van belang.

In probleemgebied III spreken de meeste respondenten steun uit voor het afstemmen van de timing van de nationale netontwikkelingsplannen (NDP's) met het tienjarige netontwikkelingsplan, en voor een enkel gasplan, los van het gekozen ontvlechtingmodel. Een grote meerderheid van respondenten was zelfs nog sterker geporteerd voor een gezamenlijk elektriciteits- en gasscenario. Een substantieel aantal belanghebbenden verzocht waterstofprojecten in het NDP op te nemen. De meeste belanghebbenden zijn het eens over de rol van de DSB bij de verstrekking en het delen van informatie, en verscheidene respondenten vonden ook dat DSB's hun eigen plan, inclusief systeemoptimalisatie over verschillende sectoren, moeten verstrekken. De respondenten hadden ook een lichte voorkeur voor een gezamenlijk gas- en elektriciteitsplan, boven gezamenlijke scenario's met afzonderlijke plannen. Verscheidene belanghebbenden wezen erop dat een gezamenlijk methaan- en waterstofplan, met een afzonderlijk elektriciteitsplan, de voorkeursoptie zou zijn.

In probleemgebied IV pleitten de meeste belanghebbenden voor hogere ambities voor op burgers of consumenten gerichte bepalingen, zoals in de elektriciteitsmarkt. Bepalingen inzake energiearmoede moeten ook helpen garanderen dat de rekening van de omschakeling naar opties op basis van schoon gas niet bij de consument terecht komt. Vertegenwoordigers van de particuliere sector ondersteunen plannen om de gereguleerde prijzen uit te faseren, terwijl sommige consumentenorganisaties die willen behouden om kwetsbare en energiearme consumenten te beschermen. Bijna de helft van alle respondenten willen sterkere bepalingen inzake het vergelijken van aanbiedingen en toegankelijkheid van gegevens, slimme meters en overstappen. Er bestond geen uitdrukkelijke steun voor de niet-geregelde benadering.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?

Probleemgebied I: de optie om de belangrijkste regelgevende beginselen met een visie op waterstofinfrastructuur en -markten toe te passen, heeft als groot voordeel dat marktintegratie wordt bevorderd, dat het duidelijkheid biedt aan (infrastructuur)investeerders, en dat het de opkomst van niet-concurrerende marktstructuren en belemmeringen voor marktintegratie vanwege waterstofkwaliteitsproblemen voorkomt. Tijdens de opbouw van de waterstofsector biedt het investeerders flexibiliteit, en helderheid inzake het toekomstige regelgevingsstelsel voorkomt de kosten van aanpassingen achteraf als de markt volwassen is.

Probleemgebied II: geef en bevorder volledige markttoegang voor hernieuwbare en koolstofarme gassen, en pak het probleem van langetermijncontracten voor aardgaslevering aan. De belangrijkste voordelen zijn dat de maatregelen de productiekosten voor producenten van hernieuwbare en koolstofarme gassen verlagen, en de mededinging in, liquiditeit van en handel in hernieuwbare gassen vergroten. Dit komt consumenten en belastingbetalers ten goede, aangezien minder steun nodig is. Deze optie beperkt ook de risico's voor energiezekerheid, en bespaart tijd en middelen, vermindert onzekerheden, verbetert de doeltreffendheid van noodmaatregelen, en versterkt veiligheidsvoorschriften voor gasondernemingen.

Probleemgebied III: stel nationale planning vast op basis van Europese scenario's. Het belangrijkste voordeel is dat hiermee het risico wordt uitgebannen dat transmissiesysteembeheerders van elektriciteit en gas de evolutie van hun systemen plannen op basis van onverenigbare aannames. Sectorintegratie en een conceptueel systeemplan worden mogelijk gemaakt, maar de voordelen van nadere sectorspecifieke netontwikkelingsplannen blijven behouden. Een gemeenschappelijke visie van de verschillende belanghebbenden is gewaarborgd, waardoor de decarbonisatiestrategieën op nationaal en EU-niveau in aanmerking worden genomen bij netplanning, en het risico van potentiële lock-in of gestrande activa wordt verkleind.

Probleemgebied IV: uitvoering van flexibele wetgeving om alle oorzaken van problemen aan te pakken. De belangrijkste voordelen zijn dat er een significant potentieel voor besparingen is, dat het nieuwe leveranciers en dienstverleners tot de markt laat toetreden, en dat innovatieve producten worden ontwikkeld, wat leidt tot grotere mededinging, klantbetrokkenheid en economische voordelen. Ook stelt het burgers en gemeenschappen in staat om de maatschappelijke aanvaarding van hernieuwbare en koolstofarme gassen te vergroten, particulier kapitaal ervoor te mobiliseren, en de inzet ervan te bevorderen. De verlaging van het risico op overinvestering heeft een positief

milieueffect.
Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?
De uitvoeringsmaatregelen in probleemgebied I houden economische en administratieve lasten voor de autoriteiten in de lidstaten, de regulerende instanties en netbeheerders in, omdat de belangrijkste beginselen moeten worden ingevoerd en gecontroleerd. Deze kosten worden echter ruimschoots gecompenseerd door de economische voordelen van de voorkeursoptie. De uitvoeringsmaatregelen in probleemgebied II houden economische en administratieve lasten in, omdat ze de marktprijs van aardgas doen stijgen en meer samenwerking tussen DSB's en TSB's vereisen. De nationale autoriteiten, met name de regulators, moeten bij de uitvoering van de maatregelen betrokken worden. Het uitwerken van een gereguleerde aanpak van cyberbeveiliging kan ook hogere conformiteitskosten met zich meebrengen. Er is voor probleemgebied III geen publieke kwantificering van de kosten beschikbaar, maar de voordelen (grotere synergie die de maatschappelijke kosten verlaagt) wegen naar verwachting zwaarder dan de kosten voor de extra coördinatie. Er is voor probleemgebied IV geen publieke kwantificering van de kosten beschikbaar. De belangrijkste kosten zijn van economische een maatschappelijke aard, aangezien de consumentenvoordelen lager zouden kunnen zijn dan de kosten voor slimme meters om niet-discriminerende toegang tot consumentengegevens te bieden.
Wat zijn de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen en voor het concurrentievermogen?
De voorkeursopties op de verschillende beleidsterreinen zullen leiden tot meer concurrentie op het gebied van hernieuwbare en koolstofarme gassen. Meer kleinhandelsmededinging zal, samen met betere consumentenbescherming, onder kleinere consumenten, zoals kleine en middelgrote ondernemingen, tot hogere overstapperpercentages leiden. Meer mededinging kan ook het gevolg zijn van niet-discriminerende toegang tot consumentengegevens en rationeel geharmoniseerde regelingen, en van maatregelen ter bevordering van de interoperabiliteit binnen de EU. Door bredere homogeniseringsvereisten voor de markt ontstaat meer concurrentie tussen aanbieders van cyberbeveiligingsdiensten, en zullen de kosten dalen als gevolg van schaalvoordelen.
Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?
De meeste voorkeursopties voor de verschillende beleidsterreinen hebben bestaande en beperkte negatieve gevolgen voor de lidstaten, en zorgen voornamelijk voor beperkte administratieve lasten. In probleemgebied IV (flexibele wetgeving voor detailhandelsmarkten) zouden consumentenbescherming en -betrokkenheid die lasten voor overheden echter beperken. Over het algemeen is tijdens uitgebreide openbare raadplegingen met de autoriteiten van de lidstaten geen significante toename van de gevolgen voor de lidstaten gesignaleerd.
Zijn er andere significante gevolgen?
Ja, de voorkeursoptie onder probleemgebied IV benoemt gevolgen voor de grondrechten met betrekking tot gegevensbescherming, en waarborgt brede toegang en een breed gebruik van digitale technologieën en door gegevens gestuurde diensten, met tegelijkertijd de garantie van het recht op privé-leven en op bescherming van persoonsgegevens.
Evenredigheid
De voorkeursopties worden evenredig geacht en bouwen zoveel mogelijk voort op bestaande benaderingen. De afweging tussen de verplichtingen en de onderkenning van de verschillende vermogens van de lidstaten en particuliere entiteiten om op te treden, wordt evenredig geacht, gezien de verplichting om klimaatneutraliteit te behalen.
D. Evaluatie
Wanneer wordt het beleid herzien?

De Commissie voert een volledige evaluatie uit van de gevolgen van de voorgestelde initiatieven, met inbegrip van de doeltreffendheid, de efficiëntie, de voortdurende samenhang en relevantie van de voorstellen, binnen een bepaalde termijn na de inwerkingtreding van de vastgestelde maatregelen (ter indicatie: vijf jaar). Er is momenteel geen beleidsherziening gepland in het voorstel.