

ERFORDERLICHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE STILLEGUNG VON TEILEN DES GASVERTEILERNETZES

Kurzfassung - Bericht für das
Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt,
Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
(BMK)

2024

Projektteam:

Frontier Economics Ltd.

Aria Rodgarkia-Dara

Christoph Gatzen

AIT – Austrian Institute of Technology

Stefan Reuter

Alfred Schuch

Beurle Rechtsanwälte

Paul Oberndorfer

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund und Ziel der Studie	3
2	„Gasnetzstilllegungsplanung“ der Netzebene 3 -Rahmenbedingungen und Ziele	5
2.1	Vorgaben aus der europäischen Gasmarktrichtlinie	5
2.2	Nationale Rahmenbedingungen aus Planungsprozessen in Österreich	6
2.3	Grundsätzliche Überlegungen zur Gasnetzstilllegungsplanung	6
3	Stilllegungsplanung und Anpassungsbedarf im Gesetzesrahmen sowie Regulierung	8
3.1	Gasnetzstilllegungsplanung und Implikationen für nationale Gesetze	8
3.1.1	Gasnetzstilllegungsplanung – Verankerung im GWG	8
3.1.2	Energieraumplanung und kommunale Wärmeplanung	9
3.2	Verweigerung der Anschlusspflicht und Kündigung von Gasnetzanschlüssen	11
3.2.1	Verankerung im GWG	11
3.2.2	Kündigung von Gasnetzanschlüssen – Anpassungen in anderen Rechtsmaterien	12
3.3	Stilllegung und Netzkosten – Implikationen für nationales Recht und Regulierung	13
3.3.1	Betriebspflicht – Anpassungen im GWG	13
3.3.2	Rückbauverpflichtung und Minimierung der Stilllegungskosten – Anpassungen im GWG	13
3.3.3	Netzkosten im GWG im Zusammenhang mit der Stilllegung von Gasleitungen – Anpassungen im GWG	13
3.3.4	Regulierung und Stilllegung – Anpassung beim Regulierungssystem	14
3.4	Stilllegung und Netzentgelte – Implikationen für nationales Recht und Regulierung	16
3.5	Stilllegung und Asset Transfer	16

1 Hintergrund und Ziel der Studie

Österreich hat sich im Regierungsprogramm 2020-2024¹ das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2040 Klimaneutralität zu erreichen und den Einsatz von fossilen Energieträgern entsprechend zu reduzieren. Dieses Ziel ist u.a. im Gaswirtschaftsgesetz rechtlich verankert. Gemäß § 4 Z 7 sollen Maßnahmen zur Erreichung der Klimaneutralität Österreichs gesetzt werden. Der Einsatz von Erdgas umfasst die Bereitstellung von Wärme, Strom und zur stofflichen Nutzung in allen Sektoren. Zudem zielen verbindliche EU-rechtliche Regelungen auf eine deutliche Reduktion der THG-Emissionen bis 2030 und die Erreichung der Klimaneutralität auf Unionsebene bis zum Jahr 2050.

Für die Planung der Gasverteilernetze bedeutet dies einerseits, dass die Aufgabe der Versorgung mit erneuerbaren Gasen weiterhin erfüllt wird und dass andererseits diese Versorgungsaufgabe auch sinken wird. Ohne eine koordinierte Stilllegung von nicht mehr erforderlichen Netzinfrastrukturen der Netzebene 3 (NE3) besteht das Risiko von sog. „Stranded Costs“ - diese können sowohl bei den Netzbetreibern als auch insbesondere bei den Endanwendern von Methan anfallen. Andererseits bedeutet eine Stilllegung der lokalen Gasinfrastruktur auch, dass ein ehemals angeschlossener Standort nun zukünftig nicht mehr ohne Weiteres Zugang zu gasförmiger erneuerbarer Energie, z.B. via Wasserstoff, SNG oder Biomethan, hat und dem (privaten oder gewerblichen) Kunden somit eine der möglichen Dekarbonisierungsoptionen für die Energiewende nicht zur Verfügung stehen. Insgesamt ist die Gemengelage also äußerst komplex.

Vor diesem Hintergrund will das BMK in einer Studie nachfolgende Fragestellungen analysieren und mögliche Handlungsempfehlungen dazu ableiten:

- Wie kann eine kosteneffiziente, vorausschauende und versorgungssichere Stilllegung oder Umrüstung/Umwidmung von Gasverteilernetzen bzw. Abschnitten davon in der gebotenen Geschwindigkeit erfolgen, um eine für den Zielzustand der Klimaneutralität 2040 adäquate Verteilernetzinfrastruktur zu erreichen?
- Welche Herausforderungen oder Barrieren bestehen und/oder können in den nächsten Jahren im Zusammenhang mit der Stilllegung oder Umrüstung/Umwidmung von Teilen des Gasverteilernetzes der NE3 auftreten?
- Sind die bestehenden rechtlichen, regulatorischen und sonstigen Rahmenbedingungen ausreichend, um diese Herausforderungen oder Barrieren zu bewältigen?
- Welche Änderungen und Ergänzungen der rechtlichen und sonstigen Rahmenbedingungen sind erforderlich, um die identifizierten Herausforderungen oder Barrieren zu bewältigen?

¹ Republik Österreich, Aus Verantwortung für Österreich: Regierungsprogramm 2020-2024, 2020.
<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html>

ERFORDERLICHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE STILLEGUNG VON TEILEN DES GASVERTEILERNETZES

Durch die EU GasmarktRL², welche explizit die Stilllegungsplanung von Gasverteilernetzbetreiber vorsieht, gewinnen diese Fragestellungen zusätzliche Aktualität.

Im Rahmen der Erstellung der Studie wurden Interviews mit relevanten Stakeholdern in Österreich sowie dem Energieversorger der Stadt Basel, der aktuell mit der Stilllegung von Gasverteilernetzen gestartet hat, geführt. Die wesentlichen Ergebnisse der Interviews wurden an geeigneter Stelle in die Studie integriert.

² „Richtlinie über gemeinsame Vorschriften für die Binnenmärkte für erneuerbares Gas, Erdgas und Wasserstoff, zur Änderung der Richtlinie 2023/1791 und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/73/EG“ (GasmarktRL); Im Zeitpunkt der Erstellung der Studie war der Inhalt der GasmarktRL akkordiert, die formelle Verabschiedung durch das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union jedoch noch ausständig.

2 „Gasnetzstilllegungsplanung“ der Netzebene 3 - Rahmenbedingungen und Ziele

2.1 Vorgaben aus der europäischen Gasmarchtrichtlinie

Die Gasmarchtrichtlinie enthält Bestimmungen, die erstmals auf die Herausforderungen des Gasausstiegs für Gasverteilernetzbetreiber Bezug nehmen. Die Bestimmungen betreffen den Gasstilllegungsplan, die Verweigerung und Kündigung eines Gasnetzanschlusses, den Konsumentenschutz sowie die Verbindung mit der Wasserstoffverteilernetzplan.

- **Gasstilllegungsplan (Art. 57):** Diese Bestimmung sieht vor, dass ein Gasverteilernetzbetreiber einen Stilllegungsplan zu erstellen hat, sofern sich ein Rückgang der Gasnachfrage abzeichnet. Das Ergebnis des Stilllegungsplans besteht in einer verorteten Liste von Gasleitungen, die durch den Gasverteilernetzbetreiber bis zu einem bestimmten Zeitpunkt stillgelegt werden.
- **Verweigerung/Kündigung von Gasnetzanschlüssen (Art. 38):** Mit dem Stilllegungsplan sind neue Konsequenzen verbunden. Eine davon ist, dass der genehmigte Stilllegungsplan eine notwendige Voraussetzung dafür ist, dass ein Gasverteilernetzbetreiber den Anschluss eines Gasnetzkunden verweigern kann und den Gasanschluss eines bestehenden Gasnetzkunden kündigen darf.³
- **Konsumentenschutz (Art 13):** Die Möglichkeit der Kündigung eines Gasnetzanschlusses stellt für den betroffenen Endkunden einen erheblichen Eingriff dar, da dessen Endanwendungen auf einen alternativen Energieträger umgestellt werden müssen. Um hier einen ausreichenden Konsumentenschutz sicherzustellen, werden Voraussetzungen definiert, die im Falle einer Kündigung des Gasnetzanschlusses erfüllt sein müssen. Dazu zählt unter anderem eine angemessene Vorlaufzeit, umfassende Informationen zu alternativen Energieträgern und Förderungen sowie für schutzbedürftige Kunden zusätzlich auch noch finanzielle Unterstützungen.

Die Gasmarchtrichtlinie sieht erstmals auch die Erstellung eines Netzplanes für Wasserstoffverteilernetze durch H₂-Verteilernetzbetreiber (Art. 56) vor. Diese sollen in enger Abstimmung mit der Stilllegungsplanung der Gasverteilernetzbetreiber erfolgen, um das Nachnutzungspotentiale durch Umwidmung von Gas- auf Wasserstoffleitungen zu optimieren.

Ein wichtiger Aspekt bei der Gasnetzstilllegung ist, dass die Endkunden zeitgerecht einen Zugang zu (erneuerbaren) alternativen Energieträgern und Technologien haben müssen, damit die Bereitstellung von Gas ersetzt werden kann. Dem trägt die Gasmarchtrichtlinie dadurch Rechnung, dass eine Grundlage für die Erstellung der Stilllegungspläne auch die Ergebnisse

³ Insbesondere die fehlende Möglichkeit Gasnetzkunden vom Netz trennen zu dürfen, wurde von Gasverteilernetzbetreiber, die wir im Rahmen dieser Studie interviewt haben, als eine Barriere für eine effiziente Gasnetzstilllegung angesehen.

der lokalen Pläne für die Wärme- und Kälteversorgung (Art 25 Abs 6 EnergieeffizienzRL 2023/1791)⁴ sind.

2.2 Nationale Rahmenbedingungen aus Planungsprozessen in Österreich

Die GasmarktRL gewährt den Mitgliedsstaaten für die Umsetzung der Gasnetzstilllegungsplanung gewisse Umsetzungsspielräume. Bei der Nutzung dieser Umsetzungsspielräume sollte allerdings darauf geachtet werden, dass sich die neue Stilllegungsplanung in bereits existierende Planungsprozesse für Strom- und Gasnetze einfügt. In dem Entwurf zum Elektrizitätswirtschaftsgesetz (§98 ELWG)⁵ ist erstmals ein Netzentwicklungsplan auch für Stromverteilernetzbetreiber vorgesehen. In Verbindung mit dem Gasnetzstilllegungsplan ergibt sich somit künftig eine durchgängige Netzplanung bei Strom und Gas von der Übertragungs-/Fernleitungs- bis zur Verteilernetzebene. Zur vollständigen Betrachtung müsste diese Planung auch noch weitere Infrastrukturen (insbesondere Fernwärme) berücksichtigen.

2.3 Grundsätzliche Überlegungen zur Gasnetzstilllegungsplanung

Für die Stilllegungsplanung des Gasverteilernetzes können einige grundsätzliche Überlegungen vorangestellt werden.

Durch die die Stilllegungsplanung soll eine **Optimierung der Gasnetzkosten** erreicht werden. In einigen Regionen werden die Transportmengen im Methanverteilernetz absehbar stark absinken. Eine Gasnetzplanung, an der Regulierungsbehörde, Gasverteilernetzbetreiber und Kunden mitwirken, soll helfen, hier eine Kosteneffizienz herzustellen. Im Hinblick auf das erwartete Kosteneinsparungspotential durch die Stilllegung des Gasverteilernetzes muss nach unterschiedlichen Kosten (Betriebskosten und künftige Investitionen, historische Investitionen) differenziert werden.

Die Gasnetzstilllegungsplanung ist in eine Gesamtenergiesystemplanung eingebettet, deren Zielsetzung die Substitution von fossilen durch erneuerbare Energieträger ist. Die Stilllegungsplanung ist somit ein wichtiger Baustein, um **Transparenz zu schaffen und die Koordination zwischen unterschiedlichen Marktteilnehmern zu ermöglichen**. Um nicht nur die Netzkosten, sondern auch die Gesamtsystemkosten zu optimieren, bedarf es zunächst

⁴ Richtlinie (EU) 2023/1791 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023 zur Energieeffizienz und zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/955 (Neufassung), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L1791>

⁵ Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz zur Regelung der Elektrizitätswirtschaft (Elektrizitätswirtschaftsgesetz – ElWG) und ein Bundesgesetz zur Definition des Begriffs der Energiearmut für die statistische Erfassung und für die Bestimmung von Zielgruppen für Unterstützungsmaßnahmen (Energiearmuts-Definitions-Gesetz – EnDG) erlassen werden sowie das Energie-Control-Gesetz geändert wird; Die Begutachtung des Entwurfes wurde im Februar /2024 abgeschlossen und zur Zeit der Finalisierung dieser Studie wurde die parlamentarische Behandlung des Gesetzes vorbereitet, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/ME/310/fname_1604976.pdf

einer Koordination von Gasnetz und Gasnetznutzern. Im Falle einer Stilllegung kann es auch zu „Stranded Costs“ bei Endkunden kommen.

Der Ersatz von fossilem Gas für die Endnutzer erfordert die **Koordination mit Anbietern von alternativen erneuerbaren Lösungen** (z.B. Stromnetz, Fernwärme, Biomethan). Im Falle einer Stilllegung steht dem Endkunden einerseits eine „Bezugsoption“ nicht mehr zur Verfügung. Sollten geplante erneuerbare Wärmebereitstellungsoptionen oder stromseitige Lösungen theoretisch erst später kommen, wäre die Versorgung der Endnutzer trotzdem sicherzustellen. Die Definition dieser alternativen Bezugsoptionen sollte auf einer Kosten-Nutzen-Analyse aus Gesamtenergiesystemsicht erfolgen, wodurch die Gasnetzkostenoptimierung der Stilllegungsplanung mit einer Kostenoptimierung aus Gesamtsystemsicht verknüpft werden kann. In letztere fließen die Instrumente zur Erreichung der Klimaziele, wie der europäische Emissionshandel 1 (Industrie und Stromsektor) und der EU ETS 2 (Wärme und Verkehr), Energieeffizienzziele für Gebäude, etc. ein.

3 Stilllegungsplanung und Anpassungsbedarf im Gesetzesrahmen sowie Regulierung

Die Stilllegungsplanung ist durch die GasmarktRL europarechtlich geboten. Die GasmarktRL sieht vor, dass die Mitgliedsstaaten, ihre Gasverteilernetzbetreiber verpflichten, einen Stilllegungsplan zu erstellen, sofern sich ein Rückgang der Gasnachfrage in ihren Versorgungsgebieten abzeichnet. Die Mitgliedsstaaten haben bei der nationalen Implementierung der Stilllegungsplanung bestimmte Umsetzungsspielräume, wodurch individuelle nationale Rahmenbedingungen berücksichtigt werden können. Die Umsetzung der Stilllegungsplanung aus der GasmarktRL erfordert eine Reihe von Anpassungen am Rechtsrahmen und bei der Gasnetzregulierung in Österreich.

3.1 Gasnetzstilllegungsplanung und Implikationen für nationale Gesetze

Vorab ist festzuhalten, dass eine neue Kompetenzordnung als Einigung zwischen Bund und Ländern in der Form, dass hier eindeutig die gegenständliche Materie einem Rechtsträger in Gesetzgebung und Vollziehung zugewiesen wird (z.B. dem Bund) wohl begrüßenswert wäre. Eine solche Lösung wäre in einem größeren Kontext (Stichwort „Kompetenzbereinigung“) im Rahmen einer Bundesstaatsreform anzudenken. Diese allgemeine Bemerkung sei dem Nachfolgenden vorausgeschickt.

3.1.1 Gasnetzstilllegungsplanung – Verankerung im GWG

Tabelle 1 fasst im Zusammenhang mit der Stilllegungsplanung relevante Themen zusammen und enthält Empfehlungen zur Vorgangsweise in Bezug auf diese Themen.

Tabelle 1 Stilllegungsplanung – Empfehlungen

<b style="color: #800000;">Thema	<b style="color: #800000;">Empfehlung
Nationale gesetzliche Grundlage	Umsetzung der Stilllegungsplanung der GasmarktRL im GWG
Planersteller	Alle Gasverteilernetzbetreiber in Österreich mit Möglichkeit für kleine Netzbetreiber in gleicher Region für gemeinsamen Plan
Kriterien für Stilllegung	Mehrstufiger Prüfprozess für Stilllegung, der auch ohne kommunale Wärmeplanung begonnen werden kann
Genehmigungsbehörde	<i>Mögliche Option: Regulierungsbehörde als „One-Stop-Shop“, die verbindliche Vorgaben von anderen Behörden aus kommunalen Wärmeplänen bei Prüfung übernimmt</i>
Konsultation des Stilllegungsplan	Konsultation zu Entwurf des Stilllegungsplans; Informationsveranstaltung vor-Ort unter Einbeziehung von Vertretern von lokalen Behörden, Energieberatungen, Stromverteilernetzbetreiber, Fernwärmeunternehmen

Thema	Empfehlung
Aktualisierung des Stilllegungsplans	Aktualisierung alle 2 Jahre

Quelle: Frontier Economics/BEURLE/AIT

Das GWG 2011 sieht derzeit für Fernleitungsnetze in § 63 einen koordinierten Netzentwicklungsplan vor. Diesen erstellt gemäß § 14 Abs 1 Z 7 GWG 2011 der Marktgebietsmanager. Dabei ist in § 19 eine entsprechende Kooperation des Marktgebietsmanagers mit dem Verteilergebietsmanager bei der Erstellung dieses Planes zu vorgesehen.

Im Rahmen der langfristigen und integrierten Planung gemäß § 22 Abs 1 Z 2 GWG 2011 ist eine Kohärenz zwischen dem gemeinschaftsweiten Netzentwicklungsplan und dem koordinierten Netzentwicklungsplan gemäß §§ 63ff GWG 2011 herzustellen. Derzeit findet allerdings die NE3 (und auch die NE2⁶) noch keine Berücksichtigung im Netzentwicklungsplan. Dies müsste somit in die gesetzliche Regelung des GWG 2011 integriert werden, es bieten sich hier die Bestimmungen betreffend Verteilernetze (§§ 58 bis 61 GWG 2011) an, wobei eben nunmehr Netzentwicklung im weiteren Sinn nämlich einschließlich der Stilllegung zu berücksichtigen ist. Im GWG müssten dann auch die Kohärenz mit den Netzentwicklungsplänen Strom hergestellt werden.

3.1.2 Energieraumplanung und kommunale Wärmeplanung

Die zeitliche Verfügbarkeit von alternativen erneuerbaren Energieträgern bei der Erstellung der Stilllegungsplanung ist von großer Bedeutung, welche sowohl den Raum-/Prozesswärme Bedarf als auch Bestand-/Neubauten umfasst. Die Grundlage für diese Informationen sollten aus der Energieraumplanung und/oder kommunalen Wärmeplanung stammen. Tabelle 2 stellt die Empfehlungen für diesen Themenbereich dar.

**Tabelle 2 Energieraumplanung und kommunale Wärmeplanung -
Empfehlungen**

Thema	Empfehlung
Energieraumplanung und kommunale Wärmeplanung	Verpflichtung/Beanreizung für Städte/Gemeinden zur Erstellung von kommunalen Wärme-/Kälteplänen (Bestands-/Neubauten; Raumwärme/Prozesswärme) durch Städte/Gemeinden. Die Pläne sollen auch von mehreren Gemeinden gemeinsam erstellt werden können. Zusammenarbeit u.a. mit Gasverteiler-netzbetreiber bei der Erstellung durch die Städte/Gemeinden

⁶ Für die NE2 könnte in Erwägung gezogen werden, die Planung in die langfristigen und integrierten Planung gemäß § 22 Abs 1 Z 2 GWG 2011 zu integrieren. Dies könnte deshalb angebracht sein, dass die Leitungen der NE1 und NE2 tendenziell eine ähnliche Funktion (regionaler Transport) aufweisen.

ERFORDERLICHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE STILLLEGUNG VON TEILEN DES GASVERTEILERNETZES

Thema	Empfehlung
Unterstützung bei Erstellung Energieraumplanung / kommunale Wärmeplanung	Unterstützung der Gemeinden/Städte durch finanzielle/Knowhow Ressourcen durch Bund/Länder. Einheitlichkeit der Pläne durch Leitfäden, Unterstützungstools, etc. sicherstellen
Daten für kommunale Wärmeplanung und Stilllegungsplanung	Digitale Datenbanken für Erstellung von kommunalen Wärmeplänen und Zugriff für (Wechselwirkung mit) Daten für Stilllegungsplanung. Erhöhung der Datenqualität durch Verschneidung der Daten von Energieversorger
Behördliche Vorgaben im Zusammenhang mit Stilllegung	Überführung von EU-Vorgaben zu fossilem Gasausstieg in Bundesgesetze, Landesgesetze und Städte/Gemeinde Gesetze

Quelle: Frontier Economics/BEURLE/AIT

Zum Thema Energieraumplanung ist festzuhalten, dass dieses wohl keine Thematik des GWG 2011 ist, sondern inhaltlich über dessen Regelungsgegenstand hinausgeht. Schließlich ist hier auch die Wärmeplanung oder die Elektrizitätsplanung (Elektrizität kann für die Wärmegewinnung entsprechend eingesetzt werden) zu berücksichtigen, was zeigt, dass hier die verfassungsrechtliche Kompetenz, die für das GWG 2011 besteht, wohl nicht ausreichend ist. Vielmehr wird es sich bei der Wärmeplanung voraussichtlich um eine „Querschnittsmaterie“ handeln, die womöglich der Raumordnung („*planmäßige und vorausschauende Gestaltung eines bestimmten Gebietes in Bezug auf seine Verbauung insb. für Wohn- und Industriezwecke einerseits und für die Erhaltung von im Wesentlichen unbebauten Flächen andererseits*“) zuzurechnen ist. Dies ist zwar nicht ganz eindeutig, doch würde es bejahendenfalls analog zur Raumordnung nach Art15 Abs1 B-VG dann in Gesetzgebung und Vollziehung den Ländern zuzuordnen sein.

Angesichts der hier bestehenden Unsicherheit ist eine neu zu gestaltende kommunale Wärmeplanung wohl mittels verfassungsrechtlicher Regelung dem Bund oder den Ländern zuzuweisen. Dabei wird auch sichergestellt, dass Prozess-/Raumwärme ebenso wie Bestands-/Neubauten in dem Zusammenhang erfasst sind. Die Erstellung der kommunalen Wärmepläne ist durch die Städte und Gemeinden durchzuführen, wobei hier von Bund/Länder Unterstützung durch Know-how (Leitfäden, Unterstützungstools) sowie finanzieller Art sinnvoll sind.

Jedenfalls müsste der Gesetzgeber auch den Grad der Verbindlichkeit der Energieraumplanung sowie kommunalen Wärmeplanung festlegen.

3.2 Verweigerung der Anschlusspflicht und Kündigung von Gasnetzanschlüssen

3.2.1 Verankerung im GWG

Tabelle 3 fasst mögliche Barrieren im Zusammenhang mit der Verweigerung und Kündigung des Gasnetzanschlusses zusammen und enthält Empfehlungen, wie diese Barrieren überwunden werden können.

Tabelle 3 Verweigerung und Kündigung des Gasnetzanschlusses – mögliche Barrieren und Empfehlungen

Thema	Beschreibung
§59 (2) GWG „Allgemeine Anschlusspflicht“	Umsetzung der Bestimmungen aus der GasmarktRL zu Verweigerung und Kündigung eines Gasnetzanschlusses. Für die Verweigerung der Anschlusspflicht bietet sich die Modifikation des § 59 Abs 2 GWG 2011 an. Die Ermöglichung des Rechts auf Kündigung eines bestehenden Gasnetzanschlusses kann durch einen neuen § 59a GWG 2011 geregelt werden.
GasmarktRL – Konsultation der betroffenen Netznutzer und relevanter Stakeholder	Konsultation bei „Erstellung des Stilllegungsplans“ und bei der gesetzlichen Umsetzung Auflistung von weiteren relevanten Interessensvertretungen zusätzlich zu den Sozialpartnern sinnvoll
GasmarktRL – ausreichende Vorlaufzeit	Bei erstmaliger Umsetzung der GasmarktRL längere Vorlaufzeiten und in der Folge schrittweise Reduktion. Betroffene Netzkunden sollten zumindest einmal jährlich informiert werden, wobei auch über den Fortschritt bei der Verfügbarkeit von alternativen Energieträgern berichtet wird
GasmarktRL – Information der Endkunden und Zugang zu ausreichender Beratung	Gasverteilernetzbetreiber mit Erstinformation der Endkunden betrauen. In der Folge sollte eine „öffentliche Stelle“ mit regionaler Nähe zu den betroffenen Gasnetzkunden als Anlaufstelle dienen (z.B. Städte/Gemeinden, in deren Ortsgebiet eine Gasstilllegung erfolgt, und/oder Energieberatungsstellen als „One-Stop-Shop“)
GasmarktRL – Schutz für schutzbedürftige Kunden	Abfederung durch direkte Unterstützung von schutzbedürftigen Kunden bei Heizungstausch bzw. Gasherdaustausch sowie bei indirekten Auswirkungen durch Sozialtransfers
Entschädigung für Netznutzer	<i>Mögliche Option: Entschädigungsanspruch, der sich am Restwert der Gasendkundenanwendung orientiert. Adressat der Entschädigung nicht Gasverteilernetzbetreiber, sondern öffentliche Hand</i>
Förderungen für Investitionen in alternative Endanwendungen	<i>Mögliche Option: „Stilllegungszuschlag“ und „degressive Ausgestaltung“ der Förderung</i>

Quelle: *Frontier Economics/BEURLE/AIT*

Die GasmarktRL sieht für Gasverteilernetzbetreiber unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit der Verweigerung und Kündigung eines Gasnetzanschlusses vor. Dazu sind Anpassungen im nationalen Recht erforderlich.

Für die nationale Umsetzung der Verweigerung der Anschlusspflicht und die Kündigung des Gasnetzanschlusses muss der §59 GWG 2011 angepasst werden. Dabei sind die Voraussetzungen der GasmarktRL (Tabelle 3) zu berücksichtigen.

Für die Verweigerung der Netzanschlusspflicht (bei Vorliegen eines konsultierten und genehmigten Stilllegungsplans) bietet sich die Modifikation des § 59 Abs 2 GWG 2011 an („Die allgemeine Anschlusspflicht gemäß Abs 1 besteht dann nicht, wenn....“). Die Ermöglichung des Rechts auf Kündigung eines bestehenden Gasnetzanschlusses (bei Vorliegen eines konsultierten und genehmigten Stilllegungsplans) kann durch einen neuen § 59a GWG 2011 geregelt werden. Das Konsultationsverfahren unter der Einbeziehung der Interessenvertretungen kann z.B. in den Kapiteln §§ 58 - 61 GWG 2011 und die Informationspflicht gegenüber Interessensvertretungen von Endkunden z.B. in den Kapiteln §§ 58 - 61 GWG 2011 integriert werden. Der Schutz der schutzbedürftigen Kunden kann als Auffangmaßnahme im GWG 2011 oder in einem anderen Gesetz (mit Verweis aus dem GWG heraus) geregelt werden.

Für den Fall, dass ein Entschädigungsanspruch für die von einer Trennung des Gasnetzanschlusses betroffenen Gasnetzkunden vorgesehen wird, bietet es sich an, diesen im GWG im Zusammenhang mit der Trennung von Gasnetzanschlüssen zu regeln. Wenn sich der Entschädigungsanspruch allerdings beispielsweise gegen den Bund richtet, wäre es wohl systemwidrig hier Voraussetzung, Höhe des Entschädigungsanspruchs, Entschädigungsberechtigte, etc. im GWG zu regeln, vielmehr würde es sich anbieten hier eine gesonderte gesetzliche Grundlage zu schaffen.

3.2.2 Kündigung von Gasnetzanschlüssen – Anpassungen in anderen Rechtsmaterien

Um die Voraussetzungen für einen Austausch von auf fossilem Gas basierten Technologien für die Raumwärme zu erleichtern bzw. zu schaffen, sind Anpassungen im Wohnrecht erforderlich.

Eine etwaig erforderliche Regulierung der Fern-/Nahwärme, über die derzeitigen Anwendungen gemäß Preisgesetz 1992 hinausgehend, würde systematisch und auch kompetenzrechtlich wohl außerhalb des GWG erfolgen. Zieht man hier als kompetenzrechtliche Grundlage die Energieraumplanung heran, könnte dies sonst Ländersache sein. Wie oben festgehalten ist eine eigene verfassungsrechtliche Grundlage hier wohl zweckmäßig.

3.3 Stilllegung und Netzkosten – Implikationen für nationales Recht und Regulierung

3.3.1 Betriebspflicht – Anpassungen im GWG

Die Möglichkeit der Stilllegung von Gasleitungen erfordert die Notwendigkeit der Relativierung der Gewährleistung einer „allgemeinen“ Betriebs- und Ausbaupflicht durch den Gasverteilternetzbetreiber z.B. durch eine Anpassung des Aufgaben-/Pflichten-Katalogs in § 58 GWG 2011.

3.3.2 Rückbauverpflichtung und Minimierung der Stilllegungskosten – Anpassungen im GWG

Im Hinblick auf die technischen Maßnahmen für die stillgelegten Leitungen erscheint eine generelle Bestimmung, dass in der Netzebene 3 (bzw. Netzebene 2) im Falle einer Stilllegung eine Versiegelung und Inertisierung ausreichend ist, sinnvoll. Der § 141 (4) GWG 2011 müsste dahingehend angepasst werden, dass bei Nicht-Vorliegen einer privatrechtlichen Vereinbarung, die den Rückbau ausschließt, eine Duldungspflicht für (versiegelte) Gasleitungen von privaten und öffentlichen Eigentümern besteht, sofern von diesen keine Gefahren ausgehen und der Grundstückseigentümer dadurch nicht unangemessen belastet wird.⁷

3.3.3 Netzkosten im GWG im Zusammenhang mit der Stilllegung von Gasleitungen – Anpassungen im GWG

Die Stilllegung von Gasleitungen bedingt Stilllegungskosten und kann zu „Stranded Costs“ führen. §79 GWG legt die Grundsätze der Kostenermittlung für Verteilernetzbetreiber fest. Es könnte hier in Erwägung gezogen werden, explizit zu ergänzen, dass die dem „Grunde und der Höhe nach angemessenen Kosten“ auch jene im Zusammenhang mit der Stilllegung von Gasleitungen umfassen. Bei §79 GWG könnte auch die Umsetzung der Vorgabe der GasmarktRL erfolgen, wonach die Regulierungsbehörde einen Leitfaden zur Berücksichtigung von „Stranded Costs“ durch eine Anpassung der Abschreibungsmethodik in Konsultation mit den Gasverteilternetzbetreibern und Interessensvertretungen der Gasnetzkunden erstellen soll.⁸ Anstelle eines Leitfadens sind hier allerdings weitreichendere verbindliche Vorgaben durch die Regulierungsbehörde in Erwägung zu ziehen.

⁷ Das BMWK hat für Deutschland im „Green Paper Transformation Gas-/Wasserstoff-Verteilernetze“ (März 2024) so einen Vorschlag gemacht.

⁸ Im Lichte der Entscheidung des EuGH vom 2.9.2021 Rs C-718/18 könnte dies auch die Regulierungsbehörde im Rahmen der Tariffestsetzung berücksichtigen.

3.3.4 Regulierung und Stilllegung – Anpassung beim Regulierungssystem

Für die Regulierungssystematik der Gasverteilternetzbetreiber können Anpassungen bzw. Weiterentwicklungen bei nachfolgenden Themen geprüft werden.

Bestandsinvestitionen und „Stranded Costs“

Die aktuelle Regulierungssystematik lässt für Bestandsinvestitionen, d.h. Investitionen, die vor Beginn der Regulierungsperiode getätigt wurden, die Verwendung von unternehmensspezifischen Abschreibungsdauern zu. Dies kann als Ausgangspunkt für weitere Überlegungen dienen, die eine höhere Flexibilität der Abschreibungsdauer bzw. -methodik ermöglichen. Konkret könnte dies bedeuten, bei Bestandsinvestitionen flexible Abschreibungsdauern sowie flexible Abschreibungsmethoden zu prüfen. Diese Flexibilität kann zwischen den Gasverteilternetzbetreibern (aber auch innerhalb eines Gasverteilternetzbetreibers) unterschiedlich ausgestaltet sein, um die jeweiligen Gegebenheiten bestmöglich abbilden zu können.⁹

Diese Maßnahme dient dazu bestehende Kosten (basierend auf der Abschätzung des Buchwertes der Gasverteilternetzanlagen NE 3 für das Jahre 2022 in Höhe von ca. 2,3 Mrd.€) auf die aktuellen und künftigen Netznutzer zu verteilen. Eine volkswirtschaftliche Netzkosteneinsparung im Zusammenhang mit der Stilllegung des Gasverteilternetzes ist damit nicht verbunden.

Neuinvestitionen und „Stranded Costs“

Die aktuelle Regulierungssystematik sieht für Neuinvestitionen von Gasleitungen eine verkürzte Abschreibungsdauer (20 Jahre) vor. Analog zu den Bestandsinvestitionen können auch hier Überlegungen angestellt werden, inwieweit ein größeres Maß an Flexibilität bei der Abschreibungsdauer bzw. -methodik zweckmäßig ist.

Neuinvestitionen, die im Laufe einer Regulierungsperiode getätigt werden, unterliegen in den bisherigen Regulierungssystematiken einer ex-post Prüfung durch den Effizienzvergleich, der im Zuge der jeweils nächsten Regulierungsperiode durchgeführt wird. Unter den Rahmenbedingungen von Stilllegungen verschiebt sich der Fokus allerdings auf die Prüfung der „Notwendigkeit“ von Neuinvestitionen, d.h. eine ex-ante Prüfung bevor die Investitionen tatsächlich anfallen. Dieser neue Fokus bedeutet, dass die Regulierung ggf. stärker auf Plankosten (zumindest für Investitionen) ausgerichtet werden müsste und für die Prüfung der

⁹ Bundesnetzagentur hat am 6. März 2024 ein Festlegungsverfahren zur Anpassung der kalkulatorischen Nutzungsdauern und Abschreibungsmethoden für Erdgasleitungen („KANU 2.0“) gestartet. Dabei werden verschiedene Modelle zur Verkürzung der Nutzungsdauern für Bestandsanlagen sowie zur Schaffung von mehr Flexibilität bei den Abschreibungsmethoden konsultiert. Die Konsultation endet am 28. März 2024 (https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/GBK/Methoden_Ebene2/start.html#FAQ1007866).

„Notwendigkeit und Kosteneffizienz“ neue Methoden (z.B. Wirkung auf technische Risikokennzahlen, Unit-Cost Analysen) zur Anwendung gelangen.

In der aktuellen Regulierungssystematik ist ein Kostenpfad für die Betriebskosten vorgesehen. Ein Abtausch zwischen Instandhaltungsaufwand und Ersatzinvestitionen wird dadurch erschwert. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht kann in bestimmten Situationen die Möglichkeit eines Abtausches von Instandhaltungsaufwand und Ersatzinvestitionen sinnvoll sein.

E-Control hat in der 5. Regulierungsperiode (2024-28)¹⁰ für Stromverteilernetzbetreiber erstmalig die Möglichkeit zugelassen, dass Netzbetreiber Verschiebungen zwischen Investitionen und Betriebskosten unter bestimmten Bedingungen auch während der Regulierungsperiode geltend machen können. Für die Gasverteilernetzbetreiber könnte die Logik dieses Mechanismus dahingehend adaptiert werden, dass diese während der Regulierungsperiode einen effizienten Abtausch zwischen Instandhaltungsaufwand und -investitionen darlegen können und einen Teil des Effizienzgewinnes einbehalten können. Der Effizienzgewinn kann dabei im Kostenunterschied zwischen der Lösung basierend auf Betriebskosten und der Lösung basierend auf Investitionskosten für die Instandhaltung bestimmt werden.

Die Maßnahmen im Zusammenhang mit Neuinvestitionen bewirken eine volkswirtschaftliche Netzkosteneinsparung bei der Stilllegung des Gasverteilernetzes.

Betriebskosten und Stilllegung

In der aktuellen Regulierungssystematik wird ein möglicher kostensenkender Effekt durch Stilllegungen von Gasleitungen bzw. dem Rückgang der Netzkunden auf die Betriebskosten nicht abgebildet. Grundsätzlich gilt, dass nur ein bestimmter Teil der Betriebskosten aufgrund von Stilllegungen und/oder Rückgang von Netznutzern wegfällt. Der andere Teil der Betriebskosten ist kurzfristig „fix“ und kann nur langsamer abgebaut werden.

Es bestehen unterschiedliche Instrumente, um Netzkunden an Kostensenkungen aufgrund einer Reduktion der Versorgungsaufgabe teilhaben zu lassen. Zunächst kommt einer Verkürzung der Regulierungsperiode in Betracht, wodurch Kostenreduktionen frühzeitiger an die Netzkunden weitergegeben werden können. Der Nachteil besteht darin, dass durch die Verkürzung der Regulierungsperiode auch der Anreiz für Kostensenkungen durch den Gasverteilernetzbetreiber sinkt, da er kürzer von Kostensenkungen profitieren kann. Ein anderes Instrument stellt die (Wieder-)Einführung eines Betriebskostenfaktors dar, der negative Werte annehmen kann. Die Höhe der negativen Werte sollte sich dabei an den „variablen“ Betriebskosten, die beispielsweise durch die Stilllegung unmittelbar wegfallen orientieren. Eine weitreichendere Anpassung stellt ein Umstieg auf Plankosten für Betriebskosten dar. Die Plankosten können dabei in Netzaktivitäten (z.B. Instandhaltung,

¹⁰ E-Control, S. 89. Regulierungssystematik für die fünfte Regulierungsperiode der Stromverteilernetzbetreiber: 1. Jänner 2024 - 31. Dezember 2028; S.89; Oktober 2023.

Netzplanung, kundenbezogene Services, Overhead) gegliedert werden, wobei für die einzelnen Netzaktivitäten „Kostentreiber“ bestimmt werden können. Ein Vergleich der Kosten für die Netzaktivitäten mit den Kostentreibern kann einerseits für die Prüfung der Angemessenheit der Kosten und andererseits für die Bestimmung von „Volumentreiber“ für diese Netzaktivitäten verwendet werden (d.h. die Plankosten für Netzaktivitäten ergeben sich aus dem „Volumen“ multipliziert mit einem Unit Cost-Wert je Einheit Volumen).¹¹

Die Maßnahme im Zusammenhang von Neuinvestitionen bewirkt eine volkswirtschaftliche Netzkosteneinsparung bei der Stilllegung des Gasverteilernetzes. Derzeit betragen die Betriebskosten aller Gasnetze auf NE 3 in Österreich ca. 200 Mio. €/a.

Stilllegungskosten

Bei der Kostenermittlung werden aktuell keine finanziellen Mittel für die Deckung künftiger Stilllegungskosten berücksichtigt. Zur Verteilung von künftigen Stilllegungskosten auf die aktuellen und künftigen Netznutzer könnte zukünftig eine laufende, an die erwartete Entwicklung des Gasbedarfs angelehnte Dotierung einer zweckgebundenen Rückstellung für Stilllegungskosten in Erwägung gezogen werden. Die Stilllegungskosten müssen dabei der Höhe nach angemessen sein, d.h. es dürfen nur „effiziente“ Stilllegungskosten erfasst werden.

Eine Minimierung der Stilllegungskosten hat eine positive Auswirkung auf die absolute Höhe der volkswirtschaftlichen Netzkosteneinsparung bei der Stilllegung der Gasverteilernetze.

3.4 Stilllegung und Netzentgelte – Implikationen für nationales Recht und Regulierung

Die Art. 57 (6) GasmarktRL sieht vor, dass Regulierungsbehörden „**Leitlinien** für einen strukturellen Ansatz bezüglich der Abschreibung solcher Anlagen und der **Festlegung der Entgelte**“ erstellen sollen. Dabei können unterschiedliche Themenbereiche bei der Erarbeitungen der Leitlinien geprüft werden. Eine Anpassung des GWG hängt davon ab, welche Anpassung bei den Netzentgelten gemacht werden, z.B. eine stärkere regionale Differenzierung der Systemnutzungsentgelte erfordert eine Anpassung des §84 (2) Zif 3 GWG.

3.5 Stilllegung und Asset Transfer

Was die Umwidmung von Gasleitungen auf H2 betrifft, so wäre es wohl Sache des Gesetzgebers des GWG oder aber der Regulierungsbehörde,¹² dazu festzulegen, wie diese

¹¹ Aus dem Zusammenwirken von Anpassungen für Bestandsinvestitionen, Neuinvestitionen sowie Betriebskosten kann sich zusätzlich ein Anpassungsbedarf beim Effizienzvergleich ergeben, wie er in der aktuellen Regulierungssystematik angewandt wird.

¹² Vgl. EuGH vom 2.9.2021 Rs C-718/18

ERFORDERLICHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE STILLEGUNG VON TEILEN DES GASVERTEILERNETZES

zu bewerten sind. In diesem Zusammenhang wäre es zielführend H2 ebenso wie Erdgas im GWG zu regeln und somit einer einheitlichen Regulierung zu unterwerfen.

Impressum

Medieninhaber, Verleger und Herausgeber:

Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt,
Energie, Mobilität, Innovation und Technologie,
Radetzkystraße 2, 1030 Wien

Autorinnen und Autoren:

Aria Rodgarkia-Dara (Frontier Economics Ltd.),
Christoph Gatzen (Frontier Economics Ltd.),
Stefan Reuter (AIT), Alfred Schuch (AIT), Paul
Oberndorfer (BEURLE)
Gesamtumsetzung: Frontier Economics Ltd., Köln,
2024.

Frontier Economics Ltd ist Teil des Frontier Economics Netzwerks, welches aus zwei unabhängigen Firmen in Europa (Frontier Economics Ltd) und Australien (Frontier Economics Pty Ltd) besteht. Beide Firmen sind in unabhängigem Besitz und Management, und rechtliche Verpflichtungen einer Firma erlegen keine Verpflichtungen auf die andere Firma des Netzwerks. Alle im hier vorliegenden Dokument geäußerten Meinungen sind die Meinungen von Frontier Economics Ltd.