

U 113/2022 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslaget till rådets förordning om ökad solidaritet genom bättre samordning av gasinköp, utbyte av gas över gränserna och tillförlitliga prisriktvärden

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 18 oktober 2022 till en förordning om ökad solidaritet genom bättre samordning av gasinköp, utbyte av gas över gränserna och tillförlitliga prisriktvärden (COM(2022) 549 final) samt en promemoria om förslaget.

På grund av den brådskande situationen lämnades först en E-skrivelse (E 140/2022 rd) om förslagen, som koordinerats inom statsrådets samordningssystem.

U-skrivelsen innehåller inte några nya ståndpunkter i förhållande till E-skrivelsen.

Helsingfors den 9 februari 2023

Näringsminister Mika Lintilä

Konsultativ tjänsteman Maria Kekki

9.2.2023

FÖRSLAG TILL RÅDETS FÖRORDNING OM ÖKAD SOLIDARITET GENOM BÄTTRE SAMORDNING AV GASINKÖP, UTBYTE AV GAS ÖVER GRÄNSERNA OCH TILLFÖRLITLIGA PRISRIKTVÄRDEN**1 Bakgrund**

Såväl Europeiska rådet¹ och energiministrarna² som Europaparlamentet³ har begärt att kommissionen lägger fram ett förslag om insatser för att samordna solidariska åtgärder, säkerställa gasförsörjningstryggheten, stabilisera prisnivån och stödja hushåll och företag som lider av de höga energipriserna. Dessutom har kommissionens ordförande *von der Leyen* föreslagit en fyrdelad plan för att hantera krisen på gasmarknaden. Planen går ut på att hålla gaspriserna nere utan att äventyra försörjningstryggheten för gas, begränsa marknadspriset på naturgas genom samarbete mellan medlemsstaterna, begränsa gasprisets inverkan på elpriset, bevara jämlika förhållanden på den inre marknaden och påskynda övergången till självförsörjning i energisektorn.

Den 18 oktober 2022 lade kommissionen fram ett s.k solidaritetspaket för gas, som inbegriper ett förslag till förordning (COM (2022) 549 final) och ett meddelande om solidaritet inom gasförsörjningen (COM (2022) 553 final), kommissionens meddelande om EU:s handlingsplan för digitaliseringen av energisystemet (COM (2022) 552 final) och ett förslag till rådets rekommendation om den kritiska infrastrukturens motståndskraft (COM(2022) 551 final). Avsikten är att denna helhet ska förbereda EU inför den kommande vintern, stabilisera energimarknaden och främja försörjningstryggheten för energi. Regeringen kommer att informera riksdagen separat om kommissionens meddelande om EU:s handlingsplan för digitaliseringen av energisystemet och förslaget till rådets rekommendation om den kritiska infrastrukturens motståndskraft. Förslaget till förordning bygger delvis på Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1938 om åtgärder för att säkerställa försörjningstryggheten för gas och om upphävande av förordning (EU) nr 994/2010 (gasförsörjningsförordningen).

På grund av Rysslands anfallskrig har många nya åtgärdsförslag och ny lagstiftning lagts fram i EU för att säkerställa försörjningstryggheten för gas och el och hantera effekten på priserna.

Kommissionen har lagt fram följande meddelanden och förslag:

– den 8 mars 2022 meddelandet RePowerEU (COM(2022) 108 final, E-skrivelse E 30/2022 rd) om energipriserna och försörjningstryggheten för energi.

¹ Inofficiellt möte, Prag 6.10.2022

² Inofficiellt möte, 12.10.2022

³ EP Resolution of 5 October 2022 on the EU's response to the increase in energy prices in Europe (2022/2830(RSP))

– den 23 mars 2022 ett meddelande om alternativ för omedelbara åtgärder i fråga om elpriserna och förberedelser inför nästa vinter i fråga om gas (COM(2022) 138 final, E-skrivelse E 42/2022 rd), där kommissionen föreslog gemensamma gasinköp.

– den 23 mars 2022 ett förslag till förordning om en skyldighet att fylla på EU:s gaslager (COM(2022) 135 final, U-skrivelse U 31/2022 rd). Förordningen om gaslagring (EU) 2022/1032 trädde i kraft den 1 juli 2022.

– paketet RePowerEU den 18 maj 2022 (COM(2022) 230 final, E-skrivelse E 68/2022 rd), som innehåller flera lagstiftnings- och policyförslag för att fasa ut EU:s beroende av rysk energi.

– den 20 juli 2022 ett s.k. vinterberedskapspaket för gasförsörjningen, som består av ett meddelande, ett lagförslag och en gasminskningsplan (COM(2022) 360 final, (COM(2022) 361 final, E-skrivelse E 98/2022 rd). Förordning (EU) 2022/1369 om samordnade åtgärder för att minska efterfrågan på gas trädde i kraft den 9 augusti 2022.

– den 14 september 2022 ett förslag till rådets förordning om en krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna (s.k. förordning om energipriser, COM(2022) 473 final, E-skrivelse E 113/2022 rd). Rådets förordning (EU) 2022/1854 trädde i kraft den 8 oktober 2022.

Dessutom har EU-ländernas högsta energidirektörer diskuterat gemensamma inköp av gas den 7 april, den 29 april och den 7 juli 2022, och en regional samarbetsgrupp för Finland och de baltiska staterna inrättades den 15 juli 2022 för att främja gemensamma inköp av gas. Samarbetet med tillförlitliga leverantörer har också intensifierats för att ersätta den ryska gasen.

Kommissionen anser att situationen trots dessa åtgärder fortsättningsvis är mycket utmanande. Priserna på gasmarknaden är höga och varierar kraftigt. Man kan inte heller utesluta risken för ytterligare störningar exempelvis i form av sabotage. Kommissionen bedömer att spänningarna på gasmarknaden sannolikt kommer att fortsätta hela den kommande vintern. Att säkerställa gasförsörjningen inför vintersäsongen är en central fråga på EU-nivå.

2 Förslagets syfte

Det förslag till förordning som ingår i solidaritetspaketet för gas är en av åtgärderna för att hantera den exceptionella situationen på energimarknaden till följd av Rysslands attack mot Ukraina. Efter att Ryssland avbröt gasleveranserna till Europa via gasledningen Nord Stream 1 har läget på gasmarknaden i Europa försvårats ytterligare.

Syftet med den föreslagna förordningen är att mildra det höga gasprisets effekter genom att ta itu med efterfrågan och tillgången, säkerställa försörjningstryggheten i hela EU och öka solidariteten. Problemen med tillgången på gas har lett till starkt stigande energipriser och svängningar i priserna på gas och el. De höga energipriserna minskar invånarnas köpkraft och företagens konkurrenskraft.

Avsikten är att den föreslagna förordningen ska stärka gasförsörjningstryggheten även efter denna vinter. Trots att de europeiska gaslagren är väl fyllda inför vintern 2022–2023 kan det visa sig bli svårare att skaffa gas för följande vinter. Det är mycket osannolikt att Europa får gas i rörledning från Ryssland, och dessutom ska gaslagren enligt EU:s gaslagringsförordning fyllas på till 90 procent av kapaciteten.

Snabba och samordnade insatser på EU-nivå behövs också för att kunna reagera på att Ryssland använder gasleveranser som vapen och för att manipulera marknaden. Oberoendet av rysk gas

har blivit allt viktigare. Åtgärder har vidtagits för att minska beroendet till exempel genom att minska förbrukningen och förbättra energieffektiviteten, men i sista hand är det också avgörande att gas kan skaffas från alternativa källor.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Samordning och gemensamma inköp av gas

Gemensamma inköp av gas är ett sätt att utnyttja EU:s gemensamma marknadsstyrka på den globala marknaden för att trygga gasinköp till globalt konkurrenskraftiga priser. Då förhindrar man också att medlemsstaterna bjuder över varandra, och underlättar samtidigt situationen för små medlemsstater med sämre köpkraft.

Det föreslås att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att naturgasföretag inom deras jurisdiktion deltar i processen för aggregering av efterfrågan som ett sätt att uppnå de fyllnadsmål som anges i artikel 6a i förordningen om gaslagring (EU) 2017/1938. Medlemsstater som inte har några underjordiska gaslager, såsom Finland, ska kräva att deras naturgasföretag deltar i den föreslagna processen för aggregering av efterfrågan som organiseras av tjänsteleverantören med gasvolymerna som motsvarar minst 15 procent av de gränsöverskridande fyllnadsskyldigheter som avses i artikel 6c.1 i förordningen om gaslagring.

Naturgasföretag eller gasförbrukande företag som är föremål för unionens restriktiva åtgärder enligt artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), i synnerhet på grund av Rysslands anfallskrig mot Ukraina, eller som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av aktörer som omfattas av sådana restriktiva åtgärder, ska inte kunna delta i processen för aggregering av efterfrågan. Inte heller företag som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av eller agerar på vägnar av eller på uppdrag av Ryska federationen eller dess regering, eller juridiska personer som är etablerade i Ryssland, ska få delta i processen för aggregering av efterfrågan. Dessutom ska avtalsförpliktelser införas för att säkerställa att dessa företag som utesluts från aggregering av efterfrågan inte har tillgång till medel som härrör från mekanismen för gemensamma inköp. Enligt förslaget ska naturgas med ursprung i Ryssland som förs in i medlemsstaterna eller i energigemenskapen via vissa entrypunkter som anges närmare i förordningen (bl.a. Imatra) inte omfattas av gemensamma inköp.

Enligt villkoren i förordningen är det den utvalda tjänsteleverantörens uppgift att organisera gemensamma inköp av gas. Det är frivilligt att delta i gemensamma inköp. Alla naturgasföretag och gasförbrukande företag som är etablerade inom EU eller i en stat som hör till energigemenskapen får delta.

Dessutom åläggs naturgasföretag eller gasförbrukande företag genom förordningen att underrätta kommissionen om de har för avsikt att ingå ett gasleveransavtal eller ett samförståndsavtal. Företagen ska också underrätta kommissionen när de ingår sådana avtal. Om kommissionen anser att planerade gasinköp som görs av naturgasföretag eller gasförbrukande företag eller myndigheter kan ha en negativ inverkan på de gemensamma inköpen, den inre marknaden, försörjningstryggheten eller energisolidariteten får kommissionen enligt förslaget rekommendera att den relevanta medlemsstaten vidtar lämpliga åtgärder för att undvika dessa konsekvenser.

Åtgärder för effektivare användning av LNG- och lagringsanläggningar

Förslaget till förordning innehåller bestämmelser som syftar till att effektivisera användningen av LNG- och lagringsanläggningar. Bestämmelserna gäller återsäljning av avtalad kapacitet på andrahandsmarknaden, öppenhet i LNG-terminalernas och lagringsoperatörernas verksamhet

samt utnyttjande av oanvänd bokad kapacitet. De föreslagna bestämmelserna anses huvudsakligen vara tekniska.

Begränsning av energipriserna och förhindrande av orimliga prissvängningar på derivatmarknaden

Kommissionen föreslår en tillfällig mekanism för att begränsa prisernas intradagsrörelser för energirelaterade derivat. Enligt förslaget ska handelsplatser där energirelaterade derivat handlas senast den 31 januari 2023 inrätta en mekanism för hantering av intradagsvolatilitet för dessa derivat. Mekanismen ska baseras på övre och nedre prisrestriktioner, och priser som överskrider eller underskrider dessa gränser får inte förekomma i handeln. Mekanismen för beräkning av prisrestriktionerna preciseras i förordningen. I detta sammanhang bör det noteras att förslaget inte är begränsat till gasderivat utan också tillämpas på elderivat.

Kommissionen föreslår också att rådet på förslag av kommissionen ska få införa en tillfällig mekanism för att begränsa alltför höga gaspriser. Detta beslut ska innehålla en dynamisk marknadskorrigeringsmekanism för naturgasransaktioner på handelsplatsen TTF. Andra handelsplatser i unionen kan enligt förslaget kopplas till TTF:s korrigerade spotpris via en dynamisk priskorridor. I förordningen ställs det dock närmare villkor för införandet av denna mekanism. Den får till exempel inte äventyra unionens försörjningstrygghet för gas eller leda till en allmän ökning av gasförbrukningen. Mekanismen ska också upphävas om villkoren för införandet inte längre uppfylls eller om den orsakar marknadsstörningar.

Den föreslagna förordningen innehåller emellertid inget allmänt pristak för gas.

Det föreslås att kommissionen ska få befogenhet att anta genomförandeakter som specificerar enhetliga villkor för genomförandet av begränsningen av prisernas intradagsrörelser.

Prisriktvärde för LNG

Det föreslås att Europeiska byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (Acer) ska fastställa en daglig prisbedömning av LNG och offentliggöra prisuppgifterna. Från och med mars 2023 ska Acer offentliggöra ett dagligt prisriktvärde för LNG. Kommissionen föreslås få befogenhet att anta genomförandeakter som specificerar den tidpunkt då marknadsdata ska lämnas in.

Solidariska åtgärder i gasrelaterade nödsituationer

Kommissionen föreslår att definitionen av kunder som är skyddade med stöd av solidaritetsmekanismen enligt gasförsörjningsförordningen utsträcks till att omfatta den kritiska gasvolymen för försörjningstrygghet för elproduktionen. Skyldigheten att vidta gasrelaterade solidaritetsåtgärder enligt artikel 13 i gasförsörjningsförordningen utvidgas genom den föreslagna förordningen till att gälla inte bara medlemsstater som är direkt sammanlänkade med den begärande medlemsstaten, utan även övriga medlemsstater. Det här förutsätter att medlemsstaten har den infrastruktur som behövs, såsom LNG-anläggningar, för att transportera gasen till den medlemsstat som begärt solidaritetsåtgärder.

I förordningen föreskrivs det om standardregler för solidaritetstransporter av gas i fall där de berörda medlemsstaterna inte har ingått solidaritetsavtal enligt artikel 13.10 i gasförsörjningsförordningen. Enligt kommissionen har endast sex sådana bilaterala avtal ingåtts, och 40 avtal väntar fortfarande på att upprättas. Finland och Estland undertecknade i april ett bilateralt avtal

som för närvarande ratificeras. I den föreslagna förordningen fastställs standardregler för solidaritetsgas, inbegripet bestämmelser om ersättning och kostnadsfördelning för den gas som levereras solidariskt. Standardreglerna är dock sekundära i förhållande till befintliga solidaritetsavtal. Om den som begär och den som levererar gas som solidaritetsåtgärd inte separat kommer överens om ersättningen för gasen ska ersättningen enligt förslaget motsvara det genomsnittliga priset på gas i det tillhandahållande landet under de senaste 30 dagarna, eller motsvarande genomsnittliga pris på närmast tillgängliga virtuella handelsplats eller på en överenskommen marknadsplats under den senaste månaden.

Enligt förslaget till förordning får den medlemsstat från vilken solidariska leveranser begärs vägra att leverera gas om 1) Den inte själv har tillräckligt med gas för att försörja sina egna kunder som skyddas av solidaritetsmekanismen enligt gasförsörjningsförordningen, eller för att täcka den kritiska gasvolymen för försörjningstrygghet för elproduktionen, eller 2) om den inte har tillräcklig sammanlänkningskapacitet och inte har möjlighet att tillhandahålla LNG.

Minskad gasförbrukning

Den föreslagna förordningen möjliggör att medlemsstaterna i undantagsfall vidtar åtgärder för att minska icke nödvändig förbrukning hos kunder som är skyddade enligt gasförsörjningsförordningen. Sådana åtgärder kan bli aktuella särskilt när ett tillkännagivande har gjorts om en krisnivå enligt gasförsörjningsförordningen eller om unionsberedskap i enlighet med förordningen om samordnade åtgärder för att minska efterfrågan på gas ((EU) 2022/1369). Gasförbrukningen hos utsatta kunder föreslås dock inte minskas.

Förordningens ikraftträdande och giltighetstid

Det föreslås att förordningen ska träda i kraft dagen efter att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning. Artikel 14 om effektivare användning av överföringskapaciteten börjar tillämpas tre månader efter det att förordningen har trätt i kraft. Förordningen ska tillämpas under ett år från och med ikraftträdandet. Senast den 1 oktober 2023 ska kommissionen se över förordningen mot bakgrund av läget gällande gasförsörjningen till unionen, och får på grundval av den rapporten föreslå en förlängning av förordningens giltighetstid.

Kommissionens meddelande om EU:s åtgärder i energinödläget

Den 18 oktober 2022 lade kommissionen fram meddelandet ”Energikris: Tillsammans för EU genom förberedelser, inköp och skydd” (COM(2022) 553 final) i samband med detta förslag till förordning. I meddelandet redogörs för bakgrunden till förordningens förslag om att ingripa i höga energipriser, göra gemensamma inköp av gas och säkerställa försörjningstryggheten. När det gäller att ingripa i höga energipriser tar kommissionen också upp möjliga åtgärder för att begränsa de höga gasprisernas inverkan på elpriserna. I det avseendet anser kommissionen att ett pristak på gas som används för elproduktion bör övervägas på EU-nivå om vissa olösta frågor kan lösas på ett tillfredsställande sätt. Kommissionen konstaterar också att den stöder den nya arbetsgrupp som har inrättats av Acer och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) tillsammans med nationella tillsynsmyndigheter för energi- och finansmarknaderna för att gas övervaka utvecklingen på energimarknaden.

I fråga om åtgärderna för att spara gas och el konstateras det i meddelandet att kommissionen är redo att utlösa en EU-varning eller till och med se över målen för minskad efterfrågan på gas om frivilliga åtgärder för att minska efterfrågan visar sig vara otillräckliga för att garantera en tillräcklig gasförsörjning under vintern.

I meddelandet behandlas också motverkandet av effekterna av höga gaspriser. Kommissionen konstaterar att den ändrar den tillfälliga krisramen för statligt stöd för att ge medlemsstaterna större frihet att stödja företagen. Kommissionen planerar också att lägga fram två delegerade förordningar i enlighet med Europeiska värdepappers- och marknadsmyndighetens utlåtande för att mildra det ökade likviditetstrycket på icke-finansiella marknadsaktörer till följd av de höjda säkerhetskraven. På det här sättet vill kommissionen ingripa i de likviditetsproblem som pristoppar och extrem volatilitet på derivatmarknaden orsakar för energiföretagen. Statsrådet informerar riksdagen separat om kommissionens förslag om att ändra de delegerade förordningarna om centrala motparter. Kommissionen föreslår också ytterligare flexibilitet i sammanhållningspolitiken för 2014–2020. Kommissionen kommer också att ompröva åtgärderna och övergångstakten i RePowerEU för att påskynda omställningen från ryska fossila bränslen. Resultaten av bedömningen ska ligga till grund för kommissionens förslag om att stärka EU:s finansieringskapacitet för RePowerEU:s ändamål.

I sitt meddelande behandlar kommissionen också skyddet och optimeringen av infrastrukturen. I sitt paket den 18 oktober 2022 föreslog kommissionen förutom den ovan beskrivna förordningen också en rekommendation av rådet som ökar EU:s stöd för att stärka den kritiska infrastrukturens motståndskraft och säkerställer samordningen av beredskapen och reaktionen på EU-nivå samt intensifierar samarbetet kring infrastruktur som är förknippad med gränsöverskridande intressen. Kommissionen tar i sitt meddelande även upp behovet av information om den tillgängliga infrastrukturkapaciteten och föreslår i det sammanhanget verktyg för att optimera användningen av gas- och LNG-infrastruktur. Kommissionen påpekar dessutom att tillståndsförfarandena för förnybar energi tar för lång tid, och uppmanar lagstiftarna att snabbt komma överens om de förslag som i samband med planen RePowerEU lagts fram för att påskynda tillståndsförfarandena. Kommissionen är också redo att lägga fram ett särskilt förslag för att förenkla och förkorta de administrativa tillståndsförfarandena för vissa projekt för förnybar energi på ett samordnat sätt i hela EU.

I meddelandets slutord konstateras det att den rådande energikrisen är av rekordstor omfattning och kräver gemensamma extraordinära insatser i en anda av solidaritet i unionen. Enligt kommissionen är solidaritet och gemensamma insatser det effektivaste sättet att hantera den rådande krisen. Kommissionen anser att de nya krisåtgärderna utnyttjar den inre marknadens tyngd för försörjningstrygghet, överkomliga energipriser, hållbarhet och tillgång till samhällsviktiga tjänster för alla.

Riksdagen kommer att informeras med separata skrivelser om de eventuella kommande insatser som nämns i meddelandet.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Rättslig grund

Förslagets rättsliga grund är artikel 122.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), enligt vilken rådet på förslag av kommissionen i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna får besluta om lämpliga åtgärder med hänsyn till den ekonomiska situationen, särskilt om det uppstår allvarliga försörjningsproblem i fråga om vissa varor, särskilt på energiområdet, utan att det påverkar tillämpningen av övriga förfaranden som föreskrivs i fördragen. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet. Europaparlamentet deltar inte i beslutsförfarandet enligt artikel 122 i EUF-fördraget.

Rådets rättstjänst ansåg i fråga om återhämtningsinstrumentet i samband med covid 19-pandemin att artikel 122.1 ska läsas tillsammans med artikel 122.2 som en sammanhängande helhet. Artikel 122.2 hänvisar till osedvanliga händelser utanför medlemsstaternas kontroll. Enligt rättstjänsten ska dessutom en situation där artikel 122 tillämpas vara brådskande och svårigheterna allvarliga. De insatser som sätts in ska i sin tur vara exceptionella, tillfälliga och proportionerliga till lägets allvar. Insatserna ska vara av ekonomisk natur eftersom artikel 122 i EUF-fördraget hör till området för den ekonomiska politiken. Kommissionens aktuella förslag till förordning är ett svar på en akut kris på energimarknaden, och de föreslagna insatserna är exceptionella och tillfälliga. Insatserna kan också betraktas som proportionerliga i förhållande till energikrisens allvar.

Förordningen föreslås för att hantera en allvarlig störning i tillgången på energi, och i det avseendet är insatserna förenliga med artikel 122 i EUF-fördraget. Man har också identifierat ett behov av att vidta samordnade och tillfälliga åtgärder för att bättre hantera störningar på gasmarknaden under de kommande vintrarna. Kommissionen har också påpekat att det gällande regelverket enligt gasförsörjningsförordningen har utformats för att hantera kortvariga försörjningsstörningar. Därför behövs ytterligare tillfälliga åtgärder för att förhindra att långvariga problem i tillgången på gas orsakar mer omfattande störningar på marknaden.

Artikel 122 i EUF-fördraget förutsätter att åtgärderna vidtas i en anda av solidaritet mellan medlemsländerna, och solidaritetsprincipen är central i bedömningen av den rättsliga grundens lämplighet. Det aktuella förslaget anses uppfylla detta villkor särskilt tydligt. I synnerhet aggregeringen av efterfrågan vid gasinköp och de gemensamma inköpen uttrycker solidaritet eftersom konkurrensen mellan medlemsstaterna minskar och unionens gemensamma köpkraft stärks på den globala marknaden. De åtgärder som syftar till att stärka de föreslagna solidaritetsinsatserna kan också anses följa andan i artikel 122 i EUF-fördraget.

Statsrådet anser att förslagets rättsliga grund är korrekt.

Proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen

Kommissionen anser att de föreslagna insatserna överensstämmer med proportionalitetsprincipen. Ingreppet i marknadens funktion står i proportion till de rådande problemen och deras art och till de fastställda målen. De föreslagna åtgärderna är exceptionella och tillfälliga och vidtas för att snabbt hantera den aktuella krisen. De bygger också till stor del på befintlig reglering på marknaden.

Enligt förslaget är gemensamma inköp av gas frivilliga, och deltagandet i aggregering av efterfrågan är endast obligatoriskt i fråga om en gasvolym som anges närmare i förordningen. Dessutom kommer företagen att fortsätta vara avtalsparter i de gasleveranser som görs inom ramen för de gemensamma inköpen. Den föreslagna mekanismen kan därmed anses ingripa i marknadens funktion så lite som möjligt.

Den föreslagna skyldigheten för marknadsaktörer att underrätta Acer om LNG-transaktioner är enligt kommissionens förslag nödvändig för att ett prisriktvärde för LNG ska kunna fastställas. Hänsyn tas också till sekretessen för känslig affärsinformation.

Kommissionen anser att också förslagen om skyddade kunder är förenliga med proportionalitetsprincipen, då åtgärderna för att minska efterfrågan endast gäller exceptionella situationer enligt gasförsörjningsförordningen och åtgärderna inte omfattar särskilt utsatta kunder. Åtgärderna stänger inte heller av gasleveranserna till skyddade kunder.

Kommissionen anser att förslaget till förordning är i linje med subsidiaritetsprincipen eftersom samordnade insatser minimerar risken för problem till följd av störningarna i gasstillgången. Regleringen av de insatser som krävs anses vara effektivare på EU-nivå än på nationell nivå. Medlemsstaterna kan inte med självständiga åtgärder lika effektivt hantera ekonomiska svårigheter som följer av höga energipriser eller betydande störningar i energiförsörjningen.

Det går inte att inrätta ett prisriktvärde för LNG genom medlemsstaternas enskilda åtgärder, utan det är motiverat att göra det på EU-nivå. Den föreslagna förordningen ger dessutom medlemsstaterna rörelsefrihet när det gäller de praktiska detaljerna i solidaritetsåtgärderna, så att de kan välja det för dem effektivaste sättet att genomföra åtgärderna.

Statsrådet anser att kommissionens motivering i fråga om subsidiaritetsprincipen är godtagbar och att förslaget kan anses vara förenligt med proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen.

5 Förslagets konsekvenser

De föreslagna insatsernas konsekvenser har inte bedömts på EU-nivå eftersom åtgärderna är tillfälliga och ärendet brådskar.

Förslaget anses ha positiva effekter för gasförsörjningstryggheten och gasmarknadens funktion. Ambitionen är att genom förslaget effektivisera användningen av EU:s gasinfrastruktur i en anda av solidaritet och bidra till sökandet av nya källor till och sätt att leverera gas.

För närvarande finns bestämmelser om gasrelaterad solidaritet mellan medlemsländerna i gasförsörjningsförordningen (EU 2017/1938) från 2017. Om Estland skulle begära solidaritetsgas av sina grannländer med gasledningsförbindelse, dvs. Finland och Lettland, har Finland och Estland ingått ett bilateralt avtal enligt gasförsörjningsförordningen om dessa detaljer. Avtalet undertecknades i april 2022 och regeringens proposition behandlas för närvarande i riksdagen. Estland ska i så fall ha utlyst krisläge i gasförsörjningen och begränsat den egna industrins gasförbrukning, och alla marknadsbaserade åtgärder ska ha uttömts. Det finns alltså ingen gas tillgänglig på marknaden eller inte tillräckligt med gas för att täcka de s.k. solidaritetsskyddade kundernas gasbehov. Mängden solidaritetsgas täcker alltså enbart dessa skyddade kunders gasförsörjning, vilket i Estlands fall är en relativt liten mängd gas. Om Finland har normal tillgång till gas kräver dessa solidariska gasleveranser till Estland inte nödvändigtvis några särskilda åtgärder på vår marknad. Det tas också ut en avgift för solidaritetsgas, och där beaktas även en kompensation till industrin för förlorad produktion.

Förslaget att också elkraftverk ska vara skyddade kunder inom ramen för solidaritetsmekanismen innebär att Estland kan begära mer gas av Finland med en eventuell solidaritetsbegäran. För Finland innebär det här en större risk för eventuella avbrott i gasförsörjningen till industrin. Den solidaritetsgas som Finland i nuläget ska tillhandahålla Estland täcker hushållskundernas förbrukning och förbrukningen i de fjärrvärmearläggningar som producerar värme för hushållskunderna, och den föreslagna ändringen kan alltså innebära en betydande ökning jämfört med nuläget. Enligt bilaga 1 till den föreslagna förordningen är den största kritiska gasvolymen för försörjningstryggheten för elproduktionen enligt den föreslagna artikel 27 för Estlands del cirka 5 miljoner kubikmeter i januari och februari 2023. Konsekvenserna av utvidgningen av skyldigheten att tillhandahålla solidaritetsgas till att omfatta elkraftverk bedöms därmed dock som helhet förbli moderata.

Samtidigt kan utvidgningen också förbättra Finlands elförsörjningstrygghet eftersom även Finland kan reservera gas för sin egen elproduktion enligt samma bilaga 1 innan solidaritetsgas levereras till andra länder.

Att LNG inkluderas i solidaritetsskyldigheten är en ny mekanism, och det är svårt att bedöma de praktiska konsekvenserna. Även om tillämpningsområdet för skyldigheten är brett är det svårt att förutse hur mekanismen fungerar i praktiken. Den preliminära bedömningen är att ändringen också kan påverka företagets verksamhet om det görs fler begäranden om solidaritetsgas. I det avseendet bör det noteras att förslaget till förordning i sin nuvarande form inte garanterar full ersättning för avbruten verksamhet. Samtidigt förutsätter inte förordningen att gas levereras utan vederlag inom ramen för solidaritetsmekanismen. Av praktiska skäl är Finland inte heller den medlemsstat som mest sannolikt får ta emot solidaritetsbegäranden, eftersom avstånden är långa och sjöfarten särskilt utmanande vintertid samt på grund av de tidsfrister för tillhandahållande av solidaritetsgas som anges i förordningen. Försörjningsberedskapscentralens roll som Finlands behöriga myndighet vid behandlingen av solidaritetsbegäranden ändras inte i och med att LNG inkluderas i solidaritetsskyldigheten.

Samtidigt bör det noteras att den föreslagna förordningen också förbättrar Finlands ställning som medlemsstat som begär solidaritetsgas. Om solidaritetsleveranserna utvidgas till att omfatta LNG kan det gynna Finland i ett läge där det inte går att få tag på LNG på marknadsvillkor och de övriga villkoren för begäran om solidaritetsleveranser samtidigt uppfylls.

Men i fall av gasbrist kan Finland behöva begränsa den egna industrins gasförbrukning för att kunna garantera solidaritetsgas till skyddade kunder i en annan nödställd medlemsstat. För gasen betalas dock ersättning.

Det föreslagna prisriktvärdet för LNG förbättrar köparnas tillgång till information och gör priserna mer transparenta. Prisriktvärdet antas utjämna priserna eftersom det hjälper verksamhetsutövarna att undvika de dyraste anbuden. Samtidigt är det möjligt att ett prisriktvärde leder till en allmän prishöjning.

Den mekanism som föreslås för att begränsa priserna på energiderivat bedöms begränsa prisvariationerna, jämna ut marknadspriset och öka förutsägbarheten. Konsekvenserna av de föreslagna prisrestriktionerna för gasderivat för finländska aktörer bedöms vara små, men mekanismen antas via marknadsmekanismerna få indirekta konsekvenser även för den finska gasmarknaden. Prisrestriktionerna för elderivat bedöms få större konsekvenser i Finland. På grund av de likviditetsproblem som de i och med energikrisen stigande marginalsäkerhetskraven orsakat har det skett en naturlig förskjutning till bilateral handel. Enligt den aktuella bedömningen flyttar inte handeln automatiskt bort från marknadsplatsen om prisintervaller tillämpas. Att transaktionerna koncentreras till reglerade handelsplatser i stället för bilaterala avtal bidrar i princip till en tillförlitlig och öppen prisbildning.

Det går inte att exakt uppskatta konsekvenserna av den föreslagna marknadskorrigeringsmekanismen utifrån det aktuella utkastet till förordning, eftersom detaljerna ännu inte är kända.

De praktiska arrangemangen för den föreslagna aggregeringen av efterfrågan och mekanismen för gemensamma inköp har budgetkonsekvenser på EU-nivå. Varken kommissionen eller den tjänsteleverantör som avses i förslaget köper dock gasen själva, utan kostnaderna för gasinköpen bärs av marknadsaktörerna.

Smärre budgetkonsekvenser på EU-nivå uppstår också på grund av de ökande personalutgifterna vid såväl kommissionen som Acer.

Den föreslagna förordningens konsekvenser begränsas av dess korta giltighetstid.

6 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Kommissionen anser att de föreslagna insatserna inte är problematiska med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt kommissionen påverkar inte förordningen rättigheterna för de kunder som är skyddade enligt gasförsörjningsförordningen, eftersom de föreslagna åtgärderna för att minska förbrukningen endast gäller icke nödvändig förbrukning och inte leder till att hushållskundernas gasförsörjning avbryts eller att utsatta kunder får sämre skydd.

Förslaget anses dock ha kopplingar till egendomsskyddet enligt grundlagen, främst i fråga om solidaritetsåtgärderna. Förslaget bör därför bedömas i relation till 15 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilken det bestäms genom lag om expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning. De föreslagna solidaritetsåtgärderna bedöms också ha en koppling till näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen, eftersom skyldigheten att tillhandahålla solidaritetsgas i praktiken kan leda till att den näringsidkare som gasen ursprungligen var avsedd för måste avbryta sin verksamhet.

De grundläggande fri- och rättigheterna är vanligen inte absoluta, även om en bestämmelse är formulerad så att den tryggar en rättighet och även om bestämmelsen inte innehåller något regleringsförbehåll eller någon annan hänvisning. Enligt grundlagsutskottets utlåtandep Praxis ska inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna bygga på lag, avgränsas noggrant och definieras tillräckligt exakt. Grunderna för inskränkningarna ska vara acceptabla och inskränkningar ska vara dikterade av något tungt vägande samhälleligt behov. Inskränkningar ska vara förenliga med kravet på proportionalitet och nödvändiga så att målet inte kan nås med mindre ingrepp i rättigheterna. Dessutom krävs ett adekvat rättsskydd (GrUU 25/1994 rd).

Åtgärderna definieras exakt i förslaget och de är av tillfällig natur. Syftet är att hantera den rådande energikrisen, och målet med åtgärderna är att underlätta situationen för konsumenter som lider av de exceptionellt höga energipriserna. Det ligger alltså ett tungt vägande samhälleligt intresse bakom åtgärderna. Grundlagsutskottet har i sin tidigare praxis i fråga om egendomsskyddet ansett att kravet på allmänt behov inte nödvändigtvis förutsätter att en inlösning sker till gagn för en offentlig sammanslutning, utan mottagaren kan också vara någon annan part (GrUU 19/1994 rd). Utskottet har också ansett att upprätthållande av nätverksamhet som är nödvändig för distribution av naturgas uppfyller kravet på allmänt behov i grundlagen (GrUU 4/2000 rd). Dessutom bedöms de föreslagna åtgärderna inte leda till att näringsverksamheten avsevärt minskar eller upphör helt (jfr GrUU 8/2013 rd, GrUU 28/2012 rd). Grundlagsutskottet har också som regel ansett att lagstiftaren med avseende på egendomsskyddet har större rörelseutrymme i en situation där de bestämmelser som inskränker egendomsskyddet gäller börsnoterade bolag eller andra med avseende på sin förmögenhetsmassa betydande juridiska personer jämfört med situationer när bestämmelserna får direkta konsekvenser för de fysiska personerna bakom den juridiska personen (GrUU 55/2018). Med stöd av vad som anförts ovan kan det föreslagna regleringssystemet i princip inte anses vara problematiskt ur ett grundlagsperspektiv.

Samtidigt bör det noteras att såvida inte den medlemsstat som begär solidaritetsgas och den medlemsstat som visar solidaritet kommer överens om andra ersättningsvillkor ska den ersättning som betalas för gasen enligt artikel 31.5 i förslaget till förordning inte omfatta kostnader för ekonomiska eller andra skador som uppstår till följd av påbjuden fränkoppling av fast last för kunder i samband med solidaritetsåtgärderna och inte heller kostnader för rättsliga förfaranden eller skiljeförfaranden i den solidaritetsgivande medlemsstaten. Ersättningen är alltså snävare

än den skäligen ersättningen enligt artikel 13.8 i gasförsörjningsförordningen, och den kan inte heller anses motsvara principen om full ersättning enligt 15 § 2 mom. i grundlagen. I det fortsatta förhandlingarna ska det ytterligare säkerställas att förslaget till förordning är förenligt med 15 § 2 mom. i grundlagen. Ersättningsgrunden bör i första hand ändras så att den uppfyller kravet på full ersättning.

7 Ålands behörighet

Enligt 18 § 22 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om näringsverksamhet. Förslaget anses därmed höra till landskapets lagstiftningsbehörighet. Åland har emellertid inget naturgasnät och ingen LNG-terminal, och därför har den föreslagna förordningen ingen praktisk betydelse för Åland.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget till förordning har lagts fram med stöd av artikel 122 i EUF-fördraget och behandlas därför inte i Europaparlamentet.

Förslaget till solidaritetsförordning för gas behandlas skyndsamt i rådet. Medlemsstaterna har diskuterat kommissionens förslag av den 18 oktober 2022 i Europarådet den 20 oktober 2022 och vid energirådets extra möte den 25 oktober 2022. Avsikten var att politiskt samförstånd om förslaget till förordning skulle ha nåtts vid energirådets extra möte den 24 november 2022, men den nåddes vid energirådets möte den 19 december 2022.

9 Nationell behandling av förslaget

Sektionen för energi och Euratom (EU21) den 7 november 2022 (skriftligt förfarande).

EU-ministerutskottet den 11 november 2022.

På grund av den brådskande tidsplanen fördes ärendet inledningsvis till riksdagen för behandling i form av en E-skrivelse den 11 november 2022. Ärendet behandlades i ekonomiutskottet den 15 november 2022 och i stora utskottet den 18 november 2022.

Statsrådets sammanträde den 9 februari 2023.

10 Statsrådets ståndpunkt

Enligt statsrådet är förslaget till förordning för ökad solidaritet genom samordnade gasinköp, utbyte av gas över gränserna och tillförlitliga prisindex, som ska tillämpas under en period på ett år, i princip ett välkommet svar på behovet av att trygga gasförsörjningen i krissituationer. Statsrådet anser, liksom i sin U-skrivelse 18/2016 rd om gasförsörjningsförordningen, att frågor som gäller försörjningstryggheten inte kan granskas endast på nationell nivå på den gemensamma inre marknaden. Separata åtgärder i medlemsländerna kan orsaka splittring på den inre marknaden.

Aggregering av efterfrågan på gas och frivilliga gemensamma inköp av gas är motiverade åtgärder i exceptionella situationer. Finland kan godta aggregering av efterfrågan på gas i samband med gemensamma inköp, också till vissa delar i fråga om fullgörandet av skyldigheten enligt gaslagringsförordningen. Det måste emellertid säkerställas att man i skyldigheten att delta

i aggregering av efterfrågan tar hänsyn till det undantag från lagringsskyldigheten enligt gaslagringsförordningen som gäller Finland och som innebär att lagringsskyldighetens volym baseras på användning av en lagringsanläggning i en annan medlemsstat när det landets lagringskapacitet är större än landets gasförbrukning.

Statsrådet har redan tidigare understött frivilliga gemensamma inköp. Deltagandet i gemensamma inköp av gas måste förbli frivilligt i enlighet med förslaget. Medlemsstaten ska ha möjlighet att bestämma sin andel enligt sitt eget behov. Även Finlands situation har dock förändrats i och med att leveranserna av rysk gas i rörledning avbrutits och en flytande LNG-terminal (FSRU) har anskaffats, och statsrådet anser att även Finland kan dra nytta av gemensamma inköp.

Statsrådet understöder kommissionens tillvägagångssätt att endast göra noggrant inriktade och begränsade ändringar i regleringen av finansmarknaden. Statsrådet anser att det är bra att kommissionen har hittat metoder för att stödja energibolagen i form av **begränsningar av intradagsprisvolatiliteten** och understöder förslaget inbegripet regleringens begränsade giltighetstid på 12 månader. För att bidra till en tillförlitlig och öppen prisbildning understöder statsrådet i princip att transaktionerna koncentreras till reglerade handelsplatser hellre än bilaterala avtal.

Statsrådet anser att ett **tidsbegränsat referenspris för LNG** är ett motiverat förslag då det ökar prisernas transparens och hjälper verksamhetsutövarna undvika de dyraste anbuden.

Förslaget till förordning innehåller också en möjlighet att utforma en **marknadskorrigeringsmekanism** som rådet på förslag av kommissionen kan använda för att tillfälligt begränsa extrema gaspriser. Metodologin för att ange ett pristak har inte fastställts, men ramvillkoren förefaller enligt en preliminär granskning motiverade. Det är dock viktigt att utreda hur och med vilken metod rådet ska besluta om ett pristak som eventuellt anges senare.

Statsrådet anser att bättre informationsutbyte i samband med avtal om gasinköp är motiverat för att säkerställa försörjningstryggheten i de rådande exceptionella omständigheterna. Mekanismen för informationsutbyte bör dock i princip fortfarande endast gälla mellanstatliga avtal och beslutet bör inte medföra några skyldigheter att informera om avtal mellan kommersiella aktörer (bl.a. statsägda bolag). De avtal om gasinköp som kommissionen informeras om ska vara betydande i förhållande till marknadens storlek ur såväl medlemsstatens som EU:s perspektiv.

Frigöring av LNG- och lagringskapacitet och effektiv drift av gasinfrastrukturen, som ingår i förslaget till förordning, är en princip värd att understödja. Det är bra att man inte låter bokad men oanvänd kapacitet stå, utan öppnar upp den för användning på nytt, i synnerhet i den rådande situationen som är kritisk för försörjningstryggheten.

I princip anser statsrådet att det är motiverat att **solidaritetsskyldigheten för en viss tid utvidgas till att gälla gaskraftverk som är kritiska för elförsörjningen**. Det är bra att gasförsörjningen kan styras till kraftverk för att säkerställa elförsörjningen när det uppstår brist på gas.

Statsrådet påpekar att de praktiska konsekvenserna bör beaktas när man bedömer förslaget. Den utvidgade solidaritetsskyldigheten ökar mängden solidaritetsgas som eventuellt ska skickas till Estland.

Statsrådet anser det motiverat att skyddade kunders gasförsörjning undantagsvis kan begränsas när det gäller icke nödvändig gasförbrukning.

Solidaritetskyldigheten gäller gasförsörjningskriser och endast skyddade kunders gasförsörjning. Statsrådet anser att det i den rådande exceptionella situationen kan anses motiverat att **skyldigheten att tillhandahålla solidaritetsgas utsträcks också till att omfatta LNG**. Statsrådets ståndpunkt är dock att helheten bör beaktas vid LNG-leveranser, så att solidaritetskyldigheten inte enbart åläggs ett enda land och de leveranser som kommer dit, och så att bördan inte blir för stor för ett enskilt land.

Statsrådet anser att det är motiverat att i denna exceptionella situation utforma standardregler för solidaritetsleveranser om bilaterala avtal saknas. Standardreglerna ska dock vara rättvisa både för de solidaritetsgivande och de mottagande länderna. Ett oroväckande element i dessa standardregler är den betydande avvikelser från gasförsörjningsförordningen när det gäller prisbildningen för solidaritetsgas.

I den modell som nu föreslås anser statsrådet att det är problematiskt att värdet av förlorad produktion eller eventuella rättegångskostnader inte automatiskt beaktas i kostnaderna för solidaritetsgasen i de fall där det land som visar solidaritet i praktiken måste begränsa industrins gasförbrukning. För Finland är det här problematiskt, eftersom grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter att principen om full ersättning följs vid expropriering och inlösning. Statsrådet anser att ersättningsgrunden i första hand bör ändras så att den uppfyller kravet på full ersättning.

Statsrådet anser att den föreslagna möjligheten att inrätta en **gastilldelningsmekanism i händelse av en kris på regional nivå eller unionsnivå** är en ny mekanism, och förhåller sig därför i första hand avvaktande till förslaget.

Statsrådet anser att kommissionens föreslagna befogenheter att anta genomförandeakter om tidpunkten för inlämnande av marknadsdata för referenspriset på LNG och om allmänna villkor för begränsning av gasprisernas intradagsrörelser är tekniska och har ringa konsekvenser.