

U 31/2022 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2017/1938 om åtgärder för att säkerställa försörjningstryggheten för gas och av förordning (EG) nr 715/2009 om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten (förordning om påfyllning av gaslagren)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 23 mars 2022 till Europaparlamentets och rådets förordning om påfyllning av gaslagren och om ändring av förordningarna (EU) 2017/1938 och (EG) nr 715/2009 samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 13 april 2022

Näringsminister Mika Lintilä

Regeringsråd Arto Rajala

ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2022/0379

13.4.2022

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM PÅFYLNING AV GASLAGREN OCH OM ÄNDRING AV FÖRORDNINGARNA (EU) 2017/1938 OCH (EG) NR 715/2008 (COM(2022) 135 FINAL)

1 Bakgrund

Kommissionen antog ett förslag till förordning om gaslager den 23.3.2022 (COM(2022) 135 final). Inom ramen för förslaget till förordning offentliggjorde kommissionen också ett meddelande om alternativ för kortsiktiga åtgärder för elpriser och förberedelser inför nästa vintersäsong för gas (COM(2022) 138 final).

Med anledning av de höga energipriserna inom EU och konsekvenserna av kriget i Ukraina för unionens energisektor gav kommissionen den 8 mars 2022 meddelandet ”REPowerEU: Gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett mer överkomligt pris” (COM(2022) 108 final), om vilken riksdagen informerats per E-skrivelse (E 30/2022 rd) och den 14 oktober 2021 ett meddelande om energipriser (COM(2021) 660 final), om vilken riksdagen informerats per E-skrivelse (E 112/2021 rd). Europeiska rådet diskuterade frågan vid sitt inofficiella sammanträde den 9 mars 2022 och sitt officiella sammanträde den 24–25 mars 2022. Europeiska rådet kommer sannolikt att återkomma till frågan.

De potentiella hoten mot försörjningstryggheten för gas inom EU hänför sig framför allt till beroendet av tredjeländer. Internationella spänningar har accentuerat behovet av att främja planer och åtgärder för att minska beroendet av tredjeländer. Genom att påskynda den gröna omställningen kan man minska utsläppen, minska beroendet av importerade fossila bränslen och skydda sig mot prisökningar. Det rådande geopolitiska läget påkallar dock ytterligare åtgärder på kort sikt för att korrigera obalansen och försörjningstryggheten på energimarknaden.

Eftersom det när som helst kan uppstå avbrott i försörjningen av rörledningsgas föreslås nu åtgärder som säkerställer påfyllningsnivån i unionens gaslager. Valfyllda gaslager ger en tryggare gasförsörjning vintern 2022/2023.

Gaslagring stärker försörjningssäkerheten genom att skapa ytterligare leveranskällor vid stor efterfrågan eller avbrott i försörjningen. Gaslagren täcker 25–30 procent av gasförbrukningen vintertid. Under uppvärmningssäsongen minskar lagren behovet av att importera mer gas. På så sätt bidrar de till att dämpa effekten av försörjningsavbrott och jämna ut säsongsmässiga prisfluktuationer.

Under de senaste sex månaderna har obalansen på gasmarknaden lett till en kraftig ökning av gaspriserna. Påfyllningsnivån i EU:s gaslager låg i vintras långt under nivån för de föregående åren; i januari var underskottet 10 procentenheter. Detta har ökat osäkerheterna kring försörjningstryggheten och prisfluktuationerna. Syftet med förslaget är att lösa följande problem: säkerställa påfyllningsnivån i gaslagren inom EU i ett tidigt skede inför följande vintersäsong, fördela kostnaderna mellan de medlemsländer som har eller inte har gaslager och kräva certifiering av systemansvariga för gaslagringsanslagningar för att eliminera risker som hänför sig till gaslager som kontrolleras av tredjeländer.

Gaslager som avses i den föreslagna förordningen finns i 18 medlemsstater. De stater som inte har några gaslager är utöver Finland även Estland, Litauen, Grekland, Cypern, Malta, Slovenien, Luxemburg och Irland.

Jämfört med många länder i Kontinentaleuropa är förbrukningen av naturgas relativt liten i Finland. Naturgas står för cirka 6 procent av den totala energiförbrukningen. Förbrukningens struktur avviker också i många avseenden från de flesta medlemsstaterna. I Finland används naturgas nästan uteslutande inom industrin och för värme- och kraftproduktion; små kunder står för endast 1–2 procent av den totala förbrukningen. I Finland finns endast cirka 4 000 bostadshus som eldar med gas. De räknas till så kallade skyddade kunder, och Försörjningsberedskapscentralen har säkerställt gasförsörjningen till dem under alla omständigheter med hjälp av reservsystem. Industrin och kraftverken har förberett sig för minskning och avbrott i gasleveranserna med lager av ersättande bränslen, oftast olika slags oljeprodukter. Den skyldighet att lagra gas som gas som läggs fram förslaget till förordning innebär för Finland en ny beredskapsåtgärd utöver de andra beredskapssystemen.

2 Förslagets syfte

Syftet med förslaget är att avhjälpa de mycket stora risker för försörjningstryggheten för gas och unionens ekonomi som uppkommit till följd av det dramatiskt ändrade geopolitiska läget. Förslaget syftar främst till att säkerställa att ingen lagringskapacitet som är avgörande för försörjningssäkerheten förblir outnyttjad så att lagren delas solidariskt över hela unionen. I detta syfte kommer en obligatorisk minsta lagernivå för gas att förstärka försörjningstryggheten inför vintern 2022/2023 och därpå följande vintersäsonger. Obligatorisk certifiering av systemansvariga för gaslagringsanläggningar säkerställer att potentiella risker för försörjningstryggheten genom påverkan på den kritiska lagerinfrastrukturen kan elimineras. Slutligen skapas incitament till användning av lagring genom att befria lagringsanvändare från överföringsavgifter vid införsel till och utförsel från lagring.

Den föreslagna förordningen är en ändringsförordning som endast ändrar två befintliga förordningar om försörjningstryggheten för gas och om gaslager.

Obligatorisk lagerfyllnadsnivå för gas och förloppet mot den

Varje medlemsstat ska se till att den fastställda fyllnadsnivån för gaslagren på dess territorium uppnås årligen före den 1 november. Den obligatoriska lagerfyllnadsnivån ska vara 80 procent år 2022 och 90 procent åren därefter.

Utöver den obligatoriska lagerfyllnadsnivån fastställs delmål, vilka år 2022 fastställs för augusti, september och oktober och åren därefter för februari, maj, juli och september. Delmålen för varje medlemsstat framgår av bilagan till förslaget till förordning. Kommissionen föreslår att den ska ges befogenhet att anta delegerade akter som ändrar lagerfyllnadsnivån och medlemsstaternas delmål enligt bilagan från och med år 2023.

En medlemsstat kan med hänsyn till särskilda tekniska omständigheter uppskjuta uppfyllandet av den obligatoriska lagerfyllnadsnivån, dock inte längre än till den 1 december. Den obligatoriska lagerfyllnadsnivån gäller inte om kommissionen med stöd av förordningen om försörjningstryggheten för gas har tillkännaggett att det råder en kris på unionsnivå eller regional nivå.

Behöriga myndigheter ska övervaka lagerfyllnadsnivån och delmålen och regelbundet rapportera till gruppen för samordning av gasförsörjningen. Om en medlemsstat väsentligt eller varaktigt avviker från delmålen kan kommissionen utfärda en varning och vidta andra åtgärder som hör till dess befogenheter för att målen ska uppfyllas.

Medlemsstaterna ska vidta alla åtgärder som är nödvändiga, inklusive ekonomiska incitament och kompensationer till marknadsaktörer, för att säkerställa att de obligatoriska lagerfyllnadsnivåerna nås. Sådana åtgärder är bland annat att ålägga gasleverantörer en skyldighet att lagra en minimivolymer av gas i lageranläggningar, ålägga lagerägare en skyldighet att bjuda ut sin lagerkapacitet till marknadsaktörer, ålägga systemansvariga för gasöverföringssystem en skyldighet att köpa och förvalta strategiska gaslager enkom för att säkerställa försörjningstryggheten vid nödfall, att nyttja samordnade instrument, som plattformar för gemensamma köp av flytande naturgas i syfte att maximera användningen av flytande naturgas och minska de lagstiftningsmässiga hindren för fyllning av lagringsanläggningar, att tillhandahålla ekonomiska incitament för marknadsaktörer eller kompensation för eventuell bortfall av intäkter eller för sådana kostnader till följd av åtagandena som marknadsaktörerna inte täcka med sina intäkter, och att anta effektiva instrument för att ålägga innehavare av lagringskapacitet att utnyttja eller frigöra sådan bokad kapacitet som inte utnyttjas.

Ansvarsfördelning

Medlemsstater utan lagringsanläggningar ska säkerställa att deras inhemska marknadsaktörer ingår sådana arrangemang med systemansvariga för gaslagringsanläggningar i medlemsstater med lagringsanläggningar med vilka aktörerna kan säkerställa att de i dessa medlemsstater per 1 november förfogar över en lagervolymer som motsvarar minst 15 procent av den årliga gasförbrukningen i den medlemsstat som saknar lagringsanläggningar. Om det på grund av den gränsoverskridande överföringskapaciteten eller andra tekniska begränsningar inte är möjligt att få tillgång till hela lagringsvolymen på 15 procent i andra länder, ska endast de gasmängder som det är tekniskt möjligt lagras utanför medlemsstaten.

Genom undantag från det ovan nämnda arrangemanget kan medlemsstater som saknar lagringsanläggningar tillsammans med en eller flera medlemsstater med lagringsanläggningar utforma en mekanism för ansvarsfördelning. Enligt inledningsfras 18 är det möjligt att enligt denna alternativa mekanism beakta bland annat medlemsstatens motsvarande rättsliga skyldigheter för upplagring av alternativa bränslen. Medlemsstaterna bör anmäla de alternativa mekanismerna för ansvarsfördelning till kommissionen.

Systemansvariga för lagringsanläggningar ska rapportera lagerfyllnadsnivån till medlemsstatens behöriga myndighet, som lämnar en månatlig rapport till kommissionen. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som behövs för att målet ska uppnås.

Den föreslagna förordningen ska inte gälla de delar av LNG-anläggningar som används för lagring.

Certifiering av systemansvariga för lageranläggningar

Medlemsstaterna ska säkerställa att varje systemansvarig för lagringsanläggningar har certifierats av tillsynsmyndigheten. Detta gäller även lagringsanläggningar som innehas av systemansvariga för överföringssystemet för gas. Gällande systemansvariga för lagringsanläggningar med en kapacitet på mer än 3,5 TWh och en fyllandsnivå på minst 30 procent under det senaste

året ska tillsynsmyndigheten fatta beslut om certifiering inom 100 arbetsdagar efter den föreslagna förordningens ikraftträdande. Gällande alla andra gaslagringsanläggningar är tidsfristen 18 månader.

Vid bedömning av risken för försörjningstryggheten för energi ska tillsynsmyndigheten ta hänsyn till riskerna för försörjningstryggheten på nationell nivå, regional nivå och unionsnivå till följd av exempelvis ägande-, leverans- eller annat affärsförhållande som kan ha en negativ effekt på incitamenten och förmågan hos den systemansvariga att fylla lagret samt av unionens skyldigheter och rättigheter gentemot ett tredjeland eller tredjeländer. Tillsynsmyndigheten ska vägra certifiering om det påvisas att en person med direkt eller indirekt kontrollerar eller auktoritet över systemoperatören för lagringsanläggningen kan äventyra medlemsstatens eller unionens försörjningstrygghet eller väsentliga säkerhetsintressen.

Den behöriga myndigheten ska utan dröjsmål anmäla sitt förslag till negativt certifieringsbeslut till kommissionen, och kommissionen ska avge ett yttrande om förslaget.

Kommissionen föreslår att den ska ges befogenhet att anta delegerade akter om detaljerna i certifieringsprocessen.

Rabatt på överföringsavgifter

På kapacitetsbaserade överföringsavgifter ska tillämpas en rabatt på 100 procent vid utförsel från och införsel till lagringsanläggningar, förutom om en lagringsanläggning som är ansluten till fler än ett överförings- eller distributionsnät används för att konkurrera med en sammanlänkning. Kommissionen ska ompröva rabatten fem år efter förordningens ikraftträdande.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Förslagets rättsliga grund är artikel 194.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) som ger unionen befogenhet att föreskriva nödvändiga åtgärder för att uppnålen för unionens politik på energiområdet. Den föreslagna förordningen ändrar två förordningar vars rättsliga grund är artikel 194.2 i FEUF samt artikel 114 i FEUF om den inre marknaden.

Ärendet behandlas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Rådet fattar beslut genom kvalificerad majoritet.

Förslagets rättsliga grund kan anses vara lämplig.

De planerade åtgärderna i den föreslagna förordningen överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Det behövs åtgärder på unionsnivå eftersom risken för och konsekvenserna av ett eventuellt avbrott i gasförsörjningen påverkar hela unionen. Med hänsyn till att unionen aldrig drabbats av en motsvarande gasförsörjningskris och krisen har gränsöverskridande effekter samt det faktum att EU-länderna är sammankopplade genom ett gemensamt gasnätverk är det befogat att vidta åtgärder på unionsnivå, eftersom medlemsstaterna inte på egen hand kan ta tillräckligt effektivt itu med de allvarliga ekonomiska problemen som orsakas av de betydande försörjningsavbrotten på ett samordnat sätt. Endast EU-åtgärder som bygger på solidaritet mellan medlemsstaterna är det möjligt att säkerställa effektiv beredskap för försörjningsavbrott som skulle kunna orsaka bestående skador för medborgarna och ekonomin.

Avseende proportionalitet har kommissionen ansett att förslaget överensstämmer med proportionalitetsprincipen. Med hänsyn till det helt nya geopolitiska läget och det betydande hot som eventuella avbrott i gasförsörjningen utgör för konsumenterna och unionens ekonomi finns det

ett uppenbart behov av samordnade och brådskande åtgärder. Trots att ärendet är brådskande tar förslaget hänsyn till att medlemsstaterna ska ges tid för att vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa lagerfyllnaden. Därför innehåller förordningen bestämmelser om infasning genom reglering som är mindre strikt år 2022 än de påföljande åren.

Statsrådet anser att med beaktande av den föreslagna förordningens syfte kan förslaget anses överensstämma med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Kommissionen föreslår att den ges befogenhet att anta delegerade akter om ändring av den obligatoriska lagerfyllnadsnivån och de landspecifika delmålen efter år 2023 enligt bilaga I (artikel 1) och anta delegerade akter om processen för certifiering av systemansvariga för gaslagringsanläggningar (artikel 2). Statsrådet anser att delegering av befogenheter gällande den obligatoriska lagerfyllnadsnivån gör för långt, eftersom delegering inte får påverka de centrala lagstiftningselementen. Särskilt kommissionens rätt att ensidigt ändra de obligatoriska lagerfyllnadsnivåerna för gas efter år 2023 ska övervägas noga. Statsrådet kan bifalla delegering i anslutning till processen för certifiering av systemansvariga för gaslagringsanläggningar.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

4.1 Nationell behandling

Arbets- och näringsministeriet har begärt utlåtanden om förslaget till förordning och om utkastet till U-skrivelse från sektionen för energi och Euratom (EU 21) vid kommittén för EU-ärenden den 4 april 2022. Dessutom har man begärt expertutlåtanden från gaspoolen vid försörjningsberedskapsorganisationen. Utkastet till U-skrivelse behandlades i EU-ministerutskottet den 8 april 2022 och i statsrådets allmänna sammanträde den 13 april 2022.

4.2 EU-institutionernas behandling av förslaget

Kommissionen presenterade förslaget till förordning för rådets energiarbetsgrupp den 28 mars 2022 och för Coreper den 30 mars 2022. Eftersom förslaget är brådskande vill kommissionen nå enighet i ärendet snabbt.

Det behöriga parlamentsutskottet för förslaget är utskottet för industrifrågor, utrikeshandel, forskning och energi (ITRE). Europaparlamentet har inte ännu utsett en rapportör för förslaget.

5 Förslagets konsekvenser

På grund av frågans akuta karaktär och det geopolitiska läget har kommissionen varken upprättat en konsekvensbedömning eller genomfört ett offentligt samråd om förslaget till förordning.

Kommissionen har gjort en bedömning av de obligatoriska lagringsnivåernas effekt på behovet av mer personal vid generaldirektoratet för energifrågor.

5.1 Konsekvenser för den nationella lagstiftningen

Förordningen är en direkt tillämplig rättsakt och förutsätter i princip inga direkta ändringar i Finlands lagstiftning. Eftersom Finland åläggs skyldigheten att lagra en gasmängd som motsvarar 15 procent av den totala gasförbrukningen i en lagringsanläggning i en annan medlemsstat eller införa eventuella motsvarande flexibilitetsmekanismer behövs det dock ändringar i den

nationella lagstiftningen, till exempel genom att utvidga lagstiftningen om obligatorisk upplagring.

5.2 Ekonomiska och övriga konsekvenser

Då den årliga förbrukningen av naturgas i Finland är 26,8 TWh (2019) motsvarar 15 procent av denna mängd cirka 4 TWh, som sannolikt skulle lagras i det underjordiska gaslagret i Inčukalns i Lettland. Priset för denna mängd naturgas beräknas vara cirka 400 miljoner euro, och det skulle främst betalas av operatörerna som blir tvungna att binda kapital i gaslagringen. I detta ingår en risk för prisdifferens jämfört med priserna nästa vinter.

6 Ålands behörighet

Ärendet hör till Ålands lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 10 och 22 punkterna i självstyrelselagen för Åland (1144/1991). Frågan saknar verklig relevans för Åland, eftersom landskapet inte har ett gasnätverk.

7 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig i princip positivt till kommissionens förslag till förordning om gaslagring.

Statsrådet anser att det är viktigt att Finlands betingelser som användare av naturgas beaktas i förordningen. I fråga om gasförbrukningen är Finland i förhållande till övriga Europa en ö som ligger bortom ett hav. Finland kan inte avstå från sina befintliga beredskapsmekanismer, och ur finländskt perspektiv är kommissionens förslag därmed ett ytterligare krav utöver de nationella beredskapsåtgärderna. För Finland är det viktigt att förordningen också beaktar beredskapsupplagring av andra bränslen än gas (olja, LNG). Därtill måste Finland i brådskande ordning investera i LNG-terminalkapacitet för att uppfylla kravet på att sluta använda rörledningsgas från Ryssland. I praktiken kommer finländska gasanvändare och skattebetalare inom en snar framtid tvungna att betala för tre olika beredskapsåtgärder, nämligen obligatorisk upplagring för alternativa bränslen, ansvarsfördelning för gaslagringen enligt kommissionens förslag och ökning av Finlands kapacitet för LNG.

Enligt kommissionens förslag till förordning ska medlemsstaternas gaslager vara fyllda till 80 procent före den 1 november 2022. Statsrådet förhåller sig positivt till unionen genom lagstiftning säkerställer att gaslagren fylls på inför vintern. Den situation med otillräckligt fyllda gaslager som uppkom sommaren 2021 får inte upprepas. Statsrådet ställer sig dock kritiskt till att lagerfyllnadsnivån ska fastställas som fasta procentandelar. I fastställandet av lagerfyllnadsnivån bör ingå en flexibilitetsmekanism som för år 2022 tar hänsyn sin om tillgången av naturgas inom lagringsanläggningens influensområde räcker till för att uppnå den fastställda lagerfyllnadsnivån. Statsrådet anser vidare att åtminstone efter år 2022 bör den obligatoriska lagerfyllnadsnivån fastställas utifrån en bedömning av de regionala riskerna. Iakttagande av den obligatoriska lagerfyllnadsnivån får inte heller leda till att gasleveranserna bryts under fyllnadsperioden.

De medlemsstater som inte har någon egen lagringskapacitet, som Finland, ska vara med om att dela bördan på 80 procent med en andel som är 15 procent av medlemsstatens årliga naturgasförbrukning. Lagringsskyldigheten ska uppfyllas med gas. Statsrådet förhåller sig i princip positivt till upprättandet av en mekanism för ansvarsfördelning. Villkor för att mekanismen ska godkännas är dock att de länder som deltar i ansvarsfördelningsmekanismen ska ha tillgång till

gasen i lagret för sina gasanvändare. Statsrådet ställer sig dock främst kritiskt till att ansvarsfördelningen ska fastställas som fasta procentandelar. Däremot anser statsrådet att åtminstone efter år 2022 bör medlemsstaternas andelar i ansvarsfördelningen fastställas utifrån en bedömning av de regionala riskerna. Statsrådet betonar att det fortsatta utarbetandet av ansvarsfördelningsmekanismen bör integrera flexibilitet för de nationella förhållandena och befintliga alternativa lösningar i medlemsstaterna. Ur Finlands perspektiv är det viktigt att mekanismen för ansvarsfördelning innehåller tillräckliga flexibilitetsmekanismer. Statsrådet anser att det vid bedömningen av huruvida andelen på 15 procent kan godkännas också bör beaktas att ifall andelen av den fasta obligatoriska lagerfyllnadsnivån minskas, så bör andelen av ansvarsfördelningen minskas i samma proportion.

Statsrådet anser vidare att medlemsstatens andel på 15 procent av ansvarsfördelningen bör beräknas utifrån förbrukningen i naturgasnätverket. Länder och regioner som har dels få alternativ till rysk naturgas i förhållande till gasförbrukningen, dels begränsade förbindelser till det övriga marknadsområdet, kan inte uppnå målet om 15 procent i ett läge där leveransen av rörledningsgas från Ryssland upphör. Detta bör beaktas i förslaget till förordning. Den obligatoriska lagerfyllnadsnivån och ansvarsfördelningen för efter 2023 utgå från en regional riskbedömning som görs i enlighet med förordningen om försörjningstryggheten för gas.

Statsrådet förhåller sig mycket positivt till förslaget om certifiering av systemansvariga för gaslagringsanläggningar. Förslaget bör drivas målmedvetet och snabbt. Den primära orsaken till de höga elpriserna finns på gasmarknaden, och en bidragande orsak är att Gazprom inte fyllt på sina lager.

Statsrådet anser att delegering av befogenheter gällande gaslagringsskyldigheten går för långt, eftersom delegering inte får påverka de centrala lagstiftningselementen. Särskilt kommissionens rätt att ensidigt ändra de obligatoriska lagerfyllnadsnivåerna för gas efter år 2023 ska övervägas noga. Delegerade akter bör inte påverka det centrala innehållet i lagstiftningen. Genom delegering av befogenheter skulle kommissionen få behörighet att påverka medlemsstaternas åtgärder för försörjningssäkerhet och beredskap, vilka i princip ankommer på medlemsstaterna.