



Gasförsörjningsförordningen

Näringsdepartementet

2009-09-16

Dokumentbeteckning

KOM (2009) 363

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att trygga naturgasförsörjningen och om upphävande av direktivet 2004/67/EG.

Sammanfattning

Kommissionens andra strategiska energiöversyn aviserade en revidering av nu gällande gasförsörjningsdirektiv till 2010. Som en följd av den kris som uppstod i den europeiska gasförsörjningen i januari 2009 har kommissionen tidigarelagt revideringen. Kommissionen föreslår nu en förordning om åtgärder för att garantera en trygg gasförsörjning. Förordningen syftar till att bättre definiera roll och ansvarsfördelning mellan gasindustrin, medlemsstaterna och EU:s institutioner och blir direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Förslaget fokuserar på förebyggande åtgärder och krisberedskap. Som förebyggande åtgärder föreslås dubbelriktade flöden och gemensamma normer bl. a. den så kallade N-1 indikatorn. Krisberedskapen bygger på i förväg framtagna nationella krisberedskapsplaner, där ett deklarerat krisläge ska verifieras av kommissionen. Kommissionen kan deklarerat ett europeiskt krisläge och härvid koordinera krisberedskapsåtgärderna samt samordna visavi tredje land. I denna situation föreslås ett förbud mot att införa åtgärder som medför restriktioner i gasflödet på den inre marknaden. Kommissionen stöds liksom tidigare av den expertgrupp, Gas Coordination Group, som inrättades under det nu gällande gasförsörjningsdirektivet 2004/67/EG och av det observatörsteam som inrättades under januarikrisen.

Regeringens liksom de flesta medlemsstaters preliminära reaktioner på förslaget är positiva, även om valet av rättslig grund (art 95, inre marknad)

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den 13 november 2008 presenterade kommissionen sin andra strategiska energiöversyn. Kommissionen har enligt bestämmelserna i rådets direktiv 2004/67/EG av den 26 april 2004 om åtgärder för att säkerställa en tryggad naturgasförsörjning (gasförsörjningsdirektivet) utvärderat genomförandet av direktivet. Resultatet av utvärderingen presenterades i samband med energiöversynen tillsammans med ett antal alternativ för framtida förbättringar. Syftet var att inleda en debatt för att förbereda kommande ändringsförslag aviserade till 2010.

Med anledning av den kris som uppstod i den europeiska gasförsörjningen i januari 2009 uppmanades kommissionen vid Energiråden 12 januari och 19 februari 2009 att påskynda arbetet med översynen. Vid det efterföljande Europeiska Rådet 19 – 20 mars uppmanades rådet att behandla en ändring av lagstiftningen om en tryggad gasförsörjning, inklusive en krismekanism, före slutet av året. Försörjningstryggheten för gas behandlades även av Europaparlamentet den 3 februari i en resolution beträffande andra strategiska energiöversynen

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen beslutade förslaget till förordning om åtgärder för att garantera en trygg gasförsörjning den 16 juli 2009. Till förslaget har fogats ett antal arbetsdokument med konsekvensutredning, utvärdering av januarikrisen och utvärdering av det nu gällande gasförsörjningsdirektivet 2004/67/EG (dok. SEC (2009) 977 – 980). Kommissionen föreslår en förordning som är bindande i sin helhet, direkt tillämplig i alla medlemsstater och som direkt involverar EU:s institutioner för att undvika tidsutdräkt med nationellt genomförande. Den rättsliga grunden art 95 motiveras med grundtanken att förordningen ska säkerställa marknadens funktion så länge som möjligt. Industrins roll, möjligheten att skicka gas dit den bäst behövs och möjlighet att hindra åtgärder som stör marknadens funktion är bärande element. Den grundläggande filosofin är att balansera solidaritet med medlemsstatens egna ansvar för försörjningstrygghet. En tydlig ansvarsfördelning eftersträvas mellan de berörda aktörerna; naturgasföretag, behöriga myndigheter, industrikunder och kommissionen utifrån de uppgifter som dessa tilldelats under förordningen. Det regionala perspektivet understryks och kraven i förordningen kan uppfyllas på regional nivå.

Förslaget indelas i två block, förebyggande åtgärder och krisberedskap.

I förebyggande åtgärder ingår att den behöriga myndigheten ska göra en riskbedömning utifrån harmoniserade normer och ta fram en förebyggande åtgärdsplan för att hantera de risker som identifierats. Dessa harmoniserade normer indelas i sin tur i normer för infrastruktur och normer för försörjningstrygghet. I de förra ingår dubbelriktade flöden och den så kallade N-1 indikatorn. N-1 indikatorn innebär att om den viktigaste infrastrukturen (produktionsanläggning, lager, LNG och överföringsförbindelse) för gasförsörjning) slås ut ska resterande delar klara försörjningen under 60 dagar under den kallaste perioden som statistiskt inträffar var 20 år, s.k. tjugoårsvinter.

Försörjningstrygghetsnormen tillämpas endast för skyddade kunder, vilket är hushållskunder. Medlemsstaterna får utöka kategorin till att omfatta små- och medelstora företag, sjukhus och skolor om dessa har anslutning till gasnätet. Normen innebär att den behöriga myndigheten ska vidta åtgärder för att säkerställa försörjning till dessa kunder under sju dagar vid extrem kyla och 60 dagar vid exceptionellt hög efterfrågan, allt beräknat utifrån en tjugoårsvinter samt under 60 dagar vid en kris i gasförsörjningen.

Den behöriga myndigheten ska även ta fram en krisberedskapsplan. Den ska innehålla en skala med nivåerna tidig varning, beredskapsläge och krisläge. Vidare ska den definiera roll- och ansvarsfördelning mellan behörig myndighet och marknadsaktörer, tillämpliga procedurer och informationsflöde, hur samarbete med angränsande länder sker samt den övervakning och rapportering som krävs från marknadsaktörerna vid en kris. Den ska dessutom ange marknadsbaserade åtgärder respektive icke-marknadsbaserade åtgärder. Planerna ska säkerställa gränsöverskridande tillträde till lager och får inte otillbörligen begränsa det gränsöverskridande gasflödet.

Vid ett nationellt deklarerat krisläge ska notifiering omedelbart ske till kommissionen, som inom en vecka ska verifiera att krisläget är berättigat och att det inte medför en onödig börda för naturgasföretag och den inre marknaden. Skulle så vara fallet kan kommissionen begära ändringar i krisplanen och får även begära att krisläget upphävs om det inte längre är motiverat.

Kommissionen får deklarerat europeiskt krisläge om en behörig myndighet begär det eller om gemenskapen, enligt de beräkningar som utförts av

ENTSO- G förlorar mer än 10 % av försörjningen från tredje land. Den ska deklarerat europeiskt krisläge efter att notifieringar av nationellt krisläge från flera behöriga myndigheter har verifierats. Kommissionen får även deklarerat europeiskt krisläge för en särskilt utsatt region där flera medlemsstater ingår.

Vid ett europeiskt krisläge ska kommissionen säkerställa ett omfattande informationsutbyte koordinera krisberedskapsåtgärderna och samordna visavi tredje land. Ett förbud mot att införa åtgärder som medför restriktioner i gasflödet på den inre marknaden föreslås för denna situation. Därutöver permanentas det observatörsteam som inrättades under januarikrisen.

Liksom tidigare föreslås kommissionen få till uppgift att övervaka försörjningsläget. Förslaget kompletterar nu gällande rapporteringskrav med mer detaljerade bestämmelser i fråga om de avtal som träffats med tredje länder.

Slutligen föreslås, med i huvudsak samma formulering som i det nu gällande gasförsörjningsdirektivet, att en samordningsgrupp (Gas Coordination Group) inrättas och administreras av kommissionen med uppgift att koordinera krisberedskapen inom EU.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

1.3.1 Naturgasberedskapen

Det nuvarande gasförsörjningsdirektivet 2004/67/EG genomfördes i svensk rätt genom ändringar i naturgaslagen (2005:403) som trädde i kraft den 1 januari 2007. Dessa har i korthet följande innebörd.

Energimyndigheten är tillsynsmyndighet för naturgasförsörjningen och ansvarar för att ta fram en nationell strategi för naturgasförsörjningen samt en nationell krisberedskapsplan. Den systemansvariga myndigheten, Affärsverket svenska kraftnät, har befogenhet att förelägga om förstärkningsåtgärder och ska hålla tillsynsmyndigheten underrättad om sin krisberedskapsplan. Anläggningsinnehavare, d.v.s. samtliga transmissions-, distributions-, lager- och LNG-företag är skyldiga att ta fram krisberedskapsplaner för godkännande av tillsynsmyndigheten. Försörjningen till konsumenter ska säkras vid ett partiellt avbrott i den nationella naturgasförsörjningen som inte överstiger 24 timmar, årligen under vinterperioden från och med december till och med februari, och under tjugoårsvintrar. Om bortkoppling av hela eller delar av nätet aktualiseras undantas konsumenter så långt det är möjligt.

Kommissionens förslag bedöms beröra de svenska författningar som tar direkt sikte på försörjningstrygghet för gas vilka är naturgaslagen (2005:403) och naturgasförordningen (2006:1043) samt Energimyndighetens föreskrifter och allmänna råd om planeringsåtgärder och åtgärder i övrigt som behövs för att säkerställa naturgasförsörjningen, STEMFS 2008:3.

1.3.3 Förslagets effekter på svenska förhållanden

Sverige har ingen egen produktion av naturgas och förbrukningen pendlar kring ca. 10 TWh årligen. All den naturgas som används importeras från Danmark via den rörledning som förbinder Sverige med kontinenten. I Sverige finns endast ett lager med en relativt liten volymkapacitet på 10 miljoner normalkubikmeter.

Gasen transporteras i ett avgränsat rörsystem med väldefinierade inmatnings- och uttagspunkter. Systemet i Sverige nyttjas och kontrolleras av förhållandevis få aktörer, import av gas sker samlat vid en importstation och det saknas kompressorstationer med särskilda krav på underhåll och övervakning. Det svenska naturgassystemet kan därför betecknas som mycket enkelt.

Detta innebär å ena sidan att eventuella situationer som skulle kunna hota försörjningstryggheten är relativt lätta att identifiera och åtgärda. Å andra sidan innebär det att den svenska marknaden inte kan utnyttja flertalet av de instrument som finns att tillgå för att säkra försörjningstryggheten för gas.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

För EU budgeten beräknas förslaget få begränsade budgetära konsekvenser omfattande kostnader för möten inom Gas Coordination Group och en eventuell aktivering av Observatörsteamet vid ett europeiskt krisläge. Dessa torde endast marginellt påverka den svenska avgiften till EU. Förslaget kan initialt medföra viss kostnadsökning genom tillsynsmyndighetens och den systemansvariga myndighetens arbete med riskanalys och harmoniserad krisberedskapsplan. Kostnaden för myndigheternas verksamhet med försörjningstrygghet för gas täcks i dag genom en försörjningstrygghetsavgift enligt förordningen (2008:1330) om vissa avgifter på naturgasområdet.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens grundinställning i sakfrågan är dock att berörda gasföretag i första hand ska svara för försörjningstryggheten och att åtgärder för att

förbättra den inte bör störa den inre marknadens funktion. Denna aspekt bedöms vara väl tillgodosedd i kommissionens förslag. Utifrån erfarenheterna från årets gaskris framstår inriktningen på förebyggande åtgärder och väl definierade krisberedskapsplaner, liksom förbättringar av transparens för att säkerställa marknadens funktion som naturliga åtgärder.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har knappt hunnit inleda sina interna konsultationer och deras ståndpunkter i förslagens detaljer är därför inte kända. Flertalet medlemsstater har dock välkomnat kommissionens arbete och understrukt viken av en snabb behandling av förslaget. Ett antal medlemsstater har uttryckt tveksamheter inför valet av rättslig grund (art 95, inre marknad). Även valet att presentera bestämmelserna i form av en direkt gällande förordning som inte ger utrymme för nationell anpassning har kritiserats.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har inte börjat behandla förslaget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget är för närvarande föremål för remiss i Sverige.

3 Förslagens förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Romfördragets artikel 95. Medbeslutandeförfarande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget syftar till att trygga gasförsörjningen inom gemenskapen. I en krissituation är kommissionen bäst lämpad att samordna krisberedskapsåtgärder och att hantera dialogen med tredjeländer. För att genomföra de förebyggande åtgärderna och krisberedskapen medges, enligt förslaget, stor flexibilitet och möjlighet att ta hänsyn till specifika förhållanden på den nationella gasmarknaden.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget börjar beredas i rådsarbetsgruppen för energifrågor i september 2009 med sikte på en lägesavstämning vid ministerrådsmötet den 7 december 2009. I parlamentet kommer frågan att behandlas med utskottet för

industrifrågor, utrikeshandel, forskning och energi (ITRE) som huvudansvarigt. Sverige kommer att inleda granskningen av kommissionens förslag, men behandlingen beräknas fortsätta under det spanska ordförandeskapet.

2009/10:FPM1

4.2 Fackuttryck/termer

Tjugoårsvinter - perioder med en temperatur som understiger normal vintertemperatur med 4–5 grader

ENTSO-G – europeiskt nätverk av systemansvariga för överföringssystemen för gas

LNG – flytande naturgas