



2014/15:FPM11

Meddelande om europeiska gassystemets förmåga att klara försörjningsavbrott

Näringsdepartementet

2014-11-20

Dokumentbeteckning

KOM(2014) 654

Meddelande om det europeiska gassystemets förmåga att klara försörjningsavbrott på kort sikt. Beredskap inför eventuella försörjningsavbrott under vintern 2014-2015

Tidigare faktaPM: 2013/14:FPM95 om en europeisk försörjningstrygghetsplan för energi

Sammanfattning

I meddelandet om en europeisk försörjningstrygghetsplan för energi aviserades stresstester i syfte att öka EU:s förmåga att hantera ett avbrott i gasförsörjningen från Ryssland vintern 2014/2015. Den 16 oktober 2014 presenterade kommissionen ett meddelande med slutsatser och rekommendationer som baseras bl.a. på medlemsstaternas analys och bedömda konsekvenser av olika scenarier med en respektive sex månaders avbrott i gasleveransen från Ryssland. Scenarierna omfattade bl.a. ett avbrott i leveranserna genom Ukraina, samt ett scenario där samtliga leveranser från Ryssland stoppats.

Kommissionen konstaterar att avbrott i gasöverföringen skulle ha en betydande inverkan på EU, samt att de östra medlemsstaterna och länderna inom Energigemenskapen skulle påverkas mest. De mest sårbara länderna kan behöva tillgripa radikala åtgärder som t.ex. att begränsa försörjningen, medan andra länder bedöms kunna hantera situationen genom en fungerande marknad där prissignalerna ges möjlighet att påverka marknadsaktörerna. Kommissionen drar slutsatsen att om alla länder samarbetar skulle effekterna mildras avsevärt och leveranserna till skyddade kunder kunna fortsätta även i händelse av ett totalt avbrott under sex månader. I meddelandet rekommenderas medlemsstaterna att låta marknaden att fungera så länge det

är möjligt, definiera när marknaden upphör att fungera och samarbeta i planeringen för krissituationer och ingripanden.

För åtgärder på längre sikt, dvs. till slutet av 2015, rekommenderar kommissionen bl.a. att regelverket för inre marknaden följs av parterna i Energigemenskapen, att viktiga infrastrukturprojekt slutförs, att medlemsstaterna prövar förutsättningarna som motiverade vissa undantag från att rörledningar ska kunna transportera gas i omvänd riktning fortfarande är aktuella, samt att medlemsstaterna främjar bränslebyte i fjärrvärme och bostadssektorn samt energieffektivisering.

I meddelandet görs bedömningen att Sverige skulle vara en av de minst drabbade länderna. Kommissionens rekommendationer bedöms inte föranleda några revideringar i svenska regelverk.

Regeringen välkomnar kommissionens analys och stödjer dess strävan att främja ett solidariskt och väl koordinerat agerande i såväl förebyggande åtgärder som i hanteringen av en leveransstörning. Regeringen stödjer också kommissionens strävan att så långt det är möjligt undvika interventioner på marknaden för att i stället söka vidmakthålla inre marknads funktion så att prissignalerna kan bidra till att mildra effekterna av en störning i gastillförseln. Regeringen stödjer därmed också strävanden att främja samarbete över nationsgränserna och ett solidariskt agerande bland medlemsstaterna. Regeringen välkomnar särskilt kommissionens rekommendationer bränslebyte som en metod att minska EUs beroende av fossila bränslen.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den 28 maj 2014 antog kommissionen en europeisk strategi för energitrygghet med en övergripande plan för att stärka EU:s energiförsörjning, se faktagrupp 2013/14:FPM95. Mot bakgrund av situationen i Ukraina och risken för ett avbrott i gasleveranserna från Ryssland inkluderade strategin åtgärder för att öka EU:s förmåga att redan under vintern 2014/2015 stå emot ett stort avbrott i gasförsörjningen. I Europeiska rådets slutsatser den 27 juni 2014 (EUCO 79/14) godkändes kommissionens förslag att genomföra ett s.k. stresstest för att bedöma hur väl det europeiska gasnätet klarar av ett allvarligt avbrott i gasförsörjningen till EU. I början av juli uppmanade kommissionen medlemsstaterna, länderna i Energigemenskapen, Georgien, Schweiz och Turkiet att utreda konsekvenserna av ett scenario där gastransporten genom Ukrainas stoppas under en månad, respektive sex månader (september till februari), samt konsekvenserna av ett scenario för samma perioder om avbrottet istället skulle omfatta all gas från Ryssland. I båda scenarierna antogs klimatet vara normalt för årstiden. Därutöver har det europeiska nätverket av systemansvariga för överföringssystemen för gas (ENTSOG) utrett

konsekvenserna om det i slutet av perioden infaller sträng kyla då systemet är som mest belastat.

2014/15:FPM11

Kommissionen har haft särskild fokus på de regioner där konsekvenserna av ett avbrott bedömdes bli störst, dvs. den sydöstra regionen i EU, de baltiska staterna och Finland samt i Energigemenskapens parter.

Kommissionen presenterade resultatet av stresstesterna i ett meddelande den 16 oktober 2014.

1.2 Förslagets innehåll

– Resultat av stresstesterna

ENTSOGs beräkningar för de olika scenarierna visar att EU och Energigemenskapen, undantaget Ukraina, skulle sakna mellan fem och nio miljarder kubikmeter gas, motsvarande ca 1-2 % av EU:s årliga gasförbrukning. Modellen visar att den ryska gasen främst ersätts genom ökad import av flytande naturgas (LNG). Graden av påverkan styrs främst av ländernas geografiska läge och möjlighet till import från andra länder. Gasunderskottet bedöms bli störst i Bulgarien, Finland, Bosnien-Hercegovina, Makedonien, och minst i Italien, Luxemburg och Sverige. ENTSG har också studerat scenarier med respektive utan samarbete mellan länderna, dvs. att gasunderskottet fördelas lika mellan länderna, alternativt att medlemsstaterna skyddar de egna kunderna och därför inför exportrestriktioner. I scenariot med samarbete dämpas effekterna av ett avbrott betydligt.

Kommissionen konstaterar att de östra medlemsstaterna och länderna inom Energigemenskapen skulle påverkas mest av störningar i gasleveranserna. De mest sårbara länderna kan behöva tillgripa radikala åtgärder som t.ex. begränsa försörjningen till vissa kunder, medan andra länder bedöms kunna hantera situationen genom en fungerande marknad där prissignalerna ges möjlighet att påverka inblandade aktörer.

Såväl ENSOGs analys som ländernas rapporter visar att en långvarig kris eller en kall vinter snabbt kan tömma gaslagren. Flera medlemsstater har vidtagit förebyggande åtgärder som försörjningsrelaterade lagringsskyldigheter eller strategiska lager. På kort sikt finnas dock små möjligheter att öka lagringskapaciteten. Möjligheterna till ökad import genom existerande rörledningar bedöms vara mycket begränsad. Störst potential att kompensera bortfallet bedöms import av LNG ha.

– Slutsatser

Kommissionen konstaterar att ett avbrott i gasöverföringen från Ryssland via Ukraina, och i synnerhet ett totalt avbrott av alla ryska gasleveranser skulle ha en betydande inverkan på EU. Kommissionen pekar på två huvudsakliga brister vad gäller EU:s kortsiktiga försörjningstrygghet; att uppstartade

infrastrukturprojekt inte färdigställt, samt att många nationella strategier är otillräckligt samordnade över nationsgränserna. Genom samarbete som syftar till optimerad infrastrukturanvändning och relativ ansvarsfördelning kan man enligt kommissionen trygga försörjningen till skyddade kunder i medlemsstaterna och Energigemenskapen, samt säkra en betydande export av gas via EU till Ukraina.

Kommissionen pekar på vikten av att marknaden ges möjlighet att fungera så länge som möjligt så att prissignalerna får påverka både efterfrågan av gas, attrahera ny import och styra flödet dit bristen är störst. För att marknaden ska fungera så länge som möjligt är ordningsföljden i åtgärder viktig. Om genomgripande icke marknadsbaserade åtgärder måste tillämpas är det viktigt att de är proportionella och tar hänsyn till konsekvenser utanför landets gränser.

Kommissionen konstaterar att samarbete redan förekommer mellan vissa medlemsstater, men uppmanar medlemsstaterna och länderna inom Energigemenskapen att nå överenskommelser om villkor och bestämmelser vad gäller organisation och handel i händelse av en gaskris. Samarbete anses inte enbart ge fördelar på kort sikt för de mest utsatta, utan det finns ett gemensamt intresse att minimera de mest omfattande åtgärderna då dessa kan undergräva den inre energimarknaden.

– Rekommendationer, åtgärder på kort sikt inför vintern 2014/2015

Dessa åtgärder grupperas i tre teman: i) att se till att marknaden fungerar, ii) att klart definiera när marknaden upphör att fungera och när krisåtgärder behövs samt iii) samordning och samarbete i fråga om krisplanering och eventuella interventioner.

i) Kommissionen betonar vikten av att den inre marknaden fungerar för att dämpa effekterna av en gaskris. Den befintliga kapaciteten i gasnäten bör utnyttjas maximalt och hinder för gränsöverskridande handel bör tas bort så att gas kan flöda fritt dit bristen är som störst. Vidare anser kommissionen att utnyttjandet av gaslager bör optimeras så att uttag inte sker för tidigt. Kommissionen föreslår att ekonomiska incitament sätts in för att avskräcka marknadsaktörerna från att tömma lagren så länge andra gaskällor kan utnyttjas. Som en sista utväg menar kommissionen att man kan överväga att införa avskräckande avgifter för att ta gas ur lager, eller till och med uttagsbegränsningar under olika tidsperioder. Vidare anser kommissionen att strategiska infrastrukturprojekt måste slutföras i tid.

ii) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 994/2010 av den 20 oktober 2010 om åtgärder för att trygga naturgasförsörjningen och om upphävande av rådets direktiv 2004/67/EG (gasförsörjningsförordningen) trädde i kraft 2 december 2010. Det ankommer på de nationella behöriga myndigheterna att se till att de försörjningsnormer som gasförsörjningsförordningen uppställer följs, samt att övervaka hur

leverantörerna garanterar tillräcklig försörjning under nästa vinter. Om så inte är fallet bör den behöriga myndigheten utnyttja de instrument man förfogar över för att t.ex. beordra inköp av ytterligare gas eller andra alternativ som ökar flexibiliteten.

Kommissionen påpekar vidare att de länder som har strängare normer för försörjning bör vidta åtgärder för att tillfälligt sänka dessa krav i händelse av en krissituation på regional eller unionsnivå.

Andra åtgärder som kan genomföras är bränslebyte från gas till andra energislag. Kommissionen lyfter fram Finland som positivt exempel och pekar på de skyldigheter att kunna byta bränsle som införts för vissa gaskunder. Kommissionen pekar på stora skillnader mellan medlemstaterna och föreslår att medlemsstater som planerar en övergång till förnybar energi för uppvärmning bör främja detta med hjälp av Europeiska socialfonden och Europeiska investeringsfonden. Vidare påpekar kommissionen effekterna av ett avbrott i gasleveranserna kan mildras genom kortsiktiga åtgärder för energieffektivisering och begränsning av efterfrågan.

Kommissionen menar att medlemsstaterna bör överväga att, under överinseende av de nationella tillsynsmyndigheterna, ge den systemansvarige för överföringssystemet (TSO) ytterligare uppgifter utöver uppgiften att balansera nätet, t.ex. upphandling och lagring av gas. Där TSO:n har en sådan roll på nationell nivå måste de garantera en effektiv samordning över gränserna. Det ska dessutom garanteras att den roll som TSO har noga definieras och uttryckligen begränsas till väl definierade fall av marknadsmisslyckande. Den allmännyttiga tjänst som i sådana fall åläggs TSO får inte bryta mot de grundläggande principerna för marknadens funktion på EU:s inre energimarknad, dvs. att TSO inte bör vara en aktiv deltagare i råvaruhandeln eller på försörjningsmarknaden.

iii) Det regionala samarbetet bör öka för att överföringskapaciteten ska användas effektivt. Kommissionen föreslår att regionalt samarbete inriktas på att garantera försörjningen till skyddade kunder, samt i nödfall även användningen av lager. Kommissionen föreslår också att TSO:s och medlemsstaterna bör sträva efter största möjliga transparens. Åtgärder av en enskild medlemsstat får i ett sammankopplat nät återverkningar på andra marknader. I en spänd situation kan alla åtgärder tolkas politiskt. Alla sådana åtgärder bör förklaras ingående för att dämpa eventuell oro och bygga upp förtroende, enligt kommissionen

Kommissionen har för avsikt att i nära samarbete med nationella behöriga myndigheter noga övervaka försörjningsläget. Kommissionen kommer att fortsätta att sammankalla till regelbundna möten i gruppen för samordning av gasförsörjningen (Gas Coordination Group) för att med medlemsstaterna och berörda parter diskutera försörjningsläget. Den kommer också att tillämpa särskilda krismöten i Gas Coordination Group för att utbyta information och diskutera vilka åtgärder som vidtagits vid möjliga eller faktiska försörjningsavbrott. Kommissionen kommer dessutom att samordna

åtgärderna och se till att krisläge tillkännages och att icke-marknadsbaserade åtgärder genomförs i enlighet med gasförsörjningsförordningen.

Kommissionen anser att gruppen för samordning av gasförsörjningen, med bistånd av ENTSO-E och ENTSG, bör följa upp hur avbrott i gasförsörjningen påverkar elsektorn, eftersom analysen av tänkbara spridningseffekter hittills inte lett till entydiga resultat.

Kommissionen rekommenderar också länderna utanför EU, i synnerhet de som importerar eller har potential att exportera LNG att fortsätta det samarbete med EU som inletts genom kommissionens meddelande, t.ex. inom ramen för G7 eller IEA.

– Rekommendationer, åtgärder på medellång sikt, dvs. till slutet av 2015

Meddelandet innehåller också en rekommendation om tillämpning av bestämmelser för den inre energimarknaden mellan EU:s medlemsstater och de avtalsslutande parterna i energigemenskapen. För att främja samarbetet genom en formell akt kommer kommissionen att utfärda en rekommendation till EU:s medlemsstater att samarbeta med de avtalsslutande parterna i tillämpningen av det tredje paketet och i frågor som rör försörjningstryggheten. Kommissionen understryker dock att, i avsaknad av fungerande gasmarknader, och så länge det tredje paketet inte tillämpas av de avtalsslutande parterna, kan rekommendationerna från EU inte ersätta de nödvändiga förhandlingarna om användningen av gemensam infrastruktur och villkoren för detta i händelse av en kris, som måste föras mellan EU:s medlemsstater och de avtalsslutande parterna i regionen.

Kommissionen pekar också på vikten av att infrastrukturprojekt av gemensamt intresse eller projekt av intresse för energigemenskapen påskyndas och slutförs. Kommissionen anser vidare att medlemsstaterna bör samarbeta för att pröva om de förutsättningar fortfarande är aktuella som låg till grund för undantagen från att möjliggöra gastransport i omvänd riktning. Kommissionen menar på att det ofta krävs relativt små investeringar för att kunna vända gasflödet och därigenom skapa stor nytta för en hel region.

Bränslebyte i produktionen av fjärrvärme och kraftvärme, samt utvidgning av fjärrvärmenät betonas särskilt av kommissionen, som pekar på den flexibilitet fjärrvärmesystem erbjuder genom möjligheten konvertera till nya bränslen. Möjligheten till investeringar i teknik för bränslebyte inom industri och tjänstesektor med egen kraftvärmeproduktion lyfts också fram, liksom möjligheten för energieffektivisering inom industrin.

– Nästa steg

Kommissionen ska, tillsammans med den Europeiska byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (ACER) och ENTSGs, inrätta en löpande övervakning av hur rekommendationerna följs. Kommissionen ska också,

tillsammans med medlemsstaterna, Europaparlamentet och berörda parter, fastställa de viktigaste målen under de kommande åren för en trygg el- och gasförsörjning i EU.

2014/15:FPM11

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det nu aktuella meddelandet om det europeiska gassystemets förmåga att klara försörjningsavbrott innehåller observationer och rekommendationer som är i linje med redan existerande regelverk. Meddelandet bedöms inte få några effekter på det svenska regelverket.

Gasförsörjningsförordningen trädde i kraft den 2 december 2010 och reglerar bl.a. förebyggande åtgärder och krisberedskap. Bland de förebyggande åtgärderna märks att behörig myndighet ska göra en riskbedömning och formulera en förebyggande åtgärdsplan för att hantera dels de risker som identifierats, och dels för att uppfylla förordningens bindande normer. Dessa indelas i normerna för infrastruktur respektive försörjning. I infrastruktur normen ingår dubbelriktade flöden och den s.k. N-1 normen. Den senare innebär att det ska finnas kapacitet att under ett dygn med exceptionellt stor efterfrågan klara att den för landet viktigaste infrastrukturen slås ut, dvs. att t.ex. gastransporten genom gasledning upphör, eller att en terminal för import av flytande gas upphör att fungera. För Sverige är den viktigaste infrastrukturen gasledningen från Danmark till Sverige. Sverige har undantag från dessa normer för infrastruktur

Försörjningsnormen tillämpas endast för skyddade kunder, vilka i svensk rätt definierats som konsumenter. Den innebär att den behöriga myndigheten ska kräva att naturgasföretag vidtar åtgärder för att säkerställa försörjning av gas till skyddade kunder under sju dagar vid extrem kyla och 30 dagar vid exceptionellt hög efterfrågan samt under 30 dagar i händelse av ett avbrott hos den största enskilda gasförsörjningsinfrastrukturen under genomsnittliga vinterförhållanden.

Den behöriga myndigheten ska även ta fram och följa en nationell krisplan, vars detaljer anges i art 11 i gasförsörjningsförordningen. Sverige har infört de bestämmelser som krävs enligt gasförsörjningsförordningen genom lagen (2012:273) och förordningen (2012:275) om en trygg naturgasförsörjning. Nämda lag innehåller i 3 § ett bemyndigande till regeringen att bestämma den myndighet som ska vara behörig myndighet enligt gasförsörjningsförordningen. Regeringen har, enligt 2 § i förordningen, utsett Statens energimyndighet (Energimyndigheten) till behörig myndighet.

Energimyndigheten utövar därmed tillsyn av efterlevnaden av dels gasförsörjningsförordningen och de planer som företagen i sin tur ska upprätta, dels lagen om trygg naturgasförsörjning med relevanta föreskrifter.

I de scenarier som utgjorde grunden för stresstesterna påverkades Sverige inte alls av ett leveransavbrott i transporten genom Ukraina, och bara i ringa omfattning av ett fullständigt avbrott under sex månader av all rysk gasexport. I jämförelse med andra länder är konsekvenserna för Sverige således mycket små och kommissionen konstaterade att Sverige tillhör de minst drabbade länderna. För att hantera den störning som uppstår under sista månaden i scenariot som inkluderar ett sex månader långt avbrott i all rysk gasexport skulle Sverige dock vara tvungen att begränsa leveranserna till icke-skyddade kunder, dvs. kraftvärmeproducenter, tillverkningsindustri och andra naturgasförbrukande företag i Sydvästra Sverige. Bortfallet av kraftvärme skulle dock inte få några direkta konsekvenser för elförsörjningen i regionen men skulle påverka möjligheterna att hantera andra ev. störningar i elförsörjningen. Icke-skyddade kunder ansvarar själva för att vidta förberedelser inför en krissituation.

Meddelandet bedöms inte få några budgetära konsekvenser för statsbudgeten. Rekommendationerna får inga direkta konsekvenser för EUs budget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen har förståelse för den utsatthet som flera medlemsstater med stort beroende av rysk gas befinner sig i. Regeringen välkomnar kommissionens analys och stödjer dess strävan att främja ett solidariskt och väl koordinerat agerande i såväl förebyggande åtgärder som vid störningar i gasleveranserna.

Regeringen stödjer också kommissionens strävan att så långt det är möjligt undvika interventioner på marknaden för att söka vidmakthålla inre marknadens funktion så att prissignalerna kan bidra till att mildra effekterna av en störning i gastillförseln. Regeringen stödjer därmed också strävanden att främja samarbete över nationsgränserna och ett solidariskt agerande bland medlemsstaterna.

Regeringen välkomnar särskilt kommissionens rekommendationer rörande möjligheterna för bränslebyte och därmed minskat gasberoendet för värmeproduktion. Regeringen anser att effektiv energianvändning bör vara det första steget för att minska EU:s energiberoende.

Regeringen anser det finns en viktig koppling och möjlighet till synergi mellan ökat energiberoende och en omställning till ett hållbart energisystem. Åtgärder för ökad försörjningstrygghet måste därför vara förenliga med EU:s långsiktiga klimat- och energimål till 2030.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2014/15:FPM11

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Ej aktuellt då meddelandet inte har remissbehandlats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ej aktuellt då meddelandet bara innehåller en sammanfattning av medlemsstaternas och organisationernas analyser, samt kommissionens slutsatser och rekommendationer.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Regeringen bedömer att kommissionens slutsatser och rekommendationer är i enlighet med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. De åtgärder som föreslås är i linje med gällande regelverk och är proportionerliga i förhållande till de allvarliga konsekvenser ett avbrott i gasleveranserna riskerar få i länder med större beroende av gas än Sverige.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet föranleder inga andra åtgärder än de som följer av nu gällande regelverk. Risker för en gaskris under vintern 2014/2015 har dock resulterat i att Energimyndighet redan innan meddelandet presenterades har utökat informationsverksamheten gentemot regionalt områdesansvariga. Kommissionens meddelande väntas inte behandlas vidare på annat sätt än att kommissionen ska övervaka efterlevnaden av de rekommendationer som givits, samt tillsammans med medlemsstaterna, Europaparlamentet och berörda parter, fastställa de viktigaste målen under de kommande åren för en trygg el- och gasförsörjning i EU.

Det är värt att notera att EU, Ukraina och Ryssland den 30 oktober 2014, dvs. efter meddelandet presenterades, nått en uppgörelse i de trilaterala samtalen om fortsatta gasleveranser till och genom Ukraina. Uppgårelsen innebär att om parterna håller sina överenskommelser förefaller risken för en gaskris under vintern 2014/2015 ha minskat avsevärt.

4.2 Fackuttryck/termer

ACER	Samarbetsorgan mellan nationella tillsynsmyndigheter
ENTSO-E	Det europeiska nätverket av systemansvariga för överföringssystemen för el
ENTSOG	Det europeiska nätverket av systemansvariga för överföringssystemen för gas
LNG	Flytande naturgas
N-1	N-1 kriteriet innebär att ett fel på en enskild komponent i nätet (produktionskälla, kraftledning, gasledning etc.) inte får orsaka samman-brott av systemet.
TSO	Den nationellt systemansvarige för överföringssystemet