



Miljö- och energidepartementet

2016-03-21

Dokumentbeteckning

KOM (2016) 52

Meddelande om det europeiska gassystemets förmåga att klara Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att trygga gasförsörjningen och om upphävande av förordning (EU) nr 994/2010

Sammanfattning

Europeiska kommissionen presenterade den 16 februari 2016 ett förslag till förordning om åtgärder för en trygg naturgasförsörjning som ska ersätta den nuvarande förordningen (EU) 994/2010 (gasförsörjningsförordningen). Förslaget innebär att det bl.a. blir obligatoriskt att samarbeta regionalt om riskbedömningar, om förebyggande åtgärdsplaner och om krisplaner i bestämda mallar. Kommissionen får besluta om ändring av planerna samt anta delegerade akter om den regionala indelningen och utformningen av mallarna. Det blir möjligt att uppfylla försörjningsnormens krav med andra bränslen än naturgas genom bränslebyte. Alla befintliga undantag för omvända flöden prövas på nytt efter omfattande samråd som involverar berörda medlemsstater, byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter och kommissionen. Kommissionen får befogenhet att fatta beslut om undantag.

En ny solidaritetsartikel innebär bl.a. att, när en medlemsstat tillkännagivit kris och inte kan leverera gas till sina skyddade kunder, får en annan medlemsstat som är direkt länkad med den förra, endast leverera till sina skyddade kunder.

Nuvarande möjlighet att till kommissionen rapportera information om kommersiella avtal i aggregerad form upphör. Naturgasföretagen ska också omedelbart i efterhand notifiera den behöriga myndigheten och kommissionen om leveransavtal av betydelse för försörjningstryggheten. Oavsett om krisläge råder kan myndigheten, när det är motiverat, från naturgasföretagen begära in de ytterligare uppgifter som behövs för att

bedöma försörjningsläget. Kommissionen får i sin tur begära in uppgifterna från myndigheten.

En ny artikel om Energigemenskapen förbereder för att förordningen i centrala delar, bl. a. i fråga om solidaritet, ska tillämpas mellan dess avtalslutande parter och EUs medlemsstater.

Regeringen är positiv till att det nu gällande marknads- och resultatorienterade synsättet har behållits i förslaget till förordning. Regeringen välkomnar att en möjlighet till bränslebyte för att uppfylla försörjningsnormen har införts i förslaget.

Sverige är helt beroende av försörjningen från Danmark via en direkt sammankoppling och ska enligt förslaget ingå i region med Danmark. Regeringen bedömer att det redan pågående regionala samarbetet inte missgynnas av förslaget. Regeringen har preliminärt inte några invändningar mot förslaget när det gäller solidaritet.

Regeringen har preliminärt inte några invändningar mot förslaget om skärpta krav på information om försörjningsläget och bättre insyn i kommersiella avtal.

När det gäller förslaget att i vissa delar tillämpa regelverket visavi Energigemenskapens avtalslutande parter, bedömer regeringen att det inte påverkar specifikt svenska intressen.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den 28 maj 2014 antog kommissionen en europeisk strategi för försörjningstrygghet med en övergripande plan för att stärka EU:s energiförsörjning (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 stå emot ett avbrott i gasförsörjningen. I Europeiska rådets slutsatser den 27 juni 2014 (EUCO 79/14) godkändes kommissionens förslag att genomföra s.k. stresstester för att bedöma hur väl det europeiska gasnätet klarar av ett allvarligt avbrott i gasförsörjningen till EU. Kommissionen presenterade resultatet av stresstesterna i ett meddelande den 16 oktober 2014 (KOM (2014) 654 slutlig). Samtidigt presenterades också ett arbetsdokument (SWD (2014) 325 slutlig) om den utvärdering som gjorts kring genomförandet av den nu gällande gasförsörjningsförordningen.

Den 25 februari 2015 presenterade kommissionen sin strategi för en energiunion med en framåtblickande klimatpolitik (se faktapromemoria 2014/15: FPM23). Bland den mängd initiativ och lagförslag som aviserades ingick att föreslå förändringar av gasförsörjningsförordningen. Kommissionen presenterade den 16 februari 2016 ett förslag till förordning

Nuvarande gasförsörjningsförordning beskrivs i propositionen Trygg naturgasförsörjning (prop. 2011/12:68) enligt följande. Den ger bl.a. kommissionen uppgiften att övervaka och vid kriser samordna åtgärder för att trygga EU:s gasförsörjning. Vid ett regionalt/europeiskt krisläge ska kommissionen säkra ett omfattande informationsutbyte, koordinera åtgärderna och samordna visavi tredje land. Kommissionen stöds i sitt arbete av den rådgivande kommittén Gruppen för samordning av gasförsörjningen. Varje medlemsstat har utsett en behörig myndighet (CA) som fungerar som kontaktpunkt mot kommissionen och som säkerställer att åtgärder enligt förordningen genomförs.

I gasförsörjningsförordningen är det centralt att marknaden så långt möjligt ska tillåtas fungera. Det är endast vid en formlig tillkännagiven kris, som icke marknadsbaserade åtgärder får vidtas. Vid ett krisläge ska gränsöverskridande gasflöde och tillgång till infrastruktur säkerställas så långt det är möjligt. De nationella krisåtgärder som vidtas får inte allvarligt hota gasförsörjningen i en annan medlemsstat.

Strukturellt är gasförsörjningsförordningen indelad i förebyggande respektive lindrande åtgärder. Till de *förebyggande* räknas infrastrukturnormerna N-1 och dubbelriktade flöden som ska säkerställa ett robust system samt medlemsstaternas skyldigheter att genom sina behöriga myndigheter (CA) ta fram riskanalyser och förebyggande åtgärdsplaner. Till de *lindrande* hör försörjningsnormen som innebär att en viss krets s.k. skyddade kunder ska kunna försörjas under vissa scenarier och krisplaner. Det är möjligt att på frivillig bas samarbeta i regionala konstellationer, t.ex. för att ta fram riskanalyser, förebyggande åtgärdsplaner, krisplaner och för att uppfylla infrastrukturnormen N-1.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget innehåller sammanfattningsvis följande nyheter.

1.2.1 Regionalt samarbete och koordinering

Det föreslås bli obligatoriskt att ta fram regionala förebyggande åtgärdsplaner och krisplaner samt att göra regionala riskbedömningar enligt de mallar som finns i förslaget. Därmed kommer det behövas föreskrifter om den regionala indelningen. Vidare föreslås att medlemsstaterna på förhand ska komma överens om metoder för att samarbeta. Metoderna ska diskuteras i Gruppen för samordning av gasförsörjningen. Kommissionen får också en roll i att underlätta en överenskommelse ifall medlemsstaterna inte kommer överens. Planerna ska antas av berörda medlemsstater i regionen och ska, liksom tidigare, offentliggöras och notifieras till kommissionen. Vidare föreslås att de ska bli föremål för oberoende granskning av ett särskilt utsett

granskningsteam. och diskuteras i Gruppen för samordning av gasförsörjningen för koordinering mellan regionerna. Enligt förslaget får inte icke-marknadsbaserade åtgärder användas innan de har varit föremål för offentlig konsekvensutredning och har notifierats till kommissionen. Slutligen får kommissionen befogenhet att besluta om ändring av planerna. Kommissionen får anta delegerade akter när det gäller utformningen av mallarna och om den regionala indelningen.

1.2.2 Infrastruktur- och försörjningsnormerna

Beräkning av N-1 kommer att kompletteras med en nationell hydraulisk beräkning. Det europeiska nätverket för transmissionsnätsoperatörer för gas (ENTSOG) föreslås få uppgiften att fortsätta göra EU-omfattande simuleringar, liknande de som utfördes i samband med stresstesterna. Förslaget innebär att alla sammanlänknings ska vara utrustade för permanent omvända flöden, om det inte beviljas undantag. Beslut om byggnation eller undantag för omvända flöden ska fattas gemensamt av berörda CA:s och efter samråd med de medlemsstater som berörs längs med den aktuella försörjningsleden, med byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter som ska yttra sig, och med kommissionen. I vissa fall ska berörda nationella tillsynsmyndigheter fatta beslut om kostnadsallokering. Kommissionen får befogenheten att fatta beslut i fråga om undantaget. Det föreslås att alla befintliga undantag ska prövas på nytt enligt den nya proceduren som är närmare beskriven i Annex III. Det föreslås inga ändringar av definitionen av kretsen skyddade kunder, men kontrollen skärps för att undvika för hög eller för låg skyddsnivå. Det föreslås att försörjningsnormen kan få uppfyllas med andra bränslen än naturgas genom bränslebyte. Enligt förslaget får inte icke-marknadsbaserade åtgärder användas för att uppfylla försörjningsnormen innan de har varit föremål för offentlig konsekvensutredning och har notifierats till kommissionen.

1.2.3 Solidaritet

Solidaritetsartikeln är helt ny och syftar till att reglera hur s.k. ”överskottsgas” ska hanteras mellan medlemsstater när någon medlemsstat har tillkännagivit krisnivån kris. Då får inte längre en utökad försörjningsnorm eller andra skyldigheter riktade mot naturgasföretag i andra medlemsstater tillämpas. Sådana krisåtgärder ska temporärt reduceras till de miniminivåer som anges i artikel 5.1 för skyddade kunder. Vidare gäller att, så länge som medlemsstaten är i kris och inte kan leverera gas till sina skyddade kunder, får en medlemsstat som är direkt länkad med den förra, endast leverera till sina skyddade kunder (dock ej små och medelstora företag). Medlemsstater som är direkt sammanlänkade ska komma överens om hur artikeln praktiskt ska tillämpas och beskriva detta i sina krisplaner. Om medlemsstaterna inte kommer överens i nödvändiga tekniska, legala eller finansiella frågor kan kommissionen, i samband med sitt yttrande över krisplanerna, föreslå ett ramverk för solidaritetsbestämmelsens tillämpning.

1.2.4 Informationsutbyte

Enligt förslaget upphör möjligheten att till kommissionen rapportera information om kommersiella avtal i aggregerad form. Naturgasföretagen ska också omedelbart i efterhand notifiera CA och kommissionen om leveransavtal av betydelse för försörjningstryggheten. Det är avtal som gäller längre än ett år och som, individuellt eller kumulativt med andra avtal med samma leverantör eller anknutna företag, representerar mer än 40 % av landets gasförbrukning. Kravet gäller även ändringar, dock ej avseende priset, och alla överenskommelser i övrigt för att uppfylla leveransavtalet. Det föreslås också att CA, när det är motiverat, får rätt att begära in de ytterligare uppgifter från naturgasföretagen som behövs för att bedöma försörjningsläget. Detta gäller utan att en kris tillkännagivits. Om det behövs för att bedöma försörjningsläget inom EU får kommissionen begära in uppgifterna från CA.

Preciserade krav ställs också på vilka risker som ska tas upp i riskbedömningen i förslagets artikel 6 och Annex IV.

1.2.5 Energigemenskapen

Energigemenskapen i sydöstra Europa är en sammanslutning av länder på västra Balkan och östra Europa (Serbien, Kroatien, Bosnien, Makedonien, Albanien, Kosovo, Montenegro, Moldavien, Ukraina) samt EU, som syftar till att utvidga EU:s inre marknad för energi genom att länderna förbinder sig att genomföra EU:s regelverk på energiområdet. Förordningen föreslås i centrala delar, bl.a. i fråga om solidaritet, tillämpas mellan EU:s medlemsstater och de avtalslutande parterna inom Energigemenskapen. För EU:s medlemsstater gäller åtagandet först sedan en gemensam akt har antagits av Energigemenskapens Ministerråd och de avtalslutande parterna har genomfört den gemensamma akten.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Svensk lagstiftning har anpassats till den i dag gällande gasförsörjningsförordningen genom lagen (2012:273) om en trygg naturgasförsörjning och förordningen (2012:275) om en trygg naturgasförsörjning. Anpassningarna innebär att Statens energimyndighet (Energimyndigheten) har utsetts till den behöriga myndighet (CA) som ska fullgöra uppgifter och vara tillsynsmyndighet under gasförsörjningsförordningen. Myndigheten har utrustats med de befogenheter som krävs för detta.

Preliminärt görs bedömningen att de ändringar som kommissionen nu har föreslagit rymms inom de bemyndiganden som finns.

Efter en konsekvensutredning (SWD (2016) 25 slutlig) har kommissionen valt ett alternativ för att lösa de problem man identifierat som bygger på obligatoriskt regionalt samarbete, förbättrad värdering av externa risker, skärpning av infrastrukturnormerna, solidaritet och att tillämpningsområdet utökas till Energigemenskapen. Det anges att det utvidgade regionala samarbetet medför begränsade administrativa kostnader för berörda aktörer och att några konsekvenser för EU-budgeten inte uppkommer till följd av ändringsförslagen. Vissa ökade kostnader för svenska myndigheter kan väntas uppkomma. För Energimyndigheten gäller det regionalt samarbete, nya mallar, ny beräkning av N-1, proceduren för undantag för omvända flöden och informationsutbyte. För Energimarknadsinspektionen gäller det aktiviteter som bedöms inträffa i enstaka fall. Dessa ökade kostnader bedöms dock kunna finansieras inom befintliga anslagsramar för myndigheterna.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är positiv till att det nu gällande marknads- och resultatorienterade synsättet har behållits i förslaget till förordning. Regeringen välkomnar att en möjlighet till bränslebyte för att uppfylla försörjningsnormen har införts i förslaget.

Sverige är helt beroende av försörjningen från Danmark via en direkt sammankoppling och ska enligt förslaget ingå i region med Danmark. Regeringen bedömer att det redan pågående regionala samarbetet inte missgynnas av förslaget. Regeringen har preliminärt inte några invändningar mot förslaget när det gäller solidaritet.

Regeringen har preliminärt inte några invändningar mot förslaget om skärpta krav på information om försörjningsläget och bättre insyn i kommersiella avtal.

När det gäller förslaget att i vissa delar tillämpa regelverket visavi Energigemenskapens avtalslutande parter, bedömer regeringen att det inte påverkar specifikt svenska intressen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

Remissbehandling pågår till den 9 juni 2016.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 194 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket innebär att Europaparlamentet och rådet gemensamt antar förordningen. Beslut fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget syftar till att trygga gasförsörjningen inom unionen och säkerställa att marknaden fungerar. Kommissionen menar att ett stärkt regionalt samarbete utifrån normer bestämda av EU är nödvändiga för att hantera de brister som identifierats i dagens regelverk. Någon totalharmonisering föreslås inte. Regeringen har inga invändningar mot förslaget utifrån subsidiaritets- eller proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget börjar beredas i rådsarbetsgruppen för energifrågor i slutet på februari 2016 med sikte på en lägesrapport vid ministerrådsmötet den 6 juni.

4.2 Fackuttryck/termer

N-1 I gasförsörjningsförordningen anger N-1 formeln i vilken utsträckning gasinfrastrukturen har teknisk försörjningskapacitet att tillgodose hela efterfrågan på gas i det beräknade området i händelse av avbrott hos den största enskilda gasinfrastrukturen under en dag med exceptionellt hög efterfrågan på gas, som statistiskt inträffar en gång vart tjugonde år.