



Notat til Folketingets Europaudvalg

Center
Center for Global
Klimahandling

Dato
19. april 2022

J nr. 2022-1902

/ SUBCH

Forslag om opfyldning af gaslagre

Dagsorden	Side
1. Forslag om ændring af forordning om foranstaltninger til opretholdelse af gasforsynings sikkerheden og forordning om betingelserne for adgang til naturgas transmissionsnet ("gaslagerforslaget"), KOM(2022) 135	2
- Tidlig forelæggelse	



Forslag om ændring af forordning om foranstaltninger til opretholdelse af gasforsynings sikkerheden og forordning om betingelserne for adgang til naturgas transmissionsnet ("gaslagerforslaget")

KOM (2022) 135

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i margenen.

1. Resumé

Europa-Kommissionen har den 23. marts 2022 fremsat et forslag til revision af den europæiske gasforsynings sikkerhedsforordning (forordning 2017/1938) og den europæiske gasforordning (forordning 715/2009).

Forslaget indeholder regler, som skal adressere de udfordringer for gasforsynings sikkerheden i EU, som den geopolitiske situation i Europa har medført. Forslaget skal navnlig sikre, at EU's gaslagre bliver fyldt op, så EU kan klare en nødsituation. Forslaget skal også sikre, at gas fra de europæiske lagre kan blive delt på tværs af grænser på solidarisk vis.

Konkret pålægger forslaget medlemsstater med gaslagre at sikre, at disse bliver fyldt min. 80 pct. pr. 1. november 2022 – og min. 90 pct. pr. 1. november hvert år derefter. Der opstilles herudover kontrolpunkter for fyldning, som varierer fra medlemsstat til medlemsstat. Forslaget lægger endvidere op til en byrdefordelingsmekanisme mhp. at sikre en fair fordeling af omkostninger mellem medlemsstater med lagre og medlemsstater uden lagre.

Medlemsstaterne pålægges at rapportere månedligt til Kommissionen om den nationale fyldningsgrad i gaslagrene, og medlemsstaterne skal sikre, at de valgte tiltag bliver håndhævet effektivt. Med forslaget lægger Kommissionen desuden op til, at lagersystemoperatører skal certificeres på linje med den certificering, som i dag gælder for transmissionssystemoperatører.

Regeringen ser generelt positivt på formålet med forslaget, der overordnet skal bidrage til at sikre forsyningssikkerheden i EU. Regeringen støtter tiltag, som kan understøtte opfyldning af EU's gaslagre frem mod næste vinter, men er samtidig bl.a. opmærksom på, at forslaget ikke tager højde for de enkelte medlemsstaters varierende forbrug, lagerkapacitet eller egenproduktion, og at forslaget ikke indeholder en afslutningsdato for lagerfyldningskravene. Fastsættelsen af fyldningsgraden bør ske med inddragelse af medlemsstaterne og igennem andre procedurer end delegerede retsakter, ligesom det er vigtigt at fastholde en vis metodefrihed i forhold til opfyldning af lagrene.

Det forventes, at forslaget kan få væsentlige økonomiske konsekvenser for staten og samfundsøkonomien.



2. Baggrund

Europa-Kommissionen har den 23. marts 2022 fremsat forslag til revision af Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2017/1938 om foranstaltninger til opretholdelse af gasforsynings sikkerheden og forordning 715/2009 om betingelser for adgang til transmissionsnet. Forslaget er fremsat i forlængelse af Kommissionens meddelelse om REPowerEU fra 8. marts, som viser vejen frem mod at gøre EU uafhængig af importeret gas fra Rusland. Forslaget spiller sammen med forslaget om en revideret gasforordning, KOM(2021) 804, og forslaget om et revideret gasdirektiv, KOM(2021) 803 ("Brint- og gasmarkedspakken"). Europa-Parlamentet og Rådet forhandler for øjeblikket disse forslag. Nærværende forslag vil i sin endelige form blive indarbejdet i den endelige version af brint- og gasmarkedspakken.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 194(2) og behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure. Rådet træffer afgørelse ved kvalificeret flertal. Forslaget er oversendt til Rådet i dansk sprogversion den 30. marts 2022.

3. Formål og indhold

Kommissionen har fremsat forslaget med henblik på at styrke gasforsynings sikkerheden og adressere konsekvenser for den Europæiske Unions økonomi, der følger af den ændrede geopolitiske situation, som den russiske invasion af Ukraine har forårsaget. Forslaget har til formål at sikre, at gaslagerkapaciteten i Unionen, som er kritisk for forsynings sikkerheden, bliver udnyttet tilstrækkeligt, og at det sikres, at gassen i lagrene kan deles på tværs af Unionen.

Med henvisning til disse formål foreslås der indført obligatoriske nationale fyldningsmål for de nationale gaslagre forud for vinteren 2022-2023 og for efterfølgende vinterperioder. Herudover foreslås Kommissionen, at lagersystemoperatører skal certificeres med henblik på at sikre, at potentielle risici for forsynings sikkerheden, som følge af indflydelse over den kritiske lagringsinfrastruktur fra tredjeparter kan udelukkes.

Obligatoriske fyldningsmål og månedlige delmål

Kommissionen foreslår, at målet for fyldningsgraden i de nationale gaslagre skal være 80 pct. den 1. november 2022. For de følgende år foreslås en fyldningsgrad på 90 pct. med mulighed for, at Kommissionen via en delegeret retsakt kan ændre målene løbende. Medlemsstaterne skal tage de nødvendige foranstaltninger til at opfylde de månedlige delmål for fyldningsgraden i 2022 i august, september og oktober, mens det for de efterfølgende år vil være februar, maj, juli og september.

Medlemsstaternes kompetente myndigheder (dvs. Energistyrelsen i Danmark) skal, ifølge forslaget, løbende overvåge fyldningsgraden og regelmæssigt rapportere til Kommissionens samarbejdsorgan for forsynings sikkerhed "Gas Coordination Group", som er nedsat i medfør af forordningen.

Gennemførelse af fyldningskrav



Kommissionen foreslår, at medlemsstaterne skal tage alle nødvendige foranstaltninger i brug for at sikre, at den obligatoriske fyldningsgrad nås. Foranstaltningerne kan f.eks. være finansielle incitamenter eller økonomisk kompensation til berørte markedsaktører. Kommissionen lægger i forslaget op til, at foranstaltningerne kan omfatte:

- Pålæg til gashandlere om at oplagre et minimum af gasmængder.
- Pålæg til lagerselskaber (dvs. Gas Storage Denmark i Danmark) om at udbyde lagerkapacitet til markedsaktører.
- Pålæg til transmissionssystemoperatører (dvs. Energinet GAS TSO i Danmark) om at indkøbe og forvalte strategiske lagre udelukkende for at varetage gasforsyningssikkerheden i tilfælde af en nødforsyningssituation.
- Anvendelse af koordinerede instrumenter som platforme til indkøb af LNG med andre medlemsstater for at maksimere udnyttelsen af LNG og reducere barrierer for at dele LNG til lagerfyldning.
- Finansielle incitamenter for markedsaktører eller kompensation for fald i indtægter eller for omkostninger opstået ved pålæg til markedsaktører, som ikke kan dækkes af indtægterne.
- Effektive instrumenter til at pålægge indehavere af lagerkapacitet til at anvende købt lagerkapaciteten eller frigive uudnyttet kapacitet.

Byrdefordeling

Kommissionen foreslår, at byrderne ved de obligatoriske fyldningskrav skal deles mellem medlemsstater med gaslagre og medlemsstater uden gaslagre. Det følger af forslaget, at medlemsstater uden gaslagre skal sikre, at deres nationale markedsaktører har aftaler med lagersystemoperatører i medlemsstater med gaslagre den 1. november 2022 om opbevaring af gas svarende til mindst 15 pct. af det årlige forbrug i medlemsstaten uden gaslagre.

Kommissionen foreslår, at medlemsstater uden lagerfaciliteter dog kan undtages fra forpligtelsen til oplagring af mindst 15 pct. af det årlige nationale gasforbrug ved at indgå en byrdefordelingsaftale med et eller flere medlemsstater med gaslagre baseret på de relevante oplysninger i den senest gennemførte nationale risikovurdering.

Overvågning og håndhævelse

Kommissionen foreslår, at lagerselskaber skal rapportere delmålene for lagerfyldningsgraden til den kompetente myndighed i medlemsstaten. Medlemsstaternes kompetente myndighed skal overvåge fyldningsniveauerne ved slutningen af hver måned og rapportere dem til Kommissionen.

Medlemsstaterne skal tage de nødvendige skridt til at gennemtvinge, at målene for lagerfyldning bliver opfyldt. Medlemsstaterne skal kunne indføre effektive og afskrækkende sanktioner.

Certificering af lagersystemoperatører



Kommissionen foreslår, at lagersystemoperatører skal certificeres. Det er den nationale regulerende myndighed (dvs. Forsyningstilsynet i DK) eller en anden udpeget myndighed, som skal træffe afgørelse om certificering. I sin afgørelse om certificering skal den regulerende myndighed tage højde for enhver risiko for forsyningssikkerheden på nationalt, regionalt og/eller EU-plan, som kan skyldes ejerskab, forsyning eller kommercielle relationer hos lageroperatøren. Der skal også tages højde for de rettigheder og pligter, som Unionen har over for tredjeland(e) i forhold til f.eks. internationale aftaler om forsyningssikkerhed – eller andre relevante omstændigheder.

Den regulerende (eller udpegede) myndighed skal afvise at certificere en lagersystemoperatør, hvis det påvises, at den/de, der kontrollerer et lagerselskab, sætter forsyningssikkerheden i Unionen eller et medlemsland i fare. Den regulerende myndighed skal løbende holde øje med, at lagersystemoperatører lever op til de krav, som afgørelsen stiller, og myndigheden kan ultimativt kræve, at den/de person(er), som sætter forsyningssikkerheden eller sikkerhedsinteresser på spil, skal afhænde sin kontrol eller rettigheder over lagersystemoperatøren.

De foreslåede regler om certificering af lagersystemoperatører gælder også for eksisterende lagersystemoperatører, og en afgørelse om certificering for den danske lagersystemoperatør skal være truffet senest 100 arbejdsdage efter lovforslaget træder i kraft.

100 pct. rabat på transmissionstariffer

Endelig foreslår Kommissionen, at lagerkunder ikke skal betale transmissionstariffer, når de fører gas ind i (entry-tarif) eller ud af (exit-tarif) gaslagre – dvs. der foreslås en obligatorisk 100 pct. rabat som incitament til at oplagre gas. Kommissionen skal dog vurdere tariffen efter 5 år for at se, om niveauet for rabatten stadig er relevant i forhold til fyldningskravene.

Ikrafttræden

Kommissionen foreslår, at forslaget skal træde i kraft dagen efter, at det er offentliggjort i EU-Tidende.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 294) medlovgiver. Europa-Parlamentet har vedtaget forslaget i en hastebehandling den 7. april 2022.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har vurderet, at nærhedsprincippet er overholdt. Kommissionen lægger vægt på, at der er behov for at handle på europæisk plan på grund af risikoen og virkningen af evt. gasafbrud på hele Unionen. De enkelte medlemsstater er knyttet sammen via fælles, grænseoverskridende gassystemer, og medlemsstaterne kan ikke alene sikre en koordineret indsats mod de alvorlige forsyningsmæssige og økonomiske risici, som en alvorlig gaskrise vil medføre.



Regeringen er enig i, at nærhedsprincippet er overholdt, da forsyningssikkerheden for Unionen ikke kan sikres uden en fælles og koordineret tilgang, hvor der er krav om grænseoverskridende solidaritet.

6. Gældende dansk ret

Forsyningssikkerheden og standarder for national forsyningssikkerhed er i dag reguleret gennem den eksisterende forsyningssikkerhedsforordning (forordning (EF) nr. 715/2009 af 13. juli 2009 om betingelserne for adgang til naturgas transmissionsnet) samt i lov om gasforsyning (lovbekendtgørelse nr. 126 af 6. februar 2020) og i bekendtgørelsen om varetægelse af naturgasforsyningssikkerheden (BEK nr. 962 af 27. september 2012), som er udstedt med hjemmel i lov om gasforsyning.

Der er allerede regler om certificering for transmissionssystemoperatører og tariffer for transport af gas til/fra gaslagre i den eksisterende gasforordning (forordning nr. 715/2009) og i den netregel for harmoniserede transmissionstarifstrukturer for gas (Kommissionsforordning 2017/460 kaldet NC TAR), som er udstedt i medfør af forordningen. De foreslåede regler vil supplere/udvide disse regler i gasforordningen.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget vil som udgangspunkt ikke have lovgivningsmæssige konsekvenser, da der er tale om, at der foreslås tilføjelser til den eksisterende forsyningssikkerhedsforordning og den eksisterende gasforordning. Forordninger gælder umiddelbart og direkte i alle medlemsstater.

Det kan dog ikke udelukkes, at det kan blive nødvendigt at supplere visse bestemmelser med nationale regler.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget forventes at kunne få væsentlige statsfinansielle konsekvenser. Konsekvenserne vil dog afhænge af, hvilke virkemidler der anvendes til at opfylde forslagets krav samt energipriserne.

De to danske gaslagre rummer en lagerkapacitet på 9,275 TWh. For at nå målet i 2022, skal der fyldes yderligere 3,92 TWh på lagrene, hvilket skønnes at kunne beløbe sig til ca. 270-670 mio. kr. Det bemærkes, at det ustabile gasmarked gør det svært at forudsige de eksakte finansieringsbehov, som også afhænger af bl.a. forskellen mellem sommer- og vinterpriserne. Krav (eller forventning i markedet til kommende krav) om minimumsopfyldning af gaslagre må også ventes at påvirke gasprisen i opadgående retning. Omkostningerne ved at opfylde gaslagrene til 90 pct. i 2023 er præget af stor usikkerhed om prisudviklingen, men såfremt der vil være et lavere sommer-vinter spread i 2023 end i 2022, vil de samlede omkostninger i 2023 også blive lavere.



Samfundsøkonomiske konsekvenser

Det forventes, at forslaget kan få samfundsøkonomiske konsekvenser. Konsekvenserne vil bl.a. afhænge af, hvilke virkemidler der anvendes til at opfylde forslagets krav samt energipriserne. Regeringen vil i forbindelse med gennemførelsen af forslagets krav til opfyldning af gaslagrene se nærmere på relevante gennemførelsesforanstaltninger.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Der kan blive tale om forskellige konsekvenser for erhvervslivet afhængig af, hvilke instrumenter der anvendes, og afhængig af, hvordan markedet og gaspriserne udvikler sig. Ifølge forslaget er det f.eks. muligt at forpligte erhvervslivet (gasselskaber og lagerselskaber) til at medvirke til at leve op til de krævede fyldningskrav for lager. Dette kan medføre øgede administrative og finansielle byrder for selskaberne – herunder Energinet Gas TSO, som har det operationelle ansvar for forsyningssikkerheden i Danmark, og det kan blive nødvendigt at kompensere dem for byrderne. I forbindelse med den danske implementering bemærkes det, at der bør tages hensyn til, at der ikke pålægges unødige erhvervsøkonomiske konsekvenser for dansk erhvervsliv.

Den foreslåede obligatoriske fyldning understøtter, at det danske lagerselskab får solgt sin lagerkapacitet. Uden et krav om lagerfyldning til forsyningssikkerhed kunne det potentielt blive svært for lagerselskabet at sælge sin kapacitet, idet markedspriserne ikke giver incitament for kommercielle lagerkunder til at købe lagerkapacitet for øjeblikket. Der er forhandlet adgang til lager i Danmark, og det danske lagerselskab skal grundlæggende klare sig på kommercielle vilkår.

Det bemærkes, at den foreslåede tarifrabat på 100 pct. på transport af gas til/fra lager ikke vil få betydning for markedsaktørerne i Danmark, da transportkunder aldrig har betalt transporttariffer til/fra lager i Danmark.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

De foreslåede ændringer i gasforsyningssikkerhedsforordningen kan forventes at føre til, at de danske lagre bliver fyldt op – nu og fremadrettet. De foreslåede ændringer i forordningen om forsyningssikkerhed, f.eks. øgede krav til solidaritet ved gas kriser, må forventes at bidrage til en høj gasforsyningssikkerhed og dermed et højere beskyttelsesniveau for gasforbrugere.

8. Høring

Kommissionens forslag har været sendt i høring den 25. marts 2022 i specialudvalget for Klima-, Energi- og Forsyningspolitik med frist den 31. april 2022

Der er modtaget høringssvar fra Green Power Denmark, DI samt Landbrug & Fødevarer.



Green Power Denmark støtter op om 80 % målsætningen pga. forsyningsikkerheden, og de peger samtidig på, at aktørerne i markedet p.t. ikke har incitament til at lægge gas på lager, da det økonomisk vil indebære et tab. Green Power Denmark understreger i deres høringssvar, at der er behov for at udarbejde en kompensationsmodel, som skal kompensere transportkunderne, hvis markedet ikke er i stand til at fylde lagrene tilstrækkeligt. Green Power Denmark støtter, at medlemslande uden gaslager bidrager finansielt til kompensationsmodellen.

DI peger ligesom Green Power Denmark på, at fyldning af gaslagrene med de nuværende gaspriser vil give økonomiske tab for markedsaktørerne. DI mener desuden, at uafhængigheden af russisk gas også sker gennem øget brug af LNG og biometan samt udbygning af bl.a. VE.

Landbrug & Fødevarer er positiv over for Kommissionens forslag. Landbrug & Fødevarer mener således, at forslaget vil give større forsyningsikkerhed.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

En række lande mener, at den foreslåede fastsættelse af fyldningsgrad kan blive uforholdsmæssigt byrdefuldt for lande med store gaslagre og foretrækker, at fyldningskravet fastsættes på en anden måde end det, der lægges op til i forslaget. I den forbindelse er der stillet forslag om at basere forpligtelsen på forbrug eller beskyttede kunders forbrug. Flere lande har desuden generelt talt for, at alle medlemsstater bør have samme forpligtelse. En anden gruppe af lande er overordnet enige i forslagets tilgang og krav.

En gruppe af lande har stillet forslag om at indsætte en slutdato for fyldningskravenes gyldighed med henvisning til, at den nuværende forsyningsituation ikke forventes at vare ved. En række lande forholder sig skeptisk til de foreslåede delmål.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen ser overordnet positivt på formålet med forslaget. Regeringen finder det vigtigt at udfase russisk fossil energi hurtigst muligt samt at sikre EU's borgere bedst muligt mod en potentiel gasforsyningskrise. Derfor bakker regeringen op om tiltag, der kan understøtte opfyldning af EU's gaslagre frem mod næste vinter. Danmark har selv to underjordiske gaslagre, og det er også afgørende for den dansk/svenske forsyningsikkerhed til næste vinter, at de to lagre bliver tilstrækkeligt fyldt.

Regeringen finder, at de foreslåede fyldningsgrader for hhv. 1. november 2022 på 80 pct. og 1. november 2023 på 90 pct. anses for at være udtryk for rettidig omhu i lyset af den ustabile forsyningsituation. Da det europæiske gasmarked er liberaliseret og integreret, er en fælleseuropæisk løsning på problemstillingen nødvendig. Uanset forslaget havde der været behov for at sikre opfyldning af de danske lagre i omegnen af 80-90 pct. frem mod vinteren 2022. Kravet om 90 pct. fyldning i 2023 kan støttes af hensyn til den samlede europæiske forsyningsikkerhed. Såfremt der i forhandlingerne måtte tegne sig et flertal for en mere nuanceret fastsættelse af krav,



der fortsat sikrer den europæiske forsyningssikkerhed i tilstrækkelig grad, vil dette dog også kunne støttes.

En opfyldning af gaslagrene ventes at føre til øgede indtægter til russiske forsyningsvirksomheder. Regeringen arbejder derfor for, at den europæiske gasforsyning, herunder opfyldning af lagre, i størst muligt omfang sker gennem øget LNG, gas fra rørledninger fra andre lande samt biogas. Det vurderes dog ikke muligt helt at udelukke russisk gas fra fyldning af de danske lagre i 2022. I 2023, hvor Tyra-feltet er genopbygget, forventes lagrene at kunne fyldes uden russisk gas.

Regeringen er opmærksom på, at forslaget ikke tager højde for de enkelte medlemsstaters varierende forbrug, lagerkapacitet eller egenproduktion Regeringen mener, at en mere nuanceret metode til fastsættelse af kravene vil være at foretrække mhp. at opnå større balance i, hvor meget de enkelte lande pålægges at fylde på lager, i forhold til, hvor meget gas de forbruger, og at der tages hensyn til lande, der er gasproducerende og har valgt at udbygge med biogasproduktion, da dette er med til at understøtte gasforsyningssikkerheden.

Regeringen finder desuden, at forslaget bør omfatte en slutdato for fyldningskravenes gyldighed. I lyset af, at EU har besluttet at gøre sig afhængig af russisk gas hurtigst muligt, må et krav om en høj fyldning af gaslagre antages at blive irrelevant i et forsyningssikkerhedsperspektiv inden for en årrække.

Regeringen mener desuden, at de foreslåede delmål bør være vejledende, da det ellers kan blive vanskeligt og fordyrende for markedsaktørerne at bruge lagrene kommercielt. Derudover reducerer delmålene fleksibiliteten i EU-landenes gasopfyldning.

Regeringen er desuden positiv over for forslagets byrdefordelingsmekanisme, hvor EU-lande, som ikke har lagre, skal yde noget til de lande, der har lagre, og finder det vigtigt, at denne indeholder en vis fleksibilitet ift., hvordan aftalerne om lagerfyldning indgås.

Med forslaget lægges der op til, at fyldningsgraden i gaslagrene efter 2023 skal fastsættes via delegerede retsakter. Da opfyldningen af gaslagre har betydelige økonomiske konsekvenser ønsker regeringen, at fastsættelsen af fyldningsgraden i stedet bør ske med inddragelse af medlemsstaterne og igennem andre procedurer end delegerede retsakter.

Regeringen vurderer, at det er vigtigt at fastholde forslagets fleksibilitet til at vælge, hvordan kravene til gaslageropfyldning skal opfyldes, da det giver en vis metodefrihed ift. at gennemføre forslaget i Danmark. Fra dansk side arbejdes der dog fortsat på at sikre en koordineret EU-indsats, så EU-landenes fleksibilitet ikke modarbejder hinanden f.eks. i et scenarie hvor EU-lande med statsstøttede virkemidler kæmper om de samme gasmængder og driver priserne op.



Regeringen bakker op om, at forslaget lægger op til krav om, at gaslageroperatører skal certificeres. Den danske forsyningssikkerhed er afhængig af forsyningssikkerheden i resten af Europa, hvorfor et styrket europæisk fokus på sikkerheden ifm. gasrelateret kritisk infrastruktur derfor også vil styrke den danske forsyningssikkerhed. I Danmark er Gas Storage Denmark, der er en del af Energinet-koncernen, den eneste lageroperatør.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været nævnt for Folketingets Europaudvalg til tidlig orientering på mødet den 8. april 2022.