



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 17. juli 2009 (22.07)
(OR. en)**

**Interinstitutionel sag:
2009/0108 (COD)**

**11892/09
ADD 4**

**ENER 253
CODEC 963**

FØLGESKRIVELSE

fra: Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for
Europa-Kommissionen

modtaget den: 17. juli 2009

til: Javier SOLANA, generalsekretær/højtstående repræsentant

Vedr.: Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene

- Ledsagedokument til revisionen af direktiv 2004/67 om
foranstaltninger til opretholdelse af forsyningssikkerheden for
naturgas
- = Resumé af konsekvensanalysen

Hermed følger til delegationerne Kommissionens dokument - SEK(2009) 980 endelig.

Bilag: SEK(2009) 980 endelig



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 16.7.2009
SEK(2009) 980 endelig

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Ledsagedokument til

**revisionen af direktiv 2004/67 om foranstaltninger til opretholdelse af
forsyningsikkerheden for naturgas**

Resumé af KONSEKVENSANALYSEN

**{KOM(2009) 363 endelig}
{SEK(2009) 979 endelig}**

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Ledsagedokument til

revisionen af direktiv 2004/67 om foranstaltninger til opretholdelse af forsyningssikkerheden
for naturgas

Resumé af KONSEKVENSANALYSEN

{KOM(2009) 363 endelig}

{SEK(2009) 979 endelig}

1. PROBLEMSTILLING

I "Anden strategiske energiredegørelse" har Kommissionen fremsat forslag om en EU-strategi for energiforsynings sikkerhed, som bl.a. omfatter en **fempunktshandlingsplan for energiforsynings sikkerhed og solidaritet¹ i EU**. Strategien og handlingsplanen har fået solid opbakning fra Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd² og aktørerne³. Denne konsekvensanalyse vedrører et af elementerne i handlingsplanen, nemlig styrkelsen af kriseberedskabsmekanismerne for gas, herunder navnlig revision af **direktiv 2004/67** om foranstaltninger til opretholdelse af naturgasforsynings sikkerheden.

Den grundlæggende tanke bag direktivet er (som den var for tidligere og vil være det for kommende direktiver om det indre gasmarked), at det indre gasmarked skal være velfungerende, fleksibelt og råde over den fornødne infrastruktur til at kunne afbøde konsekvenserne af de fleste tilfælde af forsyningsafbrydelser. Samtidig indføres der med 2004-direktivet en beredskabsmekanisme, der er i overensstemmelse med det indre marked, og som kan aktiveres i tilfælde af afbrydelser, som markedet ikke selv kan afbøde konsekvenserne af. Denne dobbelte fokus på markedets funktion og beredskabsforanstaltninger er hjørnестenen i EU's politik for gasforsynings sikkerhed.

Der er meget, der har ændret sig i de seneste år, når det gælder gasforsynings sikkerheden i EU. EU er i stigende grad afhængig af importeret gas samtidig med, at risiciene i forbindelse med forsyning og transit øges. Gasstriden mellem Rusland og Ukraine i januar 2009 medførte en afbrydelse af gasforsyningen til EU af hidtil uset omfang. I to uger blev 30 % af gasforsyningerne til EU afbrudt. Sådanne afbrydelser repræsenterer nu et realistisk scenarie. Også inden for EU's grænser har situationen ændret sig. Efterhånden som langdistancegasledninger får større betydning, og det indre gasmarked udvikles, får gasforsynings kriser hurtigt konsekvenser for store dele af Europa. Samtidig udgør det indre gasmarked et stadig mere effektivt middel til netop at afbøde konsekvenserne af forsyningsafbrydelser. I takt med, at fællesskabsdimensionen får stadig større betydning, er der behov for at have en solid lovgivningsramme for forsynings sikkerhed på EU-niveau.

Der er indkredset to hovedspørgsmål. Det første spørgsmål går på, om det indre gasmarked udvikler sig fleksibelt nok til at kunne afbøde konsekvenserne af forsyningsafbrydelser af den kaliber, som vi oplevede i januar 2009. Bør standarderne strammes op, eller er der eventuelt behov for andre incitament? Det andet spørgsmål går på, om de beredskabsforanstaltninger, der i øjeblikket gennemføres på nationalt og regionalt plan og på EU-plan, er effektive nok til, at det indre marked for gas kan afbøde konsekvenserne af afbrydelser, og om de er solidariske. Er der behov for bedre tilrettelæggelse?

¹ KOM(2008) 781 "Anden strategiske energiredegørelse: EU-handlingsplan for energiforsynings sikkerhed og –solidaritet".

² Europa-Parlamentets beslutning af 2. februar 2009 om den anden strategiske energiredegørelse (2008/2239(INI)), Rådets konklusioner af 19. februar 2009 (6692/09) og formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råds møde i marts 2009.

³ Se bilag 5 i rapporten om den offentlige høring.

Gaskrisen i januar 2009 var en praktisk demonstration af, hvordan EU-medlemsstaterne påvirkes af og i fællesskab reagerer på gasforsyningsafbrydelser. Inden de russiske forsyninger nåede EU igen via Ukraine, havde foranstaltninger inden for EU allerede i vidt omfang kompenseret for de manglende forsyninger. Krisen viste samtidig, at der stadig er behov for at investere i infrastruktur i hele Europa, f.eks. i lagerkapacitet, reverse flow og nye sammenkoblingslinjer, således at forsyningsafbrydelser hindres i at udvikle sig til egentlige kriser. Det blev ligeledes tydeligt, at en yderligere integration af markedet vil højne forsyningsikkerheden. Der er rejst spørgsmål om, hvorvidt medlemsstaternes beredskabsforanstaltninger er forenelige med det indre marked. Krisen har således understreget de to hovedspørgsmål.

Foruden risikoen for, at der ikke investeres nok i infrastruktur og forsyninger, som har til formål at afbøde konsekvenserne af afbrydelser og hindre kriser, er der tilsyneladende også mangler, hvad angår det lovgivningsmæssige aspekt og/eller gennemførelsen af de gældende bestemmelser. De begreber, der er anvendt i 2004-direktivet til at definere forsyningsstandarder og beskrive beredskabsplanlægning, er ikke præcise og effektive nok under de nuværende omstændigheder. Direktivet er desuden ikke gennemført ensartet i alle medlemsstaterne, hvilket fremgår af Kommissionen rapport om gennemførelsen af direktiv 2004/67⁴.

Det er i sidste ende **de europæiske borgere**, der bruger gas til madlavning og opvarmning, enten direkte eller indirekte fra fjernvarmeværker, og el fra gasfyrede elværker, og **industrien** (f.eks. energisektoren og kemikalie- og kunstgødningsindustrien), der betaler prisen for ineffektive gasforsyningsikkerhedsaftaler. Selvom omkostningerne i forbindelse med forsyningsikkerhedsforanstaltninger ganske vist normalt indregnes i tariffene, vil konsekvenserne af forsyningsafbrydelser sandsynligvis være langt dyrere. Hvis vi fortsætter med de ineffektive gasforsyningsikkerhedsaftaler vil det kunne resultere i omfattende tab af arbejdspladser. Det vil desuden kunne få alvorlige konsekvenser for **miljøet, klimaet og den bæredygtige udvikling**. Usikre gasforsyninger betyder, at der gribes til erstatningsbrændsler, som ofte har et højere CO₂-udslip. Tvivl om forsyningsikkerheden kan desuden risikere at udvande det bidrag, som gas forventes at yde til et højeffektivt energisystem med lavt CO₂-udslip, særlig i tiden indtil vedvarende energikilder bliver konkurrencedygtige.

2. ANALYSE AF SUBSIDIARITETSPRINCIPPET

Inkluderingen af spørgsmålet om energiforsyningsikkerhed i Lissabontraktatens artikel vedrørende energi og blåstemplingen af den anden strategiske energiredegørelse taler for, at EU har en rolle at spille som følge af den stigende betydning af det indre marked for energi.

Vedtagelsen af den 3. pakke vedrørende det indre energimarked vil styrke markedet. Med integreringen af de nationale markeder, kan man ikke længere betragte forsyningsikkerhed som et primært nationalt anliggende. Retsgrundlaget for EU-lovgivning på dette område bør derfor nu være i overensstemmelse med EU-traktatens bestemmelser om det indre marked. Ethvert forslag bør således være baseret på artikel 95, dvs. retsgrundlaget for det indre energimarked, som forslaget vel må anses for at være

⁴ Rapport fra november 2008 om gennemførelsen af direktiv 2004/67.

en udvidelse af. Artikel 95 er også retsgrundlaget for et lignende instrument vedrørende el, som blev vedtaget i 2005 (direktiv 2005/89/EF).

Ingen medlemsstat, der handler alene, kan sørge for den fornødne lovgivningsramme og tilstrækkelige investeringer på det indre marked for gas til at sikre forsyningerne. Dette kan kun opnå ved en fælles indsats på EU-plan. Ingen medlemsstat kan sikre, at alle andre medlemsstater har vedtaget effektive foranstaltninger til håndtering af gasforsyningskriser. Hvis de enkelte medlemsstater handler individuelt, risikerer det desuden at hindre udviklingen af det indre marked, medføre diskriminerende behandling eller endda at skade forsyningssikkerheden i andre medlemsstater.

3. FORMÅLET MED EU-INITIATIVET: HVILKE POLITISKE HOVEDMÅLSÆTNINGER FORVENTES OPFYLDT?

Det overordnede politiske mål er at sikre, at EU er **tilstrækkeligt forberedt** på gasforsyningsafbrydelser. De svagheder, der viste sig i forbindelse med gaskrisen i 2009, bør afhjælpes hurtigst muligt og helst før en eventuel ny krise.

Dette initiativ supplerer den 3. energipakke, som fremmer markedets gennemsigtighed, letter samhandelen og investeringer på tværs af grænserne og styrker solidariteten mellem medlemsstaterne.

I overensstemmelse med de to hovedspørgsmål tager initiativet specifikt sigte på at opnå:

i) et fleksibelt indre gasmarked, der kan afbøde konsekvenserne af de fleste forsyningsafbrydelser, ved at tilvejebringe de nødvendige incitamenter til investeringer i infrastruktur og gas, således at markedet fungerer optimalt

ii) et effektivt samarbejde om håndteringen af gasforsyningskriser i EU på grundlag af forudfastlagte beredskabsplaner, der inddrager alle parter på medlemsstats- og EU-niveau, og som er gearet til at kunne tackle kriser af samme kaliber og omfang, som den vi oplevede i januar 2009.

4. LØSNINGSFORSLAG: HVILKE ALTERNATIVER ER OVERVEJET, OG HVILKE ER VURDERET UDFØRLIGT?

Der blev udpeget fem løsningsforslag:

1. Ingen nye EU-foranstaltninger
2. Bedre håndhævelse af direktiv 2004/67/EF
3. Frivillige tiltag fra erhvervssektorens side
4. Et revideret direktiv
5. En ny forordning.

Grundscenariet, dvs. ingen nye EU-foranstaltninger, kan meget vel tænkes delvis at opfylde målene i løbet af de kommende år som følge af den 3. energipakke, den europæiske økonomiske genopretningsplan, revisionen af Rådets forordning (EF) nr. 736/96 om indberetning til Kommissionen om investeringsprojekter af interesse for Fællesskabet inden for olie-, naturgas- og elektricitetssektorerne, TEN-E-programmet,

det gældende direktiv fra 2004 om foranstaltninger til opretholdelse af naturgasforsynings sikkerheden og samarbejdet om beredskabsplanlægning som følge af gaskrisen i januar. Den 3. energipakke træder først i kraft fuldt ud i 2011, og da der når som helst kan ske nye forsyningsafbrydelser, er samarbejdet om netudviklingsplanerne allerede iværksat. Der er ikke desto mindre behov for klare retningslinjer og støtte på EU-plan, f.eks. i form af en aftale om forsynings sikkerhedsstandarder for infrastruktur, som kunne sætte de regulerende myndigheder og transmissionssystemoperatørerne i stand til på både nationalt og regionalt niveau og på EU-niveau at tackle de vanskelige spørgsmål om, hvilke yderligere investeringer der giver mest mening, og hvem der skal betale for dem. De gældende forsynings sikkerhedsstandarder, som er fastsat i 2004-direktivet, er for upræcise.

Hvad angår løsningsforslag nr. 2, viser Kommissionens rapport, at gennemførelsen af direktivet fra 2004 var meget uensartet og resultaterne ligeså. Da det er umuligt at håndhæve så upræcise standarder og uklare forpligtelser, er dette løsningsforslag ikke blevet undersøgt yderligere.

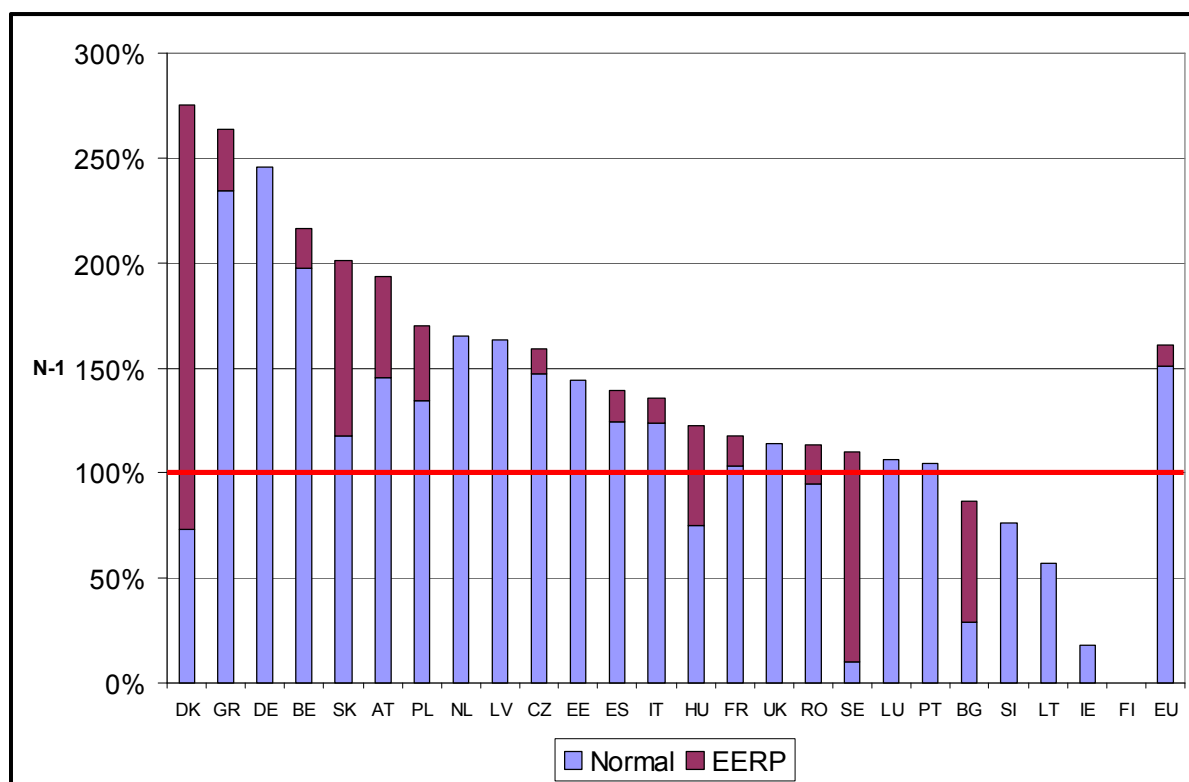
Man kunne tænke sig den mulighed, at de berørte aktører træffer frivillige foranstaltninger med henblik på bestemte aspekter af forsynings sikkerheden, som ikke er ordentligt dækket af direktivet. Der er i øvrigt allerede truffet sådanne foranstaltninger. Ulempen ved frivillige ordninger er dog de begrænsninger, der er forbundet med at overlade det til markeds kræfterne at sørge for forsynings sikkerhed. Det kan helt sikkert ikke overlades til markedet at træffe nødforanstaltninger. Endnu en ulempe er, at man ikke kan garantere, at alle aktører deltager. Mange aspekter af forsynings sikkerheden er afhængige af en kollektiv indsats. Ethvert forsøg fra erhvervssektorens side på at udarbejde standarder vil skulle følges op af et bindende instrument. Derfor er 3. løsningsforslag ikke blevet undersøgt yderligere.

Løsningsforslag nr. 4 og 5 indebærer nye elementer, nemlig indførelsen af utvetydige standarder for forsynings sikkerhed og tiltro til, at de opfyldes, og præcise definitioner på beredskabsplaner på medlemsstatsniveau og EU-niveau. Disse to løsningsforslag samt forslaget "ingen nye EU-foranstaltninger" er udførligt vurderet under punkt 5 og 6.

5. KONSEKVENSANALYSE: HVILKE VÆSENTLIGE ØKONOMISKE, MILJØMÆSSIGE OG SOCIALE VIRKNINGER HAR HVERT LØSNINGSFORSLAG, NAVNLIG HVAD ANGÅR (KVANTIFICEREDE/VÆRDISATTE) FORDELE OG OMKOSTNINGER (HERUNDER SKØN OVER DEN ADMINISTRATIVE BYRDE) OG ANDRE OMKOSTNINGER, SOM BÆRES AF DE OFFENTLIGE ADMINISTRATIONER I FORBINDELSE MED OVERHOLDELSE OG GENNEMFØRELSE?

De økonomiske virkninger af de to udvalgte løsningsforslag kan hovedsagelig tilskrives investeringsudgifterne og de fordele, der følger af gennemførelsen af N-1-standard og senere af de forebyggende handlingsplaner. Den foreløbige beregning af N-1 viser et skøn over, hvilke infrastrukturforbedringer og forsyningsforanstaltninger der er nødvendige på EU-plan med henblik på at reducere risikoen for u håndterlige forsyningsafbrydelser. Grafen viser projekter, der kan få støtte inden for rammerne af den europæiske økonomiske genopretningsplan bortset fra reverse flow-projekter, som er udeladt (pga. manglende oplysninger):

FORELØBIGE BEREGNINGER AF N-1 FOR MEDLEMSSTATERNE:



Den vigtigste infrastruktur ("1" i "N-1") er for de fleste medlemsstater vedkommende hovedgasimportledningen. I Det Forenede Kongerige, Nederlandene og Danmark er det den vigtigste produktionsfacilitet. I Spanien og Portugal er det den vigtigste LNG-terminal. Til trods for, at oplagring har stor betydning for mange importlande, har hovedimportledningen normalt højere kapacitet end den vigtigste lagerfacilitet.

Ud fra denne beregning er der ni af medlemsstaterne, som ikke opfylder den foreslåede N-1-standard. Medlemsstaterne befinder sig i forskellige situationer og kan anvende forskellige forsyningssikkerhedsforanstaltninger. Det er muligt at danne sig et rimelig godt overblik over den krævede infrastruktur. Mange, hvis ikke næsten alle de krævede infrastrukturprojekter er omfattet af listen over foranstaltninger, der kan få støtte inden for rammerne af den europæiske økonomiske genopretningsplan. Den samlede støtte, som kan ydes til gasinfrastrukturprojekter inden for rammerne af genopretningsplanen, beløber sig til 1 440 mio. EUR over en toårsperiode, hvilket svarer til højst 50 % af de støtteberettigede projektkomkostninger. Indføres N-1-standarder i hele EU, vil det således kunne resultere i investeringsomkostninger på nogle mia. EUR. Hvis projekterne allerede iværksættes inden for rammerne af genopretningsplanen, vil de ekstra investeringsomkostninger dog være lavere.

Der vil kunne spores et positivt samspil med det indre marked i kraft af, at incitamenterne til investeringer vil blive fremmet, der vil blive skabt lige vilkår med hensyn til forpligtelserne vedrørende forsyningssikkerhed, og det vil klart blive fastlagt, i hvilke nødsituationer instrumenter, der ikke er markedsinstrumenter, kan tages i brug. Den forbedrede infrastruktur, f.eks. i form af mere fleksible sammenkoblinger, skulle

ikke blot resultere i større forsyningssikkerhed, men også give bedre handelsmuligheder, likviditet og prisfastsættelse på det indre marked.

De administrative omkostninger, som de to løsningsforslag indebærer for de erhvervsdrivende og de offentlige myndigheder, er ubetydelige sammenlignet med investeringsomkostningerne og de øvrige omkostninger.

Hvad angår beskæftigelsen, tyder industriens omfattende brug af gas på, at manglende tiltro til forsyningerne kan give sig direkte udslag i tab af arbejdspladser. Ca. 25 % af EU's gasforbrug går til industrien (kemikalie- og kunstgødningsindustrien osv.).

Hvad angår miljøet, vil utilstrækkelige bestemmelser på forsyningssikkerhedsområdet tilskynde til vilkårlig anvendelse af erstatningsbrændsler. Når det gælder elproduktion betyder dette, at der i tiden før de vedvarende energikilder bliver konkurrencedygtige, de nødvendige net er færdigudviklet og CO₂-opsamling og -lagring bliver en kommerciel realitet, kan være risiko for, at der bliver investeret i kulfyrede elkraftværker, og at vi dermed låser os fast i teknologier med høje CO₂-emissioner.

6. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSFORSLAGENE: HVILKET FORSLAG ER DET FORETRUKNE OG UD FRA HVILKE KRITERIER ELLER MED HVILKEN BEGRUNDELSE?

Virkningerne af grundscenariet, dvs. ingen nye EU-foranstaltninger, og de to udvalgte løsningsforslag kan sammenlignes således:

Løsningsforslag:	Relevans i forhold til målene	Effektivitet	Sammenhæng
Ingen nye EU-foranstaltninger	Dette løsningsforslag kan delvis give de ønskede resultater i kraft af den 3. energipakke, den europæiske økonomiske genopretningsplan, TEN-E og erkendelsen af, at der er behov for effektivt samarbejde i tilfælde af kriser. Der er imidlertid et problem med timingen, eftersom den 3. energipakke først iværksættes i 2011. Mangelen på en utvetydig forsyningssikkerhedsstandard for infrastrukturen kan også vanskeliggøre transmissionssystemoperatørernes og de regulerende myndigheders arbejde	Gennemførelsen af den 3. energipakke vil sandsynligvis kræve støtte, navnlig i form af vurderinger af potentielle forsyningsafbrydelser på EU-plan og praktisk vejledning til de regulerende myndigheder. De gældende forsyningssikkerhedsstandarder, som er fastsat i 2004-direktivet, er for upræcise.	Ikke relevant

	med netudvikling.		
Revision af direktivet	Ja	Forudsætter målrettede, begrænsede investeringsomkostninger og foranstaltninger truffet af markedsdeltagerne, der er lige så målrettede, og som vil resultere i lige vilkår for alle. Fjerner hindringerne for markedsdeltageres investering i forsyningsikkerhed, hvilket letter offentlighedens og de offentlige myndigheders byrder. Indebærer en administrativ byrde for de offentlige myndigheder med hensyn til beredskabsbestemmelser.	Dette løsningsforslag vil indvirke positivt på udviklingen af det indre marked og dets funktion. Indvirker ligeledes positivt på miljøet, navnlig fordi det til en vis grad vil kunne hindre vilkårlig anvendelse af brændstoffer med højere emissioner. Desuden positiv indvirkning på konkurrenceevnen og beskæftigelsen i de gasforbrugende industrier og på husholdningerne.
Ny forordning	Ja	Fordelen ved en ny forordning sammenlignet med en revision af direktivet er, at den hurtigere vil være operationel. Der kan til enhver tid ske en væsentlig afbrydelse af gasforsyningerne. En forordning har desuden større direkte indvirkning på markedsdeltageres foranstaltninger og investeringer. En mere effektiv løsning, når det gælder om at nå frem til utvetydige aftaler om samarbejde i tilfælde af kriser,	Hvis denne løsning gennemføres, vil den indebære en mere direkte inddragelse af de offentlige myndigheder og markedsdeltagerne i spørgsmålet om gasforsyningsikkerhed på EU-niveau, og ordningerne vil kunne indføres hurtigere. Omkostningerne adskiller sig ikke meget fra de omkostninger, der følger af en revision af direktivet.

		idet der fastsættes klare samarbejdsforpligtelser. Den administrative byrde for de offentlige myndigheder med hensyn til beredskabsbestemmelser er næsten den samme.	
--	--	--	--

Begge udvalgte løsningsforslag har næsten ens økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger sammenlignet med muligheden "Ingen nye EU-foranstaltninger". Den største forskel ligger i, hvor hurtigt og effektivt de kan gennemføres. En forordning vil uden tvivl være mere effektiv, fordi markedsdeltagerne pålægges et utvetydigt ansvar, den vil være retfærdig, fordi den tilvejebringer lige vilkår, når det gælder forsynings sikkerhedsforpligtelser, og den vil hurtigere kunne være operationel.

7. OVERVÅGNING OG EVALUERING: HVORDAN FASTLÆGGES DE FAKTISKE OMKOSTNINGER OG FORDELE, OG HVORDAN OPNÅS DE ØNSKEDE VIRKNINGER?

Der findes allerede en rapporterings- og overvågningsordning for det indre energimarked. Gaskoordineringsgruppens opgaver kunne desuden udvides til at omfatte regelmæssig overvågning og evaluering på grundlag af den planlagte gennemgang af medlemsstaternes risikovurderinger. Analyser på EU-plan bør støtte evalueringerne af risiciene for forsynings sikkerheden.