EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 27.3.2023
COM(2023) 182 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om vissa aspekter av gaslagring på grundval av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1938

{SWD(2023) 73 final}

1. Inledning

Gasmarknaderna började drabbas av stora spänningar redan 2021 och gaspriserna ökade avsevärt. Rysslands militära aggression mot Ukraina som inleddes i februari 2022 medförde en rad avbrott i gasförsörjningen och gjorde gaspriserna på de globala marknaderna mycket mer instabila. För EU och dess närmaste grannar, som var beroende av den ryska gasförsörjningen, krävde denna utveckling en kraftfull reaktion och kraftfulla åtgärder för att hantera tillgången och efterfrågan.

Graden av obalans på gasmarknaden och rädslan för allvarliga avbrott i försörjningen, följt av potentiellt allvarliga försörjningsbegränsningar för både industrin och hushållen, har lett till regleringsingripanden som saknar motstycke. Detta hjälpte till att säkra gasförsörjningen och säkerställde att gaspriserna sänktes under vintern 2022/2023.

Gaslagring utgjorde redan en viktig del av kommissionens gasberedskapsplaner för att klara vintern 2022/2023 och de kommande åren, vilket också betonades i REPowerEU-planen[1] och kommissionens meddelande *Spara gas för en trygg vinter*[2]. Välfyllda gaslagringsanläggningar säkerställer specifikt att det finns gas för både privata hushåll och företag under vinteruppvärmningsperioden.

Som en ytterligare åtgärd kräver förordningen om gaslagring[3] som antogs av medlagstiftarna den 27 juni 2022 att alla medlemsstater med gaslagringskapacitet ska säkerställa att deras underjordiska gaslagringsanläggningar är fyllda till minst 80 % av sin kapacitet senast den 1 november 2022. Från och med 2023 kommer gaslagringen att behöva vara fylld till 90 % senast den 1 november varje år.

Som en ytterligare skyddsåtgärd för en adekvat gaslagringsnivå under de kommande åren föreskrivs i förordningen om gaslagring att varje systemansvarig för lagringssystem i EU ska vara certifierad. Certifiering bör vägras eller leda till åtgärder om de relevanta myndigheterna konstaterar att en person eller enhet som direkt eller indirekt kontrollerar eller utövar någon rättighet gentemot lagringssystemet skulle kunna äventyra EU:s trygga energiförsörjning.

I denna rapport görs en bedömning av genomförandet av förordningen om gaslagring på grundval av information från medlemsstaterna om deras gaslagringsåtgärder och certifieringsförfaranden, som kompletteras av uppgifter från Eurostat, i enlighet med artikel 17a i förordning (EU) 2017/1938. Den åtföljs av ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar med utförlig information om de åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna för att säkerställa att deras gaslagringsanläggningar är fyllda och en analys av gaspriserna inom ramen för genomförandet av lagringsförordningen.

[1] COM(2022) 639 final.
[2] COM(2022) 360 final.
[3] EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2022/1032 av den 29 juni 2022 om ändring av förordningarna (EU) 2017/1938 och (EG) nr 715/2009 vad gäller gaslagring, EUT L 173, 30.6.2022, s. 22.

2. Den årliga rapportens rättsliga grund och omfattning

Den 1 november 2022 var 94,9 % av EU:s gaslager fyllda. Denna nivå låg långt över målet på 80 % och alla medlemsstater uppnådde sina mål enligt förordningen[4]. Den 31 december 2022 låg nivån fortfarande på 83,4 % i EU. När det gällde lagringen verkade EU vara väl förberett för vintern 2022/2023.

I artikel 6d.5 i lagringsförordningen föreskrivs att kommissionen ska lämna årliga rapporter till Europaparlamentet och rådet. Dessa rapporter måste innehålla

- en översikt över de åtgärder som medlemsstaterna har vidtagit för att fullgöra lagringsskyldigheterna,
- en översikt över den tidsperiod som krävs för det certifieringsförfarande som anges i artikel 3a i förordning (EG) nr 715/2009,
- en översikt över de åtgärder som kommissionen har begärt i syfte att säkerställa att fyllnadsbanorna och fyllnadsmålen uppfylls,
- en analys av denna förordnings potentiella påverkan på gaspriser och potentiella gasbesparingar avseende artikel 6b.4.

Denna rapport bidrar till att öka kunskapen om bästa praxis för fyllnad av lagringsplatser.

3. Översikt över de åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna för att uppfylla lagringsskyldigheterna

I förordningen om gaslagring föreskrivs att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att uppfylla fyllnadsmålen. De bör sträva efter att använda marknadsbaserade åtgärder, när så är möjligt, för att undvika onödiga marknadsstörningar. Åtgärderna kan dock omfatta lagstiftningsåtgärder, finansiella incitament eller ersättning till marknadsaktörer.

Lagringsförordningen innehåller en illustrativ förteckning över potentiella åtgärder och verktyg som medlemsstaterna kan använda i detta syfte. För att inhämta synpunkter på dessa förslag skickade kommissionen ut en enkät till de relevanta medlemsstaternas myndigheter hösten 2022 där de frågade dem om de åtgärder och verktyg som de har använt för att säkerställa att deras lagringsplatser är fyllda. I enkäten bad de även om medlemsstaternas synpunkter på och bedömningar av åtgärdernas effektivitet, styrkor och svagheter.

Enligt medlemsstaterna har följande åtgärder effektivt bidragit till att deras lagringsplatser har fyllts på i tid:

1. Att införa en skyldighet för de systemansvariga för lagringsanläggningar att uppnå en lägsta fyllnadsnivå, i linje med det nationella målet.
2. Att lämna anbud beträffande kapacitet till marknadsaktörerna.

[4] *Gas infrastructure in Europe – Aggregated Gas Storage Inventory* (agsi.gie.eu).

3. Att ha en mekanism för när den totala beställda kapaciteten underskrider den lägsta fyllnadsnivån, till exempel villkor för den kompletterande volymen som man har kommit överens med marknadsaktörerna om på förhand.
4. Att säkerställa att den bokade kapaciteten används effektivt genom att tillämpa en mekanism som innebär att outnyttjad kapacitet går förlorad eller införa påföljder för bristande efterlevnad.
5. Om det inte är osannolikt att dessa åtgärder kommer att ge de önskade resultaten bör slutligen en enhet utses för inköp av saknad kapacitet från grossistmarknaden.

Med hänvisning till bilaga Ib i förordning (EU) 2022/1032 har Österrike och Tyskland dessutom ingått ett avtal om fyllnadsmålet och fyllnadsbanan i enlighet med artikel 6a eftersom dessa medlemsstater delar ansvaret för lagringsanläggningarna Haidach och 7Fields[5].

Förordningens mekanism för bördefördelning innebär att medlemsstater som saknar lagringsanläggningar på sitt territorium lagrar gasvolymer i grannländer motsvarande minst 15 % av deras genomsnittliga årsförbrukning. Medlemsstaterna har dock använt samordnade instrument för att fylla gaslagren i begränsad utsträckning.

I september 2022 undertecknade Italien och Grekland ett samförståndsavtal om gaslagringen. Det ger speditörer från Greklands nationella system för överföring av naturgas möjlighet att lagra upp till 1,14 TWh gas i Italien. Sådana överenskommelser är avgörande för medlemsstater som saknar gaslagringskapacitet på sitt eget territorium. Den estniska regeringen ordnade med inköpet av 1 TWh som en nationell strategisk reserv som skulle lagras vid en lagringsanläggning i Lettland.

Under seminariet[6] om genomförandet av förordningen om gaslagring rekommenderade många europeiska sammanslutningar som ingick i gruppen för samordning av gasförsörjningen, samtidigt som de erkände förordningens effektivitet, att man skulle använda marknadsbaserade verktyg i större utsträckning för att genomföra den på ett effektivt sätt, i synnerhet för att minska lagringskostnaderna.

Medlemsstaterna gjorde under hela 2022 större investeringar än någonsin för att göra den europeiska gasinfrastrukturen mer motståndskraftig och öka tillgången till flytande naturgas i regioner som var mycket beroende av rysk gas. Situationen 2023 har därför förändrats avsevärt och medlemsstaterna kan nu använda marknadsbaserade verktyg på ett bättre sätt och förlita sig mindre på sådana mer ”interventionistiska” verktyg som krävdes på grund av bristen på infrastruktur eller för att förhindra att lageroperatörer från tredjeländer manipulerade marknaden.

Till följd av alla åtgärder överskreds fyllnadsmålet på 80 % för 2022. Den 1 november 2022 var 94,9 % av EU:s gaslagring fylld och alla medlemsstater hade uppnått mer än 80 % (se tabellen och figuren nedan). Lettland var den enda medlemsstat som inte uppnådde 80 %, men berättigades en lägre lagringsskyldighet på grund av sin höga lagringskapacitet jämfört med den nationella

[5] Offentliggjort avtal i Österrikes officiella register: https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/III/2023/16.
[6] Register över kommissionens expertgrupper och liknande organ (europa.eu).

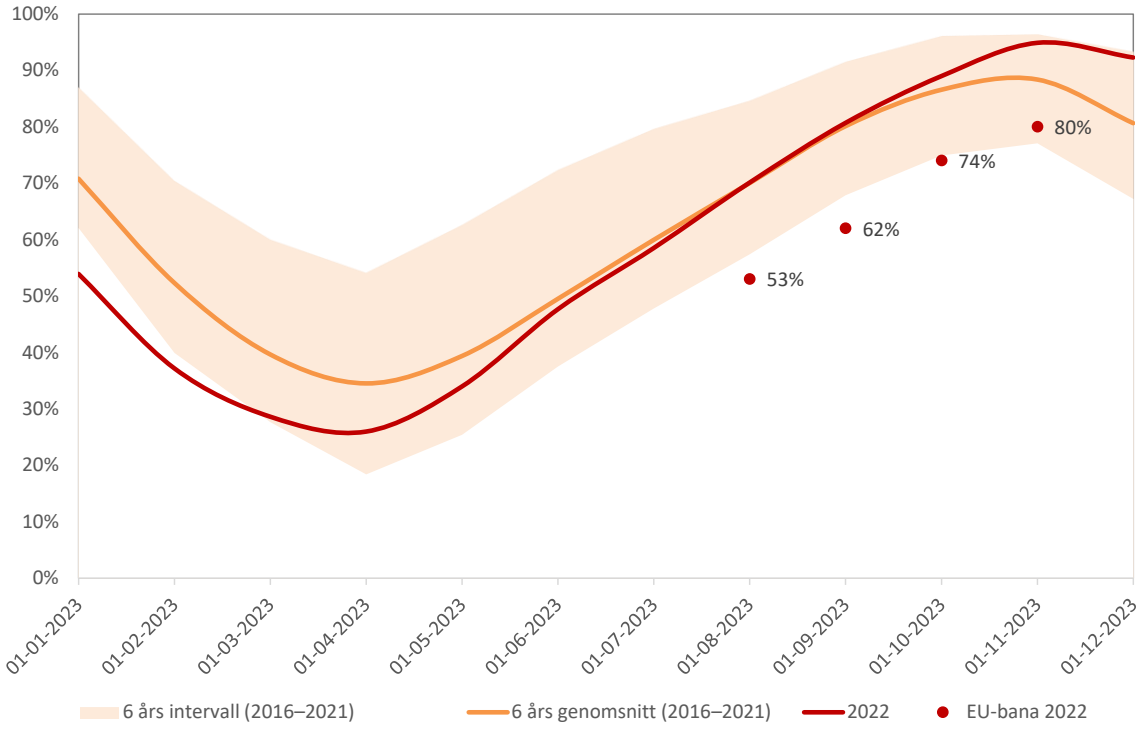
förbrukningen. Den fyllnadsnivå som Lettland uppnådde överskred till stor del dess mål för november som fastställdes i förhållande till dess egen förbrukning.

Tabell: Fyllnadsnivåer den 1 november 2022

	Fyllnadsnivå (%)	Arbetsvolym (gas) (TWh)
AT	93,1	95,5
BE	100	7,6
BG	90,4	5,8
CZ	94,9	43,8
DE	99,2	245,2
DK	99,3	9,9
ES	94,8	35,3
FR	100	132,6
HR	97,0	4,8
HU	86,0	67,7
IT	95,5	193,4
LV	57,7	24,1
NL	91,8	138,9
PL	98,9	36,4
PT	98,3	4,0
RO	96,8	32,8
SE	92,9	0,1
SK	91,3	38,8
EU	**94,9**	**1116,21**

Källa: AGSI:s databas den 1 november 2022

Figur: Fyllnadsnivå för EU-lager och EU-bana 2022

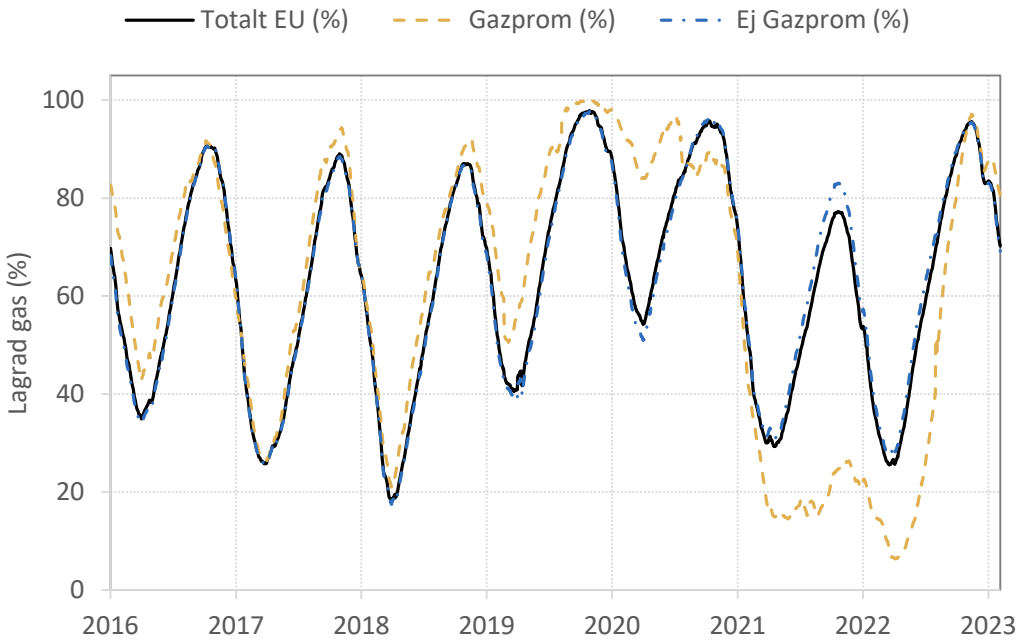


4. Lagringsanläggningar i EU som tidigare ägdes eller drevs av Gazprom

År 2021 ägde eller drev Gazprom cirka 10 % av EU:s lagringskapacitet. Gazproms lagringsanläggningar fylldes inte på före vintern 2021/2022 och var nästan helt tomma i slutet av säsongen när gasen togs ut från lagringen. Dessa Gazpromanläggningar stod för en minskning av den genomsnittliga fyllnadsnivån för lagringsanläggningar i EU på 6 till 8 procentenheter i slutet av 2021 jämfört med tidigare år.

I grafen nedan visas utvecklingen för gasvolymer i lagringsanläggningar som har ägts eller drivits av Gazprom (orange streckad linje) och övriga EU-anläggningar (blå streckad linje). Den svarta linjen visar den gas som lagras sammanlagt vid alla EU-anläggningar.

Figur: Gasvolymutveckling för lagringsanläggningar som ägts eller drivits av Gazprom



Sommaren 2022 vidtog medlemsstater med lagringsanläggningar som ägdes eller drevs av Gazprom följande åtgärder för att skydda sin energitrygghet:

- Tyskland förstatligade sina Gazpromanläggningar som tidigare ägdes av Gazprom Germania. Den nya enheten heter SEFE Securing Energy for Europe GmbH.
- Österrikes anläggning överlämnades till en annan operatör inom ramen för de nyligen införda reglerna som innebär att outnyttjad kapacitet går förlorad. Den 17 februari 2023 undertecknade Tyskland och Österrike ett avtal om att ta gemensamt ansvar för användningen och påfyllnaden av lagringsanläggningarna för naturgas Haidach och 7Fields och att transportera lagrade gasvolymer vid brist. Överenskommelsen följer av ett samförståndsavtal mellan Berlin och Wien från juli 2022. De två lagringsanläggningarna i Österrike hade redan tidigare nyttjats av både tyska och österrikiska företag.
- I Nederländerna utsåg regeringen en statlig enhet som kallas Energiebeheer Nederland för att transportera gas till lagringsanläggningen Bergermeer och använda outnyttjad lagringskapacitet, inbegripet den Gazpromägda kapaciteten.
- Tjeckien tillämpade principen att outnyttjad kapacitet går förlorad för att tvinga marknadsaktörer med outnyttjad lagringskapacitet, över ett visst tröskelvärde, att återlämna inlagringsspår till staten. Enligt denna princip har Gazproms lagringskapacitet vid anläggningen i Damborice återkallats och blivit föremål för statens särskilda auktionsåtgärder. Dessa innefattar möjligheten till fria auktioner och betalning till handlare i utbyte mot att de lagrar gas.

Genom åtgärderna fylldes de lagringsanläggningar som tidigare ägdes eller drevs av Gazprom i genomsnitt upp till 94 % fram till den 1 november 2022 jämfört med en fyllnadsnivå på 26 % den 1 november 2021.

Tabellen nedan visar effektiviteten för medlemsstaternas åtgärder, som satte stopp för eller minskade Gazproms inflytande över gaslagringen. Den jämför den aggregerade lagringskapacitet som ägdes eller drevs av Gazprom per land i november 2021 och november 2022.

Tabell: Kapacitet för lagringsanläggningar som ägdes eller drevs av Gazprom per land 2021 och motsvarande fyllnadsnivåer i november 2021 och november 2022

Land	**Kapacitet som ägdes/drevs av Gazprom 2021 (TWh)**	**Fyllnadsnivå den 1 nov 2021**	**Fyllnadsnivå den 1 nov 2022**
AT	32,3	20 %	91 %
CZ	2,2	45 %	85 %
DE	58,2	27 %	94 %
NL	19,3	30 %	99 %
TOTALT	112,0	26 %	94 %

5. Verktyg för aggregering av efterfrågan enligt rådets förordning (EU) 2022/2576

I förordning (EU) 2022/2576 som antogs av rådet den 19 december 2022 till följd av ett förslag från kommissionen[7] föreskrivs ett verktyg för aggregering av efterfrågan som kommer att stödja EU-länderna i deras arbete med att säkerställa en tillräcklig gasförsörjning i tid till vintern 2023–2024. Mekanismen för gemensamma inköp som införs genom förordningen kommer att vara avgörande för att undvika att europeiska företag lägger bud på samma gas och därmed driver upp priserna.

EU-länderna uppmanas att aggregera efterfrågan på gasvolymer motsvarande 15 % av deras respektive skyldigheter med avseende på påfyllning av lagren. Utöver 15 % kommer aggregering att vara frivilligt men grunda sig på samma mekanism.

I detta syfte har kommissionen anlitat en tjänsteleverantör för att införa de nödvändiga tjänsterna för att aggregera efterfrågan på gas från europeiska företag och matcha den med det mest konkurrenskraftiga erbjudandet i god tid före nästa lagerpåfyllningssäsong. Efter att efterfrågan har matchats med tillgång kan företag frivilligt ingå inköpsavtal med gasleverantörerna, antingen enskilt eller gemensamt. Detta är särskilt gynnsamt för mindre företag och företag från länder som

[7] Rådets förordning (EU) 2022/2576 om ökad solidaritet genom bättre samordning av gasinköp, tillförlitliga prisriktvärden och utbyte av gas över gränserna, EUT L 335, 29.12.2022, s. 1.

saknar kust och har mindre global räckvidd eller förhandlingskraft. Gemensamma inköp skulle också kunna gynna branscher som förbrukar gas, såsom gödselmedel och keramik.

För att inrätta en mekanism för gemensamma inköp samarbetar EU:s medlemsstater, energigemenskapens avtalsslutande parter och industriella aktörer från EU i olika forum för att tillhandahålla expertis och råd till kommissionen. Detta gör de genom en ad hoc-styrelse, regionala grupper och en rådgivande industrigrupp.

6. Översikt över den tidsperiod som krävs för certifieringsförfarandet

Medlemsstaterna bör säkerställa att varje systemansvarig för lagringssystem, inbegripet systemansvariga för lagringssystem som kontrolleras av systemansvariga för överföringssystem, certifieras av den nationella tillsynsmyndigheten eller av en annan myndighet som utsetts av medlemsstaten. Detta syftar till att säkerställa att en trygg energiförsörjning eller något annat väsentligt säkerhetsintresse i unionen eller i någon av medlemsstaterna inte äventyras av påverkan på de systemansvariga för lagringssystem.

I lagringsförordningen föreskrivs att certifieringsmyndigheten ska utfärda ett utkast till beslut om certifiering om systemansvariga för lagringssystem som driver underjordiska gaslagringsanläggningar med en kapacitet på över 3,5 TWh där, oberoende av antalet systemansvariga, de sammanlagda lagringsanläggningarna den 31 mars 2021 och den 31 mars 2022 hade en fyllnadsnivå som i genomsnitt var mindre än 30 % av deras maximala kapacitet eller inom 150 arbetsdagar från dagen för mottagandet av en anmälan. Certifieringsmyndigheten bör redan ha försökt att utfärda ett utkast till beslut om certifiering för dessa lagringsanläggningar senast den 1 november 2022.

Vad gäller alla övriga systemansvariga för lagringssystem ska certifieringsmyndigheten utfärda ett utkast till beslut om certifiering senast den 2 januari 2024 eller inom 18 månader från dagen för mottagandet av en anmälan.

Kommissionen ska avge ett yttrande om utkastet till beslut om certifiering till certifieringsmyndigheten inom 25 arbetsdagar från en sådan anmälan. Certifieringsmyndigheten ska ta största möjliga hänsyn till kommissionens yttrande.

Certifieringsmyndigheten ska utfärda beslutet om certifiering inom 25 arbetsdagar från mottagandet av kommissionens yttrande.

År 2022 lämnades endast ett utkast till beslut om certifiering in till kommissionen, från Belgiens federala kommission för el- och gasreglering (CREG) i oktober 2022.

För att bistå medlemsstaterna vid utfärdandet av utkast till certifieringar anordnade kommissionen ett särskilt möte med gruppen för samordning av gasförsörjningen för att tillhandahålla praktisk vägledning för certifiering av lageroperatörer och lagerägare. Kommissionen påminde om att certifieringen bör minska riskerna för försörjningstryggheten för gas på regional eller nationell nivå eller unionsnivå till följd av bland annat

a) ägande, leveranser eller andra affärsförbindelser som skulle kunna inverka negativt på incitament och förmåga hos den systemansvarige för lagringssystemet att fylla den underjordiska gaslagringsanläggningen,

b) EU:s rättigheter och skyldigheter gentemot ett land utanför EU enligt internationell rätt, inbegripet alla avtal med ett eller flera länder utanför EU som EU är part i och som rör en trygg energiförsörjning,

c) de rättigheter och skyldigheter som de berörda medlemsstaterna har gentemot ett land utanför EU enligt avtal som ingåtts av de berörda medlemsstaterna med ett eller flera länder utanför EU, i den mån dessa avtal överensstämmer med unionsrätten, eller

d) andra särskilda fakta och omständigheter i fallet.

Tonvikt läggs på risken för försörjningstryggheten till följd av ägande som skulle kunna inverka negativt på förmågan att fylla lagringsanläggningarna. En central del vad gäller utkastet till beslut om certifiering är begreppet ”avgörande inflytande”, vilket innebär ägande av eller rätt att använda alla eller delar av ett företags tillgångar, eller rättigheter eller kontrakt som ger avgörande inflytande över ett företagsorgans sammansättning, röster eller beslut.

7. Översikt över de åtgärder som kommissionen har begärt i syfte att säkerställa efterlevnad av fyllnadsbanorna och fyllnadsmålen

I förordningen om gaslagring föreskrivs en övervaknings- och verkställighetsmekanism för att bevaka fyllnadsnivåerna i medlemsstaterna. Den säkerställer kontinuerliga framsteg för påfyllningen av lagren samtidigt som den tillhandahåller viss flexibilitet att mata in mer eller mindre gas beroende på de aktuella marknadspriserna. Detta krav innebär delmål på två månader men tillåter en avvikelse inom en toleransmarginal på 5 %.

Om en medlemsstat uppvisar betydande och varaktiga avvikelser från fyllnadsbanan och äventyrar uppnåendet av fyllnadsmålet kommer kommissionen, efter samråd med gruppen för samordning av gasförsörjningen och de berörda medlemsstaterna, att utfärda en rekommendation till den medlemsstaten eller till de övriga berörda medlemsstaterna om åtgärder som ska vidtas omedelbart. Vid fortsatt underlåtenhet att uppfylla de lägsta fyllnadsmål som följer av rekommendationen får kommissionen utfärda ett beslut om uppföljningen.

Alla medlemsstater uppnådde delmålen för 2022 och deras lägsta fyllnadsnivå uppvisade inga betydande eller varaktiga avvikelser från målet. Kommissionen behövde därför inte vidta åtgärder för att säkerställa uppnåendet av fyllnadsbanorna och fyllnadsmålen 2022.

Den 25 november 2022 fastställde kommissionen genom en genomförandeförordning[8] de fyllnadsdelmål för gaslagring som medlemsstaterna måste uppnå 2023 för att uppnå

[8] Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2022/2301 av den 23 november 2022 om fastställande av fyllnadsbanan med delmål för 2023 för respektive medlemsstat på vars territorium det finns underjordiska gaslagringsanläggningar som är direkt sammanlänkade med medlemsstatens marknadsområde (C/2022/8593), EUT L 305, 25.11.2022, s. 5.

gaslagringsmålet på 90 % senast den 1 november 2023. I enlighet med förordningen om gaslagring fastställde genomförandeförordningen delmålen för den 1 februari, den 1 maj, den 1 juli och den 1 september 2023 för medlemsstater på vilkas territorium det finns underjordiska gaslagringsanläggningar som är sammanlänkade med medlemsstatens marknadsområde. Dessa mål grundade sig på medlemsstaternas förslag, de genomsnittliga fyllnadsnivåerna under de föregående fem åren och kommissionens bedömning av den allmänna försörjningstryggheten.

Kommissionen rådfrågade även gruppen för samordning av gasförsörjningen och den nyligen inrättade gaslagringskommittén. För 2023 utgör dessa bindande mål, med beaktande av en marginal på 5 procentenheter, även de lägsta tröskelvärden som medlemsstaterna behöver förhålla sig till för att säkerställa en viss nivå av försörjningstrygghet och påfyllnad av lagringsanläggningar för vintern 2023–2024.

Tabell: Delmål för 2023 för medlemsstater på vilkas territorium det finns underjordiska gaslagringsanläggningar som antagits genom kommissionens genomförandeförordning (EU) 2022/2301

Medlemsstat	**Delmål den 1 februari**	**Delmål den 1 maj**	**Delmål den 1 juli**	**Delmål den 1 september**
AT	49 %	37 %	52 %	67 %
BE	30 %	5 %	40 %	78 %
BG	45 %	29 %	49 %	71 %
CZ	45 %	25 %	30 %	60 %
DE	45 %	10 %	30 %	65 %
DK	45 %	40 %	60 %	80 %
ES	59 %	62 %	68 %	76 %
FR	41 %	7 %	35 %	81 %
HR	46 %	29 %	51 %	83 %
HU	51 %	37 %	65 %	86 %
IT	45 %	36 %	54 %	72 %
LV	45 %	41 %	63 %	90 %
NL	49 %	34 %	56 %	78 %
PL	45 %	30 %	50 %	70 %
PT	70 %	70 %	80 %	80 %
RO	40 %	41 %	67 %	88 %
SE	45 %	5 %	5 %	5 %
SK	45 %	25 %	27 %	67 %

För att fastställa fyllnadsnivåerna tog kommissionen hänsyn till medlemsstaternas uppskattningar och en bedömning av den tekniska miniminivå som krävdes, med beaktande av varje anläggnings fyllnads- och uttagskapacitet för att komma upp i 90 % senast den 1 november 2023.

8. Analys av de potentiella effekterna på gaspriserna och gasbesparingarna

En noggrann orsaksanalys skulle kräva uppgifter från ett kontrafaktiskt scenario där det inte finns någon lagringsförordning men där andra faktorer (t.ex. global utveckling) som påverkar den europeiska tillgången och efterfrågan på gas under tiden lagringsförordningen har varit i kraft skulle förbli oförändrade. Det saknades tillräckligt detaljerad information för ett kontrafaktiskt scenario. Kommissionen har i enlighet med detta utfört en föreskrivande och mindre orsaksbaserad analys.

Trots att den högsta pristoppen inträffade i mitten/slutet av augusti kunde inget direkt samband fastställas mellan fyllnaden av gaslagren och prisökningarna. Exempelvis inträffade pristopparna vid en tidpunkt med ganska normal och jämn inlagringstakt. När man närmade sig slutdatumet för uppnåendet av fyllnadsmålet den 1 november, vilket ledde till ytterligare insatser för lagring av gas på grund av uppvärmningssäsongens början, var priserna däremot redan betydligt lägre i oktober och november jämfört med de föregående månaderna.

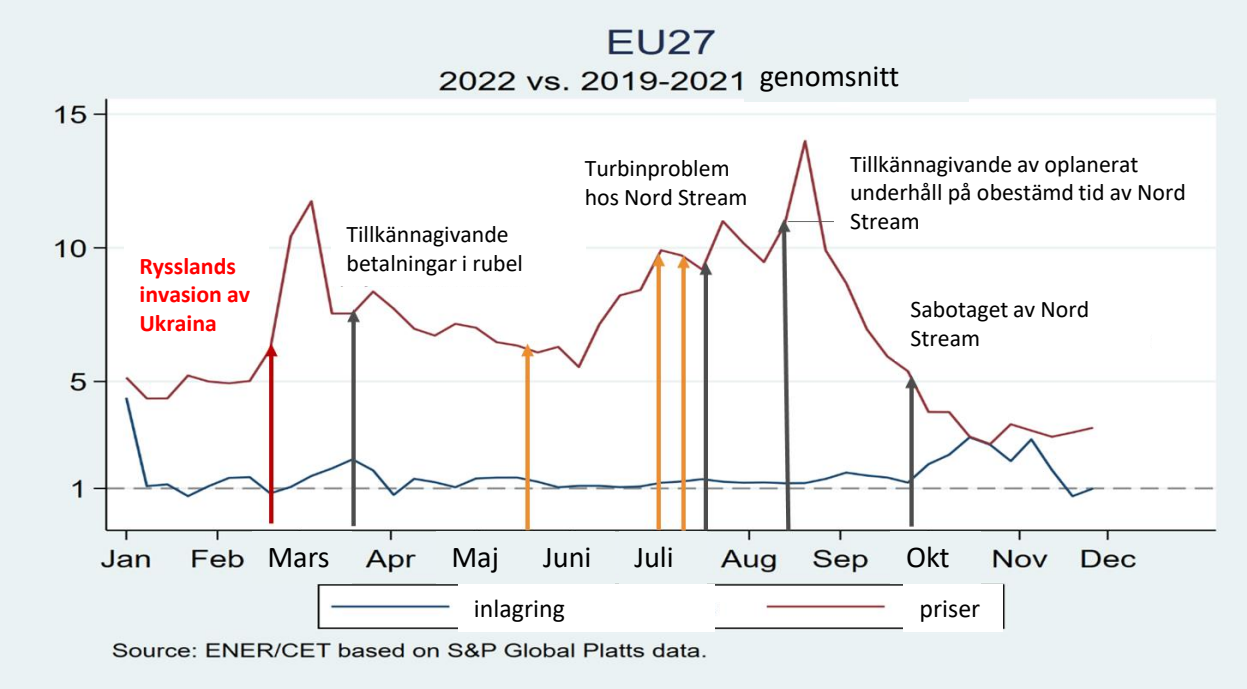
I figuren nedan visas förhållandet för 2022 års värden och genomsnittet för 2019–2021 för både inlagring och priser. Ett prisförhållande på 1 innebär att 2022 års priser låg på samma nivå som genomsnittet 2019–2021. Ett förhållande på mer än 1 innebär att priserna var högre 2022. Ett förhållande på 5 innebär att priserna var fem gånger högre 2022 än genomsnittet 2019–2021. Samma beräkning gäller för linjen som visar inlagringen.

Enligt denna figur sammanföll de relativa pristopparna inte med de relativa inlagringstopparna. Däremot visar de tillgängliga uppgifterna att variationer i försörjningen kan ha spelat en större roll för gaspristopparna.

Vi kan dock inte utesluta att priserna har överskridits tillfälligt till följd av att operatörer resolut har fyllt på lagren med eller utan regleringsåtgärder från medlemsstaternas sida som en del av lagringsförordningen. Kommissionen är medveten om påståendena om att en mer gradvis påfyllning av lagren, bland annat med hjälp av flexibiliteten till följd av 2022 års delmål som fastställdes på EU-nivå, skulle kunna ha bidragit till att mildra prisutvecklingen.

Inga tydliga slutsatser om ett potentiellt samband mellan lagringsmålen och prisutvecklingen kan dras på grundval av de tillgängliga uppgifterna. Den kontinuerliga inlagringen minskade risken för att lagringsnivåerna skulle kunna minska till en farlig nivå.

Arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljde denna rapport innehåller ytterligare uppgifter om metoden och de kvantitativa resultaten av analysen.

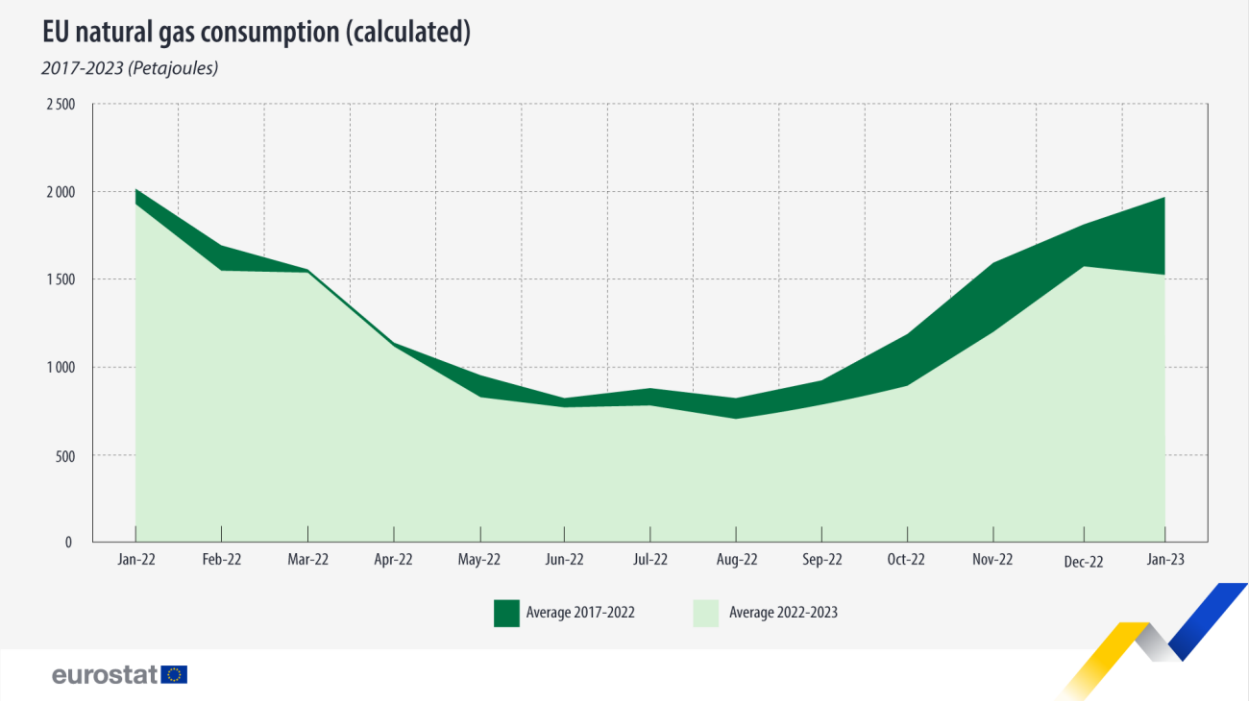


Till följd av antagandet av förordningen om minskad efterfrågan på gas[9] minskade medlemsstaterna dessutom sin efterfrågan på gas med 19 % mellan augusti 2022 och januari 2023 jämfört med genomsnittet de senaste fem åren (se figur nedan). Detta kompenserade i hög grad för bristen på rysk gas i och med att 42 miljarder kubikmeter gas sparades mellan augusti 2022 och januari 2023 och skapade flexibilitet på gasmarknaden. Mot bakgrund av spänningen på gasmarknaden erkändes det vid mötet i gruppen för samordning av gasförsörjningen i februari 2023 att minskningen av efterfrågan var den mest effektiva åtgärden eftersom ökningen av tillgången begränsas av den globala produktionskapaciteten och omfattas av global konkurrens.

Under sommaren 2022 underlättades inlagringen av den minskade efterfrågan, medan åtgärderna för minskad efterfrågan begränsade uttagen under vintern 2022/2023. Detta säkerställde därmed att lagringsnivåer var tillräckliga för att hantera perioder med vinterkyla.

Sedan början av vintern 2022/2023 har den flexibilitet som skapades genom minskad efterfrågan därför hjälpt till att sänka gaspriserna från rekordhöga nivåer till samma nivåer som före kriget i februari 2023.

[9] Rådets förordning (EU) 2022/1369 av den 5 augusti 2022 om samordnade åtgärder för att minska efterfrågan på gas
ST/11568/2022/INIT, EUT L 206, 8.8.2022, s. 1.



9. Slutsats

Medlemsstaterna gjorde betydande insatser utan motstycke 2022 för att fylla på lagren. Målet på 80 % i EU:s lagringsförordning för 2022 överträffades. Den 1 november 2022 var 94,9 % av EU:s gaslagring fylld. Genomsnittsnivån var fortfarande hög i slutet av 2022 och låg på 83,4 %. Denna höga fyllnadsnivå bidrog i stor utsträckning till att stärka försörjningstryggheten vintern 2022/23, vilket i sin tur minskade riskpremien på gasmarknaden i slutet av året.

Medlemsstaterna vidtog alla nödvändiga åtgärder för att uppnå fyllnadsmålen, inbegripet delmålen. Vissa medlemsstater uppnådde fyllnadsnivåer långt över sina mål. Alla medlemsstater uppnådde sina minimala fyllnadsbanor och fyllnadsmål på EU-nivå 2022. Mekanismen för minimidelmål har bidragit till att ge medlemsstaterna tillräckligt med utrymme att fastställa sina egna åtgärder.

Alla medlemsstater med lagring använde en uppsättning åtgärder, enligt vad som föreskrivs i lagringsförordningen. Effekten av de olika åtgärderna skiljer sig åt mellan medlemsstaterna. De använde marknadsbaserade åtgärder som ett första alternativ. Andra föredragna åtgärder innefattade skyldigheten att lagra vissa minimivolymer av gas och att lämna anbud beträffande kapacitet till marknadsaktörerna, tillsammans med incitament för att fylla lagringsanläggningar och säkerställa en effektiv användning av den avtalade kapaciteten.

Genom skyldigheten att certifiera lageroperatörer och lagerägare syftade lagringsförordningen till att hjälpa till att undvika att tredjeländer hade en skadlig inverkan på påfyllningen av lagringsanläggningar. År 2022 lämnades ett utkast till certifiering in till kommissionen, vilket åtföljdes av ett positivt yttrande.

Trots att inga andra lagringsanläggningar har certifierats har medlemsstaterna vidtagit åtgärder i ett tidigt skede för att hindra tredjeländer från att negativt påverka påfyllningen av lagringsanläggningar. De rapporterade om att lagerägare hade förstatligats och att statliga enheter med ansvar för påfyllning hade utsetts. Även om medlemsstaterna fortfarande behöver lämna in sina utkast till beslut om certifiering till kommissionen finns det för närvarande inga bevis för att påfyllningen av lagringsanläggningarna för att säkerställa försörjningstrygghet fortfarande äventyras. De flesta certifieringarna kommer att behöva utfärdas 2023 för att säkerställa att det inte föreligger någon skadlig inverkan på lagerägare och lageroperatörer.

Det är omöjligt att på grundval av de tillgängliga uppgifterna fastställa huruvida och i vilken utsträckning fyllnadsmålen enligt förordningen om gaslagring har haft en effekt på gaspriserna. De är beroende av många icke lagringsrelaterade faktorer, såsom gasledningsförsörjning, tillgång till LNG, gasbesparingar, vädret och den premie som är kopplad till riskerna för försörjningstryggheten, som uppfattas av marknaden. På grundval av de bidrag som har erhållits verkar det finnas utrymme för nationella åtgärder som genomför EU-målen på ett mer effektivt sätt för att undvika fyllnadsbanor som har en negativ inverkan på prisutvecklingen.

Genom lagringsförordningen ges medlemsstaterna för första gången möjlighet att vidta och genomföra lagringsåtgärder inom en gemensam ram som möjliggör och uppmuntrar kombinationer av marknadsbaserade åtgärder och lagstiftningsåtgärder för att säkerställa en lägsta fyllnadsnivå. Även om omfattningen fortfarande är begränsad är detta dessutom första gången som medlemsstaterna utarbetar specifika arrangemang för att dela lagringsresurser och tillhörande kostnader över gränserna. I slutet av vintern 2022/2023 har kommissionen för avsikt att be medlemsstaterna att rapportera om sina erfarenheter av dessa arrangemang.