EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 27.3.2023
COM(2023) 182 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

tietyistä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2017/1938 perustuvista kaasuvarastoja koskevista näkökohdista

{SWD(2023) 73 final}

1. Johdanto

Kaasumarkkinoilla alkoi ilmetä huomattavia jännitteitä jo vuonna 2021, ja kaasun hinnat nousivat merkittävästi. Helmikuussa 2022 alkanut Venäjän sotilaallinen hyökkäys Ukrainaan aiheutti sarjan kaasun toimitushäiriöitä ja kaasun hintojen huomattavaa vaihtelua maailmanmarkkinoilla. Nämä tapahtumat vaativat voimakasta reagointia sekä tarjontaan ja kysyntään kohdistuvia toimenpiteitä EU:lta ja sen lähinaapureilta, jotka olivat riippuvaisia Venäjän kaasutoimituksista.

Kaasumarkkinoiden epätasapainon laajuus, vakavien toimitushäiriöiden pelko ja teollisuuteen ja kotitalouksiin mahdollisesti kohdistuvat vakavat toimitusrajoitukset ovat johtaneet ennennäkemättömiin sääntelytoimiin. Ne ovat osaltaan auttaneet lisäämään kaasun toimitusvarmuutta ja varmistaneet sen, että kaasun hinnat palasivat kohtuullisiksi talvella 2022–2023.

Kaasuvarastot olivat jo tärkeä osa komission kaasua koskevia valmiussuunnitelmia, joita laadittiin talvesta 2022–2023 ja tulevista vuosista selviämiseksi, kuten myös REPowerEU-suunnitelmassa[1] ja komission tiedonannossa *Kaasua säästöön talven varalle*[2] tuodaan esiin. Hyvin täytetyt kaasuvarastot takaavat, että kaasua on saatavilla sekä kotitalouksille että yrityksille talvilämmitysjakson aikana.

Lisäksi lainsäätäjien 27. kesäkuuta 2022 hyväksymässä kaasun varastointia koskevassa asetuksessa[3] edellytetään kaikkien jäsenvaltioiden, joilla on kaasun varastointikapasiteettia, varmistavan, että niiden maanalaisten kaasuvarastojen kapasiteetti on täytetty vähintään 80 prosenttiin 1. marraskuuta 2022 mennessä. Vuodesta 2023 alkaen kaasuvarastot on täytettävä 90 prosenttiin kunkin vuoden marraskuun 1. päivään mennessä.

Kaasun varastointia koskevassa asetuksessa säädetään, että kukin EU:ssa toimiva varastointilaitteiston haltija on sertifioitava. Tämä on lisäsuojatoimi kaasun riittävän täyttötason takaamiseksi tulevina vuosina. Sertifiointi olisi evättävä tai sen olisi johdettava korjaustoimenpiteisiin, jos asianomaiset viranomaiset toteavat, että henkilö tai yhteisö, joka käyttää suoraan tai välillisesti määräysvaltaa varastointilaitteiston haltijassa tai käyttää oikeuksia siihen nähden, voi vaarantaa EU:n energian toimitusvarmuuden.

Tässä kertomuksessa arvioidaan kaasun varastointia koskevan asetuksen täytäntöönpanoa niiden tietojen perusteella, joita jäsenvaltiot ovat toimittaneet kaasun varastointitoimenpiteistään ja sertifiointimenettelyistään asetuksen (EU) 2017/1938 17 a artiklan mukaisesti ja joita täydennetään Eurostatin tiedoilla. Kertomukseen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitetään yksityiskohtaisia tietoja toimenpiteistä, joita jäsenvaltiot ovat

[1] COM(2022) 639 final.
[2] COM(2022) 360 final.
[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/1032, annettu 29 päivänä kesäkuuta 2022, asetusten (EU) 2017/1938 ja (EY) N:o 715/2009 muuttamisesta kaasun varastoinnin osalta (EUVL L 173, 30.6.2022, s. 22).

toteuttaneet varmistaakseen kaasuvarastojensa täyttämisen, ja esitetään kaasun hinta-analyysi kaasun varastointia koskevan asetuksen täytäntöönpanon yhteydessä.

2. Vuotuisen kertomuksen oikeudellinen perusta ja yhteys

EU:n kaasuvarastojen täyttötaso 1. marraskuuta 2022 oli 94,9 prosenttia. Se ylitti selvästi 80 prosentin tavoitteen, ja kaikki jäsenvaltiot saavuttivat asetuksessa asetetun tavoitteensa.[4] Joulukuun 31. päivänä 2022 täyttötaso oli edelleen 83,4 prosenttia. Varastojen osalta EU oli hyvin valmistautunut talveen 2022–2023.

Varastointiasetuksen 6 d artiklan 5 kohdan mukaan komissio toimittaa vuosittain kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Kertomukseen on sisällyttävä

- yleiskatsaus toimenpiteistä, joita jäsenvaltiot ovat toteuttaneet varastointivelvoitteiden täyttämiseksi;
- selvitys asetuksen (EY) N:o 715/2009 3 a artiklassa säädettyyn sertifiointimenettelyyn tarvittavasta ajasta;
- selvitys komission pyytämistä toimenpiteistä, joilla varmistetaan täyttöpolkujen ja täyttötavoitteiden noudattaminen;
- analyysi tämän asetuksen mahdollisista vaikutuksista kaasun hintoihin ja mahdollisiin kaasusäästöihin liittyen 6 b artiklan 4 kohtaan.

Kertomuksella laajennetaan tietopohjaa varastojen täyttämistä koskevista parhaista käytännöistä.

3. Yleiskatsaus toimenpiteistä, joita jäsenvaltiot ovat toteuttaneet varastointivelvoitteiden täyttämiseksi

Kaasun varastointia koskevassa asetuksessa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet täyttötavoitteiden saavuttamiseksi. Niiden olisi pyrittävä mahdollisuuksien mukaan hyödyntämään markkinapohjaisia toimenpiteitä, jotta vältetään tarpeettomat markkinahäiriöt. Toimenpiteisiin voi kuulua sääntelytoimenpiteitä taikka taloudellisia kannustimia tai korvauksia markkinaosapuolille.

Varastointiasetuksessa on ohjeellinen luettelo mahdollisista toimenpiteistä ja välineistä, joita jäsenvaltiot voivat käyttää tähän tarkoitukseen. Saadakseen palautetta näistä ehdotetuista toimenpiteistä komissio lähetti syksyllä 2022 asiasta vastaaville jäsenvaltioiden viranomaisille kyselylomakkeen, jossa kysyttiin, mitä toimenpiteitä ja välineitä ne ovat käyttäneet varastojensa täyttämisen varmistamiseksi. Kyselylomakkeessa pyydettiin jäsenvaltioita myös esittämään näkemyksiä ja arviointeja toimenpiteidensä tehokkuudesta, vahvuuksista ja heikkouksista.

Jäsenvaltioiden mukaan varastojen täyttämistä ajoissa ovat edistäneet tehokkaasti seuraavat toimenpiteet:

1. kansallisen tavoitteen mukaisen vähimmäistäyttötason asettaminen varastojen haltijoille;
2. kapasiteetin tarjoaminen markkinaosapuolille;

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

3. sellaisen mekanismin käyttö, jonka avulla voidaan määrittää, milloin tilattu kokonaiskapasiteetti alittaa vähimmäistäyttötason, kuten markkinaosapuolten kanssa ennalta sovitut täydentävän määrän ehdot;
4. sen varmistaminen, että varattua kapasiteettia käytetään tehokkaasti soveltamalla ”käytä tai menetä” -mekanismia tai määräämällä seuraamuksia sääntöjen noudattamatta jättämisestä;
5. sen yhteisön nimeäminen, joka ostaa puuttuvan kapasiteetin tukkumarkkinoilta, jos on todennäköistä, että edellä mainitut toimenpiteet eivät tuota toivottuja tuloksia.

Lisäksi Itävalta ja Saksa ovat tehneet asetuksen (EU) 2022/1032 liitteessä I b tarkoitetun, 6 a artiklan mukaisen täyttötavoitetta ja täyttöpolkua koskevan sopimuksen, koska kyseiset jäsenvaltiot jakavat vastuun Haidach- ja 7Fields-varastoista.[5]

Asetuksen taakanjakomekanismissa edellytetään, että jäsenvaltiot, joilla ei ole varastoja alueellaan, varastoivat naapurimaissa kaasua, joka vastaa vähintään 15:tä prosenttia niiden vuotuisesta kulutuksesta. Jäsenvaltiot ovat kuitenkin käyttäneet kaasuvarastojen täyttämiseen vain vähän koordinoituja välineitä.

Italia ja Kreikka allekirjoittivat syyskuussa 2022 yhteisymmärryspöytäkirjan kaasun varastoinnista. Sen ansiosta Kreikan kansallisen maakaasun siirtoverkon laivaajat voivat varastoida jopa 1,14 terawattituntia kaasua Italiaan. Tällaiset sopimukset ovat ratkaisevan tärkeitä jäsenvaltioille, joilla ei ole kaasun varastointikapasiteettia omilla alueillaan. Viron hallitus osti 1 terawattitunnin edestä kaasua kansalliseksi strategiseksi varannoksi, joka varastoidaan Latviassa sijaitsevaan varastoon.

Kaasun varastointia koskevan asetuksen täytäntöönpanoa käsitelleen seminaarin[6] aikana monet eurooppalaiset järjestöt, jotka ovat kaasualan koordinointiryhmän jäseniä, ilmaisivat pitävänsä asetusta vaikuttavana, mutta suosittelivat markkinapohjaisten välineiden parempaa käyttöä asetuksen täytäntöönpanon tehostamiseksi ja erityisesti varastointikustannusten alentamiseksi.

Jäsenvaltiot tekivät vuoden 2022 aikana ennennäkemättömiä investointeja Euroopan kaasuinfrastruktuurin häiriönsietokyvyn vahvistamiseksi ja nesteytetyn maakaasun (LNG) saatavuuden parantamiseksi Venäjän kaasusta erittäin riippuvaisilla alueilla. Siksi tilanne on vuonna 2023 edistynyt merkittävästi. Jäsenvaltiot voivat nyt hyödyntää paremmin markkinapohjaisia välineitä eivätkä joudu tukeutumaan yhtä paljon ”interventionistisempiin” välineisiin, joita tarvittiin puuttuvan infrastruktuurin vuoksi ja estämään EU:n ulkopuolisia varastointialan toimijoita manipuloimasta markkinoita.

Kaikkien toimenpiteiden seurauksena vuodelle 2022 asetettu 80 prosentin täyttötavoite ylittyi. Marraskuun 1. päivään 2022 mennessä EU:n kaasuvarastojen täyttötaso oli 94,9 prosenttia ja kaikki jäsenvaltiot olivat ylittäneet 80 prosentin täyttötason (ks. taulukko ja kaavio jäljempänä).

[5] Julkaistu sopimus Itävallan virallisessa rekisterissä: https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/III/2023/16

[6] Komission asiantuntijaryhmien ja muiden vastaavien elinten rekisteri (europa.eu).

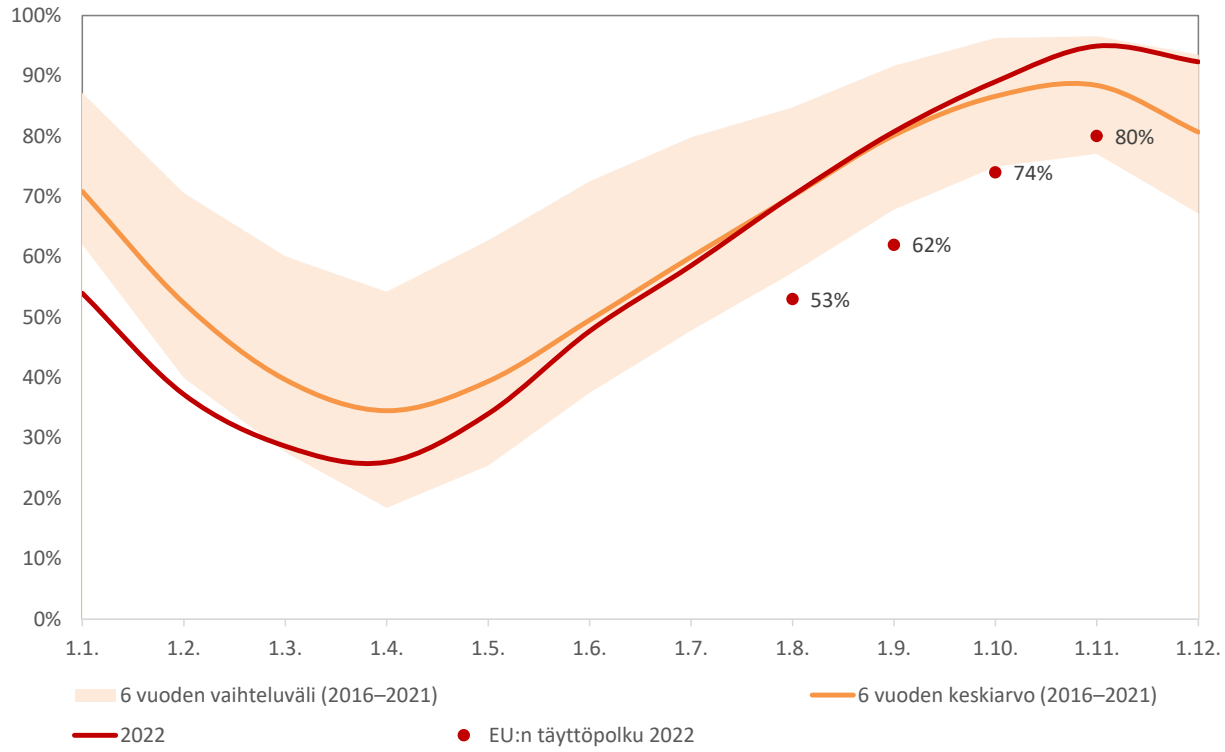
Latvia oli ainoa jäsenvaltio, jonka osuus oli alle 80 prosenttia, mutta se oli oikeutettu pienempään varastointivelvoitteeseen, koska sen varastointikapasiteetti oli suuri verrattuna kansalliseen kulutukseen. Latvian saavuttama täyttötaso ylitti huomattavasti sille marraskuuksi asetetun alennetun tavoitteen, joka oli asetettu suhteessa sen omaan kulutukseen.

Taulukko: Täyttötasot 1. marraskuuta 2022

	Täyttötaso (%)	Käytettävissä oleva määrä (kaasua) (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**	**1 116,21**

Lähde: AGSIn tietokanta 1. marraskuuta 2022

Kaavio: EU:n varastojen täyttötaso ja EU:n täyttöpolku 2022

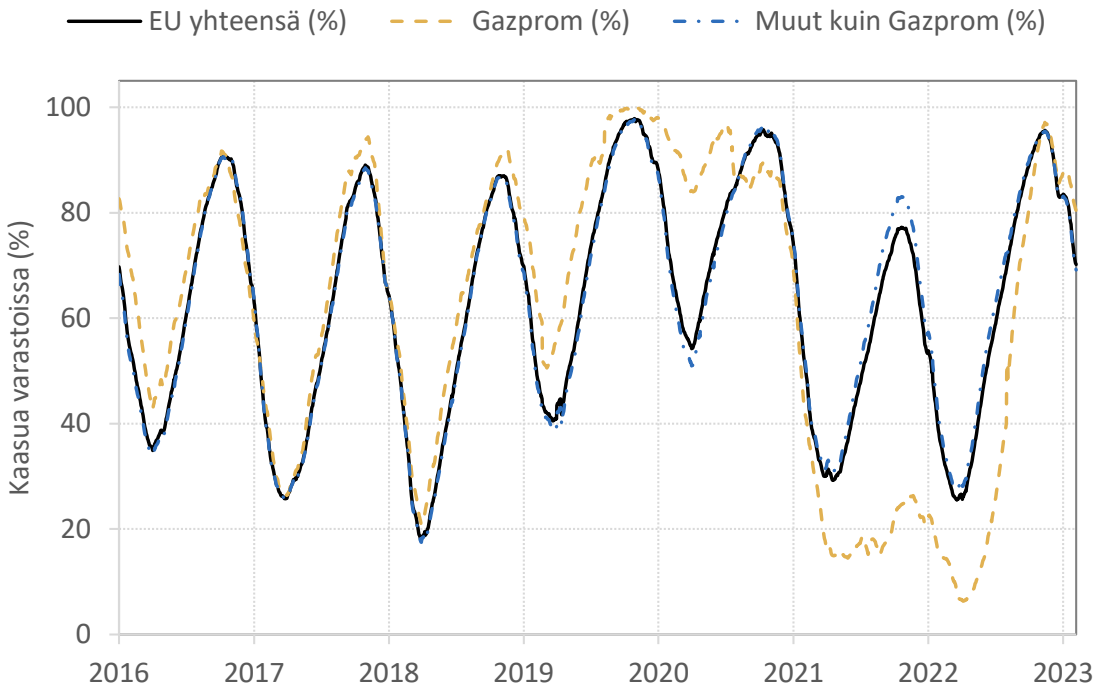


4. Gazpromin aiemmin omistamat tai hoitamat varastot EU:ssa

Gazpromin omistuksessa tai hoidossa oli vuonna 2021 noin 10 prosenttia EU:n varastointikapasiteetista. Gazpromin varastoja ei ollut täytetty ennen talven 2021–2022 alkua, ja ne olivat lähes tyhjiä kauden lopussa, kun varastoista oli otettu kaasua. Näiden Gazpromin varastojen vuoksi EU:n varastojen keskimääräinen täyttötaso oli vuoden 2021 lopussa 6–8 prosenttiyksikköä edellisiä vuosia matalampi.

Seuraavassa kaaviossa esitetään Gazpromin omistamien ja hoitamien varastojen (oranssi pisteviiva) ja EU:n muiden varastojen (sininen pisteviiva) kaasumäärien kehitys. Musta viiva osoittaa EU:n kaikissa varastoissa olevan kaasun kokonaismäärää.

Kaavio: Kaasumäärien kehitys Gazpromin omistamissa tai hoitamissa varastoissa



Kesällä 2022 jäsenvaltiot, joissa sijaitsi Gazpromin omistamia tai hoitamia varastoja, toteuttivat toimenpiteitä energiaturvallisuutensa varmistamiseksi:

- Saksa kansallisti Gazpromin varastot, jotka olivat aiemmin Gazprom Germanian omistuksessa. Uuden yrityksen nimi on SEFE Securing Energy for Europe GmbH.
- Itävallan varasto annettiin toiselle toimijalle hiljattain käyttöön otettujen ”käytä tai menetä” -sääntöjen mukaisesti. Saksa ja Itävalta allekirjoittivat 17. helmikuuta 2023 sopimuksen, jolla ne ottivat yhteisen vastuun Haidachin ja 7Fieldsin maakaasuvarastojen käytöstä ja täyttämisestä sekä varastoitujen kaasumäärien kuljettamisesta silloin, kun kaasusta on pulaa. Sopimus on jatkoa maiden hallitusten välillä heinäkuussa 2022 tehdylle yhteisymmärryspöytäkirjalle. Sekä saksalaiset että itävaltalaiset yritykset olivat jo aiemmin käyttäneet näitä kahta Itävallassa sijaitsevaa varastoa.
- Alankomaissa hallitus nimesi valtion yhteisön nimeltä Energiebeheer Nederland kuljettamaan kaasua Bergermeerin varastoon hyödyntäen käyttämätöntä varastointikapasiteettia, mukaan lukien Gazpromin omistama kapasiteetti.
- Tšekki pakotti ”käytä tai menetä” -periaatetta soveltamalla markkinaosapuolet, joiden käyttämätön varastointikapasiteetti ylitti tietyn rajan, palauttamaan injektointipaikat hallitukselle. Gazpromin varastointikapasiteetti on poistettu Dambořicen varastosta ja sisällytetty hallituksen erityisiin huutokauppatoimenpiteisiin tämän periaatteen mukaisesti. Niihin kuuluu mahdollisuus ilmaisiin huutokauppoihin ja kauppiaille maksettaviin korvauksiin kaasun varastoinnista.

Näiden toimenpiteiden tuloksena Gazpromin aiemmin omistamat tai hoitamat varastot oli 1. marraskuuta 2022 mennessä täytetty keskimäärin 94 prosenttiin, kun 1. marraskuuta 2021 niiden täyttötaso oli 26 prosenttia.

Seuraavasta taulukosta käy ilmi, miten tehokkaita olivat jäsenvaltioiden toimenpiteet, joilla kumottiin Gazpromin vaikutus kaasun varastointiin tai lievennettiin sitä. Taulukossa vertaillaan Gazpromin omistamaa tai hoitamaa yhteenlaskettua varastointikapasiteettia maittain marraskuussa 2021 ja marraskuussa 2022.

Taulukko: Gazpromin omistamien tai hoitamien varastojen kapasiteetti maittain vuonna 2021 ja varastojen täyttötasot marraskuussa 2021 ja marraskuussa 2022

Maa	**Gazpromin omistama/hoitama kapasiteetti 2021 (TWh)**	**Täyttötaso 1. marraskuuta 2021**	**Täyttötaso 1. marraskuuta 2022**
AT	32,3	20 %	91 %
CZ	2,2	45 %	85 %
DE	58,2	27 %	94 %
NL	19,3	30 %	99 %
YHTEENSÄ	112,0	26 %	94 %

5. Neuvoston asetuksen (EU) 2022/2576 mukainen kysynnän yhdistämisväline

Neuvoston 19. joulukuuta 2022 komission ehdotuksen perusteella antamassa asetuksessa (EU) 2022/2576[7] säädetään kysynnän yhdistämisvälineestä, jolla tuetaan EU-maita, jotta ne voivat varmistaa riittävät kaasutoimitukset talveksi 2023–2024. Lisäksi asetuksella käyttöön otettu yhteishankintamekanismi on keskeinen keino välttää tilanteita, joissa eurooppalaiset yritykset tekevät tarjouksia samasta kaasusta, mikä johtaisi hintojen nousuun.

EU-maiden edellytetään yhdistävän kaasunkysyntänsä, joka vastaa 15:tä prosenttia niiden varastojen täyttövelvoitteista. Tämän 15 prosentin osuuden ylittävä yhdistäminen on vapaaehtoista mutta perustuu samaan mekanismiin.

Tätä varten komissio on tehnyt palveluntarjoajan kanssa sopimuksen tarvittavien palvelujen käyttöönotosta, jotta voidaan yhdistää eurooppalaisten yritysten kaasun kysyntä ja täsmäyttää se kilpailukykyisimpien toimitustarjousten kanssa ajoissa seuraavaa varastojen täyttökautta varten. Kun kysyntä on täsmäytetty tarjontaan, yritykset voivat tehdä vapaaehtoisesti joko yksittäin tai

[7] Neuvoston asetus (EU) 2022/2576 yhteisvastuun lisäämisestä kaasuhankintojen paremman koordinoinnin, luotettavien viitehintojen ja rajatylittävän kaasukaupan avulla (EUVL L 335, 29.12.2022, s. 1).

yhdessä hankintasopimuksia kaasuntoimittajien kanssa. Tämä hyödyttää erityisesti pienempiä yrityksiä ja sisämaavaltioiden yrityksiä, jotka toimivat vähemmän maailmanlaajuisesti tai ovat heikommassa neuvotteluasemassa kuin muut yritykset. Yhteishankinnasta voisi olla hyötyä myös kaasua kuluttaville aloille, kuten lannoite- ja keramiikka-alalle.

Yhteishankintamekanismin perustamiseksi EU:n jäsenvaltiot, energiayhteisön sopimuspuolet ja EU:n teollisuuden toimijat yhdistävät voimansa eri foorumeilla tarjotakseen asiantuntemustaan ja neuvojaan komissiolle. Se tapahtuu tilapäisen ohjausryhmän, alueellisten ryhmien ja alan neuvoa-antavan ryhmän kautta.

6. Selvitys sertifiointimenettelyyn tarvittavasta ajasta

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kansallinen sääntelyviranomainen tai muu jäsenvaltion nimeämä toimivaltainen viranomainen sertifioi kunkin varastointilaitteiston haltijan, mukaan lukien siirtoverkonhaltijoiden määräysvaltaan kuuluvat varastointilaitteiston haltijat. Tämän tarkoituksena on varmistaa, että vaikutusvalta varastointilaitteiston haltijaan ei vaaranna energian toimitusvarmuutta tai muita keskeisiä turvallisuusetuja EU:ssa tai missään jäsenvaltiossa.

Varastointiasetuksessa säädetään, että sertifioiva viranomainen antaa sertifiointia koskevan päätösluonnoksen niiden varastointilaitteiston haltijoiden osalta, joiden käyttämien maanalaisten kaasuvarastojen kapasiteetti on yli 3,5 terawattituntia, kun kaikki varastot oli varastointilaitteiston haltijoiden lukumäärästä riippumatta täytetty 31. maaliskuuta 2021 ja 31. maaliskuuta 2022 tasolle, joka oli keskimäärin alle 30 prosenttia niiden enimmäiskapasiteetista, tai 150 työpäivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamispäivästä. Näiden varastojen osalta sertifioivan viranomaisen olisi pitänyt jo pyrkiä antamaan sertifiointia koskeva päätösluonnos 1. marraskuuta 2022 mennessä.

Kaikkien muiden varastointilaitteiston haltijoiden osalta sertifioivan viranomaisen on annettava sertifiointia koskeva päätösluonnos viimeistään 2. tammikuuta 2024 tai 18 kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta.

Komission on annettava sertifiointia koskevasta päätösluonnoksesta lausunto sertifioivalle viranomaiselle 25 työpäivän kuluessa tällaisesta ilmoituksesta. Sertifioivan viranomaisen on sitten otettava komission lausunto mahdollisimman tarkasti huomioon.

Sertifioivan viranomaisen on annettava sertifiointia koskeva päätös 25 työpäivän kuluessa komission lausunnon vastaanottamisesta.

Vuonna 2022 komissiolle toimitettiin vain yksi sertifiointia koskeva päätösluonnos, jonka toimitti Belgian liittovaltion sähkön ja kaasun sääntelykomitea (CREG) lokakuussa 2022.

Sertifiointia koskevien luonnosten toimittamisen tueksi komission järjesti jäsenvaltioille kaasualan koordinointiryhmän erityisistunnon, jossa annettiin käytännön ohjeita sertifiointia hakeville varastonhaltijoille ja -omistajille. Komissio muistutti, että sertifioinnilla olisi vähennettävä kaasun toimitusvarmuuteen alueellisella, kansallisella tai EU:n tasolla liittyviä riskejä, jotka johtuvat muun muassa seuraavista seikoista:

a) omistus-, toimitus- tai muut kaupalliset suhteet, jotka voisivat vaikuttaa kielteisesti varastointilaitteiston haltijan kannustimiin ja kykyyn täyttää maanalainen kaasuvarasto;

b) ne EU:n oikeudet ja velvoitteet EU:n ulkopuolisen maan suhteen, jotka johtuvat kansainvälisestä oikeudesta, myös sellaisesta yhden tai useamman EU:n ulkopuolisen maan kanssa tehdystä sopimuksesta, jossa EU on osapuolena ja jossa käsitellään energian toimitusvarmuutta;

c) ne asianomaisten jäsenvaltioiden oikeudet ja velvoitteet EU:n ulkopuolisen maan suhteen, jotka johtuvat asianomaisten jäsenvaltioiden yhden tai useamman EU:n ulkopuolisen maan kanssa tekemistä sopimuksista, sikäli kuin kyseiset sopimukset ovat EU:n oikeuden mukaisia;

d) kaikki muut tapaukseen liittyvät erityiset tosiseikat ja olosuhteet.

Tässä korostetaan omistajuudesta johtuvaa toimitusvarmuuteen liittyvää riskiä, joka voi heikentää kykyä täyttää varastot. Yksi sertifiointia koskevan päätösluonnoksen keskeinen osatekijä on ”ratkaisevan vaikutusvallan” käsite, joka tarkoittaa yrityksen koko omaisuuden tai sen osan omistusta tai käyttöoikeutta taikka oikeuksia tai sopimuksia, joilla annetaan ratkaiseva vaikutusvalta yrityksen elinten kokoonpanoon, äänestyksiin tai päätöksiin.

7. Selvitys komission pyytämistä toimenpiteistä, joilla varmistetaan täyttöpolkujen ja täyttötavoitteiden noudattaminen

Kaasun varastointia koskevassa asetuksessa säädetään valvonta- ja täytäntöönpanomekanismista, jolla seurataan täyttötasoja jäsenvaltioissa. Sillä varmistetaan jatkuva edistyminen varastojen täyttämisessä ja jätetään tietty joustavuus kaasun injektointimääriin senhetkisten markkinahintojen mukaan. Tällä vaatimuksella otetaan käyttöön kahden kuukauden välitavoitteet, mutta sallitaan viiden prosentin poikkeama.

Jos jäsenvaltio poikkeaa merkittävästi ja jatkuvasti täyttöpolusta ja vaarantaa täyttötavoitteen saavuttamisen, komissio antaa kaasualan koordinointiryhmää ja asianomaisia jäsenvaltioita kuultuaan kyseiselle jäsenvaltiolle tai muille asianomaisille jäsenvaltioille suosituksen välittömästi toteutettavista toimenpiteistä. Jos suosituksen mukaisten vähimmäistäyttötavoitteiden saavuttamisessa on edelleen puutteita, komissio voi tehdä päätöksen jatkotoimista.

Kaikki jäsenvaltiot saavuttivat vuodelle 2022 asetetut välitavoitteet, eikä niiden vähimmäistäyttötaso poikennut merkittävästi tai pitkäaikaisesti tavoitteesta. Siksi komission ei tarvinnut toteuttaa vuonna 2022 toimenpiteitä täyttöpolkujen noudattamisen ja täyttötavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi.

Komissio asetti 25. marraskuuta 2022 täytäntöönpanoasetuksella[8] kaasuvarastojen täytölle välitavoitteet, jotka jäsenvaltioiden on saavutettava vuonna 2023, jotta saavutetaan kaasun 90 prosentin varastointitavoite 1. marraskuuta 2023 mennessä. Kaasun varastointia koskevan asetuksen mukaisesti täytäntöönpanoasetuksessa määriteltiin välitavoitteiksi 1. helmikuuta,

[8] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2022/2301, annettu 23 päivänä marraskuuta 2022, vuoden 2023 täyttöpolun ja välitavoitteiden vahvistamisesta kullekin jäsenvaltiolle, jonka alueella sijaitsee suoraan sen markkina-alueeseen yhteenliitettyjä maanalaisia kaasuvarastoja (C/2022/8593) (EUVL L 305, 25.11.2022, s. 5–8).

1. toukokuuta, 1. heinäkuuta ja 1. syyskuuta 2023 niille jäsenvaltioille, joiden alueella sijaitsee niiden markkina-alueeseen liitettyjä maanalaisia kaasuvarastoja. Tavoitteet perustuivat jäsenvaltioiden esittämiin ehdotuksiin, viiden edellisen vuoden täyttötasoihin ja komission arvioon yleisestä toimitusvarmuustilanteesta.

Komissio kuuli myös kaasualan koordinointiryhmää ja hiljattain perustettua kaasunvarastointikomiteaa. Vuonna 2023 nämä sitovat tavoitteet ovat myös vähimmäisraja-arvoja, joita jäsenvaltioiden on noudatettava viiden prosentin marginaalilla, jotta voidaan varmistaa tietty toimitusvarmuus ja varastojen täyttötaso talvella 2023–2024.

Taulukko: Komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2022/2301 vahvistetut vuoden 2023 välitavoitteet jäsenvaltioille, joilla on maanalaisia kaasuvarastoja

Jäsenvaltio	**Helmikuun 1. päivän välitavoite**	**Toukokuun 1. päivän välitavoite**	**Heinäkuun 1. päivän välitavoite**	**Syyskuun 1. päivän välitavoite**
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 %

Komissio määritteli jäsenvaltioiden arvioiden ja tarvittavan teknisen vähimmäistason arvioinnin sekä kunkin varaston täyttö- ja ottokapasiteetin perusteella täyttötasot, joilla voidaan saavuttaa 90 prosentin taso 1. marraskuuta 2023 mennessä.

8. Analyysi mahdollisista vaikutuksista kaasun hintoihin ja mahdollisiin kaasusäästöihin

Tarkka syy-yhteysanalyysi edellyttäisi tietoja vaihtoehtoisesta skenaariosta, jossa varastointiasetusta ei olisi olemassa mutta muut kaasun tarjontaan ja kysyntään Euroopassa varastointiasetuksen voimassaoloaikana vaikuttaneet tekijät (esimerkiksi maailmantilanteen kehitys) pysyisivät muuttumattomina. Vaihtoehtoista skenaariota varten ei ollut saatavilla riittävän yksityiskohtaisia tietoja. Siksi komissio on tehnyt ohjailevamman ja vähemmän syy-yhteyteen perustuvan analyysin.

Vaikka korkein hintahuippu koettiin elokuun puolivälissä/lopussa, kaasuvarastojen täyttämisen ja hinnannousun välillä ei voitu osoittaa olevan suoraa yhteyttä. Hintahuippuja esiintyi esimerkiksi melko tavanomaisen ja tasaisen varastoinnin aikana. Sitä vastoin lähestyttäessä täyttötavoitteen saavuttamisen lopullista määräaikaa eli 1. päivää marraskuuta – mikä aiheutti lisätoimia kaasun varastoimiseksi ennen lämmityskauden alkua – hinnat olivat jo lokakuussa ja marraskuussa huomattavasti edeltäviä kuukausia alhaisemmat.

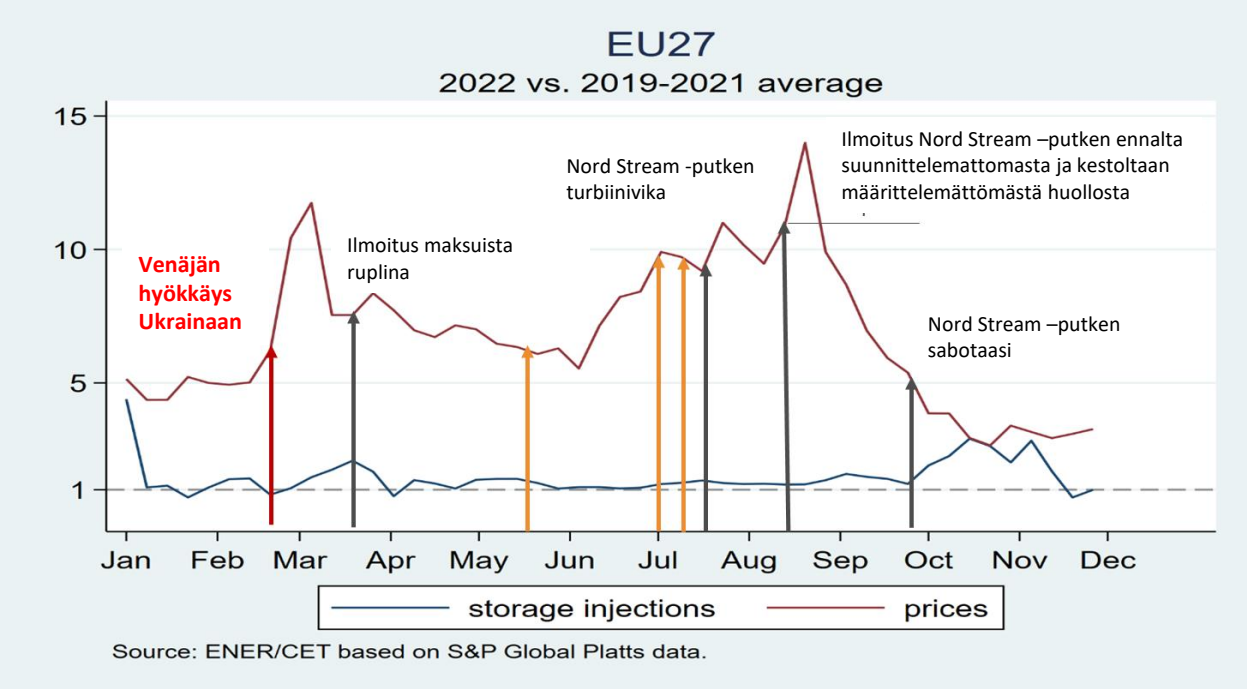
Jäljempänä olevassa kaaviossa esitetään sekä varastoon injektointien että hintojen vuoden 2022 arvojen suhde vuosien 2019–2021 keskiarvoon. Jos hintasuhde on 1, se tarkoittaa, että vuoden 2022 hinnat vastasivat vuosien 2019–2021 keskiarvoa. Jos suhdeluku on suurempi kuin 1, hinnat olivat korkeammat vuonna 2022. Jos suhdeluku on 5, hinnat olivat vuonna 2022 viisi kertaa vuosien 2019–2021 keskiarvoa korkeammat. Sama laskelma koskee varastoon injektointia.

Kaavion perusteella suhteelliset hintahuiput eivät osuneet yhteen suhteellisten varastoon injektoinnin huippujen kanssa. Sen sijaan saatavilla olevat tiedot viittaavat siihen, että toimitusten vaihteluilla on voinut olla suurempi vaikutus kaasun hintahuippuihin.

Ei voida kuitenkaan sulkea pois sitä mahdollisuutta, että väliaikaisten hintahuippujen syntymistä on edistänyt toimijoiden suorittama määrätietoinen varastointi, johon liittyy tai ei liity jäsenvaltioiden varastointiasetuksen perusteella toteuttamia sääntelytoimia. Komissio on tietoinen väitteistä, joiden mukaan varastojen asteittaisempi täydentäminen muun muassa käyttämällä EU:n tasolla asetettujen vuoden 2022 välitavoitteiden joustoa olisi voinut auttaa hillitsemään hintakehitystä.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella ei ole mahdollista tehdä selviä johtopäätöksiä varastointitavoitteiden mahdollisesta yhteydestä hintakehitykseen. Varastoon injektointien jatkaminen vähensi riskiä sille, että varastotasot olisivat laskeneet vaaralliselle tasolle.

Kertomuksen liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa annetaan lisätietoja analyysin menetelmistä ja määrällisistä tuloksista.

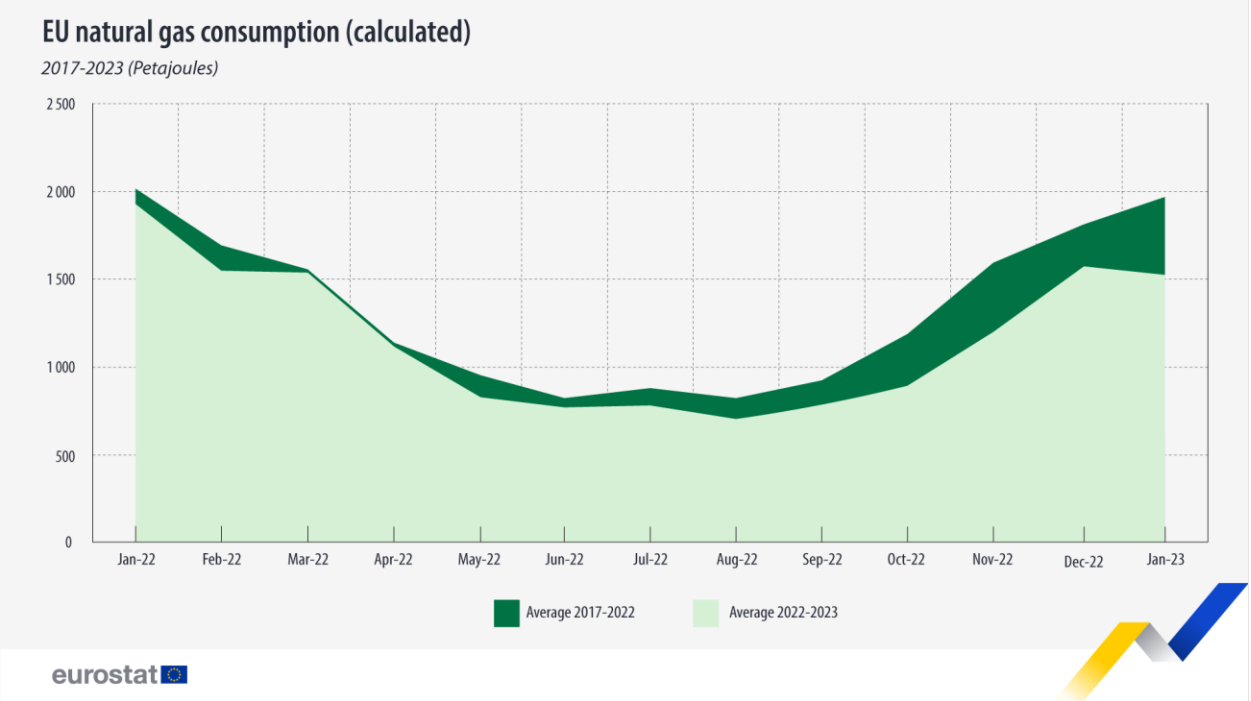


Lisäksi kaasun kysynnän vähentämistä koskevan asetuksen[9] hyväksymisen jälkeen jäsenvaltiot vähensivät kaasun kysyntää elokuun 2022 ja tammikuun 2023 välisenä aikana 19 prosenttia verrattuna viiden viime vuoden keskiarvoon (ks. kaavio jäljempänä). Tällä paikattiin huomattava osa Venäjän kaasun puutteesta, sillä elokuun 2022 ja tammikuun 2023 välisenä aikana säästettiin 42 miljardia kuutiometriä kaasua, mikä toi joustavuutta kaasumarkkinoille. Helmikuussa 2023 pidetyssä kaasualan koordinointiryhmän kokouksessa todettiin, että kaasumarkkinoilla vallitsevien jännitteiden vuoksi kysynnän vähentäminen oli tehokkain toimenpide, koska tarjonnan kasvua rajoittaa maailmanlaajuinen tuotantokapasiteetti ja siihen kohdistuu maailmanlaajuista kilpailua.

Kesällä 2022 kysynnän väheneminen helpotti varastoon injektointeja, ja talvella 2022–2023 kysynnän vähentämistoimenpiteet rajoittivat varastoista ottoja. Näin varmistettiin, että varastot riittivät talven kylminä jaksoina.

Kysynnän väheneminen talven 2022–2023 alusta lähtien lisäsi joustoa ja auttoi näin alentamaan ennätyskorkeat kaasun hinnat sotaa edeltävälle tasolle helmikuussa 2023.

[9] Neuvoston asetus (EU) 2022/1369, annettu 5 päivänä elokuuta 2022, koordinoiduista kaasun kysynnän vähentämistoimenpiteistä,
ST/11568/2022/INIT (EUVL L 206, 8.8.2022, s. 1–10).



9. Päätelmät

Jäsenvaltiot toteuttivat vuonna 2022 merkittäviä ja poikkeuksellisia toimia varastojen täyttämiseksi. EU:n varastointiasetuksen 80 prosentin tavoite vuodelle 2022 ylitettiin. EU:n kaasuvarastojen täyttötaso 1. marraskuuta 2022 oli 94,9 prosenttia. Vuoden 2022 lopussa keskimääräinen taso oli edelleen korkea, 83,4 prosenttia. Korkea täyttötaso auttoi merkittävästi vahvistamaan toimitusvarmuutta talvella 2022–2023, mikä puolestaan laski kaasumarkkinoiden riskipreemiota vuoden lopussa.

Jäsenvaltiot toteuttivat kaikki tarvittavat toimenpiteet täyttötavoitteiden saavuttamiseksi, välitavoitteet mukaan luettuina. Osa jäsenvaltioista saavutti selvästi tavoitteitaan korkeammat täyttötasot. Kaikki jäsenvaltiot saavuttivat EU:n vähimmäistäyttöpolkunsa ja -tavoitteensa vuonna 2022. Vähimmäisvälitavoitemekanismi on auttanut jättämään jäsenvaltioille runsaasti liikkumavaraa omien toimenpiteiden toteuttamiselle.

Kaikki jäsenvaltiot, joilla on varastoja, hyödynsivät varastointiasetuksessa säädettyä toimenpiteiden valikoimaa. Eri toimenpiteiden painoarvo vaihtelee jäsenvaltioiden välillä. Ensisijaisesti ne toteuttivat markkinapohjaisia toimenpiteitä. Muita niiden suosimia toimenpiteitä olivat velvoite varastoida tietty vähimmäismäärä kaasua, kapasiteetin tarjoaminen markkinaosapuolille sekä kannustimet varastojen täyttämiseksi ja sopimusperusteisen kapasiteetin tehokkaan käytön varmistamiseksi.

Varastointiasetuksella pyrittiin varastonhaltijoiden ja -omistajien sertifiointivelvoitteen avulla välttämään EU:n ulkopuolisten maiden haitallisia vaikutuksia varastojen täyttämiseen. Vuonna 2022 komissiolle toimitettiin yksi sertifiointiluonnos, josta annettiin myönteinen lausunto.

Vaikka muita varastoja ei ole sertifioitu, jäsenvaltiot ovat toteuttaneet varhaisessa vaiheessa toimenpiteitä estääkseen EU:n ulkopuolisia maita vaikuttamasta haitallisesti varastojen täyttämiseen. Ne ilmoittivat varastonomistajien kansallistamisesta ja täytöstä vastaavien valtion yksiköiden nimeämisestä. Vaikka jäsenvaltioiden on edelleen toimitettava sertifiointia koskevat päätösluonnoksensa komissiolle, tällä hetkellä ei ole näyttöä siitä, että varastojen täyttäminen toimitusvarmuuden varmistamiseksi olisi edelleen vaarassa. Suurin osa sertifioinneista on annettava vuonna 2023 sen varmistamiseksi, että varastonomistajiin ja -haltijoihin ei kohdistu haitallisia vaikutuksia.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella on mahdotonta päätellä, ovatko kaasun varastointia koskevassa asetuksessa asetetut täyttötavoitteet vaikuttaneet kaasun hintoihin ja jos ovat, missä määrin ne ovat vaikuttaneet. Hinnat riippuvat monista muista kuin varastoihin liittyvistä tekijöistä, kuten putkitoimituksista, nesteytetyn maakaasun (LNG) saatavuudesta, kaasunsäästöistä, säästä ja markkinoilla havaituista toimitusvarmuusriskeihin liittyvistä preemioista. Saatujen tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että hintakehitykseen kielteisesti vaikuttavien täyttöpolkujen välttämiseksi voitaisiin ottaa käyttöön kansallisia toimenpiteitä, joilla EU:n tavoitteet pannaan täytäntöön nykyistä tehokkaammin.

Varastointiasetuksen myötä jäsenvaltiot toteuttavat ja panevat täytäntöön ensimmäistä kertaa varastointitoimenpiteitä yhteisessä kehyksessä, joka mahdollistaa markkinapohjaisten toimenpiteiden ja sääntelytoimenpiteiden yhdistelemisen ja kannustaa siihen vähimmäistäyttötason varmistamiseksi. Vaikka nämä toimenpiteet ovat edelleen rajallisia, tämä on myös ensimmäinen kerta, kun jäsenvaltiot kehittävät erityisiä järjestelyjä varastoresurssien ja niihin liittyvien kustannusten jakamiseksi yli rajojen. Komissio aikoo talven 2022–2023 lopussa pyytää jäsenvaltioita raportoimaan näistä järjestelyistä saamistaan kokemuksista.