EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 27.3.2023
COM(2023) 182 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om visse aspekter af gaslagring i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/1938

{SWD(2023) 73 final}

1. Indledning

Der begyndte allerede at vise sig betydelige spændinger på gasmarkederne i 2021, og gaspriserne steg betydeligt. Ruslands militære aggression mod Ukraine, der begyndte i februar 2022, udløste en række afbrydelser af gasforsyningen og gjorde gaspriserne på de globale markeder langt mere volatile. For EU og dets nærmeste naboer, som var afhængige af forsyningen med russisk gas, krævede denne udvikling en stærk reaktion og foranstaltninger til tackling af udbud og efterspørgsel.

Omfanget af ubalancer på gasmarkedet og frygten for alvorlige forsyningsafbrydelser efterfulgt af potentielt alvorlige forsyningsbegrænsninger for både industrien og husholdningerne har ført til reguleringsmæssig reaktion uden sidestykke. Dette har bidraget til gasforsyningssikkerheden og gjort, at gaspriserne faldt i vinteren 2022/2023.

Gaslagring var allerede en vigtig del af Kommissionens gasberedskabsplaner for at komme igennem vinteren 2022/2023 og for de kommende år, sådan som det også blev fremhævet i REPowerEU-planen[1] og Kommissionens meddelelse med titlen *Spar på gassen til en sikker vinter*[2]. Mere specifikt sikrer fyldte gaslagre, at gas er tilgængelig for både private husholdninger og virksomheder i fyringssæsonen.

Som en yderligere foranstaltning skal alle medlemsstater med gaslagerfaciliteter i henhold til forordningen om gasoplagring[3], der blev vedtaget af medlovgiverne den 27. juni 2022, sikre, at deres underjordiske gaslagerfaciliteter er fyldt op til mindst 80 % af kapaciteten senest den 1. november 2022. Fra 2023 og frem skal gaslagrene være fyldt op til 90 % senest den 1. november hvert år.

Som en yderligere garanti for et passende fyldningsniveau for gaslagring i de kommende år er det fastsat i forordningen om gasoplagring, at hver lagersystemoperatør i EU skal certificeres. Denne certificering bør afvises eller føre til afhjælpende foranstaltninger, hvis de relevante myndigheder konkluderer, at en person eller enhed, der direkte eller indirekte kontrollerer eller udøver rettigheder over lagringssystemet, kan bringe EU's energiforsyningssikkerhed i fare.

I denne rapport gøres der status over gennemførelsen af forordningen om gasoplagring på grundlag af oplysninger fra medlemsstaterne om deres gaslagringsforanstaltninger og certificeringsprocedurer suppleret med data fra Eurostat i overensstemmelse med artikel 17a i forordning (EU) 2017/1938. Den ledsages af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der indeholder detaljerede oplysninger om de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet for at sikre, at deres gaslagringsanlæg er fyldt op, og en analyse af gaspriserne i forbindelse med gennemførelsen af forordningen om oplagring.

[1] COM(2022) 639 final.
[2] COM(2022) 360 final.
[3] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/1032 af 29. juni 2022 om ændring af forordning (EU) 2017/1938 og (EF) nr. 715/2009 for så vidt angår gasoplagring (EUT L 173 af 30.6.2022, s. 22).

2. Retsgrundlag og baggrund for den årlige rapport

Pr. 1. november 2022 var 94,9 % af EU's gaslagre fyldt op. Dette var et godt stykke over målet på 80 %, idet alle medlemsstater nåede deres mål som fastsat i forordningen[4]. Pr. 31. december 2022 var fyldningsniveauet stadig 83,4 % i EU. Med hensyn til lagre syntes EU godt forberedt på vinteren 2022/2023.

I henhold til artikel 6d, stk. 5, i forordningen om oplagring forelægger Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet årlige rapporter. Disse rapporter skal indeholde:

- en oversigt over de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet for at opfylde oplagringsforpligtelserne
- en oversigt over den tid, der er behov for til den certificeringsprocedure, der er fastsat i artikel 3a i forordning (EF) nr. 715/2009
- en oversigt over den tid, der er behov for til den certificeringsprocedure, der er fastsat i artikel 3a i forordning (EF) nr. 715/2009
- en analyse af denne forordnings potentielle virkninger på gaspriserne og potentielle gasbesparelser i forbindelse med artikel 6b, stk. 4.

Rapporten bidrager til at udvide videnbasen om bedste praksis for opfyldning af lagringsanlæg.

3. Oversigt over de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet for at opfylde oplagringsforpligtelserne

I henhold til forordningen om gaslagring skal medlemsstaterne træffe alle nødvendige foranstaltninger for at nå fyldningsmålene. De bør sigte mod at anvende markedsbaserede foranstaltninger, hvor det er muligt, for at undgå unødvendige markedsforstyrrelser. Foranstaltningerne kan dog omfatte lovgivningsmæssige foranstaltninger, finansielle incitamenter eller kompensation til markedsdeltagerne.

Forordningen om oplagring indeholder en vejledende liste over mulige foranstaltninger og værktøjer, som medlemsstaterne kan træffe eller anvende til dette formål. For at få feedback på disse forslag sendte Kommissionen i efteråret 2022 et spørgeskema til de relevante myndigheder i medlemsstaterne, hvor de blev spurgt dem om de foranstaltninger og værktøjer, de havde anvendt for at sikre, at deres lagringsanlæg blev fyldt op. I spørgeskemaet blev medlemsstaterne også spurgt om deres syn på og vurderinger af effektiviteten af deres foranstaltninger samt deres styrker og svagheder.

Ifølge medlemsstaterne har følgende foranstaltninger bidraget effektivt til at fylde deres lagringanlæg rettidigt:

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

1. Indførelsen af en forpligtelse for lagerfacilitetsoperatørerne til at nå det krævede minimumsfyldningsniveau i overensstemmelse med det nationale mål
2. Udbud af kapaciteter til markedsdeltagere
3. Indførelse af en mekanisme, når den samlede udbudte kapacitet, der er tegnet, ligger under minimumsfyldningsniveauet, f.eks. på forhånd aftalte vilkår med markedsdeltagerne for den supplerende mængde
4. Sikring af, at de tegnede udbudte kapaciteter udnyttes effektivt ved at anvende en "use it or lose it"-mekanisme eller ved at pålægge sanktioner for manglende overholdelse
5. Udpegelse af en enhed til at købe den manglende kapacitet på engrosmarkedet, hvis det er usandsynligt, at ovennævnte foranstaltninger vil give de ønskede resultater.

Med henvisning til bilag Ib til forordning (EU) 2022/1032 har Østrig og Tyskland desuden indgået en aftale om fyldningsmålet og fyldningsforløbet i henhold til artikel 6a, da disse medlemsstater deler ansvaret for lagerfaciliteterne Haidach og 7Fields[5].

Ifølge forordningens byrdefordelingsmekanisme skal medlemsstater uden lagerfaciliteter på deres område oplagre gasmængder i nabolande svarende til mindst 15 % af deres årlige forbrug. Medlemsstaterne har imidlertid kun gjort begrænset brug af koordinerede instrumenter til opfyldning af gaslagrene.

I september 2022 undertegnede Italien og Grækenland et aftalememorandum om gaslagring. Det gør det muligt for afskibere fra det græske nationale naturgastransmissionssystem at lagre op til 1,14 TWh gas i Italien. Aftaler som denne er afgørende for medlemsstater, der ikke har gaslagerkapacitet på deres eget område. Den estiske regering arrangerede køb af 1 TWh som en national strategisk reserve, der skulle oplagres på et lagringsanlæg i Letland.

På seminaret[6] om gennemførelse af forordningen om gasoplagring anerkendte mange europæiske sammenslutninger, der er medlemmer af Gaskoordinationsgruppen, at forordningen var effektiv, men anbefalede samtidig, at der i højere grad gøres brug af markedsbaserede værktøjer til at gennemføre den på en effektiv måde, navnlig for at reducere lageromkostningerne.

Medlemsstaterne har foretaget hidtil usete investeringer i hele 2022 for at gøre den europæiske gasinfrastruktur mere modstandsdygtig og øge adgangen til flydende naturgas (LNG) i regioner, der er stærkt afhængige af russisk gas. Situationen i 2023 har derfor udviklet sig betydeligt, og medlemsstaterne kan nu gøre bedre brug af markedsbaserede værktøjer og i mindre grad basere sig på mere "interventionistiske" værktøjer, der var nødvendige på grund af manglende infrastruktur eller for at forhindre markedsmanipulation fra lageroperatører uden for EU.

Som følge af alle foranstaltninger blev fyldningsmålet på 80 % for 2022 overgået. Pr. 1. november 2022 var 94,9 % af EU's gaslagre fyldt, og alle medlemsstater var nået op på mere end 80 % (se tabellen og figuren nedenfor). Letland, som var den eneste medlemsstat med et tal på under 80 %,

[5] Offentliggjort aftale i Østrigs officielle register: https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/III/2023/16.

[6] Kommissionens register over ekspertgrupper og lignende enheder (europa.eu).

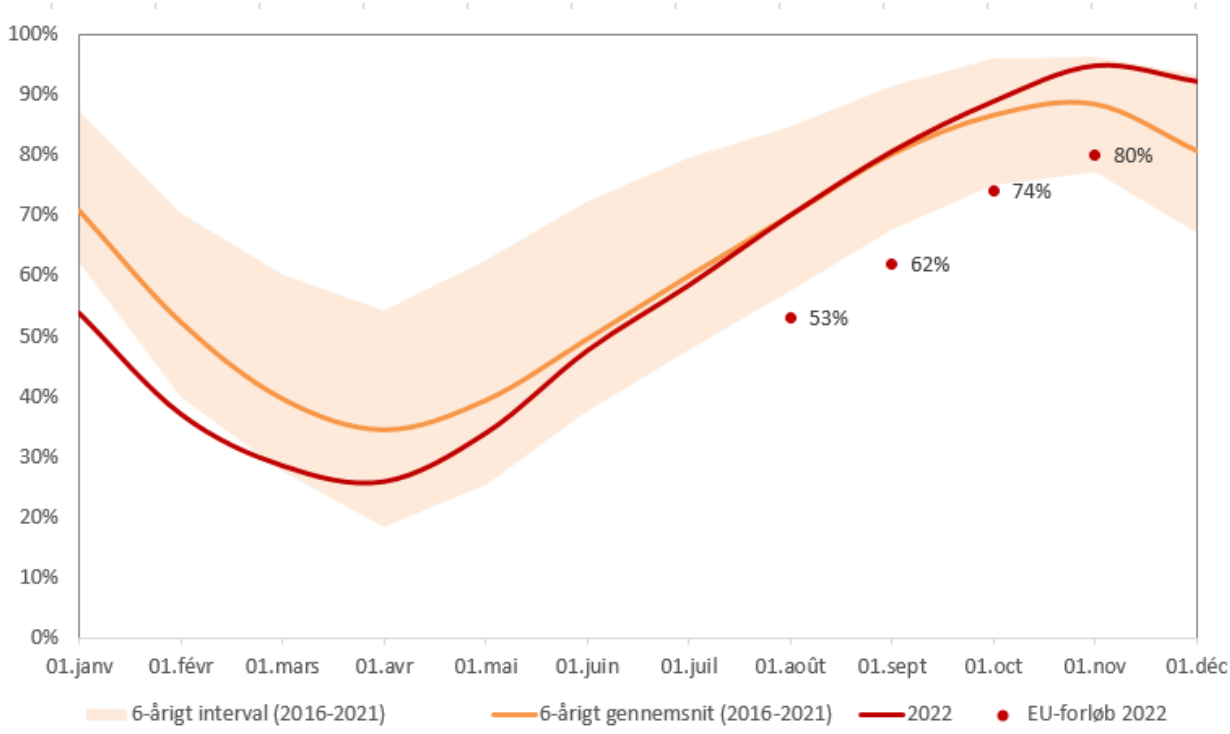
var berettiget til en reduceret oplagringsforpligtelse på grund af den store lagerkapacitet sammenlignet med det nationale forbrug. Det fyldningsniveau, som Letland nåede op på, oversteg langt landets reducerede mål for november i forhold til dets eget forbrug.

Tabel: Fyldningsniveauer pr. 1. november 2022

	Fyldningsniveau (%)	Arbejdsvolumen (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**

Kilde: AGSI-databasen pr. 1. november 2022

Figur: EU's lagerfyldningsniveau og EU's fyldningsforløb 2022

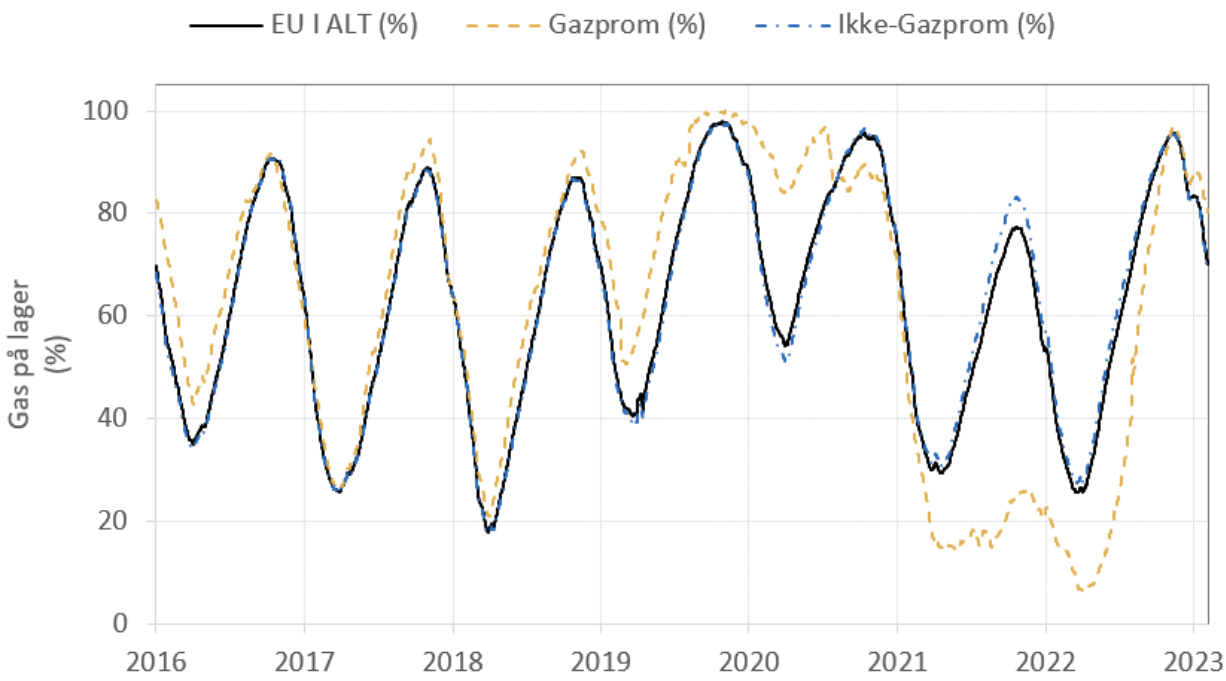


4. Lagringsanlæg i EU, der tidligere var ejet eller drevet af Gazprom

I 2021 ejede eller drev Gazprom ca. 10 % af EU's lagerkapacitet. Gazproms lagringsanlæg, der ikke blev genopfyldt før starten af vinteren 2021/2022, og som var næsten udtømt ved slutningen af sæsonen, hvor gassen blev udtrukket fra lageret. Disse Gazprom-anlæg var ansvarlige for reduktionen af det gennemsnitlige fyldningsniveau for EU's lagringsanlæg med 6 til 8 procentpoint ved udgangen af 2021 sammenlignet med tidligere år.

Nedenstående graf viser udviklingen i gasmængderne i lagringsanlæg, der ejes eller drives af Gazprom (den orange stiplede linje), og de øvrige EU-anlæg (den blå stiplede linje). Den sorte linje viser den gas, der er lagret på alle EU's anlæg tilsammen.

Figur: Udviklingen i gasmængder i lagringsanlæg, der ejes eller drives af Gazprom



I sommeren 2022 traf medlemsstater med lagringsanlæg, der var ejet eller drevet af Gazprom, foranstaltninger til at beskytte deres energisikkerhed:

- Tyskland nationaliserede sine Gazprom-anlæg, der tidligere var ejet af Gazprom Germania. Den nye enheds navn er SEFE (Securing Energy for Europe GmbH).
- Østrigs anlæg blev overdraget til en anden operatør i henhold til "use it or lose it"-regler, der var blevet indført for nylig. Den 17. februar 2023 undertegnede Tyskland og Østrig en aftale om at påtage sig det fælles ansvar for anvendelse og opfyldning af naturgaslagerfaciliteterne Haidach og 7Fields og om at transportere lagrede gasmængder i tilfælde af mangler. Aftalen ligger i forlængelse af et aftalememorandum, der blev indgået mellem Berlin og Wien i juli 2022. De to lagerfaciliteter, der ligger i Østrig, var allerede tidligere blevet benyttet af både tyske og østrigske virksomheder.
- I Nederlandene udpegede regeringen en statsdrevet enhed ved navn Energiebeheer Nederland til at transportere gas til lagerfaciliteten Bergermeer ved hjælp af uudnyttet lagerkapacitet, herunder kapacitet ejet af Gazprom.
- Tjekkiet anvendte "use it or lose it"-princippet til at tvinge markedsdeltagere med uudnyttet lagerkapacitet over en vis tærskel til at give injektionslots tilbage til staten. I overensstemmelse med dette princip er Gazproms lagerkapacitet på Damborice-anlægget blevet inddraget og omfattet af statens særlige auktionsforanstaltninger. Disse giver bl.a. mulighed for gratis auktioner og betalinger til gashandlere til gengæld for oplagring af gas.

Som følge af foranstaltningerne blev de lagringsanlæg, der tidligere var ejet eller drevet af Gazprom, fyldt op til 94 % i gennemsnit pr. 1. november 2022 sammenlignet med et fyldningsniveau på 26 % pr. 1. november 2021.

Nedenstående tabel viser effektiviteten af medlemsstaternes foranstaltninger, som har afskaffet eller reduceret Gazproms indflydelse på lagringen af gas. Den sammenligner den samlede lagerkapacitet, der var ejet eller drevet af Gazprom, efter land, i november 2021 og november 2022.

Tabel: Lagerkapacitet ejet eller drevet af Gazprom, efter land, i 2021 og tilsvarende fyldningsniveauer i november 2021 og november 2022

Land	**Kapacitet ejet/drevet af Gazprom i 2021 (TWh)**	**Fyldningsniveau pr.1. november 2021**	**Fyldningsniveau pr.1. november 2022**
AT	32,3	20 %	91 %
CZ	2.2	45 %	85 %
DE	58,2	27 %	94 %
NL	19,3	30 %	99 %
I ALT	112,0	26 %	94 %

5. Værktøj til efterspørgselsaggregering i henhold til Rådets forordning (EU) 2022/2576

Forordning (EU) 2022/2576, der blev vedtaget af Rådet den 19. december 2022 på forslag af Kommissionen[7], omfatter et værktøj til efterspørgselsaggregering, som vil hjælpe EU-landene med at sikre tilstrækkelige gasforsyninger i god tid inden vinteren 2023-2024. Desuden vil den fælles indkøbsmekanisme, der indføres med forordningen, være et vigtigt instrument til at undgå, at europæiske virksomheder byder på den samme gas og dermed blæser priserne op.

EU-landene anmodes om at samle efterspørgslen efter gasmængder svarende til 15 % af deres respektive lagerfyldningsforpligtelser. Ud over de 15 % vil aggregering af efterspørgslen være frivillig, men baseret på den samme mekanisme.

Med henblik herpå har Kommissionen indgået kontrakt med en tjenesteleverandør om at tilvejebringe de nødvendige tjenester med det formål at samle efterspørgslen efter gas fra europæiske virksomheder og matche den med de mest konkurrencedygtige forsyningstilbud i god tid inden næste lagerfyldningssæson. Efter at efterspørgslen er blevet matchet med udbuddet, kan virksomhederne på frivillig basis indgå indkøbskontrakter med gasleverandørerne, enten

[7] Rådets forordning (EU) 2022/2576 om styrkelse af solidariteten gennem bedre koordinering af indkøb af gas, pålidelige prisbenchmarks og udveksling af gas på tværs af grænserne (EUT L 335 af 29.12.2022, s. 1).

individuelt eller i fællesskab. Dette er især gavnligt for mindre virksomheder og virksomheder fra indlandsstater med mindre global rækkevidde eller forhandlingsstyrke. Fælles indkøb kan også være til gavn for de industrier, der forbruger gas, såsom gødningsindustrien og den keramiske industri.

Med henblik på at oprette den fælles indkøbsmekanisme samarbejder EU-medlemsstaterne, de kontraherende parter i energifællesskabet og industrielle aktører fra EU i forskellige fora om at stille deres ekspertise og rådgivning til rådighed for Kommissionen. De gør dette gennem et ad hoc-styringsråd, regionale grupper og en rådgivende gruppe for industrien.

6. Oversigt over den tid, der medgår til certificeringsproceduren

Medlemsstaterne bør sikre, at hver lagersystemoperatør, herunder lagersystemoperatører, der kontrolleres af transmissionssystemoperatører, certificeres af den nationale regulerende myndighed eller en anden kompetent myndighed, der er udpeget af medlemsstaten. Dette skal sikre, at energiforsyningssikkerheden eller andre væsentlige sikkerhedsinteresser i EU eller en medlemsstat ikke bringes i fare af indflydelse over lagersystemoperatøren.

I henhold til forordningen om oplagring skal den certificerende myndighed forelægge et udkast til afgørelse om certificering af lagersystemoperatører, der driver underjordiske gaslagerfaciliteter med en kapacitet på over 3,5 TWh, hvor de samlede lagerfaciliteter uanset antallet af lagersystemoperatører pr. 31. marts 2021 og 31. marts 2022 var fyldt til et niveau, der i gennemsnit var mindre end 30 % af deres maksimale kapacitet, eller inden for 150 arbejdsdage fra datoen for modtagelsen af en underretning. For disse lagringsanlæg bør den certificerende myndighed allerede have forsøgt at forelægge et forslag til afgørelse om certificering senest den 1. november 2022.

For alle andre lagersystemoperatører skal den certificerende myndighed forelægge et udkast til afgørelse om certificering senest den 2. januar 2024 eller senest 18 måneder efter datoen for modtagelsen af en underretning.

Kommissionen skal afgive en udtalelse om udkastet til afgørelse om certificering til den certificerende myndighed senest 25 arbejdsdage efter en sådan underretning. Den certificerende myndighed skal derefter tage størst muligt hensyn til Kommissionens udtalelse.

Den certificerende myndighed skal udstede afgørelsen om certificering inden for 25 arbejdsdage efter modtagelsen af Kommissionens udtalelse.

I 2022 forelagde den belgiske føderale kommission for regulering af elektricitet og gas (CREG) kun ét udkast til afgørelse om certificering for Kommissionen, nemlig i oktober 2022.

For at støtte medlemsstaterne med forelæggelsen af udkast til certificeringer afholdt Kommissionen et særligt møde i Gaskoordinationsgruppen for at give lageroperatører og -ejere praktisk vejledning i certificering. Kommissionen mindede om, at certificering bør mindske enhver risiko for gasforsyningssikkerheden på regionalt, nationalt eller EU-plan som følge af bl.a.:

a) ejerskab, forsyning eller andre kommercielle forbindelser, der kan have en negativ indvirkning på lagersystemoperatørens incitamenter og evne til at fylde den underjordiske gaslagerfacilitet

b) Unionens rettigheder og forpligtelser over for et tredjeland i henhold til folkeretten, herunder enhver aftale, der er indgået med et eller flere tredjelande, som Unionen er part i, og som omhandler spørgsmålet om energiforsyningssikkerheden

c) de pågældende medlemsstaters rettigheder og forpligtelser i forhold til et tredjeland i henhold til aftaler, som de pågældende medlemsstater har indgået med et eller flere tredjelande, i det omfang disse aftaler overholder EU-retten, eller

d) eventuelle andre specifikke forhold og omstændigheder vedrørende sagen.

Der lægges vægt på risikoen for forsyningssikkerheden som følge af ejerskabet, som kan have en negativ indvirkning på evnen til at fylde lagerfaciliteterne. Et centralt element i udkastet til afgørelse om certificering er begrebet "afgørende indflydelse", som er ejendomsretten eller brugsretten til alle eller en del af en virksomheds aktiver eller rettigheder eller kontrakter, der giver afgørende indflydelse på sammensætningen af en virksomheds organer, dens afstemninger eller beslutninger.

7. Oversigt over de foranstaltninger, som Kommissionen har anmodet om for at sikre, at fyldningsforløbene overholdes, og at fyldningsmålene nås

Forordningen om gasoplagring indeholder bestemmelser om en overvågnings- og håndhævelsesmekanisme med henblik på at holde styr på fyldningsniveauerne i medlemsstaterne. Det sikrer fortsatte fremskridt med genopfyldningen af lagrene og sikrer samtidig en vis grad af fleksibilitet til at tilføre mere eller mindre gas afhængigt af markedspriserne på det pågældende tidspunkt. Med dette krav indføres der mellemliggende mål på to måneder, men der tillades en afvigelse inden for en tolerancemargen på 5 %.

Hvis en medlemsstat afviger væsentligt og vedvarende fra fyldningsforløbet og bringer fyldningsmålet i fare, vil Kommissionen efter høring af Gaskoordinationsgruppen og de berørte medlemsstater udstede en henstilling til denne medlemsstat eller til de andre berørte medlemsstater om foranstaltninger, der skal træffes omgående. Hvis der fortsat er mangler i overholdelsen af minimumsmålene for opfyldning efter udstedelsen af henstillingen, kan Kommissionen træffe en afgørelse om opfølgningen.

Alle medlemsstater opfyldte de mellemliggende mål, der var fastsat for 2022, og der blev ikke meldt om nogen væsentlig eller vedvarende afvigelse mellem målet og minimumsfyldningsniveauet. Kommissionen behøvede derfor ikke at træffe foranstaltninger i 2022 for at sikre overholdelse af fyldningsforløbene og fyldningsmålene.

Den 25. november 2022 fastsatte Kommissionen ved en gennemførelsesforordning[8] de mellemliggende mål for fyldning af gaslagre, som medlemsstaterne skal overholde i 2023 for at nå målet om 90 % gaslagring senest den 1. november 2023. Som fastsat i forordningen om

[8] Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2022/2301 af 23. november 2022 om fastlæggelse af fyldningsforløbet med mellemliggende mål for 2023 for hver medlemsstat med underjordiske gaslagerfaciliteter, der er beliggende på dens område og direkte sammenkoblet med dens markedsområde (C/2022/8593), EUT L 305 af 25.11.2022, s. 5.

gasoplagring blev der i gennemførelsesforordningen fastsat mellemliggende mål for 1. februar, 1. maj, 1. juli og 1. september 2023 for de medlemsstater, der har underjordisk oplagring på deres område, som er sammenkoblet med deres markedsområde. Disse mål var baseret på forslag fra medlemsstaterne, fyldningsniveauet for de foregående fem år og Kommissionens vurdering af den generelle forsyningssikkerhedssituation.

Kommissionen hørte også Gaskoordinationsgruppen og det nyligt nedsatte gaslagringsudvalg. Med en margen på fem procentpoint er disse bindende mål også for 2023 de minimumstærskler, som medlemsstaterne skal overholde for at sikre et vist forsyningssikkerhedsniveau og opfyldning af lagerfaciliteterne for vinteren 2023-2024.

Tabel: Mellemliggende mål for 2023 for medlemsstater med underjordiske gaslagerfaciliteter som vedtaget ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2022/2301

Medlemsstat	**Mellemliggende mål pr. 1. februar**	**Mellemliggende mål pr. 1. maj**	**Mellemliggende mål pr. 1. juli**	**Mellemliggende mål pr. 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 %

Ved fastsættelse af fyldningsniveauerne tog Kommissionen hensyn til medlemsstaternes skøn og en vurdering af det tekniske minimumsniveau, der kræves, idet fyldnings- og udtrækningskapaciteten på hvert anlæg blev taget i betragtning for at nå op på 90 % senest den 1. november 2023.

8. Analyse af de potentielle virkninger for gaspriser og gasbesparelser

En grundig årsagsanalyse ville kræve data fra et kontrafaktisk scenarie, hvor forordningen om oplagring ikke fandtes, men hvor andre faktorer (f.eks. den globale udvikling), der påvirker udbud og efterspørgsel efter gas i Europa i den periode, hvor forordningen om oplagring har været i kraft, var uændrede. Der forelå ikke tilstrækkeligt detaljerede oplysninger om et kontrafaktisk scenarie. Kommissionen har derfor foretaget en analyse, der er mere præskriptiv og i mindre grad årsagsfokuseret.

Selv om den højeste prisstigning fandt sted i midten og slutningen af august, kunne der ikke fastlægges en direkte forbindelse mellem fyldning af gaslagrene og prisstigningen. Prisstigningerne fandt f.eks. sted på et tidspunkt med ret almindelige og flade lagerinjektionsrater. Derimod var priserne allerede betydeligt lavere i oktober og november sammenlignet med de foregående måneder, da den endelige frist for overholdelse af fyldningsmålet pr. 1. november nærmede sig, hvilket resulterede i yderligere bestræbelser på at fylde gaslagrene som følge af starten på varmesæsonen.

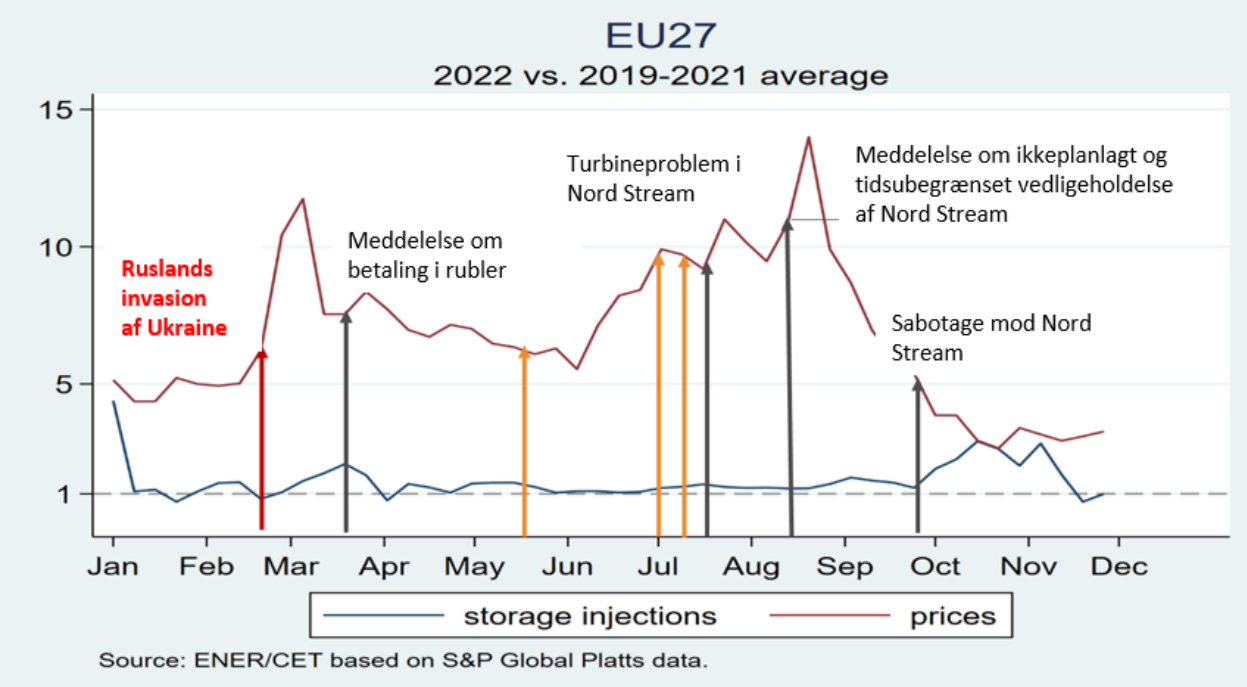
Nedenstående figur viser forholdet mellem 2022-værdier i forhold til gennemsnittet for 2019-2021 for både lagerinjektioner og priser. Et prisforhold på 1 betyder, at 2022-priserne var lig med gennemsnittet for 2019-2021. Et forhold på over 1 betyder, at priserne var højere i 2022. Et forhold på 5 betyder, at priserne var fem gange højere i 2022 end gennemsnittet for 2019-2021. Den samme beregning gælder for linjen for lagerinjektion.

Ifølge dette tal faldt de relative prisstigninger ikke sammen med de relative stigninger i lagerinjektioner. Til gengæld viser de foreliggende data, at udsving i udbuddet kan have spillet en større rolle for prisstigningerne på gas.

Det kan dog ikke udelukkes, at operatørernes beslutsomme fyldning af lagrene med eller uden regulerende indgreb fra medlemsstaterne side som led i forordningen om oplagring har fremmet en midlertidig stigning i priserne. Kommissionen er bekendt med påstandene om, at en mere gradvis genopfyldning af lagrene, herunder ved at udnytte den tilbageværende fleksibilitet i de mellemliggende mål for 2022, der er fastsat på EU-plan, kunne have bidraget til at afbøde prisudviklingen.

På grundlag af de foreliggende data er det ikke muligt at drage klare konklusioner om en potentiel forbindelse mellem lagringsmålene og prisudviklingen. Den fortsatte lagerinjektion mindskede risikoen for et potentielt fald i lagerniveauerne til et farligt niveau.

Det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport, indeholder yderligere oplysninger om analysemetoden og de kvantitative resultater af analysen.

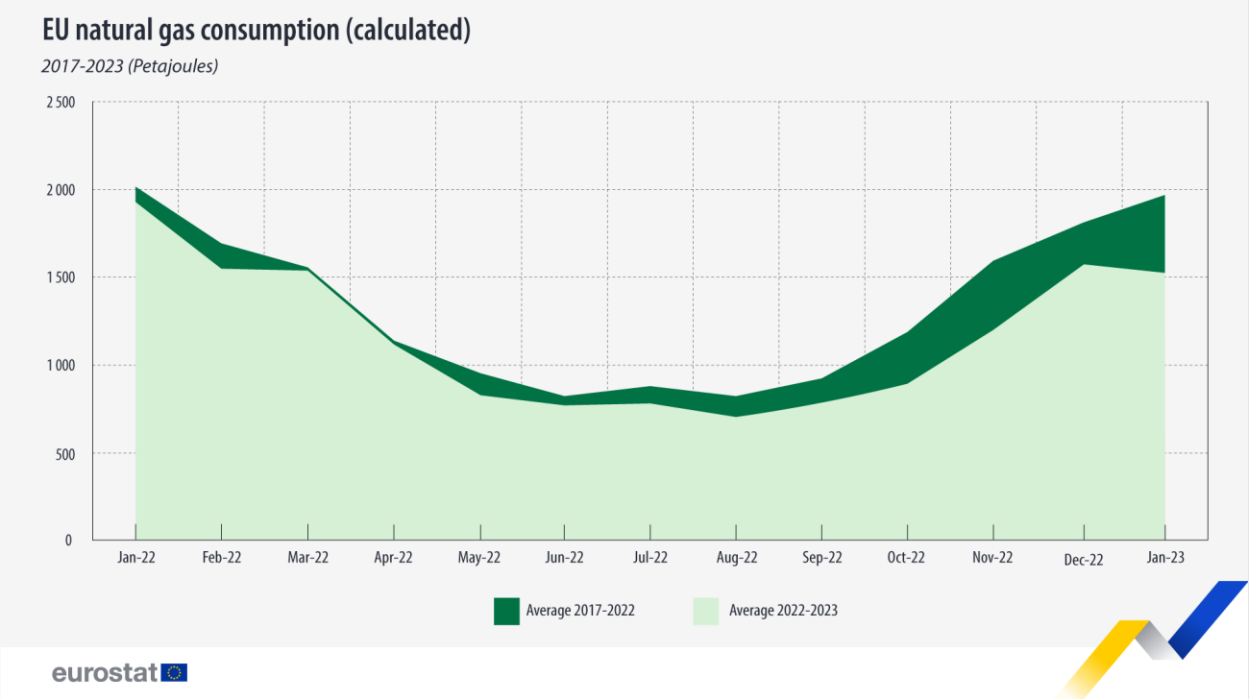


Efter vedtagelsen af forordningen om reduktion af efterspørgslen efter gas[9] reducerede medlemsstaterne desuden deres efterspørgsel med 19 % mellem august 2022 og januar 2023 sammenlignet med gennemsnittet for de sidste fem år (se figuren nedenfor). Dette opvejede i betydelig grad manglen på russisk gas, idet der blev sparet 42 milliarder kubikmeter gas mellem august 2022 og januar 2023, og gav gasmarkedet fleksibilitet. På baggrund af spændingerne på gasmarkedet blev det på mødet i Gaskoordinationsgruppen i februar 2023 anerkendt, at en reduktion af efterspørgslen var den mest effektive foranstaltning, da stigningen i udbuddet er begrænset af den globale produktionskapacitet og er underlagt global konkurrence.

I løbet af sommeren 2022 fremmede reduktionen af efterspørgslen lagerinjektioner, mens foranstaltningerne til begrænsning af efterspørgslen begrænsede udtrækningerne i løbet af vinteren 2022/2023. Dette sikrede således, at der var et tilstrækkeligt lagerniveau til at klare vinterens kuldeperioder.

Siden begyndelsen af vinteren 2022/2023 har den fleksibilitet, der blev skabt som følge af faldet i efterspørgslen, således bidraget til at presse gaspriserne ned fra rekordhøje niveauer til niveauet før krigen i februar 2023.

[9] Rådets forordning (EU) 2022/1369 af 5. august 2022 om koordinerede foranstaltninger til reduktion af efterspørgslen efter gas.
ST/11568/2022/INIT (EUT L 206 af 8.8.2022, s. 1).



9. Konklusion

Medlemsstaterne gjorde i 2022 en betydelig og hidtil uset indsats for at genfylde lagre. Målet på 80 % i EU-forordningen om oplagring for 2022 blev overgået. Pr. 1. november 2022 var 94,9 % af EU's gaslagre fyldt. Ved udgangen af 2022 var gennemsnitsniveauet stadig højt, nemlig 83,4 %. Dette høje fyldningsniveau bidrog i høj grad til at styrke forsyningssikkerheden i vinteren 2022/23, hvilket igen reducerede risikopræmien på gasmarkedet ved årets udgang.

Medlemsstaterne traf alle nødvendige foranstaltninger til at overholde fyldningsmålene, herunder de mellemliggende mål. Nogle medlemsstater nåede op på et niveau, der lå et godt stykke over deres mål. Alle medlemsstater overholdt deres EU-minimumsfyldningsforløb og -fyldningsmål i 2022. Mekanismen med mellemliggende minimumsmål har bidraget til at give medlemsstaterne rigelig plads til at fastsætte deres egne foranstaltninger.

Alle medlemsstater med lagerfaciliteter anvendte en kurv af foranstaltninger som fastsat i forordningen om oplagring. Vægten af de forskellige foranstaltninger varierer fra medlemsstat til medlemsstat. Som en første valgmulighed anvendte de markedsbaserede foranstaltninger. Yderligere foretrukne foranstaltninger omfattede forpligtelsen til at lagre visse minimumsmængder af gas, udbud af kapacitet til markedsdeltagere samt incitamenter til at fylde lagerfaciliteterne og sikre, at den udliciterede kapacitet udnyttes effektivt.

Med forpligtelsen til at certificere lageroperatører og -ejere havde forordningen om oplagring til formål at bidrage til at undgå enhver skadelig indflydelse fra tredjelande på fyldningen af lagringsanlæg. I 2022 blev der forelagt et udkast til certificering for Kommissionen efterfulgt af en positiv udtalelse.

Selv om ingen andre lagringslokaliteter er blevet certificeret, har medlemsstaterne på et tidligt tidspunkt truffet foranstaltninger til at forhindre tredjelande i at påvirke fyldningen af lagringsanlæg negativt. De rapporterede om, at lagerejerne var blevet nationaliseret, og at der var blevet udpeget statslige enheder, som havde ansvaret for fyldningen. Selv om medlemsstaterne endnu ikke har forelagt Kommissionen deres udkast til afgørelser om certificering, er der i øjeblikket ingen dokumentation for, at fyldningen af lagerfaciliteter af hensyn til forsyningssikkerheden stadig er i fare. De fleste certificeringer skal udstedes i 2023 for at sikre, at lagerejere og -operatører ikke påvirkes negativt.

På grundlag af de foreliggende data er det umuligt at konkludere, om og i hvilket omfang de fyldningsmål, der er fastsat i forordningen om gaslagring, har haft en indvirkning på gaspriserne. De afhænger af mange ikkelagerrelaterede faktorer såsom rørledningsforsyninger, tilgængelighed af LNG, gasbesparelser, vejret og den præmie, der er knyttet til markedets opfattelse af risiciene for forsyningssikkerheden. På grundlag af de modtagne bidrag synes der at være mulighed for nationale foranstaltninger, der gennemfører EU-målene på en mere effektiv måde, hvorved fyldningsforløb, der påvirker prisudviklingen negativt, undgås.

Med forordningen om oplagring er det første gang, at medlemsstaterne iværksætter og gennemfører lagringsforanstaltninger inden for en fælles ramme, der muliggør og tilskynder til kombinationer af markedsbaserede og reguleringsmæssige foranstaltninger for at sikre et minimumsfyldningsniveau. Det er også første gang, at medlemsstaterne udvikler særlige ordninger for deling af lagerressourcer og dermed forbundne omkostninger på tværs af grænserne, selv om de stadig er begrænsede. I slutningen af vinteren 2022/2023 er det Kommissionens hensigt at anmode medlemsstaterne om at aflægge rapport om deres erfaringer med disse ordninger.