

Bruxelles, den 9.7.2019
C(2019) 5311 final

UDTALELSE FRA KOMMISSIONEN

af 9.7.2019

i medfør af forordning (EU) 2017/1938 om foranstaltninger til opretholdelse af gasforsyningsikkerheden og om ophævelse af forordning (EU) nr. 994/2010 om den forebyggende handlingsplan og nødplanen, som Kongeriget Danmarks kompetente myndighed har meddelt Kommissionen

(Kun den danske udgave er autentisk)

UDTALELSE FRA KOMMISSIONEN

af 9.7.2019

i medfør af forordning (EU) 2017/1938 om foranstaltninger til opretholdelse af gasforsyningsikkerheden og om ophævelse af forordning (EU) nr. 994/2010 om den forebyggende handlingsplan og nødplanen, som Kongeriget Danmarks kompetente myndighed har meddelt Kommissionen

(Kun den danske udgave er autentisk)

1. SAGSFORLØB

Ifølge artikel 8, stk. 2, litra a) og litra b), i forordning (EU) 2017/1938 ("forordningen") skal hver medlemsstats kompetente myndighed udarbejde en forebyggende handlingsplan og en nødplan (tilsammen "planerne"). I henhold til forordningens artikel 9, stk. 11, skal planerne ajourføres hvert fjerde år, medmindre forholdene begrunder en hyppigere ajourføring. Høringen mellem de kompetente myndigheder i henhold til artikel 8, stk. 6, skal gennemføres, inden planerne vedtages.

Planerne (og deres ajourføringer) skal være baseret på den risikovurdering, som hver kompetent myndighed skal vedtage og meddele Kommissionen før vedtagelsen af planerne, jf. forordningens artikel 7. Risikovurderingen bør omfatte en fuldstændig vurdering af de risici, som påvirker gasforsyningsikkerheden i medlemsstaten, på grundlag af de fælles elementer, der bl.a. inkluderer simulering af forskellige scenarier med usædvanlig stor gasefterspørgsel og forsyningsafbrydelser.

Danmarks kompetente myndighed, Energistyrelsen, meddelte den 17. oktober 2018 sin risikovurdering til Kommissionen i henhold til forordningens artikel 7.

Energistyrelsen meddelte den 1. marts 2019 Kommissionen sin forebyggende handlingsplan og nødplan. Energistyrelsen har rådført sig med andre medlemsstaters kompetente myndigheder om sine planer, herunder sine nabolande og Østrig, Belgien, Tjekkiet, Frankrig, Luxembourg, Nederlandene og Slovakiet.

Efter at have vurderet planerne i lyset af de kriterier, der er nævnt i forordningens artikel 8, stk. 8, og modellerne i forordningens bilag VI og VII, og efter at have underrettet gaskoordinationsgruppen om sine vigtigste konklusioner den 19. marts 2019, har Kommissionen følgende bemærkninger til planerne.

2. KOMMISSIONENS VURDERING AF PLANERNE

For så vidt angår indholdet, er planerne i mange henseender detaljerede og omfattende i beskrivelsen af det danske gassystem og infrastrukturstandarder.

Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at visse elementer i planerne, som delvis var medtaget i Kommissionens udtalelse fra 2017¹, ikke fuldt ud opfylder kravene i forordningen.

Modeller for planerne

Forordningens artikel 8, stk. 5, indeholder et retligt krav om, at planerne skal udarbejdes i overensstemmelse med modellerne i bilag VI og VII til forordningen. Disse modeller har til

¹ C(2017) 5962 final.

formål at forbedre gennemsigtheden, sammenligneligheden og ensartetheden af de planer, der udarbejdes af alle medlemsstater.

De af Energistyrelsen meddelte planer følger ikke de obligatoriske modeller, der findes i bilag VI og VII til forordningen.

Kommissionen er af den opfattelse, at det er nødvendigt at ændre den forebyggende handlingsplan og nødplanen, således at de følger modellerne i bilag VI og VII til forordningen.

2.1 Den forebyggende handlingsplan

Utilstrækkelige oplysninger om risikovurderingen

I henhold til forordningens artikel 8, stk. 2, litra a), skal medlemsstaterne udarbejde "*en forebyggende handlingsplan med de foranstaltninger, der er nødvendige for at eliminere eller afbøde de konstaterede risici, herunder virkningerne af foranstaltningerne vedrørende energieffektivitet og på efterspørgselsiden i de fælles og nationale risikovurderinger og i overensstemmelse med artikel 9*". Kommissionen skal vurdere den forebyggende handlingsplan i henhold til forordningens artikel 8, stk. 7.

Vurderingen af foranstaltningerne i den forebyggende handlingsplan kræver kendskab til de scenarier, der anvendes til at fastslå og vurdere risici. Uden kendskab til omfanget af risikovurderingen og de antagelser, der ligger til grund for scenarierne, kan det ikke fuldt ud vurderes, om foranstaltningerne til at eliminere eller afbøde risici er hensigtsmæssige. Den meddelte danske risikovurdering indeholder imidlertid kun en kort oversigt over de konstaterede risici, og det anføres, at resultaterne af analysen af en række risikoscenarier findes i et fortroligt bilag.

Kommissionen er af den opfattelse, at det er nødvendigt at ændre Danmarks forebyggende handlingsplan, således at den kommer til at indeholde flere oplysninger om resultaterne af den danske risikovurdering og de scenarier, der indgår i denne. Desuden bør der forelægges en mere detaljeret version af risikovurderingen for Kommissionen, om nødvendigt gennem passende kanaler for håndtering af følsomme oplysninger.

Oplysninger vedrørende foranstaltninger

I henhold til forordningens artikel 9 skal den forebyggende handlingsplan indeholde foranstaltninger, der har til formål at imødegå de i risikovurderingen konstaterede risici for så vidt muligt at opretholde gasforsyningen for alle kunder.

Ifølge den forebyggende handlingsplan vil Tyra-komplekset i Danmark blive taget ud af drift med henblik på reovering. Produktionen vil blive reduceret fra marts 2019 og være nedlukket fra den 1. november 2019 til den 1. juli 2022. Danmark og Sverige vil under reoveringen af Tyra hovedsagelig blive forsynet fra Tyskland, men i den forebyggende handlingsplan anføres det, at forsyninger fra Syd Arne-offshorefeltet og biogasanlæg fortsat vil være tilgængelige. I den forebyggende handlingsplan er denne tilgængelighed dog begrænset til Danmark.

Kommissionen er af den opfattelse, at Energistyrelsen bør ændre den forebyggende handlingsplan med henblik på enten at præcisere årsagen til en sådan begrænsning eller at eliminere den.

Nærmere oplysninger om beregningen af infrastrukturstandard

Den forebyggende handlingsplan skal angive de foranstaltninger, mængder og nøjagtige kapaciteter, der er nødvendige for at opfylde infrastrukturstandarden, jf. forordningens artikel 9 og bilag VI, punkt 3, til samme.

Afsnittet om infrastrukturstandarden i den meddelte forebyggende handlingsplan synes ikke at være færdiggjort. Inputparametrene til beregning af N-1-formlen afviger væsentligt fra de parametre, der er anvendt i de nationale risikovurderinger og grupperisikovurderingerne, samt fra tallene i den forebyggende handlingsplans afsnit 10 om den regionale dimension. Ved beregning af N-1-formlen med de angivne inputparametre afviger resultaterne fra de forelagte oplysninger.

Kommissionen er af den opfattelse, at selv om forskellen i resultatet for N-1-procentdelen ikke påvirker de kvalitative konsekvenser, bør den forebyggende handlingsplan ajourføres, således at den præciserer de korrekte inputparametre og resultater af N-1-formlen.

Manglende oplysninger om overholdelse af forsyningsstandarden

Den forebyggende handlingsplan skal angive de foranstaltninger, mængder og nøjagtige kapaciteter, der er nødvendige for at opfylde forsyningsstandarden i henhold til forordningens artikel 9 og bilag VI, punkt 4, samt oplysninger om systemet for forudgående overvågning af overholdelsen af forsyningsstandarden (punkt 4, litra d), nr. iii)), beskrivelse pr. foranstaltning med hensyn til de økonomiske, miljømæssige og forbrugermæssige konsekvenser (punkt 4, litra d), nr. v)) og oplysninger pr. foranstaltning, når de ikke er markedsbaserede (punkt 4, litra d), nr. vi)). Disse oplysninger mangler i den meddelte forebyggende handlingsplan.

Kommissionen er af den opfattelse, at Danmarks forebyggende handlingsplan bør indeholde detaljerede oplysninger om de økonomiske, miljømæssige og forbrugermæssige konsekvenser af de foranstaltninger, der er truffet for at overholde forsyningsstandarden.

Manglende oplysninger vedrørende beskyttede kunder

Forordningens artikel 2, stk. 5), indeholder en definition af "beskyttede kunder" med kvantitative grænser for visse kategorier af forbrugere. Små og mellemstore virksomheder, der er tilsluttet et gasdistributionsnet (artikel 2, stk. 5, litra a)), og væsentlige sociale tjenester, der er tilsluttet et gasdistributions- eller transmissionsnet (artikel 2, stk. 5, litra b)), må kun anses for at være "beskyttede", hvis de ikke tegner sig for mere end 20 % af det samlede årlige gasforbrug.

Ifølge den meddelte forebyggende handlingsplan omfatter definitionen af "beskyttede kunder" i Danmarks forebyggende handlingsplan "[...] små og mellemstore virksomheder, fjernvarmeinstallationer og vigtige institutioner såsom hospitaler og skoler [...]". Den opdeling af forbruget på forskellige kundegrupper, der anvendes i den meddelte forebyggende handlingsplan (husholdninger, beskyttede industrikunder, ikkebeskyttede industrikunder, fjernvarme), gør det imidlertid ikke muligt at drage konklusioner om den samlede andel af kunder, der er omfattet af litra a) og b), og det er derfor ikke muligt at kontrollere, om grænsen på 20 % er overholdt.

Kommissionen er af den opfattelse, at Danmarks forebyggende handlingsplan bør ændres, således at den klart angiver, om de kategorier af forbrugere, der af Energistyrelsen anses for at være beskyttede, stemmer overens med de berettigede forbrugere i henhold til forordningen, og om tærsklen på 20 % er overholdt.

Andre manglende oplysninger

Den meddelte forebyggende handlingsplan mangler endvidere oplysninger om følgende punkter, der er opført i bilag VI i henhold til forordningens artikel 8, stk. 5:

- Beskrivelse af systemet: Den meddelte forebyggende handlingsplan indeholder ikke en kort konsolideret beskrivelse af det regionale gassystem for hver risikogruppe, som medlemsstaten deltager i (punkt 1.1)
- Infrastrukturstandard: Den meddelte forebyggende handlingsplan indeholder ikke de nødvendige oplysninger om den største gasinfrastruktur og N-1-formlen på regionalt plan (punkt 3.1)
- Forebyggende foranstaltninger: Den forebyggende handlingsplan indeholder ikke oplysninger om de økonomiske konsekvenser, effektiviteten og lønsomheden af de forebyggende foranstaltninger (punkt 5, litra a), nr. ii)) og deres konsekvenser for kunder (punkt 5, litra a), nr. iii)). Disse oplysninger mangler ligeledes for den regionale dimension (punkt 11.3, litra a)). Desuden indeholder den forebyggende handlingsplan ikke tilstrækkeligt detaljerede og nødvendige begrundelser for, hvorfor de omhandlede ikkemarkedsbaserede foranstaltninger er nødvendige (punkt 5, litra c), nr. i)) og forholdsmæssige (punkt 5, litra c), nr. ii)), og heller ikke en fyldestgørende analyse af deres virkninger (punkt 5, litra c), nr. iii))
- Høring af interesserede parter: Den meddelte PAP indeholder oplysninger om, at de interesserede parter er blevet informeret om udviklingen med hensyn til den danske gasproduktion og det danske gasmarked, men den mangler oplysninger om, hvorvidt og hvordan relevante interesserede parter er blevet hørt om udarbejdelsen af planerne (punkt 9).

2.2 Nødplanen

Ikkemarkedsbaserede foranstaltninger under normal drift og "alarm"-niveau

I henhold til artikel 11, stk. 1, kan der i en nødsituation først træffes ikkemarkedsbaserede foranstaltninger, efter at alle markedsbaserede foranstaltninger er blevet gennemført og stadig ikke er tilstrækkelige.

I beskrivelsen af foranstaltninger, der allerede kan træffes i forbindelse med normal drift, beskriver den meddelte nødplan balancering af gas. I denne beskrivelse anføres det i nødplanen, at "køb og salg af balancegas fra/til Energinet afregnes til den såkaldte neutrale gaspris (fodnote udeladt), som beregnes for hvert gasdøgn. Der er imidlertid et loft over den neutrale gaspris." Det fremgår ikke klart af denne beskrivelse, hvad betydningen og konsekvensen af det nævnte loft er.

Desuden anføres det i den meddelte nødplan, at der i forbindelse med en national erklæret nødsituation "kan ske begrænsninger i gasstrømme til markedet og grænseoverskridende infrastruktur for at sikre forsyningen til beskyttede kunder". I nødplanens punkt 2.6.1 om forsyninger til Sverige anføres det endvidere, at allerede "ved kriseniveauet "alarm" i Danmark vil forsyningerne i Dragør muligvis blive reduceret. Dette sker med henblik på at undgå at erklære nødsituation i Danmark, hvilket ellers ville medføre risiko for afbrydelse af forsyningerne til Sveriges ikkebeskyttede kunder inden for nogle få timer." Som beskrevet her, synes en sådan foranstaltning at være ikkemarkedsbaseret.

I nødplanen anføres det også, at "Energinet har en klar målsætning om i videst muligt omfang at undgå at erklære nødsituation, hvilket bl.a. sker ved at aktivere de kommercielt afbrydelige forbrugere (i Danmark og Sverige) allerede ved kriseniveauet "alarm" og tilpasse forsyningerne til det svenske marked i det omfang, det vurderes nødvendigt i den konkrete situation."

Nødplanen bør ændres for at eliminere muligheden for at anvende ikkemarkedsbaserede foranstaltninger, før der erklæres nødsituation. Desuden bør det i nødplanen præciseres, hvad der menes med et loft over den neutrale gaspris. I en revideret nødplan bør det også præciseres yderligere, hvad der menes med "tilpasning af forsyningerne til det svenske marked" og "de relevante situationer" i overensstemmelse med kravene i forordningen.

Manglende oplysninger vedrørende specifikke foranstaltninger for el- og fjernvarmesektoren

I henhold til forordningens artikel 10, stk. 1, litra e), og bilag VII, punkt 3, skal det i nødplanen angives, hvilke foranstaltninger der skal træffes, og hvilke tiltag der skal iværksættes for at afbøde den mulige virkning af en gasforsyningsafbrydelse for fjernvarmesektoren og forsyningen af elektricitet produceret ved hjælp af gas, eller det skal angives, hvorfor sådanne foranstaltninger ikke er hensigtsmæssige.

Den af Energistyrelsen meddelte nødplan indeholder ikke oplysninger om sådanne foranstaltninger, og det angives heller ikke, hvorfor de ikke ville være hensigtsmæssige.

Kommissionen er af den opfattelse, at Energistyrelsen bør ændre nødplanen, således at den omfatter specifikke foranstaltninger for el- og fjernvarmesektoren eller angiver, hvorfor sådanne foranstaltninger ikke vil være hensigtsmæssige.

Manglende oplysninger om anvendelsen af bestemmelserne om solidaritet

I solidaritetens ånd skal medlemsstaterne i henhold til forordningens artikel 13 træffe en række foranstaltninger for at sikre gasforsyningen til et mindste antal forbrugere i alle medlemsstater og betingelserne herfor (i det følgende benævnt "solidaritetsforpligtelserne"). Dette er en sidste udvej, der kan anvendes i ekstreme situationer. I henhold til forordningens artikel 10, stk. 1, litra m), og bilag VII, punkt 8.3, skal medlemsstaterne beskrive de ordninger, der er etableret for anvendelsen af de solidaritetsforpligtelser, der er fastsat i forordningens artikel 13.

Selv om Kommissionen er opmærksom på den indsats, som Energistyrelsen sammen med andre medlemsstater gør for at udarbejde solidaritetsbestemmelserne, og glæder sig over denne indsats, er Kommissionen af den opfattelse, at nødplanen bør ændres, således at den omfatter detaljerede bestemmelser for anvendelsen af de solidaritetsforpligtelser, der er fastsat i forordningens artikel 13.

Manglende obligatoriske elementer i henhold til forordningens artikel 10, stk. 1

Forordningens artikel 10, stk. 1, fastsætter en obligatorisk liste over elementer, der skal indgå i nødplanen, herunder skal bidraget fra markedsbaserede foranstaltninger fastslås med henblik på at tackle situationen på alarmniveau tillige med bidraget fra ikkemarkedsbaserede foranstaltninger for nødsituationsniveauet, jf. artikel 10, stk. 1, litra h) og i). Den meddelte nødplan omfatter kvalitative oplysninger. Men den omfatter ikke kvantitative oplysninger om disse foranstaltninger.

Kommissionen er af den opfattelse, at Energistyrelsen bør ændre nødplanen, således at den omfatter oplysninger i overensstemmelse med forordningens artikel 10, stk. 1, litra h) og i).

Andre manglende oplysninger

I nødplanen henvises der til en ændring af beregningen af gasprisen i krisesituationer. Der bør indgå yderligere oplysninger om, hvornår denne ændring påtænkes, og om formlen for fastsættelse af prisen.

For det andet indeholder den meddelte nødplan et kort kapitel om den regionale dimension, men oplysningerne går stadig ikke i dybden og indeholder ikke de detaljerede oplysninger om foranstaltninger, procedurer og foranstaltningernes forventede bidrag pr. kriseniveau, som

kræves i henhold til bilag VI, punkt 10, til forordningen. Da Danmark og Sverige vil være afhængige af gasleverancer fra Tyskland i forbindelse med renoveringen af Tyra-komplekset, bør samarbejdet med Tyskland og de deraf følgende foranstaltninger beskrives mere detaljeret.

Kommissionen er af den opfattelse, at nødplanen bør ændres, således at den omfatter ovennævnte manglende oplysninger.

2.3 Andre bemærkninger

Foruden de materielle bemærkninger i det foregående vil Kommissionen gerne henlede Energistyrelsens opmærksomhed på nogle andre elementer i de meddelte planer, som ikke giver anledning til juridiske betænkeligheder med hensyn til deres overensstemmelse med de elementer, der er omhandlet i forordningens artikel 8, stk. 8, litra a) - d), men som kan være en nyttig ledetråd for den kompetente myndighed i forbindelse med fremtidige ændringer af planerne.

- Den forebyggende handlingsplan, der er meddelt, fokuserer på årene 2020 og 2021. Det skyldes, at Tyra-komplekset, Danmarks hovedkilde til naturgas, vil blive taget ud af drift med henblik på renovering, og dette har alvorlige konsekvenser, navnlig for så vidt angår produktionskapaciteten. Kommissionen henleder Energistyrelsens opmærksomhed på, at den forebyggende handlingsplan efter den 1. marts 2019 skal ajourføres hvert fjerde år eller hyppigere, hvis forholdene nødvendiggør dette (forordningens artikel 9, stk. 11). Kommissionen forventer derfor, at der inden juli 2022 vil blive meddelt en revideret forebyggende handlingsplan, som dækker perioden efter renoveringen af Tyra og indtil den 1. marts 2023.

I en sådan revideret forebyggende handlingsplan bør det navnlig være angivet, om en forhøjet forsyningsstandard (dvs. 60 dage i stedet for 30 dage) på grundlag af risikovurderingen vil finde anvendelse efter renoveringen af Tyra. Som allerede anført i udtalelsen fra 2017 bør den forebyggende handlingsplan indeholde en beskrivelse af de mængder og kapaciteter, der er nødvendige for at overholde forsyningsstandard, herunder en eventuel forhøjet forsyningsstandard.

3. KONKLUSION

På baggrund af det foregående og i lyset af forordningens artikel 8, stk. 8, litra d), konkluderer Kommissionen, at visse elementer i planerne ikke overholder de tilsvarende bestemmelser i forordningen.

Kommissionen anmoder Energistyrelsen om at ændre planerne, idet den tager behørigt hensyn til de betænkeligheder, som Kommissionen giver udtryk for i denne udtalelse, og meddele Kommissionen de ændrede planer inden for tre måneder, jf. forordningens artikel 8, stk. 9.

Kommissionens vurdering, der er udtrykt i denne udtalelse, berører ikke dens holdning over for Kongeriget Danmark for så vidt angår overensstemmelsen af nationale foranstaltninger med EU-lovgivningen, herunder også i forbindelse med overtrædelsesprocedurer.

Kommissionen offentliggør denne udtalelse. Kommissionen vurderer, at oplysningerne heri ikke er fortrolige, navnlig fordi udtalelsen vedrører planer, som er offentligt tilgængelige. Energistyrelsen opfordres til inden for fem hverdage efter modtagelsen af denne udtalelse at underrette Kommissionen om, hvorvidt den mener, at udtalelsen indeholder kommercielt følsomme oplysninger, som bør behandles fortroligt.

Udfærdiget i Bruxelles, den 9.7.2019.

For Kommissionen
Miguel ARIAS CAÑETE
Medlem af Kommissionen

