



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 5. lokakuuta 2023
(OR. en)

13867/23

ENER 531

SAATE

Lähtettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	5. lokakuuta 2023
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2023) 572 final
Asia:	KOMISSIION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE asetuksen (EU) 2017/1938 soveltamisen uudelleentarkastelusta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2023) 572 final.

Liite: COM(2023) 572 final



Bryssel 5.10.2023
COM(2023) 572 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

asetuksen (EU) 2017/1938 soveltamisen uudelleentarkastelusta

{SWD(2023) 323 final}

Kertomus kaasun toimitusvarmuutta koskevasta asetuksesta (EU) 2017/1938

1. Johdanto

Toimista kaasun toimitusvarmuuden turvaamiseksi annetulla asetuksella (EU) 2017/1938, jäljempänä '**kaasun toimitusvarmuutta koskeva asetus**', pyritään ehkäisemään kaasun mahdollisia toimitushäiriöitä ja vastaamaan niihin. Siinä vahvistetaan puitteet hätätilanteisiin varautumiselle ja kaasun häiriönsietokyvyille EU:ssa.

Kaasun toimitusvarmuutta koskevan asetuksen 17 artiklan mukaan komission tehtävänä on jäsenvaltioiden ennaltaehkäisy-suunnitelmien ja hätäsuunnitelmien arviointien perusteella tehdä johtopäätökset mahdollisista tavoista parantaa kaasun toimitusvarmuutta unionin tasolla sekä toimittaa viimeistään 1. syyskuuta 2023 Euroopan parlamentille ja neuvostolle **kertomus** kyseisen asetuksen soveltamisesta ja tarvittaessa myös lainsäädäntöehdotuksia kyseisen asetuksen muuttamiseksi.

Viimeisten kuuden vuoden aikana kaasun toimitusvarmuutta koskevan asetuksen antamisen jälkeen kaasun toimitusvarmuusympäristö on muuttunut perusteellisesti erityisesti vuonna 2022 Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen jälkeen. Vastauksena tähän Euroopan komissio hyväksyi **REPowerEU-suunnitelman**¹, jolla pyritään säästämään energiaa, nopeuttamaan puhtaaseen energiaan siirtymistä ja monipuolistamaan energiatoimituksia, jotta EU voisi kaikin tavoin vähentää riippuvuuttaan Venäjän kaasusta mahdollisimman pian.

Tämän seurauksena **Venäjän kaasuntuonti on korvattu suurelta osin** vaihtoehtoisella tuonnilla putkien kautta luotetuilta kumppaneilta ja ennen kaikkea nesteytetyn maakaasun tuonnin huomattavalla lisäämisellä (50 miljardia m³; 73 %:n vuosimuutos vuonna 2022). Venäjän tuonti EU:hun oli ennen sotaa noin 50 prosenttia putkien kautta tapahtuvasta tuonnista, mutta nyt sen osuus on alle 10 prosenttia. Tämä osoittaa, että EU:n kaasujärjestelmä on muuttunut viime vuonna ennennäkemättömällä tavalla.

Osana REPowerEU-suunnitelmaa EU hyväksyi myös **tarkistetun asetuksen (EU) 2023/435**, jonka nojalla jäsenvaltiot voivat rahoittaa REPowerEU-luvuissaan tiukoin edellytyksin kaasuinfrastruktuuri-investointeja, joilla pyritään monipuolistamaan kaasun toimituslähteitä pois venäläisistä toimittajista ja vastaamaan kaasun toimitusvarmuuteen liittyviin välittömiin tarpeisiin.

REPowerEU-suunnitelman lisäksi EU antoi joukon asetuksia, kuten **kaasun varastointia koskevan asetuksen (EU) 2022/1032**, jossa asetetaan 90 prosentin täyttötavoite varastoinnille, väliaikaisen **kysynnän vähentämistä koskevan asetuksen (EU) 2022/1369** ja sen pidentämisen (asetus (EU) 2023/706), jossa asetetaan 15 prosentin vähentämistavoite kaasun kysynnälle, ja väliaikaisen **yhteisvastuuta koskevan asetuksen (EU) 2022/2576**, jossa muun muassa säädetään oikeusperustasta kaasun yhteishankinnoille ja vahvistetaan yhteisvastuuta koskevat säännöt

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN&qid=1653033742483>

hätätilanteessa. Nämä asetukset annettiin kaasun toimitusvarmuuden varmistamiseksi, ja niillä täydennettiin voimassa olevaa kaasun toimitusvarmuutta koskevaa asetusta.

EU:n **riippuvuuden asteittainen poistaminen Venäjän kaasusta** edellyttää vahvaa painotusta jatkuvaan **toimitusten monipuolistamiseen**. Tämä merkitsee **nesteytetyn maakaasun kasvavaa merkitystä** ja siten myös suurempaa riippuvuutta nesteytetyn maakaasun globaaleista markkinoista tulevina vuosina.

Lisäksi kaasun kysynnän odotetaan pitkällä aikavälillä vähenevän eri aloilla ja jäsenvaltioissa eri tahdissa, mikä voi johtaa **kysyntäprofiilin muuttumiseen** EU:ssa. Tulevassa toimitusvarmuuden arkkitehtuurissa on otettava huomioon käynnissä olevat **hiilestä irtautumista** koskevat toimet ja tuettava niitä. Tähän liittyvät jatkuva sähköistäminen sekä **biometaanin** ja **vedyn** kasvava merkitys. Tämä edellyttää yhdenmukaista strategiaa infrastruktuurin tulevaa käytöstäpoistoa ja käyttötarkoituksen muuttamista varten, jotta varmistetaan hallittu siirtymä, jolla taataan maakaasun, biometaanin ja vedyn toimitusvarmuus.

EU:n toimitusvarmuuden arkkitehtuuria on siten edelleen mukautettava tulevien vuosien ja vuosikymmenten muutoksiin.

Tämä kertomus annetaan kaasun toimitusvarmuutta koskevan asetuksen 17 artiklan oikeudellisten vaatimusten täyttämiseksi. Kertomuksen ajoitusta on mukautettu hieman **sen mukaan, miten työ etenee muilla asiaan liittyvillä osa-alueilla**. Tässä yhteydessä on otettu huomioon erityisesti, että yhteisvastuuasetuksen 30 artiklassa veloitetaan Euroopan komissio tarkastelemaan yhteisvastuuasetusta² uudelleen 1. lokakuuta 2023 mennessä.

Lisäksi lainsäätäjät keskustelevat parhaillaan useista toimitusvarmuuteen liittyvistä säännöksistä **vedyn ja vähähiilisten kaasujen markkinoita koskevan lainsäädäntöpaketin**³ yhteydessä.

2. Komission arviointi jäsenvaltioiden ennaltaehkäisysuunnitelmista ja hätäsuunnitelmista

Kaasun toimitusvarmuutta koskevan asetuksen 17 artiklassa edellytetään, että komissio toimittaa kertomuksen, joka perustuu komission arviointeihin päivitetystä ennaltaehkäisysuunnitelmista ja hätäsuunnitelmista.

Jäsenvaltiot toimittivat ennaltaehkäisysuunnitelmansa ja hätäsuunnitelmansa komissiolle vuonna 2019. Tämän jälkeen komissio arvioi suunnitelmat ja antoi joukon lausuntoja⁴ sekä erityisiä

² Yhteisvastuuasetuksen IV luku koskee kaasuhätätilanteessa toteutettavia väliaikaisia toimenpiteitä. Sillä täydennetään kaasun toimitusvarmuutta koskevaa asetusta.

³https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/market-legislation/hydrogen-and-decarbonised-gas-market-package_en. Ks. lähemmin kohta 3.7.

⁴ https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/commissions-opinions-preventive-action-plans-and-emergency-plans_en

suosituksia suunnitelmien parantamiseksi. Sama prosessi olisi toteutettava vuonna 2023 kaasun toimitusvarmuutta koskevan asetuksen 9 artiklan 11 kohdassa ja 10 artiklan 2 kohdassa edellytettyjen suunnitelmien säännöllisen, neljän vuoden välein toteutettavan päivityksen vuoksi, ja jäsenvaltioiden olisi toimitettava päivitetty suunnitelmansa maaliskuuhun 2023 mennessä. Komissio on kuitenkin saanut molemmat suunnitelmat tähän mennessä vain seitsemältä jäsenvaltiolta. Suurin osa niistä saatiin kesä-heinäkuussa 2023⁵. Näin ollen komission arviointi perustuu vuonna 2019 toimitettuihin ennaltaehkäisysuunnitelmiin ja hätäsuunnitelmiin sekä viime vuosina saatuihin kokemuksiin. Koska päivitetty suunnitelma jäi monestikin puuttumaan, komissio jakoi kyselylomakkeet kuullakseen kaasualan koordinoitiryhmän jäseniä kaasun toimitusvarmuutta koskevan asetuksen säännöksistä.

Tarkempi selitys säännösten asiayhteydestä ja sisällöstä sekä tarkempia tietoja kaasun toimitusvarmuutta koskevan asetuksen säännösten tarkistamisesta on komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa SWD(2023)323.

3. Kaasun toimitusvarmuutta koskevan asetuksen tarkistaminen, mahdolliset tavat kaasun toimitusvarmuuden parantamiseksi ja kaasukriisistä saadut kokemukset

3.1. Kaasualan koordinoitiryhmä

Kaasualan koordinoitiryhmän oikeusperusta on kaasun toimitusvarmuudesta annetun asetuksen 4 artiklassa. Siinä säädetään, että komissio toimii kaasualan koordinoitiryhmän puheenjohtajana ja että ryhmä koostuu jäsenvaltioiden, energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston, Kaasu-ENTSON sekä toimialan ja asiakkaiden eturyhmittymien edustajista. Komissio voi päättää jäsenvaltioita kuultuaan kaasualan koordinaatioryhmän kokoonpanosta sen varmistamiseksi, että se on täysin edustava.

Vuonna 2022 kaasualan koordinaatioryhmä kutsuttiin koolle ennätyskelliset 24 kertaa. Kaasualan koordinaatioryhmä on keskustellut erityisesti kaasun toimitusvarmuuden viimeaikaisesta kehityksestä Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen ja sitä seuranneiden kaasuntoimitushäiriöiden yhteydessä. Lisäksi on vaihdettu kansallisia, ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä ja hätätoimenpiteitä koskevia parhaita käytäntöjä sekä tietoja lisätoimenpiteistä, joilla parannetaan varautumista toimitushäiriöihin EU:n laajuisesti. Tällaisella vaihdolla on ollut keskeinen rooli komissiolle tiedottamisessa uusien lainsäädäntöehdotusten tekemistä varten.

Kaasualan koordinaatioryhmän edustajat ilmoittivat komission toukokuussa 2023 jakamaan kyselylomakkeeseen antamissaan vastauksissa arvostavansa ryhmän toimintaa, erityisesti **sen mukautettavaa ja joustavaa muotoa**.

⁵ Kesäkuun 2023 alussa lähetettiin EU:n tason tietopyyntöpilotit (EU Pilot) niille jäsenvaltioille, joilta ei ollut saatu ennaltaehkäisysuunnitelmia, hätäsuunnitelmia eikä riskinarviointeja. Ks. lähemmin tähän kertomuksen liittyvän komission yksiköiden valmisteluasiakirjan kohdat 3.4.1 ja 3.5.

Lisäksi komissio lähetti **kolmansille maille tilapäisiä kutsuja** osallistua kaasualan koordinaatioryhmän kokoukseen, jotta voidaan vaihtaa näkemyksiä kaasun toimitusvarmuudesta. Useat jäsenvaltiot ilmaisivat myönteisen mielipiteensä siitä, että toimittaja- tai kauttakulkumaita kutsutaan mukaan useammin.

3.2. Infrastruktuurinormi

Kaasun toimitusvarmuutta koskevan asetuksen 5 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että suurimman yksittäisen infrastruktuurin (N-1) häiriötilanteessa kaasun kokonaiskysyntään voidaan vastata yhtenä päivänä, jona kaasun kysyntä on poikkeuksellisen suurta. Tähän sisältyy velvollisuus mahdollistaa pysyvä fyysinen kapasiteetti kaasun siirtämiseksi molempiin suuntiin jäsenvaltioiden välisissä yhteenliitännöissä, ellei tähän myönnetä poikkeusta.

Kaasualan koordinaatioryhmälle jaetun kyselylomakkeen vastaajat totesivat, että infrastruktuurinormi on hyvä kannustin riittävän infrastruktuurikapasiteetin varmistamiseen erityisesti Venäjän hyökkäyksen jälkeen vuonna 2022 **havaittujen käännteisten, lännestä itään suuntautuvien virtojen helpottamiseksi**. Jotkin vastaajat korostivat tarvetta täydentää tätä infrastruktuuriin perustuvaa lähestymistapaa keskittymällä enemmän toimituspuoleen esimerkiksi laatimalla täydentäviä monipuolistamisnormeja. Lisäsäännöksiä voidaan harkita, jotta tulevaisuudessa voidaan estää riippuvuus yhdestä toimittajasta. Tämä voitaisiin toteuttaa 14 artiklan mukaisella **tietojenvaihdolla** tai **S-1-lisänormilla** niin, että samalla tasapainotetaan varmuushyödyt ja mahdolliset kustannukset tai tehottomuudet.

Kyselylomakkeeseen vastanneet totesivat, että vaikka tiukemmat normit voivat auttaa parantamaan toimitusvarmuutta, **hukkainvestointien riskin välttäminen** olisi asetettava etusijalle.

3.3. Toimitusnormi ja suojatut asiakkaat

Kaasun toimitusvarmuutta koskevan asetuksen 6 artiklassa vahvistetaan **toimitusnormi**, jonka mukaan jäsenvaltioiden on vaadittava kaasualan yrityksiä toteuttamaan toimenpiteitä, joilla varmistetaan kaasun toimitukset suojatuille asiakkaille tietyissä olosuhteissa.

Asetuksen 2 artiklan 5 kohdassa määriteltyihin suojattuihin asiakkaisiin kuuluvat kotitalousasiakkaat. Lisäksi jäsenvaltiot voivat tietyin edellytyksin sisällyttää määritelmään 1) pienet ja keskisuuret yritykset, 2) keskeiset sosiaalipalvelut sekä 3) kaukolämpölaitokset. Vuoden 2022 energiakriisin aikana vapaaehtoisen kysynnän vähentämisen merkitys kuitenkin kasvoi kaikilla toimialoilla. Sen vuoksi yhteisvastuuasetuksella annettiin jäsenvaltioille mahdollisuus toteuttaa toimenpiteitä, joilla vähennetään suojattujen asiakkaiden ei-välttämätöntä kulutusta.

Monet jäsenvaltiot ilmoittivat, että niillä ei ole suuria haasteita toimitusnormin täytäntöönpanossa. Jotkin jäsenvaltiot ilmoittivat vaikeuksista arvioida suojattujen asiakkaiden kysyntää. Jotkin vastaajat pitivät hyödyllisenä, että **suojattujen asiakkaiden määritelmä yhdenmukaistettaisiin edelleen** EU:n tasolla, vaikka kansalliset erityispiirteet on otettava huomioon.

Useat vastaajat ilmoittivat katsovansa, että suojattujen asiakkaiden **ei-välttämättömän kulutuksen rajoittamisen** (josta säädetään tällä hetkellä yhteisvastuuasetuksessa) olisi oltava pysyvää, koska se tarjoaisi lisää joustavuutta toimitusvarmuutta koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Koska kotitalouksien kaasunkysyntä voidaan joissakin jäsenvaltioissa lopettaa vaiheittain nopeammin kuin muilla aloilla, suojattujen asiakkaiden määritelmää voidaan tulevaisuudessa joutua harkitsemaan uudelleen, jotta se vastaisi muuttuvaa kysyntäprofiilia. Samalla on myös varmistettava asumiseen liittyvät tarpeet erityisesti heikossa asemassa olevien kuluttajien kaasunkulutuksen osalta.

3.4. Riskiarvioinnit ja alueelliset riskiryhmät

Mahdollisiin toimitusvarmuusriskeihin varautumiseksi kaasun toimitusvarmuutta koskevan asetuksen 7 artiklassa ja liitteissä I, IV ja V säädetään riskinarviointien ja alueellisten riskiryhmien arkkitehtuurista.

Tämä arkkitehtuuri alkaa Kaasu-ENTSON suorittamalla EU:n laajuisella kaasutoimitusten ja infrastruktuurihäiriöiden simulaatiolla, jonka jälkeen jäsenvaltiot tekevät kansallisen riskinarvioinnin ja yhteisen riskinarvioinnin riskiryhmän tasolla tärkeimpien toimituskäytävien osalta.

Ensimmäiset yhteiset ja kansalliset riskinarvioinnit on tehty vuonna 2018, ja ne olisi päivitettävä neljän vuoden välein. Vuoden 2022 energiakriisin haasteiden vuoksi useat jäsenvaltiot ilmoittivat, että niillä **ei ollut hallinnollisia valmiuksia** johtaa riskiryhmiä tai tehdä riskinarviointeja ajoissa.

Nämä riskinarvioinnit ja niihin liittyvät ennaltaehkäisy suunnitelmat ja hätäsuunnitelmat ovat kuitenkin erittäin tärkeitä EU:n riskivalmiudelle ensi talvea ja seuraavia vuosia varten.

Komissio ei alun perin aloittanut rikkomusmenettelyjä vuoden 2022 poikkeuksellisen kriisin vuoksi. Edistymisen puutteen vuoksi ja siksi, että on tärkeitä valmistautua talveen 2023–2024, komissio päätti kuitenkin käynnistää 26 EU:n tason tietopyyntöpilottia kesäkuun 2023 puolivälissä varmistaakseen, että jäsenvaltiot valmistelevat riskinarviointejaan, ennaltaehkäisy suunnitelmiaan ja hätäsuunnitelmiaan ja ilmoittavat niistä.

Riskinarviointien päivityksestä ja riskiryhmien toiminnasta saaduista kokemuksista sekä kaasualan koordinaatioryhmän jäseniltä saadusta palautteesta heräsi useita kysymyksiä, jotka eivät liittyneet ainoastaan jäsenvaltioiden hallinnollisten valmiuksien puutteeseen:

- Nykyinen alueellinen lähestymistapa **riskiryhmiin ei vaikuta enää tarkoituksenmukaiselta**, kun otetaan huomioon muuttunut geopoliittinen ympäristö, nesteytetyn maakaasun kasvanut merkitys ja joidenkin putkien kautta tapahtuvan tuonnin toimituskäytävien pienentynyt rooli.
- Useat vastaajat **ehdottavat EU:n laajuista lähestymistapaa**, johon sisältyy mahdollisesti alueellisia herkkyyksianalyseja ja jossa komission yhteisen tutkimuskeskuksen roolia vahvistetaan.

3.5. Ennaltaehkäisysuunnitelmat ja hätäsuunnitelmat

Ennaltaehkäisysuunnitelmilla pyritään estämään kriisien toteutuminen ja ne perustuvat kansallisiin ja yhteisiin riskinarviointeihin, kun taas hätäsuunnitelmissa määritetään menettelyt, vastuut ja toimenpiteet kriisin aikana.

Edellä kohdassa 2 esitettyjen elementtien lisäksi komissio katsoo, että on pohdittava tarkemmin seuraavia seikkoja, joita kaasun toimitusvarmuutta koskeva asetus ei tällä hetkellä edellytä:

- Edistyminen **Venäjän kaasusta luopumisessa asteittain** sekä kuvaus ja ennuste **monipuolistamistoimista** osana kansallisen kaasujärjestelmän kuvausta. Vaihtoehtoisesti tätä voitaisiin helpottaa 14 artiklaan perustuvalla tehostetulla tietojenvaihdolla.
- Arvio **kaasunkulutuksen muuttuvasta jakautumisesta**.
- Oman tuotannon (mukaan lukien biometaani) roolin lisäksi olisi pohdittava tarkemmin, olisiko suunnitelmiin sisällytettävä kansallisia **vetystrategioita**. Tämä on erityisen tärkeää, jos se vaikuttaa kaasun toimitusvarmuuteen tai kaasun kysynnän korvaamiseen turvallisten eurooppalaisten vetymarkkinoiden kehittämisen yhteydessä.

Vaikka asetuksen voimaantulon jälkeen vastaanotettuja hätäsuunnitelmia voidaan yleisesti ottaen parantaa komission lausunnoissa esitettyjen suositusten mukaisesti, komission, jäsenvaltioiden ja Kaasu-ENTSON joulukuussa 2022 yhdessä suorittama yhteisvastuun koekäyttö vahvisti hätäsuunnitelmien tärkeän roolin nopean ja tehokkaan reagoinnin varmistamiseksi hätätilanteessa. Jäsenvaltiot vahvistivat, että komission on ehdottomasti tarkistettava hätäsuunnitelmiin sisältyvät toimenpiteet, joilla voi olla rajat ylittäviä vaikutuksia, kuten rajat ylittäviä virtoja tai kapasiteettia rajoittavat toimenpiteet.

Kuten liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa SWD(2023)323 täsmennetään, tärkeimmät ennaltaehkäisysuunnitelmista puuttuvat seikat olivat seuraavat:

- (1) yksityiskohtaiset tiedot sidosryhmien kuulemisesta
- (2) tiedot toimitusnormista (sen täytäntöönpanosta) ja infrastruktuurinormia koskevien tietojen puuttuminen
- (3) epätarkat tiedot (yhteisvastuun nojalla) suojatuista asiakkaista
- (4) yksityiskohtaiset tiedot alueellisista ja kansallisista kaasujärjestelmistä
- (5) riittämättömät arvioinnit ennaltaehkäisevien toimenpiteiden vaikutuksista talouteen, sisämarkkinoihin, kuluttajiin ja ympäristöön.

Hätäsuunnitelmien osalta keskeisimpiä ongelmia puolestaan olivat puutteellisuudet alueellisessa luvussa, mukaan lukien yhteisvastuujärjestelyjen puute, sekä toimenpiteiden vaikutusten puutteellinen kvantifiointi. Komissio katsoo, että jäsenvaltioiden olisi tehtävä parannuksia listattujen ongelmakohtien korjaamiseksi, kuten jo vuonna 2019 annetuissa lausunnoissa korostettiin.

3.6. Vastuut eri kriisitasoilla

Yksi kaasun toimitusvarmuutta koskevan asetuksen keskeisistä säännöksistä on erilaisten kansallisten ja EU:n laajuisten kriisitason asettaminen 11 artiklassa, jossa määritellään seuraavat kolme kansallista kriisitason: 1) ennakkovaroitustaso, 2) hälytystaso ja 3) hätätilataso.

Lisäksi komissio voi julistaa alueellisen tai EU:n laajuisen hätätilanteen, jonka aikana koordinoituvastuu on komissiolla. Kysynnän vähentämistä koskevassa asetuksessa (EU) 2022/1369 vahvistettiin myös väliaikaisesti EU:n hälytystaso.

Vuoden 2022 energiakriisin ja erityisesti joulukuussa 2022 toteutetun yhteisvastuun koekäytön aikana katsottiin, että EU:n hälytystaso olisi määriteltävä tarkemmin ja että kriteerit, joiden perusteella alueellinen tai EU:n laajuinen hätätilanne olisi julistettava, ovat epäselvät. Jotkin jäsenvaltiot antoivat kaasualan koordinoitiryhmälle toimitetussa kyselylomakkeessa palautetta siitä, että EU:n hätäsuunnitelman laatiminen voi olla hyödyllistä erityisesti EU:n eri elinten ja kansallisten viranomaisten tehtävien ja vastuiden selventämiseksi hätätilanteessa.

Lisäksi kysynnän vähentämistä koskevassa asetuksessa (EU) 2022/1369 vahvistettiin EU:n hälytystaso vastauksena Venäjän hyökkäykseen Ukraina. Tämä velvoittaisi jäsenvaltiot vähentämään kaasun kysyntää pakollisesti 15 prosenttia. Koska tämän asetuksen voimassaolo päättyy maaliskuun 2024 lopussa, olisi pohdittava, onko **EU:n hälytystila hyödyllinen pitkällä aikavälillä**. Kaasualan koordinoitiryhmä antoi kyselylomakkeessa palautetta siitä, että se on avoin tämän mekanismin säilyttämiselle, vaikkakin riippuen toimenpiteistä, joita mekanismilla otettaisiin käyttöön. Jotkin vastaajat ilmoittivat, että sekä käyttöönotto että myöhemmät toimenpiteet voisivat liittyä varastojen täyttöön. Toiset mainitsivat, että EU:n hälytystilaan liittyvien toimenpiteiden olisi perustuttava, kuten vuonna 2022, kysynnän vähentämisen prosenttiosuuteen ja prosenttiosuus olisi mukautettava käsillä olevaan kriisiin.

Lisäksi vaikka kaasun toimitusvarmuutta koskevan asetuksen 12 artiklan 5 kohdan a alakohdassa säädetään, että jäsenvaltiot eivät voi kohtuuttomasti rajoittaa rajat ylittäviä kaasuvirtoja, kriisin keskellä noudatettava menettely voi kestää jopa viikon. Tämän vuoksi yhteisvastuuta koskevan asetuksen 25 artiklassa otettiin käyttöön **lisäsuojatoimia rajat ylittävien virtojen varmistamiseksi**. Nyt komissio voi velvoittaa kyseisen jäsenvaltion muuttamaan toimintaansa välittömästi. Useimmat kaasualan koordinoitiryhmän kyselyyn vastanneet pitivät rajat ylittäviä virtoja koskevia suojatoimia hyödyllisinä väliaikaisen asetuksen (EU) 2022/2576 voimassaolon päättymisen jälkeen, koska 25 artiklan uusia säännöksiä arvostetaan tai koska 12 artiklan 5 kohdan säännöksiä olisi kuitenkin aina noudatettava.

3.7. Yhteisvastuu

Kaasun toimitusvarmuutta koskevan asetuksen 13 artiklassa säädetään yhteisvastuumekanismin vaatimuksista. Mekanismi on viimeinen keino vakavassa kaasuhätätilanteessa, jossa yhteisvastuumekanismin nojalla suojattujen asiakkaiden kysyntään ei voida vastata ja jossa markkinat eivät enää pysty toimittamaan tarvittavia määriä.

Kuten 13 artiklan 10 kohdassa edellytetään, jäsenvaltioiden on kahdenvälisesti sovittava 1. joulukuuta 2018 mennessä yhteisvastuuta koskevista järjestelyistä, mukaan lukien toimenpiteet, joista on sovittu teknisissä, oikeudellisissa ja rahoitukseen liittyvissä järjestelyissä, jotta voidaan varmistaa, että yhteisvastuu toimii käytännössä. Nämä yhteisvastuuta koskevat järjestelyt konkretisoivat yhteisvastuuta käytännössä, mutta niiden puuttuminen ei muuta oikeudellista velvoitetta. Kahdenvälisen yhteisvastuuta koskevien järjestelyjen helpottamiseksi komissio antoi suosituksen (EU) 2018/177, jossa se esitti suosituksen teknisistä, oikeudellisista ja rahoitukseen liittyvistä kysymyksistä, joista olisi sovittava kahdenvälisissä yhteisvastuuta koskevissa järjestelyissä.

Tällä hetkellä 40:stä yhteisvastuuta koskevasta sopimuksesta on allekirjoitettu vain kahdeksan: Itävallan ja Saksan, Tanskan ja Saksan, Viron ja Latvian, Latvian ja Liettuan, Italian ja Slovenian, Viron ja Suomen, Tanskan ja Ruotsin sekä Slovenian ja Kroatian välillä.

Kuten useat jäsenvaltiot ovat todenneet, edistyksen puutteen syitä ovat tekninen monimutkaisuus, kansallisten hallintojen tarjoaman asiantuntemuksen puute ja poliittiset vaikeudet sopimukseen pääsemisessä erityisesti taloudellisten korvausten osalta.

Edistymisen riittämättömyyden takia komissio lähetti 25 jäsenvaltiolle toukokuussa 2020 virallisen ilmoituksen yhteisvastuuta koskevien säännösten noudattamatta jättämisestä. Komissio järjestää rikkomuspaketeista jäsenvaltioiden kanssa kokouksia, joissa keskustellaan yhteisvastuuta koskevista rikkomuksista. Lisäksi komissio on tarjonnut kiinnostuneille jäsenvaltioille tukea helpottaakseen niiden keskinäistä neuvonpitoa kohdattujen vaikeuksien ratkaisemiseksi.

Lainsäädännöllinen kehitys

Yhteisvastuujärjestelyjen tehokkuuden ja toimivuuden varmistamiseksi ja kahdenvälisen sopimusten puuttumisen vuoksi komissio ehdotti joulukuussa 2021 kaasun toimitusvarmuutta koskevan asetuksen muuttamista **vedyn ja vähähiilisten kaasujen markkinoita koskevan lainsäädäntöpakettin** yhteydessä. Tarkoituksena oli ottaa käyttöön yhteisiä yhteisvastuusääntöjä, joita sovelletaan silloin, kun kahdenvälisiä järjestelyjä ei ole.

Koska tätä lainsäädäntöpakettia koskevat toimielinten väliset neuvottelut eivät olleet läheskään päätöksessään vuoden 2022 kriisin aikana, EU:n ministerit hyväksyivät 19. joulukuuta 2022 **yhteisvastuuta koskevan hätäasetuksen**, jossa vahvistetaan yhteisvastuuta koskevat oletusarvoiset säännöt, joita sovelletaan silloin, kun kahdenvälisiä järjestelyjä ei ole, ja joissa rajoitetaan yhteisvastuun nojalla maksettavan korvauksen enimmäismäärää. Asetuksella myös laajennettiin tilapäisesti yhteisvastuusoja koskemaan sähkön toimitusvarmuuden kannalta kriittisiä kaasumääriä sekä yhteisvastuovelvoite koskemaan jäsenvaltioita, joissa on nesteytetyn maakaasun käsittelylaitoksia.

Yhteisvastuuasetus annettiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 122 artiklan nojalla. Se on väliaikainen hätätoimenpide, jonka voimassaolo päättyy vuoden 2023 lopussa. Jos vedyn ja vähähiilisten kaasujen markkinoita koskevaa lainsäädäntöpakettia ei hyväksytä ennen mainittua päivämäärää, tilanne palautuu kriisiä edeltäneeseen tilanteeseen, kuten edellä on kuvattu.

Yhteisvastuun koekäyttö

Testatakseen kaasun toimitusvarmuutta koskevan asetuksen ja yhteisvastuuasetuksen yhteisvastuuta koskevia säännöksiä komissio toteutti joulukuussa 2022 jäsenvaltioiden ja Kaasu-ENTSON kanssa yhteisen yhteisvastuun koekäytön.

Koekäytössä havaittiin useita kohtia, joissa tarvitaan seurantaa:

- Useimmat osallistajat olivat yhtä mieltä siitä, että nesteytetty maakaasu voi lisätä joustavuutta kriisitilanteessa. Yhteisvastuu nesteytetyn maakaasun osalta edellyttäisi kuitenkin markkinamekanismeja ja toimivaltaisen viranomaisen väliintuloa edellyttäen, että kaikki markkinapohjaiset toimenpiteet olisi jo tehty, mitä olisi selvitettävä edelleen.
- Koekäytössä todettiin, että yhteisvastuun – putkien kautta – pyytämislle naapurijäsenvaltiolta, johon ei ole suoraa yhteyttä, ei ole olemassa oikeusperustaa.
- Tapauksissa, joissa jäsenvaltio saa kaksi yhteisvastuupyynnöä, menettelyä pidettiin epäselvänä.
- Osallistajat toivoivat, että putkien kautta tarjottavaan yhteisvastuuseen sovellettaisiin 24 tunnin ajanjaksoa, kun taas nesteytetyn maakaasun avulla tarjottavaan yhteisvastuuseen voitaisiin edelleen soveltaa 72 tunnin ajanjaksoa.

Lisätietoja yhteisvastuun koekäytöstä on asiakirjassa SWD(2023)323.

4. Päätelmät

Kaasun toimitusvarmuus Euroopassa on parantunut viime vuodesta sen ansiosta, että EU ja sen jäsenvaltiot ovat onnistuneet panemaan täytäntöön lisätoimenpiteitä kaikilla keskeisillä energiapolitiikan aloilla. Kun otetaan huomioon, että Venäjä käyttää energiaa poliittisena ja taloudellisena aseena, **EU on toiminut yhdessä yhteisvastuun hengessä vähentääkseen riippuvuuttaan Venäjän fossiilisista polttoaineista.** Samalla EU jatkaa **ilmastokriisiin puuttumista** ja nopeuttaa toimiaan **kriittisen infrastruktuurinsa ja kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvyn parantamiseksi.** Euroopassa **tuotetun uusiutuvan energian käytön laajentamista ja käyttöönottoa** on kiihdytetty huomattavasti. EU on vahvistanut suhteita kansainvälisiin kumppaneihinsa **energiatoimitusten monipuolistamiseksi** ja toteuttanut koordinoituja pyrkimyksiä valmiuden lisäämiseksi muun muassa kaasun varastointia tai kysynnän vähentämistä koskevien toimien avulla.

Kaasun toimitusvarmuuteen unionissa **liittyy kuitenkin edelleen riskejä**, kuten Venäjän tuonnin täydellinen loppuminen, infrastruktuurihäiriöt, epäsuotuisat sääolot, kaasun kysynnän kasvu Euroopassa ja markkinoiden kireys nesteytetyn maakaasun lastitoimituksissa.

Lisäksi energiajärjestelmä on **siirtymässä kohti hiilestä irtautumista** uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen integroinnin ja sähköistämisen lisäämisen avulla. Tämä energiajärjestelmän siirtymä parantaa kaasun toimitusvarmuutta vähentämällä EU:n riippuvuutta fossiilisista polttoaineista, erityisesti maakaasusta. **Kaasun toimitusvarmuuden arkkitehtuuria on tulevaisuudessa mukautettava uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen, kuten biometaanin ja vedyn, integroimiseksi sekä energiajärjestelmän sähköistämisen lisäämistä ja alakohtaista integrointia varten.**

Uuden kehyksen olisi perustuttava **vedyn ja vähähiilisten kaasujen markkinoita koskevaan lainsäädäntöpakettiin**, kun se on hyväksytty, ja tuettava sitä. Uusiutuvan ja vähähiilisen kaasun, kuten biometaanin ja vedyn, lisääntyvä kehittäminen sekä energiajärjestelmän lisääntyvä sähköistäminen ovat olennaisia tekijöitä, jotka on otettava huomioon tulevassa toimitusvarmuutta koskevassa oikeudellisessa kehyksessä kaasun toimitusvarmuuden varmistamiseksi ja EU:n hiilestä irtautumista koskevien tavoitteiden tukemiseksi.

Tässä kertomuksessa viitataan useisiin mahdollisiin parannuksiin EU:n kaasun toimitusvarmuuden arkkitehtuurissa. Kuten kaasun toimitusvarmuutta koskevan asetuksen 17 artiklassa säädetään, kertomus muodostaa perustan lisäpohdinnolle, jotka koskevat komission mahdollista tulevaa ehdotusta tämän asetuksen muuttamiseksi.