

Erityiskertomus

Kaasun toimitusvarmuus EU:ssa

EU:n toimintakehys auttoi jäsenvaltioita
vastaamaan kriisiin, mutta joidenkin kriisitoimien
vaikutusta ei voida osoittaa



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I–VII
Johdanto	01–12
Kaasun toimitusvarmuuteen liittyvät pitkän ja lyhyen aikavälin haasteet EU:ssa	01–03
Kaasun toimitusvarmuutta koskeva EU:n oikeudellinen ja rahoituskehys	04–08
EU:n kaasukriisitoimet	09–12
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	13–17
Huomautukset	18–69
EU:n toimintakehyksessä käsiteltiin kaikkia kaasun toimitusvarmuuden näkökohtia, joskin epätasaisesti	18–52
EU kehittää edelleen kohtuuhintaisuutta koskevaa kehystä täydentääkseen saatavuuskehystään	19–26
Asetuksella (EU) 2017/1938 laadittu toimitusvarmuusjärjestelmä kannusti jäsenvaltioita yhteistyöhön, mutta osa keskeisistä suoritteista jäi saavuttamatta	27–44
Yhteistä etua koskevien hankkeiden valinta oli monimutkaista ja hanketulokset ovat epäselviä	45–50
Hiilidioksidin talteenoton, käytön ja varastoinnin puutteellinen edistyminen saattaa vaarantaa pitkän aikavälin toimitusvarmuuden	51–52
EU:n kriisitoimet lähettivät markkinoille vahvoja signaaleja, mutta toimenpiteiden tavoitteiden saavuttamista ei useinkaan voida osoittaa	53–69
Kaasunkysyntää onnistuttiin vähentämään 15 prosentilla jäsenvaltioiden toimien sekä korkeiden hintojen ja lämpimän talven ansiosta	54–56
EU:n laajuinen kaasuvarastojen täyttövelvoite saavutettiin aiemman käytännön mukaisesti ja lisäten varmuutta	57–59
Kaasun hintakaton mahdolliseen aktivointiin liittyy riskejä	60–61
AggregateEU-mekanismi on herättänyt kiinnostusta markkinoilla, mutta sen eduista ei ole saatavilla riittävästi tietoa	62–66

Kansainvälinen yhteydenpito tuotti vahvoja viestejä, mutta vain vähän liikkumavaraa komission ilmoittamien tavoitteiden saavuttamiseksi 67–69

Johtopäätökset ja suositukset 70–77

Liitteet

Liite I — Verkkojen Eurooppa -välineen rahoitus yhteistä etua koskevien hankkeiden rakentamiseen

Liite II — Kartta yhteistä etua koskevista kaasualan hankkeista, jotka saivat Verkkojen Eurooppa -välineen rahoitusta rakennustöitä varten

Lyhenteet

Sanasto

Komission vastaukset

Tarkastuksen eteneminen

Tarkastustiimi

Tiivistelmä

I Kansainvälinen energijärjestö määrittelee energiavarmuudeksi energialähteiden keskeytymättömän saatavuuden kohtuulliseen hintaan. Kaasun toimitusvarmuus EU:ssa kuuluu kaasuyhtiöiden, jäsenvaltioiden ja komission yhteisen vastuun piiriin. Koska EU tuo yli 80 prosenttia maakaasustaan, kaasun toimitusvarmuus on ratkaisevan tärkeää hyvinvoinnille ja vauraudelle EU:ssa. Venäjän Ukrainaa vastaan käynnistämää hyökkäyssotaa edeltävänä vuonna (2021) Venäjältä tuodun kaasun osuus kaikesta EU:n kaasuntuonnista oli 45 prosenttia. Tuonti lakkautettiin asteittain mutta kuitenkin nopeasti. Tämä aiheutti toimituskriisin, joka puolestaan käynnisti kohtuuhintaisuuskriisin.

II Tässä kertomuksessa arvioidaan, ovatko kaasun toimitusvarmuutta tukeva EU:n toimintapoliittinen kehys ja toimet olleet vaikuttavia. Kertomuksessa luodaan katsaus kriisiä edeltävään EU:n toimintakehykseen sekä toimiin, joilla EU vastasi kriisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsi tämän aiheen, koska EU on erittäin riippuvainen tuontikaasusta ja koska toimitusvarmuuden haasteet ovat olleet ennennäkemättömiä alkuvuodesta 2022 lähtien. Tilintarkastustuomioistuimen havainnot voivat edistää kaasun toimitusvarmuutta koskevan EU-kehysten kehittämistä sen jatkaessa siirtymistä pois venäläisestä kaasusta. Havainnot voivat myös tukea EU:n pyrkimyksiä saavuttaa ilmastoneutraalius vuoteen 2050 mennessä.

III Tilintarkastustuomioistuimen yleinen havainto on, että vaikka EU:n toimintakehyksessä puututtiin kaasun toimitusvarmuuteen (joskin epätasaisesti), kriisitoimille asetettujen tavoitteiden saavuttamista ei useinkaan voida osoittaa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että eräillä pitkäaikaisilla EU:n toimilla oli vaikutusta maakaasun toimitusten turvaamiseen erityisesti kriisin aikana. Ne myös kannustivat jäsenvaltioita yhteistyöhön. EU:n toimitusvarmuusjärjestelmä ei kuitenkaan ole riittävä eräiden siltä odotettujen suoritteiden osalta, ja EU on vasta hiljattain alkanut kehittää kohtuuhintaisen kaasun toimitusvarmuutta koskevaa kehystä. Niiden toimien vaikutus, joilla on vastattu siihen, että Venäjä on käyttänyt kaasun tuontia aseena, ei ole aina ollut ilmeinen. Uusia haasteita ovat EU:n lisääntynyt riippuvuus nesteytetystä maakaasusta sekä tarve saattaa osa EU:n kaasunkulutuksesta hiilivapaaksi. Vuoden 2023 loppuun mennessä EU oli eri tavoin onnistunut irtautumaan venäläisestä kaasusta ja selviytymään kohtuuhintaisuuskriisistä. Hinnat vakiintuivat keskimäärin noin 45 euroon megawattitunnilta (MWh) vuonna 2023. Määrä on kaksinkertainen kriisiä edeltävään tasoon verrattuna.

IV EU pyrkii kaasun toimitusvarmuudesta annetulla asetuksella (EU) 2017/1938 lisäämään alueellista yhteistyötä ja solidaarisuutta jäsenvaltioiden välillä. Asetuksessa edellytetään, että yksittäiset jäsenvaltiot raportoivat riskien ehkäisemisestä ja niihin reagoimisesta neljän vuoden välein. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuoden 2019 raportointikierroksella, että 18 jäsenvaltiota ei saanut valmiiksi ennaltaehkäisy- ja hätäsuunnitelmia koskevaa raportointiprosessia. Kaksi jäsenvaltiota ei puolestaan toimittanut lainkaan raportteja. Samanaikaisesti jäsenvaltioiden muodostamien ryhmien on laadittava alueellisia riskinarvioiteja. Komissio totesi, että kaikki jäsenvaltioryhmien vuonna 2019 tekemät alueelliset riskinarvioinnit olivat puutteellisia. Se on myöntänyt, että raportointiprosesseja on uudistettava ja parannettava. Valtaosa jäsenvaltioista puolestaan haluaisi niitä yksinkertaistettavan.

V Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EU:n järjestelmä, jolla valitaan kaikkein kriittisimmät kaasuinfrastruktuurihankkeet (nk. yhteistä etua koskevat hankkeet), oli monimutkainen. Siihen sisältyi kolme eri arviointia, useita vaiheita ja lukuisia sidosryhmiä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että hanketulokset olivat epäselviä, minkä seurauksena oli vaikea arvioida yhteistä etua koskevien hankkeiden täytäntöönpanoastetta ja lisäarvoa, joka koitui siitä, että kyseessä oli yhteistä etua koskeva hanke.

VI Vastauksena kaasukriisiin EU hyväksyi joukon toimenpiteitä tavoitteenaan parantaa kaasun varastointia, vähentää ja yhdistää kysyntää sekä välttää hintapiikkejä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jotkin toimenpiteet lisäsivät toimitusvarmuutta tukemalla kysynnän vähentämistä tai varmistamalla kaasun riittävän varastoinnin. Muiden kriisitoimien (kaasun hintakatto, kysynnän yhdistäminen ja kansainvälisten tiedotustoimien koordinointi) vaikutusta ei voida osoittaa.

VII Tilintarkastustuomioistuin suosittelee tarkastushavaintojensa perusteella, että komissio

- laatii valmiiksi kaasun kohtuuhintaisuutta koskevan EU:n säädöskehysten
- optimoi kaasun toimitusvarmuutta koskevan jäsenvaltioiden raportointiprosessin ja tarkistaa alueellisen yhteistyön rakennetta
- parantaa yhteistä etua koskevien hankkeiden täytäntöönpanon läpinäkyvyyttä.

Johdanto

Kaasun toimitusvarmuuteen liittyvät pitkän ja lyhyen aikavälin haasteet EU:ssa

01 Tässä kertomuksessa on käytetty Kansainvälisen energiajärjestön (IEA) kaasun toimitusvarmuuteen liittyvän lähestymistapansa yhteydessä laatimaa energiavarmuuden määritelmää: energialähteiden keskeytymätön saatavuus kohtuulliseen hintaan¹. IEA erottaa toisistaan pitkän ja lyhyen aikavälin energiavarmuuden. Pitkän aikavälin energiavarmuuden yhteydessä käsitellään oikea-aikaisia investointeja, joilla varmistetaan energiahuolto talouskehityksen ja ympäristötarpeiden mukaisesti. Lyhyen aikavälin energiavarmuudessa puolestaan keskitytään energiajärjestelmien kykyyn reagoida toimitushäiriöihin. Maakaasun (jäljempänä 'kaasu') toimitusvarmuuteen liittyvästä ilmastoulottuvuudesta on tulossa entistä tärkeämpi, kun EU pyrkii asteittain luopumaan fossiilisista polttoaineista tai vähentämään niiden päästöjä hiilidioksidin talteenoton, käytön ja varastoinnin avulla, jotta ilmastoneutraalius kyettäisiin saavuttamaan vuoteen 2050 mennessä².

02 Vuonna 2021, joka oli viimeinen vuosi ennen Venäjän hyökkäystä Ukrainaan ja siitä seurannutta kaasukriisiä, EU:ssa kulutettiin 421 miljardia kuutiometriä kaasua. Kaasun osuus EU:n energiasta oli 24 prosenttia, joskin alueella esiintyi sen osalta huomattavaa vaihtelua (ks. [kaavio 1](#)). Samana vuonna EU:ssa tuotettiin kaasulla 21 prosenttia sähköstä ja 38 prosenttia lämmöstä (kotitaloudet ja teollisuus)³. Vaikka vuoteen 2030 ulottuvien EU:n ilmasto- ja energiatavoitteiden odotetaan vähentävän kaasun kulutusta, EU kuluttaa jatkossakin noin 300 miljardia kuutiometriä kaasua vuodessa⁴. Kun otetaan huomioon, että EU **toi 83 prosenttia kaasustaan vuonna 2021** (73 prosenttia vuonna 2014), kaasun toimitusvarmuus on ratkaisevan tärkeää hyvinvoinnille ja vauraudelle EU:ssa.

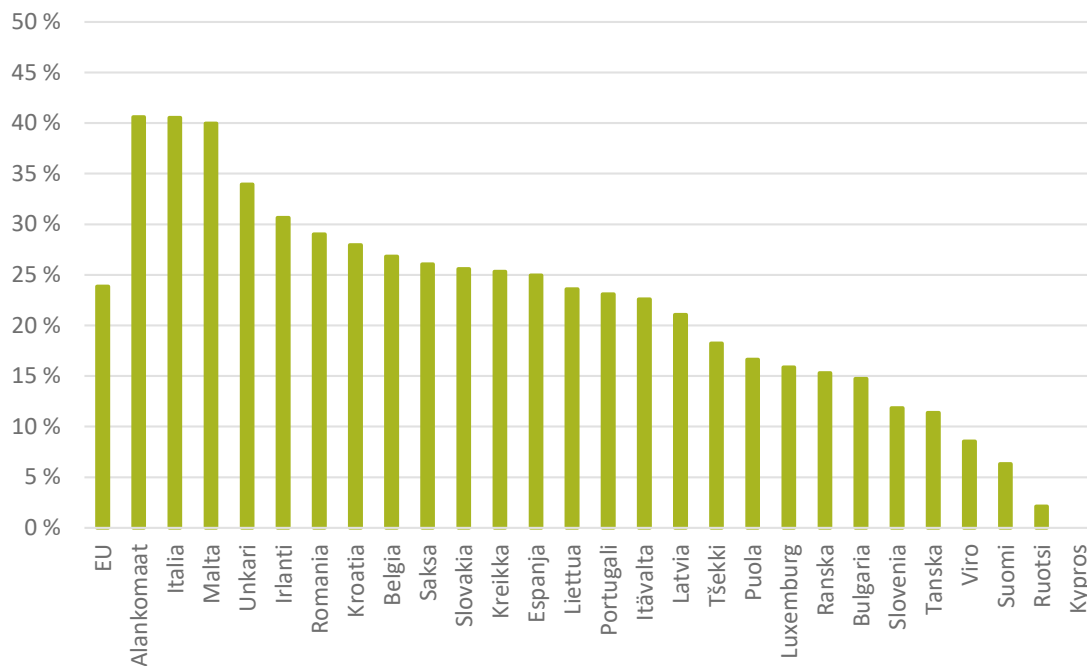
¹ [Our work on energy security](#), IEA.

² Komission tiedonanto *Kohti kunnianhimoista teollista hiilenhallintaa EU:ssa*, COM(2024) 62.

³ [Electricity and heat statistics](#), Eurostat.

⁴ Commission Staff Working Document *Implementing the RePower EU action plan: investment needs, hydrogen accelerator and achieving the bio-methane targets*, SWD(2022) 230.

Kaavio 1 – Maakaasun osuus primäärienergian kysynnästä, 2021 (prosentteina)



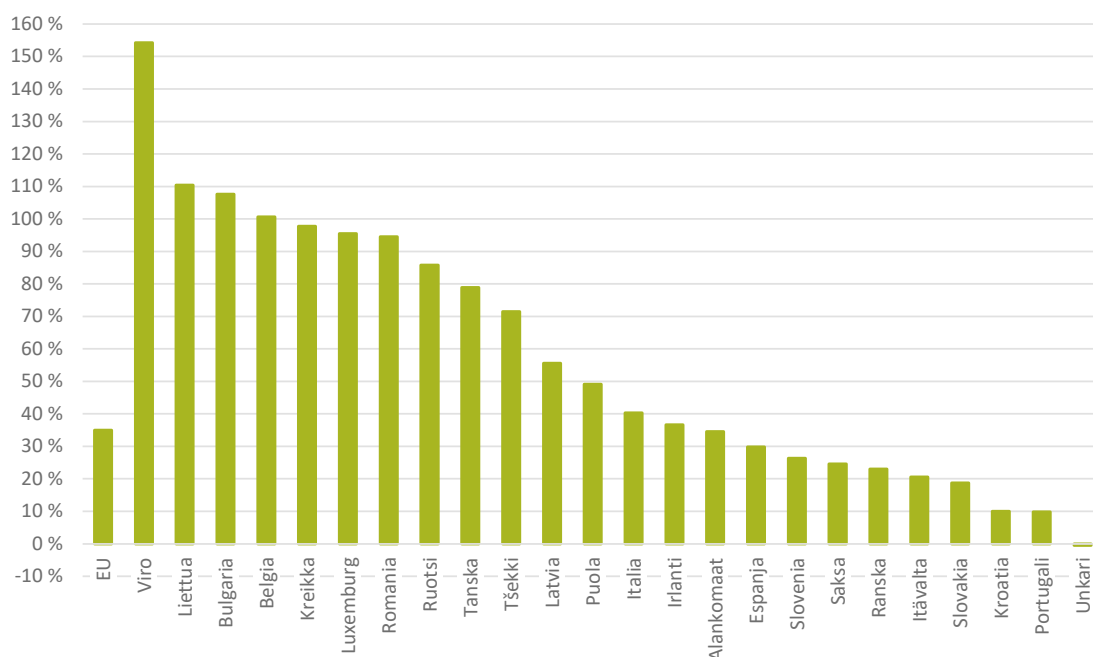
Huom. Kypros ei käytä kaasua.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [Eurostatin](#) tietojen perusteella.

03 Venäjän osuus kaikesta EU:n kaasuntuonnista oli 45 prosenttia vuonna 2021. Kaasuntuonti lakkautettiin asteittainen mutta kuitenkin nopeasti. Tämä aiheutti toimituskriisin, joka puolestaan käynnisti kohtuuhintaisuuskriisin (ks. [kaavio 2](#)). Elokuussa 2022 kaasun tukkuhinnat nousivat huippuunsa eli 339 euroon megawattitunnilta (MWh), kun ne elokuussa 2021 olivat 51 euroa megawattitunnilta. Sähkön hinnat muuttuvat Euroopassa samaan tahtiin kuin kaasun hinnat, joten tilanne vaikutti myös sähköenergian kustannuksiin. Esimerkiksi Italiassa sähkön tukkuhinta megawattitunnilta oli 543 euroa elokuussa 2022 (kun se elokuussa 2021 oli 112 euroa megawattitunnilta)⁵. Jäsenvaltiot alkoivat tukea kaasun ja sähkön hintoja vastauksena kriisiin vuonna 2022. Tavoitteena oli vähentää kotitalouksiin ja yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia. Komissio arvioi, että pelkästään vuonna 2022 energiatukien kokonaiskustannukset olivat EU:ssa **390 miljardia euroa**.

⁵ Average monthly electricity wholesale prices in selected countries in the EU, Statista.

Kaavio 2 – Muutokset maakaasun keskihinnoinnissa kotitalouksien osalta tammi-kesäkuussa 2022 verrattuna samaan ajanjaksoon vuonna 2021



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Eurostatin tietojen perusteella.

Kaasun toimitusvarmuutta koskeva EU:n oikeudellinen ja rahoituskehys

04 Energian toimitusvarmuuden takaaminen on yksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) tavoitteista. Se ei kuitenkaan vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen valita energiayhdistelmänsä ja toimituslähteensä⁶. Kaasun toimitusvarmuutta koskeva EU:n oikeudellinen kehys hyväksyttiin ensimmäisen kerran vuonna 2010. Hyväksyminen tapahtui Venäjältä tuotavan kaasun tuonnissa vuosina 2006 ja 2009 ilmenneiden keskeytysten jälkeen. Kehystä tarkistettiin vuonna 2017 sen jälkeen, kun Krim oli liitetty laittomasti Venäjään vuonna 2014. Kehyksessä on tarkennettu, että kaasun toimitusvarmuus EU:ssa kuuluu kaasuyhtiöiden, jäsenvaltioiden ja komission yhteisen vastuun piiriin.

⁶ SEUT-sopimus, 194 artikla.

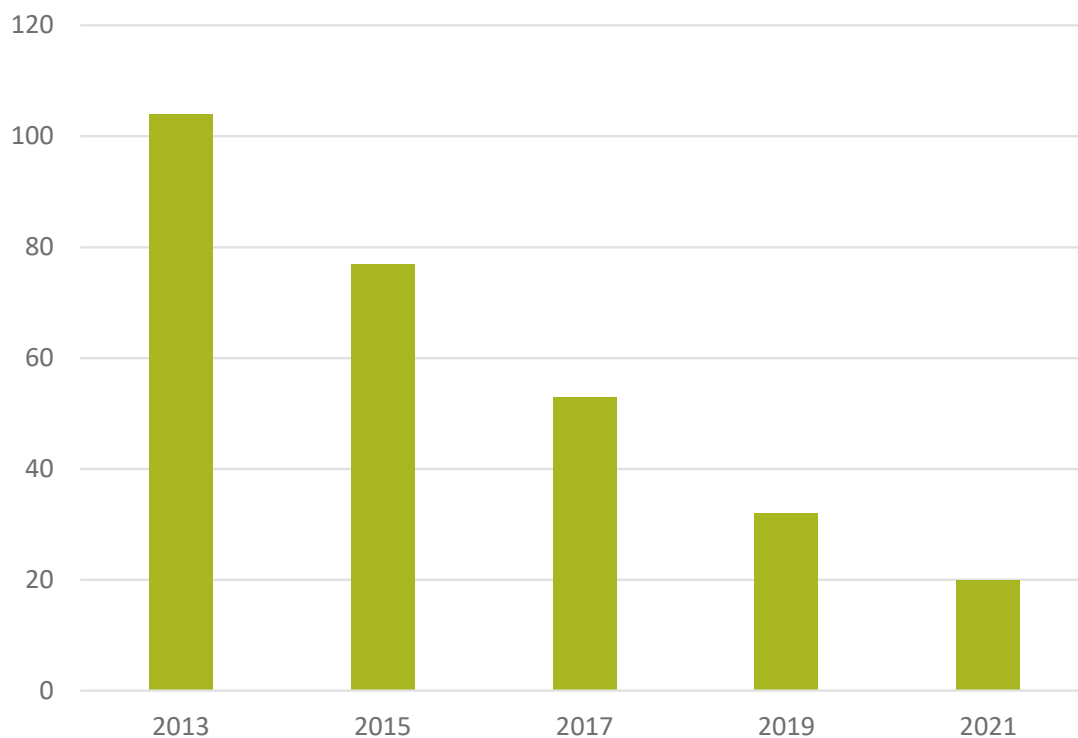
05 Kaasun toimitusvarmuudesta annetulla [asetuksella \(EU\) 2017/1938](#) pyritään parantamaan EU:n valmiutta ja kykyä selviytyä toimitushäiriöistä. Asetuksen päätavoitteena on lisätä alueellista yhteistyötä ja solidaarisuutta jäsenvaltioiden välillä, tukea rajatylittävän kaasuinfrastruktuurin parantamista sekä tunnistaa ja lieventää riskejä kaasutoimitusten ja infrastruktuurin häiriöiden säännöllisten simulaatioiden avulla EU:n, alueiden ja jäsenvaltioiden tasolla. Asetuksessa vahvistetaan alueellisen yhteistyön perusparametrit määrittelemällä jäsenvaltioiden ”riskiryhmät” EU:n tärkeimpien kaasuntoimitusreittien mukaisesti. Nämä ryhmät tekevät yhteistyötä määritelläkseen, arvioidakseen ja mahdollisuuksien mukaan lieventääkseen kaasun toimitusvarmuuteen liittyviä riskejä. Toimilla pyritään myös vahvistamaan kaasun sisämarkkinoita, jotka EU:n mukaan ”takaavat parhaiten kaasun toimitusvarmuuden kaikkialla unionissa”⁷.

06 Komissio otti käyttöön menettelyn yhteistä etua koskevien hankkeiden yksilöimiseksi ja tukemiseksi. Menettelyyn sisältyvät kaasuverkkohankkeet, joista saadaan suurin mahdollinen rajatylittävä hyöty EU:n kaasun sisämarkkinoille. Tällaisiin hyötyihin lukeutuu muun muassa toimitusvarmuuden parantuminen. Uusi luettelo yhteistä etua koskevista hankkeista hyväksyttiin kahden vuoden välein vuosina 2013–2021 (ks. [kaavio 3](#)). Luetteloitujen hankkeiden oli tarkoitus rakentamisen vauhdittamiseksi hyötyä esimerkiksi nopeammasta suunnittelusta ja lupamenettelyistä sekä yksinkertaistetuista ympäristöarviointiprosesseista. Hankkeille voitiin myös hakea rahoitusta Verkkojen Eurooppa -välineestä joko tutkimus- tai rakennustoimia varten⁸.

⁷ [Asetus \(EU\) 2017/1938](#).

⁸ [Asetus \(EU\) 347/2013](#) Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista.

Kaavio 3 – Kaasuhankkeiden määrä viidessä yhteistä etua koskevien hankkeiden luettelossa



Lähde: Euroopan unionin energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirasto (ACER).

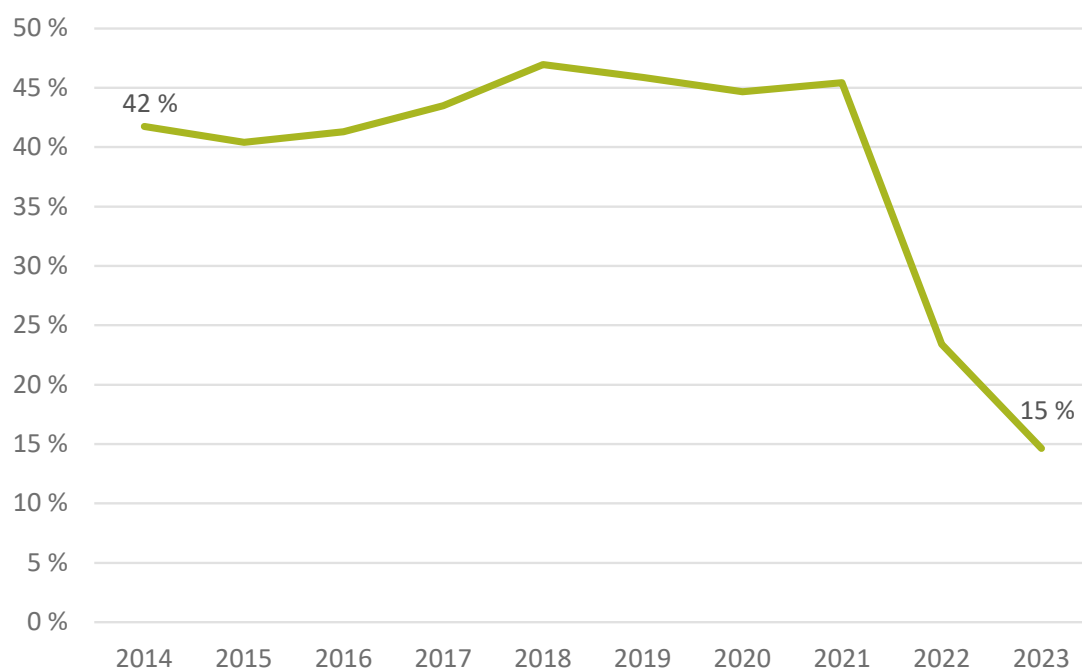
07 Vuosina 2014–2020 myönnettiin yhteensä 1,6 miljardia euroa Verkkojen Eurooppa -välineen rahoitusta 40:lle yhteistä etua koskevalle kaasuhankkeelle, joista 18 sai rahoitusta rakentamiseen (ks. *liite I*). Hiilineutraalin energian kehittämistä koskevan EU:n painopisteen mukaisesti kaasualalla toteutetaan enää kaksi yhteistä etua koskevaa hanketta (Maltan ja Kyproksen liittäminen EU:n kaasuverkkoon). Yhteistä etua koskeviin hankkeisiin sovellettavaa prosessia hyödynnetään kuitenkin vetyalan hankkeiden valinnassa.

08 Kaasun toimitusvarmuudesta annetulla asetuksella pyritään vähentämään toimitushäiriöihin liittyviä riskejä edellyttämällä, että kullakin jäsenvaltiolla on suunnitelmat, jotka koskevat toimituksia suojatuille asiakkaille (kotitaloudet ja keskeiset sosiaalipalvelut) 30 päivän ajan keskimääräisissä talviolosuhteissa, jos toimitukset suurimmalta yksittäiseltä toimittajalta lopetetaan. Neuvosto totesi kuitenkin, että asetuksella luodun riskikehyksen avulla ei voitu ennakoida tai ottaa huomioon Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen aiheuttaman kriisin laajuutta ja mittaluokkaa⁹. Jopa ne jäsenvaltiot, jotka päättivät sisällyttää vuoden 2018

⁹ Asetus (EU) 2022/1032 kaasun varastoinnista.

kansallisiin riskinarviointeihinsa mahdollisuuden Venäjältä tapahtuvan kaasuntuonnin totaalisesta lakkaamisesta, pitivät tätä erittäin epätodennäköisenä. Lisäksi yhdestä lähteestä peräisin olevan kaasun runsas ja kilpailukykyinen tarjonta heikentää taloudellisia perusteita investoimiselle toimitusten monipuolistamiseen. Venäläisen kaasun pitkän aikavälin merkitystä EU:lle kuvataan *kaaviossa 4*.

Kaavio 4 – Venäläisen maakaasun osuus EU:n kaasuntuonnista vuosina 2014–2022



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Eurostatin tietojen perusteella.

EU:n kaasukriisitoimet

09 Kaasun toimitusvarmuudesta annetun asetuksen mukaan jäsenvaltiot voivat aktivoida kolme eri kriisitasoa: ennakkovaroitustaso (todennäköinen tapahtuma), hälytystaso (häiriötä on tapahtunut, mutta markkinat kestävät) ja hätätilataso (kaasun tarjonta on riittämätöntä ja tarvitaan muita kuin markkinapohjaisia toimenpiteitä). Asetuksessa edellytetään, että jokainen jäsenvaltio laatii hätäsuunnitelman, jossa esitetään kullakin kriisitasolla toteutettavat toimenpiteet. Yksitoista jäsenvaltiota julisti helmi- ja heinäkuun 2022 välisenä aikana ennakkovaroitustason, mikä käynnisti tehostetun seurannan. Yksi jäsenvaltio puolestaan julisti hälytystason.

10 Nämä kriisitasojen julistukset ja niihin liittyvät toimenpiteet sisältyvät IEA:n lyhyen aikavälin energiavarmuuden määritelmään, jossa keskitytään kriisinsietokykyyn. Toimenpiteitä täydennettiin kaasun siirtoverkonhaltijoiden, kansallisten viranomaisten ja komission välisellä tehostetulla yhteistyöllä. Yhteistyöhön käytettiin erityisiä foorumeita, joita oli perustettu ennen kriisiä kaasun toimitusvarmuudesta annetulla asetuksella. Yhteistyö helpotti siirtymistä kriisin aiheuttamissa vaikeissa olosuhteissa uusiin rajatylittäviin kaasuvirtoihin (jotka kulkivatkin lännestä itään eivätkä idästä länteen).

11 SEUT-sopimuksen mukaan neuvosto voi Euroopan parlamenttia kuulematta antaa asetuksia tiettyjen tuotteiden, erityisesti energiatuotteiden, toimitusvaikeuksien vuoksi¹⁰. EU muutti kaasun toimitusvarmuudesta annettua asetusta ja käytti SEUT-sopimuksen 122 artiklaa hyväksyäkseen nopeasti joukon väliaikaisia toimenpiteitä ja vastataksaan haasteeseen, jonka Venäjän kaasusta luopuminen aiheuttaa koko unionille (ks. [kaavio 5](#)).

Kaavio 5 – Kaasukriisin seurauksena toteutetut tärkeimmät EU:n toimitusvarmuuteen liittyvät väliaikaiset toimenpiteet

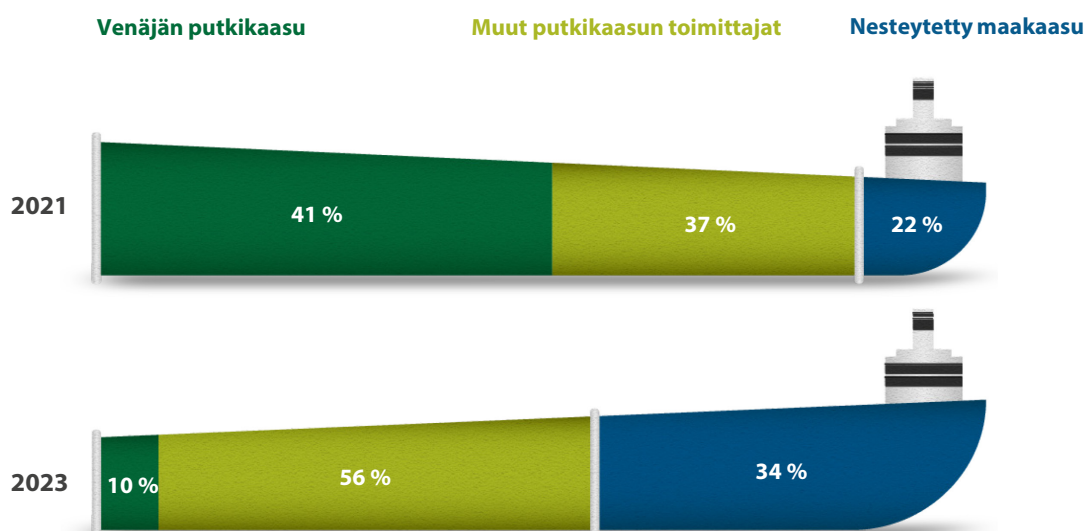


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

¹⁰ SEUT-sopimus, 122 artikla.

12 Vuoden 2023 loppuun mennessä EU oli eri tavoin onnistunut irtautumaan venäläisestä kaasusta (ks. [kaavio 6](#)). Hinnat vakiintuivat keskimäärin noin 45 euroon megawattitunnilta vuonna 2023 (kaksinkertainen kriisiä edeltävään tasoon verrattuna). Ne saavuttivat kriisiä edeltäneen tason vuoden 2024 ensimmäisellä neljänneksellä. Kun EU mukautuu kriisin myötä syntyneeseen uuteen toimitusvarmuutta koskevaan toimintaympäristöön, se joutuu kohtaamaan uusia haasteita, jotka liittyvät lisääntyneeseen riippuvuuteen nesteytetystä maakaasusta ja tarpeeseen toteuttaa hiilidioksidin talteenottoon ja varastointiin liittyviä hiilestä irtautumista koskevia toimenpiteitä.

Kaavio 6 – EU:n riippuvuus venäläisestä putkikaasusta: muutos vuosien 2021 ja 2023 välillä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Eurostatin tietojen perusteella. Kuvan lähteenä [Euroopan komissio](#).

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

13 Tässä kertomuksessa tutkitaan EU:n toimintapoliittista kehystä ja toimenpiteitä, joilla tuetaan kaasun toimitusvarmuutta EU:ssa. Tilintarkastustuomioistuin valitsi tämän aiheen, koska kaasu on tärkeä EU:n energialähteiden yhdistelmässä ja koska EU on erittäin riippuvainen tuontikaasusta. Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen aiheuttama kaasukriisi osoitti toimitusvarmuuden varmistamisen merkityksen. Tässä yhteydessä tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko EU

- a) luonut vaikuttavalla tavalla toimivan kaasun toimitusvarmuutta koskevan kehyksen
- b) saavuttanut kriisitoimiensa tavoitteet.

14 Tilintarkastustuomioistuin tutki EU:n toimenpiteitä vuodesta 2014 marraskuuhun 2023. Vuonna 2014 Venäjä liitti Krimin laittomasti osaksi Venäjää. Tilanne johti kaasun toimitusvarmuudesta annetun asetuksen tarkistamiseen. Edellinen toimitusvarmuutta koskeva tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskertomus julkaistiin vuonna 2015.

15 Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi komission (energian pääosasto) työtä ja haastatteli relevantteja viranomaisia Saksassa, Italiassa ja Puolassa. Näiden kolmen jäsenvaltion osuus EU:n kaasunkulutuksesta on noin 48 prosenttia, ja niillä on edessään monenlaisia toimitusvarmuuteen liittyviä haasteita, jotka johtuvat niiden maantieteellisestä sijainnista ja kaasutoimitusten hankintalähteistä.

16 Tilintarkastustuomioistuin hankki evidenssiä seuraavista lähteistä:

- o EU:n asetuksia, komission suuntaviivoja ja raportointitoimia sekä tilastoja ja arviointeja koskeva asiakirjatarkastus
- o kaikkien 27 jäsenvaltion asetuksen (EU) 2017/1938 mukaisesti suorittamaan raportointiin liittyvä asiakirjatarkastus ja analysointi; kohteina olivat myös alueellisten riskiryhmien laatimat yhteiset riskinarvioinnit sekä kansalliset energia- ja ilmastosuunnitelmat
- o komission sekä jäsenvaltioiden viranomaisten haastattelut

- o järjestelmäanalyysi yhteistä etua koskevien hankkeiden valintamenettelystä (yksittäisiä hankkeita ei tarkastettu)
- o kyselytutkimus kaasualan koordinoitiryhmään osallistuville jäsenvaltioiden edustajille (kyseessä on toimitusvarmuustoimenpiteitä koordinoiva neuvoantava ryhmä).

17 Tämän tarkastuksen tulokset ovat relevantteja kaasun toimitusvarmuutta koskevan EU:n toimintapolitiikan jatkuvan kehittämisen kannalta, erityisesti asetuksen (EU) 2017/1938 mahdollisen tarkistuksen yhteydessä.

Huomautukset

EU:n toimintakehyksessä käsiteltiin kaikkia kaasun toimitusvarmuuden näkökohtia, joskin epätasaisesti

18 Komissiolla ei ole toimitusvarmuutta koskevaa virallista määritelmää. IEA:n määritelmä perustuu saatavuuden ja kohtuuhintaisuuden varmistamiseen. IEA:n mukaan pitkän aikavälin toimitusvarmuus keskittyy oikea-aikaisiin investointeihin, joilla varmistetaan energiahuolto talouskehityksen ja ympäristötarpeiden mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, saavutetaanko EU:n toimitusvarmuuskehyksellä tämä tavoite siten, että samanaikaisesti mahdollistetaan yhteistyö ja solidaarisuus, jotka ovat EU:n kaasualan toimitusvarmuuspolitiikkaa ohjaavia periaatteita. Tilintarkastustuomioistuin olettaa, että

- o EU:n kaasun toimitusvarmuuskehyksessä käsitellään nimenomaisesti saatavuutta ja kohtuuhintaisuutta
- o kaasun toimitusvarmuudesta annetussa asetuksessa edellytetyt suoritteet tuovat lisäarvoa kaasun toimitusvarmuudelle kansalliselle ja EU:n tasolla
- o toimitusvarmuus on otettu asianmukaisesti huomioon yhteistä etua koskevien kaasualan hankkeiden valintaprosessissa ja että prosessista on ollut hyötyä toimitusvarmuuden kannalta
- o EU:ssa on edistytty hiilidioksidin talteenotossa, käytössä ja varastoinnissa.

EU kehittää edelleen kohtuuhintaisuutta koskevaa kehystä täydentääkseen saatavuuskehystään

19 Komissio on pitänyt kohtuuhintaisuutta keskeisenä tavoitteena toimitusvarmuutta koskevassa lähestymistavassaan [yli 20 vuoden ajan](#), ja se on toistuvasti korostanut kohtuuhintaisen energian merkitystä [energiaunionin tilaa koskevissa raporteissaan](#) vuodesta 2015 lähtien. Kaasun saatavuus ja kohtuuhintaisuus liittyvät siihen, että saatavuutta parantavilla toimenpiteillä (monipuolistuminen, markkinoiden yhdentyminen) voi olla myönteinen vaikutus kohtuuhintaisuuteen. Tämä on ollut määräävä logiikka toimitusvarmuutta koskevassa EU:n lähestymistavassa. Vaikutukset ovat olleet myönteisiä, myös silloin, kun nopea luopuminen venäläisestä kaasusta aiheutti kriisiytti tilanteen.

20 Kaasuvirta pystyttiin toteuttamaan länneestä itään (eikä idästä länteen, kuten oli tavallista) sen ansiosta, että useimpiin rajatylittäviin putkiin tehtiin EU:ssa pakollisia mukautuksia kaksisuuntaisen virtauksen mahdollistamiseksi¹¹. EU:n rahoittamiin putkistoihin liitettiin myös jäsenvaltioita, jotka eivät aiemmin osallistuneet EU:n kaasumarkkinoihin tai jotka ovat vähentäneet riippuvuuttaan yhdestä ainoasta toimittajasta (ks. *liite I*). Nämä toimenpiteet toteutettiin, koska komissio ja jäsenvaltiot ymmärsivät yhdestä toimittajasta riippuvuuden aiheuttamat riskit – kohtuuhintaisuuteen kohdistuva riski mukaan luettuna. Kaksi komission kolmesta toimitusvarmuutta koskevasta indikaattorista keskittyy tähän näkökohtaan: yhdellä mitataan toimittajien keskittymistä ja toisella yleistä riippuvuutta kaasuntuonnista¹².

21 Komissio mallinsi venäläisen kaasuntuonnin katkaisemisen vaikutukset vuonna 2014 ja ennusti oikein, että ”tarpeeseen korvata kaasumääriä liittyy hintojen nousu, joka johtaa huomattavien nesteytetyn maakaasun lisämäärien tuontiin”. Komissio ei koskaan mallintanut tai arvioinut tällaisten hinnankorotusten laajuutta tai niiden vaikutusta kuluttajiin ja kilpailukykyyn. Kaasun toimitusvarmuudesta annetussa asetuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot pitävät hintojen epävakautta tarvittaessa riskitekijänä. Kansallisista sääntelyviranomaisista 11 toimi näin vuonna 2018. Seurauksena olleita kohtuuhintaisuuteen liittyviä haasteita ei otettu huomioon, eikä sitä edellytetty kaasun toimitusvarmuudesta annetussa asetuksessa. Vastaavasti vain yhdessä 12 yhteisestä riskinarvioinnissa arvioitiin vuonna 2018 jäsenvaltioiden määrittämien riskiskenaarioiden sosioekonomisia vaikutuksia, vaikka tätä edellytetään kaasun toimitusvarmuudesta annetussa asetuksessa. Vuonna 2021 komissio pani merkille yhteyden Venäjältä tulevien kaasutoimitusten puutteen ja hintojen nousun välillä. Komissio painotti, että tämä vaikutti ”energiaköyhiin ja pieni- ja keskituloisiin kotitalouksiin”. Tämä toteamus viittaa siihen, että komissio ymmärtää eron energiaköyhyydessä elävien ja niiden, joille kohtuuhintaisuus on haastavaa, välillä.

¹¹ Asetus (EU) 2017/1938, 5 artikla.

¹² Energy Union indicators webtool scoreboard, Euroopan komissio (6. marraskuuta 2023).

22 Ennen kriisiä kohtuuhintaisuutta suunniteltiin ja lähestyttiin pääasiassa energiaköyhyyden näkökulmasta sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla. Kansallisia energia- ja ilmastosuunnitelmia sääntelevässä vuoden 2018 asetuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot arvioivat energiaköyhyydestä kärsivien kotitalouksien määrän ja laativat tarvittaessa suunnitelman energiaköyhyyden vähentämiseksi¹³. Vuonna 2019 esitetyistä 27 kansallisesta energia- ja ilmastosuunnitelmista 21:een ei sisällynyt energiaköyhyyden määritelmää. Komissio kritisoi jäsenvaltioiden energiaköyhyyteen soveltamaa lähestymistapaa useimmiten siitä, ettei jäsenvaltioilla ollut tavoitteita tai tavoitearvoja, joiden avulla olisi voitu arvioida edistymistä energiaköyhyyden torjunnassa. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi komissiolle vuonna 2023 toimitetuista 17 päivitetystä kansallisesta energia- ja ilmastosuunnitelmasta osoitti, että 11 jäsenvaltiolla on nyt oma energiaköyhyyden määritelmä ja/tai indikaattorit sen mittaamiseksi. Kohtuuhintaisuus mainitaan usein tavoitteena sekä vuoden 2019 alkuperäisissä kansallisissa energia- ja ilmastosuunnitelmissa että vuoden 2023 päivityksissä. Sitä ei ole kuitenkaan määritelty tai mitattu yhdessäkään suunnitelmassa. Lähestymistapa, jota energian kohtuuhintaisuuteen ja energiaköyhyyteen sovelletaan kriisin seurauksena, vaihtelee eri puolilla EU:ta¹⁴. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi esimerkkejä tällaisista eroista niissä kolmessa jäsenvaltiossa, joissa tehtiin haastatteluja (ks. [kaavio 7](#)).

¹³ Asetus (EU) 2018/1999, 3 artikla.

¹⁴ National fiscal policy responses to the energy crisis, Bruegel (22. helmikuuta 2024).

Kaavio 7 – Esimerkkejä erilaisista vastauksista kotitalouksien kaasun kohtuuhintaisuuden ja energiaköyhyyden asettamiin haasteisiin Saksassa, Italiassa ja Puolassa

	Saksa	Puola	Italia
Yleinen hintakatto kotitalouksille	Kyllä 0,12 €/kWh vuonna 2023 (sovellettiin 80 %:iin kotitalouksien vuoden 2022 kulutuksesta)	Kyllä 200,17 zlotya (46,30 €)/MWh vuosina 2022 ja 2023	Ei
Hintakaton kustannukset valtioille	9,7 mrd. € (kaasun hintahelpotukset kotitalouksille ja pk-yrityksille) vuonna 2023	30 mrd. zlotya (6,87 mrd. €) vuosina 2022 ja 2023.	-
Kohdennettu tuki kotitalouksille	Kyllä Lämmitykseen tarkoitettu kertaluonteinen 230–270 €:n käteistuki pienituloisille ryhmille vuonna 2022 (2,1 miljoonaa tuensaajaa, kustannukset n. 380 milj. €), toistui vuonna 2023	Kyllä Pienituloiset kotitaloudet saivat polttoainekaasun toimituksista alv-palautuksia vuonna 2023. Tuen kustannukset n. 24 milj. zlotya (5,5 milj. €).	Kyllä Kotitaloudet, joiden tulot ovat alle 15 000 €, saavat laskustaan automaattisen alennuksen, joka vastaa 15:tä prosenttia keskvvertoperheen vuotuisista kaasumenoista. Vuonna 2023 tästä alennuksesta hyötyi 14 prosenttia kotitalouksista.
Jäsenvaltiolla virallinen määritelmä energiaköyhyydestä	Ei	Kyllä	Ei
Viralliset tiedot energiaköyhyydestä kärsivien kotitalouksien lukumäärästä	Ei virallista lukua	10,5 % (2021)	Ei virallista lukua

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

23 Vaikka komissio on toistuvasti korostanut energian kohtuuhintaisuuden merkitystä, se ei ollut ennen kriisiä määritellyt tai mitannut sitä eikä luonut kehystä, jolla kohtuuhintaisuutta nimenomaisesti käsiteltäisiin. Komission vuonna 2020 energian hinnoista ja kustannuksista EU:ssa antamassa tiedonannossa todetaan, että kaasun tukkuhinnat vaihtelivat kymmenestä eurosta 40 euroon megawattitunnilta vuosina 2015–2019. Tiedonannossa ei kuitenkaan kommentoida tämän hintahaarukan kohtuuhintaisuutta¹⁵. Maaliskuussa 2023 komissio arvioi seuraavaa vuotta koskevia kaasunhintojen markkinaodotuksia, jotka olivat enintään 50 euroa megawattitunnilta. Komissio varoitti, että tämä hintataso vaikeuttaisi kysynnän vähentämistä¹⁶. Tämän perusteella 50 euron hinta megawattitunnilta voisi muodostaa kynnyksarvon, jonka kohdalla kotitalouksien ja teollisuuden toimintatapa muuttuu. Komissio ei osoittanut, että mainittu hinta muodostaisi kynnyksarvon kohtuuhintaisuudelle.

24 Vuonna 2020 komissio korosti, että EU:n altistuminen ”[epävakaalle kansainvälisille energiahäydykemarkkinoille](#)” on vähentynyt. Komissio huomautti, että kaasun hinnat olivat Euroopassa alhaisempia kuin nesteytetyn maakaasun tuonnista riippuvaisissa G20-maissa (Kiina, Etelä-Korea ja Japani). Tilanne on nyt muuttunut, kun EU on yhä riippuvaisempi nesteytetystä maakaasusta, joka on maailmanlaajuisesti kaupattava tuote. Tämä lisää riskiä rakenteellisesti korkeammista hinnoista ja tiukkojen markkinoiden epävakaudesta. Uusi toimitusvarmuutta koskeva toimintaympäristö edellyttää, että kun EU analysoi kaasun toimitusvarmuutta ja suunnittelee toimintaratkaisujaan, se antaa saatavuutta koskevan yksityiskohtaisen työnsä yhteydessä enemmän painoarvoa kohtuuhintaisuudelle.

25 Kriisi on ajanut kehittämään sellaisia toimintapolitiikkoja, jotka yhdessä tarjoavat puitteet selkeämmälle lähestymistavalle energian (ja siten myös kaasun) kohtuuhintaisuuteen. Lähestymistapaan sisältyvät seuraavat osatekijät:

- o energiaköyhyyden määritelmä energiatehokkuusdirektiivissä (2023/1791) (ks. [laatikko 1](#))

¹⁵ COM(2020) 951.

¹⁶ Commission analysis of coordinated demand reduction measures for gas, SWD(2023) 63.

- o sen kynnsarvon määrittely, jonka mukaisesti jäsenvaltiot voivat ohjata tukea kotitalouksien ja pk-yritysten maksettavina oleviin energialaskuihin; kynnsarvo sisältyy [EU:n sähkömarkkinoiden rakenteen uudistamista koskeviin asetusehdotuksiin](#)
- o kaasun hintakatto 180 euroa megawattitunnilta (Alankomaiden Title Transfer Facility -järjestelmän (TTF) kuukausihinnoissa).

Laatikko 1 – EU:n määritelmä energiaköyhyydelle

Energiaköyhyydellä tarkoitetaan sitä, että kotitaloudella ei ole mahdollisuutta käyttää olennaisia energiapalveluja, kun tällaiset palvelut tarjoavat perustason ja kohtuullisen elintason ja terveyden, mukaan lukien riittävä lämmitys, kuuma vesi, jäädytys, valaistus ja sähkölaitteiden käyttöön tarvittava energia, kulloisessakin kansallisessa tilanteessa, olemassa olevassa kansallisessa sosiaalipolitiikassa ja muissa asiaankuuluvuissa kansallisissa politiikoissa, mikä johtuu useista tekijöistä, joita ovat ainakin se, että ne eivät ole kohtuuhintaisia, riittämättömät käytettävissä olevat tulot, suuret energiamenot ja asuntojen heikko energiatehokkuus.

Lähde: [Energiatehokkuusdirektiivi \(2023/1791\)](#).

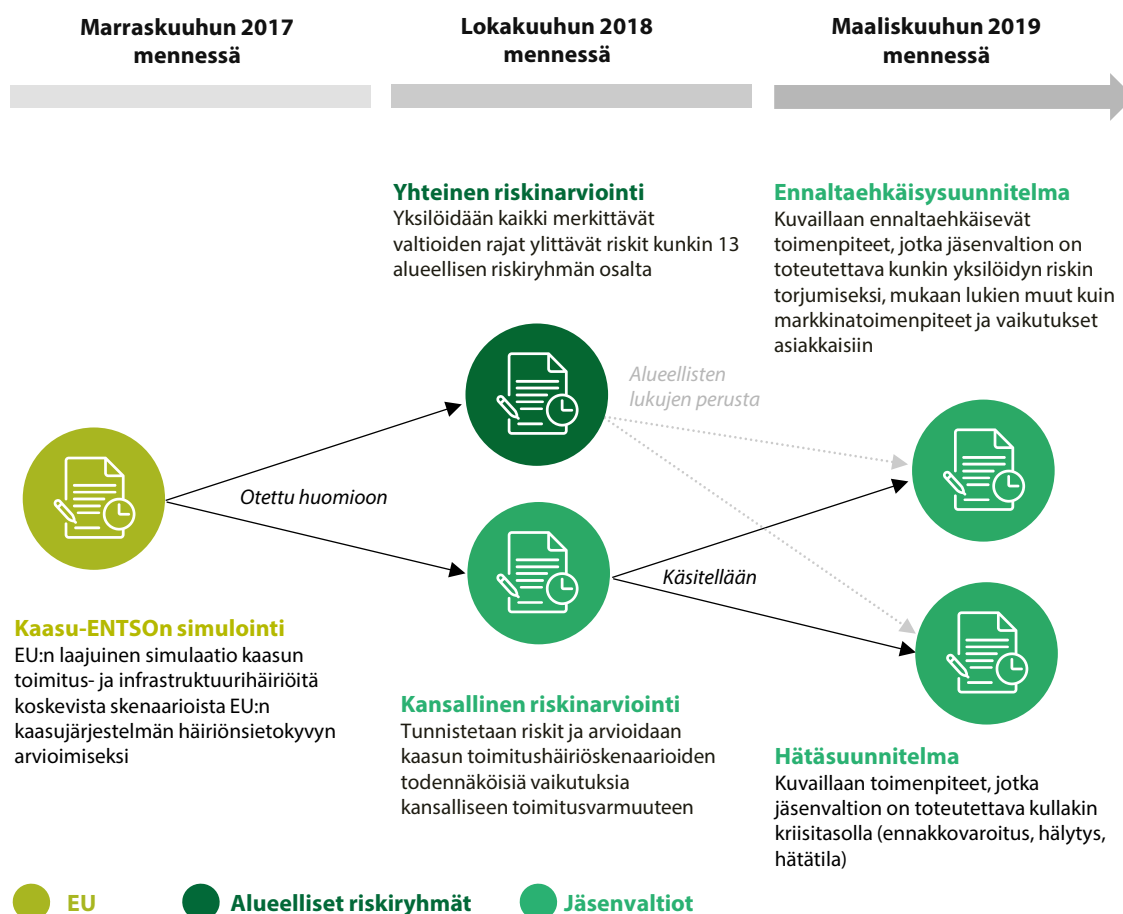
26 Näillä osatekijöillä luodaan kolmiportainen kohtuuhintaisuuskehys, jossa kuhunkin portaaseen sovelletaan eritasoisia toimia. Energiaköyhyys on kaikkein akuutein kohtuuhintaisuushaaste, joka kosketti [9,3:a prosenttia](#) EU:n väestöstä vuonna 2022 ja on siksi ollut useimpien kohtuuhintaisuuteen liittyvien EU:n ja jäsenvaltioiden toimien keskiössä. Vuonna 2023 termille laadittiin EU:ssa ensimmäinen varsinainen määritelmä. Asettamalla lisäksi jäsenvaltioille kynnsarvon, jonka mukaisesti ne voivat ohjata tukea kotitalouksien maksettavina oleviin sähkölaskuihin, EU on itse asiassa vahvistanut tosiasiallisen kohtuuhintaisuuden kynnsarvon. Hintakaton yhteydessä puolestaan yksilöidään kaasun tukkuhinta, jonka ylittyessä EU katsoo, että markkinat asettavat kohtuuttomia tai kestävättömiä hintoja. Tässä toimintapoliittisessa kehyksessä ei edelleenkään huomioida ja analysoida selkeästi kohtuuhintaisuuteen vaikuttavia tekijöitä ja haasteita tietyissä EU:n keskeisissä suoritteissa (EU:n tason toimitusvarmuutta koskeva analyysi, kansalliset energia- ja ilmastosuunnitelmat ja jäsenvaltioiden riskinarvioinnit).

Asetuksella (EU) 2017/1938 laadittu toimitusvarmuusjärjestelmä kannusti jäsenvaltioita yhteistyöhön, mutta osa keskeisistä suoritteista jäi saavuttamatta

Ennaltaehkäisy- ja hätäsuunnitelmia koskeva jäsenvaltioiden raportointiprosessi on tehoton ja sen avulla saavutettava lisäarvo jää kyseenalaiseksi

27 Kaasun toimitusvarmuudesta annetussa asetuksessa osoitetaan kaasun siirtoverkonhaltijoiden eurooppalaisen verkoston (Kaasu-ENTSO) tehtäväksi toteuttaa EU:n laajuinen simulaatio kaasun toimitus- ja infrastruktuurihäiriöskenaarioista neljän vuoden välein. Jäsenvaltiot ottavat simulaation tulokset huomioon laatiessaan EU:n kaasun toimitusvarmuusjärjestelmään liittyviä pääasiallisia suoritteita (ks. *kaavio 8*): kansalliset ja yhteiset riskinarvioinnit, joita hyödynnetään ennaltaehkäisy- ja hätäsuunnitelmissa. Yhdessä näiden suoritteiden tarkoituksena on ohjata ja jäsentää kunkin jäsenvaltion toimia ennen toimitusvarmuutta koskevaa kriisiä sekä sen aikana.

Kaavio 8 – Ensimmäinen kaasun toimitusvarmuudesta vuonna 2017 annetun asetuksen mukainen suoritteita koskeva sykli



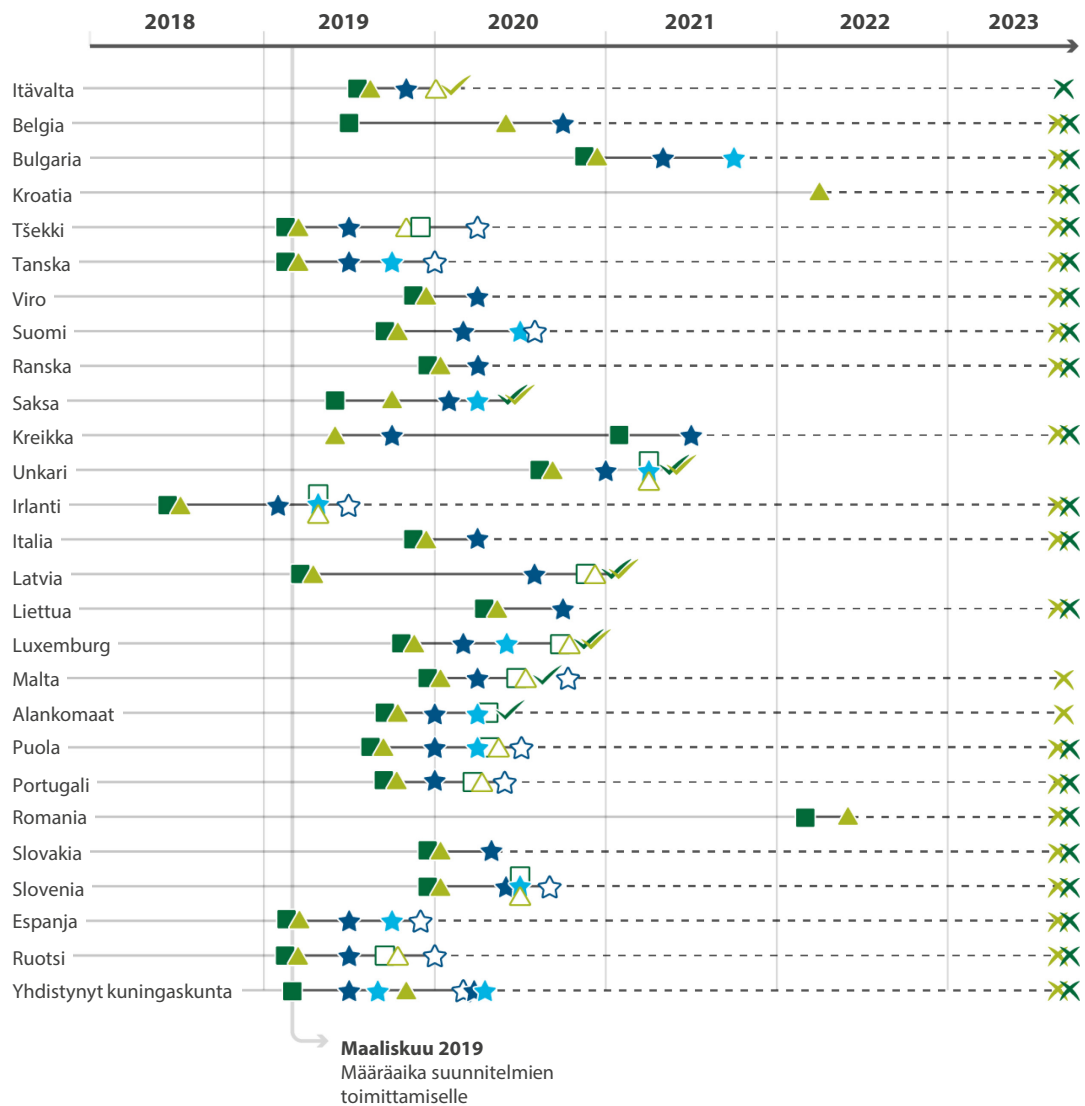
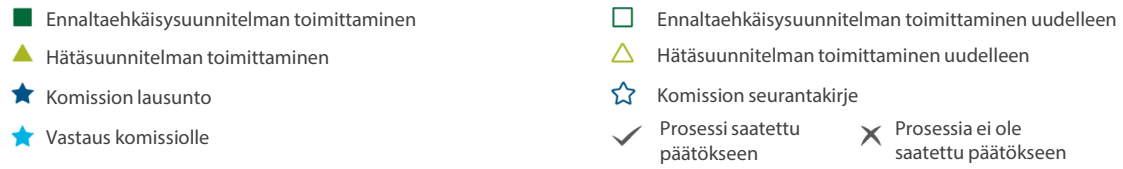
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin asetuksen (EU) 2017/1938 perusteella.

28 Komissio arvioi jäsenvaltioiden ennaltaehkäisy- ja hätäsuunnitelmia kaasun toimitusvarmuudesta annetussa asetuksessa asetettujen vaatimusten perusteella ja antaa kullekin jäsenvaltiolle lausunnon, joka sisältää kyseisiin vaatimuksiin liittyviä erityisiä näkökohtia ja suosituksia. Jäsenvaltioiden on otettava nämä näkökohdat ja suositukset huomioon lopullisissa suunnitelmissaan.

29 Jäsenvaltioiden oli toimitettava suunnitelmansa komissiolle vuonna 2019, ja 25 jäsenvaltiota 28:sta (mukaan lukien Yhdistynyt kuningaskunta) täytti tämän vaatimuksen. Kroatia ja Romania eivät tuolloin toimittaneet lainkaan suunnitelmaa, mikä johti niitä vastaan käynnistettyihin rikkomusmenettelyihin. Kypros puolestaan on vapautettu suunnitelman laadinnasta, koska se ei käytä kaasua. Komissio pyysi muutoksia kultakin suunnitelman toimittaneelta 25 jäsenvaltiolta, koska suunnitelmat eivät olleet täysin kaasun toimitusvarmuudesta annetun asetuksen vaatimusten mukaisia (ks. [kaavio 9](#)). Kuusi jäsenvaltiota ei vastannut komission lausuntoon, eikä komissio jatkanut asiaa koskevaa viestintää näissä tapauksissa. Muut 19 jäsenvaltiota joko vastasivat komission lausuntoon kirjeellä, jossa selitettiin syyt siihen, miksi suunnitelmia ei ollut päivitetty, tai toimittivat päivityksen vähintään yhden suunnitelman osalta. Tämän jälkeen yhtätoista jäsenvaltiota pyydettiin tekemään lisäpäivityksiä, mutta yksikään jäsenvaltio ei tehnyt niin.

30 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yhteensä 18 jäsenvaltiota ei ollut saattanut päätökseen ennaltaehkäisy- eikä hätäsuunnitelmien päivittämisprosessejaan; kaksi jäsenvaltiota ei puolestaan ollut toimittanut tässä yhteydessä lainkaan asiakirjoja (ks. [kaavio 9](#)). Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio julkaisi aiemmat versiot kolmen sellaisen jäsenvaltion suunnitelmista, jotka olivat sittemmin toimittaneet päivitettyt suunnitelmat. Se, että prosessia ei useinkaan saatu päätökseen jäsenvaltioiden ja komission välillä käydyistä lukuisista keskusteluista huolimatta, viittaa siihen, että itse prosessi oli työläs ja tehoton. Tilanne herättää myös kysymyksiä näiden suoritteiden lisäarvosta ja niiden hyödyllisyydestä kaasun toimitusvarmuuden edistämiseksi jäsenvaltioiden ja koko EU:n kannalta.

Kaavio 9 – Ennaltaehkäisy- ja hätäsuunnitelmien ensimmäisen syklin toimittamisen ja komission suunnitelmiin kohdistaman tarkistuksen aikataulu (2019)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission toimittamien asiakirjojen perusteella.

31 Kaasun toimitusvarmuudesta annetussa asetuksessa edellytetään, että suunnitelmien toimittamista ja komission suorittamaa arviointia koskeva sykli toistetaan joka neljäs vuosi. Uudet versiot oli määrä toimittaa maaliskuussa 2023. Suurin osa jäsenvaltioista toimitti ennaltaehkäisy- ja hätäsuunnitelmansa myöhässä. Komissio käynnisti kesäkuussa 2023 kaikkiaan 26 [EU Pilot -menettelyä](#) (rikkomusmenettelyä edeltävät menettelyt) puuttuvien suunnitelmien saamiseksi. Se oli saanut 15. tammikuuta 2024 mennessä 23 ennaltaehkäisy-suunnitelmaa ja 25 hätäsuunnitelmaa.

32 Vaikka vuoden 2023 päivitysprosessi osui samaan aikaan Venäjän Ukrainaa vastaan käymän sodan kanssa, nämä viivästykset herättävät lisäkysymyksiä siitä, miten näiden suoritteiden tavoite voidaan parhaiten saavuttaa ilman tarpeetonta hallinnollista rasitetta. Komissio on myöntänyt tarpeen keskustella jäsenvaltioiden kanssa raportointiprosessin uudistamisesta, jotta siitä tulisi vähemmän työläs ja jotta voidaan varmistaa laadukkaammat tuotokset¹⁷.

Alueelliset riskiryhmät edistävät yhteistyötä, mutta eivät tuota tuloksia odotetulla tavalla

33 Alueellisen yhteistyön rakenne vahvistetaan kaasun toimitusvarmuudesta annetussa asetuksessa, jossa määritellään 13 ”toimitettavan kaasun riskiryhmää” EU:hun suuntautuvien toimituskäytävien mukaan. Jäsenvaltiot tekevät näissä kokoonpanoissa yhteistyötä kehittääkseen yhteiset riskinarvioinnit kaikille asiaankuuluville riskitekijöille (luonnonkatastrofit sekä esim. teknologiset, sosiaaliset tai poliittiset tekijät). Kutakin riskiryhmää johtaa yksi vapaaehtoinen jäsenvaltio. Vuonna 2018 komissio tuki neljää riskiryhmää (Valko-Venäjä, Libya, Balkanin halki kulkeva alue ja Ukraina) mallintamalla erilaisia riskiskenaarioita. Riskiryhmien olemassaolo edistää sinällään alueellista yhteistyötä, joka on kaasun toimitusvarmuudesta annetun asetuksen ohjaava periaate.

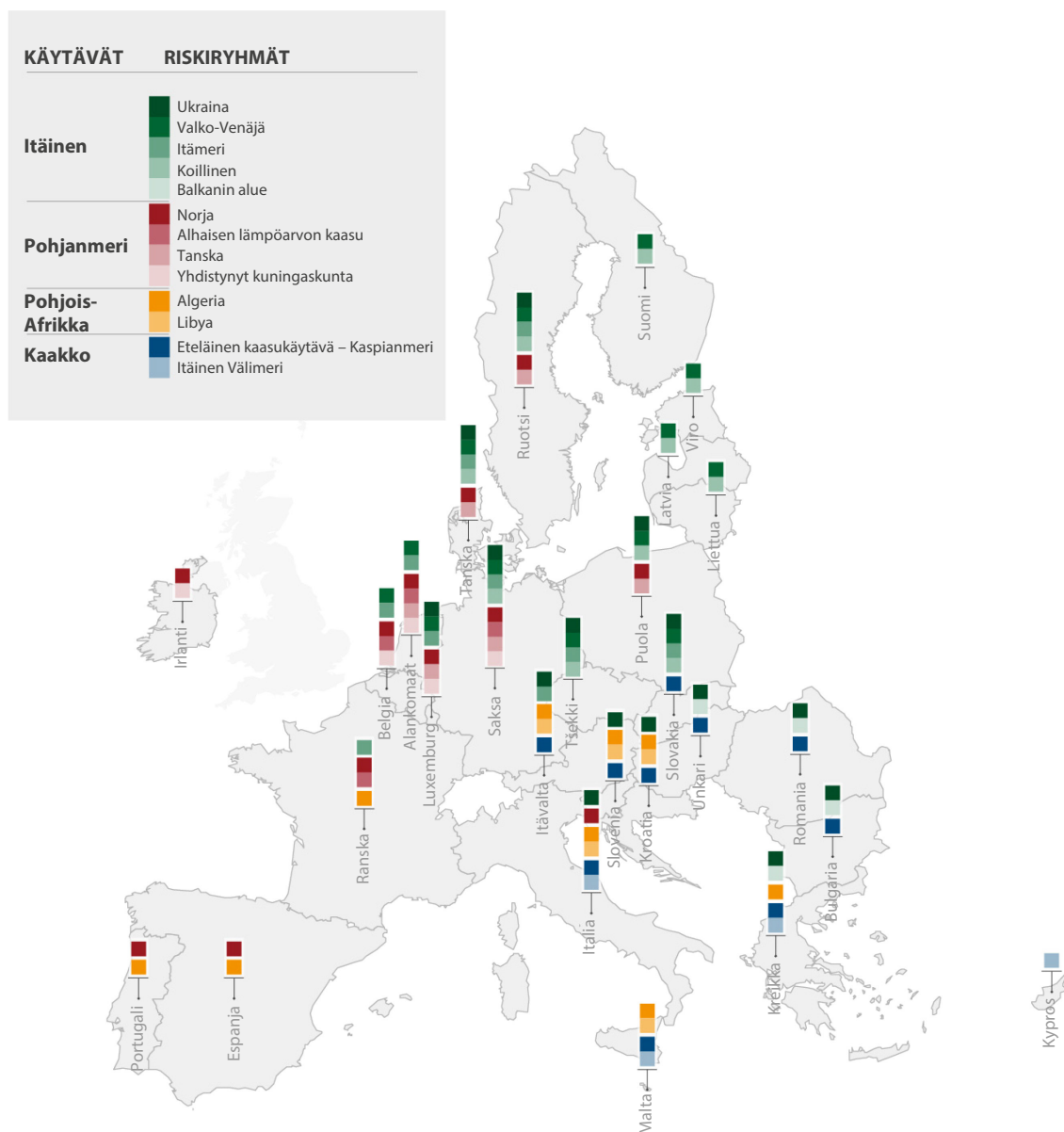
¹⁷ *Commission assessment of the Gas Security of Supply Regulation, SWD(2023) 323.*

34 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että sekä panokset että tuotokset vaihtelivat suuresti 13 riskiryhmän välillä. Useat jäsenvaltiot eivät toimittaneet riskianalyysiin tarvittavia tietoja. Ensimmäiset yhteiset riskinarvioinnit oli määrä tuottaa 1. lokakuuta 2018 mennessä. Vain yksi riskiryhmä toimitti yhteisen riskinarviointinsa ajoissa, kun taas kahta riskiryhmää (eteläinen kaasukäytävä ja itäinen Välimeri) ei ollut perustettu, koska infrastruktuuria ei vielä ollut olemassa. Komissio tuki yhteisten riskinarviointien kehittämistä ja arvioi niitä seuraavien kriteerien perusteella: infrastruktuuristandardi, toimitusstandardi, riskinarviointi ja -analyysi, alueellinen yhteistyö. Tämän arvioinnin perusteella se katsoi, että kaikki yhteiset riskinarvioinnit olivat monessa suhteessa puutteellisia. Tilintarkastustuomioistuin ei saanut evidenssiä siitä, että riskiryhmät olisivat ottaneet huomioon yhteisiä riskinarviointeja koskevan komission arvioinnin.

35 Yhteisten riskinarviointien ja johtavien riskiryhmien kehittäminen edellyttää mittavaa työtä kansallisilta viranomaisilta. Ongelmana on myös se, että useimmat jäsenvaltiot osallistuvat useisiin riskiryhmiin, joskus jopa kuuteen tai kahdeksaan (ks. [kaavio 10](#)). Tämän työn jäsenvaltioilta edellyttämiä hallinnollisia valmiuksia olisi arvioitava myös muiden kaasun toimitusvarmuudesta annettuun asetukseen sisältyvien suoritteiden yhteydessä (ks. kohdat [27–32](#)). Komissio on todennut, että hallinnollisten valmiuksien puute muodostaa haasteen riskiryhmien koordinoinnille ja riskinarviointien toteuttamiselle¹⁸.

¹⁸ Ks. edellinen alaviite.

Kaavio 10 – Alueellisten riskiryhmien kokoonpano



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin asetuksen (EU) 2017/1938 perusteella.

36 Yleisiin riskinarviointeihin liittyvä työjakso toistetaan neljän vuoden välein. Uudet asiakirjat oli määrä toimittaa 1. lokakuuta 2022 mennessä. Kaikki riskiryhmät toimittivat yhteisen riskinarvioinnin vuoden 2023 loppuun mennessä. Arviointi jäi puuttumaan ainoastaan koillisosan (yksikään jäsenvaltio ei ilmoittautunut vapaaehtoiseksi johtamaan ryhmää) ja itäisen Välimeren (ei vielä infrastruktuuria, joka edellyttäisi ryhmän aktivoitua) osalta. Komissio antoi tukea 13 riskiryhmästä yhdeksälle, sillä kaksi ei pyytänyt tukea ja kahdella muulla ei ollut vielä käytössä toimivaa infrastruktuuria. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että päivitetty yhteiset riskinarviointit tosiaankin perustuvat komission ohjaamaan mallinnukseen, jossa keskitytään venäläisen kaasun tuonnin lakkauttamiseen kokonaisuudessaan.

37 Kaasun toimitusvarmuudesta annetussa asetuksessa edellytetään, että ennaltaehkäisy- ja hätäsuunnitelmat sisältävät toimitusvarmuuden alueellista ulottuvuutta koskevia osioita, erityisesti tietoja yhteisistä toimenpiteistä ja yhteistyömekanismeista (ks. kohdat 27–32). Näistä näkökohdista olisi sovittava kussakin riskiryhmässä sen varmistamiseksi, että jäsenvaltioiden kansallisten suunnitelmien alueellisissa luvuissa esitetyt tiedot ovat johdonmukaisia. Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi vuoden 2019 ennaltaehkäisy- ja hätäsuunnitelmat ja havaitsi, että alueellisten lukujen laatu ja sisältö vaihtelivat merkittävästi jäsenvaltioittain ja alueellisten riskiryhmien välillä. Niistä puuttui usein yhden tai useamman riskiryhmän panos.

38 Se, että alueelliset riskiryhmät eivät tuottaneet kansallisiin suunnitelmiin tarvittavia tietoja, herättää kysymyksiä niiden työn tuottamasta lisäarvosta. Komissio on myöntänyt, että erityisesti hätäsuunnitelmista puuttui alueellisesti sovittuja toimenpiteitä alueellisten kriisien ratkaisemiseksi. Yleisemmin arvioituna niistä puuttui myös riittävä alueellinen ulottuvuus¹⁹. Komissio on myös todennut, että ”pitkäaikaiset häiriöt voivat edelleen johtaa jäsenvaltioissa koordinoimattomiin toimiin, jotka saattavat vaarantaa toimitusvarmuuden naapurijäsenvaltioissa”²⁰. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi jäsenvaltioiden suoritteista osoitti, että kuusi jäsenvaltiota sisällytti kaasutoimitusten lopettamisen naapurimaahan mahdollisena vastauksena hätätilanteeseen.

39 Nämä ongelmat yhdessä yksittäisten jäsenvaltioiden suoritteisiin liittyvien ongelmien kanssa herättävät kysymyksiä siitä, miten alueellisten riskiryhmien olisi tulevaisuudessa toimittava (työn jakaminen, riskiskenaarioiden valinta, raportoinnin sisältö ja muoto komission panoksen lisäksi jne.), jotta yhteistyön ja alueellisen painotuksen hyödyt saataisiin otettua paremmin huomioon luomatta liiallista raportointitaakkaa. Tilintarkastustuomioistuimen jäsenvaltioille osoittama kyselytutkimus osoittaa, että useimmat jäsenvaltiot (21 vastaajaa 23:sta) haluaisivat, että toimitusvarmuutta koskevaa raportointijärjestelmää tarkistettaisiin ja yksinkertaistettaisiin ja että samalla painotettaisiin EU:n tasolla käytännön yhteistyötä ja selviytymiskykyä parantavia toimenpiteitä.

¹⁹ Ks. edellinen alaviite.

²⁰ Komission kertomus asetuksen (EU) 2022/1369 toimivuuden uudelleentarkastelusta, COM(2023) 173.

40 Alueellisten riskiryhmien on myös otettava huomioon Venäjältä tapahtuvan kaasuntuonnin nopean asteittaisen lopettamisen vaikutukset. Jotkin itäisten kaasuputkien toimituskäytävistä ovat menettäneet merkityksensä, kun taas nesteytetyn maakaasun tuonti kasvoi 80 miljardista kuutiometristä 120 miljardiin kuutiometriin vuosina 2021–2022²¹. Näiden muuttuneiden olosuhteiden vuoksi kaasuputkien kulkureitteihin perustuvat riskiryhmien nykyiset kokoonpanot ovat joissakin tapauksissa vanhentuneita. Komissio on myöntänyt, että ”nykyinen alueellinen lähestymistapa riskiryhmiin ei vaikuta enää tarkoituksenmukaiselta”²².

Jäsenvaltioiden kahdenväliset yhteisvastuusopimukset ovat useimmissa tapauksissa saavuttamattomissa

41 Yhteisvastuu on EU:n energiapolitiikan keskeinen periaate, kuten todetaan SEUT-sopimuksen 194 ja 222 artiklassa. Asia on toistettu myös kaasun toimitusvarmuutta koskevassa asetuksessa. Asetuksen yhteisvastuumekanismin on tarkoitus olla viime kädessä käyttöön otettava keino. Vakavassa kaasuhätätilanteessa, jossa markkinat eivät toimita riittävästi kaasua vastatakseen jäsenvaltion yhteisvastuulla suojattujen asiakkaiden (kuten kotitalouksien ja keskeisten sosiaalipalvelujen) kysyntään, naapurijäsenvaltioiden olisi pyynnöstä toimitettava kaasua kysynnän tyydyttämiseksi. Asetuksen mukaan naapurijäsenvaltioiden oli määrä sopia kahdenvälisesti yhteisvastuutoimien yksityiskohdista (mukaan lukien tekniset, oikeudelliset ja rahoitusjärjestelyt) joulukuuhun 2018 mennessä.

42 Vaikka virallisen yhteisvastuun käynnistämisen todennäköisyys on vähäinen, jäsenvaltiot ovat olleet haluttomia tekemään tällaisia sopimuksia. Ainuttakaan niistä 40 sopimuksesta, joiden komissio arvioi olevan tarpeen, ei ollut tehty joulukuuhun 2018 mennessä. Koska toukokuussa 2020 ei ollut vielä allekirjoitettu yhtään sopimusta, komissio [käynnisti rikkomusmenettelyn 25:tä jäsenvaltiota vastaan](#) yhteisvastuusäännösten noudattamatta jättämisen vuoksi. Tammikuuhun 2024 mennessä oli tehty kahdeksan sopimusta. Komission mukaan hitaan edistymisen pääasiallisia syitä ovat muun muassa tekninen monimutkaisuus, kansallisten hallintoelinten asiantuntemuksen puute ja vaikeudet päästä sopimukseen oikeudenmukaisesta taloudellisen korvauksen järjestelmästä.

²¹ Infografiikka – [Mistä EU:n kaasu tulee?](#), Euroopan unionin neuvosto (25. helmikuuta 2024).

²² Komission kertomus asetuksen (EU) 2017/1938 soveltamisen uudelleentarkastelusta, [COM\(2023\) 572](#).

43 Neuvoston asetuksella (EU) 2022/2576 otettiin vuodeksi 2023 käyttöön väliaikainen automaattisesti sovellettava yhteisvastuumekanismi, jotta erityisesti energiakriisin yhteydessä voitiin toteuttaa toimia tilanteessa, jossa kahdenvälisen yhteisvastuun toteutuminen ei ollut edistynyt. Toimenpidettä sovellettaisiin kaasuhätätilanteessa sellaisten jäsenvaltioiden välillä, joilla ei ole kahdenvälisiä sopimuksia.

44 Komissio toteutti joulukuussa 2022 yhteisvastuuharjoituksen 11 jäsenvaltion ja Kaasu-ENTSON kanssa testatakseen kaasun toimitusvarmuudesta annetulla asetuksella ja asetuksella (EU) 2022/2576 käyttöön otettua kehystä, jonka avulla voidaan reagoida kaasun toimitusvarmuutta koskeviin hätätilanteisiin. Valitun skenaarion pääpaino oli venäläisen kaasun tuonnin lopettaminen kokonaisuudessaan. Kuvatun menettelyn avulla vahvistettiin, että EU:lla on yleiset valmiudet toimia kaasuhätätilanteessa. Menettelyn myötä nousi kuitenkin esiin myös jatkuvia haasteita ja joukko osa-alueita, jotka vaativat lisätyötä. Niihin lukeutuu esimerkiksi yhteisvastuupyynnön perusteella toimitettavasta kaasusta maksettavan oikeudenmukaisen korvauksen määrittämisen monimutkaisuus, joka ilmenee myös asetuksen (EU) 2022/2567 mukaisen väliaikaisen mekanismin puitteissa. Komissio on todennut yhteisvastuuta koskevan ”koekäytön” keskeisten tulosten perusteella, että oletusarvoisten yhteisvastuusääntöjen soveltamisesta olisi tehtävä pysyvä²³, kun tarkistettu direktiivi 2009/73/EY tulee voimaan.

Yhteistä etua koskevien hankkeiden valinta oli monimutkaista ja hanketulokset ovat epäselviä

45 Yhteistä etua koskevien kaasuhankkeiden valintaprosessissa on kolme päävaihetta.

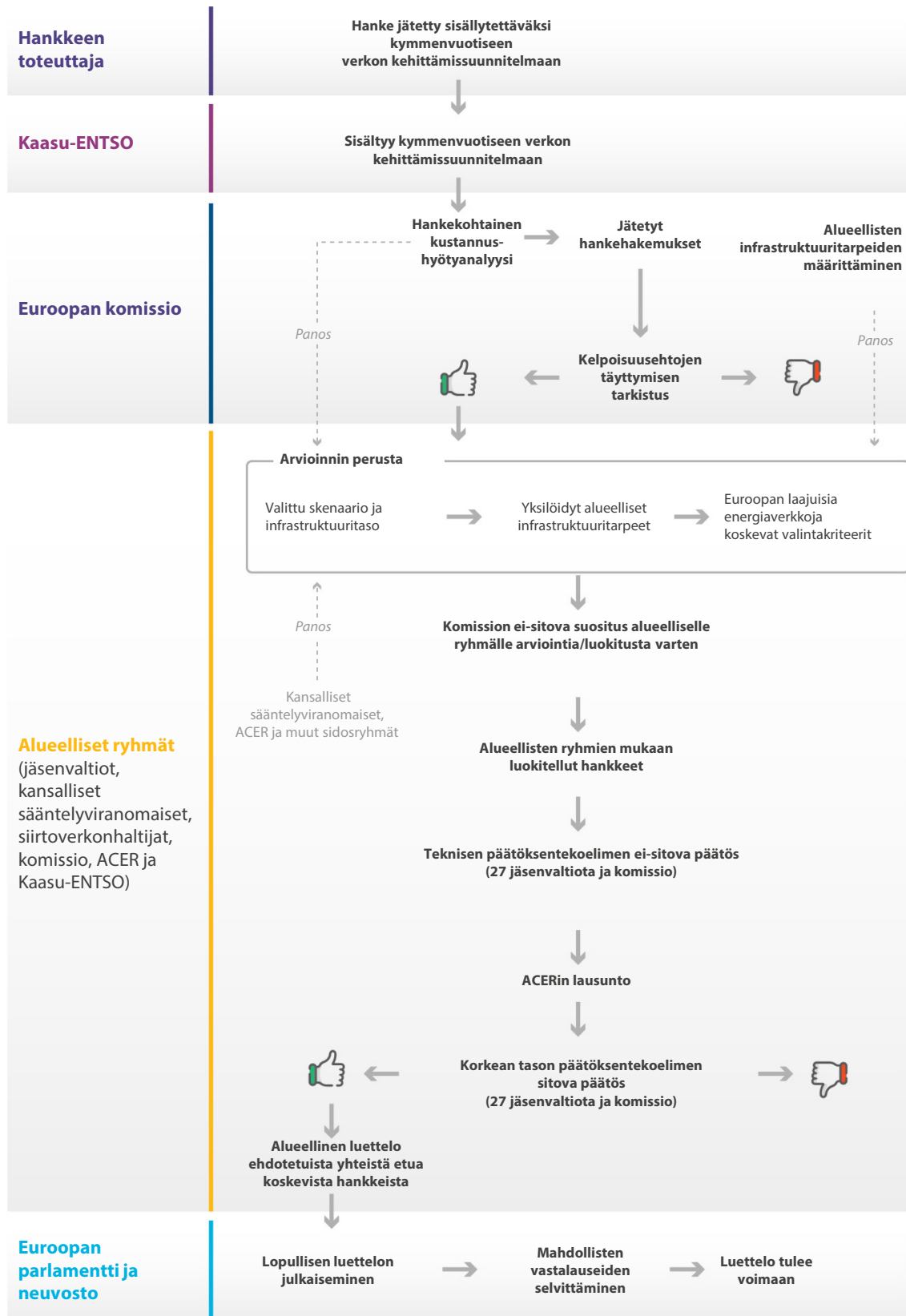
- Ensimmäinen vaihe on kustannus-hyötyanalyysi. Analyysin on oltava myönteinen, ja hankkeiden on myös osoitettava, että niillä on rajat ylittäviä vaikutuksia, jotta niiden toteuttamista voidaan harkita.

²³ COM(2023) 547.

- o Toisessa vaiheessa kartoitetaan alueelliset infrastruktuuritarpeet, mukaan lukien toimitusvarmuutta koskevat tarpeet. Tämä tapahtuu viimeisimmässä Kaasu-ENTSON [kymmenvuotisessa verkon kehittämissuunnitelmassa](#) esitetyn infrastruktuuripuutteiden arvioinnin perusteella ja keskustelemalla jäsenvaltioiden kanssa niiden kulloisistakin kansallisen ja alueellisen tason kaasuinfrastruktuuritarpeista.
- o Kolmannessa vaiheessa komissio arvioi kunkin hankkeen suhteellisia etuja tiettyjen [TEN-E-asetuksessa](#) lueteltujen kriteerien perusteella (esim. markkinoiden yhdentymisen, toimitusvarmuus, kilpailu ja kestävyys). Tässä vaiheessa hankkeille annetaan pisteitä suhteessa jäseneltyihin tarpeisiin.

46 Ehdotetut yhteistä etua koskevat hankkeet asetetaan prosessin perusteella ei-sitovaan paremmuusjärjestykseen, ja komissio tekee tämän perusteella ehdotuksen yhdelle neljästä alueellisesta jäsenvaltioiden muodostamasta ryhmästä (pohjois-lounaisosan, pohjois-kaakkoisosan, eteläisen osan ja Pohjanmeren kaasukäytävät). Tämä toimii perustana myös lopulliselle yhteistä etua koskevien hankkeiden luettelolle, jonka valitsee korkean tason päätöksentekoeelin. Elimeen kuuluvat 27 jäsenvaltiota sekä komissio. Aikaisemmat tulokset tai pisteytykset eivät sido sen päätöksentekoa (ks. [kaavio 11](#)). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kymmentä prosenttia hankkeista, jotka sisältyivät kolmeen viimeisimpään yhteistä etua koskevien hankkeiden luetteluun, ei suositeltu sisällyttäväksi komission ei-sitoviin luetteloihin. Komission suorittama vertaileva analyysi näet osoitti, että nämä hankkeet eivät olleet yhtä hyödyllisiä kuin samalle alueelle tarkoitettut vaihtoehtoiset hankkeet. Kun hanke on luokiteltu yhteistä etua koskevaksi hankkeeksi, sille voidaan hakea EU:n rahoitusta Verkojen Eurooppa -välineestä (ks. kohta [07](#) ja [liite I](#)).

Kaavio 11 – Yhteistä etua koskevien kaasualan hankkeiden valintaprosessi



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

47 Tilintarkastustuomioistuimen jäsenvaltioille kohdistama kyselytutkimus osoitti, että monet niistä (16 vastaajaa 20:stä) tukevat yhteistä etua koskevien hankkeiden valintaprosessia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin tässä prosessissa useita ongelmia, joista saatua oppia voidaan hyödyntää, kun valitaan tulevia yhteistä etua koskevia vetyalan hankkeita.

48 Hankkeiden toteutuksen nopeuttamiseksi jäsenvaltioiden oli määrä asettaa yhteistä etua koskevat hankkeet etusijalle, jotta ne voitaisiin hyväksyä nopeammin kuin muut kaasuinfrastruktuurihankkeet. Euroopan unionin energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston (ACER) suorittama seuranta osoittaa, että 45 prosenttia yhteistä etua koskevista kaasuhankeista ylitti TEN-E-asetuksessa vahvistetun 3,5 vuoden hyväksymisajan²⁴. Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimuksessa kysyttiin, olivatko jäsenvaltiot ottaneet käyttöön säännöksiä ja/tai määräyksiä, joilla varmistetaan lupamenettelyjen nopeuttaminen yhteistä etua koskevien kaasualan hankkeiden yhteydessä. Kymmenen jäsenvaltiota 21:stä vastasi tähän kysymykseen kielteisesti. Yhteistä etua koskevat hankkeet viivästyvät riippumatta siitä, onko jäsenvaltion käytössä nopeutettu lupamenettely. ACERin suorittama yhteistä etua koskevien hankkeiden edistymisen seuranta ei ole tuottanut viitteitä siitä, että lupamenettelyt olisivat pääasiallinen syy viivästyksiin. Tämä viittaa siihen, että nopeutettu lupamenettely ei yksinään riitä varmistamaan, että yhteistä etua koskevat hankkeet toteutetaan nopeammin kuin muut kaasuhankeet.

49 Yhteistä etua koskevien hankkeiden valintaprosessi johtaa yleensä sellaisten yksittäisten hankkeiden valintaan, joista saatava hyöty on suurin. Muita hankkeita ei toteuteta. Tästä periaatteesta poikettiin 20 prosentissa tapauksista (57 hanketta yhteistä etua koskevista hankkeista laadittuihin viiteen luetteloon sisältyneistä 291 hankkeesta). Ensin valittiin tavoite (esim. kaasun alueellisen varastoinnin lisääminen)²⁵ ja kyseisessä tavoitteessa (mahdollisesti) kilpailevien yhteistä etua koskevien hankkeiden klusterit koottiin luetteloksi tavoitteen alle. Tämän jälkeen päätös toteutettavista hankkeista tapahtui markkinoiden mukaisesti. Komissio ei ole esittänyt perusteita sille, miksi joidenkin yhteistä etua koskevien hankkeiden kohdalla sovellettiin klusterilähestymistapaa ja joidenkin ei. Monimutkaisesta valintaprosessista huolimatta klusterilähestymistapa ei johda selkeään lopputulokseen (eli yhteen yhteistä etua koskevaan hankkeeseen). Sen sijaan toteutettavana on useita samaan tavoitteeseen liittyviä yhteistä etua koskevia hankkeita.

²⁴ Consolidated report on the progress of electricity and gas PCIs, ACER (2023), s. 20.

²⁵ Asetus (EU) N:o 347/2013, liite VII.

50 Yhteistä etua koskevista kaasualan hankkeista laadittuihin viiteen luetteloon sisältyi yhteensä 291 hanketta (ks. *kaavio 3*), joilla on ollut tai on myönteinen vaikutus EU:n toimitusvarmuuteen. Tilintarkastustuomioistuimien havaitseminen esimerkiksi, että ne 18 yhteistä etua koskevaa hanketta, jotka saivat rakentamiseen tarkoitettua Verkkojen Eurooppa -välineen rahoitusta (ks. *liite I* ja *liite II*), ovat parantaneet tai tulevat parantamaan jäsenvaltioiden kaasuverkkojen yhteenliittämistä ja monipuolistavat niiden kaasutoimituksia. Eräät muut päätökseen saatetut yhteistä etua koskevat hankkeet eivät saaneet Verkkojen Eurooppa -välineen rahoitusta, mutta niillä on ollut vastaavanlaisia myönteisiä vaikutuksia erityisesti äskettäisen toimitusvarmuutta koskeneen kriisin yhteydessä. Käytännössä yksittäisiä hankkeita on vähemmän kuin 291, sillä jotkin niistä toistuivat eri luetteloissa, joihinkin sisältyneitä rakennustöitä ei koskaan toteutettu ja jotkin hankkeet yhdistettiin uusien hankkeiden muodostamiseksi. Jokaisesta yhteistä etua koskevien hankkeiden valintaprosessista on olemassa selkeä tulos (virallinen yhteisiä hankkeita koskeva luettelo). Komissio ei kuitenkaan pysty esittämään yleiskatsausta kaikkien 291:n yhteistä etua koskevan kaasuhankkeen lopullisista tuloksista. Sen mukaan nykyisessä luettelossa olevista hankkeista ainoastaan 20 kaasuhanketta on yhteistä etua koskevia hankkeita. Yhteistä etua koskeville hankkeille tarkoitettu komission avoimuusfoorumi tarjoaa yleiskatsauksen vain viimeisimpään (viidenteen) luetteloon sisältyvistä hankkeista ja sellaisista aiemmista yhteistä etua koskevista hankkeista, joiden komissio tietää valmistuneen tai joihin liittyvien rakennustöiden se tietää olevan käynnissä. Hanketuloksista annettavat tiedot ovat puutteellisia, joten on vaikea arvioida yhteistä etua koskevien hankkeiden täytöntöönpanoastetta ja lisäarvoa, joka koitui siitä, että kyseessä oli yhteistä etua koskeva hanke.

Hiilidioksidin talteenoton, käytön ja varastoinnin puutteellinen edistyminen saattaa vaarantaa pitkän aikavälin toimitusvarmuuden

51 Kaasunkulutukseen liittyvät hiilidioksidipäästöt ovat yhä tärkeämpi osa toimitusvarmuutta koskevaa EU:n toimintaympäristöä, kun otetaan huomioon EU:n ilmastotavoitteet (erityisesti nollanettopäästöt vuoteen 2050 mennessä). Vaikka kaasun kulutuksen odotetaan vähenevän huomattavasti, EU tarvitsee vielä vuonna 2040 merkittäviä määriä maakaasua energiaintensiivisillä teollisuudenaloilla, joilla on teollisuusprosesseihin liittyviä hiilidioksidipäästöjä²⁶. Maakaasun tarve on merkittävä myös sähköalalla²⁷. Hiilidioksidin talteenoton, käytön ja varastoinnin soveltaminen kuuluu näin ollen IEAn määrittelemän pitkän aikavälin toimitusvarmuuden piiriin

²⁶ Carbon capture, use and storage, Euroopan komissio.

²⁷ The role of natural gas in Europe towards 2050, NTNU (2021).

(ks. kohta [01](#)) erityisesti siten, että se tukee monipuolista, tasapainoista ja ilmastoneutraalia sähköverkkoa²⁸. Komissio on määrittänyt hiilidioksidin talteenoton, käytön ja varastoinnin kriittiseksi strategiseksi nettonollateknologiaksi²⁹.

52 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi aiemmassa tarkastuksessaan, että vuosina 2009–2017 kumpikaan hiilidioksidin talteenottoa, käyttöä ja varastointia tukevista EU:n ohjelmista ei johtanut tämän teknologian käyttöön EU:ssa. Lisäksi havaittiin, että suurista rahoitusmääristä huolimatta yhtäkään suunnitelluista kaupallisista hankkeista ei ollut saatu päätökseen eikä niitä ollut toiminnassa³⁰. Tähän mennessä EU:ssa on käynnissä neljä kaupallista hiilidioksidin talteenottoa, käyttöä ja varastointia koskevaa hanketta, joiden avulla voidaan ottaa vuosittain talteen jopa 1,5 miljoonaa tonnia hiilidioksidia³¹. Komissio on ehdottanut hiilidioksidin vuotuiseksi varastointikapasiteetiksi 50:tä miljoonaa tonnia vuoteen 2030 mennessä; tavoite ei kuitenkaan koske hiilidioksidin käyttöä. Arvioiden mukaan vuoteen 2050 mennessä hiilidioksidin talteenoton, käytön ja varastoinnin avulla on otettava vuosittain talteen jopa 450 miljoonaa tonnia hiilidioksidia, jotta EU:n ilmastotavoitteet kyetään saavuttamaan³². Vertailun vuoksi voidaan todeta, että energiankäytöstä aiheutuvat hiilidioksidipäästöt olivat EU:ssa lähes 2 400 miljoonaa tonnia vuonna 2022³³. Se, että hiilidioksidin talteenotossa, käytössä ja varastoinnissa ei ole edistytty tältä osin, voi vaarantaa EU:n kaasun toimitusvarmuuden pitkällä aikavälillä. Komissio julkaisi helmikuussa 2024 [hiilidioksidin talteenottoa, käyttöä ja varastointia koskevan strategian](#).

²⁸ [A new era for CCUS](#), IEA (22. helmikuuta 2024).

²⁹ Ehdotus asetukseksi: nettonollateollisuutta koskeva säädös, [COM\(2023\) 161](#).

³⁰ [Erityiskertomus 24/2018](#).

³¹ [CCUS project explorer](#), IEA.

³² [SWD\(2024\) 63 final](#), *Impact Assessment report*, osa 1.

³³ [CO2 emissions from EU territorial energy use](#), Eurostat.

EU:n kriisitoimet lähettivät markkinoille vahvoja signaaleja, mutta toimenpiteiden tavoitteiden saavuttamista ei useinkaan voida osoittaa

53 Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen aiheuttama kriisi yhdistettynä menettelyyn, jossa neuvoston mukaan [Venäjän käyttää kaasutoimituksia aseena](#), ovat koetelleet EU:n kykyä selviytyä äkillisestä muutoksesta tarjonnan ja kysynnän tasapainossa. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, varmistivatko EU:n kriisin johdosta toteuttamat toimenpiteet toimitusvarmuuden (ks. [kaavio 5](#)).

Tilintarkastustuomioistuin olettaa, että

- o kaasun kysyntää saatiin vähennettyä 15 prosentilla EU:n toimien tuella
- o kaasun varastointivelvoitetta koskeva toimenpide toteutettiin ja se tuotti lisää varmuutta
- o hintakaton olisi tarjottava vaikuttava enimmäishinta kaasukaupalle EU:ssa
- o komissio kykenee osoittamaan, että AggregateEU täyttää sille asetetut tavoitteet
- o komissio pystyy koordinoimaan EU:n toimia ja neuvotteluja kaasua tuottavien kolmansien maiden kanssa toimitusvarmuuden parantamista silmällä pitäen.

Kaasunkysyntää onnistuttiin vähentämään 15 prosentilla jäsenvaltioiden toimien sekä korkeiden hintojen ja lämpimän talven ansiosta

54 Komissio arvioi heinäkuussa 2022, että venäläisen kaasun tuonnin lakkauttaminen kokonaisuudessaan voisi johtaa 30 miljardin kuutiometrin vajeeseen EU:n toimituksissa ja varastojen ehtymiseen talven 2022–2023 loppuun mennessä, vaikka nesteytetyn maakaasun tuontimäärät olisivat suuria³⁴. Tämä ongelma pyrittiin ennaltaehkäisemään ottamalla neuvoston asetuksella (EU) 2022/1369 käyttöön vapaaehtoinen, vähintään 15 prosentin suuruinen (45 miljardin kuutiometrin) kysynnän vähentäminen. Toimenpiteen määritettiin aluksi ulottuvan elokuusta 2022 maaliskuuhun 2023 ja sitä jatkettiin myöhemmin maaliskuuhun 2024.

³⁴ Komission tiedonanto *Kaasua säästään talven varalle*, COM(2022) 360.

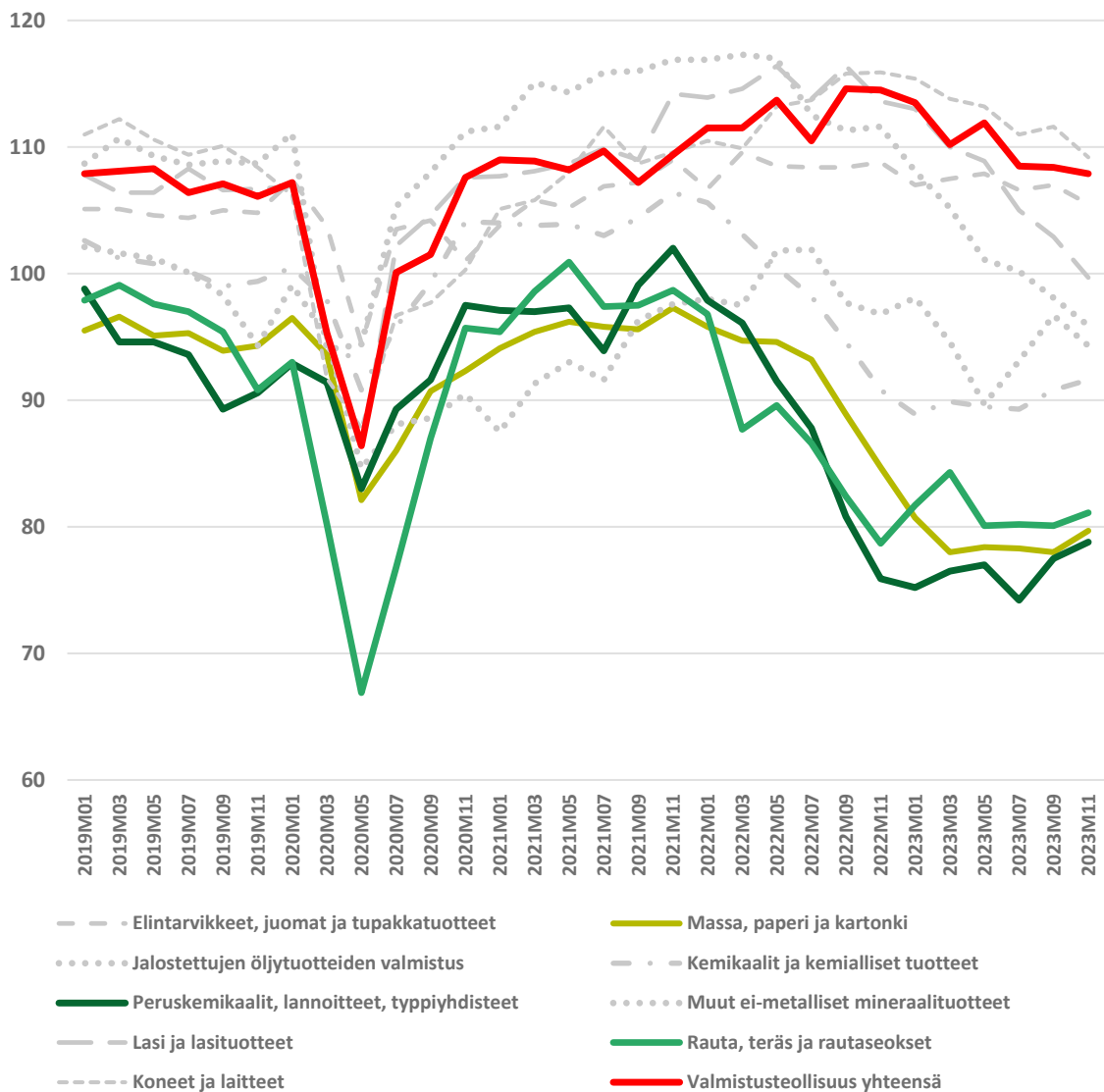
55 Kaasun kulutus EU:ssa oli korkeiden hintojen vuoksi jo vähentynyt 10,4 prosenttia, kun 15 prosentin tavoite hyväksyttiin vuoden 2022 elokuussa³⁵. Asetuksessa (EU) 2022/1369 asetettu tavoite antoi selkeän signaalin markkinoille ja vahvisti samalla toimintakehyksen. Kaikkiaan 17 jäsenvaltion vuonna 2023 toimittamien päivitettyjen kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien mukaan kysynnän vähentämiseen tähtäävissä lyhyen aikavälin toimissa keskityttiin kahteen pääalaan: kaasun/sähkön säästämistä koskeviin tiedotuskampanjoihin sekä lämmityksen ja jäähdytyksen vähentämistoimenpiteisiin. Tavoite ylitettiin elokuun 2022 ja maaliskuun 2023 välisenä aikana, jolloin kaasunkulutus väheni EU:ssa kaikkiaan 18 prosenttia. Komissio arvioi, että 50 prosenttia tästä vähennyksestä johtui kotitalouksista, 43 prosenttia teollisuudesta ja seitsemän prosenttia sähköntuotantoalasta³⁶.

56 Vaikka jäsenvaltioiden toteuttamat toimenpiteet ovat osaltaan vähentäneet kysyntää, on vaikea arvioida varmasti näiden toimenpiteiden suhteellista vaikutusta verrattuna muihin tekijöihin, joihin jäsenvaltiot eivät voi vaikuttaa. Esimerkiksi kotitaloudet ja yritykset reagoivat sekä korkeampiin hintoihin että tiedotuskampanjoihin kaasun säästämiseksi. Komissio arvioi, että kuudesosa talven 2022–2023 kysynnän vähenemisestä johtui lämpimästä talvesta, joka johti lämmitykseen käytettävän kaasun kysynnän vähenemiseen. Vastaavasti teollisuuden kysynnän 18 prosentin lasku vuonna 2022 johtui useista tekijöistä, kuten polttoaineen vaihtamisesta, energiatehokkuustoimenpiteistä ja kysynnän häviämisestä (kaasun korkeat hinnat johtivat tuotannon lopettamiseen). Kysynnän väheneminen näyttää olleen voimakkainta energiantensiivisillä teollisuudenaloilla (esim. rauta ja teräs, peruskemikaalit sekä sellu ja paperi), joilla tuotanto on edelleen kriisiä edeltäneen tason alapuolella (ks. [kaavio 12](#)).

³⁵ EU gas consumption decreased by 17.7 %, Eurostat (19. huhtikuuta 2023).

³⁶ SWD(2023) 63.

Kaavio 12 – Tuotannon kuukausittainen volyymi, valmistusteollisuus EU:ssa tammikuusta 2019 marraskuuhun 2023 (2015 = 100)



Lähde: Anouk Honorén laatima kaavio (Oxford Institute for Energy Studies), Eurostatin tietojen perusteella.

EU:n laajuinen kaasuvarastojen täyttövelvoite saavutettiin aiemman käytännön mukaisesti ja lisäten varmuutta

57 Kaasuvarastot kattavat 25–30 prosenttia EU:ssa talvikuukausina kulutetusta kaasusta. Varastoilla on tärkeä rooli Euroopan kaasujärjestelmän tasapainottamisessa, sillä ne kattavat kysyntähuiput talvella. Ennen kriisiä Gazprom hallitsi noin kymmentä prosenttia EU:n maanalaisista kaasuvarastoista³⁷. Vuonna 2021 nämä varastot täytettiin huomattavasti alhaisemmalle tasolle kuin aiempina vuosina ja muihin EU:n varastointipaikkoihin verrattuna. Osasyynä tähän oli se, että [Venäjä käytti kaasutoimituksia aseena](#). ACER on raportoinut, että tammikuussa 2022 suurin osa kansallisista kaasualan sääntelyviranomaisista ei raportoinut, että kaasun tuolloinen varastointitaso olisi muodostanut suuren huolenaiheen³⁸.

58 EU hyväksyi kesäkuussa 2022 kaasuvarastojen täyttövelvoitteen. Kaikkien EU:n maanalaisten varastojen oli määrä olla 80 prosentin täyttötasolla 1. marraskuuta 2022 mennessä ja sen jälkeen 90 prosentin täyttötasolla kunkin vuoden marraskuun 1. päivään mennessä vuoteen 2025 saakka. Lisäksi helmi-, touko-, kesä- ja syyskuulle asetettiin välivaiheen täyttötasot. Kaikki nämä tavoitteet on tähän mennessä saavutettu ja jopa ylitetty (99 prosenttia varastoista täytetty marraskuussa 2023). Tämä antaa signaalin siitä, että EU varmistaa riittävät kaasuvarannot keskimääräiselle talvella, ja poistaa riskin siitä, että kaasuvarastojen manipulointi toistuu.

59 Vaikka tämä toimenpide luo varmuutta, se ei muodosta merkittävää poikkeamaa aiemmasta käytännöstä. Täyttöaste vastaa keskimääräistä täyttöastetta EU:ssa ennen kriisiä (ks. [kaavio 13](#)). Keskimääräinen EU:n laajuinen varastojen täyttötaso 1. marraskuuta vuosina 2016–2020 oli 91,5 prosenttia³⁹. Yhdellätoista jäsenvaltiolla, joiden yhteenlaskettu osuus EU:n kaasunkulutuksesta oli 56 prosenttia, oli kansalliset varastointivelvoitteet ennen kriisiä, ja neljällä jäsenvaltiolla oli strategia kaasuvarastoja⁴⁰.

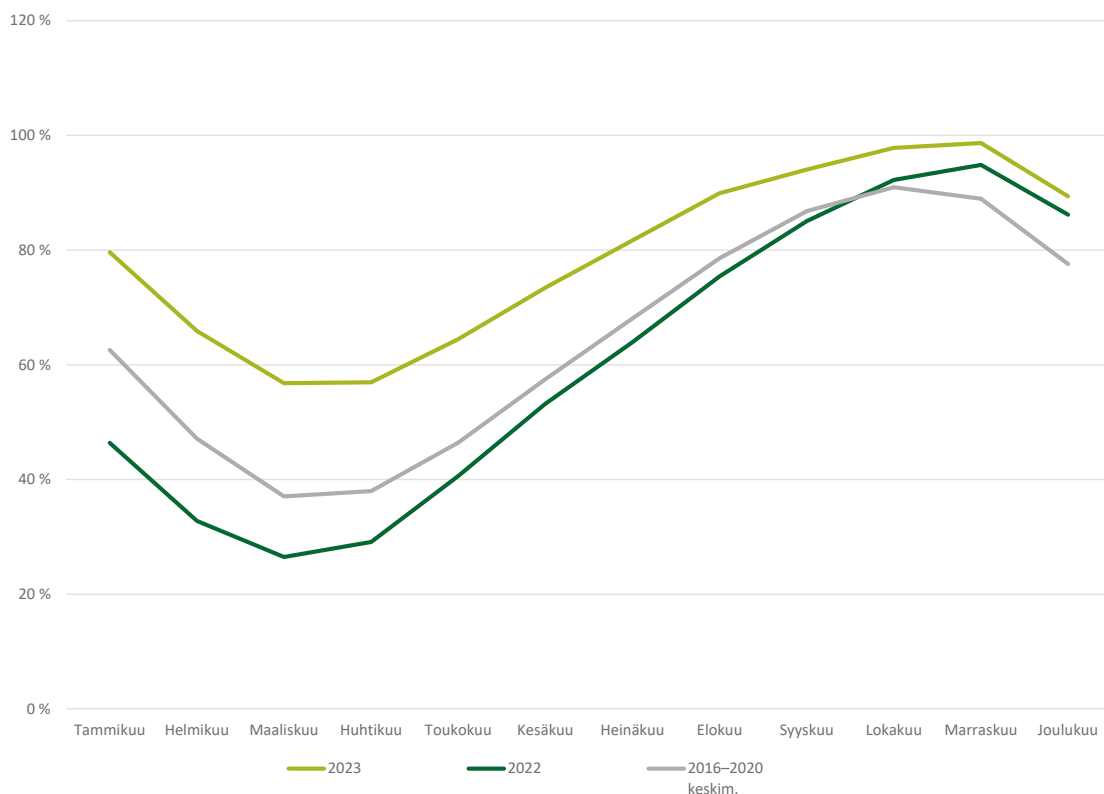
³⁷ Komission kertomus tietyistä kaasuvarastoja koskevista näkökohdista, [COM\(2023\) 182](#).

³⁸ [Report on Gas Storage Regulation and Indicators](#), ACER (2022).

³⁹ [Aggregated Gas Storage Inventory \(Data overview/Historical data\)](#), Gas Infrastructure Europe (GIE).

⁴⁰ [Report on Gas Storage Regulation and Indicators](#), ACER (2022).

Kaavio 13 – Keskimääräiset varastojen täyttötasot EU:ssa



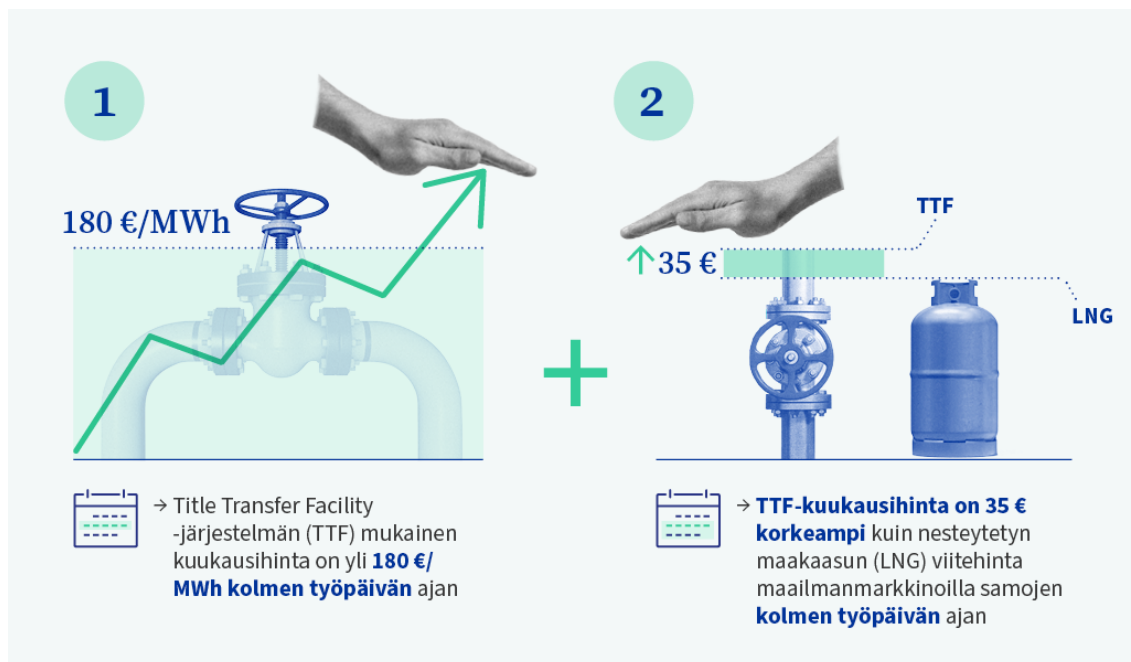
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin GIE:n tietojen perusteella.

Kaasun hintakaton mahdolliseen aktivointiin liittyy riskejä

60 Markkinakorjausmekanismiin, joka tunnetaan yleisesti kaasun hintakattona, tarkoituksena on korjata se, mitä komissio pitää markkinoiden toimintahäiriöinä, kuten kaasun hintojen nousua elokuussa 2022. Mekanismi otetaan käyttöön, kun Alankomaiden Title Transfer Facility -järjestelmässä (TTF) kaupankäynnin kohteena olevien kaasun kuukausifutuurien hinta on yli 180 euroa megawattitunnilta ja 35 euroa megawattitunnilta korkeampi kuin nesteytetyn maakaasun maailmanlaajuinen viitehintaa (ks. [kaavio 14](#)). Tämä tarkoittaa, että EU:ssa ei olisi mahdollista ostaa ja myydä yleisimmin kaupattuja kaasufutuuureja tietyinä ajanjaksona asetuksessa 2022/2578 määritettyä hintakattoa korkeammalla hinnalla. Yläraja on voimassa 31. joulukuuta 2025 saakka. Komissio väittää, että ylärajan olemassaolo [rajoitti hintoja EU:n kaasumarkkinoilla](#)⁴¹ energiakriisin aikana. Ylärajan vaikuttavuutta ei kuitenkaan ole mahdollista arvioida, sillä sitä ei ole tähän mennessä sovellettu. Joitakin sen mahdolliseen aktivointiin liittyviä riskejä on tosin yksilöity.

⁴¹ COM(2023) 650 final.

Kaavio 14 – Kaasun hintakaton soveltamisen edellytykset



Lähde: Euroopan unionin neuvosto.

61 Hintakattoa sovelletaan kaikkiin sopimuksiin, jotka tehdään EU:n kaasun kauppapaikoilla yhden kuukauden – yhden vuoden päästä toteutuvista tulevista kaasuntoimituksista. Hintakattoa ei sovelleta muuntotyypisiin sopimuksiin eikä EU:n ulkopuolella tehtyihin sopimuksiin. Ainakin yksi maailmanlaajuinen pörssi on järjestänyt kaasukaupan siirtymisen Alankomaista Yhdistyneen kuningaskunnan kauppapaikkaan ilman lisäkustannuksia, jos hintakatto otettaisiin käyttöön. Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen pitää todennäköisenä, että kaasukauppa siirtyisi EU:n ulkopuolelle, kun hinnat alkaisivat lähestyä hintakattoa⁴². Se on varoittanut, että jos näin tapahtuu, tilanne **voi mahdollisesti vaikuttaa markkinoiden asianmukaiseen toimintaan ja viime kädessä rahoitusvakauteen**. Komissiolla on valtuudet keskeyttää hintakaton soveltaminen sellaisen merkittävän kaasupulan skenaariossa, joka aiheuttaisi hintapiikin.

⁴² Effects assessment of the impact of the market correction mechanism on financial markets, ESMA (2023).

AggregateEU-mekanismi on herättänyt kiinnostusta markkinoilla, mutta sen eduista ei ole saatavilla riittävästi tietoa

62 Komissio perusti huhtikuussa 2022 EU:n [energianhankintafoorumin](#) kaasun yhteishankintaa varten. Tämä johti huhtikuussa 2023 käynnistettyyn AggregateEU-mekanismiin, jonka kesto ulottui alun perin joulukuuhun 2023. Komission mukaan AggregateEU-mekanismiin tavoitteena on tarjota vaihtoehtoinen kaasun ostojen ja myyntikanava, myös yhteisostojen kautta, sekä kysynnän yhdistämispalvelu ja uusia yhteistyömuotoja. Muita odotettuja keskeisiä hyötyjä ovat avoimuuden lisääntyminen, sisämaavaltioiden pienempien yritysten tukeminen (nesteytetyn maakaasun hankintojen osalta) ja erilaisten yhteistyömuotojen, kuten keskitetyn ostojen tekijän kautta tapahtuvien yhteisostojen, helpottuminen⁴³. Verkkoalustan käytön varmistamiseksi EU:n kaasuverkkoon liitettyjen 24 jäsenvaltion (Irlanti, Malta ja Kypros on vapautettu verosta) oli varmistettava, että niiden lainkäyttövallan piiriin kuuluvien toimijoiden taholta tuleva kysyntä vastasi vuoden 2023 loppuun mennessä 15:tä prosenttia jäsenvaltion varastojen täyttötavoitteesta⁴⁴.

63 Käytännössä AggregateEU on verkkoalusta, joka ryhmittelee EU:hun tai [energiayhteisöön](#) sijoittautuneiden toimijoiden (teollisuus, kauppiat jne.) kaasun kysynnän niiden jäsenvaltioiden mukaan, joihin ne haluaisivat kaasua toimitettavan, ja pyytää toimittajia tekemään kysynnän perusteella tarjouksia. Kysyntä ja tarjonta sovitetaan yhteen määräsuhteen mukaan ja asetetaan suuruusjärjestykseen hinnan perusteella (jolloin kaikilla ostajilla on yhtäläiset mahdollisuudet hankkia kaasua toimituspisteestään alhaisimpaan hintaan). Komission osallistuminen päättyy tässä vaiheessa. Ostajat ja myyjät neuvottelevat alustan ulkopuolella, eivätkä siellä tarjotut hinnat sido niitä.

64 AggregateEU näyttää saavuttavan pienempien yritysten tukemista koskevan tavoitteensa, sillä kaksi kolmasosaa yrityksistä, jotka haluavat ostaa kaasua alustalta, on komission pieniksi toimijoiksi luokittelemia (yhdessä jäsenvaltiossa toimivat yritykset tai paikalliset kaasun vähittäismyyjät).

65 AggregateEU tarjoaa suunnitellun mukaisesti vaihtoehtoisen kanavan kaasun ostamiseen ja myyntiin. Vuonna 2023 alustalla toteutettiin neljä yhteistyökumppaneiden hakukierrosta. Niihin osallistui 180 toimijaa, joiden esittämä kaasun kysyntä oli 54 miljardia kuutiometriä. Kysynnän kohteena olevat volyymit vastaavat 50:tä prosenttia EU:n kaasun varastointikapasiteetista, mikä on paljon

⁴³ [AggregateEU – questions and answers](#), Euroopan komissio.

⁴⁴ [Neuvoston asetus \(EU\) 2022/2576](#).

enemmän kuin lainsäädännössä edellytetty pakollinen 15 prosenttia EU:n kaasuvaramarkkinoista. Tämä viittaa siihen, että AggregateEU on herättänyt todellista kiinnostusta kaasualan toimijoiden keskuudessa. Tilintarkastustuomioistuimien ei kuitenkaan kyennyt määrittämään AggregateEU:n lisäarvoa kaasun kauppapaikoilla eikä myöskään sitä, mihin markkinoiden toimintapuutteeseen AggregateEU:n avulla puututaan. EU:n kaasumarkkinoilla kriisin seurauksena ilmenneet hintaerot olivat näet jo merkittävästi vähentyneet, kun AggregateEU perustettiin⁴⁵.

66 Sen arvioiminen, missä määrin muut hyödyt, joita komissio ilmoittaa AggregateEU:n tuovan (ks. kohta 62), ovat toteutuneet, edellyttää tehdyistä sopimuksista sellaisia tietoja, joita ei ole saatavilla. Komissiolla ei ole oikeutta tutustua alustalla tehtyjen tarjousten perusteella toteutuneisiin sopimuksiin. Se ei voi tietää, olivatko ne kahdenvälisiä vai tehtiinkö ne yhteisostokonsortioiden kautta, tai olivatko maksetut hinnat alhaisempia kuin EU:n pääasiallisissa kaasun kauppapaikoissa tarjotut hinnat. Komissio on tietoinen tästä ja totesi, että järjestelmä tuottaisi täyden hyödyn vain, jos ”komissio ja jäsenvaltiot varmistavat, että suunnitellut ja tehdyt kaasustot ovat unionin laajuudelta EU:n energianhankintafoorumin kannalta läpinäkyviä, jotta voidaan arvioida, saavutetaanko toimitusvarmuutta ja energia-alan yhteisvastausta koskevat tavoitteet”⁴⁶.

Kansainvälinen yhteydenpito tuotti vahvoja viestejä, mutta vain vähän liikkumavaraa komission ilmoittamien tavoitteiden saavuttamiseksi

67 Sen lisäksi, että EU:n energianhankintafoorumi tukee kaasun yhteisostoja, se pyrkii koordinoimaan EU:n toimia ja neuvotteluja tuotantoketjun alkupään ulkopuolisten toimittajien kanssa, jotta estetään EU-maita kilpailemasta keskenään, samalla kun hyödynnetään EU:n poliittista ja taloudellista painoarvoa, jotta kaikki EU:n kuluttajat voisivat toimia paremmissa olosuhteissa⁴⁷. Tämän saavuttamiseksi komissio on käynnistänyt joukon kaasuntuottajamaita koskevia tiedotusaloitteita. Sillä on myös oikeus arvioida jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden hallitustenvälisiä energiasopimuksia. Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi molemmissa tapauksissa, että

⁴⁵ [Market monitoring report on key developments in EU gas wholesale markets](#), ACER (kesäkuu 2023).

⁴⁶ Komission tiedonanto, *EU:n toimet energiahädässä – varautuminen, hankinnat ja suojaus toimenpiteet*, COM(2022) 553 final.

⁴⁷ [EU:n energianhankintafoorumi](#), Euroopan komissio (21. syyskuuta 2023).

komissiolla ei ole välineitä ja oikeudellista toimivaltaa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

68 Vastauksena kriisiin komissio käynnisti tiedotustoimia, jotka perustuivat sen lukuisiin pitkäaikaisiin kahdenvälisiin yhteyksiin kaasua tuottavien EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Tiedotustoimien tarkoituksena oli välittää vahva viesti siitä, että EU ryhtyisi toimiin kaasutoimitusten monipuolistamiseksi, mikä lisääisi toimitusvarmuutta. Se allekirjoitti ei-sitovat yhteiset julkilausumat Yhdysvaltojen, Norjan ja Kanadan kanssa sekä yhteisymmärryspöytäkirjat Egyptin, Israelin ja Azerbaidžanin kanssa. Kun otetaan huomioon näiden asiakirjojen luonne ja komission rajallinen toimivalta kansainvälisissä asioissa, voidaan todeta, että julkilausumien avulla on kuitenkin komission toimista huolimatta hyvin vähän mahdollisuuksia tuottaa konkreettisia suoritteita, jotka parantavat kaasun toimitusvarmuutta EU:ssa. Joidenkin näissä asiakirjoissa esitettyjen toimien kohdalla ei kyetty saavuttamaan odotettuja tuloksia. Tällaisia ovat esimerkiksi aikomus kehittää yhdessä Norjan kanssa välineitä energiamarkkinoiden vakauttamiseksi tai perustaa nesteytettyä maakaasua käsittelevä EU:n ja Kanadan välinen työryhmä.

69 Jäsenvaltiot ottavat kahdenvälisesti yhteyttä EU:n ulkopuolisiin kaasua tuottaviin maihin. Tietyissä tapauksissa, jotka on määritelty neuvoston [päätöksessä 2017/684](#), jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kaikista energia-alan hallitustenvälisistä sopimuksista. Päätöksellä otettiin käyttöön vaatimus, jonka mukaan kaasua ja öljyä koskevista hallitustenvälisistä sopimuksista on tehtävä komission ennakoarviointi (ennen allekirjoittamista) sen varmistamiseksi, että tällaiset sopimukset ovat EU:n lainsäädännön mukaisia. Erään energia-alan hallitustenvälisiä sopimuksia seuraavan laitoksen mukaan [jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden välillä on tehty hyvin monia erilaisia sopimuksia](#) kriisin alkamisen jälkeen. Yhtäkään niistä ei ole ilmoitettu komissiolle. Koska nämä sopimukset eivät ole julkisia, komission on vaikea tietää, minkä tyyppisiä sopimuksia jäsenvaltiot tekevät EU:n ulkopuolisten maiden kanssa ja olisiko näistä sopimuksista ilmoitettava niille päätöksessä 2017/684 määriteltyinä hallitustenvälisinä sopimuksina.

Johtopäätökset ja suositukset

70 Tilintarkastustuomioistuimen yleinen havainto on, että vaikka EU:n toimintakehyksen avulla puututtiin kaikkiin maakaasun toimitusvarmuuteen liittyviin näkökohtiin (vaikkakin epätasaisesti), kriisitoimille asetettujen tavoitteiden saavuttamista ei useinkaan voida osoittaa. Toimitusvarmuutta koskeva EU:n järjestelmä kannusti jäsenvaltioita yhteistyöhön, mutta osa sen keskeisistä suoritteista on jäänyt saavuttamatta, ja EU kehittää edelleen kohtuuhintaisuutta koskevaa kehystä. EU hyväksyi joukon lyhyen aikavälin toimenpiteitä vastauksena siihen, että Venäjä käyttää kaasutoimituksia aseena. EU lähetti näin markkinoille vahvoja signaaleja siitä, että jäsenvaltiot tekisivät yhteistyötä tämän haasteen ratkaisemiseksi. EU:n toimenpiteiden hyödyt eivät kuitenkaan aina ole olleet selkeitä, ja EU:lla on edessään uusi toimitusvarmuusympäristö, jossa riippuvuus nesteytetystä maakaasusta on lisääntynyt ja kaasun kulutus on irrotettava hiilestä.

71 Tietyt EU:n toimintapolitiikat ja toimenpiteet ovat vaikuttaneet myönteisesti EU:n kaasun toimitusvarmuuteen, erityisesti edellyttämällä tai rahoittamalla jäsenvaltioiden kaasuverkkoja yhdistävää infrastruktuuria, mahdollistamalla kaksisuuntaiset kaasuvirrat (erityisesti lännestä itään, mutta myös idästä länteen) ja tukemalla kaasutoimitusten monipuolistamista. EU:n kaasun toimitusvarmuuspolitiikka on ollut paljon selkeämpi saatavuutta kuin kohtuuhintaisuutta koskevien tavoitteiden osalta. Kriisi on pakottanut EU:n painottamaan enemmän kohtuuhintaisuutta kaasun toimitusvarmuuskehyksessään, ja jäsenvaltiot ovat myös ryhtyneet erilaisiin toimiin tämän ongelman ratkaisemiseksi. EU kehittää parhaillaan kaasun kohtuuhintaisuutta koskevaa toimintapoliittista kehystä. Kehyksessä ei kuitenkaan vielä käsitellä riittävästi sitä, että EU:n on nimenomaisesti tarkasteltava ja analysoitava kohtuuhintaisuuteen vaikuttavia tekijöitä ja haasteita (ks. kohdat [19–26](#)).

Suositus 1 – Saatetaan valmiiksi kaasun kohtuuhintaisuutta koskeva EU:n toimintakehys

Komission olisi otettavan kaasun toimitusvarmuuden yhteydessä paremmin huomioon kohtuuhintaisuutta koskeva ulottuvuus

- a) varmistamalla, että relevanttien EU:n keskeisten suoritteiden kohtuuhintaisuutta arvioidaan EU:n tasolla
- b) tutkimalla, onko kaasun toimitusvarmuudesta annetun asetuksen tarkistamisen yhteydessä mahdollista sisällyttää asetukseen sen arviointi, miten kohtuuhintaisuusriski on otettu huomioon asetuksen mukaisissa kansallisissa riskinarvioinneissa
- c) arvioimalla, voidaanko jäsenvaltioiden raportointivaatimuksia päivittää siten, että raportointi kattaisi energiaköyhyyden lisäksi myös kohtuuhintaisuutta koskevat tiedot esimerkiksi kansallisissa energia- ja ilmastosuunnitelmissa.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2025

72 Jäsenvaltioille ja jäsenvaltioiden muodostamille alueellisille ryhmittymille tarkoitettu kaasun toimitusvarmuutta koskeva EU:n raportointikehys tarjoaa perustan useiden riskien järjestelmälliselle arvioinnille, ennaltaehkäiseville toimenpiteille riskien välttämiseksi ja hätätoimille, jos riskit toteutuvat. Kahdeksantoista jäsenvaltiota ei kuitenkaan saanut valmiiksi ennaltaehkäisy- ja hätäsuunnitelmia koskevaa raportointiprosessia, eikä kaksi jäsenvaltiota toimittanut lainkaan raportteja vuoden 2019 raportointikierroksella. Tämä viittaa siihen, että prosessi ei ollut tehokas ja että sen lisäarvo oli kyseenalainen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vaikka alueelliset riskiryhmät edistävät yhteistyötä, ne eivät tuota tuloksia odotetulla tavalla esimerkiksi ryhmien välisten päällekkäisyyksien vuoksi. Tietyt riskiryhmät menettivät merkityksensä, kun venäläisen kaasun tuonnin katkaisemisen seurauksena saatiin käyttöön uusia kaasuvirtoja. Tämä osoittaa, että vaikka toimitusvarmuutta koskeva raportointikehys kannustaa jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön, lisäarvo ja tehokkuus puuttuvat joiltakin keskeisiltä osin suhteessa asetettuun tavoitteeseen, jonka mukaan tarkoituksena on tukea kansallisia ja alueellisia kaasun toimitusvarmuusjärjestelyjä. Useimmat jäsenvaltiot kannattavat kaasun toimitusvarmuutta koskeviin kansallisiin ja alueellisiin raportointivelvoitteisiin sovellettavan järjestelmän tarkistamista. Tähän on lisättävä vielä jäljellä oleva haaste, joka liittyy yhteisvastuusopimusten täyttämiseen joko kahdenvälisesti tai EU:n laajuisen mekanismin avulla (kohdat [27–44](#)).

Suositus 2 – Optimoidaan kaasun toimitusvarmuutta koskeva jäsenvaltioiden raportointiprosessi

Sen varmistamiseksi, että keskeisimmät kaasun toimitusvarmuusongelmat tunnistetaan ja niitä käsitellään johdonmukaisesti sekä kansallisella että alueellisella tasolla, komission olisi

- a) arvioitava, onko kaasun toimitusvarmuutta koskevan asetuksen tarkistamisen yhteydessä mahdollista virtaviivaistaa jäsenvaltioihin sovellettavia kaasun toimitusvarmuutta koskevia raportointivaatimuksia ja laadinta- ja toimittamisprosessia, jota sovelletaan jäsenvaltioiden raportointiin tärkeimmistä suoritteista (kansalliset ja yhteiset riskinarvioinnit, ennaltaehkäisevät toimet ja hätäsuunnitelmat)
- b) autettava jäsenvaltioita tuottamaan valmiiksi saatettuja ja ajoissa toimitettuja suoritteita; tässä yhteydessä olisi arvioitava, voitaisiinko raportoinnissa ja tarkistuksissa hyödyntää digitaalisia välineitä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2025

Suositus 3 – Tarkistetaan alueellisen yhteistyön rakennetta

Komission olisi arvioitava alueellisen yhteistyön nykyistä rakennetta

- a) mukauttamalla konfigurointi muuttuneisiin olosuhteisiin (nesteytetyn maakaasun painotuksen kasvu, tiettyjen putkiin perustuvien toimituskäytävien roolin väheneminen)
- b) vähentämällä päällekkäisyyksiä riskiryhmien välillä ja selkeyttämällä rooleja ja vastuualueita niiden sisällä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2025

73 Yhteistä etua koskevien hankkeiden valintamenettely on monimutkainen. Siihen kuuluu kolme vaihetta, joista kussakin on omat menetelmänsä, useita vaiheita ja lukuisia sidosryhmiä. Prosessi johti yleensä siihen, että hankkeelle myönnettiin yhteistä etua koskevan hankkeen asema, sillä näin odotettavissa olevat hyödyt ovat suurimmat. Näin ei tapahtunut 20 prosentissa tapauksista, sillä kilpailevien tai mahdollisesti kilpailevien yhteistä etua koskevien hankkeiden klusterit ryhmiteltiin tavoitteiden mukaisesti. Tämän jälkeen markkinat päättivät, mitä hankkeita rahoitettiin. Yhteistä etua koskevien hankkeiden valinnassa kiinnitettiin asianmukaisesti huomiota

toimitusvarmuuteen. Komissio ei kuitenkaan pysty esittämään yleiskatsausta kaikkien 291:n yhteistä etua koskevan hankkeen lopullisista tuloksista. Hanketuloksista annettavat tiedot ovat puutteellisia, joten on vaikea arvioida yhteistä etua koskevien hankkeiden täytäntöönpanoastetta ja lisäarvoa, joka koitui siitä, että kyseessä oli yhteistä etua koskeva hanke. Muita yhteistä etua koskevia kaasuhankkeita ei tule (lukuun ottamatta kahta poikkeusta Maltan ja Kyproksen liittämiseksi EU:n verkkoon). Yhteistä etua koskeviin vetyalan hankkeisiin sovelletaan kuitenkin samaa prosessia, joten niissä saattaa esiintyä samoja virheitä. Tilintarkastustuomioistuimien totesi, että kun otetaan huomioon EU:n nettonollatavoite ja jatkuva maakaasun tarve tulevaisuudessa, puutteellinen edistymisen hiilidioksidin talteenotossa, käytössä ja varastoinnissa saattaa asettaa pitkällä aikavälillä haasteen kaasun toimitusvarmuudelle, kun huomioon otetaan myös EU:n ilmastotavoitteet (kohdat 45–52).

Suositus 4 – Parannetaan yhteistä etua koskevien hankkeiden täytäntöönpanon läpinäkyvyyttä

Kuultuaan jäsenvaltioita, Kaasu-ENTSOa ja hankkeiden toteuttajia komission olisi parannettava yhteistä etua koskevien hankkeiden tuloksista annettavien tietojen avoimuutta ja selkeyttä siten, että se sisältäisi tietoja aiemmista yhteistä etua koskevista hankkeista, hankkeiden kustannuksista ja yhdistetyistä yhteistä etua koskevista hankkeista. Tämä voitaisiin toteuttaa yhteistä etua koskevien hankkeiden avoimuusfoorumilla tai Europa.eu-verkkosivustolla. Menettelyä olisi sovellettava kaikkiin tuleviin yhteistä etua koskevien hankkeiden luetteluihin.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2025

74 Vuosina 2022–2023 EU käynnisti monia hätätoimenpiteitä lähinnä SEUT-sopimuksen 122 artiklan nojalla ja välitti markkinoille vahvoja signaaleja siitä, että jäsenvaltiot tekisivät yhteistyötä varmistaakseen toimitusvarmuuden ja vastatakseen haasteeseen, joka aiheutuu siitä, että Venäjä käyttää kaasua aseena. Näiden toimenpiteiden vaikutusta ilmoitettuihin tavoitteisiin nähden ei voida aina määrittää muiden tuloksiin vaikuttavien tekijöiden takia tai näytön puutteen vuoksi. Kysynnän 15 prosentin vähennys (verrattuna viiden vuoden keskiarvoon) saavutettiin, mikä auttoi palauttamaan varmuuden markkinoille, vaikkakin kysyntä laski korkeiden hintojen vuoksi jo ennen tavoitteen hyväksymistä. Toimenpiteen vaikuttavuutta arvioitaessa on vaikea yksilöidä jäsenvaltioiden toteuttamien toimenpiteiden suhteellista vaikutusta verrattuna muihin tekijöihin, joihin ne eivät voi vaikuttaa (esim. kaasun korkeat hinnat, kysynnän häviäminen, lämpimät sääolosuhteet) (ks. kohdat 54–56).

75 Lisäksi EU otti käyttöön pakollisen kaasuvarastojen täyttöasteen, ensin 80 prosenttia marraskuuhun 2022 mennessä ja sen jälkeen 90 prosenttia kunkin vuoden marraskuuhun mennessä vuoteen 2025 saakka. Näiden tavoitteiden saavuttaminen paransi markkina- ja toimitusvarmuutta kriisiaikana. Kyseessä ei kuitenkaan ole merkittävä poikkeama aiemmasta käytännöstä. Se kuvastaa keskimääräistä täyttöastetta EU:ssa ennen kriisiä (ks. kohdat [57–59](#)).

76 EU hyväksyi toimenpiteitä, joilla rajoitettiin tietyn tyyppisten sopimusten osalta kaasun tukkuhintoja, jotka ylittivät asetuksen 2022/2578 mukaisesti lasketun hintakaton. Tarkoituksena oli hillitä ylitarjontaa markkinoilla. Kaasun hinnat ovat olleet huomattavasti alle ylärajan, joten rajoittamisen tehokkuutta ei ole mahdollista arvioida, koska sitä ei ole tähän mennessä otettu käyttöön. Tiintarkastustuomioistuin havaitsi, että kaasun hintakaton mahdolliseen aktivointiin liittyy riskejä. Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen on varoittanut, että kaasukauppa voi siirtyä EU:n ulkopuolelle, jos hinnat ovat lähellä ylärajaa, ja että tästä aiheutuisi riskejä markkinoiden moitteettomalle toiminnalle. Komissiolla on valtuudet keskeyttää hintakaton soveltaminen sellaisen merkittävän kaasupulan skenaariossa, joka aiheuttaisi hintapiikin (kohdat [60](#) ja [61](#)).

77 AggregateEU, joka on komission perustama kaasun ostajien ja myyjien yhteistyöväline, tarjoaa vaihtoehtoisen kanavan kaasun ostamiseen ja myyntiin. AggregateEU on herättänyt kiinnostusta pienemmissä toimijoissa, joita komissio pyrkii auttamaan. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan kyennyt määrittämään, millainen lisäarvo sillä on suhteessa kaasun kauppapaikkoihin. Tilintarkastustuomioistuin ei myöskään havainnut, mihin markkinoiden toimintapuutteeseen AggregateEU:n avulla puututaan. Komissio ei myöskään voi osoittaa, että muut sen ilmoittamat tavoitteet olisi saavutettu, sillä se ei voi saada tietoja sopimuksista, jotka on tosiasiallisesti tehty alustan kautta saatujen tarjousten perusteella. Lopuksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission pyrkimyksiä koordinoida EU:n toimia ja neuvotteluja tuotantoketjun alkupään ulkopuolisten toimittajien kanssa ei voida saavuttaa, koska sillä ei ole tähän tarvittavia välineitä ja oikeudellista toimivaltaa (kohdat [62–69](#)).

Tilintarkastustuomioistuimen I jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Joëlle Elvingerin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 15. toukokuuta 2024 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Tony Murphy
presidentti







Liitteet

Liite I — Verkkojen Eurooppa -välineen rahoitus yhteistä etua koskevien hankkeiden rakentamiseen

Ehdotuksen nimi	Yhteistä etua koskevien hankkeiden luettelo	Jäsenvaltio	Verkkojen Eurooppa -välineen rahoitus (milj. euroa)
Yhteistä etua koskeva hanke: Lounais-Scottlannin rannikkojärjestelmän kummitoiminta Cludenin ja Brighthouse Bayn (Yhdistynyt kuningaskunta) välillä	1	Yhdistynyt kuningaskunta	34,8
Klaipeda-Kursenai-kaasunsiirtoputken rakentaminen	1	LT	28,6
Puolan ja Liettuan välisen kaasuyhdysjohdon (GIPL) rakentaminen, mukaan lukien tuki-infrastruktuuri	1	PL, LT	295,4
Puolan ja Tšekin välinen yhteenliitântä (tunnetaan nykyisin nimellä Stork II) välillä Libhošt-Hat (CZ-PL) – Kedzierzyn (PL)	1	PL, CZ	62,7
TENP-kaasuputken vastakkaisvirtaukseen liittyvät työt	1	DE	8,7
Kansallisen kaasunsiirtojärjestelmän kehittäminen Romanian alueella (suunta: Bulgaria-Romania-Unkari-Itävalta) – toteutustyöt, vaihe 1	1	RO	179,3
Balticconnector-kaasuputkeen liittyvät työt	2	FI, EE	187,5
Viron ja Latvian kaasuverkkojen yhteenliitännän parantaminen	2	EE	18,6
Puolan ja Slovakian välisen kaasuverkkojen yhteenliitännän rakennustyöt	2	SK, PL	134,6
Nesteytettyä maakaasua koskevan terminaalin rakentaminen, Krk	2	HR	82,5
Nesteytetyn maakaasun evakuointikaasuputki Omišalj-Zlobin-Bosiljevo-Sisak-Kozarac-Slobodnica – vaiheen I työt	2	HR	16,4
Sisäisten pullonkaulojen poistaminen eristyneisyyden lopettamiseksi ja maakaasun siirron mahdollistamiseksi itäiseltä Välimereltä (CyprusGas2EU)	2	CY	101,3
Bulgarian siirtoverkon kunnostamiseen, nykyaikaistamiseen ja laajentamiseen liittyvät rakennustyöt – vaihe 2	3	BG	27,1
Incukalnsin maanalaisen kaasuvaramon parantaminen	3	LV	44

Ehdotuksen nimi	Yhteistä etua koskevien hankkeiden luettelo	Jäsenvaltio	Verkojen Eurooppa-välineen rahoitus (milj. euroa)
Yhteistä etua koskevaan hankkeeseen liittyvän infrastruktuuriklusterin 8.3 rakennustyöt	3	PL, DK	214,9
Latvian ja Liettuan välisen yhteenliittännän vahvistamiseen liittyvät rakennustyöt	3	LV, LT	4,8
Kaasuyhdysjohto Bulgaria–Serbia (IBS) – rakennustyöt	4	BG	44,5
Chirenin maanalaisen kaasunvarastointilaitoksen laajentaminen (Bulgaria) – rakennustyöt	4	BG	77,9
Päivittäisen poistokapasiteetin lisäys – Bilciureștin maanalainen kaasunvarastointilaitos	5	RO	38

Liite II — Kartta yhteistä etua koskevista kaasualan hankkeista, jotka saivat Verkkojen Eurooppa -välineen rahoitusta rakennustöitä varten

- | | | |
|--|--|---|
|  LNG-terminaali |  Kaasun vastakkaisvirtaus |  Kaasuverkon solmupiste |
|  Maanalainen kaasuvarasto |  Kaasukompressoriasema |  Kaasuputki |



Lähde: Euroopan komissio.

Lyhenteet

CEF: Verkkojen Eurooppa -väline (*Connecting Europe Facility*)

IEA: Kansainvälinen energiajärjestö

Kaasu-ENTSO: Kaasun siirtoverkonhaltijoiden eurooppalainen verkosto

MWh: Megawattitunti

TEN-E: Euroopan laajuiset energiaverkot

Sanasto

Euroopan unionin energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirasto: EU:n virasto, joka tekee tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden energia-alan sääntelyviranomaisten kanssa tukeakseen sähkön ja maakaasun sisämarkkinoiden tehokasta toimintaa.

Kaasun siirtoverkonhaltijoiden eurooppalainen verkosto: EU:n jäsenvaltioiden ja muiden verkkoon liitettyjen maiden kaasun siirtoverkonhaltijoiden välistä yhteistyötä edistävä verkosto.

Kustannus-hyötyanalyysi: Ehdotetun toimen arvioitujen kustannusten vertailu sen odotettavissa oleviin hyötyihin.

Kysynnän häviäminen: Kaasun tai muiden hyödykkeiden kysynnän pitkän aikavälin lasku, joka johtuu korkeista hinnoista tai vähäisestä tarjonnasta.

Nesteytetty maakaasu: Maakaasu, joka on muunnettu nestemäiseksi varastointia tai kuljetusta varten.

Siirtoverkonhaltija: Kansallisesta tai alueellisesta energiansiirrosta vastaava organisaatio.

Toimitusvarmuus: Resurssin keskeytymätön ja kohtuuhintainen saatavuus.

Verkkojen Eurooppa -väline: EU:n rahoitusväline kestävän yhteenliitetyn infrastruktuurin luomiseksi energian, liikenteen sekä tieto- ja viestintätekniikan aloilla.

Yhteistä etua koskeva hanke: Kahden tai useamman EU-maan välinen rajatylittävä infrastruktuurihanke Euroopan laajuisen verkon puitteissa.

Komission vastaukset

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/sr-2024-09>

Tarkastuksen eteneminen

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/sr-2024-09>

Tarkastustiimi

Euroopan tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallintaan liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät tavoitteenaan mahdollisimman suuri vaikuttavuus. Se ottaa huomioon tuloksellisuuteen tai sääntöjen noudattamiseen kohdistuvat riskit, tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuuntaukset sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuustarkastuksesta vastasi I tarkastusjaosto, jonka erikoisalana on luonnonvarojen kestävä käyttö. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Joëlle Elvinger. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen João Leão'n johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Paula Betencourt, toimialapäällikkö Florence Fornaroli, tehtävävastaava Nicholas Edwards sekä tarkastajat Greta Kapustaite, Lorenzo Pirelli, Michal Szwed ja Jonas Kathage. Kieliasiantuntijoina toimivat Agata Sylwestrzak, Paola Magnanelli ja Janina Schmidt Maximo. Graafisessa suunnittelussa tukea antoi Giuliana Lucchese.



Vasemmalta oikealle: Giuliana Lucchese, Michal Szwed, Paola Magnanelli, Nicholas Edwards, João Leão, Paula Betencourt, Florence Fornaroli, Greta Kapustaite, Lorenzo Pirelli.

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2024

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet vahvistetaan avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleenkäyttämistä koskevassa [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksessä 6-2019](#).

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#) -käyttöoikeuden nojalla. Tämä merkitsee, että uudelleenkäyttö on yleensä sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle kuuluvan sisällön uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuvissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä.

Jos tällainen lisäoikeus saadaan, se kumoaa ja korvaa yllä mainitun yleisen käyttöoikeuden. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

Kaavio 8 – kuvakkeet: nämä kaaviot on suunniteltu käyttäen sivustolta [Flaticon.com](#) saatua aineistoa. © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patenteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille Internet-sivustoille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

Tilintarkastustuomioistuimen logon käyttö

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

HTML	ISBN 978-92-849-2283-3	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/097206	QJ-AB-24-010-FI-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2270-3	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/367383	QJ-AB-24-010-FI-N

Kansainvälinen energiajärjestö määrittelee energiavarmuudeksi energialähteiden keskeytymättömän saatavuuden kohtuulliseen hintaan. Venäjän hyökkäys Ukrainaan käynnisti EU:ssa kaasun toimitusvarmuus- ja kohtuuhintaisuuskriisin. Tämä laitto kaasun toimitusvarmuutta koskevan EU:n toimintakehyksen koetukselle ja johti useiden tilapäisten toimitusvarmuutta koskevien toimenpiteiden hyväksymiseen EU:n tasolla sen pyrkiessä monipuolistamaan energianlähteitään ja pääsemään eroon Venäjän putkikaasusta ja käyttämään enemmän nesteytettyä maakaasua. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EU:n toimintakehyksessä puututtiin kaasun toimitusvarmuuteen epätasaisesti, ja kriisitoimille asetettujen tavoitteiden saavuttamista ei useinkaan voida osoittaa. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee tarkastushavaintojensa perusteella, että komissio

- laatii valmiiksi kaasun kohtuuhintaisuutta koskevan EU:n säädöskehysten
- optimoi kaasun toimitusvarmuutta koskevan jäsenvaltioiden raportointiprosessin ja tarkistaa alueellisen yhteistyön rakennetta
- parantaa yhteistä etua koskevien hankkeiden täytäntöönpanon läpinäkyvyyttä.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus, annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisu- ja tiedustelu-
toimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/contact

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors