

Särskild rapport

En tryggad gasförsörjning i EU

EU:s ram har hjälpt medlemsstaterna att hantera krisen men effekten av vissa krisåtgärder kan inte påvisas



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–VII
Inledning	01–12
Utmaningar i fråga om en tryggad gasförsörjning i EU på lång och kort sikt	01–03
EU:s rättsliga och finansiella ram för en tryggad gasförsörjning	04–08
EU:s hantering av gaskrisen	09–12
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	13–17
Iakttagelser	18–69
EU:s ram täckte alla aspekter av en tryggad gasförsörjning, om än inte på ett likvärdigt sätt	18–52
EU håller fortfarande på att ta fram en ram för överkomliga priser som ett komplement till sin ram för tillgång	19–26
Den struktur för försörjningstrygghet som fastställs i förordning 2017/1938 uppmuntrade samarbete mellan medlemsstaterna men har brister när det gäller vissa centrala dokumentunderlag	27–44
Urvalet av projekt av gemensamt intresse var komplext och projektresultatet otydligt	45–50
Otillräckliga framsteg i avskiljning, användning och lagring av koldioxid riskerar att skapa problem med försörjningstryggheten på lång sikt	51–52
EU:s krishanteringsåtgärder gav en tydlig signal till marknaden, men det går ofta inte att visa att de uttalade målen har uppnåtts	53–69
Målet med en minskad efterfrågan på gas på 15 % uppnåddes tack vare medlemsstaternas åtgärder, höga priser och en mild vinter	54–56
Skyldigheten att fylla på gaslagren i hela EU fullgjordes, vilket följde tidigare praxis och skapade större säkerhet	57–59
Det finns risker kopplade till en eventuell aktivering av pristaket för gas	60–61
AggregateEU har dragit till sig marknadsens intresse, men det finns inte tillräckligt med uppgifter för att man ska kunna dra några slutsatser om dess fördelar	62–66

Internationella utåtriktade insatser sände ett tydligt budskap men ger begränsade möjligheter att uppnå kommissionens uttalade mål 67–69

Slutsatser och rekommendationer 70–77

Bilagor

Bilaga I – FSE-finansiering till genomförande av projekt av gemensamt intresse

Bilaga II – Karta över gasprojekt av gemensamt intresse som fick FSE-finansiering till genomförandet

Förkortningar

Ordförklaringar

Kommissionens svar

Tidslinje

Vi som arbetat med revisionen

Sammanfattning

I Internationella energioorganet definierar energitrygghet som en oavbruten tillgång till energikällor till överkomliga priser. Gasföretagen, medlemsstaterna och kommissionen ska tillsammans ansvara för att trygga gasförsörjningen i EU. Med tanke på att EU importerar mer än 80 % av sin fossilgas är en tryggad gasförsörjning av avgörande betydelse för unionens välfärd och välstånd. Den snabba utfasningen av gasimporten från Ryssland, som stod för 45 % av EU:s hela gasimport året före Rysslands invasion av Ukraina (2021) skapade en försörjningskris som i sin tur utlöste en priskris.

I denna rapport undersöker vi om EU:s politiska ram och åtgärder till stöd för en tryggad gasförsörjning har varit ändamålsenliga. Vi tittar på EU:s ram före krisen och också på EU:s hantering av krisen. Vi valde detta ämne med tanke på EU:s mycket stora beroende av importerad gas och den exempellösa utmaning att trygga gasförsörjningen som EU har haft att hantera sedan början av 2022. Vårt granskningsresultat kan bidra både till en vidareutveckling av EU:s ram för en tryggad gasförsörjning i takt med att omställningen från rysk gas fortsätter och till EU:s insatser för att nå klimatneutralitet senast 2050.

Vårt samlade slutsats är att även om EU:s ram bidrog till att trygga gasförsörjningen, om än inte på ett likvärdigt sätt, går det ofta inte att påvisa att krishanteringsmålen har uppnåtts. Vi konstaterade att en del långvariga EU-åtgärder spelade roll när det gällde att trygga fossilgasförsörjningen, särskilt under krisen, och uppmuntrade samarbete mellan medlemsstaterna. EU:s struktur för försörjningstrygghet har dock brister när det gäller vissa av de centrala dokument som ligger till grund för den, och EU har först på senare tid börjat ta fram en ram för överkomliga priser när det gäller en tryggad gasförsörjning. Effekten av de åtgärder som har vidtagits som en reaktion på Rysslands användning av gas som vapen är inte alltid tydlig, och EU:s ökade beroende av flytande fossilgas (LNG) och behovet av att fasa ut fossila bränslen från en del av unionens gasförbrukning innebär nya utmaningar. Vid utgången av 2023 hade EU lyckats minska beroendet av rysk gas och klarat sig igenom priskrisen. Priserna stabiliserades på ett genomsnitt på cirka 45 euro/MWh 2023, vilket var dubbelt så mycket som före krisen.

IV Avsikten med förordning 2017/1938 om försörjningstrygghet för gas är att öka det regionala samarbetet och solidariteten mellan medlemsstaterna. Enligt förordningen ska enskilda medlemsstater vart fjärde år rapportera om hur de förebygger och hanterar risker. När det gäller rapporteringsomgången 2019 konstaterade vi att 18 medlemsstater inte slutförde rapporteringsprocessen för förebyggande åtgärdsplaner och krisplaner och att två inte lämnade in någonting alls. Samtidigt är grupper av medlemsstater skyldiga att ta fram regionala riskbedömningar. Kommissionen konstaterade att samtliga regionala riskbedömningar som gjordes av grupper av medlemsstater 2019 var ofullständiga. Kommissionen har medgett att det finns ett behov av att reformera och förbättra rapporteringsprocesserna, och den stora merparten av medlemsstaterna skulle vilja att de förenklades.

V Vi konstaterade att EU:s system för att välja ut de mest angelägna gasinfrastrukturprojekten ("projekt av gemensamt intresse") var komplext i och med att det inbegrep tre separata bedömningar, många etapper och flera intressenter. Vi konstaterade även att resultatet av projekten var otydligt, vilket gjorde det svårt att bedöma genomförandegraden för projekt av gemensamt intresse och mervärdet av att ett projekt var av gemensamt intresse.

VI Som en reaktion på gaskrisen vidtog EU ett antal åtgärder för att förbättra gaslagringen, minska och aggregera efterfrågan och undvika pristoppar. Vi konstaterade att en del åtgärder bidrog till försörjningstryggheten genom att minska efterfrågan och säkerställa att gaslagren var tillräckligt påfyllda. Effekten av andra krishanteringsåtgärder (pristak för gas, aggregering av efterfrågan och internationell samordning) kan inte påvisas.

VII Utifrån våra granskningsresultat rekommenderar vi kommissionen att

- färdigställa EU:s ram för överkomliga gaspriser,
- optimera medlemsstaternas process för rapportering om en tryggad gasförsörjning och se över formerna för regionalt samarbete,
- öka insynen i genomförandet av projekt av gemensamt intresse.

Inledning

Utmaningar i fråga om en tryggad gasförsörjning i EU på lång och kort sikt

01 I denna rapport har vi använt den definition av energitrygghet som Internationella energiorganet (IEA) använder i sin strategi för försörjningstrygghet på gasområdet, nämligen en oavbruten tillgång till energikällor till överkomliga priser¹. IEA skiljer mellan långsiktig och kortsiktig energitrygghet. Den långsiktiga energitryggheten handlar om investeringar i tid för att säkerställa energiförsörjningen i överensstämmelse med den ekonomiska utvecklingen och miljöbehoven, medan den kortsiktiga energitryggheten är inriktad på energisystemens förmåga att reagera på utbudsschocker. Klimatdimensionen i en tryggad försörjning av fossilgas (nedan kallad *gas*) blir allt viktigare i takt med att EU satsar på att fasa ut fossila bränslen eller minska utsläppen genom avskiljning, användning och lagring av koldioxid (CCUS: carbon capture, use and storage) för att uppnå klimatneutralitet senast 2050².

02 Under 2021, som var det sista året före Rysslands invasion av Ukraina och den gaskris som den ledde till, förbrukade EU 421 miljarder kubikmeter gas, vilket utgjorde 14 % av vår energi, även om det fanns stora variationer inom EU (se [figur 1](#)). Samma år var 21 % av EU:s el och 38 % av EU:s värme (hushåll och industrin) gasproducerad³. Även om man räknar med den minskade gasförbrukning som förväntas med anledning av EU:s klimat- och energimål för 2030 kommer EU fortfarande att förbruka cirka 300 miljarder kubikmeter gas om året⁴. Med tanke på att [EU importerade 83 % av sin gas 2021](#), en ökning från 73 % år 2014, är en tryggad gasförsörjning av avgörande betydelse för EU:s välfärd och välstånd.

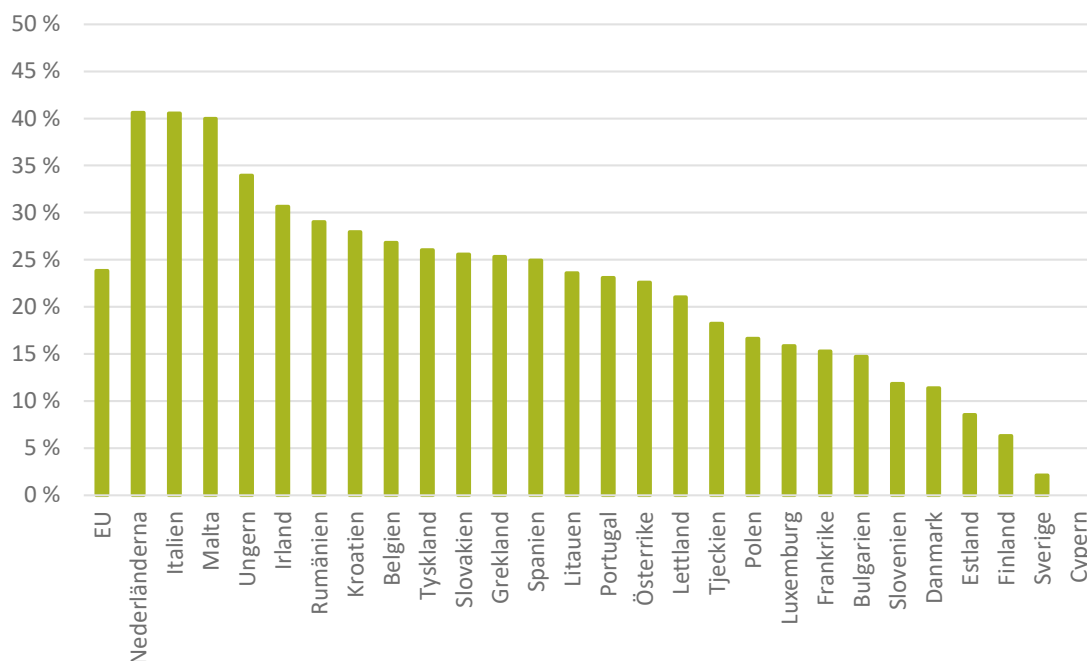
¹ *Our work on energy security*, IEA.

² Meddelande från kommissionen *Mot en ambitiös industriell koldioxidhantering för EU*, COM(2024) 62.

³ *El- och värmestatistik*, Eurostat.

⁴ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar *Implementing the RePower EU action plan: investment needs, hydrogen accelerator and achieving the bio-methane targets*, SWD(2022) 230.

Figur 1 – Fossilgasens andel i efterfrågan på primäre energi, 2021 (i %)



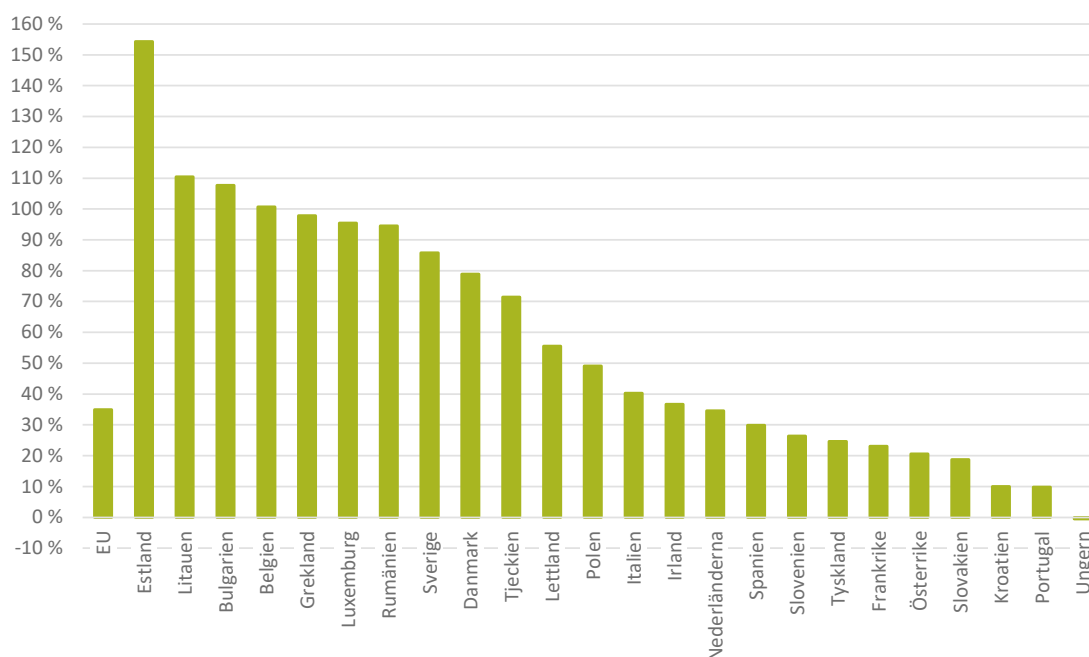
Anm.: Cypern använder inte gas.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av Eurostat.

03 Den snabba utfasningen av gasimporten från Ryssland, som stod för 45 % av EU:s hela gasimport 2021, skapade en försörjningskris som i sin tur ledde till en priskris (se [figur 2](#)). I augusti 2022 nådde grossistpriserna på gas en topp på 339 euro per megawattimme (MWh), jämfört med 51 euro per MWh i augusti 2021. Eftersom elpriserna är kopplade till gaspriserna i Europa påverkade detta även elkostnaden. Till exempel nådde grossistpriset för 1 MWh el 543 euro i Italien i augusti 2022 (jämfört med 112 euro per MWh i augusti 2021)⁵. Medlemsstaterna började subventionera gas- och elpriser med anledning av krisen 2022 för att minska effekten på hushåll och företag. Kommissionen uppskattar att bara under 2022 uppgick den totala kostnaden för energisubventionerna i EU till **390 miljarder euro**.

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

Figur 2 – Förändringar i genomsnittliga fossilgaspriser för hushåll, januari–juni 2022, jämfört med samma period 2021



Källa: Revisionsrätten, på grundval av Eurostat.

EU:s rättsliga och finansiella ram för en tryggad gasförsörjning

04 Att trygga energiförsörjningen är ett av målen i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Det påverkar dock inte medlemsstaternas rätt att välja sin energimix och sina försörjningskällor⁶. EU:s rättsliga ram för en tryggad gasförsörjning, som först antogs 2010 efter avbrott i gasleveranserna från Ryssland 2006 och 2009, reviderades 2017 till följd av Rysslands olagliga annektering av Krim 2014. I den anges att gasföretagen, medlemsstaterna och kommissionen tillsammans ska ansvara för att trygga gasförsörjningen.

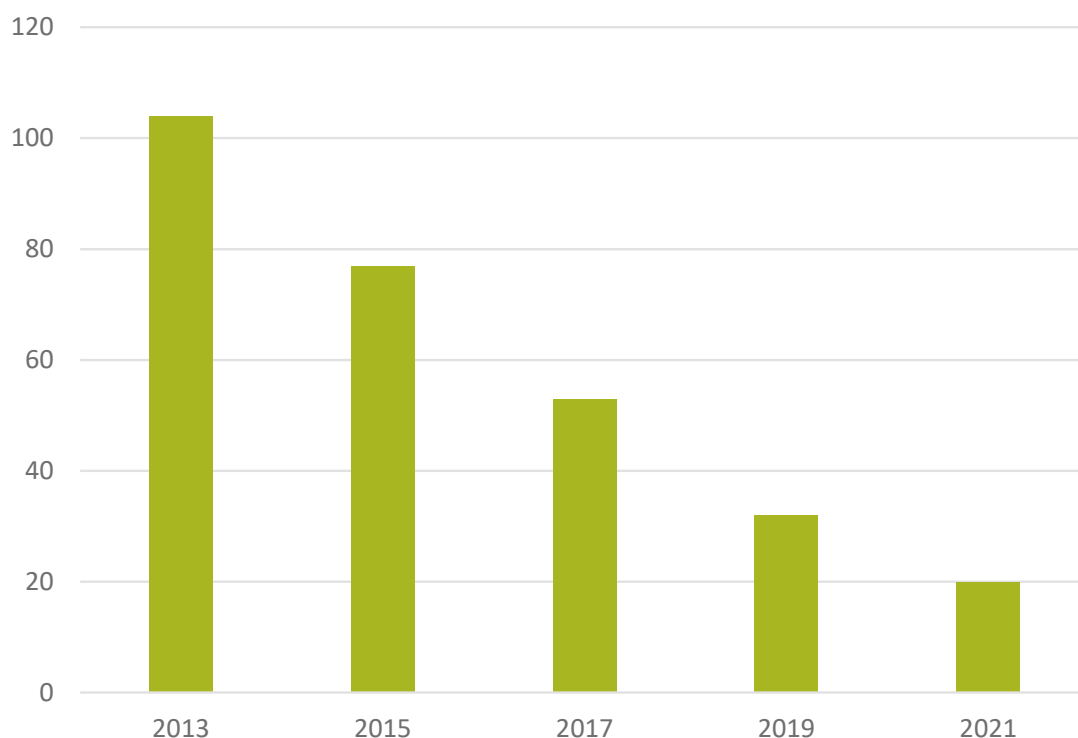
05 **Förordning 2017/1938** om försörjningstrygghet för gas (nedan kallad *förordningen om en tryggad gasförsörjning*) syftar till att förbättra EU:s beredskap för och motståndskraft mot avbrott i försörjningen. De huvudsakliga målen är att öka det regionala samarbetet och solidariteten mellan medlemsstaterna, bidra till förbättringen av gränsöverskridande gasinfrastruktur och identifiera och minska risker genom regelbundna simuleringar av scenarier med avbrott i gasförsörjning och gasinfrastruktur på EU-nivå, regional nivå och medlemsstatsnivå. I förordningen fastställs de grundläggande parametrarna för regionalt samarbete genom att

⁶ Artikel 194 i EUF-fördraget.

”riskgrupper” av medlemsstater definieras i enlighet med EU:s viktigaste försörjningsvägar för gas. Grupperna arbetar tillsammans för att definiera, bedöma och, när så är möjligt, minska riskerna för gasförsörjningen. Insatserna är också tänkta att stärka den inre marknaden för gas, som EU anser är ”den bästa garantin för försörjningstryggheten för gas i unionen”⁷.

06 Kommissionen införde ett förfarande för att identifiera och stödja ”projekt av gemensamt intresse” – som omfattar gasnätsprojekt som har de största potentiella gränsöverskridande fördelarna för EU:s inre marknad för gas. Sådana fördelar kan inbegripa en bättre försörjningstrygghet. En ny förteckning över projekt av gemensamt intresse antogs varannat år mellan 2013 och 2021 (se *figur 3*). Tanken var att förtecknade projekt skulle få åtnjuta fördelar, såsom snabbare planering och tillståndsgivning och förenklade miljöbedömningsprocesser, som skulle skynda på genomförandet av dem. De hade också rätt att ansöka om finansiering från Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE), antingen till studier eller till anläggningsarbeten⁸.

Figur 3 – Antal gasprojekt av gemensamt intresse som finns i de fem förteckningarna över projekt av gemensamt intresse



Källa: Europeiska unionens byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (Acer)

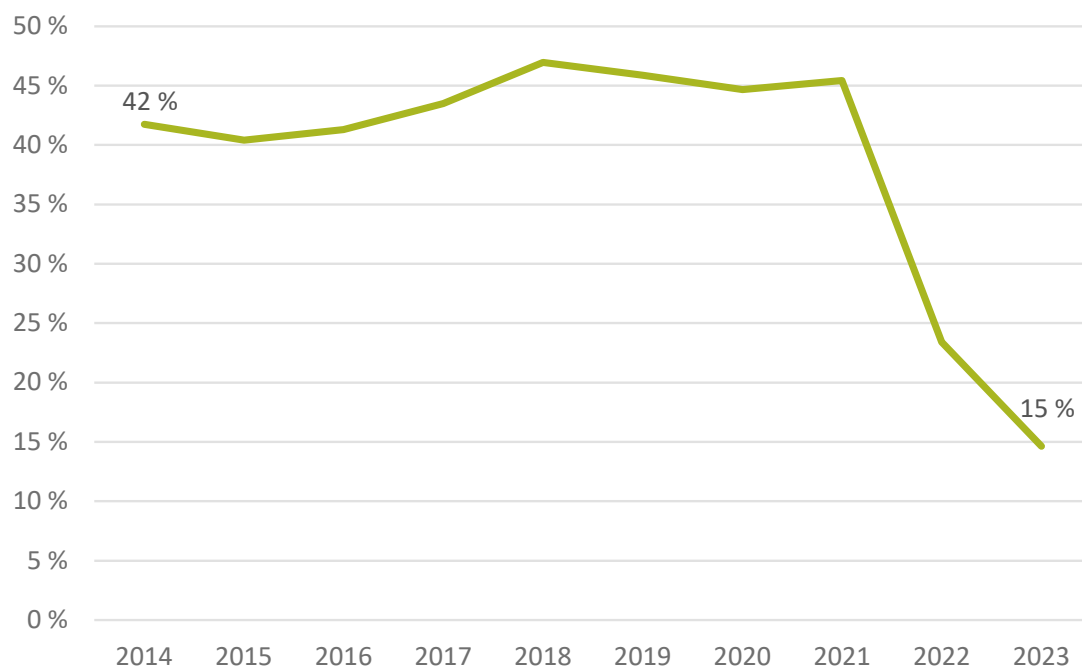
⁷ Förordning (EU) 2017/1938.

⁸ Förordning (EU) nr 347/2013 om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer.

07 Totalt 1,6 miljarder euro i FSE-finansiering tilldelades 40 gasprojekt av gemensamt intresse under perioden 2014–2020, varav 18 fick finansiering till anläggning (se *bilaga I*). I enlighet med EU:s fokus på att utveckla koldioxidneutral energi kommer det endast att bli två ytterligare gasprojekt av gemensamt intresse (som ansluter Malta och Cypern till EU:s gasnät), men processen för projekt av gemensamt intresse används också vid urvalet av vätgasprojekt av gemensamt intresse.

08 Syftet med förordningen om en tryggad gasförsörjning är att minska de risker som är kopplade till avbrott i försörjningen genom att varje medlemsstat måste ha en plan för att kunna leverera gas till skyddade kunder (hushåll och grundläggande samhällstjänster) i 30 dagar under genomsnittliga vinterförhållanden om försörjningen från den enskilt största leverantören stängs av. Rådet medger dock att den riskhanteringsram som inrättades genom förordningen inte tog höjd för händelser som kunde utlösa en så stor och omfattande kris som den som följde på Rysslands invasion av Ukraina⁹. Även medlemsstater som valde att ta med möjligheten till en total avstängning av rysk gas i sina nationella riskbedömningar 2018 betraktade detta som högst osannolikt. Riklig och konkurrenskraftig gasförsörjning från en källa försvagar dessutom det ekonomiska motivet att investera i diversifiering av försörjningskällorna. Den ryska gasens betydelse för EU över tid illustreras i *figur 4*.

⁹ Förordning (EU) 2022/1032 vad gäller gaslagring.

Figur 4 – Den ryska fossilgasens andel i EU:s import 2014–2022

Källa: Revisionsrätten, på grundval av Eurostat.

EU:s hantering av gaskrisen

09 Enligt förordningen om en tryggad gasförsörjning får medlemsstaterna aktivera tre olika krisnivåer: "tidig varning" (en händelse som sannolikt kan inträffa), "beredskap" (ett avbrott har uppstått men marknaden kan hantera det) och "kris" (gasförsörjningen räcker inte till och icke-marknadsbaserade åtgärder måste vidtas). Enligt förordningen är varje medlemsstat skyldig att ta fram en krisplan där den fastställer vilka åtgärder som ska vidtas på varje krisnivå. Elva medlemsstater tillkännagav krisnivån "tidig varning" mellan februari och juli 2022, vilket utlöste en ökad övervakning, och en av dessa tillkännagav därefter "beredskap".

10 Tillkännagivandena och de åtgärder som de ledde till sorterar under IEA:s definition av energitrygghet på kort sikt, som är inriktad på motståndskraft vid kriser. De åtföljdes av ett förstärkt samarbete mellan systemansvariga för gasöverföringssystemet, nationella myndigheter och kommissionen via särskilda forum som inrättats genom förordningen om en tryggad gasförsörjning före krisen. Samarbetet gjorde det lättare att under svåra förhållanden ställa om till nya mönster för gränsöverskridande gasflöden som skapats till följd av krisen (särskilt från väst till öst i stället för från öst till väst).

11 Enligt [EUF-fördraget](#) får rådet anta förordningar utan att samråda med Europaparlamentet för att hantera försörjningsproblem i fråga om vissa varor, särskilt på energiområdet¹⁰. EU ändrade förordningen om en tryggad gasförsörjning och använde artikel 122 i EUF-fördraget för att snabbt kunna vidta ett antal tillfälliga åtgärder och hantera den utmaning som utfasningen av rysk gas utgör för hela unionen (se [figur 5](#)).

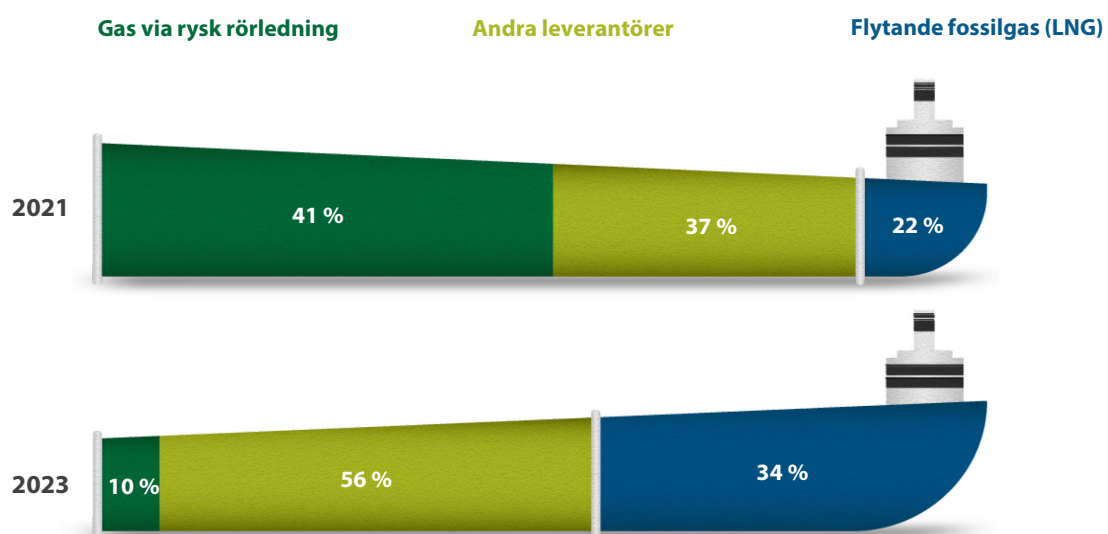
Figur 5 – EU:s viktigaste tillfälliga åtgärder för att trygga försörjningen med anledning av gaskrisen



Källa: Revisionsrätten.

12 Vid utgången av 2023 hade EU lyckats minska beroendet av rysk gas (se [figur 6](#)) samtidigt som priserna stabiliserades och låg i genomsnitt på cirka 45 euro/MWh 2023 (dubbelt så mycket jämfört med prisnivån före krisen). Det första kvartalet 2024 sjönk priserna till samma nivåer som före krisen. När EU nu anpassar sig till den nya situation för försörjningstrygghet som uppstått på grund av krisen måste man ta itu med nya utmaningar som gäller det ökade beroendet av flytande fossilgas (LNG) och behovet av CCUS-åtgärder för att fasa ut fossila bränslen och minska utsläppen.

¹⁰ Artikel 122 i [EUF-fördraget](#).

Figur 6 – EU:s beroende av rysk gas i rörledning: 2021 jämfört med 2023

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Eurostat, bild baserad på ett dokument från Europeiska kommissionen.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

13 I rapporten undersöker vi EU:s politiska ram och åtgärder till stöd för en tryggad gasförsörjning i EU. Vi valde detta ämne på grund av gasens betydelse i EU:s energimix och EU:s mycket stora beroende av importerad gas. Den gaskris som uppstod till följd av Rysslands invasion av Ukraina visade hur viktigt det är att trygga försörjningen. I det sammanhanget undersökte vi om EU

- a) hade inrättat en ändamålsenlig ram för en tryggad gasförsörjning,
- b) uppnådde de uttalade målen för de åtgärder som vidtogs med anledning av krisen.

14 Vi granskade EU:s åtgärder mellan 2014, året då Ryssland olagligen annekterade Krimhalvön vilket ledde till en översyn av förordningen om en tryggad gasförsörjning, och november 2023. Vår senaste granskningsrapport om försörjningstrygghet offentliggjordes [2015](#).

15 Vi granskade kommissionens (GD Energi) arbete och intervjuade berörda myndigheter i Tyskland, Italien och Polen. Dessa tre medlemsstater står tillsammans för cirka [48 %](#) av EU:s gasförbrukning och brottas med en rad olika utmaningar i fråga om försörjningstrygghet på grund av sitt geografiska läge och sina gasförsörjningskällor.

16 Vi inhämtade bevis från följande källor:

- o Dokumentgranskning av EU-förordningar, kommissionens riktlinjer och rapporteringsprocess samt statistik och utvärderingar.
- o Dokumentgranskning och analys av samtliga 27 medlemsstaters rapportering enligt förordning 2017/1938, bland annat de gemensamma riskbedömningarna som tas fram av regionala riskgrupper och nationella energi- och klimatplaner.
- o Intervjuer med företrädare för kommissionen och medlemsstaternas myndigheter.

- En systemanalys av urvalsförfarandet för projekt av gemensamt intresse (enskilda projekt granskades inte).
- En enkät till medlemsstaternas företrädare i gassamordningsgruppen, en rådgivande grupp som samordnar åtgärder för försörjningstrygghet.

17 Resultaten av denna revision är relevanta för den utveckling av EU:s politik för försörjningstrygghet för gas som pågår, särskilt inför en eventuell översyn av förordning 2017/1938.

Iakttagelser

EU:s ram täckte alla aspekter av en tryggad gasförsörjning, om än inte på ett likvärdigt sätt

18 Kommissionen har ingen officiell definition av försörjningstrygghet. IEA:s definition av en tryggad gasförsörjning handlar om att säkerställa tillgång och överkomliga priser. Långsiktig försörjningstrygghet bygger, enligt IEA, på investeringar i tid för att säkerställa energiförsörjningen i överensstämmelse med den ekonomiska utvecklingen och miljöbehoven. Vi bedömde huruvida EU:s ram för en tryggad gasförsörjning uppnår detta mål och samtidigt även främjar samarbete och solidaritet, som är de vägledande principerna för EU:s politik för en tryggad gasförsörjning. Vi räknade med att

- EU:s ram för en tryggad gasförsörjning uttryckligen tar upp tillgång och överkomliga priser,
- de dokumentunderlag som krävs enligt förordningen för en tryggad gasförsörjning ger ett mervärde till försörjningstryggheten för gas på nationell nivå och EU-nivå,
- urvalsprocessen för gasprojekt av gemensamt intresse tog vederbörlig hänsyn och bidrog till försörjningstryggheten,
- framsteg hade gjorts när det gällde avskiljning, användning och lagring av koldioxid (CCUS) i EU.

EU håller fortfarande på att ta fram en ram för överkomliga priser som ett komplement till sin ram för tillgång

19 Kommissionen har haft överkomliga priser som ett nyckelmål i sin strategi för försörjningstrygghet i mer än 20 år. Sedan 2015 har den dessutom ofta betonat vikten av överkomliga energipriser i sin [rapport om tillståndet i energiunionen](#). Tillgång till gas och överkomliga gaspriser hänger ihop i och med att åtgärder som förbättrar tillgången (diversifiering, marknadsintegration) kan ha en positiv effekt på priserna. Detta har varit det logiska resonemanget bakom EU:s strategi för försörjningstrygghet – och det har haft positiva effekter, bland annat under den kris som orsakades av den snabba utfasningen av rysk gas.

20 Gasen kunde ledas från väst till öst (i stället för från öst till väst som den brukade) tack vare obligatoriska anpassningar av de flesta gränsöverskridande rörledningarna i EU för att möjliggöra flöden i båda riktningarna¹¹. EU-finansierade rörledningar länkade även samman medlemsstater som tidigare hade varit avstängda från EU:s gasmarknad eller minskade deras beroende av en enda leverantör (se *bilaga I*). Åtgärderna vidtogs därför att kommissionen och medlemsstaterna förstod riskerna, till exempel i fråga om överkomliga priser, med att vara beroende av en enda leverantör. Två av kommissionens tre indikatorer för försörjningstrygghet avser denna aspekt: den ena mäter leverantörskoncentration och den andra det övergripande beroendet av gasimport¹².

21 Kommissionen ställde upp en modell för effekterna av en avstängning av rysk gas 2014 och förutsåg korrekt att ”*behovet av att ersätta gasmängder kommer att följas av prishöjningar, som i sin tur kommer att leda till import av väsentligt större mängder LNG*”. Kommissionen ställde aldrig upp en modell för eller uppskattade hur omfattande sådana prishöjningar skulle bli eller hur de skulle påverka konsumenterna och konkurrenskraften. Enligt förordningen om en tryggad gasförsörjning är medlemsstaterna skyldiga att beakta prisvolatilitet som en riskfaktor i förekommande fall. Det gjordes i elva av de nationella riskbedömningarna 2018. Ingen hänsyn togs till de prisutmaningar som följde, och det var heller inte ett krav i förordningen om en tryggad gasförsörjning. På liknande sätt var det bara i en av tolv gemensamma riskbedömningar 2018 som man tittade på den socioekonomiska effekten av de riskscenarier som medlemsstaterna hade identifierat, trots att det krävs enligt förordningen om en tryggad gasförsörjning. Kommissionen noterade 2021 kopplingen mellan underskottet i gasleveranserna från Ryssland och ökade priser och pekade på hur detta inverkar på *energifattiga hushåll med låg inkomst eller lägre medelinkomst*. Det uttalandet visar att kommissionen har förstått skillnaden mellan dem som är energifattiga och dem som har svårt att klara prishöjningar.

¹¹ Artikel 5 i förordning (EU) 2017/1938.

¹² *Energy Union indicators webtool scoreboard*, Europeiska kommissionen (6 november 2023).

22 Före krisen uppfattades och hanterades bristen på överkomliga priser i huvudsak som energifattigdom både på EU-nivå och i medlemsstaterna. Enligt förordningen från 2018 om nationella energi- och klimatplaner är medlemsstaterna skyldiga att bedöma hur många energifattiga hushåll det finns och vid behov ta fram en plan för att minska deras antal¹³. I 21 av 27 nationella energi- och klimatplaner för 2019 fanns ingen definition av energifattigdom. Kommissionens vanligaste kritik av medlemsstaternas strategi mot energifattigdom var att de saknade mål och delmål för att kunna bedöma vilka framsteg som gjordes för att åtgärda den. Vår analys av de 17 uppdaterade nationella energi- och klimatplanerna som lämnades in till kommissionen 2023 visade att elva medlemsstater nu har en egen definition av energifattigdom och/eller indikatorer för att mäta den. Överkomliga priser nämns ofta som ett mål, både i de ursprungliga nationella energi- och klimatplanerna från 2019 och i uppdateringarna 2023, men de definieras eller mäts aldrig. Strategin i fråga om överkomliga energipriser och energifattigdom som svar på krisen varierar i EU¹⁴. Vi hittade exempel på sådana skillnader i de tre medlemsstater där vi hade intervjuer (se [figur 7](#)).

¹³ Artikel 3 i förordning (EU) 2018/1999.

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

Figur 7 – Exempel på olika sätt att hantera utmaningen med överkomliga gaspriser för hushåll och energifattigdom i Tyskland, Italien och Polen

	Tyskland	Polen	Italien
Allmänt pristak för hushåll	Ja 0,12 euro/kWh (när det gäller 80 % av hushållens förbrukning 2022) 2023	Ja 200,17 polska sloty/MWh (46,30 euro) 2022 och 2023	Nej
Regeringarnas kostnad för pristak	9,7 miljarder euro (lättnader av gaspriser för hushåll och små och medelstora företag) 2023	30 miljarder polska sloty/6,87 miljarder euro 2022 och 2023	Inte tillämpligt
Riktat hushållsstöd	Ja År 2022 en engångsbetalning på 230–270 euro i kontantstöd till uppvärmning för låginkomsthushåll (2,1 miljarder medborgare och kostnad ~380 miljarder euro), upprepades 2023	Ja Låginkomsthushåll fick återbetalningar av moms på leveranser av gasbränsle 2023. Kostnad för stödet cirka 24 miljarder polska zloty (5,5 miljarder euro).	Ja Hushåll med en inkomst under 15 000 euro får en automatisk rabatt på sin räkning motsvarande 15 % av de årliga utgifterna för gas för en typisk familj. År 2023 fick 14 % av hushållskonsumenterna denna rabatt.
Medlemsstaten har en officiell definition av energifattigdom	Nej	Ja	Nej
Officiell information om antalet hushåll i energifattigdom	Ingen officiell offentlig siffra	10,5 % (2021)	Ingen officiell offentlig siffra

Källa: Revisionsrätten.

23 Kommissionen har visserligen upprepade gånger betonat vikten av överkomliga energipriser men hade inte definierat eller mätt dem och inte heller skapat en ram för att uttryckligen åtgärda problemet förrän krisen var ett faktum. I sitt meddelande från 2020 om energipriser och energikostnader i Europa anger kommissionen att grossistpriserna på gas varierade mellan 10 och 40 euro/MWh 2015–2019 men kommenterar inte hur överkomligt detta prisintervall är¹⁵. I mars 2023 följde kommissionen marknadens förväntningar på gaspriser på eller under 50 euro/MWh för det kommande året och varnade för att den prisnivån skulle göra det svårt att uppnå en minskad efterfrågan¹⁶. Det tyder på att 50 euro/MWh skulle kunna vara en gräns vid vilken hushållens och industrins beteende förändras. Kommissionen angav inte att detta var en gräns för ett överkomligt pris.

24 År 2020 lyfte kommissionen fram EU:s minskade exponering [för de volatila internationella energimarknaderna](#) och påpekade att gaspriserna var lägre i Europa än i de G20-länder som är beroende av import av LNG (Kina, Sydkorea och Japan). Läget har nu förändrats med EU:s ökade beroende av LNG, som är en global handelsvara. Det ökar risken för strukturellt högre priser och ökad volatilitet på en ansträngd marknad. Den nya situation som uppstått när det gäller en tryggad gasförsörjning kräver att EU lägger större vikt vid frågan om överkomliga priser parallellt med sitt grundliga arbete i fråga om tillgång när den analyserar försörjningstryggheten för gas och fastställer hur den ska hanteras.

25 Krisen har påskyndat utarbetandet av en rad politiska åtgärder som tillsammans ger en ram för en mer uttalad strategi för överkomliga energipriser (och därigenom gaspriser), nämligen följande:

- Definitionen av energifattigdom i direktivet om energieffektivitet (2023/1791) (se [ruta 1](#)).
- Definitionen av en gräns för medlemsstaternas subventioner av hushållens och små och medelstora företags elräkningar i förslaget till [förordningar om reformering av EU:s elmarknad](#).
- Pristaket för gas på 180 euro/MWh (när det gäller priserna vid den nederländska Title Transfer Facility (TTF) för nästkommande månad).

¹⁵ COM(2020) 951.

¹⁶ Kommissionens analys av samordnade åtgärder för att minska efterfrågan på gas, SWD(2023) 63.

Ruta 1 – EU:s definition av energifattigdom

Energifattigdom: ett hushålls bristande tillgång till väsentliga energitjänster som tillhandahåller grundläggande nivåer och en skälig levnadsstandard och hälsa, inklusive tillräcklig tillgång till uppvärmning, varmvatten, nedkylning, belysning och energi för att driva elapparater, inom det berörda nationella sammanhanget, befintlig nationell socialpolitik och andra relevanta nationella politikområden, orsakad av en kombination av faktorer, inbegripet åtminstone orimliga priser, otillräcklig disponibel inkomst, höga energikostnader och bostäder med låg energieffektivitet.

Källa: Direktivet om energieffektivitet, 2023/1791.

26 Dessa faktorer bildar en tredelad ram för överkomliga priser, var och en med varierande insatsnivåer. Energifattigdomen, som drabbade 9,3 % av EU:s befolkning 2022, är den mest akuta utmaningen när det gäller överkomliga priser. Den stod därför i centrum för de flesta av EU:s och medlemsstaternas åtgärder som hade en koppling till överkomliga priser – bland annat EU:s första definition av begreppet någonsin 2023. Genom att även fastställa ett tröskelvärde för medlemsstaternas subventioner av hushållens elräkningar fastställer EU i praktiken en gräns för ett överkomligt pris. Genom pristaket fastställs slutligen det grossistpris över vilket EU anser att marknaden sätter oöverkomliga eller ohållbara priser. I den politiska ramen finns fortfarande inga uttryckliga överväganden eller analyser av faktorer som bidrar till överkomliga priser och de utmaningar som är kopplade till vissa av EU:s centrala dokument som ligger till grund för den (analys av försörjningstryggheten på EU-nivå, nationella energi- och klimatplaner och medlemsstaternas riskbedömningar).

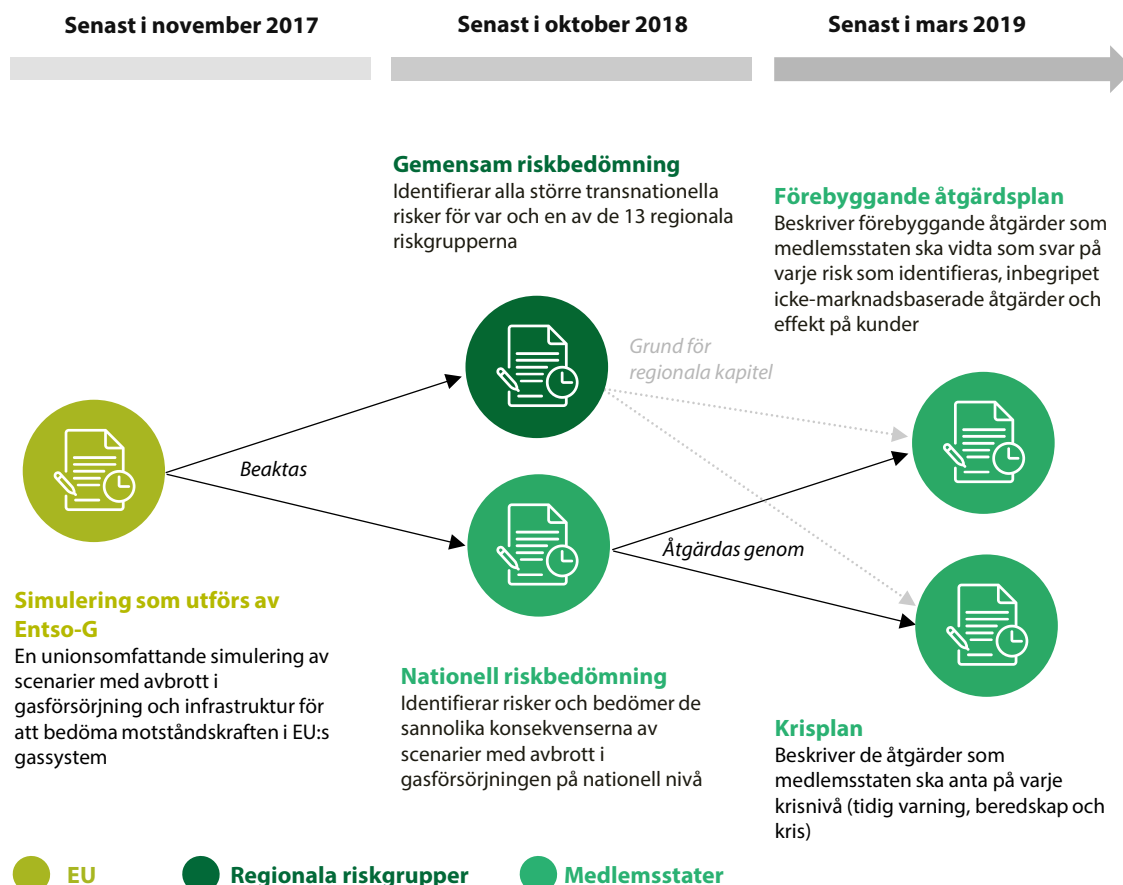
Den struktur för försörjningstrygghet som fastställs i förordning 2017/1938 uppmuntrade samarbete mellan medlemsstaterna men har brister när det gäller vissa centrala dokumentunderlag

Medlemsstaternas rapporteringsprocess för förebyggande åtgärdsplaner och krisplaner är ineffektiv och dess mervärde är tveksamt

27 Enligt förordningen om en tryggad gasförsörjning ska Europeiska nätverket av systemansvariga för överföringssystemen för gas (Entso för gas) genomföra en unionsomfattande simulering av scenarier med avbrott i gasförsörjning och infrastruktur vart fjärde år. Medlemsstaterna beaktar sedan resultatet av simuleringen när de utarbetar de centrala dokumentunderlagen i EU:s struktur för en tryggad gasförsörjning (se **figur 8**): nationella och gemensamma riskbedömningar, som ligger till grund för förebyggande åtgärdsplaner och krisplaner. Sammantaget är det meningen att dessa dokumentunderlag både ska vägleda och strukturera varje

medlemsstats åtgärder inför en kris i försörjningstryggheten och som en reaktion på den.

Figur 8 – Den första omgången dokumentunderlag inom ramen för förordningen om en tryggad gasförsörjning från 2017



Källa: Revisionsrätten, på grundval av förordning 2017/1938.

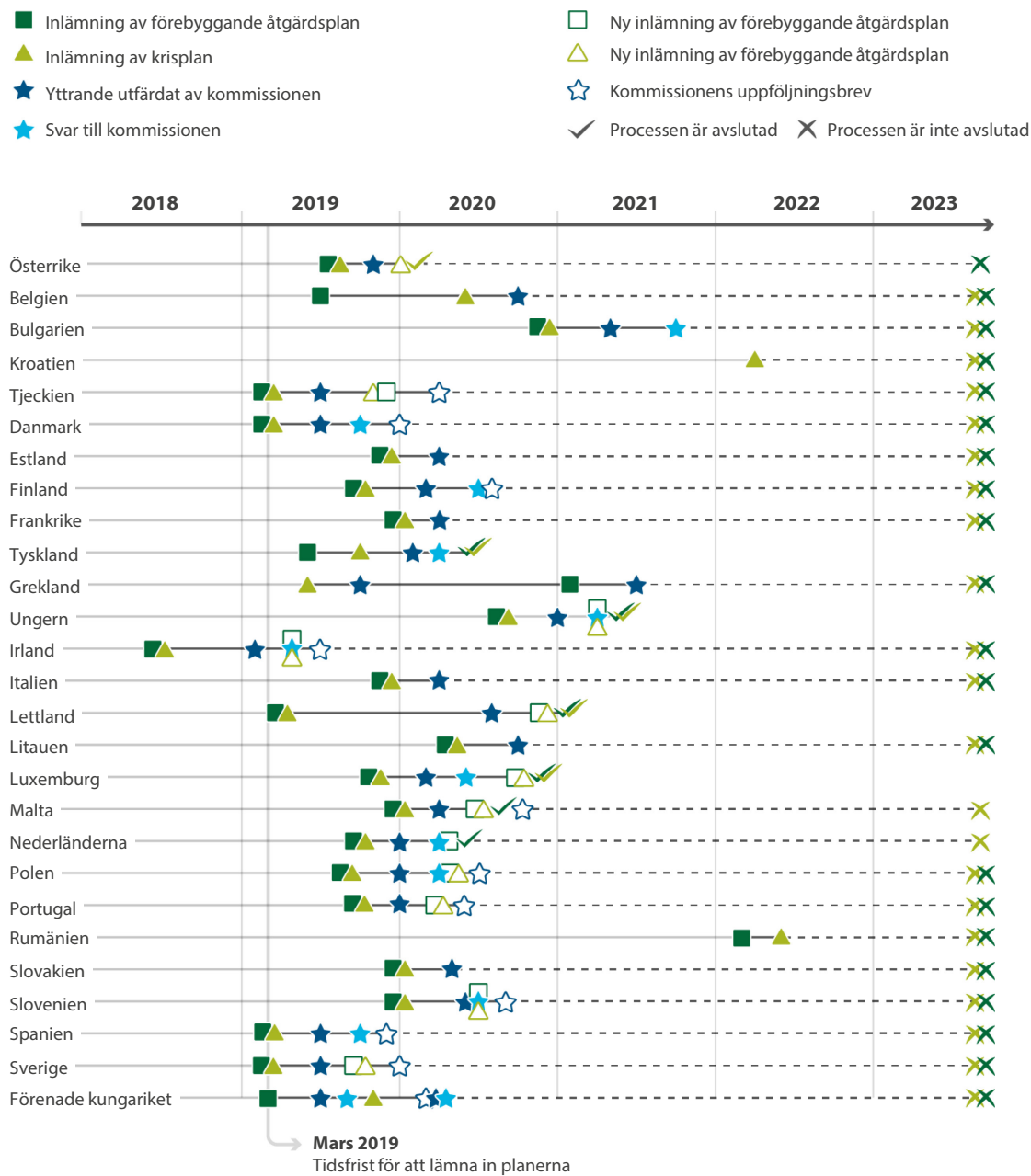
28 Kommissionen bedömer medlemsstaternas förebyggande åtgärdsplaner och krisplaner i förhållande till kraven i förordningen om en tryggad gasförsörjning och avger ett yttrande till varje medlemsstat med särskilda punkter och rekommendationer när det gäller dessa krav. Medlemsstaterna måste ta hänsyn till dessa punkter och rekommendationer i sina slutliga planer.

29 Medlemsstaterna skulle lämna in sina planer till kommissionen 2019, och 25 av 28 (inklusive Förenade kungariket) gjorde också det. Kroatien och Rumänien lämnade inte in någon plan vid den tidpunkten, vilket ledde till att överträdelseförfaranden inleddes mot dem, medan Cypern är undantaget eftersom landet inte använder gas. Kommissionen begärde ändringar av var och en av de 25 medlemsstater som hade lämnat in planer, eftersom de inte helt uppfyllde kraven i förordningen om en tryggad gasförsörjning (se [figur 9](#)). Sex medlemsstater svarade inte på kommissionens

yttrande, och kommissionen kommunicerade inte mer i dessa fall. De återstående 19 medlemsstaterna svarade på kommissionens yttrande i ett brev där de förklarade varför de inte hade uppdaterat sina planer eller så lämnade de in en uppdatering av åtminstone en av planerna. Elva medlemsstater ombads därefter att göra ytterligare uppdateringar, men ingen gjorde det.

30 Vi konstaterade att totalt 18 medlemsstater inte hade slutfört uppdateringen av sina förebyggande åtgärdsplaner och krisplaner och att två inte lämnade in någonting alls (se [figur 9](#)). Vi konstaterade därtill att kommissionen offentliggjorde tidigare versioner av planerna från tre medlemsstater som under tiden hade lämnat in uppdateringar. Det faktum att processen ofta inte slutfördes trots otaliga kontakter mellan medlemsstaterna och kommissionen tyder på att själva processen var omständlig och ineffektiv. Det väcker även frågor om mervärdet och nyttan av dessa dokumentunderlags bidrag till en tryggad gasförsörjning i medlemsstaterna och i EU som helhet.

Figur 9 – Tidsplan för inlämning av den första omgången förebyggande åtgärdsplaner och krisplaner (2019) och kommissionens genomgång av dem



Källa: Revisionsrätten, på grundval av dokument från kommissionen.

31 Enligt förordningen om en tryggad gasförsörjning ska cykeln för inlämning av planerna och kommissionens bedömning av dem upprepas vart fjärde år. Tidsfristen för de nya versionerna var mars 2023. Merparten av medlemsstaterna var sena med att lämna in sina förebyggande åtgärdsplaner och krisplaner. Kommissionen inledde 26 EU Pilot-förfaranden (förfaranden före ett överträdelseförfarande) i

juni 2023 för att få in de planer som saknades. Den 15 januari 2024 hade den fått in 23 förebyggande åtgärdsplaner och 25 krisplaner.

32 Även om uppdateringsprocessen 2023 sammanföll med Rysslands pågående krig mot Ukraina väcker dessa förseningar ytterligare frågor om hur man bäst uppnår syftet med dessa dokumentunderlag utan en onödigt stor administrativ börda. Kommissionen har medgett att det finns ett behov av att diskutera en reform av rapporteringsprocessen med medlemsstaterna för att den ska bli mindre omständlig och säkerställa output av högre kvalitet¹⁷.

Regionala riskgrupper främjar samarbete men ger inte de förväntade resultaten

33 Formerna för det regionala samarbetet fastställs i förordningen om en tryggad gasförsörjning, som definierar 13 "riskgrupper för gasförsörjningen" i enlighet med försörjningskorridorerna in i EU. Medlemsstaterna arbetar tillsammans i dessa konstellationer och tar fram gemensamma riskbedömningar avseende alla relevanta riskfaktorer (naturkatastrofer, tekniska, sociala, politiska katastrofer osv.). Varje riskgrupp leds av en frivillig medlemsstat. Under 2018 gav kommissionen stöd till fyra riskgrupper (Belarus, Libyen, Transbalkan och Ukraina) och tog fram modeller för en rad olika riskscenarier åt dem. Själva förekomsten av riskgrupper främjar regionalt samarbete, som är den "vägledande principen" i förordningen om en tryggad gasförsörjning.

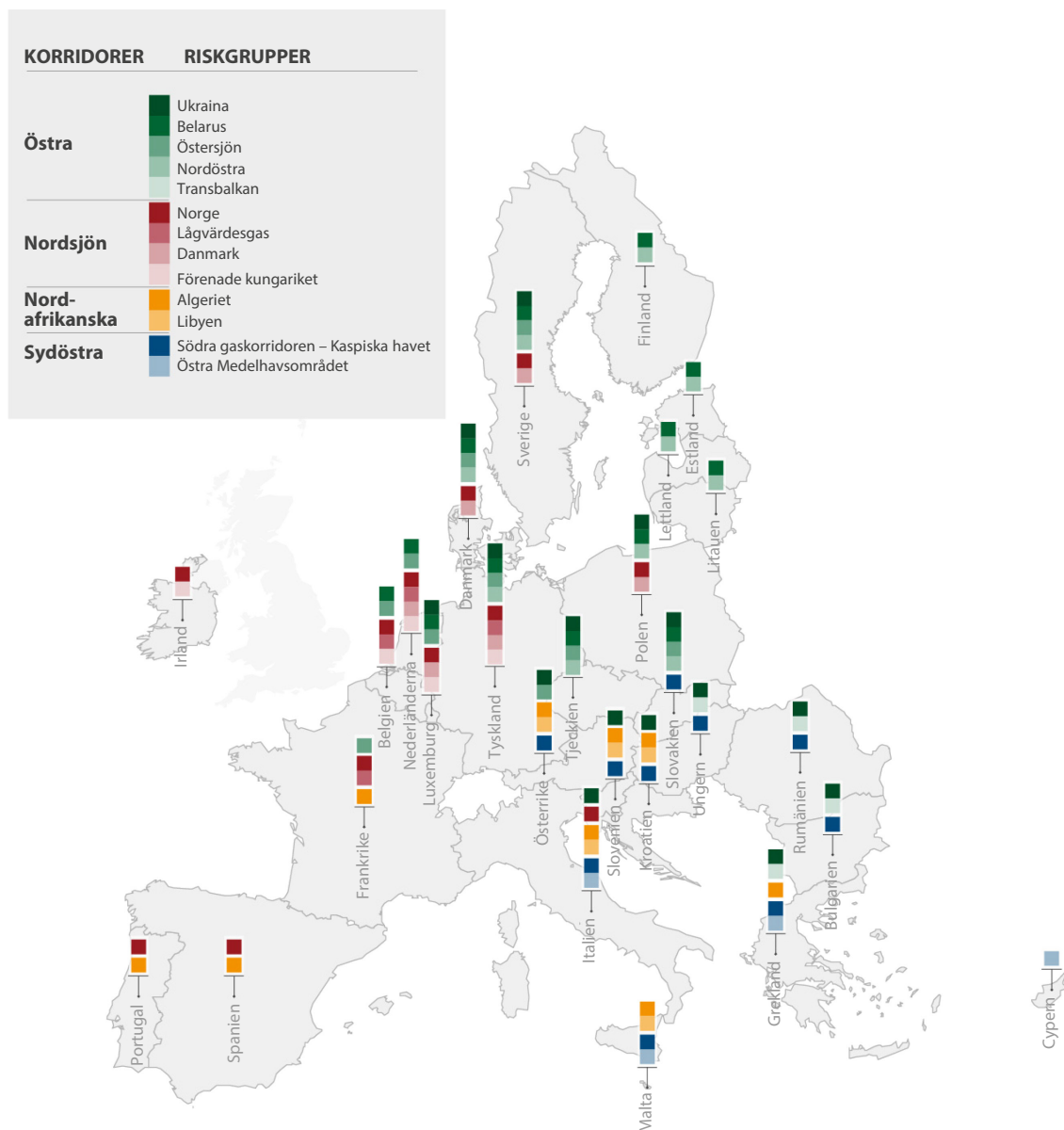
34 Vi konstaterade att både input och output varierade stort mellan de 13 riskgrupperna. Flera medlemsstater lämnade inte de uppgifter som behövdes till riskanalysen. De första riskbedömningarna skulle tas fram senast den 1 oktober 2018. Bara en riskgrupp lämnade in sin gemensamma riskbedömning i tid, medan två (södra gaskorridoren och östra Medelhavet) inte hade inrättats eftersom infrastrukturen ännu inte fanns på plats. Kommissionen spelade en stödjande roll i utarbetandet av de gemensamma riskbedömningarna och bedömde dem mot följande kriterier: infrastrukturnormer, försörjningsnormer, riskbedömning och riskanalys samt regionalt samarbete. Utifrån denna bedömning ansåg kommissionen att samtliga gemensamma riskbedömningar var ofullständiga i många avseenden. Vi fann inga bevis för att riskgrupperna tog hänsyn till kommissionens bedömning av de gemensamma riskbedömningarna.

35 Att bidra till de gemensamma riskbedömningarna och leda riskgrupperna kräver en stor insats från de nationella myndigheternas sida. Ett annat problem är att de

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

flesta medlemsstaterna deltar i flera olika riskgrupper, ibland i så många som sex eller åtta (se [figur 10](#)). Den administrativa kapacitet som medlemsstaterna måste ha för det arbetet bör också beaktas när det gäller de övriga dokumentunderlag som anges i förordningen om en tryggad gasförsörjning (se punkterna [27–32](#)). Kommissionen har konstaterat att bristen på administrativ kapacitet var en utmaning för samordningen av riskgrupper och utarbetandet av riskbedömningar¹⁸.

Figur 10 – De regionala riskgruppernas sammansättning



Källa: Revisionsrätten, på grundval av förordning 2017/1938.

¹⁸ Ibidem.

36 Arbetscykeln för de gemensamma riskbedömningarna upprepas vart fjärde år. Tidsfristen för nya dokument var den 1 oktober 2022. Med undantag av riskgrupperna nordöstra (ingen medlemsstat anmälde sig som frivillig att leda gruppen) och östra Medelhavet (eftersom det inte fanns någon infrastruktur som motiverade att gruppen aktiverades) hade alla riskgrupper lämnat in en gemensam riskbedömning i slutet av 2023. Kommissionen gav stöd till nio av de 13 riskgrupperna, eftersom två inte hade begärt något stöd och två andra ännu inte hade någon infrastruktur på plats. Vi konstaterade att de uppdaterade gemensamma riskbedömningarna i själva verket var ett resultat av en kommissionsdriven modelleringsövning som var inriktad på ett totalstopp för rysk gas.

37 Enligt förordningen om en tryggad gasförsörjning ska förebyggande åtgärdsplaner och krisplaner innehålla avsnitt om den "regionala dimensionen" i försörjningstryggheten, särskilt uppgifter om gemensamma åtgärder och samarbetsmekanismer (se punkterna 27–32). Varje riskgrupp ska enas om dessa delar för att säkerställa att uppgifterna i de regionala kapitlen i medlemsstaternas nationella planer är samstämmiga. Vår genomgång av de förebyggande åtgärdsplanerna och krisplanerna från 2019 visade att det var stor skillnad på kvaliteten och innehållet i de regionala kapitlen från en medlemsstat och regional riskgrupp till en annan och att de ofta saknade bidrag från en eller flera riskgrupper.

38 Det faktum att regionala riskgrupper inte tar fram de uppgifter som behövs till de nationella planerna väcker frågor om mervärdet av deras arbete. Kommissionen har medgett att särskilt krisplanerna saknade regionalt överenskomna åtgärder för hantering av regionala kriser och, mer generellt, en tillräcklig regional dimension¹⁹. Kommissionen har även medgett att "långvariga avbrott [...] fortfarande [kan] medföra en risk för icke samordnade åtgärder från medlemsstaternas sida, vilket kan äventyra försörjningstryggheten i angränsande medlemsstater [...]"²⁰. Vår analys av medlemsstaternas dokumentunderlag visade att sex medlemsstater tog med möjligheten att stänga av gasförsörjningen till ett angränsande land i händelse av kris.

39 Dessa problem, tillsammans med dem som är specifika för enskilda medlemsstaters dokumentunderlag, väcker frågor om hur de regionala riskgrupperna bör arbeta i framtiden (arbetsfördelning, val av riskscenarier, innehåll i och format på rapporteringen utöver kommissionens bidrag osv.) för att dra fördel av samarbetet och den regionala dimensionen på ett effektivare sätt utan att skapa en alltför stor

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Översyn av hur förordning (EU) 2022/1369 om samordnad minskning av efterfrågan på gas fungerar, COM(2023) 173.

rapporteringsbörda. Vår enkät bland medlemsstaterna visar att merparten av dem (21 av 23 svarande) skulle vilja att strukturen på rapporteringen om försörjningstryggheten för gas sågs över och förenklades och också att det lades ett större fokus på EU-nivå på praktiskt samarbete och åtgärder för ökad motståndskraft.

40 Regionala riskgrupper behöver också beakta effekterna av den snabba utfasningen av gasimport från Ryssland. En del av de östra försörjningskorridorerna har mist sin relevans, medan importen av LNG ökade från 80 miljarder kubikmeter 2021 till 120 miljarder kubikmeter 2022²¹. Med tanke på de förändrade förhållandena har riskgruppernas nuvarande konstellation som utgår från gasledningsrutter i vissa fall blivit föråldrad. Kommissionen har tillstått att "[d]en nuvarande regionalt baserade strategin för riskgrupperna inte längre [verkar] vara ändamålsenlig"²².

Bilaterala solidaritetsavtal mellan medlemsstater är för det mesta fortfarande utom räckhåll

41 Solidaritet är en central princip som ligger till grund för EU:s energipolitik, såsom anges i artiklarna 194 och 222 i EUF-fördraget och upprepas i förordningen om en tryggad gasförsörjning. Tanken är att solidaritetsmekanismen i förordningen ska användas som en sista utväg. I händelse av en allvarlig gaskris, då marknaden inte lyckas leverera tillräckligt med gas för att tillgodose efterfrågan från solidaritetskyddade kunder i en medlemsstat (t.ex. hushåll och grundläggande samhällstjänster) ska angränsande medlemsstater på begäran tillhandahålla gas för att möta denna efterfrågan. Enligt förordningen skulle angränsande medlemsstater ha ingått bilaterala avtal om detaljerna kring solidaritetsåtgärder (t.ex. tekniska, rättsliga och finansiella arrangemang) senast i december 2018.

42 Även om det inte är särskilt sannolikt att formell solidaritet skulle krävas har medlemsstaterna visat sig vara ovilliga att ingå sådana avtal. Inget av de 40 avtal som krävs enligt kommissionens uppskattning hade ingåtts i december 2018. Eftersom ännu inget avtal hade ingåtts i maj 2020 inledde kommissionen [överträdelseförfaranden mot 25 medlemsstater](#) för underlåtelse att efterleva solidaritetsbestämmelserna. Åtta avtal hade ingåtts fram till januari 2024. Enligt kommissionen är de främsta skälen till att det går så långsamt bland annat teknisk komplexitet, brist på expertkunskaper i nationella förvaltningar och svårigheter att enas om en rättvis mekanism för ekonomisk kompensation.

²¹ Infografik – [Varifrån kommer EU:s gas?](#), Europeiska unionens råd (25 februari 2024).

²² Rapport från kommissionen om tillämpningen av förordning (EU) 2017/1938, [COM\(2023\) 572](#).

43 För att åtgärda bristen på framsteg i fråga om bilateral solidaritet, särskilt i samband med energikrisen, infördes en tillfällig standardsolidaritetsåtgärd genom rådets förordning 2022/2576 för 2023. Åtgärden skulle i händelse av en gaskris tillämpas mellan medlemsstater som inte hade ingått några bilaterala avtal.

44 I december 2022 genomförde kommissionen en simuleringsövning i solidaritet med elva medlemsstater och Entso-G för att testa den ram som infördes genom förordningen om en tryggad gasförsörjning och förordning 2022/2576 om ökad solidaritet i händelse av kris i gasförsörjningen. I det valda scenariot utgick man i första hand från ett fullständigt stopp för rysk gas. Övningen bekräftade i stort EU:s beredskap för en gaskris men visade också på fortsatta utmaningar och ett antal områden som kräver ytterligare arbete, bland annat den komplexa frågan om rättvis kompensation för gas som tillhandahålls som svar på en begäran om solidaritet, också inom ramen för den tillfälliga mekanismen i förordning 2022/2567. På grundval av de viktigaste resultaten av simuleringsövningen har kommissionen kommit fram till att standardreglerna för solidaritet bör permanentas²³ när det reviderade direktivet 2009/73/EG träder i kraft.

²³ COM(2023) 547.

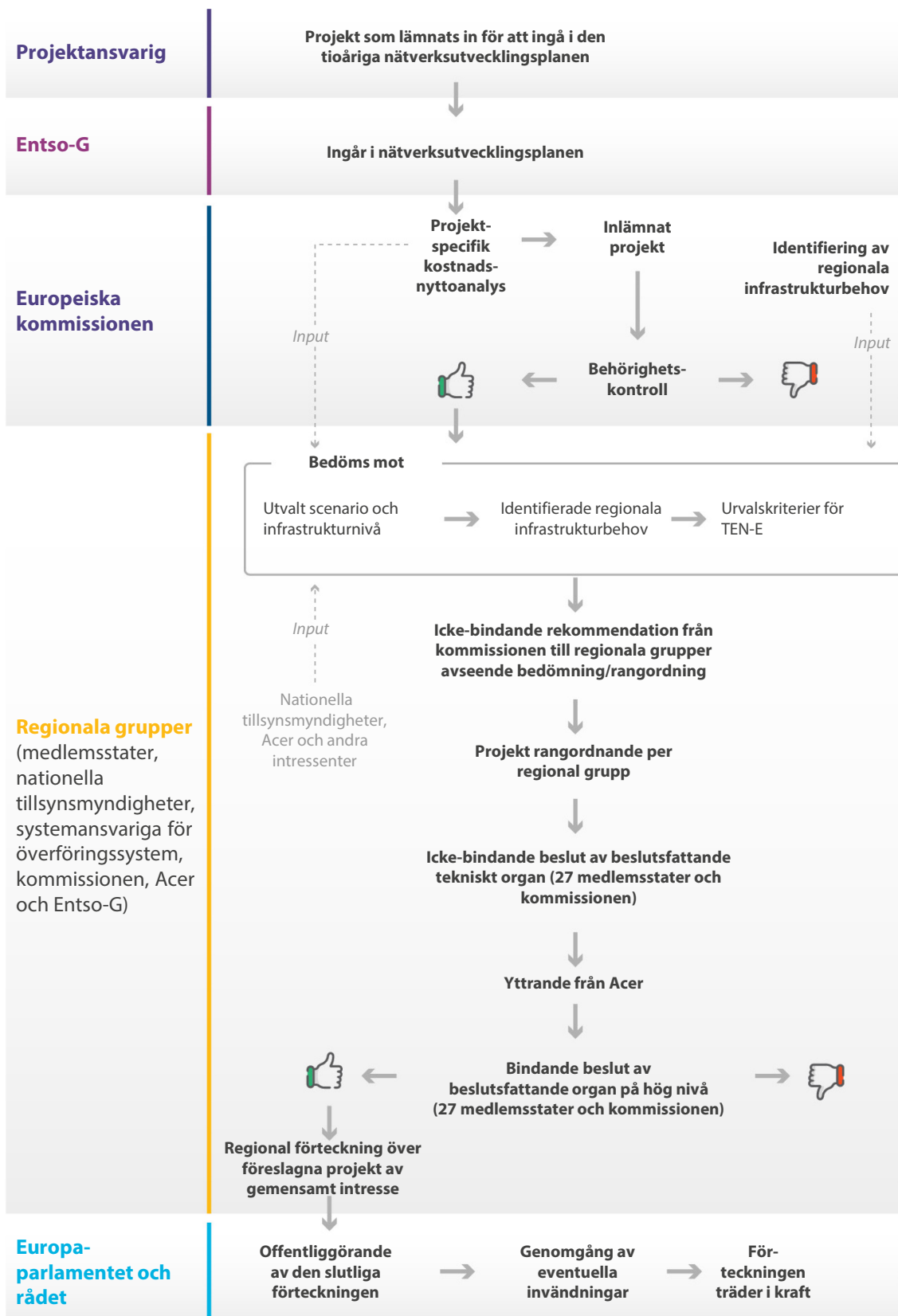
Urvalet av projekt av gemensamt intresse var komplext och projektresultatet otydligt

45 Urvalsprocessen för gasprojekt av gemensamt intresse sker i tre huvudetapper.

- Den första etappen är en kostnads-nyttoanalys. Den måste vara positiv, och projekten måste även visa att de har en gränsöverskridande effekt för att gå vidare till nästa etapp.
- Under den andra etappen identifieras regionala infrastrukturbehov, inbegripet gasförsörjningstrygghetsbehov, utifrån bedömningen av ”infrastrukturluckor” i Entso-G:s senaste [tioåriga plan för nätverksutveckling](#) och förs en diskussion med medlemsstaterna om deras aktuella behov av gasinfrastruktur nationellt och regionalt.
- Under den tredje etappen bedömer kommissionen varje projekts relativa förtjänster mot ett antal kriterier som står förtecknade i [TEN-E-förordningen](#) (t.ex. marknadsintegration, försörjningstrygghet, konkurrenskraft och hållbarhet). Under denna etapp tilldelas projekten poäng i förhållande till de identifierade behoven.

46 Processen utmynnar i en icke-bindande rangordning av kandidatprojekt av gemensamt intresse som kommissionen föreslår för en av fyra regionala grupper av medlemsstater (nord-sydvästra, nord-sydöstra, södra och gaskorridorerna i Östersjön). Detta ligger också till grund för den slutliga förteckningen över projekt av gemensamt intresse, som fastställs av ett beslutsfattande organ på hög nivå som omfattar de 27 medlemsstaterna och kommissionen och som inte är bundet av några tidigare resultat eller rangordningar (se [figur 11](#)). Vi konstaterade att 10 % av de projekt som finns med på de tre senaste förteckningarna över projekt av gemensamt intresse inte blev rekommenderade att föras upp på kommissionens icke-bindande förteckningar eftersom kommissionens jämförande analys visade att de inte var lika fördelaktiga som andra projekt i samma region. När ett projekt har klassificerats som ett projekt av gemensamt intresse kan det ansöka om EU-finansiering från Fonden för ett sammanlänkat Europa (se punkt [07](#) och [bilaga I](#)).

Figur 11 – Urvalsprocess för gasprojekt av gemensamt intresse



Källa: Revisionsrätten, på grundval av kommissionen.

47 Vår enkät bland medlemsstaterna visade att många av dem (16 av 20 svarande) stöder urvalsprocessen för projekt av gemensamt intresse. Vi hittade dock flera problem med processen som man kan dra lärdom av inför det kommande urvalet av vätgasprojekt av gemensamt intresse.

48 För att påskynda genomförandet skulle medlemsstaterna prioritera projekt av gemensamt intresse så att de skulle godkännas snabbare än andra gasinfrastrukturprojekt. Den övervakning som görs av Europeiska unionens byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (Acer) visar att 45 % av gasprojekten av gemensamt intresse överskred det mål på högst 3,5 år för godkännande²⁴ som fastställs i TEN-E-förordningen. I enkäten fanns en fråga om huruvida medlemsstaterna hade infört rättsliga bestämmelser för att säkerställa ett snabbare tillståndsförfarande för gasprojekt av gemensamt intresse. Tio av 21 medlemsstater svarade att de inte hade gjort det. Projekt av gemensamt intresse blir försenade både i medlemsstater som har ett snabbare tillståndsförfarande och i dem som inte har det, och enligt Acers övervakning av dessa projekts framsteg är inte problemen med tillståndsförfarandet den främsta orsaken till förseningar. Det tyder på att ett snabbare tillståndsförfarande i sig inte är tillräckligt för att säkerställa att projekt av gemensamt intresse genomförs snabbare än andra gasprojekt.

49 Urvalsprocessen för projekt av gemensamt intresse leder vanligtvis till att enskilda projekt med störst förväntad nytta väljs ut och att andra utesluts. Den principen utgick man från i 20 % av fallen (57 av 291 projekt av gemensamt intresse på de fem förteckningarna). Först valdes ett mål ut (t.ex. ökad regional gaslagring)²⁵ och sedan förtecknades konkurrerande eller potentiellt konkurrerande kluster av projekt av gemensamt intresse under det fastställda målet. Därefter fick marknaden bestämma vilket eller vilka projekt som skulle genomföras. Skälet till att man valde en klusterstrategi för vissa projekt av gemensamt intresse och inte för andra förklaras inte av kommissionen. Klusterstrategin leder inte till ett tydligt resultat (dvs. att ett enda projekt av gemensamt intresse väljs ut) utan till många olika projekt av gemensamt intresse med samma mål, trots att en komplex urvalsprocess tillämpas.

50 De fem förteckningarna över gasprojekt av gemensamt intresse innehåller totalt 291 projekt (se [figur 3](#)), som hade eller har en potentiellt positiv effekt på EU:s försörjningstrygghet. Till exempel konstaterade vi att de 18 projekt av gemensamt intresse som fick FSE-finansiering till genomförandet (se [bilaga I](#) och [bilaga II](#)) har

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

²⁵ Bilaga VII till [förordning \(EU\) nr 347/2013](#).

förbättrat eller kommer att förbättra sammanlänkningen av medlemsstaternas gasnät och diversifiera deras gasförsörjning. Andra slutförda projekt av gemensamt intresse fick ingen FSE-finansiering men har haft liknande positiva effekter, särskilt i samband med den senaste krisen i fråga om försörjningstrygghet. I praktiken finns det färre än 291 separata projekt, eftersom en del förekom på flera förteckningar, andra aldrig genomfördes och åter andra slogs ihop för att bilda nya projekt. Varje urvalsprocess för projekt av gemensamt intresse leder visserligen till ett tydligt resultat (dvs. en officiell förteckning över projekt av gemensamt intresse), men kommissionen är oförmögen att ge en översikt över det slutliga resultatet av samtliga 291 gasprojekt av gemensamt intresse och betraktar endast de 20 gasprojekten på den aktuella förteckningen som projekt av gemensamt intresse. Kommissionens öppenhetsplattform för projekt av gemensamt intresse ger bara en översikt över de projekt som finns på den senaste (dvs. den femte) förteckningen över projekt av gemensamt intresse samt av tidigare projekt av gemensamt intresse som kommissionen vet har slutförts eller som håller på att genomföras. Den ofullständiga informationen om projektsresultaten gör det svårt att bedöma genomförandegraden för projekt av gemensamt intresse och mervärdet av att ett projekt är av gemensamt intresse.

Otillräckliga framsteg i avskiljning, användning och lagring av koldioxid riskerar att skapa problem med försörjningstryggheten på lång sikt

51 Med tanke på EU:s klimatmål (särskilt nettonollutsläppsmålet senast 2050) kommer de koldioxidutsläpp som är kopplade till gasförbrukningen att bli en allt viktigare faktor när det gäller unionens situation i fråga om försörjningstrygghet. Även med den kraftigt minskade gasförbrukning som förväntas kommer EU fortfarande att behöva stora mängder fossilgas 2040 till energiintensiva industrier som har ingående koldioxidutsläpp på grund av industriella processer²⁶ och i energisektorn²⁷. Utnyttjandet av avskiljning, användning och lagring av koldioxid (CCUS) kan därför bidra till den långsiktiga försörjningstrygghet som fastställs av IEA (se punkt **01**), särskilt genom stöd till ett diversifierat, balanserat och klimatneutralt kraftnät²⁸. Kommissionen har identifierat CCUS som en avgörande strategisk nettonollteknik²⁹.

²⁶ Avskiljning, användning och lagring av koldioxid, Europeiska kommissionen.

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

²⁸ *A new era for CCUS*, IEA (22 februari 2024).

²⁹ Förslag till förordning om rättsakt om nettonollindustrin, COM(2023) 161.

52 Vid en tidigare revision konstaterade vi att mellan 2009 och 2017 lyckades inget av EU:s program för stöd till CCUS att bygga ut denna teknik i EU och att inget av de planerade projekten i kommersiell skala slutfördes och togs i drift trots stora finansieringsbelopp³⁰. I dag finns fyra kommersiella CCUS-projekt som genomförs i EU och som tillsammans kan avskilja upp till 1,5 miljoner ton koldioxid om året³¹. Kommissionen har föreslagit ett mål för en årlig lagringskapacitet för koldioxid på 50 miljoner ton till 2030, men inte för användningen av den. Uppskattningsvis kommer upp till 450 miljoner ton koldioxid att behöva avskiljas genom CCUS varje år till och med 2050 om EU:s klimatmål ska kunna uppnås³². Som en jämförelse uppgick EU:s koldioxidutsläpp från energianvändning till nästan 2 400 miljoner ton 2022³³. Bristen på framsteg i fråga om CCUS på detta område kan utgöra en risk för EU:s långsiktiga försörjningstrygghet för gas. Kommissionen offentliggjorde [en strategi om CCUS](#) i februari 2014.

EU:s krishanteringsåtgärder gav en tydlig signal till marknaden, men det går ofta inte att visa att de uttalade målen har uppnåtts

53 Den kris som utlöstes av Rysslands invasion av Ukraina, tillsammans med det som rådet har beskrivit som ”[Rysslands användning av gasleveranser som vapen](#)”, satte EU:s motståndskraft mot en plötslig förändring i balansen mellan tillgång och efterfrågan på prov. Vi bedömde om de åtgärder som EU vidtagit med anledning av krisen säkerställde försörjningstryggheten (se [figur 5](#)). Vi räknade med att

- målet med en minskad efterfrågan på gas på 15 % hade uppnåtts med stöd av EU:s politik,
- skyldigheten att lagra gas hade fullgjorts och skapat större säkerhet,
- prisbegränsningen gjorde att man kunde sätta ett ändamålsenligt tak för priset på den gas som handlas inom EU,

³⁰ Särskild rapport 24/2018.

³¹ [CCUS project explorer](#), IEA.

³² [SWD\(2024\) 63 final](#), konsekvensbedömningsrapport del 1.

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

- o kommissionen kan visa att AggregateEU uppnår sina mål,
- o kommissionen kan samordna EU:s åtgärder och förhandlingar med gasproducerande tredjeländer för att förbättra försörjningstryggheten.

Målet med en minskad efterfrågan på gas på 15 % uppnåddes tack vare medlemsstaternas åtgärder, höga priser och en mild vinter

54 I juli 2022 uppskattade kommissionen att ett totalstopp för ryska gasleveranser skulle kunna leda till en minskning av EU:s tillgång på gas med 30 miljarder kubikmeter och ett uttömt lager till slutet av vintern 2022–2023, även om stora mängder LNG skulle importeras³⁴. För att föregripa problemet infördes en frivillig minskning av efterfrågan på gas med minst 15 % (45 miljarder kubikmeter) genom rådets förordning 2022/1369, till en början under perioden augusti 2022 till mars 2023, som sedan förlängdes till mars 2024.

55 Gasförbrukningen i EU hade redan minskat med 10,4 % på grund av de höga priserna under året till augusti 2022, då målet på 15 % antogs³⁵. Det mål som fastställdes i förordning 2022/1369 gav en tydlig signal till marknaden och en ram för åtgärder. Enligt de uppdaterade nationella energi- och klimatplanerna som lämnades in av 17 medlemsstater 2023 var åtgärderna på kort sikt för att minska efterfrågan inriktade på två huvudsakliga områden: informationskampanjer för att spara gas/el och åtgärder för att minska uppvärmning och kylning. Målet överträffades under perioden augusti 2022–mars 2023, då den totala gasförbrukningen i EU minskade med 18 %. Kommissionen uppskattar att 50 % av minskningen berodde på hushållen, 43 % på industrin och 7 % på elproduktionssektorn³⁶.

56 De åtgärder som medlemsstaterna vidtog bidrog visserligen till en minskad efterfrågan, men det är svårt att med säkerhet bedöma den relativa effekten av dessa åtgärder jämfört med andra faktorer som ligger utanför deras kontroll. Till exempel reagerade hushåll och företag både på högre priser och på informationskampanjer för att spara gas, medan kommissionen uppskattar att en sjättedel av den minskade efterfrågan under vintern 2022–2023 berodde på den milda vintern som ledde till en minskad efterfrågan på gas till uppvärmning. På liknande sätt berodde nedgången på 18 % i industrins efterfrågan från 2021 till 2022 på en rad olika faktorer, till exempel

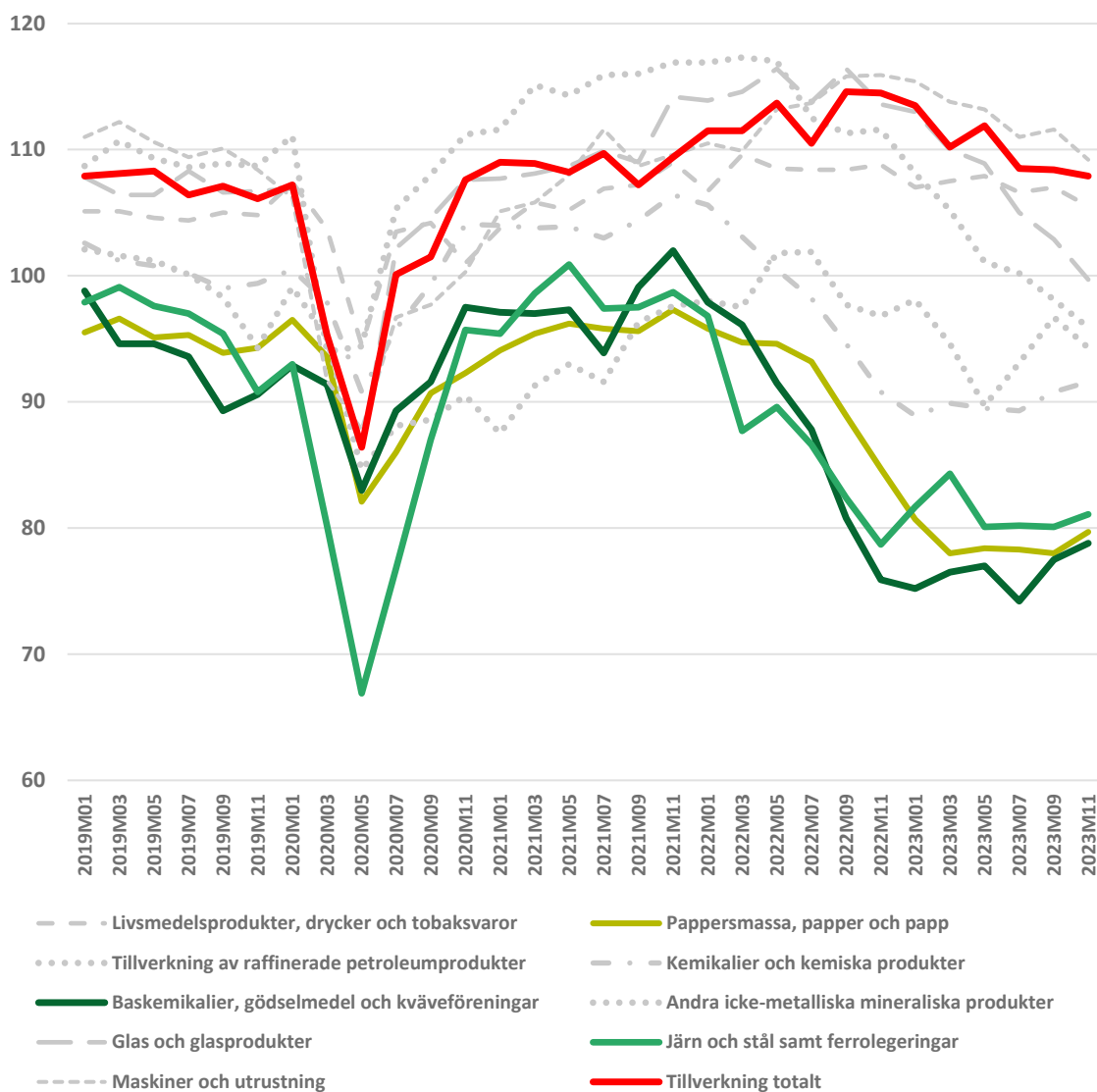
³⁴ Kommissionens meddelande *Spara gas för en trygg vinter*, COM(2022) 360.

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

³⁶ SWD(2023) 63.

övergången till andra bränslen, energieffektivitetåtgärder och efterfrågas (hög gaspriser som ledde till att produktion lades ned). Efterfrågan tycks ha minskat mest i energiintensiva industrier (t.ex. järn och stål, baskemikalier samt pappersmassa och papper), där produktionen fortfarande ligger under nivåerna före krisen (se [figur 12](#)).

Figur 12 – Månatlig produktion uttryckt i volym, tillverkning i EU från januari 2019 till november 2023 (2015 = 100)



Källa: Diagram av Anouk Honoré (Oxford Institute for Energy Studies), på grundval av uppgifter från Eurostat.

Skyldigheten att fylla på gaslagren i hela EU fullgjordes, vilket följde tidigare praxis och skapade större säkerhet

57 Gaslagringen levererar 25–30 % av den gas som förbrukas under vintermånaderna i EU. Den spelar en viktig roll för balansen i det europeiska gassystemet, särskilt genom att den täcker efterfrågetoppar på vintern. Före krisen kontrollerade Gazprom omkring 10 % av EU:s underjordiska gaslagring (UGS)³⁷. År 2021 fylldes lagringsanläggningarna till en mycket lägre nivå jämfört både med tidigare år och med andra lagringsanläggningar i EU, som ett led i [Rysslands användning av gasleveranser som vapen](#). Acer meddelade att i januari 2022 rapporterade merparten av de nationella tillsynsmyndigheterna för gas att de aktuella gaslagringsnivåerna inte var ett stort problem³⁸.

58 I juni 2022 införde EU en skyldighet att fylla på gaslagren. Alla underjordiska gaslager i EU skulle vara fyllda till 80 % senast den 1 november 2022 och till 90 % senast den 1 november varje år därefter till 2025, med mellanliggande fyllnadsnivåer för februari, maj, juni och september. Alla mål har hittills uppnåtts och till och med överträffats (i november 2023 var lagren fyllda till 99 %), vilket ger en signal om att EU kommer att säkerställa tillräckliga gasreserver för en genomsnittlig vinter och undanröjer risken för en upprepning av manipuleringen av gaslagren.

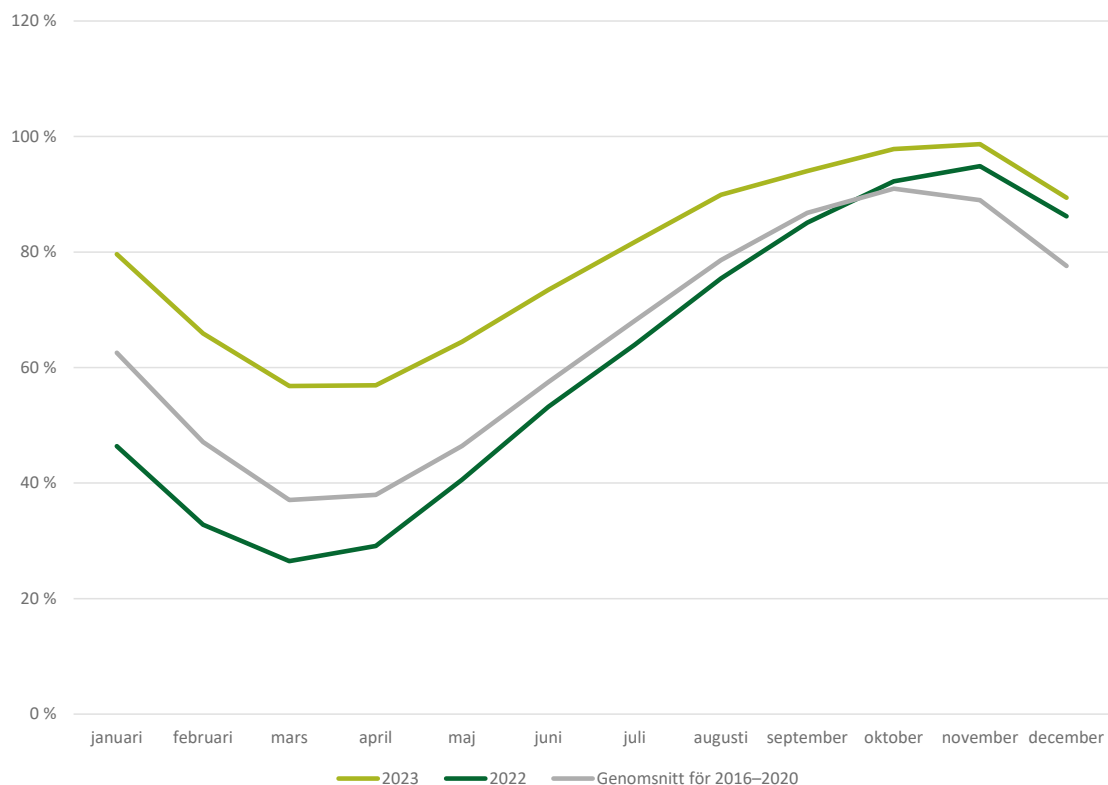
59 Även om åtgärden skapar säkerhet är den inte ett betydande avsteg från tidigare praxis. Den speglar de genomsnittliga fyllnadsnivåerna i lagren i EU före krisen (se [figur 13](#)). Den genomsnittliga fyllnadsnivån i lagren i hela EU den 1 november under de fem åren 2016–2020 var 91,5 %³⁹. Elva medlemsstater, som tillsammans står för 56 % av EU:s gasförbrukning, hade nationella lagringsskyldigheter före krisen, och fyra hade strategiska gaslagringsreserver⁴⁰.

³⁷ Rapport från kommissionen om vissa aspekter av gaslagring, [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).

Figur 13 – Genomsnittliga lagerfyllnadsnivåer i EU

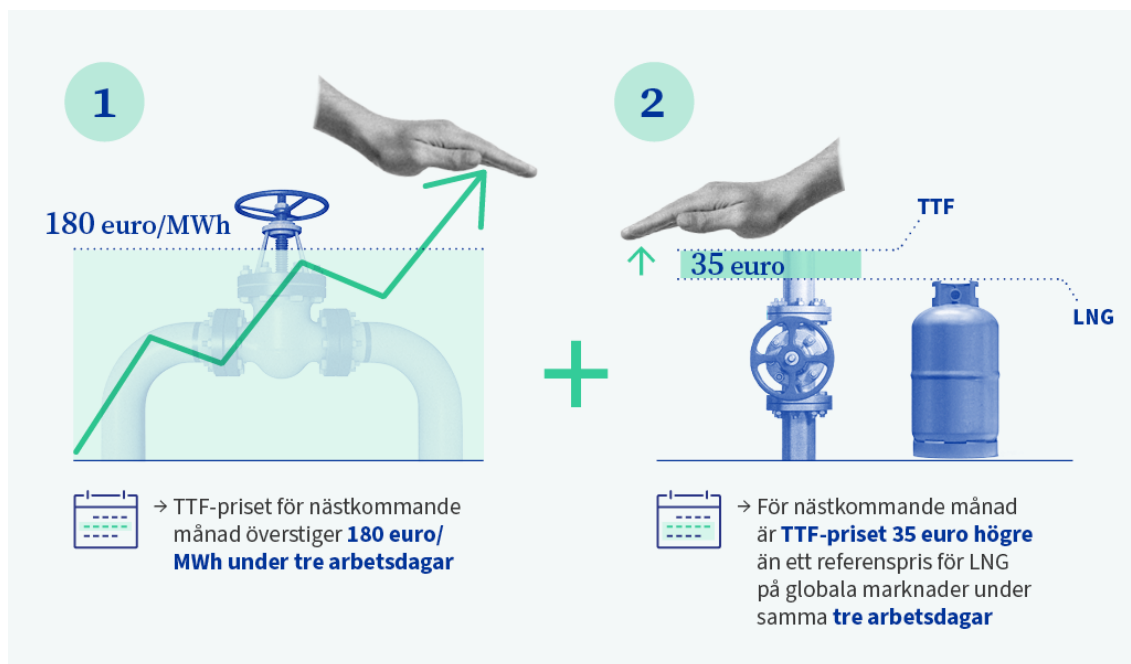
Källa: Revisionsrätten, på grundval av Eurostat.

Det finns risker kopplade till en eventuell aktivering av pristaket för gas

60 Marknadskorrigeringsmekanismen, vanligen kallad pristaket för gas, är tänkt att korrigera det som kommissionen anser är marknadsstörningar, till exempel de kraftigt stigande gaspriserna i augusti 2022. Mekanismen utlöses när priset på terminskontrakt för gas för den nästkommande månaden på den nederländska plattformen TTF överstiger 180 euro/MWh och ligger 35 euro/MWh över det globala referenspriset för LNG (se [figur 14](#)). Det innebär att det under en viss period inte skulle vara möjligt att köpa och sälja de vanligast förekommande terminskontrakten för gas i EU över ett pristak som beräknas i enlighet med förordning 2022/2578. Pristaket ska gälla till och med den 31 december 2025. Kommissionen hävdar att taket [begränsade priserna på EU:s gasmarknader](#)⁴¹ under energikrisen. Det går dock inte att bedöma hur ändamålsenligt taket är eftersom det hittills inte har aktiverats och man har identifierat vissa risker kopplade till en möjlig aktivering av det.

⁴¹ COM(2023) 650 final.

Figur 14 – Omständigheter som leder till en aktivering av pristaket för gas



Källa: Europeiska unionens råd.

61 Pristaket gäller alla kontrakt som ingås på EU:s gashandelsplattformar och avser gasleveranser en månad till ett år i framtiden. Det tillämpas inte på andra typer av kontrakt eller på kontrakt som förhandlas fram utanför EU. Minst en global börs har vidtagit åtgärder för att gashandeln ska kunna flytta från Nederländerna till Förenade kungarikets handelsplattform utan någon extra kostnad om pristaket skulle aktiveras. Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten anser att det är sannolikt att gashandeln flyttar från EU om priserna börjar närma sig pristaket⁴². Den har varnat för att om det inträffar kan det **möjliggen påverka marknadernas korrekta funktion och i slutändan den finansiella stabiliteten**. I ett scenario med betydande gasbrist, som skulle orsaka kraftigt stigande priser, har kommissionen befogenhet att upphäva pristaket.

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

AggregateEU har dragit till sig marknadens intresse, men det finns inte tillräckligt med uppgifter för att man ska kunna dra några slutsatser om dess fördelar

62 I april 2022 inrättade kommissionen EU:s [energiplattform](#) för gemensamma gasinköp. Det ledde till AggregateEU, som infördes i april 2022, till att börja med fram till december 2023. Enligt kommissionen är syftet med AggregateEU att tillhandahålla en alternativ kanal för att köpa och sälja gas, bland annat genom gemensamma inköp, samt en tjänst för aggregering av efterfrågan och nya samarbetsformer. Andra viktiga fördelar som förväntas är ökad insyn, stöd till mindre företag från länder utan kust (när det gäller inköp av LNG) och enklare samarbetsmodeller, till exempel gemensamma inköp via en central köpare⁴³. För att säkerställa att plattformen användes måste de 24 medlemsstater som är anslutna till EU:s gasnät (Irland, Malta och Cypern är undantagna) se till att enheter inom deras jurisdiktion efterfrågade motsvarande 15 % av medlemsstatens lagerfyllnadsmål senast vid utgången av 2023⁴⁴.

63 I praktiken är AggregateEU en onlineplattform som samlar efterfrågan på gas från EU eller [energigemenskaps](#)baserade enheter (industrin, handlare m.fl.) utifrån den medlemsstat dit de vill ha gas levererad och där leverantörer uppmanas att lämna anbud som svar. Efterfrågan och utbud matchas proportionellt och rangordnas efter pris (så att alla köpare har lika möjligheter att köpa till det lägsta priset från sitt leveransställe). Här slutar kommissionens inblandning. Köpare och säljare förhandlar utanför plattformens ram och är inte bundna till de priser som erbjuds där.

64 AggregateEU tycks fylla sitt syfte att stödja småföretag eftersom två tredjedelar av de företag som vill köpa gas på plattformen klassificeras som små enheter av kommissionen (företag som är verksamma i en enda medlemsstat eller lokala gasåterförsäljare).

65 Såsom avsett erbjuder AggregateEU en alternativ kanal för att köpa och sälja gas. Fyra omgångar av matchning på plattformen genomfördes under 2023, då 180 enheter efterfrågade totalt 54 miljarder kubikmeter gas. De volymer som efterfrågades motsvarar 50 % av EU:s gaslagringskapacitet, vilket är betydligt högre än de obligatoriska 15 % som föreskrivs i lagstiftningen. Det tyder på att AggregateEU har skapat ett verkligt intresse bland gasföretag. Vi kunde dock inte avgöra AggregateEU:s mervärde i förhållande till gashandelsplattformarna och inte heller det marknadsmislyckande som AggregateEU skulle ha åtgärdat eftersom den prisskillnad

⁴³ [AggregateEU – questions and answers](#), Europeiska kommissionen.

⁴⁴ Rådets förordning (EU) 2022/2576.

på EU:s gasmarknader som orsakats av krisen redan hade minskat kraftigt när AggregateEU infördes⁴⁵.

66 Om man ska kunna utvärdera i vilken utsträckning de andra fördelar som kommissionen hävdar att AggregateEU (se punkt 62) ger har förverkligats krävs information om ingångna kontrakt som inte finns tillgänglig. Kommissionen har ingen rätt att få tillgång till kontrakt som ingåtts till följd av anbud som lämnats på plattformen. Den kan inte veta om kontrakten ingicks bilateralt eller via konsortier för gemensamma inköp, och inte heller om de priser som betalades var lägre än de som erbjöds på EU:s viktigaste gashandelsplattformar. Medveten om detta förklarade kommissionen att systemet med gemensamma inköp bara kan ge full nytta ”om kommissionen och medlemsstaterna säkerställer öppenhet gentemot EU:s energiplattform när det gäller planerade och ingångna gasköp i hela unionen, så att man kan bedöma om målen om försörjningstrygghet och energisolidaritet nås”⁴⁶.

Internationella utåtriktade insatser sände ett tydligt budskap men ger begränsade möjligheter att uppnå kommissionens uttalade mål

67 Utöver stödet till gemensamma gasinköp är syftet med EU:s energiplattform att samordna EU:s åtgärder och förhandlingar med externa leverantörer i tidigare led för att förhindra att EU-länderna bjuder över varandra, samtidigt som unionen utnyttjar sin politiska och marknadsmässiga tyngd för att nå bättre villkor för alla EU-konsumenter⁴⁷. För att uppnå detta har kommissionen inlett ett antal utåtriktade initiativ som riktar sig till gasproducerande länder. Den har dessutom rätt att granska mellanstatliga energiavtal mellan medlemsstater och länder utanför EU. Vi konstaterade att i båda fallen saknar kommissionen de verktyg och rättsliga befogenheter som krävs för att uppnå de uttalade målen.

⁴⁵ *Market monitoring report on key developments in EU gas wholesale markets*, Acer (juni 2023).

⁴⁶ Meddelande från kommissionen *Energikris: Tillsammans för EU genom förberedelser, inköp och skydd*, COM(2022) 553 final.

⁴⁷ *EU energy platform*, Europeiska kommissionen (21 september 2023).

68 Som en reaktion på krisen inledde kommissionen utåtriktade insatser och drog nytta av sina många och långvariga bilaterala kontakter med gasproducerande länder utanför EU. Syftet med insatserna var att sända ett tydligt budskap om att EU skulle vidta åtgärder för att diversifiera gasförsörjningen och därmed öka försörjningstryggheten. EU undertecknade icke-bindande gemensamma uttalanden med USA, Norge och Kanada och samförståndsavtal med Egypten/Israel och Azerbajdzjan. Med tanke på dessa dokumenters karaktär och kommissionens begränsade befogenheter i internationella frågor är det trots kommissionens åtgärder dock inte särskilt sannolikt att de leder till några konkreta resultat som kan förbättra EU:s försörjningstrygghet i fråga om gas. Några av de åtgärder som man har åtagit sig att genomföra i dokumenten, till exempel avsikten att tillsammans med Norge ta fram verktyg för att stabilisera energimarknaderna eller inrätta en arbetsgrupp för LNG mellan EU och Kanada, kunde inte ge de förväntade resultaten.

69 Medlemsstaterna etablerar bilaterala kontakter med gasproducerande länder utanför EU. I vissa fall, i enlighet med rådets [beslut 2017/684](#), måste de anmäla eventuella mellanstatliga energiavtal som de ingår till kommissionen. Genom beslutet infördes ett krav på att kommissionen ska göra en förhandsbedömning (före undertecknandet) av mellanstatliga gas- och oljeavtal för att säkerställa att de är förenliga med EU-lagstiftningen. Enligt ett institut som spårar mellanstatliga energiavtal [har ett mycket stort antal avtal av olika slag ingåtts mellan medlemsstater och länder utanför EU](#) sedan krisens början. Inget av dem har anmälts till kommissionen. Eftersom avtalen inte är offentliga är det svårt för kommissionen att veta vilken typ av avtal medlemsstaterna ingår med länder utanför EU och därför också huruvida dessa avtal ska anmälas som mellanstatliga avtal till kommissionen eller inte, såsom fastställs i beslut 2017/684.

Slutsatser och rekommendationer

70 Vår samlade slutsats är att även om EU:s ram täcker alla aspekter av en tryggad gasförsörjning, om än inte på ett likvärdigt sätt, går det ofta inte påvisa att krishanteringsmålen har uppnåtts. EU:s struktur för försörjningstryggheten uppmanade samarbete mellan medlemsstaterna, men har brister när det gäller vissa av de centrala dokument som ligger till grund för den, och EU håller fortfarande på att ta fram en ram för överkomliga priser. EU antog ett antal åtgärder på kort sikt med anledning av Rysslands användning av gasleveranser som vapen, vilket gav en tydlig signal till marknaden om att medlemsstaterna skulle arbeta tillsammans för att klara denna utmaning. Nyttan med EU:s åtgärder har dock inte alltid varit tydlig, och EU står inför en ny situation när det gäller försörjningstrygghet med ett ökat beroende av LNG och behovet av att fasa ut fossila bränslen från gasförbrukningen.

71 En del av EU:s politik och åtgärder har haft en positiv effekt på försörjningstryggheten för gas, särskilt genom att EU har krävt eller finansierat infrastruktur som sammanlänkar medlemsstaternas gasnät, möjliggjort flöden av gas i båda riktningarna (särskilt väst till öst och öst till väst) och gett stöd till diversifieringen av gasförsörjningen. EU:s politik för en tryggad gasförsörjning har varit mycket tydligare i målen för tillgång än för överkomliga priser. Krisen har tvingat EU att fästa större avseende vid frågan om överkomliga priser i sin ram för en tryggad gasförsörjning, och medlemsstaterna har också vidtagit en rad olika åtgärder för att komma till rätta med detta. EU håller för närvarande på att ta fram en strategisk ram för överkomliga gaspriser. Men ramen tar fortfarande inte tillräcklig hänsyn till EU:s behov av att uttryckligen beakta och analysera de faktorer som bidrar till överkomliga priser och de utmaningar som är kopplade till dem (se punkterna [19–26](#)).

Rekommendation 1 – Färdigställ EU:s ram för överkomliga gaspriser

Kommissionen bör ta större hänsyn till dimensionen överkomliga priser i försörjningstryggheten för gas genom att

- a) se till att det görs en bedömning på EU-nivå av överkomliga priser i relevanta centrala dokumentunderlag,
- b) undersöka om det är genomförbart att även beakta risken när det gäller överkomliga priser i de nationella riskbedömningar som fastställs i förordningen om en tryggad gasförsörjning i samband med sin översyn av denna förordning,
- c) bedöma om det går att uppdatera kraven för medlemsstaternas rapportering så att den även täcker information om överkomliga priser utöver energifattigdom, till exempel i de nationella energi- och klimatplanerna.

Måldatum för genomförande: 2025.

72 EU:s ram för rapportering om gasförsörjningstrygghet för medlemsstater och regionala grupper av medlemsstater utgör en grund för ett systematiskt beaktande av flera risker samt förebyggande åtgärder som ska vidtas för att undvika dem och krisåtgärder om dessa risker skulle bli verklighet. Men 18 medlemsstater avslutade inte rapporteringsprocessen för förebyggande åtgärdsplaner och krisplaner, och två lämnade inte in någonting alls under rapporteringsomgången 2019, vilket visar att processen är ineffektiv och att dess mervärde är tveksamt. De regionala riskgrupperna främjar visserligen samarbete, men vi kunde konstatera att de inte producerar det förväntade resultatet, bland annat på grund av överlappningar mellan grupper. Vissa riskgrupper blev föråldrade efter det att nya gasflöden hade skapats som en reaktion på stoppet i gasleveranserna från Ryssland. Detta visar att även om ramen för rapportering om gasförsörjningstrygghet uppmuntrar samarbete mellan medlemsstaterna, saknas mervärde och effektivitet i vissa centrala avseenden när det gäller det uttalade målet att stödja nationella och regionala arrangemang för en tryggad gasförsörjning. De flesta medlemsstater är positiva till en översyn av de nationella och regionala rapporteringsskyldigheterna avseende en tryggad gasförsörjning. Till det borde läggas den kvarstående utmaningen att ingå solidaritetsavtal, antingen bilateralt eller genom en EU-omfattande mekanism (punkterna [27–44](#)).

Rekommendation 2 – Optimera processen för medlemsstaternas rapportering om en tryggad gasförsörjning

För att se till att de största problemen med en tryggad gasförsörjning identifieras och åtgärdas på ett enhetligt sätt såväl nationellt som regionalt bör kommissionen

- a) undersöka om det är genomförbart att anpassa kraven på medlemsstaternas rapportering om en tryggad gasförsörjning och processen för att utarbeta och lämna in de viktigaste dokumentunderlagen (nationella och gemensamma riskbedömningar, förebyggande åtgärdsplaner och krisplaner) när den ser över förordningen om en tryggad gasförsörjning,
- b) bistå medlemsstaterna ytterligare med att ta fram dokumentunderlag som är fullständiga och lämnas in i tid, särskilt genom att utforska digitala verktyg för rapportering och granskning.

Måldatum för genomförande: 2025.

Rekommendation 3 – Se över formerna för regionalt samarbete

Kommissionen bör se över de nuvarande formerna för regionalt samarbete genom att

- a) anpassa konstellationen till de förändrade förhållandena (ökad betydelse för LNG, minskad roll för vissa försörjningskorridorer),
- b) minska överlappningar mellan riskgrupper och klargöra roller och ansvarsområden inom dem.

Måldatum för genomförande: 2025.

73 Förfarandet för att välja ut projekt av gemensamt intresse är komplext. Det innefattar tre stadier, vart och ett med en egen metod, många etapper och flera intressenter. Processen ledde i normala fall till att de projekt som förväntades ge störst nytta fick status som projekt av gemensamt intresse. I 20 % av fallen blev det inte så eftersom man hade angett kluster av konkurrerande eller potentiellt konkurrerande projekt av gemensamt intresse under ett visst mål och därefter låtit marknaden bestämma vilka projekt som skulle finansieras. Försörjningstryggheten beaktades ordentligt när projekt av gemensamt intresse valdes ut, men kommissionen är oförmögen att ge en översikt över slutresultatet av samtliga 291 gasprojekt av gemensamt intresse. Den ofullständiga informationen om projektresultaten gör det svårt att bedöma genomförandegraden för projekt av gemensamt intresse och

mervärdet av att ett projekt är av gemensamt intresse. Det kommer inte att bli några fler gasprojekt av gemensamt intresse (med undantag av två projekt som ska ansluta Malta och Cypern till EU:s nät), men samma process tillämpas på vätgasprojekt av gemensamt intresse, vilket betyder att samma brister kan uppstå. När det gäller EU:s nettoollmål och det fortsatta behovet av fossilgas i framtiden konstaterade vi att otillräckliga framsteg i fråga om CCUS-risker kan innebära en utmaning för en långsiktig försörjningstrygghet för gas med tanke på EU:s klimatmål (punkterna 45–52).

Rekommendation 4 – Öka insynen i genomförandet av projekt av gemensamt intresse

Efter samråd med medlemsstaterna, Entso-G och projektansvariga bör kommissionen förbättra insynen och tydligheten i uppgifterna om resultaten av projekt av gemensamt intresse så att de även omfattar tidigare projekt av gemensamt intresse, projektkostnader och sammanslagna projekt av gemensamt intresse. Det skulle kunna göras på öppenhetsplattformen för projekt av gemensamt intresse eller på webbplatsen europa.eu och bör gälla för alla framtida förteckningar över projekt av gemensamt intresse.

Måldatum för genomförande: 2025.

74 Under 2022–2023 vidtog EU många krisåtgärder, framför allt i enlighet med artikel 122 i EUF-fördraget, vilket gav en tydlig signal till marknaden om att medlemsstaterna skulle arbeta tillsammans för att klara utmaningen med Rysslands användning av gasleveranser som vapen och säkerställa försörjningstryggheten för gas. Effekten av dessa åtgärder, i förhållande till deras uttalade mål, kan inte alltid avgöras på grund av andra faktorer som påverkar resultaten eller på grund av bristande bevis. Målet att minska efterfrågan med 15 % (jämfört med ett femårigt genomsnitt) uppnåddes, vilket bidrog till att säkerheten på marknaden återställdes, även om de höga priserna redan hade lett till en minskad efterfrågan innan målet antogs. Det är svårt att bedöma den relativa effekten av medlemsstaternas åtgärder jämfört med andra faktorer som ligger utanför deras kontroll (t.ex. höga gaspriser, efterfrågas och milda väderförhållanden) när man ska bedöma hur ändamålsenlig denna åtgärd är (se punkterna 54–56).

75 EU införde även en obligatorisk påfyllning av gaslagren, först till 80 % senast i november 2022, därefter till 90 % senast i november varje år fram till 2025. Att dessa mål uppnåddes bidrog till säkerhet på marknaden och garantier när det gällde försörjningstryggheten i kristider. Det handlar dock inte om något betydande avsteg

från tidigare praxis, utan speglar de genomsnittliga fyllnadsnivåerna i lagren i EU före krisen (se punkterna [57–59](#)).

76 EU vidtog åtgärder för att sätta ett tak för grossistpriserna för gas som beräknas i enlighet med förordning 2022/2578 för vissa typer av kontrakt i ett försök att dämpa det som EU betraktade som marknadsmissbruk. Eftersom gaspriserna har legat långt under taket går det inte att bedöma hur ändamålsenligt det är eftersom det hittills inte har aktiverats. Vi konstaterade att det finns risker kopplade till en eventuell aktivering av pristaket. Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten har varnat för att gashandeln eventuellt kan flytta från EU om priserna närmar sig taket och att det skulle innebära en risk för att marknaden inte fungerar korrekt. I ett scenario med betydande gasbrist, som skulle orsaka kraftigt stigande priser, har kommissionen befogenhet att upphäva pristaket (punkterna [60–61](#)).

77 AggregateEU, matchningsverktyget för köpare och säljare av gas som kommissionen har tagit fram, erbjuder en alternativ kanal för att köpa och sälja gas. AggregateEU har dragit till sig intresse från mindre företag som kommissionen har för avsikt att hjälpa. Vi kunde dock inte avgöra vilket mervärde det har i förhållande till de andra handelsplattformar som finns, och inte heller kunde vi se något marknadsmisslyckande som AggregateEU skulle ha åtgärdat. Vidare kan kommissionen inte visa att den har uppnått sina andra uttalade mål eftersom den inte kan få fram information om de kontrakt som faktiskt har ingåtts som ett resultat av de anbud som mottagits via plattformen. Slutligen konstaterade vi att kommissionens insatser för att samordna EU:s åtgärder och förhandlingar med externa leverantörer i tidigare led inte kan leda till något resultat eftersom kommissionen inte har de verktyg och rättsliga befogenheter som krävs för att göra det (punkterna [62–69](#)).

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning I, med ledamoten Joëlle Elvinger som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 15 maj 2024.

För revisionsrätten

Tony Murphy
ordförande







Bilagor

Bilaga I – FSE-finansiering till genomförande av projekt av gemensamt intresse

Namn på förslaget	Förteckning över projekt av gemensamt intresse	Medlemsstat	FSE-finansiering (i miljoner euro)
Projekt av gemensamt intresse: sammankoppling av det landbaserade rörledningssystemet i sydvästra Skottland mellan Cluden och Brighthouse Bay (Förenade kungariket)	1	Förenade kungariket	34,8
Anläggning av gasledningen mellan Klaipeda och Kursenai	1	LT	28,6
Anläggning av sammanlänkning av gasnät mellan Polen och Litauen inbegripet stödinфраstruktur	1	PL, LT	295,4
Sammanlänkning Polen–Tjeckien [nu kallad Stork II] mellan Libhošt-Hat (CZ-PL) – Kedzierzyn (PL)	1	PL, CZ	62,7
Omvänt gasflöde på TENP-rörledningen – bygg- och anläggningsarbeten	1	DE	8,7
Utveckling på rumänskt territorium av det nationella distributionsnätet för gas i riktningen Bulgarien–Rumänien–Ungern–Österrike – bygg- och anläggningsarbeten, etapp 1	1	RO	179,3
Bygg- och anläggningsarbeten på Baltconnector-rörledningen	2	FI, EE	187,5
Utbyggnad av sammanlänkningen av gasnät mellan Estland och Lettland (<i>Estonia-Latvia Enhancement</i>)	2	EE	18,6
Bygg- och anläggningsarbeten för sammanlänkningen av gasnät mellan Polen och Slovakien	2	SK, PL	134,6
Anläggning av LNG-terminalen Krk	2	HR	82,5
Rörledning för evakuering av LNG Omišalj-Zlobin-Bosiljevo-Sisak-Kozarac-Slobodnica – bygg- och anläggningsarbeten, fas I	2	HR	16,4
Undanröjande av interna flaskhalsar på Cypern för att bryta isoleringen och möjliggöra överföring av fossilgas från östra Medelhavsområdet (CyprusGas2EU)	2	CY	101,3

Namn på förslaget	Förteckning över projekt av gemensamt intresse	Medlemsstat	FSE-finansiering (i miljoner euro)
Bygg- och anläggningsarbeten för sanering, modernisering och utbyggnad av det bulgariska överföringssystemet – fas 2	3	BG	27,1
Utbyggnad av underjordisk gaslagring i Inčukalns (LV)	3	LV	44
Bygg- och anläggningsarbeten till kluster av projekt av gemensamt intresse när det gäller infrastruktur 8.3	3	PL, DK	214,9
Bygg- och anläggningsarbeten för att förstärka sammanlänknings mellan Lettland och Litauen	3	LV, LT	4,8
Sammanlänkning av gasnät mellan Bulgarien och Serbien (IBS) – bygg- och anläggningsarbeten	4	BG	44,5
Utbyggnad av UGS-anläggning i Chiren (Bulgarien) – bygg- och anläggningsarbeten	4	BG	77,9
Ökning av daglig uttagskapacitet – Bilciurești UGS	5	RO	38

Bilaga II – Karta över gasprojekt av gemensamt intresse som fick FSE-finansiering till genomförandet

- | | | |
|---|---|--|
|  LNG-terminal |  Omvända gasflöden |  Knutpunkt för gas |
|  Underjordisk gaslagring |  Kompressorstation för gas |  Gasledning |



Källa: Europeiska kommissionen,

Förkortningar

CCUS avskiljning, användning och lagring av koldioxid.

Entso-G Europeiska nätverket av systemansvariga för överföringssystem för gas.

FSE: Fonden för ett sammanlänkat Europa.

IEA: Internationella energiorganet.

LNG: flytande fossilgas.

MWh: megawattimme.

TEN-E: transeuropeiska energinät.

TTF: Title Transfer Facility (virtuell handelsplats i Nederländerna).

Ordförklaringar

efterfrågeras: långsiktig minskning av efterfrågan på gas eller andra råvaror som en reaktion på ihållande höga priser eller begränsat utbud.

Europeiska nätverket av systemansvariga för överföringssystem för gas: organisation som främjar samarbete mellan systemansvariga för överföringssystem för gas i EU:s medlemsstater och andra anslutna länder.

Europeiska unionens byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter EU-byrå som har ett nära samarbete med medlemsstaternas energitillsynsmyndigheter och bidrar till att den inre marknaden för el och fossilgas fungerar effektivt.

flytande fossilgas: fossilgas som konverterats till flytande form för lagring och transport.

Fonden för ett sammanlänkat Europa: ett EU-instrument som tillhandahåller ekonomiskt stöd för inrättandet av hållbar sammanlänkad infrastruktur inom sektorerna energi, transport och informations- och kommunikationsteknik.

försörjningstrygghet: oavbruten tillgång till energikällor till överkomliga priser.

kostnads-nyttoanalys: en jämförelse mellan den beräknade kostnaden för ett förslaget tillvägagångssätt och den nytta som det förväntas medföra.

projekt av gemensamt intresse: gränsöverskridande infrastrukturprojekt mellan två eller flera EU-länder inom ramen för ett transeuropeiskt transportnät.

systemansvarig för överföringssystem: organisation som ansvarar för nationell eller regional energiöverföring.

Kommissionens svar

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

Tidslinje

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

Vi som arbetat med revisionen

I revisionsrättens särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelbrottsnivå, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning I hållbar användning av naturresurser, där ledamoten Joëlle Elvinger är ordförande. Revisionen leddes av ledamoten João Leão med stöd av Paula Betencourt (kanslichef), Florence Fornaroli (förstachef), Nicholas Edwards (uppgiftsansvarig) samt Greta Kapustaite, Lorenzo Pirelli, Michal Szwed och Jonas Kathage (revisorer). Agata Sylwestrzak, Paola Magnanelli och Janina Schmidt Maximo gav språkligt stöd. Giuliana Lucchese bidrog med grafiskt stöd.



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

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2024

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande fastställs i [beslut nr 6-2019](#) om revisionsrättens policy för öppna data och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella [licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att det är tillåtet att återanvända innehållet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du återanvänder revisionsrättens innehåll får du inte förvansa den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av återanvändningen.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Figur 8 – ikoner: Dessa har tagits fram med hjälp av resurser från [flaticon.com](#).

© Freepik Company S.L. Med ensamrätt.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

HTML	ISBN 978-92-849-2272-7	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/30723	QJ-AB-24-010-SV-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2246-8	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/607480	QJ-AB-24-010-SV-N

Internationella energiorganet definierar energitrygghet som en oavbruten tillgång till energikällor till överkomliga priser. Rysslands invasion av Ukraina utlöste både en försörjningskris och en priskris i EU. Detta satte EU:s ram för en tryggad gasförsörjning på prov och ledde till att man vidtog ett antal tillfälliga åtgärder för att trygga försörjningen på EU-nivå i takt med att man minskade beroendet av rysk gas i rörledning och i stället förlitade sig mer på flytande fossilgas. Vi konstaterade att EU:s ram bidrog till att trygga gasförsörjningen på ett icke likvärdigt sätt och att det ofta inte gick att påvisa att krishanteringsmålen har uppnåtts. Utifrån våra granskningsresultat rekommenderar vi kommissionen att

- färdigställa EU:s ram för överkomliga gaspriser,
- optimera medlemsstaternas process för rapportering om en tryggad gasförsörjning och se över formerna för regionalt samarbete,
- öka insynen i genomförandet av projekt av gemensamt intresse.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/contact

Webbplats: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors