

**Bryssel den 29 september 2025
(OR. en)**

13340/25

ENER 469

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	29 september 2025
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2025) 539 final
Ärende:	RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET om tillämpningen av förordning (EU) 2019/941

För delegationerna bifogas dokument – COM(2025) 539 final.

Bilaga: COM(2025) 539 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 29.9.2025
COM(2025) 539 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET
om tillämpningen av förordning (EU) 2019/941

1. Inledning

Förordning (EU) 2019/941 om riskberedskap (*förordningen*) antogs 2019 som en del av paketet för ren energi i syfte att säkerställa att alla medlemsstater har lämpliga verktyg för att förebygga, förbereda sig för och hantera elkrissituationer i en anda av solidaritet och öppenhet, med hänsyn till kraven på en konkurrensutsatt inre marknad för el. Förordningen antogs i samband med den pågående genomgripande omvandlingen av EU:s elmarknader, som kännetecknas av mer decentraliserade marknader med fler aktörer, en större andel förnybar energi och bättre sammanlänkade elmarknader, vilket kräver mer samordnade åtgärder för försörjningstrygghet.

Förordningen syftade till att ta itu med dessa utmaningar genom en rad olika åtgärder, nämligen 1) fastställande av regionala och nationella elkrisscenarier, 2) bedömning av risker när det gäller ägande av infrastruktur som är relevant för en trygg elförsörjning, 3) bedömningar av säsongstillräcklighet och tillräcklighet på kort sikt, 4) riskberedskapsplaner, 5) regionala och bilaterala åtgärder för samarbete när det gäller att förebygga eller hantera kriser och 6) övningar. I denna rapport bedöms tillämpningen av sådana åtgärder på grundval av erfarenheterna från dess genomförande¹ och i enlighet med artikel 18.4 i förordningen, enligt vilken denna rapport ska utarbetas senast den 1 september 2025.

Samtidigt håller kommissionen på att förbereda en kontroll av ändamålsenligheten för att bedöma överensstämmelsen och synergier mellan förordningen och förordning (EU) 2017/1938 om försörjningstryggheten för gas. Denna rapport från kontrollen av ändamålsenligheten och en kommande konsekvensbedömning kommer att bana väg för en översyn av EU:s ram för energitrygghet som tillkännagavs i handlingsplanen för överkomliga energipriser² och i unionens strategi för krisberedskap³. Översynen kommer också att öka elförsörjningstryggheten på EU-nivå, med särskild uppmärksamhet på systemintegration och framväxande risker (t.ex. klimatförändringarnas effekter, hybridhot osv.).

2. Analys av tillämpningen av bestämmelserna i förordningen

2.1 Fastställande av regionala och nationella elkrisscenarier

Det europeiska nätverket av systemansvariga för överföringssystemen för el (Entso-E) måste vart fjärde år fastställa de mest relevanta regionala⁴ elkrisscenarierna när det gäller systemtillräcklighet, systemsäkerhet och bränsleförsörjningstrygghet, i nära samarbete med flera berörda parter⁵ (artikel 6). Kartläggningen följer en metod som Entso-E utvecklar och byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (Acer) godkänner⁶ (artikel 5). De

¹ Denna rapport utarbetades innan slutsatserna från den expertpanel som inrättats av Entso-E för att undersöka strömavbrotten i Spaniens och Portugals elsystem den 28 april 2025 fanns tillgängliga. Sådana slutsatser återspeglas därför inte i denna rapport.

² COM(2025) 79 final.

³ JOIN(2025) 130 final

⁴ Enligt förordningen om riskberedskap avses med region en grupp medlemsstater vars systemansvariga för överföringssystem delar samma regionala samordningscentrum.

⁵ Gruppen för samordning på elområdet (en expertgrupp bestående av medlemsstaterna, Acer och Entso-E), regionala samordningscentrum och offentliga myndigheter i medlemsstaterna.

⁶ [Acers beslut av den 6 mars 2020.](#)

regionala scenarierna ligger till grund för medlemsstaternas fastställande av nationella elkrissscenarier (artikel 7). Båda typerna av scenarier ligger till grund för utformningen av sunda förebyggande och riskreducerande åtgärder.

Den första bedömningen av regionala krisscenarier genomfördes i september 2020 av Entso-E. I sina riskberedskapsplaner (*planerna*) som de lämnade in till kommissionen 2022 behöll medlemsstaterna endast de regionala scenarier som var av betydelse för dem och lade till specifika scenarier där så var relevant (t.ex. *Dunkelflaute*-scenariot för Nederländerna). På grundval av erfarenheterna från det första fastställandet av scenarier, den första uppsättningen planer och rekommendationen från gruppen för samordning på elområdet⁷ reviderade Entso-E metoden i nära samarbete med Acer och kommissionen. Denna reviderade metod⁸ godkändes av Acer 2024 och användes för det andra fastställandet av regionala elkrissscenarier som avslutades i september 2024. Förbättringarna av metoden omfattar förbättrad beskrivning av regionala scenarier, obligatoriska simuleringar av ett ökande antal scenarier med förhöjd allvarlighetsgrad, en ny uppifrån-och-ned-strategi för att säkerställa en bred regional dimension redan i ett tidigt skede av fastställandeprocessen och ett kontinuerligt samarbete med berörda parter.

Detta var första gången som en uppsättning konkreta regionala scenarier har fastställts för att bygga vidare på arbetet med åtgärder och på så sätt **skapa en viss samstämmighet mellan medlemsstaterna**. Detta är en viktig milstolpe som har sammanfört systemansvariga för överföringssystem och nationella myndigheter för att överväga riskscenarier utanför de nationella gränserna med tanke på den regionala dimensionen av vissa risker (t.ex. extremt heta sommarmånader med värmeböljor, skogsbränder, torka) och den ökade sammanlänkningen av elsystemet.

Trots de förbättringar som redan uppnåtts kvarstår ändå vissa brister. För det första var **beskrivningen av riskscenarierna i de flesta nationella planer ganska ytlig och otillräcklig** för att förstå deras konkreta effekter. Detta var fallet för scenarier med fientliga angrepp, extrema väderhändelser och klimatanpassning. Kommissionen begärde till exempel, och särskilt när det gäller cybersäkerhetsrelaterade scenarier, mer information om cybersäkerhetskrav, incidentförfaranden och relevanta aktörer. För det andra fanns det **ingen konkret information för att kvantifiera en gaskris potentiella spridningseffekter på elsektorn** för att fastställa behovet av potentiella (regionala) förebyggande åtgärder, inte ens mot bakgrund av de dramatiska förändringarna till följd av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. I själva verket var vissa medlemsstater tvungna att genomföra tillfälliga scenarier eller stresstester för att förstå omfattningen av effekterna av en sådan händelse. För att åtgärda denna situation uppmanade kommissionen medlemsstaterna att fördjupa analysen av scenarierna för att inkludera geopolitiska risker, beroende av importerade bränslen och andra leveranskedjor från tredjeländer samt spridningseffekter från andra sektorer till elsektorn^{9 10}. För det tredje uppskattade Entso-E inför vintern 2022–2023 de kritiska gasvolymer som krävs för driften av

⁷ Rekommendation utfärdad av gruppen för samordning på elområdet i enlighet med artikel 6.2 i förordningen.

⁸ [Acers beslut nr 02/2024 av den 8 mars 2024](#).

⁹ Detta gäller exempelvis den ökade efterfrågan på el för uppvärmning när andra bränslen saknas.

¹⁰ Kommissionens begäranden ingick i icke-bindande yttranden från kommissionen i enlighet med artikel 13.2 i förordningen.

elsektorn under vintern för att stödja regeringarnas beslutsfattande. Trots dessa tillfälliga lösningar har detta visat på en grundläggande brist i en viktig del av riskberedskapslogiken inom elsektorn. Det krävs mer konkreta och operativa bestämmelser, och ytterligare överväganden om effekterna av beroendet av importerade fossila bränslen.

Andra frågor gäller **begränsad hänsyn till förebyggande och begränsande åtgärder** inom scenariosimuleringarna, vilket kan leda till allvarligare resultat än vad som rimligen kan förväntas i praktiken. Regionala scenarier kan därför leda till mer dramatiska resultat än nationella. Kopplingen till Entso-G:s scenarier med avbrott i naturgasförsörjningen och infrastrukturen är också svag, vilket ger den samlade slutsatsen att den **sektorsövergripande samstämmigheten och samordningen är begränsad**, trots bestämmelserna i förordningen.

Ett gemensamt problem när det gäller klimatanpassning var att klimatsårbarhet och riskfaktorer inte nämns i scenarierna. De skulle kunna bidra till utformningen av förebyggande åtgärder för att minska exponeringen för klimatrelaterade risker. Med några få undantag saknades en tydlig indikation på hur framtida nätutveckling kommer att bidra till att hantera konsekvenserna av dessa risker (se även avsnitt 2.4). Slutligen **krävs en balans för hur den nationella dimensionen tas med i simuleringarna** för att komplettera den regionala analysen. Om den nationella dimensionen begränsas kan effekterna av vissa typer av risker underskattas (t.ex. skogsbränder), men där den är alltför framträdande finns det en risk för alltför fragmenterade och nationellt fokuserade bedömningar, som regionala samordningscentrum inte har lyckats lösa.

2.2 Risker när det gäller ägande av infrastruktur som är relevant för en trygg elförsörjning

Senast fyra månader efter fastställandet av regionala krisscenarier måste medlemsstaterna identifiera och underrätta¹¹ kommissionen och gruppen för samordning på elområdet om alla risker när det gäller ägande av infrastruktur som är relevant för en trygg elförsörjning (artikel 7.4 och skäl 17). I förekommande fall måste medlemsstaterna också ange eventuella relevanta förebyggande eller riskreducerande åtgärder.

Medlemsstaterna anmälde sina första riskbedömningar i januari 2021. Dessa bedömningar inriktades till stor del på överföringsinfrastruktur, som i många fall antingen ägs av staten eller av enheter där staten innehar en majoritetsandel. Få medlemsstater har identifierat potentiella ägarrisker och dessa ansågs osannolika. Dessutom har de flesta medlemsstater infört förebyggande åtgärder och beredskapsåtgärder, som granskningssystem för utländska direktinvesteringar eller särskilda förfaranden som reglerar ägarbyte. Bedömningen genomfördes på nytt i januari 2025 med liknande resultat.

Denna bestämmelse har för första gången lett till en särskild bedömning av ägarrisker. Ändå har **fokus nästan uteslutande legat på överförings- och distributionsnät. Andra relevanta tillgångar, som produktionstillgångar, brukade vanligtvis inte beaktas** (med några få undantag) även när statsägda företag från tredjeländer har andelar i produktionstillgångar.

¹¹ De flesta medlemsstaterna (24) och Nordirland underrättade dem mellan fjärde kvartalet 2020 och första kvartalet 2021. Malta och Lettland gjorde sin anmälan till gruppen för samordning på elområdet i juni 2021, efter ett EU Pilot-projekt. Grekland gjorde sin anmälan till gruppen för samordning på elområdet i juni 2022 efter en formell underrättelse.

Detta innebär också att sektorsövergripande risker, t.ex. risker när det gäller ägande av relevant infrastruktur inom gassektorn, inte beaktades. Detta är ett område där det krävs förbättringar.

2.3 Bedömningar av säsongstillräcklighet och tillräcklighet på kort sikt

Entso-E måste genomföra bedömningar av säsongstillräcklighet på EU-nivå före varje vinter och sommar och offentliggöra dem senast den 1 december respektive den 1 juni. Även om denna skyldighet inte är ny¹² måste dessa bedömningar utföras enligt en ny gemensam metod (artikel 8). En sådan metod måste användas för alla bedömningar av tillräcklighet på kort sikt, oavsett om de utförs på nationell nivå, regional nivå eller EU-nivå.

Metoden för bedömning av tillräcklighet på kort sikt och av säsongstillräcklighet godkändes av Acer i mars 2020, på förslag av Entso-E, och har sedan dess använts av Entso-E för utarbetande av vinterprognosen och sommarprognosen. Dessa bedömningar har blivit ett mycket relevant verktyg vid förberedelserna inför varje säsong, särskilt i situationer där riskerna påverkade flera medlemsstater samtidigt, t.ex. produktionsbortfall i länder som traditionellt exporterar el. Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har dessutom godkännandet av vinterprognoserna tidigare lagts till november. Förhandsdiskussioner om observerade trender och preliminära insikter i gruppen för samordning på elområdet har även genomförts i oktober, för att ge mer tid att anta förebyggande åtgärder inför vintern.

Det finns dock fortfarande utrymme för förbättringar, till exempel i fråga om bedömning av spridningseffekter från andra sektorer. Beräkningen av kritiska gasvolymmer (se avsnitt 2.1.) var användbar och har legat kvar i efterföljande vinterprognoser, men den visar på ett **behov av ytterligare integration mellan gas och el**, mot bakgrund av en ökande andel förnybar elproduktion och gradvis utfasning av fossil gas, och eventuellt med andra sektorer i framtiden (t.ex. vätgas). Vissa medlemsstater har dessutom begärt större hänsyn till Entso-G:s vinterbedömningsresultat i vinterprognosen för el samt mer integration och samarbete mellan Entso-E och Entso-G.

När det gäller bedömningen av tillräcklighet på kort sikt har alla regionala samordningscentrum redan genomfört den och har ett kortfristigt alleuropeiskt verktyg för adekvat skyddsnivå. Bedömningen av tillräcklighet på kort sikt är viktig för situationsmedvetenheten och för att lösa eventuella begränsningar för en vecka framåt (de kommande sju dagarna). Den är en viktig indikator på om elkrisen är nära förestående i medlemsstaterna när de överväger tillräcklighet (dvs. om landet kan tillgodose sitt lands efterfrågan med sin produktion och sina utbyten). Denna metod omfattar dock inte effektlöden och säkerhetsanalyser av systemet, som identifiering av svaga länkar som kan överbelastas och orsaka okontrollerade kaskadhändelser (N-k). Säkerhetsanalysen kan tillhandahålla ytterligare dimensioner av elförsörjningstryggheten. Vissa medlemsstater har därför pekat på behovet av att inkludera överföringsinfrastruktur i den, något som för närvarande saknas i bedömningarna. I händelse av en hotande kris skulle det nämligen kunna ge en översikt över potentiellt överbelastade områden som hindrar energi från att flöda dit den behövs.

¹² Enligt artikel 106.1 och 106.2 i förordning (EU) 2017/1485 ska de systemansvariga för överföringssystemen bidra till den alleuropeiska prognosanalysen för vinter och sommar genom en tillräcklighetsanalys av kontrollområdet, medan artikel 8.3 f i förordning (EG) nr 714/2009 (upphävd) inkluderar "årliga försörjningsprognoser för sommar och vinter" bland Entso-E:s uppgifter.

2.4 Riskberedskapsplaner

På grundval av de regionala och nationella elkrisscenarierna måste medlemsstaterna vart fjärde år anta och uppdatera nationella riskberedskapsplaner (*planerna*), efter samråd med berörda parter och nationella organ. Innan de antas måste medlemsstaterna samråda med relevanta medlemsstater i sin region, andra relevanta direkt anslutna medlemsstater och gruppen för samordning på elområdet om utkast till sina planer för att säkerställa samstämmighet (artikel 10). I artiklarna 11 och 12 beskrivs det obligatoriska innehållet i planerna och det finns även en mall i bilagan¹³.

De nationella behöriga myndigheterna antog sina planer och underrättade kommissionen om dem under 2022¹⁴, efter de obligatoriska samråden. Kommissionen bedömde planerna. Många planer var ganska omfattande i beskrivningen av den nationella ramen, men kommissionen avgav yttranden¹⁵ som pekade på **bristande överensstämmelse med bestämmelserna i förordningen** och begärde ändringar. I sin begäran om ändringar uppmanade kommissionen, med tanke på omständigheterna efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, medlemsstaterna att som en prioritering i) uppdatera planerna med ett pragmatiskt fokus på effekterna av en brist på importerade fossila bränslen (från Ryssland), t.ex. byte av bränsle, ökad efterfrågan på el vid brist på andra bränslen för uppvärmning, ii) testa planen före vintern, iii) utveckla solidaritetsbestämmelserna (se avsnitt 2.7) och iv) fördjupa bedömningen av krisscenarierna (se avsnitt 2.2).

Andra allmänna krav från kommissionen gäller

- den begränsade **beskrivningen av de nationella elkrisscenarierna** (se avsnitt 2.1),
- **definitionen av elkris**, eftersom det är nödvändigt för berörda parter och andra länder att förutsäga när en krissituation skulle kunna utlysas och, vilket är ännu viktigare, när icke-marknadsbaserade åtgärder skulle tillämpas,
- de **obligatoriska kristesterna** (se avsnitt 2.8),
- information om det obligatoriska **samrådet med berörda parter** innan planen upprättas (artikel 10.1 i förordningen),
- **ytterligare information om vissa nationella åtgärder**, inklusive förfaranden, utlösande faktorer och villkor för deras tillämpning, särskilt för att icke-marknadsbaserade åtgärder ska aktiveras i en elkris (endast som en sista utväg och på ett icke-snedvridande sätt),
- **planer på att utveckla framtida nät** för att hjälpa till att hantera de identifierade riskerna,
- mekanismerna som används för att **informera allmänheten om elkriser**,

¹³ De viktigaste kapitlen i planerna är i) sammanfattningen av elkrisscenarierna, ii) den behöriga myndighetens roller och ansvar, iii) förfaranden och åtgärder som ska följas i elkrissituationer, iv) krissamordnaren och information om v) samråd med berörda parter under utarbetandet av planerna och om vi) kristester som de behöriga myndigheterna förväntas anordna regelbundet.

¹⁴ Vid tidsfristen den 5 januari 2022 hade endast 14 medlemsstater lämnat in sina planer. Ytterligare 9 anmälades i slutet av april 2022 och den sista planen anmälades i december 2022 efter det att kommissionen genomfört en rad verkställighetsåtgärder.

¹⁵ https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/security-electricity-supply/risk-preparedness-plans-electricity-sector-national-competent-authorities-and-commissions-opinions_sv.

- mekanismerna för **samarbete och samordning med medlemsstater utanför deras region** eller med tredjeländer.

Planerna är en hörnsten i förordningen. De ger insyn och möjliggör samordning av åtgärder mellan regioner. Entso-E konstaterade faktiskt i sin vinterprognos 2022–2023¹⁶ att gränsöverskridande samarbete och nära samordning på alla nivåer skulle vara avgörande den vintern för att säkerställa att det europeiska elkraftssystemet upprätthöll balansen mellan tillgång och efterfrågan och hänvisade särskilt till utbytet om riskberedskapsplaner.

Men det finns fortfarande utrymme för förbättringar. Med tanke på att scenarierna inte beskrevs i detalj går det inte att dra några slutsatser om ifall alla lämpliga åtgärder för att hantera de identifierade riskerna ingick i planerna och antogs. Den sektorsövergripande kopplingen är också svag, och det är tveksamt om ett antal av planerna har en framtidsinriktad strategi, vilket framgår av det begränsade hänsynstagandet till framtida nätutveckling.

När det gäller förfarandet **kan bestämmelserna anses vara onödigt betungande**, både när det gäller antagandet av planer, kommissionens bedömning av dem och svaret på kommissionens begäran om ändringar, vilket framgick av ett stort antal förseningar trots verkställighetsåtgärder. Även om de flesta medlemsstater inkluderade mer detaljerade uppgifter i sina planer efter kommissionens rekommendationer togs inte alla frågor upp, vilket visade att återkopplingen var begränsad. Effektiviteten i riskberedskapsplanernas administrativa process behandlas mer ingående i rapporten om kontroll av ändamålsenligheten.

2.5 Regionala och bilaterala samarbetsåtgärder för att förebygga eller hantera kriser

Genom förordningen inrättades en ny mekanism för medlemsstaternas samarbete i en anda av solidaritet för att förebygga eller hantera kriser (artikel 15). När de har nödvändig teknisk förmåga måste medlemsstaterna erbjuda varandra stöd genom ”regionala” eller ”bilaterala”¹⁷ åtgärder med det slutliga syftet att skydda den allmänna och personliga säkerheten. Medlemsstaterna måste i förväg komma överens om de tekniska, rättsliga och finansiella arrangemang som krävs för att genomföra sådana regionala eller bilaterala åtgärder, bland annat när det gäller skälig ersättning. Därefter måste varje medlemsstat genomföra och beskriva de nationella åtgärder som säkerställer det faktiska genomförandet och efterlevnaden av solidaritetsåtgärderna. Kommissionen gav medlemsstaterna vägledning¹⁸ om de viktigaste inslagen i skälig ersättning och andra aspekter som ska ingå i de tekniska och finansiella arrangemangen mellan medlemsstaterna för tillämpning av stödmekanismen.

Information om dessa åtgärder saknades till stor del i planerna. I vissa fall (9) hänvisades det i planerna till befintliga arrangemang för regionalt och bilateralt samarbete och ett antal framtida möjliga åtgärder identifierades. Dessa hade ännu inte överenskommits eller antagits. Ett av de mest avancerade fallen var Pentalateralt energiforum¹⁹, vars medlemmar undertecknade ett

¹⁶ [Entso-E:s vinterprognos 2022–2023.](#)

¹⁷ Regionala åtgärder har överenskommits inom en region, medan bilaterala åtgärder har överenskommits mellan två länder som är elektriskt sammanlänkade men inte befinner sig i samma region. Region definieras i artikel 2 i förordningen som en grupp medlemsstater vars systemansvariga för överföringssystem delar samma regionala samordningscentrum. Övergångsbestämmelser gäller i avvaktan på inrättandet av regionala samordningscentrum (artikel 22 i förordningen).

¹⁸ EUT L 184, 12.6.2020, s. 79.

¹⁹ Pentalateralt energiforum är ett regionalt partnerskap som omfattar följande medlemsstater: Belgien, Nederländerna, Luxemburg, Tyskland, Frankrike och Österrike.

samförståndsavtal i december 2021 med en förteckning över möjliga gemensamma åtgärder för ytterligare analys. De central- och östeuropeiska medlemsstaterna undertecknade ett liknande samförståndsavtal 2022. I andra fall (15) hänvisade medlemsstaterna till befintliga arrangemang mellan systemansvariga för överföringssystem, men i avsaknad av ytterligare information om de konkreta åtgärderna var det oklart om sådana avtal skulle uppfylla kraven i förordningen. De ändrade planerna till följd av kommissionens begäran om ytterligare information innehöll ingen viktig information utan pekade bara på de pågående förhandlingarna med grannländerna. Detta är helt klart ett område där det krävs betydande förbättringar.

Denna mekanism för bilateralt och regionalt samarbete utformades på ett sätt som möjliggjorde betydande flexibilitet för medlemsstaternas genomförande genom att fastställa minimibestämmelser och minimikrav. Även om ett sådant tillvägagångssätt är fördelaktigt när det gäller att ta hänsyn till olika specifika förhållanden tycks²⁰ det praktiska genomförandet ha varit svårt eftersom det kräver förhandsgodkännande och diskussion på ett antal grundläggande områden där medlemsstaterna hade mycket olika utgångspunkter. Bland de utmaningar som uppstått finns skiljaktiga definitioner av elkriser, fastställande av den behöriga myndighetens handlingsutrymme under en kris, bland annat stöd för andra, utveckling av mekanismer för ekonomisk ersättning och inrättande av kommunikations- och samordningsprotokoll. Kommissionen gjorde vissa insatser för att stödja medlemsstaterna (t.ex. förtydligande av definitionen av elkris utöver förordningens innehåll²¹, förklaring av kopplingen mellan förordningen och nätföreskriften för nödsituationer och återuppbyggnad av el²², utbyte av befintlig praxis för regionalt samarbete och vissa befintliga åtgärder²³), men ingen enda ny bilateral eller regional samarbetsmekanism har utvecklats fullt ut.

2.6 Övningar

Enligt förordningen krävs regelbundna tester av effektiviteten i planernas förfaranden när det gäller att förebygga elkriser, inklusive mekanismer för informationsutbyte och samarbete. En tidsplan för regionala och, i tillämpliga fall, nationella kristester vartannat år måste ingå i planerna med närmare uppgifter om de förfaranden och aktörer som berörs. Lärdomarna från dessa tester måste återspeglas i senare upplagor av planerna.

I allmänhet innehåller planerna eller deras ändrade versioner begränsad information om övningarna, främst allmän information om övningsförfaranden och berörda parter. Den obligatoriska tidsplanen för framtida regionala och nationella krissimuleringsövningar i realtid saknas för de flesta medlemsstater. Endast medlemsstaterna i Pentalateral energiforumet²⁴ har

²⁰ Framför allt enligt två seminarier som kommissionen anordnade med medlemsstaterna, i maj 2023 och i juni 2024.

²¹ I förordningen lämnas betydande utrymme för medlemsstaterna att definiera vad kris är eftersom de bestämmer vad som avses med ”betydande elbrist” (artikel 2). I praktiken varierar detta från detaljerade och specifika metoder, inklusive indikatorvärden, till mycket allmänna definitioner, vilket ger medlemsstaterna flexibilitet att tillkännage en kris beroende på omständigheterna.

²² Kommissionens förordning (EU) 2017/2196 av den 24 november 2017 om fastställande av nätföreskrifter för nödsituationer och återuppbyggnad avseende elektricitet, EUT L 312, 28.11.2017, s. 54.

²³ Andra seminariet som anordnades av kommissionen i juni 2024.

²⁴ Belgien, Nederländerna, Luxemburg, Tyskland, Frankrike, Österrike och Schweiz.

varit ganska aktiva i anordnandet av elkrisövningar, vilket har lett till förbättringar av deras planer (t.ex. kommunikationsprotokollen). Dessutom har bara en medlemsstat beskrivit en koppling mellan el- och gassektorerna i kristesterna.

Sammanfattningsvis, och på grundval av den information som lämnats, **har testerna av förfarandena i planerna på sin höjd varit begränsade, även om fördelarna med sådana tester är allmänt erkända av experter.** Detta skulle tala för mer föreskrivande bestämmelser om övningar och eventuellt en underlättande roll för en annan aktör när det gäller regionala övningar, baserat på exemplet med medlemsstaterna i Pentalateralt energiforum. Samtidigt har ett antal delegater från medlemsstaterna uttryckt oro i gruppen för samordning på elområdet över ett stort antal övningar som planeras på olika områden och som berör el. Detta riskerar att skapa en viss övningströtthet och skulle i slutändan kunna begränsa de resurser som finns tillgängliga för övningar i enlighet med kraven i förordningen. På detta område finns stort utrymme för förbättringar och bättre synergier.

3. Slutsatser

Genomförandet av förordningen har gjort det möjligt för EU att göra relevanta framsteg när det gäller att trygga elförsörjningen. Den har tillhandahållit den första EU-omfattande gemensamma och enhetliga ramen för elriskberedskap, och medlemsstaterna har utarbetat riskberedskapsplaner som bygger på regionala och nationella elkrisscenarier, enligt enhetliga metoder och en gemensam mall.

I den här rapporten lyfts dock vissa områden fram som behöver förbättras betydligt. Detta inkluderar behovet av en mer djupgående analys av regionala och nationella elkrisscenarier för att stödja beslutsfattande (förebyggande åtgärder och krisåtgärder), utveckling av effektivare regionala och bilaterala åtgärder för samarbete för att förebygga eller hantera kriser samt användning av övningar och kristester för att säkerställa de nationella planernas effektivitet. I denna rapport identifieras också en strategi för systemintegration när det gäller försörjningstrygghet och systemens motståndskraft, vilket skapar vissa svagheter i den nuvarande ramen.

Kommissionen också kommer att granska resultatet och rekommendationerna från den expertpanel som inrättats i enlighet med EU-lagstiftningen för att utreda strömavbrottet i Spaniens och Portugals elsystem den 28 april 2025. De kommer att ge ytterligare insikter som ska övervägas vid granskningen av ramen för energitrygghet. Det slutliga målet är att säkerställa att EU:s energitrygghetsstruktur är robust, motståndskraftig och kapabel att skydda europeiska medborgare och företag från framtidens utmaningar.

Energisystemet har också påverkats kraftigt av flera händelser sedan förordningen trädde i kraft, som Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och ökade risker för kritisk energiinfrastruktur. Som en reaktion på dessa händelser påskyndade EU sitt arbete med ny lagstiftning för att skydda kritisk infrastruktur mot fysiska angrepp och cyberattacker²⁵,

²⁵ Direktiv (EU) 2022/2557 om kritiska entiteters motståndskraft, EUT L 333, 27.12.2022, s. 164. Direktiv (EU) 2022/2555 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen (NIS2), EUT L 333, 27.12.2022, s. 80.

genomförde stresstester av kritisk energiinfrastruktur²⁶ och stärkte även samarbetet med andra aktörer som Nato²⁷. Nu senast intensifierade EU sina insatser²⁸ för en säkrare infrastruktur för unionens undervattenskablar, bland annat som svar på de växande hoten mot kraftkablar för undervattensbruk²⁹ till följd av den ryska skuggflottans olagliga verksamhet. Den senaste tidens utveckling har bara beaktats i begränsad omfattning för den nuvarande energistrukturen i form av rekommendationer till medlemsstaterna i kommissionens yttranden om planerna, t.ex. för att genomföra resultaten av stresstesterna eller öka samarbetet mellan myndigheter med ansvar för försörjningstrygghet och cybersäkerhetsaktörer.

På samma sätt kunde kommissionen bara rekommendera medlemsstaterna att ta med klimatförändringsaspekter, som klimatsårbarhet och klimatrisker, i sina planer. Europeiska kommissionen har nu offentliggjort sin första europeiska klimatriskbedömning³⁰ någonsin, där man drog slutsatsen att energisektorn förväntas uppleva den starkaste ökningen av årliga ekonomiska skador på kritisk infrastruktur jämfört med transporter, industri och sociala sektorer och rekommenderade en förstärkning av klimatriskplaneringen inom elsektorn³¹. Dessutom har kommissionen lagt fram en europeisk strategi för en beredskapsunion³² för att stärka EU:s förmåga att förutse, förebygga och reagera på de aldrig tidigare skådade hot som Europeiska unionen står inför – från geopolitiska spänningar och konflikter, risker för cybersäkerhet och informationsmanipulering till klimatförändringar och ökande risker för naturkatastrofer. Enligt denna strategi ska EU ta fram omfattande risk- och hotbedömningar.

Dessutom fortsätter det europeiska energisystemet att genomgå en djupgående omvandling som drivs av behovet av att fasa ut fossila bränslen och elektrifiera ekonomin, vars effekter redan är påtagliga. Ramen måste innehålla förberedelser för sådana förändringar för att upprätthålla försörjningstryggheten i EU.

Mot bakgrund av ovanstående förefaller en **översyn av den befintliga ramen** vara avgörande för att säkerställa att den är ändamålsenlig för att ta itu med nya utmaningar. Resultaten av denna rapport och kontrollen av ändamålsenligheten kommer att ligga till grund för kommissionens framtida politiska initiativ för att öka elförsörjningstryggheten på EU-nivå.

²⁶ Se punkt 6 i rådets rekommendation av den 8 december 2022 om en unionsomfattande samordnad strategi för att stärka den kritiska infrastrukturens motståndskraft, EUT C 20, 20.1.2023, s. 1.

²⁷ Se [EU:s och Natos arbetsgrupp för den kritiska infrastrukturens motståndskraft](#).

²⁸ COM/2025/440 final/2.

²⁹ JOIN (2025) 9 final.

³⁰ [Europeisk klimatriskbedömning](#).

³¹ COM(2024) 91 final.

³² JOIN/2025/130 final.