EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 29.9.2025
COM(2025) 539 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

om gennemgang af anvendelsen af forordning (EU) 2019/941

1. Indledning

Forordning (EU) 2019/941 om risikoberedskab (i det følgende benævnt "forordningen") blev vedtaget i 2019 som led i pakken om ren energi med det formål at sikre, at alle medlemsstater er udstyret med passende værktøjer til at forebygge, forberede sig på og håndtere elkriser i en ånd af solidaritet og gennemsigtighed, samtidig med at kravene til et konkurrencedygtigt indre marked for elektricitet overholdes. Forordningen blev vedtaget i forbindelse med den igangværende gennemgribende omstilling af EU's elektricitetsmarkeder, der er kendetegnet ved mere decentraliserede markeder med flere aktører, en større andel af vedvarende energi og bedre sammenkoblede elektricitetsmarkeder, hvilket kræver mere koordinerede forsyningssikkerhedsforanstaltninger.

Forordningen havde til formål at tackle disse udfordringer gennem en række foranstaltninger, nemlig: 1) identifikation af regionale og nationale elkrisescenarier, 2) vurdering af risici i forbindelse med ejerskab af infrastruktur, der er relevant for elforsyningssikkerheden, 3) sæsonbestemte og kortsigtede tilstrækkelighedsvurderinger, 4) risikoberedskabsplaner, 5) regionale og bilaterale foranstaltninger med henblik på samarbejde om forebyggelse eller håndtering af en krise og 6) øvelser. I denne rapport vurderes anvendelsen af sådanne foranstaltninger på grundlag af de erfaringer, der er opnået i forbindelse med gennemførelsen[1] og i henhold til forordningens artikel 18, stk. 4, hvoraf det fremgår, at denne rapport udarbejdes senest den 1. september 2025.

Sideløbende hermed forbereder Kommissionen en kvalitetskontrol, der vurderer sammenhængen og synergierne mellem forordningen og forordning (EU) 2017/1938 om gasforsyningssikkerhed. Denne rapport, kvalitetskontrolrapporten samt en kommende konsekvensanalyse vil bane vejen for en revision af EU's ramme for energisikkerhed, som blev annonceret i handlingsplanen for energi til overkommelige priser[2] og i strategien for en beredskabsunion[3]. Revisionen vil også styrke elforsyningssikkerheden på EU-plan med særligt fokus på systemintegration og på nye risici (f.eks. virkninger af klimaændringer, hybride trusler osv.).

2. Analyse af anvendelsen af bestemmelserne i forordningen

2.1 Identifikation af regionale og nationale elkrisescenarier

Det europæiske net af transmissionssystemoperatører for elektricitet (ENTSO-E) skal hvert fjerde år identificere de mest relevante regionale[4] elkrisescenarier i relation til systemtilstrækkelighed, systemsikkerhed og brændstofsikkerhed i tæt samarbejde med flere interessenter[5] (artikel 6). Identifikationen følger en metode, som ENTSO-E udvikler, og som Den Europæiske Unions Agentur for Samarbejde mellem Energireguleringsmyndigheder

---

1 Denne rapport er udarbejdet, inden konklusionerne fra det ekspertpanel, der er nedsat af ENTSO-E for at undersøge strømafbrydelsen i Spaniens og Portugals elsystemer den 28. april 2025, foreligger. Sådanne konklusioner afspejles derfor ikke i denne rapport.

2 COM(2025) 79 final.

3 JOIN(2025) 130 final.

4 I henhold til forordningen om risikoberedskab forstås ved en "region" en gruppe af medlemsstater, hvis transmissionssystemoperatører deler det samme regionale koordinationscenter.

5 Elektricitetskoordinationsgruppen (en ekspertgruppe bestående af eksperter fra medlemsstaterne, ACER og ENTSO-E), regionale koordinationscentre og offentlige myndigheder i medlemsstaterne.

(ACER) godkender[6] (artikel 5). De regionale scenarier danner grundlag for, at medlemsstaterne efterfølgende kan identificere nationale elkrisescenarier (artikel 7). Begge typer scenarier danner grundlag for udformningen af forsvarlige forebyggende og afbødende foranstaltninger.

ENTSO-E foretog den første vurdering af regionale krisescenarier i september 2020. I deres risikoberedskabsplaner (i det følgende benævnt "planerne"), som de indsendte til Kommissionen i 2022, beholdt medlemsstaterne kun de regionale scenarier, der var væsentlige for dem, og tilføjede specifikke scenarier, hvor det var relevant (f.eks. *Dunkelflaute*-scenariet for Nederlandene). Baseret på erfaringerne fra den første identifikation af scenarier, det første sæt planer og Elektricitetskoordinationsgruppens anbefaling[7], reviderede ENTSO-E i tæt samarbejde med ACER og Kommissionen metoden. Denne reviderede metode[8] blev godkendt af ACER i 2024 og anvendt til den anden identifikation af regionale elkrisescenarier, som blev afsluttet i september 2024. Forbedringerne af metoden omfatter en mere detaljeret beskrivelse af regionale scenarier, obligatoriske simuleringer af et stigende antal scenarier med øget alvorlighed, en ny top-down-tilgang for at sikre en bred regional dimension fra de tidlige faser af identifikationsprocessen samt et løbende engagement med interessenter.

Det er første gang, at der er identificeret et sæt konkrete regionale scenarier, som skal danne grundlag for arbejdet med foranstaltninger og dermed **sikre en vis grad af konsekvens på tværs af medlemsstaterne**. Dette er en vigtig milepæl, der har bragt transmissionssystemoperatører (TSO'er) og nationale myndigheder sammen for at overveje risikoscenarier ud over de nationale grænser i betragtning af den regionale dimension af visse risici (f.eks. meget varme somre, som omfatter hedebølger, skovbrande, tørke) og den øgede sammenkobling af elsystemet.

På trods af de allerede opnåede forbedringer er der stadig nogle vedvarende svagheder. For det første var **beskrivelsen af risikoscenarierne i de fleste nationale planer for overfladisk og utilstrækkelig** til at forstå, hvad deres konkrete virkninger var. Dette var tilfældet for scenarier vedrørende ondsindede angreb samt ekstreme vejrhændelser og klimatilpasning. For eksempel anmodede Kommissionen, især vedrørende cybersikkerhedsrelaterede scenarier, om flere oplysninger om cybersikkerhedskrav, hændelsesprocedurer og relevante aktører. For det andet var der **ingen konkrete oplysninger til kvantificering af de potentielle afsmittende virkninger af en gaskrise på elsektoren** med henblik på at fastslå behovet for potentielle (regionale) forebyggende foranstaltninger, selv i lyset af de dramatiske ændringer som følge af Ruslands omfattende invasion af Ukraine. Faktisk var nogle medlemsstater nødt til at gennemføre ad hoc-scenarier eller stresstest for at forstå omfanget af virkningerne af en sådan begivenhed. For at afhjælpe denne situation anmodede Kommissionen medlemsstaterne om at uddybe analysen af scenarierne, så de også omfattede geopolitiske risici, afhængighed af importerede brændstoffer og andre forsyningskæder fra tredjelande samt afsmittende virkninger fra andre sektorer på elsektoren[9], [10]. For det tredje anslog ENTSO-E forud for

---

6 ACER-afgørelse af 6. marts 2020.

7 Anbefaling udstedt af Elektricitetskoordinationsgruppen i henhold til forordningens artikel 6, stk. 2

8 ACER-afgørelse nr. 2/2024 af 8. marts 2024.

9 For eksempel stigningen i efterspørgslen efter elektricitet til opvarmningsformål i mangel af andre brændstoffer.

10 Kommissionens anmodninger var en del af Kommissionens ikkebindende udtalelser afgivet i henhold til forordningens artikel 13, stk. 2.

vinteren 2022-2023 de kritiske gasmængder, der var nødvendige for driften af elsektoren i løbet af vinteren for at støtte regeringernes beslutningstagning. På trods af disse ad hoc-løsninger har dette påvist en grundlæggende mangel i et centralt element i elrisikoberedskabslogikken, der kræver mere konkrete og operationelle bestemmelser samt yderligere overvejelser om konsekvenserne af afhængigheden af importerede fossile brændstoffer.

Andre spørgsmål vedrører **begrænset hensyntagen til forebyggende og afbødende foranstaltninger** i scenariesimuleringerne, hvilket kan føre til resultater, der er mere alvorlige, end hvad der med rimelighed kan forventes i praksis. Regionale scenarier kan derfor føre til mere dramatiske resultater end nationale scenarier. Forbindelsen til ENTSOG's scenarier for afbrydelser af naturgasforsyning og infrastruktur er også svag, hvilket fører til den overordnede konklusion, at **sammenhæng og koordinering på tværs af sektorer er begrænset**, på trods af bestemmelserne i forordningen.

Med hensyn til tilpasning til klimaændringer var et fælles problem manglen på overvejelser om klimasårbarhed og -risici i scenarierne, som kunne bidrage til udformningen af forebyggende foranstaltninger med henblik på at reducere eksponeringen for klimarelaterede risici. Med få undtagelser manglede der i planerne en klar angivelse af, hvordan den fremtidige netudvikling vil bidrage til at håndtere konsekvenserne af disse risici (se også afsnit 2.4). Endelig skal der findes en **balance med hensyn til, hvordan den nationale dimension indarbejdes i simuleringerne** som supplement til den regionale analyse. Hvor den nationale dimension er begrænset, kan virkningerne af visse typer risici undervurderes (f.eks. naturbrande), men hvor den er for fremtrædende, er der risiko for, at vurderingerne er for fragmenterede og nationalt fokuserede, hvilket inddragelsen af regionale koordinationscentre ikke har løst.

2.2 Risici i forbindelse med ejerskab af infrastruktur, der er relevant for elforsyningssikkerheden

Senest fire måneder efter fastlæggelsen af regionale krisescenarier skal medlemsstaterne identificere og underrette[11] Kommissionen og Elektricitetskoordinationsgruppen om eventuelle risici i forbindelse med ejerskabet af infrastruktur, der er relevant for elforsyningssikkerheden (artikel 7, stk. 4, og betragtning 17). Hvis det er relevant, skal medlemsstaterne også angive eventuelle relevante forebyggende eller afbødende foranstaltninger.

Medlemsstaterne indsendte deres første vurderinger af sådanne risici i januar 2021. Disse vurderinger fokuserede i vid udstrækning på transmissionsinfrastruktur, som i mange tilfælde enten er statsejet eller ejet af enheder, hvor staten har majoritetsaktier. Kun få medlemsstater har identificeret potentielle ejerskabsrisici, og disse blev anset for usandsynlige. Desuden har de fleste medlemsstater indført forebyggende foranstaltninger og beredskabsforanstaltninger, såsom screeningmekanismer for udenlandske direkte investeringer eller specifikke procedurer, der regulerer ejerskabsoverdragelser. Vurderingen blev gennemført igen i januar 2025 med lignende resultater.

[11] De fleste medlemsstater (24) og Nordirland gav meddelelse mellem 4. kvartal 2020 og 1. kvartal 2021. Malta og Letland indgav deres meddelelse til elektricitetskoordinationsgruppen i juni 2021 efter en EU-pilotprocedure. Grækenland indgav sin meddelelse til Elektricitetskoordinationsgruppen i juni 2022 efter en åbningsskrivelse.

Denne bestemmelse har for første gang resulteret i en særlig vurdering af ejerskabsrisici. Ikke desto mindre **har der næsten udelukkende været fokus på transmissions- og distributionsnet**. **Andre relevante aktiver, såsom produktionsaktiver, blev normalt ikke taget i betragtning** (med nogle få undtagelser), selv når statsejede virksomheder fra tredjelande har andele i produktionsaktiver. Det betyder også, at tværsektorielle risici, f.eks. dem der vedrører ejerskab af relevant infrastruktur i gassektoren, ikke blev taget i betragtning. Dette er et område, hvor der er behov for forbedringer.

2.3 Sæsonbestemte og kortsigtede tilstrækkelighedsvurderinger:

ENTSO-E skal foretage sæsonbestemte tilstrækkelighedsvurderinger på EU-plan forud for hver vinter og sommer og offentliggøre dem senest henholdsvis den 1. december og den 1. juni. Selv om denne forpligtelse ikke er ny[12], skal disse vurderinger foretages i henhold til en ny fælles metode (artikel 8). En sådan metode skal anvendes til alle kortsigtede tilstrækkelighedsvurderinger, uanset om de foretages på nationalt eller regionalt plan eller på EU-plan.

Metodologien for kortsigtede og sæsonbestemte tilstrækkelighedsvurderinger blev godkendt af ACER i marts 2020 på forslag fra ENTSO-E og er siden blevet anvendt af ENTSO-E til udarbejdelsen af en vinterprognose og en sommerprognose. Disse vurderinger er blevet et meget relevant redskab i forberedelserne til hver sæson og især i situationer, hvor risici påvirkede flere medlemsstater samtidigt, f.eks. manglende produktion i traditionelt eksporterende lande. Desuden er vedtagelsen af vinterprognoserne siden Ruslands omfattende invasion af Ukraine blevet fremrykket til november med forudgående drøftelser om observerede tendenser og foreløbige indsigter i ECG også i oktober for at give mere tid til at vedtage forebyggende foranstaltninger forud for vinteren.

Der er dog stadig plads til forbedringer, f.eks. når det gælder hensyntagen til afsmittende virkninger fra andre sektorer. Beregningen af kritiske gasmængder (se afsnit 2.1.) var nyttig og er blevet bevaret i de efterfølgende vinterprognoser, men den afslører et **behov for yderligere integration mellem gas og elektricitet** i en situation med stigende andel af elproduktion fra vedvarende energikilder og gradvis udfasning af fossil gas, og eventuelt andre sektorer i fremtiden (f.eks. brint). Nogle medlemsstater har desuden anmodet om, at ENTSOG's vintervurderingsresultater inddrages i vinterprognosen for elektricitet, samt om øget integration og samarbejde mellem de to ENTSO'er.

Med hensyn til den kortsigtede tilstrækkelighedsvurdering har alle regionale koordinationscentre allerede implementeret den og har et kortsigtet paneuropæisk tilstrækkelighedsværktøj. Den kortsigtede tilstrækkelighedsvurdering er vigtig for situationsforståelsen og for at løse potentielle begrænsninger i den kommende uge (de næste syv dage) og er således en væsentlig indikator for, om en elkrise er nært forestående i medlemsstaterne, når man vurderer tilstrækkelighed (dvs. om landet kan dække sin efterspørgsel med egen produktion og udvekslinger). Denne tilgang omfatter dog ikke energistrømme og sikkerhedsanalyse af systemet, såsom identifikation af svage led, der kan

[12] I henhold til artikel 106, stk. 1 og 2, i forordning (EU) 2017/1485 skal TSO'erne bidrage til analysen af de paneuropæiske vinter- og sommerprognoser ved analyse af systemområdets tilstrækkelighed, mens ENTSO-E's opgaver ifølge artikel 8, stk. 3, litra f), i forordning (EF) nr. 714/2009 (ophævet) bl.a. omfatter "årlige sommer- og vinterprognoser for produktionens tilstrækkelighed".

blive overbelastede og forårsage ukontrollerede kaskadehændelser (N-k). Sikkerhedsanalysen kan tilføre en yderligere dimension til elforsyningssikkerheden. Derfor har nogle medlemsstater påpeget behovet for at medtage transmissionsinfrastruktur, som i øjeblikket mangler i vurderingerne, da den i tilfælde af en truende krise kan give et overblik over potentielt overbelastede områder, der forhindrer energi i at strømme derhen, hvor der er behov for den.

2.4 Risikoberedskabsplaner

På grundlag af de regionale og nationale elkrisescenarier skal medlemsstaterne hvert fjerde år vedtage og ajourføre nationale risikoberedskabsplaner ("planerne") efter at have hørt relevante interessenter og nationale organer. Inden de vedtages, skal medlemsstaterne høre de relevante medlemsstater i deres region, andre relevante direkte forbundne medlemsstater og Elektricitetskoordinationsgruppen om udkast til deres planer for at sikre sammenhæng (artikel 10). I artikel 11 og 12 beskrives planernes obligatoriske indhold, og der findes også en skabelon i bilaget[13].

De nationale kompetente myndigheder vedtog deres planer og meddelte dem til Kommissionen i løbet af 2022[14], efter at de obligatoriske høringer havde fundet sted. Kommissionen vurderede planerne. Selv om mange var ret omfattende i beskrivelsen af de nationale rammer, afgav den udtalelser[15] med henvisning til **manglende overholdelse af forordningens bestemmelser** og anmodede om ændringer. I sin anmodning om ændringer anmodede Kommissionen, i betragtning af omstændighederne efter Ruslands omfattende invasion af Ukraine, medlemsstaterne om at prioritere at: i) ajourføre planerne med et pragmatisk fokus på virkningen af en mangel på importerede fossile brændstoffer (fra Rusland), f.eks. brændselsomlægning, øget efterspørgsel efter elektricitet i tilfælde af mangel på andre brændstoffer til opvarmning, ii) teste planen forud for vinteren, iii) udvikle solidaritetsbestemmelserne (se afsnit 2.7) og iv) uddybe vurderingen af krisescenarierne (se afsnit 2.2).

Andre almindelige anmodninger fra Kommissionen vedrører:

- den begrænsede **beskrivelse af de nationale elkrisescenarier** (se afsnit 2.1)
- **definitionen af elkriser**, da det er nødvendigt for interessenter og andre lande at kunne forudsige, hvornår der kan erklæres en nødsituation, og endnu vigtigere, hvornår der vil blive anvendt ikkemarkedsbaserede foranstaltninger
- de **obligatoriske test af nødplaner** (se afsnit 2.8)
- oplysninger om den obligatoriske **høring af interessenter** forud for etableringen af planen **(**artikel 10, stk. 1, i forordningen)

---

13 Planernes hovedkapitler er: i) sammenfatning af elkrisescenarier, ii) den kompetente myndigheds roller og ansvarsområder, iii) procedurer og foranstaltninger, der skal følges i elkrisesituationer, iv) krisekoordinatoren samt oplysninger om v) interessenthøringer under udarbejdelsen af planerne og om vi) test af nødplaner, som de kompetente myndigheder regelmæssigt skal gennemføre.

14 Ved fristen den 5. januar 2022 havde kun 14 medlemsstater indsendt deres planer. Yderligere ni gav meddelelse ved udgangen af april 2022, og den sidste plan blev meddelt i december 2022, efter at Kommissionen havde gennemført en række håndhævelsesforanstaltninger.

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

- **yderligere oplysninger om visse nationale foranstaltninger**, herunder procedurer, udløsende faktorer og betingelser for deres anvendelse, især for ikkemarkedsbaserede foranstaltninger, der skal aktiveres i en elkrise (kun som en sidste udvej og på en ikkeforvridende måde)
- **planer om at udvikle fremtidige net** for at hjælpe med at håndtere de identificerede risici
- de mekanismer, der anvendes til at **informere offentligheden om elkriser**
- mekanismerne for **samarbejde og koordinering med medlemsstater uden for deres region** eller med tredjelande.

Planerne er en hjørnesten i forordningen. De skaber gennemsigtighed og muliggør koordinering af foranstaltninger på tværs af regioner. ENTSO-E konkluderede faktisk i sin vinterprognose for 2022-2023[16], at grænseoverskridende samarbejde og tæt koordinering på alle niveauer ville være afgørende i løbet af vinteren for at sikre, at det europæiske elsystem opretholdt balancen mellem udbud og efterspørgsel, og henviste specifikt til udvekslingen om risikoberedskabsplaner.

Der er dog fortsat plads til forbedringer. Da scenarierne ikke blev beskrevet i detaljer, er det ikke muligt at konkludere, om alle passende foranstaltninger til at imødegå de identificerede risici blev medtaget i planerne og vedtaget. Den tværsektorielle sammenhæng er også fortsat svag, og det er tvivlsomt, om en række planer har en fremadskuende tilgang, hvilket fremgår af den begrænsede hensyntagen til fremtidige netudviklinger.

Med hensyn til proceduren kan **bestemmelserne betragtes som unødigt tunge**, både hvad angår vedtagelsen af planerne, Kommissionens vurdering heraf og svaret på Kommissionens anmodning om ændringer, hvilket blev tydeliggjort af adskillige forsinkelser trods håndhævelsesforanstaltninger. Og selv om de fleste medlemsstater medtog flere detaljer i deres planer efter Kommissionens henstillinger, blev ikke alle spørgsmål behandlet, hvilket viser, at feedbacksløjfen kun havde begrænset effektivitet. Effektiviteten af de administrative processer for risikoberedskabsplanerne drøftes mere indgående i kvalitetskontrolrapporten.

2.5 Regionale og bilaterale foranstaltninger til samarbejde om forebyggelse eller håndtering af en krise

Ved forordningen blev der indført en ny mekanisme, der giver medlemsstaterne mulighed for at samarbejde i en ånd af solidaritet for at forebygge eller håndtere kriser (artikel 15). Hvis den nødvendige tekniske formåen er til stede, skal medlemsstaterne tilbyde hinanden bistand gennem "regionale" eller "bilaterale" foranstaltninger[17] med det endelige formål at beskytte den offentlige og personlige sikkerhed. De tekniske, retlige og finansielle ordninger, der er nødvendige for at gennemføre sådanne regionale eller bilaterale foranstaltninger, skal aftales på forhånd mellem medlemsstaterne, herunder med hensyn til rimelig kompensation. Derefter skal hver medlemsstat i sin plan gennemføre og beskrive de nationale foranstaltninger, der sikrer den faktiske gennemførelse og håndhævelse af solidaritetsforanstaltningerne.

16 ENTSO-E's Winter Outlook 2022-2023.

17 Regionale foranstaltninger aftales inden for en region, mens bilaterale foranstaltninger aftales mellem to lande, hvis elnet er sammenkoblede, men ikke er i samme region. Region defineres i forordningens artikel 2 som en gruppe af medlemsstater, hvis TSO'er deler samme regionale koordinationscenter. Overgangsbestemmelser finder anvendelse, indtil de regionale koordinationscentre er oprettet (forordningens artikel 22).

Kommissionen har udstukket retningslinjer[18] til medlemsstaterne om de centrale elementer i en rimelig kompensation og andre aspekter, der skal indgå i de tekniske og finansielle ordninger mellem medlemsstaterne med henblik på anvendelsen af bistandsmekanismen.

Oplysningerne om disse foranstaltninger manglede i vid udstrækning i planerne. I nogle tilfælde (9) henviste planerne til eksisterende ordninger for regionalt og bilateralt samarbejde og identificerede en række mulige fremtidige foranstaltninger, men disse var endnu ikke aftalt eller vedtaget. En af de mest fremskredne sager var Det Pentalaterale Energiforum[19], hvis medlemmer undertegnede et aftalememorandum i december 2021 med en liste over mulige fælles foranstaltninger med henblik på yderligere analyse. De central- og østeuropæiske medlemsstater undertegnede et lignende aftalememorandum i 2022. I andre tilfælde (15) henviste medlemsstaterne til eksisterende ordninger mellem TSO'er, men da der ikke forelå yderligere oplysninger om de konkrete foranstaltninger, var det uklart, om sådanne aftaler ville opfylde kravene i forordningen. De ændrede planer efter Kommissionens anmodning om yderligere oplysninger tilføjede ikke væsentlige oplysninger og pegede blot på igangværende forhandlinger med deres naboer. Det er helt klart et område, hvor der er behov for væsentlige forbedringer.

Denne mekanisme for bilateralt og regionalt samarbejde blev udformet på en måde, der gav medlemsstaterne betydelig fleksibilitet i gennemførelsen ved at fastsætte minimumsbestemmelser og -krav. Selv om en sådan tilgang er gavnlig, når der skal tages højde for forskellige specifikke forhold, tyder dokumentation[20] på, at den praktiske gennemførelse har været udfordrende, da den kræver forudgående enighed og drøftelse om en række grundlæggende områder, hvor medlemsstaterne havde meget forskellige udgangspunkter. De udfordringer, der er opstået, omfatter forskellige definitioner af elkriser, definitionen af den kompetente myndigheds indsatsområde under en krise, herunder til støtte for andre, udvikling af finansielle kompensationsmekanismer og etablering af kommunikations- og koordineringsprotokoller. Selv om Kommissionen har gjort en vis indsats for at støtte medlemsstaterne (f.eks. præcisering af definitionen af elkrise ud over forordningens indhold[21], redegørelse for forbindelsen mellem forordningen og netreglen for nødsituationer og systemgenoprettelse[22] og udveksling af eksisterende praksis for regionalt samarbejde og visse eksisterende foranstaltninger[23]), er ingen enkelt ny bilateral eller regional samarbejdsmekanisme blevet fuldt udviklet.

2.6 Øvelser

18 EUT L 184 af 12.6.2020, s. 79.

19 Det Pentalaterale Energiforum er et regionalt partnerskab, der omfatter følgende medlemsstater: Belgien, Nederlandene, Luxembourg, Tyskland, Frankrig og Østrig.

20 Stammer navnlig fra to workshopper tilrettelagt af Kommissionen sammen med medlemsstaterne i maj 2023 og juni 2024.

21 Forordningen giver medlemsstaterne en betydelig råderet til at definere, hvornår der foreligger en krise, idet de afgør, hvad en "betydelig elektricitetsmangel" er (artikel 2). I praksis varierer dette fra detaljerede og specifikke tilgange, herunder indikatorværdier, til meget generelle definitioner, hvilket giver medlemsstaterne fleksibilitet til at erklære en krise afhængigt af omstændighederne.

22 Kommissionens forordning (EU) 2017/2196 af 24. november 2017 om fastsættelse af en netregel for nødsituationer og systemgenoprettelse (EUT L 312 af 28.11.2017, s. 54).

23 Anden workshop arrangeret af Kommissionen i juni 2024.

Forordningen kræver periodisk afprøvning af effektiviteten af procedurerne i planerne for forebyggelse af elkriser, herunder mekanismer til informationsudveksling og samarbejde. Planerne skal indeholde en tidsplan for regionale og, hvis det er relevant, nationale test af nødplaner hvert andet år med nærmere oplysninger om de involverede procedurer og aktører. Erfaringerne fra disse test skal afspejles i efterfølgende udgaver af planerne.

Generelt indeholder planerne eller de ændrede versioner af dem begrænsede oplysninger om øvelserne, for det meste generelle oplysninger om øvelsesprocedurer og involverede interessenter. Den obligatoriske tidsplan for fremtidige regionale og nationale krisesimuleringsøvelser i realtid mangler i de fleste medlemsstater. Kun medlemsstaterne i Det Pentalaterale Energiforum[24] har været forholdsvis aktive i organiseringen af elkriseøvelser, hvilket har resulteret i forbedringer af deres planer (f.eks. kommunikationsprotokollerne). Desuden var det kun én medlemsstat, der beskrev en forbindelse mellem el- og gassektoren i tests af nødplanerne.

Afslutningsvis og på grundlag af de forelagte oplysninger **har tests af procedurerne i planerne i bedste fald været begrænsede, selv om fordelene ved sådanne tests er bredt anerkendt af eksperter**. Dette taler for mere præskriptive bestemmelser om øvelser og eventuelt en faciliterende rolle for en anden aktør i tilfælde af regionale øvelser, baseret på eksemplet med Det Pentalaterale Energiforums medlemsstater. Samtidig har en række af medlemsstaternes delegerede givet udtryk for deres bekymring i Elektricitetskoordinationsgruppen over det store antal øvelser, der er planlagt på forskellige områder, og som berører elektricitet, hvilket risikerer at skabe en vis øvelsestræthed og i sidste ende kan begrænse de ressourcer, der er til rådighed til øvelser som krævet i forordningen. På dette område er der betydelige muligheder for forbedringer og bedre synergier.

3. Konklusioner

Gennemførelsen af forordningen har gjort det muligt for EU at gøre relevante fremskridt med hensyn til sin elforsyningssikkerhed. Den har tilvejebragt den første fælles og ensartede EU-ramme for risikoberedskab på elområdet nogensinde, og medlemsstaterne har udarbejdet risikoberedskabsplaner baseret på regionale og nationale elkrisescenarier i overensstemmelse med ensartede metoder og en fælles skabelon.

Denne rapport fremhæver imidlertid også nogle områder, hvor der er behov for betydelige forbedringer. Dette omfatter behovet for en mere tilbundsgående analyse af regionale og nationale elkrisescenarier til støtte for politikudformningen (forebyggende foranstaltninger og nødforanstaltninger), udvikling af mere effektive regionale og bilaterale foranstaltninger til samarbejde om forebyggelse eller håndtering af en krise samt anvendelse af øvelser og test af nødplaner for at sikre effektiviteten af de nationale planer. Denne rapport identificerer også en manglende systemintegrationstilgang med hensyn til forsyningssikkerhed og systemrobusthed, hvilket skaber nogle svagheder i den nuværende ramme.

Derudover vil Kommissionen se på resultatet og anbefalingerne fra det ekspertpanel, der er nedsat i overensstemmelse med EU-retten for at undersøge strømafbrydelsen i Spaniens og Portugals elsystemer den 28. april 2025. De vil give yderligere indsigt, der skal tages i betragtning i forbindelse med revisionen af rammen for energisikkerhed med det endelige mål

[24] Belgien, Nederlandene, Luxembourg, Tyskland, Frankrig, Østrig og Schweiz.

at sikre, at EU's energisikkerhedsarkitektur er robust, modstandsdygtig og i stand til at beskytte europæiske borgere og virksomheder mod fremtidens udfordringer.

Energisystemet er også blevet dybt påvirket af flere begivenheder siden forordningens ikrafttræden, såsom Ruslands omfattende invasion af Ukraine og øgede risici for kritisk energiinfrastruktur. Som reaktion på disse begivenheder fremskyndede EU sit arbejde med ny lovgivning for at beskytte kritisk infrastruktur mod fysiske angreb og cyberangreb[25], gennemførte stresstest af kritisk energiinfrastruktur[26] og styrkede også samarbejdet med andre aktører såsom NATO[27]. Senest har EU intensiveret sin indsats[28] for at øge sikkerheden for sin undersøiske kabelinfrastruktur som reaktion på bl.a. voksende trusler mod undersøiske elkabler[29] som følge af den russiske skyggeflådes ulovlige aktiviteter. Disse seneste udviklinger er kun i begrænset omfang blevet indarbejdet i den nuværende energiarkitektur og i form af henstillinger til medlemsstaterne i Kommissionens udtalelser om planerne, f.eks. om at gennemføre resultaterne af stresstestene eller øge samarbejdet mellem myndigheder med ansvar for forsyningssikkerhed og cybersikkerhedsaktører.

På samme måde kunne Kommissionen kun anbefale medlemsstaterne at medtage hensyn til klimaændringer, såsom klimasårbarhed og -risici, i deres planer. Kommissionen har nu offentliggjort sin første europæiske klimarisikovurdering nogensinde[30], som konkluderede, at energisektoren forventes at opleve den største stigning i de årlige økonomiske skader på kritisk infrastruktur sammenlignet med transport-, industri- og socialsektoren og anbefalede en styrkelse af klimarisikoplanlægningen i elsektoren[31]. Desuden har Kommissionen fremlagt strategien for den europæiske beredskabsunion[32] for at styrke EU's evne til at foregribe, forebygge og reagere på de hidtil usete trusler, som Den Europæiske Union står over for – fra geopolitiske spændinger og konflikter, cybersikkerhed og informationsmanipulationsrisici til klimaændringer og stigende risici for naturkatastrofer. Denne strategi forudser udarbejdelsen af omfattende EU-risiko- og trusselsvurderinger.

Desuden gennemgår det europæiske energisystem fortsat en gennemgribende omstilling, drevet af behovet for at dekarbonisere og elektrificere økonomien, hvis virkninger allerede er håndgribelige. Rammen skal forberedes på sådanne ændringer for at opretholde forsyningssikkerheden i Unionen.

I lyset af ovenstående forekommer en **revision af den eksisterende ramme** afgørende for at sikre, at den er egnet til formålet med henblik på at imødegå nye udfordringer. Konklusionerne i denne rapport og kvalitetskontrollen vil danne grundlag for Kommissionens fremtidige politiske initiativer til at styrke elforsyningssikkerheden på EU-plan.

---

25 Direktiv (EU) 2022/2557 om kritiske enheders modstandsdygtighed (EUT L 333 af 27.12.2022, s. 164). Direktiv (EU) 2022/2555 om foranstaltninger til sikring af et højt fælles cybersikkerhedsniveau i hele Unionen (NIS 2-direktivet) (EUT L 333 af 27.12.2022, s. 80).

26 Se punkt 6 i Rådets henstilling af 8. december 2022 om en koordineret EU-tilgang til styrkelse af kritisk infrastrukturs modstandsdygtighed (EUT C 20 af 20.1.2023, s. 1).

27 Se EU-NATO-Taskforcen om Kritisk Infrastrukturs Modstandsdygtighed.

28 COM(2025) 440 final, s. 2.

29 JOIN (2025) 9 final.

30 European Climate Risk Assessment.

31 COM(2024) 91 final.

32 JOIN(2025) 130 final.