



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 18.5.2022
COM(2022) 236 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Indgreb på energimarkedet på kort sigt og forbedringer af elmarkedets udformning på
længere sigt — vejen frem**

1. Indledning

I de seneste måneder er elpriserne i Europa hurtigt steget til et niveau, der er meget højere end i de seneste årtier. Denne dynamik er uløseligt forbundet med den høje pris på gas, som øger prisen på elektricitet fra gasfyrede kraftværker, som ofte er nødvendige for at dække efterspørgslen. Priserne begyndte at stige hurtigt sidste sommer, da der kom mere gang i verdensøkonomien, efter at covid-19-restriktionerne blev lempet. Ruslands invasion af Ukraine har efterfølgende forværret denne situation.

Energi er en vigtig råvare for husholdningerne og industrien. Dette kræver en klar politisk reaktion. Samtidig viser den nuværende krise, at det er af afgørende betydning at opfylde ambitionerne i den europæiske grønne pagt og mindske afhængigheden af fossile brændstoffer og navnlig af gasimport. Ved alle foranstaltninger skal det langsigtede mål om klimaneutralitet holdes for øje, og fastlåsningsvirkninger skal undgås.

Høje gas- og elpriser kan have betydelige negative sociale, fordelingsmæssige og beskæftigelsesmæssige virkninger. Sårbare husholdninger og lavindkomsthusholdninger rammes særlig hårdt, når både gas- og elpriserne stiger, hvilket påvirker husholdningernes budgetter negativt.

Den værktøjskasse, som Kommissionen fremlagde i oktober 2021, var udformet med henblik på at muliggøre en koordineret tilgang til beskyttelse af de mest udsatte og fastsætte foranstaltninger på mellemlang sigt for et dekarboniseret og modstandsdygtigt energisystem.¹

Den 8. marts 2022 skitserede REPowerEU-meddelelsen² en række foranstaltninger til styrkelse af værktøjskassen som en reaktion på de stigende energipriser. Kommissionen påtog sig at undersøge alle mulige nødforanstaltninger, der kan begrænse gasprisernes afsmittende virkning på elpriserne, og vurdere **mulige foranstaltninger til optimering af elmarkedets udformning**.

Ruslands invasion af Ukraine har været en stærk påmindelse om de konsekvenser, som Europas strategiske afhængighed af import af fossile brændstoffer (gas, olie og kul) fra tredjelande kan have for Unionens energimarkeder og forsyningssikkerhed. På grundlag af Kommissionens meddelelser blev EU's ledere den 10.-11. marts i Versailles enige om at udfase Europas afhængighed af energi importeret fra Rusland så hurtigt som muligt. Lederne opfordrede desuden Kommissionen til inden udgangen af marts at fremlægge en plan, der skal sikre forsyningssikkerhed og overkommelige energipriser i den næste vintersæson.

Den 23. marts sendte Kommissionen Det Europæiske Råd og de øvrige EU-institutioner en meddelelse om kortsigtede nødløsninger til håndtering af de høje energipriser³. Den 24.-25. marts 2022 pålagde Det Europæiske Råd Kommissionen hurtigst muligt at opsøge interessenterne på energiområdet og drøfte, om og hvordan de kortsigtede løsninger, som Kommissionen har skitseret, vil bidrage til at reducere gasprisen og afhjælpe dens afsmittende virkning på elmarkederne. Desuden opfordrede Det Europæiske Råd Kommissionen til at

¹ COM(2021) 660 final.

² COM(2022) 108 final.

³ COM(2022) 138 final.

fremsætte forslag, der effektivt kan løse problemet med uforholdsmæssig høje elpriser, samtidig med at det indre markedes integritet og de lige konkurrencevilkår bevares, incitamenterne til den grønne omstilling opretholdes, forsyningsikkerheden bevares, og uforholdsmæssig store budgetudgifter undgås.

Formålet med denne meddelelse er at

- foreslå yderligere kortsigtede foranstaltninger, der rækker ud over den værktøjskasse, som EU og medlemsstaterne kan anvende i gas- og elsektoren, med henblik på effektivt at tackle konsekvenserne af vedvarende høje energipriser for forbrugere og virksomheder
- udpege mulige foranstaltninger i tilfælde af en afbrydelse af forsyningen af russisk gas
- udstikke en vej fremad for at optimere det europæiske elmarkeds funktion, så det bedre kan modstå fremtidige prisudsving og er bedre egnet til det fremtidige dekarboniserede energisystem med en stigende andel af vedvarende energikilder i elproduktionen.

2. Markedets forventninger

Gas- og elpriserne nåede et rekordhøjt niveau i 2021 og sprængte i de første uger af marts 2022 rammerne efter den russiske invasion af Ukraine. Gaspriserne, som historisk set har holdt sig under 30 EUR/MWh, har på det seneste ligget på omkring 100 EUR/MWh og lejlighedsvis toppet på mere end 200 EUR/MWh⁴. Engrospriserne på elektricitet er derfor også steget kraftigt i samme periode på grund af de gasfyrede kraftværker, der ofte er afgørende for prisen på EU's elmarkeder. For eksempel har de tyske elpriser, som historisk set har ligget under 75 EUR/MWh, i år indtil videre i gennemsnit ligget på omkring 180 EUR/MWh, og de er undertiden nået op på mere end 400 EUR/MWh.

Markedsaktørerne⁵ forventer, at energipriserne forbliver høje i resten af 2022 og frem til 2024-2025, om end på et lavere niveau. I øjeblikket forventes gaspriserne at ligge på omkring 100 EUR/MWh frem til efter næste vinter, og de ventes at forblive et godt stykke over det langsigtede gennemsnit i en overskuelig fremtid. Forventningerne til elpriserne udvikler sig i samme retning. I denne prognose medregnes usikkerheden på markedet som følge af de aktuelle geopolitiske spændinger og krigen i Ukraine. Yderligere afbrydelser af den russiske gasforsyning til EU i de kommende uger eller måneder kan føre til endnu højere gaspriser.

På kort sigt vil udfasningen af afhængigheden af import af russisk naturgas føre til justeringer af efterspørgsels- og udbudsforholdene og prisudsving. Prisniveauet vil fortsat være højt, og diversificeringen vil medføre et opadgående pres. Samtidig bør den fremskyndede udvikling af vedvarende energikilder og betydelige energibesparelser/foranstaltninger vedrørende efterspørgselsreaktion som beskrevet i REPowerEU-planen bidrage til at afbøde disse virkninger og bidrage til lavere elpriser på mellemlang sigt.

⁴ Markedsprisen på elektricitet fastsættes på grundlag af den marginale produktionsenhed.

⁵ Analyse af TTF-terminskurven fra 29.4.2022, kilde: S&P Global Platts.



Kilde: Day-ahead- og terminkontrakter, TTF-priser — S&P Global Platts

3. Indgreb på kort sigt

Som opfølgning på Det Europæiske Råds mandat fra marts⁶ har Kommissionen udført målrettet opsøgende arbejde og indsamlet synspunkter fra en bred vifte af interessenter på energiområdet om mulige kortsigtede indgreb.

Kommissionen afholdt navnlig den 26. april et målrettet høringsmøde for interessenter med deltagelse af markedsaktører, ikkestatslige organisationer, netoperatører, Agenturet for Samarbejde mellem Energireguleringsmyndigheder (ACER), nationale reguleringsmyndigheder, tænketanke og akademikere (se nærmere i bilaget). Høringen fremhævede, at der er udbredt konvergens om centrale punkter.

For det første blev der udtrykt støtte til at udforme kortsigtede midlertidige foranstaltninger for at undgå utilsigtede konsekvenser for forsyningssikkerheden, dekarboniseringen og det europæiske energimarkeds integritet. Interessenterne gav udtryk for, at de klart foretrækker den bredest mulige anvendelse af værktøjskassen med særlig vægt på foranstaltninger, der er direkte rettet mod private forbrugere og virksomheder.

For det andet afslørede det opsøgende arbejde over for interessenterne bekymring over risikoen for væsentlige fordrejninger som følge af indgreb, der direkte påvirker engrosmarkedets funktion. Interessenterne på energiområdet mener, at den nuværende prisdannelse sikrer en effektiv udnyttelse af ressourcerne med udgangspunkt i de billigste og mindst forurenende produktionsformer, som bliver vigtigere, efterhånden som ressourcerne bliver knappe.

Interessenterne udtrykte også en frygt for, at indgreb i prisdannelsen kunne øge efterspørgslen efter gas i EU, underminere energiomstillingen og målene i den europæiske grønne pagt og

⁶ På mødet den 24.-25. marts 2022 gav Det Europæiske Råd Kommissionen til opgave hurtigst muligt at opsøge interessenterne på energiområdet og drøfte, om og hvordan disse kortsigtede løsninger ville bidrage til at sænke gasprisen og afhjælpe dens afsmittende virkning på elmarkederne under hensyntagen til de nationale forhold. Se Det Europæiske Råds konklusioner: <https://www.consilium.europa.eu/da/documents-publications/public-register/public-register-search/results/?DocumentNumber=1%2F22&SubjectMatters=CONCL>.

bringe EU's forsyningssikkerhed i fare. Kortsigtede prisindgreb kan fjerne markedsdeltagernes interesse i at beskytte sig mod risikoen for høje priser i fremtiden.

De europæiske energimarkeder er stærkt integrerede. Medlemsstaterne er afhængige af disse velfungerende og indbyrdes forbundne markeder for at garantere deres forsyningssikkerhed og reducere de samlede omkostninger ved systemet. ACER har anslået, at den gennemsnitlige årlige gevinst fra det integrerede elmarked for europæiske forbrugere er på ca. 34 mia. EUR om året.⁷ Disse sociale velfærdsgevinster er særlig vigtige i krisetider, da de fører til betydelige besparelser for forbrugerne. Ifølge ACER skal mere end en tredjedel af de samlede gevinster ved grænseoverskridende handel med elektricitet i Europa i 2021 findes i sidste kvartal af 2021, hvor elpriserne var de højeste.

Interessenterne understregede, at ethvert indgreb på energimarkederne skal bevare kernen i det indre marked, navnlig effektiv ressourceallokering og forsyningssikkerhed i kraft af handel og solidaritet. I tilfælde af overvejelser om prisrelaterede markedsindgreb på engrosmarkedet på trods af deres betydelige ulemper og tilsidesættelse af de nuværende lovgivningsmæssige rammer tilkendegav interessenterne derfor, at de foretrak at gribe ind på gasmarkederne frem for elmarkederne. Hvis sådanne indgreb overvejes, understregede interessenterne, at det vil være vigtigt nøje at vurdere deres mulige konsekvenser for gasforsyningen til Unionen på grund af markedernes, navnlig LNG-markedernes, globale karakter og at angive klare tidsbegrænsninger for udformningen af disse indgreb som midlertidige foranstaltninger. I sin endelige rapport⁸, der blev offentliggjort den 29. april 2022, ser ACER også på forskellige ekstraordinære foranstaltninger, der overvejes i forbindelse med den aktuelle nødsituation, samt mulige strukturelle foranstaltninger, som skal beskytte elforbrugerne mod eventuelle fremtidige lange perioder med høje energipriser. Desuden advarer ACER mod de forvridende virkninger af direkte indgreb på engrosmarkedet i den nuværende krisesituation.

Medlemsstaternes el- og gassektorer varierer betydeligt afhængigt af deres økonomiske situation, energimarkeds- og omkostningsstruktur, produktions sammensætning og sammenkoblingsgrad samt geografiske beliggenhed, som har fået endnu større betydning i forbindelse med russernes krig i Ukraine. Derfor er der fra medlemsstat til medlemsstat stor forskel på de mest hensigtsmæssige strategier for kriseberedskab, og der skal tages hensyn til de forskellige nationale og lokale forhold.

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til fortsat at gennemføre de foranstaltninger, der præsenteres i værktøjskassen, da de udgør den første og mest grundlæggende indsats og støtte til håndtering af krisen hos de forbrugere, der rammes hårdest af krisen. I overensstemmelse med foranstaltningerne i værktøjskassen kan medlemsstaterne, i det omfang de ikke allerede har gjort det, tilbyde **tidsbegrænsede kompensationsforanstaltninger** og **direkte støtte til energifattige slutbrugere**, herunder særligt udsatte grupper. En reduktion af efterspørgslen efter elektricitet ville også have en klar prisdæmpende effekt. Medlemsstaterne bør tilskynde til at mindske efterspørgslen i overensstemmelse med de foranstaltninger, der

⁷ ACER's Final Assessment of the EU Wholesale electricity market design (endelig vurdering af udformningen af EU's engrosmarked for elektricitet), april 2022, s. 21.

⁸ ACER (2022). Final Assessment of the EU Wholesale Electricity Market Design.

foreslås i EU's plan for energibesparelser ("EU sparer på energien").⁹ Langsigtede elkøbsaftaler kan også bidrage til at sikre stabile priser for visse forbrugerkategorier.

I forlængelse af foranstaltningerne i værktøjskassen, som fortsat finder anvendelse, foreslår Kommissionen nedenfor yderligere kortsigtede indgreb på gas- og elmarkederne. Alle disse yderligere midlertidige foranstaltninger kan forlænges, så de omfatter den næste opvarmningssæson.

a) Indgreb på gasmarkedet, der skal tage hånd om årsagen til krisen

Høje gaspriser som følge af den øgede efterspørgsel efter covid-19 og usikkerheden på grund af den russiske invasion i Ukraine er den grundlæggende årsag til den nuværende krise. I betragtning af den vigtige rolle, som gas stadig spiller for elproduktionen i dag, vil det derfor også bidrage til at tackle problemerne på elmarkederne og disses sociale og beskæftigelsesmæssige konsekvenser, hvis vi finder metoder til at afhjælpe de høje gaspriser. I den henseende vil en forøgelse af udbuddet fra både EU og andre områder have en betydelig indvirkning.

Kommissionen og medlemsstaterne har for nylig oprettet **EU's energiplatform**, som skal bidrage til at sikre energiforsyningen til rimelige priser og mindske — og i sidste ende udfase — EU's afhængighed af russisk gas. Platformen vil samle efterspørgslen efter gas i EU på frivillig basis for at tiltrække pålidelige forsyninger fra de globale markeder og afbøde prisvirkningerne. Den vil også bidrage til at sikre gaslagring i et passende omfang. Samtidig skal den forebygge, at medlemsstaterne konkurrerer med hinanden om de samme leverancer, ved at sikre, at tredjelande gør de samme betingelser gældende over for de forskellige medlemsstater.

For at imødegå konsekvenserne af høje priser for forbrugerne kan medlemsstaterne under de nuværende omstændigheder **udvide detailprisreguleringen for naturgas. Dette er i særdeleshed relevant, når gas** spiller en særlig rolle i forbindelse med opvarmning og industrielt råmateriale¹⁰. De mængder, som denne regulering omfatter, skal begrænses, så de ikke overstiger de berørte forbrugeres tidligere gasforbrug.

Likviditetsstøtteforanstaltninger i nødsituationer bidrager til at hjælpe råvarehandlere og energiselskaber, der i øjeblikket står over for store marginkrav på deres derivatportefølje som følge af betydelig markedsvolatilitet. Hvis disse indgreb omfatter statsstøtte, skal de finde sted under fuld overholdelse af de respektive bestemmelser. De skal være begrænsede, forholdsmæssige og gennemsigtige og skal målrettes for at undgå for store forvridninger. Medlemsstaterne kan anvende de midlertidige kriserammebestemmelser for statsstøtte til deres målrettede foranstaltninger. Endelig bør disse foranstaltninger ikke underminere de sanktioner, der er pålagt Rusland.

⁹ (Indsæt henvisning). I EU's plan for energibesparelser ("EU sparer på energien") foreslås en tostrengt tilgang, der sigter mod at opnå energibesparelser på kort sigt i kraft af adfærdændringer og fremskynde og styrke energieffektivitetsforanstaltninger på mellemlang til lang sigt.

¹⁰ Detailmarkedet for gas bør forstås således, at det også omfatter industrielle brugere.

De **europæiske gasbørser (f.eks. TTF)** har i den seneste tid ofte oplevet ekstrem volatilitet i handelen i løbet af dagen. For at imødegå eventuelle forvridende virkninger på prisdannelsen som følge af mulige spekulative bevægelser er det muligt at revidere grænserne for denne kortsigtede volatilitet i deres interne handelsregler.

b) Forberedelse på en fuldstændig afbrydelse af russiske gasforsyninger

Mens de hidtidige indgreb er afstemt efter en situation med vedvarende høje priser, kan det blive nødvendigt med et andet sæt foranstaltninger i tilfælde af en pludselig omfattende eller endog fuldstændig afbrydelse af forsyningen af russisk gas.

For at imødegå et chok med hensyn til forsyningssikkerheden har EU indført instrumenter såsom de nationale solidaritetsmekanismer og de nødplaner, der er udviklet i henhold til forordningen om forsyningssikkerhed, og som omfatter både nationale og regionale foranstaltninger, styrket regionalt samarbejde om forsyningssikkerhed og regelmæssige udvekslinger mellem medlemsstaterne og Kommissionen i Gaskoordinationsgruppen. En række solidaritetsaftaler og den solidaritetsmekanisme, der er fastsat bestemmelser om i forordningen, er også en del af de eksisterende regler for forsyningssikkerhed.

Det er imidlertid meningen, at disse solidaritetsmekanismer skal udløses i tilfælde af en national forsyningssikkerhedskrise. I tilfælde af yderligere gasafbrydelser, der berører flere medlemsstater på samme tid, kan der være behov for yderligere foranstaltninger. De eksisterende værktøjer kunne med fordel suppleres med en koordineret tilgang til udpegelse af vigtige forbrugere, som ikke allerede er beskyttet i henhold til de eksisterende retlige rammer og beredskabsplaner. Kommissionen foreslår, at der fastlægges fælles principper i denne henseende for at forberede sig på en eventuel mere omfattende afbrydelse, hvor gasmarkederne ikke længere optimalt matcher udbud og efterspørgsel, hvorved en del af den vitale efterspørgsel ikke kan tilfredsstilles¹¹. Dette kan kræve en reduktion af efterspørgslen efter gas, selv i medlemsstater, der påvirkes mindre direkte, for at sikre forsyningen til væsentlige funktioner eller sektorer i mere direkte berørte medlemsstater. Det vil være nødvendigt at vurdere, i hvilket omfang lovgivningsmæssige ændringer vil være nødvendige for at sikre en harmoniseret tilgang i denne henseende. I den forbindelse opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til at fremskynde vedtagelsen af beredskabsforanstaltninger med henblik på en eventuel afbrydelse af forsyningen af russisk gas.

Et sådant indgreb kan medføre et behov for, at der parallelt fastsættes en "administrativ" pris for gas, f.eks. en maksimal reguleret pris for naturgas, der leveres til europæiske forbrugere og virksomheder (et EU-prisloft), for at dække perioden med en erklæret nødsituation på EU-plan¹². Denne form for prisintervention vil være begrænset til varigheden af nødsituationen i hele EU. En mulighed ville være at begrænse prisdannelsen under afbrydelsen ved at lægge loft over prisen på europæiske gasbørser, men et sådant prisloft kan generelt indføres på forskellige måder og kan gribe ind på forskellige niveauer i gasværdikæden.

¹¹ COM(2022) 230.

¹² Denne erklæres af Kommissionen efter anmodning fra mindst to medlemsstater, men kan også erklæres efter anmodning fra én.

Et sådant EU-prisloft i et scenario med større afbrydelser ville have den fordel, at afbrydernes skadelige prisvirkninger for forbrugere, virksomheder og leverandører af væsentlige tjenester begrænses til forud fastsatte niveauer. Det vil imidlertid skulle sikres, at indførelsen af et sådant prisloft ikke forringer EU's evne til at tiltrække forsyninger via rørledninger og LNG-forsyninger fra alternative leverandører, hvilket vil være afgørende i et sådant scenarie, da enhver reduktion eller begrænsning af alternative forsyningskanaler i en nødsituation vil føre til en yderligere forværring af situationen med forsyningsmangel. Et sådant loft vil også automatisk begrænse potentialet for prisdrevne reduktioner af efterspørgslen efter gas og dermed have en negativ indvirkning på balancen mellem udbud og efterspørgsel. Denne form for indgreb kan kræve betydelig finansiering, hvis der ydes kompensation, og indgrebet ikke ledsages af en betydelig begrænsning.

c) Indgreb på elmarkedet

Ovennævnte foranstaltninger griber ind på gasmarkedet som den grundlæggende årsag til problemet med høje priser, men der findes også yderligere foranstaltninger, som kan anvendes på engrosmarkedet for elektricitet under hensyntagen til nationale og lokale forhold:

- For det første mener Kommissionen i overensstemmelse med meddelelsen "Forsyningsikkerhed og overkommelige energipriser: Løsningsmodeller for øjeblikkelige foranstaltninger og forberedelser til næste vinter", at beskatnings- eller reguleringsforanstaltninger, der har til formål at **fjerne de inframarginale fortjenester for visse grundbelastningsværker**, der er frembragt af den nuværende krisesituation, kan være berettigede. Indtægterne kan bidrage til at finansiere målrettede og midlertidige foranstaltninger til støtte for sårbare husholdninger, navnlig dem, der er truet af energifattigdom, og virksomheder. Disse foranstaltninger bør være ikkediskriminerende og udformet i overensstemmelse med vejledningen i bilag 2 til REPowerEU-meddelelsen. I lyset af udsigterne for elpriserne i de kommende måneder og behovet for at opretholde visse foranstaltninger, der hjælper forbrugerne, i en længere periode mener Kommissionen imidlertid, at disse foranstaltninger kan forlænges ud over den 30. juni 2022 for at dække den næste opvarmingsæson.
- For det andet kan en midlertidig udvidelse af de **regulerede detailpriser, så de også omfatter små og mellemstore virksomheder**, accepteres som et supplement til de foranstaltninger, der allerede er fastsat i bilag 1 til REPowerEU-meddelelsen, og som fortsat finder anvendelse. Denne udvidelse vil skulle begrænses med hensyn til de omfattede mængder for ikke at udløse en stigning i forbruget.
- For det tredje overvejer nogle medlemsstater at træffe midlertidige nationale foranstaltninger med **støtte til dækning af omkostningerne til gas til brug i elproduktion** (f.eks. indførelse af en referencepris for gas, der anvendes til elproduktion) med henblik på at sænke priserne på elmarkedet. Sådanne foranstaltninger bør udformes på en måde, der er forenelig med EU-traktaterne, navnlig med hensyn til fraværet af restriktioner for grænseoverskridende eksport, sektorlovgivning og statsstøtteregler, og de bør anmeldes til Kommissionen med henblik på godkendelse. Kommissionen bemærker, at sådanne foranstaltninger kan medføre betydelige omkostninger afhængigt af deres udformning. Disse foranstaltninger bør være strengt tidsbegrænsede og skræddersyet til regioner med meget begrænset sammenkoblingskapacitet, stor indflydelse fra gas på prisfastsættelsen og forbrugere, der er særligt følsomme over for engrosprisen på elektricitet. Det bør også

undgås, at foranstaltningerne straffer markedsdeltagere, som har sikret deres elektricitet med terminskontrakter. Medlemsstater, der beslutter at indføre sådanne foranstaltninger, opfordres til bl.a. at høre berørte naboer og interessenter og fastlægge og overvåge det ekstra gasforbrug og de øgede CO₂-emissioner som følge af indgrebet.

- Endelig kan de øgede handelsstrømme på tværs af budområder som følge af kriserelaterede prisforskelle mellem sådanne områder føre til en betydelig stigning i overbelastningsafgifterne. Disse såkaldte **flaskehalsindtægter** skal først og fremmest anvendes til at sikre netkapaciteten. Disse afgifter kan i behørigt begrundede tilfælde undtagelsesvis anvendes til at finansiere nødforanstaltninger rettet mod forbrugere, navnlig sårbare husholdninger og husholdninger, der er i risiko for energifattigdom, og virksomheder, som er under de regulerende myndigheders kontrol.

For at fremskynde anvendelsen af efterspørgselsreaktion mest muligt opfordrer Kommissionen desuden indtrængende til en effektiv og hurtig gennemførelse af eldirektivet, navnlig de bestemmelser, der støtter aktive forbrugere og efterspørgselsstyring. Kommissionen har allerede indledt drøftelser med medlemsstaterne for i fællesskab at tackle de udfordringer, der er forbundet med denne gennemførelsesproces.

4. En fremtidssikret udformning af elmarkedet

a. Det Europæiske Råds konklusioner og ACER's rapport

Det Europæiske Råd har opfordret Kommissionen til at fremlægge eventuelle nødvendige initiativer vedrørende udformningen af elmarkedet under hensyntagen til den endelige rapport fra ACER¹³, der blev offentliggjort den 29. april 2022.

I ACER's rapport konkluderes det, at grundlaget for udformningen af det europæiske elmarked medfører betydelige fordele for de europæiske forbrugere, og medlemsstaterne opfordres til hurtigt at gennemføre eventuelle udestående markedsrelaterede bestemmelser og regler. Samtidig påpeges der i rapporten flere måder, hvorpå den nuværende markedsudformning kan suppleres og forbedres for at gøre markedet fremtidssikret og egnet til et fuldt dekarboniseret elektricitetsmiks.

ACER peger på en række kommende udfordringer, navnlig behovet for at fremskynde investeringer i produktion af vedvarende energi, for at sikre kulstoffattig forsyning og efterspørgselsreaktion, når der ikke er variabel produktion af vedvarende energi til rådighed, for at tackle den stigende prisvolatilitet og gøre elsystemet mere fleksibelt.

Som svar på disse udfordringer indkredser ACER flere muligheder. For det første vil konkurrencedygtige markeder på lang sigt bidrage til at "forsikre" mod risici. Deres nuværende likviditet er imidlertid lav på de fleste markeder (der er kun få tilbud om at købe eller sælge), og de udbudte produkter er begrænsede (op til to til tre år frem på nogle markeder med undtagelse af VE-elkøbsaftaler). For det andet kan andre værktøjer bidrage til at sikre de nødvendige investeringer, såsom støtteordninger for vedvarende energi eller andre fleksible ressourcer, herunder efterspørgselsstyring og lagring. Indgåelsen af kommercielle elkøbsaftaler kan fremmes og lettes ved at åbne dem for mindre aktører ud over vertikalt integrerede

¹³ ACER (2022). Final Assessment of the EU Wholesale Electricity Market Design.

virksomheder, muliggøre grænseoverskridende kontrakter og udforme statsstøtteordninger i overensstemmelse med statsstøttere reglerne, hvor det er relevant, for finansielle garantier¹⁴ til håndtering af modpartsrisici¹⁵. Disse offentlige støtteinstrumenter og kommercielle instrumenter kan kombineres. For det tredje vil øget koordinering af investeringsbeslutninger, bl.a. på tværs af grænserne mellem medlemsstaterne, hjælpe Unionen med at opfylde dens mål. En uddybning af markedsintegrationen (på tværs af alle elmarkeder) er en "no regret"-mulighed for at styrke koordineringen på EU-plan yderligere og høste flere fordele.

b. Mulige markedsreformer

Kommissionen har på grundlag af konklusionerne i ACER's rapport og dens udvekslinger med interessenter udpeget en række problemstillinger, som fortjener at blive analyseret yderligere med henblik på at fastslå, om der er behov for lovgivningsmæssige skridt eller vejledning til medlemsstaterne for at optimere elmarkedets udformning og funktion. Disse problemstillinger vedrører bl.a.

- beskyttelse af de endelige forbrugere og levering af elektricitet til overkommelige priser på både kort og lang sigt
- sikring af elmarkedets og -systemets modstandsdygtighed, navnlig for at kunne håndtere store mængder variable vedvarende energikilder og en mere decentraliseret produktionsstruktur og
- støtte til gennemførelsen af den europæiske grønne pagt.

Der vil blive fokuseret på nedenstående områder i denne proces.

Adgang til elektricitet som en grundlæggende rettighed for sårbare forbrugere

I EU-lovgivningen¹⁶ anerkendes det, at tilstrækkelig opvarmning, køling og belysning samt energi til elapparater er væsentlige tjenester. I den europæiske søjle for sociale rettigheder¹⁷ indgår energi som en af de væsentlige tjenester, som alle har ret til adgang til. Med energipriserne på et hidtil uset niveau vil antallet af borgere, der oplever energifattigdom, sandsynligvis stige, og selv de, der ikke kategoriseres som energifattige, kan opleve en lavere levestandard.

Som bebudet i meddelelsen fra oktober om energipriser har Kommissionen oprettet koordinationsgruppen for sårbare forbrugere og energifattige, hvor medlemsstaterne allerede har udvekslet bedste praksis for, hvordan man kan støtte og beskytte forbrugerne under de

¹⁴ Meddelelse fra Kommissionen — Retningslinjer for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi (2022), C/2022/481.

¹⁵ [Indsæt henvisning til henstilling om tilladelse].

¹⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/944 af 5. juni 2019 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ændring af direktiv 2012/27/EU; se betragtning 59 i sammenhæng med artikel 5, 28 og 29.

¹⁷ Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen proklamerede den europæiske søjle for sociale rettigheder i 2017 på topmødet i Göteborg. Søjlen fastsætter 20 principper. I princip nr. 20 hedder det: "Alle har ret til adgang til basale tjenesteydelser af høj kvalitet, herunder vand, sanitet, energi, transport, finansielle tjenester og digital kommunikation. Støtte til adgang til disse tjenester skal være tilgængelig for dem, der har behov for det."

nuværende omstændigheder. Ved udformningen af elmarkedet kan der bl.a. anvendes metoder, der skal sørge for, at alle borgere har adgang til den energi, de har brug for, idet det sikres, at visse forbrugere har adgang til et minimum af elektricitet til en rimelig pris, uanset situationen på elmarkederne.

Beskyttelse af forbrugerne mod høje priser og overdreven volatilitet

Risikoen for fremtidige stigninger i elpriserne kan bl.a. afbødes gennem afdækning. Den enkleste måde at afdække risikoen på er at indgå en leveringsaftale til en fast pris. Der findes veletablerede markeder i hele EU, hvor elektricitet kan handles med henblik på senere levering. Nogle af disse markeder mangler imidlertid likviditet, navnlig for så vidt angår kontrakter af længere varighed, så der kan være behov for regulerende indgreb for at forbedre likviditeten på terminsmarkederne for el.

Den nuværende krise har vist fordelene ved at anvende markedsbaserede instrumenter til at beskytte forbrugerne mod prisrisici. Disse instrumenter omfatter typisk kontraktmæssige løfter fra producenter om at stille elektricitet til rådighed for visse forbruger kategorier på forud fastsatte betingelser, når den normale markedspris kommer op på et vist niveau. De stiller således en kontraktlig forsikring mod prisrisikoen. Som det er tilfældet med enhver form for forsikring, er der naturligvis omkostninger forbundet med at reducere prisrisikoen ved sådanne ordninger. Nogle medlemsstater har allerede gjort brug af denne slags kontrakter som en del af de kapacitetsmekanismer, de anvender til at garantere elforsynings sikkerheden. I den forbindelse er kontrakterne blevet omtalt som pålidelighedsoptioner. Akademikere har for nylig foreslået en alternativ kontrakt med optioner vedrørende prisoverkommelighed, som ikke har til formål at beskytte forbrugerne mod kortsigtede prisstigninger, men snarere mod vedvarende høje priser.

Efter den hurtige stigning i engrospriserne på elektricitet er nogle leverandører gået konkurs, og de har således ikke været i stand til at opfylde deres leveringsforpligtelser. Det betyder, at kunderne har været nødt til at vælge nye leverandører med kort varsel og ofte kun har kunnet forhandle sig frem til mindre gunstige vilkår. Krav om, at leverandører skal dække en del af deres leveringsforpligtelser og andre lovgivningsmæssige krav, der skal sikre, at leverandørerne er tilstrækkelig robuste til at modstå fremtidige kriser, kan være hensigtsmæssige for at sikre, at kunderne kan regne med deres leverandører og ikke betaler mere for elforsyningen end oprindeligt aftalt. Leverandørerne kan også pålægges at have tilbud om en fast pris i deres portefølje svarende til de eksisterende krav om at tilbyde kunderne dynamiske kontrakter.

Sikring af investeringer i uafbrydelig lavemissionskapacitet

For at sikre forsynings sikkerheden på lang sigt og skabe sikkerhed for investorerne er det nødvendigt at foretage yderligere vurderinger af, om kapacitetsmekanismer skal udgøre et element i elsystemet på længere sigt, og hvad dette vil betyde for integrationen af dem på elmarkedet. Disse mekanismer skal udformes med henblik på at sikre investeringer i uafbrydelig lavemissionskapacitet baseret på vedvarende energi, der er forenelige med Unionens klimamål. Mekanismerne kan også omfatte nogle af de ovennævnte kontraktlige mekanismer til sikring af overkommelige priser.

Krisen har også vist, at når produktionen støttes offentligt, hvilket ofte er tilfældet for vedvarende energi, skal støtten udformes således, at den sikrer investeringer, samtidig med at overdrevne afkast for investorerne i perioder, hvor markedspriserne er høje, undgås. For at opnå dette er der i nogle medlemsstater anvendt bilaterale differencekontrakter, i henhold til hvilke operatøren modtager et tillæg, når markedspriserne er lave, og betaler det tilbage, når de er høje. Veludformede differencekontrakter kan bidrage til at gøre elprisdannelsen mere uafhængig af omkostningerne ved naturgas, og det kan være nyttigt at anvende denne model som standard for nye investeringer i vedvarende energi og andre offentlige investeringer i produktion (f.eks. i forbindelse med nuklear produktion).

Øget efterspørgselsreaktion og fleksibilitet med henblik på at sænke spidslastpriserne

Ressourcer og infrastruktur, der giver større fleksibilitet i kraft af bl.a. efterspørgselsreaktion og lagring, gør det muligt for forbrugerne at reagere på priserne, forbruge mere, når der er overskydende produktion til rådighed, og reducere deres forbrug, når forsyningerne er knappe. Dette mindsker de samlede omkostninger og gør det muligt for forbrugerne at styre deres omkostninger, ligesom det bidrager til effektivt at integrere store andele af variable vedvarende energikilder. Investeringer i sådanne fleksible teknologier, herunder udrulning af intelligente net i overensstemmelse med eldirektivet, kan finansieres med EU-midler og mindske behovet for mere traditionelle kapacitetsmekanismer, som ofte finansierer gasfyret eller anden fossil produktion.

Den handlingsplan for digitalisering af energisektoren, der efter planen skal vedtages i september, vil indeholde forslag til foranstaltninger, som skal forbedre dataudvekslingen og interoperabiliteten og støtte udviklingen af digitale værktøjer til brug for forbrugerne. Dette vil gøre det lettere for forbrugerne at udnytte deres fleksibilitet, f.eks. ved at reagere på prissignaler eller matche deres forbrug med deres egen produktion (f.eks. fra solcellepaneler på deres tage). Kommissionen foreslår desuden at fremskynde udviklingen og vedtagelsen af nye netregler for efterspørgselsreaktion.

For at øge produktionen af solenergi i EU i de kommende år er det også vigtigt at fremme kollektive og individuelle ordninger for egetforbrug i kraft af øget indflydelse til forbrugerne som understreget i EU's solenergi strategi¹⁸.

El- og gasinfrastruktur

Investeringer i elinfrastruktur er afgørende for det indre markeds funktion. Den grænseoverskridende kapacitet bør øges i regioner, hvor dette er nødvendigt for at muliggøre en fri overførsel af elektricitet mellem medlemsstaterne.

I mange medlemsstaters nationale reguleringsrammer synes der ikke at være nogen udtrykkelig anerkendelse af eller tilskyndelse til innovation inden for el- og gasinfrastruktur. Dette er især et problem, hvor der hersker usikkerhed om fordelene ved innovative tilgange. Desuden synes mange medlemsstaters nationale reguleringsrammer at lægge hindringer i vejen for innovation inden for el- og gasinfrastruktur. I visse tilfælde omfatter de f.eks. ikke specifikke bestemmelser vedrørende innovation, eller også er de udformet på en sådan måde, at der opstår

¹⁸ (Indsæt henvisning XXX).

en skævhed til fordel for løsninger baseret på kapitaludgifter (CAPEX) frem for løsninger baseret på driftsudgifter (OPEX), eller at TSO'er afskrækkes fra investeringer på grund af den opfattede høje projektrisiko og de opfattede strenge sanktioner for manglende overholdelse af frister. Medlemsstaterne bør fjerne disse hindringer for innovation og i stedet udvikle innovationsorienterede reguleringsrammer, samtidig med at strandede aktiver baseret på fossile brændstoffer undgås.

Reduktion af omkostninger og uventede fortjenester gennem områdebestemt prissætning

Et andet problem, som ACER har påpeget, er behovet for større opmærksomhed på lokaliseringsfremmende signaler i udformningen af det europæiske marked. Dette indebærer, at der skal fastsættes forskellige markedspriser forskellige steder for at afspejle den lokale balance mellem udbud og efterspørgsel og adgangen til transmissionskapacitet. I en undersøgelse fra 2019 blev der konstateret omkostningsbesparelser på 4 % ved indførelse af lokaliseringsfremmende prissætning i Europa¹⁹. Jo mere andelen af vedvarende energikilder i energimikset stiger, desto større forventes disse fordele at blive. En undersøgelse fra 2020 forudser 10 % højere systemomkostninger i 2040 i mangel af lokaliseringsfremmende priser²⁰. De mulige konsekvenser af mekanismer til styrkelse af lokaliseringsfremmende prissignaler vil blive analyseret yderligere.

Markedsovervågning og gennemsigtighed

Forordning (EU) nr. 1227/2011 om integritet og gennemsigtighed på engrosmarkederne²¹ (REMIT) blev udformet for mere end ti år siden for at sikre, at forbrugere og andre markedsdeltagere har tillid til el- og gasmarkedernes integritet, at priserne afspejler et rimeligt og konkurrencepræget samspil mellem udbud og efterspørgsel, og at der ikke kan opnås fortjenester på grundlag af markedsmissbrug.

Selv om der ikke har været tegn på markedsmissbrug som en årsag til den nuværende krise, er det meget vigtigt at sikre ajourførte og solide rammer til beskyttelse mod et sådant misbrug i perioder med høje priser og markedsvolatilitet. REMIT-rammen kan revideres for at undersøge mulighederne for mere effektivt at afbøde risikoen for markedsmissbrug ved at gøre markederne mere gennemsigtige, forbedre kvaliteten og indsamlingen af markedsdata samt styrke håndhævelsen på EU-plan.

5. Konklusion

Kommissionen opfordrer Det Europæiske Råd til at godkende de kortsigtede foranstaltninger til afhjælpning af høje priser, der foreslås i denne meddelelse. Den opfordrer desuden medlemsstaterne til i overensstemmelse med [henvisning til den overordnede meddelelse] at fremskynde beredskabsforanstaltningerne med henblik på en eventuel afbrydelse af forsyningen af russisk gas.

På grundlag af ACER's rapport og agenturets opsøgende arbejde over for interessenterne mener Kommissionen, at elmarkedets nuværende udformning på længere sigt sikrer et effektivt, velintegreret marked, der gør det muligt for Europa at høste alle de økonomiske fordele ved et

¹⁹ Tractebel, 2019. Nodal pricing in the European internal electricity market.

²⁰ NERA, 2020. Cost Benefit of Access Reform: Modelling Report.

²¹ EUT L 326 af 8.12.2011, s. 1.

indre energimarked, sikre forsyningssikkerheden og opretholde dekarboniseringsprocessen. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at sikre fuld gennemførelse af lovgivningen om elmarkedet, navnlig at sikre omkostningsbaserede takster og fjernelse af hindringer for anvendelsen af fleksible ressourcer, hvilket vil gøre det muligt at integrere variabel elektricitet fra vedvarende energikilder og øge nettets fleksibilitet for at lette integrationen af energisystemet. Kommissionen fremhæver behovet for at fremskynde gennemførelsen af REPowerEU-planen for at sætte gang i udfasningen af russisk gas og investere i et modstandsdygtigt energisystem. Kommissionen vil fortsat støtte medlemsstaterne i forberedelsen og gennemførelsen af reformer og investeringer for at udfase afhængigheden af import af fossile brændstoffer fra Rusland, bl.a. ved brug af instrumentet for teknisk støtte.

Der er imidlertid en række områder, hvor det er nødvendigt at tilpasse EU's elmarkeds udformning for at tage hensyn til det fremtidige energilandskab og produktionsmiks, nye fremspirende teknologier, den geopolitiske udvikling samt erfaringerne fra den nuværende krise. Disse tilpasninger bør bidrage til at optimere elmarkedets udformning og funktion og gøre det bedre egnet til at fremme en omkostningseffektiv dekarbonisering af elsektoren, sikre overkommelige priser for forbrugerne og øge sektorens evne til at modstå prisudsving. I denne meddelelse peges der på en række problemstillinger, der synes at berettige disse tilpasninger. På grundlag af dette indledende arbejde vil Kommissionen iværksætte en konsekvensanalyse og samarbejde med medlemsstaterne og en lang række forskellige interessenter og nationale tilsynsmyndigheder om at tilpasse udformningen af elmarkedet og, hvor det er nødvendigt, de lovgivningsmæssige rammer.

Bilag: Detaljeret oversigt over interessenternes input

Elproducenter	<p>Stærk præference for målrettet støtte til de forbrugere, der har mest brug for den. Ethvert prisindgreb på engrosmarkederne for elektricitet anses for at være yderst problematisk, da i) det ikke vil være rettet mod de forbrugere, der har mest brug for støtte, ii) det vil forstyrre markedsdynamikken og bringe markedets funktion i fare, og iii) det vil sende de forkerte markedssignaler til investorerne.</p> <p>Beskatning af visse markedsdeltageres afkast vil skade investeringsklimaet, da investorernes tillid undermineres. Hvis sådanne foranstaltninger anvendes, bør de kun være en "sidste udvej" og kun af midlertidig art.</p>
Repræsentanter for de endelige forbrugere af elektricitet	<p>Understreger behovet for at yde finansiel støtte til forbrugerne og samtidig tilskynde til energieffektivitet. Yderligere foranstaltninger såsom installation af solcellepaneler eller varmepumper bør fremmes. Opfordrer indtrængende til gennemførelse af de lovgivningsmæssige rammer for elmarkederne (elforordningen og -direktivet fra 2019) for at gøre det muligt at realisere idéen om producent-forbrugere. Repræsentanterne for lokale energifællesskaber minder om betydningen af at fremme lokal energiplanlægning og bruge lokale ressourcer. Repræsentanter for industrielle elforbrugere opfordrer til, at der i højere grad gøres brug af statsstøtteværktøjer, og at der tages hånd om producenternes høje afkast ved hjælp af skattemæssige foranstaltninger. Efterspørgselsreaktion, installation af intelligente målere og sikring af likvide markeder på lang sigt vil også være en del af løsningen på problemet med de høje energipriser.</p>
Elbørser	<p>Elbørserne er imod prisindgreb på engrosmarkederne for elektricitet. De understreger, at prislofter bør undgås, fordi de undergraver prisdannelsen og hæmmer energimarkedernes evne til at levere en sikker og økonomisk overkommelig elforsyning. De advarer om, at sådanne prislofter skader markedet på lang sigt, da markedsdeltagerne mister incitamentet til at beskytte sig mod høje priser. De minder om den centrale rolle, som sammenkobling af elmarkedet spiller for opbygningen af et indre energimarked, som bør bevares, da det sikrer en effektiv udnyttelse af ressourcerne.</p>
Repræsentanter for fortalere for efterspørgsels-	<p>Repræsentanterne minder om det store potentiale ved efterspørgselsreaktion med hensyn til at mindske spidsbelastningsefterspørgslen efter el og dermed dæmpe priserne i spidsbelastningsperioder. De påpeger, at den mest effektive løsning</p>

reaktion på elområdet	består af direkte støtte til forbrugere og statsstøtte, hvis denne er i overensstemmelse med dekarboniseringsmålene. De opfordrer desuden indtrængende til gennemførelse af EU's lovgivningsmæssige ramme for elmarkederne (elforordningen og -direktivet fra 2019) for at fjerne hindringer for udviklingen af efterspørgselsstyring.
Repræsentanter for oplagring af elektricitet	Disse repræsentanter anfører, at prisindgreb (såsom prislofter) risikerer at have langsigtede forvridende virkninger på markedet og skade målene i den europæiske grønne pagt. De minder om behovet for at gennemføre Unionens lovgivningsmæssige ramme for elmarkeder (elforordningen og -direktivet fra 2019) og fremskynde tilladelsesprocedurerne for projekter vedrørende vedvarende energi, der muliggør oplagring.
Operatører af elnet	Operatørerne glæder sig over værktøjskassen med foranstaltninger i Kommissionens meddelelse fra oktober 2021. De minder om behovet for at foretage en grundig vurdering af nødforanstaltningers virkninger og holde de grundlæggende elementer i markedet i gang.
Gasindustrien	Repræsentanterne udtrykker støtte til prioritering af direkte støtte til forbrugerne. De er bekymrede over indgrebene og indførelsen af prislofter på engrosmarkederne for gas. De mener, at disse elementer vil hæmme Unionens konkurrenceevne og evne til at tiltrække større mængder til gasmarkedet. Desuden udtrykker de skepsis over indgreb på gasmarkedet vedrørende forhandlede mængder og priser, idet de anfører, at indkøb er et centralt element på et konkurrencepræget gasmarked i Unionen, som kan blive hæmmet af kollektive skridt. Gasdiversificering, herunder indenlandsk gasproduktion, bør være en del af løsningen.
Operatører af gasnet	Disse operatører gav et operationelt indblik i situationen for vinteren 2022-2023 og påpegede, at alle gaskilder udnyttes ved deres maksimale kapacitet. En maksimering af opfyldningen af lagre kan imidlertid være en gennemførlig løsning, der dog medfører en ændring i gasstrømmene inden for Europa med potentielle flaskehalse, der skal fjernes.
Energihandlere	Er imod nationale indgreb på engrosmarkederne for elektricitet, da de underminerer den grænseoverskridende handel og det indre energimarkeds effektivitet. I den forbindelse bør indførelse af prislofter undgås. Stærk præference for foranstaltninger rettet mod detailforbrugere. De opfordrer til bedre koordineret styring af efterspørgslen efter gas.
Udbydere af teknologi	Understreger behovet for yderligere investeringer i infrastruktur og digitalisering, der gør det muligt at udvikle nye energitjenester.

<p>Tænketaanke</p>	<p>Er enige i, at det er nødvendigt at lade engrosmarkederne for elektricitet og gas arbejde. Ethvert prisindgreb vil skade engrosmarkedernes konkurrenceevne og den effektive udnyttelse af energiressourcerne og kan føre til yderligere behov for administrative foranstaltninger i fremtiden.</p> <p>Reguleringsindgreb, der begrænser visse markedsdeltageres afkast, vil øge kravene til risikopræmier, hvilket vil føre til højere energiomkostninger.</p> <p>Digitalisering, udvikling af efterspørgselsreaktion, indførelse af intelligente målere og yderligere integration af det europæiske elmarked nævnes som grundlæggende elementer til forbedring af den nuværende markedsudformning på længere sigt.</p>
<p>Ikkestatslige organisationer</p>	<p>Advarer om risikoen for, at de foranstaltninger, der foreslås i løsningsmodellerne (såsom prislofter), kan øge Unionens afhængighed af fossile brændstoffer.</p> <p>Markant præference for muligheder, hvor der ydes direkte støtte til forbrugerne.</p>
<p>Den akademiske verden</p>	<p>Generel modvilje mod at gribe ind i prisdannelsen, navnlig på engrosmarkedet for elektricitet. Der er en stærk præference for at yde direkte støtte til forbrugerne med henblik på at nedbringe energiregningerne.</p> <p>Bemærker, at et indgreb i gaspriserne og -mængderne vil skulle baseres på en europæisk solidaritetsplan for at sikre koordinerede begrænsninger inden for EU.</p>