



EVROPSKA  
KOMISIJA

Bruselj, 22.1.2014  
COM(2014) 21 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU  
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**Cene in stroški energije v Evropi**

{SWD(2014) 19 final}  
{SWD(2014) 20 final}

## Uvod

Glede povišanja cen energije se pojavlja velika politična zaskrbljenost. Povišanja cen povzročajo dodatna stroškovna bremena za že obremenjena gospodinjstva in industrijo<sup>1</sup> ter vplivajo na konkurenčnost Evrope po svetu. Evropska komisija je na zahtevo Evropskega sveta pripravila podrobno analizo cen in stroškov energije v Evropi, da bi oblikovalcem politike pomagala razumeti ozadje in učinek nedavnega povišanja cen na uporabnike energije ter politične posledice.

V poročilu so navedeni obsežni in podrobni podatki iz najrazličnejših virov. V poročilu se ocenjuje gibanje cen in stroškov energije ter raziskujejo možni vzroki za nastale razmere, prav tako pa vsebuje ugotovitve za bolj informirane odločitve o političnih ukrepih, potrebnih za obravnavo tega vprašanja<sup>2</sup>. Poročilo je priloženo temu sporočilu<sup>3</sup>.

Poročilo se osredotoča na cene električne energije in plina. Na svetovnih trgih nafte in premoga uporabniki po vsem svetu na splošno plačujejo enako ceno za energijo. Razlike v ceni, ki lahko povišajo stroške uporabnikov in povzročijo konkurenčne prednosti ali podrejen konkurenčni položaj, tako vzbujaajo manj skrbi. Nafta, premog in prometni sektor zato niso obširno obravnavani v poročilu.

Cene energetskih proizvodov, zlasti fosilnih goriv, so se v preteklih letih povišale. Dvig cen in stroškov energije ni nov pojav. Evropa se je že v preteklih stoletjih nenehno borila za zadostno in cenovno dostopno energijo. Zdaj je razlika v tem, da je energetski sektor sredi velikega odmika od uvoženih fosilnih goriv in potrebuje visoke stopnje naložb, tudi v času gospodarske negotovosti. Poleg tega so se razlike v cenah med EU in velikimi gospodarskimi partnerji povečale zaradi več razlogov, na večino teh pa Evropa nima velikega vpliva. Ukrepi za dekarbonizacijo proizvodnje električne energije so povzročili veliko povečanje izkoriščanja zlasti sončne in vetrne energije, kar je močno vplivalo na energetska omrežja in stroške proizvodnje energije. Razvija se tudi dobava alternativnih vrst plina, kot sta plin iz skrilavca in kaspjski plin, pri čemer pa so potrebne dodatne naložbe. Hkrati se evropski sektor plina in sektor električne energije umikata iz državnih monopolov na liberalizirane trge, sestavljene iz konkurenčnih zasebnih podjetij, kjer stroške novih energetskih naložb pokrivajo uporabniki in ne davkoplačevalci.

Učinek, ki ga imajo vse te spremembe druga na drugo, lahko razlagamo in predvidimo na različne načine. Od liberalizacije trga se pričakuje, da bo povzročila večjo konkurenčnost ter tako tudi učinkovitejšo in cenejšo energijo. Okoljska in podnebna politika ter dekarbonizacija so oblikovane tako, da dolgoročno zagotavljajo trajnostni energetski sektor, pri tem pa kratkoročno priznavajo višje stroške, zlasti pri naložbah. Vlade pričakujejo, da bodo te spremembe zagotovile kratkoročne koristi za uporabnike glede služb in kakovosti življenja, pa tudi doseganje dolgoročnih trajnostnih ciljev. Že samo področje energetike se mora prilagoditi zelo različnim okoljskim, trgovinskim, ureditvenim in tehnološkim merilom. Pri tem pa se ni pričakovalo velikega in dolgotrajnega upada zaupanja v gospodarstvo.

Za zagotovitev, da bo Evropa sprejela vse te spremembe, pri tem pa svojim državljanom še naprej zagotavljala dostop do trajnostne in cenovno dostopne energije ter ohranjala industrijsko konkurenčnost, so potrebna prizadevanja na ravni evropske politike in nacionalnih politik, pa tudi ukrepi industrije in posameznih uporabnikov.

---

<sup>1</sup> „Industrija“ in podatki o industriji v poročilu na široko zajemajo trgovinsko dejavnost in ne le sektor proizvodne dejavnosti ali težke industrije.

<sup>2</sup> EUCO 75/1/13 REV1, 23. maj 2013.

<sup>3</sup> Zbiranje doslednih in popolnih podatkov v energetskem sektorju je izziv in omejuje analitična prizadevanja za oceno stanja in učinkov politike. Podatki, ki so navedeni v tem besedilu in priloženem poročilu, vsebujejo najbolj dosledne in najnovejše razpoložljive podatke iz vse EU.

Naslednji oddelki ponujajo vpogled v razvoj cen in stroškov energije ter razloge za te spremembe, da bi razumeli, kateri ukrepi bodo najučinkovitejši. Posledično se upoštevajo učinek na konkurenčnost EU po svetu ter prihodnja gibanja cen in stroškov.

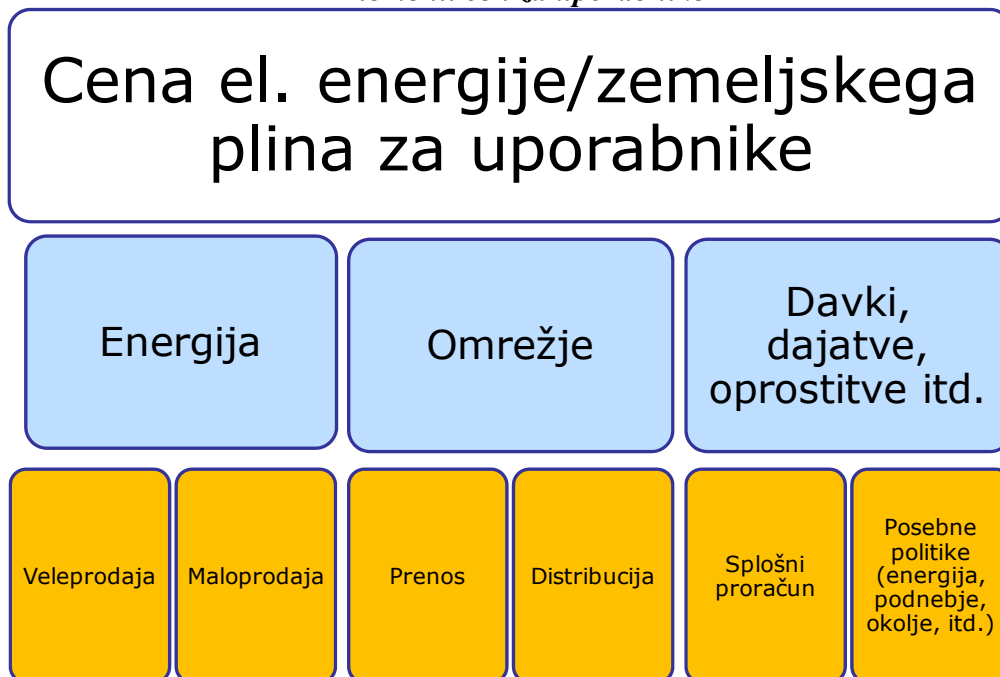
Na koncu Komisija predlaga več ukrepanj, s čimer želi zagotoviti, da bi se evropska industrija in državljani učinkovito spopadli z izzivom glede cene energije in da bi EU ohranila svojo konkurenčnost danes, do leta 2030, pa tudi pozneje.

### Kaj sestavlja naš račun za energijo?

Za uvod v ekonomsko analizo v nadaljnjem besedilu je pomembno razložiti pomen cen in stroškov energije. Naše račune za energijo delno sestavlja količina energije, ki jo porabimo – stroški energije se lahko torej znižajo z uporabo energijsko učinkovitejših proizvodov ali drugih praks glede varčevanja energije. Vendar je *cenovni* element računov za energijo tisti, ki se pogosto dojema kot pomembnejši in težje razumljiv. Cena, ki jo uporabniki plačajo za električno energijo in plin, kaže različne elemente, na katere vplivajo tržne sile in vladna politika.

Energetski element računa je sestavljen iz dveh delov. Prvič, element veleprodaje pri ceni. Ta navadno kaže stroške, ki jih imajo podjetja pri dobavi energije v energetsko omrežje. Stroški vključujejo nakup ali proizvodnjo goriva ter pošiljanje in obdelavo, pa tudi stroške gradnje, obratovanja in razgradnje elektrarn. Drugič, element maloprodaje pokriva stroške, povezane s prodajo energije končnim uporabnikom. Omrežni stroški kažejo stroške infrastrukture za prenos in distribucijo, ki so povezani z vzdrževanjem in širitvijo omrežij, sistemskimi službami in izgubami v omrežju. Omrežnim tarifam se pogosto dodajo še računi, da se pokrijejo drugi stroški, kot so stroški, povezani z obveznostmi javne službe in tehnološko podporo. Na koncu se upoštevajo še davki in dajatve, ki so lahko del splošne obdavčitve (DDV, trošarine) ali posebnih dajatev za podpiranje usmerjenih energetskih in/ali podnebnih politik.

#### *Elementi cen za uporabnike*



### 1. Cene energije v Evropi

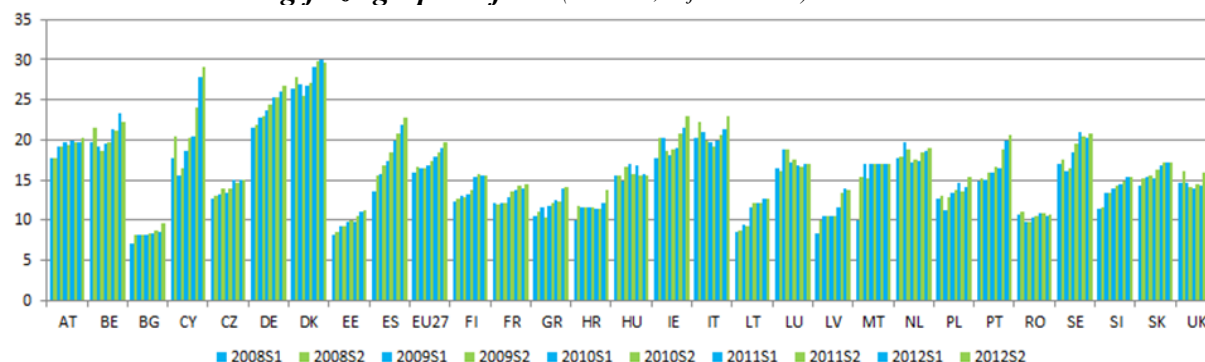
Kljub določeni stopnji možnosti za globalno trgovanje z gorivi in opremo (kot so posode za utekočinjeni zemeljski plin, vetrne turbine itd.) na trgih plina in električne energije na stroške in cene za uporabnike v maloprodaji v najboljših primerih vplivajo regionalne cene, pogosteje pa nacionalne ali podnacionalne cene, kar lahko oslabi enotni trg.

Cene električne energije in plina<sup>4</sup> za evropske uporabnike so se povišale in še vedno rastejo. Čeprav so se cene električne energije in plina za uporabnike dosledno višale v skoraj vseh državah članicah, pa razlike med različnimi nacionalnimi cenami ostajajo velike: uporabniki v državah članicah z najvišjimi cenami plačujejo od 2,5- do 4-krat več kot tisti v državah članicah z najnižjimi cenami<sup>5</sup>. Razlika med najvišjimi in najnižjimi cenami, ki jih uporabniki po državah članicah plačujejo za električno energijo in plin, se je s časom povečala, zlasti v primeru cen plina za gospodinjstva. Namesto približevanja evropskih cen in izboljšanja učinkovitosti trgov se spopadamo s stalnimi razlikami na nacionalni ravni.

### Razvoj maloprodajnih cen za gospodinjstva

Na splošno so se cene električne energije za gospodinjstva v EU višale za 4 % letno v zadnjih petih letih (2008–2012)<sup>6</sup>. V večini držav članic je to povišanje, ki presega inflacijo. Cene plina za gospodinjstva so se višale za 3 % letno, kar v večini držav članic prav tako presega inflacijo. Ob tem so v ozadju teh povprečij velike nacionalne razlike v spremembah cen v daljšem časovnem obdobju:

#### *Cene električne energije za gospodinjstva (centi/kWh, vključno z davki)*



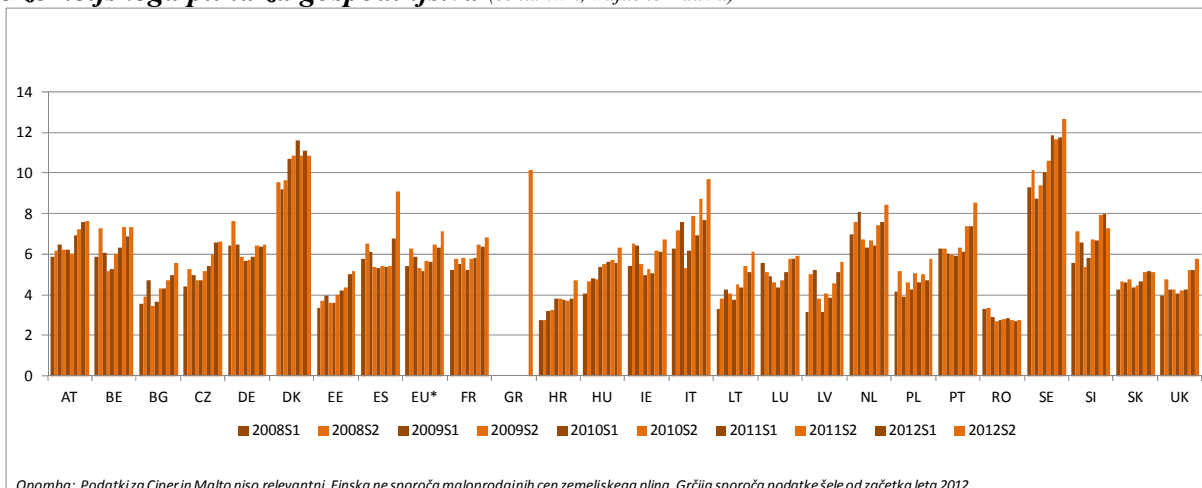
Vir: Eurostat, energetska statistika.

<sup>4</sup> Industrijske cene so navedene v skladu z Direktivo 2008/92/ES o zbiranju podatkov o industrijskih cenah električne energije in plina ter lahko vključujejo druge nezasebne uporabnike. V primeru plina se upoštevajo vse industrijske uporabe. Vendar sistem ne vključuje uporabnikov, ki uporabljajo plin za proizvodnjo elektrike v elektrarnah ali termoelektrarnah-toplarnah, pri neenergetskih uporabah (npr. v kemijski industriji), v količini več kot 4 000 000 GJ/leto.

<sup>5</sup> Razmerje je podobno za vse energente (električna energija ali plin), vrste uporabnikov (domači ali industrijski), skupine uporabnikov (majhni, srednji ali veliki uporabniki), časovna obdobja (2008–2012) in denarne enote (evro, nacionalna valuta ali standardi kupne moči). Za ta zadnji element se razmerje ne spreminja preveč, se pa precej spreminja razvrstitev držav članic. Pri državi z nizko nominalno ceno se lahko pojavi sorazmerno visoka cena v primerjavi s standardi kupne moči.

<sup>6</sup> To časovno obdobje se obširno uporablja v celotnem poročilu, saj se je na tej stopnji metodologija Eurostata za podatke o maloprodajnih cenah energije močno spremenila in ni več skladna s starejšimi podatki oziroma ne zajema vseh podatkov za vse države članice.

## Cene zemeljskega plina za gospodinjstva (centi/kWh, vključno z davki)



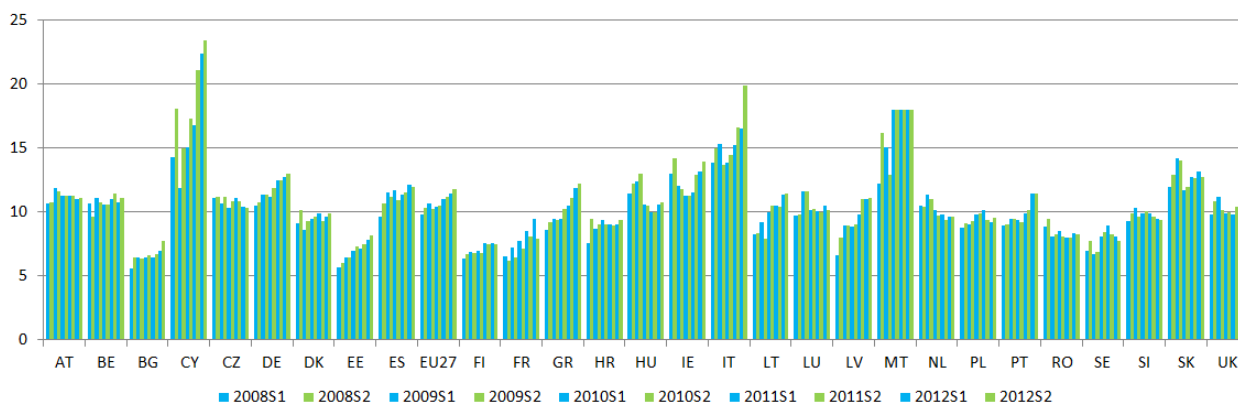
Opomba: Podatki za Ciper in Malto niso relevantni. Finska ne sporoča maloprodajnih cen zemeljskega plina. Grčija sporoča podatke šele od začetka leta 2012.

Vir: Eurostat, energetska statistika.

## Razvoj industrijskih maloprodajnih cen

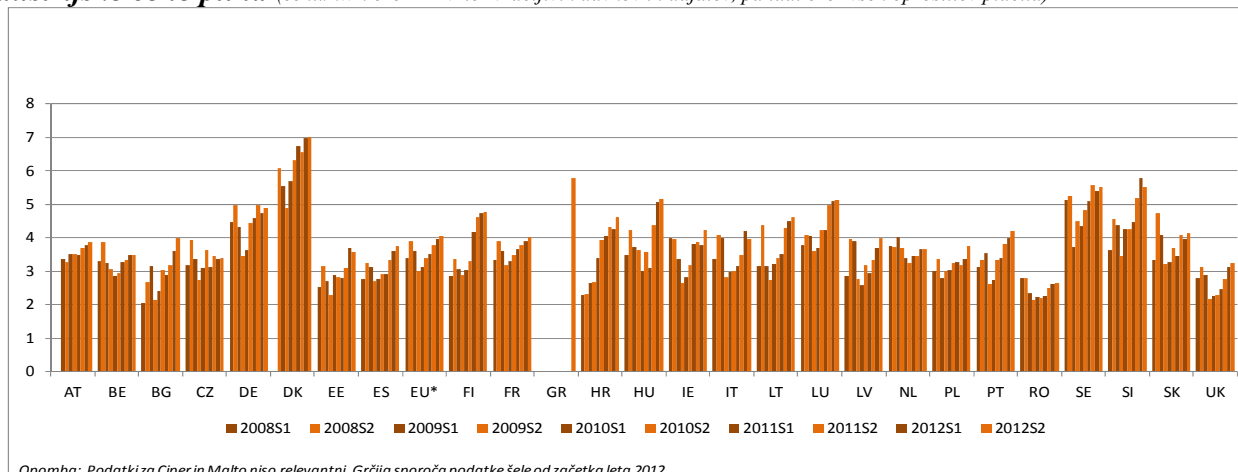
Za industrijo so se maloprodajne cene v istem časovnem obdobju povešale za približno 3,5 % na leto, kar v polovici držav članic presega inflacijo, cene plina pa so se v istem obdobju povešale za manj kot 1 % na leto, kar je v večini držav članic pod stopnjo inflacije.

### Industrijske cene električne energije (centi/kWh brez DDV ter vračljivih davkov in dajatev, pa tudi brez vseh oprostitev plačila)



Vir: Eurostat, energetska statistika.

### Industrijske cene plina (centi/kWh brez DDV ter vračljivih davkov in dajatev, pa tudi brez vseh oprostitev plačila)



Opomba: Podatki za Ciper in Malto niso relevantni. Grčija sporoča podatke šele od začetka leta 2012.

## Veleprodajne cene

V nasprotju z razvojem v maloprodaji so se *veleprodajne* cene električne energije v obdobju 2008–2012 znižale za 35–45 % glede na glavna evropska referenčna merila za veleprodajo električne energije. Veleprodajne cene plina so nihale, najprej so se znižale in nato povišale do prvotnih stopenj, zato v celotnem obdobju ni bilo opaziti povišanja cen.

## Razčlenitev cen po sestavnih elementih

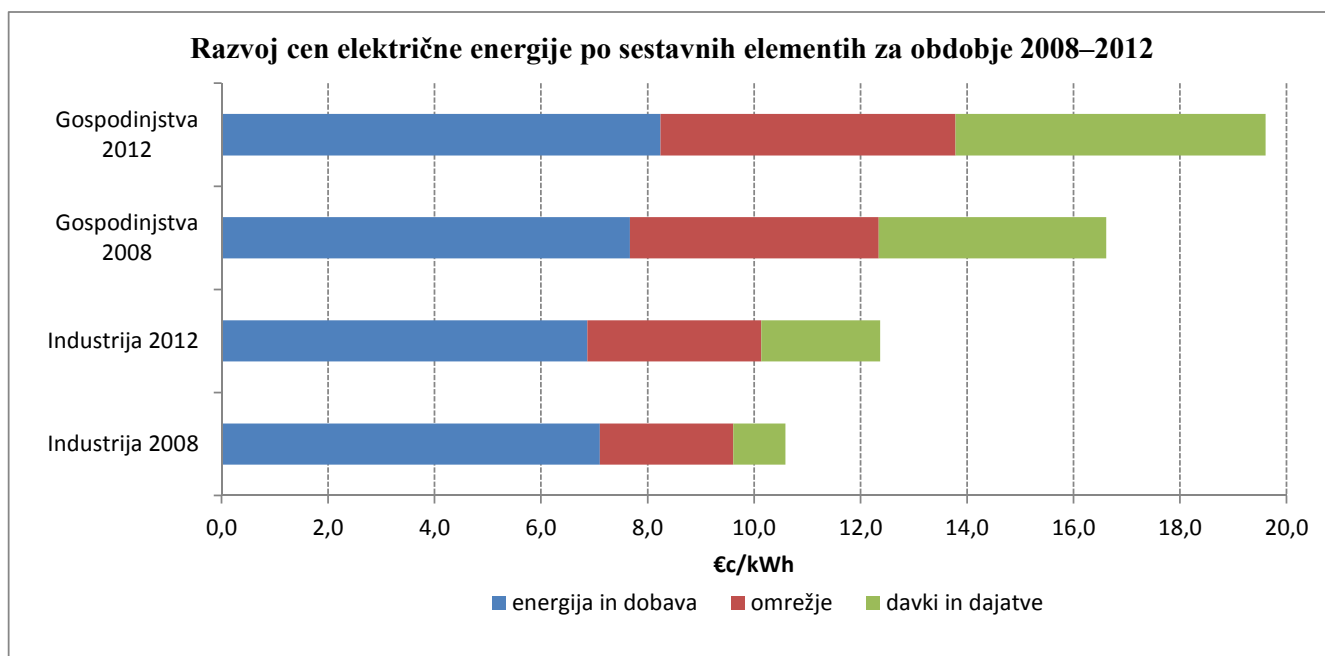
Ta *povprečna evropska* povišanja cen zakrivajo občutne razlike med državami članicami, med različnimi industrijami in v različnih obdobjih. V nekaterih sektorjih je bila nestanovitnost cen zelo velika. Nacionalna povišanja cen električne energije za gospodinjstva se na primer gibljejo od –2 % do +47 %; medtem ko so se povprečne industrijske cene plina v EU v obdobju 2008–2012 povišale za manj kot 1 % na leto, so nekatere energetske intenzivne industrije za obdobje 2010–2012 poročale o 27- do 40-odstotnem povišanju cen plina. V priloženem poročilu se proučujejo te razlike, zlasti med industrijskimi sektorji, v njem pa je izpostavljeno tudi, da se cene in učinki politik razlikujejo pri različnih uporabnikih. Za boljše razumevanje razmerja med cenami energije in politiko je koristno, da se cene razčlenijo na njihove posamezne elemente.

## Razvoj maloprodajne cene električne energije po sestavnih elementih

Sorazmeren delež elementa energije v maloprodajni ceni električne energije se je v preteklem obdobju na splošno zmanjšal. Razlog za to je v dejstvu, da so se od leta 2008 v sklopu cene električne energije najbolj povišali davki/dajatve<sup>7</sup>, sama cena energije pa se je povišala najmanj. Od leta 2008 so se omrežni stroški električne energije povišali za 18,5 % za gospodinjstva in za 30 % za industrijske uporabnike, pri tem pa so se davki in dajatve brez upoštevanja oprostitev plačila povišali za 36 % za gospodinjstva in za 127 % za industrijo. Dosledni nacionalni podatki o oprostitvah plačila niso na voljo, vendar več držav članic zagotavlja visoke oprostitve plačila davkov in dajatev za nekatere energetske intenzivne industrije, kar močno zmanjša povišanje cen davkov/dajatev.

## Razvoj cen električne energije po sestavnih elementih za obdobje 2008–2012

<sup>7</sup> Tako za gospodinjstva kot tudi za industrijo (+36,5 % in +127 %) za ponderirano povprečje cene električne energije v EU. Za industrijo ta sprememba odstotka ne vključuje DDV in ostalih vračljivih davkov. Ta odstotek ne upošteva oprostitev plačila davkov za industrijo.

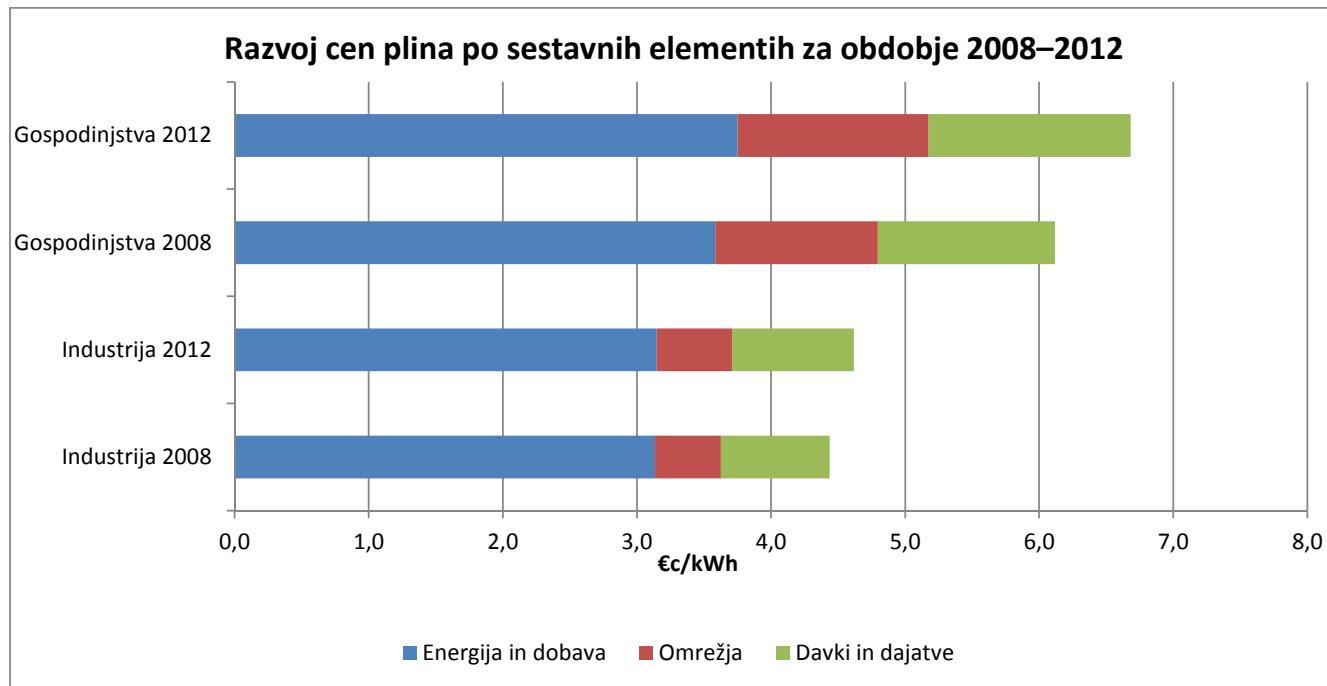


Vir: Eurostat. V primeru gospodinjstev vključuje davke; v primeru industrije ne vključuje DDV in drugih vračljivih davkov, druge oprostitve za industrijo niso vključene (niso na voljo).

## Razvoj maloprodajne cene plina po sestavnih elementih

V primeru maloprodajnih cen je od leta 2008 energetski element prav tako ostal stabilen, pri čemer se je element omrežij v EU povprečno povečal za 17 % za gospodinjstva in za 14 % za industrijo, obdavčitev pa se je povišala za 12–14 % za gospodinjstva in za 12 % za industrijo.

### Razvoj cen plina po sestavnih elementih za obdobje 2008–2012



Vir: ES, metapodatki držav članic. V primeru gospodinjstev vključuje davke; v primeru industrije ne vključuje DDV in drugih vračljivih davkov.

### Nosilci elementa „energije“ pri ceni

Od treh elementov cene energije (stroški energije, omrežni stroški ter davki in dajatve) je element stroškov energije navadno največji, čeprav njegov delež upada. Kot je navedeno zgoraj, so se *veleprodajne* cene električne energije v nasprotju z elementom energije v maloprodajnih cenah približale in znižale. To je mogoče povezati z energetskimi politikami EU: povečanje konkurenčnosti po združitvi trgov, ločitev proizvodnje energije od delovanja sistema, padec cen ogljika v okviru sistema trgovanja z emisijami EU<sup>8</sup> in povečanje zmožnosti za proizvodnjo energije z nizkimi operativnimi stroški (na primer vetrna in sončna energija poleg že obstoječe jedrske in vodne energije).

Vendar padec veleprodajnih cen ni povzročil zmanjšanja elementa energije v maloprodajnih cenah, čeprav je to tisti del računa za energijo, pri katerem bi morali imeti dobavitelji energije možnost konkurenčnosti. Rezultat lahko pokaže, da je cenovna konkurenčnost na več maloprodajnih trgih slaba, kar dobaviteljem omogoča, da se izognejo prenosu znižanja veleprodajnih cen na maloprodajne cene<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Cene ogljika so del veleprodajne cene in so se z 14–29 EUR/t leta 2008 znižale na 6–9 EUR/t leta 2012. Vendar ni jasno, v kakšnem obsegu to znižanje cen vpliva na veleprodajno ceno, niti kako pomembno je glede na učinek razvrščanja tehnologij z nizkimi operativnimi stroški po pomembnosti.

<sup>9</sup> Skupni pojav slabega povpraševanja in gibanja veleprodajnih cen energije (ki so bile ob povišanju cen ogljikovodika stabilne ali pa so padale) je ustvaril pritisk na običajne proizvodne zmogljivosti. V mnogo primerih so bili učinki na stopnjo dobička od proizvodnje in na cene deleža podjetja negativni, dostop do finančnih sredstev pa je bil zahtevnejši. Praviloma se morajo javne službe EU prilagoditi temu novemu okolju poslovanja in so to tudi že storile, tako da so se bolj osredotočile na storitve za uporabnike, vključno z decentralizirano proizvodnjo in energijsko učinkovitostjo, in postopoma opustile običajne proizvodne zmogljivosti.

Razmerje med veleprodajnimi in maloprodajnimi cenami se lahko prekine z visokimi stopnjami koncentracije na trgu. Poleg tega je splošen nadzor maloprodajnih cen, ki se uporablja v nekaterih državah članicah, škodljiv za konkurenco na maloprodajnih trgih, saj konkurenta odvrča od vstopa na trg in naložb. Zato lahko prispeva k zmanjšanju odzivnosti maloprodajnih cen<sup>10</sup>. Poleg tega bi morale države članice preučiti druge politične ukrepe za obravnavanje skrbi za ranljiva gospodinjstva ali industrije.

Na trgu s plinom je poleg koncentracije in reguliranja cen pogosto prisotna še omejitev dobave (z majhnim številom dobaviteljev in konkurence), cene plina pa so še vedno pogosto indeksirane na podlagi cen nafte<sup>11</sup>. Ta praksa ločuje veleprodajne cene plina od dejanske dobave plina in povpraševanja po njem, kar dobavitelje energije omejuje pri učinkovitem prilagajanju na razmere na trgu, ki se spreminjajo, in posredovanju dejanskih cen uporabnikom. V teh primerih je povišanje cen nafte v preteklih letih neposredno prispevalo k povišanju cen plina za izbrane omejene trge v škodo uporabnikov in industrije v teh regijah.

### Nosilci elementa „davka/dajatev“ pri ceni

Pomembno je, da znotraj tega elementa razlikujemo med splošnimi davčnimi ukrepi za energijo in stroški, ki so povezani z energetskega sistemom in se financirajo iz dajatev. Davki in **dajatve za financiranje energijskih in podnebnih politik** so načeloma najmanjši element cene v večini držav članic, vendar so se občutno bolj kot ostalo povišale zlasti dajatve. Ta element je dosegel ali presegel delež omrežnih stroškov in je zdaj največji del cene električne energije za gospodinjstva v treh državah članicah, medtem ko v nekaterih drugih nima osrednjega pomena. V večini držav članic obdavčitve in dajatve financirajo ukrepe energetske in podnebne politike, vključno s spodbujanjem energijske učinkovitosti in proizvodnjo obnovljive energije. Stroški obnovljive energije, dodani maloprodajnim cenam, znašajo 6 % povprečne cene električne energije za gospodinjstva v EU<sup>12</sup> in približno 8 % industrijske cene električne energije pred upoštevanjem oprostitve plačila davka. Tudi tukaj je razpon stroškov širok, saj v Španiji in Nemčiji stroški dosegajo 15,5- oziroma 16-odstotni delež cene električne energije za gospodinjstva, na Irskem, Poljskem in Švedskem pa manj kot odstotek deleža.

Medtem ko se nekatere energetske in podnebne politike financirajo z dajatvami, pa se stroški v okviru sistema trgovanja z emisijami v EU kažejo v veleprodajnem elementu cene energije. *Nacionalne* dajatve, kjerkoli v verigi se že pojavijo, spremenijo cene in tako povzročijo razlike med različnimi nacionalnimi trgi. Da bi se takšni učinki čim bolj zmanjšali, je pomembno, da je poseganje vlade v energetskega sektor (financiranje infrastrukture ali proizvodnje, npr. obnovljivih virov energije, stroškov jedrske energije, prilagodljive zmogljivosti elektrarn na fosilna goriva) čim bolj stroškovno učinkovito<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Na liberaliziranih trgih lažji vstop na trg povečuje konkurenco, kar bi moralo okrepiti pobude za znižanje stroškov in posredovanje nižjih cen uporabnikom. To se kaže v nižjih maloprodajnih industrijskih cenah električne energije v Združenem kraljestvu, Belgiji in na Nizozemskem.

<sup>11</sup> Leta 2012 je bilo 51 % porabe plina v Evropi še vedno indeksirane na podlagi nafte, za 44 % porabe pa se je cena določila na podlagi konkurence med ponudniki plina (letna raziskava IGU 2012). Delež količin, za katere se cena določi na podlagi konkurence med ponudniki plina, se je od leta 2005 povečal za trikrat, vendar so v mehanizmu določanja veleprodajnih cen še vedno prisotne velike regionalne razlike, saj so se cene za približno 70 % plina v severozahodni Evropi (Združeno kraljestvo, Irska, Francija, Belgija, Nizozemska, Nemčija, Danska) določile na podlagi konkurence med ponudniki plina leta 2012, medtem ko so se cene v srednji Evropi (Avstrija, Češka, Madžarska, Poljska, Slovaška in Švica) določile le za 40 % plina. Nekateri države članice imajo vse uvoze plina indeksirane na podlagi nafte.

<sup>12</sup> Davki in dajatve za obnovljivo energijo kot delež cen električne energije za gospodinjstva znašajo od manj kot 1 % do 15,5 % v Španiji in 16 % v Nemčiji. Ta delež se povečuje zaradi vse večjih deležev obnovljive energije in zniževanja veleprodajnih cen (kar povečuje vrzel med veleprodajno ceno in podporo obnovljive energije). Kadar pa se upošteva še učinek razvrščanja po pomembnosti (vodna, vetrna in sončna energija znižujejo veleprodajne cene), je lahko končni učinek obnovljive energije na maloprodajne cene znižanje in ne povišanje cen. Očitno je tako v Španiji in na Irskem, ne pa tudi v Nemčiji (glej prilogo k poročilu). Znižane veleprodajne cene bi morale končne uporabnike doseči v obliki nižjih stroškov za sestavni element dobave energije.

<sup>13</sup> Glej Sporočilo C(2013) 7243 Vzpostavitev notranjega trga z električno energijo in čim boljši izkoristek javnega posredovanja.

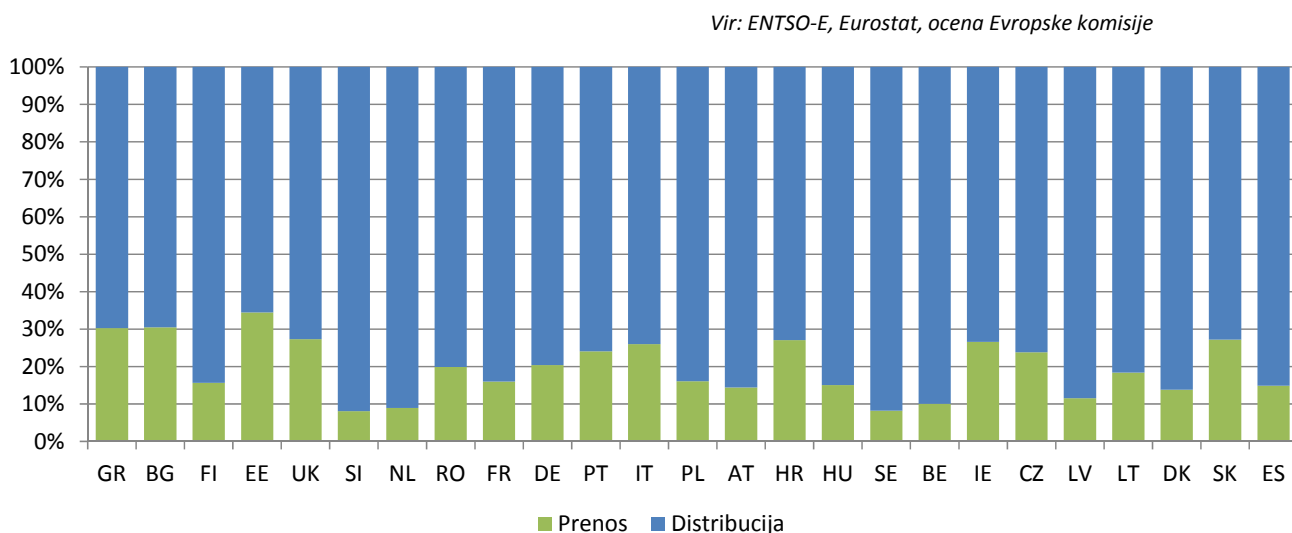
Evropski okvir za **obdavčitev energije** ne zagotavlja popolne uskladitve, zato lahko države članice vsaka posebej spremenijo svoje davke in davčne stopnje ter pri tem presežejo osnovne elemente ali najnižje stopnje iz zakonodaje EU<sup>14</sup>. Na primeru električne energije so ponovno razvidne občutne nacionalne razlike v sorazmernih deležih in absolutnih vrednostih sestavnega elementa davka/dajatev v zgoraj prikazanih cenah energije. Države članice uporabljajo davke in dajatve v številne različne namene. Ti vključujejo splošno zbiranje prihodkov (npr. za zdravstvo in izobraževanje), pa tudi internalizacijo zunanjih stroškov proizvodnje in porabe energije ter financiranje politik, povezanih z energijo, kot so podnebne in energetske politike ali sektorske prilagoditve fosilnim gorivom.

Podatki o oprostitvah plačila davkov in drugih subvencijah, ki jih države članice ponujajo zlasti energetske intenzivnim industrijam, so neenotni in neskladni<sup>15</sup>. Zato Komisija pripravlja podrobno študijo, da bi zbrala skladne in popolne podatki o vseh stroških in subvencijah za različne tehnologije v sektorju električne energije.

### Nosilci elementa „omrežja“ pri ceni

Sorazmerni delež stroškov prenosa in distribucije ter absolutne stopnje se zaradi razlogov, ki jih ni vedno enostavno razumeti, močno razlikujejo po posameznih državah članicah; podatki o nosilcih teh deležev in njihovem razvoju pa so skopi, zlasti za plin. Kar sledi, se torej nanaša le na električno energijo.

### Predpostavljene stroški prenosa in distribucije: sorazmeren delež



*Opomba: Nekatere države članice k omrežnim cenam, ki na tem grafu niso prikazane, dodajo stroške, ki niso povezani z omrežjem.*

Od leta 2008 so se omrežni stroški **električne energije** za industrijske uporabnike povišali za 30 %, za uporabnike v gospodinjstvih pa za 18,5 %. Nenehno višanje stroškov omrežja, zlasti za gospodinjstva, ni nepričakovano v okviru preoblikovanja energetskega sektorja, vendar bi ga bilo mogoče omejiti prek boljšega upravljanja omrežij.

<sup>14</sup> Glej Direktivo 2003/96/ES.

<sup>15</sup> Za podrobnosti glej oddelek 1.1.1.3 priloženega poročila.

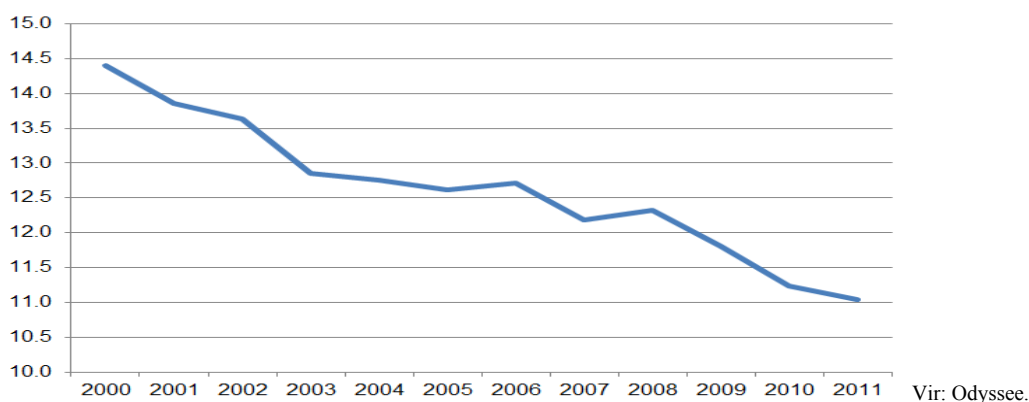
Absolutne vrednosti se gibljejo od 2 centa/kWh do 7 centov/kWh<sup>16</sup>, zato je jasno, da lahko imajo takšni stroški velik učinek na skupne cene električne energije ter tako tudi na razlike v skupni ceni električne energije po državah članicah in pri trgovinskih partnerjih. Takšne razlike so deloma posledica zelo različnih nacionalnih praks v zvezi z reguliranjem omrežnih tarif in praks razporejanja stroškov, pa tudi dejanskih razlik med omrežji in učinkovitostjo njihovega delovanja.

## 2. Stroški energije v Evropi

Čeprav imajo stopnje cene energije večino pozornosti, so *stroški* energije v praksi pomembnejši za gospodinjstva in industrijo, saj kažejo dejanske plačane račune. Povišanja cen lahko v določenem obsegu spodbudijo koristi energijske učinkovitosti in zmanjšano porabo. To je rezultat izboljšav v postopku, proizvodni, energijski učinkovitosti v gospodinjstvu ali upada v sektorski ali celo celotni energetske intenzivnosti industrije. Vendar se lahko tudi znižanja cen pokrijejo s povečano porabo, na primer, ker se uporablja večje število izdelkov na električno energijo.

V sektorju gospodinjstev so vidne občutne izboljšave energijske učinkovitosti pri vseh oblikah porabe energije, še najbolj pa morda pri ogrevanju gospodinjstev:

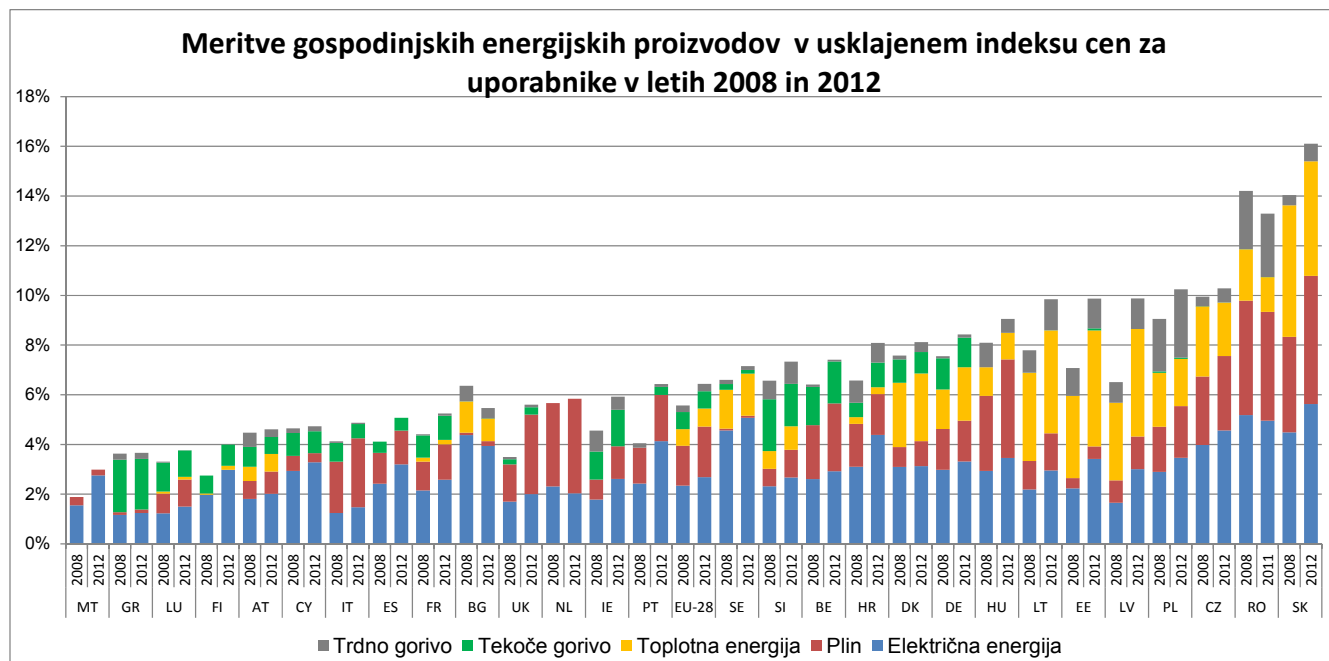
**Gibanje porabe energije pri ogrevanju gospodinjstev** (koe/m<sup>2</sup>).



Na splošno se je v obdobju 2008–2011 poraba električne energije znižala za 1 %, poraba plina pa za 15 %. Kljub temu so se stroški energije za **gospodinjstva** povišali, na primer zaradi nizke stopnje obnavljanja nezadostnih stanovanj in ker stopnje nadomestitve neučinkovite opreme niso bile zadostne, da bi pokrile naraščajoče cene. Podatki za vse države članice kažejo, da se je delež energije pri porabi gospodinjstev<sup>17</sup> v obdobju 2008–2012 povečal za 15 %, in sicer s 5,6 na 6,4 % skupne porabe. Ker stroški energije pogosto tvorijo večji del skupnih stroškov revnejših gospodinjstev, ima takšno povišanje nadaljnje negativne distribucijske posledice za „ranljiva“ gospodinjstva.

<sup>16</sup> Omrežni stroški za industrijske uporabnike. Za gospodinjstva je razpon od 2,2 centa/kWh (MT) do 9,7 centa/kWh (ES).

<sup>17</sup> Kot je bilo izmerjeno z usklajenim indeksom cen za uporabnike.



Vir: Eurostat.

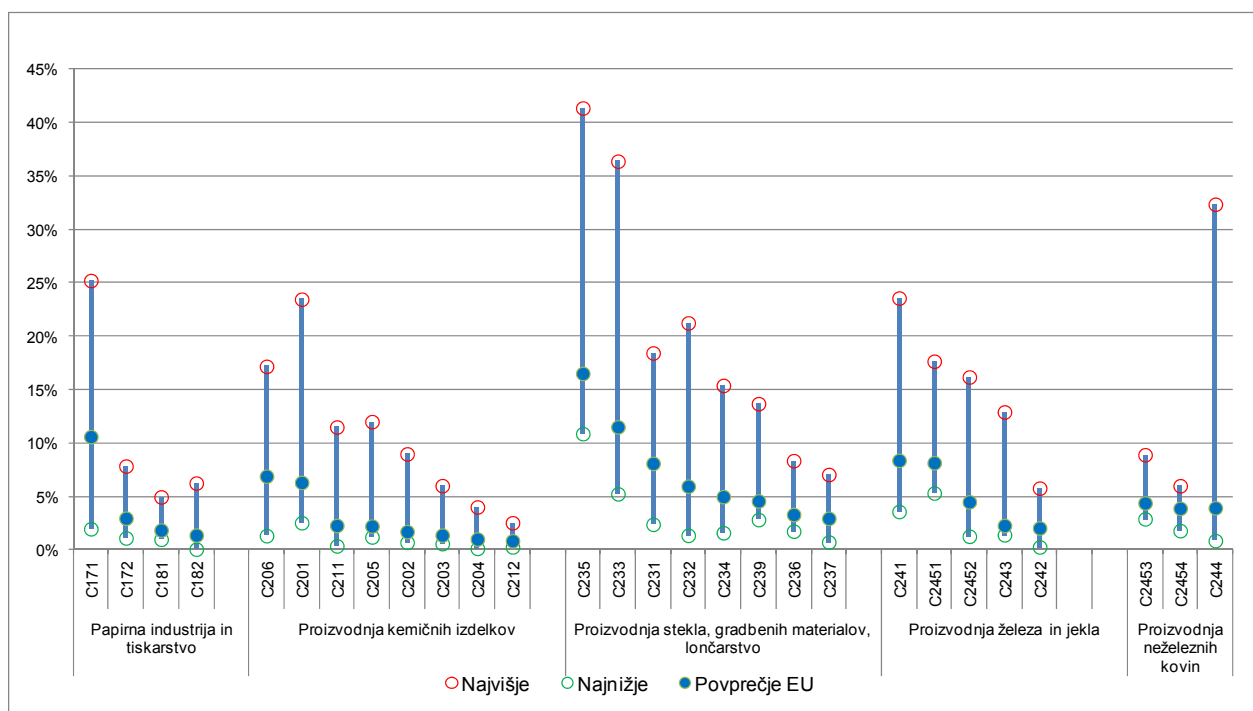
V obdobju 2008–2011 so nenehne izboljšave energijske učinkovitosti v evropski industriji ter upad proizvodnje zaradi gospodarske krize in mednarodne konkurence povzročili zmanjšanje porabe električne energije za 4 %. Vendar so povišanja cen električne energije odtehtala te izboljšave in povzročila povišanje stroškov za približno 4 % za celotno industrijo, brez upoštevanja oprostitev plačila davkov in dajatev. Nasprotno pa so se stroški plina, v zvezi s katerim je industrijska poraba upadla za 5,3 %, v obdobju 2008–2011 znižali za skupaj 6,8 %.

Evropska industrija je na splošno v učinkovitosti vodilna v svetu. Vendar je še vedno na voljo nekaj potenciala za nadaljnje ukrepe za učinkovitost (ki so z izvajanjem nove direktive o energijski učinkovitosti s strani EU in nadaljnjimi izboljšavami energijskih proizvodov že delno pripravljeni), zlasti glede na velike razlike med državami članicami in znotraj njih. Dostop do standardiziranih podatkov o stroških energije je zahteven. Podatki, ki so na voljo, ob preverjanju deleža stroškov energije v stroških proizvodnje kažejo zelo različne razpore rezultate. Zaradi tega je dobro podrobno preveriti energetske intenzivne industrije, vključno s proizvodnimi sektorji, kot so papirna industrija in tiskarstvo, proizvodnja kemičnih izdelkov, proizvodnja nekovinskih mineralnih izdelkov, železarska in jeklarska industrija in proizvodnja neželeznih kovin, med katerimi imajo vsi visok delež stroškov energije v primerjavi s stroški proizvodnje. Podjetja EU, ki sodelujejo v podrobnih študijah primera v energetske intenzivnih sektorjih, so poročala, da so se njihove cene električne energije in plina med letoma 2010 in 2012 po upoštevanju oprostitev plačila davkov višale.

### ***Delež stroškov energije v stroških proizvodnje v energetske intenzivnih industrijah***

(Različne črte so podsektorji<sup>18</sup> z najnižjimi, najvišjimi vrednostmi v državah članicah in EU povprečjem, 2010)

<sup>18</sup> Glej poročilo, slika 90.



Vir: Eurostat, strukturna statistika podjetij.

### 3. Energija in mednarodna konkurenčnost Evrope

Čeprav v Evropi energija nikoli ni bila poceni, se je v preteklih letih razlika v cenah energije med EU in velikimi gospodarskimi partnerji še povečala. Povprečno so industrijske cene plina v EU zdaj tri- do štirikrat višje od primerljivih cen v ZDA, Indiji in Rusiji, za 12 % višje kot na Kitajskem, primerljive s cenami v Braziliji in nižje od cen na Japonskem.

Nižje regionalne cene, ki so na primer posledica hitrega razvoja industrije plina iz skrilavca v ZDA in postopnega povečanja trgovanja z utekočinjenim zemeljskim plinom, še niso povzročile nižjih cen na evropskem trgu. Razlogi za to so domače subvencije v nekaterih proizvodnih državah, omejitve trgovanja in/ali infrastrukturne omejitve in posledice indeksacije na podlagi nafte. Poleg tega so se razlike v cenah med EU in ZDA povečale tudi zaradi večjega povpraševanja v Aziji, zlasti na Japonskem po jedrski nesreči v Fukušimi.

Veleprodajne cene za električno energijo so se v Evropi v danem obdobju znižale in so zdaj razmeroma nizke, njihova stopnja pa je približno primerljiva s stopnjo veleprodajnih cen električne energije v ZDA. Vendar so *maloprodajne* industrijske cene električne energije v EU<sup>19</sup> ob sedanjih menjalnih tečajih več kot dvakrat višje od cen v ZDA in Rusiji, za 20 % višje kot na Kitajskem, vendar za 20 % nižje kot na Japonskem. Pri tem so nižje cene plina v ZDA in Rusiji (in posledično nižje cene premoga) pomagale znižati cene električne energije v teh državah. Vendar je v večini držav članic dobava električne energije (glede prekinitev/nihanj) zanesljivejša kot v ZDA, na Japonskem, Kitajskem in v Rusiji<sup>20</sup>. Te prekinitve povzročajo dodatne stroške. Mednarodni podatki o omrežnih stroških še niso dovolj dostopni za potrditev hipoteze, da so omrežja EU dražja, vendar zanesljivejša od omrežij drugod po svetu. Podatki o obdavčitvi so nekoliko bolj dostopni in kažejo, da je v EU obdavčitev električne energije in plina v povprečju višja kot v drugih delih sveta.

<sup>19</sup> Brez upoštevanja oprostitev plačila davkov ali dajatev za energetske intenzivne industrije in ob upoštevanju zahtevnosti pri iskanju primerljivih mednarodnih podatkov o cenah električne energije.

<sup>20</sup> Glej poglavje 3 delovnega dokumenta služb Komisije.

Za oceno učinka vse večjih razlik v cenah energije na industrijsko konkurenčnost sta pomembna dva kazalnika: izvoz in evropska proizvodnja v energetsko intenzivnih podjetjih.

- Energetsko intenzivni izdelki EU kljub vse večjim neskladnostim cen energije od leta 2008 še vedno prevladujejo na svetovnih **izvoznih** trgih. Vendar je EU v preteklih letih občutno zmanjšala energetsko intenzivnost svojih izvozov, medtem ko gospodarstva v vzponu, kot so Brazilija, Rusija in Kitajska, postajajo vse pomembnejši viri energetsko intenzivnih *vmesnih* sestavnih elementov. Po podatkih Mednarodne agencije za energijo<sup>21</sup> se pričakuje, da bodo naraščajoče neskladnosti med cenami in stroški energije v EU in drugih regijah zmanjšale delež EU na svetovnih izvoznih trgih z energetsko intenzivnimi izdelki.
- **Stopnje proizvodnje** v energetsko intenzivnih industrijah se znižujejo od leta 2008, skupen delež energetsko intenzivnih industrij v evropskem BDP pa se zmanjšuje<sup>22</sup>. Vendar na tej stopnji tega ni mogoče pripisati samo cenam energije, saj so pomembni dejavniki tudi oprostitve plačila davkov in dajatev za energetsko intenzivne industrije, recesija, strukturne spremembe v svetovnem gospodarstvu in posledične svetovne spremembe povpraševanja uporabnikov. Proizvodnja v EU je že desetletja v postopku prestrukturiranja v smeri nižje energetske intenzivnosti in višje proizvodnje z dodano vrednostjo, kar je deloma znižalo naraščajoče cene energije. Poleg tega so na razmere vplivali tudi drugi dejavniki, vključno s stroški dela in privlačnostjo trgov zunaj EU, kamor se usmerjajo naložbe.

Med tema dvema dimenzijama obstaja povezava. V preteklih letih so se nekatere evropske energetsko intenzivne industrije obrnile na svetovne trge, da bi z izvozom ali mednarodnimi naložbami, celo v lokalne industrije, kot je proizvodnja opeke in strešnikov, pokrile izgube, nastale zaradi recesije in posledičnega upada povpraševanja v Evropi. Zdaj so kot take še bolj izpostavljene mednarodni konkurenci, odločiti pa se morajo tudi, ali bodo vlagale v Evropi ali tujini, tj. v državah s precej obetavnejšo tržno dinamiko. Ker konkurenti v drugih državah iščejo načine za izboljšanje svoje energijske učinkovitosti, imajo razlike v ceni energije večji učinek na odločitve o naložbah ter konkurenčno in razvojno zmožnost podjetij.

#### 4. Prihodnja gibanja cen in stroškov

Okvir Komisije za energetsko in podnebno politiko 2030 kaže širok razpon delovanja za razumevanje prihodnjih pričakovanj glede stroškov in končnih cen energije, pri čemer je treba upoštevati gibanja na svetovnih in evropskih trgih, vladne politike ter vedenje uporabnikov in industrije. Analiza Komisije potrjuje ugotovitve energetskega načrta za leto 2050, da bodo cene fosilnih goriv še naprej rasle in vplivale na stroške energije. Zaradi naraščajočih stroškov fosilnih goriv skupaj s potrebnimi naložbami v infrastrukturo in zmožnost za proizvodnjo, se bodo stroški, zlasti stroški električne energije, verjetno višali do leta 2020. Po tem letu se pričakuje, da se bodo stroški umirili in nato nekoliko znižali, saj bo fosilna goriva zamenjala obnovljiva energija. Investicijski stroški se bodo znižali le nekoliko, dražbena plačila za davke/v okviru sistema trgovanja z emisijami pa se bodo povišala.

#### 5. Sklepne ugotovitve: ukrepi za znižanje stroškov energije

Na podlagi gibanj cen energije od leta 2008 je mogoče skleniti naslednje glavne ugotovitve.

<sup>21</sup> Svetovne gospodarske napovedi Mednarodne agencije za energijo za leto 2013, slika 8.17.

<sup>22</sup> Bruto dodana vrednost (2008–2011) in indeks obsega proizvodnje (2008–2012) za papirno industrijo in tiskarstvo, proizvodnjo kemičnih izdelkov, drugih nekovinskih mineralnih izdelkov (vključno z gradbenim materialom, steklom, keramiko) ter proizvodnjo osnovnih kovin (vključno z železom in jeklom) in neželeznih kovin (aluminija).

Cene in, kar je pomembneje, stroški električne energije so se na splošno še naprej višali, tako za gospodinjstva kot industrijo, in to kljub znižanim ali stabilnim stopnjam porabe. Cene plina so nihale, vendar se v obdobju 2008–2012 niso občutno povišale.

To povišanje cen je v glavnem posledica višjih davkov/dajatev in omrežnih stroškov. Razvoj energije kot sestavnega elementa cen ni bil enakomeren; v državah z velikim prodorom vetrne in sončne energije se je izvajal pritisk na znižanje veleprodajnih cen energije, medtem ko v drugih državah do tega ni prišlo. Napredek pri delovanju notranjega trga z energijo bi moral imeti pozitiven učinek, in sicer z zagotavljanjem, da bi se veleprodajne tržne cene približale po vsej Evropi. To pa ne velja za maloprodajne cene, saj se sistemi omrežne distribucije, neusklajene nacionalne energetske in podnebne politike ter predpisi za davke, dajatve in omrežne tarife razlikujejo, kar drobi notranji trg.

Gibanja v EU prikrivajo velike neskladnosti v državah članicah in industrijskih sektorjih. To kaže na slabosti na notranjem energijskem trgu in velike razlike med politikami držav članic glede stroškov in davkov/dajatev za omrežja.

Pri električni energiji in plinu se razlike v cenah v primerjavi z zunanjimi konkurenti (z Japonsko in Korejo kot glavnima izjemama) povečujejo. V danem obdobju so zabeležili strm padec cen plina v ZDA v nasprotju s stabilnimi cenami v Evropi.

Do zdaj je EU uspela ohraniti vodilni položaj v izvozu energetske intenzivnih izdelkov. Vendar se bodo morala prizadevanja evropske industrije, da bi odtehtala višje stroške energije prek nenehnih izboljšav energijske učinkovitosti, še povečati, pri čemer bo treba upoštevati fizične omejitve, saj konkurenti prav tako izboljšujejo učinkovitost, evropska industrija pa se lahko odloči za naložbe v tujini, da bi bila bližje rastočim trgom.

Prevladuje resno pomanjkanje verodostojnih, primerljivih in preverljivih informacij o nekaterih vidikih cen in stroškov, zlasti glede nosilcev stroškov prenosa in distribucije, o pravem učinku energije na stroške na ravni proizvodnih obratov in na stopnje obdavčitve in subvencij, zlasti za industrijo.

Na podlagi navedenega je po mnenju Komisije pomembno, da se ohrani naša predanost **dokončanju notranjega energijskega trga** leta 2014 in dodatnemu razvoju energetske infrastrukture. Zaradi liberalizacije trga EU lahko uporabniki v industriji (zlasti mala in srednje velika podjetja) in gospodinjstvih že znižajo cene, ki jih plačujejo, in sicer z izbiro boljših tarifnih režimov obstoječega dobavitelja ali **izbiri** cenejšega dobavitelja energije, kjer je na voljo dovolj dobaviteljev. Potrebna pa so še dodatna prizadevanja za liberalizacijo trga, da bi se povečale naložbe in konkurenca ter oblikovala učinkovitost, ki lahko povzroči znižanje cen. Hkrati pa za večino evropskih gospodinjstev dinamično določanje cen in pametne merilne tehnologije še niso dosegljive. To omejuje zmožnost uporabnikov, da nadzirajo svoje račune za energijo. Komisija namerava za obravnavo teh vprašanj še pred poletjem 2014 pripraviti sporočilo o maloprodajnih trgih.

Kadar so cene goriva določene na *svetovni ravni* (npr. nafta in premog) in je nanje težko vplivati, se vpliv EU krepi na podlagi politik EU o povečanju raznolikosti dobave energije in dobavnih poti, pogajanj z velikimi energetske partnerji s skupnim evropskim glasom in mednarodnega spodbujanja energijske učinkovitosti. Poleg tega povečanje proizvodnje obnovljive energije in energijske učinkovitosti pomaga pri znižanju računa za uvoženo fosilno gorivo.

V zvezi s sestavnim elementom cen, ki vključuje davke in dajatve energetske politike in ki se je v preteklih letih najbolj povečal, je pomembno razmisliti o takšnih ukrepih in zagotoviti, da se **politike, ki se financirajo s takšnimi ukrepi, izvajajo čim bolj stroškovno učinkovito**. Zato je pomembno, da države članice pregledajo svoje različne nacionalne prakse in začnejo uporabljati najboljšo prakso,

vključno s smernicami Komisije v zvezi z vladnimi intervencijami v energetske sektorju, da se čim bolj zmanjšajo negativne posledice za cene energije. V zvezi s tem bo zelo pomemben stroškovno učinkovit pristop k politikam o podnebnih spremembah, obnovljivi energiji in energijski učinkovitosti za leto 2030, kar pa velja tudi za druga področja politik<sup>23</sup>.

Element omrežja v cenah se je povečal v večini držav članic, in sicer z velikimi razlikami med državami članicami, zlasti pri stroških distribucije. To kaže, da je potrebnega še več dela za **primerjavo omrežnih stroškov in praks**, s čimer je mogoče zagotoviti, da evropsko približevanje omrežnih praks izboljša učinkovitost distribucije in maloprodajnih trgov ter tako zmanjša element omrežnih stroškov pri cenah.

Da bi gospodinjstva in industrija v Evropi obdržala nadzor nad stroški energije, lahko **izboljšajo svojo energijsko učinkovitost in začnejo izvajati odziv na povpraševanje ter druge nove energetske tehnologije in inovacije**, da bi prihranile energijo in denar. Zaradi finančne in gospodarske krize je obravnavanje energijske revščine in/ali ranljivosti danes še pomembnejše, saj povišanje stroškov energije močnejše prizadene revnejša gospodinjstva. Fiskalni transferji sicer lahko gospodinjstvom zagotavljajo zaščito, vendar je treba pri tem upoštevati, da je navadno učinkoviteje, če se takšne ranljive uporabnike zaščiti z ukrepi socialnih politik (npr. fiskalnimi transferji) in ne z določanjem cene energije.

EU bi si morala še naprej prizadevati, da bi v industriji zagotovila enake pogoje za cene energije. Zlasti vprašanja energetskih subvencij za lokalne industrije in omejitev izvoza, povezanih z energijskimi izdelki, bi morala obravnavati s svojimi mednarodnimi partnerji, in sicer dvostransko ter na ravni Svetovne trgovinske organizacije. Ti ukrepi bodo evropski industriji kljub nedavnemu povišanju evropskih sorazmernih cen energije in naraščajočim stroškom plačila za potrebne naložbe pomagali tudi pri izboljšanju njene mednarodne konkurenčnosti. Kadar takšni ukrepi niso dovolj, **bi lahko bili oprostitev plačil, znižanja davkov in dajatev ter fiskalni transferji primerna oblika zaščite nekaterih industrijskih uporabnikov** pred višjimi stroški energije, če so skladni s pravili državne pomoči in pravili za notranji energijski trg. Sedanje smernice za ukrepe državne pomoči v okviru sistema trgovanja z emisijami omogočajo državno pomoč za podjetja v nekaterih energetsko intenzivnih sektorjih za pokrivanje posrednih stroškov izpušnih plinov v okviru sistema trgovanja z emisijami. Poleg tega predlagano besedilo za popravljene smernice za državno pomoč na področju energije in okolja (o katerem trenutno poteka javno posvetovanje) predvideva, da bi države članice morda želele odobriti delno pokritje za dodatne stroške za financiranje podpore obnovljive energije ter tako olajšati skupno financiranje podpore za energijo iz obnovljivih virov in se izogniti selitvi virov CO<sub>2</sub>. To je še zlasti pomembno za energetsko intenzivno industrijo. Vendar se je treba zavedati, da morajo usmerjene subvencije financirati drugi uporabniki ali davkoplačevalci. Prav tako subvencije zmanjšajo neposredno pobudo v zvezi z ukrepi za učinkovitost in, ker se navadno uporabljajo na nacionalni ravni, še dodatno izkrivljajo konkurenco na enotnem energijskem trgu.

Evropa se mora prek tristranskih prizadevanj EU, držav članic ter evropskih gospodinjstev in industrije spopasti z izzivi stroškov energije, ki so posledica preoblikovanja energetskega sektorja. Evropa bo s prilagodljivimi energetskimi sistemi, odzivnimi uporabniki, konkurenčnimi trgi in stroškovno učinkovitimi vladnimi instrumenti boljše opremljena za obvladovanje rasti cen, plačilo naložb in omejevanje višanja stroškov. Tako lahko v praksi pokaže, kako je mogoče oblikovati konkurenčno gospodarstvo na podlagi trajnostnega in cenovno dostopnega energetskega sistema.

<sup>23</sup>

„Oblikovanje odpornosti“ na konkurenco za vse politike EU.