



Bryssel den 22.1.2014
COM(2014) 21 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

Energipriser och energikostnader i Europa

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

Inledning

De ökande energipriserna är en viktig politisk fråga. De skapar ytterligare kostnadsbördor för redan hårt pressade hushåll och företag¹ och påverkar Europas övergripande konkurrenskraft. Europeiska kommissionen har på Europeiska rådets uppmaning gjort en djupgående analys av energipriserna och energikostnaderna i Europa. Syftet är att hjälpa beslutsfattarna att förstå bakgrunden, hur de senaste prisökningarna påverkar konsumenterna och de politiska effekterna av detta.

Rapporten innehåller utförliga och detaljerade uppgifter som hämtats från många olika källor. I rapporten bedöms tendenser i fråga om energipriser och energikostnader och undersöks de möjliga orsakerna till dessa, samt dras slutsatser om hur man kan ge stöd till informerade beslut om de politiska åtgärder som behövs för att hantera frågan². Rapporten bifogas som bilaga till detta meddelande³.

Rapportens fokus ligger på el- och gaspriserna. På de globala marknaderna för olja och kol betalar energikonsumenterna i stort sett samma priser. Här är alltså prisskillnader – som kan öka kostnaderna för konsumenterna och leda till konkurrensfördelar eller -nackdelar – ett mindre problem. Det är anledningen till att dessa två bränslen och transportsektorn inte tas upp i någon högre grad i rapporten.

Priserna på energiråvaror, särskilt fossila bränslen, har ökat under de senaste åren. Ökande energipriser och energikostnader är inget nytt. Europa har i århundraden ständigt kämpat för adekvat energiförsörjning till överkomliga priser. Skillnaden idag är att Europas energisektor befinner sig i ett skifte bort från importerade fossila bränslen och behöver stora investeringar, trots den höga ekonomiska osäkerhet som råder. Dessutom har energiprisskillnaderna mellan EU och dess större ekonomiska partner ökat, av en mängd olika skäl som Europa i de flesta fall knappast kan påverka. Övergången mot kolsnål energiproduktion har lett till en stark tillväxt inom särskilt vind- och solkraft, vilket i hög grad påverkat näten och energiproduktionskostnaderna. Alternativa gaskällor, som skiffergas eller gas från Kaspiska havet, håller också på att utvecklas, vilket kräver ytterligare investeringar. Samtidigt håller Europas gas- och elsektorer på att gå över från statliga monopol till liberaliserade marknader med konkurrenskraftiga privata företag, där det är användarna snarare än skattebetalarna som får bära kostnaderna för investeringarna i ny energi.

Det finns olika sätt att tolka och förutse hur dessa förändringar kommer att påverka varandra. Liberaliseringen av marknaden förväntas skapa mer konkurrens och därmed leda till effektivare och billigare energi. Miljö- och klimatpolitiken och minskningen av koldioxidutsläpp har utformats för att garantera en hållbar energisektor på lång sikt, med erkänt högre kostnader på kort sikt, särskilt på grund av investeringar. Regeringarna förväntar sig att dessa förändringar på kort sikt ska skapa fördelar för konsumenterna – arbetstillfällen och livskvalitet – samtidigt som mer långsiktiga hållbarhetsmål eftersträvas. Energiindustrin måste anpassa sig till mycket olika miljömässiga, ekonomiska, rättsliga och tekniska normer. Vad man inte förväntat sig var en omfattande och långvarig nedgång i förtroendet för ekonomin.

För att se till att EU kan hantera alla dessa förändringar, samtidigt som man fortsätter att garantera medborgarnas tillgång till hållbar och billig energi och att upprätthålla industrins konkurrenskraft,

¹ Med *industri* och industriuppgifter avses i rapporten kommersiell verksamhet i stort och inte bara tillverkningsindustri eller de tunga industrisektorerna.

² EUCO 75/1/13 REV1, 23.5.2013.

³ Insamlingen av sammanhängande och fullständiga uppgifter från energisektorn är en utmaning och det krävs en analytisk ansträngning för att bedöma det aktuella läget och effekterna av de politiska åtgärderna. De uppgifter som redovisas här och i den åtföljande rapporten är de mest konsekventa och senast tillgängliga uppgifterna från hela EU.

behövs politiska insatser på både europeisk och nationell nivå samt åtgärder från såväl industrin som de enskilda konsumenterna.

För att ge en insikt om vilka åtgärder som kommer att ha mest effekt presenteras i följande avsnitt en redogörelse för hur energipriserna och energikostnaderna utvecklas och vad som driver dessa förändringar. Därefter behandlas effekterna på EU:s globala konkurrenskraft och framtida pris- och kostnadstrender.

Slutligen föreslår kommissionen ett antal åtgärder i syfte att se till att Europas medborgare och industri effektivt ska kunna möta de utmaningar som energipriserna innebär och att EU ska kunna behålla sin konkurrenskraft, i dag, år 2030 och därefter.

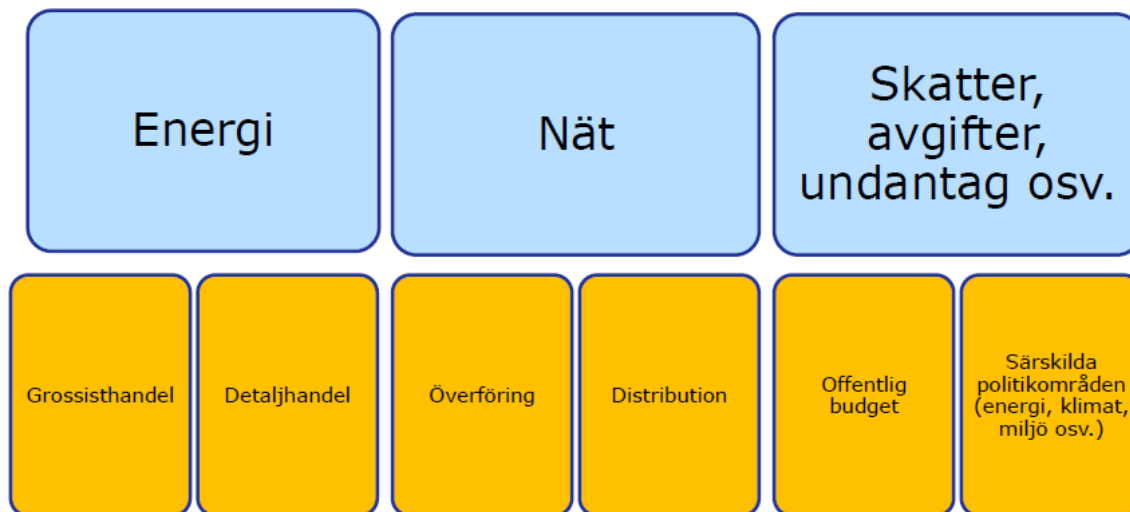
Vad består energiräkningen av?

Innan vi går vidare till den ekonomiska analysen nedan, är det viktigt att klargöra vad som avses med energipriser och energikostnader. Våra energiräkningar består delvis av kostnaden för den mängd energi vi förbrukar – därför kan energikostnaderna minska genom att vi använder mer energieffektiva produkter eller sparar energi på annat sätt. Men *prisdelen* av energiräkningen ses ofta som mer kritisk och svår att förstå. Det pris som konsumenten betalar för el och gas återspeglar olika faktorer, som påverkas både av marknadskrafterna och av den statliga politiken.

Räkningens energidel består av två delar. För det första är det grossistdelen av priset. Detta återspeglar vanligtvis de kostnader som bolagen har för att leverera energi till nätet. De omfattar inköp av bränsle eller produktion och transport och bearbetning, samt kostnaderna för att bygga, driva och avveckla kraftverk. För det andra har vi detaljhandelsdelen, som omfattar kostnaderna i samband med att sälja energi till slutkonsumenterna. Nätkostnaderna återspeglar kostnaderna för överförings- och distributionsinfrastrukturer, dvs. kostnaderna för underhåll och utbyggnad av nät, systemtjänster och nätförluster. Avgifter läggs ofta till i nättarifferna för att täcka andra kostnader, som kostnader för allmän trafikplikt och tekniskt stöd. Slutligen tillkommer skatter och avgifter, som kan vara en del av den allmänna beskattningen (mervärdesskatt, punktskatter) eller särskilda avgifter för att stödja riktade energi- och/eller klimatpolitiska åtgärder.

Konsumentprisets delar

Konsumentpriser på el och naturgas



1. Energipriser i Europa

Trots att bränsle och utrustning i viss mån kan handlas globalt (t.ex. LNG-fartyg, vindkraftsturbiner osv.) är prissättningen som bäst regional, och oftare nationell eller subnationell, vilket påverkar priserna och kostnaderna i detaljhandelsledet för konsumenterna och kan undergräva den inre marknaden.

De europeiska konsumentpriserna på el och gas⁴ har stigit och stiger fortfarande. Nästan alla medlemsstater har haft en stadig ökning av konsumentpriserna på el och gas, men skillnaderna mellan de olika nationella priserna är fortfarande stora. Konsumenterna i de medlemsstater där priserna är högst betalar 2,5 till 4 gånger så mycket som konsumenterna i medlemsstaterna med de lägsta priserna⁵. Klyftan mellan de högsta och de lägsta konsumentpriserna på el och gas i de olika medlemsstaterna har ökat över tid, särskilt i fråga om priserna på hushållsgas. Så i stället för att de europeiska priserna konvergerar och marknaderna effektiviseras, kvarstår skillnaderna på nationell nivå.

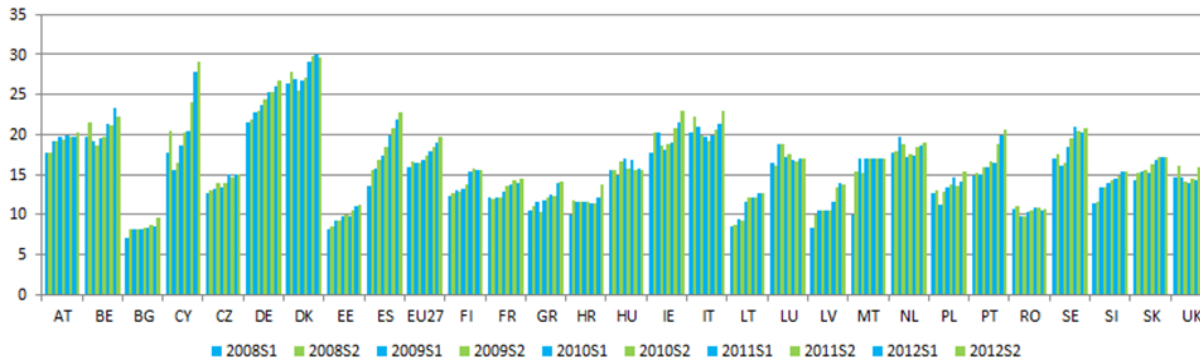
Utvecklingen av detaljhandelspriser till hushåll

⁴ Priserna för industriella slutanvändare rapporteras i enlighet med direktiv 2008/92/EG om ett gemenskapsförfarande för att främja öppenheten beträffande prissättningen på gas och el levererad till industriella slutanvändare och kan inkludera andra användare som inte omfattar bostadshus. När det gäller gas beaktas alla industriella användningsområden. Däremot omfattar inte systemet konsumenter som använder gas för elproduktion i kraftverk eller i värmekraftverk, för annat ändamål än som energikälla (t.ex. i kemisk industri), eller i en omfattning som överstiger 4 000 000 gigajoule (GJ) per år.

⁵ Detta förhållande är liknande för alla energiprodukter (el eller gas), typer av konsumenter (hushåll eller industri), förbrukningsnivåer (låg- eller storförbrukare), tidsperioder (2008–2012) och monetär enhet (euro, nationell valuta eller köpkraftstandard). För det sistnämnda elementet ändras inte förhållandet i väsentlig grad, men de olika medlemsstaternas ranking ändras väsentligt: ett land med lågt nominellt pris kan ha ett jämförelsevis högt pris i termer av köpkraftstandard.

I EU i genomsnitt har priserna på el till hushållen ökat med 4 % om året under de senaste fem åren (2008–2012)⁶. I de flesta medlemsstaterna innebär detta en ökning som överstiger inflationen. Priserna på gas till hushållen har ökat med 3 % per år, vilket också är över inflationen för de flesta av medlemsstaterna. Det bör noteras att det bakom dessa medelvärden finns betydande nationella skillnader i fråga om hur priserna har ändrats över tid.

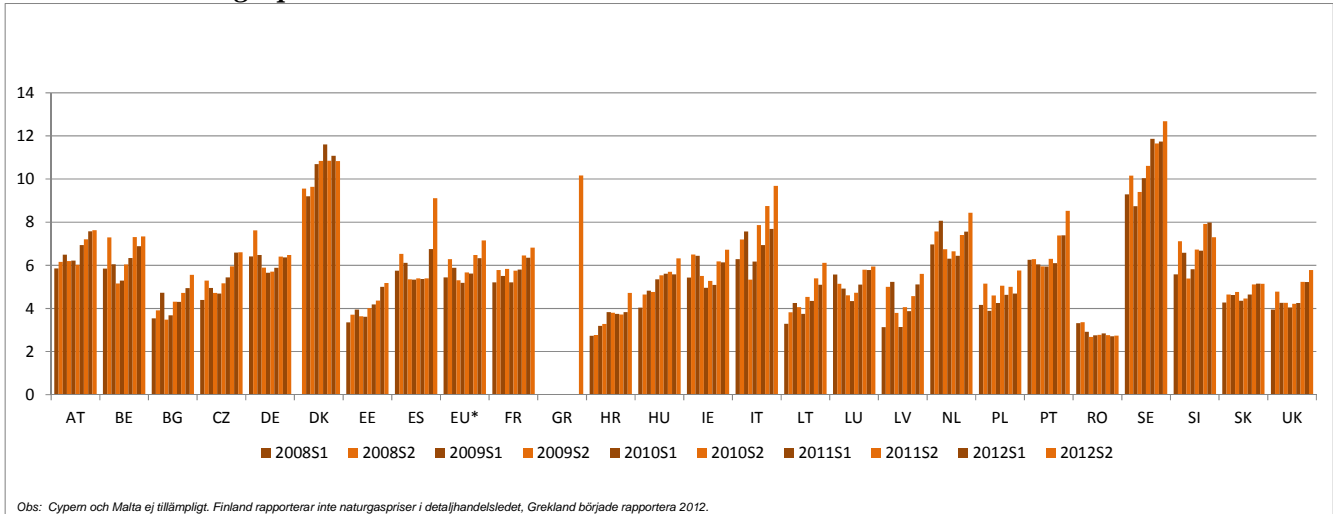
Hushållens elpriser (eurocent/kWh inkl. skatt)



Källa: Eurostats energistatistik.

⁶ Denna tidsperiod används mycket i rapporten eftersom Eurostats metod för uppgifter om detaljhandelspriser på energi ändrades vid den tidpunkten och inte stämmer överens med tidigare uppgifter eller delvis saknas för vissa medlemsstater.

Hushållens naturgaspriser (eurocent/kWh inkl. skatt)

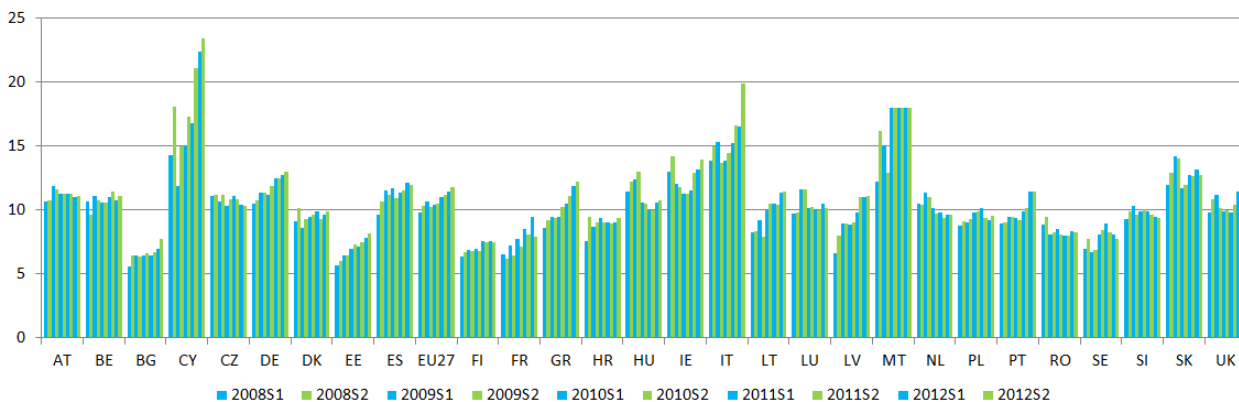


Källa: Eurostats energistatistik.

Utvecklingen av detaljhandelspriser till industrin

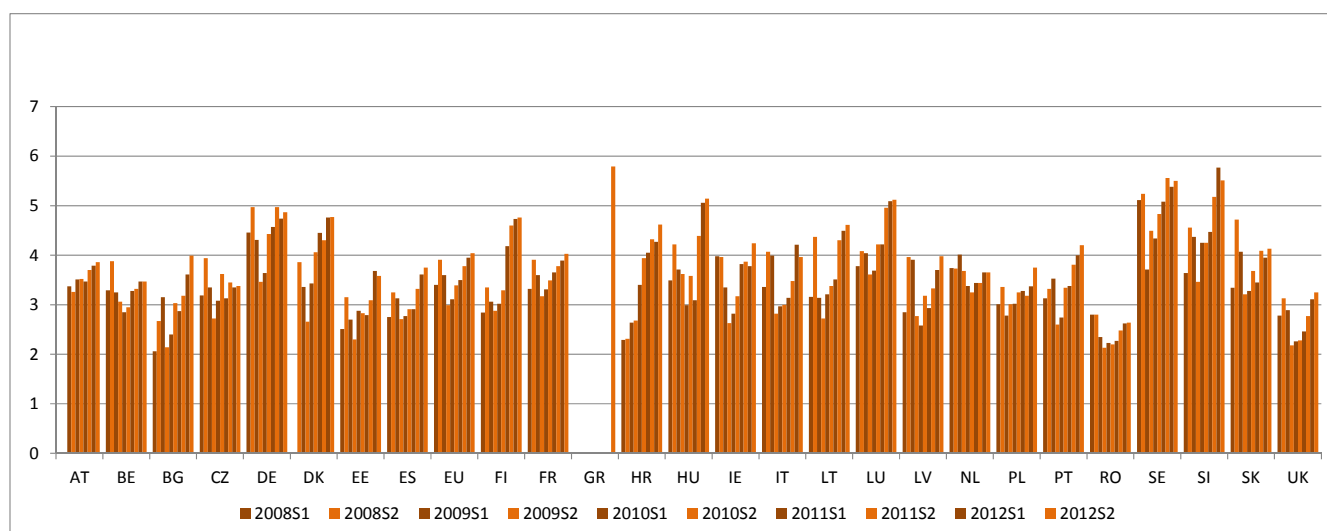
När det gäller industrin ökade detaljhandelspriserna på el med omkring 3,5 % per år under samma period – mer än inflationen i hälften av medlemsstaterna – och gaspriserna med mindre än 1 % per år under perioden – mindre än inflationen i de flesta av medlemsstaterna.

Industrins elpriser (eurocent/kWh exkl. mervärdesskatt och andra återvinningsbara skatter och avgifter, men utan att räkna med eventuella undantag)



Källa: Eurostats energistatistik.

Industrins gaspriser (eurocent/kWh exkl. mervärdesskatt och andra återvinningsbara skatter och avgifter, men utan att räkna med eventuella undantag)



Källa: Eurostats energistatistik.

Grossistpriser

I kontrast till detaljhandelsprisutvecklingen minskade elpriserna i *grossistledet* under perioden 2008–2012 med mellan 35 % och 45 % på de större europeiska grossistmarknaderna för el. Grossistpriserna på gas har fluktuerat, fallit och sedan återgått till tidigare nivåer, vilket medför att det över hela tidsperioden inte noterats några prisökningar.

Uppdelning av priser per komponent

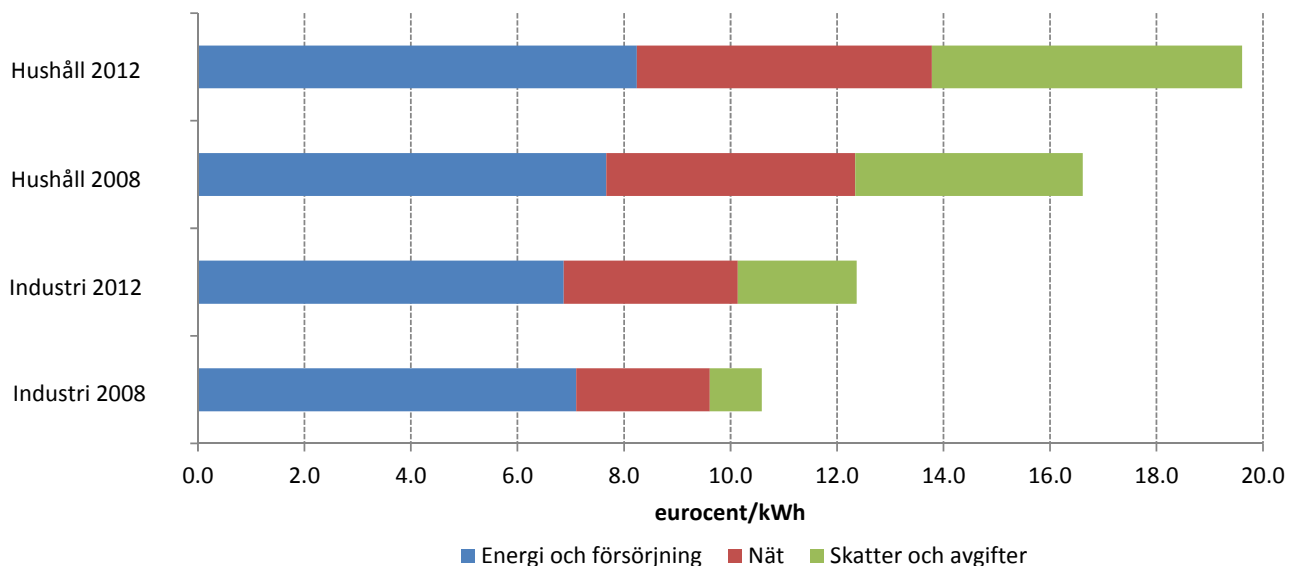
Bakom dessa *genomsnittliga europeiska* prisökningar ligger en betydande variation mellan medlemsstaterna, mellan olika branscher och över tid. Inom vissa sektorer har prisvolatiliteten varit mycket större, med exempelvis öknings av priset på hushållsel på mellan -2 % och +47 %, medan det genomsnittliga priset i EU på industrigas ökade med mindre än 1 % per år under 2008–2012, och vissa energiintensiva industrier rapporterade prisökningar på gas på mellan 27 % och 40 % under perioden 2010–2012. I den bifogade rapporten granskas dessa skillnader, särskilt skillnaderna mellan olika industrisektorer, och framhålls att priser och effekterna av politiska styrmedel är olika för olika användare. För att bättre förstå sambandet mellan energipriser och politik är det lämpligt att dela upp priserna i deras olika beståndsdelar:

Utvecklingen av detaljhandelspriset på el per komponent

Den relativa andel av detaljhandelspriset på el som gäller själva energin har generellt minskat över tid. Det beror på att det sedan 2008 är skatt- och avgiftsdelen som ökat mest⁷ och energikostnadsdelen som ökat minst. Sedan 2008 har elnätskostnaderna ökat med 18,5 % för hushållen och med 30 % för industriella förbrukare. Skatter och avgifter har ökat med 36 % för hushållen och 127 % för industrin, före undantag. Det saknas sammanhängande nationella uppgifter om undantag, men flera medlemsstater medger betydande undantag från skatter och avgifter för vissa energiintensiva industrier, vilket i hög grad minskar prisökningar som beror på skatter och avgifter.

⁷ För både hushåll och industri (+36,5 % och +127 %) för det EU-viktade genomsnittliga elpriset. För industrin inkluderar denna procentuella ändring inte mervärdesskatt och andra återvinningsbara skatter. Procentsatsen tar inte hänsyn till industriundantag.

Elprisernas utveckling per komponent 2008-2012

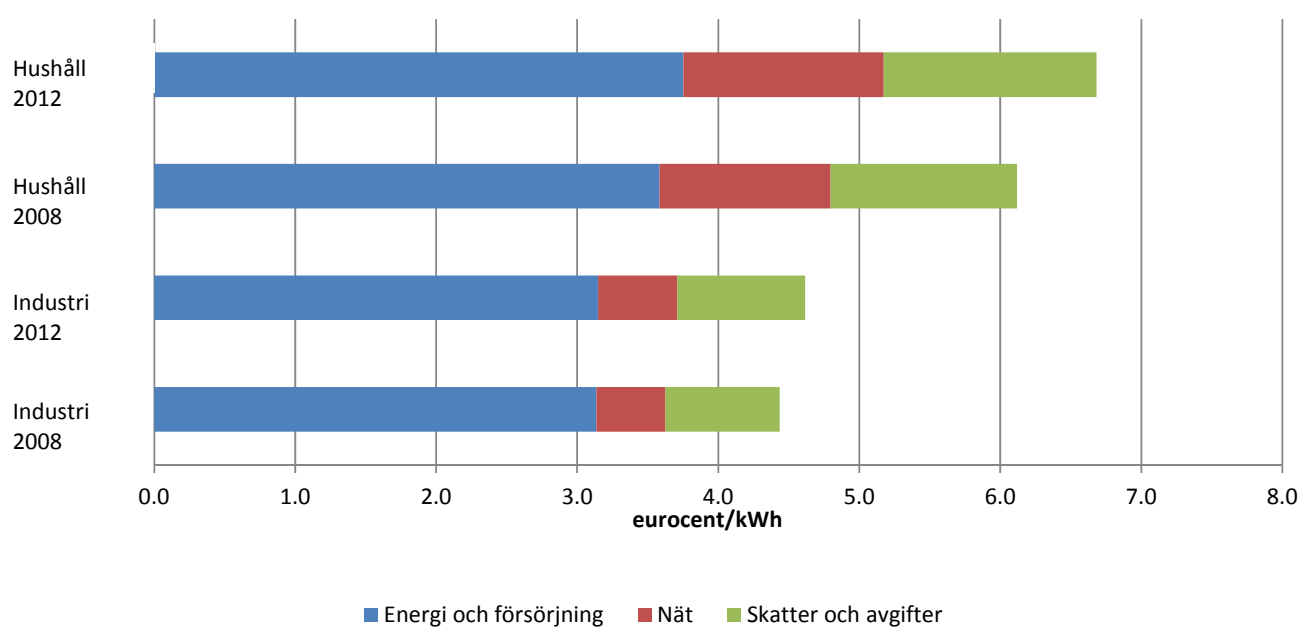


Källa: Eurostat. Inklusive skatter för hushåll, exklusive mervärdesskatt och andra återvinningsbara skatter för industrin, men andra industriundantag är inte inkluderade (uppgifter saknas).

Utvecklingen av detaljhandelspriset på gas per komponent

När det gäller detaljhandelspriserna på naturgas har sedan 2008 energikomponenten också varit stabil, medan nätkomponenten i genomsnitt för hela EU ökat med 17 % för hushållen och med 14 % för industrin. Skattekomponenten ökade med 12–14 % för hushållen och med 12 % för industrin.

Gasprisernas utveckling per komponent 2008-2012



Källa: Europeiska kommissionen, metadata från medlemsstaterna. Inklusive skatter för hushåll, exklusive mervärdesskatt och andra återvinningsbara skatter för industrin.

Drivkrafterna bakom energidelen av priset

Av energiprisernas tre beståndsdelar (energi, nätkostnader samt skatter och avgifter) är energidelen oftast den största, även om dess andel nu minskar. Som påpekas ovan har elpriserna i *grossistledet* konvergerat och fallit, i motsats till energidelen av detaljhandelspriserna. Detta kan kopplas till EU:s energipolitik – den ökande konkurrensen till följd av marknadskopplingen, uppdelningen mellan elproduktion och systemdrift, minskningen av kolpriset i EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS)⁸ och ökningen av kraftproduktionskapacitet med låga produktionskostnader (t.ex. vind- och solkraft, utöver befintlig kärnkraft och vattenkraft).

Minskningen av grossistpriserna har dock inte överförts till en minskning av energidelen av detaljhandelspriserna, trots att det är med den delen av energiräkningen som energileverantörerna borde kunna konkurrera. Resultatet kan tyda på att priskonkurrensen på ett antal detaljhandelsmarknader är svag, vilket gör det möjligt för leverantörerna att undvika att föra vidare minskade grossistpriser till detaljhandelsledet⁹.

Förhållandet mellan priserna i grossistledet och detaljhandelsledet kan minska genom en hög marknadskoncentration. De övergripande regleringar av detaljhandelspriset som tillämpas i vissa medlemsstater kan dessutom skada konkurrensen på detaljhandelsmarknaderna, eftersom de avskräcker konkurrenter från att ta sig in på marknaden och investera. De kan därför bidra till att minska detaljhandelsprisernas reaktionskänslighet¹⁰. Dessutom bör medlemsstaterna utforska andra politiska åtgärder för att ta hänsyn till sårbara hushåll eller industrier.

På gasmarknaden finns, utöver marknadskoncentrationer och prisregleringar, ofta en begränsning av tillgången (med få leverantörer och svag konkurrens) och gaspriserna indexeras fortfarande ofta till oljepriserna¹¹. Denna praxis kopplar loss gaspriserna från den faktiska tillgången och efterfrågan på gas och hindrar energileverantörerna från att reagera flexibelt på ändrade marknadsvillkor eller överföra de verkliga kostnaderna till konsumenterna. I dessa fall har de senaste årens ökande oljepriser direkt bidragit till en ökning av gaspriserna på utvalda begränsade marknader, till nackdel för konsumenterna och industrier i de regionerna.

Drivkrafterna bakom skatte- och avgiftsdelen av priset

I denna beståndsdel är det viktigt att skilja mellan allmänna energibeskattningsåtgärder och energisystemrelaterade kostnader som finansieras genom avgifter. Skatter och **avgifter för finansiering av energi- och klimatpolitiken** är vanligen den minsta delen i de flesta medlemsstaterna, men i synnerhet avgifterna har ökat betydligt mer än andra delar. I tre av medlemsstaterna har denna beståndsdel nu kommit ifatt eller förbi nätkostnadernas andel och utgör den största delen av

⁸ Kolpriserna utgör en del av grossistpriset och har minskat från 14–29 euro/ton (2008) till 6–9 euro/ton (2012). Det är dock oklart i vilken utsträckning detta prisfall överförts till grossistledet, eller om det är relevant, mot bakgrund av att tekniker med låga driftskostnader snabbt vinner in (merit order effect).

⁹ Kombinationen svag efterfrågan och dynamiska kraftpriser i grossistledet (stabila eller fallande när priserna på kolväteprodukter ökade) har satt press på de konventionella produktionsstillgångarna. I många fall påverkades både produktionsföretagens vinstmarginaler och priset på företagens aktier negativt, och tillgången till finansiering försämrades. Generellt behöver EU:s allmännyttiga företag anpassas till denna nya affärsmiljö och de har gjort det genom att fokusera mer på tjänsterna nedströms, bland annat genom att satsa på decentralisering av produktionen och energieffektivitet, samt på att gradvis avveckla sina konventionella kraftproduktionsstillgångar.

¹⁰ På liberaliserade marknader innebär det faktum att det blir lättare att ta sig in på marknaden att konkurrensen ökar. Detta torde öka incitamenten att minska kostnaderna och att ge konsumenterna lägre priser. Detta avspeglas i de lägre detaljhandelspriserna på el för industrin i UK, BE och NL.

¹¹ År 2012 var fortfarande 51 % av gasförbrukningen i Europa oljeindexerad, medan 44 % var prissatt på grundval av konkurrensen på en renodlad gasmarknad (IGU 2012 årlig undersökning). Andelen gas som prissätts på en renodlad gasmarknad har tredubblats sedan 2005, men det finns fortfarande stora regionala skillnader i prisbildningsmekanismerna, då omkring 70 % av gasen i nordvästra Europa (Storbritannien, Irland, Frankrike, Belgien, Nederländerna, Tyskland, Danmark) prissattes på en renodlad gasmarknad 2012, medan den siffran var mindre än 40 % i Centraleuropa (Österrike, Tjeckien, Ungern, Polen, Slovakien och Schweiz). I en del medlemsstater sker hela gasimporten på grundval av oljeindexerade priser.

hushållselpriset, medan den i andra medlemsstater fortfarande är marginell. I de flesta medlemsstaterna finansierar skatter och avgifter energi- och klimatpolitiska åtgärder, bland annat åtgärder för att främja energieffektivitet och produktion av förnybar energi. Kostnaderna för förnybar energi som läggs på detaljhandelspriserna utgör 6 % av det genomsnittliga elpriset till hushåll i EU¹² och omkring 8 % av elpriset till industrin om man inte tar med undantagen i beräkningen. Även här finns ett stort spann, då andelen i Spanien och Tyskland uppgår till 15,5 % respektive 16 % av elpriset till hushåll, men bara till mindre än 1 % i Irland, Polen och Sverige.

En del av den nationella energi- och klimatpolitiken finansieras alltså via avgifter, medan kostnaderna för EU:s system för handel med utsläppsrätter återspeglas i grossistdelen av energipriset. *Nationella* avgifter, oavsett vid vilken punkt i kedjan de tillämpas, kommer att ändra priserna och därmed leda till skillnader mellan de olika nationella marknaderna. För att minimera sådana snedvridningar är det viktigt att de statliga interventionerna inom energisektorn (finansiering av infrastruktur eller produktion, t.ex. förnybara energikällor, kostnader för kärnkraft eller kapacitet för flexibla fossila bränslen) är så kostnadseffektiva som möjligt¹³.

EU:s ram för **energibesättning** föreskriver inte en fullständig harmonisering, så medlemsstaterna kan ändra sina skatter och skattesatser var för sig och gå utöver de grundläggande delar eller miniminivåer som EU-lagstiftningen föreskriver¹⁴. Även här, på exempelvis elområdet, finns det uppenbara nationella skillnader när det gäller den relativa andelen och i absoluta värden av skatte- och avgiftdelen i energipriserna som illustreras ovan. Medlemsstaterna använder sig av skatter och avgifter för många olika syften. Bland annat kan det vara för en allmän ökning av intäkterna (t.ex. för hälsa och utbildning) men också för att internalisera de externa kostnaderna för energiproduktion och konsumtion och för att finansiera energirelaterad politik som klimat- och energipolitiken eller justering av sektorn för fossila bränslen.

Uppgifterna om skatteundantag och andra subventioner som medlemsstaterna erbjuder i första hand energiintensiva industrier är i nuläget fragmentariska och inkonsekventa¹⁵. Därför planerar kommissionen en djupgående studie för att samla sammanhängande och kompletta uppgifter om de fullständiga kostnaderna för och subventionerna av de olika teknikerna inom elsektorn.

Drivkrafterna bakom nåtdelen av priset

Den relativa andelen av överförings- och distributionskostnaderna, liksom de absoluta talen, varierar mycket mellan medlemsstaterna, av skäl som inte alltid är lätta att förstå. Uppgifterna om drivkrafterna bakom denna andel och utvecklingen av drivkrafterna är få, särskilt när det gäller gas. Följande gäller därför enbart el.

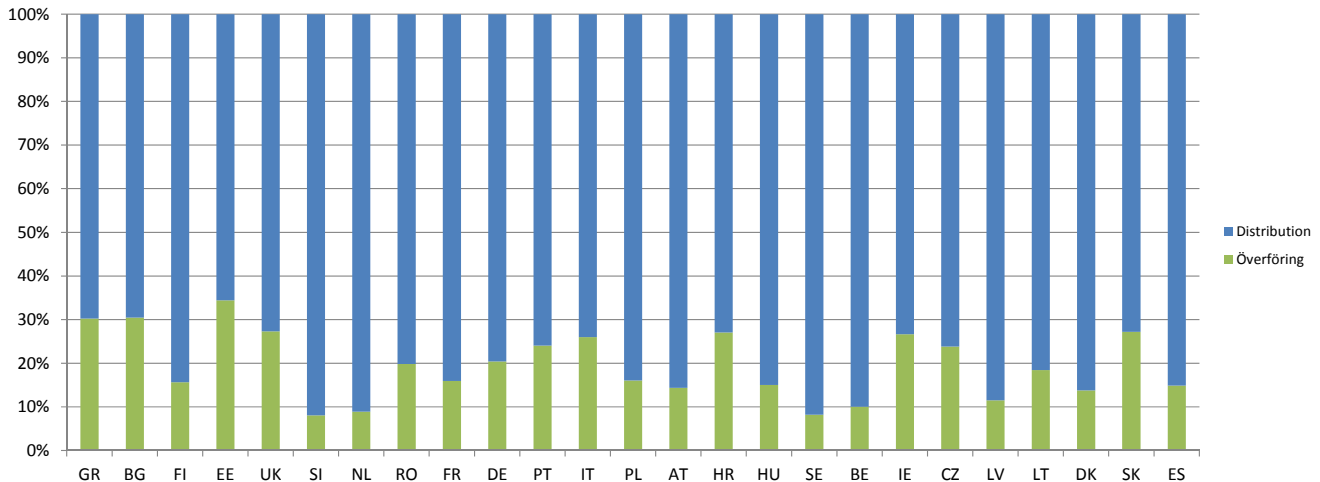
¹² Andelen skatter och avgifter för förnybar energi av hushållspriserna på el varierar från mindre än 1 % till 15,5 % i Spanien och 16 % i Tyskland. Denna andel ökar på grund av en ökande andel förnybar energi och minskade grossistpriser (vilket ökar klyftan mellan grossistpriserna och stödet till förnybar energi). När man även beaktar att energi från vatten-, vind- och solkraftverk sänker priserna i grossistledet (*merit order effect*) kan dock den förnybara energins nettoeffekt på grossistpriserna vara att minska detaljhandelspriserna, i stället för att höja dem. Så verkar vara fallet i Spanien och Irland, men inte i Tyskland. (Se bilaga till rapporten). De minskade grossistpriserna bör överföras till slutkonsumenterna i form av lägre kostnader i energiförsörjningskomponenten.

¹³ Se meddelande C(2013) 7243 Fullbordande av den inre marknaden för el och utnyttjande av offentliga ingrepp på bästa sätt.

¹⁴ Se direktiv 2003/96/EG.

¹⁵ Se avsnitt 1.1.1.3 i bifogade rapport för närmare detaljer.

Beräknade kostnader för överföring och distribution: relativ andel



Anmärkning: vissa medlemsstater inbegriper icke nätrelaterade kostnader i nätavgifter, och dessa kostnader kan inte särskiljas i dessa data.

Sedan 2008 har nätkostnaderna för el ökat med 30 % och 18,5 % för industrier respektive hushållskonsumenter. Den stadiga ökningen av nätkostnader, särskilt för hushållen, är inte oväntad med tanke på omvandlingen av energisektorn, men den kan mildras genom en bättre styrning av näten.

Kostnaderna uppgår i absoluta värden till mellan 2 eurocent/kWh till 7 eurocent/kWh¹⁶, vilket gör det uppenbart att de kan ha en betydande inverkan på de totala elpriserna och därmed den totala skillnaden medlemsstaterna emellan och mellan dem och deras handelspartner. Dessa skillnader drivs också till viss del av de olika nationella metoderna för reglering av nättariffer och kostnadsfördelning, liksom av fysiska skillnader på nät och hur effektivt de drivs.

2. Kostnader för energi i Europa

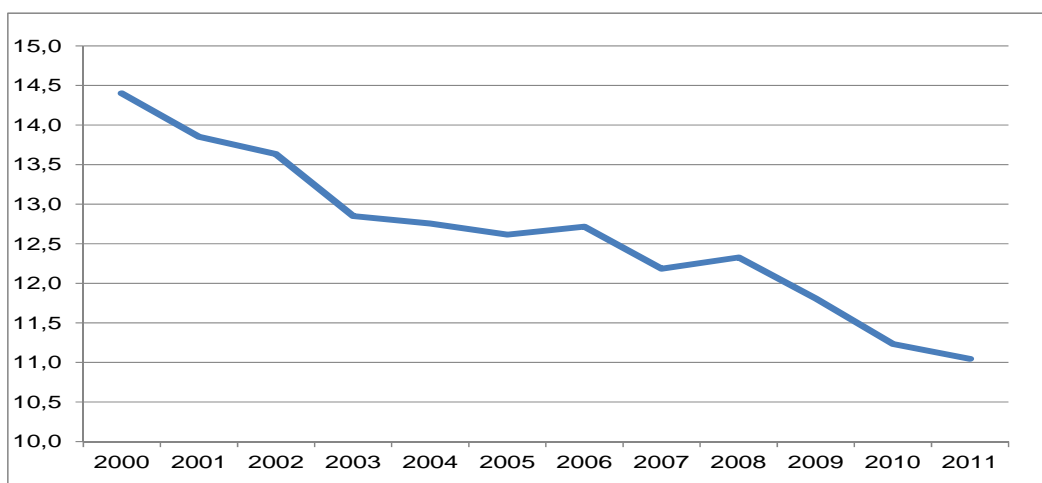
Även om det är energiprisnivåerna som får mest uppmärksamhet är i praktiken *kostnaderna* för energi viktigare för både hushållen och industrin, eftersom det handlar om vad man faktiskt måste betala. Prisökningar kan uppmuntra till och i viss mån kompenseras av energieffektivisering och minskad förbrukning. Detta sker till följd av förbättrade processer, produkter eller energieffektivisering i hushållen eller genom minskningar av energiintensiteten i delar av eller till och med hela industrisektorer. Prisminskningar kan dock också uppvägas genom ökad förbrukning, exempelvis genom att fler eldrivna produkter används.

Inom hushållssektorn har betydande förbättringar av energieffektiviteten gjorts inom all slags energiförbrukning, men kanske mest påtagligt när det gäller uppvärmning av hushållen.

Energiförbrukning för uppvärmning av hushåll (koe/m²).

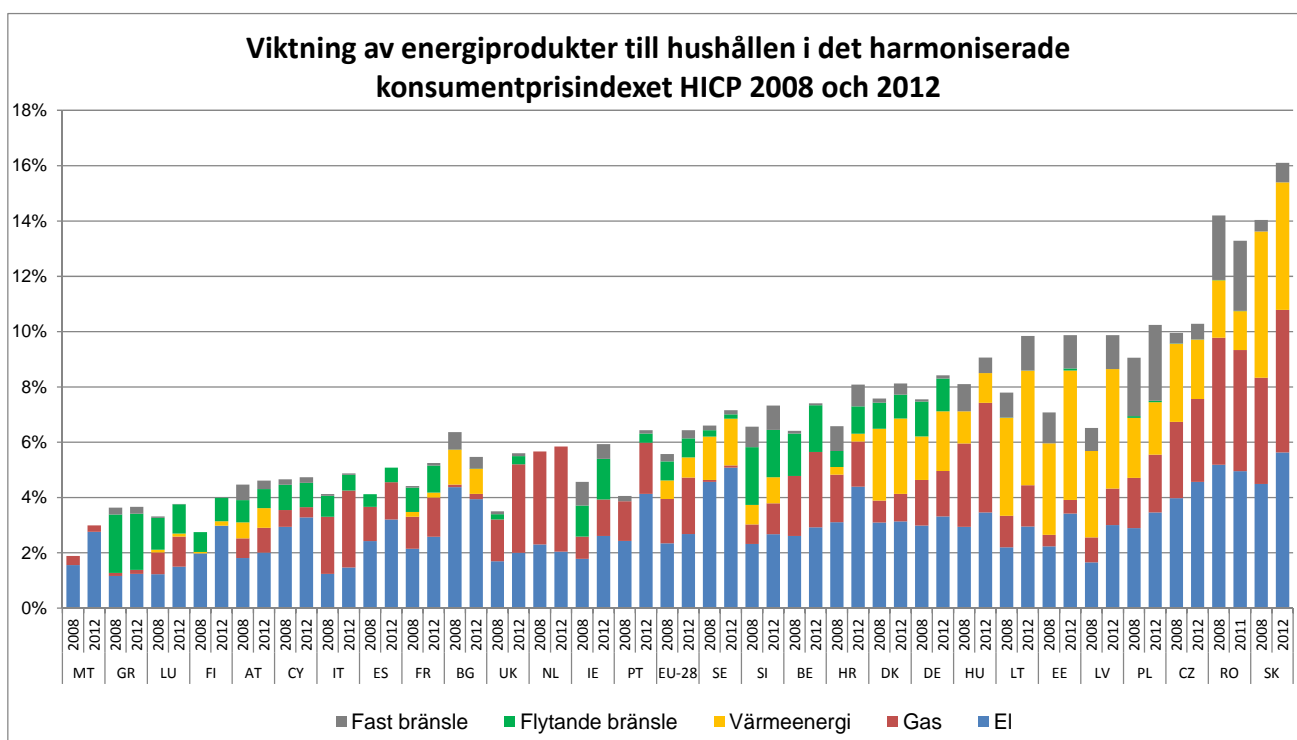
¹⁶

Nätkostnader för industriella användare. För hushåll varierar kostnaderna mellan 2,2 cent/kWh (MT) och 9,7 cent/kWh (ES).



Källa: Odyssee

Hushållens elförbrukning minskade generellt med 1 % under perioden 2008–2011 och gasförbrukningen minskade med 15 %. Trots detta har **hushållens** energikostnader ökat, exempelvis på grund av att energikrävande bostäder inte renoveras och ineffektiv utrustning inte byts ut i tillräcklig utsträckning för att det ska kunna kompensera för de ökande priserna. Uppgifter för alla medlemsstaterna visar att energidelen av hushållens förbrukning¹⁷ har ökat med 15 % under perioden 2008–2012, från 5,6 % till 6,4 % av den totala förbrukningen. Eftersom energikostnaderna ofta utgör en större del av de fattiga hushållens kostnader får denna ökning ytterligare negativa fördelningsmässiga konsekvenser för de sårbara hushållen.



Källa: Eurostat

¹⁷

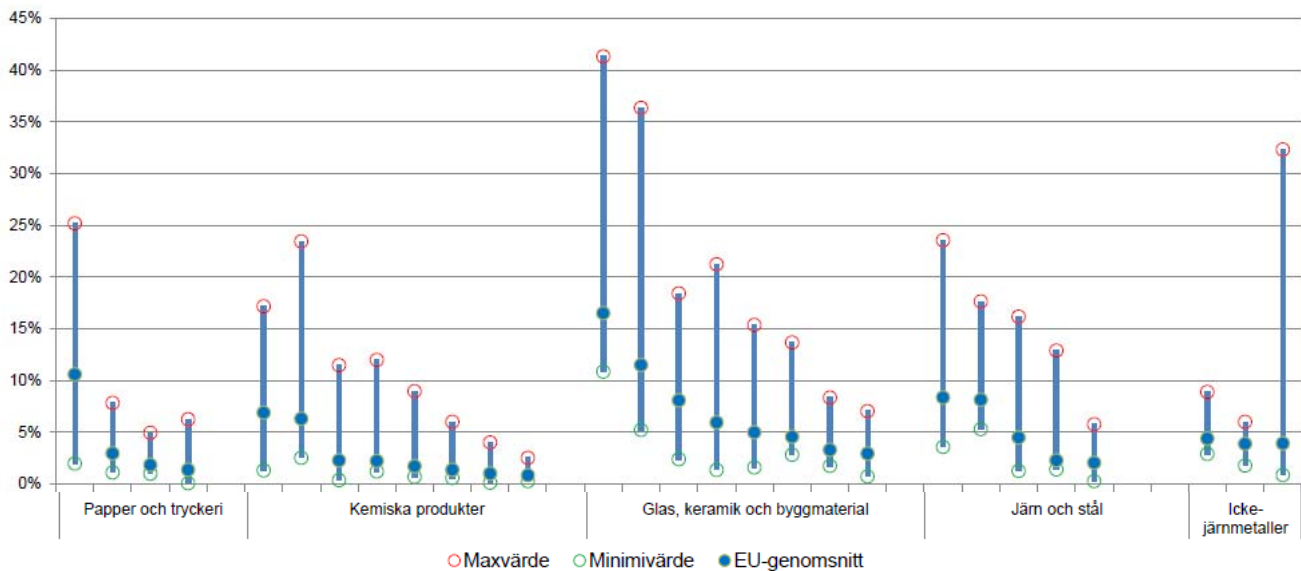
Mätt med det harmoniserade konsumentprisindexet.

Under perioden 2008–2011 har elförbrukningen minskat med 4 %, till följd av fortlöpande förbättringar av den europeiska industrins energieffektivitet och minskad produktion på grund av den ekonomiska krisen och internationell konkurrens. De ökade elpriserna har dock vägt upp dessa förbättringar och orsakat kostnadsökningar på omkring 4 % för industrin som helhet, innan man tar skatte- och avgiftsundantag med i beräkningen. Däremot har kostnaderna för gas minskat under perioden 2008–2011 med sammanlagt 6,8 %, och industrins förbrukning har minskat med 5,3 %.

Den europeiska industrin i stort ligger globalt sett i framkant när det gäller effektivitet. Det finns dock fortfarande potential för ytterligare effektiviseringsåtgärder (som delvis redan pågår i samband med EU:s genomförande av det nya direktivet om energieffektivitet och pågående förbättringar av energiprodukter), särskilt med tanke på de stora skillnaderna mellan och i medlemsstaterna. Det är inte lätt att få tillgång till standardiserade uppgifter om energikostnader. De siffror som finns tyder på stora variationer i prestanda när man ser på energikostnadernas andel av produktionskostnaderna. Därför är det värt att titta närmare på de energiintensiva industrierna, bland annat tillverkningsbranscher som papper och tryckeri, kemiska produkter, icke-metalliska mineraler, järn och stål samt icke-järnmetaller, som alla har en hög andel energikostnader jämfört med hela produktionskostnaden. EU-företag som deltog i djupgående fallstudier i energiintensiva sektorer rapporterade att deras el- och gaspriser, efter undantag, var på uppåtgående mellan 2010 och 2012.

Energi­kostnadernas andel av produktionskostnaderna i energi­intensiva industrier

(De olika staplarna är delsektorer¹⁸, med lägsta och högsta medlemsstatsvärde och EU-genomsnitt, 2010)



Källa: Eurostat, Structural Business Statistics.

3. Energi och Europas internationella konkurrenskraft

Energi har aldrig varit billigt i Europa, men under de senaste åren har skillnaderna mellan energipriserna i EU och dess största handelspartner ökat ytterligare. I genomsnitt är gaspriserna till industrin i EU tre eller fyra gånger högre än jämförbara priser i USA, Indien och Ryssland, 12 % högre än i Kina, ungefär lika med priserna i Brasilien och lägre än priserna i Japan.

¹⁸ Se rapporten, figur 90.

De lägre regionala priserna, som beror på exempelvis ökningen av skiffergas och en gradvis ökning av handeln med LNG, har ännu inte medfört lägre priser på den europeiska marknaden. Detta beror på inhemska subventioner i vissa producentländer, handelsrestriktioner och/eller infrastruktur begränsningar och effekterna av oljeindexeringen. Den ökande efterfrågan i Asien, särskilt Japan efter kärnkraftsolyckan i Fukushima, har också ökat klyftan mellan priserna i EU och i USA.

När det gäller el minskade grossistpriserna i Europa under perioden. De är relativt låga och ligger på en nivå som är i stort sett jämförbar med grossistpriserna på el i USA. Med nuvarande växelkurs är emellertid detaljhandelspriserna på el till industrin i EU¹⁹ mer än dubbelt så höga som i USA och Ryssland, 20 % högre än i Kina men 20 % lägre än priserna i Japan. Även här har de lägre gaspriserna i USA och Ryssland (och efterföljande lägre kolpriser) bidragit till att minska elpriset i dessa länder. I de flesta av EU:s medlemsländer är dock elförsörjningen mer tillförlitlig (med avseende på avbrott och fluktuationer) än i USA, Japan, Kina och Ryssland²⁰. Dessa avbrott medför också kostnader. Det finns inga lättillgängliga internationella uppgifter om nätkostnader för att bekräfta hypotesen att EU:s nät är dyrare men mer tillförlitliga än andra nät i världen. Uppgifterna om beskattning är något mer lättillgängliga och visar att beskattningen av el och gas i EU i genomsnitt är högre än i andra regioner i världen.

Det finns två nyckelindikatorer som är viktiga för att bedöma vilka effekter den ökande klyftan mellan energipriserna har på industrins konkurrenskraft, nämligen de energiintensiva företagens export och europeiska produktion.

- EU:s energiintensiva produkter dominerar fortfarande de globala **exportmarknaderna** trots att skillnaderna mellan energipriserna har ökat sedan 2008. Men under senare år har EU i betydande grad minskat energiintensiteten i sin export, samtidigt som växande ekonomier som Brasilien, Ryssland och Kina blir allt viktigare källor till energiintensiva *mellanprodukter*. Enligt Internationella energiorganet IEA²¹ förväntas den ökande skillnaden mellan EU:s och övriga regioners energipriser och energikostnader leda till en minskning av EU:s andel av de globala exportmarknaderna för energiintensiva produkter.
- **Produktionsnivåerna** inom de energiintensiva industrierna har minskat sedan 2008 och de energiintensiva industriernas totala andel av den europeiska bruttonationalprodukten minskar²². Man kan dock inte i detta skede förklara detta enbart med energipriserna, eftersom skatte- och avgiftsundantag för energiintensiva industrier, lågkonjunktur, strukturella förändringar i världsekonomin och motsvarande globala ändringar av efterfrågan bland konsumenterna också är viktiga faktorer. Tillverkningsindustrin i EU har under flera årtionden omstrukturerats mot mindre energiintensiv produktion med högre mervärde och detta har delvis kompenserat för de ökande energipriserna. Dessutom finns det många fler faktorer som har spelat in, bland annat arbetskraftskostnader och attraktiviteten på marknader utanför EU, som driver investeringarna till de marknaderna.

Det finns en koppling mellan dessa två dimensioner. Under de senaste åren har vissa europeiska energiintensiva industrier vänt sig till de globala marknaderna för att kompensera för lågkonjunkturen

¹⁹ Skatte- och avgiftsundantag för energiintensiva industrier är inte medtagna i beräkningen, och svårigheterna att hitta jämförbara internationella uppgifter om elpriser bör beaktas.

²⁰ Se kapitel 3 i arbetsdokumentet.

²¹ IEA WEO 2013. Fig. 8.17.

²² Bruttoförädlingsvärde (2008–2011) och produktionsvolymindex (2008–2012) för papper och tryck, kemikalier, övriga icke-metalliska mineraliska produkter (bl.a. byggmaterial, glas, keramik), basmetaller (bl.a. järn och stål), icke-järnmetaller (aluminium).

och den minskande europeiska efterfrågan, via export eller internationella investeringar, och det gäller även sådana lokala industrier som tegel- och takpannetillverkning. Företagen är dessutom utsatta för internationell konkurrens och måste besluta om de ska investera i Europa eller utomlands, i länder med mycket mer lovande marknadsdynamik. Eftersom konkurrenterna i andra länder försöker förbättra sin energieffektivitet har energiprisskillnaderna en större inverkan på investeringsbesluten och företagens förmåga att konkurrera och utvecklas.

4. Framtida pris- och kostnadstrender

Kommissionens ram för klimat- och energipolitiken fram till 2030 återspeglar ett brett arbete för att förstå framtida prognoser för energikostnader och slutpriser, med beaktande av dynamiken på världsmarknaden och den europeiska marknaden, den statliga politiken samt konsumenternas och industrins beteende. Kommissionens analys bekräftar också vad man kommit fram till i energifärdplanen för 2050, nämligen att priserna på fossila bränslen kommer att fortsätta öka och driva på energikostnaderna. Särskilt elkostnaderna förväntas öka fram till 2020, på grund av ökande kostnader för fossila bränslen i kombination med de nödvändiga investeringarna i infrastruktur och produktionskapacitet. Efter 2020 förväntas kostnaderna stabiliseras och sedan minska något efterhand som fossila bränslen ersätts av förnybara energikällor. Kapitalkostnaderna minskar dock bara lite medan skatterna och betalningarna för utsläppsrätter ökar.

5. Slutsatser: åtgärder för att minska energikostnaderna

När man ser på trenderna för energipriserna sedan 2008 kan följande huvudsakliga slutsatser dras:

Elpriserna, men vad viktigare är, elkostnaderna, fortsatte att öka globalt för både hushållen och industrin, trots minskad eller oförändrad konsumtion. Gaspriserna har varierat, men inte ökat markant under perioden 2008–2012.

Prisökningen drivs huvudsakligen av ökade skatter och avgifter och nätkostnader. Energikomponenten i energipriset har utvecklats ojämnt; i länder med stor andel vind- och solkraft har energipriserna i grossistledet pressats nedåt, men inte i andra länder. De framsteg som gjorts när det gäller funktionen på den inre marknaden för energi bör ha haft en positiv effekt genom att säkerställa att marknadspriserna i grossistledet konvergerade i hela Europa. Så var inte fallet när det gäller detaljhandelspriserna, där skillnaderna mellan nätdistributionssystemen, den bristande samordningen av nationell energi- och klimatpolitik, samt skillnaderna mellan skatter, avgifter och nättariffer fragmenterar den inre marknaden.

Bakom EU-trenderna ligger också betydande skillnader mellan medlemsstaterna och mellan de olika industrisektorer. Detta pekar på svagheter på den inre marknaden för energi, med stora skillnader mellan de olika medlemsstaternas politik för nätkostnader och skatter och avgifter.

Både för el och gas ökar skillnaden i pris mellan EU och externa konkurrenter (med undantag för Japan och Korea). Det stora fallet på gaspriser i USA står i kontrast till den stabila nivån i Europa under samma tid.

EU har hittills behållit ledningen i exporten av energiintensiva produkter. Den europeiska industrins ansträngningar för att kompensera för högre energikostnader genom ständiga energieffektiviseringsåtgärder kan dock behöva intensifieras ytterligare, med beaktande av fysiska gränser, då konkurrenterna också ökar sin effektivitet och den europeiska industrin beslutar sig för att investera utomlands för att vara närmare de expanderande marknaderna.

Det finns en allvarlig brist på trovärdig, jämförbar och kontrollerbar information angående vissa aspekter på priser och kostnader, särskilt beträffande drivkrafterna bakom överförings- och distributionskostnaderna, exakt hur energin påverkar kostnaderna på produktionsanläggningsnivå och om nivåerna på skatter och subventioner, särskilt när det gäller industrin.

På grundval av ovanstående anser kommissionen att det är viktigt att stå fast vid åtagandet att **fullborda den inre marknaden för energi** under 2014 och vidareutveckla energiinfrastrukturen. Tack vare liberaliseringen av EU-marknaden kan industrin (särskilt små och medelstora företag) och

hushållen redan sänka sina priser genom att gå över till bättre tariffsystem med befintliga leverantörer eller genom att **byta** till billigare energileverantörer där det finns tillräckligt många leverantörer. Det behövs ytterligare insatser för att liberalisera marknaden, öka investeringarna och konkurrensen samt generera effektiviseringar som kan leda till prissänkningar. Samtidigt förblir dynamisk prissättning och smart mätteknik fortfarande utom räckhåll för de flesta europeiska hushållen. Detta begränsar konsumenternas möjligheter att ta kontroll över sina energiräkningar. För att ta itu med dessa frågor har kommissionen för avsikt att lägga fram ett meddelande om detaljhandelsmarknaden före sommaren 2014.

I de fall där bränslepriserna är *globala* (t.ex. olja och kol) och svåra att påverka kan EU:s inflytande stärkas av EU-politik för att främja diversifiering av energitillförseln och tillförselvägarna, gemensamma förhandlingar med de större energipartnerna och främjande av energieffektivitet internationellt. Dessutom bidrar produktion av förnybar energi och energieffektivitet till att minska kostnaderna för import av fossila bränslen.

För den del av priset som består av skatter och avgifter, vilket är den priskomponent som ökat mest under de senaste åren, är det viktigt att reflektera över värdet av sådana åtgärder och se till att den **politik som finansieras av sådana åtgärder tillämpas så kostnadseffektivt som möjligt**. Det är därför viktigt att medlemsstaterna ser över sin nationella praxis och följer bästa praxis, däribland kommissionens riktlinjer om offentliga ingrepp inom energisektorn, för att minimera de negativa effekterna på energipriserna. En kostnadseffektiv strategi gentemot klimatförändringarna fram till 2030, förnybar energi och en politik för energieffektivitet kommer att spela en central roll i detta avseende, precis som inom andra politikområden²³.

Nätkostnadsdelen av priserna har ökat i de flesta av medlemsstaterna, dock med stora variationer mellan länderna, särskilt när det gäller distributionskostnaderna. Detta tyder på att det behövs ytterligare arbete för att **riktmärka nätverkskostnader och praxis** för att se till att den europeiska konvergensen när det gäller nätpraxis effektiviserar distributionen och detaljhandelsmarknaderna och därmed minskar nätkostnadsdelen av priserna.

För att hålla energikostnaderna nere kan EU:s hushåll och industrier **förbättra sin energieffektivitet och använda sig av laststyrning och andra nya energitekniker och innovationer** för att spara energi och pengar. Den pågående finansiella och ekonomiska krisen gör det i dag än viktigare att ta itu med energirelaterad fattigdom och/eller sårbarhet, med tanke på att energikostnaderna drabbar fattiga hushåll hårdare. För hushållen kan skattemässiga överföringar anses ge ett skydd, samtidigt som man bör ha i åtanke att det generellt sett är effektivare att skydda sådana sårbara konsumenter genom socialpolitiska åtgärder (t.ex. skattemässiga överföringar) än genom prissättningen på energi.

För industrin bör EU fortsätta sina ansträngningar för att skapa lika villkor för aktörerna när det gäller energipriserna. I synnerhet bör man ta upp energisubventioner till lokala industrier och exportrestriktioner i relation till energiprodukter i samtalen med de internationella partnerna, både bilateralt och på WTO-nivå. Dessa åtgärder kommer också att hjälpa den europeiska industrin att öka sin internationella konkurrenskraft, trots de senaste ökningarna av Europas relativa energipriser och den ökande kostnaden för att betala de investeringar som krävs. I de fall sådana åtgärder inte räcker till **skulle skattemässiga överföringar, undantag och rabatteringar av skatter och avgifter kunna vara ett sätt att skydda vissa industrikonsumenter** från högre energikostnader, om det är förenligt med reglerna om statligt stöd och den inre marknaden för energi. De befintliga riktlinjerna om statliga

²³ "Konkurrenskraftssäkring" av all EU-politik.

stöd i samband med utsläppsrätter medger statligt stöd till företag i vissa energiintensiva sektorer för att kompensera för indirekta kostnader för handeln med utsläppsrätter. Dessutom föreskrivs i förslaget till reviderade riktlinjer för statligt stöd inom energi och miljö (för närvarande i offentligt samråd) att medlemsstaterna kan vilja ge partiell kompensation för extrakostnader för finansiellt stöd till förnybar energi för att underlätta den övergripande finansieringen av stöd till energi från förnybara källor och undvika kolläckage. Detta är särskilt relevant för den energiintensiva industrin. Man bör dock hålla i minnet att riktade subventioner måste finansieras av andra konsumenter eller av skattebetalarna. De minskar också det direkta incitamentet för effektiviseringar och, eftersom de i allmänhet tillämpas nationellt, kan de också snedvrider konkurrensen på den inre marknaden för energi.

Europa måste ta itu med de utmaningar som energiväxlingen innebär i fråga om energikostnader med gemensamma ansträngningar från EU, medlemsstaterna, de europeiska hushållen och industrin. Med flexibla energisystem, lyhörda konsumenter, konkurrenskraftiga marknader och kostnadseffektiva offentliga styrmedel kommer Europa att stå bättre rustat för att begränsa prishöjningar, betala investeringar och minimera kostnadsökningarna. Man kan därmed utgöra ett praktiskt exempel på hur en konkurrenskraftig ekonomi kan byggas på ett hållbart energisystem med rimliga priser.