



Bruxelles, den 22.1.2014
COM(2014) 21 final

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

Energipriser og -omkostninger i Europa

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

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

Energipriser og -omkostninger i Europa

Indledning

Stigende energipriser er et stort politisk problem. De skaber ekstra omkostningsbyrder for hårdt pressede husholdninger og virksomheder¹ og påvirker Europas samlede konkurrenceevne. Europa-Kommissionen har som svar på en anmodning fra Det Europæiske Råd foretaget en dybtgående analyse af energipriserne og -omkostningerne i Europa for at gøre det lettere for beslutningstagerne at forstå baggrunden for og virkningerne af de seneste prisstigninger for forbrugerne samt de politiske konsekvenser.

Rapporten indeholder omfattende og detaljerede data fra mange forskellige kilder. Den vurderer tendenserne i energipriserne og energiomkostningerne og undersøger deres mulige årsager samt drager konklusioner, der skal danne grundlag for beslutninger om de politiske foranstaltninger, der er nødvendige for at tackle dette problem². Rapporten er vedlagt denne meddelelse³.

Denne rapport fokuserer på el- og gaspriser. På de globale markeder for olie og kul betaler energiforbrugerne over alt på jorden stort set den samme pris. Prisforskelle – der kan øge omkostningerne for forbrugerne og medføre konkurrencemæssige fordele eller ulemper – er derfor et mindre problem. Derfor er disse to brændstoffer samt transportsektoren ikke udførligt omhandlet i rapporten.

Priserne på energiprodukter, navnlig fossile brændstoffer, er steget i de seneste år. Stigende energipriser og -omkostninger er ikke et nyt fænomen. Europa har i århundreder ført en konstant kamp for tilstrækkelig og prismæssigt overkommelig energi. Forskellen i dag er, at Europas energisektor befinder sig midt i et større skifte væk fra importerede fossile brændstoffer og har behov for store investeringer, selv i en tid med økonomisk usikkerhed. Endvidere er forskellen i energiprisen mellem EU og dets vigtigste økonomiske partnere blevet udvidet af en række årsager, og Europa har kun ringe indflydelse på mange af dem. Omstillingen til CO₂-fri elproduktion har navnlig ført til en stærk stigning i vind- og solenergi, hvilket har haft stor indvirkning på nettene og omkostningerne til energiproduktion. Der er også ved at blive udviklet alternative former for gasforsyning såsom skifergas eller kaspisk gas, hvilket kræver yderligere investeringer. Samtidig er Europas gas- og elsektorer på vej væk fra offentlige monopoler til liberaliserede markeder, der udgøres af private selskaber, hvor brugerne snarere end skatteyderne bærer omkostningerne ved nye energiinvesteringer.

Der er forskellige måder, hvorpå man kan fortolke og forudse den virkning, som alle disse ændringer har på hinanden. Liberaliseringen af markedet forventes at skabe mere konkurrence og derfor mere effektiv og billigere energi. Miljø- og klimapolitik og CO₂-reduktion har til formål at sikre en bæredygtig energisektor på lang sigt, ganske vist med højere omkostninger på kort sigt, navnlig som følge af investeringer. Myndighederne forventer, at disse ændringer vil skabe fordele for forbrugerne

¹ "Industri" og industridata i denne rapport dækker erhvervmæssig aktivitet i bred forstand og ikke kun sektorerne for fremstillingsvirksomhed eller sværindustri.

² EUCO 75/1/13 REV1 af 23. maj 2013.

³ Indsamlingen af sammenhængende og fuldstændige data i energisektoren er en udfordring og kræver analytiske bestræbelser på at vurdere situationen og de politiske virkninger. De data, der fremlægges her og i den ledsagende rapport, indeholder de mest sammenhængende og senest tilgængelige data fra hele EU.

på kort sigt i form af job og livskvalitet samt mere langsigtede mål for bæredygtighed. Energisektoren selv skal tilpasse sig meget forskellige miljømæssige, kommercielle, lovgivningsmæssige og teknologiske normer. Hvad man ikke forudså, var en stor og langvarig tilbagegang i den økonomiske tillid.

For at sikre, at Europa kan tackle alle disse ændringer og samtidig fortsat sikre borgerne adgang til bæredygtig og prismæssigt overkommelig energi og opretholde industriens konkurrenceevne, er der behov for bestræbelser på såvel europæisk som nationalt politisk niveau samt fra industriens og de enkelte forbrugeres side.

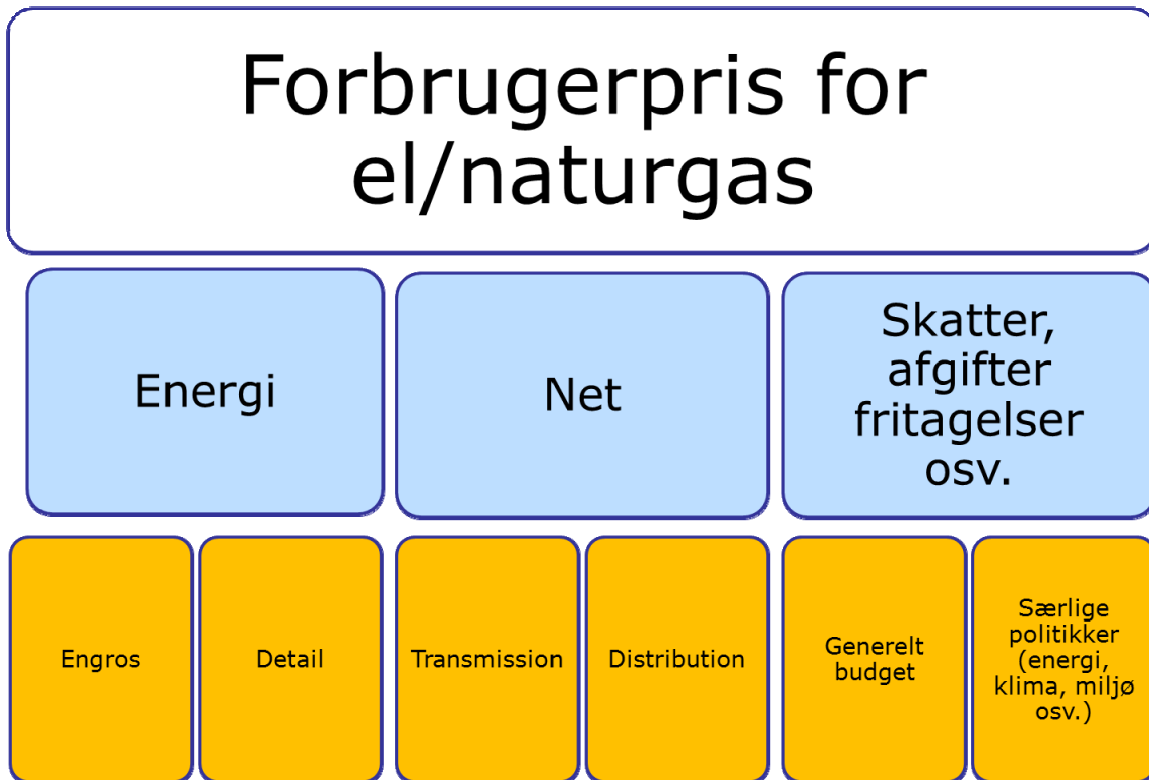
For at forstå, hvilke foranstaltninger der vil være mest effektive, giver følgende afsnit indsigt i, hvordan energipriserne og -omkostninger udvikler sig, og hvad der forårsager disse ændringer. Derefter undersøges virkningen for EU's samlede konkurrenceevne og de fremtidige pris- og omkostningstendenser.

Endelig foreslår Kommissionen en række initiativer med henblik på at sikre, at Europas borgere og industri effektivt kan håndtere udfordringen med energipriserne, og at EU kan opretholde sin konkurrenceevne både i dag, frem til 2030 og derefter.

Hvad består vores energiregning af?

Som indledning til den økonomiske analyse nedenfor er det vigtigt at vide, hvad der forstås ved energipriser og -omkostninger. Vores energiregninger er delvist resultatet af den mængde energi, vi forbruger – så energiomkostningerne kan reduceres ved at bruge mere energieffektive produkter eller anden energibesparende praksis. Men *priselementet* betragtes ofte som mere kritisk og vanskeligere at forstå. Den pris, som forbrugerne betaler for el og gas, afspejler forskellige elementer, der er under indflydelse af såvel markedskræfterne som den statslige politik.

Energielementet i regningen består af to dele. For det første prisernes engroselement. Dette afspejler normalt de omkostninger, som selskaberne afholder, når de leverer energi til nettet. Disse omkostninger omfatter indkøb eller produktion, forsendelse og forarbejdning af brændstoffer samt omkostninger til opførelse, drift og nedlæggelse af kraftværker. For det andet omfatter detailelementet omkostninger til salg af energi til de endelige forbrugere. Netomkostninger afspejler transmissions- og distributionsinfrastrukturomkostninger i forbindelse med vedligeholdelse og udbygning af net, systemtjenester og nettab. Der lægges ofte afgifter oven i nettarifferne til dækning af andre omkostninger f.eks. i forbindelse med public serviceforpligtelser og teknologisupport. Endelig pålægges der skatter og afgifter, som kan være en del af den generelle beskatning (moms, punktafgifter) eller særlige afgifter til støtte for målrettede energi- og/eller klimapolitikker.



1. Energipriserne i Europa

Til trods for, at brændstoffer og udstyr (såsom LNG-skibe, vindturbiner osv.) til en vis grad kan handles globalt, gælder der i bedste fald regionale priser og oftere nationale eller subnationale priser, som indvirker på detailomkostningerne og -priserne for forbrugerne og kan undergrave det indre marked.

De europæiske forbrugeres el- og gaspriser⁴ er steget og stiger fortsat. Mens næsten alle medlemsstater har oplevet en konstant stigning i forbrugerpriserne på el og gas, er forskellene mellem de forskellige nationale priser fortsat store: forbrugerne i de medlemsstater, der har de højeste priser, betaler 2,5 til 4 gange så meget som forbrugerne i de medlemsstater, der har de laveste priser⁵. Spændet mellem de højeste og laveste priser, som forbrugerne betaler for el og gas i medlemsstaterne, har udvidet sig over tid, navnlig med hensyn til priserne på husholdningsgas. Så i stedet for en situation, hvor de europæiske priser nærmer sig hinanden, og markederne bliver mere effektive, gør forskelle på nationalt plan sig fortsat gældende.

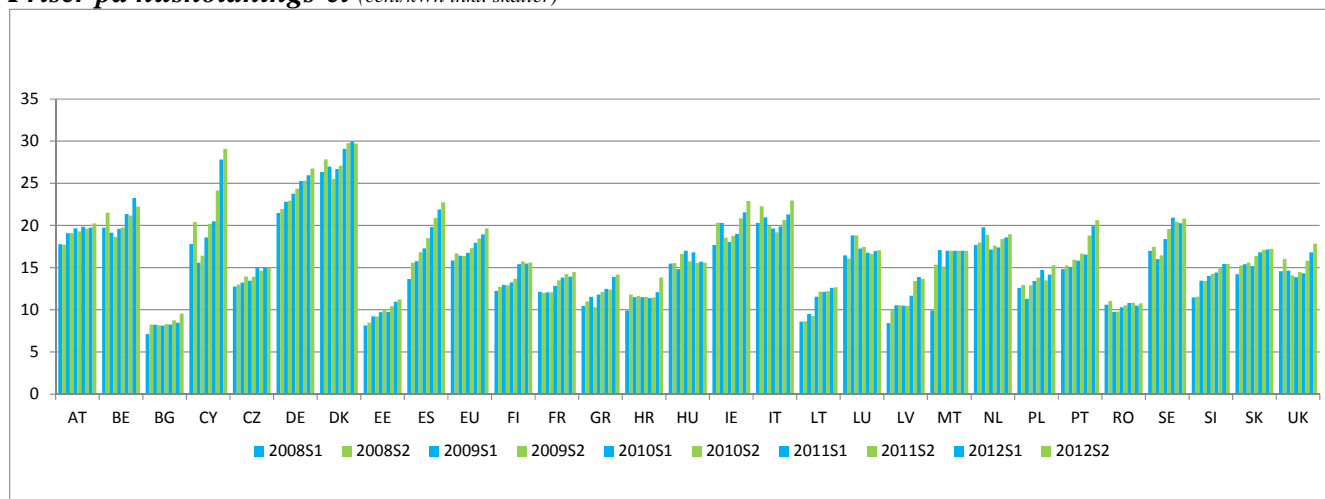
Udviklingen i detailpriserne for husholdningerne

⁴ Industripriser, der er indberettet i overensstemmelse med direktiv 2008/92/EF om indsamling af data om prisen på el og gas, og som kan omfatte andre, ikkebosiddende forbrugere. I forbindelse med gas tages alle industrielle anvendelser i betragtning. Systemet omfatter dog ikke forbrugere, der anvender gas til elproduktion i kraftværker eller kraftvarmeværker, i ikkeenergi-relaterede anvendelser (f.eks. i den kemiske industri), i en mængde, der overstiger 4 000 000 gigajoule (GJ) pr. år.

⁵ Størrelsesforholdet er det samme for alle energiprodukter (el eller gas), forbrugertyper (husholdninger eller industrien), forbrugerkategorier (små forbrugere, mellemstore forbrugere eller store forbrugere), tidsperioder (2008-2012) og monetære enheder (euro, national valuta eller købekraftstandarder). Med hensyn til sidstnævnte element ændrer størrelsesforholdet sig ikke markant, men rangordenen mellem de forskellige medlemsstater ændrer sig markant: et land med en lav nominal pris kan ende med at have en forholdsvis høj pris målt i KKS.

I EU er priserne på husholdnings-el i gennemsnit steget med 4 % om året i de sidste fem år (2008-2012)⁶. I de fleste medlemsstater er denne stigning større end inflationen. For gas er priserne for husholdningerne steget med 3 % om året, igen mere end inflationen i de fleste medlemsstater. Når dette er sagt, dækker disse gennemsnit over store forskelle med hensyn til, hvordan priserne har ændret sig over tid:

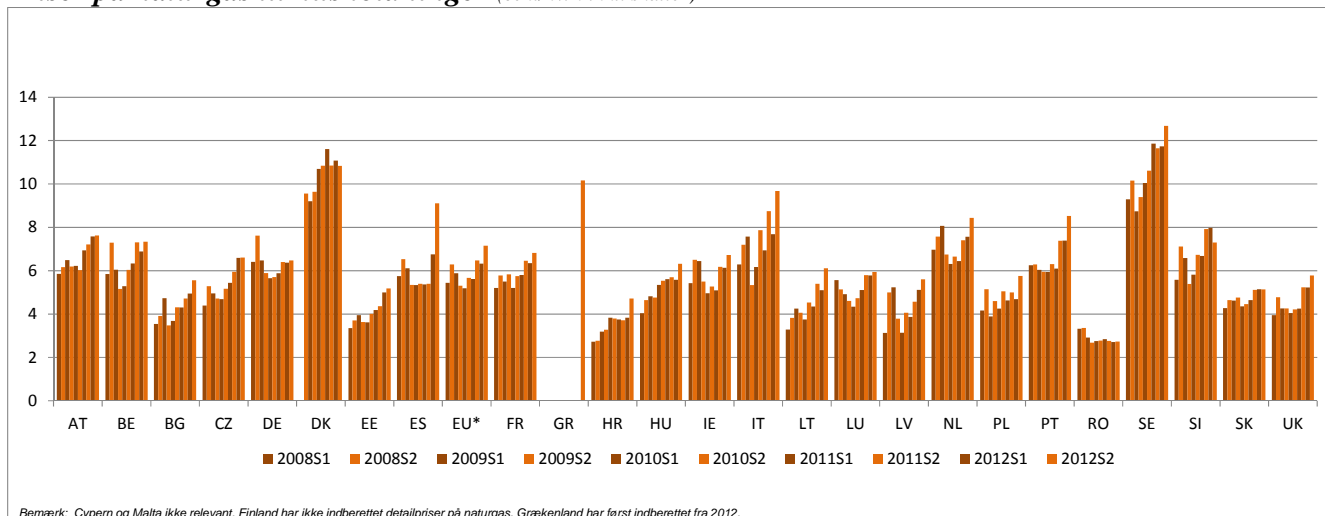
Priser på husholdnings-el (cent/kWh inkl. skatter)



Kilde: Eurostats energistatistikker

⁶ Denne tidsperiode anvendes i vidt omfang i hele rapporten, fordi Eurostats metode til indsamling af data om detaljprisen på energi ændrede sig betydeligt på dette punkt og ikke er i overensstemmelse med tidligere data eller fuldstændig i alle medlemsstater.

Priser på naturgas til husholdninger (cent/kWh inkl. skatter)



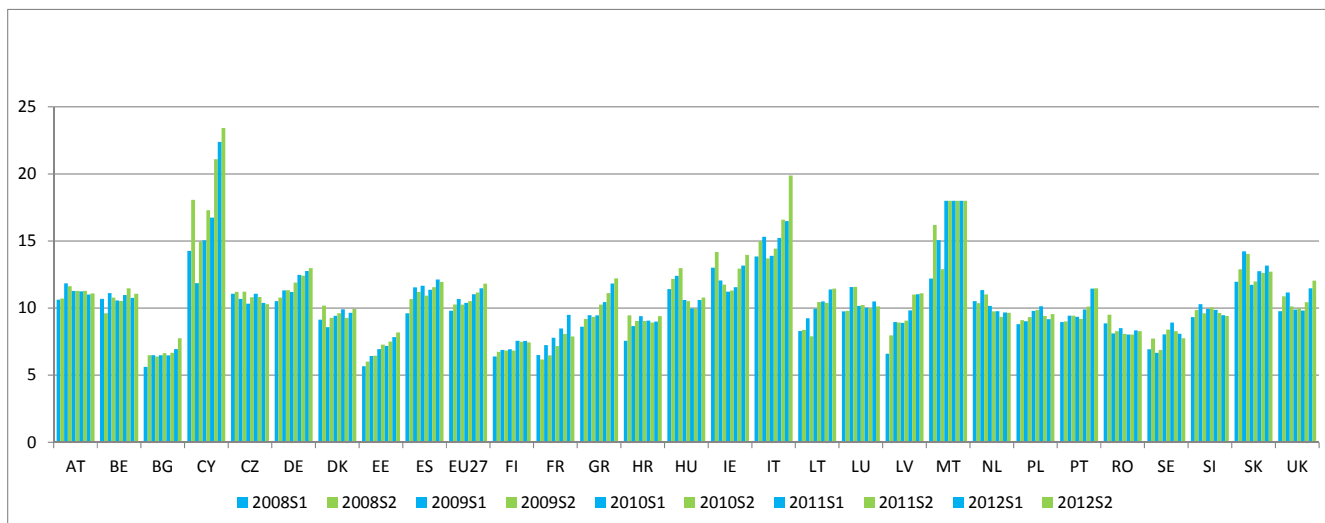
Bemærk: Cypren og Malta ikke relevant. Finland har ikke indberettet detailpriser på naturgas. Grækenland har først indberettet fra 2012.

Kilde: Eurostats energistatistikker

Udviklingen i detailpriserne for industrien

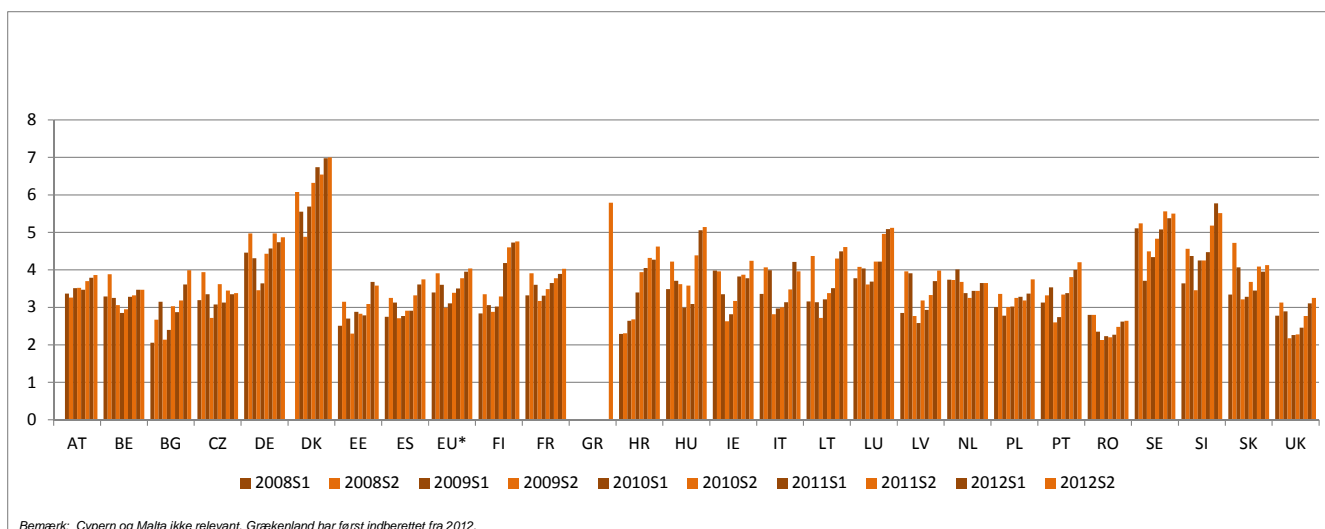
For industrien steg detailpriserne på el med ca. 3,5 % om året i samme periode – mere end inflationen i halvdelen af medlemsstaterne – og gasprisen med mindre end 1 % i samme periode – mindre end inflationen i de fleste medlemsstater.

Priser på industri-el (cent/kWh ekskl. moms og refunderbare skatter og afgifter samt eventuelle fritagelser)



Kilde: Eurostats energistatistikker

Priser på industrigas (cent/kWh ekskl. moms og refunderbare skatter og afgifter samt eventuelle fritagelser)



Bemærk: Cypern og Malta ikke relevant. Grækenland har først indberettet fra 2012.

Kilde: Eurostats energistatistikker

Engrospriser

I modsætning til denne udvikling i detailpriserne faldt engrospriserne på el i perioden 2008-2012 med mellem 35 % og 45 % målt ud fra de vigtigste europæiske benchmarks for engros-el. Engrospriserne på gas svingede op og ned, faldt og vendte derefter tilbage til tidligere niveauer, så der var ingen klare prisstigninger i hele perioden.

Opdeling af priserne efter komponent

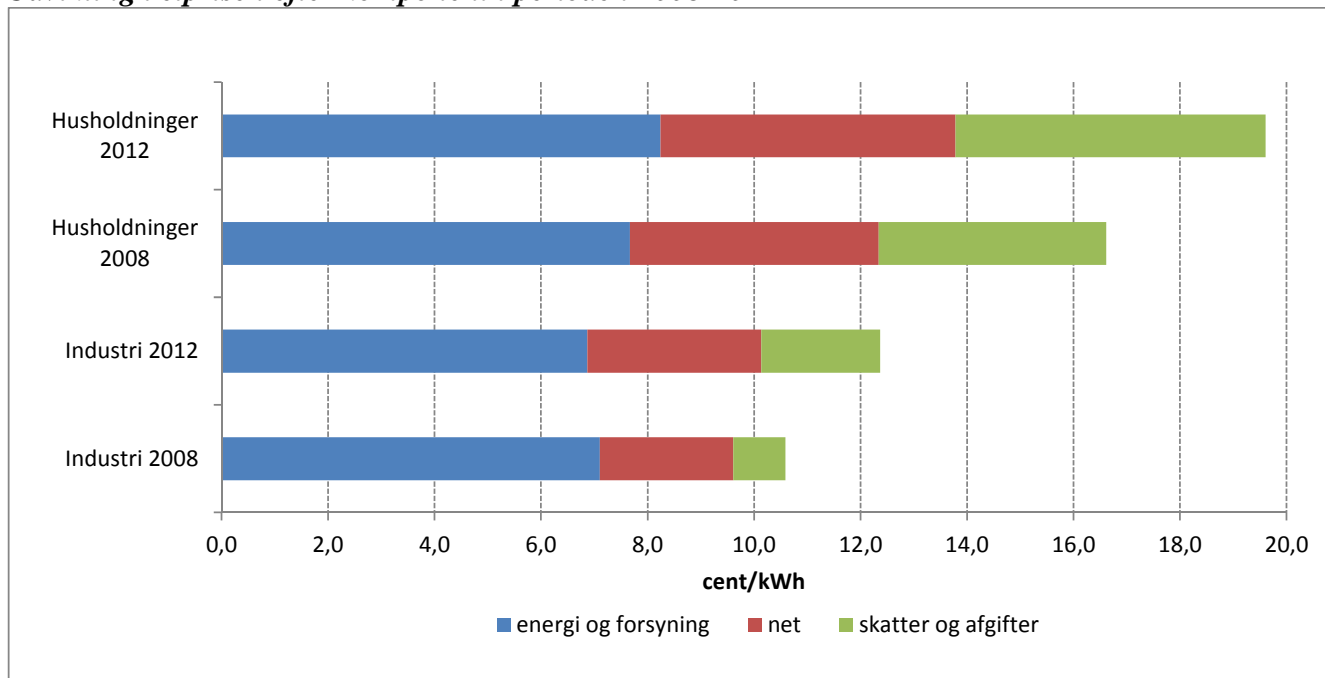
Disse gennemsnitlige europæiske prisstigninger dækker over betydelige forskelle mellem medlemsstaterne, mellem forskellige industrier og over tid. Nogle sektorer har oplevet meget større prisvolatilitet. F.eks. varierer de nationale stigninger i priserne på husholdnings-el mellem -2 % og +47 %. Mens priserne på industrigas i EU i gennemsnit steg med mindre end 1 % om året i perioden 2008-2012, rapporterede visse energiintensive industrier om prisstigninger på gas på mellem 27 % og 40 % i perioden 2010-2012. I den ledsagende rapport undersøges disse forskelle, navnlig mellem industrisektorer, og det fremhæves, at priserne og virkningerne af politikkerne varierer for forskellige forbrugere. For bedre at forstå forholdet mellem energipriser og politiske tiltag er det hensigtsmæssigt at opdele priserne i deres forskellige elementer:

Udviklingen i detailprisen på el efter komponent

Energielementets relative andel af detailprisen på el er generelt blevet mindre over tid. Dette skyldes, at det siden 2008 er skatte- og afgiftselementet, der er steget mest⁷, mens energiomkostningselementet er steget mindst. Siden 2008 er elnetomkostningerne steget med 18,5 % for husholdningerne og med 30 % for industrielle forbrugere, skatter og afgifter er steget med 36 % for husholdningerne og med 127 % for industrien inden medregning af fritagelser. Selv om der ikke foreligger sammenhængende nationale data om fritagelser, yder en række medlemsstater betydelige skatte- og afgiftsfritagelser til visse energiintensive industrier, hvilket i høj grad afbøder de skatte- og afgiftsrelaterede prisstigninger.

⁷ Både for husholdningerne og industrien (+36,5 % og +127 %) for den EU-vægtede gennemsnitlige elpris. For industrien omfatter denne procentuelle ændring ikke moms og andre refunderbare skatter. Denne procentsats tager ikke hensyn til fritagelser i industrien.

Udvikling i elprisen efter komponent i perioden 2008-2012

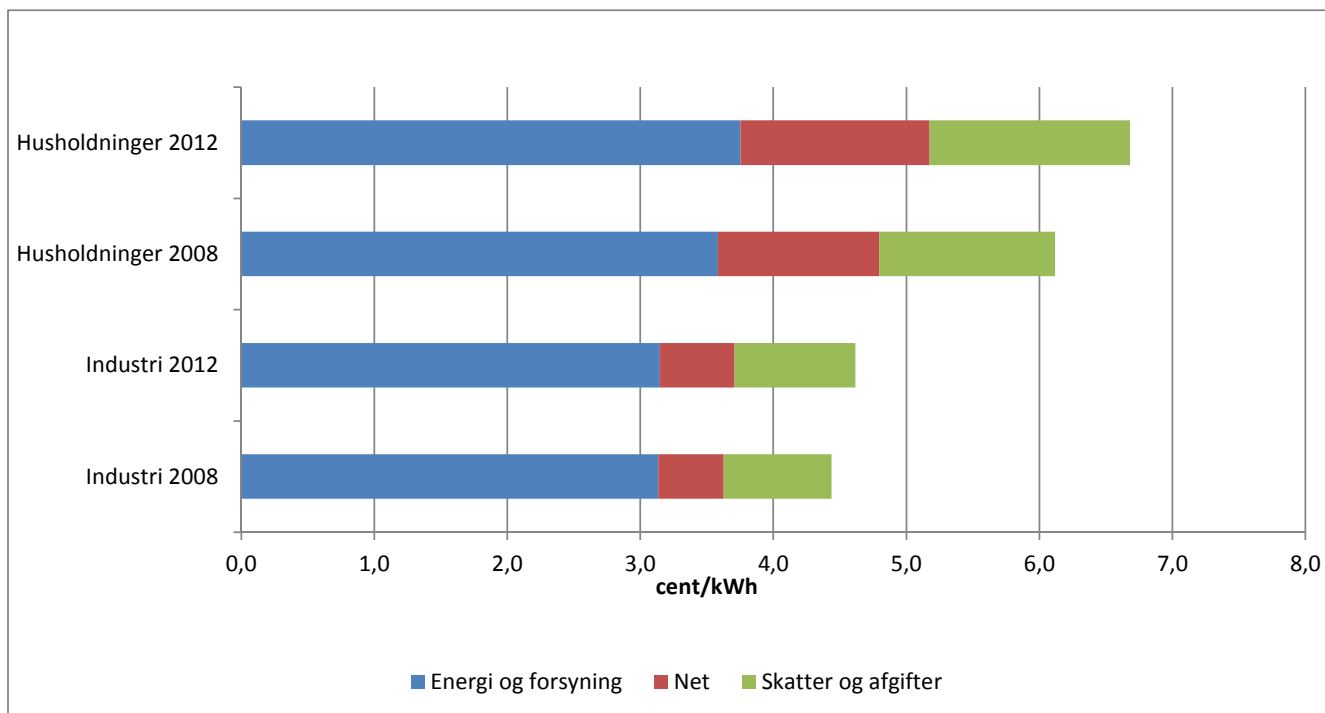


Kilde: Eurostat. Omfatter skatter for husholdningernes vedkommende, mens moms og andre refunderbare skatter ikke er medregnet for industriens vedkommende, heller ikke andre fritagelser for industrien er medtaget (data er ikke tilgængelige).

Udviklingen i detailprisen på gas efter komponent

Med hensyn til detailprisen på naturgas har energikomponenten siden 2008 også været stabil, mens netkomponenten for EU i gennemsnit er steget med 17 % for husholdningerne og 14 % for industrien. Beskatningen steg med 12-14 % for husholdningerne og med 12 % for industrien.

Udvikling i gasprisen efter komponent i perioden 2008-2012



Kilde: Europa-Kommissionen, Metadata, medlemsstaterne. Omfatter skatter for husholdningernes vedkommende, mens moms og andre refunderbare skatter ikke er medregnet for industriens vedkommende.

Faktorer, der indvirker på "energielementet" i prisen

Af de tre elementer i energiprisen (energi, netomkostninger og skatter og afgifter) er energiomkostningselementet generelt det største, selv om dets andel er faldende. Som nævnt ovenfor er der i modsætning til energielementet i detailpriserne sket en tilnærmelse mellem og et fald i *engrospriserne* på el. Dette kan kædes sammen med EU's energipolitikker: den øgede konkurrence som følge af markedskobling, adskillelsen af elproduktionen fra driften af forsyningsnettet, faldet i CO₂-priserne i EU's kvotehandelssystem⁸ og væksten i elproduktionskapaciteten med lavere driftsomkostninger til følge (såsom vind- og solenergi ud over eksisterende kernekraft og vandkraft).

Faldet i engrospriserne har dog ikke givet sig udslag i en reduktion af energielementet i detailpriserne, selv om dette er den del af energiregningen, hvor energileverandørerne burde kunne konkurrere. Resultatet kan indebære, at priskonkurrencen på en række detailmarkeder er svag, hvilket giver leverandørerne mulighed for at undgå at lade faldet i engrospriserne slå igennem på detailpriserne⁹.

Forholdet mellem engros- og detailpriser kan mindskes gennem en høj grad af markedskoncentration. Endvidere synes den generelle detailprisregulering, der anvendes i nogle medlemsstater, at være skadelig for konkurrencen på detailmarkederne, da den holder konkurrenter og investeringer væk fra markedet. Den kan derfor bidrage til at mindske detailpriserens følsomhed¹⁰. Endvidere bør medlemsstaterne se på andre politiske foranstaltninger for at kunne gøre noget ved problemerne for sårbare forbrugere eller industrier.

På gasmarkedet er der ud over markedskoncentration og prisregulering ofte en begrænsning af udbuddet (med et lavere antal leverandører og mindre konkurrence), og gaspriserne er ofte pristalsreguleret efter oliepriserne¹¹. Denne praksis afkobler engrospriserne på gas fra den faktiske udbuds-/efterspørgselsituation på gasmarkedet og hindrer energileverandører i at reagere fleksibelt på ændrede markedsvilkår eller i at vælte reelle omkostninger over på forbrugerne. I disse tilfælde har stigningen i oliepriserne i de seneste år bidraget direkte til stigende gaspriser for udvalgte, begrænsede markeder til skade for forbrugerne og industrien i disse regioner.

Faktorer, der indvirker på "skatte- og afgiftselementet" i prisen

Inden for dette element er det vigtigt at sondre mellem generelle energiskatteforanstaltninger og omkostninger, der er knyttet til energisystemerne, og som finansieres af afgifter. Skatter og **afgifter til finansiering af energi- og klimapolitikker** er generelt det mindste element i de fleste medlemsstater, men navnlig afgifterne er steget betydeligt mere end andre. Dette element har indhentet eller overhalet netomkostningernes andel og udgør nu størstedelen af prisen på husholdnings-el i tre medlemsstater,

⁸ CO₂-priserne udgør en del af engrosprisen og er faldet fra 14-29 EUR/t i 2008 til 6-9 EUR/t i 2012. Det er dog ikke klart, i hvilket omfang dette prisfald slår igennem på engrosprisen, eller om det er relevant i lyset af rangfølgeeffekten af teknologier med lave driftsomkostninger.

⁹ Kombinationen af svag efterspørgsel og dynamiske engrospriser for el (stabile eller faldende priser, da kulbrintepriserne var stigende) har sat de konventionelle elproduktionsanlæg under pres. I mange tilfælde blev både fortjenstmarginen i forbindelse med elproduktion og prisen på selskabets aktier påvirket negativt, og adgangen til finansiering har været vanskeligere. Generelt er det nødvendigt, at EU's energiselskaber tilpasser sig dette nye erhvervs-klima, hvilket de har gjort ved at fokusere på downstream-tjenester, herunder decentraliseret elproduktion og energieffektivitet, og ved gradvist at opgive deres konventionelle elproduktionsanlæg.

¹⁰ På liberaliserede markeder øger en lettere markedsadgang konkurrencen, og det vil kunne øge incitamentet til at mindske omkostningerne og give lavere priser for forbrugerne. Det ses af de lavere detailpriser for industri-el i UK, BE og NL.

¹¹ 51 % af gasforbruget i Europa var fortsat olieindekseret i 2012, mens 44 % var prissat på grundlag af konkurrencen mellem gasleverandører (IGU's årlige undersøgelse fra 2012). Andelen af de mængder, der er prissat på grundlag af konkurrencen mellem gasleverandører, er steget med en faktor på 3 siden 2005, men der er fortsat stærke regionale forskelle i engrosprisdannelsesmekanismerne, idet ca. 70 % af gassen i Nordvesteuropa (Det Forenede Kongerige, Irland, Frankrig, Belgien, Nederlandene, Tyskland og Danmark) var prissat på grundlag af konkurrencen mellem gasleverandører i 2012 mod mindre end 40 % i Centraleuropa (Østrig, Tjekkiet, Ungarn, Polen, Slovakiet og Schweiz). I nogle medlemsstater er hele gasimporten olieindekseret.

mens det fortsat er marginalt i andre medlemsstater. I de fleste medlemsstater finansierer skatter og afgifter energi- og klimapolitiske foranstaltninger, herunder fremme af energieffektivitet og produktion af vedvarende energi. De omkostninger i forbindelse med vedvarende energi, der bliver lagt oven i detailpriserne, udgør 7 % af den gennemsnitlige pris i EU for husholdnings-el¹² og ca. 10 % af prisen for industri-el inden medregning af fritagelser. Også her er der en lang række omkostninger, der i Spanien og Tyskland når op til 15,5 % og 16 % af priserne på husholdnings-el mod mindre end 1 % i Irland, Polen og Sverige.

Mens nogle nationale energi- og klimapolitikker finansieres via afgifter, slår omkostningerne i forbindelse med EU's kvotehandelssystem (ETS) igennem på engrosprisen. *Nationale* afgifter, uanset på hvilket punkt i kæden de opkræves, vil ændre priserne og dermed skabe forskelle mellem de forskellige nationale markeder. For at minimere sådanne fordrejninger er det vigtigt, at statslige interventioner i energisektoren (finansiering af infrastruktur eller produktion, f.eks. omkostninger til vedvarende energikilder eller kerneenergi eller fleksibel fossil brændstofkapacitet) er så omkostningseffektive som muligt¹³.

Den europæiske ramme for **energibeskatning** lægger ikke op til fuldstændig harmonisering, hvorfor medlemsstaterne hver især kan ændre deres skatter og skattesatser og gå ud over de kerneelementer eller minimumsniveauer, der er indeholdt i EU-lovgivningen¹⁴. Hvis man igen bruger el som eksempel, bliver det klart, at der – relativt og i absolutte værdier – er betydelige nationale forskelle i skatte- og afgiftskomponenten i energipriserne, sådan som der er redegjort for ovenfor. Medlemsstaterne anvender skatter og afgifter til en lang række formål. Disse omfatter generel inddrivelse af midler (f.eks. til sundhed og uddannelse), men også til internalisering af de eksterne omkostninger ved energiproduktion og forbrug og finansiering af energispecifikke politikker såsom klima- og energipolitikker eller sektorspecifik tilpasning af fossile brændstoffer.

Data om skattefritagelser og andre tilskud, som ydes af medlemsstaterne, navnlig til energiintensive industrier, er på nuværende tidspunkt sporadiske og mangler konsekvens¹⁵. Derfor er Kommissionen ved at udarbejde en dybtgående undersøgelse for at indsamle sammenhængende og fuldstændige data om samtlige omkostninger ved og tilskud til de forskellige teknologier i elsektoren.

Faktorer, der indvirker på "netelementet" i prisen

Transmissions- og distributionsomkostningernes relative andel og absolutte værdier varierer stærkt fra medlemsstat til medlemsstat af grunde, som ikke altid er lette at forstå, og der er ikke mange oplysninger til rådighed om de faktorer, der indvirker på disse andele og deres udvikling, navnlig for gas. Derfor vedrører følgende kun el.

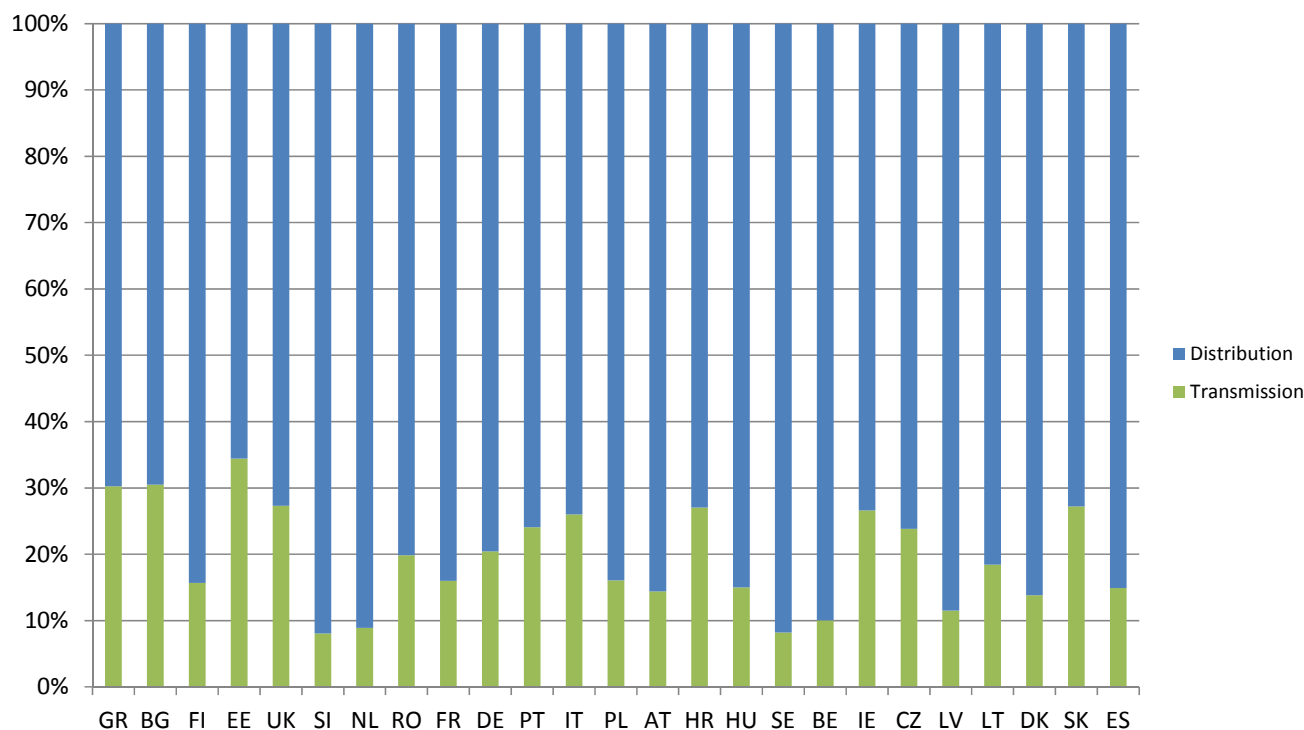
¹² Skatter og afgifter på vedvarende energi som en andel af priserne på husholdnings-el varierer fra mindre end 1 % til 15,5 % i Spanien og 16 % i Tyskland. Denne andel er faldende på grund af den stigende andel af vedvarende energi og faldende engrospriser (der øger spændet mellem engrosprisen og støtten til vedvarende energi). Når der også tages hensyn til rangfølgeeffekten (vand-, vind- og solenergi, der mindsker engrospriserne), kan nettovirkningen af vedvarende energi for engrospriserne imidlertid være, at priserne reduceres og ikke forhøjes. Dette synes at være tilfældet i Spanien og Irland, men ikke i Tyskland. (Se bilaget til rapporten). De faldende engrospriser bør komme den endelige forbruger til gode i form af lavere omkostninger til energiforsyningskomponenten.

¹³ Se meddelelse C(2013) 7243 - "Det indre marked for elektricitets realisering og den mest effektive offentlige intervention".

¹⁴ Se direktiv 2003/96/EF.

¹⁵ Se afsnit 1.1.1.3 i den hertil knyttede rapport for nærmere detaljer.

Forventede transmissions- og distributionsomkostninger: relativ andel



Bemærk: Nogle af medlemsstaterne medregner ikke netomkostninger i netgebyrerne, hvilket der ikke er taget hensyn til i disse data.

Siden 2008 er **el**netomkostningerne steget med 30 % og 18,5 % for henholdsvis industrielle forbrugere og husholdninger. Den vedvarende stigning i netomkostningerne, navnlig for husholdningerne, er ikke uventet på baggrund af omlægningen af energisektoren, men kunne afbødes gennem bedre netstyring.

Med absolutte værdier på mellem 2 cent/kWh og 7 cent/kWh¹⁶ er det klart, at sådanne omkostninger kan have betydelig indvirkning på de samlede elpriser og dermed på de samlede forskelle i energipriserne i medlemsstaterne og i forhold til handelspartnerne. Sådanne forskelle skyldes til dels også en meget forskelligartet national praksis med hensyn til regulering af nettatariffer og omkostningsfordelingspraksis samt fysiske forskelle i nettene og effektiviteten af deres drift.

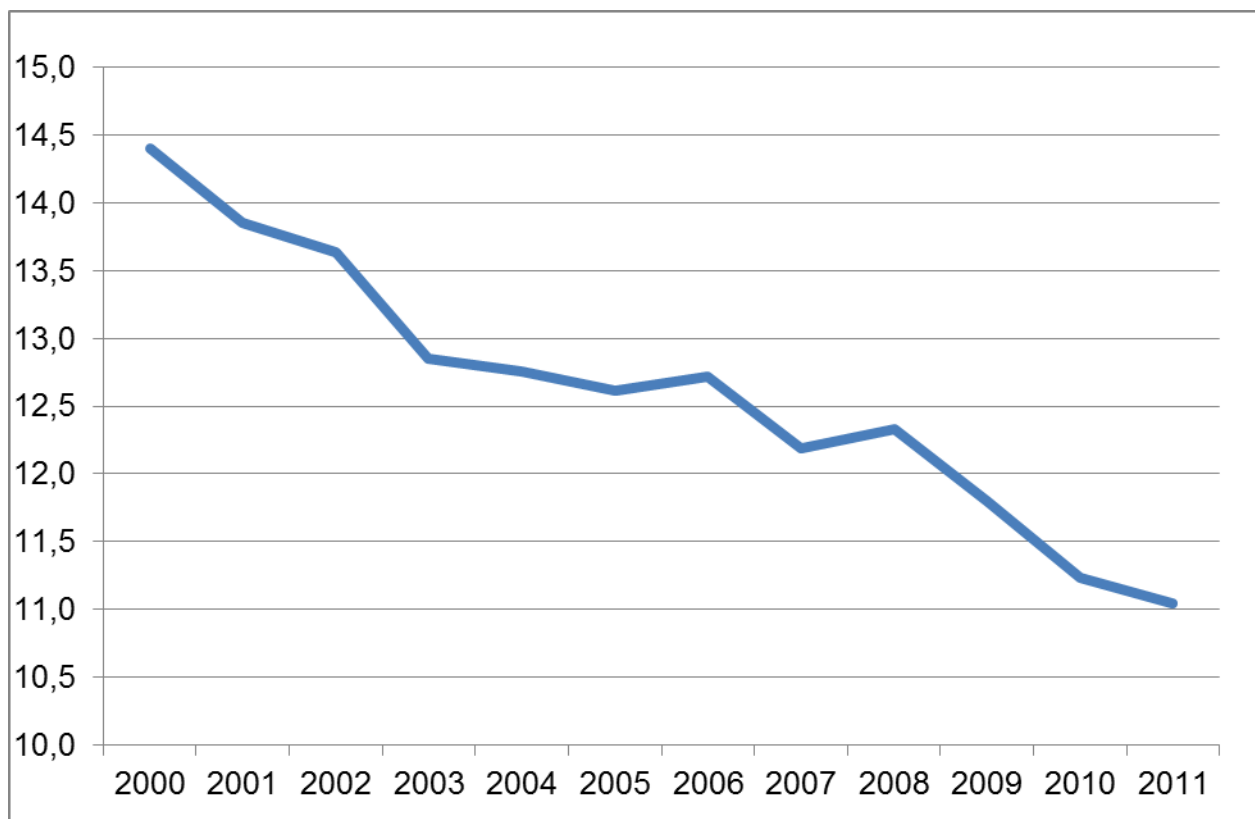
2. Energiomkostningerne i Europa.

Der er mest opmærksomhed omkring energipriserne, men *energiomkostningerne* er i praksis vigtigere for husholdningerne og industrien, da de afspejler de faktiske regninger, der betales. Prisstigninger kan til en vis grad kompenseres ved energieffektivitetsgevinster og reduceret forbrug. Dette fremkommer som et resultat af forbedringer i processers, produkters eller husholdningernes energieffektivitet eller gennem reduktion af industriens sektorvise eller endog samlede energiintensitet. Prisfald kan dog også opvejes af øget forbrug, f.eks. fordi der anvendes et større antal elektriske produkter.

I husholdningssektoren er der sket betydelige forbedringer i energieffektiviteten i alle energianvendelser, men det er måske mest synligt inden for boligopvarmning.

Tendens i energiforbruget i forbindelse med boligopvarmning (koe/m²).

¹⁶ Netomkostninger i forbindelse med industrielle forbrugere. For husholdningernes vedkommende ligger værdierne mellem 2,2 cent/kWh (MT) og 9,7 cent/kWh (ES).

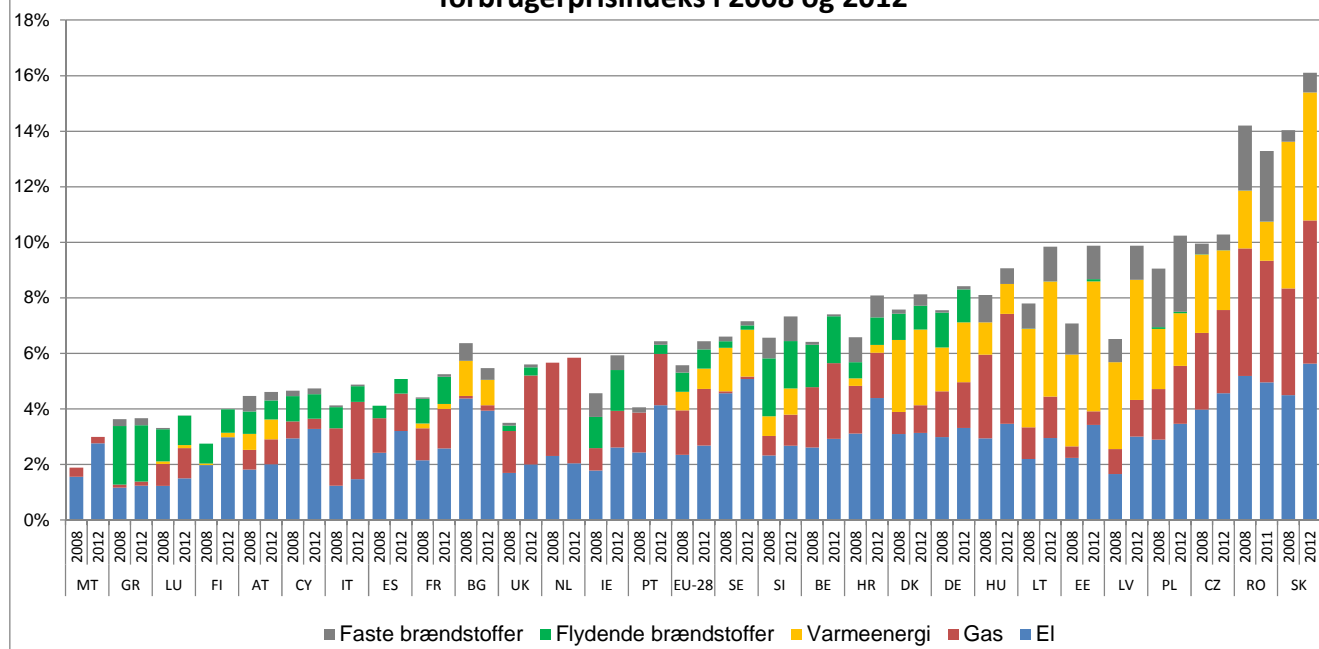


Kilde: Odyssee

Generelt faldt husholdningernes elforbrug med 1 % i perioden 2008-2011 og gasforbruget med 15 %. Til trods for dette er **husholdningernes** energiomkostninger steget, f.eks. på grund af en lav grad af renovering af ineffektive boliger, og fordi udskiftningen af ineffektivt udstyr ikke har været tilstrækkelig til at opveje prisstigninger. Data for alle medlemsstater viser, at energiandelen af husholdningernes forbrug¹⁷ er steget med 15 % i perioden 2008-2012 fra 5,6 % til 6,4 % af det samlede forbrug. Da energiomkostningerne ofte udgør en større andel af fattigere husholdningers omkostninger, har en sådan stigning yderligere negative distributive virkninger for "sårbare" husholdninger.

¹⁷ Målt efter det harmoniserede forbrugerprisindeks.

Vægten af energiprodukter til husholdninger i det harmoniserede forbrugerprisindeks i 2008 og 2012



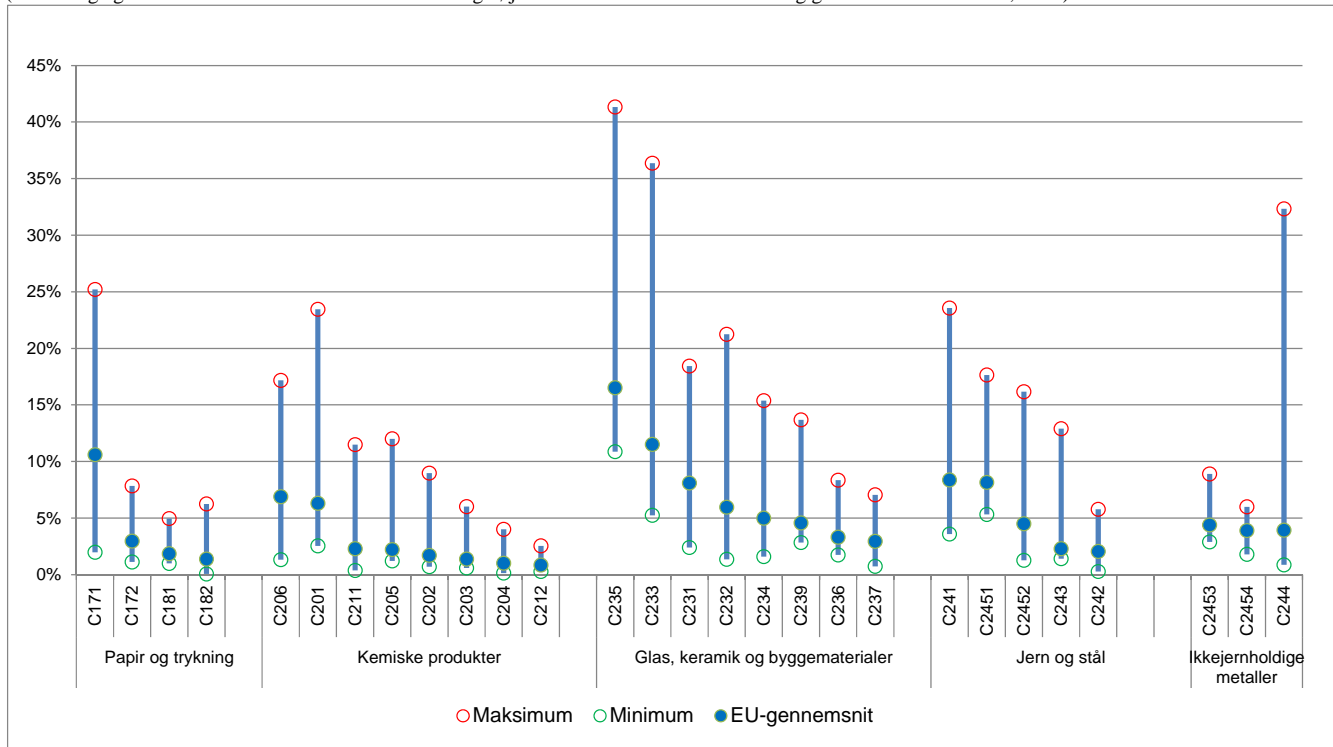
Kilde: Eurostat

I perioden 2008-2011 førte løbende forbedringer i den europæiske industris energieffektivitet og fald i produktionen som følge af den økonomiske krise og internationale konkurrence til et fald i elforbruget på 4 %. Stigninger i elpriserne har dog opvejet disse forbedringer og forårsaget omkostningsstigninger på ca. 4 % for industrien som helhed inden medregning af skatter og afgifter. Med hensyn til gas, hvor det industrielle forbrug faldt med 5,3 %, faldt omkostningerne derimod med i alt 6,8 % i perioden 2008-2011.

Den europæiske industri er generelt førende inden for effektivitet på globalt plan. Der er dog fortsat mulighed for yderligere effektivitetsforanstaltninger (som til dels allerede er på vej med EU's gennemførelse af det nye direktiv om energieffektivitet og løbende forbedringer af energiprodukter), navnlig på grund af de store forskelle mellem og i medlemsstaterne. Der er ikke let adgang til standardiserede data om energiomkostninger. De tal, der er til rådighed, viser stærkt afvigende resultater, når man betragter energiomkostningernes andel af produktionsomkostningerne. Det er derfor værd at se nærmere på de energiintensive industrier, herunder fremstillingssektorer som papir og trykning, kemiske produkter, ikke-metalholdige mineralske produkter, jern og stål samt ikke-jernholdige metaller, der alle har en høj andel af energiomkostninger sammenlignet med produktionsomkostninger. EU-virksomheder, der deltager i dybdeborende casestudier inden for energiintensive sektorer, har meddelt, at deres el- og gaspriser efter fritagelser har været stigende fra 2010 til 2012.

Energiomkostningernes andel af energiintensive industriers produktionsomkostninger

(Forskellige grafer viser delsektorer¹⁸ med de laveste og højeste værdier i medlemsstaterne og gennemsnittene for EU, 2010)



Kilde: Eurostat, Statistik over erhvervsstrukturer

3. Energi og Europas internationale konkurrenceevne

Selv om Europa har været et billigt etableringssted rent energimæssigt, er forskellen i energipriser mellem EU og de vigtigste økonomiske partnere blevet øget i de senere år: i gennemsnit er EU's priser på industrigas nu tre til fire gange så høje som de tilsvarende priser i USA, Indien og Rusland, 12 % højere end i Kina, på tilsvarende niveau som Brasilien og lavere end i Japan.

Lavere regionale priser, f.eks. som følge af skifergasboomet i USA og den gradvise stigning i LNG-handlen, har endnu ikke givet sig udslag i lavere priser på det europæiske marked. Dette skyldes indenlandske tilskud i visse producentlande, handelsrestriktioner og/eller infrastrukturbegrænsninger og følgerne af olieindeksering. Endvidere har den stigende efterspørgsel i Asien, navnlig i Japan efter kernekraftulykken i Fukushima, også udvidet spændet mellem priserne i EU og USA.

For el faldt engrospriserne i Europa i perioden, de er relativt lave og er groft set sammenlignelige med engrospriserne på el i USA. Med de nuværende vekselkurser er detailpriserne på industri-el i EU¹⁹ imidlertid mere end dobbelt så høje som priserne i USA og Rusland, 20 % højere end i Kina, men lavere end i Japan. Også her har lavere gaspriser i USA og Rusland (og dermed lavere kulpriser) bidraget til at reducere disse landes elpriser. I de fleste medlemsstater er elforsyningen (når der tages hensyn til afbrydelser/udsving) dog mere pålidelig end i USA og Japan, Kina og Rusland²⁰. Disse afbrydelser medfører også omkostninger. Der er ikke let adgang til internationale data om netomkostninger med henblik på at underbygge hypotesen om, at EU-net er dyrere, men mere

¹⁸ Se figur 90 i rapporten.

¹⁹ Der er ikke taget hensyn til skatte- eller afgiftsfritagelser for energiintensive industrier, og det bemærkes, at det er vanskeligt at finde sammenlignelige internationale data om elpriser.

²⁰ Se kapitel 3 i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene.

pålidelige end andre steder i verden. Data om beskatning er noget mere tilgængelige og viser, at beskatningen af el og gas i EU gennemsnitligt er højere end i andre områder af verden.

For at vurdere virkningen af dette voksende spænd mellem energipriserne for industriens konkurrenceevne er to indikatorer af afgørende betydning, nemlig energiintensive virksomheders eksport og europæisk produktion.

- Energiintensive produkter fra EU dominerer fortsat de globale **eksportmarkeder** til trods for de voksende forskelle i energipriserne siden 2008. I de senere år har EU dog reduceret energiintensiteten af sin eksport betydeligt, mens nye økonomier såsom Brasilien, Rusland og Kina i stigende grad bliver vigtige kilder til energiintensive *mellemkomponenter*. Ifølge IEA²¹ forventes den voksende forskel mellem EU's og andre regioners energipriser og -omkostninger at reducere EU's andel af de globale eksportmarkeder for energiintensive produkter.
- **Produktionsniveauerne** for energiintensive industrier har været vigende siden 2008, og de energiintensive industriers samlede andel af det europæiske BNP er faldende²². Det er dog på nuværende tidspunkt ikke muligt at forklare dette ved energipriserne alene, da skatter og afgiftsfritagelser for energiintensive industrier, recession, strukturelle ændringer i verdensøkonomien og tilsvarende globale ændringer i forbrugerefterspørgslen også er vigtige faktorer. Fremstillingsvirksomhed i EU har faktisk gennem årtier undergået en omstrukturering i retning af produktion med lavere energiintensivitet og med højere merværdi, hvilket til dels har afbødet de stigende energipriser. Endvidere har mange andre faktorer spillet en rolle, herunder lønomkostningerne og den tiltrækningskraft, markeder uden for EU udøver, som sætter gang i investeringer på disse markeder.

Der er en forbindelse mellem disse to dimensioner. I de senere år har nogle europæiske energiintensive industrier vendt sig mod de globale markeder for at kompensere for recessionen og det hermed forbundne fald i efterspørgslen i Europa gennem eksport eller internationale investeringer, selv inden for så lokale industrigrene som mursten og tagsten. De er som sådanne yderligere udsat for international konkurrence og skal beslutte, om de vil investere i eller uden for Europa, i lande med en meget mere lovende markedsdynamik. I takt med at konkurrenter i andre lande søger at forbedre deres energieffektivitet, får forskellene mellem energipriserne større indvirkning på investeringsbeslutningerne og virksomhedernes evne til at konkurrere og udvikle sig.

4. Tendenser i priser og omkostninger fremadrettet

Kommissionens energi- og klimapolitiske ramme for 2030 er resultatet af en omfattende indsats for at forstå de fremtidige forventninger til energiomkostninger og endelige priser under hensyn til dynamikken på de globale og europæiske markeder, statslige politikker og forbrugernes og industriens adfærd. Kommissionens analyse bekræfter konklusionerne i energikøreplanen for 2050, nemlig at priserne på fossile brændstoffer forventes at fortsætte med at stige og presse energiomkostningerne op. Navnlig for el vil omkostningerne sandsynligvis stige indtil 2020 på grund af stigende omkostninger til fossile brændstoffer kombineret med de nødvendige investeringer i infrastruktur og produktionskapacitet. Efter 2020 forventes omkostningerne at stabilisere sig og derefter falde lidt, i takt med at de fossile brændstoffer erstattes af vedvarende energi. Kapitalomkostningerne falder dog kun lidt, mens skatter/ETS-auktionsbetalinger stiger.

5. Konklusioner: foranstaltninger til reduktion af energiomkostningerne

²¹ IEA's verdensøkonomiske udsigter for 2013, figur 8.17.

²² Bruttomerværdi (2008-2011) og indeks for produktionsmængden (2008-2012) for papir og trykning, kemikalier, ikke-metalholdige produkter (herunder byggematerialer, glas keramik), basismetaller (herunder jern og stål), ikke-jernholdige metaller (aluminium).

Hvis man betragter udviklingen i energipriserne siden 2008, kan der drages følgende hovedkonklusioner:

Elpriserne og, hvad der er nok så vigtigt, elomkostningerne fortsatte samlet set med at stige for såvel husholdningerne som industrien til trods for faldende eller stabile forbrugsniveauer. Gaspriserne svingede, men steg ikke væsentligt i perioden 2008-2012.

Denne stigning i priserne skyldes primært stigende skatter og afgifter samt netomkostninger. Udviklingen i prisernes energikomponent var ujævn. I lande med en høj andel af vind- og solenergi er engrospriserne på el kommet under pres, men ikke i andre lande. De fremskridt, der er gjort med at få det indre marked for energi til at fungere, burde have haft en positiv indvirkning ved at sikre, at engrosmarkedspriserne tilnærmede sig hinanden i Europa. Dette var ikke tilfældet med detailpriserne, hvor netdistributionssystemer, ukoordinerede nationale energi- og klimapolitikker, skatter, afgifter og reguleringer af nettariffer afveg fra hinanden, hvilket førte til fragmentering af det indre marked.

EU-tendenserne dækker over betydelige forskelle mellem medlemsstaterne og industrisektorerne. Dette tyder på svagheder i det indre marked for energi med store forskelle mellem medlemsstaternes politikker for netomkostninger og skatter og afgifter.

Både for el og gas er prisforskellen i forhold til eksterne konkurrenter (med Japan og Korea som de vigtigste undtagelser) stigende. Det bratte fald i gasprisen i USA står i modsætning til det stabile niveau i Europa i perioden.

EU har indtil nu været førende inden for eksport af energiintensive produkter. Den europæiske industris bestræbelser på at kompensere for højere energiomkostninger gennem løbende energieffektivitetsforbedringer kan dog blive nødt til at gå endnu videre set i lyset af de fysiske grænser, i takt med at konkurrenterne også øger deres effektivitet, og den europæiske industri beslutter at investere i udlandet for at være tættere på de ekspanderende markeder.

Der er en alvorlig mangel på troværdige, sammenlignelige og verificerbare oplysninger om visse aspekter af priser og omkostninger, navnlig om de faktorer, der påvirker transmissions- og distributionsomkostningerne, om energiens nøjagtige indvirkning på omkostningerne i produktionsanlæggene og om beskatnings- og tilskudsniveauerne, navnlig for industrien.

På grundlag af ovenstående finder Kommissionen det vigtigt at fastholde tilsagnet om at **gennemføre det indre marked for energi** i 2014 og yderligere udvikle energiinfrastrukturen. Takket være liberaliseringen af EU-markedet kan forbrugerne i industrien (navnlig SMV'erne) og husholdningerne allerede reducere deres priser ved at opnå bedre tariffer hos eksisterende leverandører eller ved at **skifte** til billigere energileverandører, såfremt de er tilstrækkeligt talrige. Der er fortsat behov for en yderligere indsats for at liberalisere markedet, øge investeringerne og konkurrencen og tilvejebringe effektiviseringer, som kan medføre prisned sættelser. Samtidig er dynamisk prisfastsættelse og intelligent måler teknologi uden for rækkevidde for de fleste europæiske husholdninger. Dette begrænser forbrugernes evne til at kontrollere deres energiregninger. Med henblik på at håndtere disse problemer agter Kommissionen at udsende en meddelelse om detailmarkederne inden sommeren 2014.

Når brændstofpriserne er *globale* (f.eks. olie og kul) og vanskelige at påvirke, bidrager EU's politikker for diversificering af energiforsyningerne og forsyningsruterne, forhandling med de vigtigste energipartnere med én europæisk stemme og fremme af energieffektivitet på internationalt plan samlet set til at styrke EU's indflydelse. Derudover bidrager stigende produktion af vedvarende energi og energieffektivitet til at reducere regningen for import af fossile brændstoffer.

Med hensyn til den energipolitiske skatte- og afgiftskomponent i priserne, hvor man har kunnet konstatere den største stigning i de senere år, er det vigtigt at overveje værdien af sådanne foranstaltninger og sikre, at de **politikker, der finansieres af sådanne foranstaltninger, anvendes så omkostningseffektivt som muligt**. Det er derfor vigtigt, at medlemsstaterne reviderer deres forskellige nationale praksis og følger den bedste praksis, herunder Kommissionens vejledning om statslige interventioner i energisektoren, for at minimere de negative konsekvenser for energipriserne. En omkostningseffektiv tilgang til politikkerne vedrørende klimaændringer, vedvarende energi og energieffektivitet for 2030 vil være afgørende i denne henseende ligesom inden for andre politikområder²³.

Netelementet i priserne er vokset i de fleste medlemsstater med stor spredning mellem landene, navnlig i distributionsomkostningerne. Dette tyder på, at der er behov for en yderligere indsats for at **opstille referenceværdier for netomkostninger og -praksis** med henblik på at sikre, at den europæiske konvergens i netpraksis forbedrer distributions- og detailmarkedernes effektivitet og dermed reducerer netomkostningsselementet i priserne.

For at kontrollere energiomkostningerne kan husholdningerne og industrien i Europa **forbedre deres energieffektivitet og indføre efterspørgselsreaktion og andre nye energiteknologier og nyskabelser** for at spare energi og penge. Den aktuelle finansielle og økonomiske krise gør, at det i dag er vigtigere at tackle energifattigdom og/eller -sårbarhed, da energiomkostningerne rammer fattige husholdninger hårdere. For husholdningernes vedkommende kan fiskale overførsler komme på tale for at yde beskyttelse, idet man må holde sig for øje, at det generelt er mere effektivt at beskytte sådanne sårbare forbrugere gennem socialpolitiske foranstaltninger (f.eks. overførsler) end gennem energiprissætning.

For industriens vedkommende bør EU fortsætte sine bestræbelser på at sikre lige vilkår for energipriserne. EU bør navnlig tage energitilskud til lokale industrier og eksportrestriktioner for energiprodukter op med sine lokale partnere, såvel bilateralt som på WTO-niveau. Disse foranstaltninger vil også hjælpe den europæiske industri med at forbedre sin internationale konkurrenceevne til trods for de nylige stigninger i Europas relative energipriser og de stigende omkostninger til dækning af de nødvendige investeringer. Når sådanne foranstaltninger er relevante, **vil overførsler, fritagelser for og nedsættelser af skatter og afgifter kunne være midler til at beskytte visse industriforbrugere** mod højere energiomkostninger, forudsat at de er forenelige med statsstøttereglerne og reglerne vedrørende det indre marked for energi. De eksisterende rammebestemmelser for statsstøtte inden for rammerne af kvotehandelssystemet tillader statsstøtte til virksomheder i visse energiintensive sektorer med henblik på at kompensere for indirekte emissionsomkostninger inden for rammerne af kvotehandelssystemet. Endvidere er det forudset i den foreslåede tekst til de reviderede rammebestemmelser for statsstøtte på energi- og miljøområdet (der for øjeblikket er til offentlig høring), at medlemsstaterne kan ønske at yde delvis kompensation for ekstra omkostninger til at finansiere støtte til vedvarende energi med henblik på at lette den samlede finansiering af støtten til vedvarende energikilder og undgå CO₂-udflytning. Dette er navnlig relevant for energiintensive industrier. Man må dog huske på, at målrettede tilskud skal finansieres af andre forbrugere eller skatteydere. De mindsker også det direkte incitament til at træffe effektivitetsfremmende foranstaltninger, og da de generelt anvendes nationalt, fordrejer de endvidere konkurrencen på det indre marked for energi.

²³ Konkurrence-"prøvning" af alle EU-politikker.

Europa skal tage udfordringerne med energiomkostninger i forbindelse med energiomstillingen op gennem en trepartsindsats fra EU, medlemsstaterne og de europæiske husholdninger og den europæiske industri. Med fleksible energisystemer, hurtigt reagerende forbrugere og omkostningseffektive statslige instrumenter vil Europa være bedre i stand til at begrænse prisstigninger, betale for investeringer og minimere omkostningsstigninger. Der kan således sættes et praktisk eksempel på, hvordan en konkurrencedygtig økonomi kan bygge på et bæredygtigt og prismæssigt overkommeligt energisystem.