



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 5.6.2023
COM(2023) 302 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET
om översynen av krisinterventioner för att komma till rätta med de höga energipriserna
i enlighet med rådets förordning (EU) 2022/1854

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om översynen av krisinterventioner för att komma till rätta med de höga energipriserna i enlighet med rådets förordning (EU) 2022/1854

Innehåll

I.	Inledning.....	2
II.	Krav i artikel 20 i rådets förordning	5
III.	Rådande förhållanden på elmarknaden.....	6
IV.	Minskning av efterfrågan på el.....	7
V.	Tak för inframarginella intäkter	10
VI.	Stöd till slutkonsumenter	14
VII.	Preliminära slutsatser	16

I. Inledning

I denna rapport görs en översyn av bestämmelserna i kapitel II i förordning (EU) 2022/1854 i enlighet med artikel 20.1 i den förordningen (*rådets förordning*)¹. Rapporten grundar sig på de uppgifter som lämnats av 25 medlemsstater i enlighet med artikel 19 i rådets förordning. Rapporten bygger också på svaren på några av de frågor som Europeiska kommissionen (*kommissionen*) ställde i sitt offentliga samråd om dess förslag till reform av elmarknadens utformning.

Rådets förordning var en av unionens åtgärder som svar på en energikris som utvecklats under de senaste två åren, då energipriserna var betydligt högre än under de senaste årtiondena. Priserna började stiga snabbt sommaren 2021 när världsekonomin hämtade sig efter att covid-19-restriktionerna lättats. Rysslands användning av energikällor på spotmarknaderna som vapen och invasionen av Ukraina har lett till betydligt lägre gasleveransnivåer och ökade avbrott i gasförsörjningen, vilket ytterligare driver upp gaspriserna. Höga gaspriser har en betydande inverkan på elpriset eftersom gaseldade kraftverk ofta behövs för att tillgodose efterfrågan på el.

Kommissionen har engagerat sig fullt ut sedan början av energikrisen för att mildra effekterna av höga energipriser på europeiska medborgare och företag och har snabbt utvecklat en rad politiska åtgärder tillsammans med medlemsstaterna.

I oktober 2021 tillhandahöll EU en verktygslåda för energipriser² med åtgärder för att ta itu med höga priser och deras inverkan på konsumenterna (inklusive åtgärder för inkomststöd, skattelättnader och besparing och lagring av gas). Detta gjordes mot bakgrund av användningen av gasförsörjningen som vapen och Rysslands manipulering av energimarknaderna genom avsiktliga avbrott i gasflödena, vilket ledde till ökad oro för eventuella brister som resulterade i en aldrig tidigare skådad ökning av energipriserna.

Efter den ryska invasionen av Ukraina i februari 2022 svarade EU med ett meddelande i mars om principerna i REPowerEU-planen³, som sedan utarbetades i detalj den 18 maj 2022⁴ – en plan för att EU ska få ett slut på sitt beroende av ryska fossila bränslen senast 2027 genom tre pelare: diversifiera energikällorna bort från ryska fossila bränslen, spara energi och påskynda

¹ [Rådets förordning \(EU\) 2022/1854 om en krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna.](#)

² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *Ta itu med stigande energipriser: en verktygslåda för åtgärder och stöd* (COM(2021) 660 final).

³ *REPowerEU: Gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett mer överkomligt pris* (COM(2022) 108 final).

⁴ *Planen REPowerEU* (COM(2022) 230 final).

energiomställningen. När det gäller denna sista pelare föreslog kommissionen en höjning av det överordnade målet för 2030 för förnybar energi från 40 % till 45 % och av energieffektivitetsmålet från 9 % till 13 % enligt 55 %-paketet. Det är nödvändigt med snabbare utbyggnad av förnybara energikällor, ökad energieffektivitet och ytterligare elektrifiering av efterfrågan för att skydda EU-medborgarna mot fossilrelaterade kriser, eftersom dessa åtgärder omedelbart och strukturellt kommer att minska efterfrågan på fossila bränslen och bidra till målen om minskade koldioxidutsläpp inom energisektorn, värme- och kylsektorn, industrisektorn och transportsektorn. Eftersom de förnybara energikällorna har låga operativa kostnader bör de ha en positiv inverkan på energipriserna i hela EU. Dessutom kommer en snabbare utbyggnad av förnybar energi i kombination med ökad energieffektivitet att bidra till en trygg energiförsörjning genom att fasa ut fossila bränslen som EU har varit starkt beroende av. Parallellt med REPowerEU-planen identifierades i meddelandet om kortsiktiga interventioner på energimarknaden⁵, utöver ytterligare kortsiktiga åtgärder för att ta itu med de höga energipriserna, områden som skulle kunna förbättra utformningen av elmarknaden och det aviserades att man hade för avsikt att bedöma dessa områden i syfte att ändra den relevanta rättsliga ramen.

Den 6 oktober 2022 antog rådet sin förordning om införande av exceptionella, riktade och tidsbegränsade gemensamma åtgärder för att minska efterfrågan på el och samla in och omfördela energisektorns exceptionellt höga intäkter till slutkunder. Närmare bestämt kan de åtgärder som vidtas på elmarknaden sammanfattas på följande sätt (kapitel II i rådets förordning):

- Minskning av efterfrågan på el: I rådets förordning fastställs två mål, ett vägledande (en minskning av den totala efterfrågan på el med 10 %) och ett obligatoriskt (minskning av efterfrågan, under timmar med hög efterfrågan på el, med minst 5 %). Det stod medlemsstaterna fritt att välja lämpliga åtgärder, med iakttagande av vissa villkor i rådets förordning⁶. Det obligatoriska målet tillämpades från och med den 1 december 2022 till och med den 31 mars 2023⁷.
- Införande av ett tillfälligt intäktstak för ”inframarginella” kraftproducenter (t.ex. förnybara energikällor, kärnkraft och brunkol): Enligt rådets förordning ska det införas ett tillfälligt intäktstak på högst 180 euro/MWh för elproducenter som använder teknik

⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *Kortsiktiga interventioner på energimarknaden och långsiktiga förbättringar av elmarknadens utformning – en handlingslinje* (COM(2022) 236 final).

⁶ I den mån det rör sig om statliga medel kan sådana åtgärder bli föremål för kontroll av statligt stöd.

⁷ Den åtgärd genom vilken det vägledande målet infördes fortsätter att gälla fram till slutet av december 2023.

med lägre marginalkostnader (intäktstaket). Den ger dock också medlemsstaterna flexibilitet att besluta hur denna åtgärd ska tillämpas på nationell nivå. Intäkter över intäktstaket kommer att användas för att mildra effekterna av höga elpriser på energikonsumenter. Åtgärden ska tillämpas från och med den 1 december 2022 till och med den 30 juni 2023.

- Stöd till slutkunder: Rådets förordning utökar den verktygslåda som medlemsstaterna har tillgång till för att skydda elkonsumenterna genom att på vissa villkor möjliggöra reglerade priser under kostnadsnivån för hushåll och små och medelstora företag. Denna åtgärd skulle tillämpas från och med den 8 oktober 2022 till och med den 31 december 2023.

Genom rådets förordning infördes också ett solidaritetsbidrag för EU-företag och fasta driftställen med verksamhet inom råpetroleum-, naturgas-, kol- och raffinaderisektorerna (kapitel III).

Rådets förordning syftade till att hantera de exceptionella omständigheterna i samband med energikrisen, men den 14 mars 2023 gick kommissionen längre än att bara reagera på nödsituationer och föreslog en reform av utformningen av EU:s elmarknad för att påskynda utbyggnaden av förnybara energikällor och utfasningen av gas, göra konsumenternas kostnader mindre beroende av volatila priser på fossila bränslen, ge konsumenterna bättre skydd mot framtida pristoppar och potentiell otillbörlig marknadspåverkan samt göra EU:s industri ren och mer konkurrenskraftig (*förslaget om utformning av elmarknaden*)⁸. I detta förslag fastställs åtgärder som syftar till att möjliggöra utveckling av mer långsiktiga avtal med icke-fossil energiproduktion och till att införa fler rena flexibla lösningar i systemet, såsom efterfrågeflexibilitet och lagring, för att ta bort gas från elmixen. För att förbättra energisystemets flexibilitet fastställs mer specifikt i förslaget ett krav på att medlemsstaterna ska bedöma sina behov och fastställa mål för att öka den icke-fossila flexibiliteten. Dessutom fastställs möjligheten att införa nya stödsystem för icke-fossil flexibilitet såsom efterfrågeflexibilitet och lagring.

Förslaget till utformning av elmarknaden innehåller också åtgärder som stärker skyddet för utsatta konsument. Förslaget gör det bland annat möjligt för medlemsstaterna att införa

⁸ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) 2019/943 och (EU) 2019/942 samt direktiven (EU) 2018/2001 och (EU) 2019/944 för att förbättra utformningen av unionens elmarknad.

reglerade slutkundspriser under kostnadsnivån för hushåll och små och medelstora företag i händelse av en framtida elpriskris.

Som förberedelse för förslaget genomförde kommissionen ett offentligt samråd mellan den 23 januari 2023 och den 13 februari 2023 (*det offentliga samrådet*). Det offentliga samrådet omfattade frågor om de åtgärder som infördes genom rådets förordning⁹.

II. Krav i artikel 20 i rådets förordning

Genom artikel 19 i rådets förordning infördes rapporteringsskyldigheter för medlemsstaterna, enligt vilka medlemsstaterna senast den 31 januari 2023 skulle ha lämnat information till kommissionen om i) de genomförda åtgärderna för att minska efterfrågan, ii) de överintäkter som genererats efter införandet av det tillfälliga intäktstaket för ”inframarginella” kraftproducenter samt fördelningen av sådana intäkter för att mildra effekterna av höga elpriser samt iii) alla ingripanden i fråga om fastställande av slutkundspriser. Alla medlemsstater har inte lämnat in sina rapporter enligt kraven. Mindre än hälften av medlemsstaterna lämnade in sina rapporter inom tidsfristen, andra lämnade in sina rapporter i februari och mars 2023 och två har ännu inte lämnat in sina rapporter till kommissionen.¹⁰ Denna rapport bygger på den information som medlemsstaterna har lämnat i skrivande stund. Det bör dock noteras att kommissionen inte har gjort någon bedömning av huruvida de uppgifter som lämnats är korrekta.

Enligt artikel 20.1 i rådets förordning ska kommissionen göra en översyn av kapitel II mot bakgrund av den allmänna situationen avseende elförsörjningen och elpriserna i EU och för rådet lägga fram en rapport om de viktigaste resultaten av den översynen.

I artikel 20.1 i rådets förordning föreskrivs också att kommissionen på grundval av den rapporten, om detta är motiverat på grund av de ekonomiska omständigheterna eller elmarknadens funktion i EU och enskilda medlemsstater, får föreslå att tillämpningsperioden för rådets förordning förlängs, att nivån på intäktstaket för ”inframarginella” kraftproducenter och de källor för elproduktion som för närvarande omfattas av det ändras eller att kapitel II ändras på annat sätt.

⁹ Kommissionen fick 1 369 svar. Mer än 700 av dessa kom från medborgare, omkring 450 från företag och näringslivsorganisationer, omkring 40 från nationella eller lokala förvaltningar eller från nationella tillsynsmyndigheter och omkring 70 från nätoperatörer. Dessutom deltog omkring 20 energigemenskaper, 15 fackföreningar och 20 konsumentorganisationer. Ett betydande antal icke-statliga organisationer, tankesmedjor och forskningsorganisationer eller andra akademiska organisationer lämnade också in svar.

¹⁰ Ungern och Rumänien.

Som en del av översynen av åtgärderna i kapitel II i rådets förordning och i enlighet med artikel 20.1 överlämnar kommissionen denna rapport till rådet (*rapporten*). Rapporten omfattar således inte en översyn av bestämmelserna om solidaritetsbidrag i kapitel III i rådets förordning, om vilken en rapport kommer att läggas fram separat i enlighet med artikel 20.2 i den förordningen.

Rapporten bygger på den översyn som kommissionen gör i skrivande stund på grundval av rådande elmarknadsförhållanden, deras förväntade utveckling vid tidpunkten för utarbetandet och annan tillgänglig information, inbegripet svaren från 25 medlemsstater som uppfyllt sina rapporteringskyldigheter enligt artikel 19 i rådets förordning (*de rapporterade medlemsstaterna*). Rapporten påverkar därför inte eventuella oförutsedda förändringar i den allmänna situationen för elförsörjning och elpriser i EU eller eventuella framtida slutsatser på grundval av ytterligare information från medlemsstaterna.

III. Rådande förhållanden på elmarknaden

Åtgärderna i rådets förordning infördes under en period då elpriserna hade nått rekordhöga nivåer. I augusti 2022 översteg exempelvis grossistpriserna på el på EU:s viktigaste elmarknader 350 euro/MWh, medan riktmärket i december 2022 låg över 220 euro/MWh. Elpriserna under rapporteringsperioden var ungefär fyra gånger högre än genomsnittspriset mellan 2010 och 2020 (40–60 euro/MWh). Dessa alltför höga priser berodde främst på att gaspriserna nådde nya höjder under sommaren 2022¹¹ och fortsatte att ligga på höga nivåer under större delen av hösten, och att gas- och kolkraftverk under denna period ofta var de anläggningar som hade de högsta marginalkostnader som behövdes för att tillgodose efterfrågan på el. Spotpriserna på gas i grossistledet under krisen steg med ungefär sex gånger genomsnittspriset mellan 2010 och 2020 (cirka 20 euro/MWh). Det var mot denna bakgrund som rådet i oktober 2022 antog kommissionens förslag om en krisintervention på elmarknaden, vilket slutligen ledde till antagandet av rådets förordning. Kommissionens och rådets förväntningar vid den tidpunkten var att elpriserna skulle fortsätta att ligga på höga nivåer, som dem under sommaren och hösten 2022.

Sedan december 2022, då åtgärderna i rådets förordning började tillämpas, har dock elpriserna sjunkit kraftigt, och de nuvarande genomsnittspriserna ligger på nivåer under 80 euro/MWh (det genomsnittliga EU-riktmärket fram till slutet av maj 2023 ligger på 80 euro/MWh).

¹¹ I augusti 2022 låg priserna på TTF:s dagen-före-marknad och marknad för nästkommande månad på över 230 euro/MWh.

Detta beror främst på sänkta grossistpriser på gas, vilket hänger samman med olika faktorer, bland annat milda väderförhållanden och den breda uppsättning åtgärder som medlemsstaterna och kommissionen vidtog för att bekämpa energikrisen, inbegripet åtgärderna för att minska efterfrågan på el i rådets förordning, riktmärket för flytande naturgas och åtgärderna för att minska efterfrågan på gas,¹² vilka sammantaget förbättrade den underliggande balansen mellan tillgång och efterfrågan.¹³

Den senaste tidens fall och stabilisering av gaspriserna, och följaktligen även elpriserna under de första månaderna 2023, har lett till förväntningar på att det är mindre sannolikt att de elpristoppar som konstaterades under 2022 kommer att uppstå under den kommande vintern. Sådana förväntningar på marknaden stöds av olika faktorer, såsom högre gaslagringsnivåer, medlemsstaternas insatser för att minska efterfrågan och åtföljande resultat samt den ytterligare infrastruktur för rörledningar och flytande naturgas som har byggts för att bekämpa energikrisen. Andra inneboende faktorer i elmarknadens försörjning, såsom den förväntade förbättrade tillgången på kärnkraft och den generellt sett högre tillgången på vattenkraft jämfört med 2022, pekar också på mindre kostsamma elförsörjningsvillkor under den kommande vintern, vilket förväntas leda till ett lägre uppåtriktat tryck på elpriserna jämfört med 2022.

IV. Minskning av efterfrågan på el

Åtgärder för att minska efterfrågan

Alla rapporterade medlemsstater har genomfört kampanjer för att öka medvetenheten om energisparande och energiförbrukning samt allmänna energibesparingsåtgärder såsom åtgärder för uppvärmning av offentliga byggnader och offentlig belysning. Kommissionen välkomnar dessa kampanjer eftersom de gör konsumenterna medvetna om när elpriserna är höga så att de kan skapa större flexibilitet i sin energiförbrukning. För att uppmuntra efterfrågefleksibilitet har fem medlemsstater – Grekland, Kroatien, Polen, Tjeckien och Österrike – rapporterat att de har

¹² Rådets förordning (EU) 2022/2576 av den 19 december 2022 om ökad solidaritet genom bättre samordning av gasinköp, tillförlitliga prisriktvärden och utbyte av gas över gränserna, rådets förordning (EU) 2022/1369 av den 5 augusti 2022 om samordnade åtgärder för att minska efterfrågan på gas och rådets förordning (EU) 2023/706 av den 30 mars 2023 om ändring av förordning (EU) 2022/1369 vad gäller förlängning av efterfrågeminskningsperioden för åtgärder för att minska efterfrågan på gas samt förstärkning av rapporteringen om och övervakningen av deras genomförande.

¹³ EU har minskat sin efterfrågan på naturgas med 19,2 % eller 41,5 miljarder kubikmeter från augusti 2022 till januari 2023, jämfört med genomsnittet under de föregående fem åren. Unionen har således hittills överskridit sitt mål på 15 %, vilket skulle motsvara 32,5 miljarder kubikmeter för samma period. Dessutom har den redan uppnått mer än 90 % av sitt övergripande mål om en minskning på drygt 45 miljarder kubikmeter för hela perioden augusti 2022–mars 2023.

infört subventioner för energipriser i detaljistledet som endast är tillämpliga på specifika elförbrukningsnivåer.

Nitton medlemsstater – Bulgarien, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Nederländerna, Polen, Portugal, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjeckien och Österrike – har infört särskilda åtgärder som syftar till att minska efterfrågan på el under höglasstimmar, såsom offentliggörande av höglasstimmar, informationskampanjer och individuella meddelanden till konsumenterna som uppmuntrar till frivilliga minskningar av elförbrukningen. Närmare bestämt har Italien, Slovenien och Spanien genomfört konkurrensutsatta anbudsförfaranden för att minska efterfrågan på el under höglasstimmar under vintern 2022–2023¹⁴, medan Österrike och Sverige anmälde en relevant stödordning till kommissionen för godkännande inom ramen för reglerna om statligt stöd. Slutligen rapporterade Portugal att man håller på att överväga genomförandet av ett konkurrensutsatt anbudsförfarande för att minska efterfrågan på el under höglasstimmar.

Tre medlemsstater har infört åtgärder för att minska efterfrågan hos specifika konsumentkategorier. Lettland har till exempel infört gränser för stora industrikonsumenters elförbrukning.

Minskning av elförbrukningen

På grundval av de uppgifter som lämnats av de rapporterade medlemsstaterna för december 2022 varierade den totala minskningen av elförbrukningen mellan 0,5 %¹⁵ och 15 % jämfört med referensperioden¹⁶.

När det gäller de volymer med vilka elförbrukningen minskade under höglasstimmar:

- Tio medlemsstater, nämligen Bulgarien, Estland, Irland, Italien, Kroatien, Luxemburg, Nederländerna, Polen, Portugal och Österrike, rapporterade minskade volymer på mellan 4 % och 7 %.
- Åtta medlemsstater, nämligen Belgien, Danmark, Finland, Lettland, Slovenien, Sverige, Tjeckien och Tyskland, har rapporterat minskade volymer på mellan 7 % och 10 %.

¹⁴ Vissa medlemsstater, nämligen Italien, Portugal, Slovenien och Spanien, har infört eller överväger att införa ett konkurrensutsatt anbudsförfarande för att minska efterfrågan på el.

¹⁵ Cypern, Kroatien, Polen och Portugal uppgav de lägsta minskningarna av elförbrukningen.

¹⁶ Enligt definitionen i artikel 2.3 i rådets förordning. Finland, Frankrike, Grekland, Spanien och Tyskland rapporterade de största minskningarna av elförbrukningen. Vid beräkningen av minskningen av bruttoelförbrukningen verkar vissa rapporterade medlemsstater ha tillämpat artikel 3.2 i rådets förordning, medan andra inte har gjort det. Artikel 3.2 ger medlemsstaterna möjlighet att ta hänsyn till den ökade bruttoelförbrukning som följer av att målen för minskad efterfrågan på gas uppnås samt allmänna elektrifieringsinsatser för att fasa ut fossila bränslen i sina respektive beräkningar av minskningen av bruttoelförbrukningen. Därför bör alla jämförelser av sådana beräkningar mellan olika medlemsstater göras med försiktighet.

- Fem medlemsstater, nämligen Frankrike, Grekland, Litauen, Slovakien och Spanien, rapporterade minskade volymer på över 10 %.

Bedömning av förlängning av åtgärden

De rapporterade medlemsstaterna uppger att de överlag uppnådde det bindande målet att minska elförbrukningen med 5 % under höglasttimmar. Vissa medlemsstater uppgav dock att det var svårt att uppfylla det *vägledande* kravet på en minskning på 10 % av den totala månatliga förbrukningen (jämfört med de senaste fem åren) på grund av väderberoendet och de ekonomiska omständigheterna till följd av energikrisen.

Det offentliga samrådet innehöll frågor om en eventuell förlängning av åtgärderna för efterfrågefleksibilitet. Som svar på dessa frågor uppgav de flesta berörda parter att det inte finns något behov av att i förordningen (EU) 2019/943 om den inre marknaden för el (*elförordningen*) införa särskilda krav på efterfrågefleksibilitet som skulle vara tillämpliga i händelse av en kris. I stället ansåg de att efterfrågefleksibilitet redan behandlas tillräckligt i lagstiftningen om elmarknaden, i enlighet med bestämmelserna i direktiv (EU) 2019/944 om gemensamma regler för den inre marknaden för el (*eldirektivet*) och förbättras ytterligare i förslaget till utformning av elmarknaden.

Framför allt innebär förslaget till utformning av elmarknaden en ytterligare integrering av åtgärder för att minska efterfrågan som strukturella inslag i utformningen av elmarknaden. För att säkerställa en effektiv integrering av el som produceras från intermittenta förnybara energikällor (med beaktande av energiutbyten mellan elområden) och för att minska behovet av fossilbränslebaserad elproduktion under perioder då efterfrågan på el är hög i kombination med låga nivåer av elproduktion från intermittenta förnybara energikällor, gör förslaget till utformning av elmarknaden det möjligt för systemansvariga för överföringssystem att utforma en topplastutjämningsprodukt som möjliggör efterfrågefleksibilitet för att ytterligare bidra till minskade förbrukningstoppar i elsystemet under specifika timmar på dagen (ny artikel 7a i elförordningen). Topplastutjämningsprodukten kan bidra till att maximera integreringen av el som produceras från förnybara energikällor i systemet genom att överföra elförbrukningen till tidpunkter på dagen med högre produktion av förnybar el, förutsatt att de prognostiserade kostnaderna inte överstiger produkternas förväntade fördelar. Eftersom topplastutjämningsprodukten syftar till att minska och ändra elförbrukningen begränsar förslaget användningsområdet för denna produkt till efterfrågefleksibilitet.

Dessutom uppmanas medlemsstaterna i förslaget till utformning av elmarknaden att bedöma sina behov av flexibilitet i kraftsystemen, inbegripet efterfrågefleksibilitet, och att fastställa mål

för att tillgodose dessa behov. Förslaget innefattar också möjligheten för medlemsstaterna att utforma eller omforma kapacitetsmekanismer för att främja flexibilitet för bränslen med låga koldioxidutsläpp och att införa nya stödsystem för icke-fossil flexibilitet på elmarknaderna. I motsats till logiken bakom åtgärderna för att minska efterfrågan i rådets förordning, som syftade till att uppnå mål för minskad efterfrågan i alla medlemsstater på grund av krissituationen, tar förslaget till utformning av elmarknaden dessutom upp efterfrågefleksibilitet på ett mer strukturellt sätt. Det gör det möjligt för medlemsstaterna att utforma sina respektive icke-fossila flexibilitetsmekanismer och mål för efterfrågefleksibilitet och lagring anpassat till de specifika behoven i sina respektive elsystem. Därför fastställs inga specifika mål i förslaget.

Kommissionen noterar också att nya nätföreskrifter för efterfrågefleksibilitet för närvarande håller på att utarbetas. När dessa nätföreskrifter har färdigställts förväntas de innehålla bindande regler om aggregering, energilagring och inskränkning på förbrukningssidan, vilket ytterligare kommer att underlätta deltagandet av efterfrågefleksibilitet på alla befintliga marknader¹⁷.

Med hänsyn till den information som kommissionen för närvarande har tillgång till, bland annat om aktuella förväntningar på marknaden som anges ovan, ser kommissionen inget behov av att förlänga de åtgärder för att minska efterfrågan som fastställs i rådets förordning.

V. Tak för inframarginella intäkter

Genomförande av intäktstaket

På grundval av de uppgifter som lämnats av de rapporterande medlemsstaterna har genomförandet av taket för inframarginella intäkter skett på helt olika sätt. Genomförandet varierar inte bara när det gäller den nivå på vilken intäktstaket fastställdes (sjutton medlemsstater har fastställt taket under 180 euro/MWh¹⁸), utan också när det gäller åtgärdernas

¹⁷ <https://www.acer.europa.eu/news-and-events/news/acer-submitted-framework-guideline-demand-response-european-commission-first-step-towards-binding-eu-rules>.

¹⁸ Följande medlemsstater har rapporterat ett tak under 180 euro/MWh för åtminstone en teknik: Belgien, Bulgarien, Cypern, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Polen, Slovakien, Tjeckien, Tyskland och Österrike. Spanien införde ett tak för marknadsintäkter för vissa typer av teknik redan i september 2021. Åtgärden, som beräknas pågå till slutet av 2023, tillämpar för närvarande ett tak på cirka 67 euro/MWh. I juni 2022 införde Spanien och Portugal en mekanism som syftar till att sänka grossistpriserna på el på den iberiska marknaden, vilket minskar effekten av marknadstaket för intäkter. Mekanismen godkändes av kommissionen den 8 juni 2022 enligt ärendenumren SA. 102454 och SA. 102569 och förlängdes nyligen till slutet av 2023 enligt ärendenumren SA. 106095 och SA. 106096.

tillämpning i tiden (sju medlemsstater tillämpar taket retroaktivt¹⁹, och elva²⁰ medlemsstater kommer att tillämpa det efter det slutdatum som anges i rådets förordning för denna åtgärd).

Flera medlemsstater har rapporterat svårigheter med genomförandet av åtgärden i sina nationella jurisdiktioner. De flesta av dessa svårigheter gällde den korta tidsram inom vilken medlemsstaterna var tvungna att genomföra den, medan andra var kopplade till insamlingen av uppgifter och beräkningen av intäkterna för varje elproducent som skulle omfattas av åtgärden. Medlemsstaterna har också rapporterat konflikter med relevanta nationella skattemyndigheter och tillämpliga bestämmelser när de diskuterat olika sätt att genomföra intäktstaket.

Även om medlemsstaterna inte rapporterade några större hinder för gränsöverskridande handel eller budgivning var vissa av deltagarna i det offentliga samrådet oroad över att lapptäcket av olika genomförandestrategier i medlemsstaterna skapade osäkerhet om regelverket för marknadsaktörerna och uppfattades som ett hinder för nya investeringar.

Intäkter från genomförandet av intäktstaket

Det är viktigt att komma ihåg att medlemsstaterna lämnade in sin rapport inom några månader efter ikraftträdandet av taket för inframarginella intäkter, och de flesta av dem hade vid den tidpunkten fortfarande ingen information om de intäkter som uppburits genom åtgärden. Endast två medlemsstater kunde lämna några preliminära siffror: Bulgarien rapporterade att man hade samlat in 321 700 123 bulgariska lev (cirka 163 miljoner euro) i december 2022, och Litauen uppgav att cirka 10 miljoner euro hade samlats in fram till den 9 mars 2023. Grekland, Spanien och Italien kunde lämna siffror, men de avsåg intäkter som uppburits före antagandet av rådets förordning, eftersom dessa länder hade genomfört åtgärder som motsvarade intäktstaket innan rådets förordning antogs.

De flesta medlemsstater kunde tillhandahålla uppskattningar av de intäkter de förväntade sig att samla in, i många fall med förbehållet att dessa uppskattningar baserades på antagandet att grossistpriserna på el var mycket höga. Intäkterna förväntades ursprungligen överstiga 50 miljarder euro totalt. Dessa antaganden verkade dock sannolikt inte bli verklighet vid tidpunkten för rapporteringen. Intäkterna är ojämnt fördelade mellan medlemsstaterna, och

¹⁹ Följande medlemsstater började tillämpa taket för inframarginella intäkter före den 1 december 2022: Belgien (1 augusti 2022), Cypern (24 juni 2022), Frankrike (1 juli 2022), Grekland (8 juli 2022), Italien (februari 2022 för vissa producenter av förnybar energi) samt Portugal och Spanien (juni 2022).

²⁰ I Finland, Frankrike, Luxemburg, Polen, Portugal, Slovenien, Spanien, Tjeckien och Österrike kommer taket för inframarginella intäkter eller liknande åtgärder att tillämpas till och med den 31 december 2023. I Cypern kommer åtgärden att upphöra baserat på ett beslut som utfärdats av tillsynsmyndigheten. I Slovakien kommer åtgärden att gälla till och med den 31 december 2024. I Tyskland kan dessutom tillämpningen förlängas till och med den 30 april 2024.

Tyskland rapporterade de högre uppskattningar som man ursprungligen förväntade sig att uppbära (23.4 miljarder euro, med tanke på en eventuell förlängning av åtgärden till och med den 30 april 2024), följt av Frankrike (11 miljarder euro). Det bör noteras att intäktstaket för de flesta tekniker i båda länderna har fastställts till en nivå som är mycket lägre än de 180 euro/MWh som föreskrivs i rådets förordning, och att dessa uppskattningar baserades på förväntade höga grossistpriser på el. Andra medlemsstater, särskilt de som inte fastställde en nivå för taket som var lägre än 180 euro/MWh, förväntade sig att driva in lägre belopp.

Bedömning av förlängning av åtgärden

Inledningsvis bör det erinras om att logiken bakom taket för inframarginella intäkter var att göra det möjligt för medlemsstaterna att samla in och omfördela de överintäkter som i undantagsfall erhålls av vissa inframarginella producenter, samtidigt som prisbaserad konkurrens mellan elproducenter (särskilt producenter som är baserade på förnybar energi) i hela EU bibehålls.

På grund av de lägre grossistpriserna på el under de senaste månaderna har intäktstaket, som fastställts till högst 180 euro/MWh²¹, hittills haft relevanta effekter främst i medlemsstater som i enlighet med artikel 8.1 a valt ett tak som är lägre än 180 euro/MWh, och i synnerhet tillräckligt lågt för att fånga upp inframarginella intäkter från de relevanta elpriserna i dessa medlemsstater.

Som anges ovan har intäktstaket genomförts på mycket olika sätt i medlemsstaterna. Genomförandet varierar inte bara när det gäller den nivå på vilken intäktstaket fastställdes, utan även när det gäller takets tillämpning i tiden och den högsta nivå som införts per teknik i en viss medlemsstat. Dessutom har kommissionen genom diskussioner med berörda parter och genom klagomål uppmärksammats på att det sätt på vilket vissa medlemsstater har beslutat att genomföra intäktstaket kan ha påverkat befintliga energiköpsavtal och andra långsiktiga avtal samt förhindrat ingåendet av nya avtal. Detta noteras särskilt när taket inte är tillämpligt på den faktiska inkomst som producenten erhåller från energiköpsavtalet, utan på "förmodade" (fiktiva) inkomster som till exempel motsvarar grossistpriserna på el, vilket i slutändan leder till paradoxala situationer där producenten kan tvingas sälja el med förlust.

²¹ För att säkerställa försörjningstryggheten får medlemsstaterna enligt artikel 8.1 b i rådets förordning fastställa ett högre tak för marknadsintäkter för producenter som annars skulle omfattas av det unionsomfattande taket för marknadsintäkter, när deras investerings- och driftskostnader är högre än det unionsomfattande taket för marknadsintäkter. Tretton medlemsstater har införlivat denna möjlighet i sitt nationella genomförande av taket för inframarginella intäkter, särskilt för brunkols-, biomassa- och oljeproduktionsanläggningar.

En eventuell förlängning av åtgärden skulle hindra ett av de mål som anges i förslaget till utformning av elmarknaden, nämligen att uppmuntra användningen av energiköpsavtal och säkerställa en så likvid marknad för energiköpsavtal som möjligt. Energiförköpsavtalen är instrument som ger förhandsköparna långsiktig prisstabilitet och den säkerhet som krävs för att producenten ska kunna fatta investeringsbeslut. Det är dock endast en handfull medlemsstater som har aktiva energiförköpsavtal och köparna är vanligtvis begränsade till stora företag, inte minst eftersom energiförköpsavtalen möter en rad hinder, särskilt svårigheten att täcka risken för betalningsinställelse från köparen i dessa långfristiga avtal. Enligt förslaget bör medlemsstaterna därför ta hänsyn till behovet av att skapa en dynamisk marknad för energiförköpsavtal när de fastställer strategier för att uppnå de mål för minskade koldioxidutsläpp i energisystemet som anges i deras integrerade nationella energi- och klimatplaner. För att åtgärda riskerna i samband med kreditvärdighet anges i förslaget att medlemsstaterna bör se till att det finns instrument tillgängliga för att minska den finansiella risk som är förknippad med förhandsköpare som underlåter att betala, inbegripet garantisystem till marknadspriser, för företag som möter hinder för sitt inträde på marknaden för energiförköpsavtal och som inte befinner sig i ekonomiska svårigheter. Förslaget innehåller ytterligare krav som syftar till att främja tillväxten på marknaden för sådana avtal.

Dessutom har de olika sätt på vilka medlemsstaterna har genomfört intäktstaket skapat betydande rättslig osäkerhet, vilket i sin tur utgör en risk för utvecklingen av nya investeringar, särskilt i förnybara energikällor, som är nödvändiga för att uppnå EU:s mål. Särskilt gäller att de rapporterade svårigheterna i vissa medlemsstater i samband med ingåendet av långsiktiga avtal, inklusive energiförköpsavtal, till följd av genomförandet av intäktstaket skulle kunna skapa ytterligare osäkerhet för investerarna och hindra attraktionskraften hos och intressenternas förtroende för terminsmarknaderna. De ovannämnda riskerna kan i slutändan undergräva insatserna för att skapa ett attraktivt investeringsklimat för förnybar och koldioxidsnål produktion som omfattas av förslaget om utformning av elmarknaden och därmed även energiomställningen.

Slutligen innehöll det offentliga samrådet frågor om en eventuell förlängning av taket för inframarginella intäkter. De flesta svarande motsatte sig detta på grund av följande risker och utmaningar som en förlängning av åtgärden skulle medföra:

- Det heterogena genomförandet av taket för inframarginella intäkter i medlemsstaterna verkar ha skapat osäkerhet för investerare och har rapporterats som ett hinder för nya investeringar.

- Åtgärden är svår att genomföra och dess administrativa kostnader är höga jämfört med fördelarna.
- När taket för inframarginella intäkter fastställs på en låg nivå, vilket vissa medlemsstater har valt, kan producenterna vara benägna att minska sin produktion medan taket tillämpas.
- Konsumentskyddet kan säkerställas utan att inkräkta på utformningen av elmarknaden, till exempel genom att riktade socialpolitiska åtgärder vidtas.

Endast en minoritet av de svarande stödde en förlängning av taket för inframarginella intäkter, antingen i enlighet med rådets förordning eller med smärre ändringar. Dessa svarande grundade i stor utsträckning sina synpunkter på åtgärdens fördelar för slutkonsumenterna.

Mot bakgrund av den information som kommissionen för närvarande har tillgång till och som anges ovan rekommenderar kommissionen inte att rådets förordning förlängs med avseende på taket för inframarginella intäkter.

För att mildra effekterna av höga energipriser på konsumenternas kostnader konstaterar kommissionen att den i sin reform av elmarknaden har föreslagit att utvecklingen av långsiktiga marknader ska främjas, så att inframarginella producenters intäkter och de priser som slutkonsumenterna betalar i mindre utsträckning bestäms av det volatila kortsiktiga grossistmarknadspriset på el. På grundval av kommissionens förslag kommer dessa intäkter och priser främst att utformas med hänvisning till långsiktiga avtal, såsom energiköpsavtal och så kallade dubbelriktade differenskontrakt, beroende på om anläggningen var privat eller offentligt finansierad. När det gäller differenskontrakt kommer de att generera en utbetalning när marknadspriserna blir höga. I förslaget fastställs att denna utbetalning måste användas av medlemsstaterna för att direkt sänka elräkningarna för alla elkunder (inklusive företag och industrin), vilket således har en liknande effekt som ett tak för inframarginella intäkter, men utan att skapa osäkerhet för investerarna.

VI. Stöd till slutkonsumenter

Avsnitt 3 i kapitel II i rådets förordning riktar sig till slutkundsmarknaden och gör det möjligt för medlemsstaterna att tillfälligt utvidga det offentliga ingripandet i prissättningen för elförsörjning till små och medelstora företag (artikel 12) och för både hushåll och små och medelstora företag undantagsvis och tillfälligt sätta slutkundspriserna under kostnadsnivån (artikel 13).

Före krisen förekom offentliga ingripanden i prissättning för hushåll i elva länder, nämligen Belgien, Bulgarien, Frankrike, Grekland, Italien, Litauen, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien och Ungern²² i form av reglerade priser eller sociala avgifter. Under krisen införde ytterligare sju medlemsstater prisreglering för hushåll, nämligen Estland, Finland, Kroatien, Luxemburg, Nederländerna, Slovenien och Tjeckien.

Av de 25 bedömningar som inkommit rapporterade 12 medlemsstater att de använt sig av åtgärderna i rådets förordning. Fyra medlemsstater, nämligen Estland, Polen, Slovenien och Tjeckien, rapporterade att de hade infört reglerade slutkundspriser för små och medelstora företag i enlighet med artikel 12 i rådets förordning. Dessutom rapporterade Frankrike och Slovakien, som har reglerade priser för hushåll, ersättningssystem för små och medelstora företag, i linje med den tillfälliga kris- och omställningsramen²³ enligt reglerna om statligt stöd. Nederländerna ingrep i prissättningen för att säkerställa elpriser under kostnadsnivån för hushåll och företag. Stödordningen anmäldes till kommissionen och godkändes enligt de tillämpliga rambestämmelserna för statligt stöd²⁴.

Även om medlemsstaterna enligt artikel 13 c i rådets förordning ska kompensera leverantörer för kostnaden för att leverera el under kostnadsnivån, har medlemsstaterna inte tagit med specifik information om detta i sina rapporter.

Dessutom nämnde vissa medlemsstater andra typer av insatser till förmån för små och medelstora företag. Portugal nämnde till exempel sänkningen av nättariffer som ett prisingripande som skräddarsytt för små och medelstora företag. Danmark, Lettland och Sverige införde olika prissättningsingripanden för olika konsumentgrupper (åtgärder avseende skatter, avgifter, rabatter, ersättningssystem osv.). Tyskland har genomfört ett system som omfattar hela ekonomin och som kompenserar företagen för ökade elkostnader, dock utan att det påverkar leverantörernas frihet att agera på marknaden²⁵.

I artiklarna 12 och 13 föreskrivs också att alla offentliga ingripanden på slutkundsmarknaden bör bevara ett incitament att minska efterfrågan på el. I detta avseende rapporterade flera medlemsstater, såsom Kroatien, Nederländerna, Rumänien, Tyskland och Österrike system som

²² Baserat på information från medlemsstaterna, rapporter från nationella tillsynsmyndigheter och åtgärder som medlemsstaterna själva bedömt.

²³ Meddelande från kommissionen *Tillfällig krisram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin till följd av Rysslands angrepp mot Ukraina*, 2023/C 101/03.

²⁴ SA.106377 TCTF – Nederländerna – System för att minska energikostnaderna.

²⁵ Stödordningen godkändes av kommissionen enligt reglerna om statligt stöd, i linje med den tillfälliga kris- och omställningsramen. SA.104606 TCTF – Tyskland – Tillfällig begränsning av kostnaderna för naturgas, värme och el (EUT C 61, 17.2.2023).

baseras på förbrukningstak, inklusive ingripanden i prissättningen eller system för direkt eller indirekt ersättning till slutkonsumenter.

Det finns betydande nackdelar med reglerade priser. I synnerhet kan de minska incitamenten för energieffektivitet och undergräva konkurrensen till nackdel för konsumenterna på lång sikt. Dessa farhågor understryker vikten av de regler som är tillämpliga i eldirektivet 2019/944, som rådets förordning avviker från.

Bedömning av förlängning av åtgärden

Den krisåtgärd som ger medlemsstaterna möjlighet att sätta ett pristak för hushåll och små och medelstora företag har tydligt visat sig vara till nytta eftersom flera medlemsstater har tagit tillfället i akt att förlänga befintliga system eller skapa nya på mycket kort tid.

I förslaget till reform av marknadsutformningen föreslog kommissionen nya bestämmelser liknande dem i rådets förordning, efter en bedömning av fördelarna och nackdelarna med de åtgärder för slutkunder som hade rapporterats av medlemsstaterna, resultaten av det offentliga samrådet och mot bakgrund av kommissionens finanspolitiska vägledning till medlemsstaterna för 2024.²⁶ Kommissionen föreslog mer specifikt att medlemsstaterna under en elpriskris får införa riktade prisingripanden för hushåll och små och medelstora företag, även på nivåer under kostnadsnivåerna, för en begränsad elförbrukning och för en begränsad tidsperiod.

Denna möjlighet tillkommer utöver den befintliga skyddsram för energifattiga och utsatta konsumenter som föreskrivs i eldirektivet, enligt vilken medlemsstaterna får tillämpa sociala taxor för energifattiga och utsatta konsumenter och tillfälligt reglera slutkundspriserna för hushåll och mikroföretag tills marknadskonkurrensen är helt etablerad.

Eftersom åtgärden i sak har inkluderats i kommissionens förslag om marknadsutformning, och med beaktande av den information som för närvarande finns tillgänglig för kommissionen och som beskrivs ovan, ser kommissionen inget behov av att förlänga åtgärden i detta skede.

VII. Preliminära slutsatser

I denna rapport ges en översikt över medlemsstaternas svar på i) deras åtgärder för att minska efterfrågan, ii) genomförandet av taket för inframarginella intäkter, och iii) ingripanden för fastställande av slutkundspriser i enlighet med kapitel II i rådets förordning. Rapporten innehöll

²⁶ ”Medlemsstaterna bör fasa ut energistödåtgärderna och börja med de minst riktade åtgärderna. Om det är nödvändigt att förlänga stödåtgärderna på grund av ett förnyat tryck på energipriserna bör medlemsstaterna se till att göra åtgärderna betydligt mer riktade än tidigare. De bör undvika generella stödåtgärder och bara skydda dem som behöver det, dvs. sårbara hushåll och företag”, COM(2023) 141, finanspolitisk vägledning för 2024.

också en översikt över de synpunkter som lämnats in av deltagarna i det offentliga samrådet om samma ämnen. Den information som bedöms i denna rapport och de villkor för elförsörjning och elpriser i EU som råder för närvarande och som kan förutses under normala omständigheter ger inga belägg för att det skulle vara nödvändigt eller tillrådligt att förlänga någondera av åtgärderna för att minska efterfrågan, taket för inframarginella intäkter och ingripanden i slutkundsledet.

För det första, när det gäller åtgärder för att minska efterfrågan, verkar alla rapporterade medlemsstater ha vidtagit åtgärder för att minska efterfrågan på el, främst genom informationskampanjer och riktade åtgärder för energibesparingar. Medlemsstaterna rapporterar att de på det hela taget följer det bindande målet att minska elförbrukningen med 5 % under höglasttimmar. Minskningen av den månatliga bruttoelförbrukningen med 10 % verkar ha inneburit utmaningar, men detta hindrade inte den konstaterade minskningen av elpriserna.

På grundval av den information som finns tillgänglig anser kommissionen inte att det för närvarande finns något behov av att förlänga de åtgärder för att minska efterfrågan som fastställs i rådets förordning. Bortsett från oförutsebara förändringar gör de nuvarande förhållandena på elmarknaden inte att en sådan förlängning är nödvändig. Detta ligger också i linje med synpunkterna från de flesta som deltog i det offentliga samrådet. Även om efterfrågefleksibilitet inte längre är nödvändig på kort sikt och genom de verktyg som fastställs i rådets förordning är den viktig för välfungerande elmarknader. Därför har kommissionen infört den strukturellt i sitt förslag till utformning av elmarknaden.

För det andra visade översynen att genomförandet av intäktstaket varierar kraftigt mellan medlemsstaterna. Olika genomförandestrategier i medlemsstaterna har enligt uppgift lett till betydande osäkerhet för investerarna. Detta förvärras av det faktum att genomförandet av taket i vissa medlemsstater enligt uppgift har påverkat ingåendet av energiköpsavtal och andra långsiktiga avtal.

På grundval av tillgänglig information och med tanke på de rådande och förutsebara marknadsförhållandena anser kommissionen att fördelarna med det nuvarande taket för inframarginella intäkter inte skulle uppväga effekterna på investerarnas säkerhet och riskerna för marknadens funktion och övergången. Utmaningarna i genomförandeprocessen avskräcker också från en förlängning av det tak för inframarginella intäkter som fastställs i rådets förordning. Kommissionens slutsats ligger i linje med återkopplingen från de flesta som deltog

i det offentliga samrådet, som motsatte sig en förlängning av åtgärden på grund av investerarnas oro.

För det tredje visade översynen att flera medlemsstater utnyttjade möjligheten att utvidga tillämpningsområdet för reglering av slutkundspriser i kristider till små och medelstora företag och att tillämpa prisreglering under kostnadsnivån på vissa villkor. I sitt förslag till utformning av elmarknaden inkluderade kommissionen likvärdiga bestämmelser som gör det möjligt för medlemsstaterna att undantagsvis och tillfälligt ingripa på slutkundsmarknaderna genom att fastställa ett pris under kostnadsnivån för både hushåll och små och medelstora företag under eventuella framtida krissituationer. När förslaget till utformning av elmarknaden antas kommer det direkt att säkerställa sådana strukturella åtgärder i EU:s regelverk. Mot bakgrund av ovanstående, och av nuvarande och förväntade omständigheter för elförsörjning och elpris, anser kommissionen därför att det inte är nödvändigt att förlänga bestämmelserna i artiklarna 12 och 13 i rådets förordning.

Med tanke på att denna rapport grundar sig på information som lämnats av medlemsstaterna endast några månader efter det att åtgärderna i rådets förordning trätt i kraft påverkar kommissionens slutsatser därför inte heller eventuella ytterligare uppgifter som kommissionen kan få från medlemsstaterna eller oförutsedda förändringar av den allmänna situationen för elförsörjning och elpriser i EU. Om de uppgifter som kommissionen har grundat denna rapport på ändras väsentligt, kan kommissionen behöva anpassa sina slutsatser i enlighet med detta eller agera snabbt om marknadssituationen så kräver.