C/2025/1187

21.3.2025

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

Framtidens utbud och prissättning av elektricitet i EU

(yttrande på eget initiativ)

(C/2025/1187)

Föredragande: **Jan DIRX**

Medföredragande: **Thomas KATTNIG**

Rådgivare	Peter Gijsbert BOERMA (för föredraganden) René MONO (för medföredraganden)
Beslut av plenarförsamlingen	15.2.2024
Rättslig grund	Artikel 52.2 i arbetsordningen Yttrande på eget initiativ
Ansvarig sektion	Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället
Antagande av sektionen	11.12.2024
Antagande vid plenarsessionen	22.1.2025
Plenarsession nr	593
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	185/3/3

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) är övertygad om att elmarknaden bör reformeras på ett sätt som gör att den kan uppfylla målet om klimatneutralitet senast 2050. Detta måste ske i kombination med uppfyllandet av målen om försörjningstrygghet och stabila och överkomliga priser. Det är nödvändigt att fastställa rätten till energi, just för att skydda utsatta grupper.

Denna uppsättning mål, med de enorma investeringar som krävs, kan endast uppfyllas med hjälp av en kombination av statliga ingripanden och marknadsmekanismer.

1.2 Därför förespråkar vi en modell med statlig reglering där så är nödvändigt och privat företagande där så är möjligt. Vi vill att detta kommer till stånd i form av en e-facilitet. E-faciliteten skulle kunna ta formen av ett företag som inrättas av regeringen och som med tiden kommer att spela rollen som marknadsgarant på elmarknaden i syfte att uppnå klimatneutralitet, försörjningstrygghet samt stabila och överkomliga energipriser.

1.3 Den nödvändiga förändringen av elmarknaden kan delas in i tre faser:

1. Under fas 1 (till 2030) kommer e-faciliteten att utöka sin portfölj med en önskad blandning (koldioxidfri) elproduktion. Under denna period kommer elhandeln att ske på basis av dagen före-handel, men e-facilitetens inflytande på marknaden kommer att växa.
2. Under fas 2 (2030–2040) kommer e-faciliteten att uppnå sin ställning som marknadsgarant och kontrollera en lämplig del av marknadens utbudssida genom leveransavtal. Dagen före-handelns roll kommer att anpassas under denna period på grund av e-facilitetens ställning som marknadsgarant.
3. Under fas 3 (2040–2050) kommer e-faciliteten att optimera utbudssidan när det gäller el för att, från och med 2050, sörja för en hållbar, långsiktig elförsörjning med nettonollutsläpp av växthusgaser på en stabil och förutsägbar prisnivå.

1.4 EESK upprepar sitt ofta spridda budskap om att småskalig elproduktion måste uppmuntras för att hålla elpriset på en överkomlig nivå för konsumenterna och öka nätens flexibilitetsalternativ.

1.5 I och med att både energipriserna och överförings- och distributionstarifferna förväntas fördubblas kommer det på grund av elkostnaderna till 2030 och därefter att krävas att regeringarna ser över sin politik för de skatter som läggs på elförsörjningen till konsumenterna.

2. **Bakgrund till yttrandet**

2.1 Europeiska unionen har åtagit sig att bli klimatneutral senast 2050, det vill säga en ekonomi med nettonollutsläpp av växthusgaser. Elektriciteten har en central roll i detta. Å ena sidan, eftersom el även kommer att behöva produceras utan utsläpp med en dominerande roll för förnybar energi (såsom vindkraft och solenergi), kompletterad med, exempelvis, kraftverk som drivs med grön vätgas, eller andra kraftverk (med låga koldioxidutsläpp) med avskiljning och lagring av koldioxid (CCS) och/eller koldioxidkompensation. Å andra sidan eftersom efterfrågan på el kommer att öka kraftigt då detta energislag kommer att behöva ersätta en mycket stor del av användningen av fossila bränslen, såsom naturgas, i både hushåll och företag.

2.2 Denna omställning kräver enorma investeringar som helt enkelt inte kommer att tillhandahållas av marknaden såsom elmarknaden är strukturerad i dagsläget, eftersom avkastningen är osäker, inte minst under omställningsfasen. Den stora osäkerheten handlar om vem som ska finansiera de nya reglerbara kraftverk som kommer att behövas. Detta eftersom de billigare, förnybara energikällorna under en betydande del av tiden sörjer för tillräckligt med el för att tillgodose efterfrågan. Följden blir att reglerbara kraftverk i bästa fall endast kommer att vara i gång på deltid, vilket innebär att deras utjämnade kostnader för att producera el ([1]) kommer att öka kraftigt. Det kommer inte att finnas något marknadsincitament att investera i sådana kraftverk utan kostnadsersättning. Av denna anledning måste en långsiktig EU-vision komma till stånd, med en realistisk tidsram, så att marknaden, regeringar, konsumenter och företag hinner anpassa sig under kontrollerade förhållanden. Medlemsstaterna bör utarbeta framåtblickande genomförandeplaner för att vägleda de lämpligaste investeringsbesluten. I flera medlemsstater inbegriper detta att man utvecklar kapacitetsbetalningsmekanismer som prissätts genom konkurrensutsatta auktioner.

2.3 Det handlar inte bara om investeringar i produktionskapacitet, utan även om investeringar i nätet och i flexibilitetsalternativ, såsom lagringskapacitet, på lokal/regional, nationell och europeisk nivå. Det står också klart att de som själva producerar sin energi, energikooperativ och liknande aktörer, kommer att få en växande roll på elmarknaden, inbegripet småskalig lagringskapacitet, t.ex. i elbilar.

Allt detta kommer enligt experter ([2]) att leda till en potentiell fördubbling av elpriset under de kommande åren. Såväl företag som konsumenter, och i synnerhet utsatta grupper, kommer att få det svårt om det inte tas fram lämpliga strategier för att hantera detta.

Under dagens marknadsordning, som kännetecknas av prioritetsordning ([3]), gynnas konsumenter och företag heller inte tillräckligt ur ekonomisk synpunkt av ökningen av förnybar energi.

2.4 Kommittén är därför övertygad om att elmarknaden bör reformeras på ett sätt som gör att den kan uppfylla målet om klimatneutralitet senast 2050. Detta måste ske i kombination med uppfyllandet av målen om försörjningstrygghet och stabila och överkomliga priser. Det är nödvändigt att säkerställa rätten ([4]) till energi, just för att skydda utsatta grupper.

([1]) Den utjämnade kostnaden för att producera el är ett mått på den genomsnittliga nettonukostnaden för elproduktion för en produktionsanläggning under dess livscykel. Detta mått används vid investeringsplanering och för att konsekvent kunna jämföra olika metoder för elproduktion.

([2]) EU Energy Outlook 2060.

([3]) Prioritetsordning: Kraftverkens rangordning med utgångspunkt i deras marginalkostnader, som går från de lägsta till de högsta marginalkostnaderna. Kraftverk med högre marginalkostnader läggs därmed till fram till dess att efterfrågan har tillgodosetts. Ordningen är förnybar energi, kärnkraft, kol, olja och gas. Enligt dagens utformning av elmarknaden bestäms priset av det sista kraftverket i prioritetsordningen (oftast gas) och dess marginalkostnader.

([4]) https://research.rug.nl/en/publications/the-right-to-energy-in-the-european-union.

Denna uppsättning mål kan endast uppfyllas genom en kombination av statliga ingripanden och marknadsmekanismer. Detta framhölls även i kommitténs yttrande om reformen av elmarknaden (TEN/793) från juni 2023 ([5]). Även den europeiska tankesmedjan Bruegel noterar detta i sin studie om elmarknadens framtid från juli 2024 ([6]).

2.5 Därför förespråkar vi en modell med statlig reglering där så är nödvändigt och privat företagande där så är möjligt. Vi vill att detta kommer till stånd i form av en e-facilitet (se bilaga 1, enkel översikt över e-facilitetens roll).

E-faciliteten kommer att vara ett företag som inrättas av regeringen och som kommer att spela rollen som marknadsgarant på elmarknaden i syfte att uppnå klimatneutralitet, försörjningstrygghet samt stabila och överkomliga energipriser. E-faciliteten kommer att åstadkomma detta genom att ingå långfristiga avtal (dubbelriktade differenskontrakt eller energiköpsavtal ([7])) med elproducenter via anbudsförfaranden. E-faciliteten kommer sedan att sälja elen till distributionsföretag och, när så är lämpligt, direkt till stora elanvändare.

E-faciliteten kommer inte att fungera som nav för all producerad el. Exempelvis kommer prosumenter, energikooperativ och andra småskaliga producenter ofta att själva använda, lagra eller leverera sin el tillbaka till sin elleverantör. Det kan också finnas stora elanvändare som ingår ett långfristigt avtal direkt med en elproducent.

2.6 I det föreliggande yttrandet på eget initiativ kommer vi att vidareutveckla idén om en e-facilitet. Vi kommer att beskriva den i grova drag och inte (tekniskt) i detalj, eftersom vidare utveckling kommer att ske under de närmaste årtiondena i takt med att elmarknaden fortsätter att utvecklas.

3. **Elmarknadernas funktioner**

3.1 När det gäller elpriset på grossistmarknaden finns det en skillnad mellan de funktioner som marknadspriset måste fullgöra:

1. Kortfristig fördelning mellan utbud och efterfrågan – detta är den dominerande funktion som priset i dag spelar i fråga om grossistelprodukter (termin, dagen före och intradag osv.) som alla främst är inriktade på spotmarknaderna.
2. En signalfunktion, som avser marknadsprisets förmåga att locka till sig de investeringar som krävs för att trygga (en koldioxidfri) försörjning i framtiden.
3. Refinansiering av investeringar i både förnybar och reglerbar kapacitet och flexibilitetsalternativ, såsom lagringsanläggningar, efterfrågestyrning och flexibel förbrukning (värmepumpar, elfordon).

3.2 Grossistmarknaden har i dag en tydlig snedvridning till förmån för den första funktionen (punkt 3.1), dvs. att (genom prioritetsordningseffekten) organisera den effektivaste kortfristiga fördelningen av befintlig produktionskapacitet och en effektiv användning av gränsöverskridande elöverföringskapacitet vid regionala elbörser. Det är oklart i vilken utsträckning den andra funktionen kan uppfyllas med den nuvarande marknadsutformningen, med tanke på att sådana investeringar kräver långsiktig intäktssäkerhet för att vara finansiellt solida. Av samma skäl är det nästan givet att den tredje funktionen inte uppfylls. Dessa brister på den befintliga marknaden är anledningen till att en ny marknadsutformning diskuteras.

3.3 Den e-facilitet som föreslås i TEN/793 bör ses som en lösning för hur man bättre kan fullgöra den tredje funktionen i punkt 3.1, och den utlovar flera fördelar – framför allt garanterar den en hög grad av försörjningstrygghet (för riskovilliga stater som vill fatta välgrundade beslut) till minimal kostnad för konsumenten.

3.4 E-faciliteten, som kommer att beskrivas i detalj i nästa avsnitt, är således ett helt grundläggande instrument för att komma tillrätta med den befintliga elmarknadens brister genom nationella politiska ingripanden i linje med EU:s etablerade ramar.

([5]) EUT C 293, 18.8.2023, s. 112.
([6]) https://www.bruegel.org/policy-brief/changing-dynamics-european-electricity-markets-and-supply-demand-mismatch-risk.
([7]) Ett dubbelriktat differenskontrakt är ett avtal som ingås mellan en elproducent och ett offentligt organ, som fastställer ett lösenpris. Det fungerar på följande sätt: om marknadspriset är lägre än lösenpriset får producenten mellanskillnaden; om marknadspriset är högre än lösenpriset betalar producenten tillbaka mellanskillnaden. Energiköpsavtal är långfristiga avtal mellan en elleverantör och en elköpare.

4. **E-faciliteten**

4.1 För att sätta de utmaningar som elproduktionsmarknaden står inför i ett perspektiv är det värt att notera de mål för EU som anges av Eurelectric (mars 2024) ([8]):

a) 35 % av den slutliga energin måste elektrifieras senast 2030 och

b) 50–70 % senast 2050

c) Elproduktionen måste vara helt koldioxidfri senast 2040

d) Under det senaste årtiondet var elektrifieringstakten omkring 22 %

e) Den måste öka till 35 % fram till 2030 och till 61 % fram till 2050 för att ovannämnda mål ska kunna uppnås.

4.2 Dessa mål ställer oss inför en enorm utmaning och det är rimligt att anta att en fri marknad inte har tillräckliga incitament att uppfylla dessa mål och få till stånd de nödvändiga förändringarna. EESK anser därför att denna utmaning endast kan hanteras effektivt av statliga regeringar.

4.3 Detta kräver en balanserad vision och samordning som stöds på EU-nivå för att skapa ett regelverk som garanterar en miljövänlig, överkomlig och tillförlitlig energiförsörjning och rätten till energi. Detta går hand i hand med behovet av att ge marknaden statlig vägledning och finansiellt statligt investeringsstöd på grund av denna storskaliga omställning, såsom redan har påpekats.

4.4 Därför föreslog kommittén i TEN/793 att statligt ägda e-faciliteter skulle inrättas för att uppnå dessa mål på ett kontrollerat sätt. Samordningen mellan dessa statliga e-faciliteter skulle mycket väl kunna ske på EU-nivå för att säkerställa en optimal europeisk e-marknad med det ömsesidiga beroende som krävs på EU-nivå. E-faciliteten skulle kunna lägga anbud på specifika e-källor för att uppnå en optimal e-mix, med målsättningen att i tid nå de nödvändiga koldioxidminskningsmål som fastställts för elmarknaden.

4.5 Energiprissättningen bör baseras på en utjämnad kostnad för att producera energi genom e-faciliteten, vars främsta syfte är att säkerställa en rättvis och stabil viktad genomsnittlig prissättning på basis av en balanserad kombination av e-källor, var och en med sin specifika utjämnade kostnad för att producera energi. E-faciliteten kommer att placeras mellan de kommersiella elleverantörerna och de kommersiella eldistributionsföretagen. Det kan naturligtvis finnas stora elanvändare som ingår ett långfristigt avtal direkt med en elproducent.

Ett statligt direktstöd skulle ge elleverantörerna tillräckliga ekonomiska garantier för att ingå långfristiga avtal (20 år eller längre), såsom energiköpsavtal och dubbelriktade differenskontrakt. Det står därför klart att e-faciliteten endast kan tillhandahålla sådana långsiktiga avtal med hjälp av statligt finansierat stöd eller genom direkt statligt ägande.

4.6 Marknaden säkerställer en jämvikt på kort sikt (dagen före och intradag) mellan utbud och efterfrågan, medan e-facilitetens främsta mål är att säkerställa prisstabilitet på medellång och lång sikt. För att sörja för jämvikt på nationell nivå och EU-nivå skulle Euphemia-algoritmen för marknadskoppling ([9]) ytterst väl kunna komma till pass. Algoritmen har utökats med ny AI-kapacitet.

4.7 En stabil prissättningsmekanism som tillhandahålls genom e-faciliteten kommer också att gynna konsumenterna och uppmuntra dem att ta initiativ till gemensam kooperativ lokal elproduktion och energiförbrukning, vilket enligt vår uppfattning är en av de lösningar som behövs i framtiden.

4.8 Medlemsstaterna beslutar själva om de vill inrätta en e-facilitet eller inte. EESK uppmanar till en EU-omfattande samordning av hur lägsta möjliga och mest stabila energipriser kan uppnås. Den kapacitet och nätinfrastruktur som krävs och den kompletterande energimixen kan då också samordnas mellan medlemsstaterna.

5. **Fram till 2050**

5.1 Det föreslås att den nödvändiga förändringen av elmarknaden delas in i tre faser:

1. Mellan nu och 2030 (medan kol- och fossilgaseldade kraftverk fortfarande är i drift).

([8]) https://www.eurelectric.org/publications/eurelectric-electrification-action-plan.
([9]) Euphemia (EU + Pan-european Hybrid Electricity Market Integration Algorithm).

2. Från 2030 till 2040 när vi måste ersätta de reglerbara kraftverken för fossila bränslen med reglerbara koldioxidfria anläggningar (t.ex. grön vätgas, fossil gas med CCS) och lagringssystem.

3. Från 2040 till 2050 när vi kan finjustera de alternativ som valts för att möjliggöra ett stabilt system från och med 2050.

Under fas 1 kommer e-faciliteten att utöka sin portfölj med en önskad blandning (koldioxidfri) elproduktion. Den behöver tid för att växa och nå en ställning som marknadsgarant. Under denna period kommer kolkraftverken att stängas ned och gaskraftverken kommer antingen att omvandlas till vätgasanläggningar eller kombineras med CCS. Under denna period (fram till 2030) kommer elhandeln att ske på basis av dagen före-handel, men e-facilitetens inflytande på marknaden kommer att växa.

5.2 Under fas 2 kommer e-faciliteten att uppnå sin ställning som marknadsgarant och kontrollera en lämplig del av marknadens utbudssida genom leveransavtal. Det kan handla om dubbelriktade differenskontrakt eller energiköpsavtal. Mot slutet av denna fas kommer e-faciliteten, i sin roll som marknadsgarant, att säkerställa elutbudet till konsumenterna (via energidistributionsföretagen). Dagen före-handelns roll kommer att anpassas under denna period på grund av e-facilitetens ställning som marknadsgarant, men dagen före- och intradagshandeln kommer att förbli viktig för balansen mellan tillgång och konsumtion.

5.3 Under fas 3 kommer e-faciliteten att optimera utbudssidan när det gäller el för att, från och med 2050, sörja för en hållbar, långsiktig elförsörjning utan koldioxidutsläpp på en stabil och förutsägbar prisnivå. På grundval av de erfarenheter som gjorts kan detta uppnås genom att man optimerar energimixen genom långsiktiga leveransavtal (20–30 år).

5.4 Utöver ovanstående, och ur systemsynpunkt, finns det andra viktiga alternativ för att balansera utbud och efterfrågan, bland annat energidelning och handel mellan aktörer (peer-to-peer). Dessa har den ytterligare fördelen att de bjuder in energigemenskaper som kooperativ och enskilda prosumenter att spela en aktiv roll i energiomställningen. EESK upprepar därför sitt ofta spridda budskap om att småskalig elproduktion måste uppmuntras för att hålla elpriset på en överkomlig nivå för konsumenterna och öka nätens flexibilitetsalternativ.

6. **Finansiering och beskattning**

6.1 Elpriset förväntas stiga fram till 2035 och, i värsta fall, fördubblas. Lyckligtvis dämpas denna prisstegring av ökningen av förnybara energikällor (se fotnot 2). Därför måste mer modelleringsarbete för prissättning genomföras för att hjälpa regeringarna att göra kostnadseffektiva val beträffande elproduktionsmixen. Sådana tjänster skulle mycket väl kunna tillhandahållas av e-faciliteten.

6.2 Redan nu uppger vissa systemansvariga för överföringssystem ([10]) att de inte kommer att kunna garantera tillräcklig systemdrift efter 2030 om inte större investeringar görs under tiden för att uppgradera deras nät, och i vissa medlemsstater kopplar man bort prosumenter från distributionsnäten på grund av otillräcklig kapacitet i dessa nät. För att finansiera dessa uppgraderingar i tid måste regeringarna ställa tillräckliga medel till förfogande i egenskap av tillsynsmyndigheter för de systemansvariga för överföringssystemen och de systemansvariga för distributionssystemen ([11]). Dessa ytterligare investeringar kommer att leda till höjda avgifter för användarna. Med tanke på omfattningen av de investeringar som behövs skulle de nuvarande avgifterna mycket väl kunna fördubblas.

6.3 För att säkerställa en smidig övergång från fossil el till el som produceras med förnybara och koldioxidsnåla energikällor anser vi att det behövs mer insatser i hela EU för att fastställa enhetliga, EU-omfattande prissättningsmodeller baserade på utjämnade kostnader för att producera energi och på totala utjämnade systemkostnader för energi ([12]). Detta skulle hjälpa regeringarna att göra välavvägda val under övergångsperioden från i dag fram till 2050 för att säkerställa att elen förblir överkomlig för både medborgare och företag.

([10]) En systemansvarig för överföringssystem är en organisation som ansvarar för effektiv och tillförlitlig överföring av el från produktionsanläggningar via elnätet till regionala eller lokala systemansvariga för eldistribution.

([11]) En systemansvarig för distributionssystem driver, förvaltar och äger även ibland de lokala och regionala energidistributionsnäten, som transporterar el till slutanvändare.

([12]) Totala utjämnade systemkostnader för energi (Levelised Full System Costs of Electricity (LFSCOE)) är ett mått för bedömning av alla kostnader som jämför kostnaderna för att betjäna hela marknaden genom att använda endast en källa plus lagring. https://drive.google.com/file/d/1JB-x88wPQuKwWoFnxvkDAzbJ7hnM1-sj/view.

6.4 I och med ökningen av energipriserna och av överförings- och distributionstarifferna kommer det på grund av elkostnaderna under perioden fram till 2030 och därefter att krävas att regeringarna ser över sin politik för de skatter som läggs på elförsörjningen till konsumenterna. Utan kompensation genom lägre skatter skulle elen mycket väl kunna bli oöverkomlig för grupper av EU-medborgare och konkurrenskraften försvagas hos företag med konkurrens från länder utanför EU.

Bryssel den 22 januari 2025.

Oliver RÖPKE
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande