

Perspektiv på energikrisen: En gemensam marknad med decentraliserade lösningar

Energikrisen drabbar EU parallellt med stigande inflation och ökande offentlig skuldsättning. Krisåtgärder på ett område riskerar att förvärra problemen på ett annat. Därför förordar **Jonas Eriksson**, utredare i nationalekonomi vid Sieps, samordnade åtgärder mot de stigande energipriserna, i form av klumpsummor till de hushåll med lägst inkomst.

Energikrisen har ställt EU inför flera målkonflikter. För det första är det önskvärt att samtidigt minska såväl energikrisens negativa effekter på hushåll och företag som den höga inflationen. Felutformade stöd riskerar dock att hålla efterfrågan – och därmed även priserna – på en hög nivå. En annan målkonflikt råder kring hur stöden ska finansieras, när den offentliga skuldsättningen redan är hög i flera länder och unionen är på väg in i en lågkonjunktur.

När EU:s medlemsstater i september 2022 enades om utformningen av gemensamma unionsåtgärder för att minska efterfrågan på energi, öppnades (liksom i efterföljande förslag från Europeiska kommissionen) för nationell flexibilitet i tillvägagångssätten. I den här publikationen argumenteras för att den gemensamma elmarknaden kräver gemensam syn på både mål och stödåtgärder. Ju mer stöden bidrar till att hålla uppe efterfrågan, desto dyrare blir både elen och de efterföljande åtgärderna för samtliga medlemsstater, vilket i sin tur ökar kraven på EU-gemensam finansiering för att svagare medlemsstater ska klara sig genom krisen.

Energikrisen och medlemsstaternas respons

De höga elpriserna i EU förklaras främst av beroendet av rysk gas och olja. Ryssland stod vid tidpunkten för invasionen i Ukraina för cirka 40 procent av EU:s gas- och oljeimport. Genom den marginalprissättning som råder på EU:s i huvudsak gemensamma elmarknad, har det ryska agerandet av att kraftigt minska gasutbudet ett stort och omedelbart genomslag på EU-ländernas elpriser.

Det är samtidigt en kris som sattes i självsvängning av den decentraliserade hanteringen. Enligt IMF:s (2022) statistik betalade EU:s medlemsstater under våren 2022 ut cirka 177 miljarder euro i stöd till hushåll och företag för att motverka effekterna av energikrisen. Merparten av dessa stöd (ungefär 54 procent) finansierade åtgärder som motverkade energiprisernas genomslag på elräkningarna. Ytterligare en anse- nlig del av stöden kopplades direkt till konsumenternas elräkningar. Stödformer av den typen sätter prisets betydelse för konsumenternas efterfrågan ur spel. Det gäller även andra förslag som diskuteras hösten 2022, som frågan om ett pristak på flytande gas. Varken energiförbrukning eller val av energikälla påverkas därmed i önskvärd utsträckning. Med en gemensam marknad ger dylika nationella lösningar så kallade *externa effekter* på samtliga övriga medlemsstater: priserna drivs upp för unionen som helhet. Det är en läxa som inte riktigt har nått hem, att döma av såväl liggande förslag som medlemsstaternas [planer inför vintern](#).

Energikrisen och EU:s respons

Europeiska kommissionen har sedan våren 2022 presenterat flera EU-gemensamma åtgärder för att motverka energikrisen. I maj lanserades REPower-EU-planen, med bland annat ökade investeringar i förnybar energi. Energiförsörjningen har styrts bort från rysk energi genom import av flytande gas (LNG), återstart av koldning, med mera. Gaslagren i EU har fyllts på inför vintern 2022/23. I juli presenterade kommissionen en förordning (2022/1369) ”om samordnade åtgärder för att minska efterfrågan på gas”, vilken (efter urvattning) antogs av rådet i augusti. Medlemsstaterna ska *frivilligt* minska efterfrågan på gas med 15 procent och i förordningen ges möjlighet att etablera så kallad unionsberedskap – vid gasförsörjningsbrist eller ”exceptionellt hög efterfrågan på gas” – där kommissionen kan framtvinga *obligatorisk* efterfrågeminskning.

I september antog rådet en förordning (2022/1854) med intäktstak för energiproducerande företag med låga produktionskostnader, ett intäktstak för företag som producerar koldioxidsnål el och ett så kallat solidaritetsbidrag för företag som producerar energi baserad på fossila bränslen. Den viktigaste punkten i förordningen handlar emellertid om att minska efterfrågan på el: icke-bindande elbesparingar på tio

procent och tvingande elbesparingar på fem procent under toppbelastningstimmar. Det lämnas dock utrymme för nationella särlösningar i rådets uppgörelse.

I oktober presenterade kommissionen ytterligare ett förordningsförslag (COM(2022) 549 final), om gemensam upphandling av gas; åtgärder för att motverka höga priser och prisvolatilitet; solidaritetsarrangemang mellan medlemsstaterna; samt ytterligare förslag om minskning av efterfrågan på el. Även här lämnas emellertid öppet för medlemsstaterna att ”redefine who are protected consumers, as long as vulnerable households continue to be protected in all circumstances”.¹

Energikrisen och framtiden

Det är tydligt att låginkomsthushåll inte kan hantera den kostnadsökning som skulle följa om energipriserna fick fullt genomslag på elräkningarna. Men stödets utformning och omfattning har betydelse. Om stöden är *behovsbaserade* och betalas ut som *klumpsummor frikopplade* från elräkningarna – det vill säga baserade på hushållens disponibla inkomster och tidigare, snarare än befintlig, elförbrukning – skulle incitamenten att minska energiförbrukningen i stor utsträckning kvarstå. Priset får fullt genomslag hos de hushåll som kan hantera ett högre elpris och de hushåll som får stöd kan genom att dra ned sin elkonsumention frigöra pengar till sparande eller konsumtion av andra varor. Ju mer efterfrågan minskar på en gemensam elmarknad med ett *oelastiskt utbud*, desto lägre blir elpriserna även för de hushåll som *inte* får stöd.

Referenser

Blanchard, O. och Pisani-Ferry, J., 2022, Fiscal support and monetary vigilance: economic policy implications of the Russia-Ukraine war for the European Union, Bruegel Policy Contribution 06/22.

Energiforsk, 2022, Lowering prices in a hurry – electricity prices in the wake of Russia's invasion of Ukraine, Report 2022-886.

Gros, D., 2022, Why gas price caps and consumer subsidies are both extremely costly and ultimately futile, CEPS Policy Insights, 2022-28.

Det huvudsakliga argumentet för frikopplade, behovsprövade klumpsummostöd är att prisgenomslaget är en avgörande faktor i hur kostsam krisen blir (för liknande slutsatser, se Blanchard och Pisani-Ferry, 2022; Gros, 2022; IMF, 2022; McWilliams *et al.*, 2022; McWilliams och Zachmann, 2022; och Energiforsk, 2022). De ovan beskrivna stöden har distinkta fördelar i förhållande till åtgärder som täcker alla elkonsumenter och/eller kopplas till elkonsumention. De skulle öka incitamenten att hålla efterfrågan nere och välja fossilfria alternativ. De skulle även underlätta medlemsstaternas redan stora påfrestningar på statsbudgetarna, samtidigt som de skulle minska de externa effekterna på övriga medlemsstater och därmed reducera både inflationstrycket och behoven av gemensamt finansierade motåtgärder.

Medlemsstaternas preferenser för nationella särlösningar – och, på EU-nivån, manipulering av energipriserna – är emellertid stark. En ytterligare svårighet är att väljarna i de respektive medlemsstaterna skulle behöva presenteras ett stöd som inte tillfaller alla (utan helst bör trappas ned med ökad hushållsinkomst). Sannolikheten för att det skulle vara möjligt att finna en enhetlig syn på stödets utformning är därför närmast obefintlig. Även om efterfrågan trots allt *kommer* att minska till följd av de höga priserna och den obligatoriska minskningen av efterfrågan, innebär de nationella särlösningarna att krisen blir mer ekonomiskt kostsam och politiskt uppsplitande än nödvändigt.

IMF, 2022, Surging Energy Prices in Europe in the Aftermath of the War: How to Support the Vulnerable and Speed up the Transition Away from Fossil Fuels, IMF Working Paper 22/152.

McWilliams, B., Sgaravatti, G., Tagliapietra, S. och Zachmann, G., 2022, A grand bargain to steer through the European Union's energy crisis, Bruegel Policy Brief 14/22.

McWilliams, B. och Zachmann, G., 2022, European Union demand reduction needs to cope with Russian gas cuts, Bruegel blog post 7 juli 2022.

¹ Europeiska rådet behandlade energikrisen den 21 oktober 2022, bland annat med uppmaning till kommissionen om att lämna förslag avseende pristak för flytande gas.