EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 28.1.2025
COM(2025) 17 final

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

2024 års rapport om energisubventioner i EU

1. INLEDNING

Energipolitiken är avgörande för Europas konkurrenskraft och säkerhet och för att fasa ut fossila bränslen i ekonomin, ta itu med klimatförändringarna och uppnå EU:s mål om klimatneutralitet senast 2050. Genom den europeiska gröna given har EU infört en ambitiös energipolitisk ram, som återspeglar det faktum att energiproduktionen och energianvändningen står för 75 % av växthusgasutsläppen ([1]). Under 2023 och 2024 konsoliderade kommissionen den politiska ram som behövs för att uppnå EU:s internationella åtaganden och unionens energi- och klimatmål. Genom att nå politiska överenskommelser om nästan samtliga viktiga lagstiftningsärenden i 55 %-paketet har Europeiska unionen banat en tydlig väg fram mot sina mål för 2030.

Energisubventioner spelar en viktig roll i energiomställningen. Om sådana incitament är väl utformade kan de påskynda utvecklingen och införandet av lösningar för ren energi och bidra till ekonomiska, miljömässiga eller sociala ändamål. Om subventionerna är olämpligt utformade kan de motverka energiomställningen, ändra incitamenten för energianvändning genom att minska prissignalen för koldioxidutsläpp och tynga de offentliga finanserna. I slutändan måste alla subventioner av fossila bränslen fasas ut eller reformeras för att upprätthålla den stödnivå som behövs utan att äventyra EU:s klimatmål.

Den energikris som tog sin början 2021 och som förvärrades av Rysslands angrepp mot Ukraina 2022 innebar stora konsekvenser för den europeiska energipolitiken och i förlängningen energisubventionerna. Krisens effekter var fortfarande kännbara 2023, vilket framgår av utvecklingen av det totala beloppet energisubventioner, fördelningen av dessa subventioner mellan mottagare, energikällor och tekniktyper, och slutligen de styrmedel som används för att tillhandahålla subventionerna.

Den nuvarande sjätte årsrapporten om energisubventioner och om framstegen mot att fasa ut subventioner av fossila bränslen ([2]) bekräftar att energisubventionerna var förhållandevis oförändrade fram till 2021, ökade dramatiskt under 2022 till följd av energikrisen och minskade sedan måttligt under 2023. *De totala energisubventionerna* i EU ökade från 213 miljarder euro 2021 till 397 miljarder euro 2022, för att därefter minska med 10 % till 354 miljarder euro 2023.

Energisubventionerna med koppling till *nationella krisåtgärder* för att skydda EU:s konsumenter från de höga priserna uppgick till uppskattningsvis 145 miljarder euro 2023 (en minskning från 187 miljarder euro 2022). Över hela EU infördes minst 270 nationella åtgärder med anledning av energipriskrisen. Merparten av dessa krisåtgärder (121 miljarder euro 2021–2023) riktades direkt till hushållen, följt av industrin och transportsektorn (30 miljarder euro respektive 28 miljarder euro under samma period). Det sektorsövergripande stödet till alla energikonsumenter uppgick till 125 miljarder euro under samma period.

Subventionerna av fossila bränslen ökade från 60 miljarder euro 2021 till 136 miljarder euro 2022 med anledning av krisen, och minskade sedan till 111 miljarder euro 2023 ([3]). *Subventionerna av förnybar energi* minskade under 2021 till 83 miljarder euro – den första minskningen sedan 2015 – och minskade ytterligare till 68 miljarder euro 2022 och

([1]) Källa: Energi och den gröna given.

([2]) Artikel 35 n i förordning (EU) 2018/1999 om styrningen av energiunionen (*styrningsförordningen*).

([3]) Dessa siffror omfattar skatteutgifter som inte är direkt jämförbara mellan länderna.

61 miljarder euro 2023. Minskningen berodde främst på de höga priserna på grossistmarknaden för el, som minskade de subventionsbelopp som betalades ut inom ramen för dynamiska marknadsbaserade stödinstrument i takt med att förnybara energikällor blev mer konkurrenskraftiga, vilket visar på deras roll när det gäller att sänka energipriserna. Stödet *till energieffektivitetsåtgärder*, till exempel energirenoveringar av byggnader, ökade från 23 miljarder euro 2021 till 34 miljarder euro 2022 och till 44 miljarder euro 2023, vilket bidrog till att sänka energikostnaderna. Den överväldigande majoriteten av energisubventionerna (247 miljarder euro 2022 och 213 miljarder euro 2023) gick fortfarande till att stödja energiförbrukningen.

För 2023 beräknas det totala beloppet miljöskadliga energisubventioner ([4]) i EU-27 uppgå till 136 miljarder euro, vilket motsvarar 38 % av de totala energisubventionerna. Den största andelen skadliga subventioner (93 miljarder euro eller 68 %) är kopplade till fossila bränslen, och en utfasning av dessa subventioner skulle frigöra viktiga offentliga resurser som skulle kunna användas för att öka Europas energitrygghet, minska underskotten i de offentliga finanserna och påskynda omställningen till ren energi. I de nationella utfasningsplanerna planeras dock mindre än hälften (43 % eller 48 miljarder euro) av subventionerna av fossila bränslen att upphöra före 2025. Ytterligare 9 % (10 miljarder euro) planeras att upphöra mellan 2026 och 2030, medan slutdatum för de återstående 48 % (53 miljarder euro) antingen inte har fastställts eller har fastställts till efter 2030.

Om metoden

Denna rapport bygger på uppgifter från en extern studie som genomförts på uppdrag av kommissionen. Rapporten och studien bygger på en inventering nedifrån och upp som grundar sig på uppgifter från nationella budgetdokument och rapporter. Uppgifterna om nationella subventioner aggregerades på EU-27-nivå och kompletterades med uppgifter från erkända källor, till exempel europeiska eller internationella institutioner och specialiserade databaser. I de fall uppgifter för 2023 inte var helt tillgängliga eller validerade gjordes en uppskattning grundad på 2022 års uppgifter. På samma sätt som tidigare gavs medlemsstaterna möjlighet att ge återkoppling om de uppgifter som låg till grund för studien.

Inventeringen av energisubventionsåtgärder ger tillförlitlig information om de skattemässiga effekterna av direkta budgetöverföringar för energianvändning och energiproduktion. Den är nödvändig för att främja öppenhet kring den offentliga politiken och bidra till att identifiera särskilda stödåtgärder för reformer. Subventionsbeloppen för vissa åtgärder, till exempel de som baseras på beräkningar av uteblivna intäkter, är inte alltid jämförbara mellan länderna på grund av landsspecifika metoder för att jämföra skattesystem. De återspeglar dock på ett lämpligt sätt de skattemässiga kostnaderna för subventionsåtgärderna.

Bedömningen av skatteåtgärderna beror på de grundläggande skattesatser som tillämpas i varje land. Därför kan ett land med högre ”grundläggande” skatter men med betydande skattebefrielser ha betydligt högre energisubventioner och generellt sett högre energiskattesatser än ett land med lägre skattesatser och färre eller inga befrielser. Denna internationellt väletablerade mätmetod, som fokuserar på de skattemässiga kostnaderna för subventioner, är därför mindre lämpad för jämförelser av miljö-, klimat- och energieffekter av skattebaserade subventioner mellan länder. Det krävs ytterligare arbete för att analysera

([4]) Se definitionen i avsnitt *2.5*.

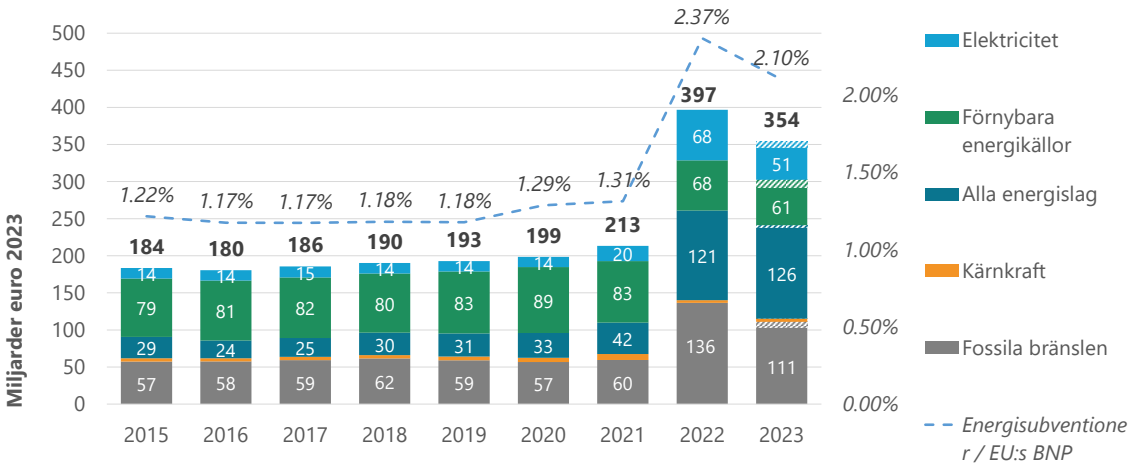
de effektiva skattesatserna för energianvändning och koldioxidutsläpp, vilket med fördel skulle kunna komplettera inventeringen av skatterelaterade åtgärder.

Dessutom omfattas inte implicita subventioner (till exempel att inte införa koldioxidpriser eller skatt på bränsle) på grund av de metodproblem som är förenade med avsaknaden av en robust, tillförlitlig och jämförbar bedömning av de negativa sociala och icke-klimatrelaterade miljöeffekter som associeras med subventioner.

2. ENERGISUBVENTIONSTRENDER I EU

De totala energisubventionerna i EU-27 har ökat från 213 miljarder euro 2021 till 397 miljarder euro 2022, för att därefter minska med 10 % till 354 miljarder euro ([5]) 2023 (Figure 1).

Det är viktigt att notera att åren 2021–2023 har dominerats av energipriskrisen. Redan 2021 pressade den ekonomiska återhämtningen efter covid-19 upp de globala och europeiska energipriserna och ledde till en första ökning av subventionerna. Därefter fördubblades de från 199 miljarder euro 2020 på grund av effekterna av medlemsstaternas nödåtgärder. Uppgifterna för 2023 visar att energisubventionerna minskade när några av de prisbegränsande åtgärderna upphörde att gälla eller drogs tillbaka. I relativa termer ökade energisubventionerna från 1,3 % av EU:s BNP 2021 till 2,37 % 2022 och 2,1 % 2023 (skalan till höger i Figure 1).



Figur 1: Totala energisubventioner i EU-27 (miljarder euro 2023, till vänster, % av EU:s BNP, till höger)

Källa: Enerdata, Trinomics, 2024. Obs: uppskattade uppgifter för 2023 visas som streckade fält ([6]).

Under 2023 minskade subventionerna av *fossila bränslen*, *förnybar energi* och *el* ([7]) till 111 miljarder (-25 %), 61 miljarder (-8 %) respektive 51 miljarder euro (-26 %) jämfört med 2022. Bara subventionerna till *alla energislag* ([8]) fortsatte att öka till 126 miljarder euro (+13 %), eftersom vissa av medlemsstaternas åtgärder för att begränsa kostnaderna fortsatte att gälla för två eller flera energibärare.

Subventionerna av fossila bränslen stod för 34 % av de totala energisubventionerna 2023, vilket ungefär motsvarar stödet till *alla energislag* (31 %) (längst ned i Figure 2). *Förnybar energi* fick endast 17 % av energisubventionerna 2023 (en minskning från 40 % 2021 och 22 % 2022). Detta berodde på att den förnybara energin blev mer konkurrenskraftig vid höga energipriser, vilket minskade behovet av ekonomiskt stöd från dynamiska

([5]) I denna rapport uttrycks alla siffror i miljarder euro 2023. På grund av korrigeringar av uppgifterna och ändringen av den monetära basen kan totalbeloppen i denna rapport skilja sig från 2023 års rapport om energisubventioner.

([6]) Uppgifterna i kategorin ”Ännu inte bekräftat” uppgick till 8 % av det totala belopp som ingick i inventeringen av subventioner för 2023.

([7]) I vissa fall är det inte möjligt att dela upp subventioner för elförbrukning efter de olika källorna (fossila bränslen, kärnenergi eller förnybar energi). Därför omfattar detta diagram subventioner för el (som energibärare) jämsides med dem som ges till dess olika energikällor.

([8]) Denna kategori avser alla subventionsåtgärder för energi som produceras av en blandning av både fossila bränslen och koldioxidsnåla källor eller vars källa är okänd.

marknadsbaserade styrmedel. *El* och *kärnenergi* stod för 15 % respektive 1 % av alla subventioner.

Det viktigaste styrmedlet för att tillhandahålla energisubventioner fortsatte att vara olika åtgärder för *inkomststöd*, som utgjorde 42 % av det totala beloppet (höger i Figure 2). Dessa följdes av *direkta överföringar och bidrag* (29 %) och *skatteåtgärder* (27 %). Anmärkningsvärt är att skatteåtgärder var det mest använda styrmedlet för att stödja fossila bränslen, medan stödet till förnybar energi i högre grad bygger på inkomststödåtgärder.

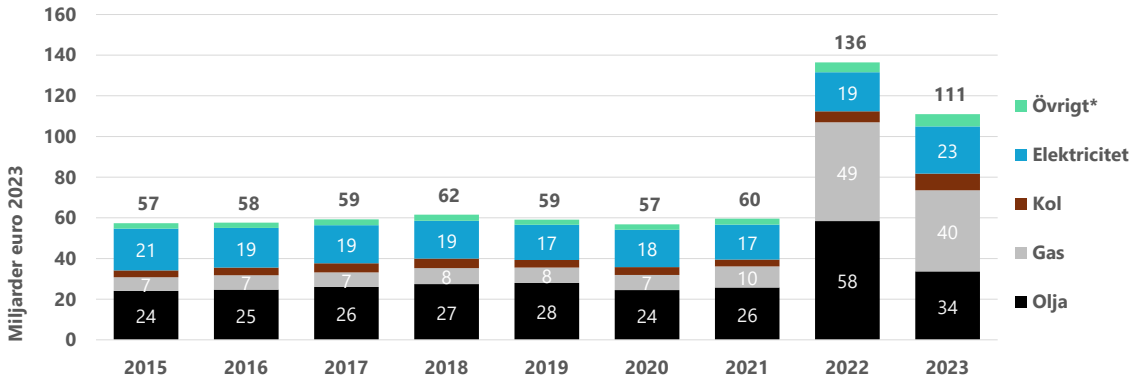
Kategori	Alla energislag	Elektricitet	Fossila bränslen	Kärnkraft	Förnybara energikällor	Totalt
Direkta överföringar	17.3 %	1.4 %	6.8 %	0.3 %	2.7 %	**29%**
Skatteåtgärder	5.0 %	5.5 %	14.0 %	0.2 %	2.0 %	**27%**
Inkomst- eller prisstöd	12.1 %	7.6 %	10.3 %	0.3 %	12.2 %	**42%**
Underprissättning	0.0 %	0.03%	0.18%	0.0 %	0.0 %	**0.2 %**
FoU-stöd	1.2 %	0.0 %	0.1 %	0.4 %	0.4 %	**2.1 %**
Totalt	**36%**	**15%**	**31%**	**1.2 %**	**17%**	**100.0 %**

Figur 2: Fördelning av subventioner per styrmedel (2023)
Källa: Enerdata, Trinomics, 2024.

2.1. Subventioner per energikälla/energibärare

Under 2022 avbröts den måttliga nedåtgående trend för **subventioner av fossila bränslen** som pågått sedan 2019 – vilket framgår av Figure 3 – som en direkt följd av EU:s åtgärder för att hantera energikrisen. I dessa var subventionsåtgärder ett av de främsta verktygen för att motverka de höga energipriserna konsekvenser för hushållen och den europeiska industrin.

Till följd av detta mer än fördubblades subventionerna av fossila bränslen mellan 2021 och 2022, från 60 miljarder euro till 136 miljarder euro, och minskade med 16 % 2023 till 111 miljarder euro. Stödet till naturgas och bränslen som framställs av råolja ökade båda dramatiskt under 2022 till 49 respektive 58 miljarder euro jämfört med 2021. Orsakerna till detta är olika rabatter och skattesänkningar på vägbränslen samt direkta överföringar och inkomststödåtgärder till stöd för både användare av naturgas och diesel/bensin.

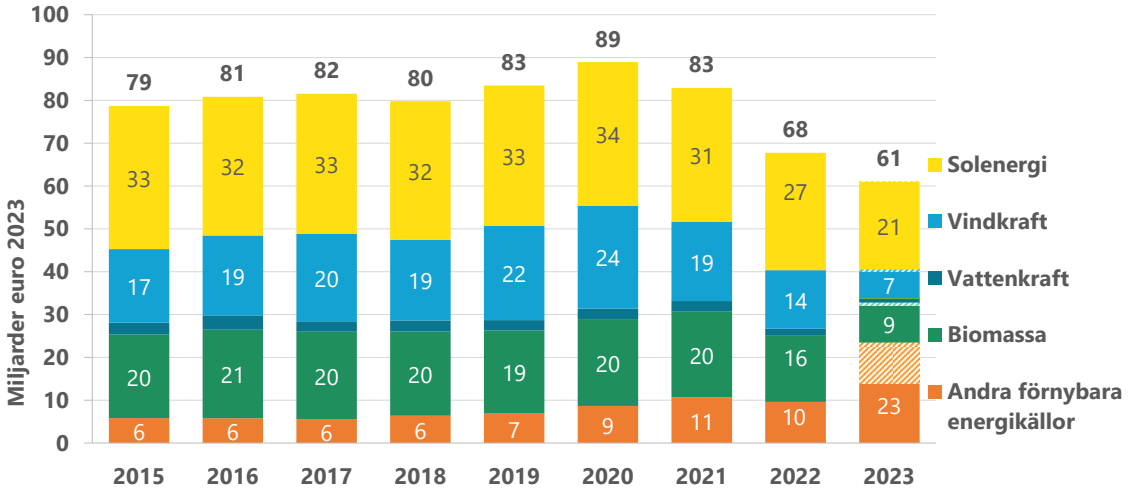


Figur 3: Subventioner av fossila bränslen per energisektor ([9]) (miljarder euro 2023)
*Källa: Enerdata, Trinomics, 2024. * "Övriga" omfattar subventioner som riktas till alla fossila bränslen och värme från fossila källor. Siffrorna i figuren omfattar skatteutgifter som inte är direkt jämförbara mellan länderna.*

([9]) Inklusive subventioner av el som uttryckligen produceras genom förbränning av fossila bränslen.

Det starka stödet till naturgas och oljeprodukter fortsatte under 2023, om än på en lägre nivå (40 miljarder euro respektive 34 miljarder euro). Detta återspeglar både prisutvecklingen för fossil energi och de fossila bränslenas fortsatt viktiga roll i energimixen i EU-27.

Subventionerna av **förnybara energikällor** har följt en nedåtgående trend de senaste åren, vilket framgår av Figure 4. Dessa minskade från 89 miljarder euro 2020 till 83 miljarder euro 2021 (-7 % jämfört med året före) till 68 miljarder euro 2022 (-18 %) och slutligen till 61 miljarder euro (-10 %) 2023. Denna minskning berodde främst på de höjda priserna på grossistmarknaden för el. Dessa ledde automatiskt till lägre utbetalningar från de stödinstrument för förnybar energi som ger ett tillägg till marknadspriserna, i takt med att den förnybara energin blev mer konkurrenskraftig. Subventionerna av förnybar energi minskade trots att den installerade och understödda produktionskapaciteten för förnybar energi ökade – eftersom en del av denna nya kapacitet inte längre behöver subventioner för att konkurrera med andra energikällor.



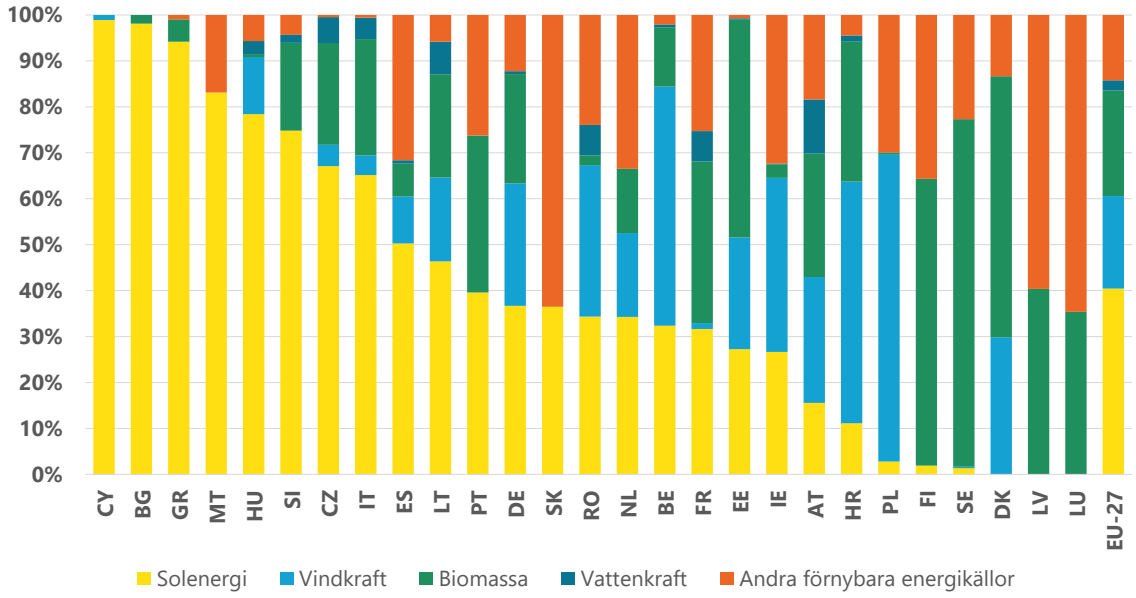
Figur 4: Subventioner av förnybar energi per tekniskslag (miljarder euro 2023)

Källa: Enerdata, Trinomics, 2024. Obs: uppskattade uppgifter för år 2023 visas som streckade fält.

Som framgår av Figure 4 fick *solenergi* den absolut största andelen subventioner, både historiskt sett och under 2023 (21 miljarder euro), följt av *biomassa* (9 miljarder euro) och *vindkraft* (7 miljarder euro). *Vattenkraft* fick marginellt ekonomiskt stöd (ca 1 miljard euro), medan subventioner inriktade på *flera typer av teknik för förnybar energi* (till exempel skattesänkningar på grön teknik eller offentligt stöd till investeringsprojekt) steg till 23 miljarder euro 2023.

Det vanligaste styrmedlet för tillhandahållande av subventioner av förnybar energi (se Figure 2) fortsatte att vara *inmatningspriser* och *inmatningspremier* eller *differenskontrakt*, som tillsammans står för 36 miljarder euro (eller 60 % av alla subventioner av förnybar energi). *Direktstödet till producenter av förnybar energi* nästan fördubblades till 9 miljarder euro 2023. Detta berodde sannolikt på det ökade direktstödet till produktion av förnybar energi och elinfrastruktur som ingår i medlemsstaternas återhämtnings- och resiliensplaner, samt det ökade stödet för att främja förnybar energi och energieffektivitet inom uppvärmning och kylning. Resten av subventionerna av förnybar energi tillhandahölls genom skatteåtgärder, kvoter för förnybar energi och andra styrmedel (7 respektive 9 miljarder euro).

Stödet till olika typer av förnybar teknik varierar avsevärt i medlemsstaterna, beroende på såväl nationella energimixar och prioriteringar som lokal potential för förnybar energi (Figure 5). *Solenergi* fick över 50 % av subventionerna av förnybar energi i nio medlemsstater ([10]), medan *vindkraft* utgör en betydande andel av subventionerna av förnybar energi i Belgien, Kroatien och Polen. *Biomassa* är kraftigt subventionerad i de nordiska och baltiska regionerna, medan tre medlemsstater (Lettland, Luxemburg och Slovakien) tycks ha antagit teknikneutrala stödstrategier för förnybar energi som gäller för alla former av förnybar energi.



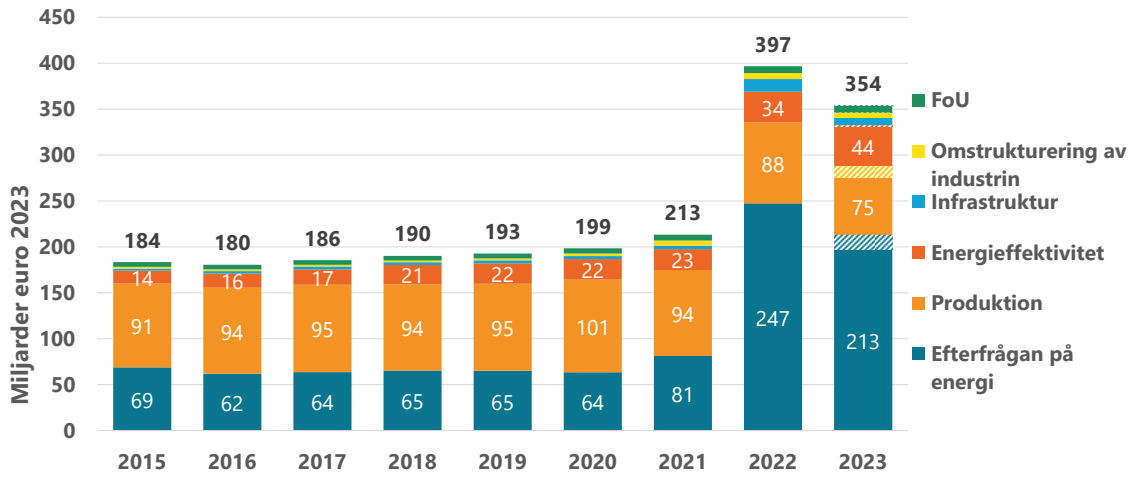
Figur 5: Andelen subventioner av förnybar energi, per teknik och medlemsstat (%)
Källa: Enerdata, Trinomics, 2024.

Subventionerna av **kärnenergi** sjönk från 7,9 miljarder euro 2021 till 3,7 miljarder euro 2022 och 4,1 miljarder euro 2023. Av de 14 medlemsstater som tillhandahöll kärnkraftssubventioner stod Frankrike (2,9 miljarder euro) för den största andelen, följt av Tyskland (0,8 miljarder euro), Spanien och Belgien (0,1 miljarder euro vardera). Den återhämtning som skedde 2023 berodde främst på att den franska regeringen ökade sina kapacitetsbetalningar för att begränsa höjningen av eltarifferna, vilket praktiskt taget innebar en fördubbling av 2022 års belopp (+97 % till 1,1 miljarder euro).

2.2. Subventioner efter ekonomiskt syfte

Även om det totala beloppet energisubventioner minskade 2023 jämfört med 2022 skedde ingen större förändring i kategorierna utifrån subventionernas ekonomiska syfte (Figure 6).

([10]) Bulgarien, Cypern, Grekland, Malta, Ungern, Slovenien, Tjeckien, Italien och Spanien.

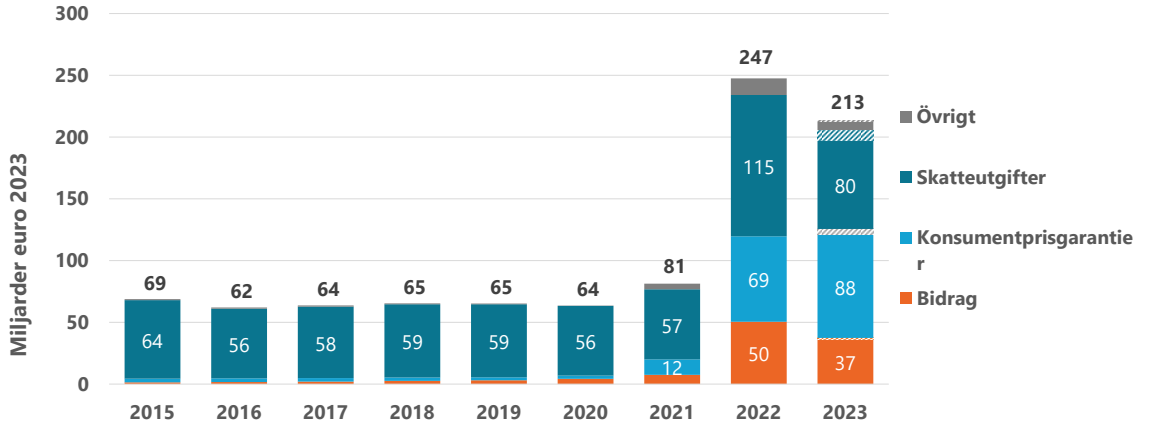


Figur 6: Energisubventioner per ekonomiskt syfte (miljarder euro 2023)

Källa: Enerdata, Trinomics, 2024. Obs: uppskattade uppgifter för år 2023 visas som streckade fält.

Det ekonomiska stödet till *efterfrågan på energi* ([11]) var fortfarande den största kategorin (62 % av det totala stödet) på 213 miljarder euro 2023. Stödet till *energieffektivitetsåtgärder* ökade ytterligare med 30 % jämfört med 2022 till 44 miljarder euro 2023, medan subventionerna i alla andra kategorier minskade: till *infrastrukturutveckling* med 37 % till 8,8 miljarder euro, till *energiproduktion* med 14 % till 75 miljarder euro och till *forskning och utveckling* med 1 % till 7,4 miljarder euro.

Subventioner till stöd för energiefterfrågan, som syftar till att begränsa kostnaderna för energianvändning, kan förekomma i en rad olika ekonomiska sektorer, från energiintensiva industrier till hushåll. Fram till 2021 tillhandahölls stöd för *energiefterfrågan* nästan uteslutande genom skatteåtgärder (till exempel skattesänkningar, skattebefrielser och återbetalningar) och dessa var under 2023 fortfarande betydande på 80 miljarder euro. Under krisen började dock alternativa åtgärder, såsom *konsumentprisreglering* och *direktbidrag* att få större betydelse, och 2023 uppgick subventionerna av energiefterfrågan för dessa två kategorier till 88 respektive 37 miljarder euro.



Figur 7: Subventioner till stöd för energiefterfrågan, per styrmedel (miljarder euro 2023)

Källa: Enerdata, Trinomics, 2024. Obs: uppskattade uppgifter för år 2023 visas som streckade fält.Kategorin "Övriga" omfattar direkta överföringar (utom bidrag), inkomst- eller prisstöd (utom konsumentprisgarantier) och underprissättning av varor/tjänster.

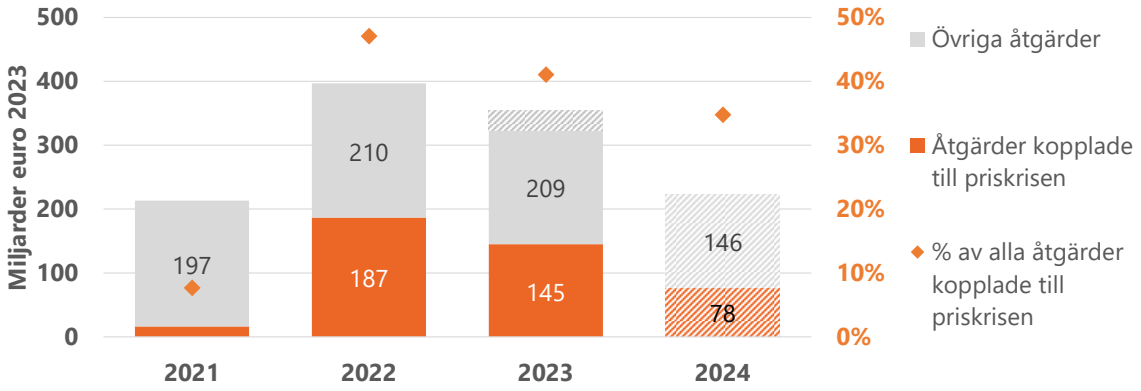
([11]) Att t.ex. stödja energiförbrukningen genom att sänka kostnaderna för denna.

Subventionerna av energieffektivitetsåtgärder, som både bidrar till lägre energikostnader och omställningen till nollutsläpp av koldioxid, har ökat avsevärt sedan 2015 och uppgick 2023 till 44 miljarder euro. *Bidrag* var det viktigaste stödinstrumentet för investeringar i energieffektivitet och stod 2023 för över 32 miljarder euro eller 70 % av alla energieffektivitetssubventioner på grund av genomförandet av investeringarna i faciliteten för återhämtning och resiliens. Bidragen följdes av *skatteåtgärder* (7 miljarder euro), *mjuka lån* och *kvotplikt för energieffektivitet* (3 miljarder euro vardera).

2.3. Subventioner kopplade till energikrisen

Kommissionen har sedan 2021 samarbetat med medlemsstaterna för att hantera energikrisen, bland annat genom att anta REPowerEU-planen ([12]). Man har bland annat arbetat för att i) säkra alternativa vägar till energiförsörjning, ii) minska energiefterfrågan för att kompensera för de uteblivna ryska gasleveranserna, iii) öka användningen av förnybar energi och iv) öka energieffektiviteten. Utöver de genomförandeåtgärder som införts på unionsnivå eller som möjliggjorts genom ramar på unionsnivå antog medlemsstaterna också nationella åtgärder för att skydda sina medborgare och sin ekonomi mot skadliga energipriser.

Genom dessa nationella åtgärder tillhandahöll medlemsstaterna energisubventioner till ett värde av 187 miljarder euro 2022 och 145 miljarder euro 2023, vilket motsvarar 45 % respektive 40 % av de totala energisubventionerna (Figure 8). Preliminära siffror för 2024 visar att krisstödet minskat kraftigt till 78 miljarder euro, eftersom de flesta krissubventionerna kommer att löpa ut före 2025 (se även avsnitt 2.6).

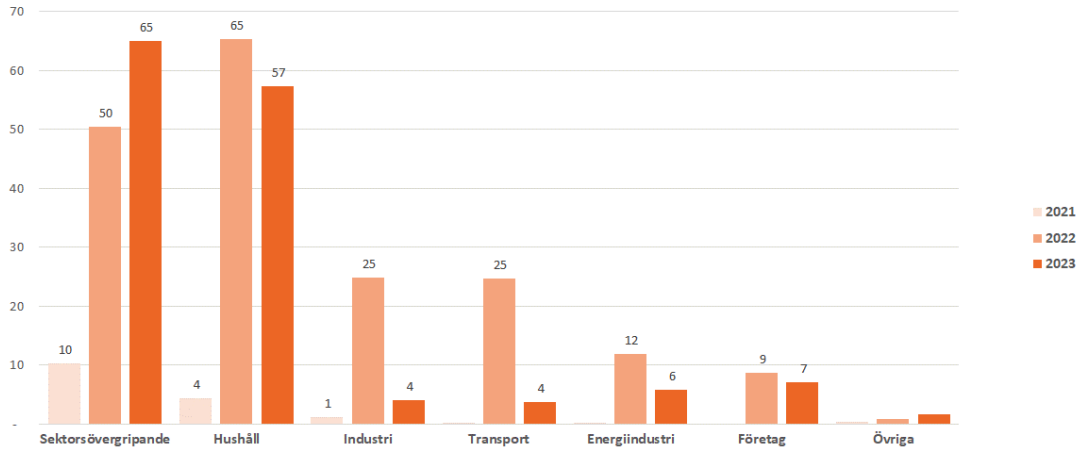


Figur 8: Strukturella och energikrisrelaterade subventioner (till vänster). Krissubventionernas andel av de totala energisubventionerna (till höger, %).

Källa: Enerdata, Trinomics, 2024. Siffrorna för 2024 bygger på preliminära uppgifter.

Figure 9 visar att största delen av de sektorsspecifika, **riktade** krissubventionerna gick till *hushållen* (65 miljarder euro 2022 och 52 miljarder euro 2023), följt av *industrin* och *transportsektorn* (29 miljarder euro vardera 2022–2023), medan andra sektorer, till exempel *energiindustrin* eller *företag*, fick betydligt mindre (totalt 18 respektive 16 miljarder euro). 64 miljarder euro tillhandahölls genom **oriktade** eller sektorsövergripande subventioner.

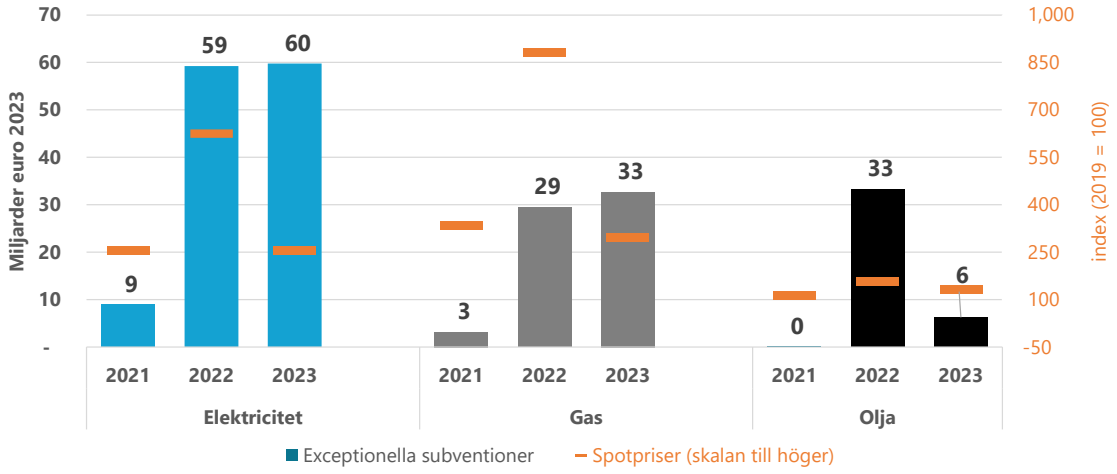
([12]) REPowerEU: Trygg och hållbar energi till ett överkomligt pris i Europa.



Figur 9: Fördelning av subventioner för att hantera energikrisen (miljarder euro 2023)

Källa: Enerdata, Trinomics, 2024.

Energikrisen 2021–2022 kännetecknades främst av plötsliga och stora prisökningar på *el*, *naturgas* och, i mindre utsträckning, *råolja* och raffinerade produkter. Stödet till *el* ökade mest och uppgick till 59 miljarder euro 2022 och låg kvar på i stort sett samma nivå 2023, trots en betydande nedgång i grossist- och slutkundspriserna på el (till vänster i Figure 10). De exceptionella subventionerna av naturgas (i mitten i Figure 10) var mycket lägre (29 miljarder euro 2022), men låg också kvar på samma nivå 2023, trots lägre grossistpriser på gas.



Figur 10: Krissubventioner per energibärare (till vänster) jämfört med prisförändringar (till höger, %)

Obs: Den vänstra axeln avser krisrelaterade energisubventioner (i miljarder euro 2023) och den högra axeln spotprisernas utveckling (index 2019). El- och gaspriserna motsvarar de årliga genomsnittliga spotpriserna för Tyskland (utvecklingen var liknande i andra EU-länder). Det oljepris som använts är det årliga genomsnittspriset för Brentolja.

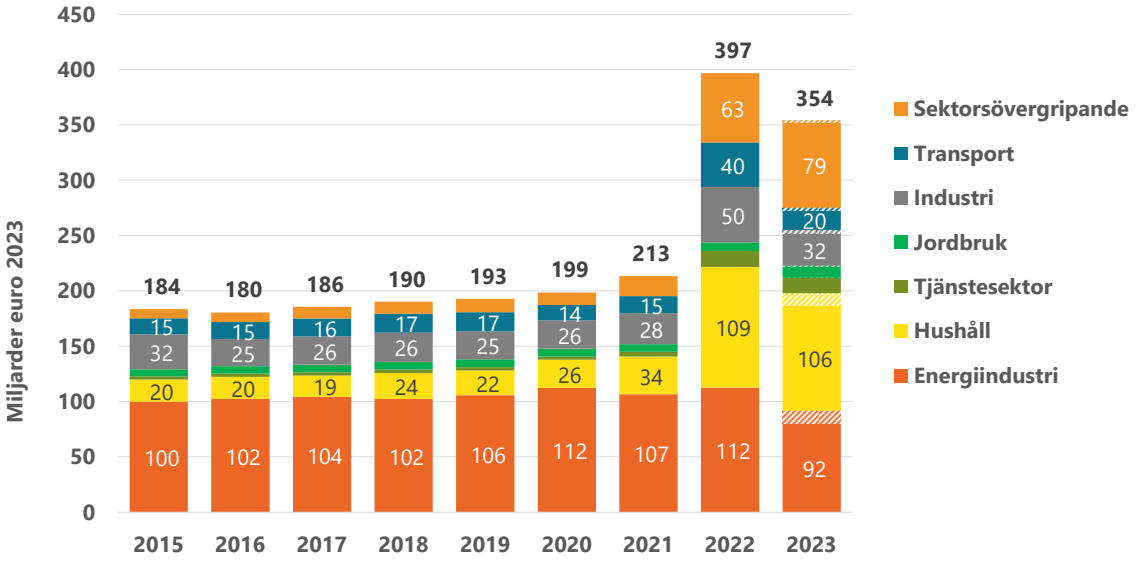
Annorlunda var det för råolja (till höger i Figure 10), eftersom riktpriset för Brentolja inte ökade lika mycket som gas- och elpriserna. Det exceptionella oljestödet uppgick till 33 miljarder euro 2022, men till skillnad från el och gas föll detta stöd kraftigt till 6 miljarder euro 2023, i takt med att oljepriserna på de globala marknaderna sjönk och de exceptionella stödåtgärderna för oljeprodukter (till exempel sänkt moms på vägbränsle) upphörde.

2.4. Subventioner efter ekonomisk sektor

Historiskt sett var *energiindustrin* ([13]) den mest subventionerade ekonomiska sektorn: mellan 2015 och 2020 fick den mer än hälften av alla energisubventioner (Figure 11). Därefter följde *industrin*, *hushållen* och *transportsektorn*.

Under 2022 ökade energisubventionerna till *hushållen* från 34 miljarder euro 2021 till 109 miljarder euro 2022 (+240 %). Stödet till *transportsektorn* ökade till 40 miljarder euro, medan stödet till *industrin* uppgick till 50 miljarder euro. Däremot ökade subventionerna av *energiindustrin* med 5 % till 112 miljarder euro, och dess andel av de totala energisubventionerna minskade från ca 50 % till 27 % 2022.

Under 2023 låg energisubventionerna till *hushållen* kvar på en stabil nivå på 106 miljarder euro. Energisubventionerna till *transportsektorn*, *industrin* och *energiindustrin* minskade till 20 miljarder euro, 32 miljarder euro respektive 92 miljarder euro. Beloppen till *tjänstesektorn* ([14]) och *jordbrukssektorn* var lägre (14 miljarder euro respektive 11 miljarder euro) och utgjorde tillsammans omkring 7 % av de totala energisubventionerna 2023.



Figur 11: Energisubventioner per ekonomisk sektor (miljarder euro 2023)
Källa: Enerdata, 2024. Obs: uppskattade uppgifter för år 2023 visas som streckade fält.

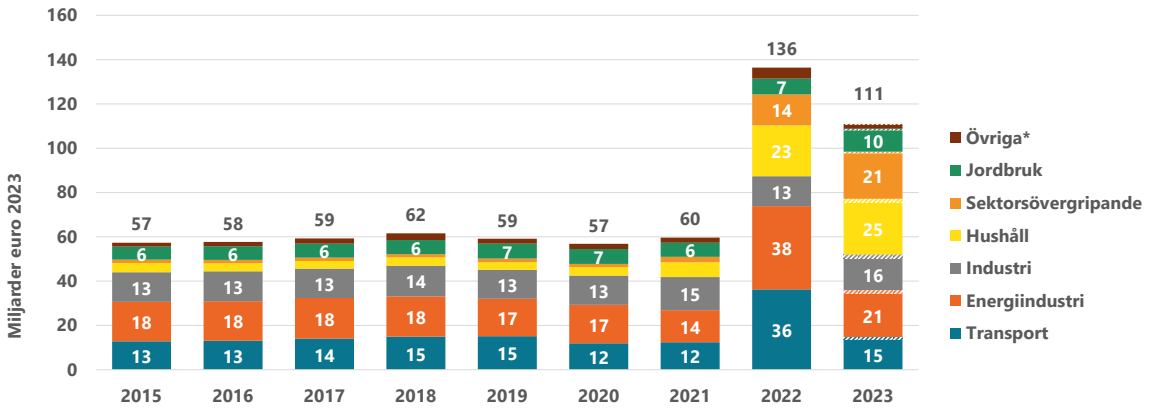
Om man tittar på utvecklingen av **subventionerna av fossila bränslen fördelade per ekonomisk sektor** (Figure 12) beror ökningen 2022 främst på stora ökningar av subventionerna till *energiindustrin* (+23 miljarder euro) och till *hushållen* (+16 miljarder euro) för att motverka effekterna av energipriskrisen. Stödet till fossila bränslen som direkt kan tillskrivas *industrin* minskade under 2022, även om detta kan ha flyttats till kategorin ”alla energislag” eftersom många industriåtgärder bestod av en kombination av el- och gasstöd.

Det är värt att notera att stödnivån till två sektorer, *transportsektorn* och *energiindustrin*, under 2023 snabbt återgick till de nivåer som rådde före krisen, vilket belyser åtgärdernas tillfälliga karaktär. Stödet till *hushållen* och det *sektorsövergripande* stödet var däremot

([13]) Detta begrepp omfattar energiutvinning, omvandling, raffinering, infrastruktur, överföring, distribution, lagring, avfallshantering och detaljhandel, som här tillsammans kallas *energiindustrin*.

([14]) Tjänstesektorn omfattar offentliga tjänster och näringslivet.

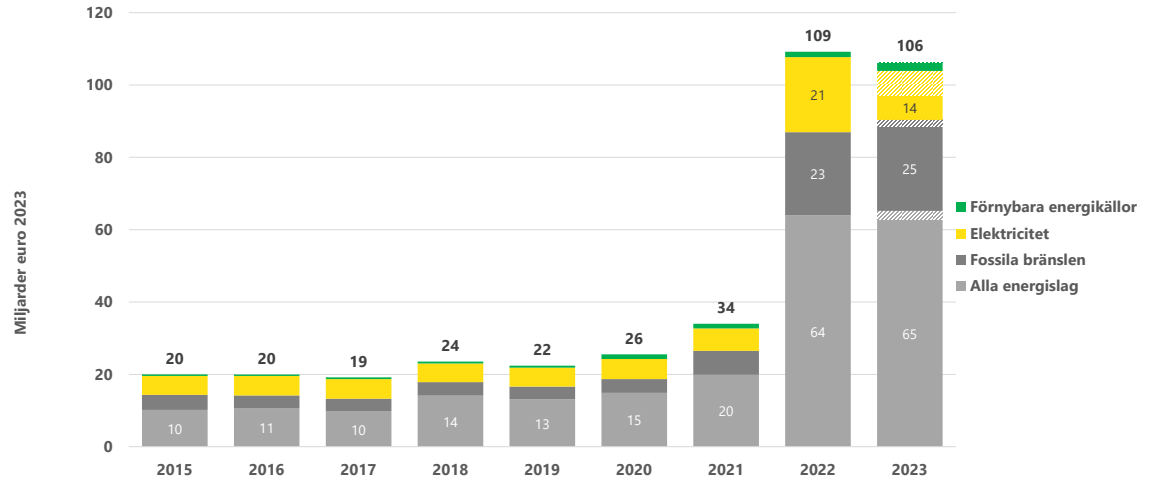
fortfarande mycket viktigt 2023 jämfört med deras historiska värden. Detta visar att det tar längre tid innan de lägre grossistpriserna slår igenom i kundernas energiräkningar och att det därför finns ett längre behov av fortsatt stöd.



Figur 12: Subventioner av fossila bränslen per ekonomisk sektor (2015–2023, miljarder euro 2023)

Källa: Enerdata, 2024. * Övriga omfattar byggsektorn, tjänstesektorn, företagssektorn, den offentliga sektorn och gruvsektorn. Obs: uppskattade uppgifter för år 2023 visas som streckade fält.

Analysen av **energisubventionerna till hushållen** visar att 60 % av hushållens energistöd under perioden 2021–2023 var avsett att motverka effekterna av stigande energipriser och kan kopplas direkt till energikrisen. Som framgår av Figure 13 var merparten av detta stöd (65 miljarder euro eller 61 % 2023) inte inriktat på någon specifik energikälla – vilket betecknas som ”alla energislag” i diagrammet. 25 miljarder euro (22 %) anslogs till fossila bränslen (främst naturgas) 2023, medan el och förnybar energi endast fick 13 miljarder euro (12 %) respektive 2,4 miljarder euro (2 %). Även om dessa subventioner i praktiken skyddade hushållen från plötsliga prisökningar, minskade de prissignalerna från energimarknaderna.



Figur 13: Sammansättning av energisubventioner till hushållen (miljarder euro 2023)

Källa: Enerdata, Trinomics, 2024.

Orsaken till denna fördelning av subventioner till hushållen är att en överväldigande majoritet av energisubventionerna till hushållen gick till att stödja energiförbrukningen: 80 % 2022 (87 miljarder euro) och 71 % 2023 (75 miljarder euro). Samtidigt fick hushållens energieffektivitetsåtgärder (som skulle främja elektrifiering, lokal produktion och lagring av förnybar energi) endast 21 miljarder euro 2022 och 29 miljarder euro 2023.

2.5. Subventioner efter miljöpåverkan

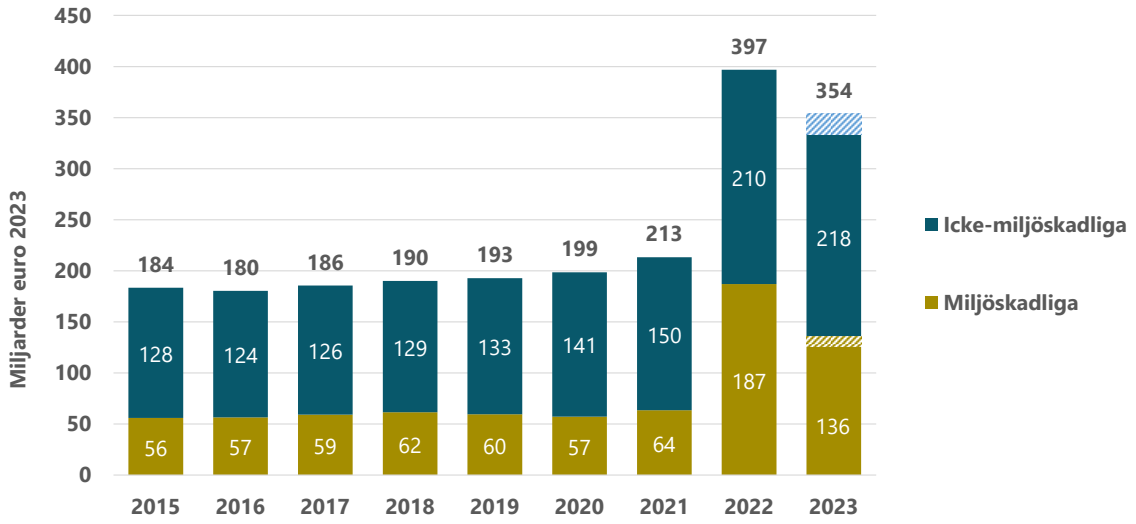
Denna rapport syftar till att tillhandahålla den första heltäckande bedömningen av hur *energisubventionerna* i EU påverkar miljön. I detta sammanhang antogs följande definition:

Energisubventioner är skadliga för miljön om de pris- eller kostnadsminskningar som de leder till upprätthåller eller ökar tillgången till eller användningen av energikällor som har en betydande negativ miljöpåverkan.

Termen *betydande negativ miljöpåverkan* inspirerades av EU:s taxonomiförordning, med fokus på de två klimatmålen, nämligen 1) begränsning av klimatförändringar och 2) anpassning till klimatförändringar. Bedömningen av de fyra andra miljökriterierna i taxonomiförordningen kommer att kräva ytterligare arbete i kommande upplagor av denna rapport.

Som framgår av Figure 14 ansågs merparten av 2023 års energisubventioner på 218 miljarder euro (eller 62 % av det totala beloppet) vara *icke miljöskadliga*, medan de *miljöskadliga* subventionerna uppskattades till 136 miljarder euro (38 % av det totala beloppet). De energisubventioner som ansågs vara *miljöskadliga* var främst de som avsåg fossila bränslen (74 %), följt av kategorin ”alla energislag” (21 %) ([15]), värme (3 %) och el (2 %) ([16]).

Det finns subventioner som kategoriseras som *subventioner av fossila bränslen* och *icke miljöskadliga* – dessa är vanligtvis kopplade till åtgärder för att till exempel täcka kostnaderna för att lägga ned kolkraftverk, sanering av före detta gruvanläggningar eller sociala åtgärder.



Figur 14: Energisubventioner per miljöpåverkan (miljarder euro 2023)

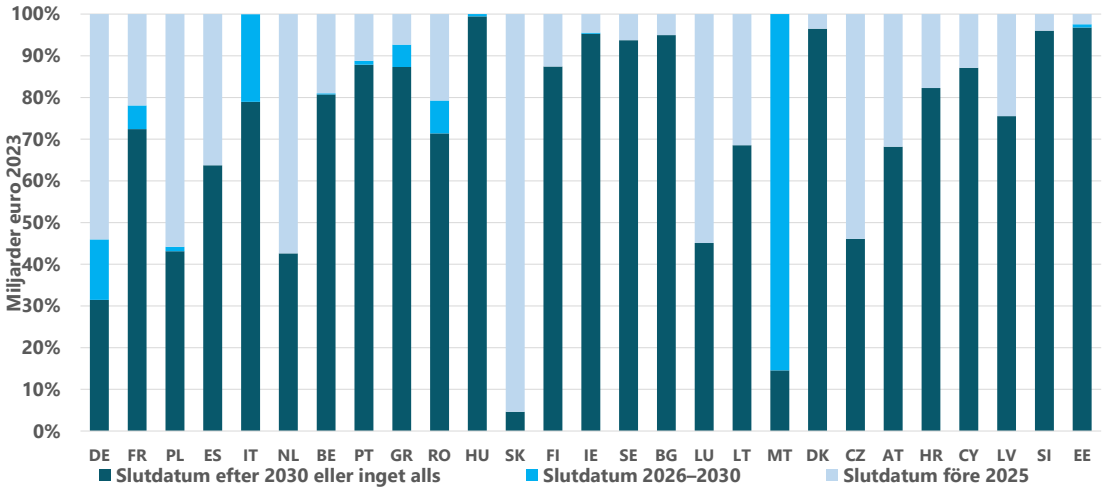
Källa: Enerdata, Trinomics, 2024. Obs: uppskattade uppgifter för år 2023 visas som streckade fält.

([15]) Om energisubventionerna inte var inriktade på någon specifik energibärare (dvs. ”alla energislag”) användes andelen fossila bränslen i varje medlemsstats energimix, uttryckt i procent, baserat på uppgifter från Eurostat för 2022, för att fastställa den miljöskadliga andelen.

([16]) Den överväldigande majoriteten av subventionerna av *el* anses vara icke skadliga. Undantaget är när subventionen är tydligt kopplad till el som produceras från fossila bränslen.

2.6. Nationella planer för subventioner av fossila bränslen

2023 hade 43 % av subventionerna av fossila bränslen (48 miljarder euro) ett planerat slutdatum före 2025 och ytterligare 9 % (10 miljarder euro) hade ett slutdatum på medellång sikt, till exempel mellan 2026 och 2030 (Figure 15). För de återstående 48 % av subventionerna av fossila bränslen (53 miljarder euro) finns det antingen inget slutdatum ännu, eller så har slutdatumet fastställts till efter 2030 ([17]).



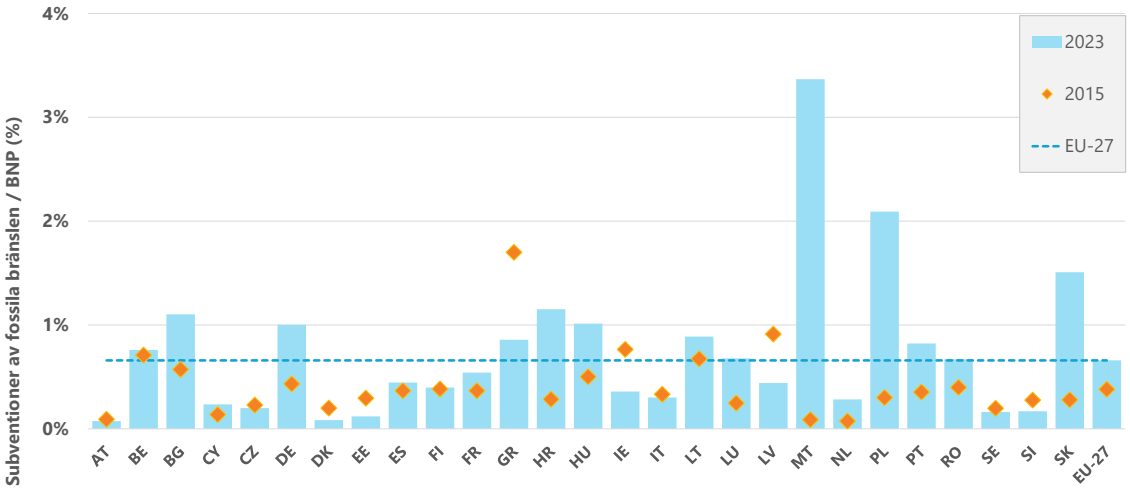
Figur 15: Subventioner av fossila bränslen efter slutdatum, andel av totala subventioner av fossila bränslen (%, 2023)

Källa: Enerdata, Trinomics, 2024.

Många medlemsstater anger inte något slutdatum för sina energisubventionsåtgärder, särskilt inte för dem som ingår i skattelagstiftningen, finanslagstiftningen eller den nationella budgeten. I vissa åtgärder finns en minimiperiod för hur länge subventionen ska fortsätta att gälla, men beslutet om huruvida subventionen ska fortsätta även efter minimiperioden överlåts i allmänhet till framtiden. När slutdatum tillkännages rör det sig ofta om kortsiktiga krisåtgärder snarare än mer långsiktiga ”strukturella” åtgärder.

Nästan alla EU-medlemsstater har för avsikt att röra sig bort från fossila bränslen. Detta kan dock innebära problem i flera av dem, särskilt när stödet till fossila bränslen är relativt högt i förhållande till BNP (Figure 16).

([17]) Analysen bygger på de uppdaterade bilagorna VIII och XV till utkasten till nationella energi- och klimatlägesrapporter från 2023 samt på offentligt tillgängliga uppdateringar eller tillkännagivanden.



Figur 16: Subventioner av fossila bränslen i förhållande till BNP (%, 2015 och 2023)

Källa: Enerdata, Trinomics, 2024.

För att vara förenliga med EU:s gemensamma klimatambition måste subventionerna av fossila bränslen gradvis fasas ut. Danmark är dock det enda land som har omsatt denna avsikt i konkret lagstiftning. Den information som för närvarande finns tillgänglig om slutdatum för dessa subventioner visar att EU inte är på väg att fasa ut subventioner av fossila bränslen i enlighet med sina klimatambitioner. Om avsaknaden av slutdatum antas innebära att subventionen blir kvar finns det en ökande risk för bristande överensstämmelse med EU:s klimatambitioner, som med tiden kommer att öka i takt med att vi närmar oss 2050. Större insatser och större öppenhet från medlemsstaternas sida är avgörande för att få ett slut på stödet till fossila bränslen.

3. SLUTSATSER

Den nyligen inträffade energikrisen gjorde det nödvändigt att vidta djärva politiska åtgärder i EU för att minska energikrisens sociala och ekonomiska konsekvenser. Dessa exceptionella åtgärder för att hantera energikrisen har i hög grad påverkat energisubventionernas utveckling och har tillfälligt vänt den senaste tidens nedåtgående trend för subventioner av fossila bränslen. Samtidigt har lägre kostnader och högre energipriser lett till kraftigt minskade subventioner av förnybar energi i takt med att den förnybara energin blivit mer konkurrenskraftig. Den senaste tidens höjda energipriser har också påverkat vilka typer av åtgärder som används för att tillhandahålla subventionerna, vilka tekniklag som främjas och vilka sektorer som subventionerna riktar sig till. Detta har lett till att subventionerna till hushållen och de sektorsövergripande subventionerna har ökat kraftigt sedan 2022.

Det är viktigt att notera att de ökade energisubventionerna inte har lett till en högre energiförbrukning i absoluta tal, trots att de inneburit försvagade prissignaler och felaktiga incitament för energianvändning. Efterfrågan på gas i EU minskade med 18 % mellan augusti 2022 och maj 2024, vilket resulterade i en besparing på omkring 138 miljarder kubikmeter gas ([18]). Denna besparing är det samlade resultatet av medlemsstaternas, företagens och allmänhetens insatser, i samordnade åtgärder på EU-nivå ([19]), för att

([18]) Jämförelse av gasförbrukningen under perioden augusti 2022–maj 2024 med genomsnittet för fem år. [Källa: Eurostat (nrg_cb_gasm)]

([19]) Till exempel samordnade åtgärder för att minska efterfrågan på gas.

undvika försörjningsbrister och garantera energitryggheten. Som rapporten visar fortsätter dock subventionerna av importerad fossil energi att lägga en tung börda på Europas ekonomier och snedvrida incitamenten för energianvändning, ofta på miljöskadliga sätt.

Att minska, reformera eller avskaffa stödet till fossila bränslen är en prioritering för den nya kommissionen. I uppdragsbeskrivningen till kommissionsledamot Dan Jørgensen ([20]) nämndes uttryckligen behovet av att skapa en ram för att ytterligare minska och fasa ut användningen av subventioner av fossila bränslen som en del av arbetet med att minska Europas beroende. Denna ram måste ingå i Europeiska kommissionens och medlemsstaternas gemensamma insatser för att minska Europas beroende av importerade fossila bränslen och av kostsamma offentliga interventioner för att skydda energianvändarna från volatila priser, i syfte att underlätta övergången till en ren och konkurrenskraftig europeisk ekonomi.

De höjda energisubventionerna 2022 återspeglade den kortsiktiga prioriteringen att skydda EU:s konsumenter mot chockhöga energikostnader. Nu är det viktigt att de tillfälliga åtgärderna för att stödja fossila bränslen och efterfrågan på energi inte förlängs. Detta skulle annars kunna leda till långvariga negativa effekter genom att minska marknadsincitamenten för energieffektivitet och investeringar i förnybar energi och ytterligare cementera beroendet av fossila bränslen i hushåll och energiintensiva sektorer. Vidare kommer EU:s ständigt växande stöd till investeringar i energieffektivitet att vara avgörande för möjligheterna att nå vårt energieffektivitetsmål för 2030 och att i slutändan öka vår energitrygghet och minska vårt beroende av importerade fossila bränslen.

EU har med stor beslutsamhet inlett en energiomställning för att uppnå klimatneutralitet senast 2050. Det finns en överenskommelse enligt EU-lagstiftningen om att fasa ut subventionerna av fossila bränslen. Att spendera offentliga medel på incitament som motverkar omställningen kommer att bromsa och fördyra den. Energibesparingar och minskat beroende av fossila bränslen inom bostads-, energi-, transport- och industrisektorerna förväntas hjälpa EU på olika sätt, bland annat genom att i) minska importen av fossila bränslen, ii) påskynda omställningen till ren energi och iii) öka EU:s energitrygghet. Energiomställningen bör därför leda till minskade subventioner till fossila bränslen och en betydande omdirigering av subventionerna till förnybar energi och energieffektivitet.

Situationen på de globala och europeiska energimarknaderna har förbättrats avsevärt sedan 2022. Trots det är energipriserna (till exempel på naturgas) fortfarande betydligt högre än tidigare och har en negativ inverkan på både den europeiska industrins konkurrenskraft och hushållens energiutgifter. Detta bör vara ännu ett skäl att ersätta tekniken för fossila bränslen med mer hållbara lösningar och kraftigt minska förbrukningen av fossila bränslen (och subventionerna av dessa) på medellång sikt. Tillfälliga åtgärder för stöd till hushållen och industrin kan vara motiverade om de behövs för att skapa överkomliga energipriser. Enda sättet att klara energiomställningen är dock att snabbt utöka den koldioxidsnåla och förnybara tekniken och öka energieffektiviteten. Det är därför viktigt att i allt högre grad styra stödet bort från miljöskadliga subventioner av fossila bränslen.

Som framgick redan i kommissionens bedömning av utkasten till nationella energi- och klimatplaner (21) krävs det en gemensam insats från alla medlemsstater för att förklara hur

([20]) Ref.: Uppdragsbeskrivning till Dan Jørgensen, kommissionsledamot med ansvar för energi och bostäder.
([21]) COM (2023) 796 final.

de planerar att fasa ut subventionerna av fossila bränslen och för att fastställa en tydlig och trovärdig tidsplan för en snabb utfasning, samtidigt som man antar de kompletterande åtgärder som behövs för att skydda utsatta hushåll och konkurrenskraften.