EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 28.1.2025
COM(2025) 17 final

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

2024-rapport om energisubsidier i EU

1. INDLEDNING

Energipolitikken er afgørende for den europæiske konkurrenceevne og sikkerhed, dekarboniseringen af økonomien, bekæmpelsen af klimaændringer og for at nå EU's mål om klimaneutralitet inden 2050. EU har inden for rammerne af den europæiske grønne pagt indført en ambitiøs energipolitisk ramme, der afspejler det forhold, at energiproduktionen og -forbruget tegner sig for 75 % af drivhusgasemissionerne[1]. I 2023 og 2024 konsoliderede Kommissionen den politiske ramme, der er nødvendig for at opfylde EU's internationale forpligtelser og Unionens energi- og klimamål. Ved at opnå politisk enighed om næsten alle centrale lovgivningssager i Fit for 55-pakken har Den Europæiske Union lagt en klar kurs mod sine 2030-mål.

Energisubsidier spiller en afgørende rolle i energiomstillingen: Når disse incitamenter er veltilrettelagte, kan de fremskynde udviklingen og udbredelsen af rene energiløsninger og bidrage til økonomiske, miljømæssige eller sociale velfærdsformål. Dårligt tilrettelagte subsidier kan derimod modvirke energiomstillingen, ændre incitamenterne til energiforbrug ved at reducere CO_2-prissignalet og lægge en byrde på de offentlige finanser. I sidste ende skal alle subsidier til fossile brændstoffer udfases eller reformeres for at opretholde det nødvendige støtteniveau uden at bringe EU's klimamål i fare.

Energikrisen, der startede i 2021, og som blev forværret af den russiske aggression mod Ukraine i 2022, havde betydelige konsekvenser for den europæiske energipolitik og følgelig de energirelaterede subsidier. Krisens konsekvenser kunne stadig mærkes i 2023, hvilket kan ses i udviklingen i det samlede omfang af energisubsidier, i fordelingen af disse subsidier på tværs af støttemodtagere, energikilder og teknologier og endelig i de instrumenter, der anvendes til at stille disse subsidier til rådighed.

Den nuværende sjette årsrapport om overvågning af energisubsidier og fremskridtene hen imod en udfasning af subsidier til fossile brændstoffer[2] bekræfter, at energisubsidierne var stabile indtil 2021, steg voldsomt i 2022 efter energikrisen og efterfølgende faldt moderat i 2023. *De samlede energisubsidier* i EU steg fra 213 mia. EUR i 2021 til 397 mia. EUR i 2022 og faldt med 10 % til 354 mia. EUR i 2023.

Energisubsidier i forbindelse med *nationale kriseforanstaltninger* for at beskytte EU's forbrugere mod de høje priser tegnede sig for ca. 145 mia. EUR i 2023 (et fald fra 187 mia. EUR i 2022). Der blev i hele EU indført mindst 270 nationale foranstaltninger for at imødegå energipriskrisen. Husholdningerne var de største direkte modtagere af disse kriseforanstaltninger (de modtog 121 mia. EUR i 2021-2023) efterfulgt af industrien og transportsektoren (henholdsvis 30 mia. EUR og 28 mia. EUR i samme periode). Den tværsektorielle støtte til alle energiforbrugere nåede i samme periode op på 125 mia. EUR.

Subsidierne til fossile brændstoffer steg fra 60 mia. EUR i 2021 til 136 mia. EUR i 2022 som reaktion på krisen og faldt derefter til 111 mia. EUR i 2023[3]. *Subsidierne til vedvarende energi* faldt i 2021 til 83 mia. EUR – hvilket er den første nedgang siden 2015 – og yderligere til 68 mia. EUR i 2022 og 61 mia. EUR i 2023. Faldet skyldtes hovedsagelig høje engrospriser på elmarkedet, som har ført til et fald i betalingerne for

---

1 Kilde: Energi og den grønne pagt.

2 Artikel 35, stk. 2, litra n), i forordning (EU) 2018/1999 om forvaltning af energiunionen (2018/1999/EU) ("forvaltningsforordningen").

3 Disse tal omfatter skatteudgifter, der ikke kan sammenlignes direkte på tværs af landene.

subsidier under dynamiske markedsbaserede støtteinstrumenter, efterhånden som de vedvarende energikilder blev mere konkurrencedygtige, hvilket viser deres rolle med hensyn til at sænke energipriserne. Støtten *til energieffektivitetsforanstaltninger*, f.eks. energirenoveringer af bygninger, steg fra 23 mia. EUR i 2021 til 34 mia. EUR i 2022 og til 44 mia. EUR i 2023, hvilket medvirkede til at mindske energiregningerne. Langt størstedelen af energisubsidierne (247 mia. EUR i 2022 og 213 mia. EUR i 2023) var stadig øremærket til at støtte energiforbruget.

I 2023 anslås det samlede beløb for miljøskadelige energisubsidier[4] i EU-27 til 136 mia. EUR, dvs. 38 % af de samlede energisubsidier. Den største andel af skadelige subsidier (93 mia. EUR eller 68 %) er knyttet til fossile brændstoffer, og en udfasning af disse subsidier vil frigøre vigtige offentlige ressourcer, som kan bruges til at styrke Europas energisikkerhed, reducere de offentlige underskud og fremskynde omstillingen til ren energi. Når man ser på de nationale udfasningsplaner, skal mindre end halvdelen (43 % eller 48 mia. EUR) af subsidierne til fossile brændstoffer imidlertid efter planen ophøre inden 2025, yderligere 9 % (10 mia. EUR) er planlagt til at ophøre mellem 2026 og 2030, mens der for de resterende 48 % (53 mia. EUR) enten ikke er fastsat nogen slutdato, eller også er den fastsat til efter 2030.

Note om metoden

Denne rapport bygger på data fra en ekstern undersøgelse gennemført for Kommissionen. Rapporten og undersøgelsen er baseret på en bottom up-opgørelsestilgang, der bygger på oplysninger fra nationale budgetdokumenter og -rapporter. Der er blevet samlet nationale data om subsidier på EU-27-plan. Disse er blevet suppleret med data fra anerkendte kilder såsom europæiske eller internationale institutioner og specialiserede databaser. Ved manglende fuld adgang til 2023-dataene, eller hvis disse ikke var validerede, blev 2022-dataene anvendt som skøn. Som i tidligere udgaver fik medlemsstaterne mulighed for at give feedback om de data, der blev anvendt til undersøgelsen.

Opgørelsen med hensyn til energisubsidieforanstaltninger giver pålidelige oplysninger om de finanspolitiske virkninger af direkte budgetoverførsler til energiforbrug og -produktion og er nødvendig for at fremme gennemsigtigheden omkring offentlige politikker og bidrage til at identificere specifikke støtteforanstaltninger til reformer. Subsidiebeløbene for visse foranstaltninger, herunder dem, der er baseret på skøn over mistede indtægter, er muligvis ikke sammenlignelige landene imellem på grund af landespecifikke tilgange til standardafgiftssystemer. De afspejler imidlertid på passende vis de finanspolitiske omkostninger ved subsidieforanstaltningerne.

Vurderingen af skatteforanstaltninger afhænger af de basisafgiftssatser, der er gældende i det enkelte land. Derfor kan et land med højere "basisafgifter", men betydelige afgiftsfritagelser, have betydeligt højere niveauer af energisubsidier samt generelt højere energiafgiftssatser end et land med lavere afgiftssatser og færre eller ingen fritagelser. Som sådan er denne internationalt veletablerede målemetode, der fokuserer på de finanspolitiske omkostninger ved subsidier, mindre velegnet til at sammenligne de miljø-, klima- og energimæssige konsekvenser af afgiftsbaserede subsidier mellem landene. Der er behov for en yderligere indsats for at analysere effektive afgiftssatser for energiforbrug

[4] Se afsnit *2.5* for definitionen.

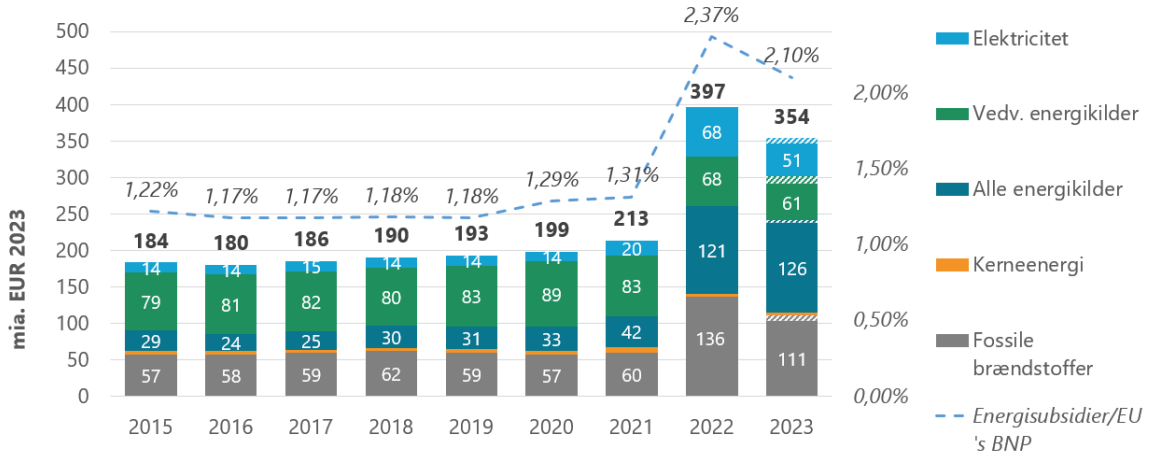
og CO_2-emissioner, som med fordel kan supplere opgørelsestilgangen for afgiftsrelaterede foranstaltninger.

Grundet metodologiske problemer knyttet til manglen på en robust, pålidelig og sammenlignelig vurdering af negative sociale og ikkeklimarelaterede miljøpåvirkninger i forbindelse med subsidier er de implicitte subsidier (såsom ikke at pålægge CO_2-priser eller -afgifter på brændstoffer) ikke omfattet.

2. ENERGISUBSIDIETENDENSER I EU

De samlede energisubsidier i EU-27 er steget fra 213 mia. EUR i 2021 til 397 mia. EUR i 2022 og faldt derefter med 10 % til 354 mia. EUR[5] i 2023 (figur 1).

Det er vigtigt at bemærke, at årene 2021-2023 har været domineret af energipriskrisen. Den økonomiske genopretning efter covid-19 i 2021 lagde allerede et opadrettet pres på de globale og europæiske energipriser og førte til en første stigning i subsidierne, som efterfølgende blev fordoblet fra 199 mia. EUR i 2020 på grund af virkningen af nødforanstaltninger truffet af medlemsstaterne. Dataene for 2023 viser, at energisubsidierne faldt, da nogle af foranstaltningerne til begrænsning af priserne udløb eller blev trukket tilbage. I relative tal steg energisubsidierne fra 1,3 % af EU's BNP i 2021 til 2,37 % i 2022 og 2,1 % i 2023 (skalainddelingen til højre i figur 1).



Figur 1: Samlede energisubsidier i EU-27 (mia. EUR 2023, venstre, % af EU's BNP, højre)
Kilde: Enerdata, Trinomics, 2024. NB: 2023-skøn er angivet med skravering[6]

I 2023 blev subsidierne til *fossile brændstoffer*, *vedvarende energikilder* og *elektricitet*[7] alle reduceret til henholdsvis 111 mia. EUR (-25 %), 61 mia. EUR (-8 %) og 51 mia. EUR (-26 %) sammenlignet med 2022. Kun subsidier til *alle energikilder*[8] fortsatte med at stige til 126 mia. EUR (+13 %), da nogle af de foranstaltninger til begrænsning af omkostningerne, som medlemsstaterne havde gennemført, fortsat fandt anvendelse på to eller flere energibærere.

Subsidierne til fossile brændstoffer tegnede sig i 2023 for 34 % af de samlede energisubsidier, svarende til støtten til *alle energikilder (31 %)* (figur 2, nederst). Kun 17 % af energisubsidierne gik i 2023 til *vedvarende energikilder* (et fald fra 40 % i 2021 og 22 % i 2022), da den vedvarende energi blev mere konkurrencedygtig som følge af de høje energipriser, hvilket mindskede behovet for finansiel støtte fra dynamiske markedsbaserede instrumenter. *Elektricitet* og *kerneenergi* modtog henholdsvis 15 % og 1 % af alle subsidier.

5 I denne rapport er alle tal udtrykt i mia. EUR 2023. På grund af rettelser i dataene og ændringen i det monetære grundlag kan de samlede beløb i denne rapport afvige fra energisubsidierapporten for 2023.

6 Oplysningerne under kategorien "Endnu ikke bekræftet" udgjorde 8 % af det samlede beløb i subsidieopgørelsen for 2023.

7 I visse tilfælde er det ikke muligt at adskille subsidier til elforbrug efter produktionskilde (fossile brændstoffer, kerneenergi eller vedvarende energikilder), og derfor viser dette diagram subsidier til elektricitet (energibærer) sammen med subsidier til energikilder.

8 Denne kategori anvendes til at klassificere alle subsidieforanstaltninger, der gælder for energi fremstillet af en blanding af både fossile brændstoffer og kulstoffattige kilder eller fra en ukendt kilde.

Med hensyn til instrumenter til levering af energisubsidier forblev forskellige *indkomststøtteforanstaltninger* de vigtigste og udgjorde 42 % af det samlede beløb (figur 2, højre). Disse blev efterfulgt af *direkte overførsler og tilskud* (29 %) og *skatteforanstaltninger* (27 %). Det er bemærkelsesværdigt, at skatteforanstaltninger udgjorde det mest anvendte instrument til at støtte fossile brændstoffer, mens støtte til vedvarende energi i højere grad er afhængig af indkomststøtteforanstaltninger.

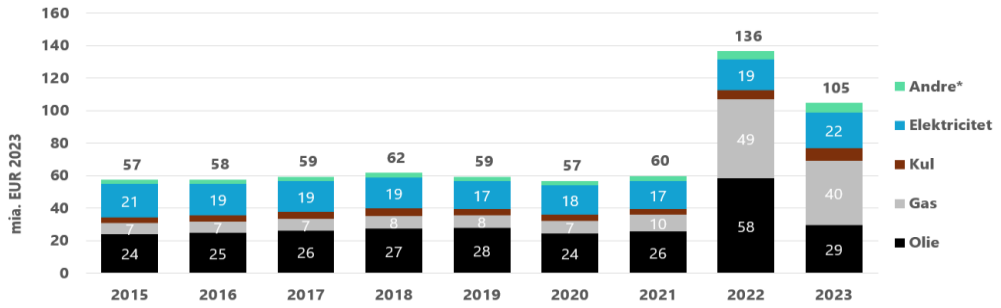
Kategori	Alle energikilder	Elektricitet	Fossile brændstoffer	Kerneenergi	Vedv. energikilder	I alt
Direkte overførsler	17,3%	1,4%	6,8%	0,3%	2,7%	**29%**
Skatteforanstaltninger	5,0%	5,5%	14,0%	0,2%	2,0%	**27%**
Indkomst-/prisstøtte	12,1%	7,6%	10,3%	0,3%	12,2%	**42%**
Underprissætning	0%	0,03%	0,18%	0%	0%	**0,2%**
Støtte til forskning, udvikling og demonstration	1,2%	0,0%	0,1%	0,4%	0,4%	**2,1%**
I alt	**36%**	**15%**	**31%**	**1,2%**	**17%**	**100%**

Figur 2: Fordeling af subsidier efter instrument (2023)
Kilde: Enerdata, Trinomics, 2024

2.1. Subsidier efter energikilde/-bærer

I 2022 blev den svagt nedadgående tendens for **subsidier til fossile brændstoffer** siden 2019 – som fremhævet i figur 3 – afbrudt som en direkte konsekvens af den europæiske reaktion på energikrisen, idet støtteforanstaltninger udgjorde et af de primære redskaber til at modvirke virkningerne af høje energipriser på husholdninger og europæiske industrier.

Som følge heraf blev subsidierne til fossile brændstoffer mere end fordoblet mellem 2021 og 2022 – fra 60 mia. EUR til 136 mia. EUR – og faldt i 2023 med 16 % til 111 mia. EUR. Støtten til naturgas og brændstoffer afledt af råolie steg voldsomt i 2022 og nåede op på henholdsvis 49 og 58 mia. EUR i forhold til 2021. Årsagerne hertil er de forskellige rabatter og afgiftslempelser, der gælder for transportsektorens brændstoffer, samt de direkte overførsler og indkomststøtteforanstaltninger, der støttede både naturgas- og diesel-/benzinbrugere.



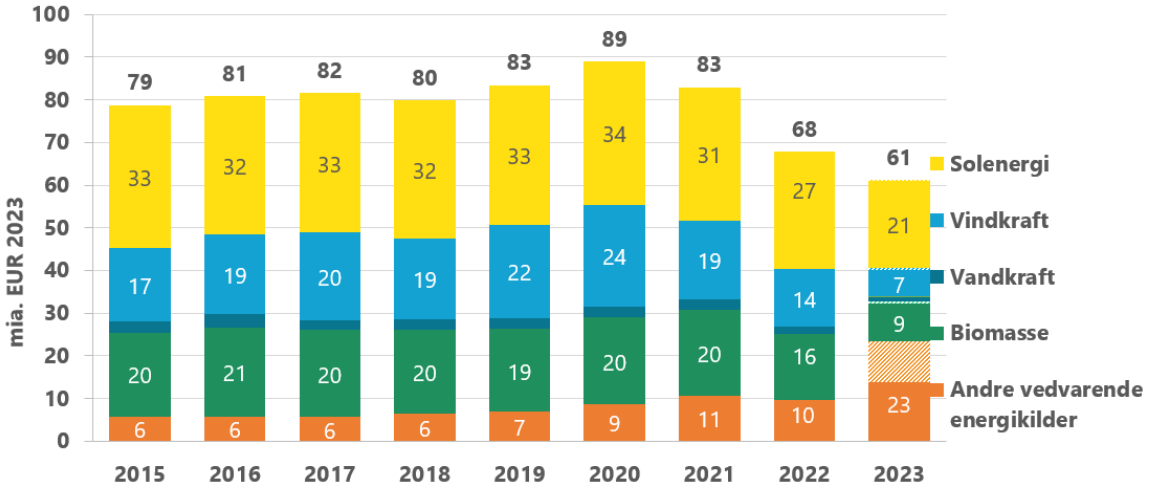
Figur 3: Subsidier til fossile brændstoffer efter energivektor[9] (mia. EUR 2023)
*Kilde: Enerdata, Trinomics, 2024. *"Andre" omfatter subsidier til alle fossile brændstoffer og varme fra fossile kilder. Tallene i grafen omfatter skatteudgifter, der ikke kan sammenlignes direkte på tværs af landene.*

Den omfattende støtte til naturgas og olieprodukter fortsatte i 2023, om end på et lavere niveau (henholdsvis 40 og 34 mia. EUR), hvilket afspejler både udviklingen i priserne på

9 Herunder subsidier til elektricitet, der udtrykkeligt fremstilles ved afbrænding af fossile brændstoffer.

fossil energi og den fortsat vigtige rolle, som fossile brændstoffer spiller i EU-27's energimiks.

Subsidier til **vedvarende energikilder** har fulgt en faldende tendens i de seneste år, hvilket fremgår af figur 4: Disse faldt fra 89 mia. EUR i 2020 til 83 mia. EUR (-7 % på årsbasis) i 2021, til 68 mia. EUR i 2022 (-18 % på årsbasis) og endelig til 61 mia. EUR (-10 % på årsbasis) i 2023. Dette fald skyldtes hovedsagelig stigningen i engrospriserne på elmarkedet, som automatisk har ført til et fald i betalingerne for støtteinstrumenterne til vedvarende energi, der supplerer markedspriserne, efterhånden som de vedvarende energikilder er blevet mere konkurrencedygtige. Subsidierne til vedvarende energi blev reduceret på trods af stigningen i den installerede og støttede produktionskapacitet for vedvarende energikilder – da en del af denne nye kapacitet ikke længere har brug for subsidier for at kunne konkurrere med andre energikilder.



Figur 4: Subsidier til vedvarende energi efter teknologi (mia. EUR 2023)

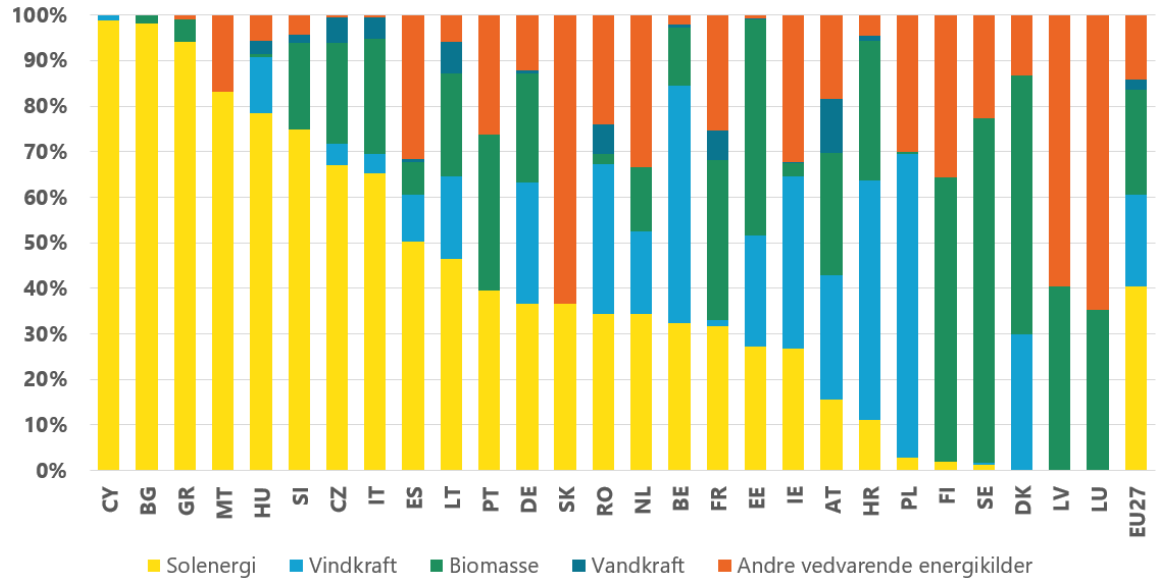
Kilde: Enerdata, Trinomics, 2024. NB: 2023-skøn er angivet med skravering

Som vist i figur 4 gik langt den største andel af subsidier til *solenergi*, både historisk set og i 2023 (21 mia. EUR), efterfulgt af *biomasse* (9 mia. EUR) og *vindkraft* (7 mia. EUR). *Vandkraft* modtog marginal finansiel støtte (~1 mia. EUR), mens subsidier målrettet *flere vedvarende teknologier* (f.eks. afgiftslempelser for grøn teknologi eller offentlig støtte til investeringsprojekter) steg til 23 mia. EUR i 2023.

Det typiske instrument for subsidier til vedvarende energikilder (se figur 2) var fortsat *feed-in-tariffer og feed-in-præmier* eller *differencekontrakter*, der tilsammen tegner sig for 36 mia. EUR (eller 60 % af alle subsidier til vedvarende energikilder). *De direkte betalinger til producenter af vedvarende energi* blev næsten fordoblet til 9 mia. EUR i 2023, højst sandsynligt på grund af øget direkte støtte til produktion af vedvarende energi og elinfrastruktur i medlemsstaternes genopretnings- og resiliensplaner samt øget støtte til fremme af vedvarende energi og energieffektivitet inden for opvarmning og køling. Resten af subsidierne til vedvarende energikilder blev leveret gennem skatteforanstaltninger samt kvoter for vedvarende energikilder og andre instrumenter (henholdsvis 7 og 9 mia. EUR).

Støtten til forskellige vedvarende teknologier varierer betydeligt medlemsstaterne imellem, hvilket afspejler både nationale energimiks, prioriteter og lokale potentialer for vedvarende energikilder (figur 5). Over 50 % af subsidierne til vedvarende energikilder

gik i ni medlemsstater[10] til *solenergi*, mens *vindkraft* udgør en væsentlig del af subsidierne til vedvarende energikilder i Belgien, Kroatien og Polen. *Biomasse* er stærkt subsidieret i de nordiske og baltiske regioner, mens tre medlemsstater (Letland, Luxembourg og Slovakiet) synes at have vedtaget teknologineutrale støttepolitikker for vedvarende energikilder, der gælder for alle former for vedvarende energi.



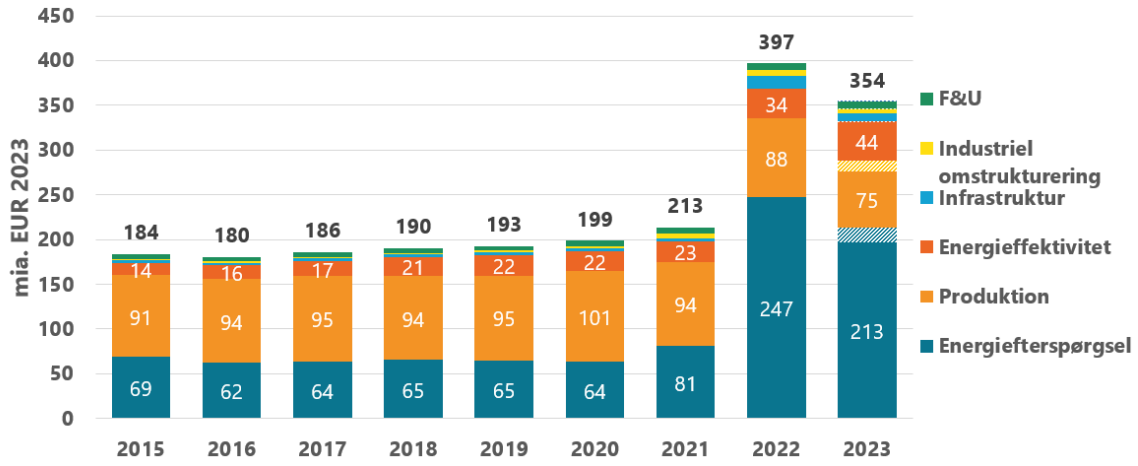
Figur 5: Andel af subsidier til vedvarende energikilder efter teknologi i medlemsstaterne (%)
Kilde: Enerdata, Trinomics, 2024

Subsidierne til **kerneenergi** faldt fra 7,9 mia. EUR i 2021 til 3,7 mia. EUR i 2022 og til 4,1 mia. EUR i 2023. Af de 14 medlemsstater, der yder subsidier til kerneenergi, tegnede Frankrig (2,9 mia. EUR) sig for den største andel, efterfulgt af Tyskland (0,8 mia. EUR), Spanien og Belgien (0,1 mia. EUR hver). Stigningen i 2023 skyldes hovedsagelig en stigning i de kapacitetsbetalinger, som den franske regering har foretaget for at begrænse stigningen i eltaksterne, hvilket praktisk talt fordobler det beløb, der blev ydet i 2022 (+ 97 % til 1,1 mia. EUR).

2.2. Subsidier efter økonomisk formål

Selv om det samlede beløb for energisubsidier i 2023 faldt i forhold til 2022, var der ingen betydelig ændring mellem kategorierne efter subsidiernes økonomiske formål (figur 6).

[10] Bulgarien, Cypern, Grækenland, Malta, Ungarn, Slovenien, Tjekkiet, Italien og Spanien.

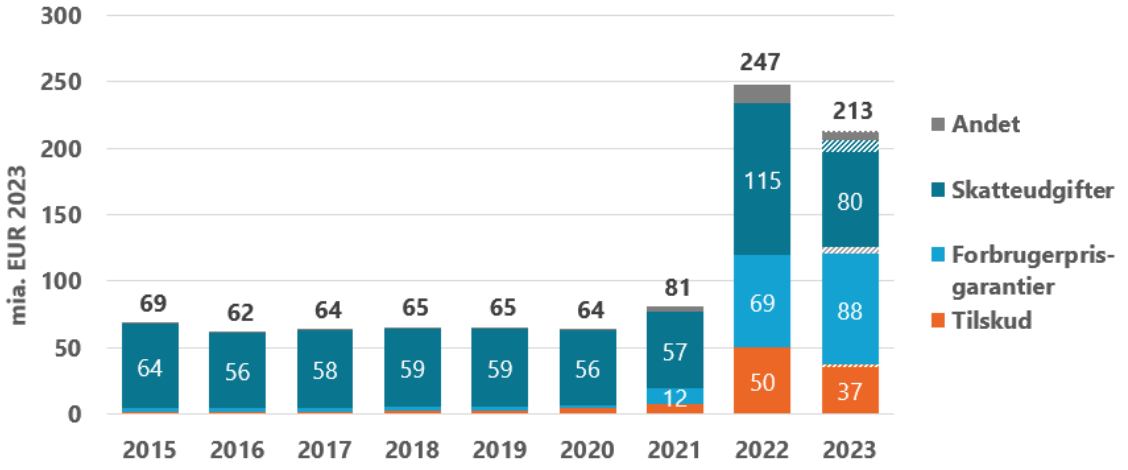


Figur 6: Energisubsidier efter økonomisk formål (mia. EUR 2023)

Kilde: Enerdata, Trinomics, 2024. NB: 2023-skøn er angivet med skravering

Den finansielle støtte til *energiefterspørgsel*[11] forblev den største kategori (62 % af det samlede beløb) med 213 mia. EUR i 2023. Støtten til *energieffektivitetsforanstaltningerne* steg yderligere med 30 % i forhold til 2022 til 44 mia. EUR i 2023, mens subsidierne i alle andre kategorier faldt: for *udvikling af infrastruktur* med 37 % til 8,8 mia. EUR, for *energiproduktion* med 14 % til 75 mia. EUR og for *F&U* med 1 % til 7,4 mia. EUR.

Fokus på **subsidier til støtte for energiefterspørgslen**, som har til formål at begrænse omkostningerne ved energiforbruget, kan omfatte en lang række økonomiske sektorer – fra energiintensive industrier til husholdninger. Indtil 2021 blev støtten til *energiefterspørgslen* næsten udelukkende ydet gennem skatteforanstaltninger (f.eks. afgiftslempelser, -fritagelser og -refusioner) og spillede fortsat en rolle i 2023 med 80 mia. EUR. Under krisen begyndte betydningen af alternative foranstaltninger såsom *forbrugerprisregulering* og *direkte tilskud* at stige, og i 2023 nåede subsidierne til energiefterspørgsel svarende til disse to kategorier op på henholdsvis 88 og 37 mia. EUR.



Figur 7: Subsidier til støtte for energiefterspørgslen efter instrument (mia. EUR 2023)

Kilde: Enerdata, Trinomics, 2024. NB: 2023-skøn er angivet med skravering. Kategorien "Andre" omfatter direkte overførsler (undtagen tilskud), indkomst- eller prisstøtte (undtagen forbrugerprisgarantier) og underprissætning af varer/tjenesteydelser.

Subsidier til energieffektivitetsforanstaltninger, som både støtter lavere energiregninger og omstillingen til CO_2-neutralitet, er steget betydeligt siden 2015 og

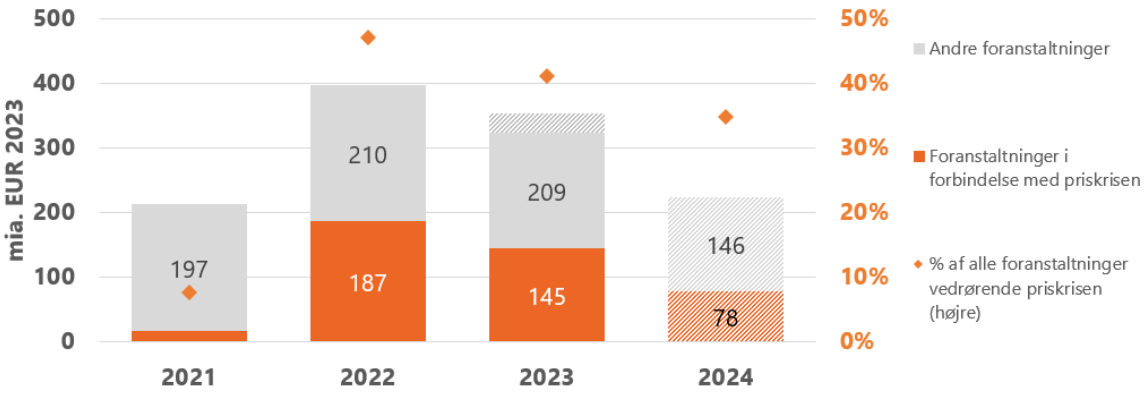
[11] F.eks. støtte til brug af energi ved at sænke omkostningerne.

nåede i 2023 op på 44 mia. EUR. *Tilskud* var det vigtigste støtteinstrument til investeringer i energieffektivitet og tegnede sig for over 32 mia. EUR eller 70 % af alle subsidier til energieffektivitet i 2023 som følge af gennemførelsen af investeringerne i genopretnings- og resiliensfaciliteten. Tilskuddene blev efterfulgt af *skatteforanstaltninger* (7 mia. EUR), *lån på lempelige vilkår* og *energieffektivitetsforpligtelser* (begge lå på 3 mia. EUR).

2.3. Subsidier i forbindelse med energikrisen

Kommissionen har siden 2021 samarbejdet med medlemsstaterne om at tackle energikrisen, herunder ved at vedtage REPowerEU-planen[12]. Dette har bl.a. omfattet en indsats for at: i) sikre alternative energiforsyninger, ii) reducere energiefterspørgslen for at kompensere for manglen på russiske gasleverancer, iii) i højere grad gøre brug af vedvarende energikilder og iv) øge energieffektiviteten. Medlemsstaterne gennemførte ikke blot foranstaltninger, der er indført på EU-plan, eller som muliggøres af rammer på EU-plan, men også nationale foranstaltninger for at beskytte deres borgere og deres økonomi mod skadelige energipriser.

Medlemsstaterne ydede energisubsidier til en værdi af 187 mia. EUR i 2022 og 145 mia. EUR i 2023 gennem disse nationale foranstaltninger, hvilket svarer til henholdsvis 45 % og 40 % af de samlede energisubsidier (figur 8). Foreløbige tal for 2024 viser et betydeligt fald i krisestøtten til 78 mia. EUR, da de fleste krisesubsidier udløber inden 2025 (se også afsnit 2.6).

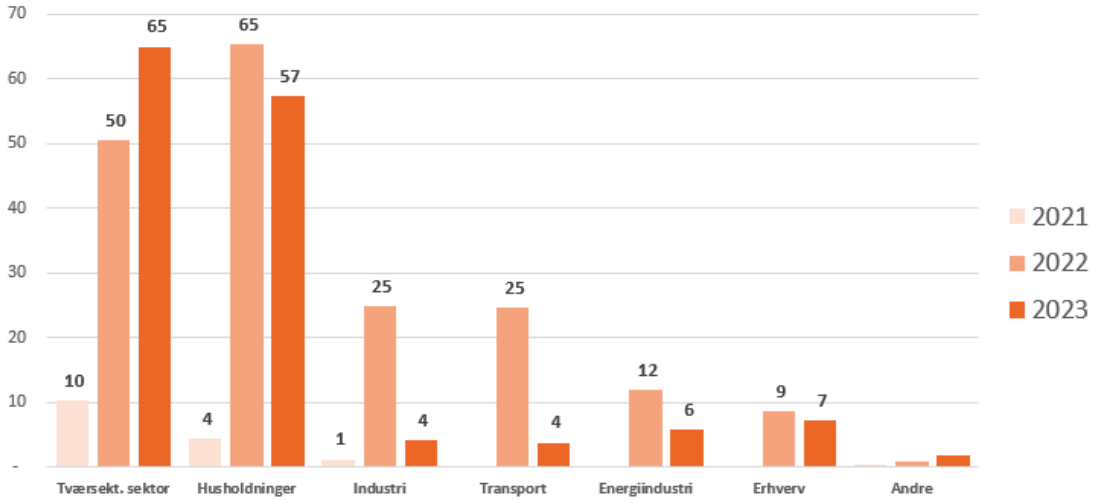


Figur 8: Struktur- og energikriserelaterede subsidier (venstre), krisesubsidiers andel af de samlede energisubsidier (højre, %)

Kilde: Enerdata, Trinomics, 2024. Tallene for 2024 er baseret på foreløbige data.

Figur 9 viser, at de fleste af de sektorbestemte **målrettede** krisesubsidier var rettet mod *husholdninger* (65 mia. EUR i 2022 og 52 mia. EUR i 2023), efterfulgt af *industri* og *transport* (henholdsvis 29 mia. EUR i 2022-23), mens andre sektorer såsom *energiindustrien* eller *erhverv* modtog betydeligt mindre (henholdsvis 18 og 16 mia. EUR i alt). Der blev ydet 64 mia. EUR gennem **ikkemålrettede** eller tværsektorielle subsidier.

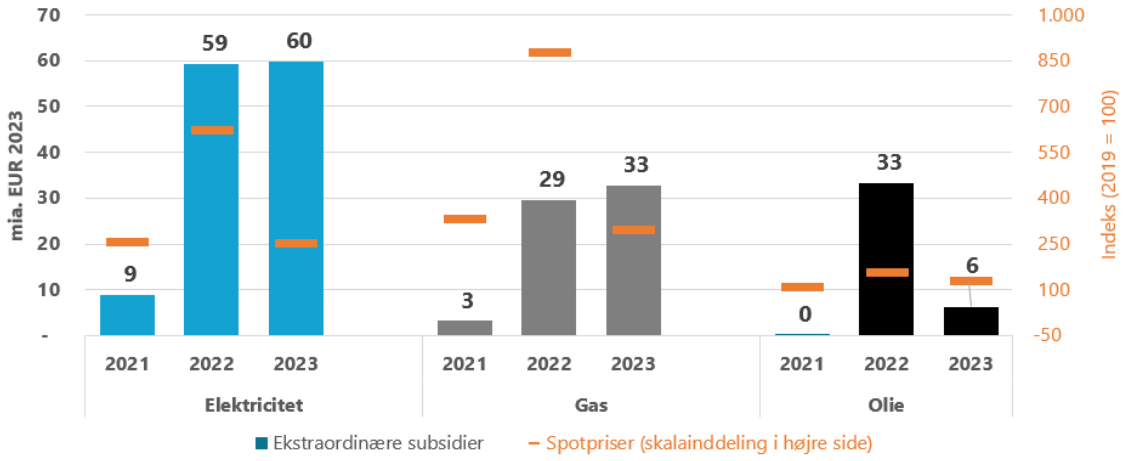
12 REPowerEU:Sikker og bæredygtig energi til overkommelige priser for Europa.



Figur 9: Fordeling af subsidier til håndtering af energikrisen (mia. EUR 2023)

Kilde: Enerdata, Trinomics, 2024

Energikrisen i 2021-2022 var for det meste kendetegnet ved pludselige, store prisstigninger på *elektricitet*, *naturgas* og i mindre grad *råolie* og raffinerede produkter. Støtten til *elektricitet* steg mest og nåede op på 59 mia. EUR i 2022 og forblev stort set på samme niveau i 2023, på trods af et betydeligt fald i engros- og detailpriserne på el (figur 10, venstre). De ekstraordinære subsidier til naturgas (figur 10, midten) var meget lavere (29 mia. EUR i 2022), men forblev også på samme niveau i 2023 på trods af lavere engrospriser på gas.



Figur 10: Krisesubsidier efter energibærer (venstre) i forhold til prisændringer (højre, %)

NB: Venstre akse svarer til beløbet for kriserelaterede energisubsidier (i mia. EUR 2023) og højre akse til udviklingen i spotpriserne (indeksreguleret til 2019). El- og gaspriserne svarer til de årlige gennemsnitlige spotpriser for Tyskland (udviklingen var lignende i andre EU-lande). For olie blev de årlige gennemsnitlige Brent-priser brugt.

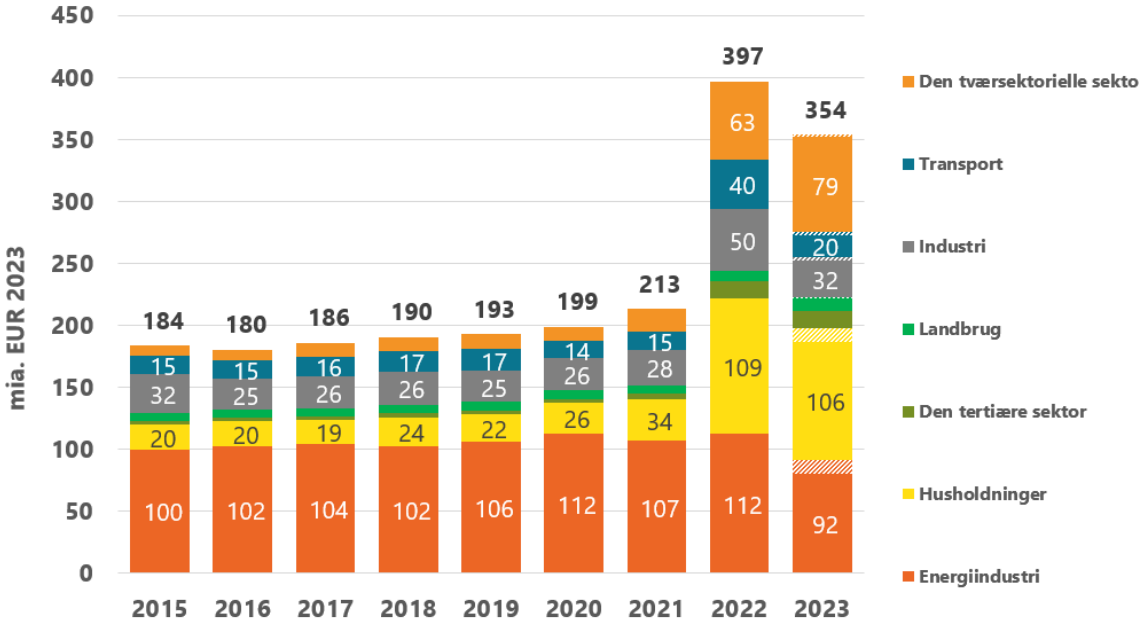
Der tegner sig et andet billede for råolie (figur 10, højre), da Brent-benchmarkpriserne ikke er steget så meget som gas- og elpriserne. Den ekstraordinære støtte til olie nåede op på 33 mia. EUR i 2022, men i modsætning til el og gas faldt denne støtte kraftigt i 2023 til 6 mia. EUR, da oliepriserne på de globale markeder faldt, og de ekstraordinære støtteforanstaltninger rettet mod olieprodukter (f.eks. momsnedsættelse for transportsektorens brændstoffer) ophørte.

2.4. Subsidier efter økonomisk sektor

Historisk set var *energiindustrien*[13] den mest subsidierede økonomiske sektor: Mellem 2015 og 2020 gik mere end halvdelen af alle energisubsidier til denne sektor (figur 11). Herefter fulgte *industri*, *husholdninger* og *transport*.

I 2022 steg beløbet for energisubsidier rettet mod *husholdninger* fra 34 mia. EUR i 2021 til 109 mia. EUR i 2022 (+240 %). Støtten til *transportsektoren* steg til 40 mia. EUR, mens støtten til *industrien* nåede op på 50 mia. EUR. Derimod steg subsidierne til *energiindustrien* med 5 % til 112 mia. EUR, og dens andel af de samlede energisubsidier faldt fra ca. 50 % til 27 % i 2022.

I 2023 lå energisubsidierne til *husholdninger* stabilt på 106 mia. EUR, mens energisubsidierne til *transport*, *industri* og *energiindustrien* alle faldt til henholdsvis 20 mia. EUR, 32 mia. EUR og 92 mia. EUR. De beløb, der var afsat til *tertiærsektoren*[14] og *landbrugssektoren* var mindre (14 mia. EUR og 11 mia. EUR), hvilket tilsammen udgjorde ca. 7 % af de samlede energisubsidier i 2023.



Figur 11: Energisubsidier efter økonomisk sektor (mia. EUR 2023)
Kilde: Enerdata, 2024. NB: 2023-skøn er angivet med skravering

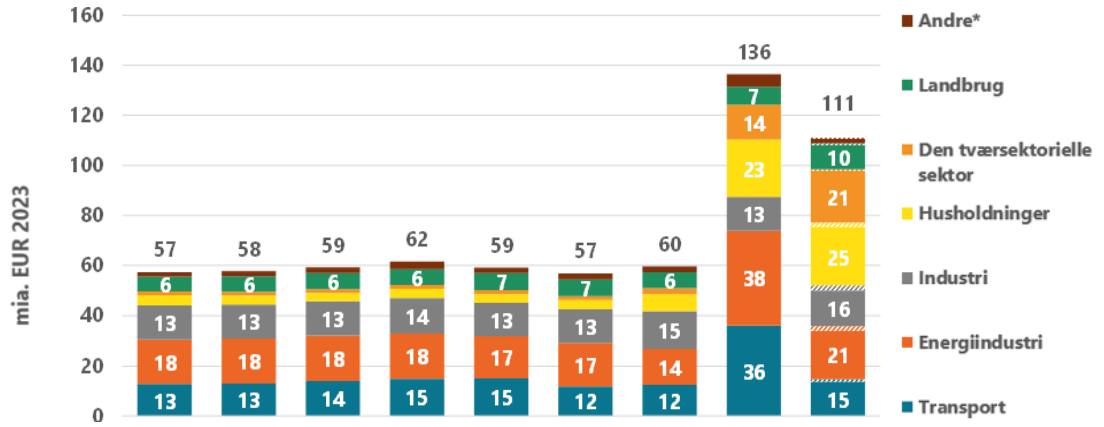
Når man ser på udviklingen af **subsidier til fossile brændstoffer fordelt efter økonomisk sektor** (figur 12), skyldes stigningen i 2022 hovedsagelig store stigninger i subsidierne til *energiindustrien* (23 mia. EUR) og til *husholdningerne* (16 mia. EUR) for at modvirke virkningerne af energipriskrisen. Støtten til fossile brændstoffer, der direkte kan henføres til *industrien*, faldt i 2022. Denne støtte kan dog være blevet overført til kategorien "Alle energikilder", da mange industriforanstaltninger kombinerede el- og gasstøtte.

Det er værd at bemærke, at støtteniveauet for to sektorer, *transport* og *energiindustrien*, i 2023 hurtigt vendte tilbage til deres historiske niveau før krisen, hvilket understreger de tilknyttede foranstaltningers midlertidige karakter. I modsætning hertil har støtten til

[13] Udtrykket dækker over udvinding, omdannelse, raffinering, infrastruktur, transmission, distribution, oplagring, affaldshåndtering og detailhandel. Kort sagt energiindustrien.

[14] Tertiærsektoren omfatter den offentlige sektor og erhvervssektoren.

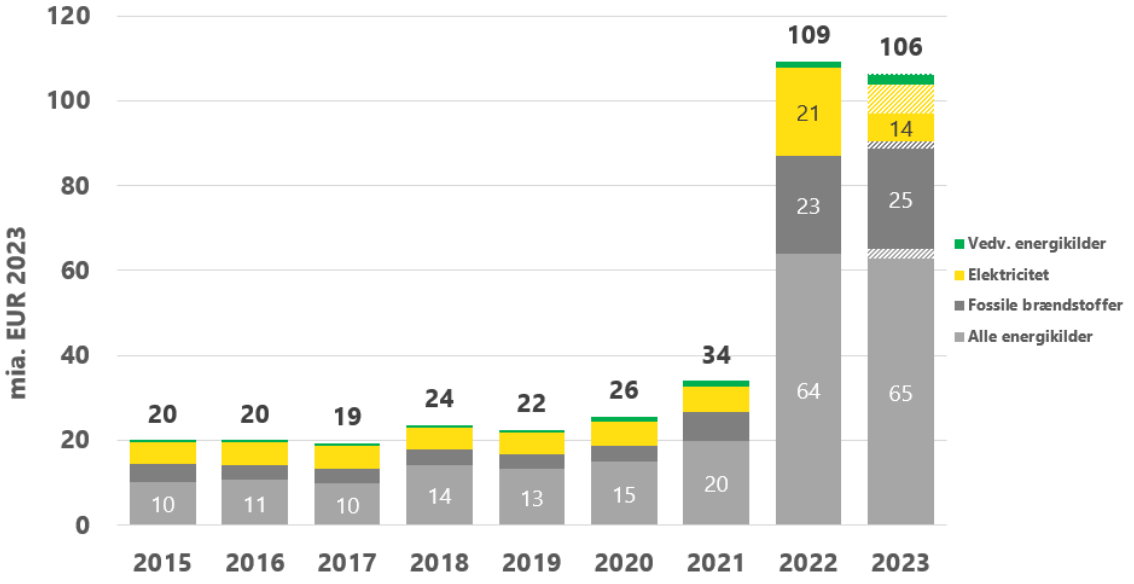
husholdninger og den *tværsektorielle* støtte fortsat været meget høj i 2023 i forhold til deres historiske værdier, hvilket afspejler en forsinkelse i de lavere engrosenergiprisers gennemslag på detailregninger og derfor et længere behov for fortsat støtte.



Figur 12: Subsidier til fossile brændstoffer efter økonomisk sektor (2015-2023, mia. EUR 2023)

Kilde: Enerdata, 2024. *Andre omfatter bygge- og anlægssektoren, servicesektoren, erhvervssektoren, den offentlige sektor og minesektoren. NB: 2023-skøn er angivet med skravering

Analysen af **energisubsidier til husholdninger** viser, at 60 % af husholdningernes energistøtte i perioden 2021-2023 havde til formål at imødegå virkningerne af stigende energipriser og kan knyttes direkte til energikrisen. Som det fremgår af figur 13, var størstedelen af denne støtte (65 mia. EUR eller 61 % i 2023) ikke rettet mod nogen specifik energikilde – betegnet som "Alle energikilder" på grafen. Der blev afsat 25 mia. EUR (22 %) til fossile brændstoffer (hovedsagelig naturgas) i 2023, mens elektricitet og vedvarende energikilder kun modtog henholdsvis 13 mia. EUR (12 %) og 2,4 mia. EUR (2 %). I denne henseende nedbragte disse subsidier – selv om de effektivt beskyttede husholdningerne mod pludselige stigninger – prissignalerne fra energimarkederne.



Figur 13: Sammensætning af energisubsidier til husholdninger (mia. EUR 2023)

Kilde: Enerdata, Trinomics, 2024

Årsagen til denne fordeling af subsidier til husholdninger hænger sammen med, at et overvældende flertal af energisubsidierne til husholdninger støttede energiforbruget: 80 % i 2022 (87 mia. EUR) og 71 % i 2023 (75 mia. EUR). Samtidig gik kun 21 mia. EUR i

2022 og 29 mia. EUR i 2023 til energieffektivitetsforanstaltninger for husholdninger (som ville fremme elektrificering, lokal produktion og lagring af vedvarende energikilder).

2.5. Subsidier efter miljøpåvirkning

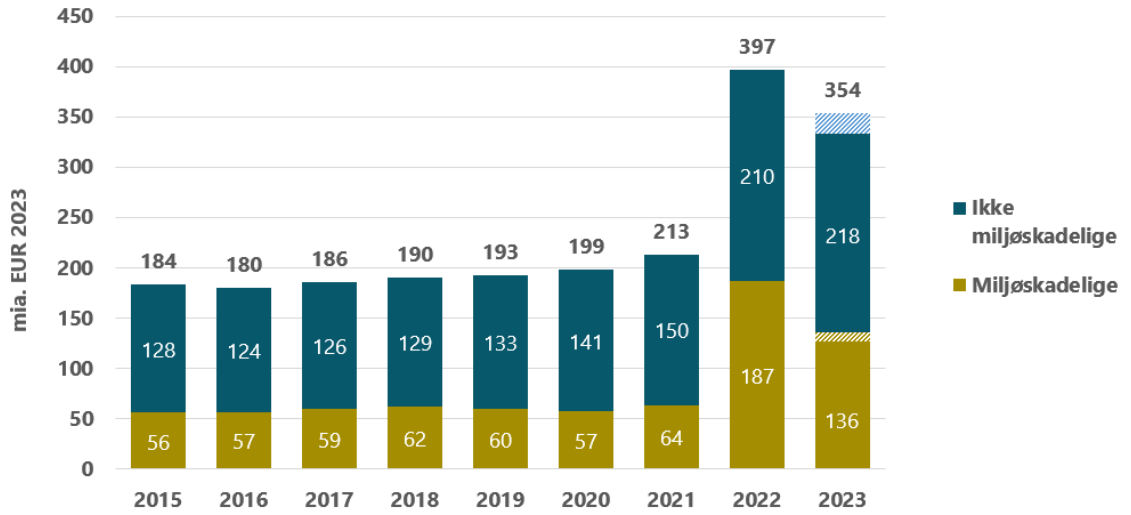
Denne rapport indeholder et første omfattende forsøg på at vurdere *energisubsidier* i EU ud fra deres miljøpåvirkning. I denne sammenhæng blev følgende definition vedtaget:

Energisubsidier er miljøskadelige, hvis den pris- eller omkostningsreduktion, de medfører, opretholder eller øger tilgængeligheden eller anvendelsen af energikilder med en betydelig negativ miljøpåvirkning.

Udtrykket "*betydelig negativ miljøpåvirkning*" var inspireret af EU's klassificeringsforordning med fokus på de to klimamål, nemlig 1) bekæmpelse af klimaændringer og 2) tilpasning til klimaændringer. Vurderingen af de fire andre miljøkriterier i klassificeringsforordningen vil kræve yderligere arbejde i de næste udgaver af denne rapport.

Som det fremgår af figur 14, blev størstedelen af energisubsidierne i 2023 – 218 mia. EUR (eller 62 % af det samlede beløb) – klassificeret som *ikke miljøskadelige*, mens omfanget af *miljøskadelige* subsidier blev anslået til 136 mia. EUR (38 % af det samlede beløb). De energisubsidier, der betragtes som *miljøskadelige*, var hovedsagelig dem, der vedrørte fossile brændstoffer (74 %), efterfulgt af kategorien "alle energikilder" (21 %)[15], varme (3 %) og elektricitet (2 %)[16].

Nogle subsidier kategoriseres som "subsidier til fossile brændstoffer" og "ikke miljøskadelige" – typisk er disse knyttet til foranstaltninger såsom dækning af omkostningerne ved lukning af kulkraftværker, renovering af tidligere mineområder eller sociale foranstaltninger.



Figur 14: Energisubsidier efter miljøpåvirkning (mia. EUR 2023)

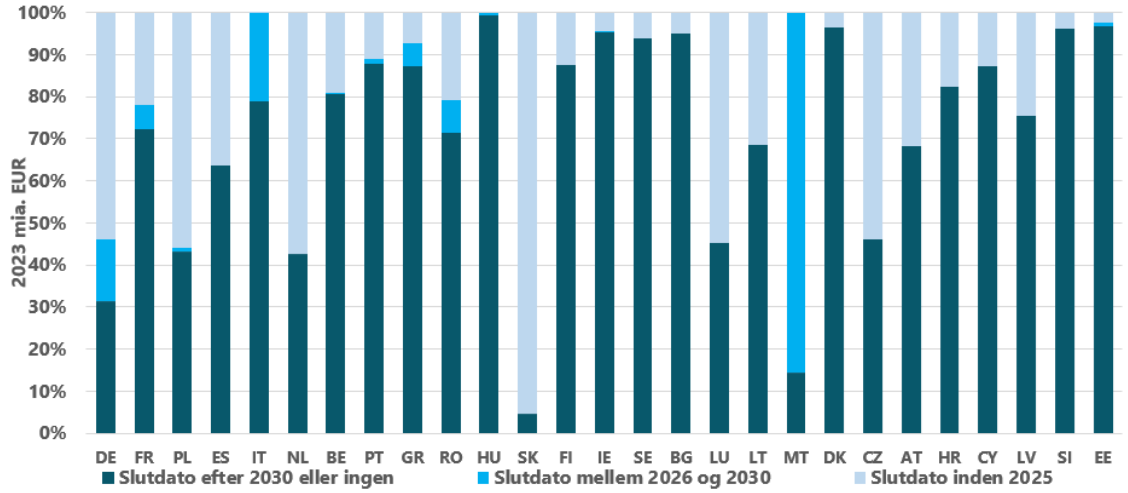
Kilde: Enerdata, Trinomics, 2024. NB: 2023-skøn er angivet med skravering

15 Hvis energisubsidier ikke var rettet mod nogen specifik energibærer (dvs. "alle energikilder"), blev vægten af fossile brændstoffer i hver medlemsstats energimiks, udtrykt i %, baseret på Eurostat-data for 2022, anvendt til at bestemme den miljøskadelige andel.

16 Langt de fleste subsidier til *elektricitet* betragtes som uskadelige. Undtagelsen er, når subsidiet er klart knyttet til elektricitet fra fossile brændstofkilder.

2.6. Nationale planer for subsidier til fossile brændstoffer

I 2023 havde 43 % af subsidierne til fossile brændstoffer (48 mia. EUR) en planlagt slutdato inden 2025, og yderligere 9 % (10 mia. EUR) havde en slutdato på mellemlang sigt, f.eks. mellem 2026 og 2030 (figur 15). For de resterende 48 % af subsidierne til fossile brændstoffer (53 mia. EUR) er der enten endnu ingen slutdato, eller slutdatoen er fastsat til efter 2030[17].



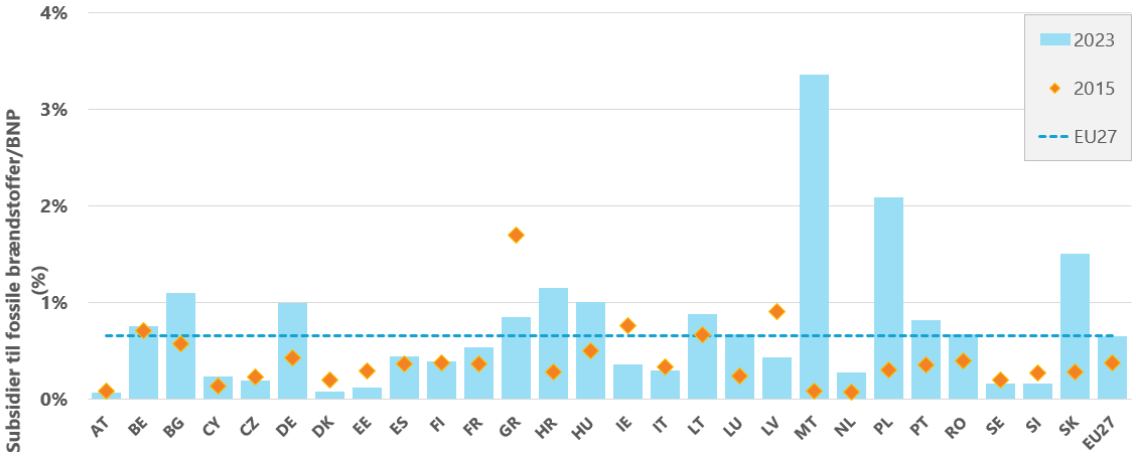
Figur 15: Subsidier til fossile brændstoffer efter slutdato, andel af de samlede subsidier til fossile brændstoffer (%, 2023)

Kilde: Enerdata, Trinomics, 2024

Mange medlemsstater fastsætter ikke slutdatoer for energisubsidieforanstaltninger, navnlig ikke for dem, der indgår i deres skattelovgivning, finanslovgivning eller nationale budget. Nogle foranstaltninger er knyttet til en minimumsperiode, hvor subsidierne skal forblive i kraft, men beslutningen om, hvorvidt subsidierne skal fortsætte ud over minimumsperioden, skal generelt først træffes i fremtiden. Meddelte slutdatoer gælder typisk kortsigtede kriseforanstaltninger snarere end langsigtede "strukturelle" foranstaltninger.

Næsten alle EU's medlemsstater har til hensigt at bevæge sig væk fra fossile brændstoffer. Dette kan imidlertid udgøre et problem i flere af staterne, navnlig når støtten til fossile brændstoffer i forhold til deres BNP er relativt høj (figur 16).

[17] Analysen er baseret på de ajourførte bilag VIII og XV til udkastene til nationale energi- og klimastatusrapporter fra 2023 samt offentligt tilgængelige ajourføringer eller meddelelser.



Figur 16: Subsidier til fossile brændstoffer i forhold til BNP (%, 2015 og 2023)

Kilde: Enerdata, Trinomics, 2024

Subsidierne til fossile brændstoffer skal gradvist udfases for at sikre en overensstemmelse med EU's kollektive klimaambitioner. Det er dog kun Danmark, der har omsat denne hensigt til konkret lovgivning. De oplysninger, der i øjeblikket er tilgængelige om slutdatoer for disse subsidier, gør det klart, at EU ikke er på vej til at udfase subsidier til fossile brændstoffer i overensstemmelse med sine klimaambitioner. Hvis det antages, at den manglende slutdato betyder, at subsidiet forbliver i kraft, er der en stigende risiko for uoverensstemmelse med EU's klimaambitioner, som vil vokse med tiden, efterhånden som vi nærmer os 2050. Det er afgørende med en større indsats og større gennemsigtighed fra medlemsstaternes side for at forpligte sig til at bringe støtten til fossile brændstoffer til ophør.

3. KONKLUSIONER

Den seneste energikrise gjorde det nødvendigt at tage dristige politiske initiativer i Den Europæiske Union for at afbøde de sociale og økonomiske konsekvenser af energikrisen. Disse ekstraordinære foranstaltninger til håndtering af energikrisen har i høj grad påvirket tendenserne inden for energisubsidier, hvilket midlertidigt vendte den seneste nedadgående tendens med subsidier til fossile brændstoffer, mens lavere omkostninger og højere energipriser resulterede i et betydeligt fald i subsidierne til vedvarende energikilder, efterhånden som de blev mere konkurrencedygtige. Den seneste tids kraftige stigning i energipriserne har også påvirket de typer foranstaltninger, der anvendes til levering af subsidierne, de teknologier, der fremmes, og de sektorer, som subsidierne er rettet mod. Dette har ført til en betydelig stigning i subsidierne til husholdninger og den tværsektorielle sektor siden 2022.

Det er vigtigt at bemærke, at de øgede energisubsidier ikke har medført en stigning i energiforbruget i absolutte tal, selv om prissignalerne blev svækket, og der blev givet forkerte incitamenter til energiforbrug. EU fik nedbragt gasefterspørgslen med 18 % i perioden august 2022 til maj 2024, hvilket resulterede i besparelser på ca. 138 mia. kubikmeter (bcm) gas[18]. Disse besparelser er de kombinerede resultater af medlemsstaternes, virksomhedernes og borgernes indsats – en indsats koordineret på EU-

[18] Sammenligning af gasforbruget i aug. 2022-maj 2024 med det femårige gennemsnit. [Kilde: "Eurostat (nrg_cb_gasm)"].

plan[19] – som bidrog til at undgå forsyningsknaphed og sikre forsyningssikkerheden. Ikke desto mindre lægger subsidierne til importeret fossil energi, som det fremgår af rapporten, fortsat en tung byrde på de europæiske økonomier og forvrider incitamenterne til energiforbrug, ofte på miljøskadelige måder.

Reduktion, reformering eller afskaffelse af støtten til fossile brændstoffer er udpeget som en prioritet for den nye Kommission. Det fremgik af opgavebeskrivelsen til kommissær Jørgensen[20], at der udtrykkeligt var et behov for at skabe en ramme for yderligere nedskalering og udfasning af anvendelsen af subsidier til fossile brændstoffer som led i arbejdet med at mindske Europas afhængighed. Denne ramme skal indgå i den fælles indsats mellem Kommissionen og medlemsstaterne for at mindske Europas afhængighed af importerede fossile brændstoffer og af dyre offentlige indgreb for at beskytte energiforbrugerne mod svingende priser med henblik på at lette overgangen til en ren og konkurrencedygtig europæisk økonomi.

Stigningen i energisubsidier i 2022 afspejlede den kortsigtede prioritet om at beskytte EU's forbrugere mod chokket på energiregningerne. Nu er det vigtigt, at de midlertidige foranstaltninger til støtte for fossile brændstoffer og energiefterspørgsel ikke forlænges, da dette kan have langvarige negative virkninger ved at mindske markedsincitamenterne til investeringer i energieffektivitet og vedvarende energi og yderligere fastlåse afhængigheden af fossile brændstoffer inden for husholdningerne og de energiintensive sektorer. Den stadigt voksende EU-dækkende støtte til investeringer i energieffektivitet vil endvidere være afgørende for at nå vores energieffektivitetsmål for 2030 og vil i sidste ende øge vores energisikkerhed og mindske vores afhængighed af importerede fossile brændstoffer.

EU har indledt en konsekvent energiomstilling for at opnå klimaneutralitet senest i 2050. I henhold til EU-lovgivningen er der indgået en aftale om udfasning af subsidier til fossile brændstoffer. Omstillingen vil blive bremset og blive dyrere, hvis der bruges offentlige midler på incitamenter, der går imod omstillingen. Energibesparelser og mindsket afhængighed af fossile brændstoffer i bolig-, energi-, transport- og industrisektoren bør kunne hjælpe EU på forskellige måder: i) reduktion af importen af fossile brændstoffer, ii) fremskyndelse af omstillingen til ren energi og iii) forbedring af EU's energiforsyningssikkerhed. Energiomstillingen bør derfor føre til en reduktion af subsidierne til fossile brændstoffer og en betydelig omlægning af støtten til vedvarende energi og energieffektivitet.

Selv om situationen på de globale og europæiske energimarkeder er blevet væsentligt forbedret siden 2022, er energipriserne (f.eks. naturgas) fortsat betydeligt højere end før og har en negativ indvirkning på både den europæiske industris konkurrenceevne og husholdningernes energiudgifter. Dette bør være endnu en grund til at udskifte fossile brændstofteknologier med mere bæredygtige løsninger og opnå et betydeligt fald i forbruget af fossile brændstoffer (og deres subsidier) på mellemlang sigt. Politiske hensyn til energiprisoverkommelighed kan berettige midlertidige foranstaltninger til støtte for husholdninger og industri. Energiomstillingen vil imidlertid kun lykkes, hvis der gennemføres en hurtig opskalering af kulstoffattige og vedvarende teknologier og

19 Som f.eks. koordinerede foranstaltninger til reduktion af efterspørgslen efter gas.

20 Ref.: Opgavebeskrivelse til Dan Jørgensen, kommissær med ansvar for energi og boliger.

energieffektivitet. Det er derfor vigtigt i stigende grad at omdirigere støtten væk fra miljøskadelige subsidier til fossile brændstoffer.

Som allerede anført i Kommissionens vurdering af udkastene til nationale energi- og klimaplaner[21] er det nødvendigt, at alle medlemsstater gør en kollektiv indsats for at forklare, hvordan de planlægger at udfase subsidierne til fossile brændstoffer, og for at fastsætte en klar og troværdig tidsplan for deres hurtige udfasning, samtidig med at de vedtager de supplerende foranstaltninger, der er nødvendige for at beskytte sårbare husholdninger og sikre konkurrenceevnen.

21 COM(2023) 796 final.