EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 15.11.2022
COM(2022) 642 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

2022 års rapport om energisubventioner i EU

Kommissionens rapport knuten till tillståndet i energiunionen – energisubventioner i EU

1. Inledning och de viktigaste resultaten

Detta är den tredje årsrapporten om övervakningen av medlemsstaternas framsteg när det gäller utfasning av energisubventioner – särskilt till fossila bränslen – i EU. Utfasningen av dessa subventioner är ett krav i förordningen om styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder[1]. Denna rapport bygger på de två tidigare rapporter[2] om subventioner som bifogades de rapporter om tillståndet i energiunionen som Europeiska kommissionen offentliggjorde 2020 och 2021.

De första två rapporterna baserades huvudsakligen på uppgifter som samlats in direkt från de nationella myndigheterna och avslöjade att det fanns betydande uppgiftsluckor i de nationella energi- och klimatplanerna för 2020. Den fortsatta årliga uppgiftsinsamlingen kommer emellertid att bidra till en bättre uppgiftskvalitet i de lägesrapporter om genomförandet av planerna som ska lämnas in 2023.

Europeiska unionens mål är att minska utsläppen av växthusgaser med minst 55 % jämfört med 1990 års nivåer senast 2030 och att uppnå klimatneutralitet senast 2050. Detta innebär att subventionerna till fossila bränslen måste upphöra och gynnsamma förutsättningar skapas för energieffektivitet och förnybara energikällor, med hänsyn tagen till dem som är sårbara under energiomställningen.

I november 2021 antogs Klimatpakten i Glasgow[3] som uppmanade till att påskynda avvecklingen av kolkraftverk utan utsläppsminskande åtgärder och utfasningen av icke ändamålsenliga subventioner till fossila bränslen. Vidare uppmanade Klimatpakten till att ge riktat stöd till de fattigaste och mest sårbara i enlighet med nationella förhållanden och att erkänna att det krävs stöd för att uppnå en rättvis omställning[4].

På grund av den ryska militära aggressionen i Ukraina har EU vidtagit nya politiska åtgärder på kort sikt. Meddelandet om REPowerEU i mars och REPowerEU-planen[5] i maj 2022 gick främst ut på att skärpa de mål för omställningen till ren energi som fastställs i den europeiska gröna given och i den europeiska klimatlagen. När nu importen av fossila bränslen från Ryssland fasas ut kommer förändringarna av subventionerna till fossilbaserad energi förmodligen att skjutas på framtiden. Nationella åtgärder för att återinföra kolbaserad och oljebaserad elproduktion kommer också att ha en tillfällig påverkan.

I juni 2021 antog kommissionen dessutom en delegerad förordning om hållbar finansiering[6]. I den fastställs tekniska granskningskriterier för att avgöra under vilka villkor en ekonomisk verksamhet ska anses bidra väsentligt till begränsningen av eller anpassningen till klimatförändringarna och för att avgöra om den ekonomiska verksamheten inte orsakar någon

[1] Artikel 35 n i förordning (EU) 2018/1999 om styrningen av energiunionen (*styrningsförordningen*).
[2] https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/annex_to_the_state_of_the_energy_union_report_on_energy_subsidies_in_the_eu.pdf. (*kommissionens tidigare studier om subventioner (2020 och 2021)*).
[3] https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10_add1_adv.pdf.
[4] I rådets rekommendation om säkerställande av en rättvis omställning till klimatneutralitet (2022/C 243/04) betonas dessutom att ”[u]tformningen av skatte- och bidragssystemen och systemen för socialt skydd bör granskas mot bakgrund av den gröna omställningens särskilda behov, vilket även återspeglar principen om att förorenaren ska betala och behovet av att kompletterande politik inte inför subventioner för förbrukning av fossila bränslen, inte låser in konsumenterna i en viss teknik, inte minskar incitamenten för byggnadsrenoveringar och substitution av värmeenergisystem och inte minskar incitament inom ramen för energieffektivitetsåtgärder i största allmänhet”.
[5] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/IP_22_3131.
[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2139&from=EN.

betydande skada för något av de andra miljömålen. Förordningen kompletteras av ännu en delegerad förordning som antogs i mars 2022[7] och omfattar ett antal ekonomiska verksamheter inom vissa energisektorer, nämligen viss naturgas- och kärnenergirelaterad verksamhet.

Inför denna rapport genomförde kommissionen en studie[8] för att samla in uppgifter från medlemsstaterna och utöka och/eller korrigera tidigare dataset som innehöll ofullständiga uppgifter från 2020 och 2021[9]. När kommissionens studie var klar, i juli 2022, var uppgifterna för 2021 fortfarande inte fullständiga och behövde därför uppskattas i stor utsträckning. Därför bör siffrorna för 2021 i den här rapporten tolkas försiktigt[10]. För att säkerställa att uppgifterna är av god kvalitet ombads medlemsstaterna att kontrollera den nya databasen. Kommissionen har även sammanställt en första översikt över hur energisubventionerna förhåller sig till kriterierna i taxonomin.

Resultaten av kommissionens studie visar att ett väsentligt – om än något minskande – subventionsbelopp gått till fossilbaserad energi under senare år. Detta innebär att EU och dess medlemsstater måste göra mer för att uppfylla sina internationella åtaganden om subventioner till fossila bränslen och uppnå klimatneutralitet senast 2050. Under 2020 uppgick de totala energisubventionerna i EU till 173 miljarder euro, vilket motsvarar en ökning på 7 %, eller 14 miljarder euro, mellan 2015 och 2020. Subventionerna till förnybar energi ökade med 15 % och uppgick till 81 miljarder euro 2020. Subventionerna till energieffektivitet ökade med 20 % samma period och uppgick till 15 miljarder euro 2020 – en gynnsam utveckling som kommer att hjälpa EU att uppnå målen för omställningen till ren energi.

Under 2021 fortsatte de totala subventionerna till alla typer av energi (fossila bränslen, kärnenergi och förnybar energi) att öka. Anledningen var att energibehovet ökade när den ekonomiska återhämtningen fortsatte efter de covid-19-relaterade begränsningarna under 2020. Av uppskattade uppgifter för 2021 framgår att de totala energisubventionerna ökade med 11 miljarder euro under 2021 jämfört med 2020 och uppgick till 184 miljarder euro. Av dessa energisubventioner utgjorde subventionerna relaterade till energiefterfrågan[11] 65 miljarder euro 2021, cirka 8 miljarder euro mer än 2020 (+14 %), och subventionerna till energieffektivitet 19 miljarder euro, cirka 3 miljarder euro mer än 2020 (+29 %). Samtidigt sjönk subventionerna till förnybar energi med närmare 3 miljarder euro (-3,5 %) jämfört med föregående år och uppgick till 78 miljarder euro under 2021, vilket berodde på de ökade grossistpriserna på el som innebar lägre inmatningspremier.

Subventionerna till fossila bränslen, som uppgick till 50 miljarder euro 2020, minskade med 1,5 % (-0,7 miljarder euro) mellan 2015 och 2020 till följd av i) minskade icke-bränslespecifika subventioner (-1,4 miljarder euro), ii) minskade kolsubventioner (-

[7] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1214&from=EN.

[8] *Study on energy subsidies and other government interventions in the EU – 2022 edition* (*kommissionens studie*) (inte översatt till svenska) https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/34a55767-55a1-11ed-92ed-01aa75ed71a1.

[9] På grund av ombedömningen av subventionsuppsättningen för tidigare år och ändringen av den monetära basen (här uttryckt som ”euro (2021)”) kan totalbeloppen i diagrammen i denna rapport skilja sig från dem i den senaste rapporten om energisubventioner, som offentliggjordes 2021 eller tidigare.

[10] Om värden för 2021 inte var tillgängliga för vissa subventioner användes 2020 års värden som uppskattade värden för 2021. I denna rapport hänvisas i de flesta fall till uppgifter från 2021. Om uppgifter från 2020 är de enda som är tillräckligt robusta för att användas i analysen anses de utgöra det senast tillgängliga datasetet.

[11] Subventioner relaterade till efterfrågan på energi stimulerar energianvändningen i olika ekonomiska sektorer, till exempel via i) skattenedsättningar eller skatteåterbetalningar för energianvändning, ii) reglerade priser i vissa sektorer och iii) direktstöd ägnat att begränsa konsumenternas energikostnader. Vissa subventioner relaterade till energiefterfrågan har sociala konsekvenser som går utöver rent ekonomiska överväganden. När energipriserna är höga bör särskilt utsatta konsumenter beaktas i politiska beslut om subventioner.

0,9 miljarder euro), iii) ökade gassubventioner (+0,5 miljarder euro) och iv) ökade subventioner till olja och petroleumprodukter (+1,2 miljarder euro). Subventionerna till fossila bränslen minskade i de flesta medlemsstater under denna period. I ett fåtal länder, t.ex. Belgien, Bulgarien, Finland, Frankrike, Nederländerna, Polen och Slovakien, ökade dock subventionerna till fossila bränslen betydligt mellan 2015 och 2020. På EU-nivå förblev subventionerna till fossila bränslen som en andel av BNP praktiskt taget oförändrade mellan 2015 och 2020.

Inom transportsektorn skedde en dramatisk ökning av subventionerna till fossila bränslen (främst oljeprodukter) med 29 % (3,1 miljarder euro) mellan 2015 och 2019, följd av en minskning med 3 miljarder euro 2020. Även om transportverksamheten kom i gång igen 2021, efter att covid-19-restriktionerna upphört, förblev subventionerna till fossila bränslen i stort sett stabila jämfört med 2020, eftersom de föll de inom andra ekonomiska sektorer, bland annat energisektorn.

Subventionerna till fossila bränslen inom jordbruket ökade också (med 13 %, eller +0,7 miljarder euro) mellan 2015 och 2020. De utgjordes främst av stöd till bränsleförbrukning (t.ex. nedsättning av eller befrielse från bränsleskatter).

Subventionerna till hushållens förbrukning av fossila bränslen ökade med 15 % (0,4 miljarder euro) under samma period och bestod främst av subventioner till förbrukning av eldningsolja och naturgas. Under 2021 fortsatte subventionerna till hushållens förbrukning av fossila bränslen att öka från 2020 års nivåer.

Subventionerna till naturgas ökade med 6 % (0,5 miljarder euro) mellan 2015 och 2020 och utgjorde därmed omkring 19 % av subventionerna till fossila bränslen. Under 2021 steg de ytterligare med uppskattningsvis 0,7 miljarder euro (+10 %) jämfört med 2020. Subventionerna till kol och brunkol, som utgör 18 % av de totala subventionerna till fossila bränslen, minskade med 9 % (-0,9 miljarder euro) i EU mellan 2015 och 2020, men ökade igen med uppskattningsvis 6 % (0,6 miljarder euro) under 2021.

Med tanke på att kolanvändningen kan förväntas öka i det aktuella läget, kan subventionerna till kol komma att öka inom energisektorn under de närmaste åren. Eftersom gasanvändningen förväntas minska på medellång till lång sikt kan även gassubventionerna väntas avta i framtiden, även om de nuvarande höga gaspriserna kan peka mot att gassubventionerna ökar på kort sikt. Subventionerna till kärnenergi i form av kompensation för tidig stängning och tidig avveckling av kärnkraftsanläggningar, främst i Tyskland och Frankrike, steg ytterligare under 2021 på grund av planerade nedläggningar. Subventionerna till förnybar energi kommer i hög grad att bero på grossistpriserna på energi, men vi kan förvänta oss att högre priser innebär lägre subventioner i form av inmatningspremier eller differenskontrakt[12].

2. Energisubventioner och subventioner till fossila bränslen i EU

2.1 Energisubventioner i EU

[12] Mer information om koncept, definitioner, syften, sektorer, instrument, bränsletyper m.m. finns i bilaga 5 till kommissionens studie.

I denna rapport definieras subventionerna enligt Världshandelsorganisationens (WTO) metod[13]. Metoden användes även i kommissionens kompletterande studie[14] och i de två tidigare rapporterna om energisubventioner från 2020 och 2021. Enligt denna metod delas subventionerna in i fyra kategorier, nämligen i) statliga åtgärder som omfattar direkta överföringar av medel, ii) statliga intäkter som normalt sett drivs in och i stället efterskänkes, iii) varor och tjänster som staten tillhandahåller eller köper och iv) pris- och inkomststöd.

I denna rapport undersöks energisubventionerna ur olika perspektiv, bland annat i) efter syfte (produktion, förbrukning/efterfråga, infrastruktur eller energieffektivitet), ii) efter bränsletyp (fossila bränslen, förnybar energi, kärnenergi), iii) efter ekonomisk sektor (energi, transport, industri, jordbruk[15], hushåll, tjänster m.fl.) eller iv) efter typ av subventionsinstrument (skattelättnader, bidrag, prisstöd, inkomststöd m.fl.).

Om man ser till hur energisubventionerna har förändrats i EU uppgick det totala ekonomiska stödet till 173 miljarder euro 2020, vilket är en uppgång med 7 % (+14 miljarder euro) sedan 2015. Subventionerna till energiproduktion ökade med 11 % (+9 miljarder euro) under samma period, främst på grund av subventioner till produktion av förnybar energi (81 miljarder euro 2020), medan subventionerna till energieffektivitetsåtgärder ökade med 20 % (+2,5 miljarder euro) under samma period och uppgick till 15 miljarder euro 2020.

Tack vare att pandemisituationen förbättrades och åtgärderna för att begränsa spridningen upphörde definitivt 2021 kunde EU:s ekonomi återhämta sig. Återhämtningen av EU:s ekonomi under det året överträffade förväntningarna och ledde till en ökning av energianvändningen och subventionerna till energiprodukter. Enligt uppskattade uppgifter steg energisubventionerna i EU till 184 miljarder euro 2021, vilket var en ökning med 12 miljarder euro (7 %) jämfört med 2020. De subventioner som var relaterade till energiefterfrågan[16] ökade med 14 % (+8 miljarder euro) 2021 jämfört med 2020, främst på grund av att den ekonomiska återhämtningen medförde ökad energianvändning. Detta visade att minskningen av subventionerna relaterade till energiefterfrågan under 2020 endast var tillfällig. Effekterna av de åtgärder som medlemsstaterna vidtog från och med andra halvåret 2021 för att stödja företagen och allmänheten – om än bara tillfälligt – när energipriserna var höga kan redan ses i ökningen av subventionerna relaterade till energiefterfrågan under den perioden. Effekterna kommer dock inte att kunna kvantifieras exakt förrän i nästa rapport om energisubventioner.

Efter en tillfällig minskning 2020 steg subventionerna till energieffektivitetsåtgärder igen 2021 och uppgick till 19 miljarder euro, vilket var en ökning med 54 % (+6,5 miljarder euro) jämfört med 2015. Det uppskattade subventionsbelopp som gick till omstrukturering av industrin ökade dessutom till 4,6 miljarder euro 2021 (från 2,3–2,4 miljarder euro per år under de föregående två åren), främst på grund av ökat ekonomiskt stöd till avveckling av kol- och brunkolsgruvor och relaterade ekonomiska omvandlingsåtgärder. Subventionerna till energiproduktion sjönk dock med 5 % (-5 miljarder euro). Anledningen var att subventionerna till förnybar energi, främst solenergi, minskade betydligt på grund av högre

[13] Världshälsoorganisationen (WTO), avtal om subventioner och utjämningsåtgärder. https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm.

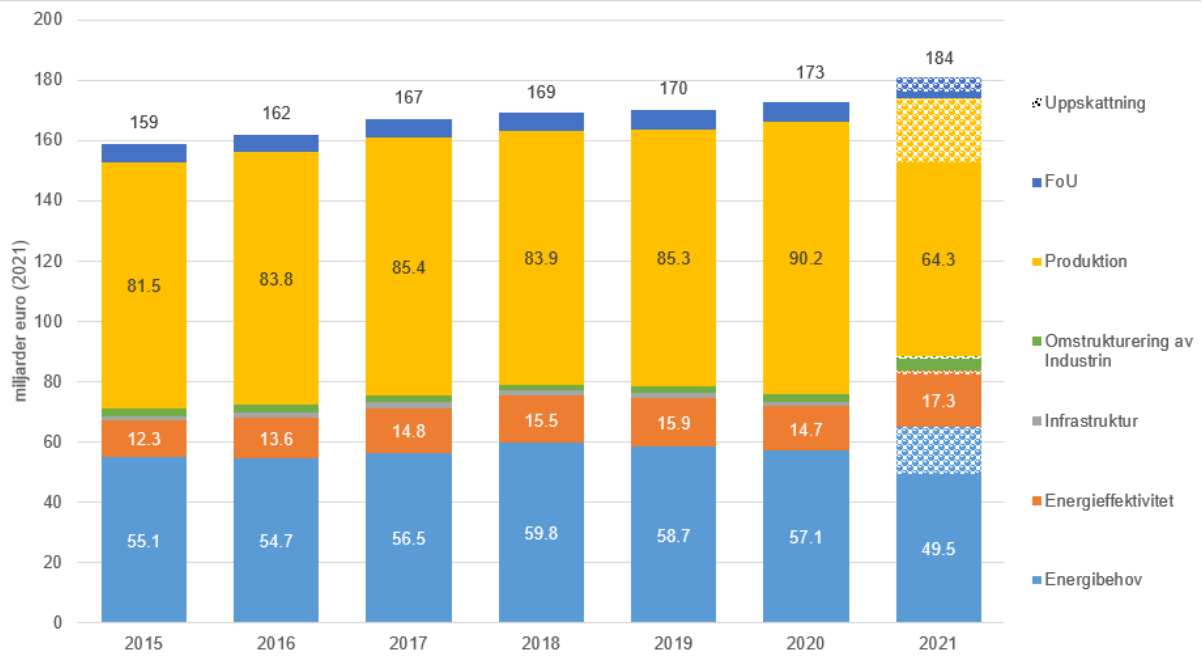
[14] Mer information om metoden för energisubventioner i kommissionens studie.

[15] I den aktuella rapporten ingår även subventioner till fiske.

[16] Subventioner relaterade till efterfrågan på energi stimulerar energianvändningen i olika ekonomiska sektorer, till exempel via i) skattenedsättningar eller skatteåterbetalningar för energiförbrukning, ii) reglerade priser i vissa sektorer och iii) direktstöd ägnat att begränsa konsumenternas energikostnader. Vissa subventioner relaterade till energiefterfrågan har sociala konsekvenser som går utöver rent ekonomiska överväganden. När energipriserna är höga bör särskilt utsatta konsumenter beaktas i politiska beslut om subventioner.

grossistpriser på elmarknaden, vilket påverkade sådana stödsystem som består av inmatningspremier och avtal för skillnader.

Figur 1 – Energisubventioner i EU efter syfte



Källa: *Study on energy subsidies and other government interventions in the EU – 2022 edition* (inte översatt till svenska). I stapeldiagrammen i detta dokument anges uppskattade värden för 2021 med mönstrade staplar. För att jämföra med tidigare år läggs den mönstrade stapeln (uppskattningar) till den ifyllda stapeln (faktauppgifter) för varje kategori.

Energisubventionernas omfattning i förhållande till BNP kan användas som en indikator för att jämföra energisubventionsnivåerna i EU-medlemsstaternas ekonomier. Subventionsbeloppens storlek beror nämligen även på hur stor ett lands ekonomi är. Under 2020 varierade medlemsstaternas energisubventioner i förhållande till BNP avsevärt, från 2,9 % av BNP i Lettland till endast 0,3 % av BNP i Luxemburg. År 2020 uppgick energisubventionerna i förhållande till BNP i genomsnitt till 1,2 %, efter att ha hållit sig mycket stabila under 2015–2020 både i EU som helhet och i de flesta medlemsstaterna.

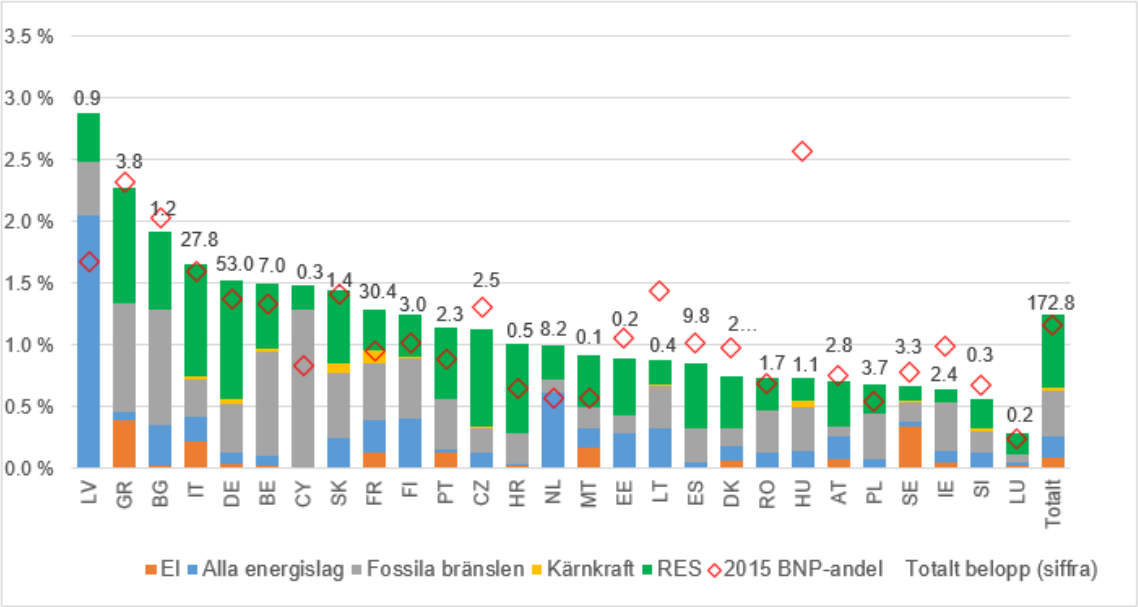
Analysen visar också att olika länder använder subventioner till att stödja olika politiska strategier och åtgärder, och att dessa olika strategier och åtgärder påverkar målen för EU:s omställning till ren energi på olika sätt. Lettland spenderade till exempel 2 % av BNP på subventioner till energieffektivitetsåtgärder under 2020[17] (och 0,4 % av BNP på subventioner till både fossila bränslen och förnybar energi), medan Tyskland, Italien och Grekland spenderade omkring 1 % av BNP på att subventionera förnybar energi. Tyskland och Italien spenderade 0,4 % respektive 0,3 % av BNP på subventioner till fossila bränslen.

Samtidigt tenderar andra länder fortfarande att spendera mer på fossila bränslen[18] än på åtgärder för att stimulera omställningen till ren energi. Under 2020 spenderade Cypern omkring 1,3 % av BNP på att subventionera fossila bränslen (och endast 0,2 % på subventioner till förnybar energi), och i Grekland och Belgien var denna andel nära 1 %,

[17]Dessa åtgärder var huvudsakligen kopplade till programmen inom Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) för perioden 2014–2020 och syftade till en koldioxidsnål utveckling inom alla ekonomiska sektorer. Preliminära uppgifter från och med 2021 visar att dessa Eruf-åtgärder var avslutade, vilket gjorde att det totala subventionsbeloppet minskade.
[18]De flesta subventioner till fossila bränslen syftar fortfarande till att stimulera förbrukning och/eller energiproduktion från sådana bränslen, medan endast en mycket liten del av subventionerna syftar till att minska beroendet av fossila bränslen.

vilket inte främjade omställningen till ren energi. Dessa två länder spenderade dock 0,9 % respektive 0,5 % av BNP på förnybar energi. Under 2021 förblev energisubventionerna som en andel av BNP oförändrade (eller minskade något jämfört med 2020) i de flesta EU-medlemsstater.

Figur 2 – Subventioner till olika energikällor, i procent av BNP år 2015 och 2020, samt i miljarder euro 2020



Källa: *Study on energy subsidies and other government interventions in the EU – 2022 edition* (inte översatt till svenska). ”El” avser allmänt, icke teknikspecifikt stöd till el. ”Alla energislag” avser subventioner som inte direkt kan tillskrivas energibärare eller bränslen (t.ex. energieffektivitetsåtgärder och incitament som påverkar energiefterfrågan/energiförbrukningen oavsett energibärare; investeringsbidrag och vissa FoU-utgifter). Mer information finns i kommissionens studie.

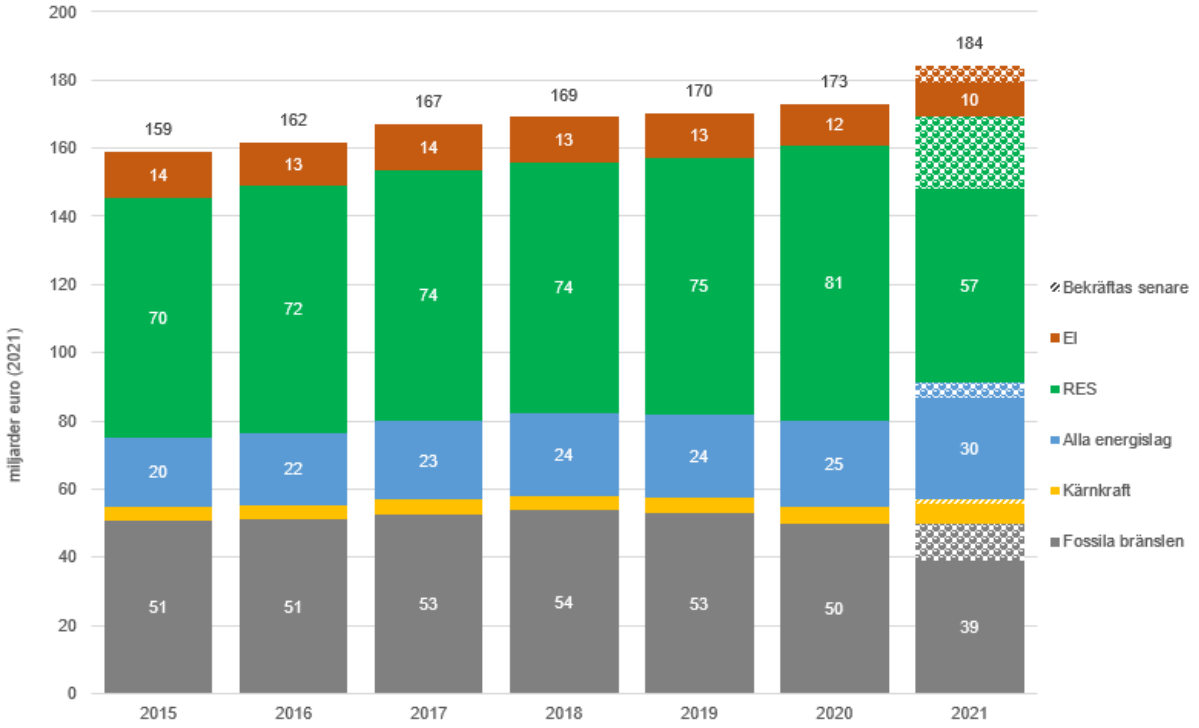
Subventionerna till **förnybara energikällor**, som under de senaste åren utgjort omkring 44 % av energisubventionernas totala värde, ökade med 7 % (+5,5 miljarder euro) 2020 jämfört med 2019. Under 2021 minskade dock dessa subventioner med 3 % (-2,8 miljarder euro), vilket framgår av de uppskattade siffrorna. Detta berodde på högre grossistpriser på energi och följaktligen lägre inmatningspremier eller kontrakt för skillnader. Å andra sidan minskade subventionerna till fossila bränslen, som har stått för 31 % av energisubventionernas totala värde under de senaste åren, med 5,5 % (-2,9 miljarder euro) 2020 och förblev i stort sett oförändrade under 2021. Trots en återhämtning av bränsleförbrukningen inom transportsektorn ökade inte de totala subventionerna till fossila bränslen under 2021, vilket de gjorde inom andra sektorer, såsom energi. Tvärtom minskade subventionerna till fossila bränslen i transportsektorn.

Subventionerna till **el**[19] minskade något mellan 2015 och 2020, medan subventionerna till ”alla energislag” (flera energikällor eller åtgärder som inte direkt kan tillskrivas energiprodukter) steg från 20 miljarder euro till 26 miljarder euro (+30 %). År 2021 ökade subventionerna till både el och ”alla energislag”, vilket tyder på en ökning av skatteutgifterna för energiprodukter som inte kan tillskrivas en viss energibärare (stöd relaterat till energiefterfrågan).

[19] Subventionsbelopp till elförbrukning har omfördelats till respektive energikälla (t.ex. fossila bränslen, kärnenergi, förnybar energi) på grundval av de nationella energibalanserna.

Subventionerna till **kärnenergi** uppgick till nästan 5 miljarder euro både 2019 och 2020, efter att ha varit stabila på i genomsnitt 4,2 miljarder euro under flera år sedan 2015. Under 2021 ökade kärnkraftssubventionerna dock ytterligare till 7,2 miljarder euro, även om de fortfarande endast utgjorde 4 % av de totala energisubventionerna i EU. Ökningen var huvudsakligen kopplad till finansiella instrument för att kompensera för den tidiga stängningen och avvecklingen av kärnkraftsanläggningar, främst i Tyskland och Frankrike. Ersättningssystemen bygger huvudsakligen på betalning för el som inte kommer att genereras på grund av den förtida stängningen eller för strandade tillgångar[20]. I Tyskland betalades en ersättning på 2,4 miljarder euro i november 2021, vilket i hög grad påverkade det totala subventionsbeloppet för kärnenergi i Europa.

Figur 3– Energisubventioner i EU efter bränsletyp



Källa: *Study on energy subsidies and other government interventions in the EU – 2022 edition* (inte översatt till svenska). ”Alla energislag” avser subventioner som inte direkt kan tillskrivas energibärare eller bränslen (t.ex. energieffektivitetsåtgärder, som utgör cirka 55 % av ”alla energislag 2021”, och incitament som påverkar energiefterfrågan/energiförbrukningen oavsett energibärare; investeringsbidrag och vissa FoU-utgifter).

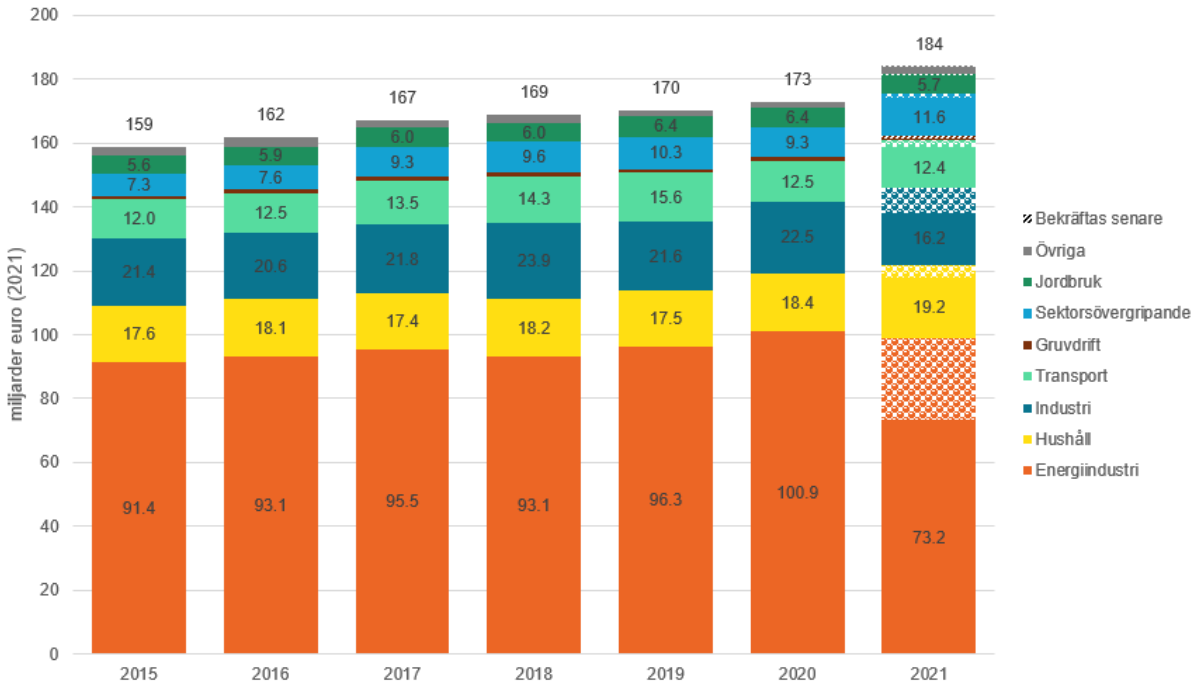
Andelen energisubventioner som skulle kunna kopplas direkt till **energisektorn**[21] (dvs. elproduktionssektorn, kolgruvor och olje- och gasföretag) var omkring 56–58 % 2019 och 2020, men sjönk till 54 % år 2021. Under samma period uppvisade den andel av energisubventionerna som betalades ut till hushållen en ökande trend och nådde omkring 12–13 %, medan industrins andel låg strax över 10 % och den andel som gick till transporter låg något under 10 %. Mellan 2015 och 2020 ökade subventionerna till energisektorn med nästan 10 miljarder euro (+10 %), och även de icke sektorsspecifika energisubventionerna ökade med 2,7 miljarder euro under samma period. Samtidigt minskade energisubventionerna till den kommersiella sektorn med 1 miljard euro.

[20]Strandade tillgångar är tillgångar som lidit av oförutsedda eller förtida nedskrivningar, nedvärderingar eller konvertering till skulder.

[21] Mer information om definitioner, syften, sektorer, instrument, bränsletyper m.m. finns i bilaga 5 till kommissionens studie.

Under 2021 ökade energisubventionerna till hushållssektorn med uppskattningsvis 5 miljarder euro (+26 %) jämfört med 2020, eftersom de höga energipriserna tvingade myndigheterna att öka det ekonomiska stödet till hushållen. Energisubventionerna till industrisektorn ökade med 1,7 miljarder euro (+8 %), medan de till energisektorn minskade med 2,1 miljarder euro (-2 %).

Figur 4 – Energisubventioner i EU efter ekonomisk sektor



Källa: *Study on energy subsidies and other government interventions in the EU – 2022 edition* (inte översatt till svenska).

Majoriteten (ca 90 %) av subventionerna till **förnybar energi** i EU (81 miljarder euro under 2020) gick till energisektorn. Under 2020 avsåg omkring 38 % av subventionerna till förnybar energi solenergi, medan vindkraftsproduktion stod för omkring 27 % och andelen för biomassa var omkring 22 %. Detta lämnade endast en liten andel över för vattenkraft, geotermisk energi och andra förnybara energikällor (13 %). Under 2021 minskade solenergins andel av subventionerna till förnybar energi till 34 % samtidigt som vind och biomassa stod för omkring 24 % vardera.

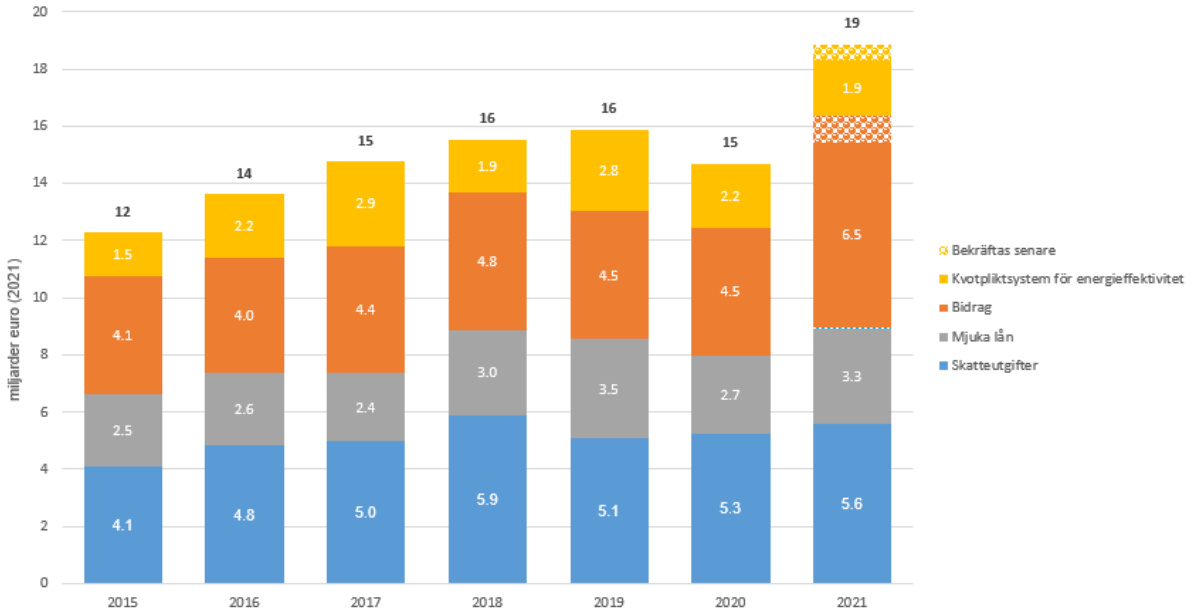
Det viktigaste **stödinstrumentet för förnybar energi** i EU:s medlemsstater är inmatningspriser[22]. Detta stöd uppgick till 54 miljarder euro eller 67 % av de totala subventionerna till förnybar energi 2020. Inmatningspriserna återspeglar subventioner som härrör från långtidsavtal, vilka i de flesta fall ingåtts för över tio år sedan. I nyare kontrakt tillämpas inte längre inmatningspriser, utom för vissa småtillverkare. Inmatningspremier och kvotering av förnybar energi med omsättningsbara certifikat var av mindre betydelse och stod för 8 miljarder euro (10 %), respektive 7 miljarder euro (8 %) under 2020. Skattelättnadsinstrument (främst i form av skattenedsättningar och skattebefrielser) bidrog också med omkring 6 miljarder euro (7 %) till det totala subventionsbeloppet till förnybar energi.

[22] Mer information om koncepten och de olika instrumentens roll finns i kommissionens studie.

Subventionerna till energieffektivitet i EU ökade mellan 2015 och 2019, och även om de föll något under 2020 (med 6 % eller 1 miljard euro) uppgick de ändå till 15 miljarder euro, vilket var nästan 20 % mer än 2015. Under 2021 ökade subventionerna till energieffektivitet igen till uppskattningsvis 19 miljarder euro (+29 % jämfört med 2020). De största ökningarna gällde hushållen (+1,3 miljarder euro) och industrin (+0,5 miljarder euro). Bidrag var en särskilt betydande stödform och stod för 39 % av alla subventioner till energieffektivitet under 2020–2021. Därefter följde skatterelaterade subventioner (30 %), mjuka lån (18 %) och kvotplikt för energieffektivitet (13 %). Under 2021 började många EU-medlemsstater genomföra sina återhämtningsplaner[23], vilka blev en betydande källa till investeringar i energieffektivitet. Ökningen av stödet till energieffektivitet mellan 2020 och 2021 kan till stor del tillskrivas byggsektorn.

Att öka subventionerna till energieffektivitet är i linje med principen om energieffektivitet först i EU:s energipolitik och dessa subventioner har också bidragit till att minska energiintensiteten i EU:s ekonomi. Under recessionen uppvisade EU:s BNP för 2020 en tillväxt på endast 2,6 % jämfört med 2015, och eftersom EU:s slutliga energianvändning minskade med 5 % under samma femårsperiod innebär det att energiintensiteten i EU:s ekonomi minskade med 7,4 % under perioden. Även om BNP ökade med 5,3 % i EU 2021 är det osannolikt att trenden med minskande energiintensitet har vänt. Ytterligare omställningar från subventioner som stimulerar energianvändningen till subventioner till energieffektivitetsåtgärder skulle kunna bidra till att upprätthålla denna nedåtgående trend.

Figur 5 – Subventioner till energieffektivitet i EU



Källa: *Study on energy subsidies and other government interventions in the EU – 2022 edition* (inte översatt till svenska).

Om man ser till andra sektorer fick **hushållen** omkring 11 % av de totala energisubventioner som tilldelades alla ekonomiska sektorer under 2020. Mer än hälften av subventionerna till hushållen kunde inte direkt tillskrivas energibärare (t.ex. subventioner till

[23] De nationella återhämtnings- och resiliensplanerna utarbetades och antogs under 2021. Effekten av dem kommer förmodligen att inte märkas förrän om några år. Förutom till energieffektivitet avsätts betydande belopp i återhämtnings- och resiliensplanerna till andra ändamål, exempelvis förnybar energi.

energieffektivitetsåtgärder). Betydande andelar av stödet gick också till el- och fossilbränsleförbrukning (t.ex. eldningsolja, gas, kol), nämligen 26 % respektive 17 %[24]. När det gäller industrin kunde merparten av subventionerna direkt tillskrivas el, gas, oljeprodukter och förnybar energi. Inom transportsektorn avsåg subventionerna främst oljeprodukter.

Prisregleringen på konsumentsidan (kundprisgarantier) minskade i betydelse mellan 2015 och 2020. Under 2021 steg dock kostnaderna för dessa garantier till över 5 miljarder euro från endast 1,8 miljarder euro 2020, troligen på grund av det ökade stödet till hushållen och industrin till följd av de stigande energipriserna. Samtidigt låg stödet på producentsidan (producentprisgarantier, exempelvis inköpsavtal, bränslekostnadsgarantier osv.) i EU kvar på 4–5 miljarder euro under de senaste åren.

Subventionerna i form av **betalning för kapacitet** var mycket stabila under perioden 2015–2020 och låg i genomsnitt på 2,1 miljarder euro. Uppskattningsvis ökar de till 2,6 miljarder euro under 2021. Kapacitetsmekanismer betalade främst för elproduktion med fossila bränslen under denna period.

Subventionerna till **vätgas** har ökat kraftigt under de senaste åren, från 195 miljoner euro 2015 till 329 miljoner euro 2021. Under 2021 gick två tredjedelar av detta stöd till FoU-utgifter, medan återstoden huvudsakligen bestod av direkta överföringar[25]. Under de kommande åren förväntas en betydande ökning av subventionerna till vätgas, vilket redan framgår av preliminära uppgifter.

Olika **subventionskategorier** kan ge incitament till olika energitekniker. Det är dock inte alltid möjligt att fastställa vilka subventionskategorier som är mest typiska för specifika energigrupper. Tabell 1 visar att skattesubventioner (skattebefrielser, skattenedsättningar osv.) spelar en betydande roll för fossila bränslen, eftersom de täcker omkring två tredjedelar av subventionerna till fossila bränslen. Däremot står inkomst- och prisstöd (t.ex. inmatningspriser/-premier) för 85 % av det totala stödet till förnybar energi (och för 41 % av de totala energisubventionerna). Skattesubventioner är också av betydelse för el (86 %) och kategorin ”alla energislag” (40 %), som även omfattar subventioner till energieffektivitet. För kategorin ”alla energislag” spelar även subventioner i form av direkta överföringar en viktig roll och utgör omkring en tredjedel av de totala subventionerna för ”alla energislag”.

Tabell 1 – Fördelning av subventioner mellan olika energibärare och instrument

Subventionskategori	Alla energislag	El	Fossila bränslen	Kärnkraft	RES	Totalt
Direkta överföringar	5%	0%	3%	1%	2%	11%
Skatteutgifter	6%	6%	20%	1%	4%	36%
Inkomst- eller prisstöd	1%	1%	6%	0%	41%	49%
Forskningsbudgetar	2%	0%	0%	1%	1%	4%
Totalt	**15%**	**7%**	**29%**	**3%**	**47%**	**100%**

Källa: *Study on energy subsidies and other government interventions in the EU – 2022 edition* (inte översatt till svenska).

[24] Huvudsakligen i form av sänkt mervärdesskatt. Särskilda former av ekonomiskt stöd till utsatta hushåll måste ges med försiktighet, eftersom fler överväganden måste beaktas än de som är direkt relaterade till energimarknaden. I den aktuella subventionsrapporten och kommissionens studie tillhandahålls uppgifter dock endast för hushållssektorn som helhet. Det görs inte någon djupare socioekonomisk uppdelning (t.ex. efter inkomstnivå, ålder, hushållets sammansättning).

[25] Det saknas en uppdelning av uppgifter om olika produktionstekniker för och källor till vätgas (t.ex. förnybara eller fossila).

2.2 Subventioner till fossila bränslen i EU

Subventionerna till fossila bränslen i EU minskade med 1,5 % under perioden 2015–2020 och uppgick till 50 miljarder euro 2020[26]. År 2020 var subventionerna till fossila bränslen 3 miljarder euro lägre än 2019, främst på grund av att transportverksamhet avtagit. Om man ser till de uppskattade uppgifterna för 2021 visade de totala subventionerna till fossilt bränsle i EU dock inte upp någon kraftig ökning i samband med den ekonomiska återhämtningen, utan förblev nära 2020 års nivå. Detta berodde på att subventionerna till fossila bränslen skiljde sig åt mellan olika ekonomiska sektorer, vilket beskrivs närmare nedan.

Subventionerna till fossila bränslen inom **energisektorn** minskade med 1,9 miljarder euro (-11 %) mellan 2015 och 2020, främst till följd av minskade icke bränslespecifika subventioner och subventioner till multifossilt bränsle, medan specifika subventioner till kol, brunkol och naturgas förblev praktiskt taget oförändrade. Att subventionerna till fossila bränslen i energiproduktionen avtar är en positiv utveckling som främjar uppnåendet av EU:s klimatmål och internationella åtaganden. Under 2021 fortsatte subventionerna till fossila bränslen i energisektorn att minska och var 25 % lägre än 2015.

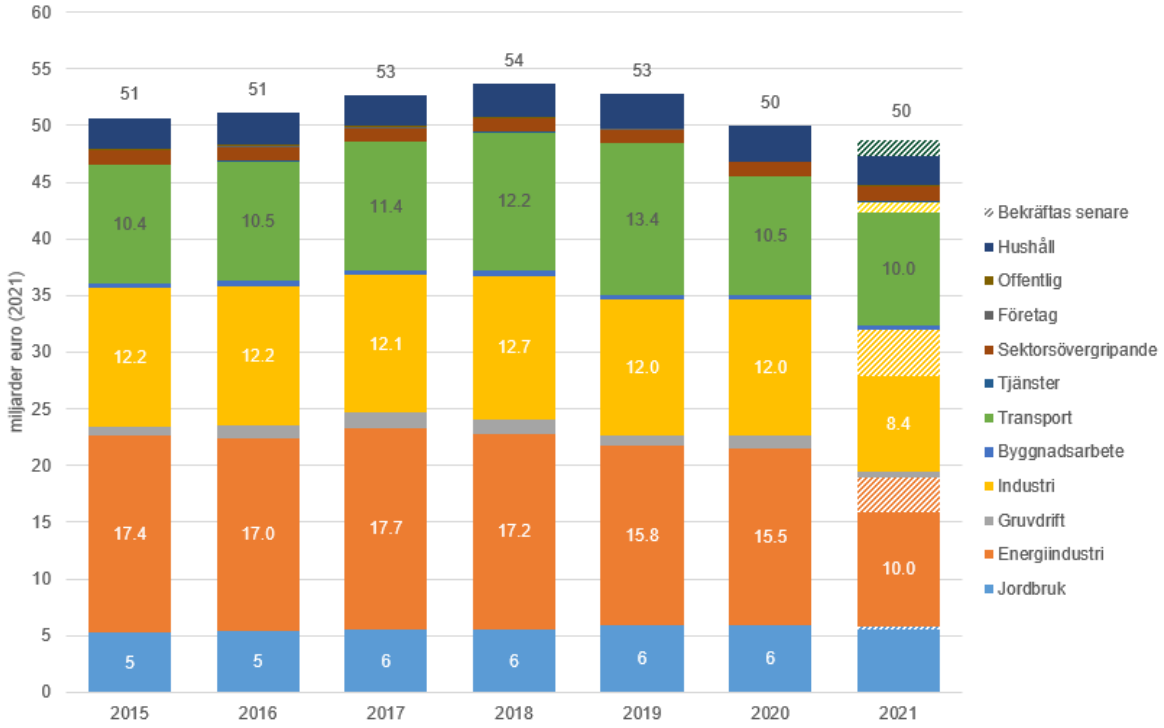
Inom **transportsektorn** ökade subventionerna till fossila bränslen (främst oljeprodukter) dramatiskt (med 29 %, eller 3,1 miljarder euro) mellan 2015 och 2019 och minskade sedan med 3 miljarder euro 2020, främst på grund av lägre oljeförbrukning. År 2021 ökade de igen med 0,9 miljarder euro (+9 % jämfört med 2020). Enligt de uppskattningar som gjordes i samband med kommissionens studie var förbrukningen av flygfotogen inom luftfarten under 2021 fortfarande lägre än under 2019.

Subventionerna till fossila bränslen inom **jordbruket ökade också** (med 13 %, eller +0,7 miljarder euro) mellan 2015 och 2020. Subventionerna bestod till allra största delen av stöd för förbrukning av petroleumprodukter (t.ex. nedsättning av eller befrielse från bränsleskatter). Subventionerna till **hushållens** förbrukning av fossila bränslen ökade med 15 % (0,4 miljarder euro) under samma period och bestod främst av subventioner till förbrukning av eldningsolja och naturgas. Under 2021 fortsatte subventionerna till hushållens förbrukning av fossila bränslen att öka från 2020 års nivåer.

Däremot minskade subventionerna till fossila bränslen inom **industrin**, vilka till största delen bestod av nedsättningar av och befrielse från energiskatter, med 0,2 miljarder euro (-2 %) mellan 2015 och 2020. Subventionerna till kol minskade med 1,4 miljarder euro, medan subventionerna till gas och olja ökade med 0,5 miljarder euro respektive 1,1 miljarder euro under femårsperioden.

[26] För att kunna tillämpa samma metod på alla medlemsstater, energibärare, sektorer och subventionsinstrument togs vissa poster, som räknades som subventioner i andra källor, inte med i de totala antalen i kommissionens studie. Många medlemsstater tillämpar exempelvis olika punktskattesatser för bensin och diesel, vilket kan medföra betydande subventioner till dessa produkter. Internationell luftfart och sjötransport utanför EU ingår inte heller. Eftersom kapitaltillskott eller statliga inköp inte omfattas av kommissionens studie ingår inte heller visst ekonomiskt stöd till företag som förbrukar fossila bränslen (t.ex. finansiella räddningspaket för flygbolag) i subventionerna till fossila bränslen. Databasen innehåller inte heller någon information om renade och orenade tekniker för produktion med fossila bränslen.

Figur 6 – Subventioner till fossila bränslen inom olika sektorer i EU



Källa: *Study on energy subsidies and other government interventions in the EU – 2022 edition* (inte översatt till svenska).

Subventionerna till **olja och petroleumprodukter**, vilka utgör mer än hälften av de totala subventionerna till fossilt bränsle i EU, ökade med 6 % (+1,2 miljarder euro) mellan 2015 och 2020, även om de minskade med 3,1 miljarder euro 2020 på grund av nedstängningarna i samband med covid-19. Subventionerna till dieselbränsle i EU ökade med 44 % (+3,4 miljarder euro) mellan 2015 och 2020, och de länder som bidrog mest till ökningen var Belgien (+1,8 miljarder euro, mer än en tredubbling) och Frankrike (+1,2 miljarder euro, eller +74 %). Olje- och petroleumsubventionerna ökade med uppskattningsvis 0,8 miljarder euro 2021 jämfört med 2020.

Subventionerna till **kol och brunkol** i EU minskade med 9 % (-0,9 miljarder euro) mellan 2015 och 2020, på grund av att användningen av fasta bränslen minskade inom flera sektorer, t.ex. industrin. Kolsubventionerna inom elproduktionen uppvisade dock inte någon betydande förändring under denna femårsperiod. I framtiden kan subventionerna till kolsektorn komma att öka under en begränsad tid, på grund av både en förväntad kortsiktig ökning av kol i medlemsstaternas elproduktionsmix och ersättningssystem för de nedläggningar av kol- och brunkolskraftverk som planeras i flera medlemsstater. Planera för dessa ersättningssystem kan dock komma att ändras med tanke på de nuvarande utmaningarna när det gäller energitrygghet och energiförsörjning. Den största minskningen av subventioner till fasta bränslen under denna femårsperiod kunde konstateras i Tyskland (med 11 % eller -0,8 miljarder euro), medan kolsubventionerna i Polen ökade med 65 % (+0,6 miljarder euro). Kolsubventionerna i hela EU ökade med uppskattningsvis 0,6 miljarder euro 2021 jämfört med 2020.

Subventionerna till **naturgas** ökade med 6 % (0,5 miljarder euro) mellan 2015 och 2020 och motsvarar omkring 19 % av subventionerna till fossila bränslen. Det är något mer än den andel av subventionerna som kol och brunkol står för (18 %). Under perioden ökade

subventionerna till gas inom industrisektorn, medan de förblev oförändrade inom elproduktionssektorn. Naturgassubventionerna ökade med omkring 0,5 miljarder euro i både Tyskland (+9 %) och Frankrike (+113 %), medan förändringarna i andra länder mellan 2015 och 2020 ger en mer varierad bild.

I ett läge med extremt höga gaspriser gjorde de stigande kolpriserna det svårare för många EU-medlemsstater att ersätta gas med kol i energimixen, men de höga priserna stimulerade till att ersätta kol med billigare förnybara energikällor. Till följd av den nuvarande geopolitiska situationen har EU infört två initiativ. Det första initiativet är RePowerEU-planen som syftar till att minska beroendet av gas i energiförbrukningen, främst genom att i) diversifiera gasförsörjningen bort från Ryssland, ii) satsa på energieffektivitet och energisparande och iii) påskynda användningen av förnybar energi. Det andra initiativet är planen ”Spara gas för en trygg vinter” som syftar till att minska gasförbrukningen under vintern 2022–2023[27]. I framtiden kommer dessa två initiativ förmodligen att påverka subventionerna till naturgas[28]. Gassubventionerna i EU ökade med uppskattningsvis 0,7 miljarder euro (+10 %) 2021 jämfört med 2020.

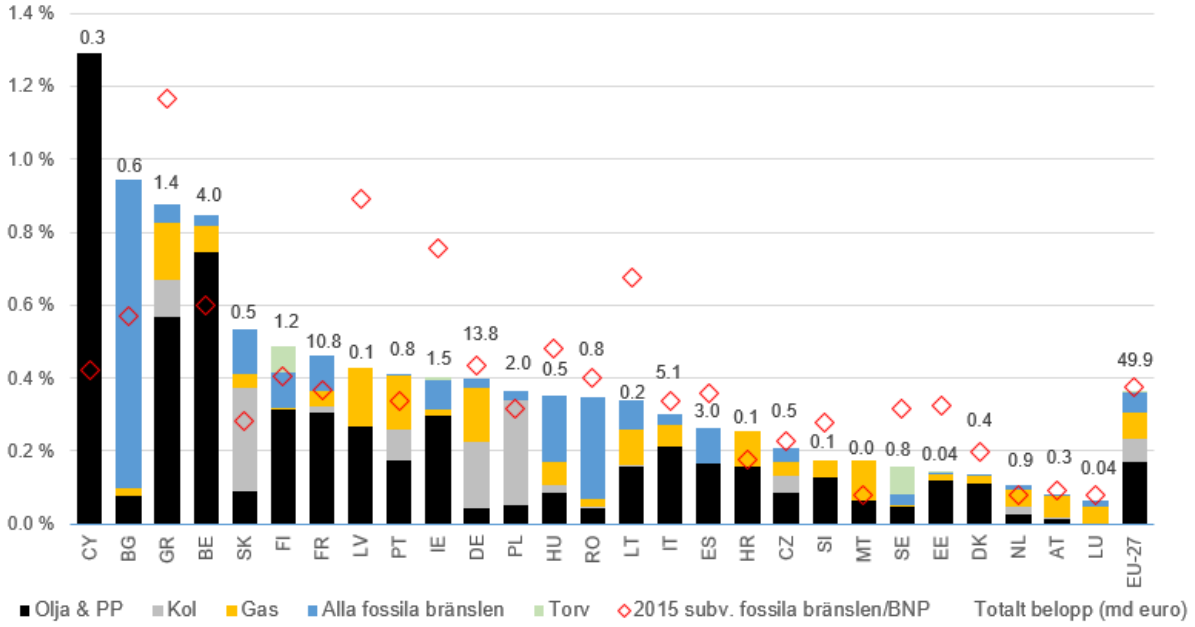
Subventionerna till fossila bränslen är av **olika vikt i olika EU-länder** beroende på den nationella bruttonationalproduktens storlek. Under 2020 spenderade Cypern 1,3 % av BNP på att subventionera fossila bränslen (främst oljeprodukter). Även i Bulgarien gick 0,9 % av BNP till subventioner till fossila bränslen det året (främst åtgärder som inte avsåg särskilda bränslen). Luxemburg och Österrike, å andra sidan, gav ut mindre än 0,1 % på subventioner till fossila bränslen 2020, medan EU-genomsnittet var 0,3 % av BNP. Efter Cypern spenderade Belgien och Grekland mest på subventioner till oljeprodukter (0,7 % respektive 0,5 % av BNP), medan Slovakien och Polen spenderade 0,3 % av BNP på kolsubventioner.

Jämfört med 2015 ökade stödnivån till fossila bränslen (det belopp som går till subventioner till fossila bränslen per euro av BNP) med 0,9 % i Cypern och med 0,4 % i Bulgarien 2020, medan den minskade med 0,5 % i Lettland och med mer än 0,3 % i Litauen och Irland. Vad gäller fossila bränslen förblev stödnivån på EU-nivå praktiskt taget oförändrad mellan 2015 och 2020. Under 2021 minskade stödnivån för fossila bränslen något jämfört med 2020 i de flesta medlemsstater.

[27] Utöver dessa initiativ har andra viktiga lagstiftningsakter som påverkar gasförbrukning och subventioner antagits av EU, t.ex. förordningen om att minska efterfrågan på gas, förordningen om gaslagring m.fl.

[28] Subventioner till gas avser endast subventioner till produktion och förbrukning av gas och energi från gas. De omfattar inte stöd till potentiell infrastrukturutveckling, exempelvis uppgradering av det europeiska gasnätet för att möjliggöra bättre gasflöden, byggande av nya återförgasningsterminaler för LNG, utbyggnad av befintliga terminaler osv.

Figur 7 – Stöd till fossila bränslen i EU:s medlemsstater, i procent av BNP och i miljarder euro 2020, jämfört med subventioner till fossila bränslen i procent av BNP 2015



Källa: *Study on energy subsidies and other government interventions in the EU – 2022 edition* (inte översatt till svenska).

3. Olika energisubventioners förenlighet med energitaxonomin

EU-taxonomin skulle kunna påverka subventionerna i framtiden, eftersom den tillhandahåller verktyg för att identifiera hållbara verksamheter. Detta skulle kunna underlätta för EU och medlemsstaterna att föra en politik som riktar in sig på verksamheter som väsentligt bidrar till en begränsning av och anpassning till klimatförändringarna utan att i betydande utsträckning skada andra miljömål. Kommissionen har i sin studie gjort en första inventering av om energisubventionerna är förenliga med de underliggande ekonomiska verksamheter som definieras i taxonomin[29].

I sin studie delade kommissionen in subventionerna i fyra kategorier[30]. Den första kategorin är ”förenliga” och kan tillämpas när subventionerna avser ”ekonomisk verksamhet som omfattas av taxonomin”, till exempel förnybar energi eller energieffektivitet i allmänhet. Den andra kategorin är ”ej förenliga – omställning” och omfattar subventioner till verksamheter som inte är stödberättigade enligt EU-taxonomin, men som ändå kan stödja energiomställningen, till exempel avveckling av fossilbränslebaserade tillgångar. Den tredje kategorin är ”ej förenliga” och omfattar alla subventioner som direkt eller indirekt gynnar produktion eller förbrukning av fossila bränslen. Den slutliga kategorin är ”ej tillämpliga” och omfattar subventioner som inte kan indelas i de tidigare kategorierna, exempelvis marknadsmekanismer (t.ex. kapacitetsmarknad eller säkerhetsreserver).

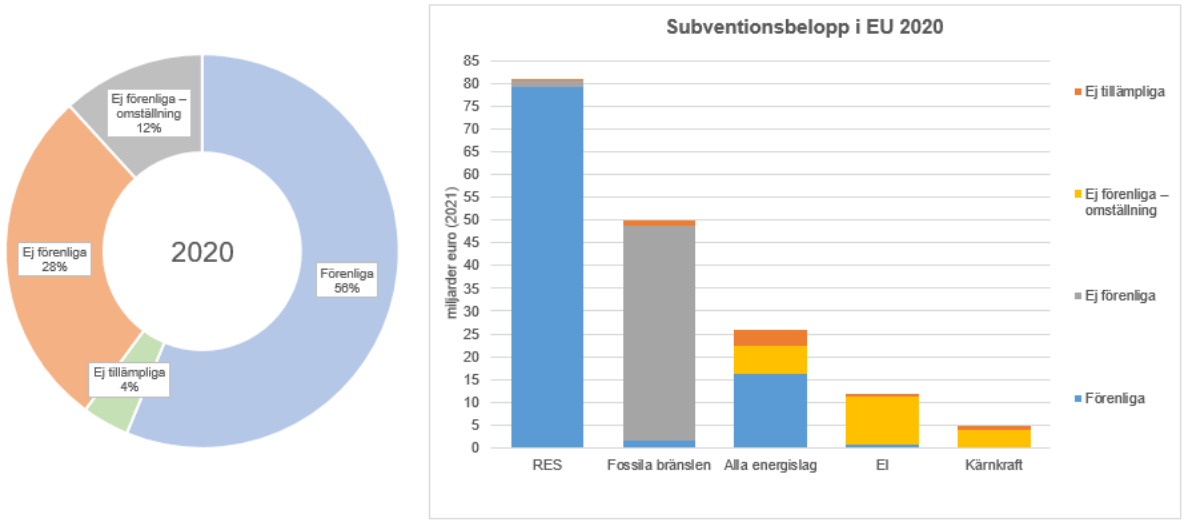
Som framgår av uppgifterna i kommissionens studie hör de allra flesta subventioner till förnybar energi (79 miljarder euro av totalt 81 miljarder euro 2020) till kategorin ”förenliga” (det återstående beloppet på 2 miljarder euro fördelas mellan kategorierna ”ej förenliga” och

[29] Det är viktigt att komma ihåg att när kommissionens studie utarbetades hade kommissionen redan lagt fram ett förslag till en kompletterande delegerad klimatakt om kärnenergi- och gasenergiverksamhet. Medlagstiftarnas antagningsförfarande hade dock inte slutförts och den delegerade akten hade därför ännu inte trätt i kraft.

[30] En närmare beskrivning av varje kategori finns i kapitel 5.1.2 om klassifikation i EU-taxonomin i kommissionens studie.

”ej tillämpliga”, och omfattar huvudsakligen sänkta skatter eller tilläggsavgifter på förnybar el för vissa industrier). Merparten av subventionerna till fossila bränslen indelas däremot i kategorin ”ej förenliga”. I de två andra kategorierna (”ej förenliga – omställning” och ”ej tillämpliga”) kan vi till exempel hitta subventioner för omstrukturering av kolgruvor och förmåner i samband med den sociala omställningen för anställda inom gruvsektorn. Dessa två kategorier stod för 2,8 miljarder euro av de totalt 50 miljarder euro som gavs ut i subventioner till fossila bränslen under 2020. I kategorin ”Alla energislag” ingick omkring 63 % av totalt 26 miljarder euro i subventioner i kategorin ”förenliga” 2020, medan andra åtgärder (t.ex. energiskattenedsättningar och bidrag för vissa verksamheter och investeringar) ingick i de övriga tre kategorierna. För både el- och kärnkraftsproduktion hamnade de allra flesta subventionerna (över 80 %) i kategorin ”ej förenliga – omställning” 2020.

Figur 9 – Indelning av subventioner efter förenlighet med klassifikationen i EU-taxonomin 2020



Källa: *Study on energy subsidies and other government interventions in the EU – 2022 edition* (inte översatt till svenska).

4. Slutsatser

Den senaste tidens geopolitiska utveckling och de höga energipriserna har lett nya politiska initiativ i EU. Dessa nya initiativ är extraordinära, men skulle kunna påverka energimarknaden och energiinfrastrukturen i grunden. En lägre energiförbrukning och ett varaktigt mindre beroende av fossila bränslen inom bostads-, energi-, transport- och industrisektorerna kommer att bidra till att minska importen av fossila bränslen, påskynda omställningen till ren energi och öka försörjningstryggheten i EU. Verktygen för att uppnå dessa mål och EU:s klimatpolitiska mål är att minska subventionerna till fossila bränslen och omdirigera resurser till förnybara energikällor och energieffektivitet. En väsentligt mindre gasförbrukning på medellång sikt kommer med största sannolikhet att leda till minskade gassubventioner. De nuvarande höga gaspriserna och den förväntade tillfälligt ökade användningen av kolkraftverk bör inte leda till nämnvärt högre subventioner till fossilt bränsle. Samtidigt kommer de politiska överväganden under de närmaste åren även att behöva ta hänsyn till överkomlighet. Kol- och brunkolskraftverk – liksom vissa kärnkraftverk – kommer sannolikt att förbli en del av elproduktionen i vissa EU-medlemsstater under längre tid än väntat.

För att genomföra omställningen till ren energi, undvika strandade tillgångar och inlåsning i fossilbränsleteknik samt minimera användningen av fossil energi krävs ytterligare investeringar i förnybar energi och energieffektivitet. Detta kommer sannolikt att kräva att energisubventionernas fokus ändras och inriktas på förnybar energi och effektivitet, inklusive efterfrågeflexibilitet. Ny teknik, exempelvis förnybar vätgas, kommer att bli allt viktigare, vilket innebär högre subventioner. Energieffektivitet kommer att spela en viktig roll i genomförandet av målen för REPowerEU och planen ”Spara gas för en trygg vinter”. De investeringar som måste göras inom ramen för dessa program kan innebära ett större ekonomiskt stöd till energieffektivitet i form av ökade subventioner.

Samtidigt har EU:s medlemsstater vidtagit ett antal åtgärder för att minska effekterna av de höga energipriserna i detaljistledet. Dessa åtgärder förväntas omsättas i högre subventioner relaterade till hushållens och företagens energiefterfrågan, åtminstone på kort och medellång sikt.

De fullständiga resultaten av kommissionens studie om subventioner kommer att offentliggöras tillsammans med denna rapport för att ge en heltäckande bild av situationen.