



Bruxelles, den 24.10.2023
COM(2023) 651 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

2023-rapport om energisubsidier i EU

Kommissionens rapport om energisubsidier i EU

Indledning og de vigtigste resultater

Den Europæiske Union er fast besluttet på at reducere sine drivhusgasemissioner med mindst 55 % (i forhold til 1990) senest i 2030 og at blive klimaneutral senest i 2050. Subsidier og andre økonomiske og retlige incitament er vil spille en afgørende rolle med hensyn til at: i) fremskynde udbredelsen af løsninger baseret på ren energi og energieffektivitet og ii) reducere anvendelsen af fossile brændstoffer. Subsidier kan have økonomiske, miljømæssige eller sociale velfærdsformål. Hvis subsidier er dårligt udformet, kan de fordreje konkurrencen, modvirke energiomstillingen og reducere CO₂-prissignalet. EU er aktivt engageret i at udfase subsidier til fossile brændstoffer, blandt andet som led i EU's internationale forpligtelser i forbindelse med G20 og Verdenshandelsorganisationen¹. Denne rapport er den fjerde årsrapport om overvågning af energisubsidier og fremskridtene hen imod en udfasning af subsidier til fossile brændstoffer som foreskrevet i forordningen om forvaltning af energiunionen og klimaindsatsen².

Energikrisen, der startede i 2021, og som blev forværret af den russiske aggression mod Ukraine i 2022, havde betydelige konsekvenser for energirelaterede subsidier. Disse konsekvenser kan ses ud fra: i) subsidiernes størrelse, ii) fordelingen af disse subsidier på teknologier og støttemodtagere og iii) de instrumenter, der anvendes til at stille disse subsidier til rådighed. Ruslands anvendelse af energiforsyningen som våben og de gradvise nedskæringer i de russiske gasforsyninger nødvendiggjorde en stærk politisk reaktion fra EU's side, herunder kortsigtede foranstaltninger til at sikre overkommelige energipriser for sårbare forbrugere og industrier i hele Europa.

Resultaterne af denne undersøgelse bekræfter, at energisubsidierne fulgte en gradvist stigende tendens frem til 2021 og steg dramatisk i 2022. De samlede energisubsidier i EU steg fra 177 mia. EUR i 2015 til 216 mia. EUR i 2021 og nåede op på ca. 390 mia. EUR i 2022.

Tendensen til faldende subsidier til fossile brændstoffer fortsatte indtil 2021, hvor de udgjorde 56 mia. EUR, før de som reaktion på krisen steg hurtigt til ca. 123 mia. EUR i 2022. Subsidierne til vedvarende energi faldt i 2021 til 86 mia. EUR — hvilket er første gang siden 2015 — og steg kun en smule til 87 mia. EUR i 2022. Dette skyldtes høje priser på engrosmarkedet for elektricitet, hvilket reducerede de tilskudsbeløb, der blev udbetalt under dynamiske støtteinstrumenter. På den anden side steg støtten til energieffektivitetsforanstaltninger fra 22 mia. EUR i 2021 til 32 mia. EUR i 2022. Støtten til alle andre former for energi, herunder elektricitet som energibærer og kernekraft, beløb sig til 180 mia. EUR i 2022.

I 2021-2022 beløb energisubsidierne i forbindelse med *nye nationale foranstaltninger til beskyttelse af EU's forbrugere* mod de høje priser sig til ca. 195 mia. EUR. Der blev i hele EU indført mindst 230 midlertidige nationale foranstaltninger for at imødegå energipriskrisen. Husholdningerne var de største direkte modtagere af disse

¹ Siden deres topmøde i 2009 har G20-lederne opfordret til udfasning og rationalisering af subsidier til fossile brændstoffer, samtidig med at de yder målrettet støtte til de fattigste. EU er en af medsponsorerne af [ministererklæringen om subsidier til fossile brændstoffer](#), der blev vedtaget den 14. december 2021 inden for rammerne af WTO.

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

støtteforanstaltninger (58 mia. EUR) efterfulgt af erhvervs- og industriforbrugere (45 mia. EUR) og vejtransport (23 mia. EUR). Tværsektoriel støtte beløb sig til 69 mia. EUR.

2022 var det første år, hvor medlemsstaterne som led i deres integrerede nationale energi- og klimastatusrapporter skulle aflægge rapport om de fremskridt, de havde gjort med hensyn til udfasning af energisubsidier, navnlig til fossile brændstoffer. Denne rapport indeholder desuden et nyt afsnit om vurdering af miljøvirkningerne af subsidier til fossile brændstoffer.

Denne rapport bygger på data fra en eksternt undersøgelse³, der blev gennemført for Kommissionen ved hjælp af en internationalt anerkendt metode. Nogle data fra 2022 var ikke fuldt tilgængelige eller validerede på det tidspunkt, hvor undersøgelsen blev afsluttet (august 2023), så tallene for 2022 kan være baseret på teknikker til afbødning af manglende data⁴. Som i tidligere udgaver fik medlemsstaterne mulighed for at give feedback om de data, der blev anvendt til undersøgelsen.

³ For tidligere udgaver: <https://op.europa.eu/da/publication-detail/-/publication/34a55767-55a1-11ed-92ed-01aa75ed71a1>.

⁴ Data fra 2021 blev anvendt som skøn for manglende 2022-værdier. I sådanne tilfælde betegnes 2022-data i denne rapport som "estimerede", og sådanne ubekræftede data er på graferne angivet ved skravering.

1. Energisubsidietendenser i EU

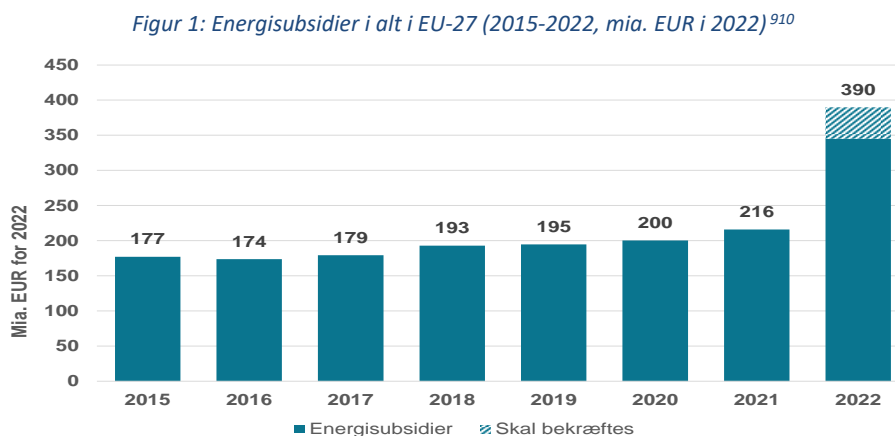
Subsidier i denne rapport defineres efter den metode, der er fastlagt af Verdenshandelsorganisationen (WTO)⁵, og som blev anvendt i støtteundersøgelsen fra Kommissionen⁶ og de tidligere udgaver af denne rapport. I denne metode defineres subsidier som statslige foranstaltninger, der falder ind under en af følgende fire kategorier: i) direkte overførsel af midler, ii) offentlige (skatte-) indtægter, der ellers er givet afkald på (ikke opkrævet), iii) regeringer, der leverer varer og tjenesteydelser eller køber varer og iv) pris- og indkomststøtte.

I rapporten undersøges desuden forskellige karakteristika ved subsidier: i) det mål, de søger at fremme (produktion, forbrug/efterspørgsel, infrastruktur eller energieffektivitet), ii) brændstoftypen (fossile brændstoffer, vedvarende energikilder, kernekraft), iii) økonomiske sektorer, der modtager subsidierne (energi, transport, industri, landbrug⁷, boliger, tjenesteydelser osv.) eller iv) om de er skadelige eller gavnlige for miljøet.

1.1 Samlede energisubsidier i EU

Det samlede beløb for energisubsidier i EU-27 (figur 1) anslås til 390 mia. EUR i 2022 (+ 80 % i forhold til de 216 mia. EUR⁸ i 2021).

Det økonomiske opsving i 2021 lagde et opadrettet pres på energipriserne og dermed på subsidierne. Energisubsidierne steg allerede fra 200 mia. EUR i 2020 til 216 mia. EUR i 2021. De anslåede data for 2022 viser, at subsidierne steg dramatisk og nåede op på 390 mia. EUR i 2022 som følge af virkningerne af de foranstaltninger, medlemsstaterne har truffet. Som reaktion på energipriskrisen blev der indført eller udvidet mindst 230 midlertidige subsidieforanstaltninger i medlemsstaterne i hele EU for at afbøde virkningerne af høje og svingende priser.



⁵ Analysen er baseret på de metodologiske rammer, der er anvendt i Kommissionens tidligere undersøgelser efter rammerne for [aftalen om subsidier og udligningsforanstaltninger](#) (ASCM), som er udviklet af Verdenshandelsorganisationen (WTO).

⁶ Se mere om energisubsidiemetoden i bilag 1 i Kommissionens undersøgelse fra 2023.

⁷ Herunder også fiskerisubsidier.

⁸ På grund af rettelser i dataene i subsidieopgørelsen for de foregående år og ændringer i det monetære grundlag ("udtrykt i 2022-euro" i denne rapport), kan de samlede beløb i diagrammerne i denne rapport afvige fra de beløb, der er indeholdt i den seneste rapport om energisubsidier, der blev offentliggjort i 2022 eller tidligere.

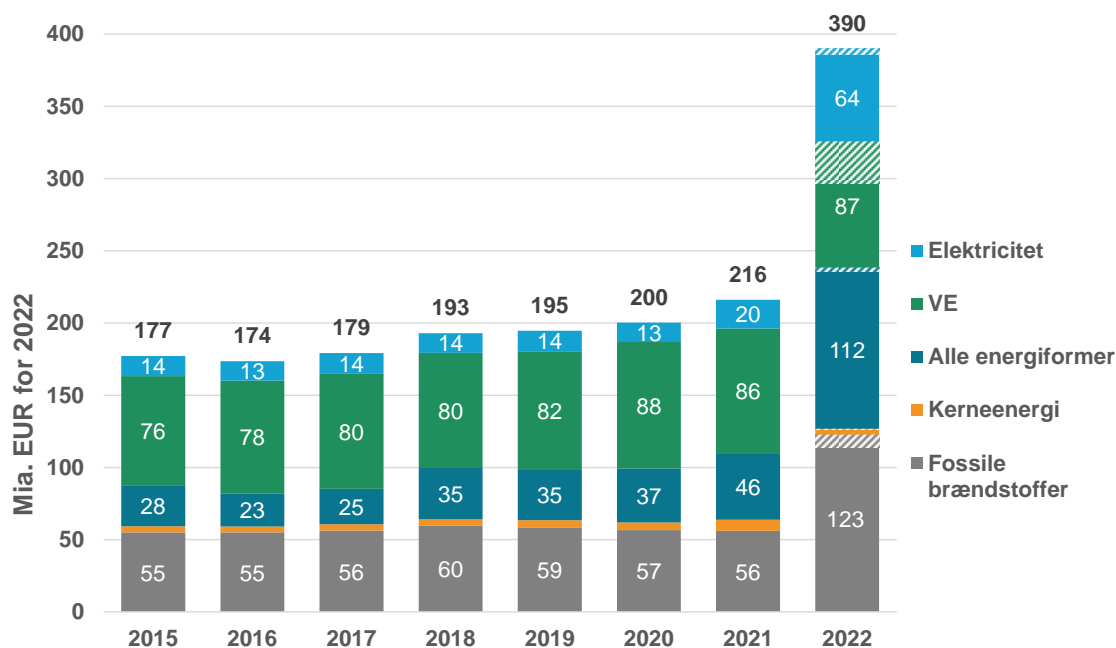
⁹ I denne rapport er alle tal udtrykt i mia. EUR for 2022. De samlede tal for 2022 omfatter ca. 44 mia. EUR, der stadig er under validering.

¹⁰ Oplysningerne under kategorien "Skal bekræftes" udgjorde 12 % af det samlede beløb i subsidieopgørelsen for 2022.

Kilde: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: 2022-skøn er angivet med skravering

Støtten udviklede sig forskelligt på tværs af teknologier i 2022. *Elsubsidierne*¹¹ blev tredoblet, mens den samlede støtte til *fossile brændstoffer* blev fordoblet i 2022 i forhold til 2021. *Støtten til alle energiformer*¹² (f.eks. gennem indkomststøtte¹³) var 2,4 gange højere i 2022 end i 2021. Selv om støtten til *vedvarende energi* forblev stort set den samme i 2022 som i 2020-2021, steg støtten til *energieffektivitetsforanstaltninger* med 40 % i denne periode, hovedsagelig på grund af den støtte til energirenoveringer, der blev ydet som led i genopretnings- og resiliensfaciliteten.

Figur 2: Subsidier fordelt på de vigtigste energikilder/energibærere i EU-27 (mia. EUR for 2022)



Kilde: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: 2022-skøn er angivet med skravering

Energisubsidierne blev i 2022 primært fordelt (figur 3) gennem *indkomst-/prisstøtteforanstaltninger* (38 %), *skattelettelser* (35 %) og *direkte overførsler* (25 %). I 2022 tegnede fossile brændstoffer sig for den største andel af de samlede subsidier (31 %), mens vedvarende energikilder kun modtog 22 % af energisubsidierne i 2022, hvilket udgør et fald i forhold til 40 % i 2021.

¹¹ I visse tilfælde er det ikke muligt at adskille subsidier til elforbrug efter produktionskilde (fossilt, nukleart eller vedvarende), og derfor viser dette diagram subsidier til elektricitet (energibærer) sammen med subsidier til energikilder.

¹² Udtrykket "alle energiformer" anvendes her til at klassificere subsidieforanstaltninger, der gælder for energi fremstillet af en blanding af både fossile brændstoffer og kulstoffattige kilder eller en ukendt kilde.

¹³ Dette omfatter også forskellige typer økonomiske mekanismer ud over indkomststøtte til mere end én type energi, f.eks. kapacitetsbetalinger, blandingsmandater for biobrændstoffer, kvoter for vedvarende energi med omsættelige certifikater, differentierede nettilslutningsafgifter, energieffektivitetsforpligtelser, ordninger hvor belastninger kan afbrydes, differencekontrakt, feed-in-præmier, feed-in-tariffer, forbrugerprisgarantier (omkostningsstøtte), forbrugerprisgarantier (prisregulering) og producentprisgarantier (prisregulering).

Figur 3: Fordeling af subsidier efter instrument (2022, %)

Subsidiekategori	Al energi	Elektricitet	Fossile br.	Kerneenergi	VE	I alt
Direkte overførsler	16%	1%	6%	0%	2%	25%
Skatteforanstaltninger	9%	7%	15%	0%	4%	35%
Indkomst- eller prisstøtte	2%	9%	11%	0%	16%	38%
FoU-budgetter	1%	0%	0%	0%	0%	2%
I alt	29%	16%	31%	1%	22%	100%

Kilde: Enerdata, Trinomics, 2023

1.2 Subsidier efter energikilde

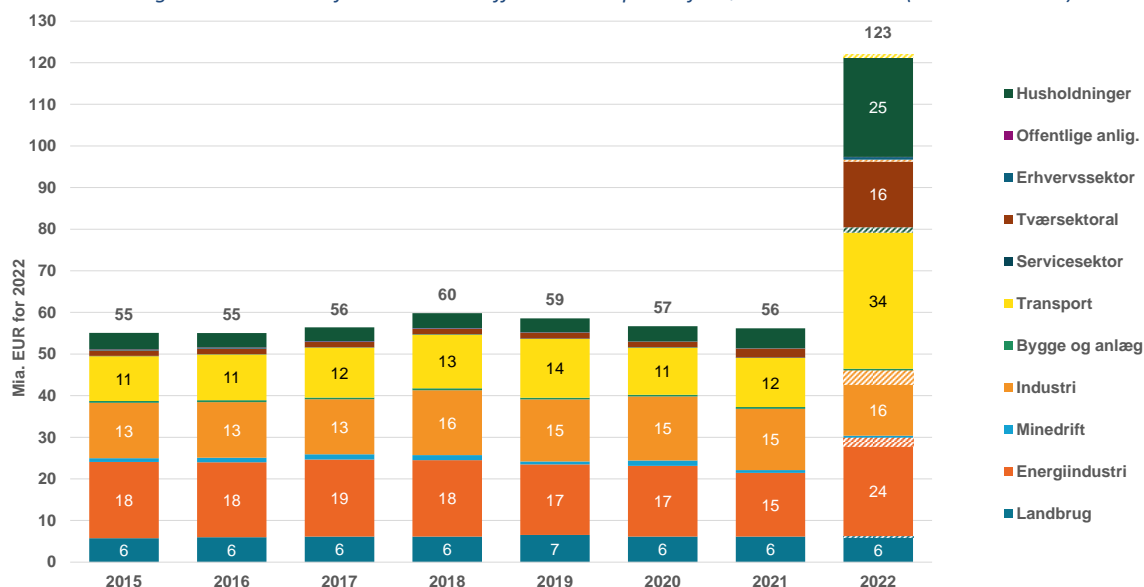
I 2021 faldt **subsidierne til fossile brændstoffer** til 56 mia. EUR, hvilket fortsatte den støt nedadgående tendens, der er observeret siden 2018¹⁴ (figur 4). Faldet skyldtes hovedsagelig en stor nedgang (2 mia. EUR) i subsidier til energiindustrien¹⁵. Denne nedadgående tendens blev afbrudt i 2022 som en direkte følge af den europæiske reaktion på energikrisen. Subsidieforanstaltninger var et af de primære redskaber til at modvirke de høje energiprisers indvirkning på leveomkostningerne og på produktionsomkostningerne i den europæiske industri.

Som følge heraf anslås subsidier til fossile brændstoffer at være mere end fordoblet mellem 2021 og 2022 (fra 56 mia. EUR til 123 mia. EUR). Denne stigning afspejler: i) den langt større støtte, som husstande nu modtager (+ 500 %), ii) øgede subsidier til transportsektoren og energiindustrien (henholdsvis + 150 % og + 280 %) og iii) andre tværsektorielle foranstaltninger (+ 770 % gennem f.eks. lavere momssatser). Den direkte støtte til industrien og landbruget forblev stabil eller steg kun en smule mellem 2021 og 2022.

¹⁴ Stigningen på 3,5 mia. EUR i subsidier til fossile brændstoffer i 2018 skyldes til dels ændringen i klassificeringen af den degressive takststruktur for gas og elektricitet i Nederlandene, som den nederlandske regering ikke indberettede som et subsidie før denne dato, og som derfor ikke blev medtaget i databasen. Nederlandene er det eneste land, for hvilket de faktiske beløb, der er knyttet til denne mekanisme, er blevet anmeldt, men de findes bestemt også i andre lande, selv om de ikke er anmeldt som sådan.

¹⁵ Udtrykket omfatter udvinding, omdannelse, raffinering, infrastruktur, transmission, distribution, oplagring, affaldshåndtering og detailhandel. Kort sagt energiindustrien.

Figur 4: Subsidier til fossile brændstoffer i EU-27 opdelt efter økonomisk sektor (mia. EUR i 2022)

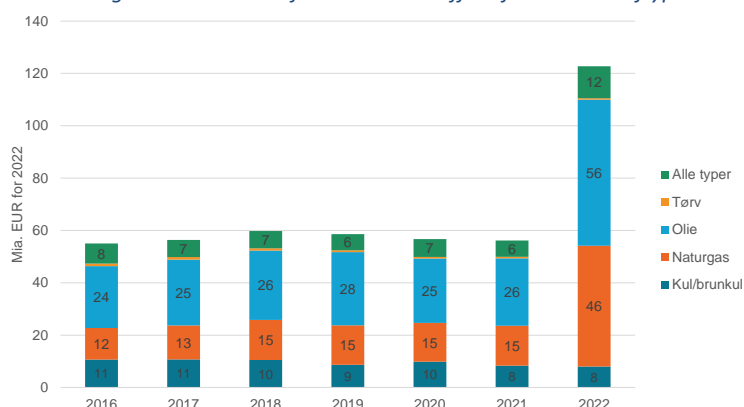


Kilde: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: 2022-skøn er angivet med skravering

De fleste subsidier til fossile brændstoffer, der er tildelt i EU-27 siden 2015, har til formål at støtte forbrugernes *energiefterspørgsel*, f.eks. ved at begrænse omkostningerne til energiforbrug gennem lavere afgiftssatser på energiprodukter. Andelen af disse energiefterspørgselsforanstaltninger steg fra 67 % i 2015 til 74 % i 2021, og det anslås, at de vil være steget til 83 % af subsidiernes til fossile brændstoffer i 2022. Subsidier til fossile brændstoffer, der har til formål at støtte *elproduktion*, har ligget på mellem 20 % og 30 % siden 2015 og anslås at være faldet til 10 % af alle subsidier til fossile brændstoffer i 2022. Subsidier, der specifikt er rettet mod *udvinding af fossile brændstoffer og støtte til infrastruktur*, modtog henholdsvis 13 mia. EUR og 6 mia. EUR, mens *omstrukturering af energiindustrien* (såsom støtte til lukning af kul- og brunkulskraftværker eller miner) udgjorde en lille og faldende andel af de samlede subsidier til fossile brændstoffer (3,4 % eller 1,7 mia. EUR) i 2021.

Mens størstedelen af støtten til fossile brændstoffer gik til olie og raffinerede olieprodukter (56 mia. EUR) i 2022 (figur 5), tredobledes støtten til *naturgas* fra 2021 til 2022 og nåede op på 46 mia. EUR. Støtten til kul og brunkul forblev uændret på 8 mia. EUR, mens alle andre typer fossile brændstoffer, herunder tør, modtog 13 mia. EUR.

Figur 5: Subsidier til fossile brændstoffer efter brændstoftype



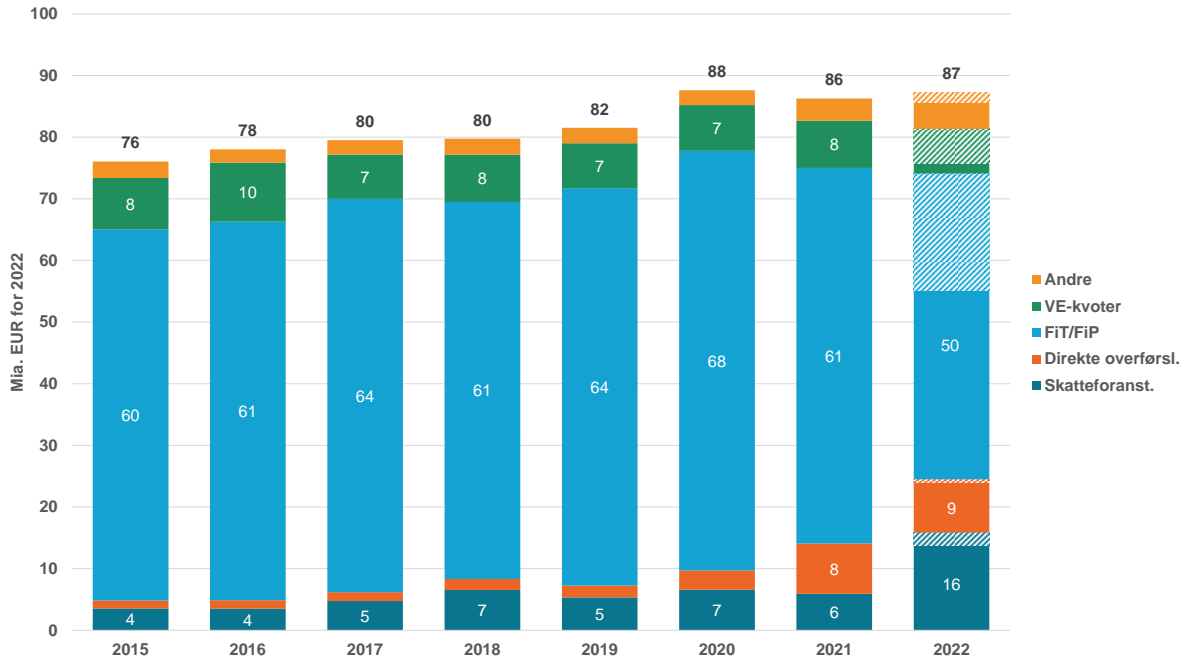
Kilde: Enerdata, Trinomics, 2023.

I 2021 faldt **subsidierne til vedvarende energikilder** for første gang i flere år (figur 6) til 86 mia. EUR (- 1,3 mia. EUR eller - 1,5 % i forhold til 2020). Dette fald skyldtes hovedsagelig stigningen i engrospriserne på elmarkedet, som har ført til et fald i betalingerne for støtteinstrumenter, der supplerer markedspriserne. Faldet i subsidierne til vedvarende energi kom også på trods af stigningen i den installerede og støttede produktionskapacitet for vedvarende energikilder. Støtte til vedvarende energikilder steg i 2022 kun en smule til 87 mia. EUR og lå for første gang siden 2015 under niveauet for subsidier til fossile brændstoffer¹⁶.

I 2022 var det typiske instrument for støtte til vedvarende energikilder fortsat *indkomst-/prisstøtte* (57 mia. EUR, 65 % af alle støtte til vedvarende energikilder), f.eks. gennem foranstaltninger som *feed-in-tariffer* og *feed-in-præmier (FiT/FiP)* eller *kvoter for vedvarende energikilder med omsættelige certifikater*. *De direkte overførsler* (hovedsagelig tilskud) steg betydeligt og nåede op på 8 mia. EUR i 2021 (5 mia. EUR mere end i 2020) og 9 mia. EUR i 2022. Denne stigning skyldtes hovedsagelig støtte til produktion af vedvarende energikilder og elinfrastruktur i medlemsstaternes genopretnings- og resiliensplaner samt øget støtte til fremme af vedvarende energi og energieffektivitet inden for opvarmning og køling.

¹⁶ Ikke alle data var tilgængelige for 2022, f.eks. data vedrørende FiP/FiT eller kvoter for vedvarende energikilder, og tallene kunne blive revideret.

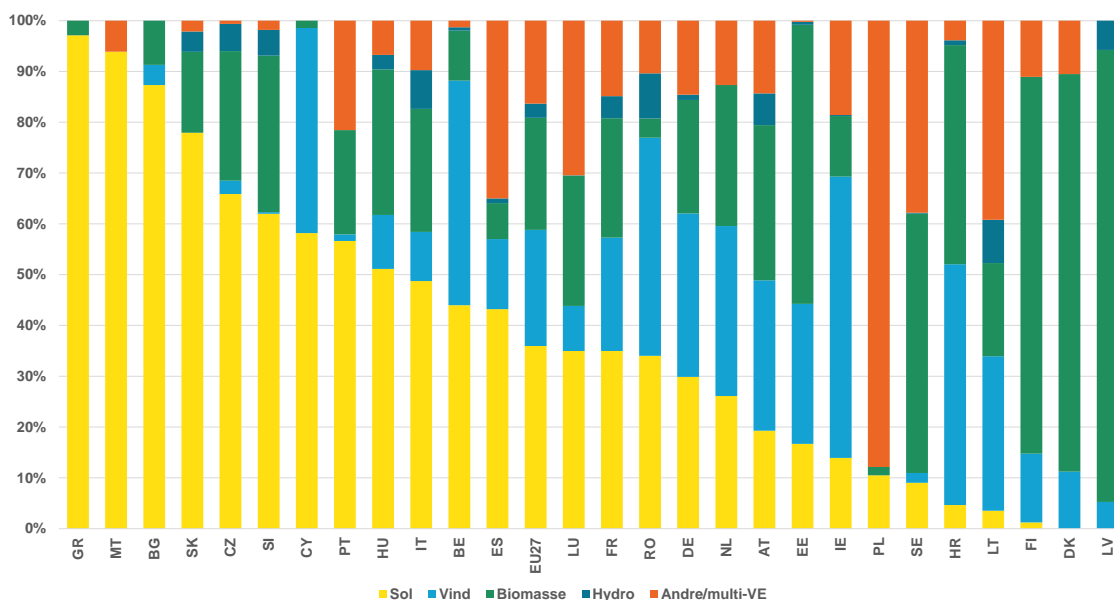
Figur 6: Subsidier til vedvarende energi fordelt på instrumenter (2015-2022, mia. EUR i 2022)



Kilde: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: 2022-skøn er angivet med skravering

Støtten til vedvarende teknologier varierer betydeligt i EU (figur 7), hvilket afspejler de nationale prioriteter og potentialet for vedvarende energikilder. I alle medlemsstater modtog *solenergi* (både *solcelleenergi* og *koncentreret solenergi*) flest subsidier i 2022 (25 mia. EUR) efterfulgt af *vindenergi* og *biomasse* (hver 15 mia. EUR). *Vandkraft* modtog mindst finansiel støtte (1,5 mia. EUR i 2022). Subsidier, der ikke var rettet mod nogen bestemt vedvarende teknologi, blev også anvendt i vid udstrækning (24 mia. EUR).

Figur 7: Andel af subsidier for vedvarende energikilder pr. teknologi for udvalgte medlemsstater (2021, mia. EUR i 2022)

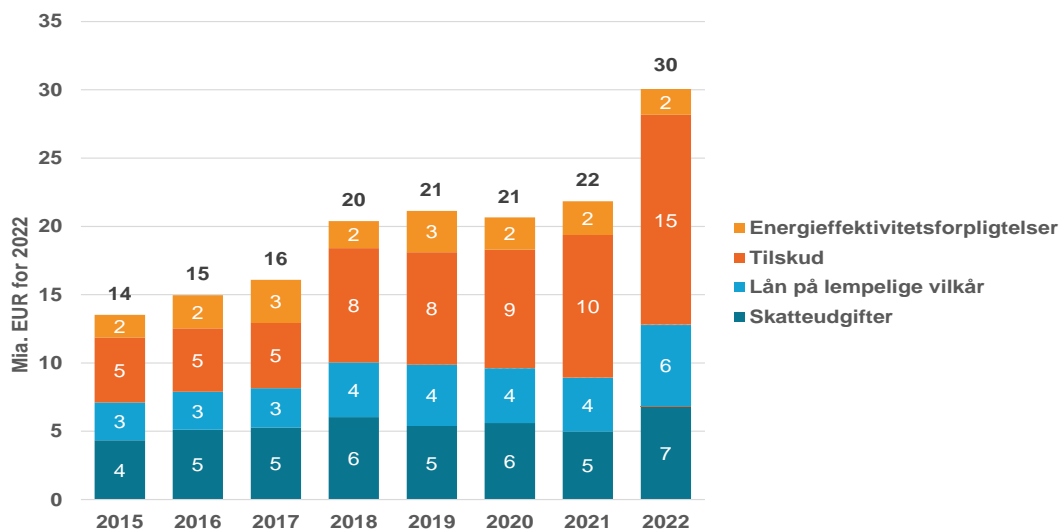


Kilde: Enerdata, Trinomics, 2023

Subsidier til energieffektivitet (figur 8) er steget siden 2015 og nåede i 2022 op på 30 mia. EUR (8 mia. EUR mere end i 2021). Tilskud havde særlig betydning som støtteinstrument og tegnede sig for over 50 % af alle subsidier til energieffektivitet i 2022. I 2021-2022 blev

tilskud til energieffektivitet udvidet sideløbende med gennemførelsen af investeringerne i genopretnings- og resiliensfaciliteten, efterfulgt af skatteudgifter, lån på lempelige vilkår og energieffektivitetsforpligtelser (henholdsvis 23 %, 20 % og 6 % af subsidierne til energieffektivitet).

Figur 8: Støtte til energieffektivitetsinstrumenter (2022; mia. EUR i 2022)



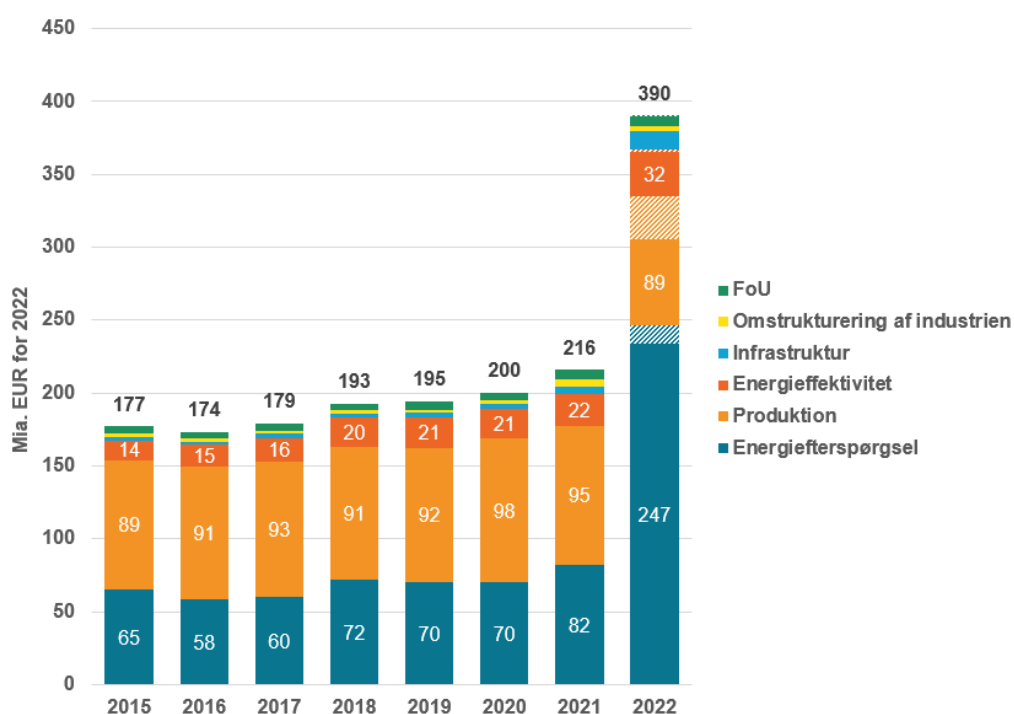
Kilde: Enerdata, Trinomics, 2023

Subsidier til kerneenergi i EU steg fra 4,3 mia. EUR i 2015 til 7,6 mia. EUR i 2021 og faldt derpå til 4,2 mia. EUR i 2022. Dette pludselige fald skyldtes: i) faldet i mængden af kapacitetsmarkedsmekanismer (i Frankrig, Tyskland og Italien), ii) den lave tilgængelighed af kernekraftværker i Frankrig samt iii) betalingerne i forbindelse med Tysklands beslutning om at lukke tre kernekraftværker ved udgangen af 2021. I 2022 tegnede Frankrig (2,3 mia. EUR) og Tyskland (1,1 mia. EUR) sig for størstedelen af subsidierne til kernekraft i EU.

1.3 Subsidier efter økonomisk formål

Selv om det samlede beløb for energisubsidier for 2022 næsten er fordoblet i forhold til 2021, var der en betydelig forskel mellem de kategorier, der tegnede sig for denne vækst, alt efter det økonomiske formål med subsidiet (figur 9).

Figur 9: Energisubsidier efter økonomisk formål (2015-2022, mia. EUR i 2022)



Kilde: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: 2022-skøn er angivet med skravering

Den finansielle støtte til *energiefterspørgslen*¹⁷ er tredoblet i 2022 i forhold til 2021 og nåede op på 247 mia. EUR. I samme periode steg støtten til *energieffektivitetsforanstaltninger* med 50 % (fra 21,8 mia. EUR til 32 mia. EUR), subsidier til *infrastrukturudvikling* steg med 250 % (fra 4,9 mia. EUR til 12 mia. EUR), mens støtten til *omstrukturering af energiindustrien* og *energiproduktion* faldt med henholdsvis 33 % og 7 %.

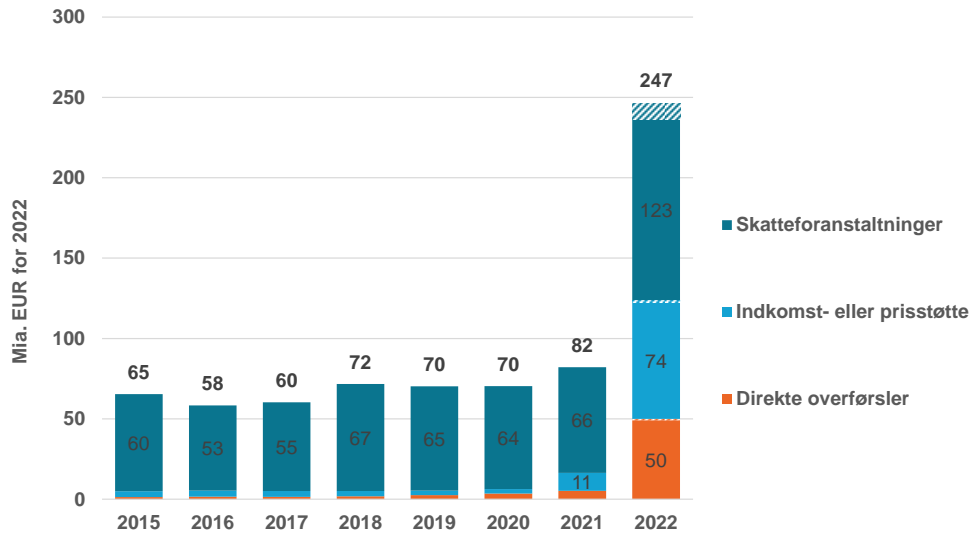
Subsidier til energiefterspørgsel omfatter målrettede eller generiske støtteforanstaltninger, der har til formål at begrænse omkostningerne ved energiforbrug i forskellige økonomiske sektorer. Disse foranstaltninger kan gennemføres ved hjælp af mekanismer såsom afgiftslempelser eller -refusion, og de vedrører en lang række økonomiske sektorer, lige fra energiintensive industrier til husholdninger. Disse former for subsidier er rettet mod alle typer energi, herunder vedvarende energi, fossile brændstoffer, elektricitet og varme, uanset deres oprindelse.

Den samlede støtte til energiefterspørgslen steg til 70 mia. EUR i 2020 (figur 10) og med yderligere 17 % i 2021. Denne støtte blev derefter anslået til at være tredoblet mellem 2021 og 2022 til i alt 247 mia. EUR¹⁸. Dette var den direkte konsekvens af leveomkostningskrisen og den russiske anvendelse af gasforsyninger som våben, og det drejer sig primært om politiske støtteforanstaltninger, som regeringerne indførte i slutningen af 2021 og styrkede yderligere i 2022.

¹⁷ F.eks. støtte til brug af energi ved at sænke omkostningerne.

¹⁸ I juli 2023 omfattede skønnet over efterspørgselsorienterede subsidier 12,6 mia. EUR i hidtil ubekræftede betalinger for 2022 (~ 5 % af det samlede beløb).

Figur 10 Subsidier til støtte for energiefteerspørgslen pr. instrument (2015-2022, mia. EUR i 2022)



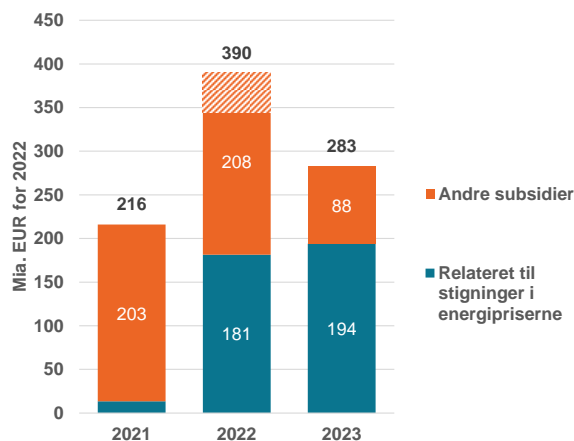
Kilde: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: 2022-skøn er angivet med skravering

Før 2021 tegnede foranstaltninger inden for direkte beskatning sig for mere end 90 % af de samlede subsidier til energiefteerspørgsel. Siden 2021 er direkte overførsler og forbrugerprisgarantier (indkomst- eller prisstøtte) imidlertid blevet genindført som led i de politiske foranstaltninger, hvilket har ændret balancen mellem disse instrumenter til fremme af energiefteerspørgslen. I 2022 udgjorde skatteudgifterne 50 % (123 mia. EUR) af den samlede støtte til energiefteerspørgslen efterfulgt af prisstøtte og prisgarantier (30 %, 74 mia. EUR) og direkte overførsler (20 %, 50 mia. EUR).

1.4 Fokus på subsidieforanstaltninger i forbindelse med energiprisikrisen

Europa-Kommissionen har samarbejdet med medlemsstaterne om at tackle energikrisen. Dette har bl.a. omfattet en indsats for at: i) sikre alternative energiforsyninger, ii) reducere energiefteerspørgslen for at kompensere for manglen på russiske gasleverancer, iii) i højere grad gøre brug af vedvarende energi 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 nationalt tilpassede foranstaltninger for at beskytte deres borgere og deres økonomi mod skadelige energipriser (figur 11).

Figur 11: Energisubsidiernes relevans for energiprisikrisen (2021-2023, mia. EUR i 2022)

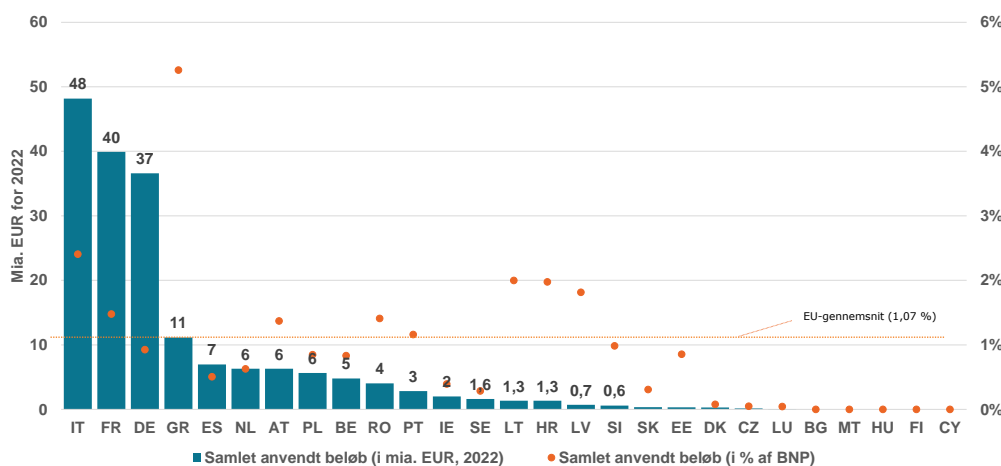


Kilde: Enerdata, Trinomics, 2023

Medlemsstaterne ydede i 2022 skønsmæssigt 181 mia. EUR i subsidier til dette formål gennem disse nye nationale foranstaltninger, hvilket svarer til næsten 50 % af de samlede energisubsidier i EU-27 det år. De oprindelige tal for 2023 viser en fortsættelse af denne støtte, men kun på mellemlang sigt: Næsten 80 % af betalingerne under disse foranstaltninger forventes afsluttet inden 2025, mens 20 % af betalingerne har en planlagt slutdato efter 2025 eller slet ingen slutdato.

Subsidier til håndtering af energikriseforanstaltningerne tegnede sig for 1,12 % af EU's BNP i 2022. Italien, Frankrig og Tyskland tegnede sig for næsten 70 % af disse samlede udgifter (figur 12). Grækenland brugte i forhold til sit BNP mere end nogen anden EU-medlemsstat i 2022 på at håndtere energipriserne (5,3 % af BNP).

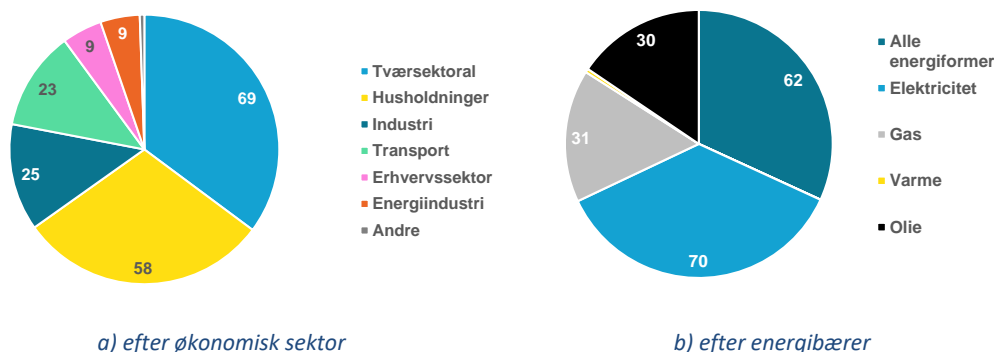
Figur 12: Subsidier til at imødegå stigende energipriser pr. land i 2022 (i mia. EUR for 2022 og i % af BNP)



Kilde: Enerdata, Trinomics, 2023

Figur 13.a viser, at størstedelen af de målrettede subsidier i perioden 2021-2022 var rettet mod *husholdninger* (58 mia. EUR, 30 % af den samlede krisestøtte) efterfulgt af *virksomheder* og *industrier* (34 mia. EUR, 18 %) og transportsektoren (23 mia. EUR, 12 %). Et betydeligt beløb (69 mia. EUR, 33 % af den samlede krisestøtte) var ikke målrettet og dækkede flere sektorer.

Figur 13: Fordeling af subsidier til at imødegå stigninger i energipriserne i 2021-2022 (mia. EUR for 2022)



Kilde: Enerdata, Trinomics, 2023

Med hensyn til energibærere (figur 13.b) var elektricitet den største støttemodtager, idet mere end en tredjedel (70 mia. EUR) af den finansielle støtte i 2021-2022 gik til denne energiform. Subsidier til gas og olie tegnede sig for 60 mia. EUR, mens 62 mia. EUR blev afsat til energi,

som var fremstillet af en blanding af såvel fossile brændstoffer som kulstoffattige kilder eller af ukendte kilder (angivet som "Alle energikilder").

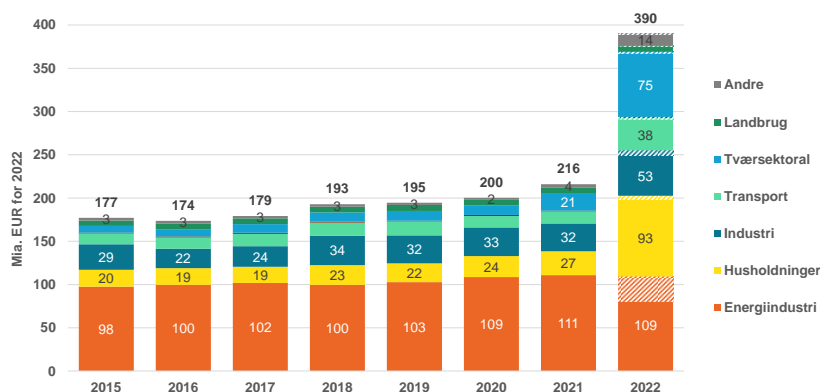
De europæiske regeringer har som reaktion på krisen truffet særlige foranstaltninger for at yde betydelig støtte direkte til energiselskaberne. I Tyskland modtog Uniper f.eks. støtte gennem kapitaltilførsel (34 mia. EUR), mens EDF i Frankrig blev renationaliseret (9,4 mia. EUR). Da det endelige formål med disse foranstaltninger var at opnå forsyningssikkerhed og lavere priser for kunderne eller engrosmarkedet, blev de ikke medtaget i subsidiedatabasen.

1.5 Subsidier pr. støttemodtagende erhvervssektor

Energiindustrien var den mest subsidierede økonomiske sektor i 2021 og modtog mere end halvdelen (111 mia. EUR, 51 %) af alle energisubsidier det år. Heraf var 61 mia. EUR feed-in-tariffer/feed-in-præmier¹⁹ (ikke differentieret i figur 14). De næststørste og tredjestørste modtagere af energisubsidier var andre *industri*sektorer (32 mia. EUR, 15 %) og *husholdninger* (27 mia. EUR, 13 %) ²⁰.

Data for 2022 viser en betydelig ændring i subsidiernes sammensætning. Støtten til *husholdningerne* steg (med 240 % fra 2021 til 94 mia. EUR i 2022, svarende til 24 % af alle energisubsidier det år). *Tværasektorielle* subsidier var den næststørste kategori (75 mia. EUR, 20 %), mens *industrien* kun oplevede en moderat stigning i støtten mellem 2021 og 2022 (53 mia. EUR, 13 %). *Energiindustrien* fik derimod lidt mindre subsidier for 2022 (109 mia. EUR) end i 2021, og dens andel af de samlede subsidier faldt fra 50 % til 28 % mellem 2021 og 2022.

Figur 14: Energisubsidier efter økonomisk sektor i EU-27 (2015-2022, mia. EUR i 2022)

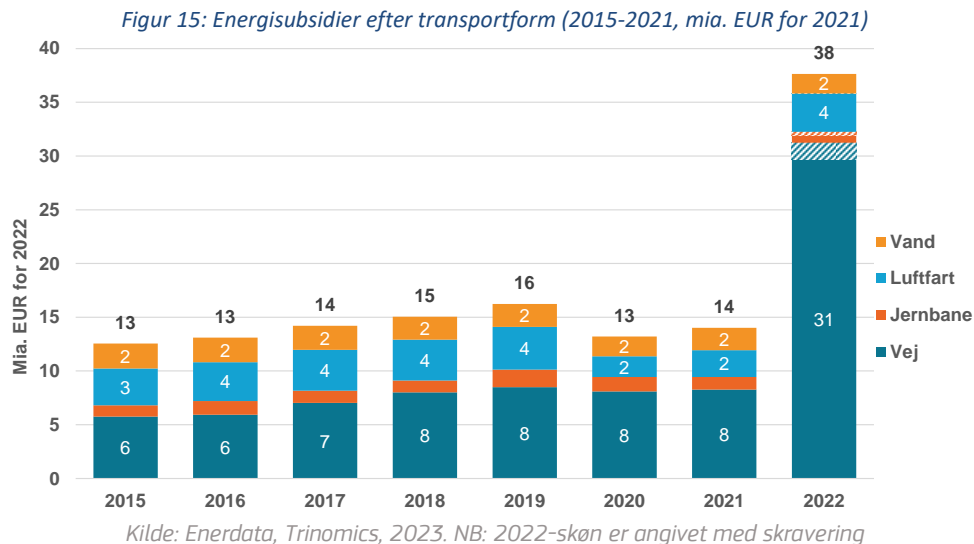


Kilde: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: 2022-skøn er angivet med skravering

I 2022 steg de samlede subsidier til transportsektoren (figur 14) til ca. 38 mia. EUR (+ 155 % eller + 24 mia. EUR i forhold til 2021). Vejtransport er fortsat langt den største modtager og tegner sig for 83 % af transportstøtten (31 mia. EUR). Den efterfølges af lufttransport (3,6 mia. EUR), vandtransport (1,8 mia. EUR) og jernbanetransport (1 mia. EUR).

¹⁹ Fit-, FiP- og VE-forpligtelser indgår pr. konvention i energiindustrien, mens sådanne betalinger kan udgøre en fordel for aktører uden for denne sektor.

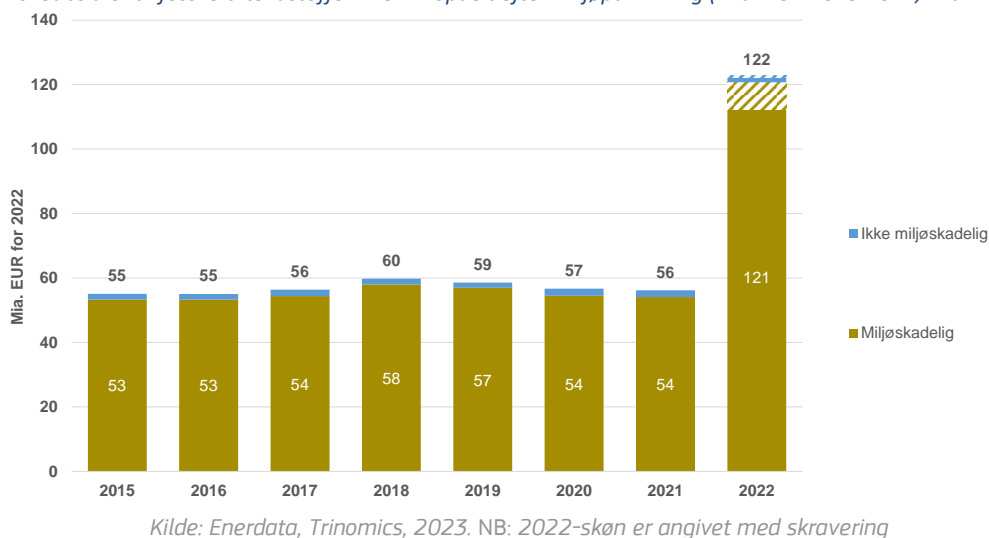
²⁰ *Industri* omfatter ikke *minedrift* og *byggevirksomhed*. *Erhvervssektoren*, *bygge- og anlægssektoren*, *den offentlige sektor* og *servicesektoren* er blevet samlet under betegnelsen "Andre", da disse beløb for 2020 hver især er mindre end 1 mia. EUR.



1.6 Subsidier efter miljøpåvirkning

Den Europæiske Union har som part i den globale biodiversitetsramme²¹ indvilliget i at "identificere og eliminere, udfase eller reformere incitament, herunder subsidier, der er skadelige for biodiversiteten, inden 2025." Kommissionen er i færd med at udarbejde en metode til at kortlægge disse subsidier, og denne rapport er det første forsøg på at vurdere energisubsidier og mere specifikt subsidier til fossile brændstoffer for deres miljøpåvirkning. I denne rapport fokuseres der ved vurderingen af energirelaterede og miljøskadelige subsidier på subsidier til fossile brændstoffer, der identificeres som skadelige, hvis den pris- eller omkostningsreduktion, som de forårsager, tilskynder til at opretholde eller øge tilgængeligheden og/eller anvendelsen af fossile brændstoffer, uanset om disse er uformindskede eller reducerede.

Figur 16: Subsidier til fossile brændstoffer i EU-27 opdelt efter miljøpåvirkning (mia. EUR 2015-2022, mia. EUR i 2022)

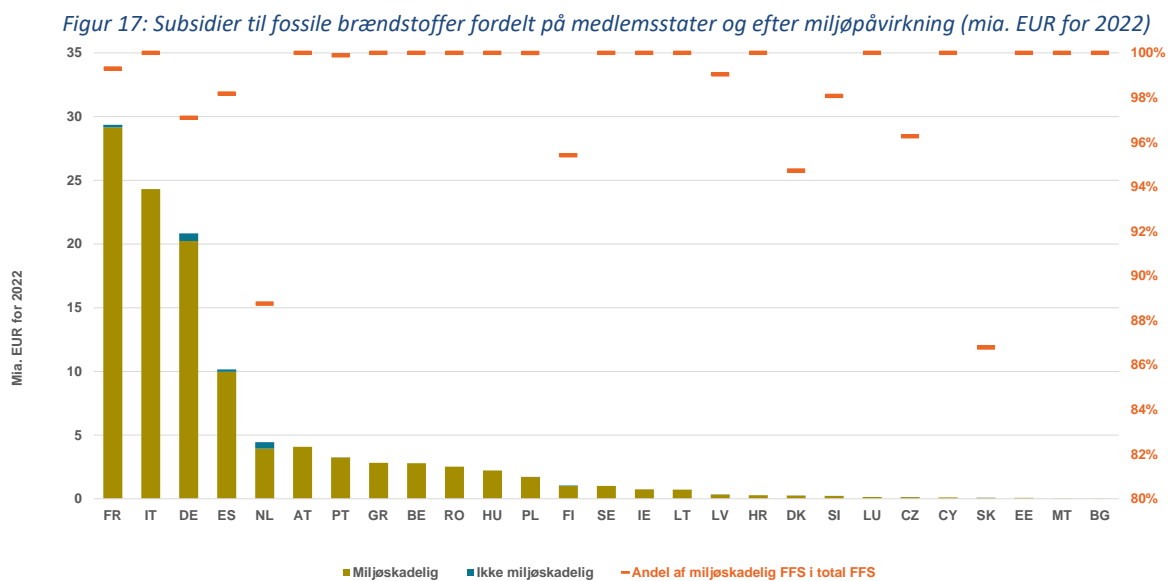


Figur 16 viser, at langt størstedelen af subsidierne til fossile brændstoffer (98 % i 2022 eller 120 mia. EUR) betragtes som miljøskadelige. Beløbet for subsidier til fossile brændstoffer,

²¹ <https://www.cbd.int/gbf/targets/>.

der ikke anses for at være miljøskadelige, beløber sig til ca. 3 mia. EUR. De fleste af disse ikke-skadelige subsidier vedrører kompensation til virksomheder og arbejdstagere for indskrænkning eller lukning af kulminer og kulfyrede kraftværker eller finansiering af en rehabilitering af de områder, hvor sådanne lukninger har fundet sted.

Foreløbige data (figur 17) viser, at de fleste subsidier til fossile brændstoffer, der blev anset for ikke at være miljøskadelige i 2022, blev leveret af Tyskland (0,6 mia. EUR), efterfulgt af Nederlandene (0,5 mia. EUR), Frankrig og Spanien (hver 0,2 mia. EUR). I 18 medlemsstater blev 100 % af subsidierne til fossile brændstoffer vurderet at være miljøskadelige.



Kilde: Enerdata, Trinomics, 2023

1.7 Nationale planer om subsidier

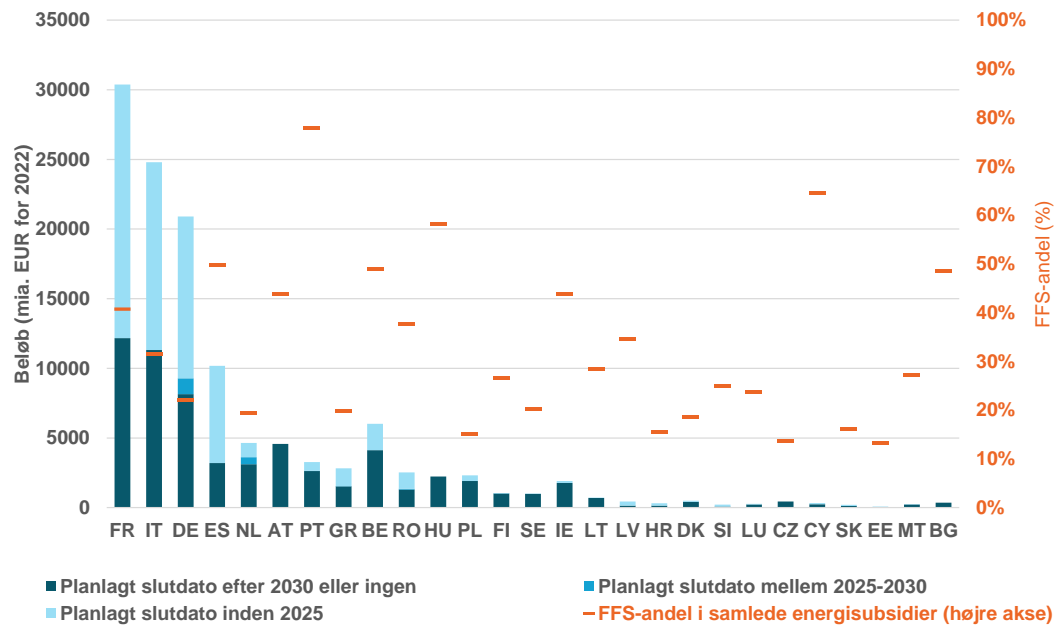
I dette afsnit fokuseres der på de nationale planer for udfasning af subsidier til fossile brændstoffer i medlemsstaterne, der blev offentliggjort i august 2023²². I henhold til Unionens generelle miljøhandlingsprogram frem til 2030, også kendt som det 8. miljøhandlingsprogram, skal Kommissionen og/eller medlemsstaterne udfase miljøskadelige subsidier, og navnlig subsidier til fossile brændstoffer ved at "fastsætte en frist for udfasning af subsidier til fossile brændstoffer i overensstemmelse med ambitionen om at begrænse den globale opvarmning til 1,5 °C"²³.

Ifølge data fra 2022 (figur 18) havde 47 % (58 mia. EUR) af de samlede subsidier til fossile brændstoffer (123 mia. EUR) en planlagt slutdato inden 2025. Kun ca. 1 % (1,7 mia. EUR) af subsidier til fossile brændstoffer har en slutdato på mellemlang sigt (2025-2030). For de resterende 52 % (64 mia. EUR) er der enten endnu ingen slutdato, eller slutdatoen er fastsat til efter 2030.

²² Analysen er baseret på de ajourførte bilag VIII og XV til udkastene til nationale energi- og klimastatusrapporter.

²³ Artikel 3, stk. h), litra ii), i Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2022/591 af 6. april 2022 om et generelt EU-miljøhandlingsprogram frem til 2030.

Figur 18: Subsidier til fossile brændstoffer efter slutdato og som en andel af de samlede energisubsidier (%) i 2021



Kilde: Enerdata, Trinomics, 2023

Næsten alle EU's medlemsstater har til hensigt at bevæge sig væk fra fossile brændstoffer. I de fleste medlemsstater er denne hensigt imidlertid endnu ikke blevet omsat til konkrete planer. Det er i energisektoren, at medlemsstaterne har de mest konkrete planer om at mindske deres afhængighed af fossile brændstoffer, navnlig kul. Otte medlemsstater har også fastsat datoer for udfasning af opvarmning i bygninger, der er baseret på fossile brændstoffer. For de øvrige økonomiske sektorer (industri, transport og landbrug) er der næsten ingen slutdatoer for anvendelse af fossile brændstoffer.

Selv om omfanget af subsidier til fossile brændstoffer mere end fordobledes i 2022 i forhold til 2021 på grund af støtteforanstaltningerne som reaktion på energikrisen, er langt størstedelen af disse foranstaltninger midlertidige og udløber på kort sigt. Det er usandsynligt, at energikrisen vil føre til en omgørelse af den indsats, som medlemsstaterne hidtil har gjort for at reducere subsidierne til fossile brændstoffer.

Det vil imidlertid være vigtigt fortsat at overvåge midlertidige subsidier til fossile brændstoffer for at begrænse de negative virkninger, der kan mindske incitamenterne til investeringer i energieffektivitet og vedvarende energi.

Det er i denne henseende afgørende at skabe mere gennemsigtighed med hensyn til slutdatoer for subsidier til fossile brændstoffer fra medlemsstaterne. De manglende oplysninger om slutdatoerne for disse subsidier gør det vanskeligt at vurdere, om EU er på vej til at udfase subsidier til fossile brændstoffer i overensstemmelse med ambitionen om at begrænse den globale opvarmning til 1,5 °C.

2. Konklusioner

De seneste ekstraordinært høje energipriser gjorde det nødvendigt at tage dristige politiske initiativer i Den Europæiske Union for at afbøde de sociale konsekvenser af energikrisen. De midlertidige og ekstraordinære foranstaltninger til håndtering af energikrisen har i høj grad påvirket tendenserne inden for energisubsidier. Den seneste stigning i energipriserne har også påvirket den type foranstaltninger, der anvendes til at levere subsidier og teknologier, som subsidier lægger op til, hvilket har ført til en betydelig stigning i subsidierne til fossile brændstoffer siden 2022 for at afbøde de høje energiregninger for forbrugerne.

Disse øgede energisubsidier førte ikke til et forhøjet energiforbrug. Den samlede efterspørgsel efter energi faldt i 2022 i forhold til niveauet før covid-19. Alle økonomiske aktører reducerede deres gasefterspørgsel med 17 %²⁴, og husholdningerne og industrien var førende (reduktioner på henholdsvis 50 % og 43 %) som reaktion på både højere priser og politiske foranstaltninger, der tilskyndede til en reduktion af efterspørgslen. EU fortsatte sin støtte til investeringer i energieffektivitet og tog betydelige ekstra skridt på dette område med omarbejdningen af direktivet om energieffektivitet.

Afslutningen på den lange nedadgående tendens i energisubsidierne blev begrundet med, at beskyttelsen af EU's forbrugere mod chokket på energiregningerne måtte tillægges høj prioritet. Men hvis midlertidige foranstaltninger forlænges på mellemlang sigt, kan dette have en langvarig negativ virkning ved at mindske markedsincitamenterne til energieffektivitet og investeringer i vedvarende energi, herunder rene opvarmningsløsninger som f.eks. varmepumper.

EU har indledt en konsekvent energiomstilling for at opnå klimaneutralitet senest i 2050. 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 har stabiliseret sig i forhold til den værste del af energikrisen i 2022, kan priserne på visse brændstoffer (f.eks. naturgas) fortsat være svingende og relativt høje i nogle år i forhold til niveauet før krisen. Dette bør sammen med udskiftningen af fossile brændstofteknologier med mere bæredygtige løsninger føre til et betydeligt fald i forbruget af fossile brændstoffer (og deres subsidier) på mellemlang sigt. Politiske hensyn til prisoverkommelighed kan berettige midlertidige foranstaltninger til støtte for husholdninger og industri. På længere sigt vil energiomstillingen dog i stigende grad gøre det muligt for effektivitetsfremmende og vedvarende teknologier at omdirigere støtten væk fra miljøskadelige subsidier til fossile brændstoffer.

²⁴ Sammenligning af gasforbruget i aug. 2022-juni 2023 med det 5-årige gennemsnit.