

Översikt 01

SV

Energibesättning, koldioxidprissättning och energisubventioner



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

2022

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–X
Inledning	01–14
Energibeskattningspolitik till stöd för klimatåtgärder	01–06
EU:s mål och åtaganden	07–09
EU:s lagstiftning om energibesättning, koldioxidprissättning och energisubventioner	10–14
Översiktens inriktning och omfattning samt arbetsmetod	15–18
Nuvarande energiskatter och koldioxidprissättning	19–35
Besättning och energieffektivitet	19–21
Besättning per sektor och per produkt	22–24
Koldioxidprissättning	25–28
Riktmärkning som ett verktyg för att utvärdera skattenivåerna	29–33
Besättningsens sociala aspekter	34–35
Energisubventioner	36–53
Typer av energisubventioner	36–51
Jämförelser mellan subventioner för fossila bränslen respektive förnybar energi	52–53
Energiskattedirektivet – fastställande av lägstanivåer för energibesättning	54–61
Nuvarande energiskattedirektiv	54–58
Förslag till energiskattelagstiftning i 55 %-paketet	59–61
Avslutande kommentarer	62–74
Ordförklaringar	

Akronymer och förkortningar

Vi som arbetat med översikten

Sammanfattning

I Energibeskattnings är ett verktyg som myndigheter inte bara kan använda till att öka inkomsterna utan även till att stödja klimatmålen. Den kan säkerställa att prissignalerna för olika energiprodukter återspeglar deras miljöpåverkan och uppmuntra företag att välja miljövänligare alternativ.

II Energiskattedirektivet anger minimiskattenivåer för att säkerställa att den inre marknaden fungerar väl, och det kan också användas till att stödja andra relevanta politiska åtgärder inom t.ex. klimatpolitiken.

III I juli 2021 lade kommissionen fram ett förslag till översyn av energiskattedirektivet och ny lagstiftning som ska stödja det mer utmanande klimatmålet för 2030 och bana väg för att EU ska kunna bli klimatneutralt senast 2050. Ett av syftena med förslagen är att anpassa lagstiftningen till klimatmålen.

IV För denna översikt har vi använt oss av vårt tidigare arbete inom områdena energi, klimatförändringar och beskattning och av offentligt tillgängliga uppgifter och material som samlats in särskilt för detta ändamål i syfte att få större inblick i hur energibeskattningen ser ut. Vårt mål är att bidra till den pågående debatten om energibeskattningen och klimatförändringarna.

V I översikten fokuserar vi på följande:

- Hur väl dagens energibeskattnings- och koldioxidprisnivåer stämmer överens med klimatmålen.
- Energisubventioner, främst gröna subventioner och subventioner för fossila bränslen.
- Det nuvarande energiskattedirektivet, som anger minimiskattesatserna för energi, och hur kommissionens nya förslag åtgärdar bristerna i det direktivet.

VI Energibeskattnings kan vara en viktig drivkraft när det gäller att uppnå klimatmålen. Vissa sektorer åtnjuter dock betydande nedsättningar och befrielser. Översikten visar att skattenivåerna för de olika energikällorna inte återspeglar deras växthusgasutsläpp.

VII Vi konstaterar att de senaste årens priser på energiprodukter, efter att skatter och utsläppsrätter tagits i beaktande, inte har återspeglat utsläppens miljömässiga kostnader.

VIII I utvärderingen av energiskattedirektivet uppgav kommissionen att det fanns brister i lagstiftningen om minimiskatter. Kommissionens lagstiftningsförslag i 55 %-paketet har bland annat som mål att anpassa energiskatterna till energiinnehållet och att låta fler sektorer omfattas av utsläppshandelssystemet.

IX Energisubventioner kan användas för en övergång till en mindre koldioxidintensiv ekonomi. Subventioner för fossila bränslen hindrar å andra sidan en effektiv energiomställning, och de har varit relativt oförändrade under de senaste tio åren trots att kommissionen och vissa medlemsstater har åtagit sig att fasa ut dem.

X Vi konstaterar att översynen av lagstiftningen medför följande utmaningar för EU:

- Att se till att sektorer och energibärare som tidigare behandlades mer förmånligt nu behandlas på ett likvärdigt sätt.
- Att minska subventionerna för fossila bränslen.
- Att se till att klimatmålen och de sociala behoven är förenliga med varandra.

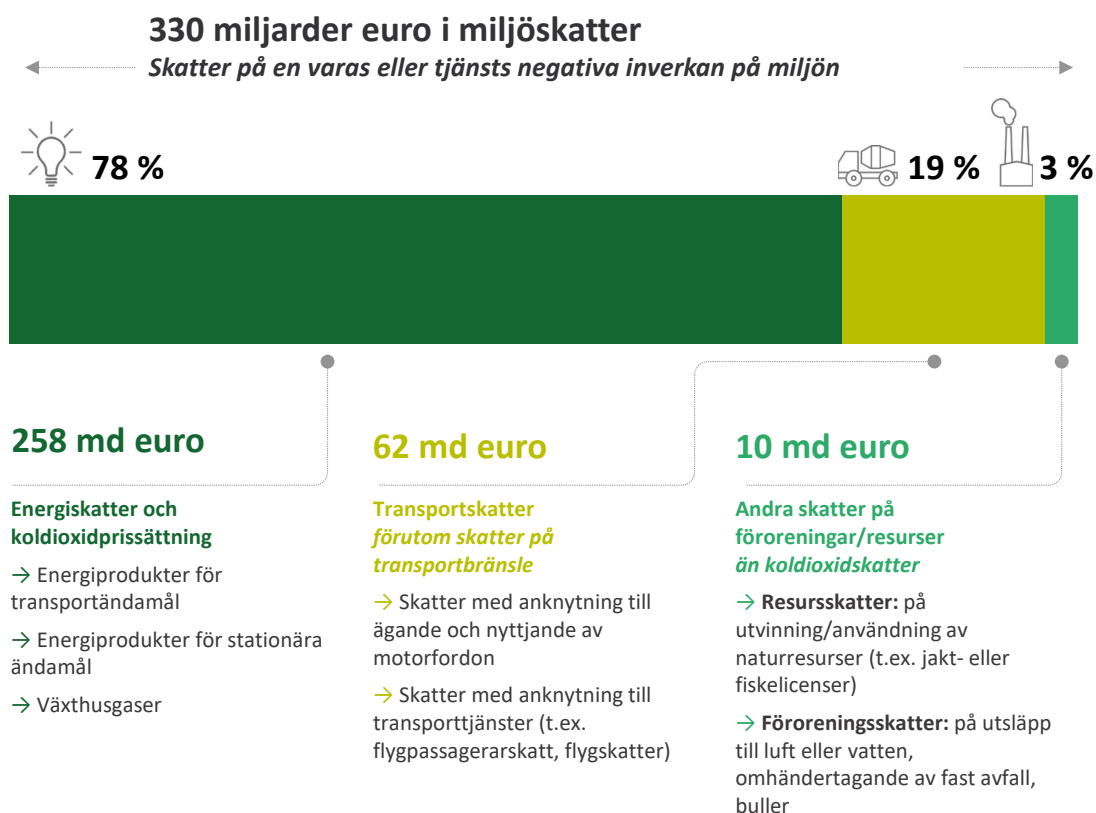
Att dessa utmaningar hanteras i ett institutionellt sammanhang som kräver enhällighet i skattefrågor.

Inledning

Energibeskattningspolitik till stöd för klimatåtgärder

01 Energibeskattningspolitik är ett budgetinstrument som även kan användas som ett verktyg för att uppmuntra till val av miljövänligare alternativ. I EU:s 27 medlemsstater utgör energiskatterna mer än tre fjärdedelar av de totala miljöskatterna (se [figur 1](#)). Kommissionen har för avsikt att, som en del av den europeiska gröna given, anpassa energibeskattningspolitiken till klimatmålen.

Figur 1 – Energiskatter och koldioxidprissättning i EU-27, uttryckt som andel av miljöskatterna



Anm.: Eurostats uppgifter om miljöskatter inbegriper intäkter från handel med utsläppsrätter som bokförts som skatter i nationalräkenskaperna.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Eurostat, [Environmental tax revenues](#) (ENV_AC_TAX), uppgifter från 2019.

02 Energiskatter och utsläppsrätter för koldioxid baseras på följande¹:

- Energiprodukter för transportändamål (såsom bensen, dieselbränsolja, naturgas, fotogen eller eldningsolja).
- Energiprodukter för stationära ändamål (t.ex. eldningsolja, naturgas, kol, koks, biobränslen och el).
- Växthusgaser: kolinnehållet i bränslen. Eurostats uppgifter om sådana skatter inbegriper intäkter från handel med EU:s utsläppsrätter som bokförts som skatter i nationalräkenskaperna.

03 Energiskatterna och koldioxidprissättningen kan anta olika former, bland annat följande:

- Särskilda skatter på bränsleanvändning (främst punktskatter), där en skattesats vanligtvis anges per fysisk enhet (l eller kg) eller energienhet (kWh eller GJ).
- Riktade koldioxidskatter, där en skattesats för energianvändningen vanligtvis fastställs på grundval av kolinnehållet.
- Utsläppsrätter, som handlas inom ramen för utsläppshandelssystem.

04 Energisubventioner kan vara av följande slag:

- Direkta subventioner: ändrade effektiva skattesatser (t.ex. genom skatteåterbetalningar eller skattekrediter) samt bidrag och garantier som ger incitament att välja en energikälla framför en annan.
- Indirekta subventioner: marknadsinterventioner (t.ex. kvantitativa export- eller importrestriktioner eller reglerad prissättning), underpris på tillstånd och licenser, förmånliga låneräntor, risköverföring samt ignorerade eller underprissatta externa effekter (såsom växthusgasutsläpp, förorening, avfall eller utarmning av naturresurser).

05 Det finns ingen standarddefinition av energisubventioner i EU. OECD har en bred definition av energisubventioner² som åtgärder som medför att konsumentpriserna

¹ Eurostat, *Environmental taxes – A statistical guide*, 2013 års upplaga.

² OECD, *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform*, 2005.

understiger marknadsnivån, att producentpriserna överstiger marknadsnivån eller att kostnaderna minskar för konsumenterna eller producenterna.

06 Energiskattepolitiken är ett av flera verktyg som kan användas för att nå klimatmålen. Andra verktyg är bland annat lagstiftning med fastställda mål (t.ex. lagstiftningen om ansvarsfördelning med bindande mål för de årliga växthusgasutsläppen³), tillsynsstandarder (t.ex. för fordonsutsläpp) och finansieringssystem (t.ex. för investeringar i energieffektivitet).

EU:s mål och åtaganden

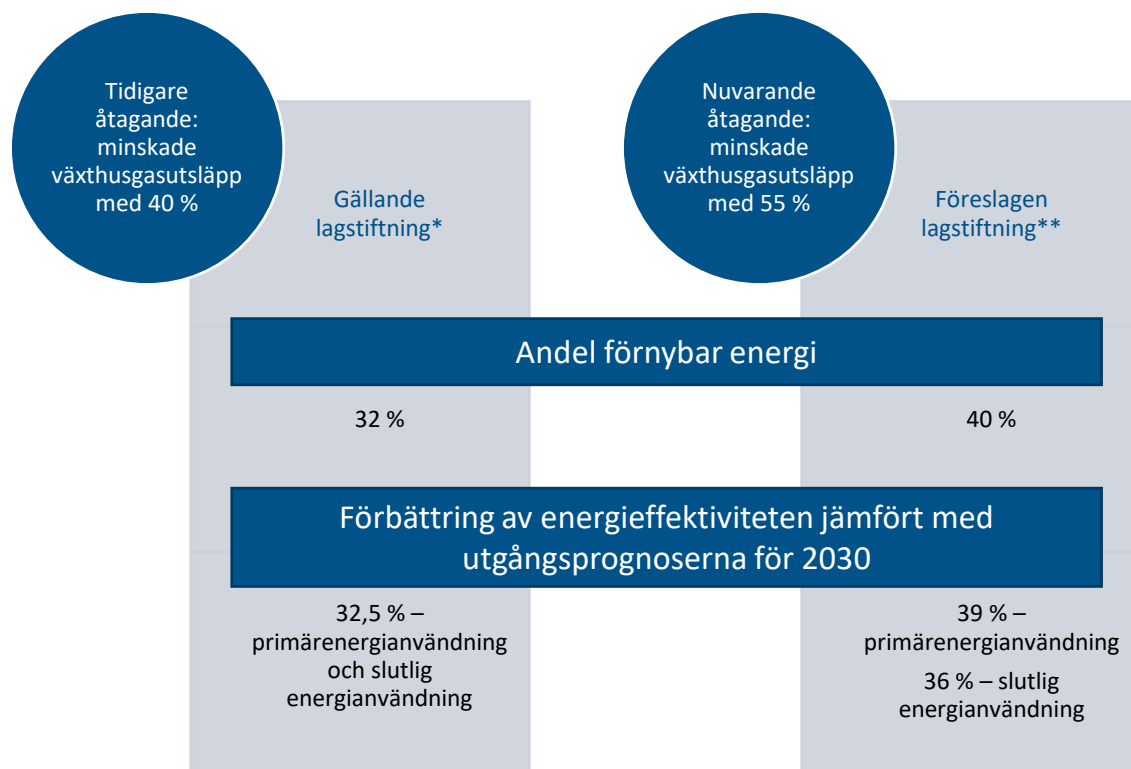
07 I linje med den europeiska gröna given anger den europeiska klimatlagen⁴ ett mellanliggande mål för 2030 om en nettominskning av växthusgasutsläppen på 55 % (jämfört med 1990), vilket är en höjning från det tidigare målet om 40 %. Den 14 juli 2021 offentliggjorde kommissionen en uppsättning förslag, det så kallade 55 %-paketet, i syfte att anpassa klimat-, energi-, transport- och skattepolitiken till det nya mellanliggande klimatmålet för 2030⁵. Paketet innehåller också högre mål i fråga om förnybar energi och energieffektivitet (se *figur 2*).

³ Kommissionens webbplats – Frågor och svar om förordningen om ansvarsfördelning.

⁴ Europaparlamentets och rådets [förordning \(EU\) 2021/1119](#) av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (europeisk klimatlag) (EUT L 243, 9.7.2021, s. 1).

⁵ Kommissionens webbplats – Pressmeddelande om den europeiska gröna given.

Figur 2 – Uppdateringar av klimatmålen



* Europaparlamentets och rådets [direktiv \(EU\) 2018/2001](#) av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (EUT L 328, 21.12.2018, s. 82) och Europaparlamentets och rådets [direktiv \(EU\) 2018/2002](#) av den 11 december 2018 om ändring av direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet (EUT L 328, 21.12.2018, s. 210).

** [Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av energi från förnybara energikällor](#) (COM(2021) 557 final) och [förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om energieffektivitet \(omarbetning\)](#) (COM(2021) 558 final).

Källa: Revisionsrätten, på grundval av ovan nämnda lagstiftning och lagstiftningsförslag.

08 2009 uppmanade G20 till en utfasning av subventionerna för fossila bränslen senast 2020⁶. EU och några av dess medlemsstater har åtagit sig att senast 2025 fasa ut ineffektiva subventioner för fossila bränslen⁷. Kommissionen har också gjort åtaganden avseende målen för hållbar utveckling⁸, vilka ska ha uppnåtts senast 2030; det gäller bland annat mål 7 om hållbar energi för alla och mål 12c om att rationalisera ineffektiva subventioner av fossila bränslen som uppmuntrar till slösaktig konsumtion.

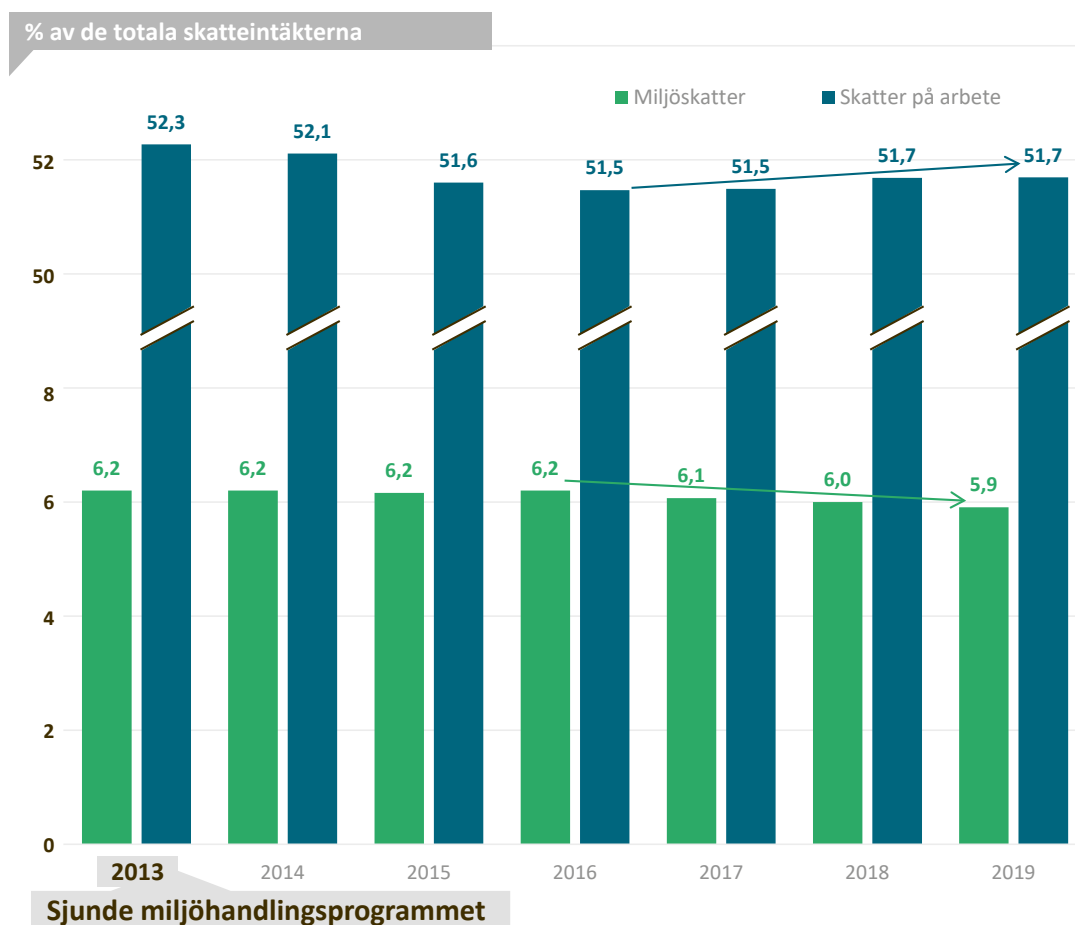
⁶ *G20 Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit*, september 2009.

⁷ *G7 Ise-Shima Leaders' Declaration*, G7-gruppens toppmöte i Ise-Shima, 26–27 maj 2016.

⁸ https://ec.europa.eu/international-partnerships/sustainable-development-goals_sv

09 Kommissionen föreslog i sin sjunde miljöhandlingsplan 2013 ett skifte från skatter på arbete till miljöskatter, så kallad grön skatteväxling, fram till 2020⁹ för att stödja en hållbar resursanvändning. I praktiken har miljöskatternas andel av de totala skatteintäkterna minskat något sedan 2016, samtidigt som andelen skatter på arbete har ökat marginellt (se [figur 3](#)).

Figur 3 – Miljö- och arbetsskatter uttryckt som andel av de totala skatteintäkterna (2008–2019)



Anm.: Eurostats uppgifter om miljöskatter inbegriper intäkter från handel med utsläppsrätter som bokförts som skatter i nationalräkenskaperna.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av Eurostat, *Environmental tax revenues* (ENV_AC_TAX) och Europeiska kommissionen, *Taxation trends*.

⁹ Som en del av det prioriterade målet 6 i Europaparlamentets och rådets [beslut nr 1386/2013/EU](#) av den 20 november 2013 om ett allmänt miljöhandlingsprogram för unionen till 2020 – *Att leva gott inom planetens gränser* (EUT L 354, 28.12.2013).

EU:s lagstiftning om energibesiktning, koldioxidprissättning och energisubventioner

10 EU har inom området indirekt beskattning befogenhet att se till att moms och punktskatter samordnas, harmoniseras och tillnärmas, eftersom sådana skatter kan påverka den inre marknaden. Beskattning är ett av EU:s politikområden där besluten måste fattas genom enhällighet¹⁰.

11 EU:s energiskattedirektiv¹¹ anger miniminivåerna för beskattningen av vissa energiprodukter och sektorer. Det syftar främst till att harmonisera den nationella lagstiftningen för att förhindra snedvridningar på den inre marknaden.

12 EU:s direktiv om ett utsläppshandelssystem¹² är också relevant i detta sammanhang. Enligt direktivet ska ett koldioxidpris tillämpas främst på utsläpp från anläggningar för elproduktion och energiintensiva industrier, vilket ger företag inom dessa sektorer incitament att minska utsläppen. Alltså bestäms koldioxidpriset av marknaden.

13 Vissa energisubventioner kan utgöra ett slags statligt stöd, vilket i princip är oförenligt med reglerna för EU:s inre marknad. Kommissionen har behörighet att avgöra om sådana subventioner utgör statligt stöd och huruvida det är förenligt med reglerna för EU:s inre marknad. Som en vägledning för bedömningen har kommissionen utfärdat *Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020*¹³. I juni 2021 utfärdade kommissionen ett nytt utkast till riktlinjer för statligt stöd på klimat, miljöskydds- och energiområdet för 2022¹⁴.

¹⁰ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet *Mot ett mer effektivt och demokratiskt beslutsfattande inom EU:s skattepolitik* (COM(2019) 8 final).

¹¹ Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (EUT L 283, 31.10.2003).

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, senast ändrat 2018 (EUT L 275, 25.10.2003).

¹³ Meddelande från kommissionen *Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020* (2014/C 200/01) (EUT C 200, 28.6.2014, s. 1).

¹⁴ Utkast till meddelande från kommissionen, *Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022*.

14 Förslagen i 55 %-paketet syftar bland annat till följande:

- Att skapa en mer omfattande energiskattebas och höja minimiskattesatserna för energi genom ändringar i energiskattedirektivet.
- Att utvidga utsläppshandelssystemet till att omfatta andra sektorer, såsom vägtransporter och byggnader.
- Att inrätta en gränsjusteringsmekanism för koldioxid som ska återspegla växthusgasutsläppen från importen som ett alternativ till gratis utsläppsrätter inom EU.

Översiktens inriktning och omfattning samt arbetsmetod

15 Denna översikt handlar om hur energiskatter, koldioxidprissättning och energisubventioner bidrar till uppnåendet av EU:s klimatmål. Vi granskade relevant EU-lagstiftning, i synnerhet det nuvarande energiskattedirektivet och kommissionens förslag till uppdatering av samma direktiv. Översikten omfattar perioden 2008–juli 2021. Vi har tagit hänsyn till ytterligare uppgifter som blev tillgängliga efter juli 2021 när det gäller priset på EU:s utsläppsrätter (fram till den 30 november 2021) och energisubventioner (uppgifter från oktober 2021).

16 Detta är inte en granskningsrapport utan en översikt som huvudsakligen bygger på allmänt tillgänglig information eller material som samlats in specifikt för detta syfte. Vi granskade gällande och föreslagen EU-lagstiftning, riktlinjer, utvärderingar, övervakningsrapporter, nationella energi- och klimatplaner, undersökningar och rapporter från internationella organisationer, icke-statliga organisationer och nationella myndigheter samt rapporter som tagits fram av eller för Europeiska kommissionen. Vi analyserade uppgifter från Eurostat och internationella institutioner liksom från några nationella myndigheter. Vi diskuterade de områden som ingick i denna översyn med kommissionens personal, relevanta icke-statliga organisationer och tankepartner. Information till översikten hämtades också in från andra rapporter från revisionsrätten, akademiska publikationer och annan offentligt tillgänglig information.

17 Översikten är en följd av 55 %-paketet, som kommissionen nyligen offentliggjorde. Vi vill ge en oberoende syn på energibeskattningsunderlag för lagstiftningsdebatten.

18 Rapporten är indelad i följande tre delar:

- Nuvarande energiskattenivåer i medlemsstaterna samt instrument för koldioxidprissättning och hur dessa stöder klimatmålen.
- Energisubventioner och hur de ger incitament till klimatåtgärder.
- Energiskattedirektivets bidrag till klimatmålen.

Nuvarande energiskatter och koldioxidprissättning

Beskattning och energieffektivitet

19 I 2019 års bedömning av de framsteg som gjorts för att nå 2020 års nationella energieffektivitetsmål¹⁵ fastställde kommissionen de huvudsakliga drivkrafterna till energibesparingar. Enligt bedömningen stod kvotpliktsystem för energieffektivitet för 36 % av de inrapporterade energibesparingarna. Den näst största drivkraften var energibeskattningsåtgärder som var mer ambitiösa än EU:s minimisats och som stod för 16 % av de totala inrapporterade energibesparingarna.

20 Energibeskattnings kan vara en viktig drivkraft när det gäller att uppnå EU:s klimatmål¹⁶. Medlemsstaterna kvantifierade i sina nationella energi- och klimatplaner vilken inverkan de planerade energibeskattningarna skulle få. Deras uppskattningar sträcker sig från 4 % till 32 % av de totala förväntade energibesparingarna (32 % i Tyskland, 14 % i Litauen, 10 % i Finland och 4 % i Tjeckien).

21 OECD har påvisat ett negativt samband mellan beskattning och BNP:s energiintensitet¹⁷ och dragit slutsatsen att länder med högre energiskatter tenderar att ha mindre energiintensiva ekonomier¹⁸. Vi genomförde en liknande bedömning bland EU:s medlemsstater och såg ett liknande samband.

¹⁵ Kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet, *2019 års bedömning av de framsteg som medlemsstaterna gjort för att nå 2020 års nationella energieffektivitetsmål och för att genomföra energieffektivitetsdirektivet enligt kraven i artikel 24.3 i energieffektivitetsdirektivet 2012/27/EU*, COM(2020) 326 final.

¹⁶ https://ec.europa.eu/taxation_customs/commission-priorities-2019-24-and-taxation/european-green-deal-what-role-can-taxation-play_sv

¹⁷ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Energy_intensity

¹⁸ OECD, *Taxing energy use 2019*, oktober 2019.

Beskattning per sektor och per produkt

22 I en nyligen genomförd undersökning beräknades den genomsnittliga energiskattesatsen i EU till 25 euro/MWh och den effektiva skattesatsen (efter att hänsyn tagits till skatteåterbetalningar, skattekrediter och skattenedsättningar) till 18 euro/MWh¹⁹. Som en del av den konsekvensbedömning som genomfördes inför förslaget till en översyn av energiskattedirektivet²⁰ offentliggjorde kommissionen effektiva skattesatser för särskilda bränslen för vissa sektorer, men inga övergripande effektiva skattesatser per sektor.

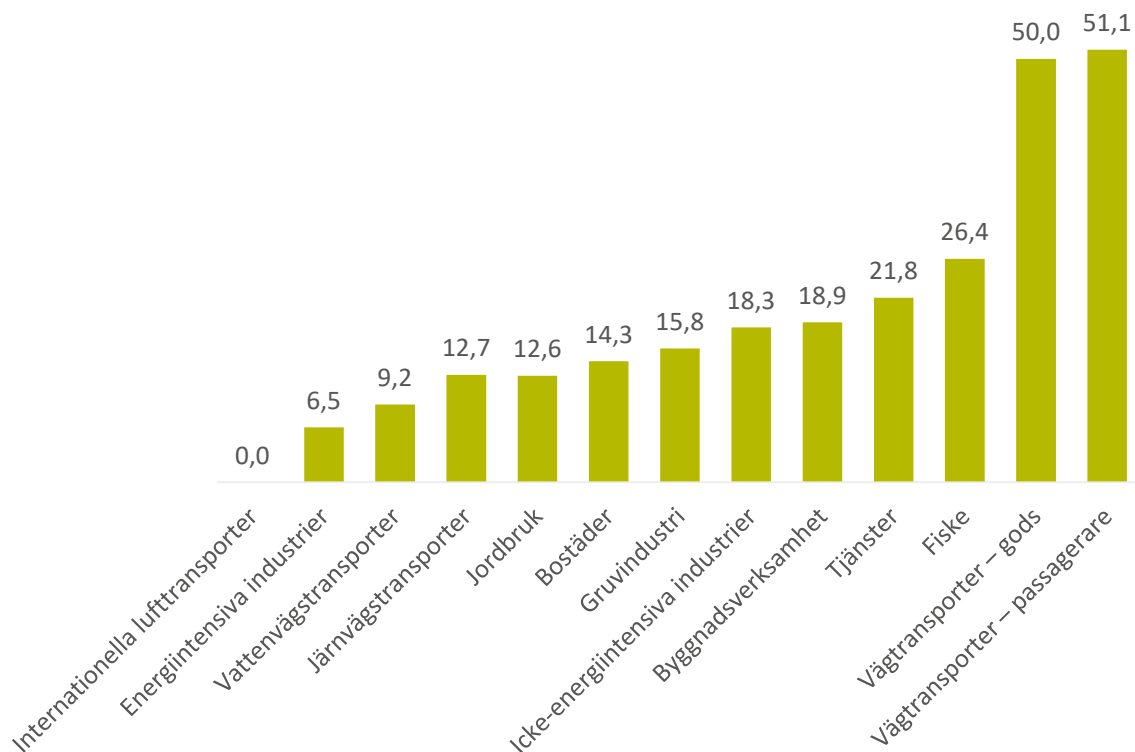
23 I *figur 4* visas den genomsnittliga energiskatten för de olika sektorerna, beräknad som deras respektive totala energiskatteintäkter delat med deras respektive totala energianvändning. Enligt uppgifterna i Trinomics rapport²¹, som utarbetats för kommissionens räkning, varierar den genomsnittliga energiskatten kraftigt, från ingen skatt alls för internationella lufttransporter till över 50 euro för vägtransporter.

¹⁹ Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, oktober 2020.

²⁰ Förslag till rådets direktiv om en omstrukturering av unionsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (omarbetning), COM(2021) 563 final.

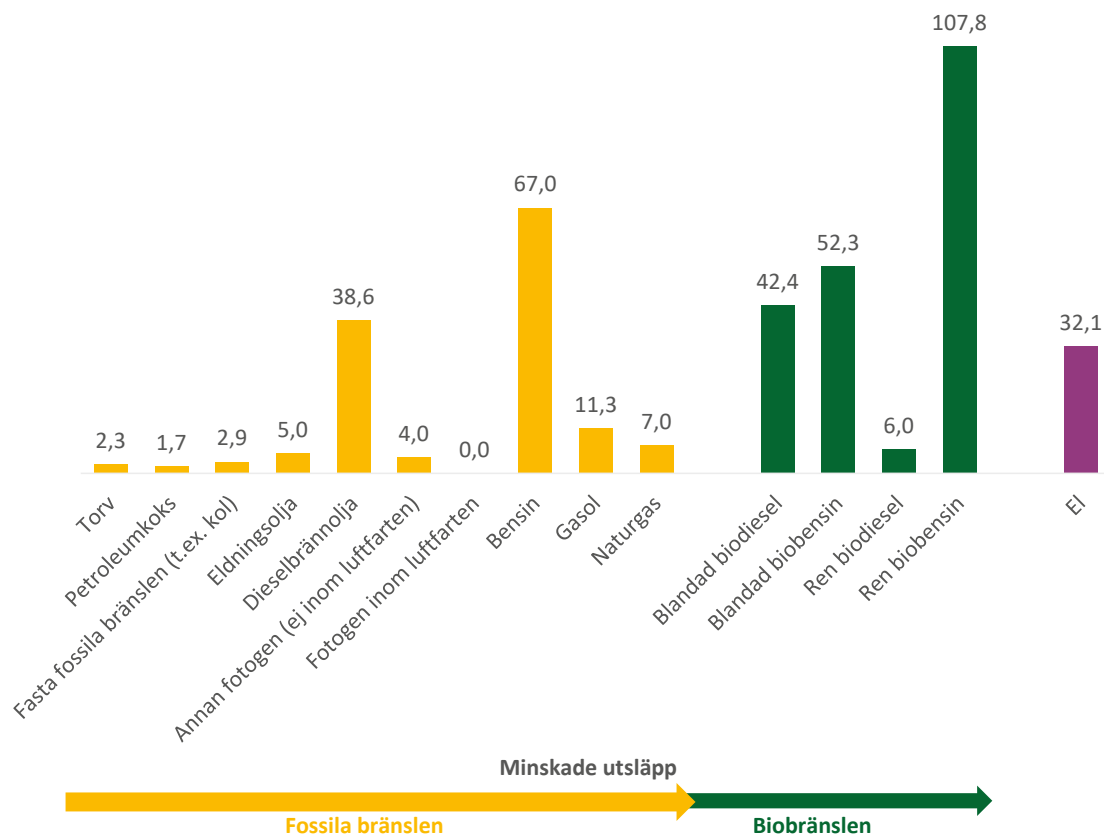
²¹ Se fotnot **19**.

Figur 4 – Energiskatter per sektor i euro/MWh



Källa: Revisionsrätten, på grundval av Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments: Final Report - Energy Taxes*, oktober 2020, s. 22.

24 De genomsnittliga skattesatserna för energiprodukter varierar från 1,7 euro/MWh till 107,8 euro/MWh (se [figur 5](#)). Dessa variationer återspeglar inte skillnaderna i koldioxideffektivitet. Kol beskattas lägre än naturgas (som är mer koldioxideffektivt) och vissa fossila bränslen beskattas klart lägre än el (som skulle kunna framställas från koldioxidsnåla källor).

Figur 5 – Skatter per energiprodukt i euro/MWh

Källa: Revisionsrätten, på grundval av Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments: Final Report - Energy Taxes*, oktober 2020, s. 25.

Koldioxidprissättning

25 Internationella institutioner²² har konstaterat att en lämplig prissättning på koldioxidutsläpp stöder klimatmålen och kan vara ett effektivt verktyg för att minska utsläppen. En sådan prissättning innebär också att förorenaren betalar för de kostnader som uppstår för samhället till följd av utsläpp från energianvändning. Koldioxidutsläpp kan prissättas genom riktade koldioxidskatter och punktskatter (för vilka en indirekt likvärdig koldioxidskatt kan beräknas) eller genom ett system för handel med utsläppsrätter såsom EU:s utsläppshandelssystem.

²² IMF Fiscal Monitor, *How to mitigate climate change*, oktober 2019; OECD, *Effective Carbon Rates 2021*, maj 2021; IEA:s *Energy Policy Reviews*; Världsbankens [webbplats](#).

26 I vår rapport om hållbar finansiering²³ rekommenderade vi att kommissionen skulle utarbeta ytterligare åtgärder för att säkerställa att priset på utsläpp av växthusgaser bättre återspeglar kostnaderna för miljön.

De sektorer som omfattas av utsläppshandelssystemet får gratis utsläppsrätter för delar av sina utsläpp

27 EU:s utsläppshandelssystem omfattar el- och värmeproduktionssektorerna, energiintensiva industrier och kommersiellt flyg inom EU. Det fastställer ett tak för alla utsläpp från dessa sektorer. Enligt systemet måste företag förvärva utsläppsrätter som motsvarar deras koldioxidutsläpp. Standardförfarandet är att de köps på en auktion. I vissa medlemsstater delas dock utsläppsrätter ut gratis till energiintensiva industrier (såsom stål- och cementproduktion) och till modernisering av elproduktionssektorn. I vår rapport från 2020 om EU:s utsläppshandelssystem²⁴ konstaterade vi att tilldelningen av gratis utsläppsrätter inte var tillräckligt riktad och därför inte återspeglade risken för koldioxidläckage. EU:s reviderade lagstiftning om utsläppshandelssystem från 2018 förlänger systemet med gratis tilldelning med ytterligare ett årtionde²⁵.

Riktade koldioxidskatter blir vanligare men skiljer sig mycket åt mellan medlemsstaterna

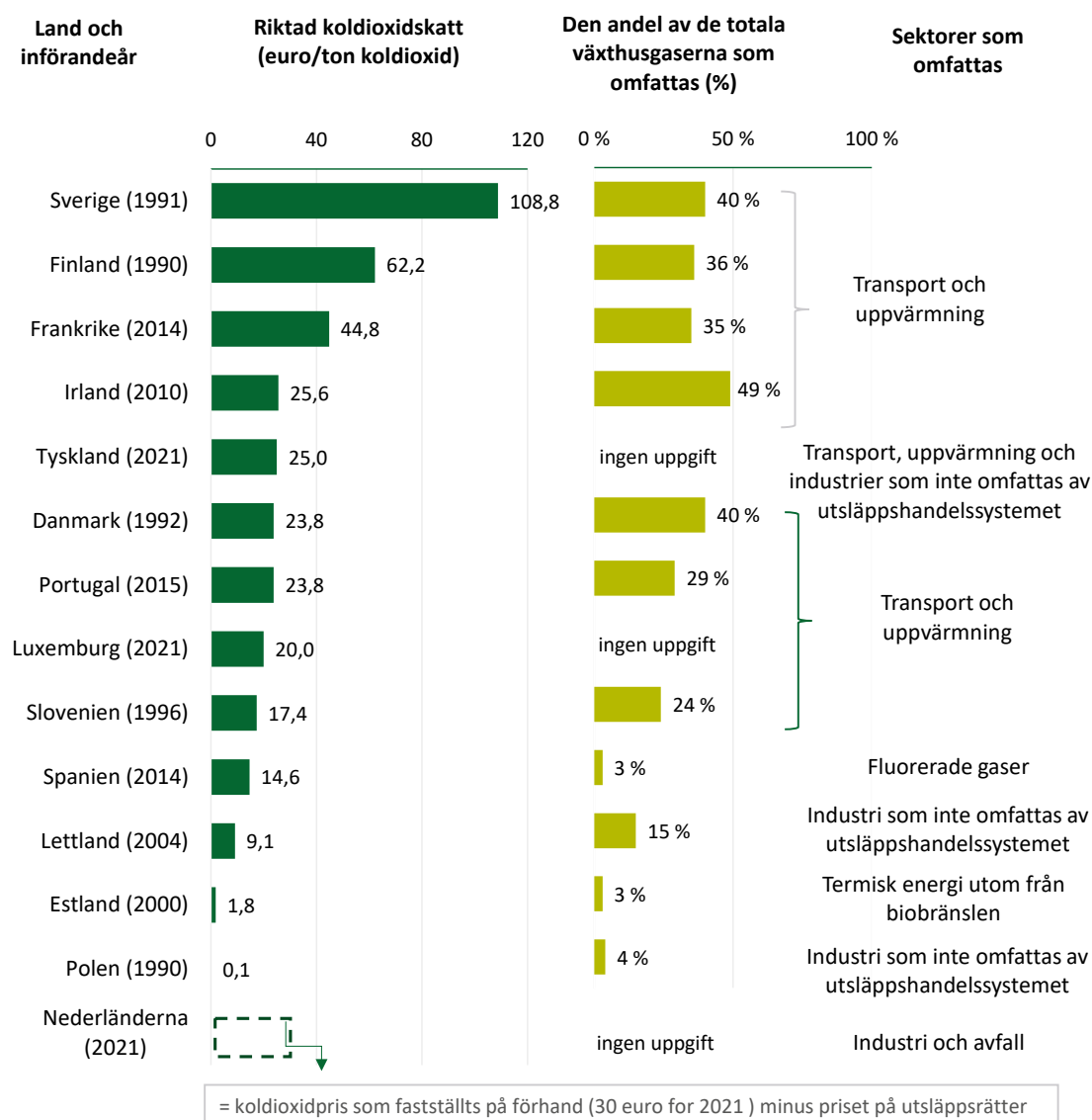
28 Användningen av riktade koldioxidskatter, som sätter ett direkt pris på koldioxidutsläppen, har ökat över tid. År 2008 tog sju medlemsstater ut riktade koldioxidskatter. I dag har 14 EU-länder sådana skatter (se [figur 6](#)). De skiljer sig dock kraftigt åt – från 0,1 euro/ton koldioxid i Polen till över 100 euro/ton koldioxid i Sverige. Dessa skatter tillämpas vanligtvis inte på sektorer som redan omfattas av EU:s utsläppshandelssystem. Störst andel av de totala utsläppen beskattas i Irland (49 %), följt av Danmark och Sverige (40 %).

²³ Revisionsrätten, [särskild rapport 22/2021 Hållbar finansiering: EU måste vidta mer konsekventa åtgärder för att styra om finansiering mot hållbara investeringar](#), september 2021.

²⁴ Revisionsrätten, [särskild rapport 18/2020 EU:s utsläppshandelssystem: tilldelningen av gratis utsläppsrätter behöver riktas bättre](#), september 2020.

²⁵ Europaparlamentets och rådets [direktiv \(EU\) 2018/410](#) av den 14 mars 2018 om ändring av direktiv 2003/87/EG för att främja kostnadseffektiva utsläppsminskningar och koldioxidsnåla investeringar, och beslut (EU) 2015/1814 (EUT L 76, 19.3.2018, s. 3).

Figur 6 – Riktade koldioxidskatter i EU



Anm.: Uppgifter om hur stor andel av växthusgaserna som beskattas är ännu inte tillgängliga för Tyskland, Nederländerna och Luxemburg, som införde en koldioxidskatt år 2021.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från [Tax foundation](#), [Taxes in Europe database](#) och OECD, för fastställandet av vilka sektorer som omfattas av den riktade koldioxidskatten i [Estland](#) och [Polen](#).

Riktmärkning som ett verktyg för att utvärdera skattenivåerna

Medlemsstaternas skatter och priser på utsläppsrätter

29 OECD fastställde nyligen följande riktmärken för nationella koldioxidpriser i förhållande till olika koldioxidkostnader²⁶:

- 30 euro/ton koldioxid – ett historiskt lägsta prisriktmärke. Koldioxidpriser under detta riktmärke leder inte till någon minskning att tala om.
- 60 euro/ton koldioxid – en medeluppskattning av koldioxidkostnaderna år 2020, som också utgör ett lägsta värde för koldioxidkostnaderna år 2030. Om koldioxidpriset är 60 euro/ton koldioxid under 2030-talet kommer utfasningen av fossila bränslen att ske långsamt.
- 120 euro/ton koldioxid – en central uppskattning av vad koldioxidpriset måste ligga på 2030 om de fossila bränslena ska ha fasats ut i mitten av århundradet. OECD konstaterar att priset på 120 euro är mer i linje med nyare uppskattningar av koldioxidens sammanlagda sociala kostnader.

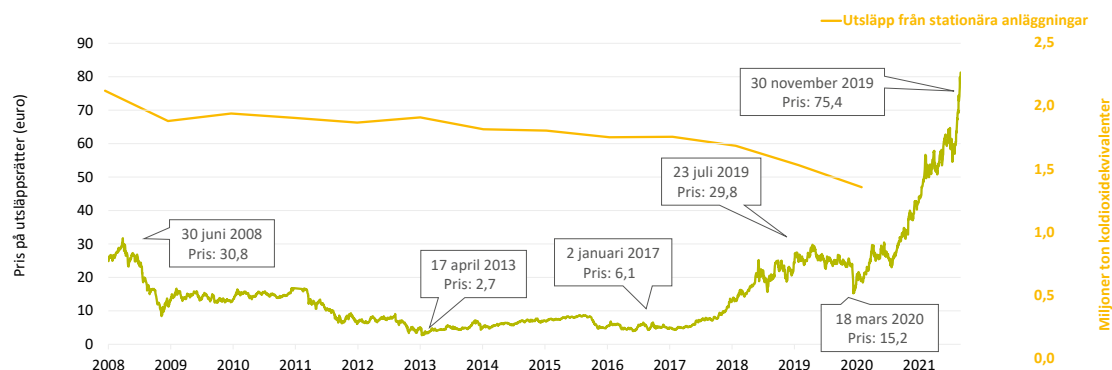
30 Skattenivåerna i EU-medlemsstaterna för annan energianvändning än bränsle för vägtransporter (se [figur 4](#) och [figur 5](#)) ligger under 30 euro/ton koldioxid, vilket är det tröskelvärde där OECD uppskattar att insatserna för att minska utsläppen börjar ta fart.

31 EU:s utsläppshandelssystem bygger på en långsiktig plan att gradvis sänka taket på de totala utsläppen från de sektorer som omfattas av systemet. Detta innebär att man förväntar sig en prisökning, vilket skulle kunna få företag att vidta åtgärder tidigare. Priserna på utsläppsrätterna i EU har varierat kraftigt över tid (se [figur 7](#)). Trots att priset på utsläppsrätterna ligger under OECD:s lägsta riktvärde sjönk de koldioxidutsläpp som omfattas av systemet under perioden 2008–2020 med ungefär 40 %²⁷. Sedan dess har priserna i utsläppshandelssystemet ökat: i slutet av november 2021 kostade en utsläppsrätt över 70 euro.

²⁶ OECD, *Effective carbon rates 2021*, maj 2021.

²⁷ På grundval av EEA:s uppgifter.

Figur 7 – Utvecklingen av priset på utsläppsrätter



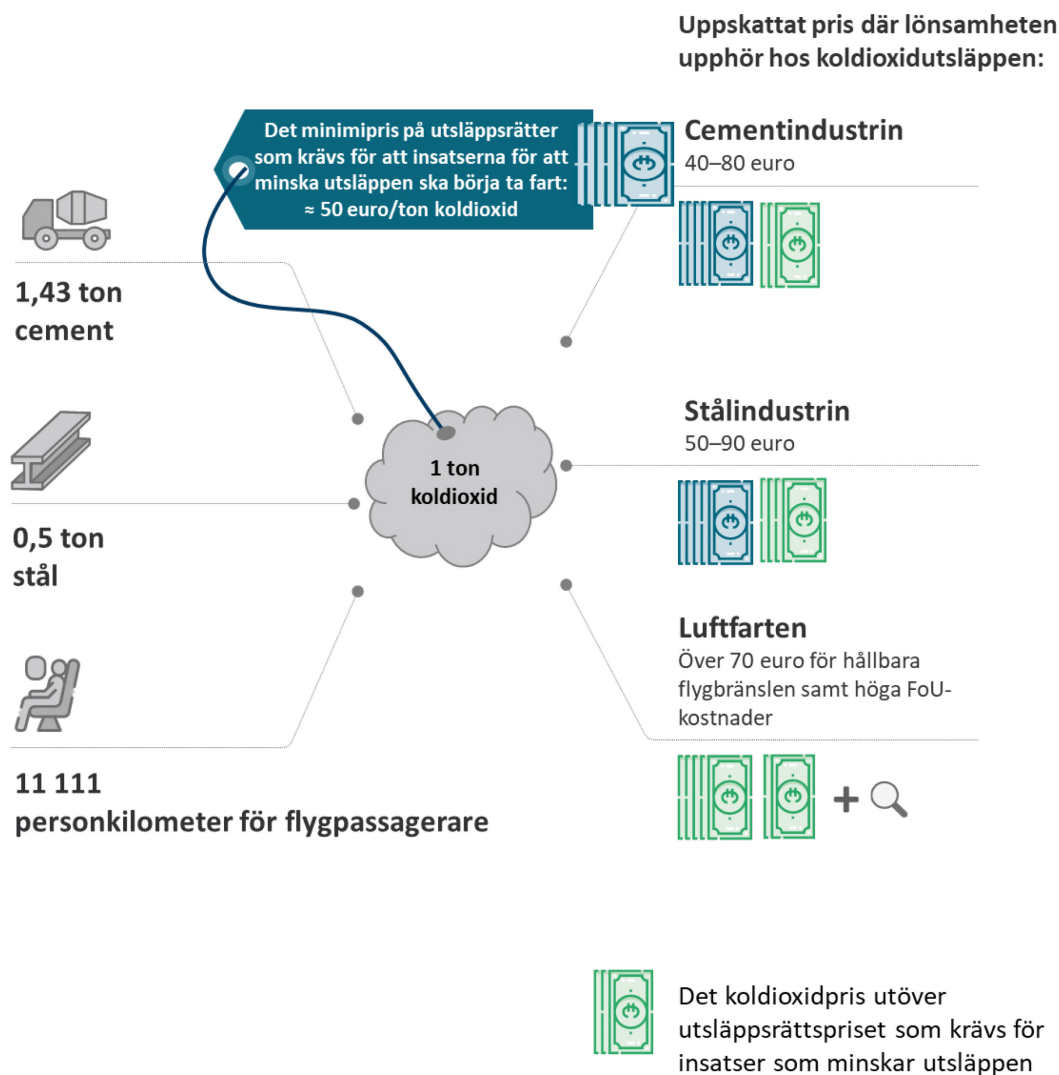
Källa: Revisionsrätten, på grundval av [Sandbag carbon price viewer](#) och [EU ETS data viewer](#).

Sektorer där det krävs ett högre koldioxidpris

32 Det koldioxidpris där de fossila bränslenas konkurrenskraft skulle minska skiljer sig åt beroende på vilken ekonomisk verksamhet och vilken teknik det rör sig om (se [figur 8](#)). *Institut du Développement Durable et des Relations Internationales* (IDDRI) har beräknat att koldioxidsnål teknik inom cementbranschen skulle börja bli lönsam vid ett koldioxidpris på 40–80 euro/ton koldioxid, medan det för stålbranschen skulle krävas ett pris på 50–90 euro/ton koldioxid²⁸. På grundval av uppgifter från Internationella energiorganet uppskattade vi att koldioxidpriset måste överstiga 70 euro/ton koldioxid för att luftfarten ska få incitament att börja använda hållbara flygbränslen och investera i forskning och utveckling av koldioxidsnål teknik.

²⁸ IDDRI, *Decarbonising basic materials in Europe*, oktober 2019.

Figur 8 – Uppskattat koldioxidpris där de fossila bränslenas konkurrenskraft inte längre är större än den koldioxidsnåla tekniken



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Cordis, kommissionens webbplats och ICCT om industriens utsläppsintensitet; data från IDDRI och egna beräkningar på grundval av IEA:s uppgifter, det genomsnittliga oljepriset och den genomsnittliga växelkursen mellan euro och US-dollar i juni 2021 för att få fram det pris då de fossila bränslenas konkurrenskraft inte längre är större.

33 Beskattning är dock endast en av de åtgärder som de nationella myndigheterna kan vidta. Sektorsvisa regler och bestämmelser finns redan i EU, såsom luftkvalitetsstandarder och begränsningar av fordonsutsläpp. Medlemsstaterna har särskilda strategier för hur de ska bli mer klimatvänliga, såsom Frankrikes nyligen framlagda förslag om att förbjuda kortdistansflygningar om det finns järnvägsalternativ.

Beskattningens sociala aspekter

34 Energibeskattningen kan påverka hushållen i hög grad och leda till ett motstånd mot energiskatter. Kommissionen konstaterade att det belopp som hushållen lägger på energi (inbegripet såväl uppvärmning som transporter) skiljer sig mycket åt. De fattigaste hushållen, det vill säga de i den lägsta decilen av inkomstfördelningen, i Luxemburg, Malta, Finland och Sverige lägger mindre än 5 % av sin inkomst på energi. I Tjeckien och Slovakien lägger de mer än 20 % av sin inkomst på energi²⁹.

35 För att minska risken för att skattereformer möts av stort motstånd har internationella organisationer³⁰ rekommenderat större insyn i de bakomliggande skälen till skattereformerna och användningen av intäkterna, sänkningar av andra skatter och omfördelningsåtgärder (se även [ruta 1](#)). Undersökningar³¹ har visat att acceptansen för koldioxidskatter kan öka om intäkterna öronmärks.

Ruta 1 – Motstånd mot energiskattereformer

År 2014 införde Frankrike en koldioxidskatt som skulle bidra till dess klimatmål, vilket inbegrep en plan för skatteökningar. När de internationella oljepriserna steg skenade energipriset år 2018, vilket ledde till civil oro i form av rörelsen "gula västarna". Till följd av detta frös regeringen skatten. I en rapport från Frankrikes *Cour des comptes*³² 2019 rekommenderas en återgång till den planerade höjningen av koldioxidskatten, men med kompletterande åtgärder såsom kompensationer till de hushåll som drabbas hårdast.

²⁹ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, SWD(2020) 951 final, *Energy prices and costs in Europe*, del 3/6, oktober 2020.

³⁰ OECD, miljöarbetsdokument nr 168, *Designing fossil fuel subsidy reforms in OECD and G20 countries: A robust sequential approach methodology*, oktober 2020; Centre for Climate Change Economics and Policy och Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, *How to make carbon taxes more acceptable*, december 2017 och kommissionens webbplats – konferensen om miljöbeskattning.

³¹ Ibid.

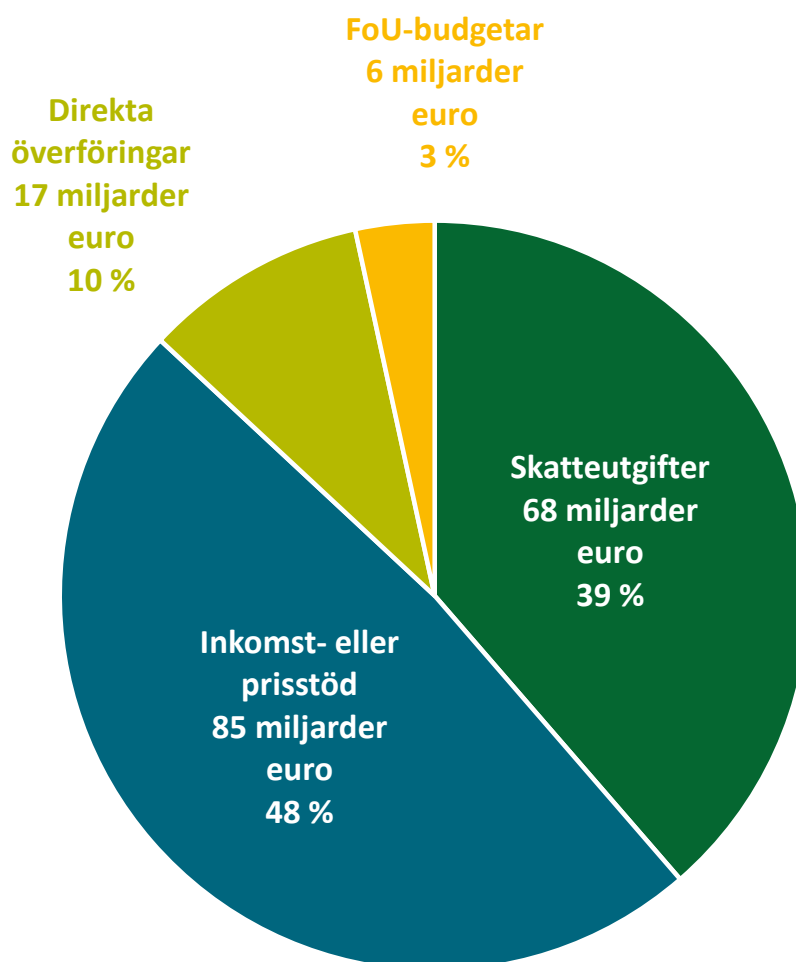
³² *Cour des comptes, Conseil des prélèvements obligatoires, La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique - Synthèse*, september 2019.

Energisubventioner

Typer av energisubventioner

36 Energisubventioner kan anta olika former: skatteutgifter (t.ex. skattekrediter och skatteåterbetalningar), inkomst- eller prisstöd, direkta överföringar eller finansiering av forskning och utveckling (se även punkt [04](#)). De energisubventioner som följer av beskattningsåtgärder, och därmed påverkar den effektiva skattesatsen, stod för 39 % av de totala energisubventionerna år 2019 – 68 miljarder euro av totalt 176 miljarder euro (se [figur 9](#)).

Figur 9 – Energisubventioner per kategori 2019



Källa: Revisionsrätten, på grundval av *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union - Final report*, oktober 2021.

37 Kommissionen ansvarar för godkännandet av vissa subventioner (t.ex. skattebefrielser för biobränslen³³). Detta gäller selektiva åtgärder som klassificeras som statligt stöd och som inte omfattas av de allmänna gruppundantagsreglerna³⁴ eller reglerna om stöd av mindre betydelse³⁵ (mindre än 200 000 euro på tre år) och som inte beviljas inom ramen för ett stödsystem som kommissionen redan har godkänt. Kommissionen har angett riktlinjer för på vilka villkor stöd till energi och miljö kan anses förenligt med fördraget. I juni 2021 offentliggjorde kommissionen ett utkast till riktlinjer för statligt stöd på klimat-, energi- och miljöområdet³⁶. Flera icke-statliga organisationer uttryckte sin oro för möjliga luckor i de bestämmelser som infördes för nedläggningen av kolgruvor och för risken för att stödet till fossil gas skulle öka³⁷.

38 Rådet har tidigare visat att det har makt att besluta om särskilda regler som tillåter medlemsstaterna att tillhandahålla statligt stöd, varvid kommissionens beslutandemakt upphävs, vilket till exempel har gjorts för att underlätta nedläggningen av kolgruvor³⁸.

Subventioner för förnybar energi

39 Energisubventionerna har ökat över tid eftersom subventionerna för förnybar energi har ökat med 3,9 gånger under perioden 2008–2019³⁹ (se [figur 10](#)).

³³ Kommissionens webbplats – Nyheter från den 3 september 2021 om statligt stöd.

³⁴ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (EUT L 187, 26.6.2014, s. 1).

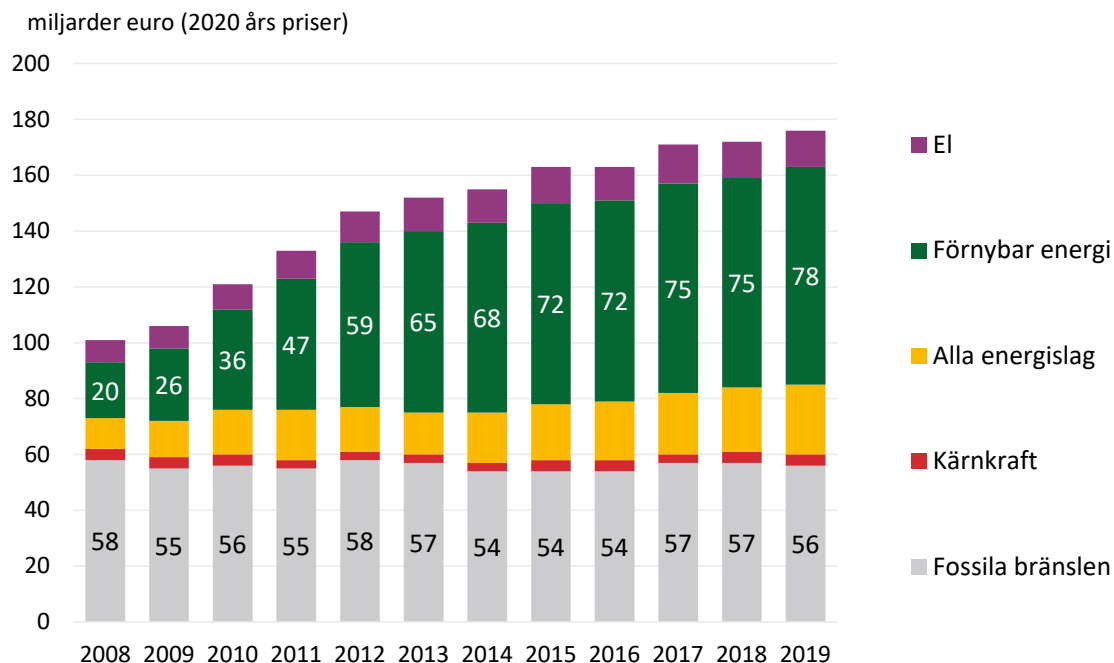
³⁵ Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse, text av betydelse för EES (EUT L 352, 24.12.2013, s. 1).

³⁶ Utkast till meddelande från kommissionen, *Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022*.

³⁷ Angående översynen av riktlinjerna för statligt stöd på klimat-, energi- och miljöområdet – *NGO letter on fossil fuels*.

³⁸ 2010/787/EU: Rådets beslut av den 10 december 2010 om statligt stöd för att underlätta nedläggning av icke-konkurrenskraftiga kolgruvor (EUT L 336, 21.12.2010, s. 24).

³⁹ Se Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, oktober 2020.

Figur 10 – Energisubventioner per kategori mellan 2008 och 2019

Källa: Revisionsrätten, på grundval av [Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union](#), oktober 2021.

40 Medlemsstaterna kan använda subventioner för förnybar energi som ett stöd för uppnåendet av sina klimatmål. Subventionerna kan ges som finansiering till den investering som initialt krävs för användningen av förnybar energi, eller som exempelvis prisgarantier, inmatningspriser och skattebefrielser.

41 Användningen av förnybar energi för elproduktion har ökat i alla medlemsstater under de senaste tio åren. Ökningen av subventionerna för förnybar energi bidrog till att andelen energi från förnybara källor ökade i EU, från 12,6 % år 2008 till 19,7 % år 2019, vilket är nära målet om 20 %⁴⁰ år 2020.

Subventioner för energieffektivitet

42 Subventioner kan också användas till att uppmuntra till förbättringar av energieffektiviteten. Subventionerna för energieffektivitet har mer än fördubblats sedan 2008⁴¹ – från 7 miljarder euro år 2008 till 15 miljarder euro år 2018. Omkring

⁴⁰ Uppgifter från Eurostat, [Share of renewable energy in gross final energy consumption \(T2020_31\)](#).

⁴¹ Se Trinomics, [Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments](#), oktober 2020.

9 % av alla energisubventioner i EU år 2018 gick till energieffektivitet, och det var främst hushållen som tog emot dem.

43 Medlemsstaterna rapporterar årligen till kommissionen om sina framsteg mot de nationella energieffektivitetsmålen. I dessa rapporter kvantifieras genomslagskraften hos de åtgärder som syftar till energibesparingar. Kommissionen har i sin utvärdering av dessa rapporter uppskattat att subventioner i form av skatteincitament och finansieringssystem bidrar till ungefär 20 % av de totala energibesparingar som medlemsstaterna rapporterat in⁴².

Subventioner för fossila bränslen

44 Subventioner för fossila bränslen kan anta formen av skattebefrielser eller skattenedsättningar, budgetöverföringar, inkomst- och prisstöd och att priserna på produkterna sätts lägre än marknadsnivån. De utgör stora risker⁴³ av bland annat följande skäl:

- De undergräver koldioxidprissignalernas ändamålsenlighet och fördröjer därmed energiomställningen.
- De bidrar till att skada folkhälsan eftersom de gynnar den största källan till luftföroreningar.
- De bidrar till en ökad risk för att man låser fast sig i investeringar med höga koldioxidutsläpp och investerar i tillgångar som måste avvecklas innan deras livstid har uppnåtts.
- De snedvrider marknaden eftersom teknik för ren energi och energieffektivitet relativt sett blir dyrare.

⁴² Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, *2020 års bedömning av de framsteg som medlemsstaterna gjort för att genomföra direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet och för att införa nära-nollenergibygnader och kostnadsoptimala minimikrav för energiprestanda i EU i enlighet med direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda*, COM(2020) 954 final, oktober 2020.

⁴³ ODI, *Fossil fuel subsidies in draft EU National Energy and Climate Plans*, september 2019.

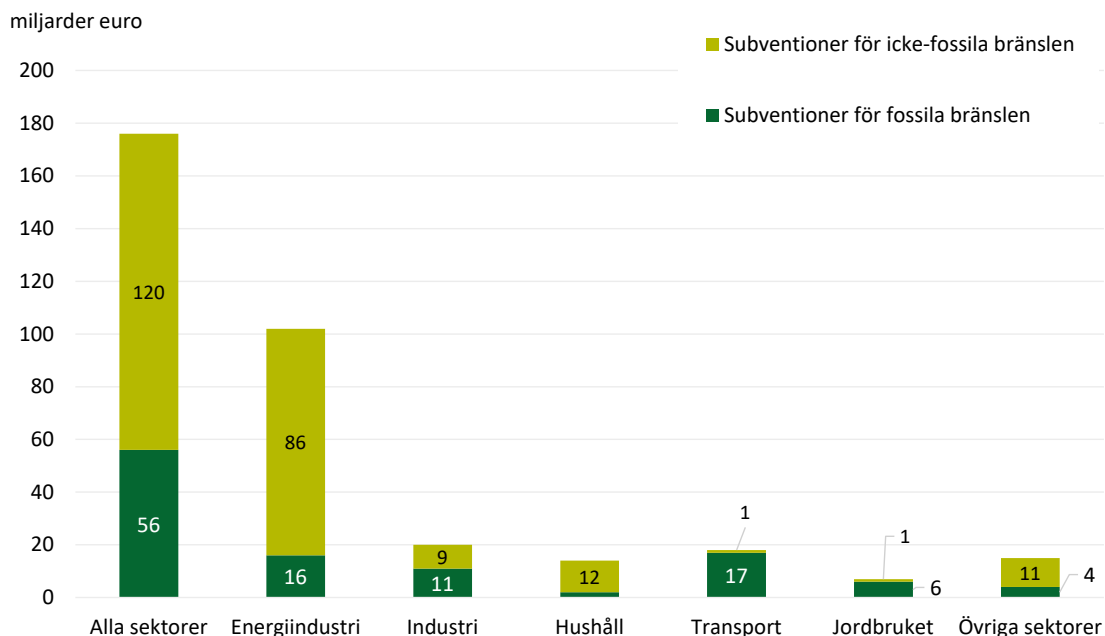
45 En studie om energisubventioner som nyligen utfördes för kommissionens räkning⁴⁴ visade att EU-medlemsstaternas subventioner för fossila bränslen låg på en relativt stabil nivå under perioden 2008–2019, det vill säga runt 55–58 miljarder euro om året. Medlemsstaterna gav två tredjedelar av dessa subventioner (35 miljarder euro år 2018) som skattebefrielser eller skattenedsättningar, medan den återstående tredjedelen (8,5 miljarder) bestod av inmatningspriser, inmatningspremier, förnybara energikvoter och system med prisstöd till producenter av el från kraftvärme genom förbränning av fossila bränslen⁴⁵.

46 Alla sektorer får subventioner för fossila bränslen (se [figur 11](#)). Energiindustrin får både störst energisubventioner och störst subventioner för fossila bränslen i absoluta tal. Subventioner för fossila bränslen utgör merparten av energisubventionerna till tre sektorer: industrin, transporter och jordbruket.

⁴⁴ *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union*, oktober 2021.

⁴⁵ Se Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, oktober 2020.

Figur 11 – Energisubventioner och subventioner för fossila bränslen per sektor 2019



Källa: Revisionsrätten, på grundval av [Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union](#), oktober 2021.

47 Vi noterade i vår rapport om EU:s utsläppshandelssystem⁴⁶ att i de medlemsstater där elproduktionssektorn kan få gratis utsläppsrätter har koldioxidintensiteten inte minskat lika mycket som i de medlemsstater som inte fått gratis utsläppsrätter. Således har gratis utsläppsrätter, som omfattar växthusgasutsläpp främst från användningen av fossila bränslen och därmed kan ses som subventioner för fossila bränslen, hämmat införandet av koldioxidsnål teknik.

48 Enligt styrningsförordningen 2018/1999 ska medlemsstaterna i sina nationella energi- och klimatplaner rapportera om nationella mål för att fasa ut energisubventioner, framför allt för fossila bränslen, och om hur långt man kommit med utfasningen. Den europeiska klimatlagen ger kommissionen befogenhet att fastställa enhetliga rapporteringsformat för utfasningen av energisubventioner, särskilt för fossila bränslen. Kommissionen informerade oss om att rapporteringsarrangemangen kommer att fastställas i en genomförandeakt 2022.

⁴⁶ Revisionsrätten, [särskild rapport 18/2020 EU:s utsläppshandelssystem: tilldelningen av gratis utsläppsrätter behöver riktas bättre](#), september 2020.

49 Kommissionen drar i sin bedömning av de nationella energi- och klimatplanerna⁴⁷ slutsatsen att subventioner för fossila bränslen fortfarande utgör ett stort hinder för en kostnadseffektiv energi- och klimatomställning och för en fungerande inre marknad. Tre medlemsstater (Danmark, Italien och Portugal) har genomfört en omfattande översyn av subventionerna för fossila bränslen, tolv medlemsstater har angett att de ska utarbeta planer för att fasa ut dem och sex medlemsstater har tillhandahållit en tidsplan för detta. I 2021 års rapport om tillståndet i energiunionen⁴⁸ upprepade kommissionen att subventionerna till fossila bränslen bör upphöra.

50 Internationella organisationer framhåller regelbundet den roll som subventionerna för fossila bränslen spelar. Internationella energioorganet ansåg i sina översyner av energipolitiken (2016–2021) att subventionerna för fossila bränslen bör upphöra⁴⁹ och att incitament och prissignaler bör anpassas till klimatmålen⁵⁰. OECD har i sina översyner av miljöprestanda⁵¹ och nationella ekonomiska översikter⁵² uppmanat till minskade subventioner för fossila bränslen och till en beskattning som utgår från föroreningar.

51 I vår rapport från 2020 om EU:s utsläppshandelssystem⁵³ rekommenderade vi att syftet med de gratis utsläppsrätterna skulle omprövas och att tilldelningen av dem skulle riktas bättre. Kommissionen godtog denna rekommendation och meddelade oss

⁴⁷ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén *En EU-omfattande bedömning av nationella energi- och klimatplaner – Att driva på den gröna omställningen och främja ekonomisk återhämtning genom integrerade energi- och klimatplaner*, COM(2020) 564 final, september 2020.

⁴⁸ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *Tillståndet i energiunionen 2021 – Att bidra till den europeiska gröna given och unionens återhämtning*, COM(2021) 950 final, oktober 2021.

⁴⁹ T.ex. Belgien (2016), Tyskland (2020) och Polen (2016).

⁵⁰ T.ex. Österrike (2020), Slovakien (2016), Finland (2018) och EU (2020).

⁵¹ Tjeckien och Ungern.

⁵² Tjeckien, Danmark, Tyskland, Grekland, Spanien, Nederländerna, Polen, Portugal och Slovakien.

⁵³ Revisionsrätten, *särskild rapport 18/2020 EU:s utsläppshandelssystem: tilldelningen av gratis utsläppsrätter behöver riktas bättre*, september 2020.

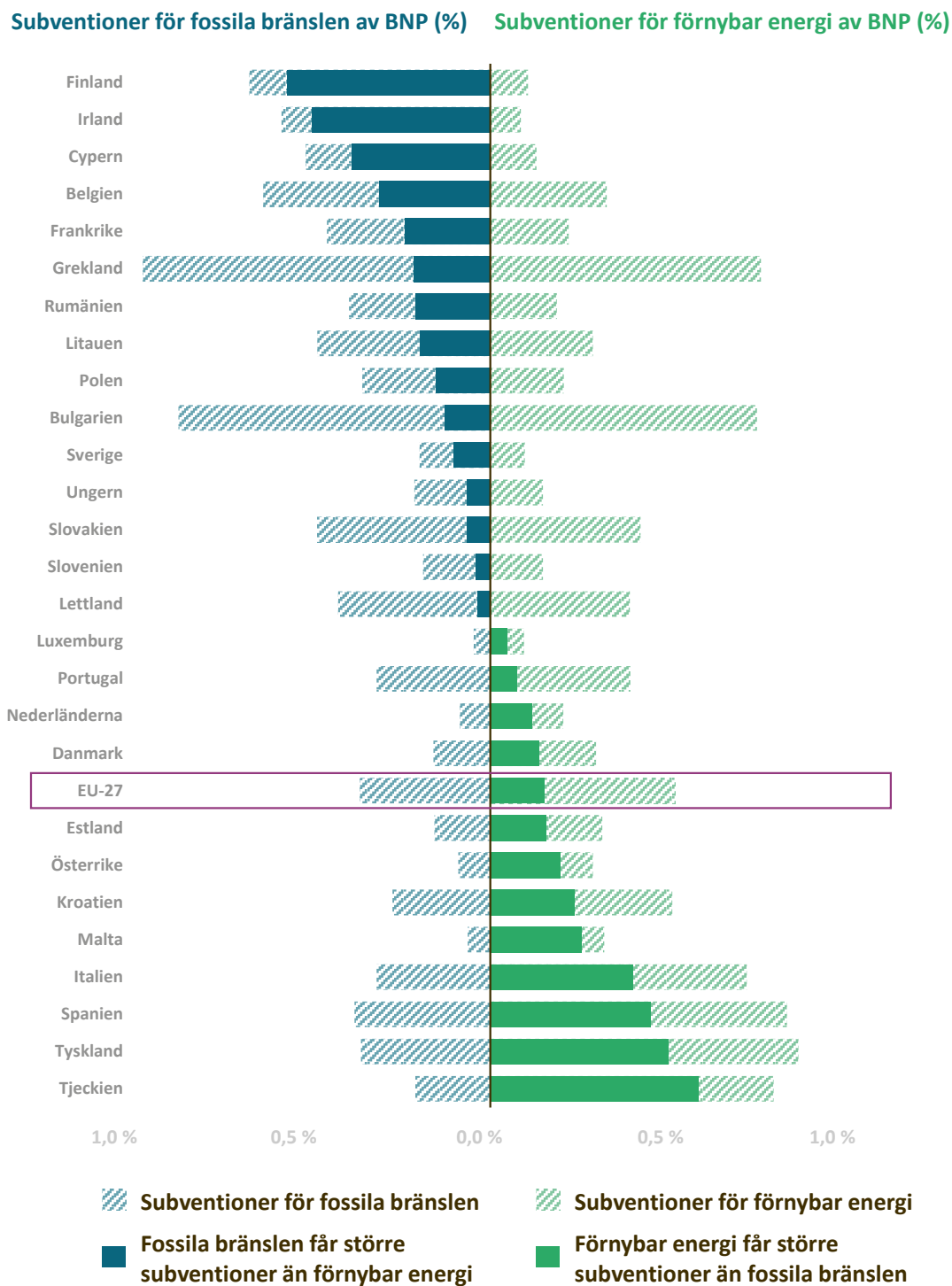
att den håller på att följa upp den. Vi konstaterar att åtgärder inom detta område också skulle bidra till minskade subventioner för fossila bränslen.

Jämförelser mellan subventioner för fossila bränslen respektive förnybar energi

Femton medlemsstater ger större subventioner för fossila bränslen än för förnybar energi

52 Vi jämförde subventionerna för fossila bränslen med dem för förnybar energi (se [figur 12](#)). I EU är subventionerna för förnybar energi högre, generellt sett. De aggregerade uppgifterna döljer emellertid betydande skillnader mellan medlemsstaterna. Femton medlemsstater tilldelar fler subventioner för fossila bränslen än för förnybar energi. De medlemsstater som lägger mer än EU-genomsnittet på subventioner för fossila bränslen tillhandahåller generellt sett större subventioner för fossila bränslen än för förnybar energi.

Figur 12 – Nivån på subventioner för fossila bränslen jämfört med subventioner för förnybar energi



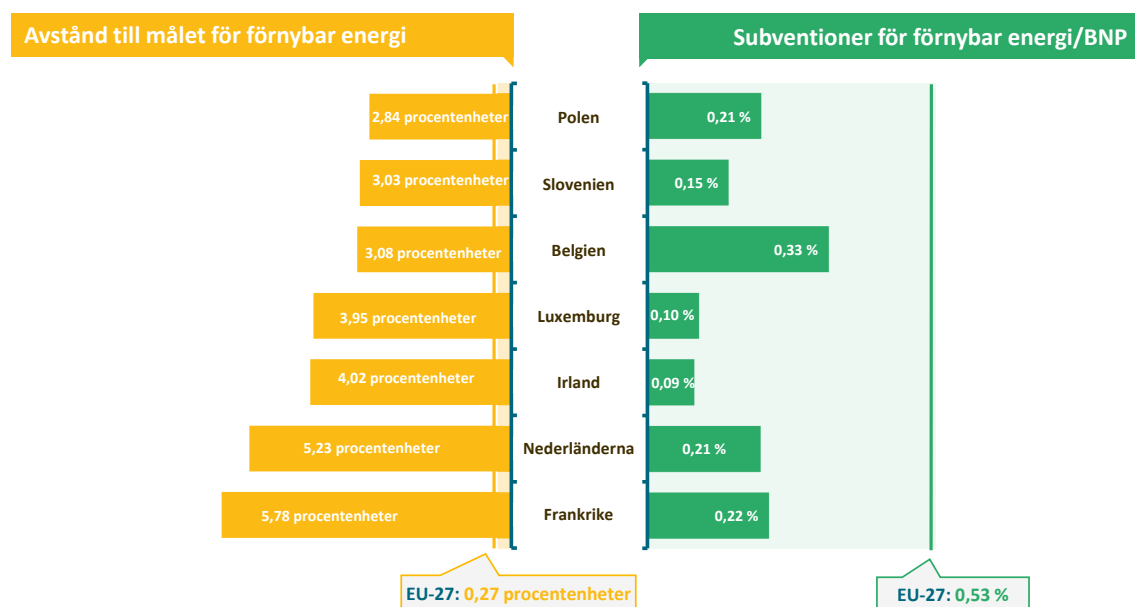
Källa: Revisionsrätten, på grundval av Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, oktober 2020.

De medlemsstater som inte gör tillräckligt stora framsteg mot uppnåendet av målen för förnybar energi avsätter färre medel för förnybar energi

53 Vi granskade sju medlemsstater som 2018 och 2019 hade mer än två procentenheter kvar till att uppnå sina mål för förnybar energi för 2020⁵⁴. Vi noterar att dessa medlemsstater har en lägre andel subventioner för förnybar energi i förhållande till BNP än EU-genomsnittet (se [figur 13](#)).

Figur 13 – Avståndet till målet för förnybar energi och nivån på subventionerna för förnybar energi

Medlemsstater med mer än två procentenheter kvar till sitt mål för förnybar energi 2019



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Eurostat, *Share of renewable energy in gross final energy consumption (T2020_31)* och Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, oktober 2020.

⁵⁴ Vilka fastställts i Europaparlamentets och rådets [direktiv \(EU\) 2018/2001](#) av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (EUT L 328, 21.12.2018, s. 82).

Energiskattedirektivet – fastställande av lägstanivåer för energibeskattnings

Nuvarande energiskattedirektiv

Energiskattedirektivet syftar främst till att stödja den inre marknaden

54 Det huvudsakliga syftet med energiskattedirektivet från 2003 är att säkerställa en väl fungerande inre marknad. Det fastställer minimiskattenivåer för energiprodukter och el i syfte att harmonisera nationernas lagstiftning och förhindra snedvridningar på den inre marknaden. Det stöder även annan politik såsom skyddet av miljön, konkurrenskraften hos EU:s ekonomi och den sociala dimensionen. Det har skett en betydande utveckling i EU sedan energiskattedirektivet trädde i kraft, bland annat i form av höjda klimatambitioner, tekniska framsteg och uppdateringar av lagstiftningen. De ändringar av direktivet som har gjorts efter 2003 har endast återspeglat formella ändringar genom rådets genomförandebeslut, såsom översynen av den kombinerade nomenklaturen som används för att fastställa vilka energiprodukter som ska beskattas.

55 Många användare som omfattas av direktivet kan ta del av differentierade skattesatser, skattenedsättningar eller skattebefrielser i enlighet med vad medlemsstaterna beslutar om. I [figur 14](#) ges några exempel på sådan flexibilitet som tillåts enligt direktivet.

Figur 14 – Energiskattedirektivets ramverk



Källa: Revisionsrätten, på grundval av [energiskattedirektivet](#).

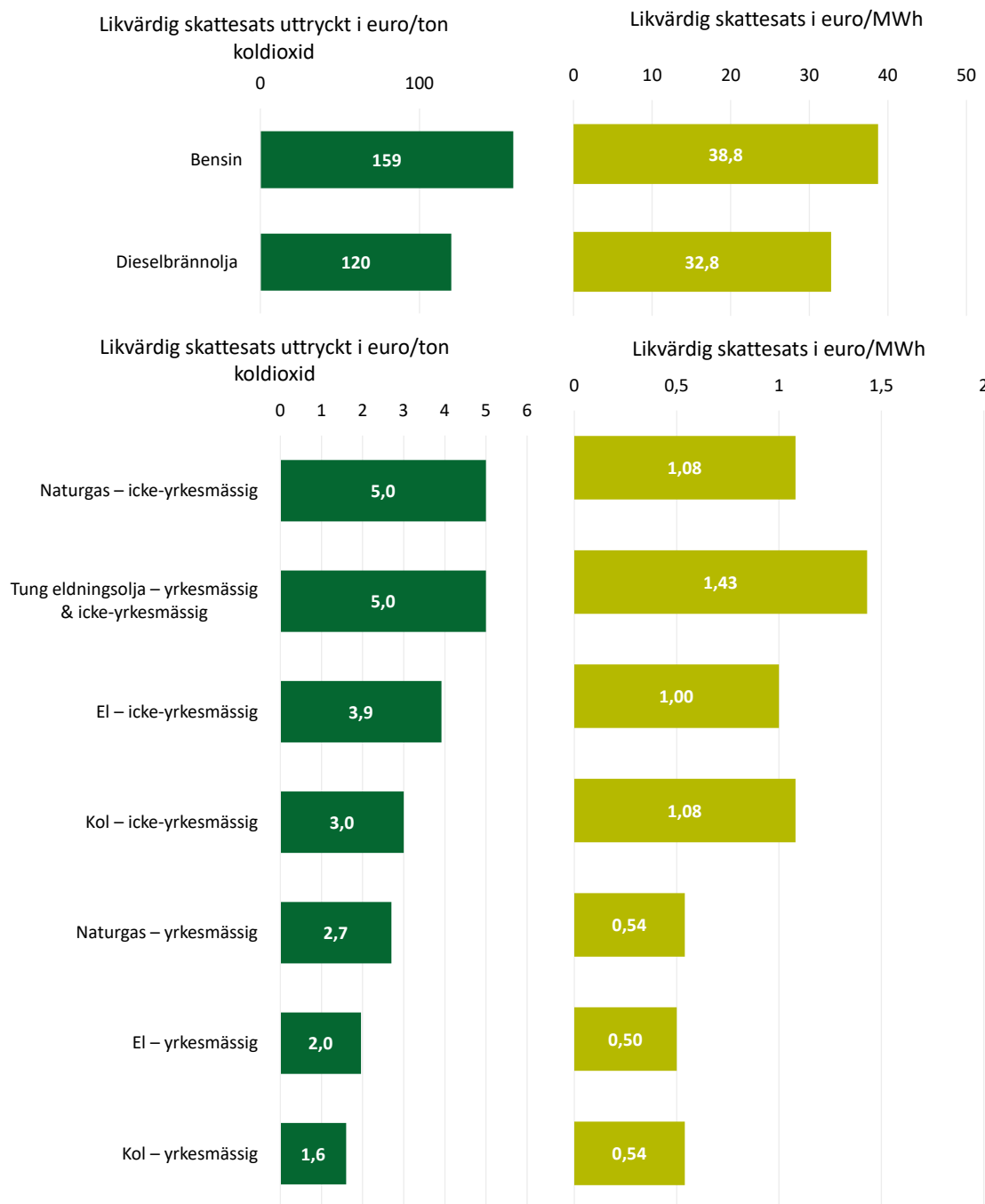
56 Kommissionen drog i sin utvärdering av energiskattedirektivet⁵⁵ slutsatsen att direktivet inte stöder utvecklingen av nya koldioxidsnåla alternativ, att det leder till att priserna på vissa koldioxidintensiva bränslen sätts lägre än marknadsnivån och att det inte innehåller tydliga rättsliga bestämmelser för en del nya energiprodukter, såsom alternativa bränslen, e-bränslen, syntetiska bränslen, biometan och förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung. Dessutom spelar de minimiskattesatser som fastställs i direktivet inte längre den konvergerande roll som de initialt gjorde. Minimibeskattningen infördes för att minska skillnaderna mellan de nationella energiskattenivåerna. Med tiden har de flesta medlemsstater höjt sina skattesatser långt över direktivets miniminivå. Denna situation kan leda till snedvridningar på den inre marknaden.

⁵⁵ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, *en utvärdering av rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet*, SWD(2019) 329 final.

Miniminivåer i energibeskattningen ger inte incitament till användning av renare energikällor

57 I *figur 15* sammanfattas den koldioxidskatt som är likvärdig minimiskattesatsen enligt kommissionens beräkningar. Figuren visar att minimiskattesatsen för den mest förorenande energikällan – kol för yrkesmässig användning – är en av de lägsta.

Figur 15 – Minimibesättning för utvalda energiprodukter



Anm.: Siffrorna för en likvärdig koldioxidskatt för el baseras på den [genomsnittliga växthusgasutsläppsintensiteten i EU:s elproduktion](#), som beror på vilken energikälla som används för att producera elen. Koldioxidutsläppen varierar från ungefär 1 ton koldioxid per MWh för koleldade kraftverk till koldioxidfria utsläpp för el som producerats från förnybara källor, till exempel genom sol- eller vindkraft eller i kärnkraftverk.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av [kommissionens utvärdering av energiskattedirektivet](#).

58 Det nuvarande energiskattedirektivet ger medlemsstaterna utrymme för att delvis eller helt undanta förnybara energikällor såsom biobränslen från energibeskattnings och att helt undanta elproduktion från förnybara källor från beskattning. Kommissionen konstaterar⁵⁶ att denna flexibilitet inte säkerställer att förnybar energi generellt sett har en lägre effektiv skattesats än vissa fossila bränslen.

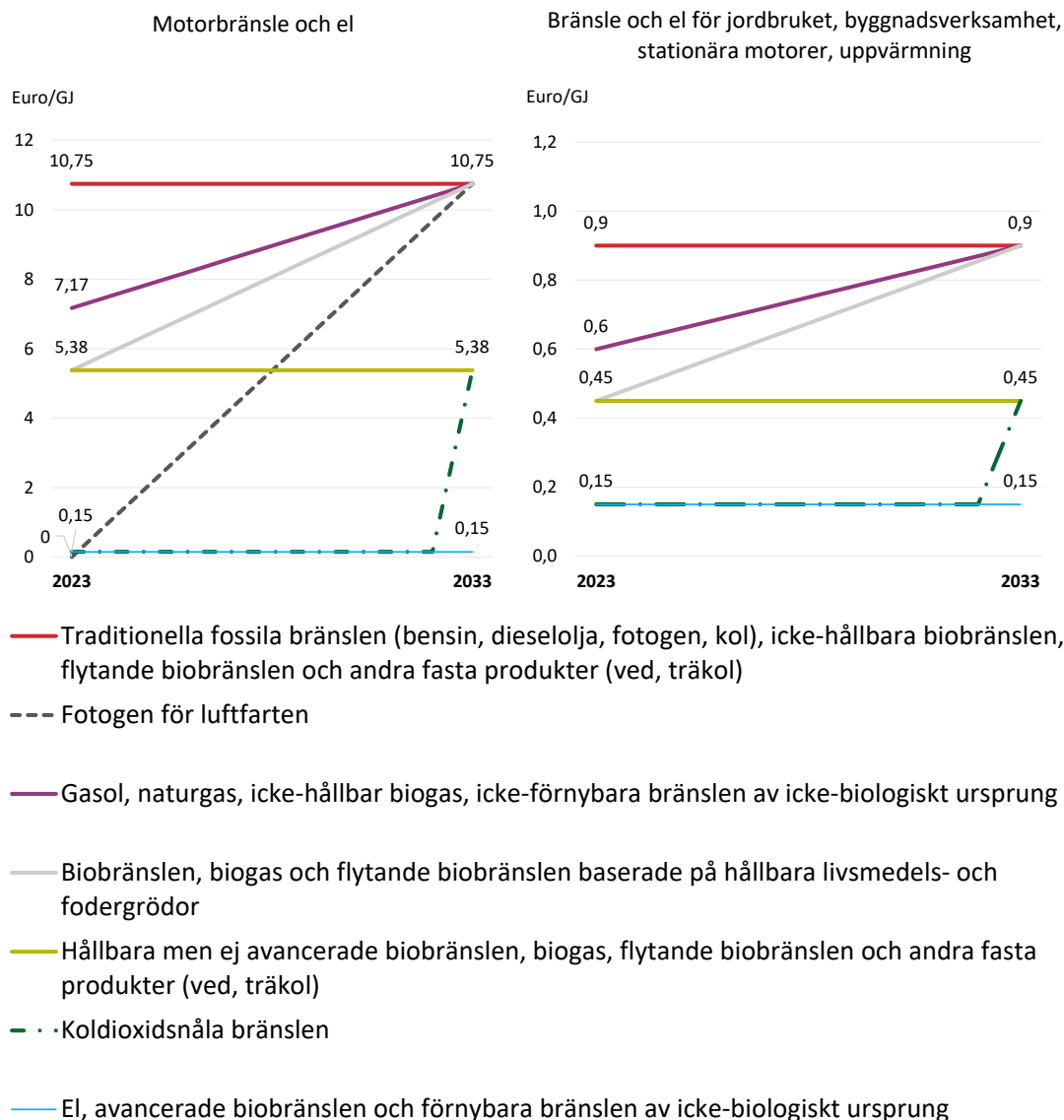
Förslag till energiskattelagstiftning i 55 %-paketet

Kommissionen har föreslagit nya skattesatser på grundval av energiinnehåll

59 Kommissionen har, som en del av förslaget till energiskattedirektiv, lagt fram en ny skattesatsstruktur (se [figur 16](#)).

⁵⁶ Se fotnot [55](#).

Figur 16 – Föreslagna energiskattesatser (ej indexerade)



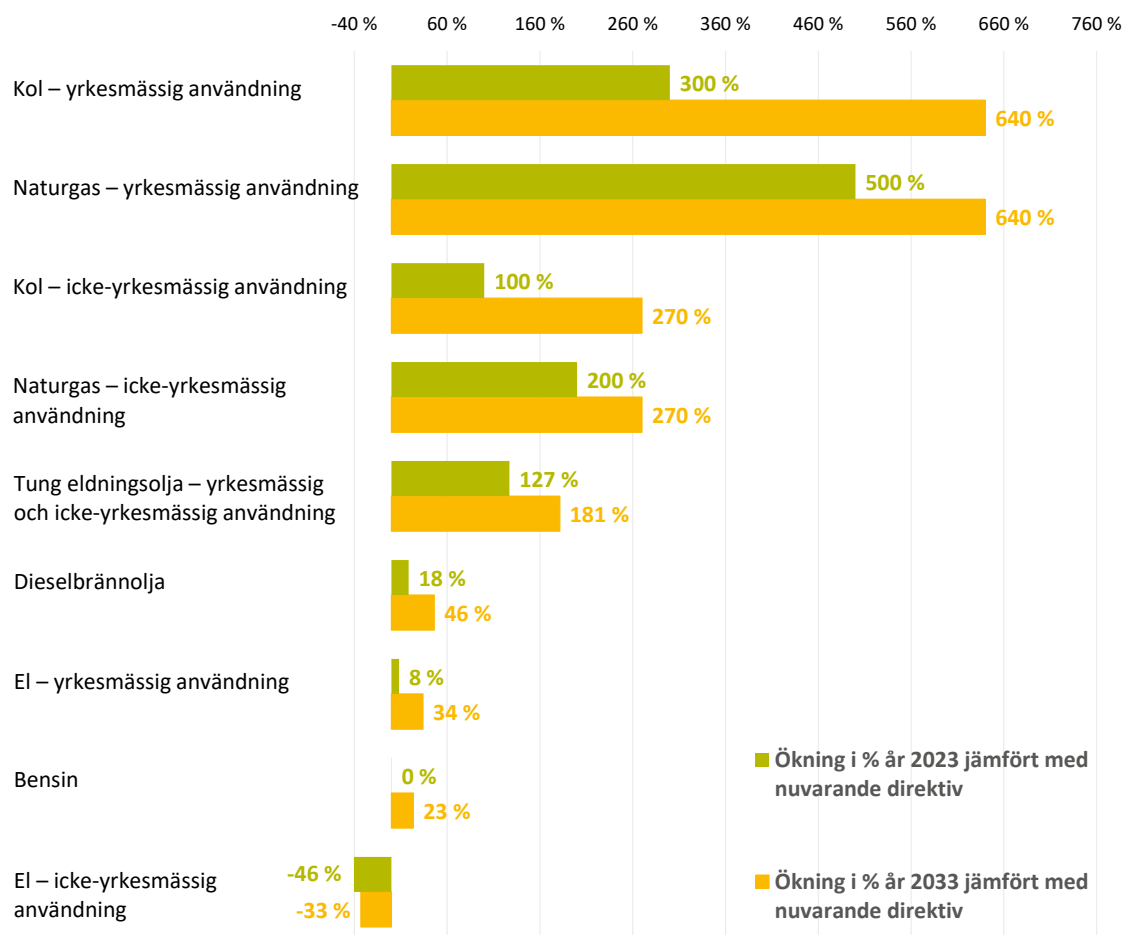
Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Europeiska kommissionens *förslag till rådets direktiv om en omstrukturering av unionsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (omarbetning)*, COM(2021) 563 final, juli 2021.

60 De föreslagna ändringarna avser bland annat följande:

- Införande av nya skattesatser på grundval av energiinnehåll och miljö- och klimatprestation:
 - En omställning från volymbaserad beskattning till beskattning på grundval av energiinnehåll (euro/GJ).
 - Rangordning av och fastställande av minimiskatter för de olika energiprodukterna utifrån deras miljöprestanda.

- Höjda minimiskattesatser för motorbränslen och bränslen för uppvärmning, samtidigt som minimiskatten för el för icke-yrkesmässig användning sänks (se *figur 17*).
- Undanröjande av förmånlig behandling av vissa sektorer och bränslen och en utvidgning av direktivets tillämpningsområde:
 - Diesel ska inte längre åtnjuta en förmånligare behandling än bensin.
 - Skattebefrielsen på flygbränsle för passagerartrafik och tjockolja för sjötransporter ska tas bort för transporter inom EU.
 - Medlemsstaterna ska inte längre kunna undanta energianvändningen i energiintensiva företag och jordbruket helt från beskattning eller minska dess beskattning under miniminivån.
 - Direktivets tillämpningsområde ska utvidgas till att även omfatta torv, brännved, träkol och alternativa bränslen (såsom vätgas).
 - Olika minimienergiskattesatser ska närmare anges för de olika kategorierna av biobränslen.
 - Skillnaden mellan yrkesmässig och icke-yrkesmässig användning försvinner.
- Övergångsbestämmelser:
 - Energiskatten ska gradvis höjas för vissa bränslen och användningar under en tioårig övergångsperiod från 2023 till 2033 för att underlätta omställningen från nuvarande fullständiga skattebefrielse. Framför allt tillämpas övergångsperioder för hushåll och luftfartssektorn.
 - Minimiskattesatserna ska indexeras med avseende på inflation.
- Medlemsstaterna behåller möjligheterna att tillämpa befrielser och nedsättningar av sociala skäl eller miljöskyddsskäl.

Figur 17 – Ändringar av energiskattesatserna från nuvarande miniminivåer till de föreslagna miniminivåerna 2033 (ej indexerat för inflation)



Anm.: De omvandlingsfaktorer som används för att konvertera volymbaserade satser baseras på kommissionens konsekvensbedömning.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av Europeiska kommissionens [förslag till rådets direktiv om en omstrukturering av unionsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet \(omarbetning\)](#), COM(2021) 563 final, juli 2021, och tillhörande konsekvensbedömning.

Kommissionens andra förslag på klimat- och energiområdet

61 55 %-paketet innehåller även följande:

- Ett förslag till ändring av utsläppshandelssystemet som innebär att sjötransporter inkluderas i utsläppshandelssystemet och att utsläppstaket sänks.

- Ett eget men angränsande utsläppshandelssystem för användningen av bränslen för förbränning vid vägtransporter och inom byggnadssektorn.
- En social klimatfond – medel som avsätts för medborgare som vill finansiera investeringar inom energieffektivitet, nya uppvärmnings- och nedkylningssystem och renare mobilitet.
- En gränsjusteringsmekanism för koldioxid (CBAM). De föreslagna reglerna kräver att importörer av varor betalar för CBAM-certifikat motsvarande de växthusgasutsläpp som varorna gett upphov till. En rabatt föreslås för utsläpp som omfattas av prissättningsmekanismen för växthusgaser i ursprungslandet. Kommissionen föreslår att gränsjusteringsmekanismen införs gradvis, parallellt med att de gratis utsläppsrätterna i utsläppshandelssystemet fasas ut.
- Initiativet ReFuelEU Aviation – en bestämmelse som föreskriver en ökad andel hållbara flygbränslen av de flygbränslen som tankas på EU:s flygplatser.
- Initiativet FuelEU Maritime – en bestämmelse som ska främja en ökad användning av hållbara marina bränslen och koldioxidfri teknik och som fastställer ett högsta gränsvärde för växthusgasintensiteten i den energi som används av fartyg som anlöper europeiska hamnar.
- Uppdateringar av direktivet om energieffektivitet och direktivet om förnybar energi.

Avslutande kommentarer

62 Kommissionen har konstaterat att energibeskattningskraft är en stor drivkraft till energibesparingar. Medlemsstaterna noterar i sina nationella energi- och klimatplaner att beskattningen i betydande utsträckning kommer att bidra till framtida energibesparingar.

63 Skattenivåerna varierar kraftigt mellan sektorer och mellan energibärare. Enligt det nuvarande energiskattedirektivet kan mer förorenande energikällor ha en skattefördel gentemot koldioxideffektiva energikällor.

64 Merparten av medlemsstaterna beskattar bränslen betydligt hårdare än de miniminivåer som fastställs i energiskattedirektivet, men i flera medlemsstater ligger skatterna nära miniminivån. Denna situation kan leda till snedvridningar på den inre marknaden.

65 EU:s utsläppshandelssystem och nationella koldioxidskatter kompletterar EU:s energibeskattningsramverk. Gratis utsläppsrätter ger emellertid vissa marknadsdeltagare möjlighet att inte betala för en del av sina koldioxidutsläpp. Så kommer fortfarande vara fallet under detta årtionde.

66 Subventioner för fossila bränslen är ett hinder för att nå klimatmålen eftersom de fördröjer den gröna omställningen. Sammanlagt uppgår medlemsstaternas subventioner för fossila bränslen till mer än 55 miljarder euro per år. Dessa subventioner har stadigt legat på ungefär samma nivå under de senaste tio åren, trots krav på att de ska fasas ut. Vissa medlemsstater lägger mer pengar på subventioner för fossila bränslen än på gröna subventioner.

67 Som en del av 55 %-lagstiftningspaketet offentliggjorde kommissionen i juli 2021 ett förslag till översyn av energiskattedirektivet. Syftet är att avhjälpa brister i den nuvarande energiskattelagstiftningen och, framför allt, anpassa skattenivån närmare till energiinnehållet och energibärarnas miljöprestanda. Medlemsstaterna kommer även fortsättningsvis att ha möjlighet att sänka energiskattesatserna för vissa sektorer, av skäl som rör miljö, energieffektivitet och energifattigdom.

68 Lagstiftningspaketet innehåller också ett förslag om att utvidga utsläppshandelssystemet till sjötransporter, och det införs ett separat utsläppshandelssystem för vägtransporter och byggnader. Den gradvisa utfasningen av

de gratis rätter som är förenade med en risk för koldioxidläckage åtföljs av den föreslagna infasningen av gränsjusteringsmekanismen för koldioxid.

69 Sammantaget skulle dessa förslag leda till ett större tillämpningsområde för beskattningen av energianvändning och prissättningen av växthusgasutsläpp än den nuvarande lagstiftningen.

70 En av utmaningarna för EU:s beslutsfattare är att hitta sätt att anpassa EU:s energibeskattnings till klimatpolitikens mål. Låga koldioxidpriser och låga energiskatter på fossila bränslen fördröjer omställningen till grön energi och gör koldioxidsnåla tekniker relativt sett dyrare. Som vi tidigare har konstaterat har de gratis utsläppsrätter som beviljats elproduktionen i vissa medlemsstater hämmat införandet av grön teknik.

71 Skattepolitik är inte det enda instrumentet som påverkar energianvändningen, och utmaningen är att hitta en god balans mellan regleringsmässiga och ekonomiska åtgärder. Välriktade subventioner och väldefinierade tillsynsstandarder kan användas för att komplettera och förstärka skattestödet till grönare energi och energibesparingar.

72 Omvänt sätter subventioner för fossila bränslen käppar i hjulet för eller ökar kostnaderna för energiomställningen. Det kommer att bli en utmanande social och ekonomisk omställning att fasa ut dem fram till 2025, vilket EU och dess medlemsstater har åtagit sig.

73 De olika initiativen kan få stora sociala konsekvenser som, om de inte åtgärdas, kan påverka omställningen till en grönare ekonomi negativt. Uppfattningen att vissa grupper eller sektorer behandlas orättvist kan leda till motstånd mot framsteg inom detta område.

74 Dessa utmaningar måste man arbeta med i ett institutionellt sammanhang som kräver enhällighet i skattefrågor.

Denna översikt antogs av revisionsrättens avdelning I, med ledamoten Samo Jereb som ordförande, i Luxemburg den 15 december 2021.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

Ordförklaringar

55 %-paketet: ett EU-lagstiftningspaket för uppnåendet av klimatmålen, framför allt målet att minska EU:s växthusgasutsläpp med minst 55 % fram till 2030.

biobensin: biobränsle i vätskeform som lämpar sig att blanda med, eller att ersätta, konventionell bensin.

biobränsle: bränsle som framställs av organisk torrs substans eller brännbara vegetabiliska oljor.

biodiesel: biobränslen i vätskeform som lämpar sig att blanda med, eller att ersätta, dieselbrännolja/dieselolja av fossilt ursprung.

inmatningspremie: ett politiskt instrument som betalar ut en premie utöver marknadspriset till elproducenter.

inmatningspris: en politisk mekanism som erbjuder producenter ett fast pris under en längre tidsperiod för varje energienhet som matas in i nätet.

koldioxidinnehåll: koldioxid och andra växthusgaser vars effekt är likvärdig koldioxidens och som släpps ut när ett fossilt bränsle förbränns eller oxiderar, eller som är förknippat med att ett fossilt bränsle förbränns eller oxideras i syfte att producera el.

koldioxidläckage: ökade växthusgasutsläpp till följd av att produktionen flyttas från ett land med stränga gränsvärden till ett annat där reglerna inte är lika stränga.

primärenergianvändning: det sammanlagda energibehovet, inbegripet energisektorns egen förbrukning, förluster under transformeringen och överföringen av energi samt den slutliga energianvändningen, undantaget användningen av energibärare för andra ändamål än energi (t.ex. användningen av olja för plastproduktion).

slutlig energianvändning: den totala energi som förbrukas av slutkonsumenter, såsom hushållen, industrin och jordbruket, undantaget den som förbrukas av energisektorn själv.

statligt stöd: direkt eller indirekt offentligt stöd till ett företag eller en organisation som ger företaget eller organisationen en fördel i förhållande till dess konkurrenter.

utfasning av fossila bränslen: övergång till ett ekonomiskt system med minskade utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser.

utsläppshandelssystem: system för att uppfylla målen om minskade växthusgasutsläpp inom vissa sektorer, som har ett tak för den totala mängden utsläpp och där utsläppsrätter kan köpas och säljas av företag eller andra enheter som deltar i systemet.

växthusgas: en gas i atmosfären, såsom koldioxid eller metan, som absorberar och avger strålning och stänger inne värme så att jordens yta värms upp genom den så kallade växthuseffekten.

Akronymer och förkortningar

GJ: Gigajoule.

IDDRI: Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (Institutet för hållbar utveckling och internationella relationer) – ett ideellt forskningscenter i Paris.

IEA: Internationella energiorganet.

IMF: Internationella valutafonden.

kWh: kilowattimme.

moms: mervärdesskatt.

MWh: megawattimme = 3,60 GJ.

OECD: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.

Revisionsrätten: Europeiska revisionsrätten.

Vi som arbetat med översikten

Denna rapport har antagits av revisionsrättens avdelning I, Hållbar användning av naturresurser, där ledamoten Samo Jereb är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Viorel Ștefan, med stöd av Roxana Bănica (kanslichef), Olivier Prigent (attaché), Emmanuel Rauch (förstachef), Lucia Roșca (uppgiftsansvarig), Josef Edelmann och Anna Zalega (revisorer) samt Marika Meisenzahl (som bidrog med grafiskt stöd).



Viorel Ștefan



Roxana Bănica



Olivier Prigent



Emmanuel Rauch



Lucia Roșca



Josef Edelmann



Anna Zalega



Marika Meisenzahl

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen 2022.

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande av handlingar regleras av [Europeiska revisionsrättens beslut nr 6-2019](#) om öppen datapolitik och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella licensen [Creative Commons Erkännande 4.0 \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att vidareutnyttjande är tillåtet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Vidareutnyttjas materialet får handlingarnas ursprungliga betydelse eller budskap inte förvanskas. Revisionsrätten bär inte ansvaret för eventuella konsekvenser av vidareutnyttjande.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal eller om arbete av tredje part används, måste tillstånd inhämtas med avseende på de ytterligare rättigheterna. Om tillstånd beviljas upphävs det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande eller av licensen.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte kontrollerar dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av Europeiska revisionsrättens logotyp

Europeiska revisionsrättens logotyp får inte användas utan Europeiska revisionsrättens förhandsgodkännande.

I denna rapport utvärderar vi hur väl energiskatterna, koldioxidprissättningen och energisubventionerna stämmer överens med EU:s klimatmål. Energibesättning kan stödja det klimatrelaterade arbetet, men dagens skattenivåer återspeglar inte de olika energikällornas förorenande inverkan. Subventionerna för förnybar energi nästan fyrdubblades under åren 2008–2019 medan subventionerna för fossila bränslen stadigt låg på samma nivå. Femton medlemsstater lägger mer pengar på subventioner för fossila bränslen än för förnybar energi. I mitten av 2021 lade kommissionen fram ett förslag till översyn av energiskattedirektivet. I vår rapport beskriver vi de utmaningar som de politiska beslutsfattarna ställs inför i arbetet med att uppdatera politiken för energibesättning och energisubventioner: de ska säkerställa en konsekvent energibesättning för alla sektorer och alla energibärare, minska subventionerna för fossila bränslen och se till att klimatmålen och de sociala behoven är förenliga med varandra.

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN