



Brussel, 24.10.2023
COM(2023) 651 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

Verslag van 2023 over energiesubsidies in de EU

Verslag van de Commissie over energiesubsidies in de EU

Inleiding en voornaamste bevindingen

De Europese Unie is vastbesloten haar broeikasgasemissies tegen 2030 met ten minste 55 % te verminderen (ten opzichte van 1990) en tegen 2050 klimaatneutraal te zijn. Subsidies en andere economische en juridische stimulansen zullen een essentiële rol spelen bij: i) het versnellen van de uitrol van schone-energie- en energie-efficiënte oplossingen; en ii) het verminderen van het gebruik van fossiele brandstoffen. Subsidies kunnen worden gebruikt met het oog op economisch, ecologisch of maatschappelijk welzijn. Als subsidies slecht zijn opgezet, kunnen zij de concurrentie verstoren, de energietransitie belemmeren en het koolstofprijssignaal verlagen. De EU zet zich actief in voor de uitfasering van subsidies voor fossiele brandstoffen, ook in het kader van de internationale verbintenissen die de EU in het kader van de G20 en de Wereldhandelsorganisatie is aangegaan¹. Dit verslag is het vierde jaarverslag over het toezicht op energiesubsidies en op de vooruitgang met betrekking tot de uitfasering van subsidies voor fossiele brandstoffen, zoals voorgeschreven in de Verordening inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie².

De energiecrisis die in 2021 begon en in 2022 verdiepte door de Russische agressie tegen Oekraïne, had aanzienlijke gevolgen voor energiegerelateerde subsidies. Deze gevolgen zijn merkbaar in: i) het bedrag van deze subsidies; ii) de verdeling van deze subsidies over technologieën en begunstigden; en iii) de instrumenten die zijn gebruikt om deze subsidies te verstrekken. De Russische inzet van de energievoorziening als wapen en de steeds verdergaande afbouw van Russische gasleveranties vroegen om een krachtige beleidsrespons van de EU, met inbegrip van kortetermijnmaatregelen om de betaalbaarheid van energie voor kwetsbare consumenten en industrieën in heel Europa te waarborgen.

De resultaten van deze studie bevestigen dat energiesubsidies tot 2021 een geleidelijk stijgende trend vertoonden en in 2022 drastisch stegen. De totale energiesubsidies in de EU stegen van 177 miljard EUR in 2015 tot 216 miljard EUR in 2021 tot naar schatting 390 miljard EUR in 2022.

De dalende trend van subsidies voor fossiele brandstoffen zette zich voort tot 2021 — waarbij zij op 56 miljard EUR neerkwamen — alvorens in 2022 als reactie op de crisis snel te stijgen tot naar schatting 123 miljard EUR. Subsidies voor hernieuwbare energie daalden in 2021 tot 86 miljard EUR — de eerste keer sinds 2015 — en stegen slechts licht tot 87 miljard EUR in 2022. Dit was het gevolg van hoge prijzen op de groothandelsmarkt voor elektriciteit, waardoor de in het kader van dynamische steuninstrumenten uitgekeerde subsidiebedragen werden verlaagd. Anderzijds is de steun voor energie-efficiëntiemaatregelen gestegen van 22 miljard EUR in 2021 tot 32 miljard EUR in 2022. De steun voor alle andere vormen van energie, waaronder elektriciteit als drager en kernenergie, bedroeg 180 miljard EUR in 2022.

In 2021-2022 waren energiesubsidies in verband met *nieuwe nationale maatregelen ter bescherming van EU-consumenten* tegen de hoge prijzen goed voor naar schatting

¹ Sinds hun top van 2009 hebben de G20-leiders opgeroepen tot de uitfasering en rationalisering van subsidies voor fossiele brandstoffen, terwijl gerichte steun aan de armsten wordt verleend. De EU is een van de mede-indieners van de [ministeriële verklaring over subsidies voor fossiele brandstoffen](#) die op 14 december 2021 in het kader van de WTO is aangenomen.

² Artikel 35, punt n), van de Verordening inzake de governance van de energie-unie (2018/1999/EU), hierna: de “governanceverordening” genoemd.

195 miljard EUR. In de hele EU zijn ten minste 230 tijdelijke nationale maatregelen ingevoerd om de crisis van de energieprijzen aan te pakken. Huishoudens waren de belangrijkste directe begunstigden van deze steunmaatregelen (58 miljard EUR), gevolgd door bedrijfsmatige en industriële eindgebruikers (45 miljard EUR) en wegvervoer (23 miljard EUR). De sectoroverschrijdende steun bedroeg 69 miljard EUR.

2022 was het eerste jaar waarin de lidstaten, in het kader van hun geïntegreerde nationale voortgangsverslagen over energie en klimaat, verslag moesten uitbrengen over de vooruitgang die zij hadden geboekt bij de uitfasering van energiesubsidies, met name voor fossiele brandstoffen. Daarnaast bevat dit verslag een nieuw hoofdstuk waarin de milieueffecten van subsidies voor fossiele brandstoffen worden beoordeeld.

Dit verslag is gebaseerd op gegevens uit een externe studie³ die in opdracht van de Commissie op basis van een internationaal aanvaarde methodologie is uitgevoerd. Toen de studie van de Commissie werd afgerond (augustus 2023), waren de gegevens voor 2022 niet volledig beschikbaar of gevalideerd, en daarom kunnen cijfers voor 2022 gebaseerd zijn op technieken voor beperking van gegevenshiaten⁴. Net als in vorige edities kregen de lidstaten de gelegenheid feedback te geven over de voor de studie gebruikte gegevens.

³ Voor vorige edities: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/34a55767-55a1-11ed-92ed-01aa75ed71a1>

⁴ Voor ontbrekende waarden van 2022 werden de gegevens van 2021 als basis voor een raming genomen. In dergelijke gevallen worden gegevens voor 2022 in dit verslag als “geraamd” aangeduid en in grafieken worden niet-bevestigde gegevens gearceerd aangegeven.

1. Trends met betrekking tot energiesubsidies in de EU

Subsidies worden in dit verslag gedefinieerd volgens de door de Wereldhandelsorganisatie (WTO) vastgestelde methode⁵, die in de ondersteunende studie van de Commissie⁶ en in de vorige edities van dit verslag is gebruikt. In deze methode worden subsidies gedefinieerd als overheidsmaatregelen die in een van de volgende vier categorieën vallen: i) maatregelen waarbij middelen rechtstreeks worden overgedragen; ii) inkomsten van de overheid (belastingen) waarvan anderszins afstand wordt gedaan (niet geïnd); iii) overheden die goederen en diensten leveren of goederen kopen; en iv) prijs- en inkomensondersteuning.

In het verslag worden ook verschillende kenmerken van subsidies bekeken: i) het doel dat zij beogen te bevorderen (productie, verbruik/vraag, infrastructuur of energie-efficiëntie); ii) het brandstoftype dat zij bevorderen (fossiele brandstoffen, hernieuwbare energiebronnen, kernenergie); iii) de economische sectoren die de subsidie ontvangen (energiesector, vervoer, industrie, landbouw⁷, woningen, diensten enz.); of iv) of zij milieuschadelijk of milieuvriendelijk zijn.

1.1 Totale energiesubsidies in de EU

Het totale bedrag van energiesubsidies in de EU-27 wordt geraamd op 390 miljard EUR in 2022 (+ 80 % ten opzichte van de 216 miljard EUR⁸ in 2021).

Het economisch herstel in 2021 heeft opwaartse druk uitgeoefend op de energieprijzen en bijgevolg op subsidies. Energiesubsidies zijn al gestegen van 200 miljard EUR in 2020 tot 216 miljard EUR in 2021. Uit de geraamde gegevens voor 2022 blijkt dat subsidies als gevolg van de door de lidstaten genomen maatregelen drastisch zijn gestegen tot 390 miljard EUR in 2022. Als reactie op de crisis van de energieprijzen werden in verschillende EU-lidstaten ten minste 230 tijdelijke subsidiemaatregelen ingevoerd of uitgebreid om de gevolgen van hoge en volatiele prijzen te verzachten.

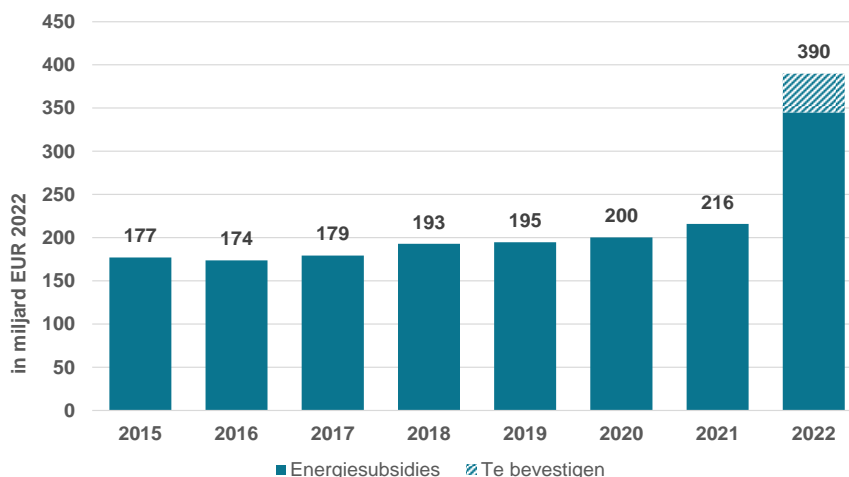
⁵ De analyse is gebaseerd op het methodologische kader dat is gebruikt in eerdere studies van de Commissie, volgens het kader van de [overeenkomst inzake subsidies en compenserende maatregelen](#) dat door de Wereldhandelsorganisatie (WTO) is ontwikkeld.

⁶ Meer informatie over de methodologie voor energiesubsidies is te vinden in bijlage 1 bij de studie van de Commissie van 2023.

⁷ In het huidige verslag worden ook subsidies voor de visserij meegenomen.

⁸ Als gevolg van gegevenscorrecties in de subsidie-inventarisatie voor de voorgaande jaren en de wijziging van de monetaire basis ("uitgedrukt in euro's 2022" in het huidige verslag) kunnen de totaalbedragen in de grafieken van dit verslag verschillen van de totaalbedragen die in het laatste verslag over energiesubsidies in 2022 of in een eerder verslag zijn gepubliceerd.

Figuur 1: Totale energiesubsidies in de EU-27 (2015-2022; in miljard EUR in 2022)⁹¹⁰



Bron: Enerdata, Trinomics, 2023. N.B.: Ramingen voor 2022 worden gearceerd weergegeven.

De subsidieondersteuning is voor de diverse technologieën in 2022 verschillend. *Subsidies voor elektriciteit*¹¹ zijn verdrievoudigd, terwijl de totale *subsidies voor fossiele brandstoffen* in 2022 zijn verdubbeld ten opzichte van 2021. *Subsidies voor alle energiebronnen*¹² (bv. via inkomensondersteuning¹³) waren in 2022 2,4 keer hoger dan in 2021. Hoewel de steun voor *hernieuwbare energie* in 2022 grotendeels dezelfde bleef als in 2020-2021, steeg de steun voor *energie-efficiëntie maatregelen* in deze periode met 40 %, voornamelijk als gevolg van de steun voor energierenovaties in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

⁹ In dit verslag zijn alle cijfers uitgedrukt in miljard EUR in 2022. De totale cijfers voor 2022 omvatten ~ 44 miljard EUR die nog moeten worden gevalideerd.

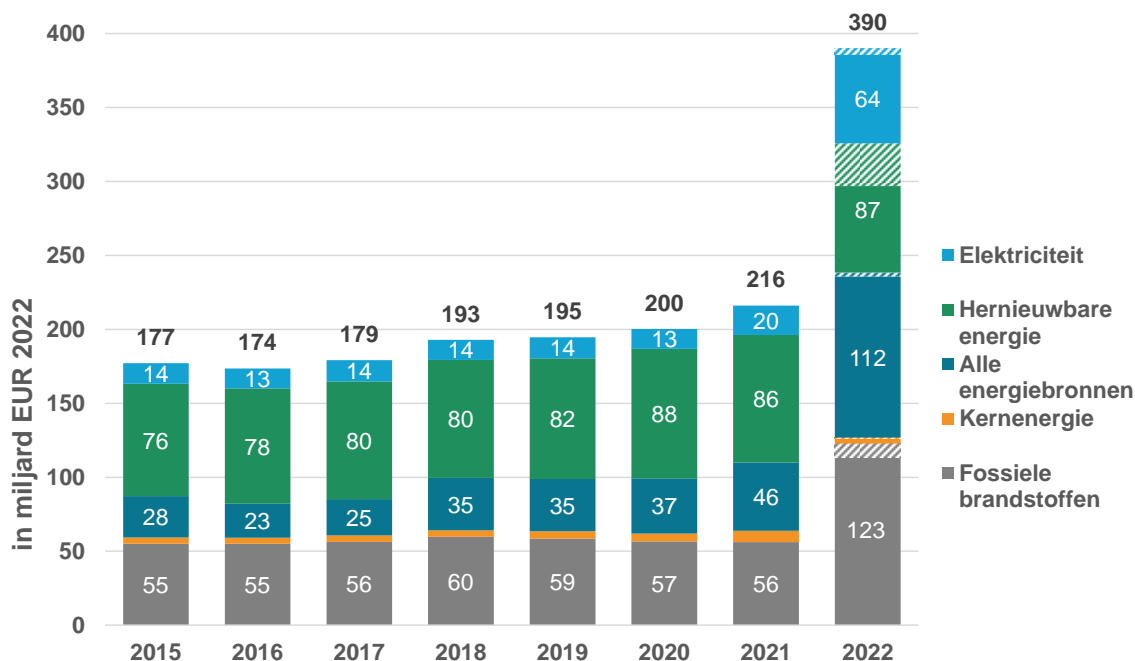
¹⁰ De gegevens in de categorie “Te bevestigen” bedroegen 12 % van het totale bedrag dat in de subsidie-inventarisatie voor het jaar 2022 was opgenomen.

¹¹ In bepaalde gevallen is het niet mogelijk om subsidies voor elektriciteitsverbruik te scheiden naargelang van de opwekkingsbron (fossiel, nucleair of hernieuwbaar). Daarom worden in deze grafiek subsidies voor elektriciteit (energiedragers) naast subsidies voor energiebronnen weergegeven.

¹² Het concept “Alle energiebronnen” wordt hier gebruikt om subsidiemaatregelen in te delen die van toepassing zijn op energie die wordt geproduceerd uit een mix van fossiele brandstoffen en koolstofarme bronnen of een onbekende bron.

¹³ Dit behelst ook verschillende soorten economische mechanismen naast inkomensondersteuning voor meer dan één soort energie, zoals capaciteitsbetalingen, mandaten voor het mengen van biobrandstoffen, quota voor hernieuwbare energie met handelscertificaten, gedifferentieerde netaansluitingskosten, energie-efficiëntieverplichtingen, regelingen voor onderbrekbare belasting, contracts for difference, terugleverpremie, teruglevertarieven, consumentenprijsgaranties (kostenondersteuning), consumentenprijsgaranties (prijsregulering) en producentenprijsgaranties (prijsregulering).

Figuur 2: Subsidies naar belangrijkste energiebron/energiedrager in de EU-27 (in miljard EUR in 2022)



Bron: Enerdata, Trinomics, 2023. N.B.: Ramingen voor 2022 worden gearceerd weergegeven.

Energiesubsidies werden in 2022 voornamelijk verdeeld (figuur 3) via maatregelen voor *inkomens-/prijsondersteuning* (38%), maatregelen voor *belastingverlaging* (35%) en *rechtstreekse overdrachten* (25%). In 2022 vertegenwoordigden fossiele brandstoffen het grootste aandeel van de totale subsidies (31%), terwijl hernieuwbare energiebronnen in 2022 slechts 22% van de energiesubsidies ontvingen — een daling ten opzichte van 40% in 2021.

Figuur 3: Subsidieverdeling naar instrument (2022, %)

Subsidie categorie	Alle energiebronnen	Elektriciteit	Fossiele brandstoffen	Kernenergie	Hernieuwbare energie	Totaal
Rechtstreekse overdrachten	16%	1%	6%	0%	2%	25%
Belastingmaatregelen	9%	7%	15%	0%	4%	35%
Inkomens- of prijsondersteuning	2%	9%	11%	0%	16%	38%
O&O-budget	1%	0%	0%	0%	0%	2%
Totaal	29%	16%	31%	1%	22%	100%

Bron: Enerdata, Trinomics, 2023.

1.2 Subsidies naar energiebron

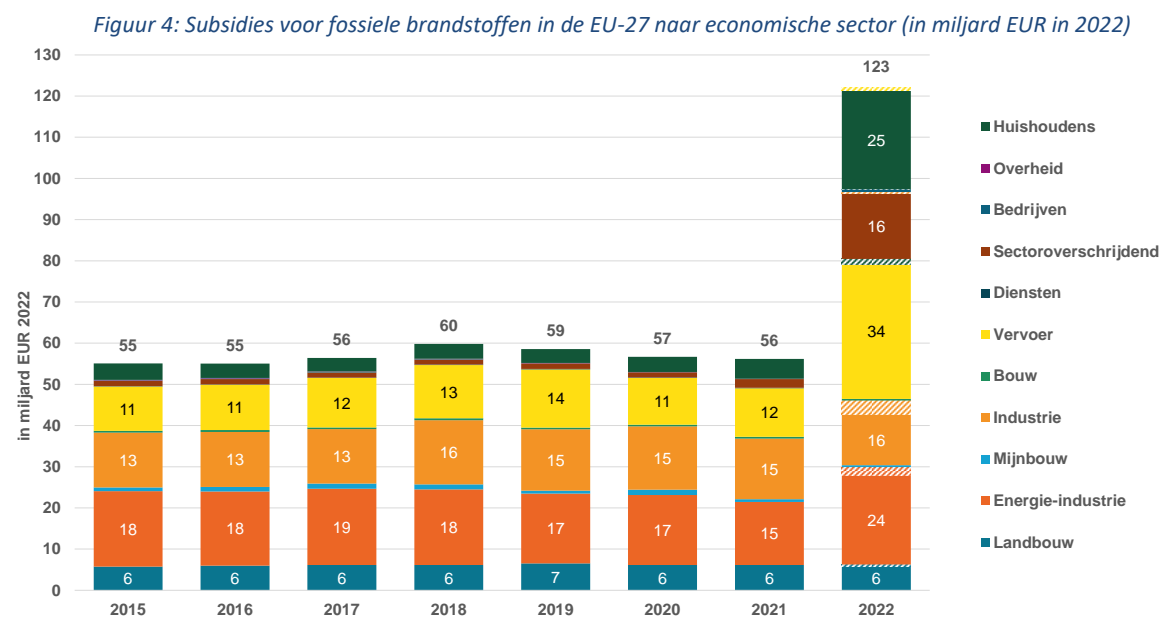
In 2021 namen **subsidies voor fossiele brandstoffen** af tot 56 miljard EUR, waarmee de sinds 2018 waargenomen gestaag neerwaartse trend werd voortgezet¹⁴ (figuur 4). De afname was voornamelijk het gevolg van een sterke daling (2 miljard EUR) van subsidies voor de energie-industrie¹⁵. Deze neerwaartse trend is in 2022 doorbroken als rechtstreeks gevolg van

¹⁴ De stijging van subsidies voor fossiele brandstoffen met 3,5 miljard EUR in 2018 is deels toe te schrijven aan de wijziging in de classificatie van de degressieve tariefstructuur voor gas en elektriciteit in Nederland, die de Nederlandse regering niet vóór die datum als subsidie had gerapporteerd en dus niet in de database was opgenomen. Nederland is het enige land waarvoor werkelijke bedragen in verband met dit mechanisme zijn aangegeven, maar deze bestaan zeker ook in andere landen zonder als zodanig te zijn aangegeven.

¹⁵ De term omvat energiewinning, -omzetting, -raffinage, -infrastructuur, -transmissie, -distributie, -opslag, -afvalbeheer en -detailhandel. Kortweg, de energie-industrie.

de Europese reactie op de energiecrisis. Subsidie maatregelen waren een van de belangrijkste instrumenten om de gevolgen van hoge energieprijzen voor de kosten van levensonderhoud en voor de productiekosten van Europese industrieën tegen te gaan.

Als gevolg daarvan zijn subsidies voor fossiele brandstoffen tussen 2021 en 2022 naar schatting meer dan verdubbeld (van 56 miljard EUR tot 123 miljard EUR). Deze stijging is het gevolg van: i) de veel grotere steun die huishoudens nu ontvangen (+ 500 %); ii) hogere subsidies voor de vervoerssector en de energie-industrie (respectievelijk + 150 % en + 280 %); en iii) andere sectoroverschrijdende maatregelen (+ 770 % door bijvoorbeeld lagere btw-tarieven). Rechtstreekse steun aan industrie en landbouw is tussen 2021 en 2022 stabiel gebleven of slechts zeer licht gestegen.



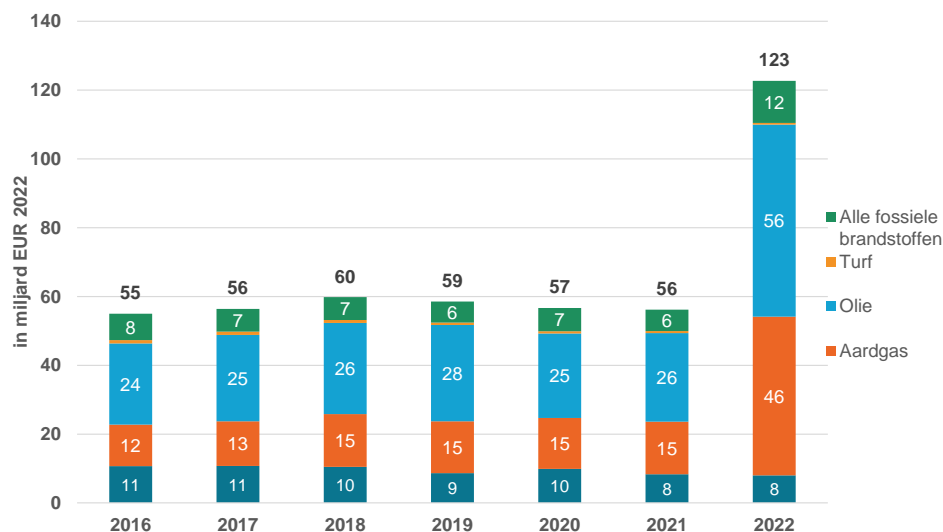
Bron: Enerdata, Trinomics, 2023. N.B.: Ramingen voor 2022 worden gearceerd weergegeven.

De meeste subsidies voor fossiele brandstoffen die sinds 2015 in de EU-27 zijn toegekend, zijn bedoeld om de *vraag naar energie* van consumenten te ondersteunen, bijvoorbeeld door de kosten van het energieverbruik te beperken door middel van lagere belastingtarieven voor energieproducten. Het aandeel van deze maatregelen op het gebied van de vraag naar energie is gestegen van 67 % in 2015 tot 74 % in 2021 en ramingen wijzen erop dat zij in 2022 zullen zijn gestegen tot 83 % van de subsidies voor fossiele brandstoffen. Subsidies voor fossiele brandstoffen ter ondersteuning van de *elektriciteitsproductie* varieerden tussen 20 % en 30 % sinds 2015 en zijn naar schatting gedaald tot 10 % van alle subsidies voor fossiele brandstoffen in 2022. Subsidies die specifiek gericht waren op de *winning van fossiele brandstoffen en ondersteunende infrastructuur* kregen respectievelijk 13 miljard EUR en 6 miljard EUR toegewezen; voor de *herstructurering van de energie-industrie* (zoals steun voor de sluiting van steen-/bruinkoolcentrales of -mijnen) werd in 2021 daarentegen een klein en afnemend aandeel van de totale subsidies voor fossiele brandstoffen (3,4 % of 1,7 miljard EUR) toegekend.

Hoewel het grootste deel van steun voor fossiele brandstoffen in 2022 naar olie en geraffineerde olieproducten ging (56 miljard EUR), zijn subsidies voor *aardgas* tussen 2021 en 2022 verdrievoudigd tot 46 miljard EUR. De steun voor steenkool en bruinkool bleef

gelijk met 8 miljard EUR, terwijl alle andere soorten fossiele brandstoffen, waaronder turf, 13 miljard EUR ontvingen.

Figuur 5: Subsidies voor fossiele brandstoffen naar brandstoftype



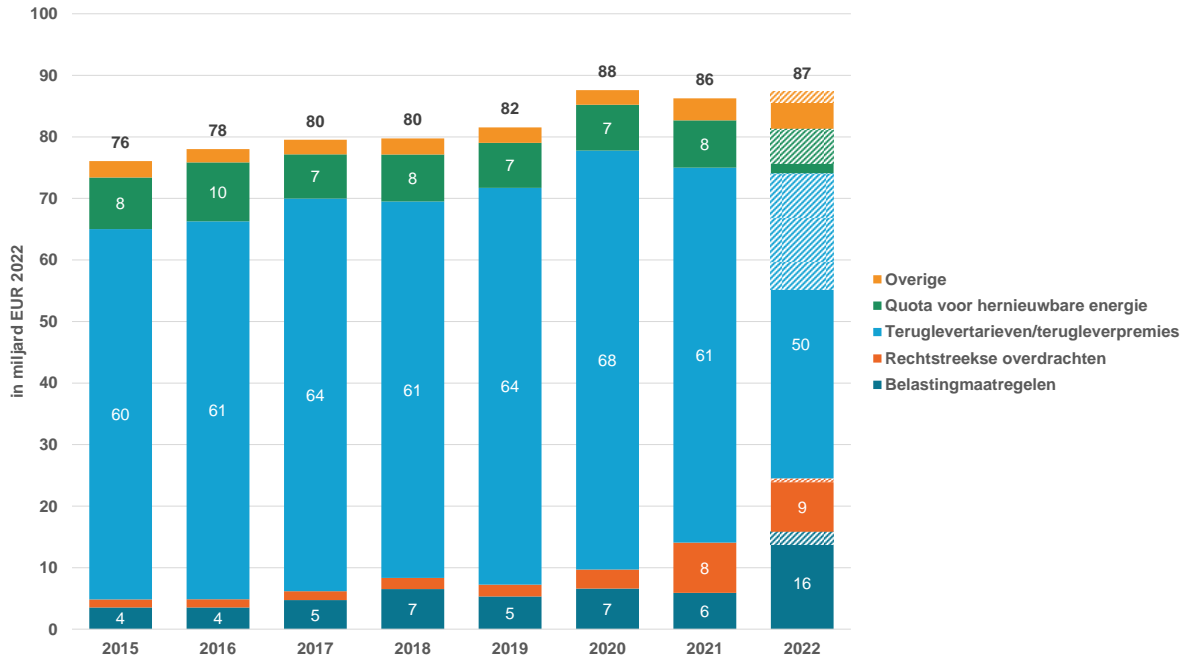
Bron: Enerdata, Trinomics, 2023.

In 2021 daalden **subsidies voor hernieuwbare energiebronnen** voor het eerst in meerdere jaren (figuur 6) tot 86 miljard EUR (- 1,3 miljard EUR of - 1,5 % ten opzichte van 2020). Deze daling was voornamelijk toe te schrijven aan de stijging van groothandelsprijzen voor elektriciteit, die heeft geleid tot een daling van betalingen van steuninstrumenten die een aanvulling vormen op marktprijzen. De daling van subsidies voor hernieuwbare energie kwam ook tot stand ondanks de toename van geïnstalleerde en ondersteunde capaciteit voor de opwekking van hernieuwbare energie. In 2022 stegen subsidies voor hernieuwbare energie slechts licht tot 87 miljard EUR en lagen zij voor het eerst sinds 2015 onder het niveau van subsidies voor fossiele brandstoffen¹⁶.

In 2022 was het typische instrument voor het verlenen van subsidies voor hernieuwbare energie nog steeds *inkomens-/prijsondersteuning* (57 miljard EUR, 65 % van alle subsidies voor hernieuwbare energie), bijvoorbeeld via maatregelen zoals *teruglevertarieven en terugleverpremies* of *quota voor hernieuwbare energie met handelscertificaten*. *Rechtstreekse overdrachten* (voornamelijk toelagen) namen aanzienlijk toe tot 8 miljard EUR in 2021 (5 miljard EUR meer dan in 2020) en 9 miljard EUR in 2022. Deze stijging was grotendeels toe te schrijven aan steun voor de productie van hernieuwbare energie en elektriciteitsinfrastructuur in de herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten, alsook aan meer steun voor het stimuleren van hernieuwbare energie en energie-efficiëntie op het gebied van verwarming en koeling.

¹⁶ Voor 2022 waren niet alle gegevens beschikbaar, bijvoorbeeld die met betrekking tot terugleverpremies/teruglevertarieven of quota voor hernieuwbare energie, en de cijfers kunnen worden herzien.

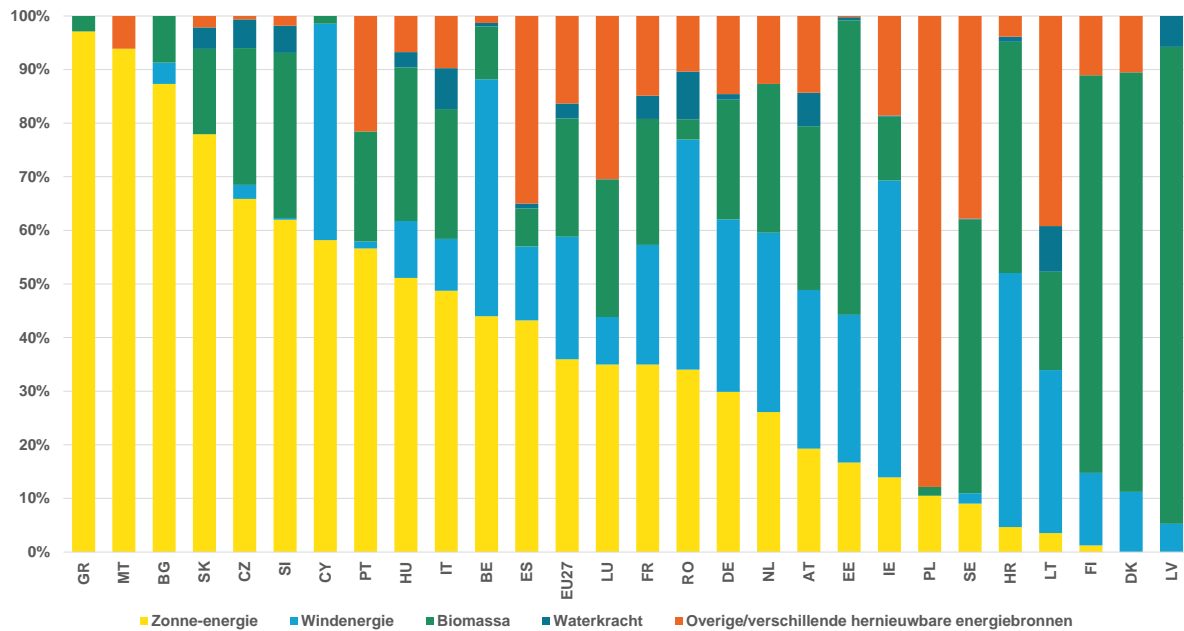
Figuur 6: Subsidies voor hernieuwbare energie naar instrument (2015-2022; in miljard EUR in 2022)



Bron: Enerdata, Trinomics, 2023. N.B.: Ramingen voor 2022 worden gearceerd weergegeven.

Steun voor hernieuwbare technologieën loopt sterk uiteen in de EU (figuur 7), afhankelijk van de nationale prioriteiten en het potentieel van hernieuwbare energiebronnen. In alle lidstaten werden in 2022 voor *zonne-energie* (zowel *fotovoltaïsche* als *geconcentreerde zonne-energie*) de meeste subsidies (25 miljard EUR) toegewezen, gevolgd door *windenergie* en *biomassa* (elk 15 miljard EUR). *Waterkracht* kreeg de minste financiële steun (1,5 miljard EUR in 2022). Er werd ook op grote schaal gebruikgemaakt van subsidies die niet op een bepaalde technologie voor hernieuwbare energie waren gericht (24 miljard EUR).

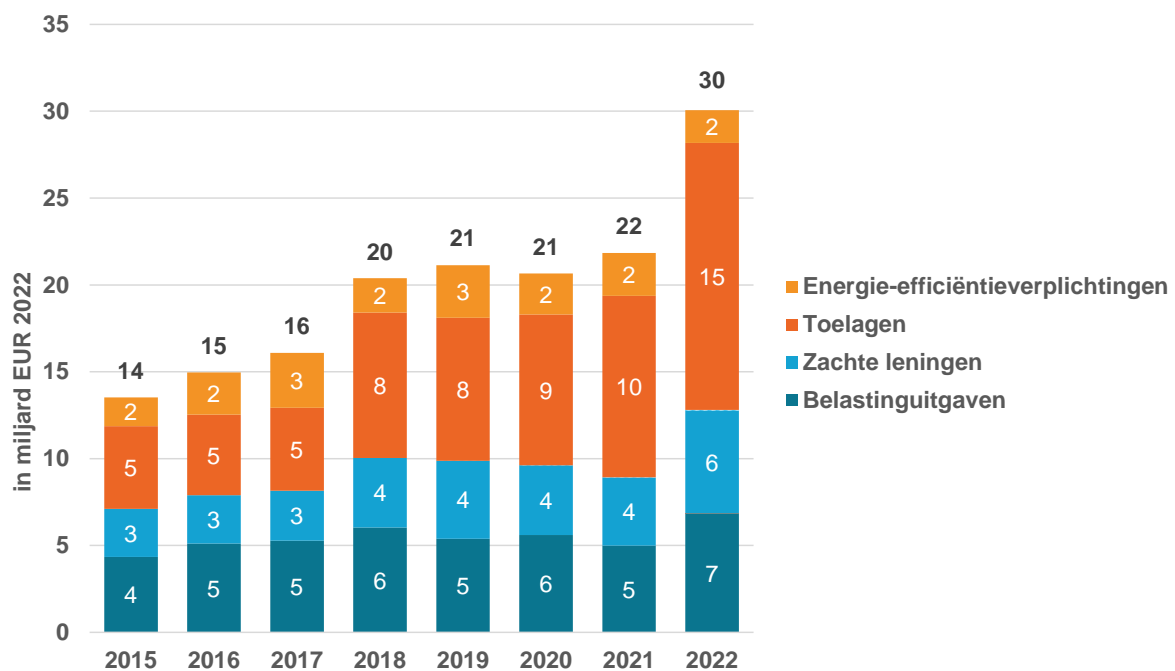
Figuur 7: Aandeel subsidies voor hernieuwbare energie naar technologie voor geselecteerde lidstaten (2021; in miljard EUR in 2022)



Bron: Enerdata, Trinomics, 2023.

Subsidies voor energie-efficiëntie (figuur 8) zijn sinds 2015 gestegen en bedroegen 30 miljard EUR in 2022 (8 miljard EUR meer dan in 2021). Toelagen waren bijzonder belangrijk als steuninstrument en waren goed voor meer dan 50 % van alle subsidies voor energie-efficiëntie in 2022. In 2021-2022 stegen de toelagen voor energie-efficiëntie parallel aan de uitvoering van de investeringen in de herstel- en veerkrachtfaciliteit, gevolgd door belastinguitgaven, zachte leningen en energie-efficiëntieverplichtingen (respectievelijk 23 %, 20 % en 6 % van de subsidies voor energie-efficiëntie).

Figuur 8: Steun voor energie-efficiëntie-instrumenten (2022; in miljard EUR in 2022)



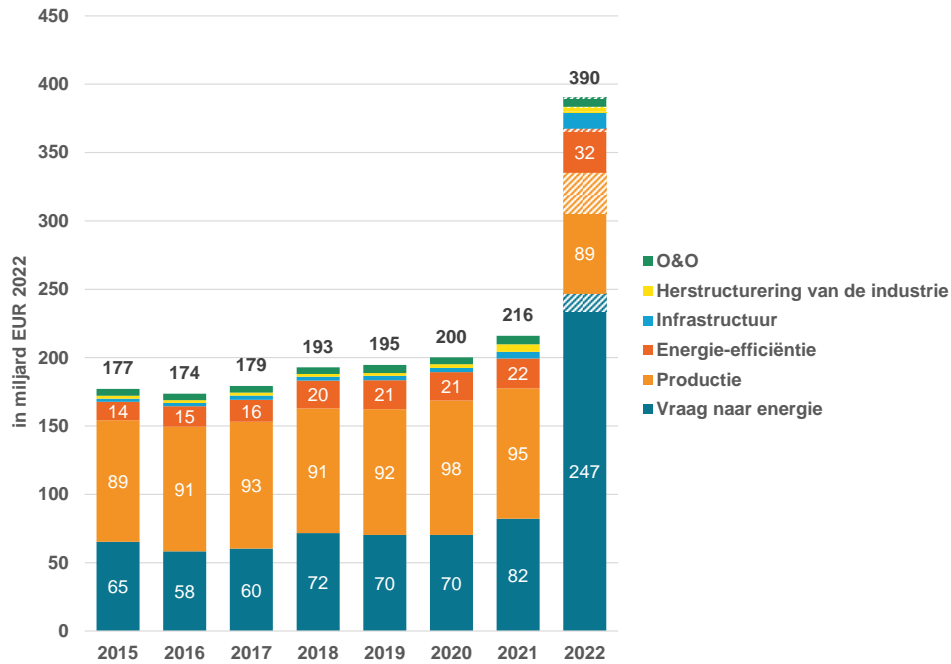
Bron: Enerdata, Trinomics, 2023.

Subsidies voor **kernenergie** stegen van 4,3 miljard EUR in 2015 tot 7,6 miljard EUR in 2021 en daalden vervolgens tot 4,2 miljard EUR in 2022. Deze plotselinge daling was het gevolg van: i) de afname van het volume van capaciteitsmarktmechanismen (in Frankrijk, Duitsland en Italië); ii) de geringe beschikbaarheid van kerninstallaties in Frankrijk; en iii) de betalingen in verband met het besluit van Duitsland om eind 2021 drie kerncentrales te sluiten. In 2022 ging het grootste deel van de subsidies voor kernenergie in de EU naar Frankrijk (2,3 miljard EUR) en Duitsland (1,1 miljard EUR).

1.3 Subsidies naar economisch doel

Hoewel het totale bedrag van de energiesubsidies voor het jaar 2022 bijna is verdubbeld ten opzichte van 2021, was er een aanzienlijk verschil in de categorieën die goed waren voor deze toename naargelang van het economische doel van de subsidie (figuur 9).

Figuur 9: Energiesubsidies naar economisch doel (2015-2022; in miljard EUR in 2022)



Bron: Enerdata, Trinomics, 2023. N.B.: Ramingen voor 2022 worden gearceerd weergegeven.

De financiële steun voor de *vraag naar energie*¹⁷ is in 2022 verdrievoudigd ten opzichte van 2021, tot 247 miljard EUR. In dezelfde periode nam de steun voor *energie-efficiëntie* toe met 50 % (van 21,8 naar 32 miljard EUR), stegen subsidies voor *infrastructuurontwikkeling* met 250 % (van 4,9 miljard EUR tot 12 miljard EUR), terwijl de steun voor de *herstructurering van de energie-industrie* en de *energieproductie* met respectievelijk 33 % en 7 % is afgenomen.

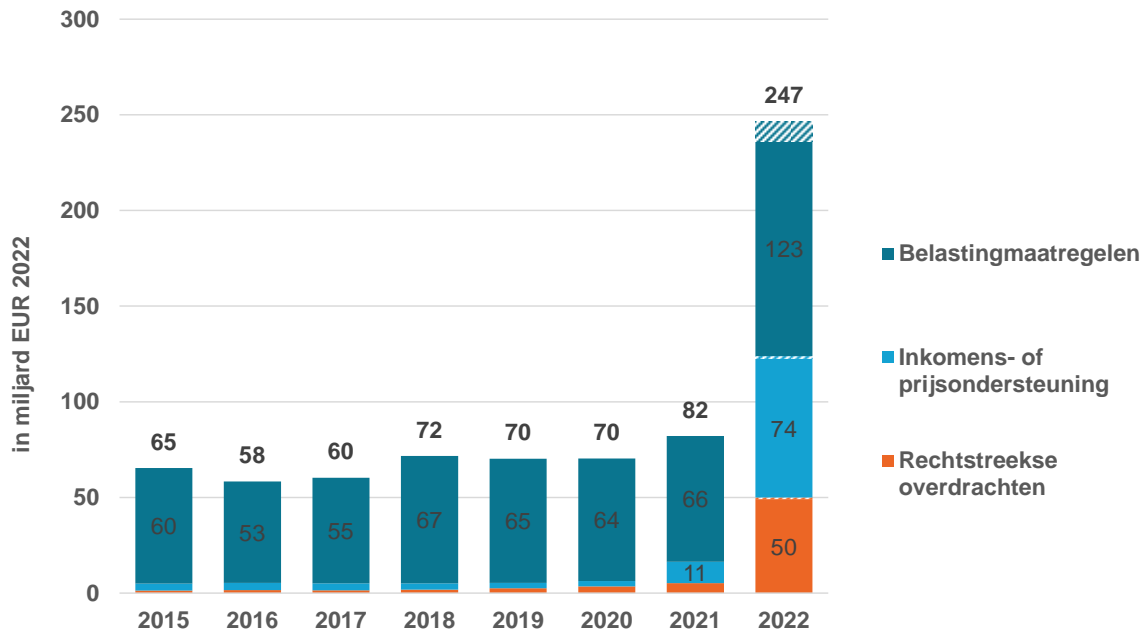
Subsidies voor de vraag naar energie omvatten gerichte of algemene steunmaatregelen om de kosten van het energieverbruik in verschillende economische sectoren te beperken. Deze maatregelen kunnen worden uitgevoerd door middel van mechanismen zoals belastingverlagingen of -terugbetalingen, en hebben betrekking op een breed scala van economische sectoren, van energie-intensieve industrieën tot huishoudens. Dit soort subsidies is gericht op alle soorten energie, met inbegrip van hernieuwbare energiebronnen, fossiele brandstoffen, elektriciteit en warmte, ongeacht hun oorsprong.

Tegen 2020 is de totale subsidiesteun voor de vraag naar energie gestegen tot 70 miljard EUR (figuur 10), met een stijging van 17 % in 2021. Deze steun is tussen 2021 en 2022 naar schatting verdrievoudigd tot 247 miljard EUR¹⁸. Dit was het directe gevolg van de crisis in verband met de kosten van levensonderhoud en de Russische inzet van gasleveranties als wapen en heeft vooral betrekking op beleidsondersteunende maatregelen die regeringen sinds eind 2021 hebben genomen en die in 2022 verder zijn versterkt.

¹⁷ Bijvoorbeeld door het gebruik van energie te ondersteunen door de kosten te verlagen.

¹⁸ Vanaf juli 2023 omvatte de raming van vraaggerichte subsidies 12,6 miljard EUR aan nog niet bevestigde betalingen voor 2022 (~ 5 % van het totaal).

Figuur 10: Subsidies ter ondersteuning van de vraag naar energie naar instrument (2015-2022; in miljard EUR in 2022)



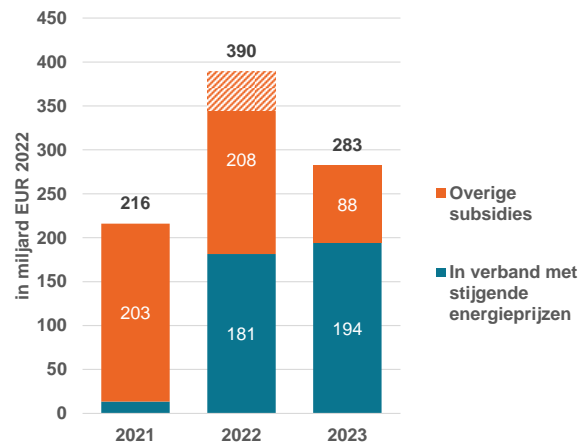
Bron: Enerdata, Trinomics, 2023. N.B.: Ramingen voor 2022 worden gearceerd weergegeven.

Vóór 2021 vertegenwoordigden maatregelen op het gebied van directe belastingen meer dan 90 % van de totale subsidies voor de vraag naar energie. Sinds 2021 zijn in het kader van de beleidsmaatregelen echter weer rechtstreekse overdrachten en consumentenprijsgaranties (inkomens- of prijsondersteuning) opgenomen, waardoor het evenwicht tussen deze instrumenten ter bevordering van de vraag naar energie is veranderd. In 2022 vertegenwoordigden belastinguitgaven 50 % (123 miljard EUR) van de totale steun voor de vraag naar energie, gevolgd door prijsondersteuning en prijsgaranties (30 %, 74 miljard EUR) en rechtstreekse overdrachten (20 %, 50 miljard EUR).

1.4 Focus op subsidiemaatregelen in verband met de crisis van de energieprijzen

De Europese Commissie werkt samen met de lidstaten om de energiecrisis aan te pakken. Dit houdt onder meer in dat er is samengewerkt om: i) alternatieve energievoorziening veilig te stellen; ii) de vraag naar energie te verminderen om het tekort aan Russische gasleveranties te compenseren; iii) meer gebruik te maken van hernieuwbare energiebronnen; en iv) de energie-efficiëntie te verhogen. Naast uitvoeringsmaatregelen die op het niveau van de Unie zijn ingevoerd of door kaders op Unieniveau mogelijk zijn gemaakt, hebben de lidstaten ook op nationaal niveau maatregelen genomen om hun burgers en hun economie te beschermen tegen nadelige energieprijzen (figuur 11).

Figuur 11: Relevantie van energiesubsidies voor de crisis van de energieprijzen (2021-2023; in miljard EUR in 2022)

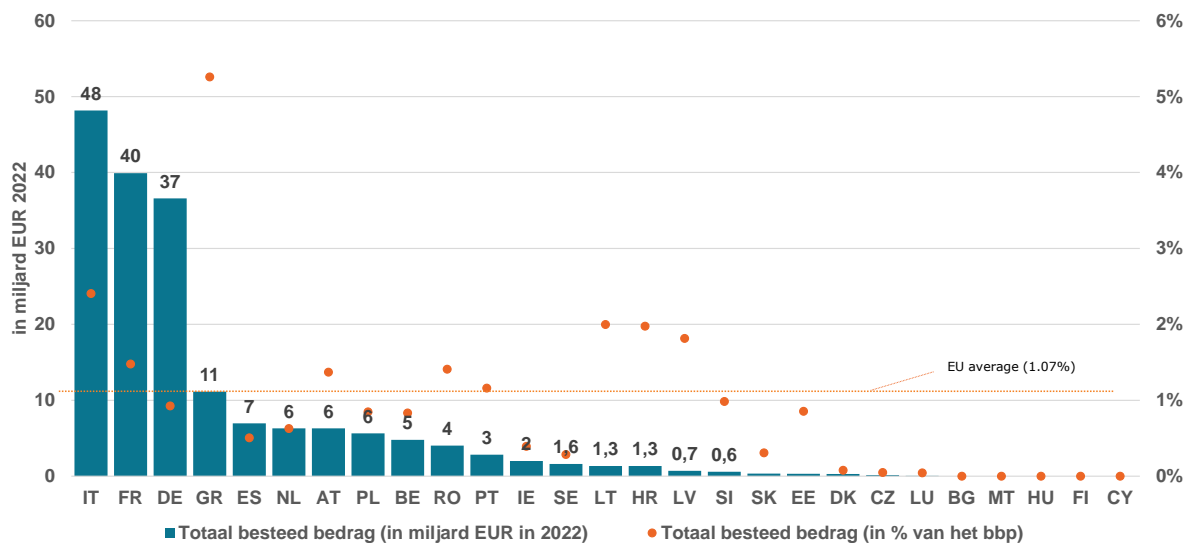


Bron: Enerdata, Trinomics, 2023.

Via deze nieuwe nationale maatregelen hebben de lidstaten in 2022 naar schatting 181 miljard EUR aan subsidies verstrekt, wat neerkomt op bijna 50 % van de totale energiesubsidies in de EU-27 in dat jaar. De oorspronkelijke cijfers voor 2023 laten zien dat deze steun wordt voortgezet, maar alleen op de middellange termijn: bijna 80 % van de betalingen in het kader van deze maatregelen zal naar verwachting vóór 2025 aflopen, terwijl 20 % van de betalingen een geplande einddatum na 2025 of helemaal geen einddatum heeft.

Subsidies om de maatregelen in verband met de energiecrisis aan te pakken, waren goed voor 1,12 % van het bbp van de EU in 2022. Italië, Frankrijk en Duitsland waren goed voor bijna 70 % van deze totale uitgaven (figuur 12). Van alle lidstaten besteedde Griekenland in 2022 in verhouding tot zijn bbp het grootste aandeel voor het aanpakken van de energieprijzen (5,3 % van het bbp).

Figuur 12: Subsidies om stijgende energieprijzen aan te pakken, naar land, in 2022 (in miljard EUR in 2022 en % van het bbp)

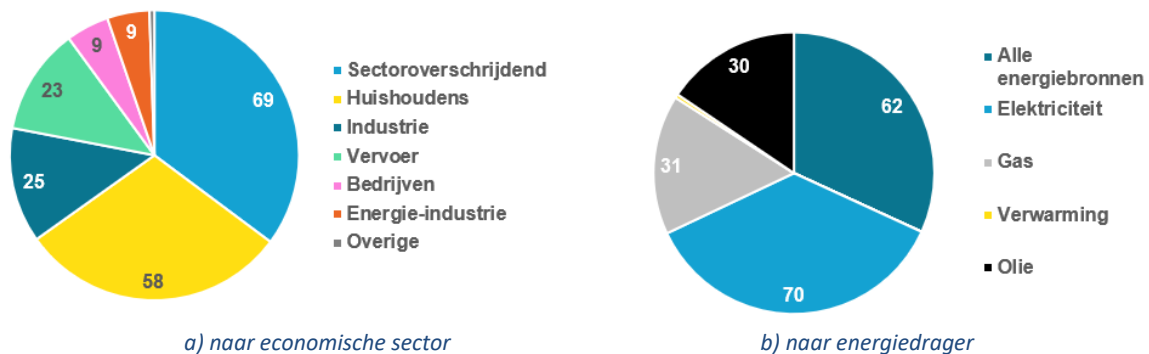


Bron: Enerdata, Trinomics, 2023.

Figuur 13, punt a, toont dat in de periode 2021-2022 de meeste gerichte subsidies bestemd waren voor *huishoudens* (58 miljard EUR, 30 % van de totale crisissteun), gevolgd door

bedrijven en *industrieën* (34 miljard EUR, 18 %) en de vervoerssector (23 miljard EUR, 12 %). Een aanzienlijk bedrag (69 miljard EUR, 33 % van de totale crisissteun) was niet-doelgericht en bestreek meerdere sectoren.

Figuur 13: Verdeling van subsidies voor het aanpakken van stijgende energieprijzen in 2021-2022 (in miljard EUR in 2022)



Bron: Enerdata, Trinomics, 2023.

Wat energiedragers betreft (figuur 13, punt b), kreeg elektriciteit het grootste aandeel, met meer dan een derde (70 miljard EUR) van de financiële steun in 2021-2022. Subsidies voor gas en olie waren goed voor 60 miljard EUR, terwijl 62 miljard EUR werd toegewezen aan energie die werd geproduceerd uit een mix van fossiele brandstoffen en koolstofarme bronnen of uit onbekende bronnen (aangeduid als “Alle energiebronnen”).

Europese regeringen hebben in reactie op de crisis bijzondere maatregelen genomen om energiebedrijven rechtstreeks aanzienlijke steun te verlenen. Zo werd Uniper in Duitsland ondersteund door een kapitaalinjectie (34 miljard EUR), terwijl EDF in Frankrijk opnieuw genationaliseerd werd (9,4 miljard EUR). Aangezien het uiteindelijke doel van deze maatregelen was de voorzieningszekerheid en lagere prijzen voor afnemers of de groothandelsmarkt te waarborgen, werden zij niet in de subsidiedatabank opgenomen.

1.5 Subsidies naar begunstigde economische sector

De *energie-industrie* was de meest gesubsidieerde economische sector in 2021 en ontving meer dan de helft (111 miljard EUR, 51 %) van alle energiesubsidies in dat jaar, waarvan 61 miljard EUR teruglevertarieven/terugleverpremies waren¹⁹ (niet gedifferentieerd in figuur 14). De op één en op twee na grootste ontvangers van energiesubsidies waren andere *industriesectoren* (32 miljard EUR, 15 %) en *huishoudens* (27 miljard EUR, 13 %)²⁰.

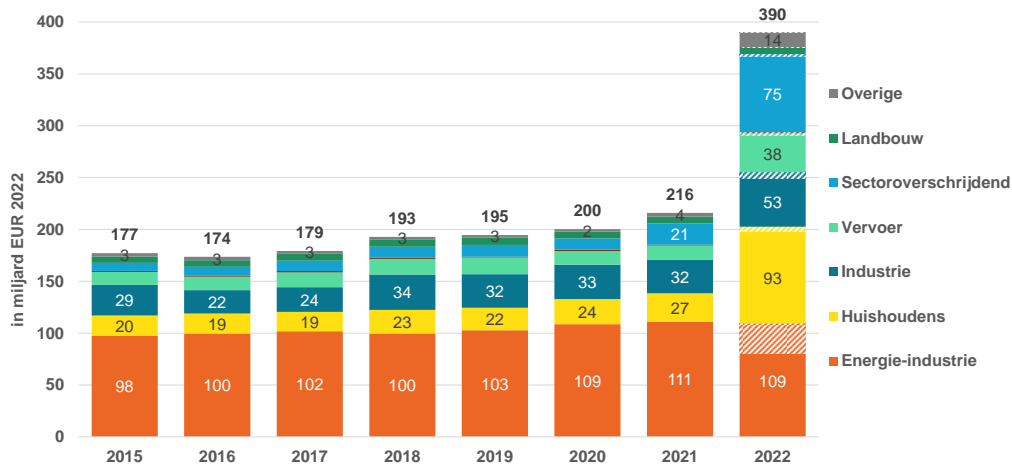
Uit de gegevens voor 2022 blijkt dat de samenstelling van subsidies aanzienlijk is gewijzigd. De steun aan *huishoudens* nam toe (stijging met 240 % van 2021 tot 94 miljard EUR in 2022, ofwel 24 % van alle energiesubsidies in dat jaar). *Sectoroverschrijdende* subsidies waren de op een na grootste categorie (75 miljard EUR, 20 %), terwijl steun voor de *industrie* tussen 2021 en 2022 slechts licht is gestegen (53 miljard EUR, 13 %). Daarentegen ontving de

¹⁹ Verplichtingen inzake teruglevertarieven, terugleverpremies en hernieuwbare energie zijn bij overeenkomst opgenomen in de energie-industrie, terwijl dergelijke betalingen voordelen kunnen opleveren voor actoren buiten deze sector.

²⁰ *Mijnbouw* en *bouw* vallen niet onder de term “Industrie”. Het *bedrijfsleven*, de *bouw*, de *publieke sector* en de *dienstensector* zijn ondergebracht onder de benaming “Overige”, aangezien hun individuele bedrag voor 2020 minder dan 1 miljard EUR bedraagt.

energie-industrie voor 2022 iets minder subsidies (109 miljard EUR) dan in 2021 en daalde haar aandeel in de totale subsidies tussen 2021 en 2022 van 50 % tot 28 %.

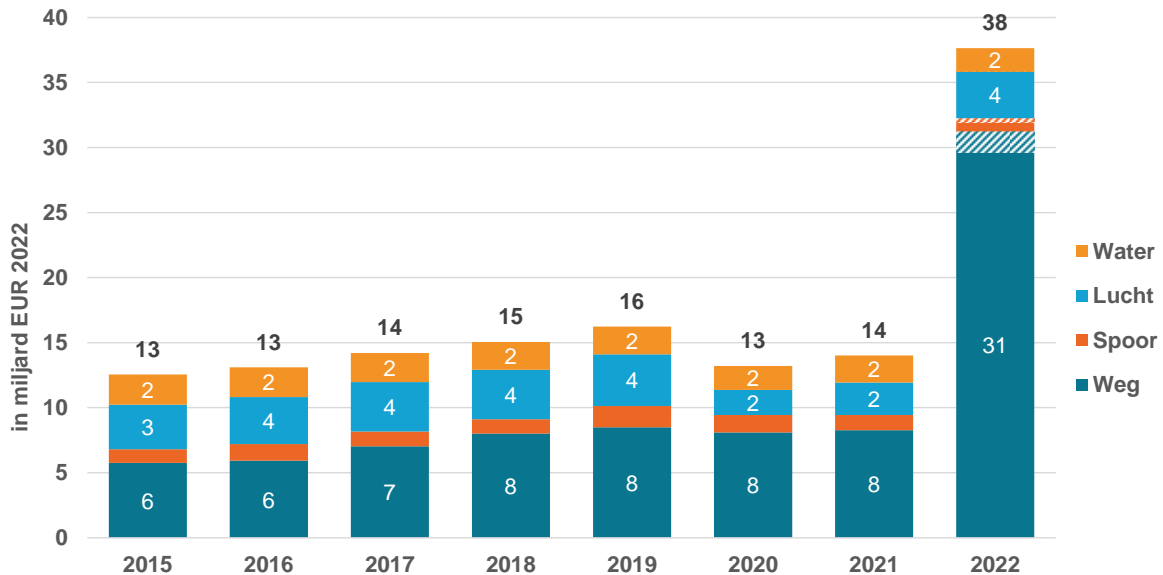
Figuur 14: Energiesubsidies naar economische sector in de EU-27 (2015-2022; in miljard EUR in 2022)



Bron: Enerdata, Trinomics, 2023. N.B.: Ramingen voor 2022 worden gearceerd weergegeven.

In 2022 stegen de totale subsidies voor de vervoerssector tot naar schatting 38 miljard EUR (+ 155 % of + 24 miljard EUR ten opzichte van 2021) (figuur 14). Wegvervoer blijft veruit de grootste ontvanger, goed voor 83 % van de vervoerssubsidies (31 miljard EUR). Het wordt gevolgd door luchtvervoer (3,6 miljard EUR), vervoer te water (1,8 miljard EUR) en spoorvervoer (1 miljard EUR).

Figuur 15: Energiesubsidies naar vervoerswijze (2015-2021; in miljard EUR in 2021)

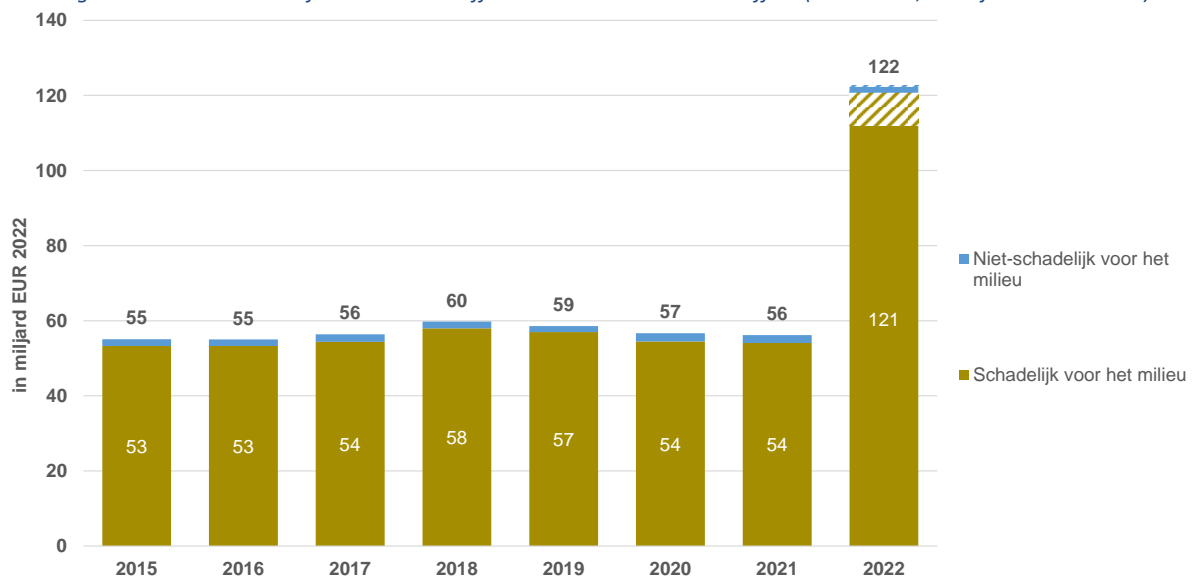


Bron: Enerdata, Trinomics, 2023. N.B.: Ramingen voor 2022 worden gearceerd weergegeven.

1.6 Subsidies naar milieueffect

Als partij bij het mondiaal biodiversiteitskader²¹ is de Europese Unie overeengekomen om tegen 2025 stimulansen, waaronder subsidies, die schadelijk zijn voor de biodiversiteit te identificeren en uit te bannen, uit te faseren of te hervormen. De Commissie werkt aan een methode om deze subsidies in kaart te brengen en dit verslag bevat de eerste poging om subsidies voor energie, en meer in het bijzonder voor fossiele brandstoffen, te beoordelen op het milieueffect ervan. In dit verslag wordt bij de beoordeling van energiegerelateerde en milieuschadelijke subsidies de nadruk gelegd op subsidies voor fossiele brandstoffen, die als schadelijk worden aangemerkt als de prijs- of kostenverlaging die zij meebrengen het in stand houden of het vergroten van de beschikbaarheid en/of het gebruik van fossiele brandstoffen stimuleert, ongeacht of deze met of zonder emissiereductie zijn.

Figuur 16: Subsidies voor fossiele brandstoffen in de EU-27 naar milieueffect (2015-2022; in miljard EUR in 2022)

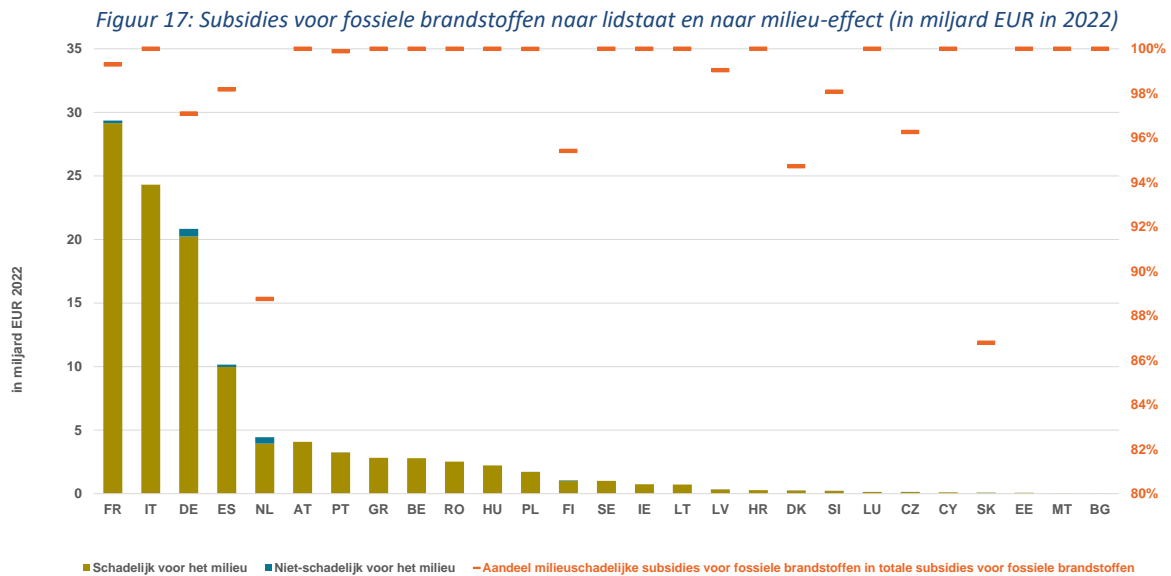


Bron: Enerdata, Trinomics, 2023. N.B.: Ramingen voor 2022 worden gearceerd weergegeven.

Figuur 16 geeft weer dat *het overgrote deel* van subsidies voor fossiele brandstoffen (98 % in 2022 ofwel 120 miljard EUR) als schadelijk voor het milieu wordt beschouwd. Het bedrag aan subsidies voor fossiele brandstoffen dat als niet-schadelijk voor het milieu wordt beschouwd, bedraagt ongeveer 3 miljard EUR. De meeste van deze niet-schadelijke subsidies hebben betrekking op compensatie aan bedrijven en werknemers voor het beperken of sluiten van steenkoolmijnen en steenkoolcentrales, of financiering voor het herstel van gebieden waar dergelijke sluitingen hebben plaatsgevonden.

Uit voorlopige gegevens (figuur 17) blijkt dat de meeste subsidies voor fossiele brandstoffen die in 2022 als niet-schadelijk voor het milieu werden beschouwd, werden verstrekt door Duitsland (0,6 miljard EUR), gevolgd door Nederland (0,5 miljard EUR), Frankrijk en Spanje (elk 0,2 miljard EUR). In 18 lidstaten werd 100 % van de subsidies voor fossiele brandstoffen als schadelijk voor het milieu beoordeeld.

²¹ <https://www.cbd.int/gbf/targets/>



Bron: Enerdata, Trinomics, 2023.

1.7 Nationale plannen inzake subsidies

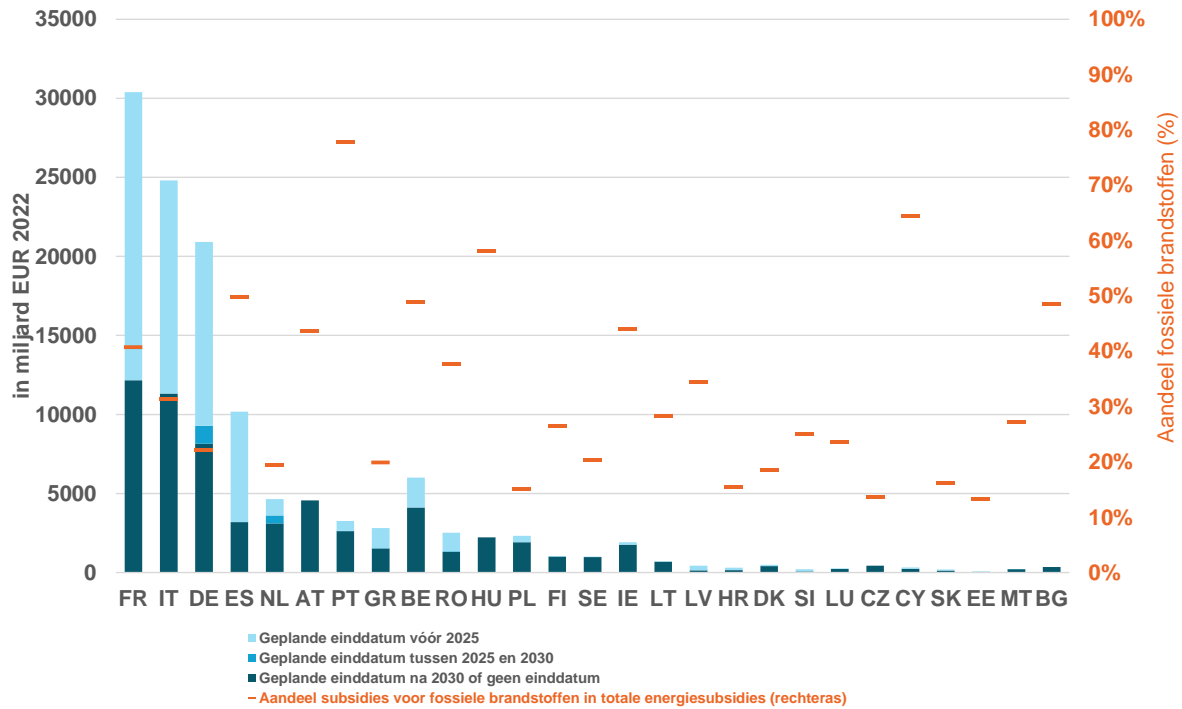
In dit deel wordt ingegaan op de nationale plannen voor de uitfasering van subsidies voor fossiele brandstoffen in de lidstaten, die sinds augustus 2023 zijn gepubliceerd²². Het algemene milieuactieprogramma van de Unie tot 2030, ook bekend als het 8e milieuactieprogramma, verplicht de Commissie en/of de lidstaten om milieuschadelijke subsidies, en met name subsidies voor fossiele brandstoffen, uit te faseren door middel van de “vaststelling van een deadline voor de afschaffing van subsidies voor fossiele brandstoffen, conform de ambitie om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5 °C”²³;

Volgens gegevens voor 2022 (figuur 18) had 47 % (58 miljard EUR) van de totale subsidies voor fossiele brandstoffen (123 miljard EUR) een geplande einddatum vóór 2025. Slechts ongeveer 1 % (1,7 miljard EUR) van de subsidies voor fossiele brandstoffen heeft een einddatum op de middellange termijn (2025-2030). Voor de resterende 52 % (64 miljard EUR) is er nog geen einddatum of is de einddatum vastgesteld na 2030.

²² De analyse is gebaseerd op de bijgewerkte bijlagen VIII en XV van de nationale voortgangsverslagen betreffende energie en klimaat.

²³ Artikel 3, punt h), i), van Besluit (EU) 2022/591 van het Europees Parlement en de Raad van 6 april 2022 betreffende een algemeen milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2030.

Figuur 18: Subsidies voor fossiele brandstoffen naar einddatum en als aandeel van de totale energiesubsidies (%) in 2021



Bron: Enerdata, Trinomics, 2023.

Bijna alle EU-lidstaten zijn voornemens af te stappen van fossiele brandstoffen. In de meeste lidstaten moet dit voornemen echter nog in concrete plannen worden omgezet. De lidstaten hebben voor de energiesector de meest concrete plannen om hun afhankelijkheid van fossiele brandstoffen, met name steenkool, te verminderen. Acht lidstaten hebben ook data vastgesteld voor de uitfasering van verwarming op basis van fossiele brandstoffen in gebouwen. Voor de andere economische sectoren (industrie, vervoer en landbouw) zijn er bijna geen einddata voor het gebruik van fossiele brandstoffen.

Ten slotte, hoewel het bedrag van subsidies voor fossiele brandstoffen in 2022 meer dan verdubbeld is ten opzichte van 2021 als gevolg van de steunmaatregelen in reactie op de energiecrisis, is het overgrote deel van deze maatregelen tijdelijk van aard en hebben zij een einddatum op korte termijn. De energiecrisis zal waarschijnlijk niet leiden tot een omkering van de inspanningen die de lidstaten tot dusver hebben geleverd om subsidies voor fossiele brandstoffen te verminderen.

Het is echter belangrijk om tijdelijke subsidies voor fossiele brandstoffen te blijven monitoren om de nadelige gevolgen te beperken die prikkels voor investeringen in energie-efficiëntie en hernieuwbare energie zouden kunnen verminderen.

Meer transparantie over einddata voor subsidies voor fossiele brandstoffen van de lidstaten is in dit verband van cruciaal belang. Het ontbreken van informatie over einddata voor deze subsidies maakt het lastig te beoordelen of de EU op schema ligt om subsidies voor fossiele brandstoffen uit te faseren conform de ambitie om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5 °C.

2. Conclusies

Door de recente buitengewoon hoge energieprijzen was het nodig om in de Europese Unie doortastende beleidsinitiatieven te nemen om de sociale gevolgen van de energiecrisis te verzachten. De tijdelijke en uitzonderlijke maatregelen om de energiecrisis aan te pakken, hebben een grote invloed gehad op de trends op het gebied van energiesubsidies. De recente stijging van de energieprijzen heeft ook een impact gehad op de soort maatregelen die zijn toegepast om te voorzien in subsidies en door subsidies bevorderde technologieën; dit heeft geleid tot een aanzienlijke stijging van subsidies voor fossiele brandstoffen sinds 2022 om de hoge energierekeningen van consumenten te verlichten.

Deze verhoogde energiesubsidies hebben niet tot meer energieverbruik geleid. De totale vraag naar energie is in 2022 gedaald ten opzichte van het niveau van vóór de COVID-19-pandemie. De marktdeelnemers hebben hun vraag naar gas met 17 % verminderd²⁴, met huishoudens en de industrie op kop (verminderingen van respectievelijk 50 % en 43 %), als reactie op zowel hogere prijzen als beleidsmaatregelen voor stimulering van het terugdringen van de vraag. De EU zette haar steun voor investeringen in energie-efficiëntie voort en nam aanzienlijke extra stappen op dit gebied met de herschikking van de energie-efficiëntierichtlijn.

Het einde van de lange neerwaartse trend op het gebied van energiesubsidies werd gerechtvaardigd door de prioriteit om consumenten in de EU te beschermen tegen de stijging van de energierekeningen. Als tijdelijke maatregelen op de middellange termijn worden verlengd, kan dit echter een langdurig nadelig effect hebben door het verminderen van marktstimulansen voor investeringen in energie-efficiëntie en hernieuwbare energie, met inbegrip van schone verwarmingsoplossingen zoals warmtepompen.

De EU is vastbesloten de weg van een energietransitie ingeslagen om uiterlijk in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken. Energiebesparingen en verminderde afhankelijkheid van fossiele brandstoffen in de woon-, elektriciteits-, vervoers- en industriële sectoren moeten de EU op verschillende manieren helpen bij: i) het verminderen van de invoer van fossiele brandstoffen; ii) het versnellen van de transitie naar schone energie; en iii) het verbeteren van de energievoorzieningszekerheid van de EU. De energietransitie moet daarom leiden tot een verlaging van subsidies voor fossiele brandstoffen en tot een aanzienlijke heroriëntering van subsidiesteun voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntie.

Hoewel de situatie op de mondiale en Europese energiemarkten zich ten opzichte van de dieptepunten van de energiecrisis in 2022 heeft gestabiliseerd, kunnen de prijzen van sommige brandstoffen (zoals aardgas) volatiel en enkele jaren relatief hoog blijven in vergelijking met het niveau van vóór de crisis. Dit zou, samen met de vervanging van technologieën voor fossiele brandstoffen door duurzamere oplossingen, op de middellange termijn moeten leiden tot een aanzienlijke daling van het verbruik van fossiele brandstoffen (en de subsidies daarvoor). Beleidsoverwegingen inzake betaalbaarheid kunnen tijdelijke maatregelen ter ondersteuning van huishoudens en de industrie rechtvaardigen. Op langere termijn zal de energietransitie er echter voor zorgen dat efficiënte en hernieuwbare

²⁴ Vergelijking van het gasverbruik in de periode augustus 2022 - juni 2023 met het gemiddelde over vijf jaar.

technologieën steun in toenemende mate kunnen heroriënteren op subsidies voor fossiele brandstoffen die schadelijk zijn voor het milieu.