EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 28.1.2025
COM(2025) 17 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Verslag van 2024 over energiesubsidies in de EU

1. INLEIDING

Energiebeleid is van cruciaal belang voor het concurrentievermogen en de veiligheid van Europa, voor het koolstofvrij maken van de economie, het aanpakken van de klimaatverandering en voor het bereiken van de EU-doelstelling van klimaatneutraliteit tegen 2050. De EU heeft in het kader van de Europese Green Deal een ambitieus energiebeleidskader opgezet, waarin tot uiting komt dat de productie en het gebruik van energie verantwoordelijk zijn voor ongeveer 75 % van de uitstoot van broeikasgassen[1]. In 2023 en 2024 heeft de Commissie het beleidskader geconsolideerd dat nodig is om aan de internationale verplichtingen van de EU te voldoen en om de energie- en klimaatdoelstellingen van de Unie te halen. Door politieke overeenstemming over vrijwel alle belangrijke wetsvoorstellen in het "Fit for 55"-pakket heeft de Europese Unie de weg vrijgemaakt om haar doelstellingen voor 2030 te kunnen behalen.

Energiesubsidies spelen een essentiële rol in de energietransitie: indien die stimulansen goed zijn ontworpen, kunnen zij de ontwikkeling en de toepassing van oplossingen op het gebied van schone energie versnellen en economische, ecologische of sociale doeleinden bevorderen. Indien subsidies daarentegen slecht zijn ontworpen, kunnen ze de energietransitie tegenwerken, de prikkels voor energieverbruik veranderen vanwege een lager koolstofprijssignaal en de overheidsfinanciën belasten. Uiteindelijk moeten alle subsidies voor fossiele brandstoffen geleidelijk worden afgeschaft of hervormd om het noodzakelijke steunniveau te handhaven zonder de klimaatdoelstellingen van de EU in gevaar te brengen.

De energiecrisis die in 2021 begon en in 2022 verdiepte door de Russische agressie tegen Oekraïne, had aanzienlijke gevolgen voor het Europese energiebeleid, en daardoor ook voor energiesubsidies. De gevolgen van de crisis waren in 2023 nog steeds voelbaar, wat blijkt uit de ontwikkeling van het totale bedrag aan energiesubsidies; uit de verdeling van die subsidies over de begunstigden, energiebronnen en technologieën; en ten slotte uit de instrumenten om deze subsidies te verstrekken.

Het huidige, zesde, jaarverslag over de monitoring van energiesubsidies en de vooruitgang bij de geleidelijke afbouw van subsidies voor fossiele brandstoffen[2] bevestigt dat energiesubsidies tot 2021 stabiel waren, in 2022 na de energiecrisis drastisch zijn gestegen en vervolgens in 2023 licht zijn gedaald. *De totale energiesubsidies* in de EU zijn snel gestegen van 213 miljard EUR in 2021 tot 397 miljard EUR in 2022, en toen 10 % gedaald tot 354 miljard EUR in 2023.

Energiesubsidies in verband met *nationale crisismaatregelen* om de consumenten in de EU tegen de hoge prijzen te beschermen, bedroegen in 2023 naar schatting 145 miljard EUR (tegenover 187 miljard EUR in 2022). In de hele EU zijn ten minste 270 tijdelijke nationale maatregelen getroffen om de energieprijzencrisis aan te pakken. Huishoudens waren de belangrijkste directe begunstigden van deze crisismaatregelen (121 miljard EUR in de periode 2021-2023), gevolgd door de industrie en de vervoerssector (respectievelijk 30 miljard EUR en 28 miljard EUR in dezelfde periode). Sectoroverschrijdende steun aan alle energieverbruikers bedroeg in dezelfde periode 125 miljard EUR.

---

[1] Bron: Energie en de Green Deal

[2] Artikel 35, punt n), van de Verordening inzake de governance van de energie-unie (2018/1999/EU) ("de governanceverordening").

Subsidies voor fossiele brandstoffen stegen van 60 miljard EUR in 2021 tot 136 miljard EUR in 2022 als reactie op de crisis, en daalden vervolgens tot 111 miljard EUR in 2023[3]. *Subsidies voor hernieuwbare energie* zijn in 2021 gedaald tot 83 miljard EUR — de eerste daling sinds 2015 — en verder tot 68 miljard EUR in 2022 en 61 miljard EUR in 2023. De daling was voornamelijk het gevolg van de hoge prijzen op de groothandelsmarkt voor elektriciteit, waardoor de subsidiebedragen die in het kader van dynamische marktgebaseerde steuninstrumenten werden betaald, daalden naarmate hernieuwbare energiebronnen concurrerender werden, wat aantoont dat zij een rol spelen bij het verlagen van de energieprijzen. De *steun voor energie-efficiëntiemaatregelen*, bijvoorbeeld energierenovaties van gebouwen, is gestegen van 23 miljard EUR in 2021 tot 34 miljard EUR in 2022 en 44 miljard EUR in 2023, om de energierekeningen te verlagen. De overgrote meerderheid van de energiesubsidies (247 miljard EUR in 2022 en 213 miljard EUR in 2023) was nog steeds bestemd als ondersteuning van het energieverbruik.

In 2023 wordt het totale bedrag aan ecologisch schadelijke energiesubsidies[4] in de EU-27 geraamd op 136 miljard EUR, ofwel 38 % van de totale energiesubsidies. Het grootste deel van de schadelijke subsidies (93 miljard EUR of 68 %) houdt verband met fossiele brandstoffen en de geleidelijke afbouw van die subsidies zou veel overheidsmiddelen vrijmaken om de energiezekerheid van Europa te versterken, overheidstekorten te verminderen en de transitie naar schone energie te versnellen. In de nationale uitfaseringsplannen staat echter minder dan de helft (43 % of 48 miljard EUR) van de subsidies voor fossiele brandstoffen gepland om te eindigen voor 2025, nog 9 % (10 miljard EUR) loopt af tussen 2026 en 2030, en voor de resterende 48 % (53 miljard EUR) is ofwel geen einddatum of een datum na 2030 vastgesteld.

Opmerking bij de methode

Dit verslag is gebaseerd op gegevens uit een externe studie in opdracht van de Commissie. Het verslag en de studie zijn gebaseerd op een bottom-up-inventarisaanpak op basis van informatie uit nationale begrotingsdocumenten en verslagen. De nationale subsidiegegevens zijn op het niveau van de EU-27 samengevoegd en aangevuld met gegevens uit erkende bronnen, zoals Europese of internationale instellingen en gespecialiseerde databases. Voor zover de gegevens voor 2023 niet volledig beschikbaar of gevalideerd waren, zijn de gegevens van 2022 als raming gebruikt. Net als in vorige edities kregen de lidstaten de gelegenheid feedback te geven over de voor de studie gebruikte gegevens.

De inventaris van energiesubsidies levert betrouwbare informatie op over de begrotingsgevolgen van rechtstreekse begrotingsoverdrachten voor energieverbruik en -productie, en is noodzakelijk om de transparantie rond het overheidsbeleid te bevorderen en bij te dragen tot het vaststellen van specifieke steunmaatregelen voor hervormingen. De subsidiebedragen van bepaalde maatregelen, zoals die op basis van ramingen van gederfde inkomsten, kunnen niet altijd tussen de landen worden vergeleken vanwege landspecifieke benaderingen van benchmarkbelastingstelsels. Zij weerspiegelen echter op passende wijze de begrotingskosten van de subsidiemaatregelen.

De beoordeling van belastingmaatregelen hangt af van de basisbelastingtarieven die per land van toepassing zijn. Daarom kan een land met hogere “basisbelastingen” maar

[3] Deze cijfers omvatten belastinguitgaven die niet rechtstreeks per land kunnen worden vergeleken.

[4] Zie punt *2.5* voor de definitie.

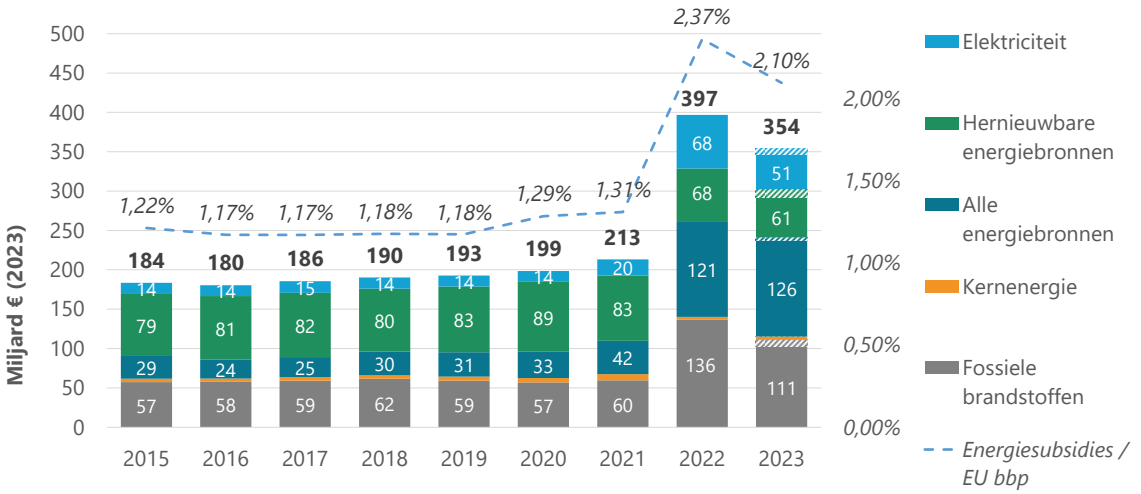
aanzienlijke belastingvrijstellingen een aanzienlijk hoger niveau van energiesubsidies en over het algemeen hogere energiebelastingtarieven hebben dan een land met lagere belastingtarieven en minder of geen vrijstellingen. Daarom is deze internationaal aanvaarde meetmethode, die gericht is op de begrotingskosten van subsidies, minder geschikt om de milieu-, klimaat- en energie-effecten van op belastingen gebaseerde subsidies tussen landen te vergelijken. Meer werk is nodig voor de analyse van de effectieve belastingtarieven voor energieverbruik en koolstofemissies, die een nuttige aanvulling kunnen vormen op de inventarisaanpak voor belastingmaatregelen.

Daarnaast worden impliciete subsidies (zoals het niet opleggen van koolstofprijzen of belastingen op brandstoffen) niet meegenomen vanwege methodologische problemen met betrekking tot het ontbreken van een robuuste, betrouwbare en vergelijkbare beoordeling van negatieve sociale en niet-klimaatgerelateerde milieueffecten in verband met subsidies.

2. TRENDS MET BETREKKING TOT ENERGIESUBSIDIES IN DE EU

Het totale bedrag aan energiesubsidies in de EU-27 is gestegen van 213 miljard EUR in 2021 tot 397 miljard EUR in 2022, en toen 10 % gedaald tot 354 miljard EUR[5] in 2023 (Figuur 1).

Het is van belang op te merken dat de jaren 2021-2023 door de energieprijscrisis werden gedomineerd. Het economisch herstel na de COVID-19-pandemie in 2021 zette de mondiale en Europese energieprijzen al onder opwaartse druk en leidde tot een eerste verhoging van de subsidies, die vervolgens verdubbelden ten opzichte van 199 miljard EUR in 2020 vanwege de noodmaatregelen van de lidstaten. Uit de gegevens van 2023 blijkt dat de energiesubsidies daalden omdat sommige prijsinperkingsmaatregelen afliepen of werden ingetrokken. Relatief zijn de energiesubsidies gestegen van 1,3 % van het bbp van de EU in 2021 tot 2,37 % in 2022 en 2,1 % in 2023 (rechterschaal op Figuur 1).



Figuur 1: Totale energiesubsidies in de EU-27 (in miljard EUR van 2023, links, % van EU bbp, rechts)

Bron: Enerdata, Trinomics, 2024. NB: Ramingen voor 2023 worden gearceerd weergegeven. [6]

In 2023 namen de subsidies voor *fossiele brandstoffen, hernieuwbare energiebronnen en elektriciteit*[7] af tot respectievelijk 111 miljard (-25 %), 61 miljard (-8 %) en 51 miljard EUR (-26 %) ten opzichte van 2022. Alleen subsidies voor *alle energiebronnen*[8] bleven stijgen tot 126 miljard EUR (+ 13 %), aangezien sommige door de lidstaten getroffen kostenbeheersingsmaatregelen van toepassing bleven op twee of meer energiedragers.

Subsidies voor fossiele brandstoffen vertegenwoordigden 34 % van de totale energiesubsidies in 2023, vergelijkbaar met de steun voor *alle energiebronnen (31 %)* (Figuur 2, onderaan). *Hernieuwbare energiebronnen* ontvingen in 2023 slechts 17 % van de energiesubsidies (tegenover 40 % in 2021 en 22 % in 2022), aangezien hernieuwbare energie vanwege de hoge energieprijzen concurrerender werd, waardoor de behoefte aan

[5] In dit verslag worden alle getallen uitgedrukt in miljard EUR van 2023. Gezien de gegevenscorrecties en de verandering in de monetaire grondslag kunnen de totaalbedragen in dit verslag afwijken van het energiesubsidieverslag 2023.

[6] De gegevens in de categorie "Te bevestigen" bedroegen 8 % van het totale bedrag dat in de subsidie-inventarisatie voor het jaar 2023 was opgenomen.

[7] 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.

[8] Deze categorie wordt gebruikt om alle subsidiemaatregelen in te delen die van toepassing zijn op energie die wordt geproduceerd uit een mix van fossiele brandstoffen en koolstofarme bronnen of uit onbekende bron.

financiële steun uit dynamische marktgebaseerde instrumenten kleiner werd; *elektriciteit* en *kernenergie* ontvingen respectievelijk 15 % en 1 % van alle subsidies.

Wat de instrumenten voor het verstrekken van energiesubsidies betreft, bleven uiteenlopende *inkomensondersteunende maatregelen* de belangrijkste, namelijk 42 % van het totaal (Figuur 2, rechts). Die werden gevolgd door *rechtstreekse overdrachten en subsidies* (29 %) en *belastingmaatregelen* (27 %). Hierbij zij opgemerkt dat belastingmaatregelen het meest werden gebruikt om fossiele brandstoffen te ondersteunen, terwijl voor steun voor hernieuwbare energie meer inkomensondersteunende maatregelen worden gebruikt.

Categorie	Alle energiebronnen	Elektriciteit	Fossiele brandstoffen	Kernenergie	Hernieuwbare energiebronnen	Totaal
Rechtstreekse overdrachten	17,3%	1,4%	6,8%	0,3%	2,7%	**29%**
Belastingmaatregelen	5,0%	5,5%	14,0%	0,2%	2,0%	**27%**
Inkomens/prijsondersteuning	12,1%	7,6%	10,3%	0,3%	12,2%	**42%**
Lage prijsstelling	0%	0,03%	0,18%	0%	0%	**0,2%**
O&O-steun	1,2%	0,0%	0,1%	0,4%	0,4%	**2,1%**
Totaal	**36%**	**15%**	**31%**	**1,2%**	**17%**	**100%**

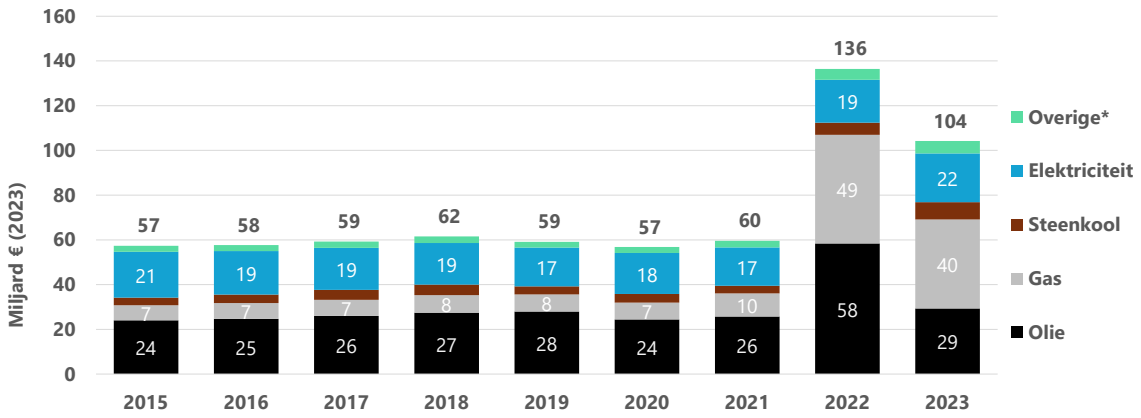
Figuur 2: Subsidieverdeling naar instrument (2023)

Bron: Enerdata, Trinomics, 2024

2.1. Subsidies naar energiebron/drager

In 2022 werd de licht neerwaartse trend van de **subsidies voor fossiele brandstoffen** sinds 2019 — zoals te zien in Figuur 3— doorbroken als rechtstreeks gevolg van de Europese respons op de energiecrisis, waarin subsidiemaatregelen een van de belangrijkste instrumenten waren om de gevolgen van de hoge energieprijzen voor huishoudens en de Europese industrie te dempen.

Als gevolg daarvan zijn de subsidies voor fossiele brandstoffen tussen 2021 en 2022 meer dan verdubbeld, van 60 miljard EUR tot 136 miljard EUR, en in 2023 met 16 % gedaald tot 111 miljard EUR. De steun voor aardgas en brandstoffen uit ruwe olie is in 2022 dramatisch gestegen tot respectievelijk 49 en 58 miljard EUR ten opzichte van 2021. De redenen daarvoor zijn de verschillende kortingen en belastingverlagingen voor brandstoffen voor het wegvervoer, alsook de rechtstreekse overdrachten en inkomensondersteunende maatregelen voor zowel aardgas- als diesel- en benzinegebruikers.

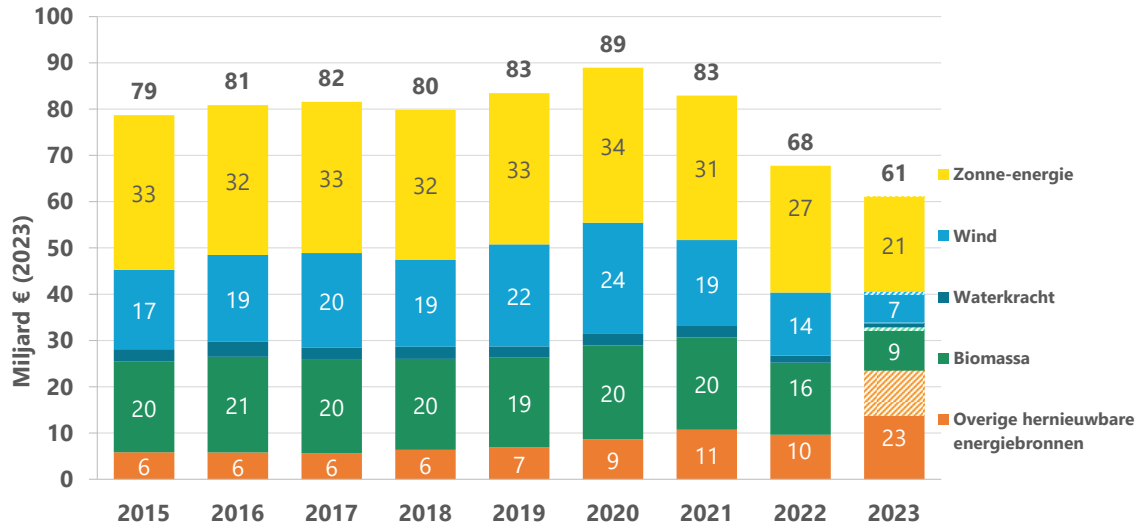


Figuur 3: Subsidies voor fossiele brandstoffen per energievector[9] (in miljard EUR van 2023)

*Bron: Enerdata, Trinomics, 2024. * "Overige" omvat subsidies voor alle fossiele brandstoffen, en warmte uit fossiele bronnen. De cijfers in de afbeelding omvatten belastinguitgaven die niet rechtstreeks per land kunnen worden vergeleken.*

De krachtige steun voor aardgas en olieproducten werd in 2023 voortgezet, zij het op een lager niveau (respectievelijk 40 en 34 miljard EUR), wat zowel de ontwikkeling van de prijzen van fossiele energie als de nog altijd belangrijke rol van fossiele brandstoffen in de energiemix van de EU-27 weerspiegelt.

De subsidies voor **hernieuwbare energiebronnen** hebben de afgelopen jaren een dalende trend laten zien, zoals te zien in Figuur 4: een daling van 89 miljard EUR in 2020 tot 83 miljard EUR (-7 % op jaarbasis) in 2021, 68 miljard EUR in 2022 (-18 % op jaarbasis) en 61 miljard EUR (-10 % op jaarbasis) in 2023. Deze daling was voornamelijk toe te schrijven aan de stijging van de groothandelsprijzen voor elektriciteit, die automatisch heeft geleid tot lagere betalingen op basis van steuninstrumenten voor hernieuwbare energiebronnen als aanvulling op marktprijzen, naarmate hernieuwbare energie concurrerender werd. Ook daalden de subsidies voor hernieuwbare energie, ondanks de toename van de geïnstalleerde en ondersteunde capaciteit voor de opwekking van hernieuwbare energie, aangezien voor een deel van die nieuwe capaciteit geen subsidies meer nodig zijn om met andere energiebronnen te concurreren.



Figuur 4: Hernieuwbare energie per technologie (in miljard EUR van 2023)

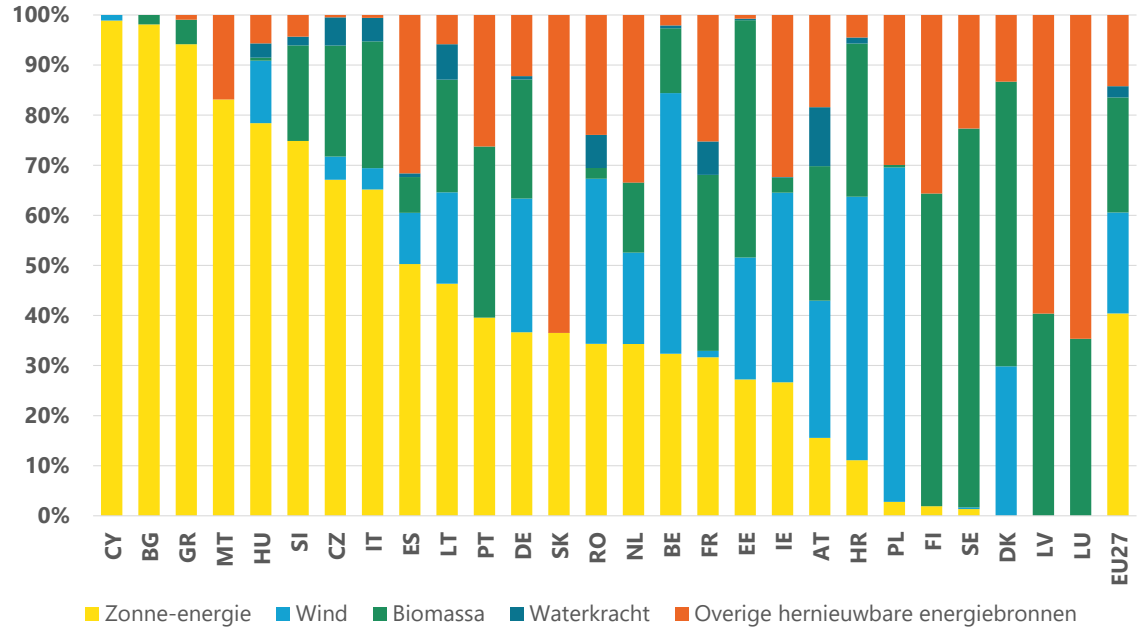
[9] Inclusief subsidies voor elektriciteit die expliciet wordt opgewekt door de verbranding van fossiele brandstoffen.

Bron: Enerdata, Trinomics, 2024. NB: Ramingen voor 2023 worden gearceerd weergegeven.

Zoals te zien in Figuur 4, ontving *zonne-energie* verreweg het grootste deel van de subsidies, zowel historisch als in 2023 (21 miljard EUR), gevolgd door *biomassa* (9 miljard EUR) en *windenergie* (7 miljard EUR). *Waterkracht* ontving marginale financiële steun (~ 1 miljard EUR), terwijl subsidies voor *meerdere hernieuwbare technologieën* (zoals belastingverlagingen voor groene technologie of overheidssteun voor investeringsprojecten) in 2023 zijn gestegen tot 23 miljard EUR.

Het meest gebruikte instrument voor subsidies voor hernieuwbare energie (RES — zie Figuur 2) bleef *teruglevertarieven en terugleverpremies* of *contracts for difference*, samen goed voor 36 miljard EUR (of 60 % van alle subsidies voor hernieuwbare energiebronnen). *Rechtstreekse betalingen aan producenten van hernieuwbare energie* zijn bijna verdubbeld tot 9 miljard EUR in 2023, waarschijnlijk als gevolg van meer rechtstreekse steun voor de productie van hernieuwbare energie en de elektriciteitsinfrastructuur in de herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten, alsook vanwege meer steun voor het stimuleren van hernieuwbare energie en energie-efficiëntie op het gebied van verwarming en koeling. De rest van de RES-subsidies is verstrekt middels belastingmaatregelen, RES-quota en andere instrumenten (respectievelijk 7 en 9 miljard EUR).

Steun voor de verschillende hernieuwbare technologieën verschilt aanzienlijk tussen de lidstaten en weerspiegelt zowel de nationale energiemix, de prioriteiten als het lokale potentieel van hernieuwbare energiebronnen (Figuur 5). In negen lidstaten ontving *zonne-energie* meer dan 50 % van de subsidies voor hernieuwbare energie[10], terwijl in België, Kroatië en Polen *windenergie* een aanzienlijk deel van de subsidies voor hernieuwbare energie vormt. *Biomassa* wordt zwaar gesubsidieerd in de Noordse en Baltische regio's, terwijl drie lidstaten (Letland, Luxemburg en Slowakije) technologieneutrale beleidsmaatregelen ter ondersteuning van hernieuwbare energiebronnen hebben getroffen die gelden voor alle vormen van hernieuwbare energie.



Figuur 5: Aandeel subsidies voor hernieuwbare energie naar technologie in de lidstaten (%)

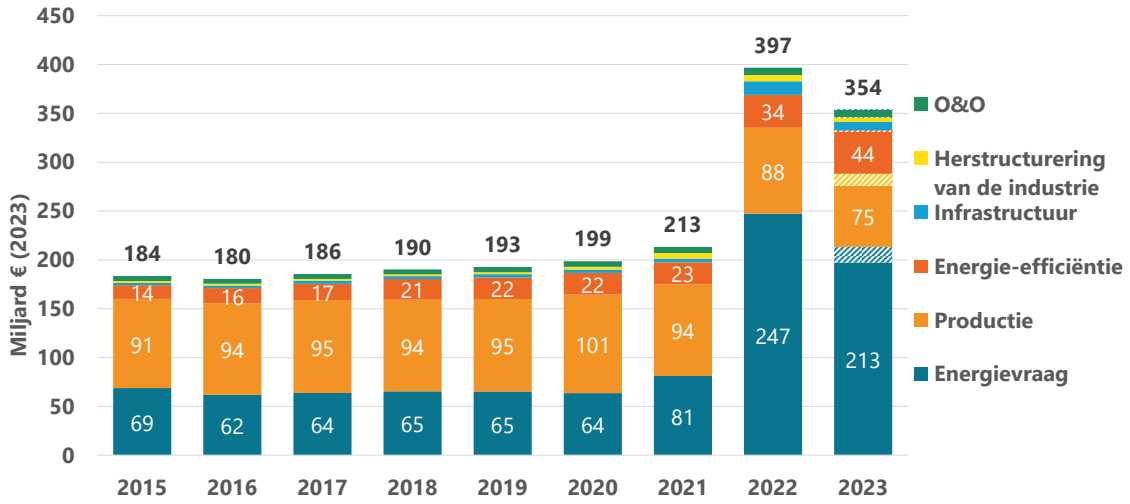
[10] Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Malta, Hongarije, Slovenië, Tsjechië, Italië en Spanje.

Bron: Enerdata, Trinomics, 2024

De subsidies voor **kernenergie** zijn gedaald van 7,9 miljard EUR in 2021 tot 3,7 miljard EUR in 2022 en 4,1 miljard EUR in 2023. Van de 14 lidstaten met subsidies voor kernenergie had Frankrijk (2,9 miljard EUR) het grootste aandeel, gevolgd door Duitsland (0,8 miljard EUR), Spanje en België (elk 0,1 miljard EUR). De stijging in 2023 is voornamelijk toe te schrijven aan een toename van de capaciteitsbetalingen door de Franse regering om de stijging van de elektriciteitstarieven te beperken, waarbij het bedrag van 2022 vrijwel is verdubbeld (+ 97 % tot 1,1 miljard EUR).

2.2. Subsidies naar economisch doel

Hoewel het totale bedrag van de energiesubsidies in 2023 daalde ten opzichte van 2022, was er geen significante verandering in de categorieën naargelang het economische doel van de subsidies (Figuur 6).



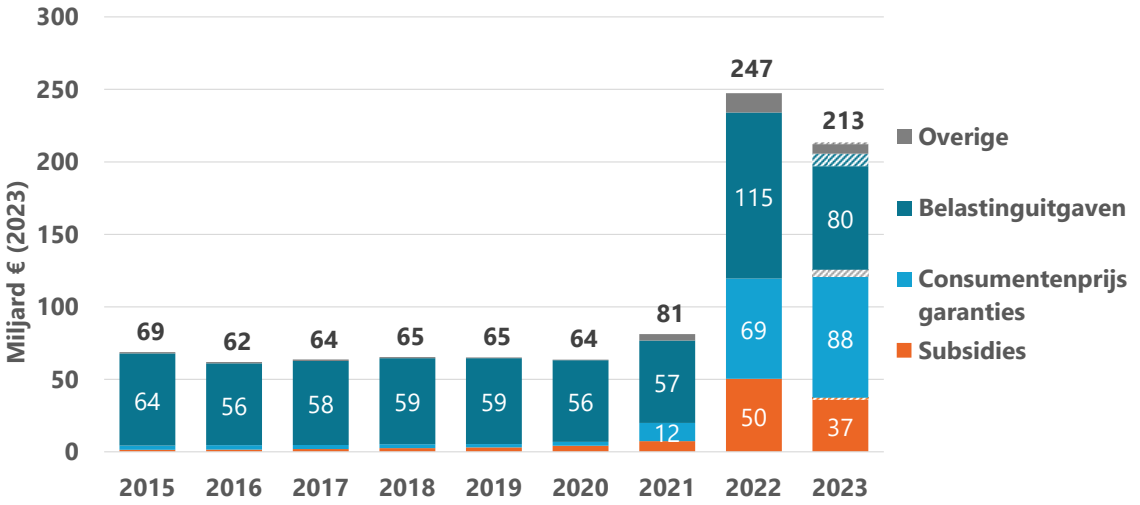
Figuur 6: Energiesubsidies naar economisch doel (in miljard EUR van 2023)
Bron: Enerdata, Trinomics, 2024. NB: Ramingen voor 2023 worden gearceerd weergegeven.

Financiële steun gericht op de *energievraag*[11] bleef de grootste categorie (62 % van het totaal) met 213 miljard EUR in 2023. De steun voor *energie-efficiëntiemaatregelen* steeg verder, met 30 % ten opzichte van 2022, tot 44 miljard EUR in 2023, terwijl de subsidies in elke andere categorie daalden: voor *infrastructuurontwikkeling* met 37 % tot 8,8 miljard EUR, voor *energieproductie* met 14 % tot 75 miljard EUR en voor *O&O* met 1 %, tot 7,4 miljard EUR.

Ten aanzien van **subsidies ter ondersteuning van de energievraag**, gericht op het beperken van de kosten van energieverbruik, geldt dat die een breed scala aan economische sectoren, van energie-intensieve industrieën tot huishoudens, kunnen omvatten. Tot 2021 werd de *vraag naar energie* bijna uitsluitend ondersteund door middel van belastingmaatregelen (bijvoorbeeld belastingverlagingen, vrijstellingen en terugbetalingen) en die bleven in 2023 van belang, met 80 miljard EUR. Tijdens de crisis begon het belang van alternatieve maatregelen, zoals *regulering van de consumentenprijzen* en *rechtstreekse subsidies* echter toe te nemen en in 2023 bedroegen

[11] Bijvoorbeeld door het gebruik van energie te ondersteunen door de kosten te verlagen.

de subsidies voor de energievraag voor deze twee categorieën respectievelijk 88 en 37 miljard EUR.



Figuur 7: Subsidies ter ondersteuning van de vraag naar energie naar instrument (in miljard EUR van 2023)

Bron: Enerdata, Trinomics, 2024. NB: Ramingen voor 2023 worden gearceerd weergegeven. De categorie "Overige" omvat rechtstreekse overdrachten (met uitzondering van subsidies), inkomens- of prijsondersteuning (met uitzondering van consumentenprijsgaranties) en lage prijsstelling van goederen/diensten.

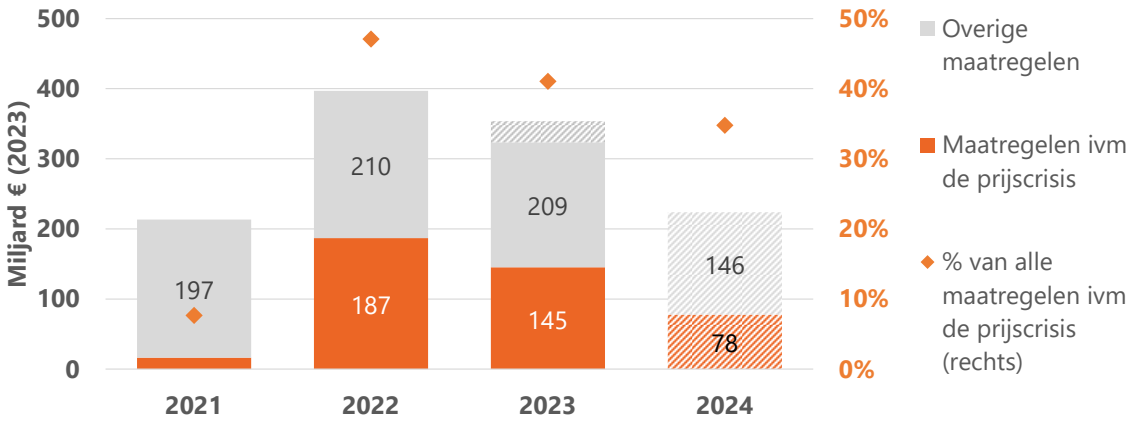
Subsidies voor energie-efficiëntiemaatregelen, die zowel lagere energierekeningen als de transitie naar een koolstofvrije economie ondersteunen, zijn sinds 2015 aanzienlijk gestegen en bedroegen in 2023 44 miljard EUR. *Subsidies* waren het belangrijkste steuninstrument voor investeringen in energie-efficiëntie, met meer dan 32 miljard EUR of 70 % van alle energie-efficiëntiesubsidies in 2023, vanwege de implementatie van de investeringen in de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Subsidies werden gevolgd door *belastingmaatregelen* (7 miljard EUR), *zachte leningen* en *energie-efficiëntieverplichtingen* (beide 3 miljard EUR).

2.3. Subsidies in verband met de energiecrisis

De Europese Commissie werkt sinds 2021 met de lidstaten samen om de energiecrisis aan te pakken, onder meer door de goedkeuring van het REPowerEU-plan[12]. 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 nationale maatregelen genomen om hun burgers en hun economie te beschermen tegen schadelijke energieprijzen.

Via deze nationale maatregelen verstrekten de lidstaten energiesubsidies ter waarde van 187 miljard EUR in 2022 en 145 miljard EUR in 2023, respectievelijk 45 % en 40 % van de totale energiesubsidies (Figuur 8). Voorlopige cijfers voor 2024 laten een aanzienlijke verlaging van de crisissteun tot 78 miljard EUR zien, nu de meeste crisissubsidies vóór 2025 aflopen (zie ook punt 2.6).

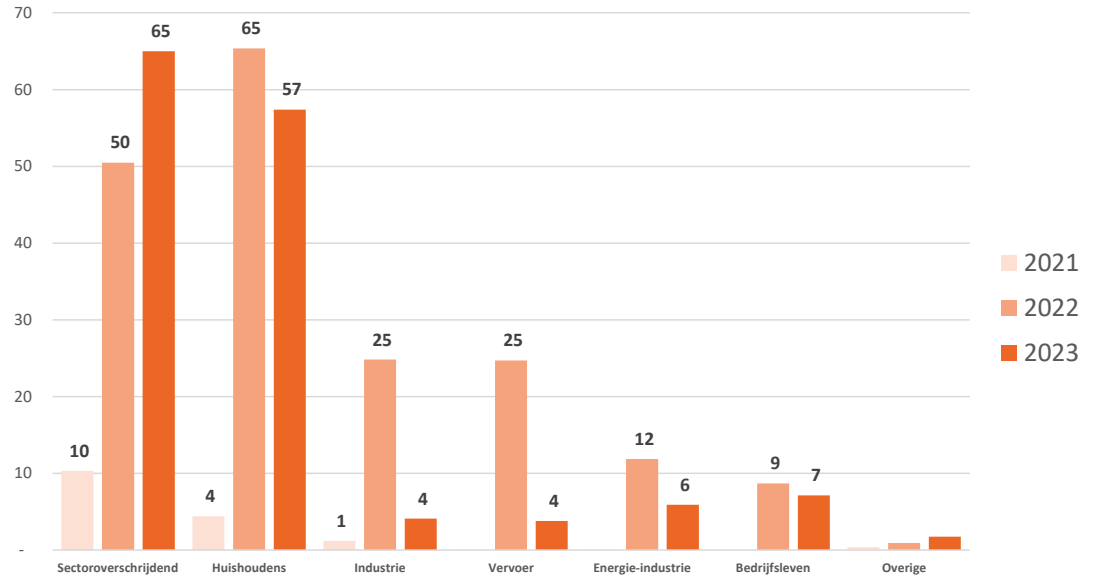
12 REPowerEU:Betaalbare, veilige en duurzame energie voor Europa



Figuur 8: structurele subsidies en subsidies in verband met de energiecrisis (links); aandeel crisissubsidies in totale energiesubsidies (rechts,%)

Bron: Enerdata, Trinomics, 2024. De cijfers voor 2024 zijn gebaseerd op voorlopige gegevens.

Figuur 9 laat zien dat de meeste sectorale **gerichte** crisissubsidies waren bedoeld voor *huishoudens* (65 miljard EUR in 2022 en 52 miljard EUR in 2023), gevolgd door de *industrie* en de *vervoerssector* (29 miljard EUR respectievelijk in 2022-23), terwijl andere sectoren, zoals de *energiesector* of *het bedrijfsleven*, aanzienlijk minder kregen (respectievelijk 18 en 16 miljard EUR in totaal). 64 miljard EUR werd verstrekt via **niet-gerichte** of sectoroverschrijdende subsidies.

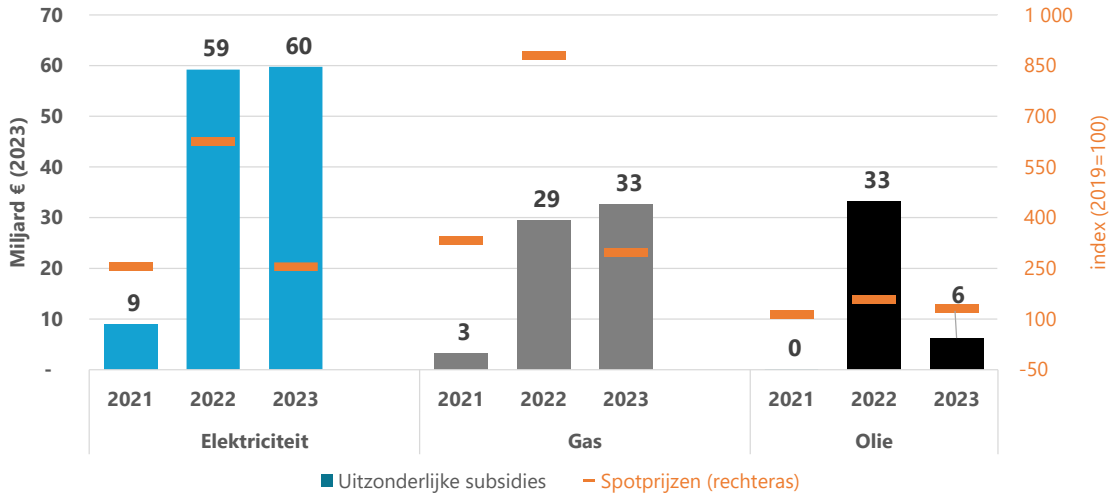


Figuur 9: Verdeling van subsidies voor het aanpakken van de energiecrisis (in miljard EUR in 2023)

Bron: Enerdata, Trinomics, 2024

De energiecrisis van 2021-2022 werd vooral gekenmerkt door plotselinge, sterke prijsstijgingen van *elektriciteit*, *aardgas* en, in mindere mate, *ruwe olie* en geraffineerde producten. De steun voor *elektriciteit* steeg het sterkst tot 59 miljard EUR in 2022 en bleef in 2023 grotendeels op hetzelfde niveau, ondanks een aanzienlijke daling van de groothandels- en detailhandelsprijzen voor elektriciteit (Figuur 10, links). Uitzonderlijke subsidies voor aardgas (Figuur 10, midden) waren veel lager (29 miljard EUR in 2022),

maar bleven ook in 2023 op hetzelfde niveau, ondanks de lagere groothandelsprijzen voor gas.



Figuur 10: Crisissubsidies per energiedrager (links) ten opzichte van prijswijzigingen (rechts,%)

NB: De linkeras komt overeen met het bedrag aan crisisgerelateerde energiesubsidies (in miljard EUR in 2023) en de rechteras met de ontwikkeling van spotprijzen (geïndexeerd naar 2019). De elektriciteits- en gasprijzen komen overeen met de jaarlijkse gemiddelde spotprijzen voor Duitsland (de ontwikkeling was vergelijkbaar in andere EU-landen). Voor olie werden de gemiddelde Brent-jaarprijzen in aanmerking genomen.

Ruwe olie is een ander geval (Figuur 10, rechts), aangezien de Brent-benchmarkprijzen niet evenveel stegen als de gas- en elektriciteitsprijzen. De uitzonderlijke steun voor olie bedroeg 33 miljard EUR in 2022, maar in tegenstelling tot elektriciteit en gas daalde die steun in 2023 sterk tot 6 miljard EUR, toen de olieprijzen op de wereldmarkten daalden en uitzonderlijke steunmaatregelen voor olieproducten (bv. btw-verlaging voor brandstoffen voor het wegvervoer) werden beëindigd.

2.4. Subsidies naar economische sector

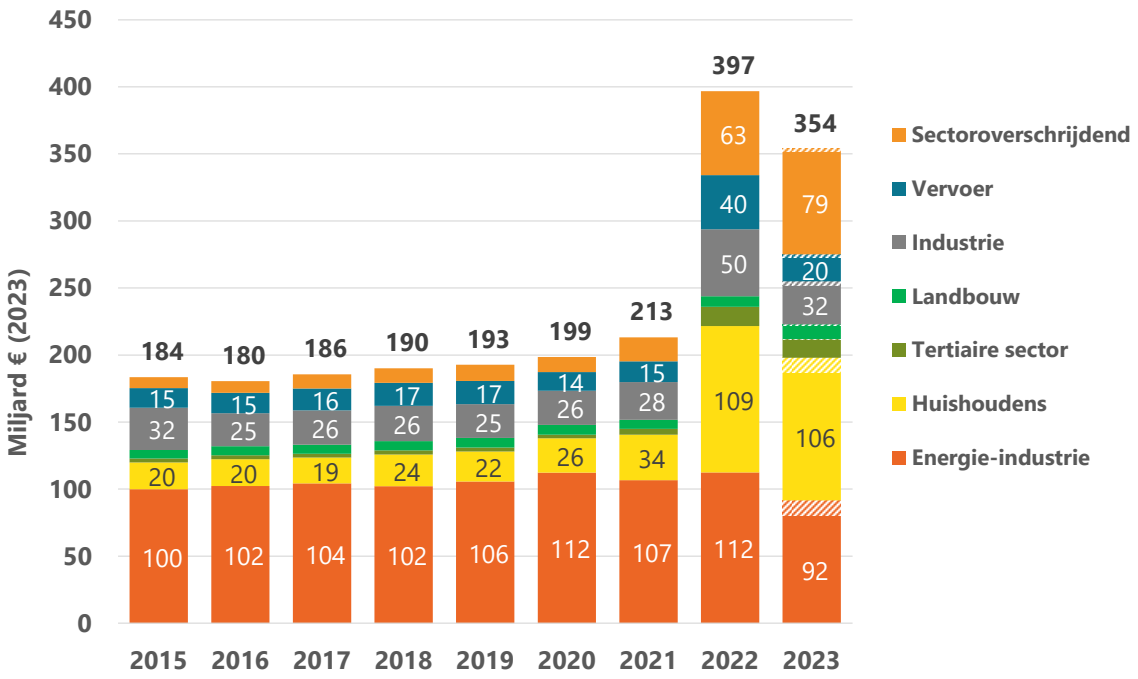
Historisch gezien was de *energiesector*[13] de meest gesubsidieerde economische sector: tussen 2015 en 2020 heeft die meer dan de helft van alle energiesubsidies ontvangen (Figuur 11). Daarna volgden de *industrie*, *huishoudens* en de *vervoerssector*.

In 2022 steeg het bedrag van de energiesubsidies voor *huishoudens* sterk van 34 miljard EUR in 2021 tot 109 miljard EUR in 2022 (+ 240 %). Steun voor de *vervoerssector* steeg tot 40 miljard EUR, en voor de *industrie* tot 50 miljard EUR. De subsidies aan de *energiesector* stegen daarentegen met 5 % tot 112 miljard EUR en het aandeel van de totale energiesubsidies daalde van ongeveer 50 % tot 27 % in 2022.

In 2023 bleven de energiesubsidies voor *huishoudens* stabiel op 106 miljard EUR, terwijl de energiesubsidies voor de *vervoerssector*, de *industrie* en de *energiesector* alle daalden tot respectievelijk 20 miljard, 32 miljard en 92 miljard EUR. De aan de *tertiaire*[14] en de *landbouwsector* toegewezen bedragen waren kleiner (respectievelijk 14 miljard EUR en 11 miljard EUR), samen goed voor ongeveer 7 % van de totale energiesubsidies in 2023.

[13] Het begrip omvat energiewinning, -omzetting, -raffinage, -infrastructuur, -transmissie, -distributie, -opslag, -afvalbeheer en -detailhandel. Kortweg, de energiesector.

[14] De tertiaire sector omvat openbare diensten en bedrijfssectoren.

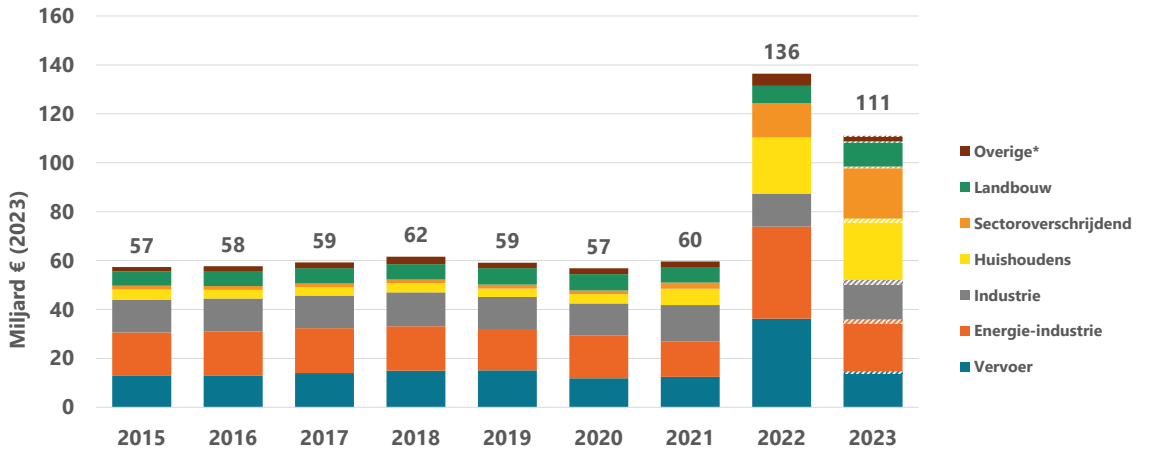


Figuur 11: Energiesubsidies naar economische sector (in miljard EUR van 2023)

Bron: Enerdata, 2024. NB: Ramingen voor 2023 worden gearceerd weergegeven.

Wat de ontwikkeling van de **subsidies voor fossiele brandstoffen per economische sector** betreft (Figuur 12), is de stijging in 2022 voornamelijk het gevolg van grote stijgingen van subsidies voor de *energiesector* (+ 23 miljard EUR) en aan *huishoudens* (+ 16 miljard EUR) om de gevolgen van de energieprijscrisis te verlichten. De steun voor fossiele brandstoffen die rechtstreeks ten goede komt aan de *industrie* is in 2022 gedaald, hoewel die mogelijk is verschoven naar de categorie “Alle energiebronnen”, aangezien veel industriële maatregelen subsidies voor elektriciteit en gas combineerden.

Er zij opgemerkt dat het steunniveau voor twee sectoren, de *vervoerssector* en de *energiesector*, in 2023 snel is teruggekeerd naar het historische niveau van vóór de crisis, wat het tijdelijke karakter van de desbetreffende maatregelen aantoont. In vergelijking met hun historische waarden zijn de steun voor *huishoudens* en *sectoroverschrijdende* subsidies in 2023 daarentegen zeer belangrijk gebleven, wat een gevolg is van een vertraging in de doorwerking van lagere groothandelsprijzen voor energie in de rekeningen voor de consument, wat zorgt voor een langere behoefte aan voortgezette steun.

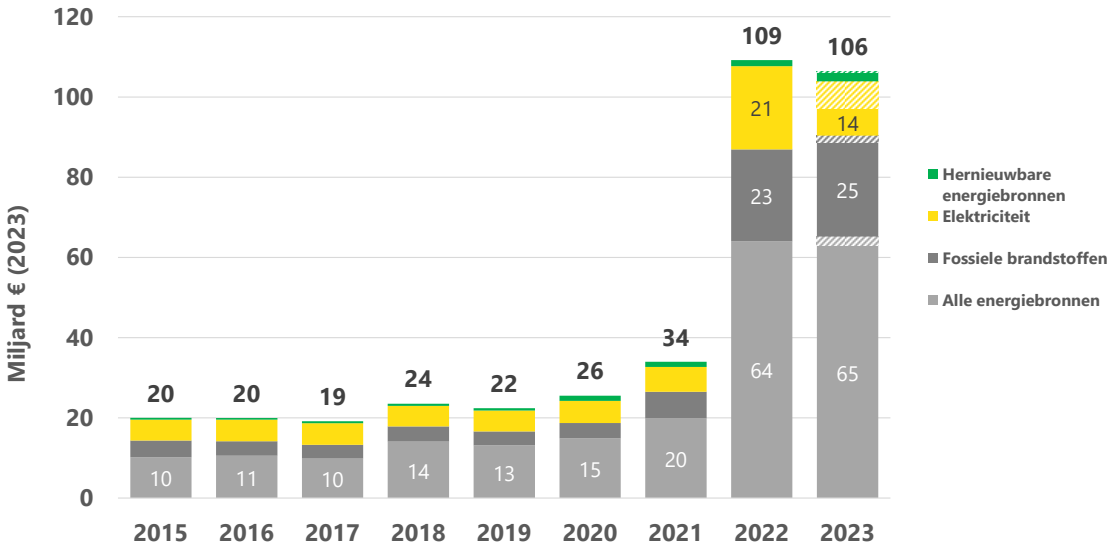


Figuur 12: Subsidies voor fossiele brandstoffen naar economische sector (2015-2023; in miljard EUR in 2023)

Bron: Enerdata, 2024. * "Overige" omvat de bouw, de dienstensector, het bedrijfsleven, de overheid en de mijnbouw.

NB: Ramingen voor 2023 worden gearceerd weergegeven.

Uit de analyse van **energiesubsidies voor huishoudens** blijkt dat in de periode 2021-2023 60 % van de energiesteun voor huishoudens bedoeld was om de gevolgen van de stijgende energieprijzen te verlichten en rechtstreeks met de energiecrisis in verband kon worden gebracht. Bovendien was, zoals te zien in Figuur 13, het grootste deel van deze steun (65 miljard EUR of 61 % in 2023) niet gericht op een specifieke energiebron — in de grafiek aangeduid als "Alle energiebronnen". In 2023 werd 25 miljard EUR (22 %) toegewezen aan fossiele brandstoffen (voornamelijk aardgas), terwijl elektriciteit en hernieuwbare energiebronnen respectievelijk slechts 13 miljard EUR (12 %) en 2,4 miljard EUR (2 %) ontvingen. Hoewel die subsidies de huishoudens goed beschermden tegen plotselinge stijgingen, zwakten ze de prijssignalen van de energiemarkten af.



Figuur 13: Samenstelling van energiesubsidies voor huishoudens (in miljard EUR in 2023)

Bron: Enerdata, Trinomics, 2024

De reden voor deze verdeling van subsidies aan huishoudens houdt verband met het feit dat het grootste deel van de energiesubsidies voor huishoudens het energieverbruik ondersteunde: 80 % in 2022 (87 miljard EUR) en 71 % in 2023 (75 miljard EUR). Tegelijkertijd was er slechts 21 miljard EUR in 2022 en 29 miljard EUR in 2023 bestemd

voor energie-efficiëntiemaatregelen voor huishoudens (die elektrificatie, lokale productie en opslag van hernieuwbare energie zouden bevorderen).

2.5. Subsidies naar milieueffect

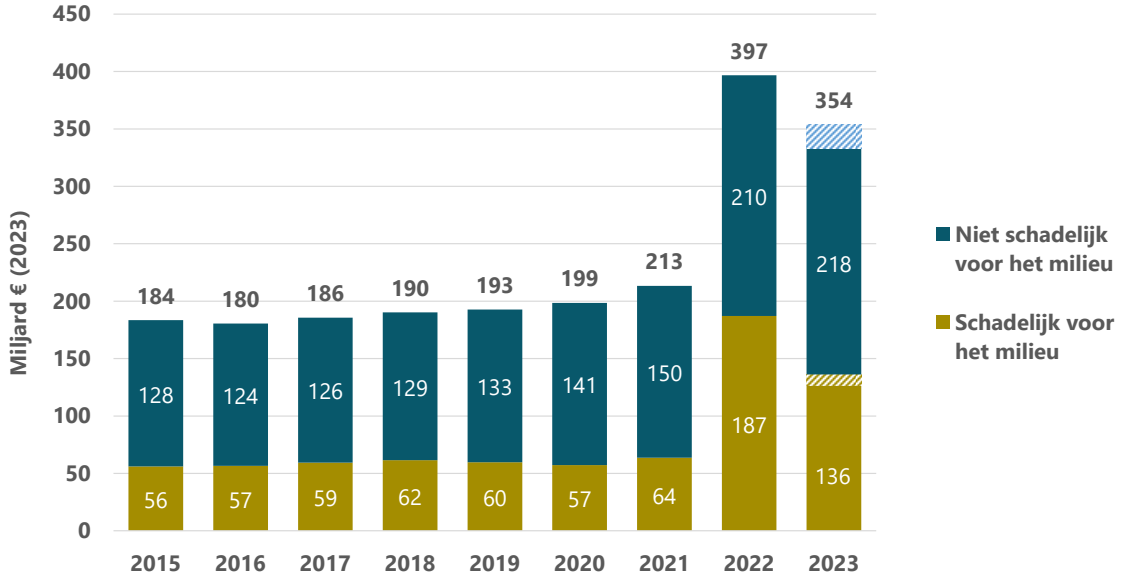
In dit verslag wordt gepoogd een eerste uitgebreide beoordeling te geven van *energiesubsidies* in de EU met betrekking tot hun milieueffecten. Onderstaande definitie is gebruikt.

Energiesubsidies zijn schadelijk voor het milieu indien de prijs- of kostenverlaging die zij teweegbrengen de beschikbaarheid of het gebruik van energiebronnen met aanzienlijke negatieve milieueffecten in stand houdt of verhoogt.

Het begrip "*aanzienlijke negatieve milieueffecten*" is gebaseerd op de EU-taxonomieverordening, waarbij de nadruk ligt op de twee klimaatdoelstellingen, namelijk 1) mitigatie van klimaatverandering, en 2) adaptatie aan klimaatverandering. De beoordeling van de vier andere milieucriteria in de taxonomieverordening zal in de volgende edities van dit verslag extra werk vergen.

Zoals te zien in Figuur 14 werd het grootste deel van de energiesubsidies in 2023, namelijk 218 miljard EUR (of 62 % van het totaal) aangemerkt als *niet schadelijk voor het milieu*, terwijl het bedrag aan subsidies die *schadelijk waren voor het milieu* werd geraamd op 136 miljard EUR (38 % van het totaal). Energiesubsidies die als *schadelijk voor het milieu* worden beschouwd, waren vooral subsidies voor fossiele brandstoffen (74 %), gevolgd door de categorie "alle energiebronnen" (21 %)[15], warmte (3 %) en elektriciteit (2 %)[16].

Er zijn subsidies die worden ingedeeld als "subsidie voor fossiele brandstoffen" en "niet schadelijk voor het milieu", en dat betreft doorgaans maatregelen zoals het dekken van de kosten van de sluiting van steenkoolcentrales, de sanering van voormalige mijnen of sociale maatregelen.



Figuur 14: Energiesubsidies naar ecologische gevolgen (in miljard EUR van 2023)

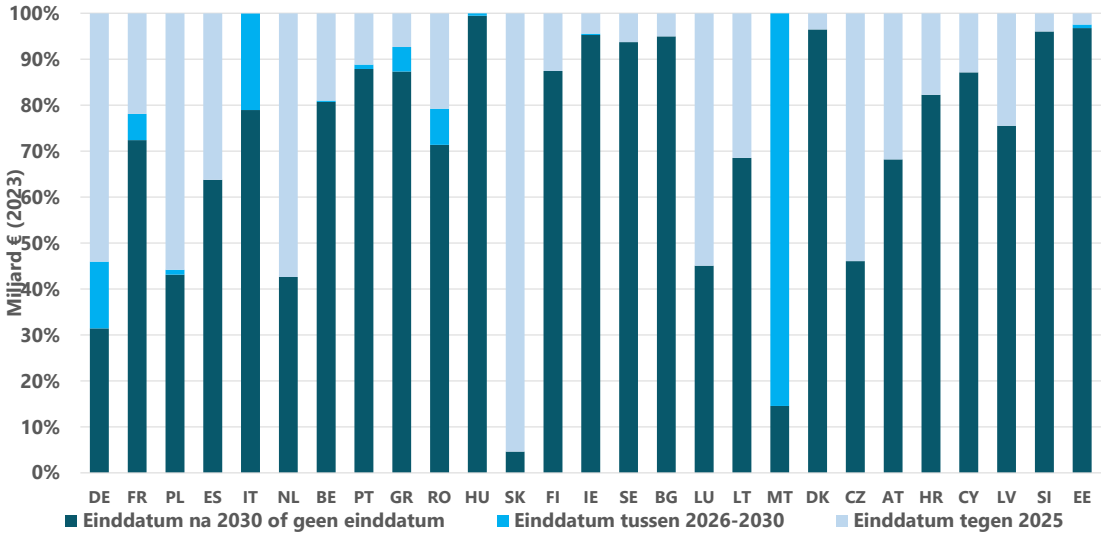
15 Indien energiesubsidies niet gericht waren op een specifieke energiedrager (d.w.z. "alle energiebronnen"), werd het gewicht van de fossiele brandstoffen in de energiemix van elke lidstaat, uitgedrukt als percentage op basis van Eurostat-gegevens voor 2022, gebruikt om het voor het milieu schadelijke deel te bepalen.

16 De overgrote meerderheid van de subsidies voor *elektriciteit* wordt als niet schadelijk beschouwd, behalve als de subsidie duidelijk gekoppeld is aan elektriciteit die wordt opgewekt uit fossiele brandstoffen.

Bron: Enerdata, Trinomics, 2024. NB: Ramingen voor 2023 worden gearceerd weergegeven.

2.6. Nationale plannen voor subsidies voor fossiele brandstoffen

In 2023 had 43 % van de subsidies voor fossiele brandstoffen (48 miljard EUR) een geplande einddatum vóór 2025 en nog 9 % (10 miljard EUR) een geplande einddatum op middellange termijn, namelijk tussen 2026 en 2030 (Figuur 15). Voor de resterende 48 % aan subsidies voor fossiele brandstoffen (53 miljard EUR) is er nog geen einddatum, of is de einddatum vastgesteld na 2030[17].



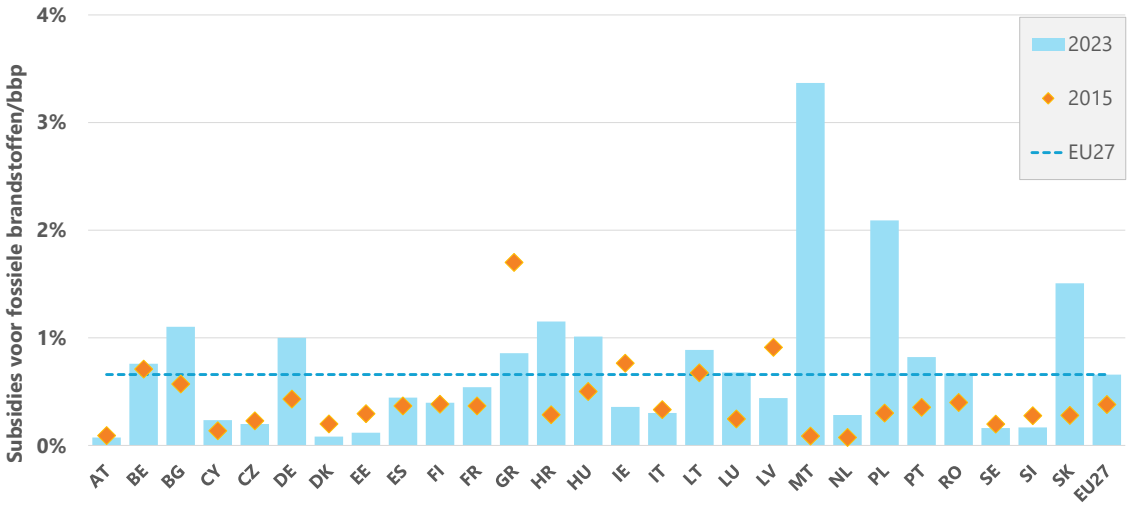
Figuur 15: Subsidies voor fossiele brandstoffen naar einddatum, als aandeel van de totale subsidies voor fossiele brandstoffen (%) in 2023

Bron: Enerdata, Trinomics, 2024

Veel lidstaten verstrekken geen einddatum van de maatregelen voor energiesubsidies, met name voor maatregelen die in de belastingwetgeving, financiële wetgeving of de nationale begroting zijn opgenomen. Sommige maatregelen bevatten een minimumperiode voor het behoud van de subsidie, maar het besluit om de subsidie na de minimumperiode voort te zetten, wordt over het algemeen opengelaten. Als einddata worden aangekondigd, gaat het vaak om crisismaatregelen op korte termijn en niet om "structurele" maatregelen op langere termijn.

Bijna alle EU-lidstaten zijn voornemens af te stappen van fossiele brandstoffen. Dit kan in verschillende gevallen echter een probleem vormen, met name als de steun voor fossiele brandstoffen in vergelijking met het bbp relatief hoog is (Figuur 16).

[17] De analyse is gebaseerd op de bijgewerkte bijlagen VIII en XV bij de ontwerpen van nationale voortgangsverslagen betreffende energie en klimaat van 2023, alsook op openbaar beschikbare updates of aankondigingen.



Figuur 16: Subsidies voor fossiele brandstoffen in vergelijking met het bbp (%, 2015 en 2023)

Bron: Enerdata, Trinomics, 2024

Met het oog op overeenstemming met de collectieve klimaatambitie van de EU moeten subsidies voor fossiele brandstoffen geleidelijk worden afgeschaft, maar alleen Denemarken heeft dit voornemen in concrete wetgeving omgezet. Uit de momenteel beschikbare informatie over de einddatum van die subsidies blijkt dat de EU niet op schema ligt om de subsidies voor fossiele brandstoffen geleidelijk af te schaffen conform haar klimaatambities. Ervan uitgaande dat de afwezigheid van een einddatum betekent dat de subsidie van kracht blijft, bestaat er een groeiend risico op inconsistentie met de klimaatambitie van de EU, die in de loop der tijd zal toenemen naarmate 2050 naderbij komt. Een grotere inzet en meer transparantie van de lidstaten zijn van cruciaal belang om een einde te maken aan de steun voor fossiele brandstoffen.

3. CONCLUSIES

Door de recente energiecrisis was het nodig om in de Europese Unie doortastende beleidsinitiatieven te nemen om de sociale en economische gevolgen van de energiecrisis te verzachten. Deze uitzonderlijke maatregelen om de energiecrisis aan te pakken, hebben grote gevolgen gehad voor de trends in energiesubsidies, waardoor de recente dalende trend van subsidies voor fossiele brandstoffen tijdelijk weer is gestegen, terwijl lagere kosten en hogere energieprijzen hebben geleid tot een aanzienlijke daling van de subsidies voor hernieuwbare energiebronnen naarmate hernieuwbare energie concurrerender werd. De recente sterke stijging van de energieprijzen heeft ook gevolgen gehad voor de soorten maatregelen om de subsidies te verstrekken, de bevorderde technologieën en de sectoren waarop de subsidies betrekking hebben; dit heeft sinds 2022 geleid tot een aanzienlijke toename van de subsidies voor huishoudens en sectoroverschrijdende subsidies.

Er zij opgemerkt dat, ondanks het afzwakken van de prijssignalen en de aanwezigheid van verkeerde prikkels voor energieverbruik, de hogere energiesubsidies niet tot een toename van het energieverbruik in absolute zin hebben geleid. In de periode augustus 2022 tot en met mei 2024 heeft de EU 18 % van de gasvraag teruggedrongen, wat heeft geresulteerd in een besparing van ongeveer 138 miljard kubieke meter (bcm) gas[18]. Die besparingen

[18] Vergelijking van het gasverbruik in de periode augustus 2022 - mei 2024 met het gemiddelde over vijf jaar. Bron: 'Eurostat (nrg_cb_gasm)']

zijn de gecombineerde resultaten van de inspanningen van de lidstaten, bedrijven en burgers, gecoördineerd door maatregelen op EU-niveau[19], die hebben bijgedragen tot het voorkomen van leveringstekorten en het waarborgen van de voorzieningszekerheid. Zoals uit het verslag blijkt, blijven subsidies voor ingevoerde fossiele energie echter een zware last vormen voor de Europese economieën en de prikkels voor energiegebruik verstoren, vaak op een voor het milieu schadelijke wijze.

Het verminderen, hervormen of afschaffen van steun voor fossiele brandstoffen wordt als een prioriteit voor de nieuwe Commissie aangemerkt. In de opdrachtbrief aan commissaris Jørgensen[20] is uitdrukkelijk gewezen op de noodzaak om een kader te creëren om het gebruik van subsidies voor fossiele brandstoffen verder af te bouwen en geleidelijk af te schaffen als onderdeel van de werkzaamheden om de afhankelijkheden van Europa te verminderen. Dit kader moet deel uitmaken van een gezamenlijke inspanning van de Europese Commissie en de lidstaten om Europa minder afhankelijk te maken van ingevoerde fossiele brandstoffen en van dure overheidsinterventies om energieverbruikers te beschermen tegen volatiele prijzen, teneinde de overgang naar een schone en concurrerende Europese economie te faciliteren.

De hoge energiesubsidies in 2022 waren een weerspiegeling van de kortetermijnprioriteit om Europese consumenten te beschermen tegen de piek van de energierekeningen. Nu is het belangrijk dat de tijdelijke maatregelen ter ondersteuning van fossiele brandstoffen en de vraag naar energie niet worden verlengd, omdat dit langdurige negatieve gevolgen kan hebben, doordat de marktprikkels voor investeringen in energie-efficiëntie en hernieuwbare energie worden verminderd en de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen in huishoudens en energie-intensieve sectoren verder in stand wordt gehouden. Daarnaast is de voortdurend toenemende EU-brede steun voor investeringen in energie-efficiëntie van cruciaal belang om ons energie-efficiëntiestreefcijfer voor 2030 te behalen. Dit moet uiteindelijk onze energiezekerheid vergroten en onze afhankelijkheid van ingevoerde fossiele brandstoffen verminderen.

De EU is vastberaden de weg van energietransitie ingeslagen om uiterlijk in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken. Op grond van Europese wetgeving is er een overeenkomst om subsidies voor fossiele brandstoffen geleidelijk af te schaffen. Het besteden van overheidsmiddelen aan stimulansen die daartegen ingaan, zal de transitie vertragen en duurder maken. Energiebesparingen en verminderde afhankelijkheid van fossiele brandstoffen in de woon-, elektriciteits-, vervoers- en industriesectoren 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 sinds 2022 sterk is verbeterd, blijven de energieprijzen (zoals aardgas) aanzienlijk hoger dan voorheen en hebben zij een negatief effect op zowel het concurrentievermogen van de Europese industrie als de energie-uitgaven van de huishoudens. Dat moet een bijkomende reden zijn voor de vervanging van technologieën voor fossiele brandstoffen door duurzamere

19 Zoals de gecoördineerde maatregelen ter reductie van de gasvraag.

20 Ref: Opdrachtbrief aan Dan Jørgensen, commissaris voor Energie en Huisvesting.

oplossingen, om op de middellange termijn een aanzienlijke daling van het verbruik van fossiele brandstoffen (en de subsidies daarvoor) te bereiken. Beleidsoverwegingen inzake de betaalbaarheid van energie kunnen tijdelijke maatregelen ter ondersteuning van huishoudens en de industrie rechtvaardigen. De energietransitie slaagt echter alleen als koolstofarme en hernieuwbare technologieën en energie-efficiëntie snel worden opgeschaald; daarom is het van essentieel belang de steun steeds meer te verleggen, weg van subsidies voor milieuschadelijke fossiele brandstoffen.

Zoals reeds aangegeven in de beoordeling door de Commissie van de ontwerpen van nationale energie- en klimaatplannen21, is een collectieve inzet van alle lidstaten nodig om toe te lichten hoe zij van plan zijn de subsidies voor fossiele brandstoffen geleidelijk af te schaffen en om een duidelijk en geloofwaardig tijdschema vast te stellen voor de snelle afschaffing ervan, alsook om de aanvullende maatregelen vast te stellen die nodig zijn om kwetsbare huishoudens te beschermen en concurrerend te blijven.

([21]) COM(2023) 796 final