EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 15.11.2022
COM(2022) 642 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Bericht über Energiesubventionen in der EU (2022)

Bericht der Kommission zur Lage der Energieunion – Energiesubventionen in der EU

1. Einleitung und wichtigste Ergebnisse

Dies ist der dritte Jahresbericht über die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der allmählichen Abschaffung der Energiesubventionen – insbesondere für fossile Brennstoffe – in der EU. Die allmähliche Abschaffung dieser Subventionen ist eine Anforderung der Verordnung über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz[1]. Dieser Bericht baut auf den beiden vorherigen Berichten[2] über Subventionen auf, die den Berichten über die Lage der Energieunion, die die Europäische Kommission 2020 und 2021 veröffentlicht hat, als Anlagen beigefügt sind.

Die ersten beiden Berichte stützten sich hauptsächlich auf direkte Datenerhebungen bei nationalen Behörden und zeigten einige erhebliche Datenlücken in den nationalen Energie- und Klimaplänen von 2020 auf. Die jährliche Kontinuität der Datenerfassung wird jedoch dazu beitragen, dass sich die Datenqualität bei den im Jahr 2023 vorzulegenden Fortschrittsberichten zu den nationalen Energie- und Klimaplänen verbessert.

Die Europäische Union verfolgt das Ziel, ihre Treibhausgasemissionen bis 2030 gegenüber 1990 um mindestens 55 % zu senken und bis 2050 klimaneutral zu werden. Um dies zu erreichen, muss die Subventionierung fossiler Brennstoffe beendet werden, während gleichzeitig günstige Bedingungen für Energieeffizienz und erneuerbare Energiequellen geschaffen und die Bedürfnisse schutzbedürftiger Kunden bei der Energiewende berücksichtigt werden müssen.

Im November 2021 wurde im Klimapakt von Glasgow[3] gefordert, beschleunigte Maßnahmen zum Herunterfahren der Kohleverstromung ohne CO_2-Abscheidung und -Speicherung und zur Beendigung ineffizienter Subventionen für fossile Brennstoffe zu ergreifen, und dabei entsprechend den nationalen Gegebenheiten und in Anerkennung des Bedarfs an Unterstützung für einen gerechten Übergang gezielt die Ärmsten und Schutzbedürftigsten zu unterstützen[4].

Die militärische Aggression Russlands gegen die Ukraine hat zu neuen kurzfristigen politischen Maßnahmen in der Europäischen Union geführt. Mit der Mitteilung über REPowerEU vom März und dem REPowerEU-Plan[5] vom Mai 2022 wurden vor allem die im europäischen Grünen Deal festgelegten und im EU-Klimagesetz verankerten Ziele des Übergangs zu sauberer Energie verstärkt. Mit der allmählichen Einstellung der Einfuhren fossiler Brennstoffe aus Russland werden sich die Subventionen für fossile Energie in Zukunft jedoch voraussichtlich stärker ändern. Auch die nationalen Maßnahmen mit dem Ziel, zur Stromerzeugung aus Kohle und Öl zurückzukehren, werden vorübergehende Auswirkungen haben.

---

[1] Artikel 35 Buchstabe n der Verordnung (EU) 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz (im Folgenden „Governance-Verordnung“).

[2] https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/annex_to_the_state_of_the_energy_union_report_on_energy_subsidies_in_the_eu.pdf (im Folgenden „frühere Studien der Kommission zu Subventionen (2020 und 2021)“).

[3] https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10_add1_adv.pdf

[4] Darüber hinaus wird in der Empfehlung des Rates zur Sicherstellung eines gerechten Übergangs zur Klimaneutralität (2022/C 243/04) betont, dass „die Zusammensetzung der Steuer- und Sozialleistungssysteme … im Hinblick auf die spezifischen Erfordernisse des grünen Wandels überprüft werden [sollte], wobei auch das Verursacherprinzip und die Notwendigkeit berücksichtigt werden müssen, dass durch die begleitenden Maßnahmen keine Subventionen für den Verbrauch fossiler Brennstoffe eingeführt, die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht an eine bestimmte Technologie gebunden, die Anreize für Gebäuderenovierungen und die Umstellung auf thermische Energiesysteme innerhalb allgemeiner Energieeffizienzmaßnahmen nicht verringert werden“.

[5] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_22_3131

Des Weiteren wurde im Juni 2021 eine Delegierte Verordnung der Kommission zur Taxonomie für ein nachhaltiges Finanzwesen[6] angenommen. Darin werden die technischen Bewertungskriterien festgelegt, anhand deren bestimmt wird, unter welchen Bedingungen davon auszugehen ist, dass eine Wirtschaftstätigkeit einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz oder zur Anpassung an den Klimawandel leistet und gleichzeitig keines der übrigen Umweltziele der EU erheblich beeinträchtigt. Ergänzt wurde dies durch eine zusätzliche delegierte Verordnung, die im März 2022 angenommen wurde[7] und sich auf eine Reihe von Wirtschaftstätigkeiten in bestimmten Energiesektoren, im Einzelnen bestimmte Tätigkeiten im Zusammenhang mit Erdgas und Kernenergie, bezieht.

In Vorbereitung des vorliegenden Berichts führte die Kommission eine Studie[8] durch, um Daten von den Mitgliedstaaten zu erheben und frühere Datensätze, die unvollständige Ergebnisse aus den Jahren 2020 und 2021 enthielten, zu erweitern und/oder zu korrigieren.[9] Da die Daten für 2021 zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Kommissionsstudie (Juli 2022) noch nicht vollständig vorlagen, stellen sie in erheblichem Umfang Schätzungen dar. Daher sollten die im vorliegenden Bericht für 2021 angegeben Zahlen mit Vorsicht bewertet werden.[10] Zur Sicherstellung einer guten Datenqualität wurden die Mitgliedstaaten gebeten, die neue Datengrundlage gegenzuprüfen. In der Studie der Kommission erfolgte auch eine erste Bestandsaufnahme dazu, welche Beziehung zwischen Energiesubventionen und Taxonomiekriterien besteht.

Die Ergebnisse dieser Studie bestätigen, dass in den letzten Jahren erhebliche – wenn auch leicht rückläufige – Subventionen für Energie aus fossilen Brennstoffen gewährt wurden. Das heißt, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen verstärken müssen, um ihre internationalen Verpflichtungen bezüglich der Subventionierung fossiler Brennstoffe zu erfüllen und bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen. Im Jahr 2020 beliefen sich die gesamten Energiesubventionen in der EU auf 173 Mrd. EUR, was einem Anstieg um 7 % bzw. 14 Mrd. EUR im Zeitraum 2015–2020 entspricht. Im gleichen Zeitraum stiegen die Subventionen für erneuerbare Energien um 15 % auf 81 Mrd. EUR im Jahr 2020 und die Energieeffizienzsubventionen um 20 % (15 Mrd. EUR im Jahr 2020). Diese positive Entwicklung wird der EU dabei helfen, ihre Ziele für den Übergang zu sauberer Energie zu erreichen.

Im Jahr 2021 nahmen die Subventionen für alle Energiearten (fossile Brennstoffe, Kernenergie und erneuerbare Energien) weiter zu. Dies ist auf die steigende Energienachfrage zurückzuführen, da sich nach 2020 – einem durch COVID-19-bedingte Einschränkungen gekennzeichneten Jahr – die wirtschaftliche Erholung fortsetzte. Laut Datenschätzungen aus dem Jahr 2021 erhöhten sich die Energiesubventionen im Jahr 2021 gegenüber 2020 um insgesamt 11 Mrd. EUR auf 184 Mrd. EUR. Von diesen Energiesubventionen im Jahr 2021 entfielen 65 Mrd. EUR – rund 8 Mrd. EUR mehr als im

[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2139
[7] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32022R1214
[8] Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union – 2022 edition (Studie über Energiesubventionen und andere staatliche Interventionen in der Europäischen Union – Ausgabe 2022), im Folgenden „Studie der Kommission“ https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/34a55767-55a1-11ed-92ed-01aa75ed71a1.
[9] Aufgrund der Neubewertung des Subventionsbestands für die früheren Jahre und der Änderung der Währungsgrundlage („in EUR 2021“ im aktuellen Bericht) können die Gesamtbeträge in den Diagrammen dieses Berichts von den Zahlen des 2021 veröffentlichten Berichts über Energiesubventionen oder früherer Veröffentlichungen abweichen.
[10] Bei einigen Subventionsposten, für die keine Werte für 2021 verfügbar waren, wurden die Werte für 2020 als Schätzung für 2021 herangezogen. Größtenteils werden in diesem Bericht die Daten für 2021 zugrunde gelegt. Wo jedoch nur die Daten für 2020 aussagekräftig genug für die Analyse sind, werden diese als jüngste verfügbare Datengrundlage betrachtet.

Jahr 2020 (+14 %) – auf Subventionen zur Förderung der Energienachfrage[11] und 19 Mrd. EUR – rund 3 Mrd. EUR mehr als im Jahr 2020 (+29 %) – auf Energieeffizienzsubventionen. Gleichzeitig gingen die Subventionen für erneuerbare Energien im Jahr 2021 gegenüber dem Vorjahr um fast 3 Mrd. EUR auf 78 Mrd. EUR zurück (–3,5 %), was auf steigende Großhandelsstrompreise mit der Folge niedrigerer Einspeiseprämien zurückzuführen ist.

Die Subventionen für fossile Brennstoffe lagen im Jahr 2020 bei 50 Mrd. EUR, was einem Rückgang um 1,5 % (bzw. –0,7 Mrd. EUR) im Zeitraum 2015–2020 entspricht, der auf folgende Faktoren zurückzuführen ist: i) Rückgang der nicht brennstoffspezifischen Subventionen (–1,4 Mrd. EUR), ii) Rückgang der Kohlesubventionen (–0,9 Mrd. EUR), iii) Anstieg der Gassubventionen (+0,5 Mrd. EUR) und iv) Anstieg der Subventionen für Erdöl und Erdölerzeugnisse (+1,2 Mrd. EUR). Die Subventionen für fossile Brennstoffe gingen in diesem Zeitraum in den meisten Mitgliedstaaten zurück. In einigen Ländern, darunter Belgien, Bulgarien, Finnland, Frankreich, die Niederlande, Polen und die Slowakei, nahmen die Subventionen für fossile Brennstoffe zwischen 2015 und 2020 jedoch erheblich zu. Auf EU-Ebene blieb der Anteil der Subventionen für fossile Brennstoffe am BIP zwischen 2015 und 2020 praktisch unverändert.

Im Verkehrssektor stiegen die Subventionen für fossile Brennstoffe (vor allem für Erdölerzeugnisse) zwischen 2015 und 2019 drastisch an (um 29 % bzw. 3,1 Mrd. EUR), gingen 2020 aber wieder um 3 Mrd. EUR zurück. Im Jahr 2021 blieben die Subventionen für fossile Brennstoffe trotz des Anstiegs der Verkehrsaktivitäten nach dem Ende der COVID-19-Beschränkungen im Vergleich zu 2020 insgesamt konstant, da die Subventionen für fossile Brennstoffe in anderen Wirtschaftssektoren, z. B. im Energiesektor, zurückgingen.

Auch in der Landwirtschaft nahm die Subventionierung fossiler Brennstoffe zwischen 2015 und 2020 zu (um 13 % bzw. +0,7 Mrd. EUR), überwiegend in Form von Subventionen für den Kraft-/Brennstoffverbrauch (z. B. Ermäßigung oder Befreiung von Brennstoff-/Kraftstoffsteuern).

Die Subventionierung fossiler Brennstoffe für Privathaushalte erhöhte sich im selben Zeitraum um 15 % (0,4 Mrd. EUR), hauptsächlich in Form von Subventionen für den Verbrauch von Heizöl und Erdgas. Im Jahr 2021 stiegen die an Privathaushalte geleisteten Subventionen für fossile Brennstoffe gegenüber dem Stand von 2020 weiter an.

Die Subventionen für Erdgas, die 19 % der gesamten Subventionen für fossile Brennstoffe ausmachen, nahmen zwischen 2015 und 2020 um 6 % (0,5 Mrd. EUR) und 2021 noch einmal um schätzungsweise 0,7 Mrd. EUR (+10 %) im Vergleich zu 2020 zu. Die Subventionen für Stein- und Braunkohle, auf die ein Anteil von 18 % der gesamten Subventionen für fossile Brennstoffe entfällt, gingen in der EU zwischen 2015 und 2020 um 9 % (–0,9 Mrd. EUR) zurück, stiegen jedoch im Jahr 2021 um schätzungsweise 6 % (+0,6 Mrd. EUR) wieder an.

[11] Subventionen im Zusammenhang mit der Energienachfrage dienen dazu, Anreize für den Energieverbrauch in verschiedenen Wirtschaftssektoren zu schaffen, zum Beispiel durch i) auf den Energieverbrauch angewandte Steuerermäßigungen oder -erstattungen, ii) regulierte Preise in bestimmten Sektoren und iii) Direktzahlungen zur Entlastung der Verbraucher bei den Energiekosten. Einige Subventionen für die Energienachfrage haben soziale Auswirkungen, die über rein wirtschaftliche Erwägungen hinausgehen. In Zeiten hoher Energiepreise sollten schutzbedürftige Verbraucher bei politischen Entscheidungen über Subventionen besonders berücksichtigt werden.

In den kommenden Jahren könnten die Kohlesubventionen angesichts der wahrscheinlichen Auswirkungen einer stärkeren Nutzung von Kohle im Energiesektor steigen. Dafür könnten die Subventionen für Gas aufgrund des mittel- bis langfristig erwarteten Rückgangs des Gasverbrauchs in Zukunft sinken, auch wenn die derzeit hohen Gaspreise zunächst zu steigenden Gassubventionen führen dürften. Die Subventionen für Kernenergie in Form von Ausgleichszahlungen für die vorzeitige Abschaltung und vorzeitige Stilllegung kerntechnischer Anlagen (vor allem in Deutschland und Frankreich) stiegen 2021 aufgrund geplanter Abschaltungen weiter an. Die Subventionen für erneuerbare Energien werden stark von den Großhandelspreisen für Energie abhängen, wobei davon auszugehen ist, dass höhere Preise niedrigere Subventionen im Wege von Einspeiseprämien oder Differenzverträgen zur Folge haben werden.[12]

2. Energiesubventionen und Subventionen für fossile Brennstoffe in der EU

2.1. Energiesubventionen in der EU

Die Subventionen in diesem Bericht werden nach der von der Welthandelsorganisation (WTO) festgelegten Methode[13] definiert, die in der flankierenden Studie der Kommission[14] und in den vorherigen Berichten über Energiesubventionen (2020 und 2021) verwendet wurde. Nach dieser Methode werden Subventionen in vier Kategorien eingeteilt: i) staatliche Maßnahmen mit direktem Transfer von Geldern, ii) Verzicht auf Staatseinnahmen (Nichterhebung), iii) Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen oder Kauf von Waren durch den Staat, iv) Preis- und Einkommensstützung.

Im vorliegenden Bericht werden Energiesubventionen auch aus unterschiedlichen Blickwinkeln untersucht, z. B. bezogen auf i) ihr Förderziel (Produktion, Verbrauch/Nachfrage, Infrastruktur oder Energieeffizienz), ii) die Brennstoffart (fossile Brennstoffe, erneuerbare Energieträger, Kernenergie), iii) den Wirtschaftssektor (Energiewirtschaft, Verkehr, Industrie, Landwirtschaft[15], Wohnen, Dienstleistungen usw.) oder iv) die Art des Subventionsinstruments (Steuererleichterungen, Zuschüsse, Preisstützungen, Einkommensstützungen usw.).

Ein Blick auf die Entwicklung der Energiesubventionen in der EU zeigt, dass sich der Gesamtbetrag im Jahr 2020 auf insgesamt 173 Mrd. EUR belief, was einem Anstieg von 7 % (+14 Mrd. EUR) gegenüber 2015 entspricht. Im gleichen Zeitraum stiegen die Subventionen für die Energieerzeugung um 11 % (+9 Mrd. EUR), was in erster Linie die Subventionierung der Erzeugung erneuerbarer Energien (81 Mrd. EUR im Jahr 2020) betrifft, während sich die Subventionen für Energieeffizienzmaßnahmen um 20 % erhöhten (+2,5 Mrd. EUR im gleichen Zeitraum auf 15 Mrd. EUR im Jahr 2020).

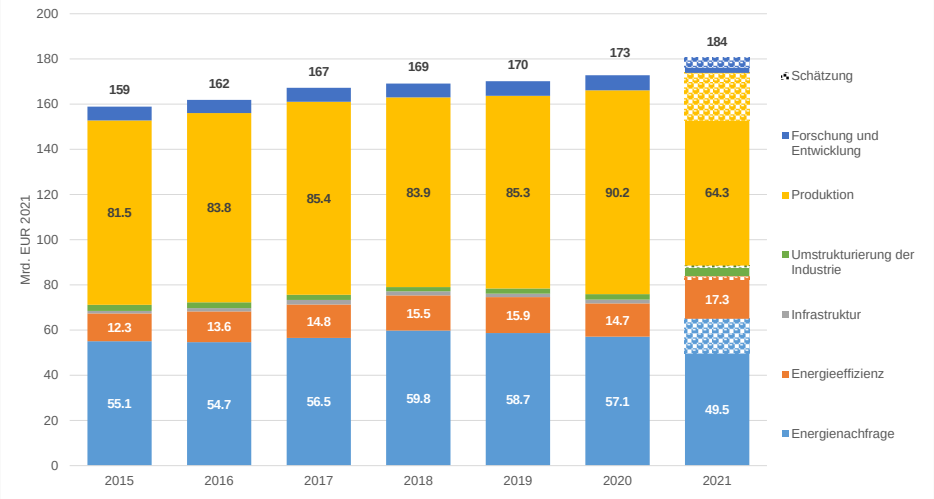
Die Verbesserung der Pandemiesituation und die dauerhafte Lockerung der Eindämmungsmaßnahmen im Jahr 2021 boten der EU-Wirtschaft die Chance, sich zu erholen. Im besagten Jahr vollzog sich die Erholung der EU-Wirtschaft schneller als anfangs

[12] Nähere Einzelheiten zu Konzepten, Begriffsbestimmungen, Zwecken, Sektoren, Instrumenten, Brennstoffarten usw. enthält Anhang 5 der Studie der Kommission.
[13] Übereinkommen der Welthandelsorganisation (WTO) über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm.
[14] Die Studie der Kommission enthält weitere Informationen zur Methodik in Verbindung mit Energiesubventionen.
[15] Im aktuellen Bericht sind auch Subventionen für die Fischerei enthalten.

erwartet und wirkte sich auch auf den Energieverbrauch und die Subventionen für Energieerzeugnisse aus. Den Schätzungen zufolge stiegen die Energiesubventionen in der EU auf 184 Mrd. EUR im Jahr 2021 an (um 12 Mrd. EUR bzw. 7 % gegenüber 2020). Die Subventionen zur Förderung der Energienachfrage[16] waren 2021 um 14 % (+8 Mrd. EUR) höher als 2020, was in erster Linie auf den steigenden Energieverbrauch infolge der wirtschaftlichen Erholung zurückzuführen ist. Damit zeigte sich, dass der Rückgang der besagten Subventionen im Jahr 2020 nur vorübergehend war. Die Auswirkungen der Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten ab der zweiten Jahreshälfte 2021 ergriffen, um Unternehmen und die Bürgerinnen und Bürger angesichts der hohen Energiepreise – zumindest vorübergehend – zu unterstützen, zeigen sich bereits darin, dass die Subventionen zur Förderung des Energieverbrauchs in dieser Zeit anstiegen. Genaue Angaben können jedoch erst in der nächsten Ausgabe des Berichts über die Energiesubventionen gemacht werden.

Die Subventionen für Energieeffizienzmaßnahmen stiegen im Jahr 2021 nach einem vorübergehenden Rückgang im Jahr 2020 wieder an und erreichten 19 Mrd. EUR. Dies entspricht einem Anstieg um 54 % (+6,5 Mrd. EUR) gegenüber 2015. Darüber hinaus stieg der geschätzte Betrag der Subventionen für die Umstrukturierung der Industrie auf 4,6 Mrd. EUR im Jahr 2021 (gegenüber 2,3–2,4 Mrd. EUR in den beiden Jahren davor). Dies ist vor allem auf eine stärkere finanzielle Unterstützung der Stilllegung von Stein- und Braunkohlebergwerken und die damit verbundenen Maßnahmen für den Umbau der Wirtschaft zurückzuführen. Hingegen sanken die Subventionen für die Energieerzeugung um 5 % (–5 Mrd. EUR), da die Subventionen für erneuerbare Energien (hauptsächlich Solarenergie) aufgrund steigender Großhandelspreise für Strom erheblich zurückgingen, was sich auf die Förderregelungen in Form von Einspeiseprämien und Differenzverträgen auswirkte.

Abbildung 1 – Energiesubventionen in der EU nach Zweck



Quelle: Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union – 2022 edition. Im gesamten Dokument sind auf Schätzungen beruhende Daten für 2021 in den Diagrammen als gemusterte Säulenanteile dargestellt; für

[16] Subventionen im Zusammenhang mit der Energienachfrage dienen dazu, Anreize für den Energieverbrauch in verschiedenen Wirtschaftssektoren zu schaffen, zum Beispiel durch i) auf den Energieverbrauch angewandte Steuerermäßigungen oder -erstattungen, ii) regulierte Preise in bestimmten Sektoren und iii) Direktzahlungen zur Entlastung der Verbraucher bei den Energiekosten. Einige Subventionen für die Energienachfrage haben soziale Auswirkungen, die über rein wirtschaftliche Erwägungen hinausgehen. In Zeiten hoher Energiepreise sollten schutzbedürftige Verbraucher bei politischen Entscheidungen über Subventionen besonders berücksichtigt werden.

den Vergleich mit den Vorjahren sollte bei jeder Kategorie zu dem ausgefüllten Säulenanteil (vorliegende Daten) jeweils die entsprechende gemusterte Fläche (Schätzungen) hinzugerechnet werden.

Für länderübergreifende Vergleiche können die Energiesubventionen dem BIP der EU-Mitgliedstaaten gegenübergestellt werden, um eine Kenngröße für die Energiesubventionsintensität in der jeweiligen Volkswirtschaft zu erhalten. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die absoluten Subventionswerte auch von der Größe der Volkswirtschaft eines bestimmten Landes abhängen. Im Jahr 2020 bestanden bei der Höhe der Energiesubventionen im Vergleich zum BIP erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, wobei die Werte von 2,9 % des BIP in Lettland bis zu nur 0,3 % des BIP in Luxemburg reichten. Die Energiesubventionen als Prozentsatz des BIP in der EU betrugen 2020 durchschnittlich 1,2 %, wobei es über den Zeitraum 2015–2020 hinweg in der EU insgesamt und auch in den meisten Mitgliedstaaten wenig Veränderung gab.

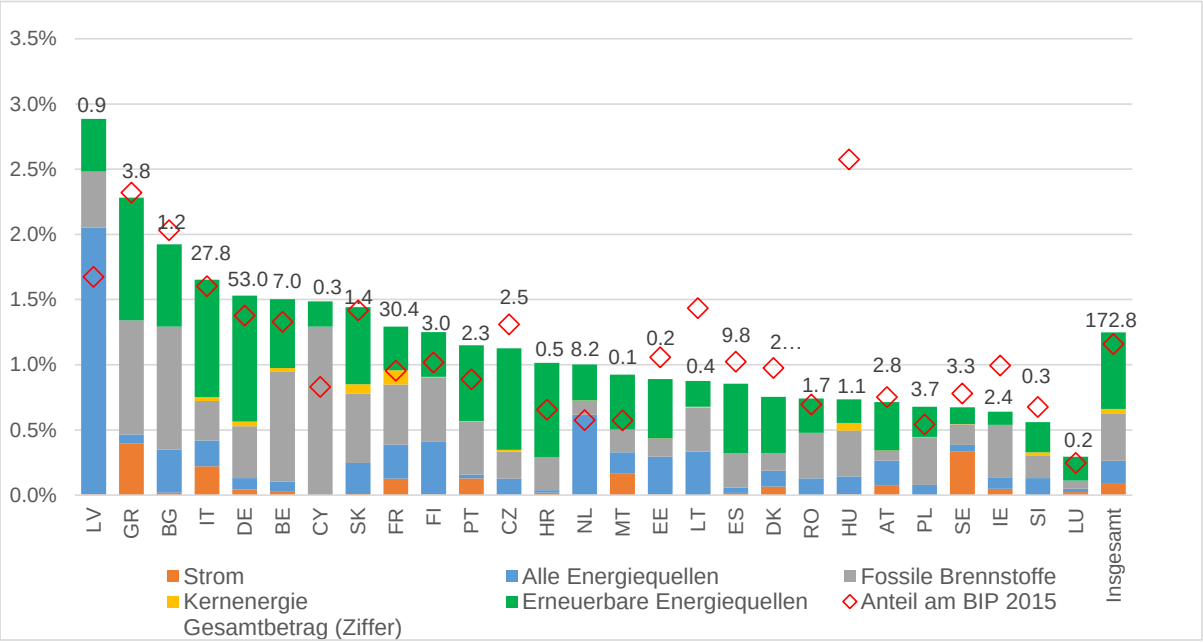
Die Analyse zeigt auch, dass Subventionen in den einzelnen Ländern für unterschiedliche Politikbereiche und Maßnahmen eingesetzt werden und dass diese verschiedenen Politikbereiche und Maßnahmen unterschiedlichen Einfluss auf die Ziele des Übergangs zu sauberer Energie in der EU haben. Im Jahr 2020 beispielsweise gab Lettland 2 % seines BIP für Subventionen für Energieeffizienzmaßnahmen[17] aus (und 0,4 % seines BIP für die Subventionierung fossiler Brennstoffe und erneuerbarer Energiequellen), während Deutschland, Italien und Griechenland etwa 1 % ihres BIP für die Subventionierung erneuerbarer Energiequellen aufwandten. Deutschland und Italien verwendeten 0,4 % bzw. 0,3 % ihres BIP für die Subventionierung fossiler Brennstoffe.

Gleichzeitig wenden andere Länder nach wie vor mehr Mittel für fossile Brennstoffe auf[18] als für Maßnahmen zur Förderung des Übergangs zu sauberer Energie. Im Jahr 2020 setzte Zypern etwa 1,3 % seines BIP zur Subventionierung fossiler Brennstoffe (und nur 0,2 % für die Subventionierung erneuerbarer Energiequellen) ein; in Griechenland und Belgien lag dieser Anteil bei fast 1 %, was für den Übergang zu sauberer Energie nicht förderlich war. Die beiden letztgenannten Länder gaben allerdings auch 0,9 % bzw. 0,5 % ihres BIP für erneuerbare Energien aus. Im Jahr 2021 blieben die Energiesubventionen als Prozentsatz des BIP in den meisten EU-Mitgliedstaaten unverändert (oder gingen gegenüber 2020 leicht zurück).

[17] Diese Maßnahmen waren hauptsächlich mit den Programmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Zeitraum 2014–2020 verknüpft und zielten darauf ab, die Entwicklung kohlenstoffarmer Lösungen in allen Wirtschaftsbereichen zu unterstützen. Aus den vorläufigen Daten ist ersichtlich, dass diese EFRE-Maßnahmen ab 2021 ausgelaufen sind, wodurch sich der Gesamtbetrag der Subventionen verringert hat.

[18] Insgesamt dienen die meisten Subventionen für fossile Brennstoffe immer noch dazu, Anreize für deren Verbrauch und/oder die Energieerzeugung aus ihnen zu schaffen, während der Anteil der Subventionen, die auf die Verringerung der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen abzielen, äußerst gering ist.

Abbildung 2 – Subventionen für verschiedene Energiequellen, in Prozent des BIP in den Jahren 2015 und 2020 und in Mrd. EUR im Jahr 2020



Quelle: Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union – 2022 edition. „Strom" bezieht sich hier auf die allgemeine, nicht technologiespezifische Förderung von Strom, und „Alle Energiequellen" auf Subventionen, die sich nicht unmittelbar einzelnen Energieträgern oder Brennstoffen zuordnen lassen (z. B. Energieeffizienzmaßnahmen und Anreize für Energienachfrage/-verbrauch unabhängig vom Energieträger, Investitionszuschüsse sowie bestimmte Ausgaben für Forschung und Entwicklung). Weitere Einzelheiten sind der Studie der Kommission zu entnehmen.

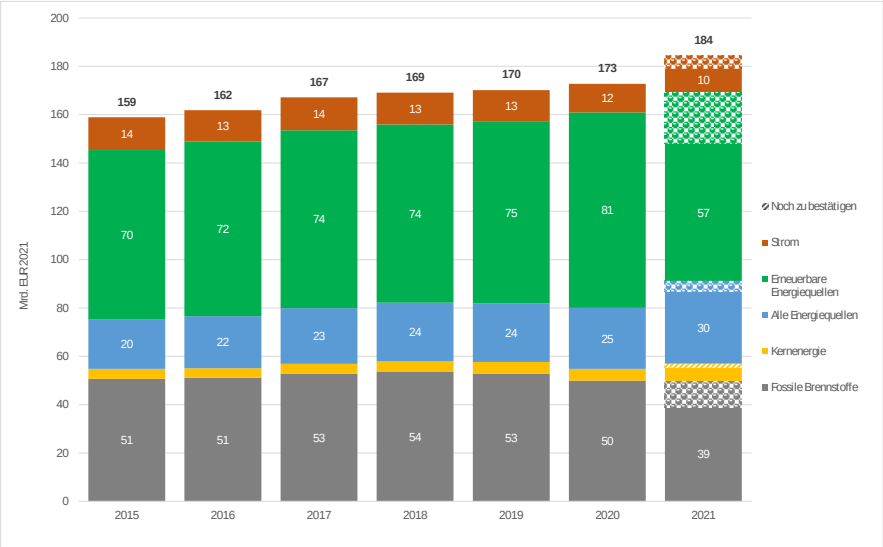
Die Subventionen für **erneuerbare Energiequellen**, die in den letzten Jahren rund 44 % der gesamten Energiesubventionen ausmachten, stiegen im Jahr 2020 gegenüber 2019 um 7 % (+5,5 Mrd. EUR). Im Jahr 2021 gingen sie laut den vorliegenden Schätzungen jedoch um 3 % zurück (–2,8 Mrd. EUR aufgrund höherer Großhandelsenergiepreise mit der Folge niedrigerer Einspeiseprämien bzw. eines geringeren Ausgleichs durch Differenzverträge). Auf der anderen Seite gingen die Subventionen für fossile Brennstoffe, die in den letzten Jahren 31 % der gesamten Energiesubventionen ausmachten, im Jahr 2020 um 5,5 % (–2,9 Mrd. EUR) zurück und blieben 2021 praktisch unverändert. Im Jahr 2021 gab es bei den Gesamtsubventionen für fossile Brennstoffe trotz der Erholung des Kraftstoffverbrauchs im Verkehrssektor keinen Anstieg, wie er in anderen Sektoren wie dem Energiesektor zu verzeichnen war. Vielmehr gingen die Subventionen für fossile Brennstoffe im Verkehrssektor zurück.

Die Subventionen für **Strom**[19] gingen zwischen 2015 und 2020 leicht zurück, während die Subventionen in der Kategorie „Alle Energiequellen" (multiple Energieträger oder Maßnahmen, die sich nicht unmittelbar einzelnen Energieerzeugnissen zuordnen lassen) von 20 Mrd. EUR auf 26 Mrd. EUR (+30 %) stiegen. Im Jahr 2021 nahmen die Subventionen in beiden Kategorien – „Strom" und „Alle Energiequellen" – zu, wodurch sich auch die Steuerausgaben für Energieerzeugnisse, die sich nicht einem einzelnen Energieträger zuordnen lassen, erhöhten (im Zusammenhang mit der Förderung der Energienachfrage).

[19] Die Beträge der Subventionen für den Stromverbrauch wurden auf der Grundlage der nationalen Energiebilanzen den jeweiligen Energiequellen (z. B. fossile Brennstoffe, Kernenergie, erneuerbare Energien) zugeordnet.

Die Subventionen für **Kernenergie**, die ab 2015 mehrere Jahre lang stabil waren (durchschnittlich 4,2 Mrd. EUR), erreichten in den Jahren 2019 und 2020 jeweils fast 5 Mrd. EUR. Im Jahr 2021 stiegen sie sogar noch weiter auf 7,2 Mrd. EUR, machten aber selbst dann nur 4 % der gesamten Energiesubventionen in der EU aus. Dieser Anstieg der Subventionen für Kernenergie war hauptsächlich auf Finanzinstrumente zurückzuführen, mit denen die vorzeitige Abschaltung und Stilllegung kerntechnischer Anlagen, vor allem in Deutschland und Frankreich, ausgeglichen werden sollte. Ausgleichsregelungen basieren hauptsächlich auf Zahlungen für Strom, der (aufgrund der vorzeitigen Stilllegung) nicht erzeugt wird, oder für „verlorene" Vermögenswerte[20]. In Deutschland wurden im November 2021 Ausgleichszahlungen in Höhe von 2,4 Mrd. EUR gewährt, was sich erheblich auf den Gesamtbetrag der Subventionen für Kernenergie in Europa auswirkte.

Abbildung 3 – Energiesubventionen in der EU nach Brennstoffart



Quelle: Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union – 2022 edition. Die Kategorie „Alle Energiequellen" bezieht sich auf Subventionen, die sich nicht unmittelbar einzelnen Energiequellen oder Brennstoffen zuordnen lassen (z. B. Energieeffizienzmaßnahmen, auf die im Jahr 2021 rund 55 % der Kategorie „Alle Energiequellen" entfielen, sowie Anreize für Energienachfrage/-verbrauch unabhängig vom Energieträger, Investitionszuschüsse sowie bestimmte Ausgaben für Forschung und Entwicklung).

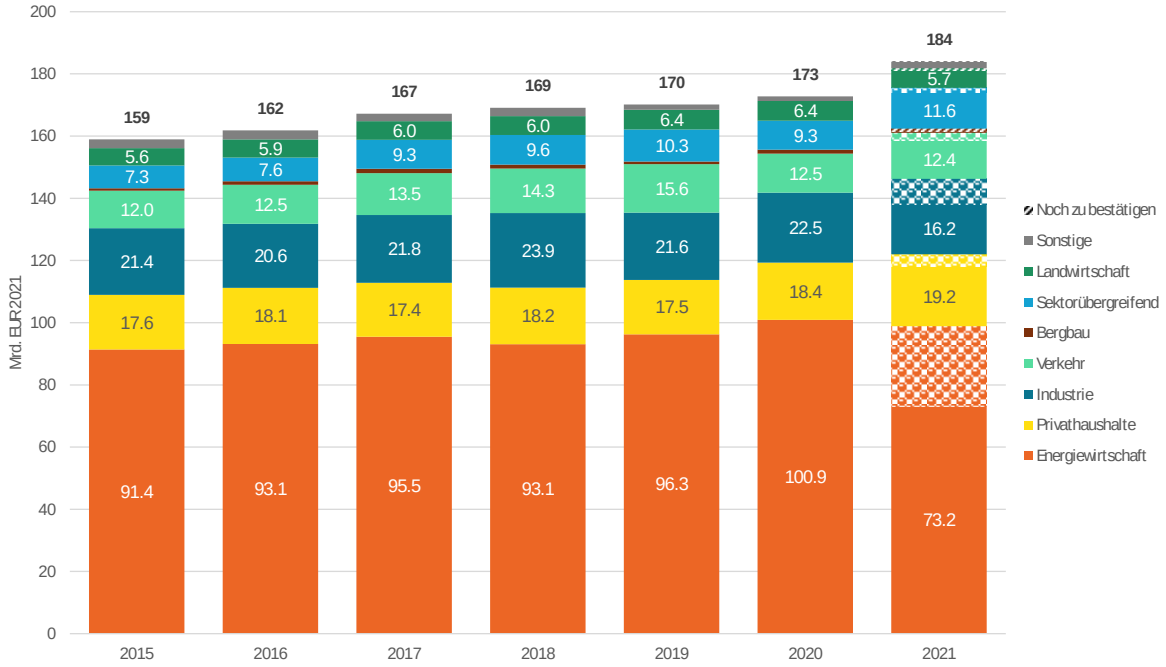
Der Anteil der Energiesubventionen, der unmittelbar dem **Energiesektor**[21] zugeordnet werden kann (d. h. dem Stromerzeugungssektor, Kohlebergwerken sowie Erdöl- und Erdgasunternehmen), lag 2019 und 2020 bei etwa 56–58 % und verringerte sich im Jahr 2021 auf 54 %. Im gleichen Zeitraum wies der Anteil der an Privathaushalte gezahlten Energiesubventionen eine steigende Tendenz auf und erreichte 12–13 %, während der Anteil der Subventionen an die Industrie bei knapp über 10 % und im Falle des Verkehrssektors etwas unter 10 % lag. Zwischen 2015 und 2020 nahmen die Subventionen im Energiesektor um fast 10 Mrd. EUR (+10 %) zu, und auch die nicht sektorspezifischen Energiesubventionen stiegen um 2,7 Mrd. EUR. Gleichzeitig gingen die Energiesubventionen im gewerblichen Sektor um 1 Mrd. EUR zurück.

[20] Als „verloren" gelten Vermögenswerte, die durch außerplanmäßige oder vorzeitige Abschreibungen, Abwertungen oder Umwandlung in Verbindlichkeiten beeinträchtigt wurden.

[21] Nähere Einzelheiten zu Begriffsbestimmungen, Zwecken, Sektoren, Instrumenten, Brennstoffarten usw. enthält Anhang 5 der Studie der Kommission.

Im Jahr 2021 stiegen die an Privathaushalte gezahlten Energiesubventionen gegenüber 2020 um schätzungsweise 5 Mrd. EUR (+26 %), da die Haushalte aufgrund der hohen Energiepreise stärker vom Staat unterstützt wurden. Die an die Industrie gezahlten Energiesubventionen stiegen um 1,7 Mrd. EUR (+8 %), während sie im Energiesektor um 2,1 Mrd. EUR (–2 %) zurückgingen.

Abbildung 4 – Energiesubventionen in der EU nach Wirtschaftssektor



Quelle: Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union – 2022 edition

Die große Mehrheit (etwa 90 %) der **Subventionen für erneuerbare Energien** in der EU (81 Mrd. EUR im Jahr 2020) betraf den Energiesektor. Etwa 38 % der Subventionen für erneuerbare Energien im Jahr 2020 standen mit Solarenergie im Zusammenhang, während auf Windenergie etwa 27 % und auf Biomasse etwa 22 % dieser Subventionen entfielen. Der verbleibende geringe Anteil (13 %) wurde in Verbindung mit Wasserkraft, Geothermie und anderen erneuerbaren Energien gewährt. Im Jahr 2021 ging der auf Solarenergie entfallende Anteil der Subventionen für erneuerbare Energien auf 34 % zurück, während der auf Windenergie und Biomasse entfallende Anteil bei jeweils etwa 24 % lag.

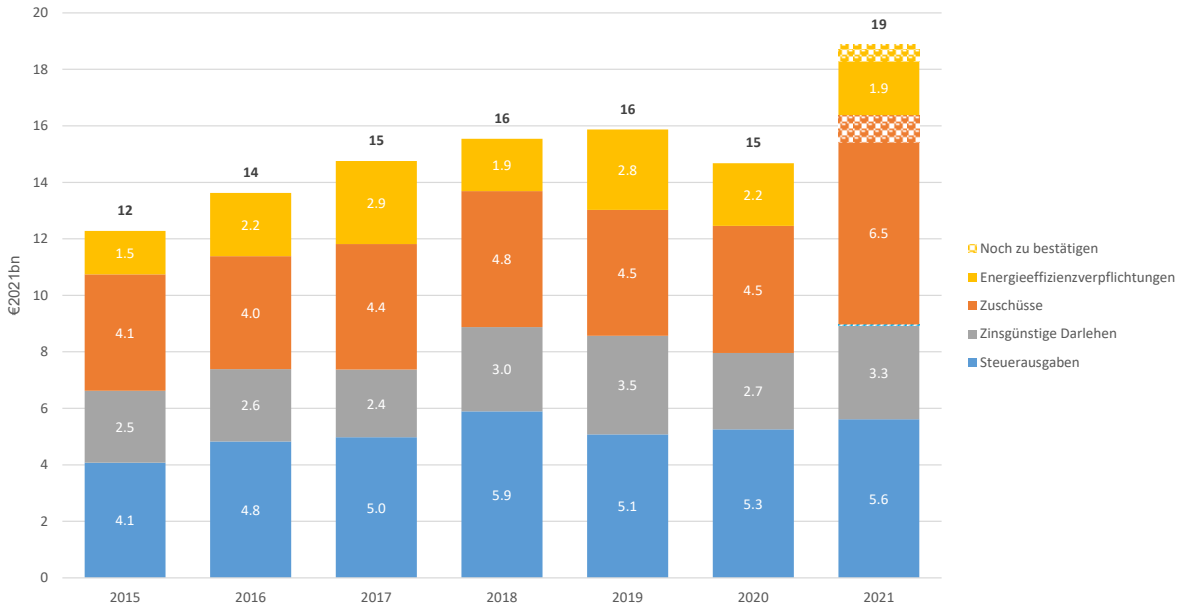
Die wichtigsten **Subventionsinstrumente zur Förderung erneuerbarer Energien** in den EU-Mitgliedstaaten sind Einspeisetarife[22] (auf sie entfielen im Jahr 2020 54 Mrd. EUR bzw. 67 % der gesamten Subventionen für erneuerbare Energien). Einspeisetarife sind Subventionen aus langfristigen Verträgen, die zumeist vor mehr als zehn Jahren abgeschlossen wurden, da in neueren Verträgen außer für einige Kleinerzeuger keine Einspeisetarife mehr vorgesehen sind. Einspeiseprämien und Quoten für erneuerbare Energien mit handelbaren Zertifikaten machten einen geringeren Anteil aus (8 Mrd. EUR (10 %) bzw. 7 Mrd. EUR (8 %) im Jahr 2020). Steuererleichterungen (hauptsächlich in Form von Steuerermäßigungen und -befreiungen) trugen ebenfalls mit rund 6 Mrd. EUR (7 %) zum Gesamtbetrag der Subventionen für erneuerbare Energien bei.

[22] Nähere Einzelheiten zu den Konzepten und der Rolle verschiedener Instrumente enthält die Studie der Kommission.

Die **Subventionen zur Förderung der Energieeffizienz** in der EU nahmen zwischen 2015 und 2019 zu; im Jahr 2020 gingen sie zwar leicht zurück (um 6 % bzw. 1 Mrd. EUR), lagen aber immer noch bei 15 Mrd. EUR und damit um fast 20 % höher als 2015. Im Jahr 2021 stiegen die Subventionen für die Energieeffizienz wieder an und erreichten schätzungsweise 19 Mrd. EUR (+29 % gegenüber 2020), wobei die Erhöhung insbesondere die Privathaushalte (+1,3 Mrd. EUR) und die Industrie (+0,5 Mrd. EUR) betraf. Zuschüsse machten in den Jahren 2020 und 2021 mit 39 % einen besonders hohen Anteil der gesamten Subventionen für die Energieeffizienz aus. Die nächstwichtigsten Kategorien von Subventionen für die Energieeffizienz waren Steuerausgaben (30 %), zinsgünstige Darlehen (18 %) und Energieeffizienzverpflichtungen (13 %). Im Jahr 2021 begannen viele EU-Mitgliedstaaten mit der Umsetzung von Konjunkturprogrammen[23], die sich als wichtige Instrumente für Investitionen in Energieeffizienz erwiesen. Der Ausbau der Förderung der Energieeffizienz in den Jahren 2020 und 2021 ging weitgehend vom Bausektor aus.

Die Erhöhung der Subventionen für die Energieeffizienz steht im Einklang mit dem Grundsatz „Energieeffizienz an erster Stelle“ der EU-Energiepolitik. Zudem haben diese Subventionen zur sinkenden Energieintensität der EU-Wirtschaft beigetragen. Infolge der Rezession wuchs das BIP der EU im Jahr 2020 im Vergleich zu 2015 nur um 2,6 %, während sich der Endenergieverbrauch der EU im selben Fünfjahreszeitraum jedoch um 5 % verringerte, was bedeutet, dass die Energieintensität der EU-Wirtschaft in diesem Zeitraum um 7,4 % abgenommen hat. Obwohl das BIP in der EU im Jahr 2021 um 5,3 % anstieg, ist es unwahrscheinlich, dass sich der rückläufige Trend der Energieintensität umgekehrt hat. Eine weitere Verlagerung von Subventionen, die Anreize für den Energieverbrauch bieten, hin zu Subventionen für Energieeffizienzmaßnahmen könnte dazu beitragen, diesen rückläufigen Trend aufrechtzuerhalten.

Abbildung 5 – Energieeffizienzsubventionen in der EU



Quelle: Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union – 2022 edition

[23] In Form von nationalen Aufbau- und Resilienzplänen, die 2021 erarbeitet und angenommen wurden. Ihre Auswirkungen werden wahrscheinlich erst in den kommenden Jahren spürbar sein. Neben den Ausgaben für die Energieeffizienz werden im Rahmen der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne auch beträchtliche Summen für andere Zwecke wie erneuerbare Energien bereitgestellt.

Die Betrachtung anderer Sektoren zeigt, dass den **Privathaushalten** im Jahr 2020 rund 11 % der gesamten Energiesubventionen für alle Wirtschaftssektoren zugutekamen. Mehr als die Hälfte der an Privathaushalte gezahlten Subventionen ließen sich nicht direkt bestimmten Energieträgern zuordnen (z. B. Subventionen für Energieeffizienzmaßnahmen). Die Förderung des Stromverbrauchs und des Verbrauchs fossiler Brennstoffe (z. B. Heizöl, Gas, Kohle)[24] machte ebenfalls einen erheblichen Anteil aus (26 % bzw. 17 %). Der Großteil der Subventionen für die Industrie ließ sich direkt auf Strom, Gas, Erdölerzeugnisse und erneuerbare Energien zurückführen, während sie im Falle des Verkehrssektors überwiegend für Erdölerzeugnisse gewährt wurden.

Die **Preisregulierung** auf der Verbraucherseite (Verbraucherpreisgarantien) hat zwischen 2015 und 2020 an Bedeutung verloren. Im Jahr 2021 stiegen die Kosten dieser Garantien jedoch von nur 1,8 Mrd. EUR im Jahr 2020 auf über 5 Mrd. EUR an, was wahrscheinlich auf steigende Energiepreisstützungen für Privathaushalte und Industrie aufgrund der steigenden Energiepreise zurückzuführen ist. Gleichzeitig lag die Unterstützung auf Erzeugerseite (Erzeugerpreisgarantien wie Abnahmevereinbarungen, Brennstoffkostengarantien usw.) in der EU in den letzten Jahren unverändert im Bereich von 4–5 Mrd. EUR.

Die **Subventionen für Kapazitätszahlungen** wiesen im Zeitraum 2015–2020 mit einer durchschnittlichen Höhe um 2,1 Mrd. EUR ein hohes Maß an Stabilität auf und stiegen 2021 auf geschätzte 2,6 Mrd. EUR an. Kapazitätsmechanismen wurden in diesem Zeitraum hauptsächlich für die Förderung der Stromerzeugung aus fossilen Brennstoffen genutzt.

Die Subventionen für **Wasserstoff** haben in den letzten Jahren stark zugenommen und sind von 195 Mio. EUR im Jahr 2015 auf 329 Mio. EUR im Jahr 2021 gestiegen. 2021 wurden zwei Drittel dieser Subventionen für FuE-Ausgaben gewährt, während es sich beim übrigen Teil hauptsächlich um direkte Transfers handelte.[25] Wie vorläufige Daten bereits zeigen, ist in den kommenden Jahren mit einem erheblichen Anstieg der Subventionen für Wasserstoff zu rechnen.

Unterschiedliche **Subventionskategorien** könnten Anreize für unterschiedliche Energietechnologien schaffen. Nicht immer lässt sich jedoch ermitteln, welche Subventionskategorien für bestimmte Energiekategorien am typischsten sind. Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, machen Subventionen für Steuerausgaben (Befreiungen, Ermäßigungen usw.) mit rund zwei Dritteln einen erheblichen Anteil der gesamten Subventionen für fossile Brennstoffe aus. Bei der Subventionierung erneuerbarer Energien hingegen entfallen 85 % des Gesamtbetrags (entspricht 41 % der Energiesubventionen insgesamt) auf Einkommens- und Preisstützungen (z. B. Einspeisetarife/-prämien). Subventionen für Steuerausgaben bilden auch bei den Kategorien „Strom“ (86 %) und „Alle Energiequellen“ (40 %) („Alle Energiequellen“ schließt Energieeffizienzsubventionen ein) einen erheblichen Anteil, während bei der Kategorie „Alle Energiequellen“ auch Subventionen in Form von direkten Transfers eine wichtige Rolle spielen (rund ein Drittel der gesamten Subventionen für diese Kategorie).

[24] Vor allem in Form einer ermäßigten Mehrwertsteuer. Besondere Formen der finanziellen Unterstützung schutzbedürftiger Haushalte müssen mit Bedacht gewählt werden, da hierbei nicht nur rein energiemarktbezogene Erwägungen eine Rolle spielen. Im aktuellen Bericht über die Subventionen und den zugrunde liegenden Studien beziehen sich alle vorliegenden Daten jedoch auf den Sektor der Privathaushalte im Ganzen, ohne dass eine weitergehende sozioökonomische Aufschlüsselung (z. B. nach Einkommensniveau, Alter, Haushaltszusammensetzung usw.) erfolgt.

[25] Eine Aufschlüsselung der Daten auf die verschiedenen Technologien und Quellen für die Wasserstofferzeugung (z. B. erneuerbare oder fossile Energieträger) ist nicht verfügbar.

Tabelle 1 – Verteilung der Subventionen auf verschiedene Energieträger und Instrumente

Subventionskategorie	Alle Energiequellen	Strom	Fossile Brennstoffe	Kernenergie	Erneuerbare Energiequellen	Insgesamt
Direkte Transfers	5%	0%	3%	1%	2%	**11%**
Steuerausgaben	6%	6%	20%	1%	4%	**36%**
Einkommens- oder Preisstü	1%	1%	6%	0%	41%	**49%**
FuE-Mittel	2%	0%	0%	1%	1%	**4%**
Insgesamt	**15%**	**7%**	**29%**	**3%**	**47%**	**100%**

Quelle: Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union – 2022 edition

2.2 Subventionen für fossile Brennstoffe in der EU

Die **Subventionen für fossile Brennstoffe** sind in der EU in den fünf Jahren ab 2015 um 1,5 % gesunken und lagen 2020 bei 50 Mrd. EUR.[26] Die Subventionen für fossile Brennstoffe waren im Jahr 2020 um 3 Mrd. EUR niedriger als 2019, was in erster Linie auf ein geringeres Verkehrsaufkommen zurückzuführen war. Bei Betrachtung der geschätzten Daten für 2021 zeigt sich jedoch, dass die Gesamtsubventionen für fossile Brennstoffe in der EU mit dem wirtschaftlichen Aufschwung keinen starken Anstieg verzeichneten, sondern in etwa auf dem Niveau von 2020 verharrten. Der Grund dafür liegt in den branchenabhängigen Unterschieden bei den Subventionen für fossile Brennstoffe, auf die in den folgenden Abschnitten eingegangen wird.

Die Subventionen für fossile Brennstoffe im **Energiesektor** sanken zwischen 2015 und 2020 um 1,9 Mrd. EUR (–11 %), was hauptsächlich auf den Rückgang der nicht brennstoffspezifischen Subventionen und der Subventionen bei Einsatz multipler Brennstoffe zurückzuführen ist, während die brennstoffspezifischen Subventionen für Steinkohle, Braunkohle bzw. Erdgas praktisch unverändert blieben. Insgesamt betrachtet ist die rückläufige Subventionierung fossiler Brennstoffe bei der Energieerzeugung eine positive Entwicklung für die Klimaziele und internationalen Verpflichtungen der EU. Im Jahr 2021 gingen die Subventionen für fossile Brennstoffe im Energiesektor weiter zurück und waren um 25 % geringer als 2015.

Im **Verkehrssektor** stiegen die Subventionen für fossile Brennstoffe (in erster Linie für Erdölerzeugnisse) zwischen 2015 und 2019 drastisch an (um 29 % bzw. 3,1 Mrd. EUR), bevor sie 2020 um 3 Mrd. EUR zurückgingen (vor allem aufgrund des geringeren Erdölverbrauchs) und 2021 wieder um 0,9 Mrd. EUR anstiegen (+9 % gegenüber 2020). Laut den Schätzungen im Rahmen der Studie war der Kerosinverbrauch in der Luftfahrt im Jahr 2021 immer noch niedriger als 2019.

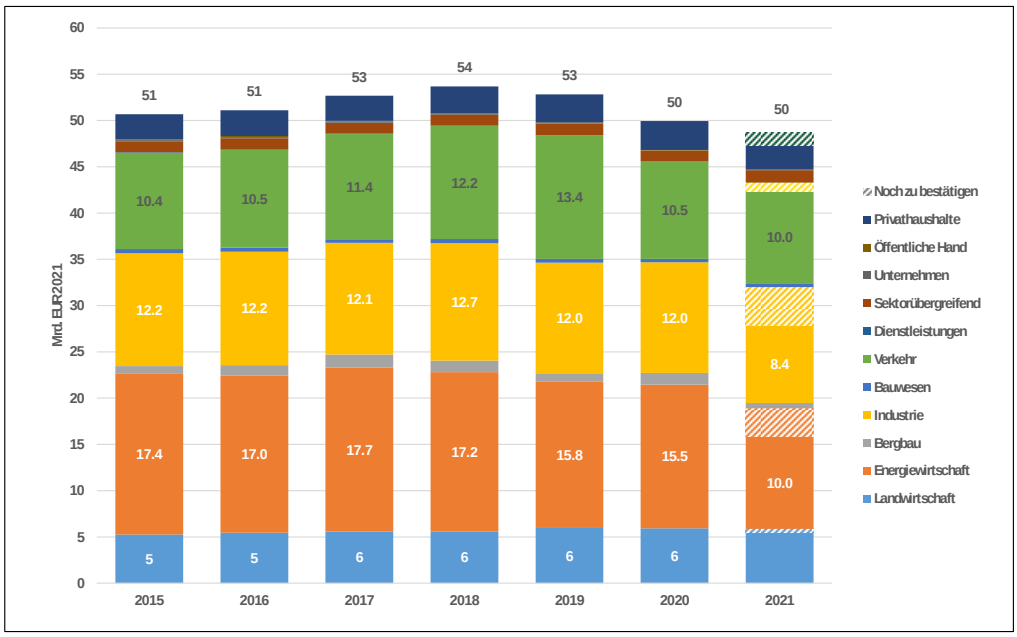
Auch die Subventionen für fossile Brennstoffe in der **Landwirtschaft** nahmen zwischen 2015 und 2020 zu (um 13 % bzw. +0,7 Mrd. EUR), wobei die Subventionen dem Sektor

[26] Um eine einheitliche Methode für alle Mitgliedstaaten, Energieträger, Sektoren und Subventionsinstrumente zu gewährleisten, wurden einige Posten, die in anderen Quellen als Subventionen betrachtet werden, in der Studie der Kommission bei der Gesamtzahl nicht berücksichtigt. So gelten beispielsweise in vielen Mitgliedstaaten unterschiedliche Verbrauchsteuersätze für Benzin und Diesel, woraus signifikante Subventionen für diese Erzeugnisse resultieren können. Auch der internationale Luft- und Seeverkehr außerhalb der EU ist nicht erfasst. Da staatliche Kapitalinfusionen oder -käufe nicht Gegenstand der Studie der Kommission sind, werden auch einige finanzielle Unterstützungen an Unternehmen, die fossile Brennstoffe verbrauchen, nicht als Subventionen für fossile Brennstoffe erfasst (z. B. Finanzrettungspakete für Luftfahrtunternehmen). Der Datenbestand liefert auch keine Informationen, die die Emissionsminderung bei Technologien zur Stromerzeugung aus fossilen Brennstoffen betreffen.

überwiegend in Form von Unterstützungsleistungen für den Verbrauch von Erdölerzeugnissen gewährt wurden (z. B. Ermäßigung oder Befreiung von Brennstoff-/Kraftstoffsteuern). Die Subventionierung fossiler Brennstoffe für **Privathaushalte** erhöhte sich im selben Zeitraum um 15 % (0,4 Mrd. EUR), hauptsächlich in Form von Subventionen für den Verbrauch von Heizöl und Erdgas. Im Jahr 2021 stiegen die an Privathaushalte geleisteten Subventionen für fossile Brennstoffe gegenüber dem Stand von 2020 weiter an.

Dagegen gingen die der **Industrie** gewährten Subventionen für fossile Brennstoffe, die hauptsächlich in Form von Steuerermäßigungen und -befreiungen für den Energieverbrauch gewährt wurden, zwischen 2015 und 2020 um 0,2 Mrd. EUR (–2 %) zurück. Die Subventionen für Kohle verringerten sich um 1,4 Mrd. EUR, während die Subventionen für Gas und Erdöl in dem Fünfjahreszeitraum um 0,5 Mrd. EUR bzw. 1,1 Mrd. EUR zunahmen.

Abbildung 6 – Subventionen für fossile Brennstoffe in verschiedenen Wirtschaftssektoren in der EU



Quelle: Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union – 2022 edition

Die Subventionen für **Erdöl und Erdölerzeugnisse**, die mehr als die Hälfte aller Subventionen für fossile Brennstoffe in der EU ausmachen, stiegen zwischen 2015 und 2020 um 6 % (+1,2 Mrd. EUR), gingen aber 2020 aufgrund des COVID-19-bedingten Lockdowns um 3,1 Mrd. EUR zurück. Die Subventionen für Dieselkraftstoff stiegen zwischen 2015 und 2020 in der EU um 44 % (+3,4 Mrd. EUR), wobei die größten Anstiege in Belgien (+1,8 Mrd. EUR, um mehr als das Dreifache) und Frankreich (+1,2 Mrd. EUR bzw. um 74 %) zu verzeichnen waren. Die Subventionen für Erdöl und Erdölerzeugnisse nahmen im Jahr 2021 gegenüber 2020 um geschätzte 0,8 Mrd. EUR zu.

Die Subventionen für **Stein- und Braunkohle** in der EU gingen zwischen 2015 und 2020 um 9 % (–0,9 Mrd. EUR) zurück, was auf den verminderten Einsatz fester Brennstoffe in mehreren Sektoren wie der Industrie zurückzuführen ist. Die Kohlesubventionen im Bereich der Stromerzeugung haben sich in diesem Fünfjahreszeitraum jedoch nicht wesentlich verändert. In Zukunft könnten die für den Kohlesektor bereitgestellten Subventionen für einen begrenzten Zeitraum steigen, da eine vorübergehende Erhöhung des Kohleanteils im Stromerzeugungsmix zu erwarten ist und zudem in mehreren Mitgliedstaaten Ausgleichsregelungen für die Stilllegung von Steinkohle- und Braunkohlekraftwerken

vorgesehen sind. Angesichts der derzeitigen Herausforderungen für die Energieversorgungssicherheit und die Energiebereitstellung könnte sich die Planung für diese Ausgleichsregelungen jedoch noch ändern. Der stärkste Rückgang der Subventionen für feste Brennstoffe in diesem Fünfjahreszeitraum war in Deutschland zu beobachten (um 11 % bzw. –0,8 Mrd. EUR), während die Kohlesubventionen in Polen um 65 % (+0,6 Mrd. EUR) zunahmen. Im Jahr 2021 erhöhten sich die Kohlesubventionen gegenüber 2020 in der EU insgesamt um geschätzte 0,6 Mrd. EUR.

Die Subventionen für **Erdgas** nahmen zwischen 2015 und 2020 um 6 % (0,5 Mrd. EUR zu) und machten damit rund 19 % der Subventionen für fossile Brennstoffe aus, d. h. einen etwas höheren Anteil als die Subventionen für Stein- und Braunkohle (18 %). Bei den Subventionen für Gas in der Industrie war in diesem Zeitraum ein Anstieg zu verzeichnen, während die Subventionen im Bereich der Stromerzeugung unverändert blieben. Während sich die Erdgassubventionen in Deutschland und Frankreich zwischen 2015 und 2020 um jeweils rund 0,5 Mrd. EUR (+9 % bzw. +113 %) erhöhten, zeigte sich in den anderen Ländern ein uneinheitliches Bild der Veränderung.

Steigende Kohlepreise in Verbindung mit extrem hohen Gaspreisen haben es vielen EU-Mitgliedstaaten erschwert, in ihrem Strommix Gas durch Kohle zu ersetzen. Stattdessen fördern sie jedoch den Ersatz durch billigere erneuerbare Energiequellen. Aufgrund der derzeitigen geopolitischen Lage hat die EU zwei Initiativen gestartet. Die erste Initiative ist der REPowerEU-Plan, durch den die Abhängigkeit von Gas verringert werden soll, indem insbesondere i) die Gaslieferungen weg von Russland diversifiziert werden, ii) die Bemühungen um Energieeffizienz und Energieeinsparungen verstärkt werden und iii) der Ausbau erneuerbarer Energien beschleunigt wird. Die zweite Initiative ist der Plan „Save gas for a safe winter“, mit dem die Senkung des Gasverbrauchs im Winter 2022–2023 angestrebt wird.[27] Beide Initiativen werden sich künftig wahrscheinlich auf die Erdgassubventionen auswirken.[28] Im Jahr 2021 erhöhten sich die Gassubventionen gegenüber 2020 EU-weit um schätzungsweise 0,7 Mrd. EUR (+10 %).

Die Subventionen für fossile Brennstoffe haben **in den einzelnen EU-Ländern** abhängig vom Umfang des nationalen BIP **unterschiedlich große Bedeutung**. Im Jahr 2020 gab Zypern 1,3 % seines BIP für die Subventionierung fossiler Brennstoffe (hauptsächlich Erdölerzeugnisse) aus. Bulgarien gab im gleichen Jahr einen ähnlichen Anteil seines BIP (0,9 %) für die Subventionierung fossiler Brennstoffe aus (hauptsächlich für Maßnahmen, die nicht bestimmten Brennstoffen zugeordnet sind). Hingegen gaben Luxemburg und Österreich im Jahr 2020 weniger als 0,1 % ihres BIP für die Subventionierung fossiler Brennstoffe aus, während der EU-Durchschnitt bei 0,3 % des BIP lag. Nach Zypern gaben Belgien und Griechenland am meisten für Subventionen für Erdölerzeugnisse aus (0,7 % bzw. 0,5 % ihres BIP), während die Slowakei und Polen 0,3 % ihres BIP für Kohlesubventionen aufwandten.

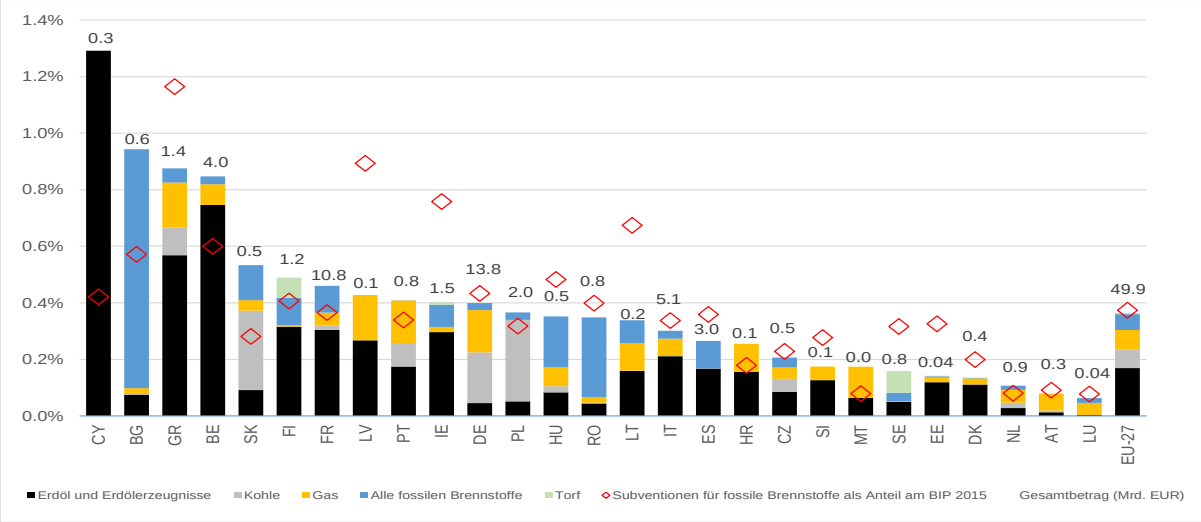
Die Intensität der Subventionen für fossile Brennstoffe (die Ausgaben für die Subventionierung fossiler Brennstoffe je Euro des BIP) war 2020 im Vergleich zu 2015 in

[27] Zusätzlich zu diesen Initiativen hat die EU weitere wichtige Rechtsakte verabschiedet, die sich auf den Gasverbrauch und die Subventionen auswirken, darunter die Verordnung (EU) 2022/1369 des Rates zur Senkung der Gasnachfrage, die Verordnung (EU) 2022/1032 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Gasspeicherung u. a.

[28] Unter Gassubventionen werden nur die Subventionen für die Erzeugung und den Verbrauch von Gas und Energie aus Gas erfasst. Nicht eingeschlossen ist die Unterstützung potenzieller Infrastrukturentwicklungen, wie der Ausbau des europäischen Gasnetzes mit dem Ziel eines höheren Gasdurchsatzes, der Bau neuer bzw. die Erweiterung bestehender LNG-Wiederverdampfungsterminals usw.

Zypern um 0,9 % und in Bulgarien 2020 um 0,4 % höher, während sie in Lettland um 0,5 % und in Litauen und Irland um jeweils mehr als 0,3 % niedriger war. Auf EU-Ebene blieb die Intensität der Subventionen für fossile Brennstoffe zwischen 2015 und 2020 praktisch unverändert. Im Jahr 2021 ging die Intensität der Subventionen für fossile Brennstoffe in den meisten Mitgliedstaaten im Vergleich zu 2020 leicht zurück.

Abbildung 7 – Subventionen für fossile Brennstoffe in den EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2020, angegeben in Prozent des BIP und in Mrd. EUR, im Vergleich zu den Subventionen für fossile Brennstoffe im Jahr 2015, angegeben in Prozent des BIP



Quelle: Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union – 2022 edition

3. Kohärenz verschiedener Energiesubventionen mit der Energietaxonomie

Die EU-Taxonomie, mit der Instrumente zur Ermittlung nachhaltiger Tätigkeiten bereitgestellt werden, könnte sich in Zukunft auf die Subventionen auswirken. Sie könnte es der EU und den Mitgliedstaaten erleichtern, ihre politischen Maßnahmen auf Tätigkeiten auszurichten, die wesentlich zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel beitragen, ohne andere Umweltziele erheblich zu beeinträchtigen. In der Studie der Kommission wurde erstmals eine Bestandsaufnahme durchgeführt, um festzustellen, inwieweit die Energiesubventionen mit den in der Taxonomie definierten zugrunde liegenden Wirtschaftstätigkeiten kohärent sind.[29]

Zur Einteilung der Subventionen wurden in der Studie der Kommission vier verschiedene Kategorien festgelegt.[30] Die erste Kategorie – „kohärent“ („consistent“) – umfasst Subventionen, mit denen sogenannte „taxonomiefähige Wirtschaftstätigkeiten“ unterstützt werden, wie erneuerbare Energien oder Energieeffizienz im Allgemeinen. Die zweite Kategorie – „nicht kohärent – vorübergehend“ („not consistent – transitional“) – umfasst Subventionen für Tätigkeiten, die nicht konform zur EU-Taxonomie sind, aber die Energiewende ebenfalls unterstützen könnten, wie die Stilllegung mit fossilen Brennstoffen betriebener Anlagen. Die dritte Kategorie – „nicht kohärent“ („not consistent“) – umfasst alle

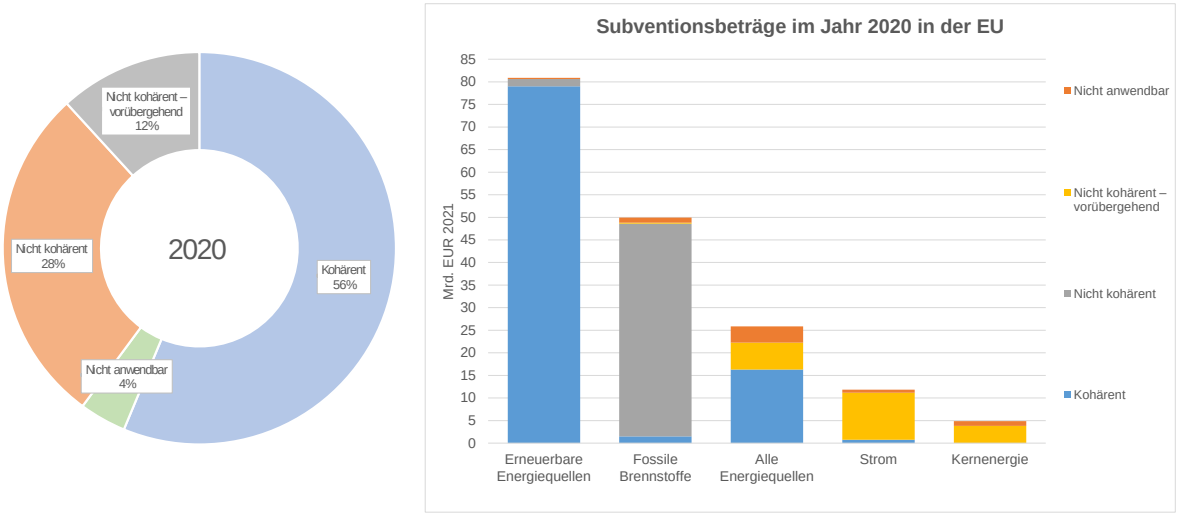
[29] Wichtiger Hinweis: Zum Zeitpunkt der Erstellung der Studie der Kommission lag der Vorschlag der Kommission für den ergänzenden delegierten Rechtsakt zur Klimataxonomie, der Tätigkeiten im Bereich der Kernenergie und der Gasenergie betrifft, bereits vor, aber das Annahmeverfahren durch die beiden gesetzgebenden Organe war noch nicht abgeschlossen und der delegierte Rechtsakt war noch nicht in Kraft getreten.

[30] Eine ausführliche Beschreibung der einzelnen Kategorien findet sich in der Studie der Kommission in Kapitel 5.1.2 über die Klassifizierung gemäß EU-Taxonomie.

Subventionen, mit denen direkt oder indirekt die Erzeugung oder der Verbrauch fossiler Brennstoffe unterstützt wird. Die letzte Kategorie – „nicht anwendbar“ („not applicable“) – umfasst Subventionen, die sich nicht den vorstehend genannten Kategorien zuordnen lassen, wie Marktmechanismen (z. B. Kapazitätsmärkte oder Sicherheitsreserven).

Wie aus der Studie der Kommission hervorgeht, gehört die überwiegende Mehrheit der Subventionen für erneuerbare Energien (79 Mrd. EUR von den insgesamt 81 Mrd. EUR im Jahr 2020) zur Kategorie „kohärent“ (die verbleibenden 2 Mrd. EUR an Subventionen verteilen sich auf die Kategorien „nicht kohärent“ und „nicht anwendbar“ und wurden hauptsächlich bestimmten Industriezweigen in Form von Steuer- oder Umlageermäßigungen für Strom aus erneuerbaren Quellen gewährt). Im Gegensatz dazu fallen die meisten Subventionen für fossile Brennstoffe unter die Kategorie „nicht kohärent“. Die beiden anderen Kategorien („nicht kohärent – vorübergehend“ und „nicht anwendbar“) umfassen beispielsweise Subventionen für die Umstrukturierung des Steinkohlenbergbaus und Leistungen für den sozialen Übergang von Beschäftigten im Bergbau. Auf diese beiden anderen Kategorien entfielen 2,8 Mrd. EUR der insgesamt 50 Mrd. EUR an Subventionen für fossile Brennstoffe im Jahr 2020. In der Kategorie „Alle Energiequellen“ fielen im Jahr 2020 rund 63 % des Gesamtbetrags der Subventionen in Höhe von 26 Mrd. EUR unter die Kategorie „kohärent“, während andere Maßnahmen (z. B. Energiesteuerermäßigungen und Zuschüsse für bestimmte Tätigkeiten und Investitionen) den anderen drei Kategorien zuzuordnen waren. In den Bereichen Strom und Kernenergie entsprach die überwiegende Mehrheit der Subventionen (über 80 %) im Jahr 2020 der Kategorie „nicht kohärent – vorübergehend“.

Abbildung 9 – Einteilung der Subventionen im Jahr 2020 hinsichtlich ihrer Kohärenz mit der Taxonomie-Klassifizierung



Quelle: Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union – 2022 edition

4. Schlussfolgerungen

Die jüngsten geopolitischen Entwicklungen und die hohen Energiepreise haben neue politische Initiativen in der Europäischen Union erforderlich gemacht. Diese neuen Initiativen haben Ausnahmecharakter, könnten sich aber grundlegend auf den Energiemarkt und die Energieinfrastruktur auswirken. Ein geringerer Energieverbrauch und eine kontinuierliche Verringerung der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen in den Sektoren

Wohnen, Strom, Verkehr und Industrie werden dazu beitragen, die Einfuhrmengen an fossilen Brennstoffen zu verringern, den Übergang zu sauberer Energie zu beschleunigen und die Energieversorgungssicherheit in der EU zu erhöhen. Dies erfordert eine Verringerung der damit verbundenen Subventionen für fossile Brennstoffe, und die Umlenkung von Ressourcen in erneuerbare Energien und Energieeffizienz ist nach wie vor ein Instrument, um die genannten Ziele zusammen mit den klimapolitischen Zielen der EU zu erreichen. Der mittelfristig zu erwartende deutliche Rückgang des Gasverbrauchs wird höchstwahrscheinlich zu einer Abnahme der Gassubventionen führen. Die derzeit hohen Gaspreise und der erwartete vorübergehende Anstieg der Kohleverstromung sollten nicht zu wesentlich höheren Subventionen für fossile Brennstoffe führen. Gleichzeitig müssen in den kommenden Jahren auch politische Erwägungen zur Erschwinglichkeit berücksichtigt werden. Die Verstromungskapazitäten von Kohle- und Braunkohlekraftwerken – und auch einige Kernkraftwerke – werden in einigen EU-Mitgliedstaaten wahrscheinlich noch länger als bisher vorgesehen zur Stromerzeugung beitragen.

Es muss weiter in erneuerbare Energien und Energieeffizienz investiert werden, um den Übergang zu sauberer Energie zu vollziehen, die Bindung an Technologien mit fossilen Energieträgern und die Strandung von Vermögenswerten in solchen Technologien zu vermeiden und die Nutzung fossiler Energie möglichst gering zu halten. Dies dürfte eine Verlagerung des Schwerpunkts der Energiesubventionen auf erneuerbare Energien und Energieeffizienz erfordern, einschließlich der nachfrageseitigen Steuerung. Neu aufkommende Technologien wie erneuerbarer Wasserstoff werden zunehmend an Bedeutung gewinnen und höhere Subventionen nach sich ziehen. Die Energieeffizienz wird eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der Ziele von REPowerEU und „Save gas for a safe winter“ spielen. Die für diese Programme erforderlichen Investitionen könnten eine stärkere finanzielle Unterstützung für Energieeffizienz in Form höherer Subventionen erfordern.

Gleichzeitig haben die EU-Mitgliedstaaten eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Auswirkungen der hohen Energiepreise für Endkunden abzumildern. Diese Maßnahmen dürften sich – zumindest kurz- und mittelfristig – in höheren Subventionen an Privathaushalte und Unternehmen für die Energienachfrage niederschlagen.

Die ausführlichen Ergebnisse der Studie der Kommission über Subventionen werden zusammen mit diesem Bericht veröffentlicht, um ein umfassendes Bild der Lage zu vermitteln.