EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 15.11.2022
COM(2022) 642 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Verslag van 2022 over energiesubsidies in de EU

Verslag van de Commissie in verband met de stand van de energie-unie – Energiesubsidies in de EU

1. Inleiding en voornaamste bevindingen

Dit is het derde jaarverslag over het toezicht op de vooruitgang van de lidstaten met betrekking tot de uitfasering van energiesubsidies, en meer in het bijzonder subsidies voor fossiele brandstoffen, in de EU. De uitfasering van deze subsidies is een vereiste in het kader van de verordening inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie[1]. Dit verslag bouwt voort op de twee eerdere verslagen[2] over subsidies die bij de stand van de energie-unie zijn gevoegd en die de Europese Commissie in 2020 en 2021 heeft bekendgemaakt.

De eerste twee verslagen waren hoofdzakelijk gebaseerd op rechtstreekse gegevensverzamelingen van nationale autoriteiten en brachten een aantal significante gegevenstekorten in de nationale energie- en klimaatplannen van 2020 aan het licht. De jaarlijkse continuïteit van de gegevensverzameling zal echter bijdragen tot de verbetering van de kwaliteit van de gegevens in de voortgangsverslagen van de nationale energie- en klimaatplannen die in 2023 moeten worden ingediend.

De Europese Unie streeft ernaar haar broeikasgasemissies tegen 2030 met ten minste 55 % te verminderen ten opzichte van 1990 en tegen 2050 klimaatneutraal te zijn. Dit houdt in dat er een einde moet worden gemaakt aan de subsidies voor fossiele brandstoffen, dat gunstige voorwaarden voor energie-efficiëntie en hernieuwbare energiebronnen moeten worden gecreëerd en dat rekening moet worden gehouden met de behoeften van kwetsbare afnemers bij de energietransitie.

In november 2021 werd in het Klimaatpact van Glasgow[3] opgeroepen tot het bespoedigen van de inspanningen voor de geleidelijke vermindering van elektriciteitsproductie uit steenkool zonder emissiereductie en voor de uitfasering van inefficiënte subsidies voor fossiele brandstoffen, waarbij gerichte steun wordt verleend aan de armste en meest kwetsbare personen in overeenstemming met de nationale omstandigheden en de noodzaak van steun voor een rechtvaardige transitie wordt erkend[4].

De militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne heeft geleid tot nieuwe beleidsmaatregelen op korte termijn in de Europese Unie. De REPowerEU-mededeling van maart en het REPowerEU-plan[5] van mei 2022 hebben de doelstellingen van de schone transitie, die zijn vastgelegd in de Europese Green Deal en verankerd in de EU-klimaatwet, grotendeels versterkt. Met de uitfasering van de invoer van fossiele brandstoffen uit Rusland zullen wijzigingen in de subsidies voor energie uit fossiele brandstoffen in de toekomst

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

[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, hierna "eerdere studies van de Commissie over subsidies (2020 en 2021)" genoemd.

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

[4] Voorts wordt in de Aanbeveling van de Raad inzake het garanderen van een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit (2022/C 243/04) benadrukt dat "de samenstelling van de belasting- en uitkeringsstelsels en de socialebeschermingsstelsels moet worden onderzocht in het licht van de specifieke behoeften die voortvloeien uit de groene transitie, waarbij ook het beginsel "de vervuiler betaalt" in acht wordt genomen, evenals de noodzaak dat flankerend beleid niet mag leiden tot subsidies voor het verbruik van fossiele brandstoffen, het consumenten niet afhankelijk mag maken van een specifieke technologie, het de stimulansen voor de renovatie van gebouwen en de vervanging van warmte-energiesystemen niet mag verminderen en het de stimulansen in het kader van algemene energie-efficiëntiemaatregelen niet mag verminderen".

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

waarschijnlijk belangrijker worden. Nationale maatregelen om elektriciteitsopwekking op basis van steenkool en olie terug in te zetten, zullen ook een tijdelijk effect hebben.

In juni 2021 is ook een gedelegeerde verordening van de Commissie inzake de taxonomie voor duurzame financiering[6] vastgesteld. Hierin worden de technische screeningcriteria vastgesteld om de voorwaarden te bepalen waaronder een specifieke economische activiteit kan worden aangemerkt als substantieel bijdragend aan de mitigatie van klimaatverandering of de adaptatie aan klimaatverandering, waarbij ervoor wordt gezorgd dat die economische activiteit niet ernstig afbreuk doet aan een van de andere milieudoelstellingen van de EU. Deze verordening werd aangevuld met een aanvullende gedelegeerde verordening, die in maart 2022[7] is vastgesteld en die betrekking heeft op een aantal economische activiteiten in bepaalde energiesectoren, met name bepaalde activiteiten op het gebied van aardgas en kernenergie.

Ter voorbereiding van dit verslag heeft de Commissie een studie[8] uitgevoerd om gegevens van de lidstaten te verzamelen en eerdere gegevenssets die onvolledige resultaten van 2020 en 2021 bevatten, uit te breiden en/of te corrigeren[9]. Toen de studie van de Commissie werd afgerond (juli 2022), waren de gegevens voor 2021 niet volledig en daarom werden er betekenisvolle ramingen gemaakt. De cijfers van 2021 in dit verslag moeten dan ook met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd[10]. Om een goede kwaliteit van de gegevens te waarborgen, werd de lidstaten verzocht een kruiscontrole uit te voeren met de nieuwe databank. In de studie van de Commissie is ook een eerste inventarisatie gemaakt van de wijze waarop energiesubsidies zich verhouden tot de taxonomiecriteria.

De resultaten van deze studie bevestigen dat de afgelopen jaren een aanzienlijk – zij het licht afnemend – bedrag aan subsidies is besteed aan energie uit fossiele brandstoffen. Dit betekent dat de EU en haar lidstaten hun inspanningen moeten opvoeren om hun internationale verbintenissen inzake subsidies voor fossiele brandstoffen na te komen en tegen 2050 klimaatneutraliteit te bereiken. In 2020 bedroegen de totale energiesubsidies in de EU 173 miljard EUR, een stijging van 7 %, ofwel 14 miljard EUR, tussen 2015 en 2020. De subsidies voor hernieuwbare energiebronnen stegen met 15 % tot 81 miljard EUR in 2020 en de subsidies voor energie-efficiëntie stegen met 20 % (15 miljard EUR in 2020) in dezelfde periode 2015-2020 — een gunstige ontwikkeling die de EU zal helpen haar doelstellingen voor de transitie naar schone energie te verwezenlijken.

In 2021 bleven de totale subsidies voor alle soorten energie (fossiele brandstoffen, kernenergie en hernieuwbare energiebronnen) stijgen. Dit was toe te schrijven aan de toenemende vraag naar energie, aangezien het economisch herstel na 2020, een jaar dat werd gekenmerkt door beperkingen in verband met COVID-19, aanhield. Uit gegevens van 2021 blijkt dat de totale energiesubsidies in 2021 met 11 miljard EUR zijn gestegen ten opzichte van 2020, tot 184 miljard EUR. Van deze energiesubsidies bedroegen de subsidies voor de

[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2139&from=NL

[7] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1214&from=NL

[8] *Study on energy subsidies and other government interventions in the EU — Final report: 2022 edition*, hierna "de studie van de Commissie" genoemd https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/34a55767-55a1-11ed-92ed-01aa75ed71a1

[9] Als gevolg van de herbeoordeling van de subsidie-inventarisatie voor de voorgaande jaren en de wijziging van de monetaire basis ("uitgedrukt in euro's 2021" in het huidige verslag) kunnen de totaalbedragen in de grafieken van dit verslag verschillen van de totaalbedragen die in het laatste verslag over energiesubsidies in 2021 of in een eerder verslag zijn gepubliceerd.

[10] Voor sommige subsidieposten werden de waarden van 2020 als raming voor 2021 genomen indien de waarden voor 2021 niet beschikbaar waren. In de meeste gevallen wordt in dit verslag verwezen naar de gegevens van 2021. Als echter alleen de gegevens van 2020 degelijk genoeg zijn voor de analyse, worden die gegevens als de recentste beschikbare gegevensset beschouwd.

vraag naar energie[11] 65 miljard EUR in 2021, ongeveer 8 miljard EUR meer (+ 14 %) dan in 2020, en bedroegen de subsidies voor energie-efficiëntie 19 miljard EUR, ongeveer 3 miljard EUR meer (+ 29 %) dan in 2020. Tegelijkertijd zijn de subsidies voor hernieuwbare energiebronnen met bijna 3 miljard EUR gedaald (– 3,5 %) ten opzichte van het voorgaande jaar (tot 78 miljard EUR in 2021), als gevolg van de stijgende groothandelsprijzen voor elektriciteit, hetgeen lagere terugleverpremies impliceerde.

De subsidies voor fossiele brandstoffen, tot 50 miljard EUR in 2020, zijn tussen 2015 en 2020 met 1,5 % (of – 0,7 miljard EUR) gedaald als gevolg van: i) een daling van niet-brandstofspecifieke subsidies (– 1,4 miljard EUR); ii) een daling van de subsidies voor steenkool (– 0,9 miljard EUR); iii) een stijging van de subsidies voor gas (+ 0,5 miljard EUR); en iv) een stijging van de subsidies voor olie- en aardolieproducten (+ 1,2 miljard EUR). In deze periode zijn de subsidies voor fossiele brandstoffen in de meeste lidstaten gedaald. In enkele landen, zoals België, Bulgarije, Finland, Frankrijk, Nederland, Polen en Slowakije, zijn de subsidies voor fossiele brandstoffen tussen 2015 en 2020 echter aanzienlijk gestegen. Op EU-niveau is het aandeel van de subsidies voor fossiele brandstoffen in het bbp tussen 2015 en 2020 vrijwel ongewijzigd gebleven.

In de vervoerssector zijn de subsidies voor fossiele brandstoffen (voornamelijk voor olieproducten) tussen 2015 en 2019 drastisch gestegen (met 29 % of 3,1 miljard EUR) en in 2020 met 3 miljard EUR gedaald. Zelfs tegen de achtergrond van de toename van de vervoersactiviteiten na het einde van de COVID-19-beperkingen, zijn de subsidies voor fossiele brandstoffen in 2021 over het algemeen stabiel gebleven ten opzichte van 2020, aangezien de subsidies voor fossiele brandstoffen in andere sectoren van de economie, bijvoorbeeld in de energiesector, zijn gedaald.

De subsidies voor fossiele brandstoffen in de landbouw zijn tussen 2015 en 2020 ook gestegen (met 13 % of + 0,7 miljard EUR), voor het overgrote deel in de vorm van steun voor brandstofverbruik (bv. verlaging of vrijstelling van brandstofbelastingen).

De subsidies voor fossiele brandstoffen voor huishoudens zijn in dezelfde periode met 15 % (0,4 miljard EUR) gestegen, voornamelijk in de vorm van subsidies voor het verbruik van stookolie en aardgas. In 2021 zijn de subsidies voor fossiele brandstoffen voor huishoudens verder gestegen ten opzichte van het niveau van 2020.

De subsidies voor aardgas zijn tussen 2015 en 2020 met 6 % (0,5 miljard EUR) gestegen, wat neerkomt op ongeveer 19 % van de subsidies voor fossiele brandstoffen, en in 2021 zijn zij verder gestegen met naar schatting 0,7 miljard EUR (+ 10 %) ten opzichte van 2020. De subsidies voor steenkool en bruinkool, goed voor 18 % van de totale subsidies voor fossiele brandstoffen, zijn in de EU tussen 2015 en 2020 met 9 % (– 0,9 miljard EUR) gedaald, maar in 2021 met naar schatting 6 % (0,6 miljard EUR) gestegen.

Rekening houdend met de waarschijnlijke gevolgen van een toenemend steenkoolgebruik, zouden de subsidies voor steenkool in de energiesector de komende jaren kunnen toenemen.

[11] Subsidies in verband met de vraag naar energie stimuleren het energieverbruik in verschillende economische sectoren, bijvoorbeeld via: i) belastingverlagingen of -teruggaven op energieverbruik; ii) gereguleerde prijzen in bepaalde sectoren; en iii) rechtstreekse betalingen ter verlichting van de lasten voor de consument als gevolg van de energiekosten. Sommige subsidies voor de vraag naar energie hebben sociale gevolgen en gaan verder dan louter economische overwegingen. In tijden van hoge energieprijzen moeten met name kwetsbare consumenten in aanmerking worden genomen bij beleidsbeslissingen over subsidies.

En de verwachte daling van het gasverbruik op de middellange tot lange termijn wijst erop dat de subsidies voor gas in de toekomst zullen dalen, ook al zouden de huidige hoge gasprijzen kunnen wijzen op een verhoging van de subsidies voor gas op korte termijn. De subsidies voor kernenergie in de vorm van compensatie voor vroegtijdige sluiting en vroegtijdige ontmanteling van nucleaire installaties (voornamelijk in Duitsland en Frankrijk) zijn in 2021 verder gestegen als gevolg van geplande sluitingen. De subsidies voor hernieuwbare energie zullen sterk afhangen van de groothandelsprijzen voor energie, maar we kunnen verwachten dat hogere prijzen leiden tot lagere subsidies via terugleverpremies of *contracts for difference*[12].

2. Energiesubsidies en subsidies voor fossiele brandstoffen in de EU

2.1. Energiesubsidies in de EU

Subsidies worden in dit verslag gedefinieerd volgens de door de Wereldhandelsorganisatie (WTO)[13] vastgestelde methodologie, die in de studie van de Commissie[14] en in de vorige twee verslagen (2020 en 2021) over energiesubsidies is gebruikt. In deze methode worden subsidies gegroepeerd in vier categorieën: i) maatregelen van de overheid waarbij middelen rechtstreeks worden overgedragen; ii) inkomsten van de overheid waarvan anderszins afstand wordt gedaan (niet geïnd); iii) overheden die goederen en diensten leveren of goederen kopen; en iv) prijs- en inkomensondersteuning.

In dit verslag worden energiesubsidies ook vanuit verschillende invalshoeken bekeken, bijvoorbeeld: i) het doel dat zij beogen te bevorderen (productie, verbruik/vraag, infrastructuur of energie-efficiëntie); ii) het brandstoftype (fossiele brandstoffen, hernieuwbare energiebronnen, kernenergie); iii) de economische sector (energiesector, vervoer, industrie, landbouw[15], woningen, diensten enz.); of iv) het type instrument dat wordt gebruikt om subsidies op te leggen (belastingverminderingen, subsidies, prijsondersteuning, inkomenssteun enz.).

Wat de veranderingen in de energiesubsidies in de EU betreft, bedroeg de totale financiële steun in 2020 173 miljard EUR, een stijging met 7 % (+ 14 miljard EUR) sinds 2015. De subsidies voor energieproductie zijn in dezelfde periode met 11 % (+ 9 miljard EUR) gestegen, voornamelijk als gevolg van subsidies voor de opwekking van hernieuwbare energie (81 miljard EUR in 2020), terwijl de subsidies voor energie-efficiëntiemaatregelen met 20 % zijn gestegen (+ 2,5 miljard EUR in dezelfde periode, tot 15 miljard EUR in 2020).

De verbetering van de pandemische situatie en de permanente versoepeling van de inperkingsmaatregelen in 2021 hebben de economie van de EU een kans gegeven om zich te herstellen. In dat jaar herstelde de economie van de EU zich sneller dan aanvankelijk verwacht, een herstel dat ook het energieverbruik en de subsidies voor energieproducten sterk heeft beïnvloed. Uit geraamde gegevens blijkt dat de energiesubsidies in de EU in 2021 zijn gestegen tot 184 miljard EUR (een stijging met 12 miljard EUR, ofwel 7 % ten opzichte van

[12] Zie bijlage 5 van de studie van de Commissie voor meer informatie over concepten, definities, doeleinden, sectoren, instrumenten, brandstoftypen enz.

[13] World Trade Organization (WTO), *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* (Overeenkomst inzake subsidies en compenserende maatregelen). https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm

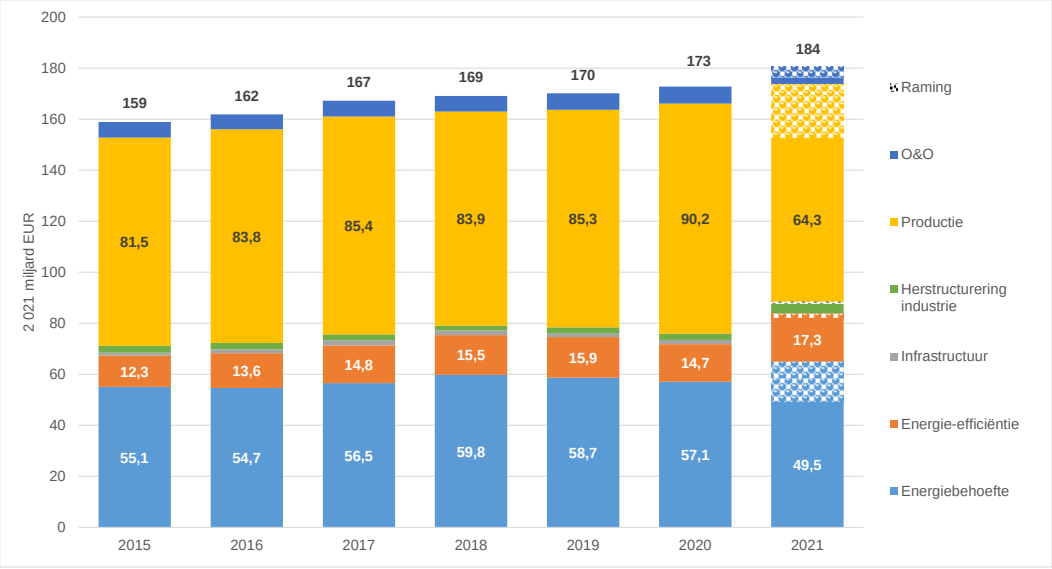
[14] Zie de studie van de Commissie voor meer informatie over de methodologie voor energiesubsidies.

[15] In het huidige verslag worden ook subsidies voor de visserij meegenomen.

2020). De subsidies in verband met de vraag naar energie[16] zijn in 2021 met 14 % (+ 8 miljard EUR) gestegen ten opzichte van 2020, voornamelijk als gevolg van het stijgende energieverbruik in een context van economisch herstel. Hieruit blijkt dat de daling van de subsidies voor de vraag naar energie in 2020 slechts tijdelijk was. Het effect van de maatregelen die de lidstaten met ingang van de tweede helft van 2021 hebben genomen ter ondersteuning van bedrijven en burgers – al waren die maar tijdelijk – tegen de achtergrond van de hoge energieprijzen, kan nu al worden gezien als een stijging van de subsidies met betrekking tot de vraag naar energie voor deze periode. Pas in de volgende editie van het verslag over energiesubsidies zullen echter precieze details kunnen worden gekwantificeerd.

Na een tijdelijke daling in 2020 zijn de subsidies voor energie-efficiëntiemaatregelen in 2021 weer gestegen tot 19 miljard EUR. Dit komt neer op een stijging van 54 % (+ 6,5 miljard EUR) ten opzichte van 2015. Voorts is het geraamde bedrag aan subsidies voor de herstructurering van de industrie gestegen tot 4,6 miljard EUR in 2021 (tegenover 2,3-2,4 miljard EUR in elk van de voorgaande twee jaren), voornamelijk als gevolg van de toegenomen financiële steun voor de ontmanteling van steenkool- en bruinkoolmijnen en de daarmee samenhangende economische reconversiemaatregelen. De subsidies voor energieproductie zijn echter met 5 % (– 5 miljard EUR) gedaald, aangezien de subsidies voor hernieuwbare energie (voornamelijk zonne-energie) aanzienlijk zijn gedaald tegen de achtergrond van hogere groothandelsprijzen voor elektriciteit, die van invloed waren op de soorten steunregelingen met terugleverpremies en *contracts for difference*.

Figuur 1 — EU-energiesubsidies naar doeleinde



Bron: *Study on energy subsidies and other government interventions in the EU — Final report: 2022 edition*. In dit document wijzen staven met een bolletjespatroon erop dat deze gegevens voor 2021 gebaseerd zijn op ramingen. Voor een vergelijking met voorgaande jaren moet voor elke categorie een staaf met bolletjespatroon (ramingen) worden toegevoegd aan de egaal gekleurde balk (feitelijke gegevens).

Als indicator van de energiesubsidie-intensiteit van de economie kunnen energiesubsidies ten opzichte van het bbp in de EU-lidstaten worden gebruikt om vergelijkingen tussen landen te

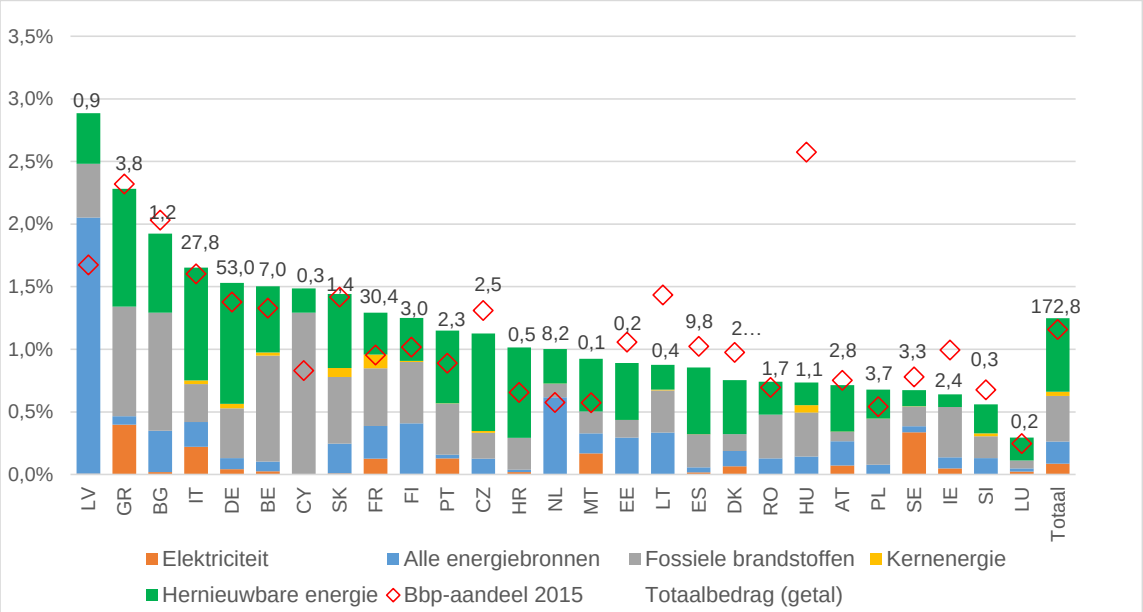
[16] Subsidies in verband met de vraag naar energie stimuleren het energieverbruik in verschillende economische sectoren, bijvoorbeeld via: i) belastingverlagingen of -teruggaven op energieverbruik; ii) gereguleerde prijzen in bepaalde sectoren; en iii) rechtstreekse betalingen ter verlichting van de lasten voor de consument als gevolg van de energiekosten. Sommige subsidies voor de vraag naar energie hebben sociale gevolgen en gaan verder dan louter economische overwegingen. In tijden van hoge energieprijzen moeten met name kwetsbare consumenten in aanmerking worden genomen bij beleidsbeslissingen over subsidies.

maken. De reden hiervoor is dat absolute subsidiewaarden ook afhangen van de omvang van de economie van een bepaald land. In 2020 varieerden de energiesubsidies ten opzichte van het bbp aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat, variërend van 2,9 % van het bbp in Letland tot slechts 0,3 % van het bbp in Luxemburg. De energiesubsidies als percentage van het bbp in de EU bedroegen in 2020 gemiddeld 1,2 %, wat in 2015-2020 een hoge mate van stabiliteit laat zien in de EU in het algemeen en in de meeste lidstaten.

Uit de analyse blijkt ook dat verschillende landen subsidies gebruiken om verschillende beleidslijnen en maatregelen te ondersteunen, en dat deze verschillende beleidslijnen en maatregelen de doelstellingen voor de transitie naar schone energie van de EU anders beïnvloeden. Zo besteedde Letland in 2020[17] 2 % van het bbp aan subsidies voor energie-efficiëntiemaatregelen (en 0,4 % van het bbp aan subsidies voor fossiele brandstoffen en hernieuwbare energie), terwijl Duitsland, Italië en Griekenland ongeveer 1 % van het bbp besteedden aan de subsidiëring van hernieuwbare energie. Duitsland en Italië besteedden respectievelijk 0,4 % en 0,3 % van het bbp aan subsidies voor fossiele brandstoffen.

Tegelijkertijd zijn andere landen nog steeds geneigd meer uit te geven aan fossiele brandstoffen[18] dan aan maatregelen die de transitie naar schone energie stimuleren. In 2020 besteedde Cyprus ongeveer 1,3 % van het bbp aan de subsidiëring van fossiele brandstoffen (en slechts 0,2 % aan subsidies voor hernieuwbare energie), en in Griekenland en België bedroeg dit aandeel bijna 1 %, wat ontmoedigend is voor de transitie naar schone energie. Niettemin besteedden deze laatste twee landen respectievelijk 0,9 % en 0,5 % van het bbp aan hernieuwbare energie. In 2021 zijn de energiesubsidies als percentage van het bbp in de meeste EU-lidstaten stabiel gebleven (of licht gedaald ten opzichte van 2020).

Figuur 2 — Subsidies voor verschillende energiebronnen, als percentage van het bbp in 2015 en 2020, en in miljard EUR in 2020



Bron: *Study on energy subsidies and other government interventions in the EU — Final report: 2022 edition*. Elektriciteit verwijst naar algemene, niet-technologiespecifieke steun voor elektriciteit, terwijl "Alle energiebronnen" verwijst naar

[17] Deze maatregelen waren hoofdzakelijk gekoppeld aan programma's van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) in de periode 2014-2020, die gericht waren op de overgang naar koolstofarme ontwikkelingen in alle economische sectoren. Uit voorlopige gegevens blijkt dat deze EFRO-maatregelen met ingang van 2021 waren beëindigd, waardoor het totale subsidiebedrag is gedaald.

[18] Over het algemeen zijn de meeste subsidies voor fossiele brandstoffen nog steeds gericht op het stimuleren van het verbruik en/of de productie van energie uit dergelijke brandstoffen, terwijl het aandeel van subsidies voor het verminderen van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen minimaal is.

subsidies die niet rechtstreeks kunnen worden toegeschreven aan energiedragers of brandstoffen (bv. energie-efficiëntiemaatregelen en stimulansen voor de vraag naar en het verbruik van energie, ongeacht de energiedrager, investeringssteun, en met name O&O-uitgaven). Raadpleeg de studie van de Commissie voor meer informatie.

De subsidies voor **hernieuwbare energiebronnen**, die de afgelopen jaren ongeveer 44 % van de totale waarde van de energiesubsidies vertegenwoordigden, zijn in 2020 met 7 % (+ 5,5 miljard EUR) gestegen ten opzichte van 2019. In 2021 daalden deze subsidies echter met 3 % (– 2,8 miljard EUR, door hogere groothandelsprijzen voor energie en bijgevolg lagere terugleverpremies of *contracts for difference*), zoals blijkt uit de geraamde cijfers. Anderzijds zijn de subsidies voor fossiele brandstoffen, die de afgelopen jaren goed waren voor 31 % van de totale waarde van de energiesubsidies, in 2020 gedaald met 5,5 % (– 2,9 miljard EUR) en in 2021 vrijwel stabiel gebleven. Ondanks een herstel van het brandstofverbruik voor het vervoer zijn de subsidies voor fossiele brandstoffen in 2021 niet gestegen zoals in andere sectoren, waaronder de energiesector. De subsidies voor fossiele brandstoffen voor vervoer zijn daarentegen gedaald.

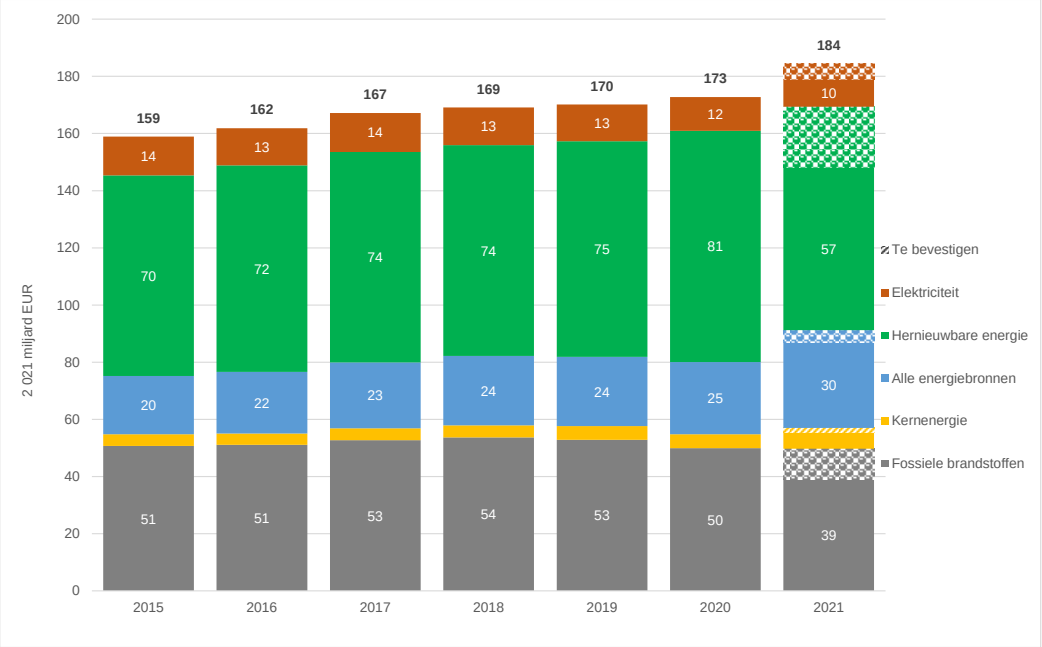
De subsidies voor **elektriciteit**[19] zijn tussen 2015 en 2020 licht gedaald, terwijl de subsidies voor "Alle energiebronnen" (meerdere energiebronnen of maatregelen die niet rechtstreeks aan energieproducten kunnen worden toegeschreven) zijn gestegen van 20 miljard EUR tot 26 miljard EUR (+ 30 %). In 2021 zijn zowel de subsidies voor elektriciteit als voor "Alle energiebronnen" gestegen, wat een stijging van de belastinguitgaven met zich meebrengt voor energieproducten die niet aan een bepaalde drager kunnen worden toegeschreven (in verband met de steun voor de vraag naar energie).

Nadat de subsidies voor **kernenergie** sinds 2015 een aantal jaren stabiel zijn gebleven (gemiddeld 4,2 miljard EUR), bedroegen zij zowel in 2019 als in 2020 bijna 5 miljard EUR. In 2021 zijn zij echter verder gestegen tot 7,2 miljard EUR, hoewel de subsidies voor kernenergie zelfs na deze verhoging nog steeds slechts 4 % van de totale energiesubsidies in de EU uitmaakten. Deze stijging hield voornamelijk verband met financiële instrumenten ter compensatie van de vroegtijdige sluiting en ontmanteling van nucleaire installaties, voornamelijk in Duitsland en Frankrijk. Compensatieregelingen zijn voornamelijk gebaseerd op het betalen van elektriciteit die niet zal worden opgewekt (als gevolg van de vroegtijdige sluiting) of voor gestrande activa[20]. In Duitsland werd in november 2021 een compensatie van 2,4 miljard EUR betaald, wat aanzienlijke gevolgen had voor het totale subsidiebedrag voor kernenergie in Europa.

[19] De subsidiebedragen voor het gebruik van elektriciteit zijn opnieuw toegewezen aan hun energieopwekkingsbronnen (bv. fossiele brandstoffen, kernenergie, hernieuwbare energiebronnen) op basis van de nationale energiebalansen.

[20] Gestrande activa zijn activa die te lijden hebben gehad onder onvoorziene of voortijdige afschrijvingen, devaluaties of omzetting in passiva.

Figuur 3 — EU-energiesubsidies naar brandstoftype



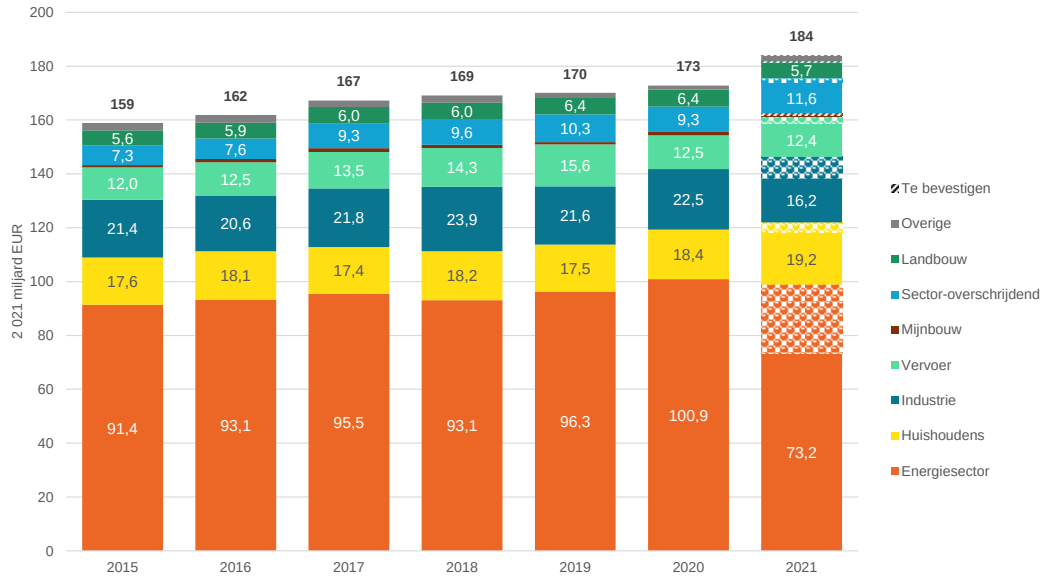
Bron: *Study on energy subsidies and other government interventions in the EU — Final report: 2022 edition*. "Alle energiebronnen" verwijst naar subsidies die niet rechtstreeks kunnen worden toegeschreven aan energiedragers of brandstoffen (bv. energie-efficiëntiemaatregelen, goed voor ongeveer 55 % van "Alle energiebronnen in 2021" en stimulansen voor de vraag naar en het verbruik van energie, ongeacht de energiedrager, investeringssteun, en met name O&O-uitgaven).

Het aandeel van energiesubsidies dat rechtstreeks in verband kon worden gebracht met de **energiesector**[21] (d.w.z. de elektriciteitsopwekkingssector, steenkoolmijnen en olie- en gasbedrijven) bedroeg in 2019 en 2020 ongeveer 56-58 %, terwijl dit in 2021 daalde tot 54 %. In dezelfde periode vertoonde het aandeel van de aan huishoudens betaalde energiesubsidies een stijgende trend tot ongeveer 12-13 %, terwijl het aandeel van de industrie net boven de 10 % lag en dat van het vervoer iets onder de 10 %. Tussen 2015 en 2020 stegen de subsidies in de energiesector met bijna 10 miljard EUR (+ 10 %), en ook niet-sectorspecifieke energiesubsidies stegen in dezelfde periode met 2,7 miljard EUR. Tegelijkertijd daalden de energiesubsidies in de commerciële sector met 1 miljard EUR.

In 2021 stegen de aan de sector gezinshuishoudingen betaalde energiesubsidies met naar schatting 5 miljard EUR ten opzichte van 2020 (+ 26 %), aangezien de hoge energieprijzen tot meer financiële steun van de overheid voor de huishoudens leidden. In de industriële sector stegen de energiesubsidies met 1,7 miljard EUR (+ 8 %), terwijl deze in de energiesector met 2,1 miljard EUR (– 2 %) daalden.

[21] Zie bijlage 5 van de studie van de Commissie voor meer informatie over definities, doeleinden, sectoren, instrumenten, brandstoftypen enz.

Figuur 4 — EU-energiesubsidies naar economische sector



Bron: *Study on energy subsidies and other government interventions in the EU — Final report: 2022 edition*.

De meerderheid (ongeveer 90 %) van de **subsidies voor hernieuwbare energie** in de EU (81 miljard EUR in 2020) was bestemd voor de energiesector. Ongeveer 38 % van de subsidies voor hernieuwbare energie kon in 2020 worden gekoppeld aan zonne-energie, terwijl windenergieopwekking goed was voor ongeveer 27 % van de subsidies voor hernieuwbare energie en het aandeel van biomassa ongeveer 22 % bedroeg. Hierdoor bleef slechts een klein aandeel over voor waterkracht, geothermische energie en andere hernieuwbare energiebronnen (13 %). In 2021 daalde het aandeel van de subsidies voor hernieuwbare energiebronnen dat voor zonne-energie was bestemd tot 34 %, terwijl het aandeel voor windenergie en het aandeel voor biomassa telkens ongeveer 24 % bedroeg.

De belangrijkste **subsidie-instrumenten voor hernieuwbare energie** in de EU-lidstaten zijn teruglevertarieven[22] (goed voor 54 miljard EUR of 67 % van de totale subsidies voor hernieuwbare energie in 2020). Deze teruglevertarieven weerspiegelen de subsidies die voortvloeien uit langetermijncontracten die meestal meer dan tien jaar geleden zijn gesloten, aangezien in recente contracten geen teruglevertarieven meer worden toegepast, behalve voor sommige kleine producenten. Terugleverpremies en quota voor hernieuwbare energie met handelscertificaten vertegenwoordigden een kleiner aandeel (respectievelijk 8 miljard EUR, ofwel 10 %, en 7 miljard EUR, ofwel 8 %, in 2020). Ook belastinginstrumenten (voornamelijk in de vorm van belastingverlagingen en -vrijstellingen) droegen voor ongeveer 6 miljard EUR (7 %) bij aan het totale bedrag aan subsidies voor hernieuwbare energiebronnen.

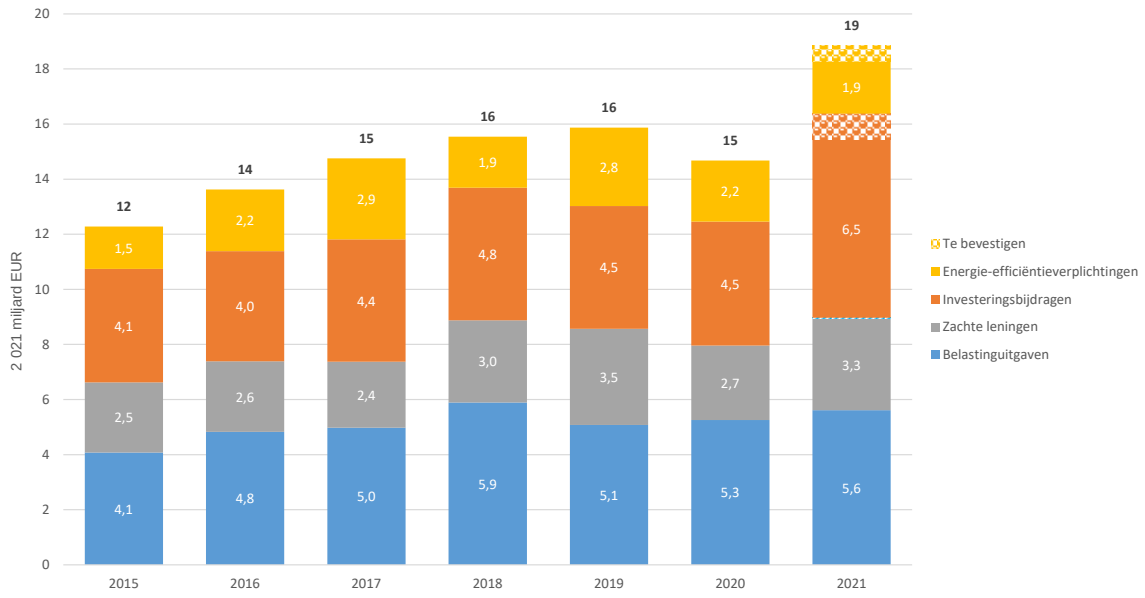
De **subsidies voor energie-efficiëntie** in de EU zijn tussen 2015 en 2019 gestegen, terwijl zij in 2020 licht zijn gedaald (met 6 % of 1 miljard EUR), en bereikten in 2020 15 miljard EUR, wat nog altijd bijna 20 % hoger is dan in 2015. In 2021 zijn de subsidies voor energie-efficiëntie opnieuw gestegen tot naar schatting 19 miljard EUR (+ 29 % ten opzichte van 2020), met name in de sector gezinshuishoudingen (+ 1,3 miljard EUR) en in de industrie (+ 0,5 miljard EUR). De subsidies waren bijzonder significant, goed voor 39 % van alle subsidies voor energie-efficiëntie in 2020-2021. De volgende belangrijkste categorieën

[22] Meer informatie over de concepten en de rol van de verschillende instrumenten is te vinden in de studie van de Commissie.

subsidies voor energie-efficiëntie waren belastinguitgaven (30 %), zachte leningen (18 %) en energie-efficiëntieverplichtingen (13 %). In 2021 zijn veel EU-lidstaten begonnen met de uitvoering van herstelplannen[23] die een belangrijke bron van investeringen in energie-efficiëntie werden. De toename van de steun voor energie-efficiëntie tussen 2020 en 2021 is grotendeels toe te schrijven aan de bouwsector.

Het verhogen van de subsidies voor energie-efficiëntie is in overeenstemming met het "energie-efficiëntie-eerstbeginsel" van het energiebeleid van de EU, en deze subsidies hebben ook bijgedragen tot de afnemende energie-intensiteit van de EU-economie. Tegen de achtergrond van de economische recessie is het bbp van de EU in 2020 slechts met 2,6 % gegroeid ten opzichte van 2015, hoewel het eindenergieverbruik in de EU in diezelfde periode van vijf jaar met 5 % is gedaald, wat betekent dat de energie-intensiteit van de EU-economie in die periode met 7,4 % is gedaald. Hoewel het bbp in de EU in 2021 met 5,3 % is gegroeid, is het onwaarschijnlijk dat de dalende trend van de energie-intensiteit is gekeerd. Een verdere verschuiving van subsidies die het energieverbruik stimuleren naar subsidies voor energie-efficiëntiemaatregelen zou kunnen helpen om deze dalende trend te handhaven.

Figuur 5 — Subsidies voor energie-efficiëntie in de EU



Bron: *Study on energy subsidies and other government interventions in the EU — Final report: 2022 edition*.

Als we kijken naar andere sectoren, hebben **huishoudens** in 2020 ongeveer 11 % ontvangen van de totale energiesubsidies die aan alle economische sectoren waren toegewezen. Meer dan de helft van de subsidies voor huishoudens kon niet rechtstreeks worden toegeschreven aan energiedragers (bv. subsidies voor energie-efficiëntiemaatregelen). Ook de steun voor elektriciteit en het verbruik van fossiele brandstoffen (bv. stookolie, gas, steenkool) vertegenwoordigde een aanzienlijk aandeel (respectievelijk 26 % en 17 %)[24]. Voor de industrie konden de meeste subsidies rechtstreeks worden toegeschreven aan elektriciteit, gas,

[23] De nationale herstel- en veerkrachtplannen zijn in 2021 opgesteld en aangenomen. De impact ervan zal waarschijnlijk pas in de komende jaren voelbaar zijn. Naast uitgaven voor energie-efficiëntie worden in de herstel- en veerkrachtplannen aanzienlijke bedragen toegewezen voor andere doeleinden, zoals hernieuwbare energie.

[24] Hoofdzakelijk in de vorm van btw-verlagingen. Bijzondere vormen van financiële steun aan kwetsbare huishoudens moeten met zorg worden verleend, aangezien deze verder gaan dan overwegingen die strikt verband houden met de energiemarkt. In het huidige subsidieverslag en de onderliggende studie worden echter alleen gegevens verstrekt voor de sector gezinshuishoudingen als geheel; een verdere sociaaleconomische uitsplitsing (bv. inkomensniveau, leeftijd, samenstelling van het huishouden enz.) is echter niet beschikbaar.

olieproducten en hernieuwbare energiebronnen, terwijl de subsidies voor de vervoerssector voornamelijk toe te schrijven waren aan olieproducten.

De **prijsregulering** aan de consumentenzijde (consumentenprijsgaranties) is tussen 2015 en 2020 in belang afgenomen. In 2021 stegen de kosten van deze garanties echter tot meer dan 5 miljard EUR, terwijl ze in 2020 slechts 1,8 miljard EUR bedroegen, waarschijnlijk als gevolg van de toenemende steun voor de energieprijzen voor huishoudens en de industrie, tegen de achtergrond van de stijgende energieprijzen. Tegelijkertijd bleef de steun aan de producentenzijde (producentenprijsgaranties, zoals koopovereenkomsten, brandstofkostengaranties enz.) de afgelopen jaren in de EU tussen de 4 en 5 miljard EUR bedragen.

De **subsidies voor capaciteitsbetalingen** vertoonden in 2015-2020 een hoge mate van stabiliteit, met een gemiddelde van ongeveer 2,1 miljard EUR in deze periode en een stijging tot naar schatting 2,6 miljard EUR in 2021. Capaciteitsmechanismen zorgden in deze periode meestal voor de betaling van de opwekking van elektriciteit uit fossiele brandstoffen.

De subsidies voor **waterstof** zijn de afgelopen jaren sterk gestegen, van 195 miljoen EUR in 2015 tot 329 miljoen EUR in 2021. In 2021 werd twee derde van deze steun verleend in de vorm van steun voor O&O-uitgaven, terwijl de rest voornamelijk bestond uit rechtstreekse overdrachten[25]. In de komende jaren en zoals uit voorlopige gegevens blijkt, wordt een aanzienlijke stijging van de subsidies voor waterstof verwacht.

Verschillende **subsidiecategorieën** kunnen verschillende energietechnologieën stimuleren. Het is echter niet altijd mogelijk om te bepalen welke subsidiecategorieën het meest typisch zijn voor specifieke energiegroepen. Zoals uit tabel 1 blijkt, zijn de subsidies voor belastinguitgaven (vrijstellingen, verlagingen enz.) aanzienlijk voor fossiele brandstoffen, aangezien zij ongeveer twee derde van de subsidies voor fossiele brandstoffen dekken. Inkomens- en prijsondersteuning (bv. teruglevertarieven/-premies) zijn daarentegen goed voor 85 % van de totale steun voor hernieuwbare energie (en zijn goed voor 41 % van de totale energiesubsidies). De subsidies voor belastinguitgaven zijn ook aanzienlijk voor elektriciteit (86 %) en de categorie “Alle energiebronnen” (40 %) (de categorie “Alle energiebronnen” omvat ook subsidies voor energie-efficiëntie), terwijl voor “Alle energiebronnen” ook rechtstreekse overdrachtssubsidies een belangrijke rol spelen (ongeveer een derde van de totale subsidies voor “Alle energiebronnen”).

Tabel 1 — Verdeling van subsidies over verschillende energiedragers en -instrumenten

Subsidiecategorie	Alle energiebronnen	Elektriciteit	Fossiele brandstoffen	Kernenergie	Hernieuwbare energie	Totaal
Rechtstreekse overdrachten	5%	0%	3%	1%	2%	**11%**
Belastinguitgaven	6%	6%	20%	1%	4%	**36%**
Inkomens- of prijsondersteuning	1%	1%	6%	0%	41%	**49%**
O&O-budget	2%	0%	0%	1%	1%	**4%**
Totaal	**15%**	**7%**	**29%**	**3%**	**47%**	**100%**

Bron: *Study on energy subsidies and other government interventions in the EU — Final report: 2022 edition.*

[25] Uitsplitsing van gegevens over verschillende technologieën en bronnen voor waterstofproductie (bv. hernieuwbare energiebronnen of fossiele bronnen) is niet beschikbaar.

2.2 Subsidies voor fossiele brandstoffen in de EU

De **subsidies voor fossiele brandstoffen** zijn in de EU in de 5 jaar sinds 2015 met 1,5 % gedaald tot 50 miljard EUR in 2020[26]. In 2020 bedroegen de subsidies voor fossiele brandstoffen 3 miljard EUR minder dan in 2019, voornamelijk als gevolg van de verminderde vervoersactiviteiten. Uit de geraamde gegevens voor 2021 blijkt echter dat de totale subsidies voor fossiele brandstoffen in de EU geen scherpe stijging vertoonden bij de economische opleving, maar in plaats daarvan dicht bij het niveau van 2020 bleven. Dit was het gevolg van verschillen in subsidies voor fossiele brandstoffen in verschillende economische sectoren, zoals in de volgende paragrafen wordt uiteengezet.

De subsidies voor fossiele brandstoffen in de **energiesector** zijn tussen 2015 en 2020 met 1,9 miljard EUR (– 11 %) gedaald, voornamelijk als gevolg van de afnemende niet-brandstofspecifieke subsidies en subsidies voor verschillende fossiele brandstoffen, terwijl de specifiek voor steenkool, bruinkool en aardgas bestemde subsidies vrijwel ongewijzigd bleven. Al met al is de afnemende subsidiëring van fossiele brandstoffen bij de energieproductie een positieve ontwikkeling voor de klimaatdoelstellingen van de EU en haar internationale verbintenissen. In 2021 bleven de subsidies voor fossiele brandstoffen in de energiesector dalen en lagen zij 25 % lager dan in 2015.

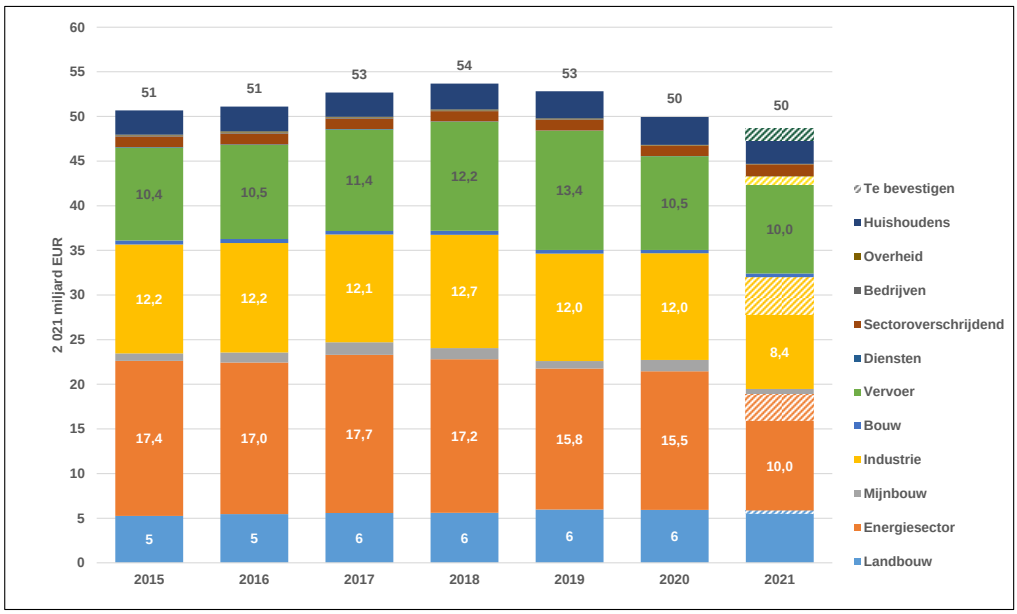
In de **vervoerssector** zijn de subsidies voor fossiele brandstoffen (voornamelijk voor olieproducten) tussen 2015 en 2019 drastisch gestegen (met 29 %, ofwel 3,1 miljard EUR), waarna zij in 2020 met 3 miljard EUR zijn gedaald (voornamelijk als gevolg van een lager aardolieverbruik) en in 2021 opnieuw zijn gestegen met 0,9 miljard EUR (+ 9 % ten opzichte van 2020). Volgens ramingen in het kader van de studie was het verbruik van kerosine in de luchtvaart in 2021 nog steeds lager dan in 2019.

De subsidies voor fossiele brandstoffen in de **landbouw** zijn tussen 2015 en 2020 **ook gestegen** (met 13 % of + 0,7 miljard EUR), en de sector ontving subsidies voor het overgrote deel in de vorm van steun voor het verbruik van aardolieproducten (bv. verlaging of vrijstelling van brandstofbelastingen). De subsidies voor fossiele brandstoffen **voor huishoudens** zijn in dezelfde periode met 15 % (0,4 miljard EUR) gestegen, voornamelijk in de vorm van subsidies voor het verbruik van stookolie en aardgas. In 2021 zijn de subsidies voor fossiele brandstoffen voor huishoudens verder gestegen ten opzichte van het niveau van 2020.

Daarentegen daalden de subsidies voor fossiele brandstoffen in de **industrie**, voornamelijk in de vorm van belastingverlagingen en -vrijstellingen voor energiegebruik, tussen 2015 en 2020 met 0,2 miljard EUR (– 2 %). De subsidies voor steenkool zijn met 1,4 miljard EUR gedaald, terwijl de subsidies voor gas en olie in de periode van vijf jaar met respectievelijk 0,5 miljard EUR en 1,1 miljard EUR zijn gestegen.

[26] Om een consistente methodologie te volgen voor alle lidstaten, energiedragers, sectoren en subsidie-instrumenten, zijn sommige posten die in andere bronnen als subsidie worden beschouwd, in de studie van de Commissie niet meegeteld in de totale aantallen. Veel lidstaten passen bijvoorbeeld verschillende accijnstarieven toe voor benzine en diesel, waardoor de subsidies voor deze producten aanzienlijk kunnen zijn. Ook de internationale luchtvaart en het zeevervoer buiten de EU zijn niet meegenomen. Aangezien kapitaalinjecties of aankopen door de overheid niet onder het toepassingsgebied van de studie van de Commissie vallen, valt sommige financiële steun voor ondernemingen die fossiele brandstoffen verbruiken (bv. financiële reddingspakketten voor luchtvaartmaatschappijen) ook niet onder subsidies voor fossiele brandstoffen. De databank bevat ook geen informatie over technologieën voor de opwekking van fossiele brandstoffen met en zonder emissiereductie.

Figuur 6 — Subsidies voor fossiele brandstoffen in verschillende sectoren in de EU



Bron: *Study on energy subsidies and other government interventions in the EU — Final report: 2022 edition*.

De subsidies voor **olie- en aardolieproducten**, goed voor meer dan de helft van de totale subsidies voor fossiele brandstoffen in de EU, zijn tussen 2015 en 2020 met 6 % gestegen (+ 1,2 miljard EUR), hoewel deze subsidies in 2020 met 3,1 miljard EUR zijn gedaald als gevolg van de lockdowns in verband met COVID-19. De subsidies voor dieselbrandstof zijn in de EU tussen 2015 en 2020 met 44 % gestegen (+ 3,4 miljard euro), waarbij België (+ 1,8 miljard EUR, meer dan verdrievoudigd) en Frankrijk (+ 1,2 miljard EUR, + 74 %) de grootste contribuanten zijn. De subsidies voor olie en aardolie zijn in 2021 naar schatting met 0,8 miljard euro gestegen ten opzichte van 2020.

De subsidies voor **steenkool en bruinkool** zijn in de EU tussen 2015 en 2020 met 9 % (– 0,9 miljard EUR) gedaald als gevolg van een afname van het gebruik van vaste brandstoffen in verschillende sectoren, zoals de industrie. Wat de elektriciteitsopwekking betreft, vertoonden de steenkoolsubsidies in deze periode van vijf jaar echter geen noemenswaardige verandering. In de toekomst zouden de subsidies voor de steenkoolindustrie gedurende een beperkte periode kunnen stijgen als gevolg van zowel de verwachte kortetermijntoename van steenkool in de elektriciteitsopwekkingsmix als de compensatieregelingen voor de sluiting van steenkool- en bruinkoolcentrales die in verschillende lidstaten zijn gepland. Gezien de huidige uitdagingen op het gebied van de energievoorzieningszekerheid kunnen de plannen voor deze compensatieregelingen echter worden gewijzigd. De grootste daling van de subsidies voor vaste brandstoffen in deze periode van vijf jaar kon worden waargenomen in Duitsland (met 11 % of – 0,8 miljard EUR), terwijl de subsidies voor steenkool in Polen met 65 % stegen (+ 0,6 miljard EUR). De steenkoolsubsidies in de EU zijn in 2021 in de hele EU met naar schatting 0,6 miljard EUR gestegen ten opzichte van 2020.

De subsidies voor **aardgas** zijn tussen 2015 en 2020 met 6 % (0,5 miljard EUR) gestegen, wat neerkomt op ongeveer 19 % van de subsidies voor fossiele brandstoffen, iets meer dan het aandeel van de subsidies voor steenkool en bruinkool (18 %). In diezelfde periode zijn de subsidies voor gas in de industriële sector gestegen, terwijl de subsidies in de elektriciteitsopwekkingssector niet zijn veranderd. De subsidies voor aardgas stegen in deze periode met ongeveer 0,5 miljard EUR, zowel in Duitsland (+ 9 %) als in Frankrijk

(+ 113 %), terwijl de verandering tussen 2015 en 2020 in andere landen een gemengd beeld vertoonde.

De stijging van de steenkoolprijzen tegen de achtergrond van de extreem hoge gasprijzen maakte het moeilijker om gas te vervangen door steenkool in de energiemix van veel EU-lidstaten, maar spoort wel aan tot vervanging door goedkopere hernieuwbare energiebronnen. Als gevolg van de huidige geopolitieke situatie heeft de EU twee initiatieven genomen. Het eerste initiatief is het REPowerEU-plan om de afhankelijkheid van gasverbruik te verminderen (voornamelijk gericht op: i) diversifiëring van de gasvoorziening buiten Rusland; ii) bevordering van energie-efficiëntie en energiebesparing; en iii) het versnellen van de uitrol van hernieuwbare energie. Het tweede initiatief is het "Save gas for a safe winter"-plan om het gasverbruik in de winter van 2022-2023 terug te dringen[27]. In de toekomst zullen deze twee initiatieven waarschijnlijk van invloed zijn op subsidies voor aardgas[28]. De subsidies voor gas zijn in 2021 in de hele EU gestegen met naar schatting 0,7 miljard EUR (+ 10 %) ten opzichte van 2020.

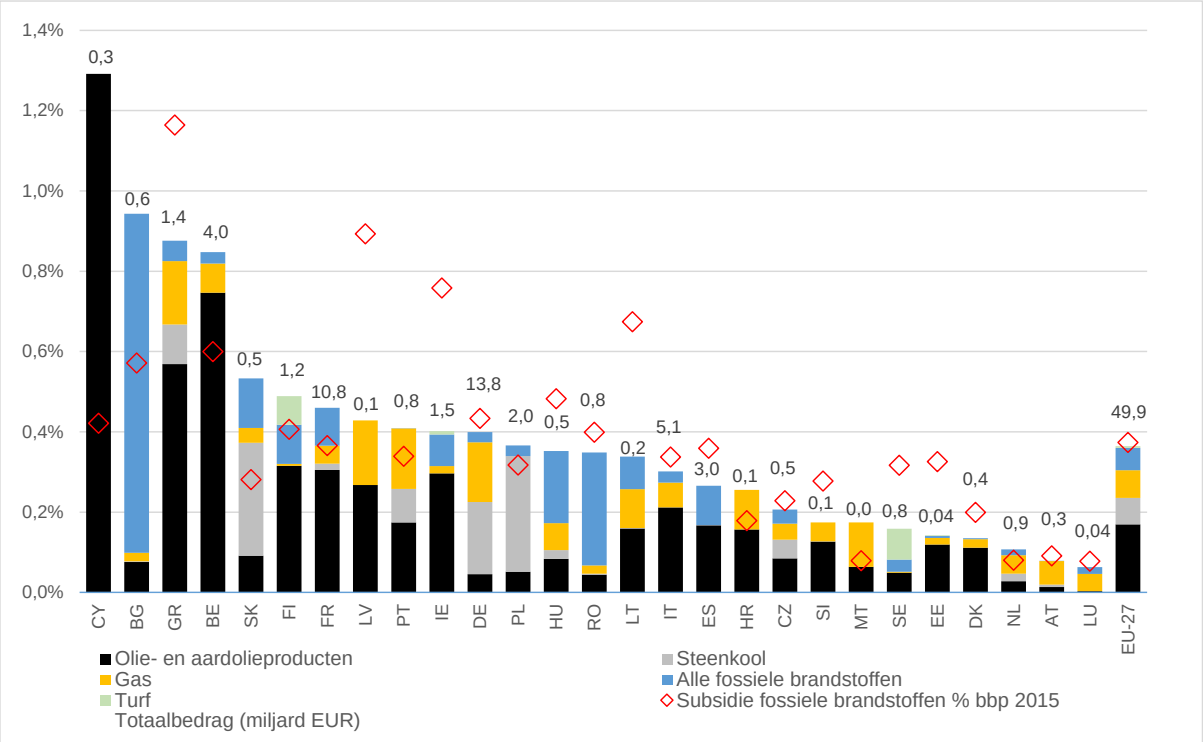
Het **belang van de subsidies** voor fossiele brandstoffen **verschilt in de verschillende EU-landen**, afhankelijk van de omvang van het nationale bbp. In 2020 besteedde Cyprus 1,3 % van het bbp aan de subsidiëring van fossiele brandstoffen (voornamelijk olieproducten). Bulgarije besteedde dat jaar ook 0,9 % van het bbp aan subsidies voor fossiele brandstoffen (meestal aan maatregelen die niet aan bepaalde brandstoffen zijn toegewezen). Luxemburg en Oostenrijk besteedden in 2020 dan weer minder dan 0,1 % aan subsidies voor fossiele brandstoffen, terwijl het EU-gemiddelde 0,3 % van het bbp bedroeg. Na Cyprus besteedden België en Griekenland het meest aan subsidies voor olieproducten (respectievelijk 0,7 % en 0,5 % van het bbp), terwijl Slowakije en Polen 0,3 % van het bbp uitgaven aan subsidies voor steenkool.

In vergelijking met 2015 steeg de intensiteit van de subsidies voor fossiele brandstoffen (het bedrag dat wordt besteed aan subsidies voor fossiele brandstoffen per euro van het bbp) in 2020 met 0,9 % in Cyprus en met 0,4 % in Bulgarije, terwijl dit in Letland met 0,5 % en in Litouwen en Ierland met meer dan 0,3 % is gedaald. Op EU-niveau is deze intensiteit van de subsidies voor fossiele brandstoffen tussen 2015 en 2020 vrijwel ongewijzigd gebleven. In 2021 is de intensiteit van de subsidies voor fossiele brandstoffen in de meeste lidstaten licht gedaald ten opzichte van 2020.

[27] Naast deze initiatieven heeft de EU andere belangrijke wetgevingshandelingen aangenomen die van invloed zijn op het verbruik van en de subsidies voor gas, zoals de verordening ter reductie van de gasvraag, de verordening over gasopslag enz.

[28] Subsidies voor gas hebben alleen betrekking op subsidies voor de productie en het verbruik van gas en energie uit gas. Zij omvatten geen steun voor potentiële infrastructuurontwikkelingen, zoals de modernisering van het Europese gasnet om betere gasstromen mogelijk te maken, de bouw van nieuwe hervergassingsterminals voor vloeibaar aardgas of de uitbreiding van bestaande terminals enz.

Figuur 7 — Subsidies voor fossiele brandstoffen in de EU-lidstaten, als percentage van het bbp en in miljard EUR in 2020, vergeleken met subsidies voor fossiele brandstoffen als percentage van het bbp in 2015



Bron: *Study on energy subsidies and other government interventions in the EU — Final report: 2022 edition*.

3. Samenhang van de verschillende energiesubsidies met de energietaxonomie

De EU-taxonomie kan in de toekomst van invloed zijn op subsidies en voorziet in instrumenten om duurzame activiteiten te identificeren. Zij zou het EU- en nationaal beleid kunnen helpen om zich te richten op activiteiten die substantieel bijdragen aan de mitigatie van en de aanpassing aan de klimaatverandering, zonder dat andere milieudoelstellingen aanzienlijk worden geschaad. De studie van de Commissie heeft de eerste inventarisatie uitgevoerd van de wijze waarop energiesubsidies consistent zijn met de onderliggende economische activiteiten die in de taxonomie zijn gedefinieerd[29].

Voor de indeling van subsidies werden in de studie van de Commissie vier verschillende categorieën onderscheiden[30]. De eerste categorie is “consistent” en kan worden toegepast op gevallen waarin subsidies activiteiten ten goede komen die bekend staan als voor de taxonomie in aanmerking komende economische activiteiten, zoals hernieuwbare energiebronnen of energie-efficiëntie in het algemeen. De tweede categorie is “niet consistent — transitioneel” en omvat subsidies voor activiteiten die niet in aanmerking komen in het kader van de EU-taxonomie, maar die ook de energietransitie kunnen ondersteunen, zoals de ontmanteling van fossielebrandstofactiva. De derde categorie is “niet consistent” en omvat alle subsidies die de productie of het verbruik van fossiele brandstoffen direct of indirect

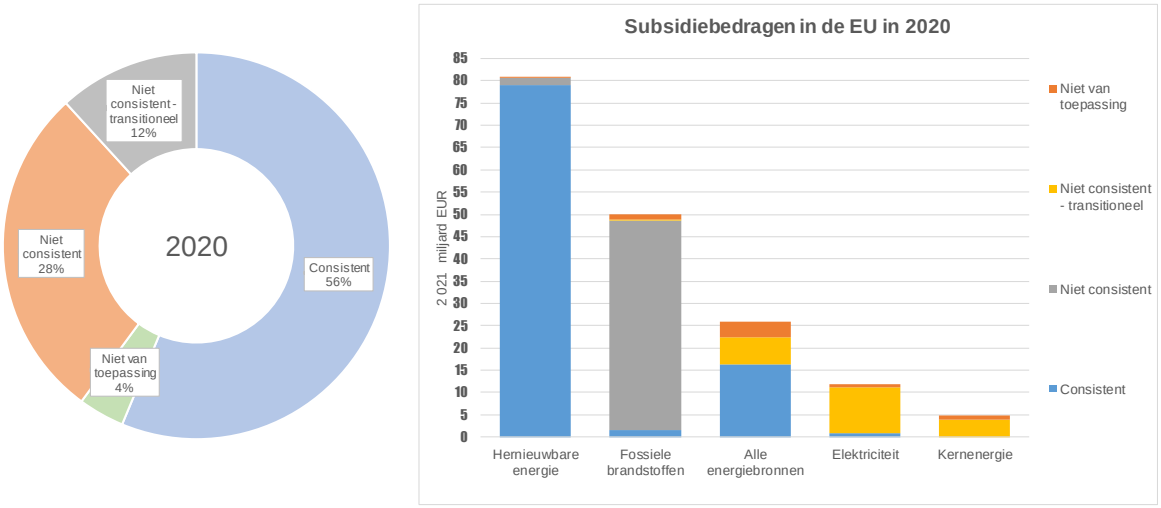
[29] Het is belangrijk in gedachten te houden dat ten tijde van het opstellen van de studie van de Commissie de aanvullende gedelegeerde handeling inzake het klimaat, die betrekking heeft op activiteiten op het gebied van kernenergie en gasenergie, reeds door de Europese Commissie is voorgesteld, maar dat het goedkeuringsproces door de medewetgevers nog niet is afgerond, en dat de gedelegeerde handeling nog niet in werking is getreden.

[30] De gedetailleerde beschrijving van elke classificatie is te vinden in de studie van de Commissie, meer bepaald in hoofdstuk 5.1.2 over de EU-taxonomie.

ondersteunen. De laatste categorie is “niet van toepassing” en omvat subsidies die niet kunnen worden ingedeeld in eerdere categorieën, zoals marktmechanismen (bv. capaciteitsmarkt of reservefondsen).

Zoals uit de studie van de Commissie blijkt, behoort het overgrote deel van de subsidies voor hernieuwbare energie (79 miljard EUR van het totale bedrag van 81 miljard EUR in 2020) tot de categorie “consistent” (de resterende 2 miljard EUR aan subsidies behoort tot de categorieën “niet-consistent” en “niet van toepassing”, die hoofdzakelijk belastingverlagingen of de vermindering van toeslagen op hernieuwbare elektriciteit voor sommige bedrijfstakken omvatten). De meeste subsidies voor fossiele brandstoffen worden daarentegen ingedeeld in de categorie “niet consistent”. In de twee andere categorieën (“niet consistent — transitioneel” en “niet van toepassing”) kunnen we bijvoorbeeld subsidies vinden voor de herstructurering van steenkoolmijnen en voordelen voor de sociale transitie van werknemers in de mijnbouwsector. Deze twee andere categorieën waren goed voor 2,8 miljard EUR van de in totaal 50 miljard EUR aan subsidies voor fossiele brandstoffen in 2020. In de categorie “Alle energiebronnen” viel ongeveer 63 % van het totale bedrag van 26 miljard EUR aan subsidies in 2020 onder de categorie “consistent”, terwijl andere maatregelen (zoals belastingverlagingen op energie en subsidies voor bepaalde activiteiten en investeringen) in de andere drie categorieën werden ingedeeld. Zowel voor de opwekking van elektriciteit als voor de opwekking van kernenergie viel het overgrote deel van de subsidies (meer dan 80 %) in 2020 onder de categorie “niet consistent — transitioneel”.

Figuur 9 — Classificatie van subsidies met betrekking tot consistentie met de taxonomie in 2020



Beoordeling consistentie met EU-taxonomie

Bron: *Study on energy subsidies and other government interventions in the EU — Final report: 2022 edition.*

4. Conclusies

Recente geopolitieke ontwikkelingen en hoge energieprijzen hebben aanleiding gegeven tot nieuwe beleidsinitiatieven in de Europese Unie. Deze nieuwe initiatieven zijn uitzonderlijk van aard, maar kunnen fundamentele gevolgen hebben voor de energiemarkt en de energie-infrastructuur. Een lager energieverbruik en een voortdurende vermindering van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen in de sectoren woningen, energie, vervoer en industrie zullen bijdragen tot een vermindering van de invoer van fossiele brandstoffen, de

transitie naar schone energie versnellen en de continuïteit van de energievoorziening in de EU vergroten. Dit houdt in dat de bijbehorende subsidies voor fossiele brandstoffen moeten worden verlaagd en dat de overheveling van middelen naar hernieuwbare energiebronnen en energie-efficiëntie een instrument blijft om deze doelstellingen en de doelstellingen van het klimaatbeleid van de EU te verwezenlijken. Een aanzienlijke daling van het gasverbruik op middellange termijn zal hoogstwaarschijnlijk leiden tot een daling van de subsidies voor gas. De huidige hoge gasprijzen en de verwachte tijdelijke toename van de elektriciteitsproductie uit steenkool mogen niet leiden tot aanzienlijk hogere subsidies voor fossiele brandstoffen. Tegelijkertijd moet in de komende jaren ook rekening worden gehouden met beleidsoverwegingen met betrekking tot betaalbaarheid. De capaciteit voor de opwekking van elektriciteit uit steenkool en bruinkool — en van sommige kerncentrales — zal in sommige EU-lidstaten waarschijnlijk langer dan eerder verwacht deel blijven uitmaken van de elektriciteitsopwekking.

Om de transitie naar schone energie uit te voeren, lock-in en gestrande activa in fossielebrandstoftechnologieën te voorkomen en het gebruik van fossiele energie tot een minimum te beperken, zijn verdere investeringen in hernieuwbare energie en energie-efficiëntie nodig. Daartoe zal de focus van energiesubsidies wellicht moeten worden verlegd naar hernieuwbare energiebronnen en efficiëntie, met inbegrip van vraagsturing. Nieuwe technologieën, zoals hernieuwbare waterstof, zullen steeds belangrijker worden, en hogere subsidies met zich meebrengen. Energie-efficiëntie zal een sleutelrol spelen bij de uitvoering van de doelstellingen van REPowerEU en het “Save gas for a safe winter”-plan. De noodzakelijke investeringen voor deze programma’s kunnen meer financiële steun voor energie-efficiëntie inhouden in de vorm van hogere subsidies.

Tegelijkertijd hebben de EU-lidstaten een aantal maatregelen genomen om het effect van de hoge detailhandelsprijzen voor energie te verminderen. Deze maatregelen zullen waarschijnlijk worden omgezet in hogere subsidies voor de vraag naar energie voor huishoudens en bedrijven, althans op korte en middellange termijn.

De gedetailleerde resultaten van de studie van de Commissie over subsidies zullen samen met dit verslag worden gepubliceerd om een volledig beeld van de situatie te geven.