



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 25. Oktober 2023
(OR. en)

14689/23

**Interinstitutionelles Dossier:
2022/0160(COD)**

**ENER 576
ENV 1186
CLIMA 510**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	24. Oktober 2023
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2023) 651 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Bericht über Energiesubventionen in der EU 2023

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2023) 651 final.

Anl.: COM(2023) 651 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 24.10.2023
COM(2023) 651 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

Bericht über Energiesubventionen in der EU 2023

Bericht der Kommission über Energiesubventionen in der EU

Einleitung und wichtigste Ergebnisse

Die Europäische Union setzt sich nachdrücklich dafür ein, ihre Treibhausgasemissionen (THG) bis 2030 (gegenüber 1990) um mindestens 55 % zu reduzieren und bis 2050 klimaneutral zu werden. Subventionen und andere wirtschaftliche und rechtliche Anreize werden eine wesentliche Rolle bei i) der Beschleunigung der Einführung sauberer Energie und energieeffizienter Lösungen sowie ii) der Verringerung des Verbrauchs fossiler Brennstoffe spielen. Subventionen können wirtschaftlichen, ökologischen oder sozialen Zwecken dienen. Wenn sie schlecht konzipiert sind, können Subventionen den Wettbewerb verzerren, der Energiewende entgegenwirken und das CO₂-Preissignal verringern. Die EU setzt sich aktiv für den schrittweisen Abbau der Subventionierung fossiler Brennstoffe ein, auch im Rahmen der internationalen Verpflichtungen, die die EU im Rahmen der G20 und der Welthandelsorganisation eingegangen ist¹. Dies ist der vierte Jahresbericht zur Überwachung der Energiesubventionen und der Fortschritte bei der allmählichen Abschaffung der Subventionen für fossile Brennstoffe, wie in der Verordnung über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz² vorgesehen.

Die Energiekrise, die im Jahr 2021 begann und durch die russische Aggression gegen die Ukraine im Jahr 2022 noch verschärft wurde, hatte erhebliche Auswirkungen auf die energiebezogenen Subventionen. Diese Folgen zeigen sich in: i) der Höhe der Subventionen, ii) der Verteilung dieser Subventionen auf die einzelnen Technologien und Begünstigten und iii) den Instrumenten, die zur Bereitstellung dieser Subventionen verwendet werden. Der Einsatz der Energielieferungen als Druckmittel durch Russland und die schrittweise Kürzung der russischen Gaslieferungen erforderten eine starke politische Reaktion der EU, einschließlich kurzfristiger Maßnahmen, um die Verfügbarkeit von Energie für schutzbedürftige Verbraucher und Industrien in ganz Europa zu gewährleisten.

Die Ergebnisse dieser Studie bestätigen, dass die Energiesubventionen bis 2021 allmählich anstiegen und im Jahr 2022 drastisch zunahmen. Der Gesamtbetrag der Energiesubventionen in der EU stieg von 177 Mrd. EUR im Jahr 2015 auf 216 Mrd. EUR im Jahr 2021 und erreichte im Jahr 2022 schätzungsweise 390 Mrd. EUR erreichen.

Die rückläufige Entwicklung der Subventionen für fossile Brennstoffe setzte sich bis 2021 fort, als sie sich auf 56 Mrd. EUR beliefen, bevor sie als Reaktion auf die Krise rasch auf schätzungsweise 123 Mrd. EUR im Jahr 2022 anstiegen. Die Subventionen für erneuerbare Energien sanken im Jahr 2021 auf 86 Mrd. EUR – zum ersten Mal seit 2015 – und stiegen im Jahr 2022 nur leicht auf 87 Mrd. EUR. Dies war auf die hohen Großhandelspreise für Strom zurückzuführen, wodurch sich die im Rahmen der dynamischen Unterstützungsinstrumente gezahlten Subventionsbeträge reduzierten. Dagegen wurde die Unterstützung für Energieeffizienzmaßnahmen von 22 Mrd. EUR im Jahr 2021 auf 32 Mrd. EUR im Jahr 2022

¹ Seit ihrem Gipfeltreffen im Jahr 2009 haben die Staats- und Regierungschefs der G20 dazu aufgerufen, die Subventionen für fossile Brennstoffe schrittweise abzuschaffen und zu rationalisieren und gleichzeitig die Ärmsten gezielt zu unterstützen. Die EU ist einer der Mitunterzeichner der [Ministererklärung zu Subventionen für fossile Brennstoffe](#), die am 14. Dezember 2021 im Rahmen der WTO angenommen wurde.

² Artikel 35 Buchstabe n der Verordnung (EU) 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz (im Folgenden „Governance-Verordnung“).

erhöht. Die Unterstützung für alle anderen Formen von Energie, einschließlich Elektrizität als Energieträger und Kernenergie, belief sich im Jahr 2022 auf 180 Mrd. EUR.

Im Zeitraum zwischen 2021 und 2022 beliefen sich die Energiesubventionen im Zusammenhang mit *neuen nationalen Maßnahmen zum Schutz der EU-Verbraucher* vor den hohen Preisen auf schätzungsweise 195 Mrd. EUR. In der gesamten EU wurden mindestens 230 befristete nationale Maßnahmen zur Bewältigung der Energiepreiskrise eingeführt. Die privaten Haushalte waren die wichtigsten direkten Begünstigten dieser Unterstützungsmaßnahmen (58 Mrd. EUR), gefolgt von gewerblichen und industriellen Verbrauchern (45 Mrd. EUR) und dem Straßenverkehr (23 Mrd. EUR). Die sektorübergreifende Unterstützung betrug 69 Mrd. EUR.

2022 war das erste Jahr, in dem die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer integrierten nationalen energie- und klimabezogenen Fortschrittsberichte über ihre Fortschritte bei der schrittweisen Abschaffung von Energiesubventionen, insbesondere für fossile Brennstoffe, Bericht erstatten mussten. Darüber hinaus enthält der vorliegende Bericht einen neuen Abschnitt, in dem die Umweltauswirkungen von Subventionen für fossile Brennstoffe bewertet werden.

Er stützt sich auf Daten aus einer externen Studie³, die im Auftrag der Kommission nach einer international anerkannten Methode durchgeführt wurde. Einige Daten für das Jahr 2022 waren zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Studie (August 2023) noch nicht vollständig verfügbar oder validiert, sodass die Zahlen für 2022 möglicherweise auf Techniken zur Verringerung von Datenlücken beruhen⁴. Wie in den vorangegangenen Ausgaben hatten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Rückmeldungen zu den für die Studie verwendeten Daten zu geben.

³ Für frühere Ausgaben siehe: <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/34a55767-55a1-11ed-92ed-01aa75ed71a1>.

⁴ Bei fehlenden Werten für 2022 wurden Daten aus 2021 als Grundlage für eine Schätzung herangezogen. In solchen Fällen werden die Daten für 2022 im vorliegenden Bericht als „geschätzt“ bezeichnet, und in den Schaubildern werden die unbestätigten Daten durch eine Schraffur gekennzeichnet.

1. Entwicklung der Energiesubventionen in der EU

Die Subventionen in diesem Bericht werden nach der von der Welthandelsorganisation (WTO) festgelegten Methode⁵ definiert, die in der flankierenden Studie der Kommission⁶ und den früheren Ausgaben dieses Berichts verwendet wurde. Dieser Methodik zufolge werden Subventionen als staatliche Maßnahmen definiert, die in eine der folgenden vier Kategorien fallen: i) direkte Transfers von Geldern, ii) Verzicht auf (steuerliche) Einnahmen des Staates (Nichterhebung), iii) Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen oder Kauf von Waren durch den Staat und iv) Preis- und Einkommensstützung.

In dem Bericht werden zudem verschiedene Merkmale von Subventionen untersucht: i) ihr Förderziel (Produktion, Verbrauch/Nachfrage, Infrastruktur oder Energieeffizienz), ii) die von ihnen geförderte Brennstoffart (fossile Brennstoffe, erneuerbare Energieträger, Kernenergie), iii) die subventionierten Wirtschaftssektoren (Energiewirtschaft, Verkehr, Industrie, Landwirtschaft⁷, Wohnen, Dienstleistungen usw.) oder iv) ob sie umweltschädlich oder -fördernd sind.

1.1 Gesamte Energiesubventionen in der EU

Der Gesamtbetrag der Energiesubventionen in der EU-27 (Abbildung 1) wird für das Jahr 2022 auf 390 Mrd. EUR geschätzt (+80 % gegenüber 216 Mrd. EUR⁸ im Jahr 2021).

Die wirtschaftliche Erholung im Jahr 2021 hat die Energiepreise und damit auch die Subventionen in die Höhe getrieben. Die Energiesubventionen waren bereits von 200 Mrd. EUR im Jahr 2020 auf 216 Mrd. EUR im Jahr 2021 gestiegen. Die geschätzten Daten für 2022 zeigen, dass die Subventionen aufgrund der Auswirkungen der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen drastisch gestiegen sind und im Jahr 2022 390 Mrd. EUR erreichten. Als Reaktion auf die Energiepreiskrise wurden in den Mitgliedstaaten in der gesamten EU mindestens 230 befristete Subventionsmaßnahmen eingeführt oder ausgeweitet, um die Auswirkungen der hohen und stark schwankenden Preise abzumildern.

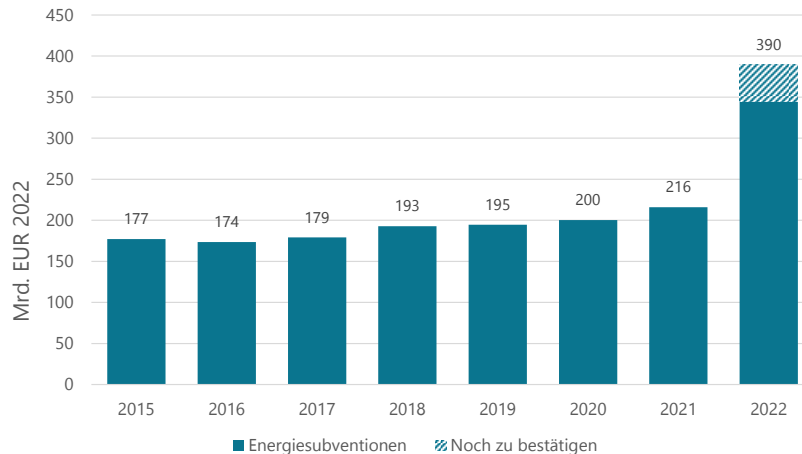
⁵ Die Analyse stützt sich auf den methodischen Rahmen, der in früheren Studien der Kommission verwendet wurde, und folgt dem von der Welthandelsorganisation (WTO) entwickelten Rahmen für das [Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen](#).

⁶ Anhang I der Studie der Kommission für das Jahr 2023 enthält weitere Informationen zur Methodik in Verbindung mit Energiesubventionen.

⁷ Dazu gehören auch Subventionen für die Fischerei.

⁸ Aufgrund von Datenkorrekturen im Subventionsbestand für die früheren Jahre und der Änderung der Währungsgrundlage („in EUR 2022“ im aktuellen Bericht) können die Gesamtbeträge in den Diagrammen dieses Berichts von den Zahlen des 2022 veröffentlichten Berichts über Energiesubventionen oder früherer Veröffentlichungen abweichen.

Abbildung 1: Gesamte Energiesubventionen in der EU-27 (2015–2022; in Mrd. EUR 2022) ⁹¹⁰



Quelle: Enerdata, Trinomics, 2023. Anmerkung: Die geschätzten Werte für 2022 sind durch eine Schraffur gekennzeichnet.

Im Jahr 2022 hat sich die Subventionsförderung je nach Technologie unterschiedlich entwickelt. Die *Subventionen für Strom*¹¹ haben sich verdreifacht, während sich die *Gesamtsubventionen für fossile Brennstoffe* im Jahr 2022 im Vergleich zu 2021 verdoppelt haben. Die *Subventionen zur Förderung aller Energiequellen*¹² (z. B. durch Einkommensunterstützung¹³) waren im Jahr 2022 2,4-mal höher als im Jahr 2021. Während die Förderung *erneuerbarer Energiequellen* im Jahr 2022 weitgehend gleich blieb wie im Zeitraum 2020–2021, stieg die Unterstützung für *Energieeffizienzmaßnahmen* in diesem Zeitraum um 40 %, was hauptsächlich auf die Unterstützung für Renovierungen aus Energiespargründen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) zurückzuführen ist.

⁹ In diesem Bericht sind alle Zahlen in Mrd. EUR 2022 angegeben. In den Gesamtzahlen für 2022 sind etwa 44 Mrd. EUR enthalten, die noch geprüft werden.

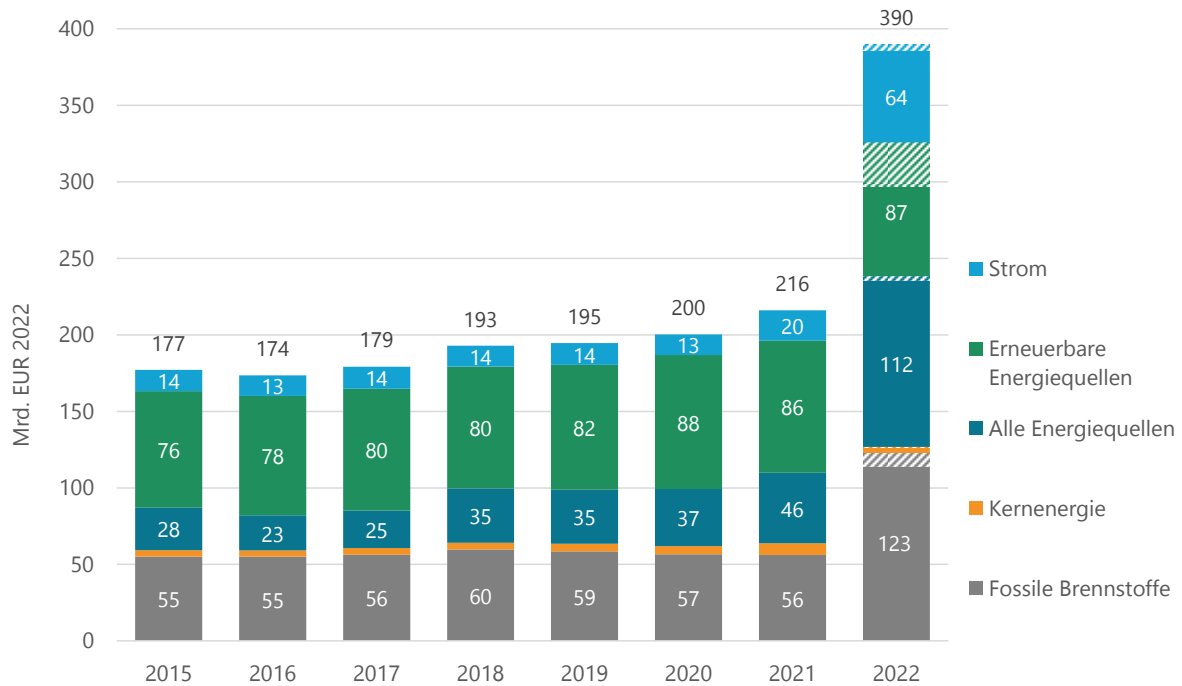
¹⁰ Die Daten in der Kategorie „Zu bestätigen“ beliefen sich auf 12 % des Gesamtbetrags, der im Subventionsbestand für das Jahr 2022 enthalten ist.

¹¹ In einigen Fällen ist es nicht möglich, die Subventionen für den Stromverbrauch nach der Erzeugungsquelle (fossile, nukleare oder erneuerbare Energieträger) zu trennen, daher werden in diesem Schaubild die Subventionen für den Stromverbrauch (Energieträger) zusammen mit den Subventionen für die Energiequellen dargestellt.

¹² Der Begriff „Alle Energiequellen“ wird hier verwendet, um Subventionsmaßnahmen zu klassifizieren, die sich auf Energieerzeugnisse beziehen, die aus einem Mix aus fossilen Brennstoffen und kohlenstoffarmen Quellen oder einer unbekannten Quelle erzeugt werden.

¹³ Dazu gehören auch verschiedene Arten von wirtschaftlichen Mechanismen, die über die Einkommensunterstützung für mehr als eine Energieart hinausgehen, wie Kapazitätzahlungen, Biokraftstoff-Beimischungsverpflichtungen, Quoten für erneuerbare Energien mit handelbaren Zertifikaten, differenzierte Netzanschlussentgelte, Energieeffizienzverpflichtungen, Regelungen für abschaltbare Lasten, Differenzverträge, Einspeiseprämien, Einspeisetarife, Verbraucherpreisgarantien (Kostenunterstützung), Verbraucherpreisgarantien (Preisregulierung) und Erzeugerpreisgarantien (Preisregulierung).

Abbildung 2: Subventionen nach Hauptenergiequelle/Energieträger in der EU-27 (in Mrd. EUR 2022)



Quelle: Enerdata, Trinomics, 2023. Anmerkung: Die geschätzten Werte für 2022 sind durch eine Schraffur gekennzeichnet.

Die Energiesubventionen im Jahr 2022 wurden hauptsächlich durch *Einkommens- oder Preisstützung* (38 %), *Steuernachlässe* (35 %) und *direkte Transfers* (25 %) verteilt (Abbildung 3). Im Jahr 2022 entfiel der größte Anteil der Gesamtsubventionen auf fossile Brennstoffe (31 %), während erneuerbare Energieträger im Jahr 2022 nur noch 22 % der Energiesubventionen erhielten, gegenüber 40 % im Jahr 2021.

Abbildung 3: Verteilung der Subventionen nach Instrumenten (2022, %)

Subventionskategorie	Alle Energiequellen	Strom	Fossile Brennstoffe	Kernenergie	Erneuerbare Energiequellen	Gesamt
Direkte Transfers	16%	1%	6%	0%	2%	25%
Steuerliche Maßnahmen	9%	7%	15%	0%	4%	35%
Einkommens-/Preisstützung	2%	9%	11%	0%	16%	38%
Mittel für Forschung und Entwicklung	1%	0%	0%	0%	0%	2%
Gesamt	29%	16%	31%	1%	22%	100%

Quelle: Enerdata, Trinomics, 2023

1.2 Subventionen nach Energieträgern

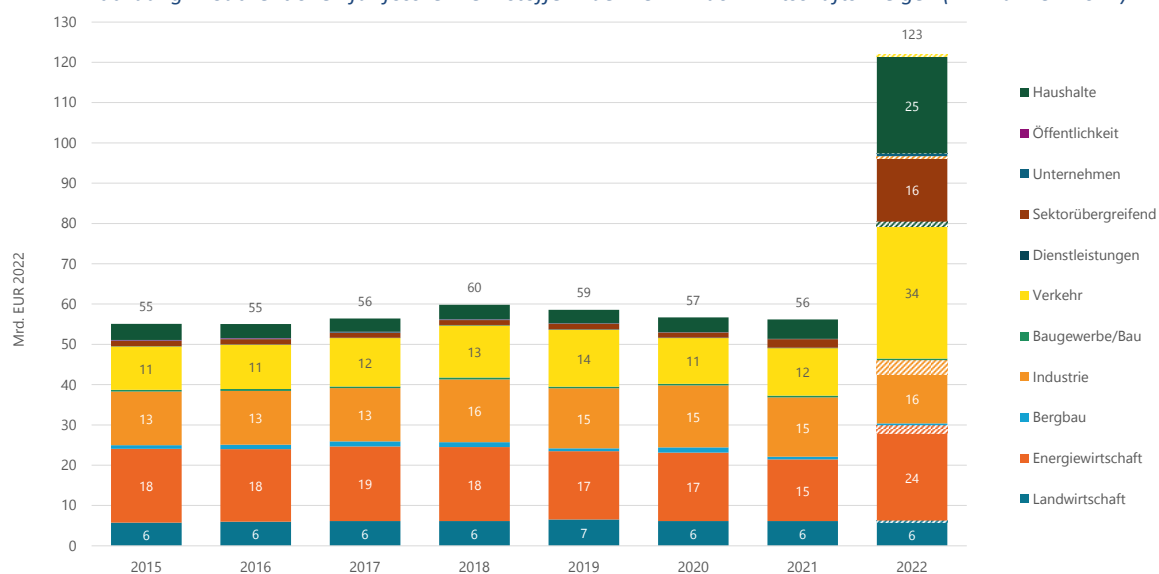
Im Jahr 2021 sanken die **Subventionen für fossile Brennstoffe** auf 56 Mrd. EUR und setzten damit den seit 2018 beobachteten stetigen Abwärtstrend fort¹⁴ (Abbildung 4). Der Einbruch ist hauptsächlich auf einen starken Rückgang (2 Mrd. EUR) bei den Subventionen für die

¹⁴ Der Anstieg der Subventionen für fossile Brennstoffe um 3,5 Mrd. EUR im Jahr 2018 ist zum Teil auf die Tarifierungsänderung der degressiven Tarifstruktur für Gas und Strom in den Niederlanden zurückzuführen, die von der niederländischen Regierung vor diesem Zeitpunkt nicht als Subvention gemeldet wurde und daher nicht in der Datenbank enthalten ist. Die Niederlande sind das einzige Land, für das tatsächliche Beträge im Zusammenhang mit diesem Mechanismus gemeldet wurden, aber es gibt sie sicherlich auch in anderen Ländern, ohne dass sie als solche gemeldet werden.

Energiewirtschaft¹⁵ zurückzuführen. Dieser Abwärtstrend wurde im Jahr 2022 als direkte Folge der europäischen Reaktion auf die Energiekrise unterbrochen. Subventionsmaßnahmen waren eines der wichtigsten Instrumente, um den Auswirkungen der hohen Energiepreise auf die Lebenshaltungskosten und die Produktionskosten der europäischen Industrie entgegenzuwirken.

Infolgedessen dürften sich die Subventionen für fossile Brennstoffe zwischen 2021 und 2022 mehr als verdoppelt haben (von 56 Mrd. EUR auf 123 Mrd. EUR). Dieser Anstieg spiegelt Folgendes wider: i) die wesentlich höhere Unterstützung, die Haushalte jetzt erhalten (+500 %), ii) höhere Subventionen für den Verkehrssektor und die Energiewirtschaft (+150 % bzw. +280 %) und iii) andere sektorübergreifende Maßnahmen (+770 %, z. B. durch niedrigere Mehrwertsteuersätze). Die Direktzahlungen für die Industrie und die Landwirtschaft blieben stabil oder stiegen zwischen 2021 und 2022 nur geringfügig an.

Abbildung 4: Subventionen für fossile Brennstoffe in der EU-27 nach Wirtschaftszweigen (in Mrd. EUR 2022)



Quelle: Enerdata, Trinomics, 2023. Anmerkung: Die geschätzten Werte für 2022 sind durch eine Schraffur gekennzeichnet.

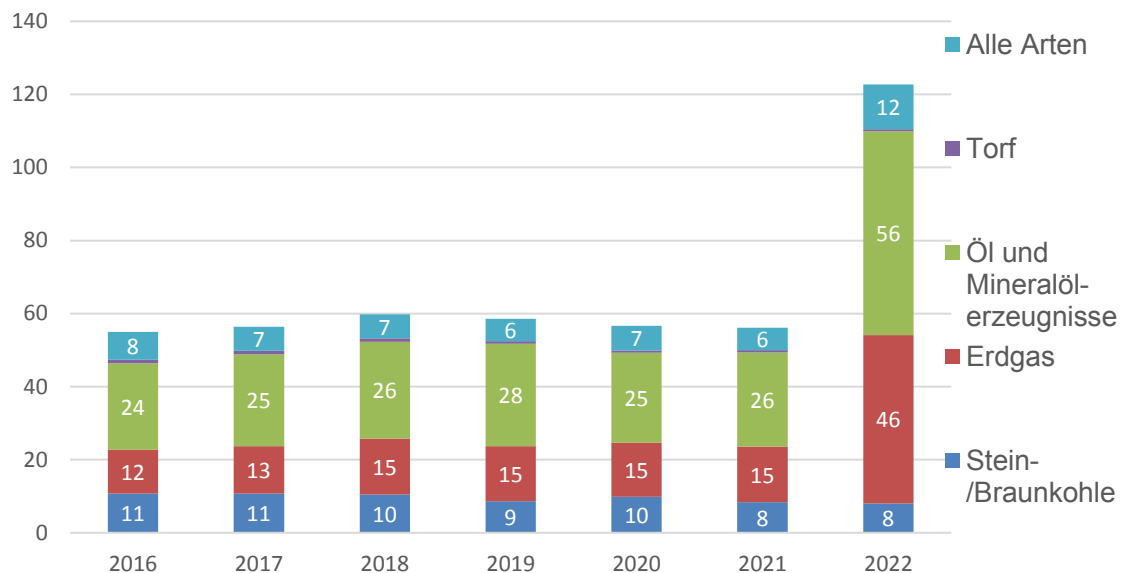
Die meisten der in der EU-27 seit 2015 gewährten Subventionen für fossile Brennstoffe waren dazu bestimmt, die *Energienachfrage* der Verbraucher zu befriedigen, indem beispielsweise die Kosten des Energieverbrauchs durch niedrigere Steuersätze auf Energieerzeugnisse begrenzt wurden. Der Anteil dieser Maßnahmen zur Förderung der Energienachfrage stieg von 67 % im Jahr 2015 auf 74 % im Jahr 2021 und wird Schätzungen zufolge im Jahr 2022 auf 83 % der Subventionen für fossile Brennstoffe angewachsen sein. Die Subventionen für fossile Brennstoffe zur Förderung der *Stromerzeugung* liegen seit 2015 zwischen 20 % und 30 % und sollen bis 2022 auf 10 % aller Subventionen für fossile Brennstoffe gesunken sein. Die Subventionen, die speziell für die *Gewinnung fossiler Brennstoffe und die dazugehörige Infrastruktur* bestimmt sind, beliefen sich auf 13 Mrd. EUR bzw. 6 Mrd. EUR, während die *Umstrukturierung der Energiewirtschaft* (z. B. Unterstützung für die Schließung von Stein-/Braunkohlekraftwerken oder -bergwerken) im

¹⁵ Der Begriff umfasst die Bereiche Energiegewinnung, -umwandlung, -raffinierung, -infrastruktur, -übertragung, -verteilung, -speicherung, -entsorgung und -handel. Kurz gesagt, die Energiewirtschaft.

Jahr 2021 einen kleinen und schrumpfenden Anteil an den gesamten Subventionen für fossile Brennstoffe ausmachte (3,4 % bzw. 1,7 Mrd. EUR).

Während der größte Teil der Unterstützung für fossile Brennstoffe im Jahr 2022 auf Erdöl und raffinierte Erdölerzeugnisse entfiel (56 Mrd. EUR) (Abbildung 5), verdreifachten sich die Subventionen für *Erdgas* von 2021 bis 2022 und erreichten 46 Mrd. EUR. Die Unterstützung für Stein- und Braunkohle blieb mit 8 Mrd. EUR unverändert, während auf alle anderen fossilen Energieträger, einschließlich Torf, 13 Mrd. EUR entfielen.

Abbildung 5: Fossile Subventionen nach Brennstoffart



Quelle: Enerdata, Trinomics, 2023.

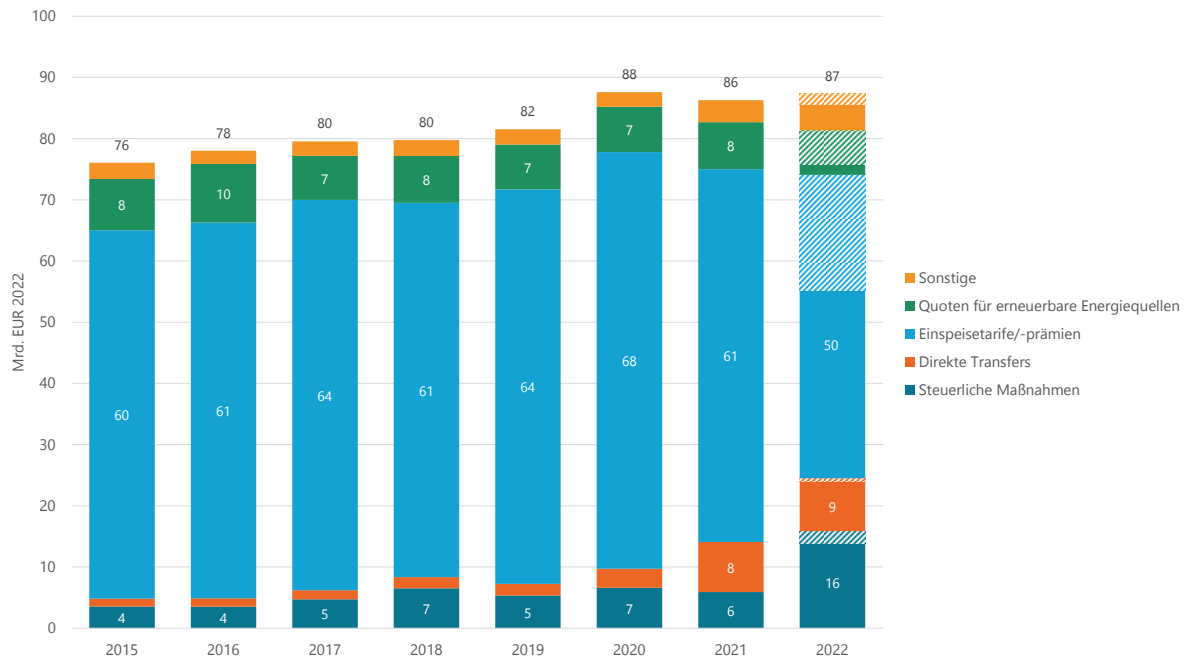
Im Jahr 2021 sanken die **Subventionen für erneuerbare Energien** erstmals seit mehreren Jahren (Abbildung 6) auf 86 Mrd. EUR (-1,3 Mrd. EUR bzw. -1,5 % gegenüber 2020). Dieser Rückgang ist vor allem auf den Anstieg der Großhandelspreise für Strom zurückzuführen, der zu einem Rückgang der Zahlungen für Unterstützungsinstrumente geführt hat, die Zusatzzahlungen auf die Marktpreise beinhalten. Der Rückgang der Subventionen für erneuerbare Energien erfolgte auch trotz des Anstiegs der installierten und geförderten Erzeugungskapazitäten für Energie aus erneuerbaren Quellen. Im Jahr 2022 stiegen die Subventionen für erneuerbare Energien nur geringfügig auf 87 Mrd. EUR und lagen zum ersten Mal seit 2015 unter dem Niveau der Subventionen für fossile Brennstoffe.¹⁶

Im Jahr 2022 war das übliche Instrument zur Subventionierung erneuerbarer Energiequellen weiterhin die *Einkommens-/Preisstützung* (57 Mrd. EUR, 65 % aller Subventionen für erneuerbare Energiequellen), beispielsweise durch Maßnahmen wie *Einspeisetarife und Einspeiseprämien* oder *Quoten für erneuerbare Energiequellen mit handelbaren Zertifikaten*. *Direkte Transfers* (hauptsächlich Zuschüsse) stiegen deutlich an und erreichten 8 Mrd. EUR im Jahr 2021 (5 Mrd. EUR mehr als 2020) und 9 Mrd. EUR im Jahr 2022. Dieser Anstieg ist vor allem auf die Unterstützung der Erzeugung erneuerbarer Energien und der

¹⁶ Für das Jahr 2022 waren nicht alle Daten verfügbar, z. B. in Bezug auf Einspeisetarife/Einspeiseprämien oder Quoten für erneuerbare Energiequellen, und die Zahlen werden möglicherweise noch überarbeitet.

Elektrizitätsinfrastruktur im Rahmen der Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten sowie auf die verstärkte Förderung erneuerbarer Energien und der Energieeffizienz im Wärme- und Kältesektor zurückzuführen.

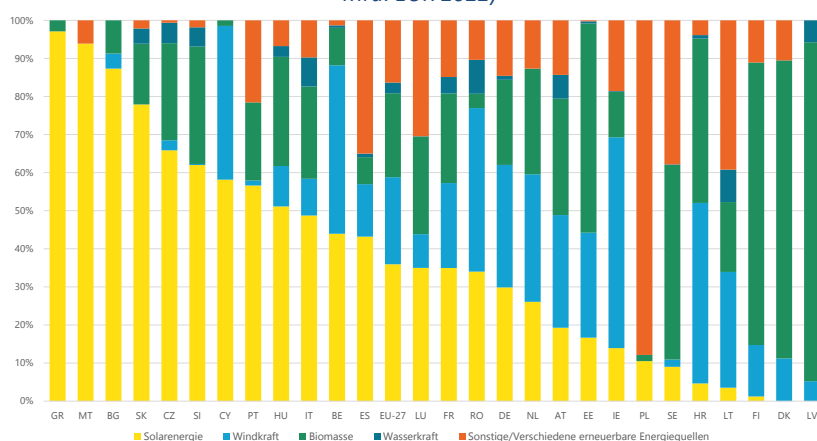
Abbildung 6: Subventionen für erneuerbare Energien nach Instrumenten (2015–2022; in Mrd. EUR 2022)



Quelle: Enerdata, Trinomics, 2023. Anmerkung: Die geschätzten Werte für 2022 sind durch eine Schraffur gekennzeichnet.

Die Förderung von Technologien zur Nutzung erneuerbarer Energiequellen ist in der EU sehr unterschiedlich (Abbildung 7) und spiegelt die nationalen Prioritäten und die Potenziale erneuerbarer Energiequellen wider. In allen Mitgliedstaaten erhielt die *Solarenergie* (sowohl *fotovoltaische Energie* als auch *konzentrierte Solarenergie*) im Jahr 2022 die meisten Subventionen (25 Mrd. EUR), gefolgt von *Windenergie* und *Energie aus Biomasse* (jeweils 15 Mrd. EUR). Die *Hydroelektrizität* erhielt die geringste finanzielle Unterstützung (1,5 Mrd. EUR im Jahr 2022). Auch Subventionen, die nicht auf eine bestimmte Technologie für erneuerbare Energien ausgerichtet waren, wurden in großem Umfang eingesetzt (24 Mrd. EUR).

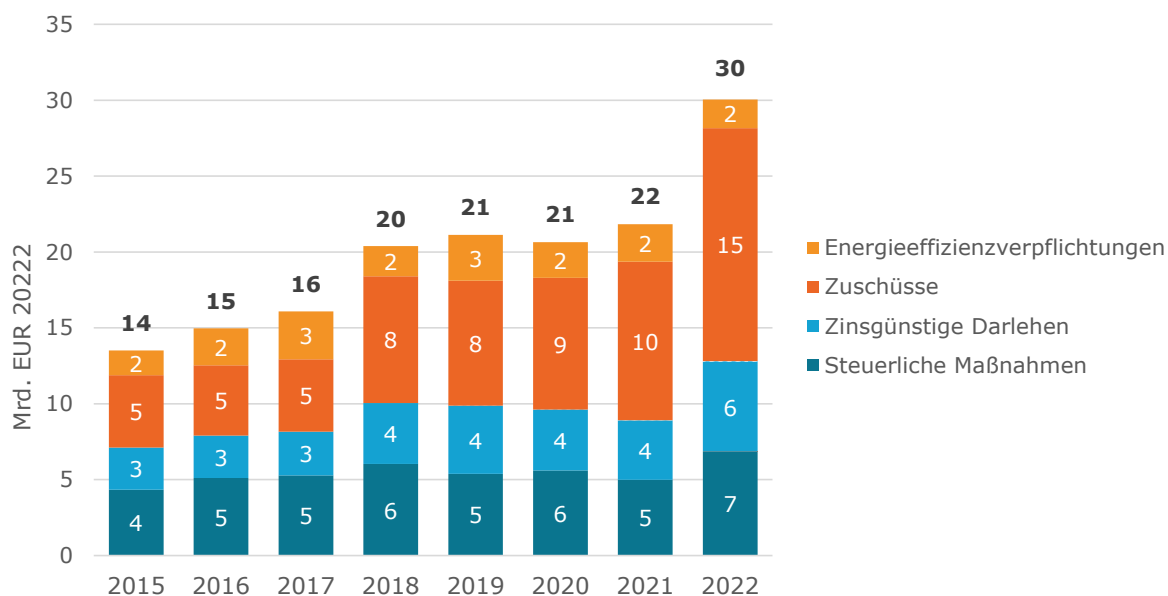
Abbildung 7: Anteil der Subventionen für erneuerbare Energien nach Technologie für ausgewählte Mitgliedstaaten (2021; in Mrd. EUR 2022)



Quelle: Enerdata, Trinomics, 2023

Die **Energieeffizienzsubventionen** (Abbildung 8) sind seit 2015 gestiegen und erreichten im Jahr 2022 ein Volumen von 30 Mrd. EUR (8 Mrd. EUR mehr als 2021). Zuschüsse machten im Jahr 2022 mehr als 50 % aller Energieeffizienzsubventionen aus und stellten damit ein besonders wichtiges Förderinstrument dar. In den Jahren 2021 und 2022 wurden die Zuschüsse für Energieeffizienz parallel zur Umsetzung der Investitionen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität ausgeweitet, gefolgt von Steuererleichterungen, zinsverbilligten Darlehen und Energieeffizienzverpflichtungen (23 %, 20 % bzw. 6 % der Energieeffizienzsubventionen).

Abbildung 8: Unterstützung für Energieeffizienzinstrumente (2022; in Mrd. EUR 2022)



Quelle: Enerdata, Trinomics, 2023

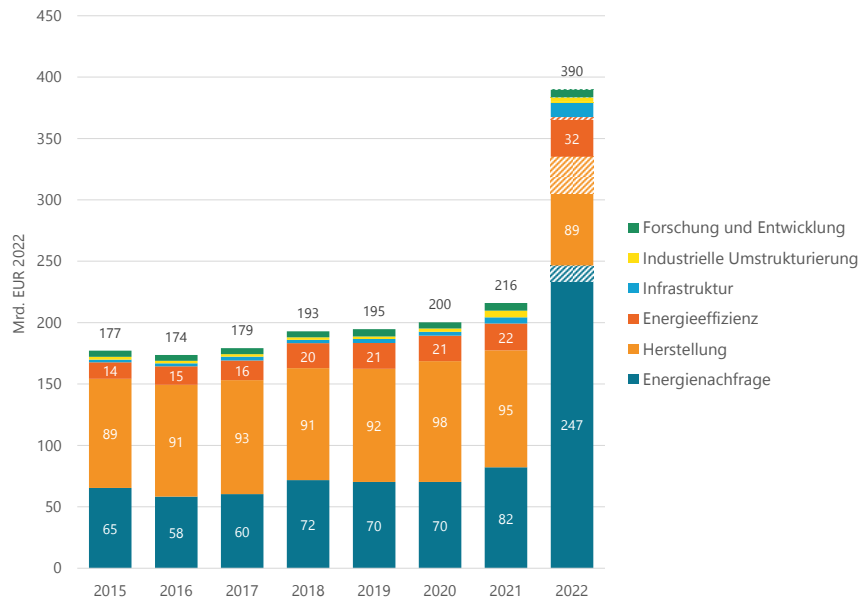
Die Subventionen für **Kernenergie** stiegen von 4,3 Mrd. EUR im Jahr 2015 auf 7,6 Mrd. EUR im Jahr 2021 und sanken dann auf 4,2 Mrd. EUR im Jahr 2022. Dieser plötzliche Rückgang ist auf Folgendes zurückzuführen: i) den Rückgang des Volumens der Kapazitätsmarktmechanismen (in Frankreich, Deutschland und Italien), ii) die geringe Verfügbarkeit der Kernkraftwerke in Frankreich sowie iii) die Zahlungen im Zusammenhang mit der deutschen Entscheidung, Ende 2021 drei Kernkraftwerke abzuschalten. Im Jahr 2022

entfiel der größte Teil der Kernergiesubventionen in der EU auf Frankreich (2,3 Mrd. EUR) und Deutschland (1,1 Mrd. EUR).

1.3 Subventionen nach wirtschaftlichem Zweck

Obwohl sich der Gesamtbetrag der Energiesubventionen für das Jahr 2022 im Vergleich zu 2021 fast verdoppelt hat, gab es erhebliche Unterschiede bei den Kategorien, die für diesen Anstieg verantwortlich waren, je nach dem wirtschaftlichen Zweck der Subvention (Abbildung 9).

Abbildung 9: Energiesubventionen nach wirtschaftlichem Zweck (2015–2022; in Mrd. EUR 2022)



Quelle: Enerdata, Trinomics, 2023. Anmerkung: Die geschätzten Werte für 2022 sind durch eine Schraffur gekennzeichnet.

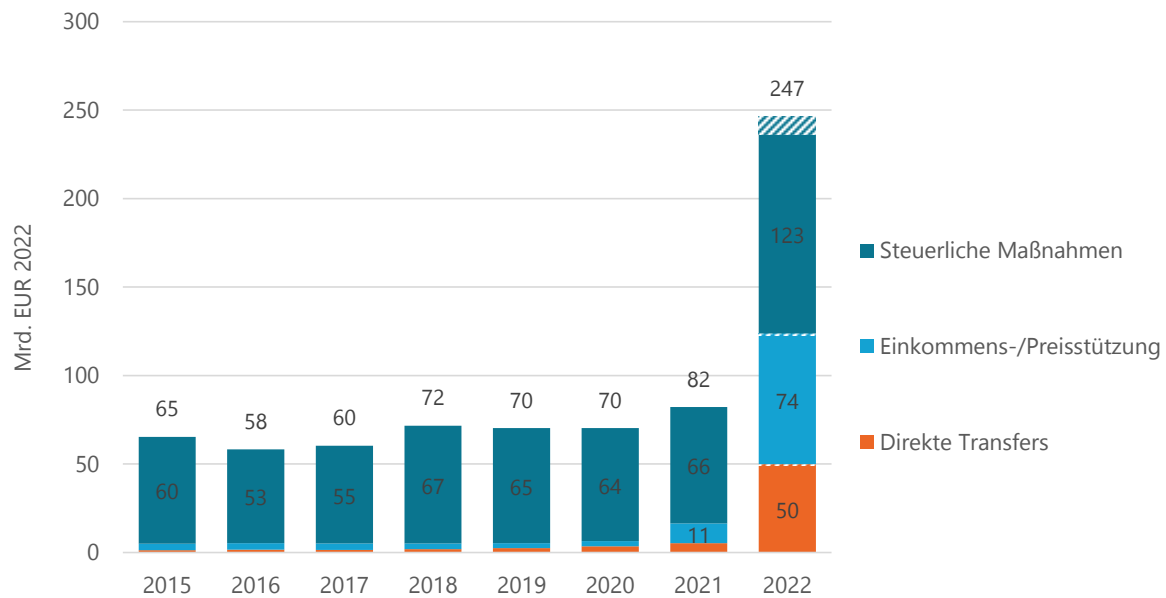
Die finanzielle Unterstützung für die *Energienachfrage*¹⁷ hat sich im Jahr 2022 im Vergleich zu 2021 verdreifacht und erreichte 247 Mrd. EUR. Im selben Zeitraum stieg die Unterstützung für *Energieeffizienzmaßnahmen* um 50 % (von 21,8 auf 32 Mrd. EUR), die Subventionen für *Infrastrukturentwicklung* stiegen um 250 % (von 4,9 auf 12 Mrd. EUR), während die Unterstützung für die *Umstrukturierung der Energiewirtschaft* und die *Energieerzeugung* um 33 % bzw. 7 % zurückging.

Subventionen für die Energienachfrage umfassen gezielte oder allgemeine Fördermaßnahmen, die darauf abzielen, die Kosten des Energieverbrauchs in verschiedenen Wirtschaftszweigen zu begrenzen. Diese Maßnahmen können durch Mechanismen wie Steuerermäßigungen oder -rückerstattungen umgesetzt werden und richten sich an ein breites Spektrum von Wirtschaftszweigen, von energieintensiven Branchen bis hin zu Haushalten. Diese Arten von Subventionen richten sich an alle Arten von Energie, einschließlich erneuerbarer Energien, fossiler Brennstoffe, Strom und Wärmeenergie, unabhängig von ihrer Herkunft.

¹⁷ Z. B. Förderung der Energienutzung durch Senkung der Energiekosten.

Bis 2020 stieg die Gesamtsubventionierung der Energienachfrage auf 70 Mrd. EUR an (Abbildung 10) und erhöhte sich bis 2021 um weitere 17 %. Schätzungen zufolge hat sich diese Unterstützung dann zwischen 2021 und 2022 auf 247 Mrd. EUR verdreifacht¹⁸. Dies war die unmittelbare Folge der Lebenshaltungskostenkrise und des Einsatzes von Gaslieferungen als Druckmittel durch Russland und hängt hauptsächlich mit den politischen Unterstützungsmaßnahmen zusammen, die von den Regierungen seit Ende 2021 eingeführt und 2022 weiter verstärkt wurden.

Abbildung 10: Subventionen zur Förderung der Energienachfrage nach Instrumenten (2015–2022; in Mrd. EUR 2022)



Quelle: Enerdata, Trinomics, 2023. Anmerkung: Die geschätzten Werte für 2022 sind durch eine Schraffur gekennzeichnet.

Vor 2021 machten die Maßnahmen der direkten Besteuerung mehr als 90 % der gesamten Subventionen für die Energienachfrage aus. Seit 2021 sind jedoch direkte Transfers und Verbraucherpreisgarantien (Einkommens- oder Preisstützung) wieder Teil der politischen Maßnahmen, wodurch sich das Verhältnis zwischen diesen Instrumenten zur Förderung der Energienachfrage verändert. Im Jahr 2022 entfielen 50 % (123 Mrd. EUR) der gesamten Förderung der Energienachfrage auf Steuererleichterungen, gefolgt von Preisstützungen und Preisgarantien (30 %, 74 Mrd. EUR) und direkten Transfers (20 %, 50 Mrd. EUR).

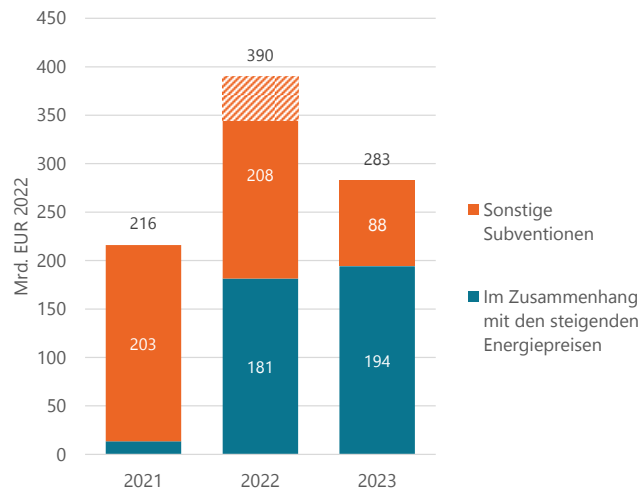
1.4 Schwerpunkt auf Subventionsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Energiepreiskrise

Die Europäische Kommission hat mit den Mitgliedstaaten zusammengearbeitet, um die Energiekrise zu bewältigen. Dies umfasste insbesondere Folgendes: i) Sicherung der alternativen Energieversorgung, ii) Senkung der Energienachfrage, um den Ausfall der russischen Gaslieferungen zu kompensieren, iii) stärkere Nutzung erneuerbarer Energien und iv) Steigerung der Energieeffizienz. Neben der Umsetzung von Maßnahmen, die auf Unionsebene eingeführt oder durch einen Rechtsrahmen auf Unionsebene ermöglicht wurden,

¹⁸ Im Juli 2023 enthielt die Schätzung der bedarfsgesteuerten Subventionen 12,6 Mrd. EUR an noch unbestätigten Zahlungen für 2022 (~5 % des Gesamtbetrags).

haben die Mitgliedstaaten auch ihre eigenen, auf sie zugeschnittenen Maßnahmen ergriffen, um sowohl ihre Bürgerinnen und Bürger als auch ihre Wirtschaft vor schädlichen Energiepreisen zu schützen (Abbildung 11).

Abbildung 11: Bedeutung der Energiesubventionen für die Energiepreiskrise (2021–2023; in Mrd. EUR 2022)

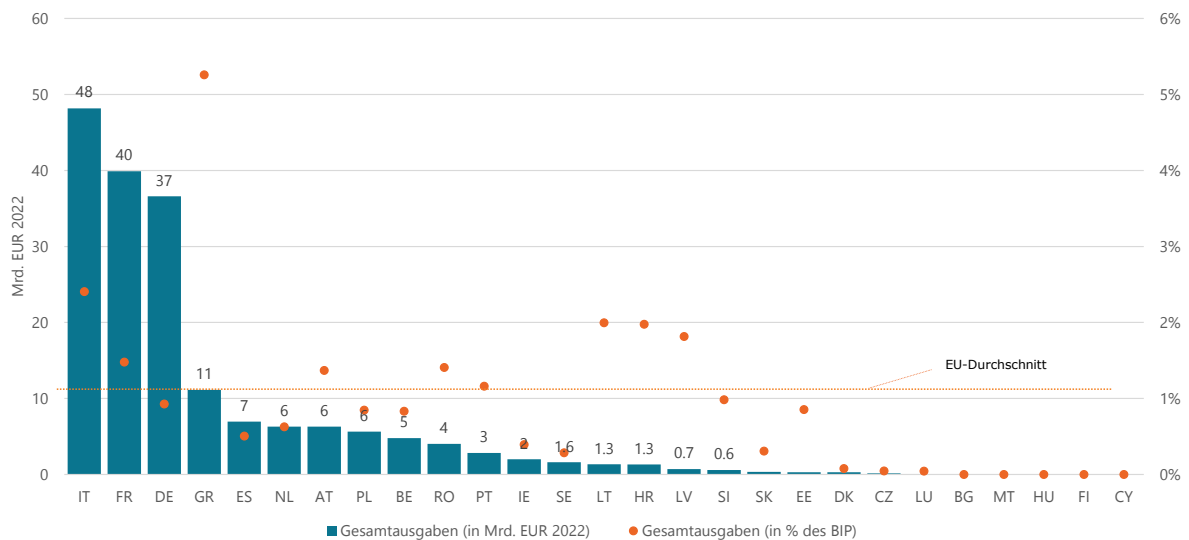


Quelle: Enerdata, Trinomics, 2023

Durch diese neuen nationalen Maßnahmen stellten die Mitgliedstaaten im Jahr 2022 schätzungsweise 181 Mrd. EUR an Subventionen für diesen Zweck bereit, was fast 50 % der gesamten Energiesubventionen in der EU-27 in diesem Jahr entsprach. Die ersten Zahlen für das Jahr 2023 zeigen, dass diese Unterstützung fortgesetzt wird, allerdings nur mittelfristig: Fast 80 % der Zahlungen im Rahmen dieser Maßnahmen sollen vor 2025 enden, während für 20 % der Zahlungen ein Enddatum nach 2025 oder überhaupt kein Enddatum vorgesehen ist.

Die Subventionen für Maßnahmen zur Bewältigung der Energiekrise machten 2022 1,12 % des BIP der EU aus. Auf Italien, Frankreich und Deutschland entfielen dabei fast 70 % der Gesamtausgaben (Abbildung 12). Im Verhältnis zu seinem BIP gab Griechenland im Jahr 2022 von allen EU-Mitgliedstaaten am meisten für die Anpassung der Energiepreise aus (5,3 % des BIP).

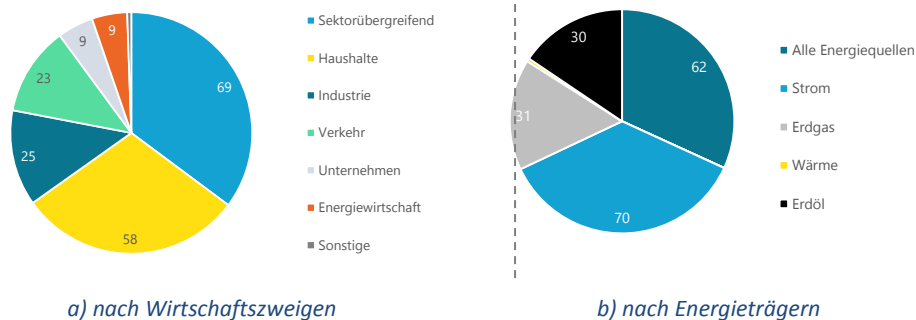
Abbildung 12: Subventionen zur Bewältigung steigender Energiepreise, nach Ländern, im Jahr 2022 (in Mrd. EUR 2022 und % des BIP)



Quelle: Enerdata, Trinomics, 2023

Abbildung 13a) zeigt, dass im Zeitraum 2021–2022 die meisten der gezielten Subventionen für *Haushalte* (58 Mrd. EUR, 30 % der gesamten Krisenhilfe) bestimmt waren, gefolgt von *Unternehmen* und *Wirtschaftszweigen* (34 Mrd. EUR, 18 %) sowie dem Verkehrssektor (23 Mrd. EUR, 12 %). Ein signifikanter Betrag (69 Mrd. EUR, 33 % der gesamten Krisenhilfe) war nicht zweckgebunden und betraf mehrere Sektoren.

Abbildung 13: Verteilung der Subventionen zur Bewältigung des Energiepreisanstiegs in den Jahren 2021–2022 (in Mrd. EUR 2022)



Quelle: Enerdata, Trinomics, 2023

Bei den Energieträgern (Abbildung 13b)) stellte die Elektrizität den Hauptbegünstigten dar und erhielt mehr als ein Drittel (70 Mrd. EUR) der finanziellen Unterstützung im Zeitraum 2021–2022. Die Subventionen für Gas und Öl beliefen sich auf 60 Mrd. EUR, während 62 Mrd. EUR für Energie bereitgestellt wurden, die aus einer Mischung aus fossilen Brennstoffen und kohlenstoffarmen Quellen oder aus unbekannten Quellen erzeugt wurde (angegeben als „Alle Energiequellen“).

Die europäischen Regierungen haben als Reaktion auf die Krise Sondermaßnahmen ergriffen, um die Energieunternehmen direkt ausreichend zu unterstützen. In Deutschland wurde beispielsweise Uniper durch eine Kapitalspritze (34 Mrd. EUR) unterstützt, während in Frankreich die EDF erneut verstaatlicht wurde (9,4 Mrd. EUR). Da das eigentliche Ziel dieser

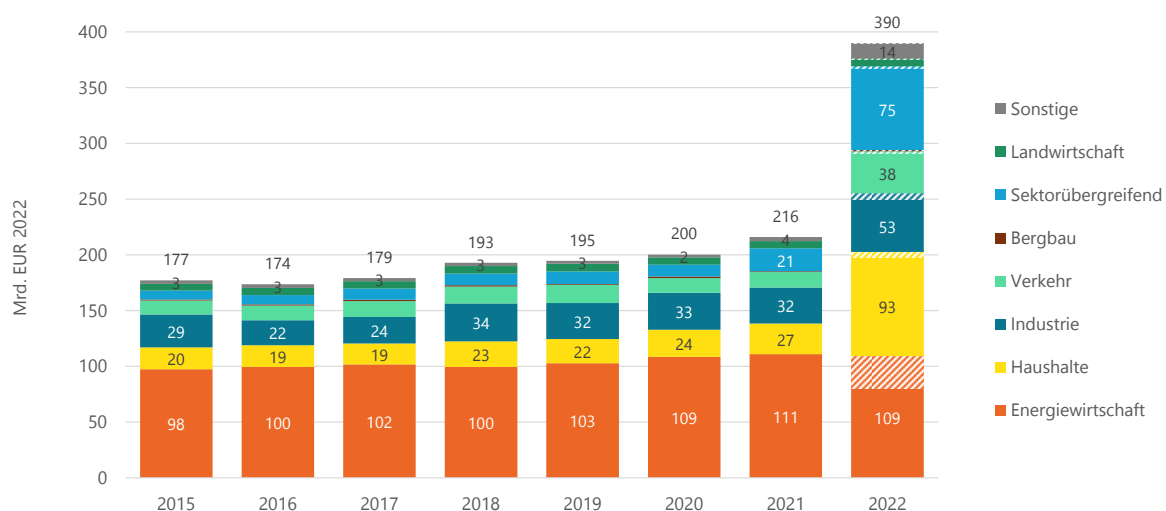
Maßnahmen darin bestand, die Versorgungssicherheit zu gewährleisten und die Preise für die Kunden oder den Großhandelsmarkt zu senken, wurden sie nicht in die Subventionsdatenbank aufgenommen.

1.5 Subventionen nach begünstigten Wirtschaftszweigen

Die *Energiewirtschaft* war im Jahr 2021 der am stärksten subventionierte Wirtschaftszweig und erhielt mehr als die Hälfte (111 Mrd. EUR, 51 %) aller Energiesubventionen in diesem Jahr; davon waren 61 Mrd. EUR Einspeisetarife/Einspeiseprämien¹⁹ (in Abbildung 14 nicht differenziert). Die zweit- und drittgrößten Begünstigten von Energiesubventionen waren andere *Wirtschaftszweige* (32 Mrd. EUR, 15 %) und *Haushalte* (27 Mrd. EUR, 13 %)²⁰.

Die Daten für das Jahr 2022 zeigen eine deutliche Veränderung in der Zusammensetzung der Subventionen. Die Unterstützung für *Haushalte* wurde erhöht (seit 2021 um 240 % auf 94 Mrd. EUR im Jahr 2022, was 24 % aller Energiesubventionen in diesem Jahr entspricht). *Sektorenübergreifende* Subventionen stellten die nächstgrößere Kategorie (75 Mrd. EUR, 20 %) dar, während die Unterstützung der *Industrie* zwischen 2021 und 2022 nur moderat anstieg (53 Mrd. EUR, 13 %). Im Gegensatz dazu erhielt die *Energiewirtschaft* im Jahr 2022 etwas weniger Subventionen (109 Mrd. EUR) als im Jahr 2021, und ihr Anteil an den Gesamtsubventionen sank von 50 % im Jahr 2021 auf 28 % im Jahr 2022.

Abbildung 14: Energiesubventionen nach Wirtschaftszweigen in der EU-27 (2015–2022; in Mrd. EUR 2022)



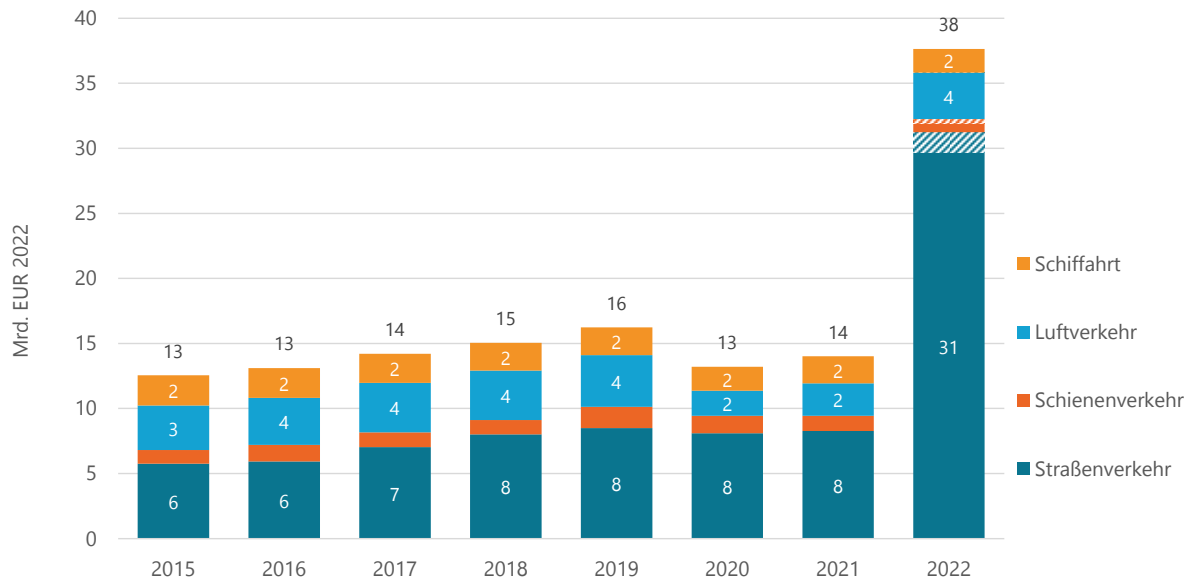
Quelle: Enerdata, Trinomics, 2023. Anmerkung: Die geschätzten Werte für 2022 sind durch eine Schraffur gekennzeichnet.

Im Jahr 2022 stiegen die Gesamtsubventionen für den Verkehrssektor (Abbildung 14) auf schätzungsweise 38 Mrd. EUR (+155 % bzw. +24 Mrd. EUR gegenüber 2021). Der Straßenverkehr bleibt mit 83 % der Verkehrssubventionen (31 Mrd. EUR) der mit Abstand größte Empfänger. Es folgen der Luftverkehr (3,6 Mrd. EUR), die Schifffahrt (1,8 Mrd. EUR) und der Schienenverkehr (1 Mrd. EUR).

¹⁹ Einspeisetarife, Einspeiseprämien und Verpflichtungen im Zusammenhang mit erneuerbaren Energiequellen sind in der Energiewirtschaft üblich, während derartige Zahlungen auch für Beteiligte außerhalb dieses Sektors von Vorteil sein können.

²⁰ Industrie ausgenommen Bergbau und Bauwesen. Die Sektoren Unternehmen, Baugewerbe/Bau, Öffentlichkeit und Dienstleistungen wurden unter der Bezeichnung „Sonstige“ zusammengefasst, da ihre Einzelbeträge für 2020 unter 1 Mrd. EUR lagen.

Abbildung 15: Energiesubventionen nach Verkehrsart (2015–2021; in Mrd. EUR 2021)

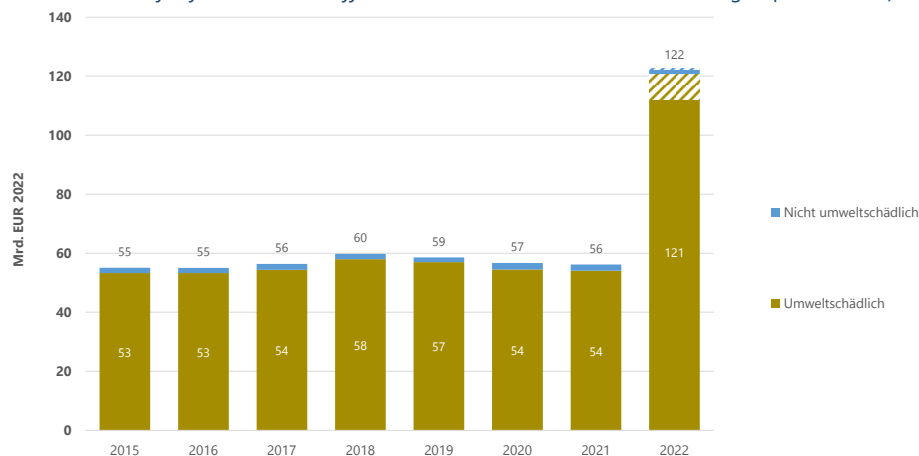


Quelle: Enerdata, Trinomics, 2023. Anmerkung: Schätzungen für 2022 sind durch eine Schraffur gekennzeichnet.

1.6 Subventionen nach Umweltauswirkungen

Die Europäische Union hat sich als Vertragspartei des Globalen Biodiversitätsrahmens von Kunming-Montreal²¹ verpflichtet, bis 2025 für die biologische Vielfalt schädliche Anreize, einschließlich Subventionen, zu ermitteln und zu beseitigen, schrittweise auslaufen zu lassen oder zu reformieren. Die Kommission arbeitet an einer Methodik zur Kartierung dieser Subventionen, und der vorliegende Bericht stellt den ersten Versuch dar, Subventionen für Energiequellen und insbesondere für fossile Brennstoffe auf ihre Umweltauswirkungen hin zu bewerten. In diesem Bericht liegt der Schwerpunkt der Bewertung energiebezogener und umweltschädlicher Subventionen auf Subventionen für fossile Brennstoffe, die als schädlich eingestuft werden, wenn die von ihnen verursachte Preis- oder Kostensenkung Anreize für die Beibehaltung oder Erhöhung der Verfügbarkeit und/oder Nutzung fossiler Brennstoffe schafft, unabhängig davon, ob diese aufrechterhalten oder abgebaut werden.

Abbildung 16: Subventionen für fossile Brennstoffe in der EU-27 nach Umweltauswirkungen (2015–2022; in Mrd. EUR 2022)



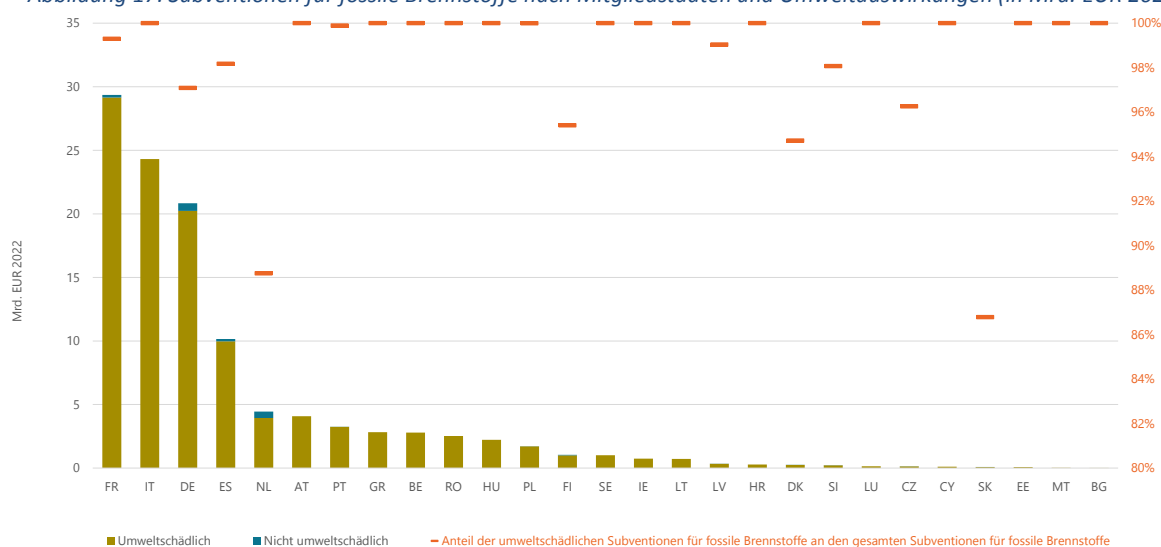
Quelle: Enerdata, Trinomics, 2023. Anmerkung: Schätzungen für 2022 sind durch eine Schraffur gekennzeichnet.

²¹ <https://www.cbd.int/gbf/targets/>

Abbildung 16 zeigt, dass die *überwiegende Mehrheit* der Subventionen für fossile Brennstoffe (98 % im Jahr 2022 bzw. 120 Mrd. EUR) als umweltschädlich angesehen wird. Der Anteil der Subventionen für fossile Brennstoffe, die als nicht umweltschädlich angesehen werden, beläuft sich auf etwa 3 Mrd. EUR. Die meisten dieser nicht schädlichen Subventionen betreffen Ausgleichszahlungen an Unternehmen und Arbeitnehmer für die Drosselung oder Schließung von Kohlebergwerken und Kohlekraftwerken oder die Finanzierung der Sanierung von Gebieten, in denen solche Schließungen stattgefunden haben.

Vorläufige Daten zeigen (Abbildung 17), dass die meisten Subventionen für fossile Brennstoffe, die im Jahr 2022 als nicht umweltschädlich angesehen wurden, von Deutschland (0,6 Mrd. EUR) bereitgestellt wurden, gefolgt von den Niederlanden (0,5 Mrd. EUR), Frankreich und Spanien (jeweils 0,2 Mrd. EUR). In achtzehn Mitgliedstaaten wurden 100 % der Subventionen für fossile Brennstoffe als umweltschädlich eingestuft.

Abbildung 17: Subventionen für fossile Brennstoffe nach Mitgliedstaaten und Umweltauswirkungen (in Mrd. EUR 2022)



Quelle: Enerdata, Trinomics, 2023

1.7 Nationale Pläne für Subventionen

Dieser Abschnitt konzentriert sich auf die bis August 2023 veröffentlichten nationalen Pläne zur schrittweisen Abschaffung der Subventionen für fossile Brennstoffe in den Mitgliedstaaten²². Das allgemeine Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2030, das auch als 8. Umweltaktionsprogramm bezeichnet wird, verpflichtet die Kommission und/oder die Mitgliedstaaten, umweltschädliche Subventionen, insbesondere Subventionen für fossile Brennstoffe, schrittweise abzuschaffen; und zwar durch die „Festlegung einer Frist für die schrittweise Abschaffung von Subventionen für fossile Brennstoffe im Einklang mit dem Ziel, die Erderwärmung auf 1,5 °C zu begrenzen“²³.

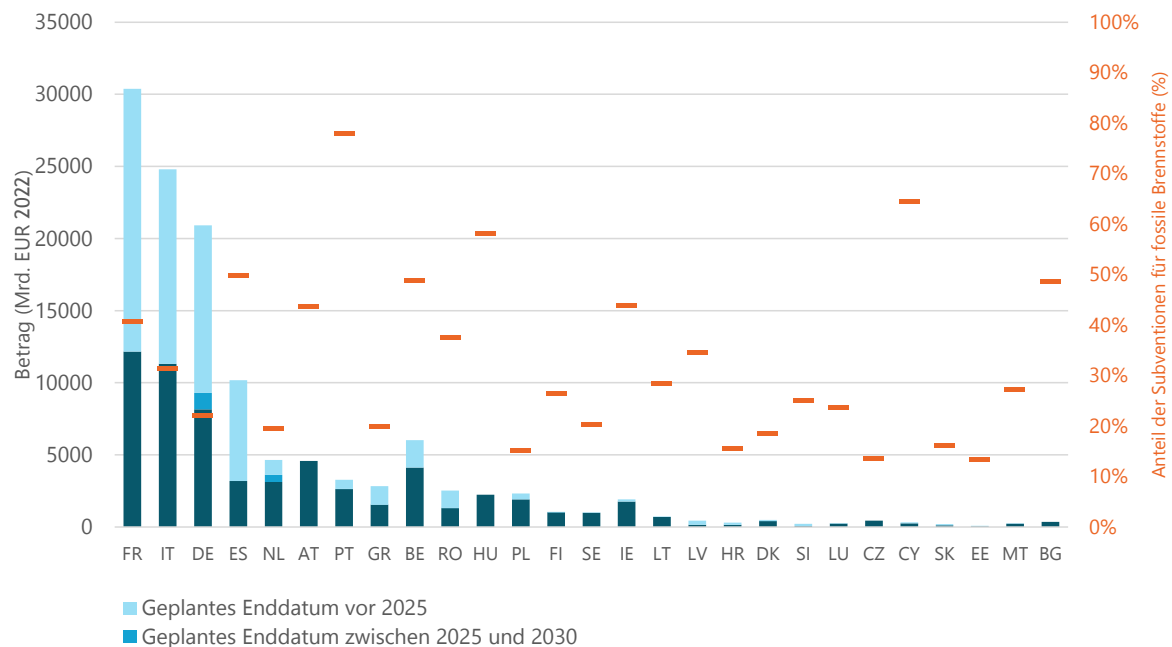
Den Daten für 2022 zufolge (Abbildung 18) hatten 47 % (58 Mrd. EUR) der gesamten Subventionen für fossile Brennstoffe (123 Mrd. EUR) ein geplantes Enddatum vor 2025. Nur

²² Die Analyse basiert auf den aktualisierten Anhängen VIII und XV der Entwürfe der Fortschrittsberichte der nationalen Energie- und Klimapläne.

²³ Artikel 3 Buchstabe h Ziffer i des Beschlusses (EU) 2022/591 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. April 2022 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2030.

für etwa 1 % (1,7 Mrd. EUR) der Subventionen für fossile Brennstoffe gilt ein mittelfristiges Enddatum (2025–2030). Für die verbleibenden 52 % (64 Mrd. EUR) gibt es entweder noch kein Enddatum oder das Enddatum wurde auf ein Enddatum nach 2030 festgelegt.

Abbildung 18: Subventionen für fossile Brennstoffe nach Enddatum und als Anteil an den gesamten Energiesubventionen (%) im Jahr 2021



Quelle: Enerdata, Trinomics, 2023

Fast alle Mitgliedstaaten der EU beabsichtigen, auf fossile Brennstoffe zu verzichten. In den meisten Mitgliedstaaten ist diese Absicht jedoch noch nicht in konkrete Pläne umgesetzt worden. Die konkretesten Pläne zur Verringerung der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen, insbesondere von Kohle, haben die Mitgliedstaaten im Elektrizitätssektor. Acht Mitgliedstaaten haben außerdem Termine für den schrittweisen Ausstieg aus der Nutzung fossiler Brennstoffe für die Gebäudeheizung festgelegt. Für die anderen Wirtschaftszweige (Industrie, Verkehr und Landwirtschaft) gibt es fast keine Endtermine für die Nutzung fossiler Brennstoffe.

Schließlich hat sich die Höhe der Subventionen für fossile Brennstoffe im Jahr 2022 gegenüber 2021 aufgrund der Fördermaßnahmen zur Bewältigung der Energiekrise mehr als verdoppelt, wobei die überwiegende Mehrheit dieser Maßnahmen befristet ist und in naher Zukunft ausläuft. Es ist unwahrscheinlich, dass die Energiekrise zu einer Umkehr der bisherigen Anstrengungen der Mitgliedstaaten beim Abbau der Subventionen für fossile Brennstoffe führen wird.

Es wird jedoch wichtig sein, vorübergehende Subventionen für fossile Brennstoffe weiterhin zu überwachen, um negative Auswirkungen zu begrenzen, die Anreize für Investitionen in Energieeffizienz und erneuerbare Energien verringern könnten.

Mehr Transparenz bei den Endterminen für die Subventionen der Mitgliedstaaten für fossile Brennstoffe ist in dieser Hinsicht von entscheidender Bedeutung. Das Fehlen von Informationen über Endtermine für diese Subventionen macht es schwierig zu beurteilen, ob die EU auf gutem Weg ist, um die Subventionen für fossile Brennstoffe im Einklang mit dem Ziel der Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5 °C abzuschaffen.

2. Schlussfolgerungen

Die außerordentlich hohen Energiepreise der letzten Zeit machten mutige politische Initiativen in der Europäischen Union erforderlich, um die sozialen Auswirkungen der Energiekrise abzumildern. Die befristeten Sondermaßnahmen zur Bewältigung der Energiekrise haben die Entwicklung der Energiesubventionen stark beeinflusst. Der jüngste Anstieg der Energiepreise hat sich auch auf die Art der Maßnahmen ausgewirkt, mit denen die Subventionen und die durch die Subventionen geförderten Technologien bereitgestellt werden. Dies hat dazu geführt, dass die Subventionen für fossile Brennstoffe seit 2022 deutlich erhöht wurden, um den hohen Energierechnungen der Verbraucher entgegenzuwirken.

Diese gestiegenen Energiesubventionen haben nicht zu einem höheren Energieverbrauch geführt. Die Gesamtnachfrage nach Energie ist im Jahr 2022 im Vergleich zu den Werten vor COVID-19 gesunken. Alle Wirtschaftsteilnehmer verringerten ihre Gasnachfrage um 17 %²⁴, wobei die Haushalte und die Industrie an der Spitze lagen (Verringerung um 50 % bzw. 43 %), was sowohl auf höhere Preise als auch auf politische Maßnahmen zur Verringerung der Nachfrage zurückzuführen ist. Die EU setzte ihre Förderung für Investitionen in die Energieeffizienz fort und unternahm mit der Neufassung der Energieeffizienzrichtlinie weitere wichtige Schritte in diesem Bereich.

Das Ende des langen Abwärtstrends bei den Energiesubventionen wurde mit der Priorität begründet, die Verbraucher in der EU vor den Belastungen durch die Energierechnungen zu schützen. Wenn die befristeten Maßnahmen jedoch mittelfristig verlängert werden, könnte dies langfristige negative Auswirkungen haben, da die Marktanreize für Investitionen in Energieeffizienz und erneuerbare Energien, einschließlich sauberer Heizlösungen wie Wärmepumpen, verringert würden.

Die EU hat die Energiewende entschlossen in Angriff genommen, um bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen. Energieeinsparungen und eine geringere Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen in den Sektoren Wohnen, Strom, Verkehr und Industrie dürften der EU in vielerlei Hinsicht Vorteile bringen: i) Verringerung der Einfuhrmengen an fossilen Brennstoffen, ii) Beschleunigung des Übergangs zu sauberer Energie und iii) Verbesserung der Energieversorgungssicherheit der EU. Die Energiewende sollte daher zu einem Abbau der Subventionen für fossile Brennstoffe und zu einer deutlichen Umlenkung der Fördermittel in erneuerbare Energien und Energieeffizienz führen.

Obwohl sich die Lage auf den globalen und europäischen Energiemärkten gegenüber den schlimmsten Zeiten der Energiekrise im Jahr 2022 stabilisiert hat, könnten die Preise einiger Brennstoffe (wie Erdgas) noch einige Jahre lang unbeständig und im Vergleich zum Vorkrisenniveau relativ hoch bleiben. In Kombination mit der Ersetzung fossiler Brennstofftechnologien durch nachhaltigere Lösungen dürfte dies mittelfristig zu einem deutlichen Rückgang des Verbrauchs fossiler Brennstoffe (und ihrer Subventionen) führen. Politische Überlegungen zur Erschwinglichkeit können vorübergehende Maßnahmen zur Unterstützung von Haushalten und Industrie rechtfertigen. Auf lange Sicht wird die Energiewende jedoch dazu führen, dass Effizienz und erneuerbare Technologien zunehmend die umweltschädlichen Subventionen für fossile Brennstoffe verdrängen werden.

²⁴ Vergleich des Gasverbrauchs im Zeitraum zwischen August 2022 und Juni 2023 mit dem Fünfjahresdurchschnitt.