



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 25 октомври 2023 г.
(OR. en)

14689/23

Междуетноститутуционално досие:
2022/0160(COD)

ENER 576
ENV 1186
CLIMA 510

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	24 октомври 2023 г.
До:	Г-жа Th��r��se BLANCHET, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2023) 651 final
Относно:	ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА Доклад на Комисията относно енергийните субсидии в ЕС за 2023 г.

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2023) 651 final.

Приложение: COM(2023) 651 final



Брюксел, 24.10.2023 г.
COM(2023) 651 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Доклад на Комисията относно енергийните субсидии в ЕС за 2023 г.

Доклад на Комисията относно енергийните субсидии в ЕС

Въведение и основни констатации

Европейският съюз е твърдо решен до 2030 г. да намали емисиите си на парникови газове с поне 55 % (в сравнение с 1990 г.) и до 2050 г. да стане неутрален по отношение на климата. Субсидиите и другите икономически и законови стимули ще играят съществена роля за: i) ускоряване на внедряването на решения за чиста енергия и енергийна ефективност; и ii) намаляване на използването на изкопаеми горива. Субсидиите може да имат икономически, екологични или социални цели. Ако не са добре замислени, субсидиите могат да нарушат конкуренцията, да действат против енергийния преход и да намалят ценовия сигнал за въглеродните емисии. ЕС е активно ангажиран с постепенното премахване на субсидиите за изкопаеми горива и като част от международните ангажименти на ЕС, поети в контекста на Г-20 и в рамките на Световната търговска организация¹. Настоящият доклад е четвъртият годишен доклад за наблюдението на енергийните субсидии и напредъка към постепенното премахване на субсидиите за изкопаеми горива, както е предвидено в Регламента относно управлението на Енергийния съюз и действията в областта на климата².

Енергийната криза, която започна през 2021 г. и която беше утежнена от руската агресия срещу Украйна през 2022 г., имаше значителни последици за свързаните с енергията субсидии. Тези последици може да се видят в: i) размера на тези субсидии; ii) разпределението на тези субсидии между технологиите и бенефициерите; и iii) инструментите, използвани за предоставяне на тези субсидии. Използването на енергийните доставки като оръжие от страна на Русия и постепенното намаляване на руските доставки на газ изискваха силен политически отговор от страна на ЕС, включително краткосрочни мерки за гарантиране на финансовата достъпност на енергията за уязвимите потребители и отрасли в цяла Европа.

Резултатите от това проучване потвърждават, че енергийните субсидии са следвали тенденция на постепенно нарастване до 2021 г. и са се увеличили драстично през 2022 г. Общият размер на енергийните субсидии в ЕС нарасна от 177 милиарда евро през 2015 г. на 216 милиарда евро през 2021 г., като достигна приблизително 390 милиарда евро през 2022 г.

Тенденцията на намаляване на субсидиите за изкопаеми горива продължи до 2021 г., когато те възлизаха на 56 милиарда евро, преди бързо да нараснат до приблизително 123 милиарда евро през 2022 г. в отговор на кризата. Субсидиите за енергия от възобновяеми източници през 2021 г. намаляха до 86 милиарда евро — за първи път от 2015 г. насам — а през 2022 г. отбелязаха леко увеличение до 87 милиарда евро. Причина за това бяха високите цени на пазара на електроенергия на едро, които намаляха размера на субсидиите, плащани по динамичните инструменти за подпомагане. От друга страна, подкрепата за мерки за енергийна ефективност нарасна от 22 милиарда евро през 2021 г. на 32 милиарда евро към 2022 г. През 2022 г.

¹ От своята среща на върха през 2009 г. лидерите на Г-20 призовават за постепенно премахване и рационализиране на субсидиите за изкопаеми горива, като същевременно се предоставя целева подкрепа за най-бедните. ЕС е един от съвносителите на [декларацията на министрите относно субсидиите за изкопаеми горива](#), приета на 14 декември 2021 г. в контекста на СТО.

² Член 35, буква н) от Регламента относно управлението на Енергийния съюз (2018/1999/ЕС), наричан по-нататък: „Регламент относно управлението“.

подкрепата за всички други форми на енергия, включително електроенергията за пренос и ядрената енергия, е възлизала на 180 милиарда евро.

През 2021—2022 г. енергийните субсидии, свързани с *нови национални мерки за защита на потребителите в ЕС* от високите цени, са възлизали на 195 милиарда евро. В рамките на ЕС бяха въведени най-малко 230 временни национални мерки за преодоляване на кризата с цените на енергията. Основни преки бенефициери на тези мерки за подпомагане бяха домакинствата (58 милиарда евро), следвани от предприятията и промишлените потребители (45 милиарда евро) и автомобилния транспорт (23 милиарда евро). Междусекторната подкрепа беше в размер на 69 милиарда евро.

2022 г. е първата година, в която като част от своите интегрирани национални доклади за напредъка в областта на енергетиката и климата държавите членки трябваше да докладват за постигнатия от тях напредък за постепенното премахване на енергийните субсидии, по-специално за изкопаемите горива. Освен това настоящият доклад включва нов раздел за оценка на въздействието върху околната среда на субсидиите за изкопаеми горива.

Настоящият доклад се основава на данни от външно проучване³, проведено за Комисията чрез използване на международно приета методика. Към момента на завършване на проучването (август 2023 г.) някои данни за 2022 г. не бяха изцяло налични или валидирани, така че информацията за 2022 г. може да се основава на техники за намаляване на пропуските в данните⁴. Като и при предишните издания, на държавите членки беше дадена възможност да предоставят обратна информация относно данните, използвани за проучването.

³ За предишните издания: <https://op.europa.eu/bg/publication-detail/-/publication/34a55767-55a1-11ed-92ed-01aa75ed71a1>

⁴ Като основа за приблизителна оценка на липсващите стойности за 2022 г. бяха взети данните за 2021 г. В тези случаи за данните за 2022 г. в настоящия доклад се посочва, че „се оценяват на“ или че са „прогнозни“, а в графиките непотвърдените данни са обозначени чрез заштриховане.

1. Тенденции при енергийните субсидии в ЕС

Субсидиите в настоящия доклад са определени в съответствие с методиката, изложена от Световната търговска организация (СТО)⁵, която бе използвана в придружаващото проучване на Комисията⁶ и предходните издания на настоящия доклад. В тази методика субсидиите са определени като правителствени мерки, попадащи в някоя от следните четири категории: i) преки прехвърляния на парични средства; ii) държавни (данъчни) приходи, които иначе са пропуснати (не са събрани); iii) правителства, които предоставят стоки и услуги или закупуват стоки; и iv) ценово подпомагане и подпомагане на доходите.

В доклада се разглеждат и различни характеристики на субсидиите: i) целта, която се стремят да насърчат (производство, консумация/потребление, инфраструктура или енергийна ефективност); ii) видовете горива, които насърчат (изкопаеми горива, възобновяеми енергийни източници, ядрена енергия); iii) икономическите сектори, които получават субсидиите (енергиен сектор, транспорт, промишленост, селско стопанство⁷, жилищно строителство, услуги и т.н.); или iv) дали те са вредни, или благоприятни за околната среда.

1.1 Общ размер на енергийните субсидии в ЕС

Общият размер на енергийните субсидии в ЕС-27 (фигура 1) през 2022 г. се оценява на 390 милиарда евро (+80 % в сравнение със сумата от 216 милиарда евро⁸ през 2021 г.).

Икономическото възстановяване през 2021 г. е оказало натиск за повишаване на цените на енергията и съответно на субсидиите. Още през 2021 г. енергийните субсидии са нараснали на 216 милиарда евро в сравнение с 200 милиарда евро през 2020 г. Прогнозните данни за 2022 г. показват, че поради въздействието на мерките, предприети от държавите членки, субсидиите са се увеличили драстично, достигайки 390 милиарда евро през 2022 г. Като реакция на кризата с цените на енергията, в държавите членки в целия ЕС са били създадени или разширени най-малко 230 временни мерки за предоставяне на субсидии, за да се смекчи въздействието на високите и нестабилни цени.

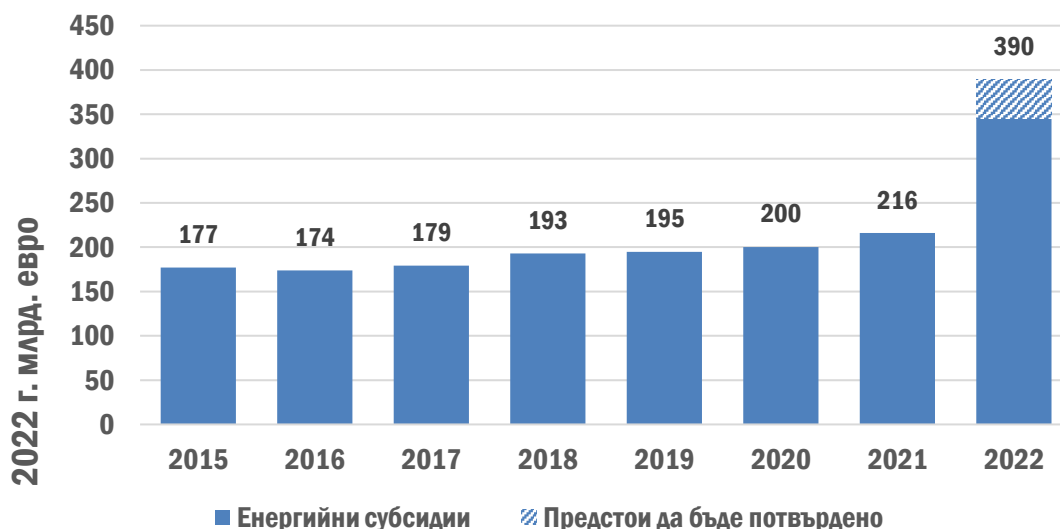
⁵ Анализът се основава на методическата рамка, използвана в предишни проучвания на Комисията, която е съобразена с рамката на [Споразумението за субсидиите и изравнителните мерки](#) (ASCM), разработена от Световната търговска организация (СТО).

⁶ Вж. повече за методиката на енергийните субсидии в приложение 1 към проучването на Комисията от 2023 г.

⁷ Тук са включени и субсидиите за риболов.

⁸ Поради корекции на данните в списъка на субсидиите за предишни години и промяната на паричната основа („изразена в евро за 2022 г.“ в настоящия доклад) общите суми в графиките на настоящия доклад може да се различават от последния доклад за енергийните субсидии, публикуван през 2022 г. или преди това.

Фигура 1: Общ размер на енергийните субсидии в ЕС-27 (2015—2022 г.; в млрд. евро за 2022 г.)⁹¹⁰



Източник: Enerdata, Trinomics, 2023 г. Забележка: Прогнозните данни за 2022 г. са обозначени чрез зацриховане.

През 2022 г. подкрепата по субсидиите е била различна за отделните технологии. В сравнение с 2021 г., през 2022 г. субсидиите за електроенергия¹¹ са се увеличили три пъти, докато общите субсидии за изкопаеми горива са се удвоили. През 2022 г. субсидиите в подкрепа на всички видове енергия¹² (напр. чрез подпомагане на доходите¹³) са били 2,4 пъти по-високи, отколкото през 2021 г. Докато през 2022 г. подкрепата за енергия от възобновяеми източници е останала като цяло същата, както през 2020—2021 г., подкрепата за мерки за енергийна ефективност през този период се е увеличила с 40 %, главно поради подкрепата за енергийно саниране, предоставена като част от Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ).

⁹ В настоящия доклад всички цифри са изразени в млрд. евро за 2022 г. Общият размер за 2022 г. включва ~44 милиарда евро, които все още са в процес на валидиране.

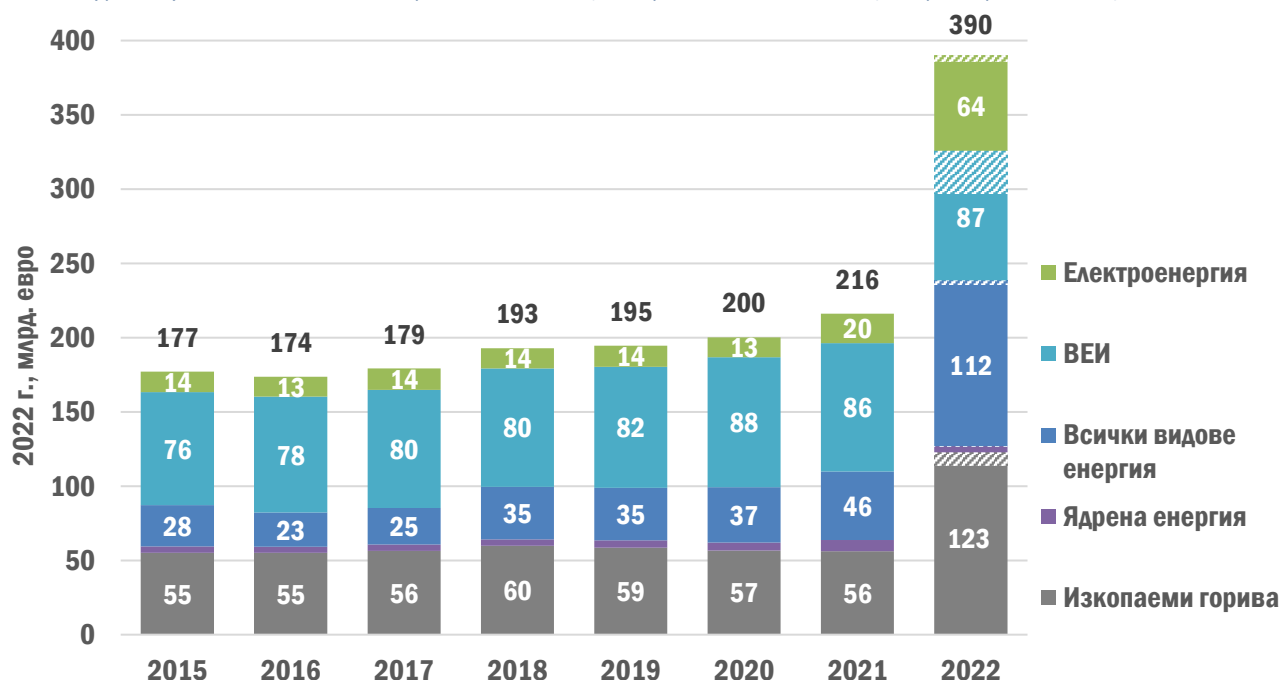
¹⁰ Сумите по категорията „Предстои да бъде потвърдено“ възлизат на 12 % от общата сума, включена в списъка на субсидиите за 2022 г.

¹¹ В някои случаи субсидиите, предоставени за потреблението на електроенергия, е невъзможно да се разделят по източници на производство (изкопаеми горива, ядрена енергия или възобновяеми източници), поради което на тази графика субсидиите за електроенергия (пренос на енергия) са показани наред с тези, които се предоставят за енергийните източници.

¹² Тук терминът „всички видове енергия“ се използва за класифициране на мерките за предоставяне на субсидии, които са приложими за енергията, произведена от комбинация от изкопаеми горива и източници с малък въглероден отпечатък или от неизвестен източник.

¹³ Това включва и различни видове икономически механизми извън подпомагането на доходите за повече от един вид енергия, като например плащания за разполагаема електрогенерираща мощност, задължения за смесване с биогорива, квоти за възобновяеми енергийни източници с търгуеми сертификати, диференцирани такси за присъединяване към мрежата, задължения за енергийна ефективност, схеми за изключване на товари, договори за разлика, преференциални премии, преференциални тарифи, гаранции за потребителските цени (подкрепа за разходите), гаранции за потребителските цени (регулиране на цените) и гаранции за цените на производителите (регулиране на цените).

Фигура 2: Субсидии по основни енергийни източници/енергоносители в ЕС-27 (в млрд. евро за 2022 г.)



Източник: Enerdata, Trinomics, 2023 г. Забележка: Прогнозните данни за 2022 г. са обозначени чрез зацриховане.

През 2022 г. енергийните субсидии са били разпределени (фигура 3) основно чрез мерки за *подпомагане на доходите/ценово подпомагане* (38 %), *мерки за намаляване на данъците* (35 %) и *преки парични прехвърляния* (25 %). През 2022 г. на изкопаемите горива се е паднал най-голям дял от общия размер на субсидиите (31 %), докато възобновяемите енергийни източници са получили едва 22 % от енергийните субсидии през 2022 г., което е намаление от 40 % през 2021 г.

Фигура 3: Разпределение на субсидиите по инструменти (2022 г., %)

Категории субсидии	Всички видове енергия	Електроенергия	Изкопаеми горива	Ядрена енергия	ВЕИ	Общо
Преки парични прехвърляния	16%	1%	6%	0%	2%	25%
Данъчни мерки	9%	7%	15%	0%	4%	35%
Подкрепа за доходите или ценово подпомагане	2%	9%	11%	0%	16%	38%
Бюджети на НИРД	1%	0%	0%	0%	0%	2%
Общо	29%	16%	31%	1%	22%	100%

Източник: Enerdata, Trinomics, 2023 г.

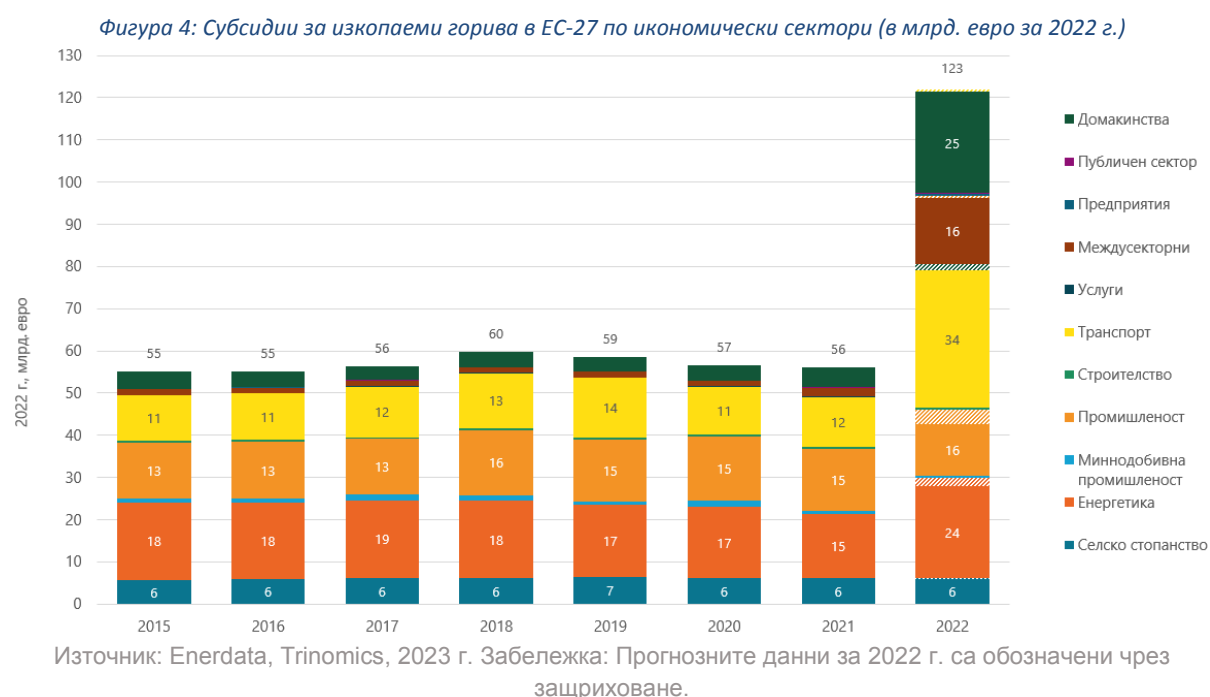
1.2 Субсидии по енергийни източници

През 2021 г. субсидиите за **изкопаеми горива** са намалели до 56 милиарда евро, с което се продължава стабилната низходяща тенденция, наблюдавана от 2018 г.¹⁴ (фигура 4). Спадът се дължи основно на голямото намаление (2 милиарда евро) на

¹⁴ Нарастването с 3,5 милиарда евро на субсидиите за изкопаеми горива през 2018 г. се дължи отчасти на промяната в класификацията на структурата на намаляващите тарифи за газ и електроенергия в Нидерландия, която не беше докладвана от нидерландското правителство като субсидия преди тази дата и поради това не беше включена в базата данни. Нидерландия е единствената държава, за която са декларирани действителните суми, свързани с този механизъм, но такива несъмнено съществуват и в други държави, без да са били декларирани като такива.

субсидиите за енергетиката¹⁵. През 2022 г. низходящата тенденция е била нарушена като пряка последица от европейската реакция на енергийната криза. Мерките за предоставяне на субсидии са били един от основните инструменти за противодействие на ефектите от високите цени на енергията върху издръжката на живота и върху производствените разходи на европейските отрасли.

В резултат на това според оценките субсидиите за изкопаеми горива са нараснали повече от два пъти между 2021 г. и 2022 г. (от 56 милиарда евро на 123 милиарда евро). Това увеличение отразява: i) много по-голямото подпомагане, което домакинствата получават сега (+500 %); ii) увеличените субсидии за транспортния сектор и за енергетиката (съответно +150 % и +280 %); и iii) други междусекторни мерки (+770 % например чрез по-ниски ставки на ДДС). Директното подпомагане за промишлеността и селското стопанство е останало стабилно или се е повишило съвсем слабо между 2021 г. и 2022 г.



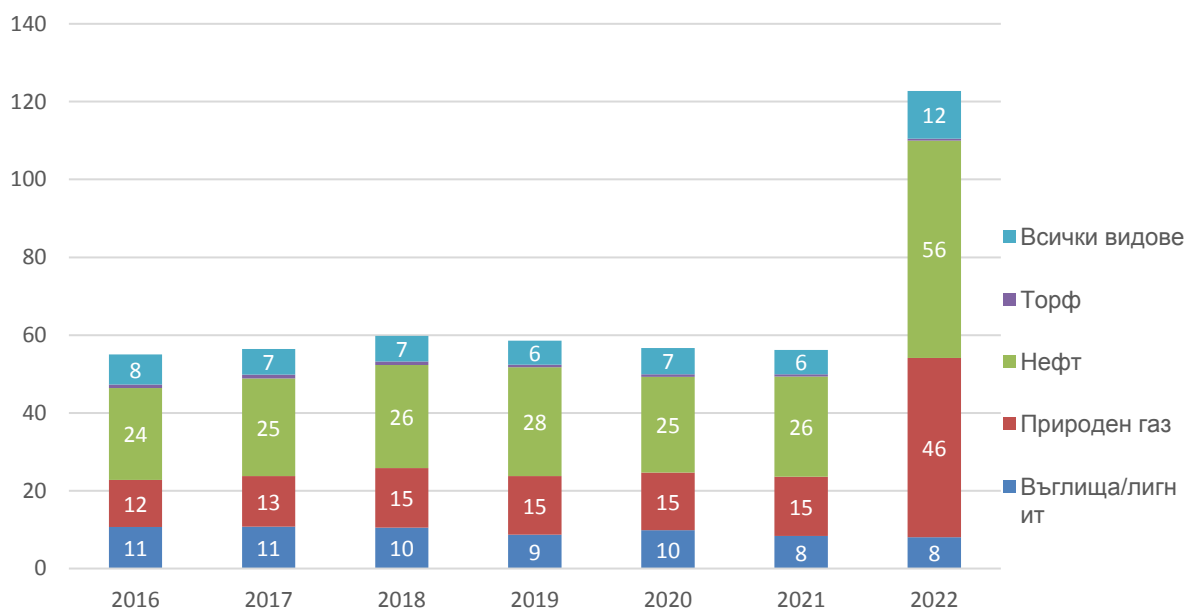
Повечето от субсидиите за изкопаеми горива, разпределени в ЕС-27 от 2015 г. насам, са били предназначени за подкрепа на *потреблението на енергия* от потребителите, например чрез ограничаване на разходите за потребление на енергия чрез по-ниски данъчни ставки върху енергийните продукти. Делът на тези мерки за подкрепа на потреблението на енергия е нараснал от 67 % през 2015 г. до 74 % през 2021 г., като според оценките той ще е нараснал до 83 % от субсидиите за изкопаеми горива през 2022 г. Субсидиите за изкопаеми горива, насочени към подпомагане на *производството на електроенергия*, са били в интервала между 20 % и 30 % от 2015 г. насам, като през 2022 г. се очаква да са намалели до 10 % от всички субсидии за изкопаеми горива. Субсидиите, специално насочени към *добива на изкопаеми горива и помощната инфраструктура*, са получили съответно 13 милиарда евро и 6 милиарда

¹⁵ Терминът обхваща добив, преобразуване, преработване, инфраструктура, пренос, разпределение, акумулиране, управление на отпадъците и продажба на дребно на енергия. Накратко казано — енергетиката.

евро, докато субсидиите за *преструктуриране на енергийната промишленост* (например подкрепа за закриване на електроцентрали, работещи с въглища/лигнит, или мини за въглища/лигнит) са заемали малък и намаляващ дял от общите субсидии за изкопаеми горива (3,4 %, или 1,7 милиарда евро) през 2021 г.

Въпреки че през 2022 г. по-голямата част от подкрепата за изкопаеми горива е била предназначена за нефт и рафинирани нефтопродукти (56 милиарда евро) (фигура 5), от 2021 г. до 2022 г. субсидиите, насочени към *природен газ*, са се утроили, достигайки 46 милиарда евро. Подкрепата за въглища и лигнит е останала непроменена — 8 милиарда евро, докато всички други видове изкопаеми горива, включително торф, са получили 13 милиарда евро.

Фигура 5: Субсидии за изкопаеми горива по видове горива



Източник: Enerdata, Trinomics, 2023 г.

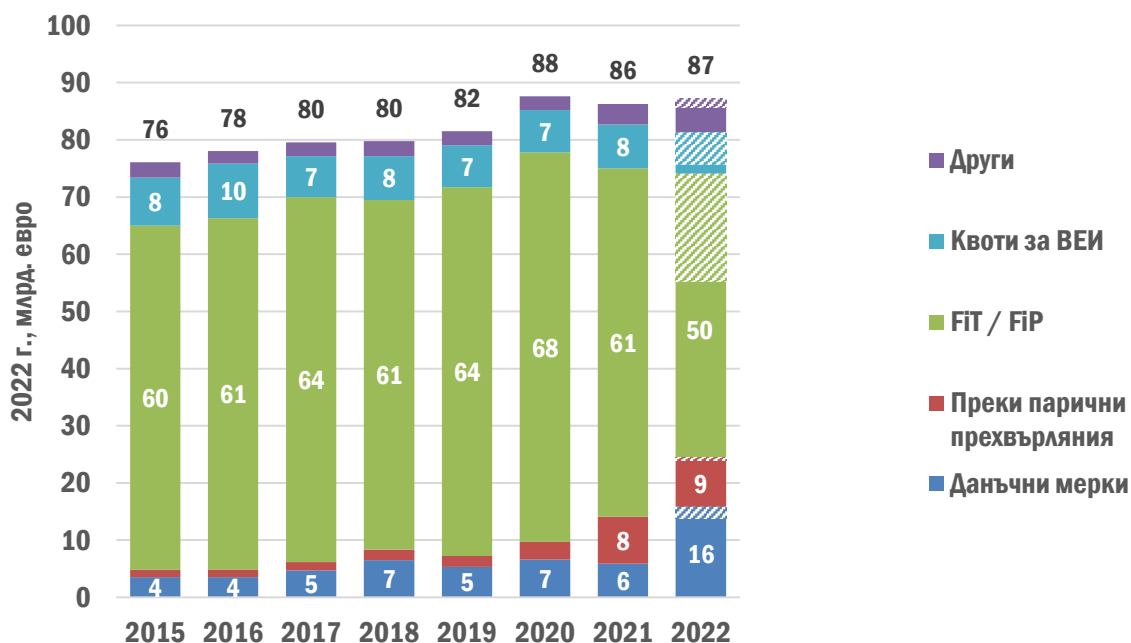
През 2021 г. за първи път от няколко години **субсидиите за възобновяеми енергийни източници** са намалели (фигура 6) до 86 милиарда евро (-1,3 милиарда евро, или -1,5 % в сравнение с 2020 г.). Причина за този спад е било най-вече увеличението на цените на пазара на електроенергия на едро, в резултат на което са намалели плащанията от инструменти за подкрепа, които осигуряват допълнителни средства за пазарните цени. Субсидиите за енергия от възобновяеми източници са отбелязали спад въпреки увеличението на инсталираните и получаващи подкрепа генериращи мощности, използващи ВЕИ. През 2022 г. субсидиите за ВЕИ са регистрирали съвсем слаб ръст, увеличавайки се до 87 милиарда евро, като за първи път от 2015 г. насам са били под равнището на субсидиите за изкопаеми горива¹⁶.

През 2022 г. обичайният инструмент за предоставяне на субсидии за ВЕИ е продължило да бъде *подпомагането на доходите/ценовото подпомагане* (57 милиарда евро, 65 % от всички субсидии за ВЕИ), например чрез мерки като *преференциални*

¹⁶ За 2022 г. не бяха налице всички данни, например тези, свързани с преференциалните премии/преференциалните тарифи или квотите за ВЕИ, и данните може да бъдат преразгледани.

тарифи и преференциални премии или квоти за ВЕИ с търгуеми сертификати. Преките парични прехвърляния (главно безвъзмездни средства) са нараснали значително, достигайки 8 милиарда евро през 2021 г. (с 5 милиарда евро повече, отколкото през 2020 г.) и 9 милиарда евро през 2022 г. Това увеличение до голяма степен се дължи на подкрепата за производството на ВЕИ и електроенергийната инфраструктура, включена в плановете за възстановяване и устойчивост на държавите членки, както и на увеличената подкрепа за насърчаване на енергията от възобновяеми източници и енергийната ефективност при отоплението и охлаждането.

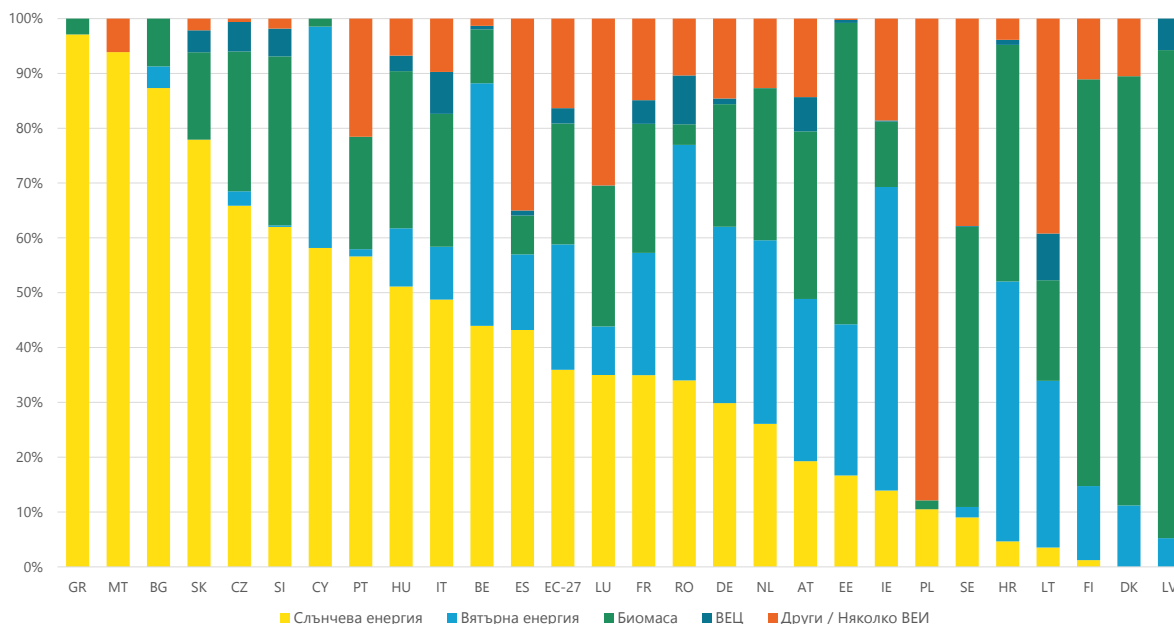
Фигура 6: Субсидии за енергия от възобновяеми източници по инструменти (2015—2022 г.; в млрд. евро за 2022 г.)



Източник: Enerdata, Trinomics, 2023 г. Забележка: Прогнозните данни за 2022 г. са обозначени чрез зацриховане.

Подкрепата за технологии за енергия от възобновяеми източници се мени значително в рамките на ЕС (фигура 7), което отразява националните приоритети и потенциала за ВЕИ. През 2022 г. във всички държави членки слънчевата енергия (както енергията от слънчеви фотоволтаични уредби, така и концентрираната слънчева енергия) е получила най-много субсидии (25 милиарда евро), следвана от вятърната енергия и енергията от биомаса (по 15 милиарда евро всяка). Водоелектроенергията е получила най-малка финансова подкрепа (1,5 милиарда евро през 2022 г.). Широко използвани са били и субсидиите, които не са насочени към конкретна технология за енергия от възобновяеми източници (24 милиарда евро).

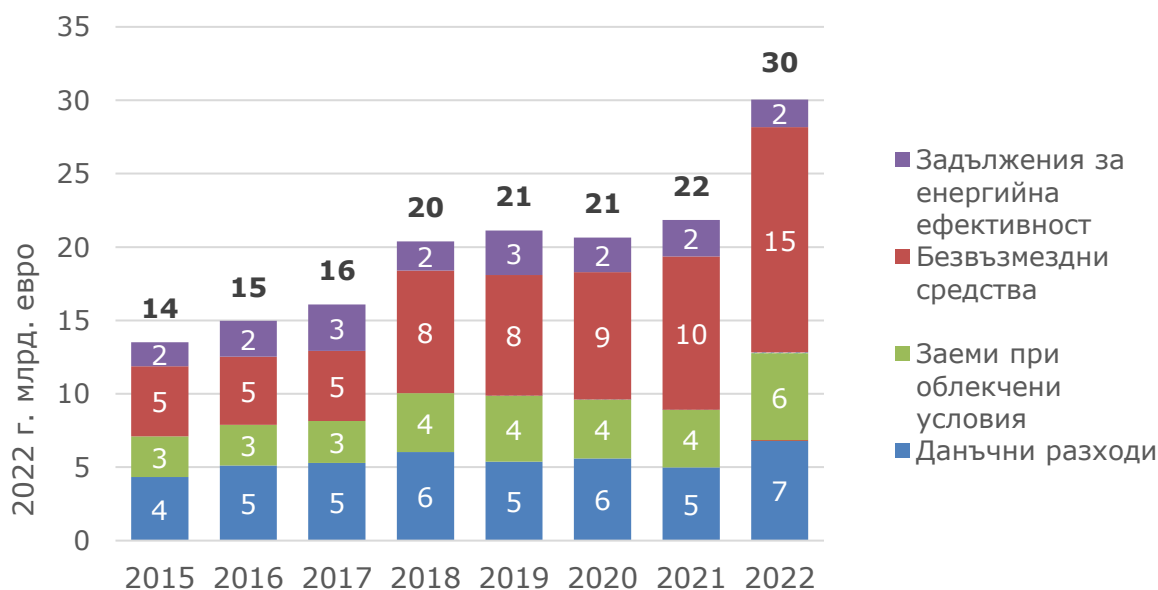
Фигура 7: Дял на субсидиите за ВЕИ по технологии за избрана държава членка (2021 г.; в млрд. евро за 2022 г.)



Източник: Enerdata, Trinomics, 2023 г.

Субсидиите за енергийна ефективност (фигура 8) са се увеличили от 2015 г. насам и до 2022 г. са достигнали 30 милиарда евро (с 8 милиарда евро повече, отколкото през 2021 г.). През 2022 г. безвъзмездните средства са били особено значими като инструмент за подкрепа, като са представлявали над 50 % от всички субсидии за енергийна ефективност. През 2021—2022 г. използването на безвъзмездни средства за енергийна ефективност се е разширило успоредно с изпълнението на инвестициите по Механизма за възстановяване и устойчивост; следващите по значимост категории са били данъчните разходи, заемите при облекчени условия и задълженията за енергийна ефективност (съответно 23 %, 20 % и 6 % от субсидиите за енергийна ефективност).

Фигура 8: Инструменти за подкрепа за енергийна ефективност (2022 г.; в млрд. евро за 2022 г.)



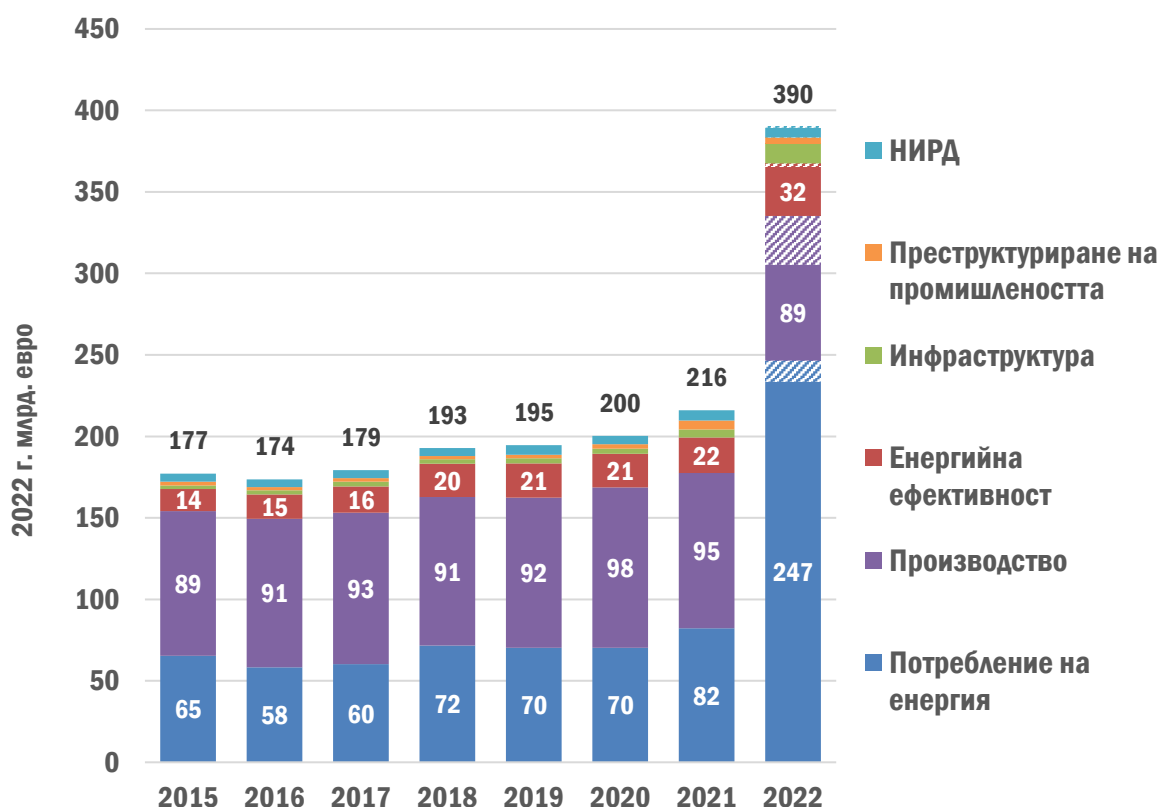
Източник: Enerdata, Trinomics, 2023 г.

Субсидиите за **ядрена енергия** са се увеличили от 4,3 милиарда евро през 2015 г. на 7,6 милиарда евро през 2021 г., след което са намалели до 4,2 милиарда евро през 2022 г. Това внезапно намаление се дължи на: i) спада в обема на пазарните механизми за осигуряване на електрогенериращи мощности (във Франция, Германия и Италия); ii) ниската разполагаемост на ядрения парк във Франция; както и iii) плащанията, свързани с решението на Германия да затвори три атомни електроцентрали в края на 2021 г. През 2022 г. на Франция (2,3 милиарда евро) и Германия (1,1 милиарда евро) се е падала по-голямата част от субсидиите за ядрена енергия в ЕС.

1.3 Субсидии по икономически цели

Въпреки че общият размер на енергийните субсидии за 2022 г. почти се е удвоил в сравнение с 2021 г., е налице значителна разлика в категориите, на които се дължи този растеж според икономическата цел на субсидията (фигура 9).

Фигура 9: Енергийни субсидии по икономически цели (2015—2022 г.; в млрд. евро за 2022 г.)



Източник: Enerdata, Trinomics, 2023 г. Забележка: Прогнозните данни за 2022 г. са обозначени чрез зацриховане.

През 2022 г. финансовата подкрепа, насочена към *потреблението на енергия*¹⁷, се е утроила в сравнение с 2021 г., достигайки 247 милиарда евро. През същия период подкрепата за мерки за *енергийна ефективност* се е увеличила с 50 % (от 21,8 милиарда евро на 32 милиарда евро), субсидиите за *развитие на инфраструктурата* са се увеличили с 250 % (от 4,9 милиарда евро на 12 милиарда

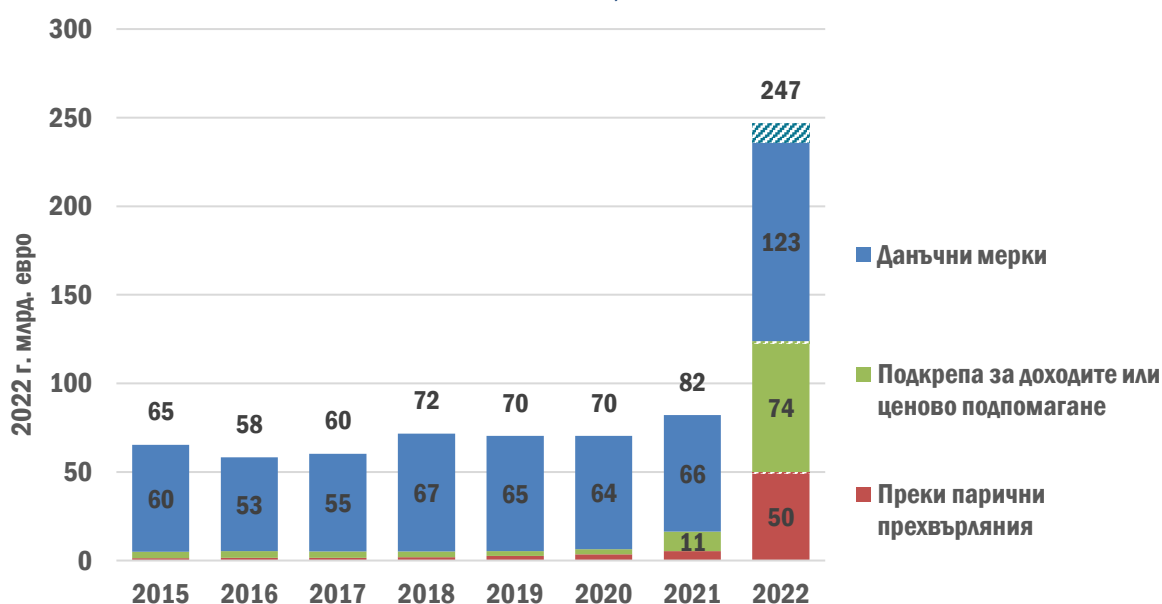
¹⁷ Например подкрепа за използването на енергия чрез намаляване на разходите за нея.

евро), докато подкрепата за *преструктуриране на енергетиката* и подкрепата за *производство на енергия* са намалели съответно с 33 % и със 7 %.

Субсидиите за потреблението на енергия включват целеви или общи мерки за подкрепа, насочени към ограничаване на разходите за потребление на енергия в различни икономически сектори. Тези мерки могат да бъдат приложени чрез механизми като данъчни облекчения или възстановяване на данъци и са насочени към широк кръг икономически сектори — от енергоемките отрасли до домакинствата. Тези видове субсидии са насочени към всички видове енергия, включително възобновяеми енергийни източници, изкопаеми горива, електроенергия и топлинна енергия, независимо от техния произход.

До 2020 г. общата подкрепа по субсидиите за потреблението на енергия е нараснала до 70 милиарда евро (фигура 10), като през 2021 г. се е увеличила със 17 %. След това според оценките тази подкрепа се е утроила между 2021 г. и 2022 г., достигайки 247 милиарда евро¹⁸. Това е пряка последица от кризата с издръжката на живота и използването на доставките на газ като оръжие от Русия и е свързано най-вече с мерки за подкрепа на политиката, въведени от правителствата след края на 2021 г. и допълнително засилени през 2022 г.

Фигура 10 Субсидии в подкрепа на потреблението на енергия по инструменти (2015—2022 г.; в млрд. евро за 2022 г.)



Източник: Enerdata, Trinomics, 2023 г. Забележка: Прогнозните данни за 2022 г. са обозначени чрез зацриховане.

Преди 2021 г. мерките в областта на прякото данъчно облагане са представлявали над 90 % от общия размер на субсидиите за потреблението на енергия. След 2021 г. обаче преките парични прехвърляния и гаранциите за потребителските цени (подпомагане на доходите/ценово подпомагане) са били възстановени като част от мерките на политиката, променяйки баланса между тези инструменти за насърчаване на потреблението на енергия. През 2022 г. данъчните разходи са представлявали 50 %

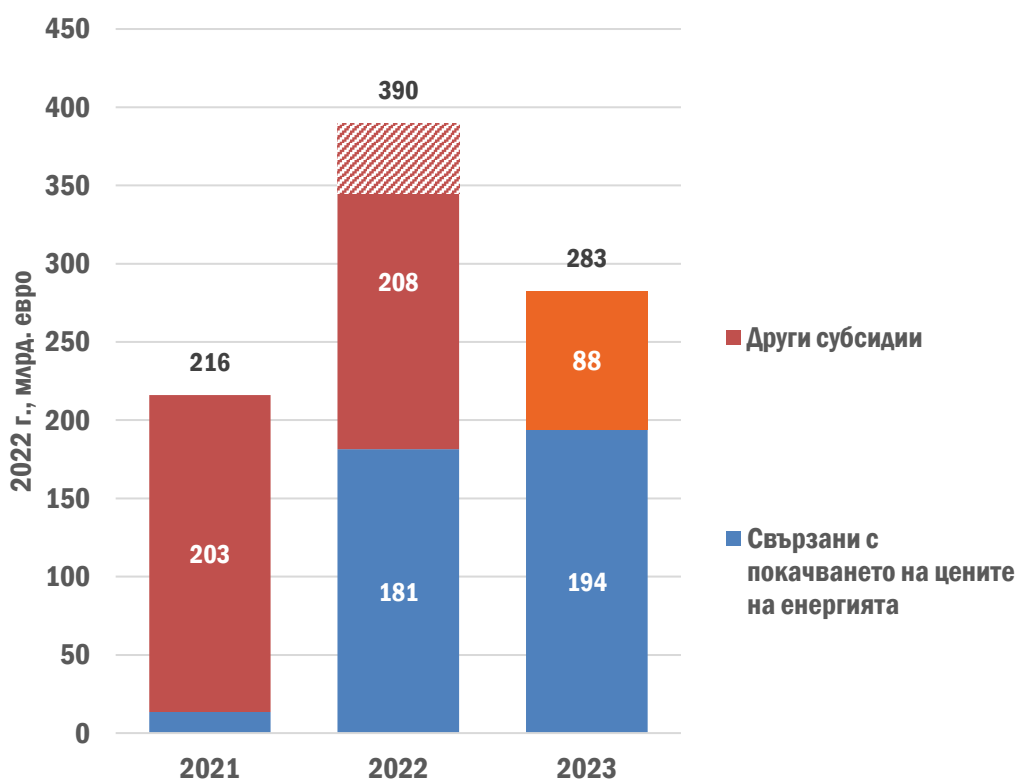
¹⁸ Към юли 2023 г. оценката на ориентираният към потреблението субсидии включваше 12,6 милиарда евро все още непотвърдени плащания за 2022 г. (~5 % от общия размер).

(123 милиарда евро) от общата подкрепа за потреблението на енергия, следвани от ценово подпомагане и гаранциите за цените (30 %, 74 милиарда евро) и преките парични прехвърляния (20 %, 50 милиарда евро).

1.4 Наблягане върху мерките за предоставяне на субсидии, свързани с кризата с цените на енергията

Европейската комисия работи съвместно с държавите членки за преодоляване на енергийната криза. Това включва действия за: i) сигурни алтернативни енергийни доставки; ii) намаляване на потреблението на енергия, за да се компенсира недостигът на доставки на руски газ; iii) използване в по-голяма степен на възобновяеми енергийни източници; и iv) повишаване на енергийната ефективност. В допълнение към мерките за изпълнение, въведени на равнището на Съюза или разрешени от уредбата на равнището на Съюза, държавите членки приеха и мерки, съобразени с националните условия, за да предпазят гражданите и икономиките си от отразяващите се неблагоприятно цени на енергията (фигура 11).

Фигура 11: Значение на енергийните субсидии за кризата с цените на енергията (2021—2023 г.; в млрд. евро за 2022 г.)



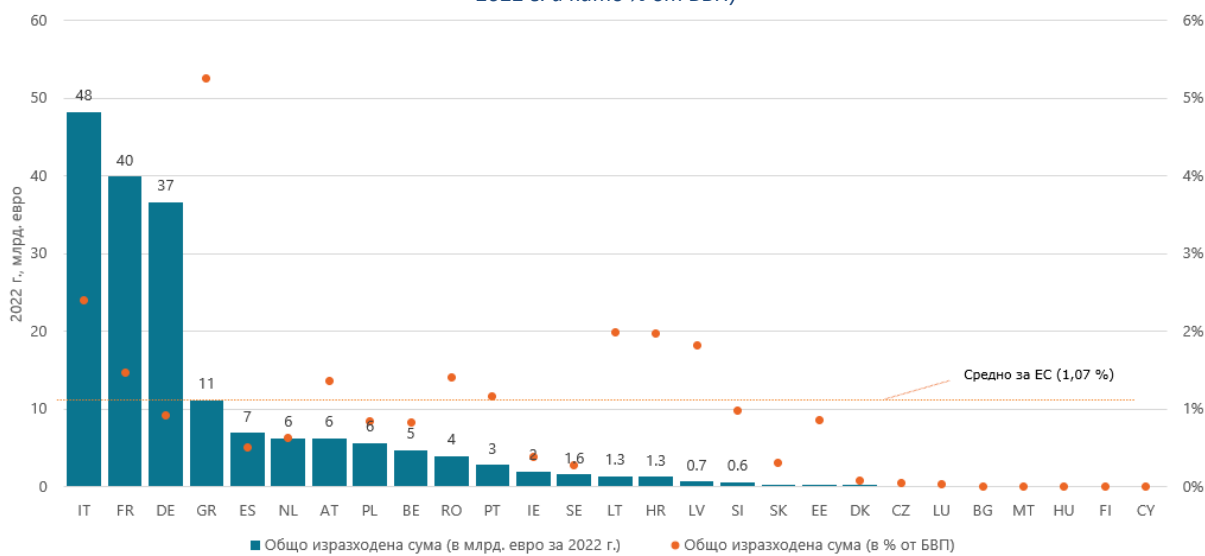
Източник: Enerdata, Trinomics, 2023 г.

Чрез тези нови национални мерки държавите членки са предоставили субсидии в размер на приблизително 181 милиарда евро за тази цел през 2022 г., което представлява почти 50 % от общите енергийни субсидии в ЕС-27 през същата година. Първоначалните данни за 2023 г. показват запазване на тази подкрепа, но само в средносрочен план: почти 80 % от плащанията по тези мерки се планира да бъдат

прекратени преди 2025 г., докато 20 % от плащанията имат планиран срок за прекратяване след 2025 г. или изобщо нямат срок за прекратяване.

През 2022 г. субсидиите за мерките, свързани с енергийната криза, са възлизали на 1,12 % от БВП на ЕС. На Италия, Франция и Германия са се падали почти 70 % от общия размер на тези разходи (фигура 12). Като дял от своя БВП през 2022 г. Гърция е изразходила повече от всяка друга държава — членка на ЕС, за справяне с цените на енергията (5,3 % от БВП).

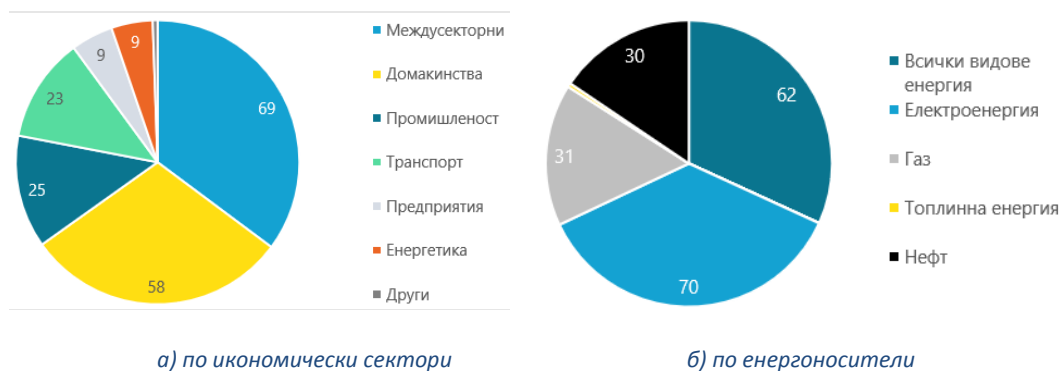
Фигура 12: Субсидии за справяне с нарастващите цени на енергията по държави през 2022 г. (в млрд. евро за 2022 г. и като % от БВП)



Източник: Enerdata, Trinomics, 2023 г.

На фигура 13.а е показано, че през периода 2021—2022 г. повечето от целевите субсидии са били насочени към *домакинствата* (58 милиарда евро, 30 % от общата подкрепа във връзка с кризата), следвани от *предприятията* и *промишлените отрасли* (34 милиарда евро, 18 %) и транспортния сектор (23 милиарда евро, 12 %). Значителна сума (69 милиарда евро, 33 % от общата подкрепа във връзка с кризата) не е била насочена и е обхващала множество сектори.

Фигура 13: Разпределение на субсидиите за справяне с увеличението на цените на енергията през 2021—2022 г. (в млрд. евро за 2022 г.)



Източник: Enerdata, Trinomics, 2023 г.

Що се отнася до енергоносителите (фигура 13.б), електроенергията е била основният бенефициер, като през 2021—2022 г. е получила повече от една трета (70 милиарда

евро) от финансовата подкрепа. Субсидиите за газ и нефт са били в размер на 60 милиарда евро, докато 62 милиарда евро са били разпределени за енергия, произведена от комбинация от изкопаеми горива и източници с малък въглероден отпечатък или от неизвестни източници (посочени като „всички видове енергия“).

Европейските правителства са предприели специални мерки в отговор на кризата, за да предоставят значителна подкрепа директно на енергийните дружества. Например в Германия дружеството Uniper е получило подкрепа чрез вноса в капитала (34 милиарда евро), докато във Франция EDF е било национализирано повторно (9,4 милиарда евро). Тъй като крайната цел на тези мерки е била да се гарантира сигурността на доставките, както и по-ниски цени за клиентите или пазара на едро, те не са били включени в базата данни за субсидиите.

1.5 Субсидии по икономически сектори бенефициери

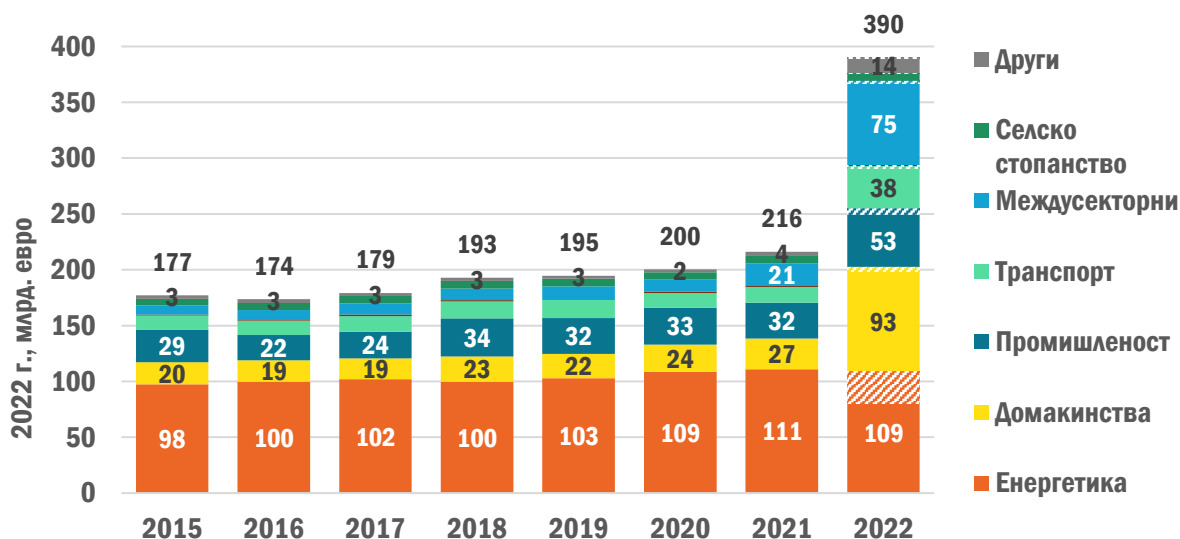
Енергетиката е била най-субсидираният икономически сектор през 2021 г., като е получила повече от половината (111 милиарда евро, 51 %) от всички енергийни субсидии през тази година, от които 61 милиарда евро са били преференциални тарифи/преференциални премии¹⁹ (на фигура 14 те не са разграничени). Вторият и третият по големина получател на енергийни субсидии са били други *промишлени отрасли* (32 милиарда евро, 15 %) и *домакинствата* (27 милиарда евро, 13 %)²⁰.

Данните за 2022 г. показват значителна промяна в състава на субсидиите. Подкрепата за *домакинствата* се е увеличила (нараствайки с 240 % от 2021 г. на 94 милиарда евро през 2022 г., или 24 % от всички енергийни субсидии през същата година). *Междусекторните* субсидии са били следващата по големина категория (75 милиарда евро, 20 %), докато *промишлеността* е получила по-скоро умерено увеличение на подкрепата между 2021 г. и 2022 г. (53 милиарда евро, 13 %). За разлика от тях *енергетиката* е получила малко по-малко субсидии за 2022 г. (109 милиарда евро), отколкото през 2021 г., а делът ѝ в общия размер на субсидиите е намалял от 50 % на 28 % между 2021 г. и 2022 г.

¹⁹ Преференциалните тарифи, преференциалните премии и задълженията за ВЕИ са включени по подразбиране в енергетиката, въпреки че тези плащания могат да предоставят ползи на участници извън този сектор.

²⁰ *Промишлеността* не включва *миннодобивната промишленост* и *строителството*. *Предприятията, строителството, публичният сектор и секторът на услугите* са прегрупираны под наименованието „Други“, тъй като индивидуалната сума за всеки от тях за 2020 г. е по-малка от 1 милиард евро.

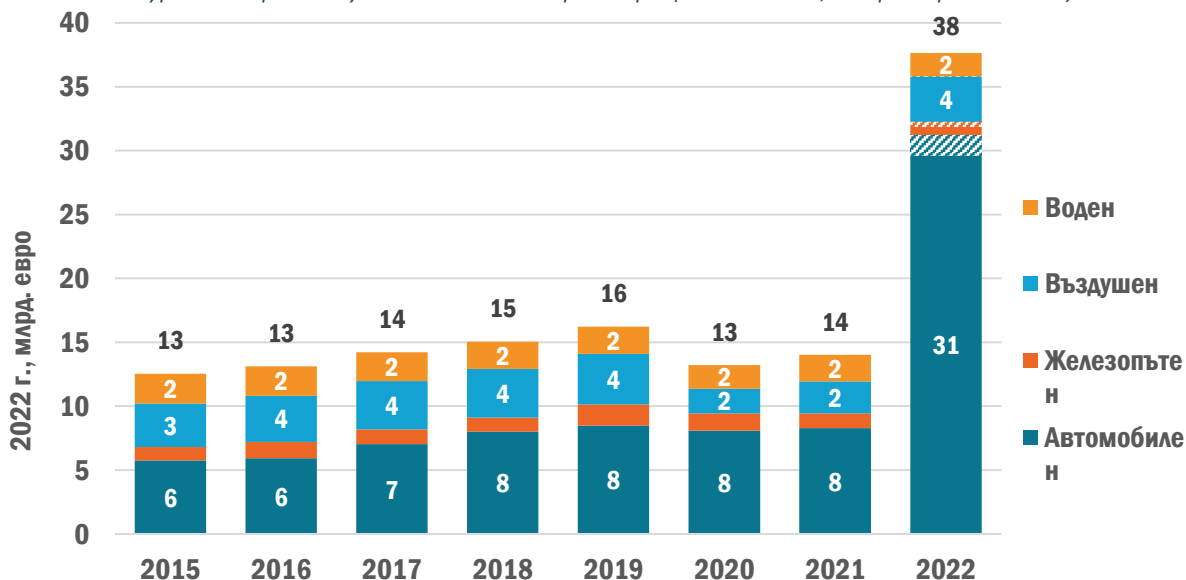
Фигура 14: Енергийни субсидии по икономически сектори в ЕС-27 (2015—2022 г.; в млрд. евро за 2022 г.)



Източник: Enerdata, Trinomics, 2023 г. Забележка: Прогнозните данни за 2022 г. са обозначени чрез зацриховане.

През 2022 г. общият размер на субсидиите за транспортния сектор (фигура 14) е нараснал до приблизително 38 милиарда евро (+155 %, или +24 милиарда евро в сравнение с 2021 г.). За момента автомобилният транспорт остава най-големият получател, като на него се падат 83 % от субсидиите за транспорта (31 милиарда евро). Той е следван от въздушния (3,6 милиарда евро), водния (1,8 милиарда евро) и железопътния транспорт (1 милиард евро).

Фигура 15: Енергийни субсидии по видове транспорт (2015—2021 г.; в млрд. евро за 2021 г.)

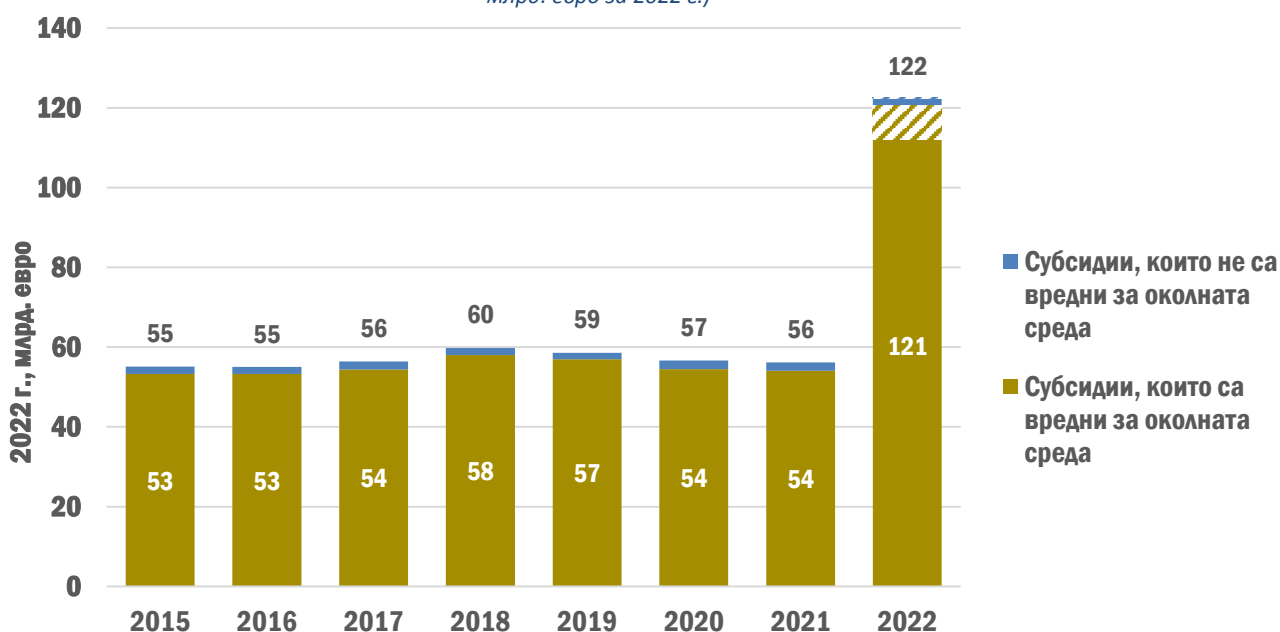


Източник: Enerdata, Trinomics, 2023 г. Забележка: Прогнозните данни за 2022 г. са обозначени чрез зацриховане.

1.6 Субсидии според въздействието върху околната среда

В качеството си на страна по Глобалната рамка за биологичното разнообразие²¹ Европейският съюз се съгласи „да определи до 2025 г. и да премахне, постепенно да преустанови или да реформира стимулите, включително субсидиите, които са вредни за биологичното разнообразие“. Комисията подготвя методика за картографиране на тези субсидии и настоящият доклад представлява първият опит за оценка на енергийните субсидии, и по-специално на субсидиите за изкопаеми горива, с оглед на тяхното въздействие върху околната среда. В настоящия доклад оценката на свързаните с енергията и вредните за околната среда субсидии е съсредоточена върху субсидиите за изкопаеми горива, които са определени като вредни, ако намаляването на цената или разходите, до което те водят, стимулира поддържането или увеличаването на наличността и/или използването на изкопаеми горива, независимо дали последните са изгаряни със или без улавяне и съхранение на въглероден диоксид.

Фигура 16: Субсидии за изкопаеми горива в ЕС-27 според въздействието върху околната среда (2015—2022 г.; в млрд. евро за 2022 г.)



Източник: Enerdata, Trinomics, 2023 г. Забележка: Прогнозните данни за 2022 г. са обозначени чрез зацриховане.

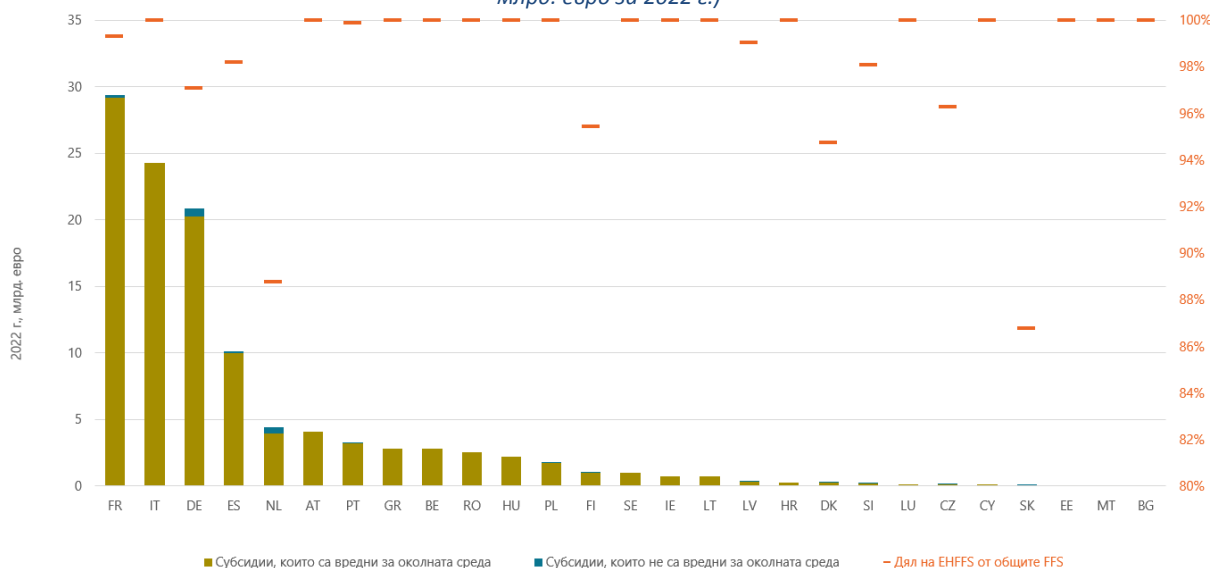
На фигура 16 е показано, че *огромната част* от субсидиите за изкопаеми горива (98 % през 2022 г., или 120 милиарда евро) се считат за вредни за околната среда. Размерът на субсидиите за изкопаеми горива, за които се счита, че не са вредни за околната среда, е около 3 милиарда евро. Повечето от тези субсидии, които не са вредни, са свързани с компенсиране на дружества и работници за ограничаване на дейността или затваряне на въглищни мини и работещи с въглища електроцентрали или с финансиране за възстановяване на районите, в които такива са били затворени.

Предварителните данни показват (фигура 17), че през 2022 г. по-голямата част от субсидиите за изкопаеми горива, за които се счита, че не са вредни за околната среда, са били предоставени от Германия (0,6 милиарда евро), следвана от Нидерландия (0,5 милиарда евро), Франция и Испания (по 0,2 милиарда евро всяка). В осемнадесет

²¹ <https://www.cbd.int/gbf/targets/>

държави членки 100 % от субсидиите за изкопаеми горива са били оценени като вредни за околната среда.

Фигура 17: Субсидии за изкопаеми горива по държави членки и според въздействието върху околната среда (в млрд. евро за 2022 г.)



Източник: Enerdata, Trinomics, 2023 г.

1.7 Национални планове за субсидиите

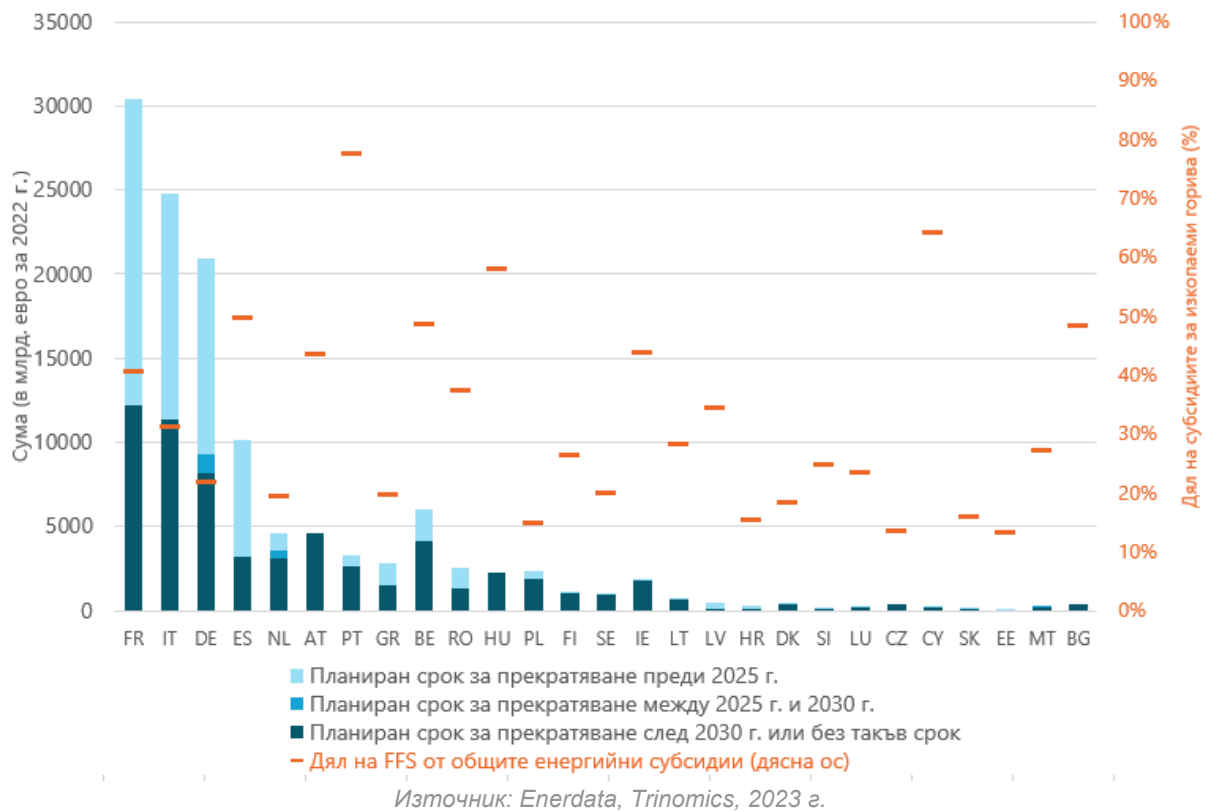
Настоящият раздел е съсредоточен върху националните планове за постепенно прекратяване на субсидиите за изкопаеми горива в държавите членки, които бяха публикувани към август 2023 г.²² Общата програма на Съюза за действие за околната среда до 2030 година, известна също като 8-ата програма за действие за околната среда, изисква от Комисията и/или държавите членки постепенно да прекратят вредните за околната среда субсидии, и по-специално субсидиите за изкопаеми горива, чрез „поставяне на краен срок за постепенното премахване на субсидиите за изкопаеми горива в съответствие с амбицията за ограничаване на глобалното затопляне до 1,5 °C²³“.

Според данните от 2022 г. (фигура 18) 47 % (58 милиарда евро) от общите субсидии за изкопаеми горива (123 милиарда евро) са имали планиран срок за прекратяване преди 2025 г. Едва около 1 % (1,7 милиарда евро) от субсидиите за изкопаеми горива имат срок за прекратяване в средносрочен хоризонт (2025—2030 г.). За останалите 52 % (64 милиарда евро) или все още няма срок за прекратяване, или срокът е зададен за периода след 2030 г.

²² Анализът се основава на актуализираните приложения VIII и XV към проектите на национални доклади за напредъка в областта на енергетиката и климата.

²³ Член 3, буква з), подточка i) от Решение (ЕС) 2022/591 на Европейския парламент и на Съвета от 6 април 2022 г. относно Обща програма на Европейския съюз за действие за околната среда до 2030 година.

Фигура 18: Субсидии за изкопаеми горива според срока за прекратяване и като дял от общите енергийни субсидии (%) през 2021 г.



Почти всички държави — членки на ЕС, възнамеряват да се откажат от изкопаемите горива. В повечето държави членки обаче това намерение все още не е намерило отражение в конкретни планове. В електроенергийния сектор държавите членки имат най-конкретни планове за намаляване на зависимостта си от изкопаеми горива, по-специално въглища. Осем държави членки също така са определили дати за постепенно прекратяване на използването в сградите на отопление на базата на изкопаеми горива. За другите икономически сектори (промишленост, транспорт и селско стопанство) срокове за прекратяване на използването на изкопаеми горива почти липсват.

И накрая, въпреки че размерът на субсидиите за изкопаеми горива се е увеличил повече от два пъти през 2022 г. в сравнение с 2021 г. поради мерките за подкрепа в отговор на енергийната криза, огромната част от тези мерки са временни и имат срок за прекратяване в краткосрочен хоризонт. Енергийната криза е слабо вероятно да доведе до обръщане на посоката на усилията, които държавите членки са положили досега за намаляване на субсидиите за изкопаеми горива.

Въпреки това ще бъде важно да продължи наблюдението на временните субсидии за изкопаеми горива, за да се ограничат отрицателните въздействия, които биха могли да намалят стимулите за инвестиции в енергийна ефективност и енергия от възобновяеми източници.

В тази връзка е от решаващо значение да има по-голяма прозрачност по отношение на крайните срокове за прекратяване на субсидиите за изкопаеми горива от държавите членки. Липсата на информация за сроковете за прекратяване на тези субсидии

затруднява оценката дали ЕС е на път постепенно да прекрати субсидиите за изкопаеми горива в съответствие с амбицията за ограничаване на глобалното затопляне до 1,5 °C.

2. Заключение

Неотдавнашните изключително високи цени на енергията наложиха предприемането на смели инициативи за политики в Европейския съюз с цел смекчаване на социалните последици от енергийната криза. Временните и извънредни мерки за преодоляване на енергийната криза оказаха значително въздействие върху тенденциите в енергийните субсидии. Неотдавнашният скок на цените на енергията се отрази и на видовете мерки, използвани за предоставяне на субсидиите, и на технологиите, насърчавани от субсидиите, което доведе до значително увеличение на субсидиите за изкопаеми горива от 2022 г. насам, за да се намалят високите сметки за енергия сред потребителите.

Това увеличение на енергийните субсидии не доведе до по-голямо потребление на електрическа енергия. През 2022 г. общото потребление на енергия намаля в сравнение с равнищата отпреди COVID-19. Всички икономически субекти намалиха потреблението си на газ със 17 %²⁴, като челната позиция се заема от домакинствата и промишлеността (съответно намаление с 50 % и 43 %), които реагираха както на по-високите цени, така и на мерките на политиката, насърчаващи намаляване на потреблението. ЕС продължи да подкрепя инвестициите в енергийна ефективност и предприе значителни допълнителни стъпки в тази област с преработването на Директивата относно енергийната ефективност.

Краят на продължителната тенденция на намаляване на енергийните субсидии беше обоснован от приоритета да се защитят потребителите в ЕС от шока от сметките за енергия. Ако обаче временните мерки бъдат удължени в средносрочен план, това би могло да има дългосрочно отрицателно въздействие чрез намаляване на пазарните стимули за инвестиции в енергийна ефективност и енергия от възобновяеми източници, включително за решения за чисто отопление, като например термопомпи.

ЕС решително се ангажира с енергиен преход за постигане на неутралност по отношение на климата до 2050 г. Икономите на енергия и намалената зависимост от изкопаеми горива в жилищния, енергийния, транспортния и промишления сектор следва да помогнат на ЕС по няколко начина: i) намаляване на вноса на изкопаеми горива; ii) ускоряване на прехода към чиста енергия; и iii) подобряване на сигурността на енергийните доставки в ЕС. Поради това енергийният преход следва да доведе до намаляване на субсидиите за изкопаеми горива и значително пренасочване на подкрепата по субсидиите към възобновяемите енергийни източници и енергийната ефективност.

Въпреки че положението на световните и европейските енергийни пазари се стабилизира в сравнение с най-тежките периоди на енергийната криза през 2022 г., цените на някои горива (като природния газ) може да останат нестабилни и на относително високо равнище в продължение на няколко години в сравнение с равнищата отпреди кризата. Това, заедно със замяната на технологиите за използване на изкопаеми горива с по-устойчиви решения, следва да доведе до значителен спад в потреблението на изкопаеми горива (и субсидиите за тях) в средносрочен план.

²⁴ Сравнявайки потреблението на газ през периода август 2022 г. — юни 2023 г. със средната стойност за 5-годишен период.

Политическите съображения за финансова достъпност може да обосноват прилагането на временни мерки в подкрепа на домакинствата и промишлеността. В дългосрочен план обаче енергийният преход ще осигури възможност ефективността и технологиите за енергия от възобновяеми източници да отклонят във все по-голяма степен подкрепата от вредните за околната среда субсидии за изкопаеми горива.