

Brusel 25. října 2023
(OR. en)

14689/23

Interinstitucionální spis:
2022/0160(COD)

ENER 576
ENV 1186
CLIMA 510

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	24. října 2023
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2023) 651 final
Předmět:	ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ Zpráva z roku 2023 o dotacích v energetice v EU

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2023) 651 final.

Příloha: COM(2023) 651 final



V Bruselu dne 24.10.2023
COM(2023) 651 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Zpráva z roku 2023 o dotacích v energetice v EU

Zpráva Komise o dotacích v energetice v EU

Úvod a hlavní zjištění

Evropská unie se pevně zavázala snížit do roku 2030 emise skleníkových plynů nejméně o 55 % (ve srovnání s rokem 1990) a do roku 2050 dosáhnout klimatické neutrality. Dotace a další hospodářské a právní pobídky budou hrát zásadní úlohu při: i) urychlení zavádění řešení v oblasti čisté energie a energetické účinnosti a ii) snižování využívání fosilních paliv. Účelem dotací může být hospodářský, environmentální nebo sociální přínos. Pokud jsou dotace koncipovány špatně, mohou narušit hospodářskou soutěž, působit proti energetické transformaci a tlumit signál o ceně uhlíku. EU se aktivně podílí na postupném odstraňování dotací na fosilní paliva také v rámci svých mezinárodních závazků přijatých v rámci skupiny G20 a Světové obchodní organizace¹. Tato zpráva je čtvrtou výroční zprávou o sledování dotací v energetice a pokroku při postupném odstraňování dotací na fosilní paliva, jak je stanoveno v nařízení o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu².

Energetická krize, která začala v roce 2021 a kterou prohloubila ruská agrese na Ukrajině v roce 2022, měla pro dotace související s energetikou významné důsledky. Tyto důsledky lze spatřovat ve: i) výši těchto dotací, ii) rozdělení těchto dotací mezi technologie a příjemce a iii) nástrojích používaných k poskytování těchto dotací. Zneužívání dodávek energie jako zbraně ze strany Ruska a postupné omezování dodávek ruského plynu si vyžádalo silnou politickou reakci EU, včetně krátkodobých opatření k zajištění cenové dostupnosti energie pro zranitelné spotřebitele a průmyslová odvětví v celé Evropě.

Výsledky této studie potvrzují, že dotace v energetice měly až do roku 2021 postupně rostoucí tendenci a v roce 2022 se dramaticky zvýšily. Celkové dotace v energetice v EU vzrostly ze 177 miliard EUR v roce 2015 na 216 miliard EUR v roce 2021 a v roce 2022 dosáhly odhadované výše 390 miliard EUR.

Trend poklesu dotací na fosilní paliva pokračoval až do roku 2021, kdy činily 56 miliard EUR, poté se v reakci na krizi rychle zvýšily na odhadovaných 123 miliard EUR v roce 2022. Dotace na obnovitelné zdroje energie klesly v roce 2021 na 86 miliard EUR – poprvé od roku 2015 – a v roce 2022 se zvýšily jen mírně na 87 miliard EUR. Důvodem byly vysoké ceny na velkoobchodním trhu s elektřinou, které snížily částky dotací vyplácených v rámci nástrojů dynamické podpory. Na druhou stranu se podpora opatření v oblasti energetické účinnosti zvýšila z 22 miliard EUR v roce 2021 na 32 miliard EUR v roce 2022. Podpora všech ostatních forem energie, včetně elektřiny jako nosiče a jaderné energie, činila v roce 2022 180 miliard EUR.

V letech 2021–2022 představovaly dotace v energetice spojené s *novými vnitrostátními opatřeními na ochranu spotřebitelů v EU* před vysokými cenami odhadem 195 miliard EUR. V celé EU bylo zavedeno nejméně 230 dočasných vnitrostátních opatření k řešení krize v oblasti cen energií. Hlavními přímými příjemci těchto podpůrných opatření byly domácnosti (58 miliard EUR), následované sektorem podnikání a průmyslovými spotřebiteli

¹ Od summitu v roce 2009 vyzývají vedoucí představitelé skupiny G20 k postupnému odstraňování a racionalizaci dotací na fosilní paliva s tím, aby se poskytovala cílená podpora nejchudším. EU je jedním ze spolupodporovatelů [ministerského prohlášení o dotacích na fosilní paliva](#) přijatého v rámci WTO dne 14. prosince 2021.

² Ustanovení čl. 35 písm. n) nařízení o správě energetické unie (2018/1999/EU), dále jen: nařízení o správě.

(45 miliard EUR) a silniční dopravou (23 miliard EUR). Podpora napříč odvětvími činila 69 miliard EUR.

Rok 2022 byl prvním rokem, kdy členské státy musely v rámci svých integrovaných vnitrostátních zpráv o pokroku v oblasti energetiky a klimatu informovat o pokroku, kterého dosáhly při postupném odstraňování dotací v energetice, zejména dotací na fosilní paliva. Tato zpráva navíc obsahuje nový oddíl, který hodnotí environmentální dopad dotací na fosilní paliva.

Tato zpráva se opírá o údaje z externí studie³, která byla pro Komisi vypracována podle mezinárodně uznávané metodiky. Některé údaje za rok 2022 nebyly v době dokončení studie (srpen 2023) plně k dispozici nebo ověřeny, takže údaje za rok 2022 mohou vycházet z technik zmírnění nedostatku údajů⁴. Stejně jako u předchozích vydání měly členské státy možnost poskytnout k údajům použitým pro studii zpětnou vazbu.

³ Pro předchozí vydání: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/34a55767-55a1-11ed-92ed-01aa75ed71a1>

⁴ V případě chybějících hodnot za rok 2022 byly jako základ pro odhad vzaty údaje za rok 2021. V takových případech jsou údaje za rok 2022 v této zprávě označeny jako „odhadované“ a v grafech jsou nepotvrzené údaje označeny šrafováním.

1. Trendy v oblasti dotací v energetice v EU

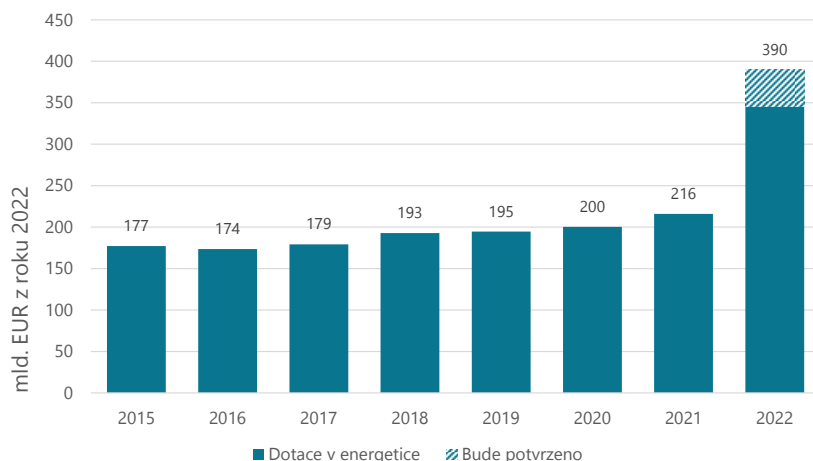
Dotace jsou v této zprávě definovány podle metodiky stanovené Světovou obchodní organizací (WTO)⁵, která byla použita v podpůrné studii Komise⁶ a v předchozích vydáních této zprávy. Tato metodika definuje dotace jako vládní opatření spadající do jedné z těchto čtyř kategorií: i) přímé převody finančních prostředků, ii) vládní (daňové) příjmy, které jsou jinak ušlé (nevybrané), iii) poskytování zboží a služeb nebo nákup zboží ze strany vlád a iv) cenové a příjmové podpory.

Zpráva rovněž zkoumá různé charakteristiky dotací: i) cíl, který se snaží podpořit (výroba, spotřeba/poptávka, infrastruktura nebo energetická účinnost), ii) typ paliva, který podporují (fosilní paliva, obnovitelné zdroje, jádro), iii) hospodářská odvětví, která jsou příjemci dotace (odvětví energetiky, dopravy, průmyslu, zemědělství⁷, bydlení, služeb atd.) nebo iv) zda jsou environmentálně škodlivé nebo prospěšné.

1.1 Celkové dotace v energetice v EU

Celková výše dotací v energetice v EU-27 (obrázek 1) v roce 2022 se odhaduje na 390 miliard EUR (+80 % ve srovnání s 216 miliardami EUR⁸ v roce 2021).

Hospodářské oživení v roce 2021 vyvolalo tlak na růst cen energií a následně i na dotace. Dotace v energetice se již zvýšily z 200 miliard EUR v roce 2020 na 216 miliard EUR v roce 2021. Údaje odhadované pro rok 2022 ukazují, že v důsledku dopadu opatření přijatých členskými státy se dotace dramaticky zvýšily a v roce 2022 dosáhly 390 miliard EUR. V reakci na krizi v oblasti cen energií bylo v členských státech EU vytvořeno nebo rozšířeno nejméně 230 dočasných dotačních opatření s cílem zmírnit dopad vysokých a kolísavých cen.



Obrázek 1: Celkové dotace v energetice v EU-27 (2015–2022; mld. EUR z roku 2022)^{9,10}

Zdroj: Enerdata, Trinomics, 2023. Pozn.: odhady pro rok 2022 jsou znázorněny šrafováním

⁵ Analýza vychází z metodického rámce použitého v předchozích studiích Komise, přičemž se řídí rámcem [Dohody o subvencích a vyrovnávacích opatřeních](#), který vypracovala Světová obchodní organizace (WTO).

⁶ Více informací o metodice dotací v energetice viz příloha 1 studie Komise z roku 2023.

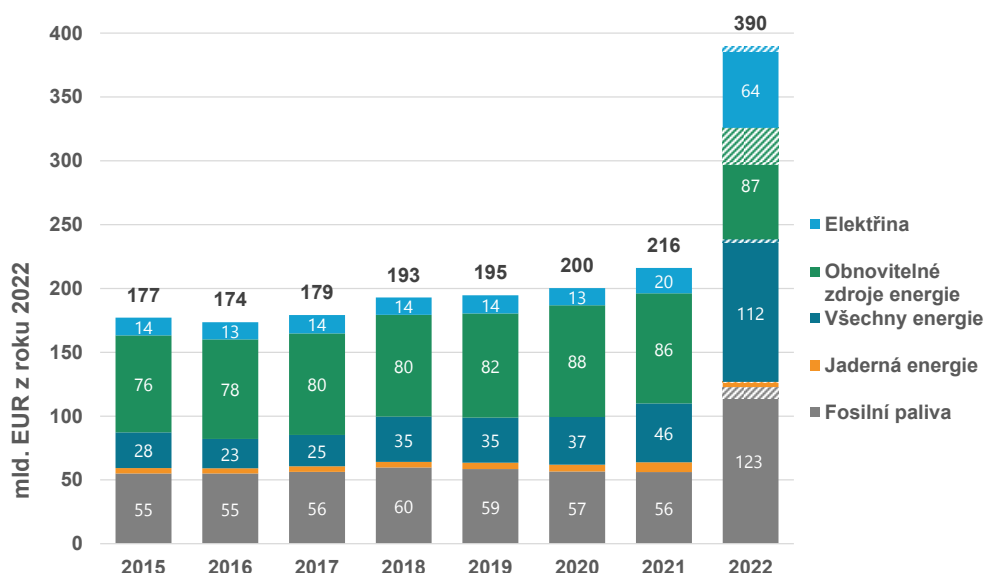
⁷ Též včetně dotací na rybolov.

⁸ V důsledku oprav údajů v rozsahu dotací za předchozí roky i změny peněžního základu (v této zprávě „vyjádřeno v eurech z roku 2022“) se mohou celkové částky v grafech této zprávy lišit od poslední zprávy o energetických dotacích zveřejněné v roce 2022 nebo dříve.

⁹ V této zprávě jsou všechny údaje vyjádřeny v mld. EUR z roku 2022. Celkové údaje pro rok 2022 zahrnují přibližně 44 mld. EUR, které jsou stále ve fázi ověřování.

¹⁰ Údaje v kategorii „Bude potvrzeno“ činily 12 % celkové částky zahrnuté do rozsahu dotací pro rok 2022.

Dotační podpora se v roce 2022 vyvíjela u jednotlivých technologií odlišně. *Dotace na elektřinu*¹¹ vzrostly trojnásobně, zatímco celkové *dotace na fosilní paliva* se v roce 2022 oproti roku 2021 zdvojnásobily. *Dotace podporující všechny energie*¹² (např. prostřednictvím příjmové podpory¹³) byly v roce 2022 2,4krát vyšší než v roce 2021. Zatímco podpora *energie z obnovitelných zdrojů* zůstala v roce 2022 zhruba stejná jako v letech 2020–2021, podpora *opatření v oblasti energetické účinnosti* se v tomto období zvýšila o 40 %, a to zejména díky podpoře energetických renovací poskytované v rámci Nástroje pro oživení a odolnost.



Obrázek 2: Dotace podle hlavního zdroje energie / nosiče energie v EU-27 (mld. EUR z roku 2022)
Zdroj: Enerdata, Trinomics, 2023. Pozn.: odhady pro rok 2022 jsou znázorněny šrafováním

Dotace v energetice v roce 2022 byly rozdělovány (obrázek 3) především prostřednictvím opatření *příjmové/cenové podpory* (38 %), *opatření ke snížení daní* (35 %) a *přímých převodů* (25 %). V roce 2022 se na celkových dotacích nejvíce podílela fosilní paliva (31 %), zatímco obnovitelné zdroje energie obdržely v roce 2022 pouze 22 % dotací v energetice, což je méně než 40 % v roce 2021.

¹¹ V některých případech není možné oddělit dotace poskytované na spotřebu elektřiny podle zdroje výroby (fosilní, jaderné nebo obnovitelné zdroje), proto jsou v tomto grafu uvedeny dotace na elektřinu (nosiče energie) spolu s dotacemi na zdroje energie.

¹² Termín „Všechny energie“ se zde používá pro klasifikaci dotačních opatření, která se vztahují na energii vyrobenou z kombinace fosilních paliv a nízkouhlíkových zdrojů nebo z neznámého zdroje.

¹³ Patří sem také různé typy ekonomických mechanismů nad rámec příjmové podpory pro více než jeden druh energie, jako jsou platby za kapacitu, mandáty k přimíchávání biopaliv, kvóty na energii z obnovitelných zdrojů s obchodovatelnými certifikáty, diferencované poplatky za připojení k síti, závazky v oblasti energetické účinnosti, systémy přerušitelného zatížení, rozdílové smlouvy, výkupní prémie, výkupní ceny, záruky spotřebitelských cen (podpora nákladů), záruky spotřebitelských cen (regulace cen) a záruky výrobních cen (regulace cen).

Kategorie dotace	Všechny energie	Elektřina	Fosilní paliva	Jaderná energie	Obnovitelné zdroje energie	Celkem
Přímé převody	16%	1%	6%	0%	2%	25%
Daňová opatření	9%	7%	15%	0%	4%	35%
Příjmová nebo cenová podpora	2%	9%	11%	0%	16%	38%
Rozpočty na výzkum a vývoj	1%	0%	0%	0%	0%	2%
Celkem	29%	16%	31%	1%	22%	100%

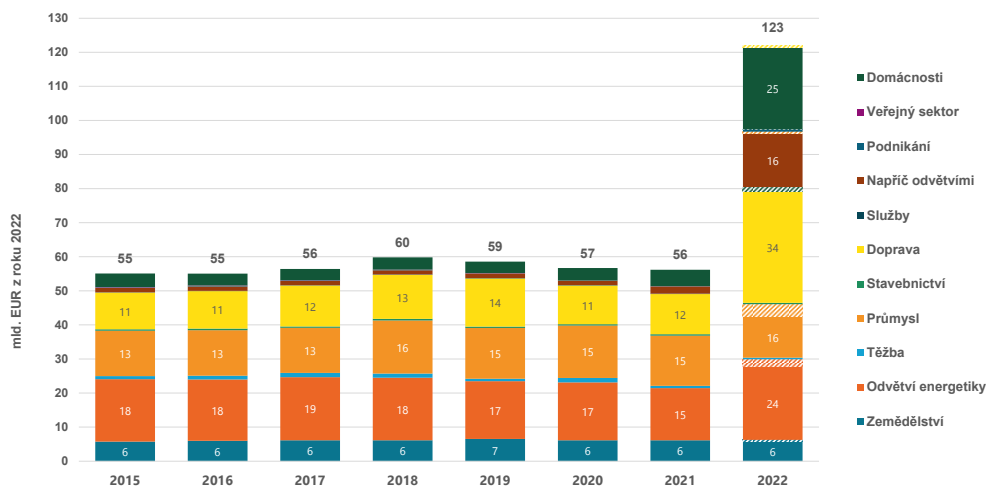
Obrázek 3: Rozdělení dotací podle nástroje (2022, %)

Zdroj: Enerdata, Trinomics, 2023

1.2 Dotace podle zdroje energie

V roce 2021 klesly **dotace na fosilní paliva** na 56 miliard EUR, čímž pokračoval trvalý klesající trend pozorovaný od roku 2018¹⁴ (obrázek 4). Pokles byl způsoben zejména velkým snížením (o 2 miliardy EUR) dotací pro odvětví energetiky¹⁵. Tento klesající trend byl v roce 2022 narušen v přímém důsledku evropské reakce na energetickou krizi. Dotační opatření byla jedním z primárních nástrojů proti dopadům vysokých cen energie na životní náklady a výrobní náklady evropských průmyslových odvětví.

V důsledku toho se odhaduje, že dotace na fosilní paliva se mezi lety 2021 a 2022 více než zdvojnásobily (z 56 miliard EUR na 123 miliard EUR). Toto zvýšení odráží: i) mnohem vyšší podporu, kterou nyní dostávají domácnosti (+500 %), ii) zvýšení dotací pro odvětví dopravy (+150 %) a energetiky (+280 %) a iii) další opatření napříč odvětvími (+770 % například prostřednictvím nižších sazeb DPH). Přímá podpora průmyslu a zemědělství zůstala v letech 2021–2022 stabilní nebo se zvýšila jen velmi mírně.



Obrázek 4: Dotace na fosilní paliva v EU-27 podle hospodářského odvětví (mld. EUR z roku 2022)

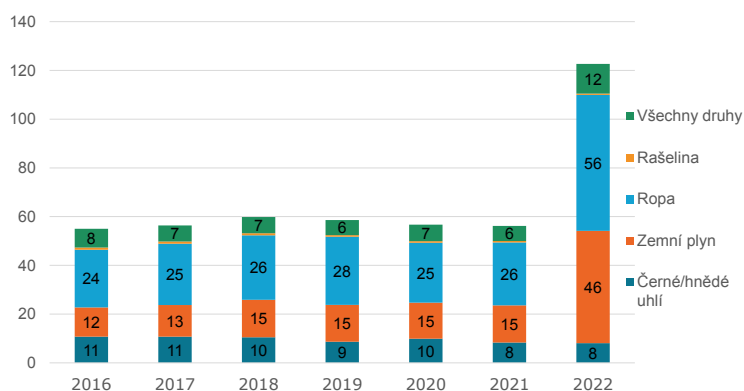
Zdroj: Enerdata, Trinomics, 2023. Pozn.: odhady pro rok 2022 jsou znázorněny šrafovaním

¹⁴ Nárůst dotací na fosilní paliva o 3,5 miliardy EUR v roce 2018 je částečně způsoben změnou klasifikace regresivní struktury cen pro plyn a elektřinu v Nizozemsku, kterou nizozemská vláda před uvedením dat nevykazovala jako dotaci, a proto nebyla do databáze zahrnuta. Nizozemsko je jedinou zemí, pro niž byly vykazány skutečné částky spojené s tímto mechanismem, jistě však existují i v dalších zemích, aniž by byly jako takové vykazány.

¹⁵ Tento pojem zahrnuje těžbu energetických surovin, přeměnu, rafinaci, infrastrukturu, přenos, distribuci, skladování, nakládání s odpady a maloobchod týkající se energie. Stručně řečeno, odvětví energetiky.

Většina dotací na fosilní paliva přidělených v EU-27 od roku 2015 byla určena na podporu související s *poptávkou* spotřebitelů *po energii*, například omezením nákladů na spotřebu energie prostřednictvím nižších daňových sazeb na energetické produkty. Podíl těchto opatření souvisejících s poptávkou po energii vzrostl z 67 % v roce 2015 na 74 % v roce 2021 a odhady naznačují, že v roce 2022 vzrostl na 83 % dotací na fosilní paliva. Dotace na fosilní paliva zaměřené na podporu *výroby elektřiny* se od roku 2015 pohybovaly mezi 20 a 30 % a odhaduje se, že v roce 2022 klesly na 10 % všech dotací na fosilní paliva. Na dotace určené konkrétně na *těžbu fosilních paliv* bylo vyčleněno 13 miliard EUR a na *podpůrnou infrastrukturu* 6 miliard EUR; zatímco *restrukturalizace odvětví energetiky* (např. podpora na uzavření černouhelných/hnědouhelných elektráren nebo dolů) představovala v roce 2021 malý a klesající podíl na celkových dotacích na fosilní paliva (3,4 %, tj. 1,7 mld. EUR).

Zatímco většina podpory fosilních paliv směřovala v roce 2022 do ropy a rafinovaných ropných produktů (56 miliard EUR) (obrázek 5), dotace zaměřené na *zemní plyn* se v letech 2021 až 2022 ztrojnásobily a dosáhly 46 miliard EUR. Podpora na černé a hnědé uhlí zůstala stejná ve výši 8 miliard EUR, zatímco na všechny ostatní druhy fosilních paliv včetně rašeliny bylo vyčleněno 13 miliard EUR.



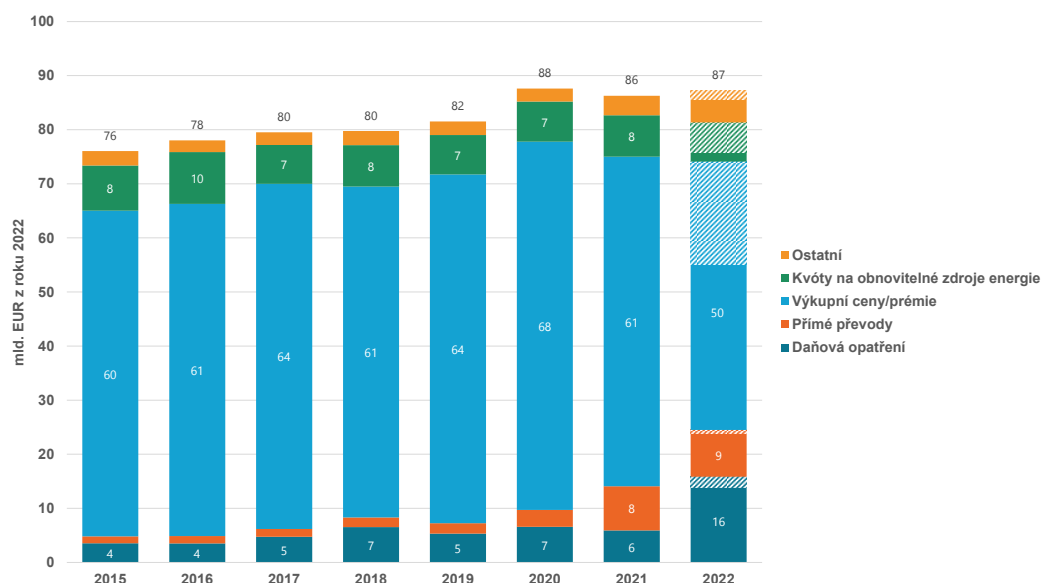
Obrázek 5: Dotace na fosilní paliva podle druhu paliva
Zdroj: Enerdata, Trinomics, 2023.

V roce 2021 se **dotace na obnovitelné zdroje energie** poprvé po několika letech snížily (obrázek 6) na 86 miliard EUR (−1,3 miliardy EUR, tj. −1,5 % oproti roku 2020). Tento pokles byl způsoben zejména zvýšením velkoobchodních cen na trhu s elektřinou, což vedlo ke snížení plateb podpůrných nástrojů, které poskytují dorovnání tržních cen. K poklesu dotací na obnovitelné zdroje energie došlo také navzdory nárůstu instalované a podporované výrobní kapacity obnovitelných zdrojů energie. V roce 2022 se dotace na obnovitelné zdroje energie zvýšily jen mírně na 87 miliard EUR a poprvé od roku 2015 byly pod úrovní dotací na fosilní paliva¹⁶.

V roce 2022 byla typickým nástrojem pro poskytování dotací na obnovitelné zdroje energie nadále *příjmová/cenová podpora* (57 mld. EUR, 65 % všech dotací na obnovitelné zdroje energie) např. prostřednictvím opatření, jako jsou *výkupní ceny a výkupní prémie* nebo *kvóty na obnovitelné zdroje energie s obchodovatelnými certifikáty*. *Přímé převody* (především granty) se výrazně zvýšily a v roce 2021 dosáhly 8 miliard EUR (o 5 miliard EUR více než

¹⁶ Pro rok 2022 nebyly k dispozici všechny údaje, například údaje týkající se výkupních premií/cen nebo kvót na obnovitelné zdroje energie, a údaje mohly být předmětem revize.

v roce 2020) a v roce 2022 9 miliard EUR. Tento nárůst byl z velké části způsoben podporou výroby energie z obnovitelných zdrojů a elektrizační infrastruktury, která byla zahrnuta do plánů pro oživení a odolnost členských států, jakož i zvýšenou podporou ke stimulaci obnovitelných zdrojů energie a energetické účinnosti v oblasti vytápění a chlazení.



Obrázek 6: Dotace na obnovitelné zdroje energie podle nástroje (2015–2022; mld. EUR z roku 2022)

Zdroj: Enerdata, Trinomics, 2023. Pozn.: odhady pro rok 2022 jsou znázorněny šrafováním

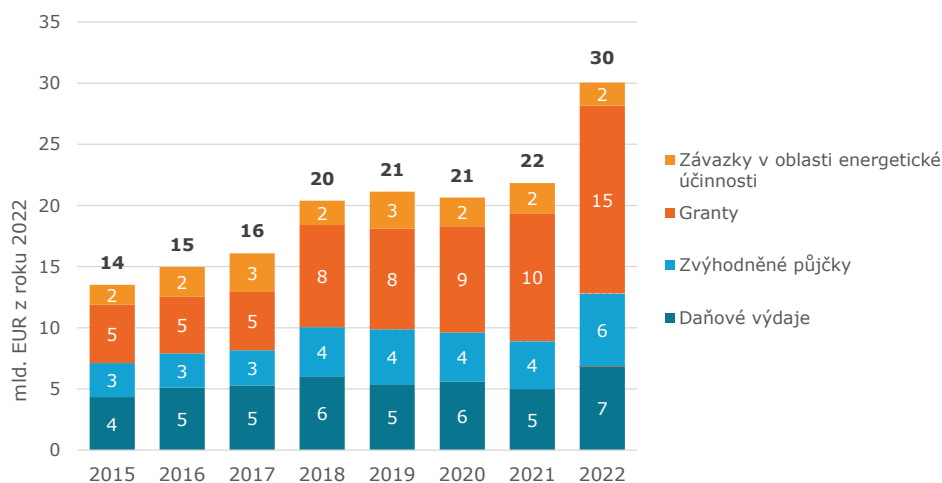
Podpora technologií obnovitelných zdrojů se v EU výrazně liší (obrázek 7), což odráží vnitrostátní priority a potenciál obnovitelných zdrojů energie. Ve všech členských státech obdržela v roce 2022 nejvíce dotací *solární energie* (*solární fotovoltaika* i *koncentrovaná solární energie*) (25 miliard EUR), následovaná *větrnou energií* a *biomasou* (po 15 miliardách EUR). Nejnížší finanční podporu obdržela *vodní energie* (1,5 miliardy EUR v roce 2022). Ve velké míře byly využívány také dotace, které nebyly zaměřeny na žádnou konkrétní technologii obnovitelných zdrojů (24 miliardy EUR).



Obrázek 7: Podíl dotací na obnovitelné zdroje energie podle technologie pro vybrané členské státy (2021; mld. EUR z roku 2022)

Zdroj: Enerdata, Trinomics, 2023

Dotace na energetickou účinnost (obrázek 8) se od roku 2015 zvyšují a v roce 2022 dosáhly 30 miliard EUR (o 8 miliard EUR více než v roce 2021). Obzvláště významným nástrojem podpory byly granty, které v roce 2022 představovaly více než 50 % všech dotací na energetickou účinnost. V letech 2021–2022 se souběžně s realizací investic v rámci nástroje pro oživení a odolnost rozšířily granty na energetickou účinnost, následované daňovými výdaji (23 % dotací na energetickou účinnost), zvýhodněnými půjčkami (20 %) a závazky v oblasti energetické účinnosti (6 %).



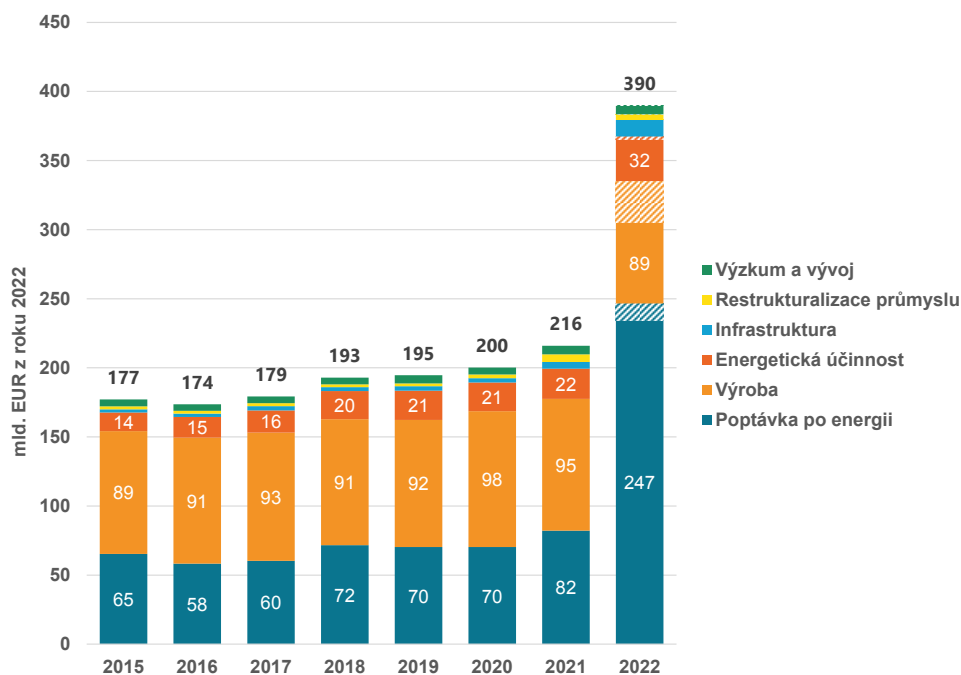
Obrázek 8: Podpora nástrojů energetické účinnosti (2022; mld. EUR z roku 2022)

Zdroj: Enerdata, Trinomics, 2023

Dotace na **jadernou energii** se zvýšily ze 4,3 miliardy EUR v roce 2015 na 7,6 miliardy EUR v roce 2021 a poté klesly na 4,2 miliardy EUR v roce 2022. Tento náhlý pokles byl způsoben: i) poklesem objemu mechanismů kapacitního trhu (ve Francii, Německu a Itálii), ii) nízkou disponibilitou jaderného parku ve Francii a také iii) platbami spojenými s německým rozhodnutím uzavřít na konci roku 2021 tři jaderné elektrárny. V roce 2022 připadala většina dotací na jadernou energii v EU na Francii (2,3 miliardy EUR) a Německo (1,1 miliardy EUR).

1.3 Dotace podle hospodářského účelu

Ačkoli se celková částka dotací v energetice pro rok 2022 oproti roku 2021 téměř zdvojnásobila, objevil se výrazný rozdíl v kategoriích podílejících se na tomto nárůstu podle hospodářského účelu dotace (obrázek 9).



Obrázek 9: Dotace v energetice podle hospodářského účelu (2015–2022; mld. EUR z roku 2022)
Zdroj: Enerdata, Trinomics, 2023. Pozn.: odhady pro rok 2022 jsou znázorněny šrafováním

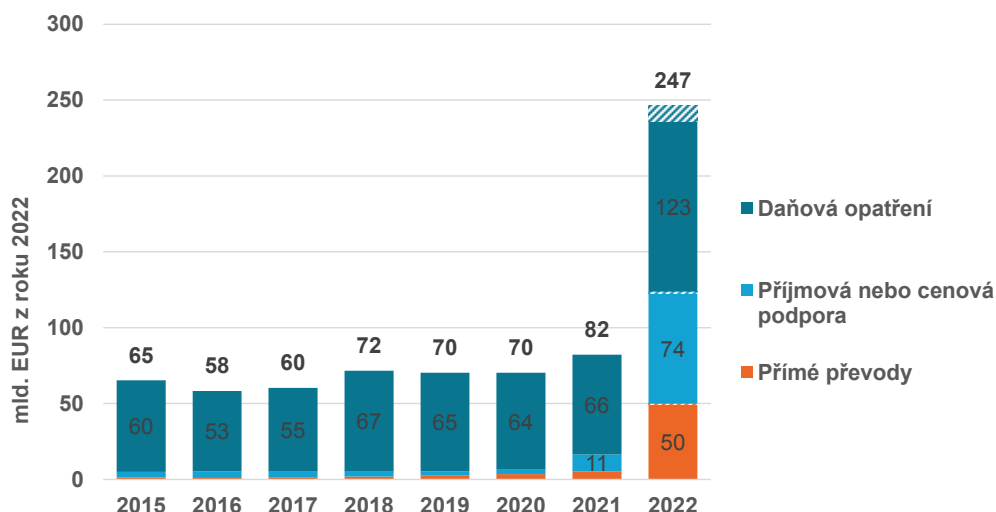
Finanční podpora související s *poptávkou po energii*¹⁷ se v roce 2022 oproti roku 2021 ztrojnásobila a dosáhla 247 miliard EUR. Ve stejném období vzrostla podpora opatření v oblasti *energetické účinnosti* o 50 % (z 21,8 na 32 miliard EUR), dotace na *rozvoj infrastruktury* se zvýšily o 250 % (ze 4,9 na 12 miliard EUR), zatímco podpora *restrukturalizace odvětví energetiky* se snížila o 33 % a podpora *výroby energie* se snížila o 7 %.

Dotace související s poptávkou po energii zahrnují cílená nebo obecná podpůrná opatření zaměřená na omezení nákladů na spotřebu energie v různých hospodářských odvětvích. Tato opatření mohou být prováděna prostřednictvím mechanismů, jako je snížení daní nebo jejich vrácení, a týkají se široké škály hospodářských sektorů, od energeticky náročných průmyslových odvětví až po domácnosti. Tyto typy dotací jsou zaměřeny na všechny druhy energie včetně obnovitelných zdrojů, fosilních paliv, elektřiny a tepla bez ohledu na jejich původ.

Do roku 2020 vzrostla celková dotační podpora související s poptávkou po energii na 70 miliard EUR (obrázek 10) a v roce 2021 se zvýšila o 17 %. Tato podpora se pak podle odhadů v letech 2021 až 2022 ztrojnásobila a dosáhla 247 miliard EUR¹⁸. To bylo přímým důsledkem krize týkající se životních nákladů a zneužívání dodávek plynu jakožto zbraně ze strany Ruska a souvisí především s podpůrnými politickými opatřeními, která vlády zavedly od konce roku 2021 a která byla dále posílena v roce 2022.

¹⁷ Např. podpora využívání energie prostřednictvím snižování nákladů na ni.

¹⁸ Odhad dotací zaměřených na poptávku k červenci 2023 zahrnoval 12,6 miliardy EUR dosud nepotvrzených plateb na rok 2022 (přibližně 5 % z celkového objemu).



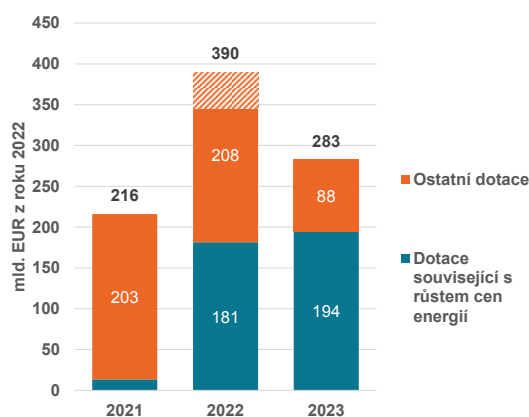
Obrázek 10: Dotace související s poptávkou po energii podle nástroje (2015–2022; mld. EUR z roku 2022)

Zdroj: Enerdata, Trinomics, 2023. Pozn.: odhady pro rok 2022 jsou znázorněny šrafováním

Před rokem 2021 představovala přímá daňová opatření více než 90% podíl na celkových dotacích souvisejících s poptávkou po energii. Od roku 2021 se však mezi politická opatření vrátily přímé převody a záruky spotřebitelských cen (příjmové nebo cenové podpory), čímž se změnila rovnováha mezi těmito nástroji podpory souvisejícími s poptávkou po energii. V roce 2022 představovaly daňové výdaje 50 % (123 miliard EUR) celkové podpory související s poptávkou po energii, následovaly cenové podpory a záruky cen (30 %, 74 miliard EUR) a přímé převody (20 %, 50 miliard EUR).

1.4 Zaměření na dotační opatření související s krizí v oblasti cen energií

Evropská komise spolupracuje s členskými státy na řešení energetické krize. To zahrnuje práci na: i) zajištění alternativních dodávek energie, ii) snížení poptávky po energii, aby se vyrovnal výpadek dodávek ruského plynu, iii) větším využívání obnovitelných zdrojů energie a iv) zvýšení energetické účinnosti. Kromě prováděcích opatření zavedených na úrovni Unie nebo umožněných rámci na úrovni Unie přijaly členské státy také svá opatření uzpůsobená vnitrostátním podmínkám, aby chránily své občany a hospodářství před poškozujícími cenami energie (obrázek 11).



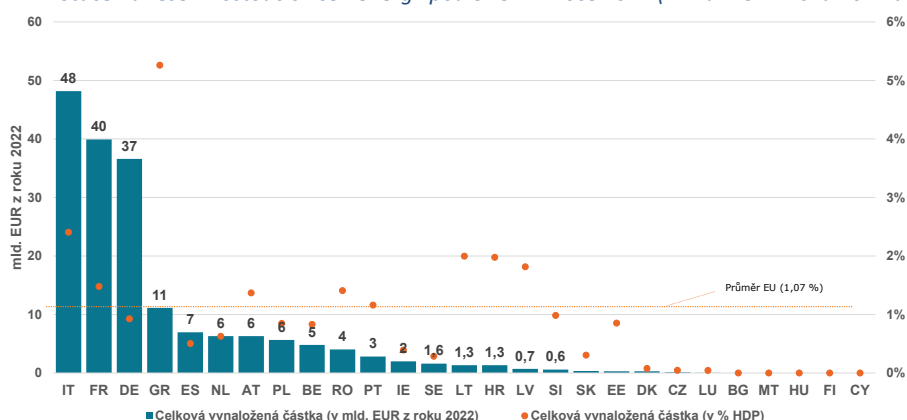
Obrázek 11: Význam dotací v energetice v souvislosti s krizí v oblasti cen energií (2021–2023; mld. EUR z roku 2022)

Zdroj: Enerdata, Trinomics, 2023

Prostřednictvím těchto nových vnitrostátních opatření poskytly členské státy v roce 2022 na tento účel dotace v odhadované výši 181 miliard EUR, což představovalo téměř 50 % celkových dotací v energetice v EU-27 v uvedeném roce. Prvotní údaje pro rok 2023 ukazují, že tato podpora pokračuje, ale pouze ve střednědobém horizontu: téměř 80 % plateb v rámci těchto opatření má skončit před rokem 2025, zatímco 20 % plateb má plánované datum ukončení po roce 2025 nebo žádné datum ukončení nemá.

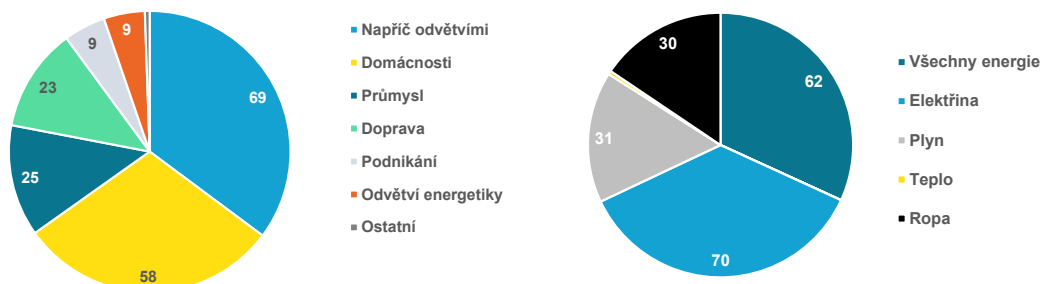
Dotace související s řešením energetické krize představovaly v roce 2022 1,12 % HDP EU. Na Itálii, Francii a Německo připadalo téměř 70 % těchto celkových výdajů (obrázek 12). V poměru ke svému HDP vynaložilo v roce 2022 na řešení cen energií nejvíce ze všech členských států EU Řecko (5,3 % HDP).

Obrázek 12: Dotace na řešení rostoucích cen energií podle zemí v roce 2022 (v mld. EUR z roku 2022 a % HDP)



Zdroj: Enerdata, Trinomics, 2023

Z obrázku 13.a vyplývá, že v období 2021–2022 byla většina cílených dotací určena domácnostem (58 miliard EUR, 30 % celkové krizové podpory), následovaly podniky a průmyslová odvětví (34 miliard EUR, 18 %) a odvětví dopravy (23 miliard EUR, 12 %). Značná částka (69 miliard EUR, 33 % celkové krizové podpory) nebyla cílená a týkala se více odvětví.



Obrázek 13: Rozdělení dotací na řešení zvýšení cen energií v letech 2021–2022 (mld. EUR z roku 2022)
a) podle hospodářského odvětví b) podle nosiče energie

Zdroj: Enerdata, Trinomics, 2023

Pokud jde o nosiče energie (obrázek 13.b), hlavním příjemcem byla elektřina, která v letech 2021–2022 obdržela více než třetinu (70 miliard EUR) finanční podpory. Dotace na plyn a ropu představovaly 60 miliard EUR, zatímco 62 miliard EUR bylo přiděleno na energii

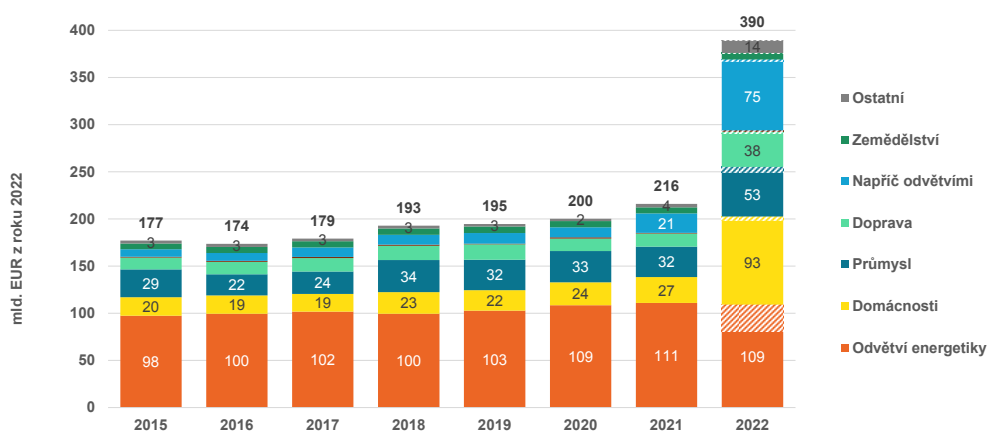
vyrobenou z kombinace fosilních paliv a nízkouhlíkových zdrojů nebo z neznámých zdrojů (označeno jako „Všechny energie“).

Evropské vlády přijaly v reakci na krizi zvláštní opatření s cílem poskytnout značnou podporu přímo energetickým společnostem. Například v Německu byla společnost Uniper podpořena kapitálovou injekcí (34 miliard EUR), zatímco ve Francii byla společnost EDF znovu znárodněna (9,4 miliardy EUR). Vzhledem k tomu, že konečným cílem těchto opatření bylo zajistit bezpečnost dodávek, jakož i nižší ceny pro zákazníky nebo velkoobchodní trh, nebyla tato opatření do databáze dotací zahrnuta.

1.5 Dotace podle hospodářského odvětví, které je příjemcem

Odvětví energetiky bylo v roce 2021 nejvíce dotovaným hospodářským odvětvím, když v uvedeném roce obdrželo více než polovinu (111 miliard EUR, 51 %) všech dotací v energetice, z čehož 61 miliard EUR představovaly výkupní ceny / výkupní prémie¹⁹ (na obrázku 14 nejsou rozlišeny). Druhým největším příjemcem dotací v energetice byla ostatní *průmyslová odvětví* (32 miliard EUR, 15 %) a třetím *domácnosti* (27 miliard EUR, 13 %)²⁰.

Údaje za rok 2022 ukazují výraznou změnu ve složení dotací. Podpora *domácnostem* se zvýšila (od roku 2021 vzrostla o 240 % na 94 miliard EUR v roce 2022, což představuje 24 % všech dotací v energetice v uvedeném roce). Další největší kategorií byly dotace *napříč odvětvími* (75 miliard EUR, 20 %), zatímco u *průmyslu* došlo mezi lety 2021 a 2022 pouze k mírnému nárůstu podpory (53 miliard EUR, 13 %). Naopak *odvětví energetiky* obdrželo v roce 2022 o něco méně dotací (109 miliard EUR) než v roce 2021 a jeho podíl na celkových dotacích se mezi lety 2021 a 2022 snížil z 50 % na 28 %.



Obrázek 14: Dotace v energetice v EU-27 podle hospodářského odvětví (2015–2022; mld. EUR z roku 2022)

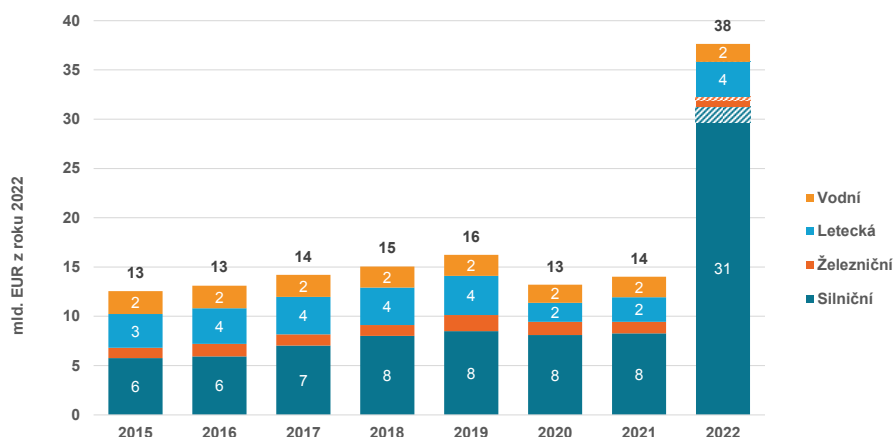
Zdroj: Enerdata, Trinomics, 2023. Pozn.: odhady pro rok 2022 jsou znázorněny šrafováním

V roce 2022 vzrostly celkové dotace do odvětví dopravy (obrázek 14) na odhadovaných 38 miliard EUR (+155 %, tj. +24 miliard EUR oproti roku 2021). Zdaleka největším příjemcem zůstává silniční doprava, na niž připadá 83 % dotací na dopravu (31 miliard

¹⁹ Povinnosti v oblasti výkupních cen a premií a obnovitelných zdrojů energie jsou na základě úmluvy zahrnuty do odvětví energetiky, zatímco uvedené platby mohou přinášet výhody subjektům mimo toto odvětví.

²⁰ *Průmysl* nezahrnuje těžbu a stavebnictví. Sektory podnikání, stavebnictví, veřejný sektor a sektor služeb byly seskupeny pod označení „Ostatní“, protože jednotlivá částka na ně připadající pro rok 2020 je nižší než 1 miliarda EUR.

EUR). Následuje letecká doprava (3,6 miliardy EUR), vodní doprava (1,8 miliardy EUR) a železniční doprava (1 miliarda EUR).

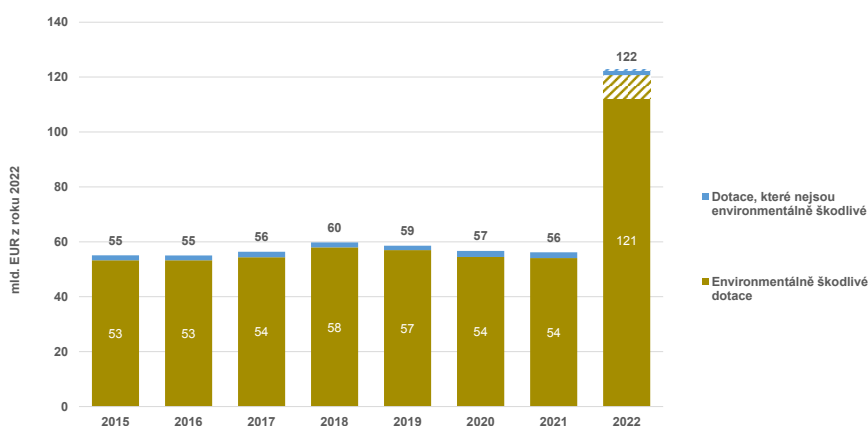


Obrázek 15: Dotace v energetice podle druhu dopravy (2015–2021; mld. EUR z roku 2021)

Zdroj: Enerdata, Trinomics, 2023. Pozn.: odhady pro rok 2022 jsou znázorněny šrafováním

1.6 Dotace podle environmentálního dopadu

Evropská unie se jako smluvní strana globálního rámce pro biologickou rozmanitost²¹ zavázala „do roku 2025 vymezit a odstranit, postupně zrušit nebo reformovat pobídky škodlivé pro biologickou rozmanitost včetně dotací“. Komise připravuje metodiku pro mapování těchto dotací a tato zpráva je prvním pokusem o posouzení dotací v energetice, konkrétně dotací na fosilní paliva, z hlediska jejich environmentálního dopadu. V této zprávě se posouzení environmentálně škodlivých dotací souvisejících s energetikou zaměřuje na dotace na fosilní paliva, které jsou označeny za škodlivé, pokud jimi způsobené snížení ceny nebo nákladů motivuje k zachování nebo zvýšení dostupnosti a/nebo využívání fosilních paliv, a to bez ohledu na to, zda jsou tato fosilní paliva bez omezování emisí nebo se snižováním emisí.



Obrázek 16: Dotace na fosilní paliva v EU-27 podle environmentálního dopadu (2015–2022; mld. EUR z roku 2022)

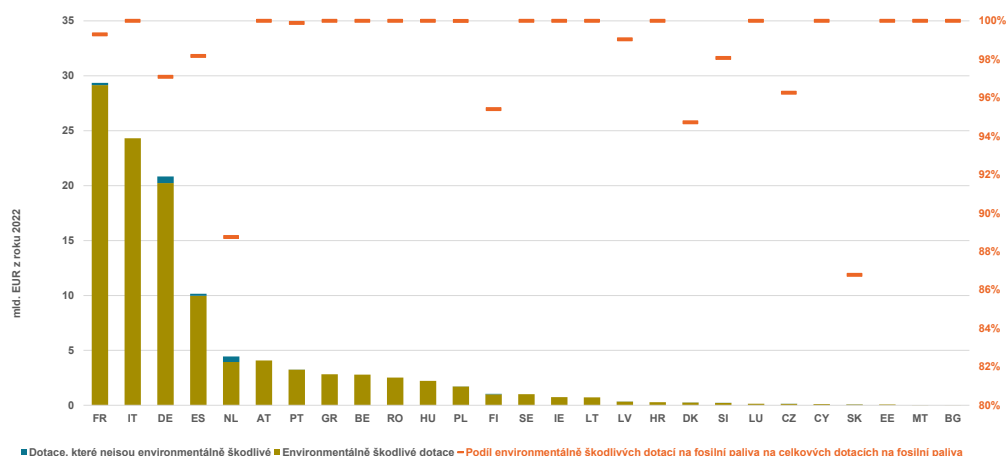
Zdroj: Enerdata, Trinomics, 2023. Pozn.: odhady pro rok 2022 jsou znázorněny šrafováním

Obrázek 16 ukazuje, že *drtivá většina* dotací na fosilní paliva (98 % v roce 2022, tj. 120 miliard EUR) je považována za environmentálně škodlivé. Výše dotací na fosilní paliva, které nejsou považovány za environmentálně škodlivé, činí přibližně 3 miliardy EUR.

²¹ <https://www.cbd.int/gbf/targets/>

Většina těchto dotací, které nejsou škodlivé, se týká kompenzací podnikům a pracovníkům za omezení nebo uzavření uhelných dolů a uhelných elektráren nebo financování revitalizace oblastí, kde k takovým uzavřením došlo.

Z předběžných údajů vyplývá (obrázek 17), že nejvíce dotací na fosilní paliva, které nejsou považovány za environmentálně škodlivé, poskytlo v roce 2022 Německo (0,6 miliardy EUR), dále Nizozemsko (0,5 miliardy EUR), Francie a Španělsko (po 0,2 miliardy EUR). V osmnácti členských státech bylo jako environmentálně škodlivé posouzeno 100 % dotací na fosilní paliva.



Obrázek 17: Dotace na fosilní paliva podle členských států a environmentálního dopadu (mld. EUR z roku 2022)

Zdroj: Enerdata, Trinomics, 2023

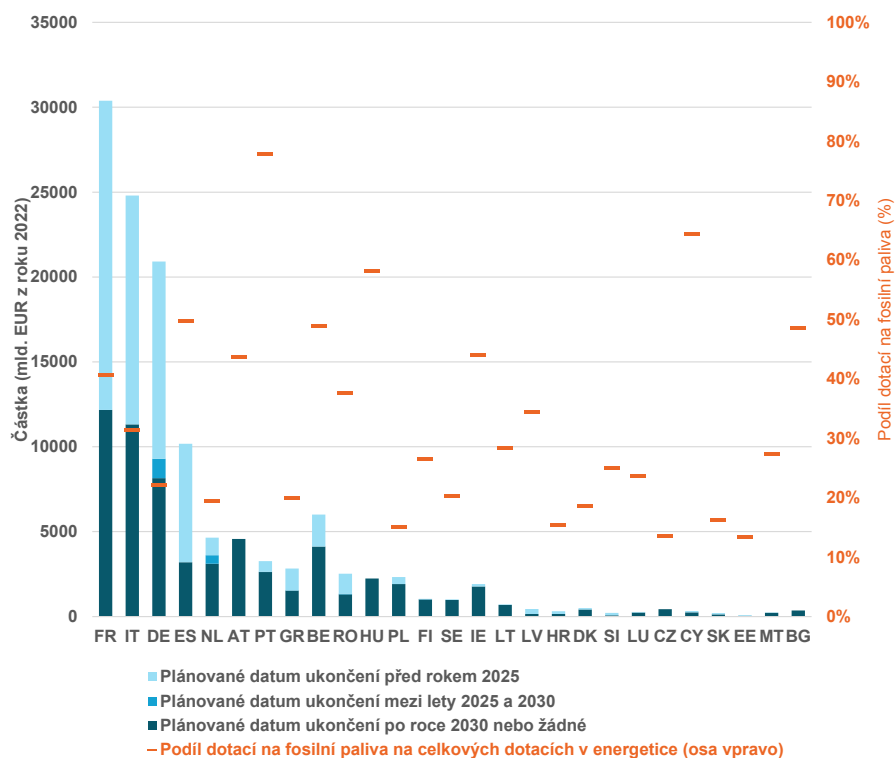
1.7 Vnitrostátní plány v oblasti dotací

Tento oddíl se zaměřuje na vnitrostátní plány postupného odstraňování dotací na fosilní paliva v členských státech zveřejněné k srpnu 2023²². Všeobecný akční program Unie pro životní prostředí na období do roku 2030, známý také jako 8. akční program pro životní prostředí, požaduje, aby Komise a/nebo členské státy postupně odstraňovaly environmentálně škodlivé dotace, zejména dotace na fosilní paliva, a to „stanovením lhůty pro postupné odstranění dotací na fosilní paliva v souladu s ambicí udržet globální oteplování pod hranicí 1,5 °C“²³.

Podle údajů z roku 2022 (obrázek 18) mělo 47 % (58 miliard EUR) celkových dotací na fosilní paliva (123 miliard EUR) plánované datum ukončení před rokem 2025. Pouze asi 1 % (1,7 miliardy EUR) dotací na fosilní paliva má střednědobé datum ukončení (2025–2030). U zbývajících 52 % (64 miliard EUR) zatím není stanoveno žádné datum ukončení nebo bylo stanoveno až po roce 2030.

²² Analýza vychází z aktualizovaných příloh VIII a XV návrhů vnitrostátních zpráv o pokroku v oblasti energetiky a klimatu.

²³ Ustanovení čl. 3 písm. h) bodu i) rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/591 ze dne 6. dubna 2022 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2030.



Obrázek 18: Dotace na fosilní paliva podle data ukončení a jako podíl na celkových dotacích v energetice (%) v roce 2021
Zdroj: Enerdata, Trinomics, 2023

Téměř všechny členské státy EU mají v úmyslu odklonit se od fosilních paliv. Ve většině členských států se však tento úmysl zatím nepodařilo promítnout do konkrétních plánů. Nejkonkrétnější plány na snížení závislosti na fosilních palivech, zejména na uhlí, mají členské státy v odvětví energetiky. Osm členských států rovněž stanovilo data pro postupné ukončení vytápění budov fosilními palivy. V ostatních hospodářských odvětvích (průmysl, doprava a zemědělství) se data ukončení využívání fosilních paliv téměř vůbec neuvádějí.

A konečně, ačkoli se výše dotací na fosilní paliva v roce 2022 oproti roku 2021 více než zdvojnásobila v důsledku podpůrných opatření v reakci na energetickou krizi, převážná většina těchto opatření je dočasná a má konečné datum v blízké budoucnosti. Je nepravděpodobné, že by energetická krize vedla k obratu v dosavadním úsilí členských států o snížení dotací na fosilní paliva.

Bude však důležité nadále sledovat dočasné dotace na fosilní paliva, aby se omezily negativní dopady, které by mohly snížit pobídky pro investice do energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů energie.

V tomto ohledu je zásadní větší transparentnost ohledně dat ukončení dotací na fosilní paliva ze strany členských států. Vzhledem k tomu, že informace o datech ukončení těchto dotací chybí, je obtížné posoudit, zda je EU na dobré cestě k postupnému odstranění dotací na fosilní paliva v souladu s ambicí udržet globální oteplování pod hranicí 1,5 °C.

2. Závěry

Nedávné mimořádně vysoké ceny energií si v Evropské unii vyžádaly odvážné politické iniciativy, které by zmírnily sociální dopad energetické krize. Dočasná a výjimečná opatření k řešení energetické krize výrazně ovlivnila trendy v dotacích v energetice. Nedávný prudký nárůst cen energií ovlivnil také typy opatření používaných k poskytování dotací a technologie podporované dotacemi, což vedlo k výraznému zvýšení dotací na fosilní paliva od roku 2022 s cílem zmírnit vysoké účty spotřebitelů za energie.

Tyto zvýšené dotace v energetice nevedly k vyšší spotřebě energie. Celková poptávka po energii se v roce 2022 ve srovnání s úrovněmi před pandemií COVID-19 snížila. Všechny hospodářské subjekty snížily poptávku po plynu o 17 %²⁴, přičemž v čele stojí domácnosti (snížení o 50 %) a průmysl (snížení o 43 %), které reagovaly jak na vyšší ceny, tak na politická opatření podporující snižování poptávky. EU pokračovala v podpoře investic do energetické účinnosti a přijala další významné kroky v této oblasti v podobě přepracování směrnice o energetické účinnosti.

Ukončení dlouhodobého trendu snižování dotací v energetice bylo odůvodněno prioritou ochránit spotřebitele v EU před šokem způsobeným účty za energie. Pokud však budou dočasná opatření ve střednědobém horizontu prodloužena, mohlo by to mít dlouhodobý negativní dopad, protože by se snížily tržní pobídky pro investice do energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů energie, včetně čistých řešení vytápění, jako jsou tepelná čerpadla.

EU se rozhodně pustila do energetické transformace, aby do roku 2050 dosáhla klimatické neutrality. Úspory energie a snížení závislosti na fosilních palivech v sektoru bydlení, energetiky, dopravy a průmyslu by měly EU pomoci mnoha způsoby: i) snížením dovozu fosilních paliv, ii) urychlením přechodu na čistou energii a iii) zlepšením bezpečnosti dodávek energie v EU. Energetická transformace by proto měla přinést snížení dotací na fosilní paliva a výrazné přesměrování dotační podpory do obnovitelných zdrojů energie a energetické účinnosti.

Ačkoli se situace na světových a evropských trzích s energií ve srovnání s nejhoršími časy energetické krize v roce 2022 stabilizovala, ceny některých paliv (např. zemního plynu) mohou zůstat kolísavé a na relativně vysoké úrovni po několik let ve srovnání s úrovní před krizí. To by spolu s nahrazením technologií fosilních paliv udržitelnějšími řešeními mělo ve střednědobém horizontu vést k výraznému poklesu spotřeby fosilních paliv (a dotací na tato paliva). Politické úvahy o cenové dostupnosti mohou odůvodnit dočasná opatření na podporu domácností a průmyslu. V dlouhodobém horizontu však energetická transformace umožní, aby se podpora namísto environmentálně škodlivých dotací na fosilní paliva stále více přesměrovala do technologií v oblasti energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů.

²⁴ Srovnání spotřeby plynu v období srpen 2022–červen 2023 s pětiletým průměrem.