



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 25. oktoober 2023
(OR. en)

14689/23

Institutsioonidevaheline
dokument:
2022/0160(COD)

ENER 576
ENV 1186
CLIMA 510

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	24. oktoober 2023
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2023) 651 final
Teema:	KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE 2023. aasta aruanne energiatoetuste kohta ELis

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2023) 651 final.

Lisatud: COM(2023) 651 final



Brüssel, 24.10.2023
COM(2023) 651 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

2023. aasta aruanne energiatoetuste kohta ELis

Komisjoni aruanne energiatoetuste kohta ELis

Sissejuhatus ja peamised järeldused

Euroopa Liit täidab täie pühendumusega ülesannet vähendada oma kasvuhoonegaaside heidet 2030. aastaks vähemalt 55 % (võrreldes 1990. aastaga) ja saavutada 2050. aastaks kliimaneutraalsus. Toetustel ning muudel majanduslikel ja õiguslikel stiimulitel on oluline roll i) puhta energia ja energiatõhusate lahenduste kasutuselevõtu hoogustamisel ning ii) fossiilkütuste kasutamise vähendamisel. Toetustel võivad olla majanduslikud, keskkonnavalased või sotsiaalse heaoluga seotud eesmärgid. Kui toetused on halvasti kavandatud, võivad need moonutada konkurentsi, takistada energiasüsteemi ümberkujundamist ja vähendada CO₂ hinnasignaali. EL teeb aktiivselt jõupingutusi fossiilkütuste toetuste järkjärguliseks kaotamiseks ka osana G20 ja Maailma Kaubandusorganisatsiooni tegevuse raames võetud rahvusvaheliste kohustuste täitmisest¹. Käesolev aruanne on neljas aastaaruanne, mis käsitleb energiatoetusi ja fossiilkütuste toetuste järkjärgulisel kaotamisel tehtud edusamme, nagu on ette nähtud energialiidu ja kliimameetmete juhtimist käsitlevas määruses².

2021. aastal alanud energiakriis, mida süvendas 2022. aastal alguse saanud Venemaa agressioon Ukraina vastu, avaldas energiaga seotud toetustele märkimisväärset mõju. See mõju kajastub i) toetuste suuruses, ii) toetuste jaotumises tehnoloogialahenduste ja toetusesaajate vahel ning iii) toetuste andmiseks kasutatud vahendites. Energiatarnete relvana kasutamine Venemaa poolt ning Venemaa gaasitarnete järkjärguline vähendamine nõudsid ELilt jõulist poliitilist reageerimist, sealhulgas lühiajaliste meetmete võtmist, et tagada energia taskukohasus haavatavatele tarbijatele ja valdkondadele kogu Euroopas.

Käesolevat aruannet toetava uuringu tulemused kinnitavad, et energiatoetuste maht kasvas järk-järgult kuni aastani 2021 ja suurenes seejärel 2022. aastal järsult. ELi energiatoetuste kogumaht kasvas 177 miljardilt eurolt 2015. aastal 216 miljardi euron 2021. aastal ning ulatus 2022. aastal hinnanguliselt 390 miljardi euron.

Fossiilkütuste toetuste vähenemise suundumus jätkus kuni aastani 2021, mil nende maht oli kokku 56 miljardit eurot, kuid seejärel suurenes nende toetuste maht 2022. aastal kriisi tõttu järsult, ulatudes hinnanguliselt 123 miljardi euron. Taastuenergia toetuste maht vähenes 2021. aastal (esimest korda pärast 2015. aastat) 86 miljardi euron ja suurenes 2022. aastal vaid veidi, 87 miljardi euron. See tulenes elektrienergia hulgimüügituru kõrgetest hindadest, mis vähendasid dünaamiliste toetusvahendite alusel makstavaid toetussummasid. Energiatõhususe parandamise meetmete toetuste maht aga kasvas 22 miljardilt eurolt 2021. aastal 32 miljardi euron 2022. aastal. Kõigi muude energialiikidega (sealhulgas elekter energiakandjana ja tuumaenergia) seotud toetuste kogumaht oli 2022. aastal 180 miljardit eurot.

Aastatel 2021–2022 anti hinnanguliselt 195 miljardi euro väärtuses energiatoetusi seoses *uute riiklike meetmetega, mille eesmärk oli kaitsta ELi tarbijaid kõrgete hindade mõju eest*. ELis kehtestati energiahindade kriisi leevendamiseks kokku vähemalt 230 ajutist riiklikku meetet.

¹ Alates 2009. aasta tippkohtumisest on G20 juhid kutsunud riike üles järk-järgult kaotama ja ratsionaliseerima fossiilkütuste toetusi ning andma samas sihipärast toetust kõige vaesematele. EL on WTO tegevuse raames 14. detsembril 2021 vastu võetud [fossiilkütuste toetusi käsitleva ministrite avalduse](#) üks kaastoetajaid.

² Energialiidu ja kliimameetmete juhtimist käsitleva määruse (EL) 2018/1999 (edaspidi „juhtimismäärus“) artikli 35 punkt n.

Nende toetusmeetmete puhul olid peamised otsesed abisaajad kodumajapidamised (58 miljardit eurot), kellele järgnesid äri- ja tööstustarbijad (45 miljardit eurot) ning maanteetranspordi valdkond (23 miljardit eurot). Sektoriülese toetuse kogumaht oli 69 miljardit eurot.

2022 oli esimene aasta, mil liikmesriigid pidid oma lõimitud riikliku energia- ja kliimaalase eduaruande osana käsitlema energiatoetuste, eelkõige fossiilkütuste toetuste järkjärgulisel kaotamisel tehtud edusamme. Samuti sisaldab käesolev aruanne uut jaotist, milles hinnatakse fossiilkütuste toetuste keskkonnamõju.

See aruanne tugineb komisjoni tellimusel läbi viidud ja rahvusvaheliselt tunnustatud meetodikal põhineva välisuuringu³ andmetele. Mõned 2022. aasta andmed ei olnud uuringu lõpetamise ajal (august 2023) täielikult kättesaadavad ega valideeritud, seega võivad 2022. aasta näitajad olla saadud andmelünkade täitmise meetodeid kasutades⁴. Nagu ka eelmiste väljaannete puhul, oli liikmesriikidel võimalus anda uuringus kasutatud andmete kohta tagasisidet.

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

⁴ 2022. aasta puuduvate väärtuste puhul võeti hinnangulise näitaja esitamisel aluseks 2021. aasta andmed. Sellistel juhtudel viidatakse käesolevas aruandes 2022. aasta andmetele kui hinnangulistele andmetele ja joonistel tähistatakse kinnitamata andmed viirutatuna.

1. Energiatoetuste suundumused ELis

Käesolevas aruandes on toetused määratletud vastavalt Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) kehtestatud meetodile,⁵ mida kasutati aruannet toetavas komisjoni uuringus⁶ ja aruande eelmistes versioonides. Selle meetodi kohaselt on toetused valitsuse meetmed, mis liigituvad ühte järgmisest neljast kategooriast: i) otsesed rahaülekanded; ii) valitsemissektori saamata jääv tulu (maksud jäetakse kogumata); iii) kaupade ja teenuste pakkumine või kaupade ostmine valitsemissektori poolt; iv) hinna- ja sissetulekutoetused.

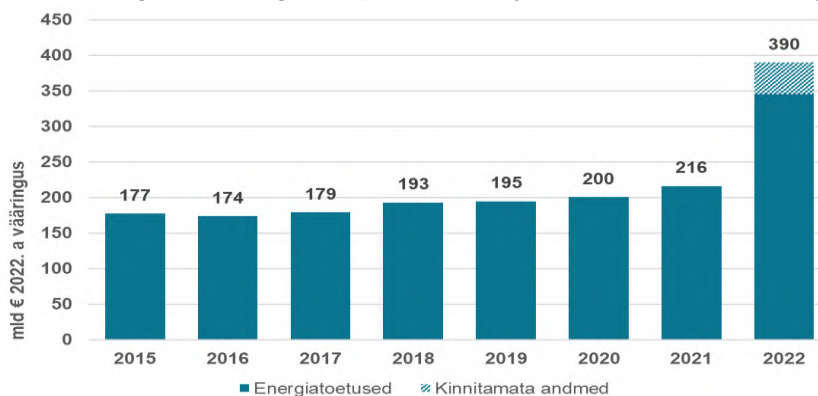
Aruandes käsitletakse ka toetuste erinevaid omadusi: i) millise eesmärgi täitmist nendega edendatakse (tootmine, tarbimine/nõudlus, taristu või energiatõhusus); ii) mis liiki kütuse kasutamist nendega edendatakse (fossiil-, taastuv- või tuumkütus); iii) milliseid majandussektoreid nendega toetatakse (energia-, transpordi-, tööstus-, põllumajandus-,⁷ elamumajandus-, teenindussektor jne); iv) kas need on keskkonnale kahjulikud või kasulikud.

1.1 Energiatoetuste kogumaht ELis

EL 27 energiatoetuste kogumaht (joonis 1) 2022. aastal on hinnanguliselt 390 miljardit eurot (+80 % võrreldes 216 miljardi euroga 2021. aastal⁸).

Majanduse taastumine 2021. aastal tekitas energiaturul hinnatõususurve ja sellest tulenevalt ka vajaduse toetusi suurendada. Energiatoetuste maht oli juba kasvanud 200 miljardilt eurolt 2020. aastal 216 miljardile eurole 2021. aastal. Hinnanguliste 2022. aasta andmete kohaselt kasvas toetuste maht liikmesriikide võetud meetmete mõjul 2022. aastal aga hüppeliselt, jõudes 390 miljardi euron. Energiahindade kriisist tingituna kehtestati liikmesriikides ELi peale kokku vähemalt 230 ajutist toetusmeedet (või laiendati neid), et leevendada kõrgete ja volatiilsete hindade mõju.

Joonis 1. EL 27 energiatoetuste kogumaht (2015–2022; miljardit eurot 2022. aasta vääringus)^{9, 10}



Allikas: Enerdata, Trinomics, 2023. NB! 2022. aasta hinnanguliste (kinnitamata) summade osa on viirutatud.

⁵ Analüüs põhineb metoodilisel raamistikul, mida on kasutatud ka komisjoni varasemates uuringutes ja mis on kooskõlas Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) välja töötatud [subsiidiumide ja tasakaalustusmeetmete lepingu](#) raamistikuga.

⁶ Lisateave energiatoetuste määratlemise metoodika kohta on esitatud komisjoni 2023. aasta uuringu 1. lisas.

⁷ Hõlmatud on ka kalandusega seotud toetused.

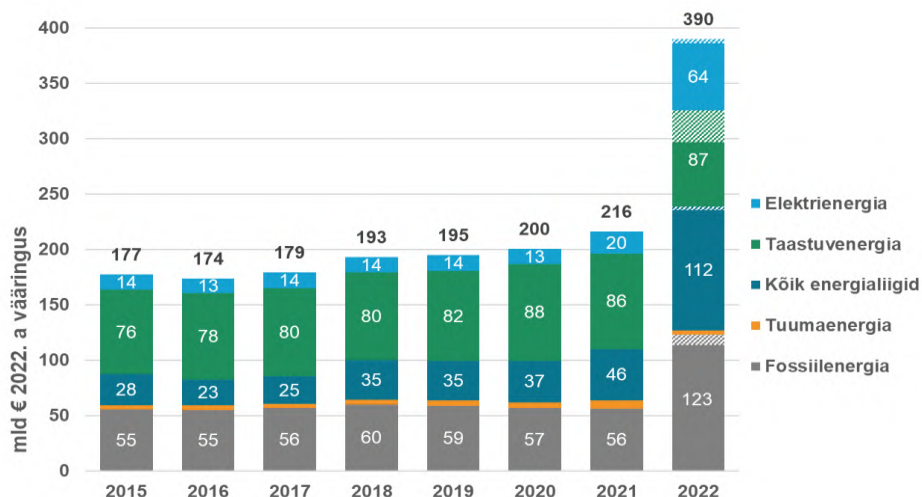
⁸ Tulenevalt varasemate aastate toetuste andmikus tehtud parandustest ja rahalise aluse muutumisest (käesolevas aruandes on summad väljendatud eurodes 2022. aasta vääringus) võivad käesoleva aruande joonistel esitatud kogusummad erineda eelmistes, 2022. aastal või varem avaldatud energiatoetuste aruandes esitatud summadest.

⁹ Käesolevas aruandes on kõik summad väljendatud miljardites eurodes 2022. aasta vääringus. 2022. aasta kogusumma hõlmab ligikaudu 44 miljardit eurot, mis on veel kinnitamata.

¹⁰ Kinnitamata andmete tuginev summa moodustab 2022. aasta toetuste hinnangulisest kogusummast 12 %.

Eri tehnoloogiavaldkondade toetused muutusid 2022. aastal erinevalt. *Elektritoetuste*¹¹ maht suurenes 2022. aastal 2021. aastaga võrreldes kolm korda, *fossiilkütuste toetuste* maht aga kaks korda. *Kõigi energialiikide suhtes kohaldatavate toetuste*¹² (nt sissetulekutoetused¹³) maht oli 2022. aastal 2,4 korda suurem kui 2021. aastal. Kui *taastuvenergia toetuste* maht jäi 2022. aastal üldjoontes samaks, nagu see oli olnud 2020.–2021. aastal, siis *energiatõhususe parandamise meetmetega seotud toetuste* maht suurenes sel ajavahemikul 40 %, peamiselt seoses taaste- ja vastupidavusrahaastust hoonete energiatõhusaks renoveerimise tarvis antud toetustega.

Joonis 2. EL 27 toetuste maht peamiste energiaallikate/energiakandjate kaupa (miljardit eurot 2022. aasta vääringus)



Allikas: Enerdata, Trinomics, 2023. NB! 2022. aasta hinnanguliste (kinnitamata) summade osa on viirutatud.

2022. aastal jaotati energiatoetusi (joonis 3) peamiselt *sissetuleku-/hinnatoetusmeetmete* (38 %), *maksuvähendusmeetmete* (35 %) ja *otseste rahaülekannete* (25 %) kaudu. Suurima osa 2022. aasta toetuste kogumahust moodustasid fossiilkütuste toetused (31 %), seevastu kulutati taastuvate energiaallikate toetusteks 2022. aasta energiatoetuste kogumahust vaid 22 %, mis on märksa vähem kui 2021. aastal (40 %).

Joonis 3. Toetuste jaotus vahendite kaupa (2022, %)

Toetuse kategooria	Kõik energialiigid	Elektrienergia	Fossiilenergia	Tuumaenergia	Taastuvenergia	Kokku
Otsesed rahaülekanded	16%	1%	6%	0%	2%	25%
Maksumeetmed	9%	7%	15%	0%	4%	35%
Sissetuleku-/hinnatoetused	2%	9%	11%	0%	16%	38%
Teadus- ja arendustegevuse eelarve	1%	0%	0%	0%	0%	2%
Kokku	29%	16%	31%	1%	22%	100%

Allikas: Enerdata, Trinomics, 2023.

¹¹ Teatavatel juhtudel ei ole võimalik elektri tarbimiseks antud toetusi tootmisallika alusel (fossiil-, tuum- või taastuvkütusel põhinev) eristada, mistõttu on joonisel elektri (energiakandja) tarbimise toetused energiaallika alusel antavate toetuste kõrval eraldi välja toodud.

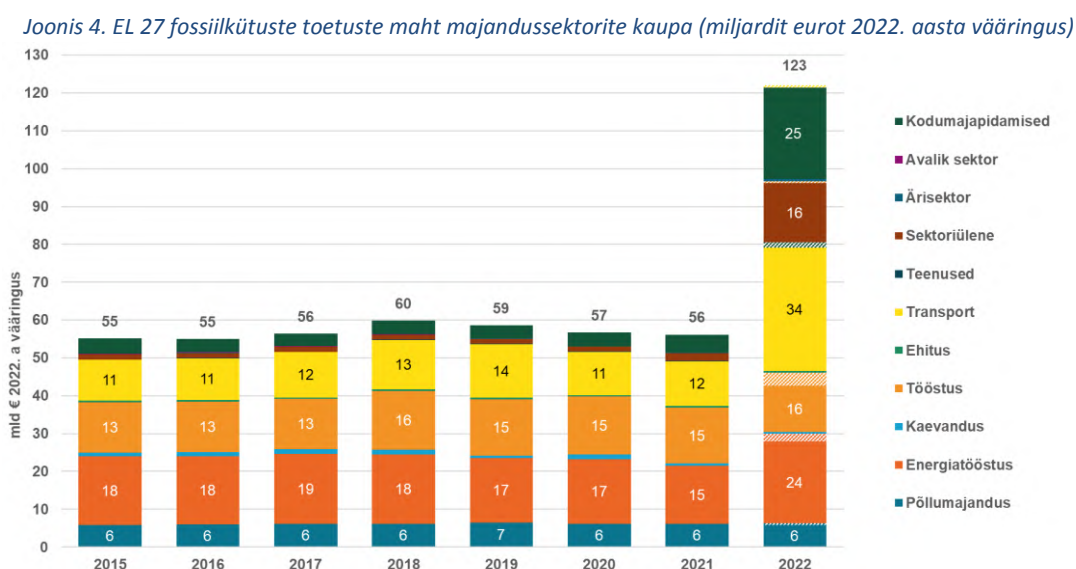
¹² Kategooria „Kõik energialiigid“ alla on liigitatud toetusmeetmed, mida kohaldatakse nii fossiilkütustest kui ka vähese CO₂ heitega allikatest toodetud energia või teadmata allikast toodetud energia suhtes.

¹³ Hõlmatud on ka eri liiki majandusmehhanismid peale sissetulekutoetuste, mida kohaldatakse rohkem kui üht liiki energia suhtes, näiteks tootmisvõimsuse tagamise tasud, biokütuste segamisega seotud kohustused, kaubeldavate sertifikaatidega taastuvenergiakvoodid, diferentseeritud võrguühendustasud, energiatõhususega seotud kohustused, katkestatava koormuse kavad, hinnavahelepingud, lisatasud, soodustariifid, tarbijahinna tagatised (kulutoetus), tarbijahinna tagatised (hinna reguleerimine) ja tootjahinna tagatised (hinna reguleerimine).

1.2 Toetused energiaallikate kaupa

2021. aastal vähenes **fossiilkütuste toetuste** maht 56 miljardi euron, mis tähendas 2018. aastast alates valitsenud langustrendi¹⁴ jätkumist (joonis 4). Vähenemine oli peamiselt tingitud energiatööstusele¹⁵ minevate toetuste olulisest vähenemisest (2 miljardit eurot). Selle langustrendi katkestas 2022. aastal Euroopa reageerimine energiakriisile. Toetusmeetmed olid üks peamisi vahendeid, mille abil vähendati kõrgete energiahindade mõju elukallidusele ja Euroopa tööstusharude tootmiskuludele.

Sellest tulenevalt on fossiilkütuste toetuste maht aastatel 2021–2022 hinnanguliselt enam kui kahekordistunud (56 miljardilt eurolt 123 miljardi euron). See kasv kajastab järgmist: i) kodumajapidamiste saadav toetus on nüüd palju suurem (+500 %); ii) transpordisektorile ja energiatööstusele minevate toetuste maht on oluliselt kasvanud (vastavalt +150 % ja +280 %); iii) rakendatud on muid, sektoriüleseid meetmeid (+770 %; näiteks madalamad käibemaksumäärad). Tööstus- ja põllumajandussektorile minevate otsetoetuste kogusummad jäid aastatel 2021–2022 muutumatuks või suurenesid vaid väga vähesel määral.



Allikas: Enerdata, Trinomics, 2023. NB! 2022. aasta hinnanguliste (kinnitamata) summade osa on viirutatud.

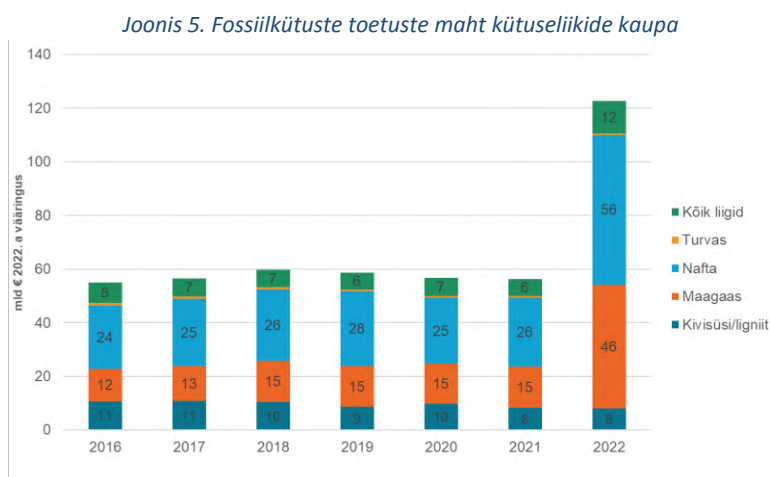
EL 27s alates 2015. aastast antud fossiilkütuste toetuste eesmärk on enamasti olnud soodustada tarbijate *energianõudlust*, näiteks vähendades energiatarbimiskulusid energiatoodete suhtes madalamate maksumäärade kohaldamise kaudu. Selliste energianõudlust toetavate meetmete osakaal kasvas 67 %-lt 2015. aastal 74 %-le 2021. aastal ning 2022. aastal küündib see osakaal hinnanguliselt 83 %-ni fossiilkütuste toetuste kogumahust. *Elektrienergia tootmise* toetuseks antud fossiilkütuste toetuste osakaal on alates 2015. aastast jäänud vahemikku 20–30 % ning kahanes 2022. aastal hinnanguliselt 10 %-le fossiilkütuste toetuste kogumahust. Konkreetselt *fossiilkütuste kaevandamiseks* ja sellega seotud *taristu tagamiseks* mõeldud toetuste kogusummad olid vastavalt 13 miljardit eurot ja

¹⁴ Fossiilkütuste toetuste mahu 3,5 miljardi euro suurune kasv 2018. aastal oli osaliselt tingitud Madalmaade gaasi ja elektri kahaneva tariifi struktuuri klassifikatsiooni muutumisest, millega seotud summat Madalmaade valitsus ei olnud enne asjaomast kuupäeva toetussummana esitanud ja mis jäi seetõttu andmebaasi kandmata. Selle mehhanismiga seotud tegelikud summad on deklareeritud ainult Madalmaade kohta, kuid need summad on mõistagi olemas ka teiste riikide kohta, neid pole lihtsalt sellisena deklareeritud.

¹⁵ See mõiste hõlmab energia tootmist, muundamist, rafineerimist, taristut, ülekannet, jaotamist, salvestamist, seotud jäätmeäitlust ja energia jaemüüki. Lühidalt energiatööstust.

6 miljardit eurot; *energiatööstuse ümberkorraldamiseks* ette nähtud toetuste (nt toetus kivisöel või ligniidil töötavate elektrijaamade sulgemiseks või kivisöe/ligniidi kaevandamise lõpetamiseks) osatähtsus fossiilkütuste toetuste kogumahus 2021. aastal vähenes ja oli tagasihoidlik (3,4 % ehk 1,7 miljardit eurot).

Suurem osa fossiilkütuste toetuste kogumahust eraldati 2022. aastal küll nafta ja rafineeritud naftatoodete (56 miljardit eurot) tarvis (joonis 5), kuid *maagaasi* jaoks eraldatud toetuste maht kasvas aastatel 2021–2022 kolm korda, jõudes 46 miljardi euroni. Kivisöe ja ligniidi valdkonna toetuste kogumaht jäi samaks, ulatudes 8 miljardi euroni, ning kõigi muud liiki fossiilkütuste (sh turvas) tarvis saadi toetusi kogusummas 13 miljardit eurot.



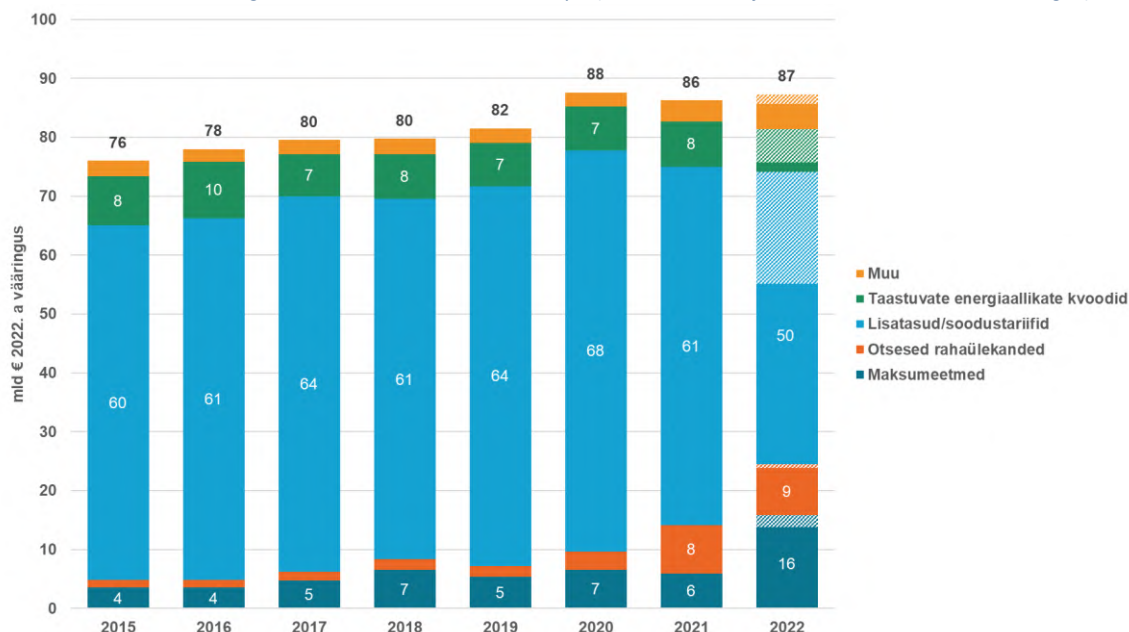
Allikas: Enerdata, Trinomics, 2023.

2021. aastal vähenes esimest korda mitme aasta jooksul **taastuvate energiaallikate toetuste** maht (joonis 6), mis kahanes 86 miljardi euroni (–1,3 miljardit eurot ehk –1,5 % võrreldes 2020. aastaga). See kahanemine oli peamiselt tingitud elektri hulgimüügiture hindade tõusust, mis tõi kaasa selliste toetusvahendite maksete vähenemise, mille puhul makstakse madalate turuhindade kompenseerimiseks lisatasu. Taastuvenergia toetuste maht vähenes vaatamata ülesseatud ja toetatud taastuvenergia tootmisvõimsuse suurenemisele. 2022. aastal suurenes taastuvate energiaallikate toetuste maht vaid veidi, 87 miljardi euroni, ja jäi sellega esimest korda pärast 2015. aastat alla fossiilkütuste toetuste mahule¹⁶.

Ka 2022. aastal kasutati taastuvate energiaallikate toetuste andmise vahendina tavaliselt *sissetuleku-/hinnatoetusi* (57 miljardit eurot, 65 % taastuvate energiaallikate toetuste kogumahust), näiteks selliste meetmete rakendamise kaudu nagu *soodustariifid ja lisatasud* või *kaubeldavate sertifikaatidega taastuvate energiaallikate kvoodid*. *Otseste rahaülekannete* (peamiselt toetusmaksed) kogusumma kasvas märkimisväärselt, jõudes 2021. aastal 8 miljardi euroni (see on 5 miljardit eurot rohkem kui 2020. aastal) ja 2022. aastal 9 miljardi euroni. Selle kasvu taga olid suuresti liikmesriikide taaste- ja vastupidavuskavade alusel taastuvenergia tootmise ja elektritaristu tarvis saadud toetused ning selliste toetuste mahu kasv, mille eesmärk on taastuvenergia kasutuse edendamine ning energiatõhususe suurendamine kütte ja jahutuse valdkonnas.

¹⁶ Kõik 2022. aasta andmed ei olnud kättesaadavad, näiteks need, mis on seotud lisatasude/soodustariifide või taastuvate energiaallikate kvootidega, ning seega võidakse asjaomaseid arve veel muuta.

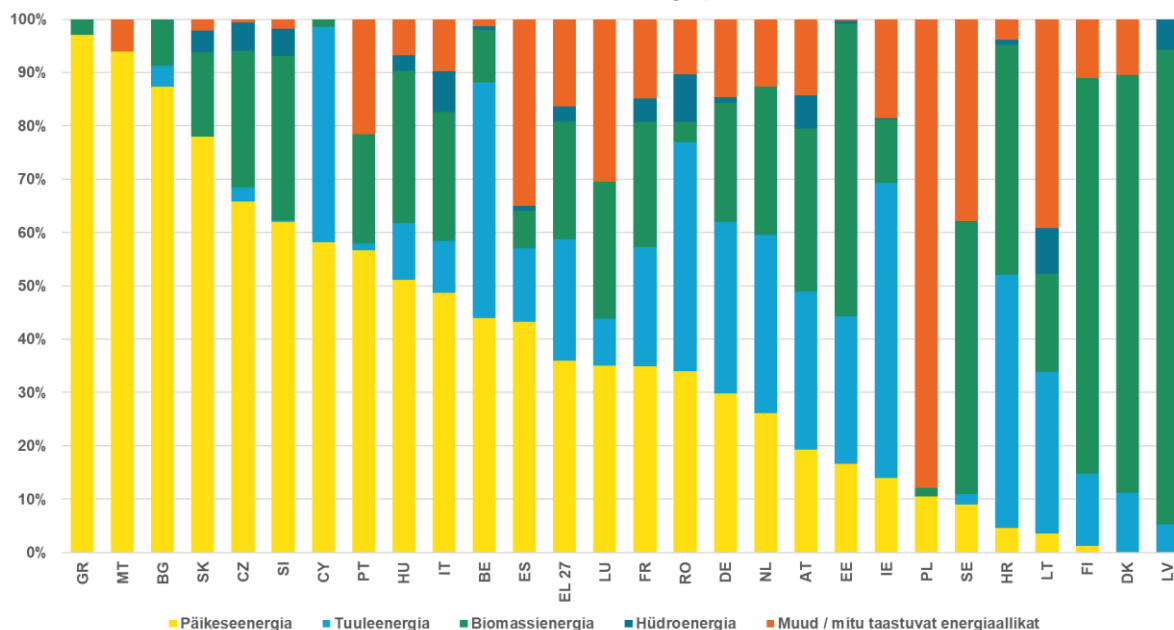
Joonis 6. Taastuvenergia toetuste maht vahendite kaupa (2015–2022; miljardit eurot 2022. aasta vääringus)



Allikas: Enerdata, Trinomics, 2023. NB! 2022. aasta hinnanguliste (kinnitamata) summade osa on viirutatud.

Taastuvenergiatehnoloogia valdkondi toetatakse ELis väga erinevas mahus (joonis 7), vastavalt riikide prioriteetidele ja taastuvate energiaallikate kasutamise potentsiaalile. Kõigi liikmesriikide peale kokku toetati 2022. aastal kõige suuremas mahus *päikeseenergia* (nii *fotogalvaaniline päikeseenergia* kui ka *kontsentreeritud päikeseenergia*) valdkonda (25 miljardit eurot), millele järgnesid *tuuleenergia* ja *biomassienergia* valdkond (kumbki sai 15 miljardit eurot). Kõige väiksemas mahus sai rahalist toetust *hüdroenergia* valdkond (2022. aastal 1,5 miljardit eurot). Laialdaselt kasutati ka toetusi, mis ei olnud suunatud vaid konkreetsele taastuvenergiatehnoloogia liigile (24 miljardit eurot).

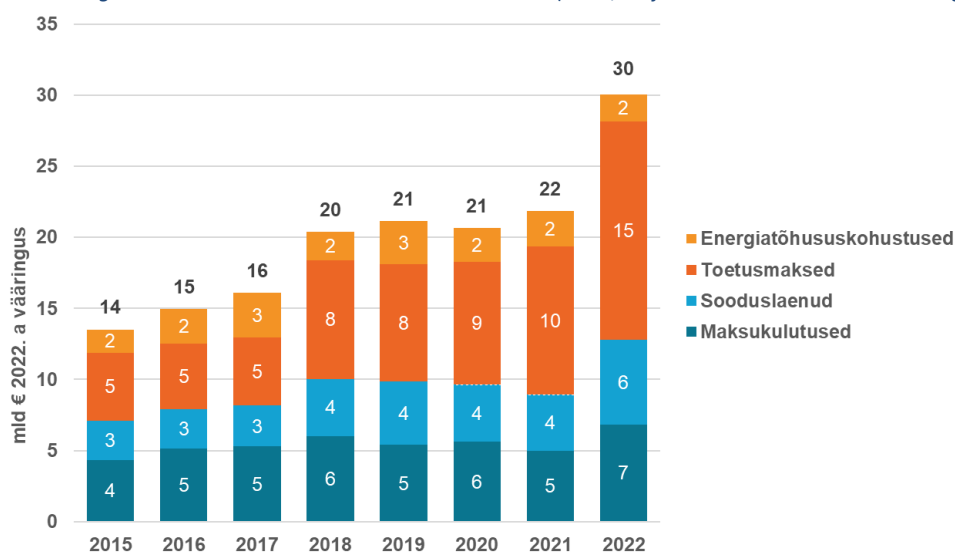
Joonis 7. Taastuvenergiatoetuste osakaal valitud liikmesriigis tehnoloogiavaldkondade kaupa (2021; miljardit eurot 2022. aasta vääringus)



Allikas: Enerdata, Trinomics, 2023.

Energiatõhususe toetuste maht (joonis 8) on alates 2015. aastast suurenenud ja küündis 2022. aastal 30 miljardi euroni (mis on 8 miljardit eurot rohkem kui 2021. aastal). Toetusvahendina olid eriti olulised toetusmaksed, mille kogusumma moodustas 2022. aastal energiatõhusustoetuste kogumahust üle 50 %. Aastatel 2021–2022 kasvas energiatõhususe suurendamiseks makstavate toetussummade maht paralleelselt taaste- ja vastupidavusrahastu investeeringute rakendamisega, toetusmaksetele järgnesid maksukulutused, sooduslaenud ja energiatõhususkohustused (moodustades vastavalt 23 %, 20 % ja 6 % energiatõhusustoetuste kogumahust).

Joonis 8. Energiatõhususe suurendamise vahendite toetused (2022; miljardit eurot 2022. aasta vääringsus)



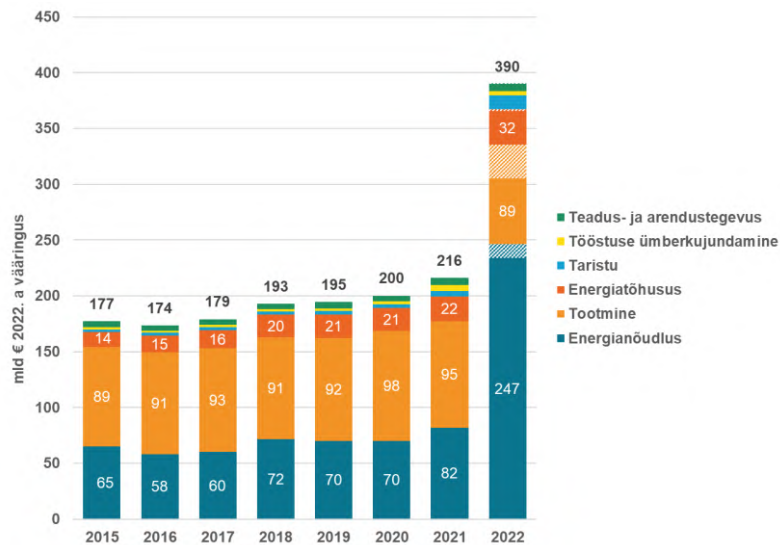
Allikas: Enerdata, Trinomics, 2023.

Tuumaenergia toetuste maht suurenes 4,3 miljardilt eurolt 2015. aastal 7,6 miljardile eurole 2021. aastal ja vähenes seejärel 2022. aastal 4,2 miljardile eurole. Selline järsk vähenemine oli tingitud järgmisest: i) võimsuse turu mehhanismide mahu vähenemine (Prantsusmaal, Saksamaal ja Itaalias); ii) tuumareaktorite vähenenud tööaeg Prantsusmaal ning iii) maksed, mis on seotud Saksamaa otsusega sulgeda 2021. aasta lõpus kolm tuumajaama. 2022. aastal moodustasid enamiku ELi tuumaenergia toetuste kogumahust Prantsusmaa (2,3 miljardit eurot) ja Saksamaa (1,1 miljardit eurot) toetused.

1.3 Toetused majanduseesmärkide kaupa

2022. aastal kasvas energiatoetuste kogumaht 2021. aastaga võrreldes peaaegu kahekordseks, kuid oluliselt on muutunud erineva majanduseesmärgiga toetuste osatähtsus selle kasvu mõjutajana (joonis 9).

Joonis 9. Energiatoetuste maht majanduslike eesmärkide kaupa (2015–2022; miljardit eurot 2022. aasta vääringus)



Allikas: Enerdata, Trinomics, 2023. NB! 2022. aasta hinnanguliste (kinnitamata) summade osa on viirutatud.

Energianõudluse soodustamiseks mõeldud rahalise toetuse¹⁷ maht kasvas 2022. aastal 2021. aastaga võrreldes kolmekordseks ehk 247 miljardi euron. Samal ajavahemikul kasvas *energiatõhususe parandamise* meetmete toetuseks antud summa 50 % (21,8 miljardilt eurolt 32 miljardi euron) ja *taristu arendamise* toetuste summa 250 % (4,9 miljardilt eurolt 12 miljardi euron), kuid vähenesid *energiatööstuse ümberkorraldamise* ja *energiatootmise* toetuseks eraldatud summad, vastavalt 33 % ja 7 %.

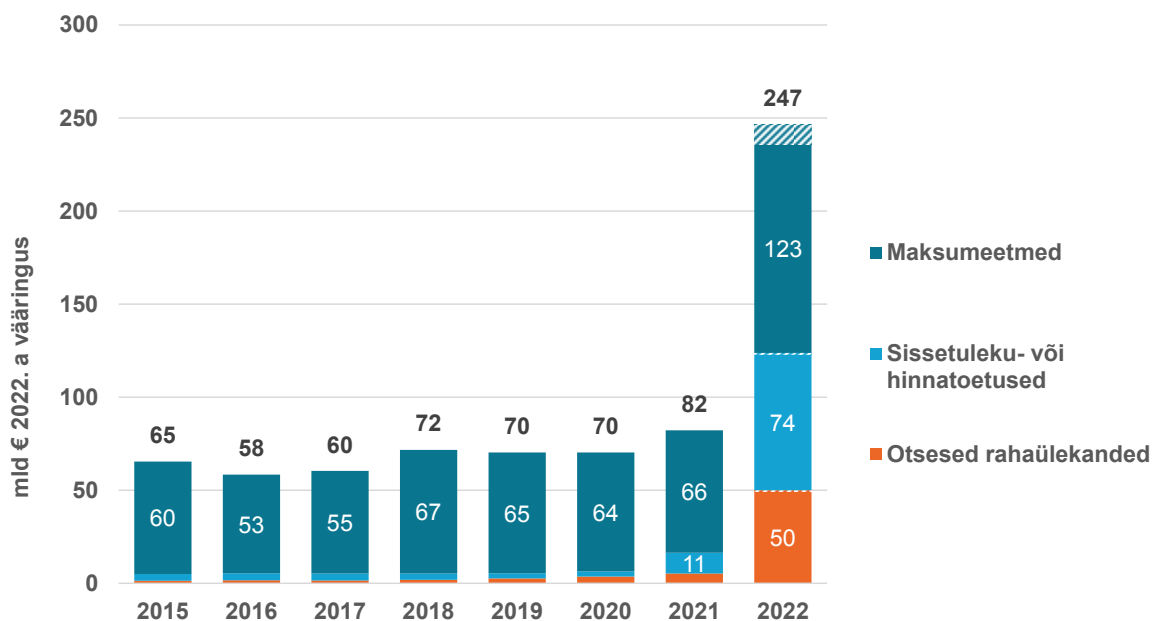
Energianõudluse toetused hõlmavad sihipäraseid või üldisi toetusmeetmeid, mille eesmärk on vähendada energiatarbimiskulusid eri majandussektorites. Neid meetmeid saab rakendada selliste mehhanismide kaudu nagu maksuvähendused või -tagastused ning need on suunatud paljudele majandussektoritele, alates energiamahukatest tööstusharudest ja lõpetades kodumajapidamiste sektoriga. Niisuguseid toetusi kohaldatakse igat liiki energia suhtes, sealhulgas taastuvenergia, fossiilkütuste, elektri ja kütte suhtes, olenemata energia päritolust.

2020. aastal kasvas üldise energianõudlustoetuse maht 70 miljardi euron (joonis 10) ning suurenes 2021. aastal 17 %. Seejärel, aastatel 2021–2022 toetuste maht hinnangu kohaselt kolmekordistus, jõudes 247 miljardi euron¹⁸. Selline kasv tulenes otseselt elukalliduskriisist ja asjaolust, et Venemaa hakkas kasutama gaasitarneid relvana, ning on peamiselt seotud poliitiliste toetusmeetmetega, mille valitsused alates 2021. aasta lõpust kehtestasid ja mida nad 2022. aastal veelgi tugevdasid.

¹⁷ Nt energia kasutamise toetamine selle kulude vähendamise kaudu.

¹⁸ 2023. aasta juuli seisule vastav hinnanguline 2022. aasta nõudlustoetuste kogusumma hõlmas veel kinnitamata makseid summas 12,6 miljardit eurot (~5 % kogusummast).

Joonis 10. Energianõudlust soodustavate toetuste maht rahastamisvahendite kaupa (2015–2022; miljardit eurot 2022. aasta vääringus)



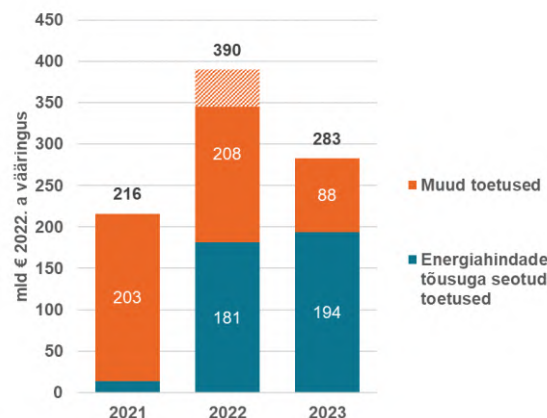
Allikas: Enerdata, Trinomics, 2023. NB! 2022. aasta hinnanguliste (kinnitamata) summade osa on viirutatud.

Enne 2021. aastat moodustas otseste maksumeetmete maht energianõudlustoetuste kogumahust üle 90 %. Alates 2021. aastast on aga poliitikameetmete raames hakatud uuesti kasutama otseseid rahaülekandeid ja tarbijahinna tagatise (sissetuleku- või hinnatoetused), mistõttu on energianõudluse soodustamise vahendite vahetegur muutunud. 2022. aastal moodustasid energianõudlustoetuste kogusummast 50 % (123 miljardit eurot) maksukulutused, millele järgnesid hinnatoetused ja -tagatised (30 %, 74 miljardit eurot) ning otsesed rahaülekanded (20 %, 50 miljardit eurot).

1.4 Keskendumine energiahindade kriisiga seotud toetusmeetmetele

Euroopa Komisjon on koostöös liikmesriikidega teinud jõupingutusi energiakriisi leevendamiseks. Muu hulgas on tehtud tööd järgmistel eesmärkidel: i) tagada alternatiivsetest energiaallikatest pärineva energia varud; ii) vähendada energianõudlust, et kompenseerida Venemaa gaasitarnete vähenemisest tingitud puudujääki; iii) kasutada rohkem taastuvaid energiaallikaid; iv) suurendada energiatõhusust. Lisaks liidu tasandil kehtestatud või liidu tasandi raamistikega võimaldatavate meetmete rakendamisele võtsid liikmesriigid vastu ka oma riigi jaoks kohandatud meetmed, et kaitsta oma kodanikke ja majandust kõrgete energiahindade kahjustava mõju eest (joonis 11).

Joonis 11. Energiahindade kriisist tingitud toetused (2021–2023; miljardit eurot 2022. aasta vääringus)

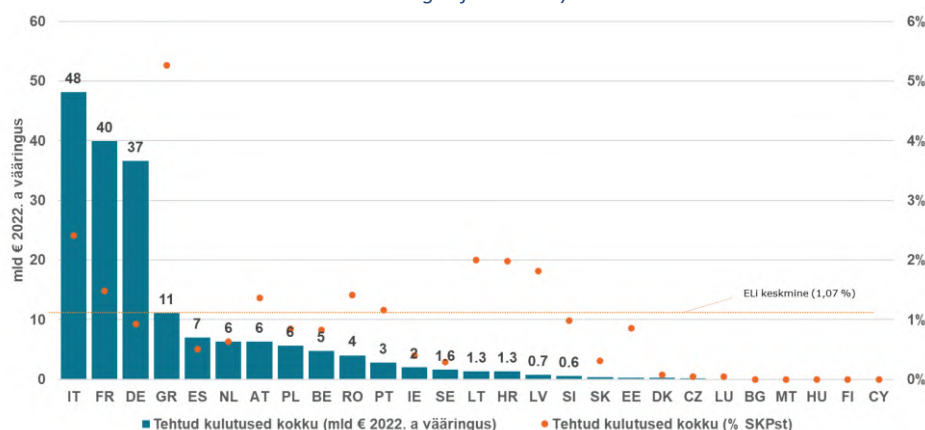


Allikas: Enerdata, Trinomics, 2023.

Nende uute riiklike meetmete kaudu andsid liikmesriigid 2022. aastal nimetatud eesmärgil toetusi hinnanguliselt summas 181 miljardit eurot, mis moodustas vaadeldaval aastal EL 27s antud energiatoetuste kogumahust peaaegu 50 %. 2023. aasta esialgsed andmed näitavad, et niisuguse toetuse andmine jätkub, kuid ainult keskpikas perspektiivis: peaaegu 80 % nende meetmete alusel tehtavatest maksetest on kavas lõpetada enne 2025. aastat, ent 20 % maksete puhul on lõpptähtaeg kas pärast 2025. aastat või üldse kindlaks määramata.

Energiakriisi mõjude leevendamise meetmetega seotud toetuste kogusumma moodustas 2022. aastal 1,12 % ELi SKPst. Itaalia, Prantsusmaa ja Saksamaa asjaomased kulutused moodustasid tehtud kulutuste kogusummast peaaegu 70 % (joonis 12). Kui vaadelda suhet riigi SKPse, siis kulutas 2022. aastal energiahindade probleemi lahendamiseks ELi liikmesriikidest kõige enam Kreeka (5,3 % oma SKPst).

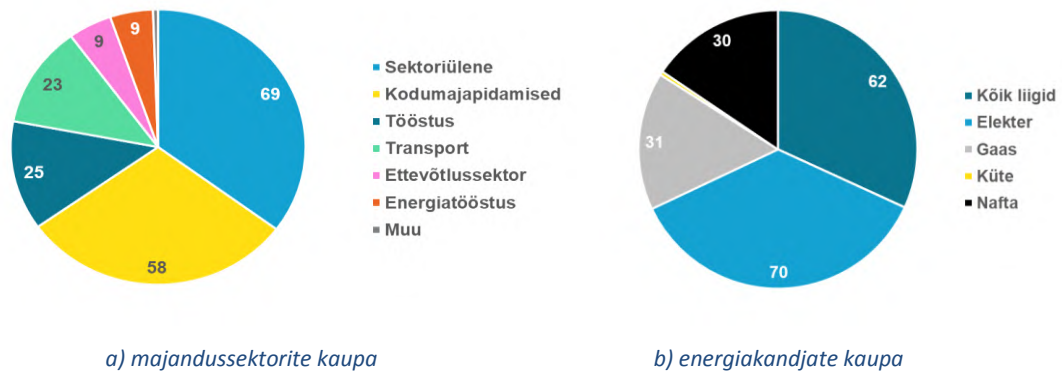
Joonis 12. 2022. aasta toetused energiahindade tõusu mõju leevendamiseks riikide kaupa (miljardit eurot 2022. aasta vääringus ja % SKPst)



Allikas: Enerdata, Trinomics, 2023.

Jooniselt 13 (punkt a) on näha, et aastatel 2021–2022 suunati suurem osa sihtotstarbelistest toetustest *kodumajapidamistele* (58 miljardit eurot ehk 30 % kriisiga seotud toetuste kogumahust), millele järgnesid *ettevõtjad* ja *tööstusharud* (34 miljardit eurot, 18 %) ning transpordisektor (23 miljardit eurot, 12 %). Märkimisväärne summa (69 miljardit eurot ehk 33 % kriisitoetuste kogumahust) eraldati konkreetse sihtrühmata toetusena mitmele eri valdkonnale.

Joonis 13. Energiahindade tõusu mõju leevendamiseks antud toetuste jaotumine aastatel 2021–2022 (miljardit eurot 2022. aasta vääringus)



Allikas: Enerdata, Trinomics, 2023.

Kui vaadelda energiakandjaid (joonis 13, punkt b), siis oli peamine abisaaja elektrivaldkond, mis sai aastatel 2021–2022 antud rahalisest toetusest enam kui kolmandiku (70 miljardit eurot). Gaasi- ja naftatoetuste kogusumma oli 60 miljardit eurot ning 62 miljardit eurot eraldati sellise energia tarvis, mida toodetakse nii fossiilkütustest kui ka vähese CO₂ heitega allikatest või teadmata allikatest (kategooria nimetus „Kõik energialiigid“).

Euroopa valitsused on võtnud kriisile reageerimiseks erimeetmeid, et anda märkimisväärses mahu toetust otse energiaettevõtetele. Näiteks Saksamaal toetati kapitalisüstiga ettevõtet Uniper (34 miljardit eurot), Prantsusmaal aga taasriigistati ettevõtte EDF (9,4 miljardit eurot). Kuna nende meetmete lõppeesmärk oli tagada varustuskindlus ning madalamad kliendihinnad või hulgituruhinnad, ei lisatud asjaomaseid summasid toetuste andmebaasi.

1.5 Toetused abisaajatest majandussektorite kaupa

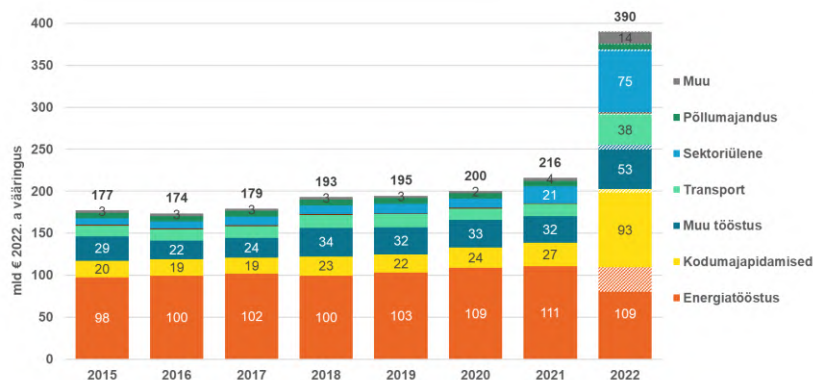
Energiatööstus oli 2021. aastal kõige enam toetatud majandussektor, mis sai üle poole (111 miljardit eurot, 51 %) tollel aastal antud energiatoetuste kogusummast, millest 61 miljardit eurot kulus soodustariifide/lisatasude¹⁹ peale (joonisel 14 eristamata). Saadud energiatoetuste mahu poolest olid teisel kohal muud tööstussektorid (32 miljardit eurot ehk 15 %) ja kolmandal kohal kodumajapidamised (27 miljardit eurot, 13 %)²⁰.

2022. aasta andmetest nähtub, et toetuste jaotus on oluliselt muutunud. Suurenes *kodumajapidamistele* suunatud toetuste maht (2021. aastaga võrreldes 240 %, jõudes 2022. aastal 94 miljardi euron, mis moodustas kõnealuse aasta energiatoetuste kogumahu 24 %). Toetuste mahult järgnes *sektoriüleste* toetuste kategooria (75 miljardit eurot, 20 %), *tööstuse* kategoorias suurenes toetuste maht aastatel 2021–2022 vaid vähesel määral (53 miljardit eurot, 13 %). Samas sai *energiatööstus* 2022. aastal toetusi veidi vähem (109 miljardit eurot) kui 2021. aastal ning selle toetuste osakaal toetuste kogumahu vähenes 50 %-lt 2021. aastal 28 %-le 2022. aastal.

Joonis 14. EL 27 energiatoetuste maht majandussektorite kaupa (2015–2022; miljardit eurot 2022. aasta vääringus)

¹⁹ Lisatasud, soodustariifid ja taastuvenergiaga seotud kohustused on kokkuleppeliselt hõlmatud energiatööstusega, kuigi nendega seotud maksetest võivad saada kasu ka muude sektorite osalejad.

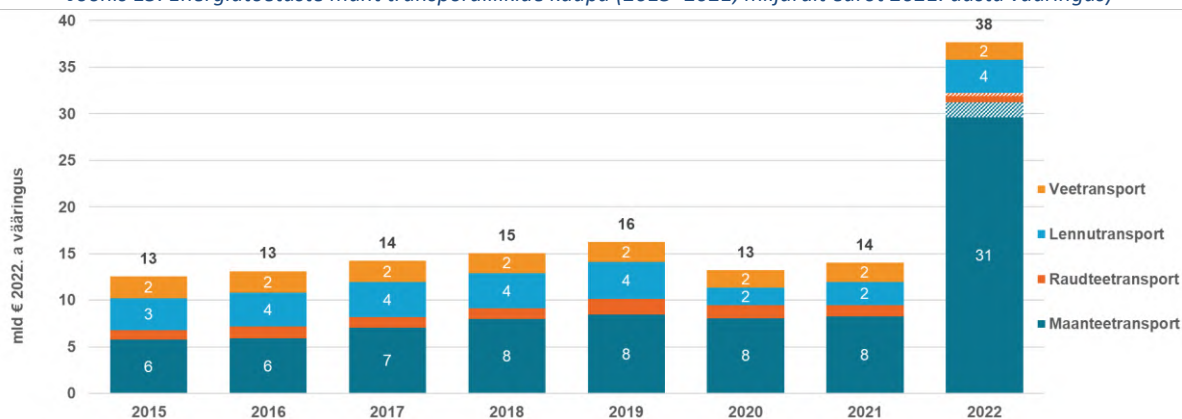
²⁰ *Tööstuse* kategooria puhul ei ole hõlmatud kaevandamist ja ehitust. *Ettevõtlussektor*, *ehitussektor*, *avalik sektor* ja *teenuste sektor* on rühmitatud ümber kategooria „Muu“ alla, kuna kõigi nende 2020. aasta toetusesumma jäi alla 1 miljardi euro.



Allikas: Enerdata, Trinomics, 2023. NB! 2022. aasta hinnanguliste (kinnitamata) summade osa on viirutatud.

2022. aastal kasvas transpordisektori toetuste maht (joonis 14) hinnanguliselt 38 miljardi euronni (+155 % ehk +24 miljardit eurot võrreldes 2021. aastaga). Ülekaalukalt suurim abi läks endiselt maanteetranspordile, mille toetuste summa moodustas 83 % transporditoetuste kogumast (31 miljardit eurot). Järgnesid lennutransport (3,6 miljardit eurot), veetransport (1,8 miljardit eurot) ja raudteetransport (1 miljard eurot).

Joonis 15. Energiatoetuste maht transpordiliikide kaupa (2015–2021; miljardit eurot 2021. aasta vääringus)



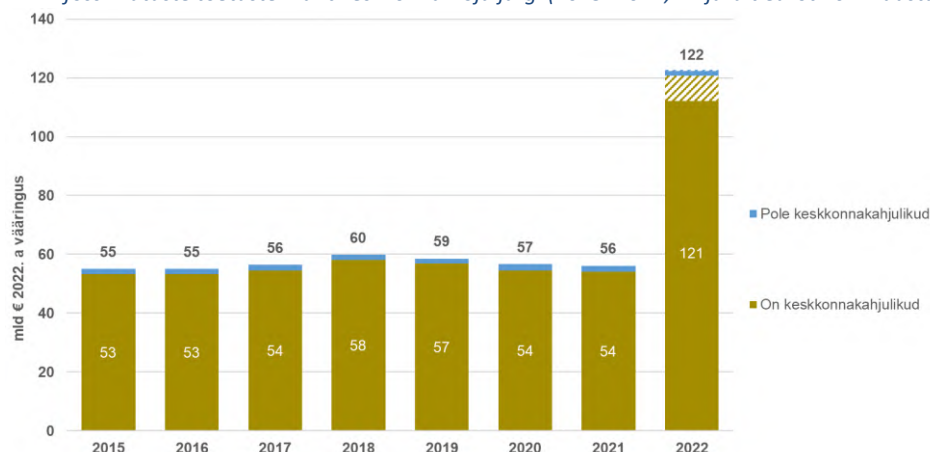
Allikas: Enerdata, Trinomics, 2023. NB! 2022. aasta hinnanguliste (kinnitamata) summade osa on viirutatud.

1.6 Toetused keskkonnamõjude kaupa

Euroopa Liit on üleilmse elurikkuse raamistiku²¹ osalisena nõustunud „määrama 2025. aastaks kindlaks elurikkusele kahjulikud stiimulid, sealhulgas toetused, ning need kaotama, nende kasutamise järk-järgult lõpetama või neid reformima“. Komisjon töötab välja metoodikat nende toetuste kaardistamiseks ja käesolevas aruandes tehakse esimene katse hinnata energiatoetuste, täpsemalt fossiilkütuste toetuste keskkonnamõju. Käesolevas aruandes keskendutakse energiaga seotud ja keskkonnakahjulike toetuste hindamisel fossiilkütuste toetustele, mis loetakse kahjulikuks siis, kui nendest tulenev hinna või kulude vähenemine stimuleerib fossiilkütuste pakkumise ja/või kasutamise jätkamist või suurendamist, olenemata sellest, kas neid fossiilkütuseid kasutatakse kasvuhoonegaase oluliselt vähendava tehnoloogiaga või ilma selleta.

²¹ <https://www.cbd.int/gbf/targets/>.

Joonis 16. EL 27 fossiilkütuste toetuste maht keskkonnamõju järgi (2015–2022; miljardit eurot 2022. aasta vääringus)

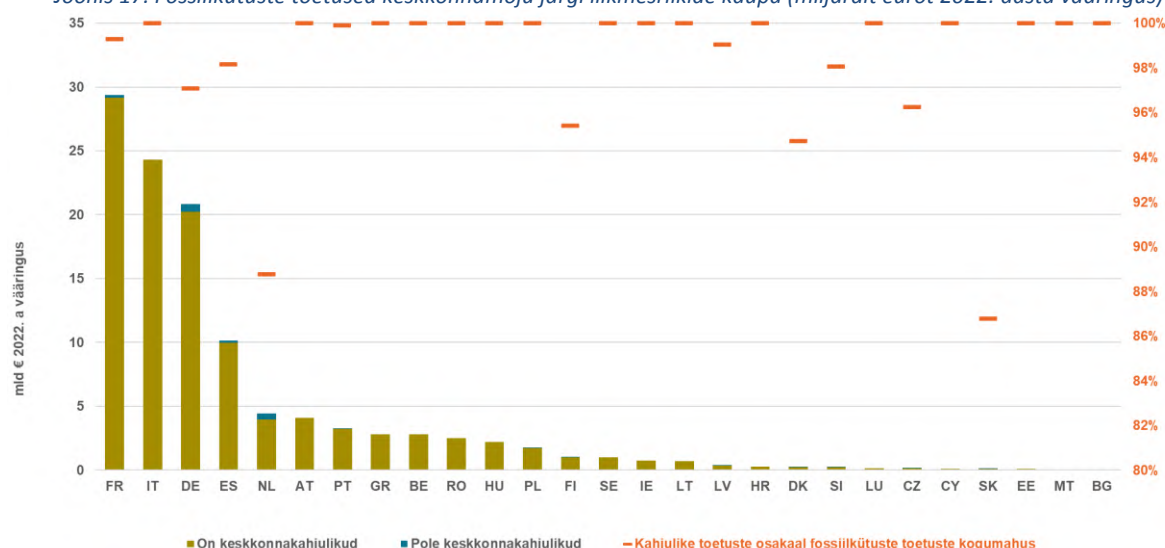


Allikas: Enerdata, Trinomics, 2023. NB! 2022. aasta hinnanguliste (kinnitamata) summade osa on viirutatud.

Jooniselt 16 on näha, et *valdavalt enamikku* fossiilkütuste toetustest (98 % ehk 120 miljardit eurot 2022. aastal) peetakse keskkonnakahjulikuks. Nende fossiilkütuste toetuste summa, mida ei peeta keskkonnakahjulikuks, on ligikaudu 3 miljardit eurot. Enamik neist kahjutuks hinnatud toetustest on seotud hüvitistega, mida makstakse ettevõtjatele ja töötajatele söekaevanduste ja kivisöeküttel töötavate elektrijaamade tegevuse vähendamise või lõpetamise korral, või selliste piirkondade taastamise rahastamisega, kus nimetatud tegevus on lõpetatud.

Esialgsed andmed näitavad (joonis 17), et enamik sellistest fossiilkütuste toetustest, mida ei peeta keskkonnakahjulikuks, anti 2022. aastal Saksamaal (0,6 miljardit eurot), järgnesid Madalmaad (0,5 miljardit eurot), Prantsusmaa ja Hispaania (mõlema puhul 0,2 miljardit eurot). 18 liikmesriigi puhul hinnati 100 % fossiilkütuste toetustest keskkonnakahjulikuks.

Joonis 17. Fossiilkütuste toetused keskkonnamõju järgi liikmesriikide kaupa (miljardit eurot 2022. aasta vääringus)



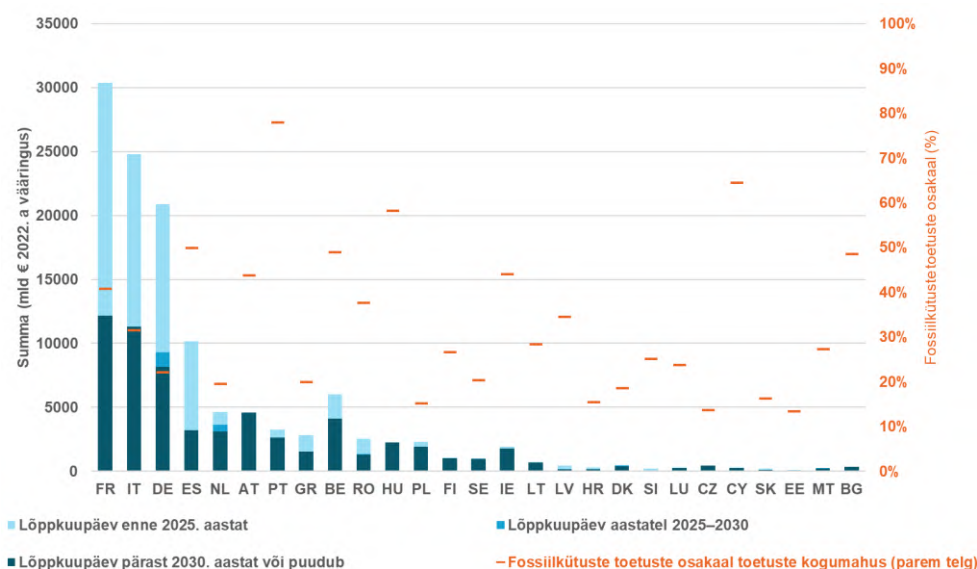
Allikas: Enerdata, Trinomics, 2023.

1.7 Toetusi käsitlevad riiklikud kavad

Selles osas keskendutakse liikmesriikide fossiilkütuste toetuste järkjärgulise kaotamise kavadele, mis olid avaldatud 2023. aasta augusti seisuga²². Liidu üldine keskkonnavalane tegevusprogramm aastani 2030, mida tuntakse ka kaheksanda keskkonnavalase tegevusprogrammina, näeb ette, et komisjon ja/või liikmesriigid kaotavad järk-järgult keskkonnakahjulikud toetused ja eelkõige fossiilkütuste toetused ning kehtestavad fossiilkütuste toetuste järkjärguliseks kaotamiseks tähtaja kooskõlas eesmärgiga hoida globaalne soojenemine kuni 1,5 °C juures²³.

2022. aasta andmete kohaselt (joonis 18) oli 47 % (58 miljardit eurot) fossiilkütuste toetustest (kogumaht 123 miljardit eurot) kavas kaotada enne 2025. aastat. Vaid umbes 1 % (1,7 miljardit eurot) fossiilkütuste toetustest on kavas kaotada keskpikas perspektiivis (2025–2030). Ülejäänud 52 % (64 miljardit eurot) toetuste lõppkuupäev on veel kindlaks määramata või pärast 2030. aastat.

Joonis 18. Fossiilkütuste toetused lõppkuupäeva järgi ja nende osakaal energiatoetuste kogumahust (%) 2021. aastal



Allikas: Enerdata, Trinomics, 2023.

Peaaegu kõik ELi liikmesriigid kavatsevad fossiilkütustest loobuda. Enamikus liikmesriikides ei ole seda kavatsust veel aga konkreetse kavana formuleeritud. Kõige konkreetsemad fossiilkütustest, eelkõige kivisöest sõltuvuse vähendamise kavad on liikmesriikidel energiasektoris. Kaheksa liikmesriiki on kehtestanud ka kuupäevad fossiilkütustel põhineva hoonete kütte järkjärguliseks kaotamiseks. Teistes majandussektorites (tööstus, transport ja põllumajandus) on fossiilkütuste kasutamise lõppkuupäevad peaaegu täielikult määramata.

Fossiilkütuste toetuste maht kasvas 2022. aastal energiakriisiga seoses võetud toetusmeetmete tõttu 2021. aastaga võrreldes enam kui kahekordseks, kuid valdav enamik osutatud toetusmeetmetest on ajutised ja nende kohaldamise lõpptähtaeg lähitulevikus. Energiakriis ei

²² Analüüs põhineb riiklike energia- ja kliimaalaste eduaruannete kavandite VIII ja XV lisal.

²³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. aprilli 2022. aasta otsuse (EL) 2022/591 (mis käsitleb Euroopa Liidu üldist keskkonnavalast tegevusprogrammi aastani 2030) artikli 3 punkti h alapunkt i.

too tõenäoliselt kaasa liikmesriikides seni fossiilkütuste toetuste vähendamiseks tehtud töö tühistamist.

Siiski on oluline jätkata fossiilkütuste ajutiste toetuste jälgimist, et vähendada nende negatiivset mõju, mis võiks kahandada huvi investeerida energiatõhususe suurendamisse ja taastuenergia kasutamisse.

Sellega seoses on väga oluline tagada suurem läbipaistvus liikmesriikide fossiilkütuste toetuste maksmise lõppkuupäevade osas. Kui andmed nende toetuste lõppkuupäevade kohta puuduvad, on keeruline hinnata, kas fossiilkütuste toetuste järkjärguline kaotamine ELis edeneb kooskõlas eesmärgiga hoida globaalne soojenemine kuni 1,5 °C juures.

2. Järeldused

Hiljutised erakordselt kõrged energiahinnad tingisid vajaduse käivitada Euroopa Liidus jõulisi poliitilisi algatusi, et leevendada energiakriisi sotsiaalset mõju. Energiakriisile reageerimiseks võetud ajutised ja erakorralised meetmed on energiatoetuste suundumusi oluliselt mõjutanud. Hiljutine energiahindade järsk tõus on avaldanud mõju ka sellele, milliseid meetmeid toetuste andmiseks kasutatakse ja milliseid tehnoloogialahendusi nendega toetatakse, ning sellest tingituna suurendati alates 2022. aastast märkimisväärselt fossiilkütuste toetuste mahtu, et leevendada suurte energiaarvete mõju tarbijatele.

Need suuremad energiatoetused ei toonud kaasa energiatarbimise kasvu. 2022. aastal vähenes üldine energianõudlus COVID-19-eelse tasemega võrreldes. Kõigi majandussektorite peale kokku vähenes gaasinõudlus 17 %, ²⁴ kusjuures enim vähenes see kodumajapidamiste ja tööstuse kategoorias (vastavalt 50 % ja 43 %). See vähenemine tulenes nii kõrgematest hindadest kui ka poliitikameetmetest, millega soodustatakse nõudluse vähendamist. EL jätkas energiatõhususega seotud investeeringute toetamist ja astus energiatõhususe direktiivi uuestisõnastamisega selles valdkonnas olulisi täiendavaid samme.

Energiantoetuste pikalt kestnud langustrendi katkestamist põhjendati prioriteediga kaitsta ELi tarbijaid nn šokeerivate energiaarvete eest. Kui aga ajutisi meetmeid keskpikas perspektiivis pikendatakse, võib sellel olla kauakestev negatiivne mõju, kuna sellega võidakse vähendada turustiimuleid investeerida energiatõhususe suurendamisse ja taastuenergia kasutamisse, sealhulgas puhaste küttelahenduste, näiteks soojuspumpade kasutamisse.

EL on otsustavalt alustanud energiasüsteemi ümberkujundamist, et saavutada 2050. aastaks kliimaneutraalsus. Energiasääst ja väiksem sõltuvus fossiilkütustest elamu-, energia-, transpordi- ja tööstussektoris peaksid aitama ELi mitmel moel, näiteks i) vähendades fossiilkütuste importi, ii) hoogustades puhtale energiale üleminekut ning iii) parandades ELi energiavarustuskindlust. Energiasüsteemi ümberkujundamine peaks seega kaasa tooma fossiilkütuste toetuste vähenemise ning toetuste suures mahus ümbersuunamise taastuvate energiaallikate ja energiatõhususe valdkonda.

Kuigi olukord ülemaailmsel ja Euroopa energiaturgudel on võrreldes 2022. aasta energiakriisi raskeima ajaga stabiliseerunud, võivad mõne kütuse (näiteks maagaasi) hinnad jääda veel mõneks aastaks volatiilseks ja kriisieelse tasemega võrreldes suhteliselt kõrgeks. See ning fossiilkütuste tehnoloogia asendamine säästvamate tehnoloogialahendustega peaks tooma kaasa fossiilkütuste tarbimise (ja nende toetuste) märkimisväärsse vähenemise keskpikas perspektiivis. Energia taskukohasusega seotud poliitilised kaalutlused võivad õigustada ajutiste meetmete võtmist kodumajapidamiste ja tööstuse toetamiseks. Pikemas perspektiivis aga võimaldab energiasüsteemi ümberkujundamine tõhususe suurendamise ja taastuenergia kasutamise tehnoloogia abil energiatoetusi seega keskkonnakahjulike fossiilkütuste toetustelt mujale suunata.

²⁴ Võrreldud on 2022. aasta augustist 2023. aasta juunini kestnud perioodi gaasitarbimist viie aasta keskmise näitajaga.