



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 25. lokakuuta 2023
(OR. en)

14689/23

Toimielinten välinen asia:
2022/0160(COD)

ENER 576
ENV 1186
CLIMA 510

SAATE

Lähetäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	24. lokakuuta 2023
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2023) 651 final
Asia:	KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE Vuoden 2023 kertomus energiatuista EU:ssa

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2023) 651 final.

Liite: COM(2023) 651 final



Bryssel 24.10.2023
COM(2023) 651 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Vuoden 2023 kertomus energiatuista EU:ssa

Komission kertomus energiatuista EU:ssa

Johdanto ja tärkeimmät havainnot

Euroopan unioni on sitoutunut tiukasti tavoitteeseensa vähentää vuoteen 2030 mennessä kasvihuonekaasupäästöjään vähintään 55 prosenttia vuoteen 1990 verrattuna ja tulla ilmastoneutraaliksi vuoteen 2050 mennessä. Tuilla sekä muilla taloudellisilla ja lainsäädäntöön perustuvilla kannustimilla on merkittävä asema, kun pyritään i) nopeuttamaan puhtaan energian ja energiatehokkaiden ratkaisujen käyttöönottoa ja ii) vähentämään fossiilisten polttoaineiden käyttöä. Tuilla voi olla taloudellisia, ympäristöön liittyviä tai sosiaalipoliittisia tarkoituksia. Huonosti suunnitellut tuet voivat vääristää kilpailua, hidastaa energiasiirtymää ja heikentää hiilen hintasignaalia. EU toimii aktiivisesti fossiilisten polttoaineiden tukien lakkauttamiseksi myös osana kansainvälisiä sitoumuksiaan, jotka se on tehnyt G20-maiden ja Maailman kauppajärjestön (WTO) puitteissa.¹ Tämä on neljäs vuosikatsaus, jossa seurataan energiaturkia ja edistymistä fossiilisten polttoaineiden tukien asteittaisessa lakkauttamisessa, jota edellytetään energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta annetussa asetuksessa².

Vuonna 2021 alkanut energiakriisi, jota Venäjän Ukrainaan kohdistama hyökkäys pahensi vuonna 2022, vaikutti energiaan liittyviin tukiin merkittävästi. Vaikutukset näkyvät i) tukien määrässä, ii) tukien jakautumisessa teknologioiden ja tuensaajien kesken sekä iii) tukien myöntämiseen käytetyissä välineissä. Koska Venäjä on käyttänyt energiatoimituksia aseenaan ja Venäjän kaasutoimitukset ovat vähentyneet asteittain, tarvittiin EU:n vahvaa poliittista reagointia, myös lyhytaikaisia toimenpiteitä, joilla varmistetaan heikossa asemassa oleville kuluttajille ja talouden aloille kohtuuhintaisen energian saanti kaikkialla Euroopassa.

Tämän tutkimuksen tulokset vahvistavat, että energiaturit kasvoivat vähitellen vuoteen 2021 asti ja lisääntyivät jyrkästi vuonna 2022. Energiaturkien kokonaismäärä nousi EU:ssa vuosien 2015–2021 aikana 177 miljardista eurosta 216 miljardiin euroon ja vuonna 2022 arviolta 390 miljardiin euroon.

Fossiilisten polttoaineiden tukien laskusuuntaus jatkui vuoteen 2021 asti, jolloin niiden määrä oli 56 miljardia euroa, mutta tuet kasvoivat kriisin vuoksi nopeasti arviolta 123 miljardiin euroon vuonna 2022. Uusiutuvan energian tuet laskivat – ensimmäistä kertaa sitten vuoden 2015 – vuonna 2021 ja olivat 86 miljardia euroa. Vuonna 2022 ne nousivat vain hieman eli 87 miljardiin euroon. Tämä johtui sähkön tukkumarkkinoilla vallinneista korkeista hinnoista, jotka vähensivät dynaamisten tukivälineiden puitteissa maksettuja tukimääriä. Toisaalta energiatehokkuustoimenpiteiden tuet kasvoivat: ne olivat 22 miljardia euroa vuonna 2021 ja 32 miljardia euroa vuonna 2022. Kaikkien muiden energiamuotojen tuet, mukaan lukien energiankantajana käytetyn sähkön ja ydinenergian tuet, olivat vuonna 2022 yhteensä 180 miljardia euroa.

Vuosina 2021–2022 energiaturit, jotka liittyivät *EU:n kuluttajia* korkeilta hinnoilta *suojeleviin uusiin kansallisiin toimenpiteisiin*, olivat arviolta 195 miljardia euroa. Eri puolilla EU:ta otettiin käyttöön ainakin 230 väliaikaista kansallista toimenpidettä energian hintakriisin

¹ G20-maiden johtajat ovat vuoden 2009 huippukokouksestaan lähtien edellyttäneet fossiilisten polttoaineiden tukien asteittaista lakkauttamista ja järjeistämistä sekä kohdennetun tuen antamista köyhimmille. EU on yksi 14. joulukuuta 2021 WTO:n yhteydessä hyväksytyn [fossiilisten polttoaineiden tukia koskevan ministerijulkilausuman](#) tukijoista.

² Energiaunionin hallintoa koskevan asetuksen (2018/1999/EU), jäljempänä 'hallintoasetus', 35 artiklan n alakohta.

lieventämiseksi. Näiden tukitoimenpiteiden tärkeimpiä suoria tuensaajia olivat kotitaloudet (58 miljardia euroa). Seuraavaksi eniten tukea saivat yrityskuluttajat ja teolliset kuluttajat (45 miljardia euroa) sekä tieliikenne (23 miljardia euroa). Monialaisen tuen määrä oli 69 miljardia euroa.

Vuosi 2022 oli ensimmäinen vuosi, jona jäsenvaltioiden oli raportoitava yhdenmukaistettuja kansallisia energia- ja ilmastosuunnitelmia koskevissa edistymisraporteissaan siitä, miten ne olivat edistyneet energiatukien asteittaisessa lakkauttamisessa erityisesti fossiilisten polttoaineiden osalta. Lisäksi tämä kertomus sisältää uuden osion, jossa arvioidaan fossiilisten polttoaineiden tukien ympäristövaikutuksia.

Tämä kertomus perustuu tietoihin, jotka on saatu komissiolle tehdystä ulkopuolisesta tutkimuksesta³, jossa on käytetty kansainvälisesti hyväksyttyjä menetelmiä. Osa vuoden 2022 tiedoista ei ollut kokonaisuudessaan saatavilla tai niitä ei ollut vahvistettu tutkimuksen valmistuessa (elokuussa 2023), minkä vuoksi vuoden 2022 lukujen osalta on saatettu käyttää tietoaaukkojen täyttämiseen käytettäviä menetelmiä⁴. Kuten aiempien tutkimusten yhteydessä, jäsenvaltioilla oli mahdollisuus antaa palautetta tutkimuksessa käytetyistä tiedoista.

³ Aiemmat tutkimukset: <https://op.europa.eu/fi/publication-detail/-/publication/34a55767-55a1-11ed-92ed-01aa75ed71a1>

⁴ Vuodelta 2022 puuttuvien lukujen osalta arvion perustana käytettiin vuoden 2021 tietoja. Tällaisissa tapauksissa vuoden 2022 tietojen yhteydessä mainitaan, että kyse on arvioista (esimerkiksi käyttämällä ilmaisua ”arviolta”), ja vahvistamattomat tiedot on merkitty kaavioihin vinoviivituksella.

1. Energiatukien kehitys EU:ssa

Tässä kertomuksessa tuet on määritellyt Maailman kauppajärjestön (WTO) menetelmän⁵ mukaisesti. Menetelmää on käytetty myös komission tutkimuksessa⁶ ja edellisissä energiaturkikatsauksissa. Menetelmässä tuet määritellään valtion toimenpiteiksi, jotka jaetaan seuraaviin neljään ryhmään: i) suorat varainsiirrot, ii) valtion menettämät (vero)tulot (perimättä jäävät maksut), iii) valtion tarjoamat hyödykkeet tai palvelut taikka valtion ostamat hyödykkeet sekä iv) hinta- ja tulotuet.

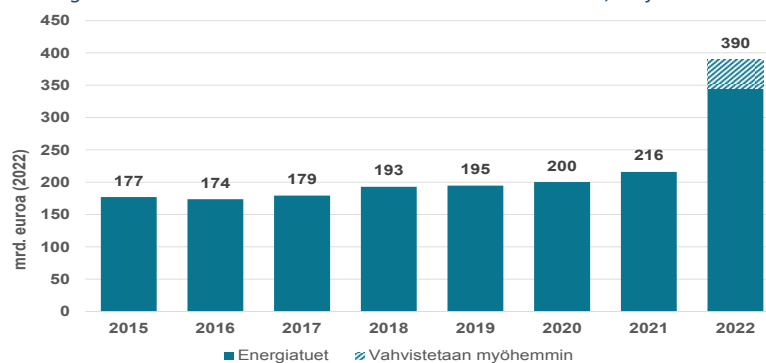
Tukia tarkastellaan kertomuksessa myös niiden seuraavien piirteiden osalta: i) päämäärä, jota tuilla pyritään edistämään (tuotanto, kulutus/kysyntä, infrastruktuuri tai energiatehokkuus), ii) polttoainetyyppi, jota tuilla edistetään (fossiiliset polttoaineet, uusiutuvat energialähteet tai ydinenergia), iii) tukea saaneet talouden alat (esimerkiksi energia-ala, liikenne, teollisuus, maatalous⁷, asuminen tai palvelut) tai iv) se, ovatko tuet ympäristön kannalta haitallisia vai hyödyllisiä.

1.1 Energiatukien kokonaismäärä EU:ssa

Vuonna 2022 energiaturkien kokonaismäärä EU27:ssä (kaavio 1) oli arviolta 390 miljardia euroa (+80 % verrattuna vuoteen 2021, jolloin määrä oli 216 miljardia euroa⁸).

Vuonna 2021 tapahtunut talouden elpyminen aiheutti nousupaineita energian hintoihin ja näin ollen myös tukiin. Energiaturket nousivat jo vuonna 2021, jolloin tuet kasvoivat vuoteen 2020 verrattuna 200 miljardista eurosta 216 miljardiin euroon. Vuotta 2022 koskevien arvioitujen tietojen mukaan tuet kasvoivat vuonna 2022 jyrkästi eli 390 miljardiin euroon jäsenvaltioiden toteuttamien toimenpiteiden seurauksena. Energian hintakriisiin vastaamiseksi EU:n eri jäsenvaltioissa kehitettiin ainakin 230 väliaikaista tukitoimenpidettä tai niitä laajennettiin korkeiden ja vaihtelevien hintojen vaikutusten lieventämiseksi.

Kaavio 1: Energiaturkien kokonaismäärä EU27:ssä vuosina 2015–2022, miljardia euroa (2022)⁹¹⁰



Lähde: Enerdata, Trinomics, 2023. Huom. Vuotta 2022 koskevat arviot on merkitty vinoviivoituksella.

⁵ Analyysi perustuu menetelmäkehitykseen, jota on käytetty aiemmissa komission tutkimuksissa ja joka noudattaa Maailman kauppajärjestön (WTO) kehittämää [tukia ja tasoitustulleeja koskevan sopimuksen](#) mukaista kehystä.

⁶ Lisätietoja energiaturkia koskevasta menetelmästä on komission vuonna 2023 teettämän tutkimuksen liitteessä 1.

⁷ Kattaa myös kalastusta koskevat tuet.

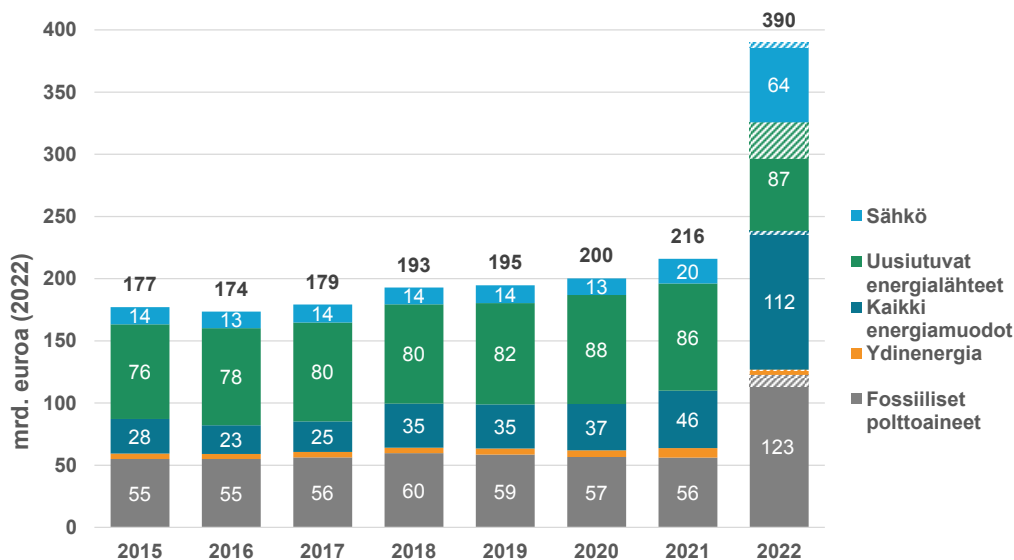
⁸ Aiempien vuosien tukikartoitusten tietoihin tehtyjen korjausten ja rahan arvon muutoksen vuoksi (tässä kertomuksessa 'ilmaistuna vuoden 2022 euroina') tämän kertomuksen kaavioissa esitetyt kokonaismäärät voivat poiketa edellisten, vuonna 2022 tai aiemmin julkaistujen, energiaturkikatsausten määristä.

⁹ Tässä kertomuksessa kaikki luvut ilmaistaan vuoden 2022 euroina eli käyttämällä yksikköä "miljardia euroa (2022)". Vuoden 2022 kokonaisarvoihin sisältyy noin 44 miljardin euron määrä, jota ei ole vielä vahvistettu.

¹⁰ Ryhmään "Vahvistetaan myöhemmin" kuuluvien tietojen osuus oli 12 prosenttia vuoden 2022 tukikartoitukseen sisältyvästä kokonaismäärästä.

Tukien kehityksessä oli vuonna 2022 eroja teknologioiden välillä. *Sähkön tuet*¹¹ kolminkertaistuivat, kun taas *fossiilisten polttoaineiden tuet* kokonaisuudessaan kaksinkertaistuivat vuonna 2022 vuoteen 2021 verrattuna. *Kaikkien energiamuotojen tukien*¹² (myönnetty esimerkiksi tulotukena¹³) määrä oli 2,4 kertaa suurempi vuonna 2022 kuin vuonna 2021. *Uusiutuvan energian* tuki pysyi vuonna 2022 suunnilleen samalla tasolla kuin vuosina 2020–2021, kun taas *energiatehokkuustoimenpiteiden* tuki kasvoi samana ajanjaksona 40 prosenttia, mikä johtui pääasiassa rakennusten energiakorjausten tuesta, jota myönnetään osana elpymis- ja palautumistukivälinettä.

Kaavio 2: Tuet pääasiallisen energialähteen/energiantajan mukaan EU27:ssä, miljardia euroa (2022)



Lähde: Enerdata, Trinomics, 2023. Huom. Vuotta 2022 koskevat arviot on merkitty vinoviivoituksella.

Energiatuet jaettiin vuonna 2022 (kaavio 3) pääasiassa *tulo- ja hintatukitoimenpiteinä* (38 %), *verohuojennustoimenpiteinä* (35 %) ja *suorina varainsiirtoina* (25 %). Vuonna 2022 fossiilisten polttoaineiden osuus tukien kokonaismäärästä oli suurin (31 %), kun taas uusiutuvat energialähteet saivat vuonna 2022 energiatuista vain 22 prosenttia, eli niiden osuus pieneni vuodesta 2021, jolloin se oli 40 prosenttia.

Kaavio 3: Tukien jakautuminen tukivälineiden kesken vuonna 2022, prosenttia

Tukiluokka	Kaikki energiamuodot	Sähkö	Fossiiliset polttoaineet	Ydinenergia	Uusiutuvat energialähteet	Yhteensä
Suorat varainsiirrot	16%	1%	6%	0%	2%	25%
Verotuet	9%	7%	15%	0%	4%	35%
Tulo- tai hintatuet	2%	9%	11%	0%	16%	38%
T&K-määrärahat	1%	0%	0%	0%	0%	2%
Yhteensä	29%	16%	31%	1%	22%	100%

Lähde: Enerdata, Trinomics, 2023.

¹¹ Tietyissä tapauksissa ei ole mahdollista erottaa sähkönkulutuksen tukia sähkön tuotantolähteen (fossiilinen polttoaine, ydinenergia tai uusiutuva energialähde) mukaan. Siksi tässä kaaviossa esitetään sähkön (energiantaja) tuet energialähteiden tukien ohella.

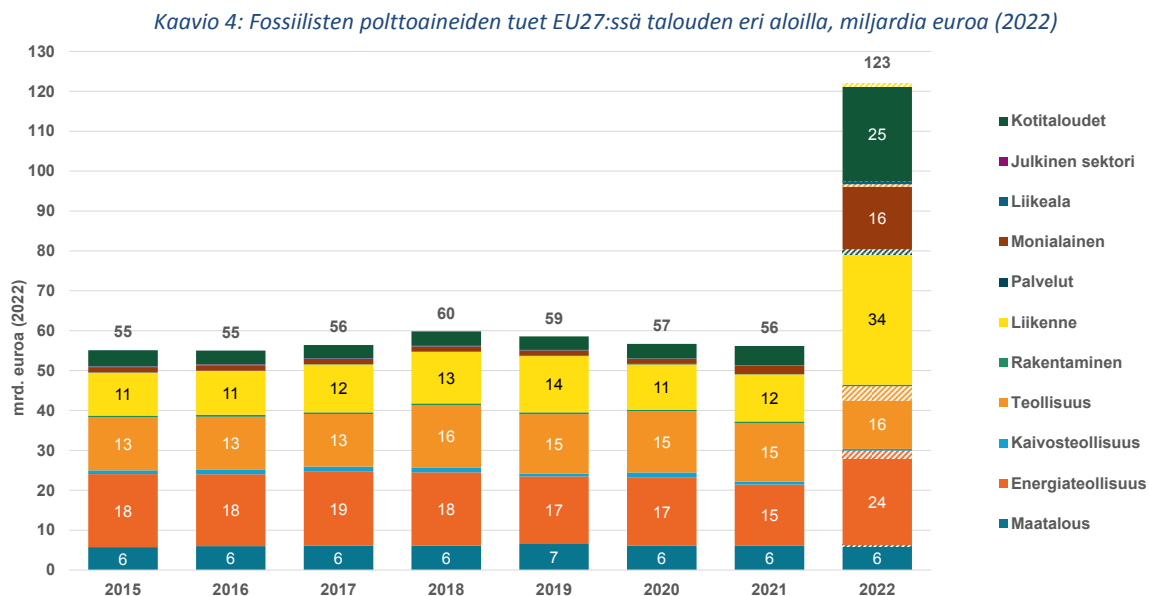
¹² Ilmaisia ”Kaikki energiamuodot” käytetään tässä tukitoimenpiteistä, jotka koskevat fossiilisten polttoaineiden ja vähähiilisten lähteiden yhdistelmää tai tuntematonta lähdettä käyttämällä tuotettua energiaa.

¹³ Tähän sisältyvät myös tulotukea pidemmälle menevät erityyppiset taloudelliset mekanismit, jotka koskevat useampaa energiatyyppeä, kuten kapasiteettimaksut, biopolttoaineiden sekoittamisvelvoitteet, uusiutuvan energian kiintiöihin liittyvät kaupattavat sertifikaatit, eriytyetyn verkon liittymismaksut, energiatehokkuusvelvoitteet, irtikytettäviä kuormia koskevat järjestelyt, hinnanerosopimus, syöttöpreemiot, syöttötariffit, kuluttajien hintatakuut (kustannustuki); kuluttajien hintatakuut (hintasääntely) ja tuottajien hintatakuut (hintasääntely).

1.2 Tuet energialähteen mukaan

Vuonna 2021 **fossiilisten polttoaineiden tuet** laskivat 56 miljardiin euroon, eli vuoden 2018¹⁴ jälkeen alkanut tasainen laskusuuntaus jatkui edelleen (kaavio 4). Lasku johtui pääasiassa energiateollisuuden¹⁵ saamien tukien merkittävästä vähenemisestä (2 miljardilla eurolla). Vuonna 2022 tämä laskusuuntaus keskeytyi energiakriisin vuoksi Euroopassa toteutettujen toimien välittömänä seurauksena. Tukitoimenpiteet olivat ensisijaisia välineitä, joilla pyrittiin torjumaan korkeiden energian hintojen vaikutuksia elinkustannuksiin ja Euroopan talouden alojen tuotantokustannuksiin.

Tästä syystä fossiilisten polttoaineiden tukien on arvioitu yli kaksinkertaistuneen vuonna 2022 vuoteen 2021 verrattuna (56 miljardista eurosta 123 miljardiin euroon). Kasvussa näkyvät i) kotitalouksien nyt saama huomattavasti entistä suurempi tuki (+500 %), ii) liikenteen ja energiateollisuuden lisääntyneet tuet (+150 % ja +280 %) sekä iii) muut monialaiset toimenpiteet (+770 %, esimerkiksi alennetut arvonlisäverokannat). Teollisuuden ja maatalouden suorat tuet pysyivät ennallaan tai nousivat vain hieman vuonna 2022 vuoteen 2021 verrattuna.



Lähde: Enerdata, Trinomics, 2023. Huom. Vuotta 2022 koskevat arviot on merkitty vinoviivoituksella.

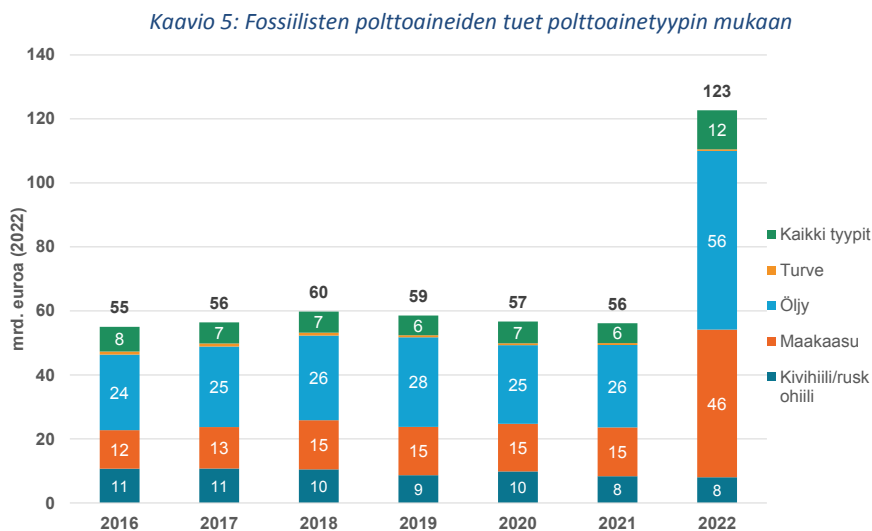
Useimmilla EU27:ssä vuodesta 2015 lähtien myönnettyillä fossiilisten polttoaineiden tuilla on pyritty tukemaan *energian kysyntää* kuluttajien keskuudessa, esimerkiksi rajoittamalla energian kulutuksen kustannuksia energiatuotteiden matalampien verokantojen avulla. Vuosina 2015–2021 tällaisten energian kysyntään liittyvien toimenpiteiden osuus fossiilisten polttoaineiden tuista kasvoi 67 prosentista 74 prosenttiin, ja arvioiden mukaan osuus on vuonna 2022 kasvanut 83 prosenttiin. *Sähköntuotannon* tukemiseen tarkoitetut fossiilisten polttoaineiden tuet ovat vuodesta 2015 lähtien olleet 20–30 prosenttia kaikista fossiilisten

¹⁴ Vuonna 2018 kirjattu fossiilisten polttoaineiden tukien 3,5 miljardin euron kasvu johtuu osittain siitä, että Alankomaissa muutettiin kaasun ja sähkön asteittain alenevan tariffirakenteen luokittelua. Alankomaat ei ilmoittanut rakennetta tukena ennen mainittua ajankohtaa, minkä vuoksi tuki ei sisältynyt tietokantaan. Alankomaat on ainoa maa, joka on ilmoittanut tähän mekanismiin liittyvät todelliset määrät, mutta vastaavia määriä on varmasti myös muissa maissa, vaikka niistä ei ole ilmoitettu.

¹⁵ Termi kattaa energian tuottamisen, muuntamisen, jalostuksen, siirron, jakelun, varastoinnin ja vähittäismyyntin sekä energiainfrastruktuurin ja energia-alan jätehuollon, eli lyhyesti sanottuna energiateollisuuden.

polttoaineiden tuista, ja osuuden arvioidaan pienentyneen 10 prosenttiin vuonna 2022. Erityisesti fossiilisten *polttoaineiden tuottamiseen ja infrastruktuuriin* kohdistuvia tukia myönnettiin 13 miljardia euroa ja 6 miljardia euroa, kun taas *energiateollisuuden rakennemuutokseen* (kuten kivihiili-/ruskoshiilivoimalaitosten ja -kaivosten sulkemiseen) osoitetun tuen osuus kaikista fossiilisten polttoaineiden tuista oli vuonna 2021 pieni (3,4 % eli 1,7 miljardia euroa) ja vähenevä.

Vaikka useimmat fossiilisten polttoaineiden tuet olivat vuonna 2022 öljyn ja jalostettujen öljytuotteiden tukia (56 miljardia euroa), *maakaasuun* kohdistuvat tuet kolminkertaistuivat vuodesta 2021 ja olivat 46 miljardia euroa vuonna 2022 (kaavio 5). Kivi- ja ruskoshiilen tuet pysyivät ennallaan eli 8 miljardissa eurossa, kun taas kaikki muuntityypiset fossiiliset polttoaineet, mukaan lukien turve, saivat tukea yhteensä 13 miljardia euroa.



Lähde: Enerdata, Trinomics, 2023.

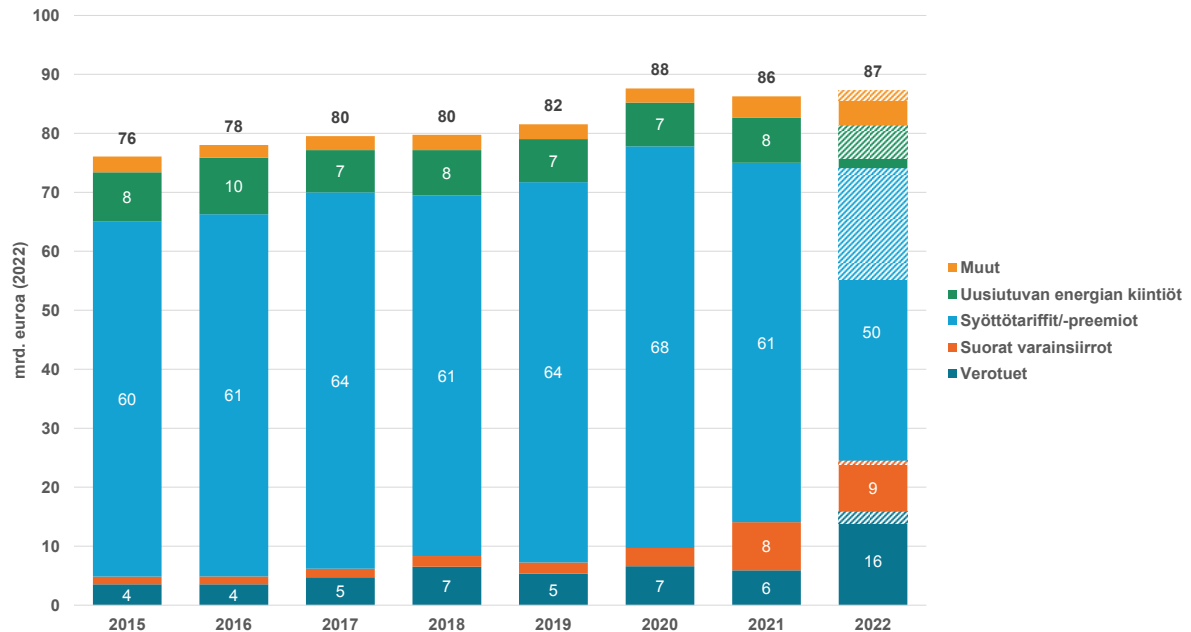
Uusiutuvan energian tuet vähenivät vuonna 2021 ensimmäistä kertaa moneen vuoteen (kaavio 6) ja olivat 86 miljardia euroa (–1,3 miljardia euroa eli –1,5 % vuoteen 2020 verrattuna). Lasku johtui pääasiassa nousseista sähkön tukkumarkkinahinnoista, mikä on vähentänyt sellaisten tukivälineiden maksuja, joista maksetaan markkinahintaa täydentäviä korvauksia. Uusiutuvan energian tuet vähenivät myös siitä huolimatta, että asennettu ja tuettu uusiutuvan energian tuotantokapasiteetti kasvoi. Uusiutuvan energian tuet nousivat vuonna 2022 vain hieman eli 87 miljardiin euroon ja olivat ensimmäistä kertaa sitten vuoden 2015 alhaisemmalla tasolla kuin fossiilisten polttoaineiden tuet.¹⁶

Vuonna 2022 tyypillisiä uusiutuvan energian tukivälineitä olivat edelleen *tulo-/hintatuet* (57 miljardia euroa eli 65 % kaikista uusiutuvan energian tuista), joita myönnettiin esimerkiksi *syöttötariffien/-preemioiden* tai *uusiutuvan energian kiintiöihin liittyvien kaupattavien sertifikaattien* välityksellä. *Suorat varainsiirrot* (lähinnä avustukset) kasvoivat merkittävästi ja olivat 8 miljardia euroa vuonna 2021 (5 miljardia euroa enemmän kuin vuonna 2020) ja 9 miljardia euroa vuonna 2022. Kasvu johtui pääasiassa uusiutuvan energian tuotantoon ja sähköinfrastruktuuriin kohdistetusta tuesta, joka sisältyy jäsenvaltioiden

¹⁶ Kaikkia vuotta 2022 koskevia tietoja, kuten syöttötariffeja/-preemioita ja uusiutuvan energian kiintiöitä koskevia tietoja, ei ollut saatavilla, joten lukuja saatetaan tarkistaa.

elpymis- ja palautumissuunnitelmiin, sekä uusiutuvan energian käytön lisäämiseen ja energiatehokkuuden parantamiseen lämmityksessä ja jäähdytyksessä myönnetyn tuen kasvusta.

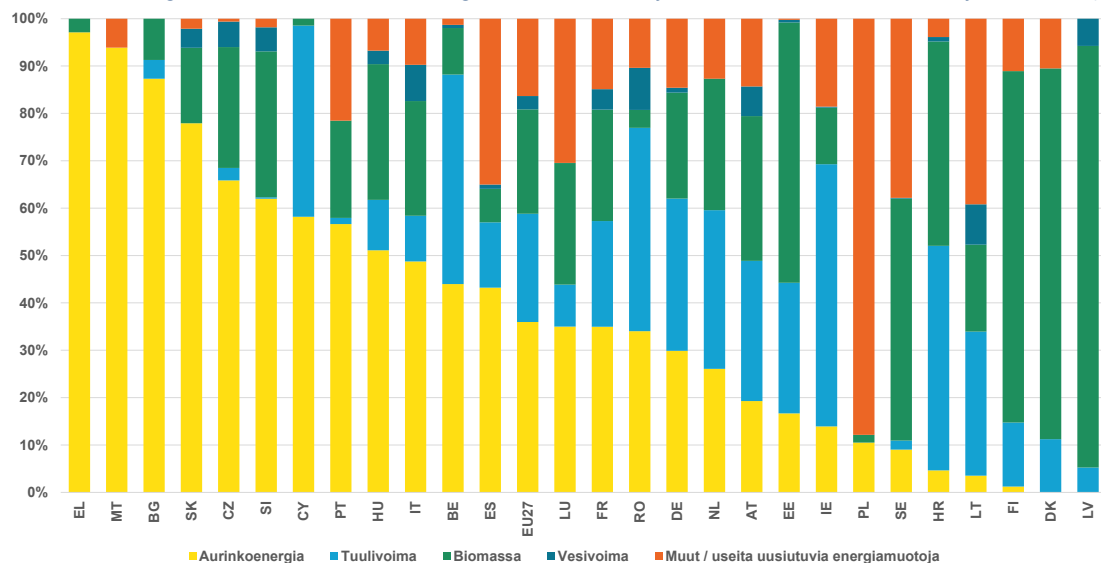
Kaavio 6: Uusiutuvan energian tuet tukivälineen mukaan vuosina 2015–2022, miljardia euroa (2022)



Lähde: Enerdata, Trinomics, 2023. Huom. Vuotta 2022 koskevat arviot on merkitty vinoviivoituksella.

Uusiutuvan energian teknologioille myönnetty tuki vaihtelee merkittävästi eri puolilla EU:ta (kaavio 7) kansallisten prioriteettien ja uusiutuvien energialähteiden potentiaalin mukaan. Vuonna 2022 kaikissa jäsenvaltioissa eniten tukia sai *aurinkoenergia* (sekä *aurinkosähkö* että *keskittävä aurinkoenergia*) (25 miljardia euroa) ja seuraavaksi eniten tukia saivat *tuulivoima* ja *biomassa* (15 miljardia euroa kumpikin). Vähiten rahoitustukea sai *vesivoima* (1,5 miljardia euroa vuonna 2022). Lisäksi käytettiin laajasti tukia, jotka eivät kohdistu mihinkään tiettyyn uusiutuvan energian teknologiaan (24 miljardia euroa).

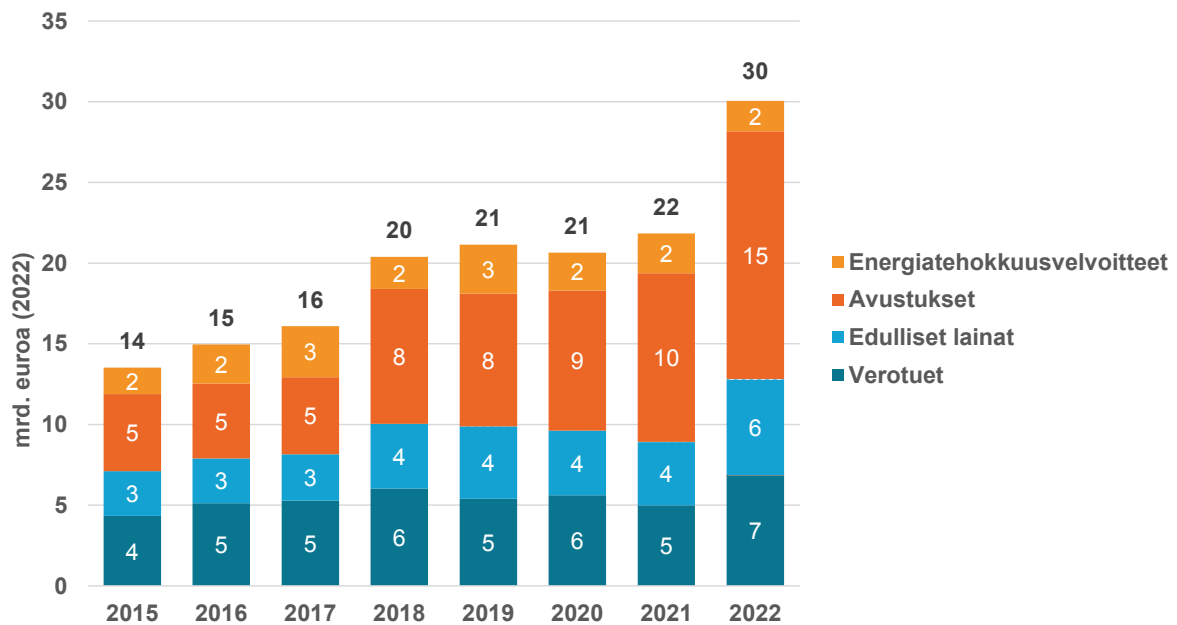
Kaavio 7: Eri teknologioiden osuus uusiutuvan energian tuista kussakin jäsenvaltiossa vuonna 2021, miljardia euroa (2022)



Lähde: Enerdata, Trinomics, 2023.

Energiatehokkuustuet (kaavio 8) ovat kasvaneet vuodesta 2015 lähtien, ja vuonna 2022 ne olivat 30 miljardia euroa (8 miljardia euroa enemmän kuin vuonna 2021). Tukivälineistä erityisen merkittäviä olivat avustukset, joiden osuus kaikista energiatehokkuustuista oli vuonna 2022 yli 50 prosenttia. Vuosina 2021–2022 energiatehokkuusavustuksien käyttö laajeni, kun elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyviä investointeja alettiin toteuttaa. Seuraavaksi merkittävimpiä energiatehokkuustukien luokkia olivat verotuet (23 % kaikista energiatehokkuustuista), edulliset lainat (20 %) ja energiatehokkuusvelvoitteet (6 %).

Kaavio 8: Energiatehokkuustuet vuonna 2022, miljardia euroa (2022)



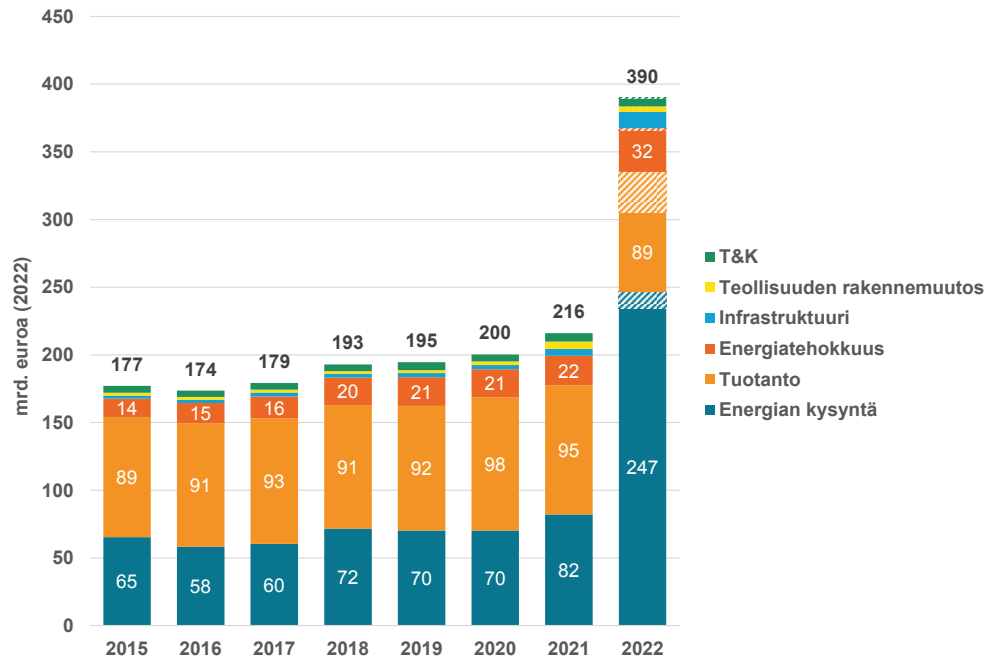
Lähde: Enerdata, Trinomics, 2023.

Ydinenergian tuet kasvoivat 4,3 miljardista eurosta 7,6 miljardiin euroon vuosina 2015–2021 ja vähenivät sitten 4,2 miljardiin euroon vuonna 2022. Jyrkkä lasku johtui i) kapasiteettimarkkinamekanismien volyymin vähenemisestä (Ranskassa, Saksassa ja Italiassa), ii) Ranskan ydinvoimaloiden käyttökatkoista ja iii) maksuista, jotka liittyivät Saksan päätökseen sulkea kolme ydinvoimalaa vuoden 2021 lopussa. Vuonna 2022 suurin osa EU:ssa myönnettyistä ydinenergian tuista oli Ranskan (2,3 miljardia euroa) ja Saksan (1,1 miljardia euroa) maksamia tukia.

1.3 Tuet taloudellisen käyttötarkoituksen mukaan

Vaikka energiatukien kokonaismäärä lähes kaksinkertaistui vuonna 2022 vuoteen 2021 verrattuna, eri tukiluokkien kasvussa oli merkittäviä eroja, kun tarkastellaan tukia taloudellisen käyttötarkoituksen mukaan jaoteltuina (kaavio 9).

Kaavio 9: Energiatuet taloudellisen käyttötarkoituksen mukaan vuosina 2015–2022, miljardia euroa (2022)



Lähde: Enerdata, Trinomics, 2023. Huom. Vuotta 2022 koskevat arviot on merkitty vinoviivoituksella.

*Energian kysyntään*¹⁷ kohdistuva rahoitustuki kolminkertaistui vuonna 2022 vuoteen 2021 verrattuna ja nousi 247 miljardiin euroon. Samana ajanjaksona *energiatehokkuustoimenpiteiden* tuet kasvoivat 50 prosenttia (21,8 miljardista eurosta 32 miljardiin euroon) ja *infrastruktuurin kehittämiseen* myönnettyt tuet 250 prosenttia (4,9 miljardista eurosta 12 miljardiin euroon), kun taas *energiateollisuuden rakennemuutostuet* vähenivät 33 prosenttia ja *energiantuotannon* tuet 7 prosenttia.

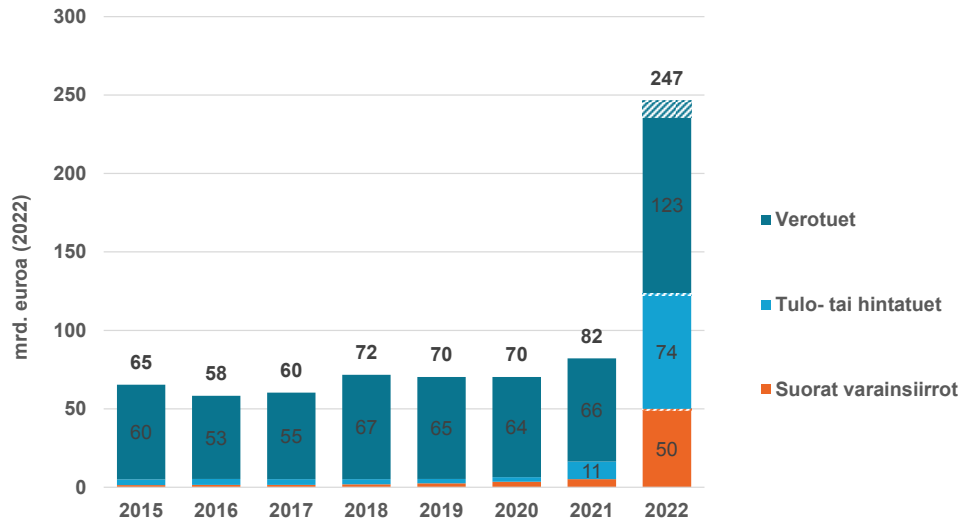
Energian kysynnän tukiin sisältyy kohdennettuja tai yleisiä tukitoimenpiteitä, joilla pyritään rajoittamaan talouden eri alojen energiankulutuksen kustannuksia. Toimenpiteet voidaan toteuttaa veronhuojennusten tai -palautusten kaltaisilla mekanismeilla, ja ne kattavat useita talouden aloja energiavaltaisista teollisuudenaloista kotitalouksiin. Tällaiset tuet kohdistuvat kaikentyyppiseen energiaan, kuten uusiutuviin energialähteisiin, fossiilisiin polttoaineisiin, sähköön ja lämpöön, niiden alkuperästä riippumatta.

Energian kysynnän tukien kokonaismäärä kasvoi 70 miljardiin euroon vuonna 2020 (kaavio 10) ja nousi 17 prosenttia vuonna 2021. Vuonna 2022 tukien on arvioitu kolminkertaistuneen vuoteen 2021 verrattuna ja nousseen 247 miljardiin euroon.¹⁸ Tämä on suoraa seurausta elinkustannuskriisistä ja siitä, että Venäjä käyttää kaasutoimituksia aseena, ja liittyy lähinnä tukitoimenpiteisiin, joita valtiot ovat ottaneet käyttöön vuoden 2021 lopusta lähtien ja lisänneet vuonna 2022.

¹⁷ Esimerkiksi energian käytön tukeminen alentamalla sen kustannuksia.

¹⁸ Heinäkuussa 2023 kysynnän tukien arvioituun määrään sisältyi 12,6 miljardia euroa vielä vahvistamattomia vuoden 2022 maksuja (~5 % kokonaismäärästä).

Kaavio 10: Energian kysynnän tuet tukivälineen mukaan vuosina 2015–2022, miljardia euroa (2022)



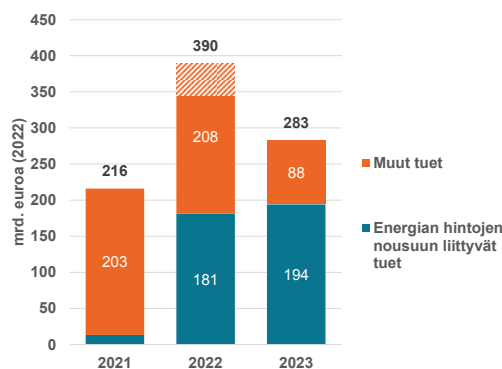
Lähde: Enerdata, Trinomics, 2023. Huom. Vuotta 2022 koskevat arviot on merkitty vinoviivituksella.

Suorien verotukien osuus oli ennen vuotta 2021 yli 90 prosenttia kaikista energian kysynnän tuista. Vuodesta 2021 lähtien suorat varainsiirrot ja kuluttajien hintatakuut (tulo- tai hintatuet) on kuitenkin jälleen otettu osaksi toimenpidevalikoimaa, mikä on muuttanut energian kysyntää edistävien tukivälineiden välistä tasapainoa. Vuonna 2022 verotukien osuus oli 50 prosenttia (123 miljardia euroa) energian kysynnän tukien kokonaismäärästä. Seuraavaksi merkittävimpiä tukiluokkia olivat hintatuet ja -takuut (30 % eli 74 miljardia euroa) sekä suorat varainsiirrot (20 % eli 50 miljardia euroa).

1.4 Keskiössä energian hintakriisiin liittyvät tukitoimenpiteet

Euroopan komissio on tehnyt yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa energiakriisin torjumiseksi. Toimilla on pyritty i) turvaamaan vaihtoehtoisin lähteisiin perustuva energiahuolto, ii) vähentämään energian kysyntää Venäjän kaasutoimitusten vajauksen kompensoimiseksi, iii) hyödyntämään uusiutuvia energialähteitä aiempaa enemmän ja iv) parantamaan energiatehokkuutta. Unionin tasolla käyttöön otettujen tai unionin kehysten mahdollistamien toimenpiteiden toteuttamisen lisäksi jäsenvaltiot ovat hyväksyneet omia kansallisesti räätälöityjä toimenpiteitä suojellakseen kansalaisiaan ja talouttaan korkeiden energian hintojen aiheuttamilta vahingoilta (kaavio 11).

Kaavio 11: Energiatukien ja energian hintakriisin välinen yhteys vuosina 2021–2023, miljardia euroa (2022)

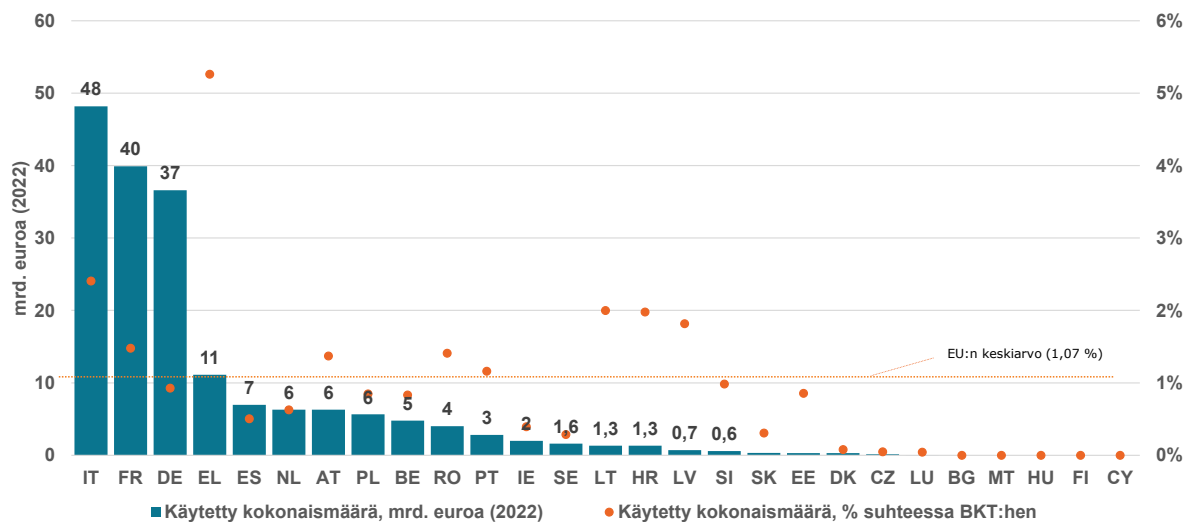


Lähde: Enerdata, Trinomics, 2023.

Jäsenvaltiot myönsivät vuonna 2022 uusien kansallisten toimenpiteiden puitteissa arviolta 181 miljardin euron arvosta tukia edellä mainittuun tarkoitukseen. Näiden tukien osuus oli lähes 50 prosenttia kaikista EU27:ssä kyseisenä vuonna myönnettyistä energiatuista. Vuotta 2023 koskevien alustavien tietojen perusteella tuki jatkuu edelleen, mutta vain keskipitkällä aikavälillä: kansallisten toimenpiteiden puitteissa maksetuista tuista lähes 80 prosentin suunnitellaan päättyvän ennen vuotta 2025, kun taas 20 prosentilla tuista suunniteltu päättymisaika on vuoden 2025 jälkeen tai niille ei ole määritetty päättymisaikaa ollenkaan.

Energiakriisiin liittyviin toimenpiteisiin myönnettyjen tukien osuus oli 1,12 prosenttia suhteessa EU:n bruttokansantuotteeseen vuonna 2022. Italian, Ranskan ja Saksan osuus oli lähes 70 prosenttia kaikista näistä menoista (kaavio 12). Suhteessa omaan bruttokansantuotteeseen Kreikka käytti vuonna 2022 kaikista EU:n jäsenvaltioista eniten varoja korkeisiin energian hintoihin liittyviin toimiin (5,3 % suhteessa bruttokansantuotteeseen).

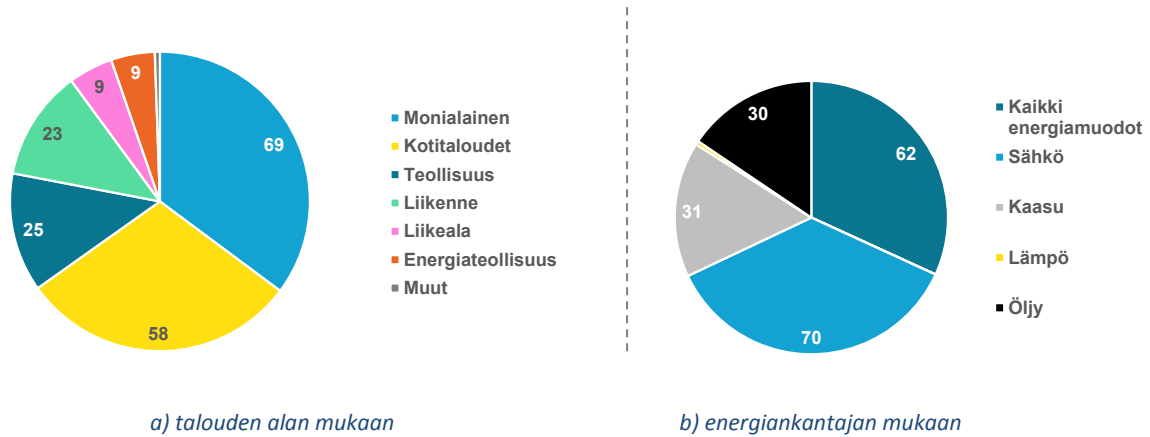
Kaavio 12: Korkeisiin energian hintoihin liittyvät tuet maittain vuonna 2022, miljardia euroa (2022) ja prosenttia suhteessa BKT:hen



Lähde: Enerdata, Trinomics, 2023.

Kaaviosta 13.a käy ilmi, että vuosina 2021–2022 useimmat kohdennetuista tuista oli tarkoitettu *kotitalouksille* (58 miljardia euroa eli 30 % kriisiin liittyvien tukien kokonaismäärästä). Seuraavaksi eniten tukia saivat *yritykset* ja *teollisuus* (34 miljardia euroa eli 18 %) sekä *liikenneala* (23 miljardia euroa eli 12 %). Merkittävä määrä tuista (69 miljardia euroa eli 33 % kriisiin liittyvien tukien kokonaismäärästä) oli kohdentamatonta ja kattoi useita aloja.

Kaavio 13: Energian hintojen nousuun liittyvien tukien jakautuminen vuosina 2021–2022, miljardia euroa (2022)



Lähde: Enerdata, Trinomics, 2023.

Energiantekijästä (kaavio 13.b) tärkein kohde oli sähkö, joka sai vuosina 2021–2022 yli kolmanneksen (70 miljardia euroa) rahoitustuesta. Kaasun ja öljyn tukien osuus oli 60 miljardia euroa, kun taas 62 miljardia euroa myönnettiin fossiilisten polttoaineiden ja vähähiilisten lähteiden yhdistelmää tai tuntematonta lähdettä käyttämällä tuotetulle energialle (josta käytetään kaaviossa nimitystä ”Kaikki energiamuodot”).

Euroopan valtiot ovat toteuttaneet kriisin vuoksi erityistoimenpiteitä, joilla on annettu huomattavaa tukea suoraan energiayhtiöille. Esimerkiksi Saksassa Uniperia tuettiin pääomasijoituksella (34 miljardia euroa) ja Ranskassa EDF kansallistettiin uudelleen (9,4 miljardia euroa). Koska näiden toimenpiteiden perimmäinen tarkoitus oli varmistaa energian toimitusvarmuus ja alentaa kuluttajilta veloittavia hintoja tai tukumarkkinahintoja, toimenpiteet eivät sisällyneet tukitietokantaan.

1.5 Tuet talouden alan mukaan

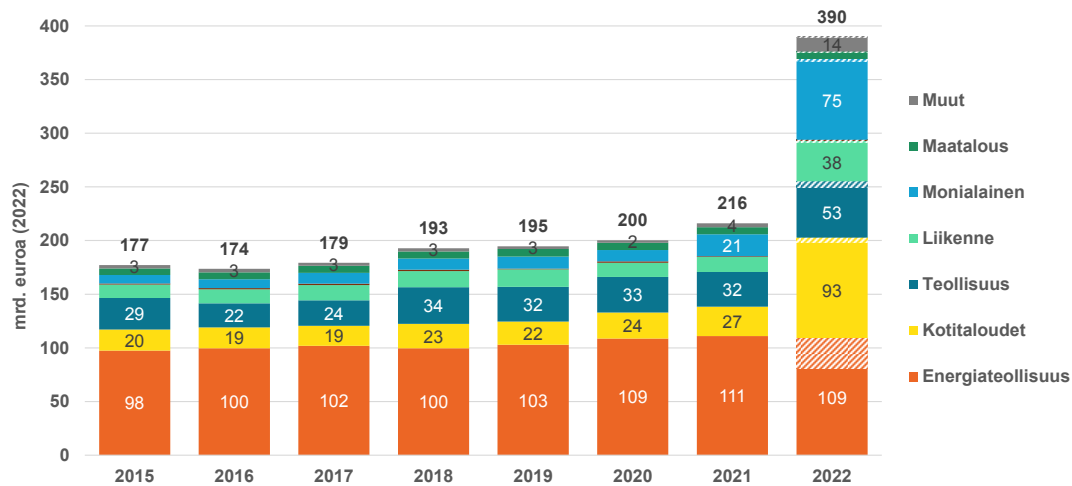
Talouden aloista vuonna 2021 tuettiin eniten *energiateollisuutta*, joka sai yli puolet (111 miljardia euroa eli 51 %) kaikista kyseisen vuoden energiatuista. Alan saamista tuista 61 miljardia euroa oli syöttötariffeja/-premioita¹⁹ (joita ei ole erotettu toisistaan kaaviossa 14). Toiseksi ja kolmanneksi suurimpia energiaturkien saajia olivat muut *teollisuudenalat* (32 miljardia euroa eli 15 %) ja *kotitaloudet* (27 miljardia euroa eli 13 %).²⁰

Vuotta 2022 koskevien tietojen perusteella tukien jakautuminen aloittain on muuttunut merkittävästi. *Kotitalouksien* saama tuki kasvoi (se nousi 240 % vuodesta 2021 eli 94 miljardiin euroon vuonna 2022 ja oli 24 % kaikista energiatuista kyseisenä vuonna). Seuraavaksi eniten maksettiin *monialaisia* tukia (75 miljardia euroa eli 20 %), kun taas *teollisuuden* saamat tuet nousivat vain maltillisesti vuonna 2022 vuoteen 2021 verrattuna (53 miljardia euroa eli 13 %). Sen sijaan *energiateollisuus* sai hieman vähemmän tukia vuonna 2022 (109 miljardia euroa) kuin vuonna 2021, ja sen osuus tukien kokonaismäärästä pieneni 28 prosenttiin vuonna 2022, kun vuonna 2021 se oli 50 prosenttia.

¹⁹ Syöttötariffit ja -premiot sekä uusiutuvaan energiaan liittyvät velvoitteet sisällytetään yleisen käytännön mukaan energiateollisuuden tukisiin, vaikka tällaisista maksuista voivat hyötyä myös alan ulkopuoliset toimijat.

²⁰ *Teollisuuteen* eivät sisälly *kaivosteollisuus ja rakentaminen*. *Liikeala, rakentaminen, julkinen sektori ja palveluala* on yhdistetty luokkaan ”Muut”, koska ne saivat kukin vuonna 2020 tukea vähemmän kuin yhden miljardin euron verran.

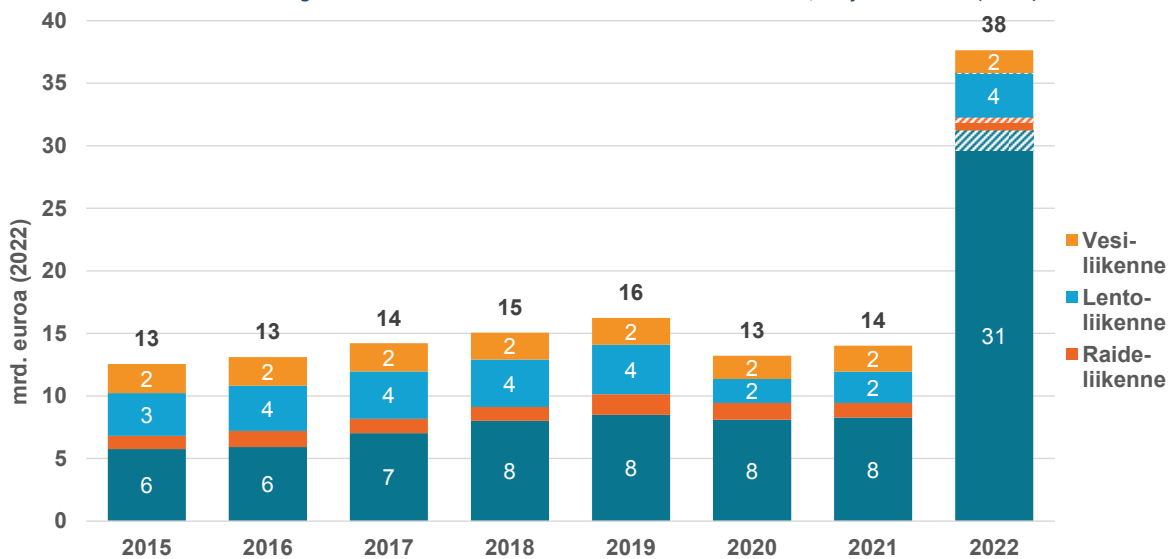
Kaavio 14: Energiatuet talouden alan mukaan EU27:ssä vuosina 2015–2022, miljardia euroa (2022)



Lähde: Enerdata, Trinomics, 2023. Huom. Vuotta 2022 koskevat arviot on merkitty vinoviivoituksella.

Liikennealalla tukien kokonaismäärä (kaavio 14) kasvoi vuonna 2022 arviolta 38 miljardiin euroon (+155 % eli +24 miljardia euroa vuoteen 2021 verrattuna). Tieliikenne on edelleen ehdottomasti suurin tukien saaja: sen osuus liikennealan tuista oli 83 prosenttia (31 miljardia euroa). Seuraavaksi eniten tukia sai lentoliikenne (3,6 miljardia euroa), ja sitä seurasivat vesiliikenne (1,8 miljardia euroa) ja raideliikenne (1 miljardi euroa).

Kaavio 15: Energiatuet liikennemuodon mukaan vuosina 2015–2021, miljardia euroa (2021)



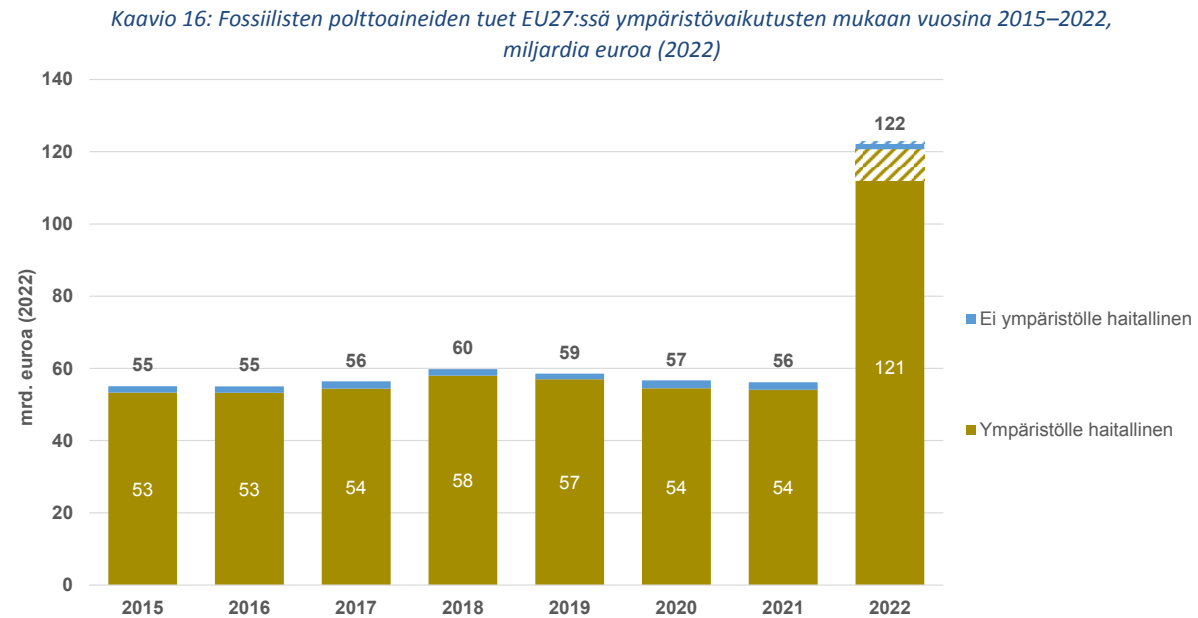
Lähde: Enerdata, Trinomics, 2023. Huom. Vuotta 2022 koskevat arviot on merkitty vinoviivoituksella.

1.6 Tuet ympäristövaikutusten mukaan

Euroopan unioni on vuoden 2020 jälkeisen maailmanlaajuisen biodiversiteettikehyksen²¹ osapuolena sopinut, että luonnon monimuotoisuudelle haitalliset kannustimet, mukaan lukien tuet, kartoitetaan vuoteen 2025 mennessä ja että niitä poistetaan, niistä luovutaan vaiheittain tai niitä uudistetaan. Komissio valmistelee parhaillaan menetelmää tällaisten tukien kartoittamiseksi, ja tässä kertomuksessa pyritään ensimmäistä kertaa arvioimaan energiaturkia

²¹ <https://www.cbd.int/gbf/targets/>

tai tarkemmin sanottuna fossiilisten polttoaineiden tukia niiden ympäristövaikutusten kannalta. Seuraavassa energiaan liittyvien ja ympäristölle haitallisten tukien arvioinnissa keskitytään fossiilisten polttoaineiden tukiiin, joiden katsotaan olevan haitallisia, jos niistä aiheutuva hinnan tai kustannusten alennus kannustaa ylläpitämään tai lisäämään fossiilisten polttoaineiden saatavuutta ja/tai käyttöä, riippumatta siitä, käytetäänkö tässä yhteydessä päästövähennystekniikoita vai ei.

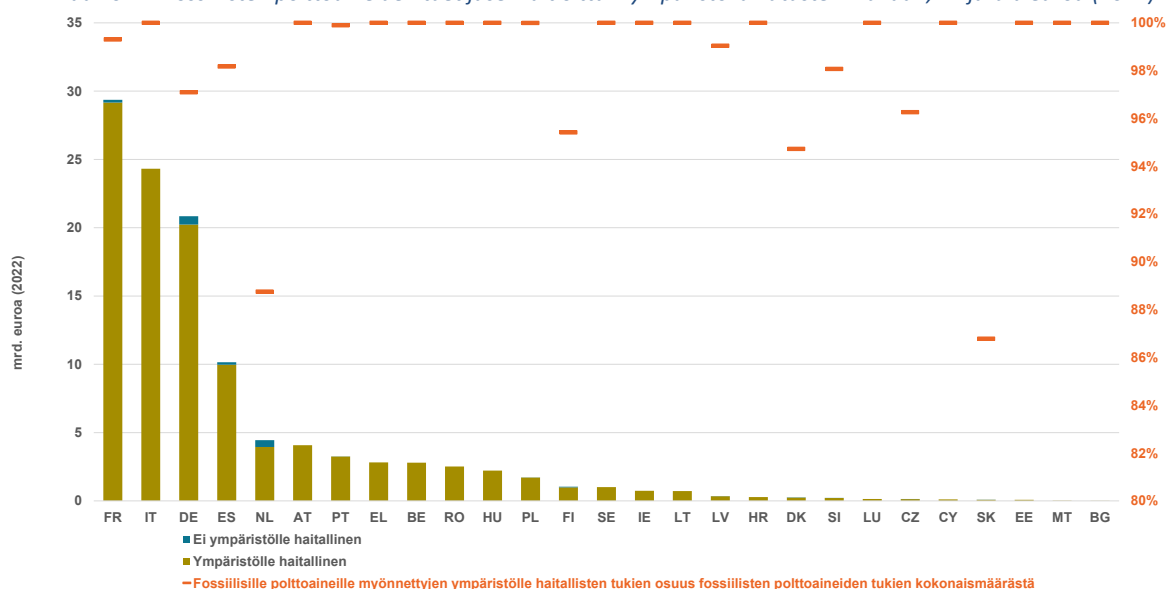


Lähde: Enerdata, Trinomics, 2023. Huom. Vuotta 2022 koskevat arviot on merkitty vinoviivituksella.

Kaaviosta 16 käy ilmi, että *ylivoimaisesti suurin osa* (98 % eli 120 miljardia euroa vuonna 2022) fossiilisten polttoaineiden tuista katsotaan ympäristölle haitallisiksi. Sellaisten fossiilisten polttoaineiden tukien määrä, joiden ei katsota olevan ympäristölle haitallisia, on noin 3 miljardia euroa. Useimmat näistä tuista liittyvät korvauksiin, joita maksetaan yrityksille ja työntekijöille hiilikaivosten ja hiilivoimalaitosten toiminnan supistamisen tai lopettamisen yhteydessä, tai rahoitukseen, jota myönnetään sulkemisen jälkeen kaivos- ja laitosalueiden kunnostamiseen.

Alustavien tietojen mukaan (kaavio 17) fossiilisten polttoaineiden tukia, joita ei katsota ympäristölle haitallisiksi, myönnettiin vuonna 2022 eniten Saksassa (0,6 miljardia euroa) ja seuraavaksi eniten Alankomaissa (0,5 miljardia euroa) sekä Ranskassa ja Espanjassa (kummassakin 0,2 miljardia euroa). Arvioinnissa 18 jäsenvaltion kaikki fossiilisten polttoaineiden tuet katsottiin ympäristölle haitallisiksi.

Kaavio 17: Fossiilisten polttoaineiden tuet jäsenvaltioittain ympäristövaikutusten mukaan, miljardia euroa (2022)



Lähde: Enerdata, Trinomics, 2023.

1.7 Tukia koskevat kansalliset suunnitelmat

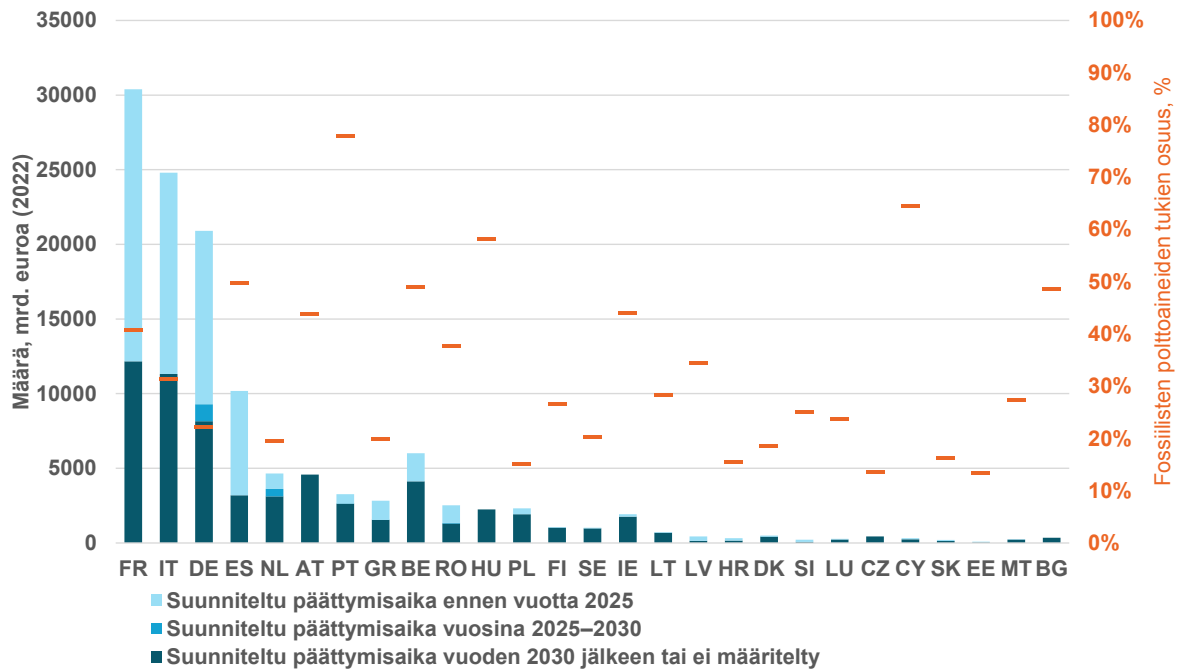
Tässä osiossa keskitytään fossiilisten polttoaineiden tukien lakkauttamista koskeviin jäsenvaltioiden kansallisiin suunnitelmiin, jotka on julkaistu elokuuhun 2023 mennessä²². Vuoteen 2030 ulottuvassa yleisessä unionin ympäristöalan toimintaohjelmassa eli kahdeksannessa ympäristöalan toimintaohjelmassa edellytetään, että komissio ja/tai jäsenvaltiot lakkauttavat ympäristölle haitalliset tuet, erityisesti fossiilisten polttoaineiden tuet, asettamalla fossiilisten polttoaineiden tukien asteittaiselle lakkauttamiselle määräajan, joka tukee tavoitetta rajoittaa ilmaston lämpeneminen 1,5 celsiusasteeseen.²³

Vuotta 2022 koskevien tietojen mukaan (kaavio 18) kaikista fossiilisten polttoaineiden tuista (123 miljardia euroa) 47 prosentin (58 miljardia euroa) on suunniteltu päättyvän ennen vuotta 2025. Vain noin 1 prosentille (1,7 miljardia euroa) fossiilisten polttoaineiden tuista on määritelty päättymisaika keskipitkällä aikavälillä (vuosina 2025–2030). Lopuille 52 prosentille (64 miljardia euroa) tuista joko ei ole vielä määritelty päättymisaikaa tai niiden päättymisaika on vuoden 2030 jälkeen.

²² Analyysi perustuu kansallisia energia- ja ilmastosuunnitelmia koskevien edistymisraporttien luonnosten päivitettyihin liitteisiin VIII ja XV.

²³ Vuoteen 2030 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta 6 päivänä huhtikuuta 2022 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen (EU) 2022/591 3 artiklan h alakohdan ii alakohta.

Kaavio 18: Fossiilisten polttoaineiden tuet päättymisajan mukaan ja prosenttiosuutena energiatukien kokonaismäärästä vuonna 2021



Lähde: Enerdata, Trinomics, 2023.

Lähes kaikki EU:n jäsenvaltiot aikovat luopua fossiilisten polttoaineiden käytöstä. Useimmissa jäsenvaltioissa tämä aikomus ei ole kuitenkaan vielä johtanut konkreettisiin suunnitelmiin. Selkeimmät suunnitelmat fossiilisista polttoaineista, erityisesti kivihiilestä, irtautumiseksi jäsenvaltioilla on energiantuotannossa. Kaikkiaan kahdeksan jäsenvaltiota on lisäksi vahvistanut määräajat fossiilisiin polttoaineisiin perustuvan rakennusten lämmityksen asteittaiselle lakkauttamiselle. Muille talouden aloille (teollisuus, liikenne ja maatalous) fossiilisten polttoaineiden käytön lopettamisen määräaikoja ei ole määritelty juuri ollenkaan.

Lopuksi voidaan todeta, että vaikka fossiilisten polttoaineiden tukien määrä yli kaksinkertaistui energiakriisiin liittyvien tukitoimenpiteiden vuoksi vuonna 2022 verrattuna vuoteen 2021, valtaosa näistä toimista on väliaikaisia ja niiden on suunniteltu päättyvän lähitulevaisuudessa. On epätodennäköistä, että energiakriisi vesittäisi jäsenvaltioiden tähänastiset toimet, jotka tähtäävät fossiilisten polttoaineiden tukien vähentämiseen.

Vastaisuudessa on kuitenkin tärkeää jatkaa fossiilisten polttoaineiden väliaikaisten tukien seurantaa, jotta voidaan rajoittaa kielteisiä vaikutuksia, jotka saattaisivat heikentää kannustimia investoida energiatehokkuuteen ja uusiutuvaan energiaan.

Tässä suhteessa on ratkaisevan tärkeää lisätä jäsenvaltioiden myöntämien fossiilisten polttoaineiden tukien päättymisaikoihin liittyvää avoimuutta. Koska tukien päättymisaikoja koskevia tietoja ei ole, on vaikea arvioida, edistyykö EU fossiilisten polttoaineiden tukien asteittaisessa lakkauttamisessa aikataulussa, joka tukee tavoitetta rajoittaa ilmaston lämpeneminen 1,5 celsiusasteeseen.

2. Päätelmät

Viime aikojen tavattoman korkeiden energian hintojen vuoksi Euroopan unionissa on ollut tarpeen tehdä rohkeita politiikka-aloitteita energiakriisin sosiaalisten vaikutusten lieventämiseksi. Energiakriisin ratkaisemiseksi käyttöön otetut väliaikaiset ja poikkeukselliset toimenpiteet ovat vaikuttaneet huomattavasti energiatukien kehitykseen. Energian hintojen viimeaikainen nousu on vaikuttanut myös siihen, minkä tyyppisiä toimenpiteitä tukien myöntämiseen käytetään ja mitä teknologioita niillä edistetään. Tämä on lisännyt fossiilisten polttoaineiden tukia merkittävästi vuodesta 2022 alkaen, kun on pyritty lieventämään korkeiden energian hintojen vaikutusta kuluttajien energialaskuihin.

Kasvaneet energiatuet eivät lisänneet energiankulutusta. Vuonna 2022 energian kokonaiskysyntä laski covid-19-pandemiaa edeltäneeseen tasoon verrattuna. Kaikki talouden toimijat vähensivät kaasun kysyntää yhteensä 17 prosenttia²⁴. Eniten kysyntä väheni kotitalouksien keskuudessa (50 %) ja teollisuudessa (43 %) sekä korkeiden hintojen että kysynnän vähentämistä edistävien toimenpiteiden vaikutuksesta. EU jatkoi tukeaan energiatehokkuusinvestoinneille ja edisti niitä merkittävästi energiatehokkuusdirektiivin uudelleenlaatimisen avulla.

Energiatukien pitkään jatkuneen laskusuuntauksen päättymisen johtui pätevistä syistä, sillä oli ensisijaisen tärkeää suojata EU:n kuluttajia energiasokilta. Jos väliaikaisia toimenpiteitä jatketaan keskipitkällä aikavälillä, niillä saattaa kuitenkin olla pitkäaikaisia kielteisiä vaikutuksia. Ne saattaisivat vähentää markkinakannustimia investoida energiatehokkuuteen ja uusiutuvaan energiaan, kuten lämpöpumppujen kaltaisiin puhtaisiin lämmitysratkaisuihin.

EU on aloittanut päättäväisesti energiasiirtymän saavuttaakseen ilmastoneutraaliuden vuoteen 2050 mennessä. Asumisen, sähköntuotannon, liikenteen ja teollisuuden energiansäästöjen ja vähittäisen fossiilisista polttoaineista irtautumisen pitäisi auttaa EU:ta useilla tavoilla eli i) vähentämällä fossiilisten polttoaineiden tuontia, ii) nopeuttamalla puhtaaseen energiaan siirtymistä ja iii) vahvistamalla energian toimitusvarmuutta EU:ssa. Energiasiirtymän pitäisi siksi johtaa fossiilisten polttoaineiden tukien vähenemiseen, joten tukia voidaan ohjata merkittävästi energiatehokkuuteen ja uusiutuviin energialähteisiin.

Vaikka maailman ja Euroopan energiamarkkinoiden tilanne on tasaantunut vuonna 2022 koetun energiakriisin pahimpiin aikoihin verrattuna, eräiden polttoaineiden (kuten maakaasun) hinnat saattavat pysyä edelleen joitakin vuosia epävakaina ja suhteellisen korkeina kriisiä edeltäneeseen tasoon verrattuna. Tämän sekä fossiilisia polttoaineita käyttävien teknologioiden korvaamisen kestävämmillä ratkaisuilla pitäisi vähentää fossiilisten polttoaineiden kulutusta (ja niiden tukia) merkittävästi keskipitkällä aikavälillä. Politiikassa huomioon otettavat kohtuuhintaisuuteen liittyvät näkökohdat voivat olla peruste väliaikaisille toimenpiteille, joilla tuetaan kotitalouksia ja teollisuutta. Pitkällä aikavälillä energiasiirtymä kuitenkin mahdollistaa sen, että energiatehokkaiden ja uusiutuviin energialähteisiin perustuvien teknologioiden ansiosta tukea voidaan yhä enemmän ohjata pois ympäristölle haitallisilta fossiilisilta polttoaineilta.

²⁴ Verrattaessa elokuun 2022 ja kesäkuun 2023 välistä kaasun kulutusta viiden vuoden keskiarvoon.