



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 25. listopada 2023.
(OR. en)

14689/23

Međuinstitucijski predmet:
2022/0160(COD)

ENER 576
ENV 1186
CLIMA 510

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	24. listopada 2023.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2023) 651 final
Predmet:	IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU Izvješće o energetske subvencijama u EU-u za 2023.

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2023) 651 final.

Priloženo: COM(2023) 651 final



Bruxelles, 24.10.2023.
COM(2023) 651 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Izvješće o energetske subvencijama u EU-u za 2023.

Izvješće Komisije o energetske subvencijama u EU-u

Uvod i glavni nalazi

Europska unija predano radi na smanjenju emisija stakleničkih plinova za najmanje 55 % (u odnosu na 1990.) do 2030. i na klimatskoj neutralnosti do 2050. Subvencije te drugi gospodarski i pravni poticaji bit će ključni za: i. brže uvođenje rješenja za čistu energiju i energetske učinkovite rješenja te ii. smanjenje upotrebe fosilnih goriva. Subvencije se mogu dodjeljivati u gospodarske svrhe, okolišne svrhe ili u svrhe povezane sa socijalnom skrbi. Ako su loše osmišljene, mogu narušiti tržišno natjecanje, imati učinak suprotan energetske tranziciji i smanjiti cjenovni signal za ugljik. EU aktivno radi na postupnom ukidanju subvencija za fosilna goriva i u okviru svojih međunarodnih obveza preuzetih u kontekstu skupine G-20 i u okviru Svjetske trgovinske organizacije¹. Ovo je izvješće četvrto godišnje izvješće o praćenju energetske subvencija i napretku prema postupnom ukidanju subvencija za fosilna goriva, kako je propisano Uredbom o upravljanju energetskom unijom i djelovanjem u području klime².

Energetska kriza koja je počela 2021., a pogoršana je ruskom agresijom na Ukrajinu 2022., znatno je utjecala na subvencije povezane s energijom. Taj se učinak može vidjeti u: i. iznosu tih subvencija; ii. raspodjeli subvencija među tehnologijama i korisnicima i iii. instrumentima kojima se te subvencije dodjeljuju. Na rusko korištenje opskrbe energijom kao oružjem i postupno smanjivanje ruskih isporuka plina EU je morao reagirati odlučnim politikama, uključujući kratkoročne mjere kojima se osigurava cjenovna pristupačnost energije za ranjive potrošače i industrije u cijeloj Europi.

Rezultati ove studije pokazuju da su se energetske subvencije postupno povećavale do 2021., a zatim drastično povećale 2022. Ukupne energetske subvencije u EU-u povećale su se sa 177 milijardi EUR u 2015. na 216 milijardi EUR u 2021. te se procjenjuje da su 2022. dosegnule 390 milijardi EUR.

Trend smanjenja subvencija za fosilna goriva nastavio se do 2021., nakon čega su se zbog energetske krize s 56 milijardi EUR naglo povećale na procijenjene 123 milijarde EUR u 2022. Subvencije za energiju iz obnovljivih izvora smanjile su se 2021. na 86 milijardi EUR, što je prvo smanjenje od 2015., i neznatno se povećale 2022. na 87 milijardi EUR. To je uzrokovano visokim cijenama na veleprodajnom tržištu električne energije zbog kojih su se smanjili iznosi subvencija isplaćeni u okviru dinamičnih instrumenata za potporu. S druge strane, potpora za mjere energetske učinkovitosti povećala se s 22 milijarde EUR 2021. na 32 milijarde EUR 2022. Potpora za sve ostale oblike energije, među ostalim električnu energiju kao nositelja energije i nuklearnu energiju, iznosila je 180 milijardi EUR 2022.

Procjenjuje se da su u razdoblju 2021. – 2022. energetske subvencije povezane s *novim nacionalnim mjerama za zaštitu potrošača u EU-u* od visokih cijena iznosile 195 milijardi EUR. U cijelom EU-u uvedeno je najmanje 230 privremenih nacionalnih mjera za suzbijanje posljedica krize cijena energije. Glavni izravni korisnici tih mjera potpore bila su kućanstva (58 milijardi EUR), zatim poslovni i industrijski potrošači (45 milijardi EUR) te

¹ Od sastanka na vrhu 2009. čelnici skupine G-20 pozvali su na postupno ukidanje i racionalizaciju subvencija za fosilna goriva, uz istodobno pružanje ciljane potpore najsiromašnijima. EU je jedan od supodnositelja [ministarske izjave o subvencijama za fosilna goriva](#) donesene 14. prosinca 2021. u okviru WTO-a.

² Članak 35. stavak 2. točka (n) Uredbe o upravljanju energetskom unijom (2018/1999/EU), dalje u tekstu: Uredba o upravljanju.

akteri iz sektora cestovnog prometa (23 milijarde EUR). Međusektorska potpora iznosila je 69 milijardi EUR.

U 2022. države članice morale su prvi put izvijestiti o napretku koji su ostvarile u postupnom ukidanju energetske subvencije, posebno za fosilna goriva, u svojim integriranim nacionalnim energetske i klimatske izvješćima o napretku. Osim toga, ovo izvješće sadržava novi odjeljak u kojem se ocjenjuje učinak subvencije za fosilna goriva na okoliš.

U njemu se upotrebljavaju podaci iz vanjske studije³ provedene za Komisiju s pomoću međunarodno prihvaćene metodologije. Neki od podataka za 2022. nisu bili potpuno dostupni ili potvrđeni do završetka studije (kolovoz 2023.), pa se brojke za 2022. mogu temeljiti na tehnikama nadopune podataka koji nedostaju⁴. Kao i pri izradi prethodnih izvješća, državama članicama omogućeno je da se očituju o podacima upotrijebljenima za studiju.

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

⁴ Kad podaci za 2022. nisu postojali, procijenjeni su na temelju podataka za 2021. U takvim slučajevima podaci za 2022. navedeni su u izvješću i grafikonima kao „procijenjeni”, a nepotvrđeni podaci prikazani su kosim crtama na grafikonu.

1. Kretanja energetske subvencije u EU-u

Subvencije u ovom izvješću definirane su u skladu s metodologijom koju je utvrdila Svjetska trgovinska organizacija (WTO)⁵ te koja je primijenjena u popratnoj studiji Komisije⁶ i prethodnim izvješćima. Metodologijom se subvencije svrstavaju u jednu od četiriju kategorija: i. izravni prijenosi sredstava; ii. državni (porezni) prihodi koji bi inače bili izgubljeni (nenaplaćeni); iii. vlade koje isporučuju robu i pružaju usluge ili kupuju robu te iv. potpora cijenama i dohotku.

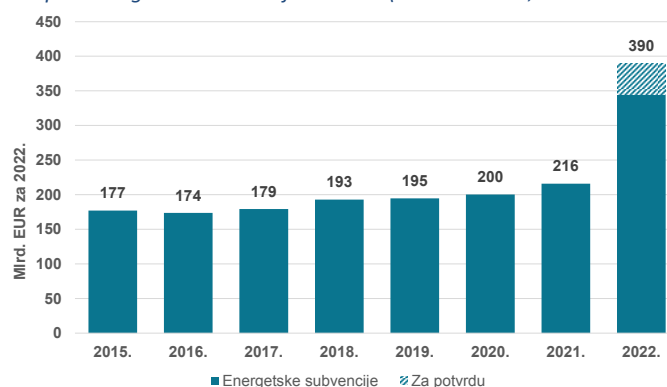
U izvješću se ispituju i razna obilježja subvencija: i. prema cilju koji nastoje promicati (proizvodnja, potrošnja/potražnja, infrastruktura ili energetska učinkovitost); ii. prema vrsti goriva koja promiču (fosilna goriva, obnovljivi izvori energije, nuklearna energija); iii. prema gospodarskom sektoru u kojem se subvencija dodjeljuje (energetski sektor, promet, industrija, poljoprivreda⁷, domaćinstva, usluge itd.) ili iv. prema tome jesu li štetne ili korisne za okoliš.

1.1. Ukupne energetske subvencije u EU-u

Ukupni iznos energetske subvencije u EU-27 (slika 1) procjenjuje se na 390 milijardi EUR u 2022. (+80 % u odnosu na 216 milijardi EUR⁸ u 2021.).

Gospodarski oporavak 2021. doveo je do rasta cijena energije, pa tako i subvencija. Energetske subvencije povećale su se s 200 milijardi EUR u 2020. na 216 milijardi EUR već u 2021. Procijenjeni podaci za 2022. pokazuju da su se zbog učinka mjera koje su provele države članice subvencije drastično povećale i dosegnule 390 milijardi EUR u toj godini. Kao odgovor na krizu cijena energije u državama članicama u cijelom EU-u uvedeno je ili prošireno najmanje 230 privremenih subvencijskih mjera kako bi se ublažio učinak visokih i nestabilnih cijena.

Slika 1: Ukupne energetske subvencije u EU-27 (2015. – 2022.; mlrd. EUR za 2022.)^{9,10}



⁵ Analiza se temelji na metodološkom okviru primijenjenom u prethodnim studijama Komisije, u skladu s okvirom iz [Sporazuma o subvencijama i kompenzacijskim mjerama](#) (ASCM), koji je razvila Svjetska trgovinska organizacija (WTO).

⁶ Vidjeti više o metodologiji energetske subvencije u Prilogu 1. studiji Komisije iz 2023.

⁷ Uključuje i subvencije za ribolov.

⁸ Zbog ispravka podataka na popisu subvencija za prethodne godine i promjene u monetarnoj osnovi („izraženo u EUR za 2022.” u trenutačnom izvješću) ukupni iznosi u grafikonima u ovom izvješću mogu se razlikovati od posljednjeg izvješća o energetskim subvencijama objavljenog 2022. ili ranije.

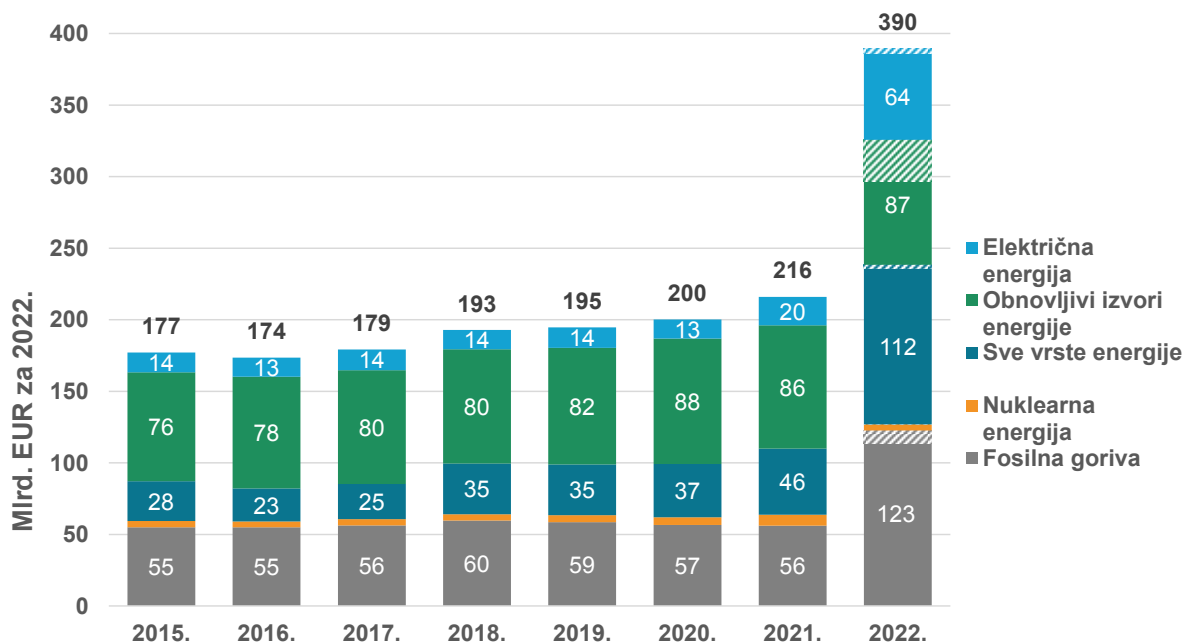
⁹ Sve brojke u ovom izvješću izražene su u milijardama EUR za 2022. Ukupne brojke za 2022. obuhvaćaju približno 44 milijarde EUR koje se još provjeravaju.

¹⁰ Podaci iz kategorije „Za potvrdu” čine 12 % ukupnog iznosa subvencija iz popisa subvencija za 2022.

Izvor: Enerdata, Trinomics, 2023. Napomena: procijenjeni podaci za 2022. prikazani su kosim crtama.

Za subvencijske potpore 2022. zabilježena su različita kretanja ovisno o tehnologiji. Subvencije za električnu energiju¹¹ utrostručile su se, dok su se ukupne subvencije za fosilna goriva 2022. udvostručile u odnosu na 2021. Subvencije za sve vrste energije¹² (npr. u obliku potpore dohotku¹³) bile su 2,4 puta veće 2022. nego 2021. Iako je potpora za energiju iz obnovljivih izvora ostala uglavnom ista 2022. kao i u razdoblju 2020. – 2021., potpora za mjere energetske učinkovitosti povećala se za 40 % u tom razdoblju, uglavnom zbog potpora za energetska obnova dodijeljenih u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost.

Slika 2: Subvencije po glavnom izvoru energije / nositelju energije u EU-27 (mlrd. EUR za 2022.)



Izvor: Enerdata, Trinomics, 2023. Napomena: procijenjeni podaci za 2022. prikazani su kosim crtama.

U 2022. energetske subvencije dodijeljene su (slika 3) uglavnom u obliku mjera potpora dohotku/cijenama (38 %), mjera smanjenja poreza (35 %) i izravnih prijenosa (25 %). Najveći udio sredstava u ukupnim subvencijama 2022. (31 %) dodijeljen je za fosilna goriva, dok je za obnovljive izvore energije izdvojeno tek 22 % energetske subvencije, što je smanjenje u odnosu na 40 % u 2021.

¹¹ U nekim slučajevima nije moguće razdvojiti subvencije dodijeljene za potrošnju električne energije po izvoru proizvodnje (fosilna goriva, nuklearna energija ili obnovljivi izvori energije), pa se stoga na ovom grafikonu prikazuju subvencije za električnu energiju (nositelj energije) uz subvencije dodijeljene za izvore energije.

¹² Izraz „Sve vrste energije” upotrebljava se za subvencijske mjere koje se primjenjuju na energiju proizvedenu iz kombinacije fosilnih goriva i niskougljičnih izvora ili iz nepoznatog izvora.

¹³ To uključuje razne vrste gospodarskih mehanizama osim potpore dohotku za više od jedne vrste energije, kao što su plaćanja kapaciteta, obveze miješanja biogoriva, kvote za energiju iz obnovljivih izvora s certifikatima kojima se može trgovati, diferencirane naknade za priključivanje na mrežu, obveze u pogledu energetske učinkovitosti, programi upravljanog tereta, ugovor za kompenzaciju razlike, poticajne premije, poticajne tarife, zajamčene cijene za potrošače (potpora za troškove), zajamčene cijene za potrošače (regulacija cijena) i zajamčene cijene za proizvođače (regulacija cijena).

Slika 3: Raspodjela subvencija po instrumentu (2022., %)

Kategorija subvencija	Sve vrste energije	Električna energija	Fosilna goriva	Nuklearna energija	Obnovljivi izvori energije	Ukupno
Izravni prijenosi	16%	1%	6%	0%	2%	25%
Porezne mjere	9%	7%	15%	0%	4%	35%
Potpora dohotku ili cijenama	2%	9%	11%	0%	16%	38%
Proračuni za istraživanje i razvoj	1%	0%	0%	0%	0%	2%
Ukupno	29%	16%	31%	1%	22%	100%

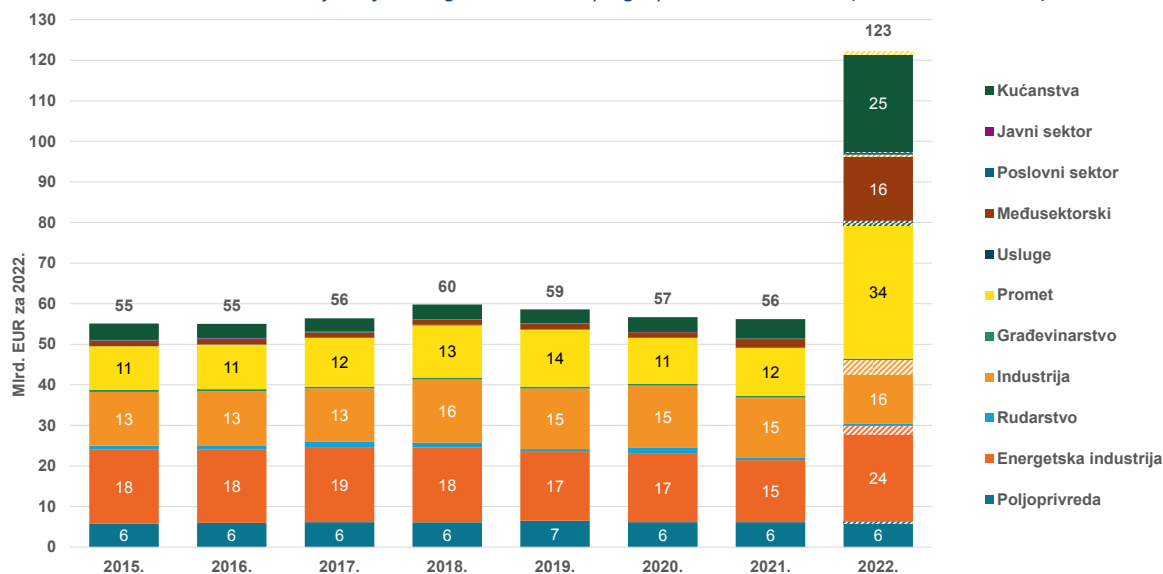
Izvor: Enerdata, Trinomics, 2023.

1.2. Subvencije po izvoru energije

Subvencije za fosilna goriva 2021. smanjile su se na 56 milijardi EUR, čime se nastavio stabilan silazni trend koji je počeo 2018.¹⁴ (slika 4). To je uglavnom uzrokovano velikim smanjenjem (2 milijarde EUR) subvencija za energetske industriju¹⁵. Taj silazni trend prekinut je 2022. kao izravna posljedica europske reakcije na energetske krizu. Subvencijske mjere bile su jedan od glavnih alata za suzbijanje učinka visokih cijena energije na troškove života i na proizvodne troškove u europskim industrijama.

Procjenjuje se da su se zbog toga subvencije za fosilna goriva više nego udvostručile od 2021. do 2022. (s 56 milijardi EUR na 123 milijarde EUR). To povećanje obuhvaća: i. znatno veću potporu koju kućanstva sad primaju (+500 %); ii. povećanje subvencija za sektor prometa i energetske industriju (+150 % odnosno +280 %) i iii. druge međusektorske mjere (+770 % u obliku, na primjer, nižih stopa PDV-a). Od 2021. do 2022. izravna potpora za industriju i poljoprivredu ostala je ista ili se vrlo blago povećala.

Slika 4: Subvencije za fosilna goriva u EU-27 po gospodarskom sektoru (mlrd. EUR za 2022.)



Izvor: Enerdata, Trinomics, 2023. Napomena: procijenjeni podaci za 2022. prikazani su kosim crtama.

Većina subvencija za fosilna goriva dodijeljena u EU-27 od 2015. namijenjena je za *potražnju potrošača za energijom* koja se olakšava, primjerice, ograničavanjem troškova

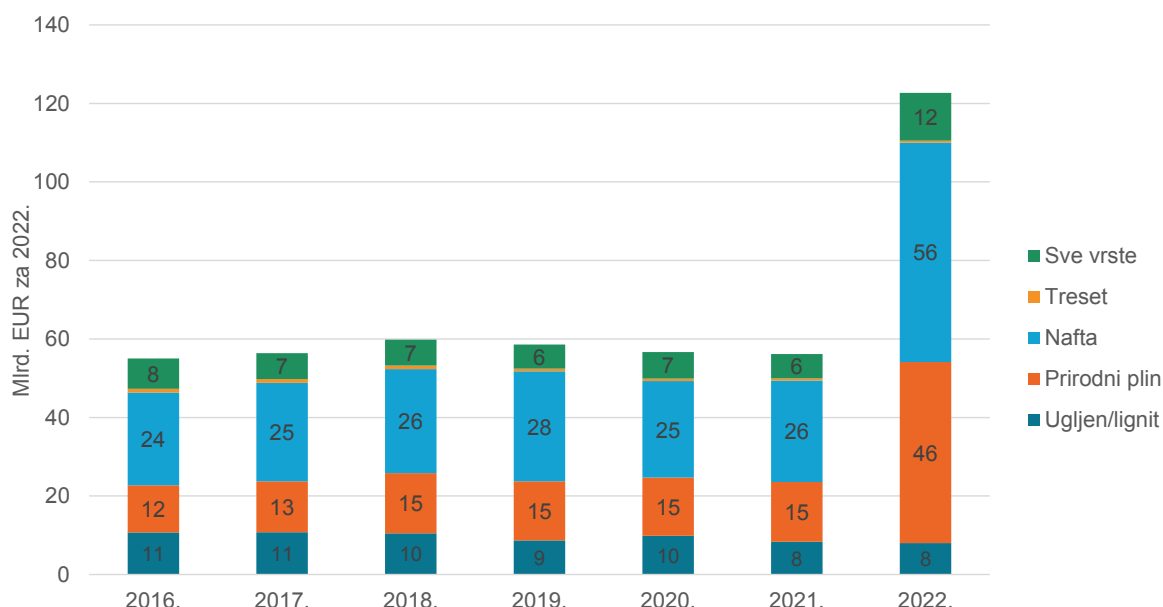
¹⁴ Za povećanje subvencija za fosilna goriva od 3,5 milijardi EUR u 2018. djelomično je zaslužna promjena klasifikacije strukture regresivne tarife za plin i električnu energiju u Nizozemskoj, koju nizozemska vlada nije prijavljivala kao subvenciju prije tog datuma i koja stoga nije bila uključena u bazu podataka. Nizozemska je jedina zemlja za koju su prijavljeni stvarni iznosi povezani s tim mehanizmom, no oni postoje i u drugim zemljama u kojima nisu prijavljeni na taj način.

¹⁵ Taj pojam obuhvaća dobivanje energije, pretvorbu, rafiniranje, infrastrukturu, prijenos, distribuciju, skladištenje, gospodarenje otpadom i maloprodaju energije. Ukratko, energetske industrije.

potrošnje energije primjenom nižih poreznih stopa na energetske proizvode. Udio tih mjera koje se odnose na potražnju za energijom povećao se sa 67 % u 2015. na 74 % u 2021., a procjenjuje se da 2022. one čine 83 % subvencija za fosilna goriva. Subvencije za fosilna goriva kojima se podupire *proizvodnja električne energije* činile su od 20 % do 30 % svih subvencija za fosilna goriva od 2015., a procjenjuje se da su se 2022. smanjile na 10 %. Subvencije posebno namijenjene za *vađenje fosilnih goriva i popratnu infrastrukturu* iznosile su 13 milijardi EUR odnosno 6 milijardi EUR; a subvencije za *restrukturiranje energetske industrije* (kao što je potpora za zatvaranje elektrana na ugljen i lignit ili rudnika ugljena i lignita) činile su mali i sve manji udio u ukupnim subvencijama za fosilna goriva (3,4 % odnosno 1,7 milijardi EUR) u 2021.

Iako je u 2022. većina potpora za fosilna goriva dodijeljena za naftu i rafinirane naftne proizvode (56 milijardi EUR) (slika 5), subvencije za *prirodni plin* utrostručile su se od 2021. do 2022. te su dosegnule 46 milijardi EUR. Potpora za ugljen i lignit i dalje je iznosila 8 milijardi EUR, a za sve je ostale vrste fosilnih goriva, među ostalim treset, dodijeljeno 13 milijardi EUR.

Slika 5: Subvencije za fosilna goriva po vrsti goriva



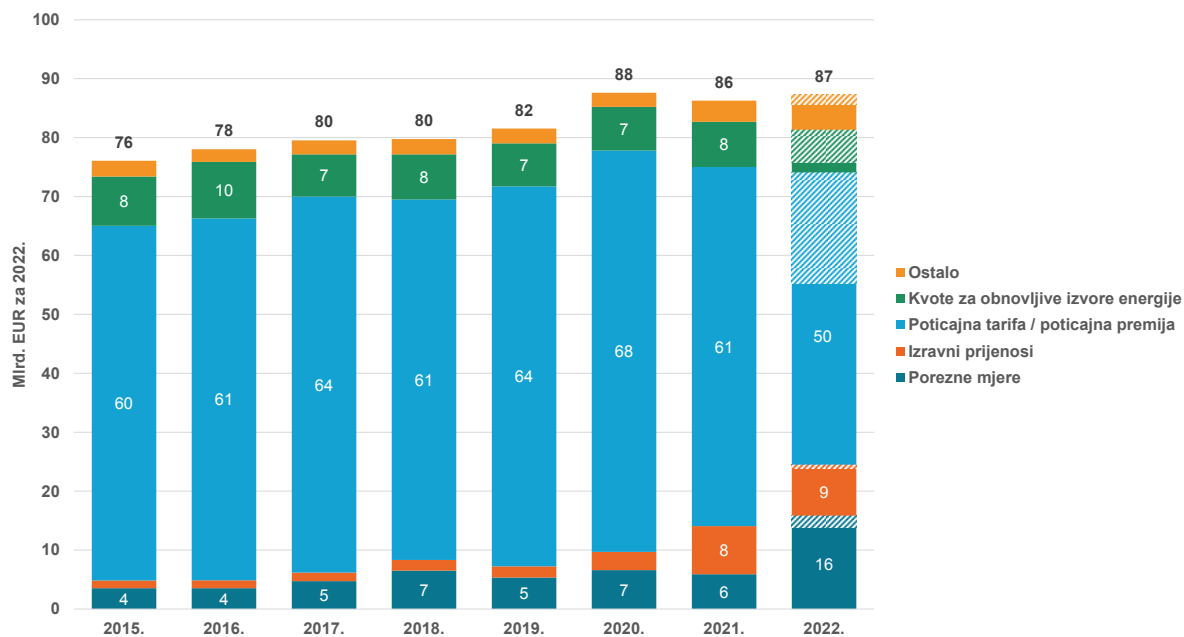
Izvor: Enerdata, Trinomics, 2023.

Subvencije za energiju iz obnovljivih izvora smanjile su se 2021. prvi put u nekoliko godina (slika 6) na 86 milijardi EUR (–1,3 milijarde EUR, odnosno –1,5 % u odnosu na 2020.). Do toga je došlo uglavnom zbog povećanja cijena na veleprodajnom tržištu električne energije, što je dovelo do smanjenja isplata iz instrumenata za potporu kojima se isplaćuje dodatak na tržišne cijene. Do smanjenja subvencija za energiju iz obnovljivih izvora došlo je i unatoč povećanju instaliranog i podržanog kapaciteta za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora. Subvencije za obnovljive izvore energije blago su se povećale na 87 milijardi EUR u 2022., a prvi put od 2015. iznosile su manje od subvencija za fosilna goriva¹⁶.

¹⁶ Za 2022. nisu bili dostupni svi podaci, primjerice podaci povezani s poticajnim premijama/tarifama ili kvotama za OIE, pa će brojke možda biti revidirane.

Uobičajeni instrument za subvencioniranje obnovljivih izvora energije u 2022. i dalje je bila *potpora dohotku/cijenama* (57 milijardi EUR, 65 % svih subvencija za obnovljive izvore energije) primjenom, primjerice, mjera kao što su *poticajne tarife i poticajne premije* ili *kvote za obnovljive izvore energije s certifikatima kojima se može trgovati*. *Izravni prijenosi* (uglavnom bespovratnih sredstava) znatno su se povećali i dosegli su 8 milijardi EUR u 2021. (5 milijardi EUR više nego 2020.) te 9 milijardi EUR u 2022. Do tog povećanja došlo je uglavnom zbog potpore za proizvodnju obnovljivih izvora energije i elektroenergetsku infrastrukturu iz planova za oporavak i otpornost država članica te veće potpore za poticanje energije iz obnovljivih izvora i energetske učinkovitosti u sektoru grijanja i hlađenja.

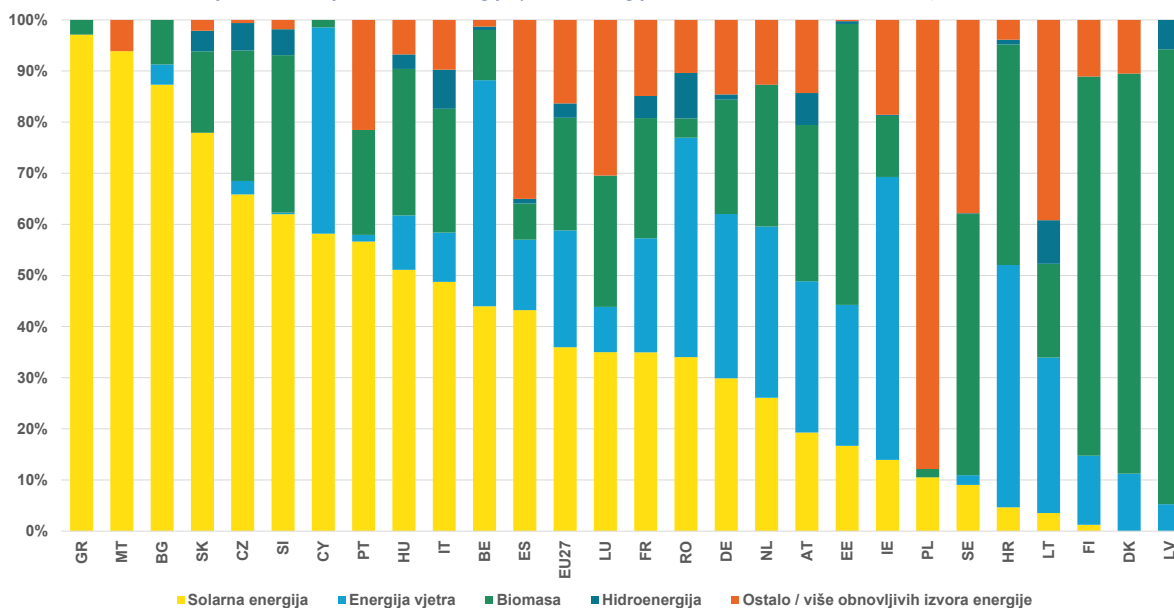
Slika 6: Subvencije za energiju iz obnovljivih izvora po instrumentu (2015. – 2022.; mlrd. EUR za 2022.)



Izvor: Enerdata, Trinomics, 2023. Napomena: procijenjeni podaci za 2022. prikazani su kosim crtama.

Potpore za tehnologiju za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora znatno se razlikuje među državama članicama EU-a (slika 7), ovisno o nacionalnim prioritetima i potencijalu obnovljivih izvora energije. U svim državama članicama većina subvencija 2022. (25 milijardi EUR) dodijeljena je za *solarnu energiju* (i *solarnu fotonaponsku energiju* i *koncentriranu solarnu energiju*), te zatim energiju *vjetra* i energiju iz *biomase* (15 milijardi EUR za svaku vrstu energije). Najmanje financijske potpore izdvojeno je za *hidroelektričnu energiju* (1,5 milijardi EUR u 2022.). Uvelike su se upotrebljavale i subvencije koje nisu bile usmjerene na neku konkretnu tehnologiju za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora (24 milijarde EUR).

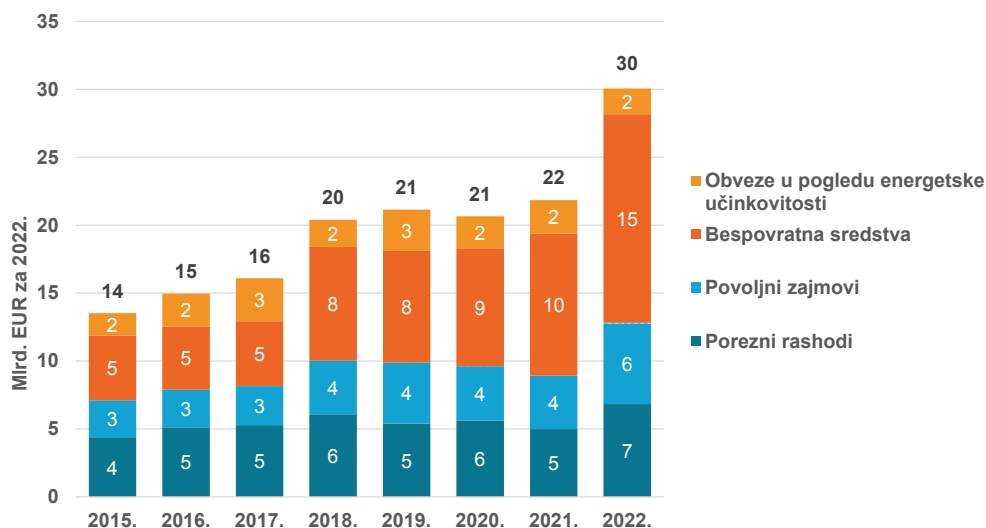
Slika 7: Udio subvencija za obnovljive izvore energije po tehnologiji za odabrane države članice (2021.; mlrd. EUR za 2022.)



Izvor: Enerdata, Trinomics, 2023.

Subvencije za energetska učinkovitost (slika 8) porasle su od 2015., a do 2022. dosegnule su 30 milijardi EUR (8 milijardi EUR više nego 2021.). Bepovratna sredstva bila su posebno značajan instrument za potporu i činila su više od 50 % svih subvencija za energetska učinkovitost 2022. U razdoblju 2021. – 2022. bepovratna sredstva za energetska učinkovitost proširila su se paralelno s provedbom ulaganja u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost, iza čega slijede porezni rashodi, povoljni zajmovi i obveze u pogledu energetske učinkovitosti (23 %, 20 %, odnosno 6 % svih subvencija za energetska učinkovitost).

Slika 8: Instrumenti za potporu energetska učinkovitosti (2022.; mlrd. EUR za 2022.)



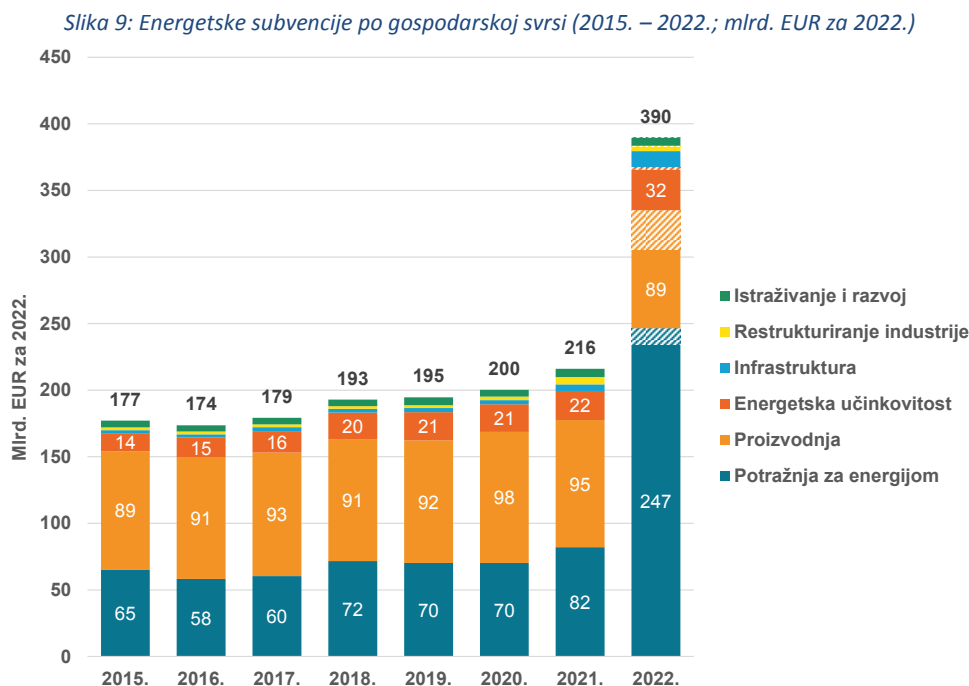
Izvor: Enerdata, Trinomics, 2023.

Subvencije za **nuklearnu energiju** povećale su se s 4,3 milijarde EUR u 2015. na 7,6 milijardi EUR u 2021., a zatim su se smanjile na 4,2 milijarde EUR u 2022. Do naglog smanjenja došlo je zbog: i. smanjenja broja tržišnih mehanizama za razvoj kapaciteta (u Francuskoj, Njemačkoj i Italiji); ii. slabe dostupnosti nuklearnih elektrana u Francuskoj; i iii. plaćanja povezanih s odlukom Njemačke o zatvaranju triju nuklearnih elektrana krajem 2021.

Većina nuklearnih subvencija u EU-u 2022. dodijeljena je u Francuskoj (2,3 milijarde EUR) i Njemačkoj (1,1 milijarda EUR).

1.3. Subvencije po gospodarskoj svrsi

Iako se ukupni iznos energetske subvencije za 2022. gotovo udvostručio u odnosu na 2021., kategorije u kojima je došlo do tog rasta uvelike su se razlikovale prema gospodarskoj svrsi subvencije (slika 9).



Izvor: Enerdata, Trinomics, 2023. Napomena: procijenjeni podaci za 2022. prikazani su kosim crtama.

Financijska potpora usmjerena na *potražnju za energijom*¹⁷ utrostručila se 2022. u odnosu na 2021. i dosegla je 247 milijardi EUR. U istom se razdoblju potpora za mjere *energetske učinkovitosti* povećala za 50 % (s 21,8 milijardi EUR na 32 milijarde EUR), subvencije za *razvoj infrastrukture* povećale su se za 250 % (s 4,9 milijardi EUR na 12 milijardi EUR), dok se potpora za *restruktuiranje energetske industrije* i *proizvodnju energije* smanjila za 33 %, odnosno za 7 %.

Subvencije za potražnju za energijom obuhvaćaju ciljane ili opće mjere potpore usmjerene na ograničavanje troškova potrošnje energije u raznim gospodarskim sektorima. Te se mjere mogu provesti primjenom mehanizama kao što su smanjenja ili povrat poreza, a usmjerene su na velik broj gospodarskih sektora, od energetske intenzivne industrije do kućanstava. Takve vrste subvencija namijenjene su za sve vrste energije, među ostalim energiju iz obnovljivih izvora i fosilnih goriva, električnu te toplinsku energiju, neovisno o podrijetlu.

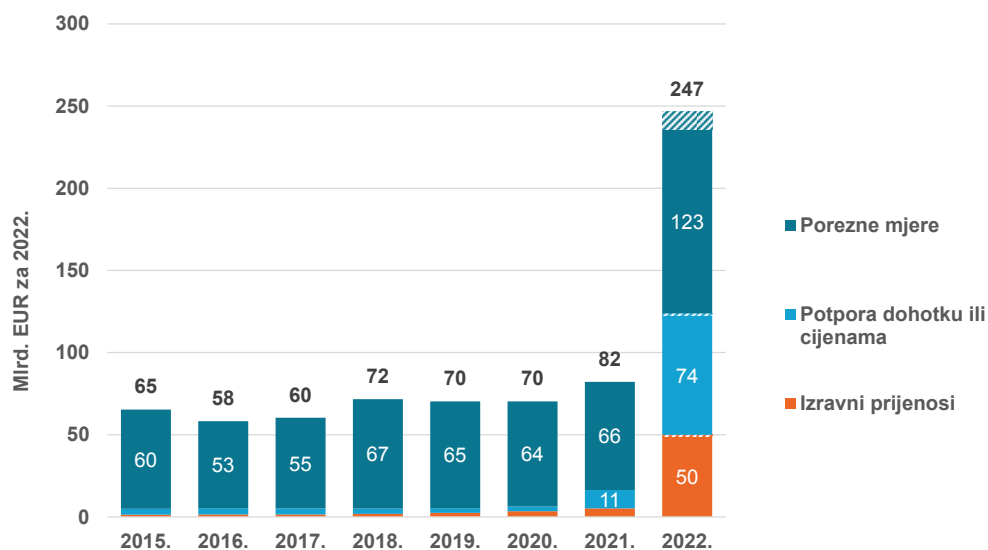
Do 2020. ukupna subvencijska potpora za potražnju za energijom narasla je na 70 milijardi EUR (slika 10), a 2021. povećala se za dodatnih 17 %. Procijenjeno je da se zatim utrostručila od 2021. do 2022. i dosegla 247 milijardi EUR¹⁸. To je povećanje

¹⁷ Npr. podupiranje korištenja energije snižavanjem troškova energije.

¹⁸ Prema podacima iz srpnja 2023. procjena subvencija usmjerenih na potražnju obuhvaća 12,6 milijardi EUR još nepotvrđenih isplata za 2022. (približno 5 % ukupnog iznosa subvencija).

izravna posljedica krize troškova života i toga što se Rusija služi opskrbom plinom kao oružjem, a uglavnom je povezano s mjerama potpore politikama koje su vlade primijenile od kraja 2021. i dodatno ojačale 2022.

Slika 10: Subvencije za potražnju za energijom po instrumentu (2015. – 2022.; mlrd. EUR za 2022.)



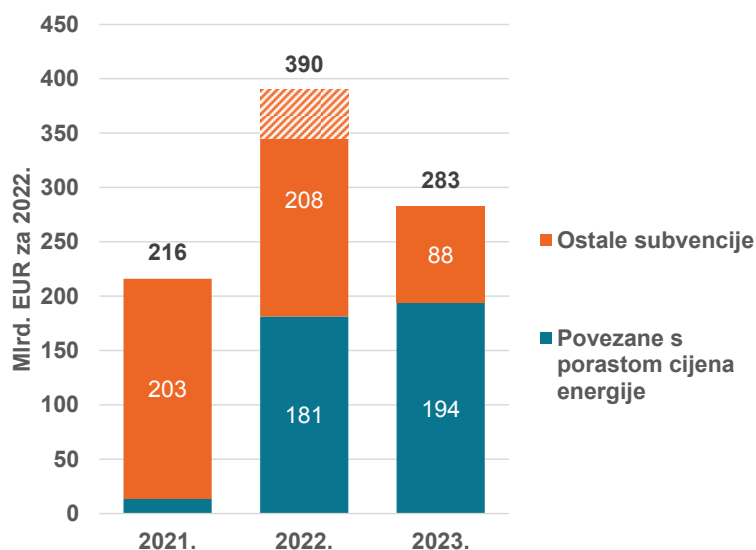
Izvor: Enerdata, Trinomics, 2023. Napomena: procijenjeni podaci za 2022. prikazani su kosim crtama.

Do 2021. izravne porezne mjere činile su više od 90 % ukupnih subvencija za potražnju za energijom. Međutim, od 2021. izravni prijenosi i zajamčene cijene za potrošače (potpore dohotku ili cijenama) ponovno su postale dio mjera politike, čime se promijenio omjer upotrebe tih instrumenata za promicanje potražnje za energijom. U 2022. porezni rashodi činili su 50 % (123 milijarde EUR) ukupne potpore za potražnju za energijom, nakon čega slijede potpore cijenama i zajamčene cijene (30 %, 74 milijarde EUR) te izravni prijenosi (20 %, 50 milijardi EUR).

1.4. Naglasak na subvencijskim mjerama povezanim s krizom cijena energije

Europska komisija surađuje s državama članicama na rješavanju energetske krize. To uključuje rad na: i. osiguravanju alternativnih izvora opskrbe energijom; ii. smanjenju potražnje za energijom kako bi se smanjile posljedice manje isporuke ruskog plina; iii. poboljšanju upotrebe obnovljivih izvora energije i iv. povećanju energetske učinkovitosti. Osim provedbe mjera uvedenih na razini Unije ili omogućenih okvirima na razini Unije, države članice donijele su i mjere prilagođene nacionalnim potrebama kako bi zaštitile svoje građane i gospodarstvo od štetnih cijena energije (slika 11).

Slika 11: Povezanost energetske subvencije i krize cijena energije (2021. – 2023.; mlrd. EUR za 2022.)

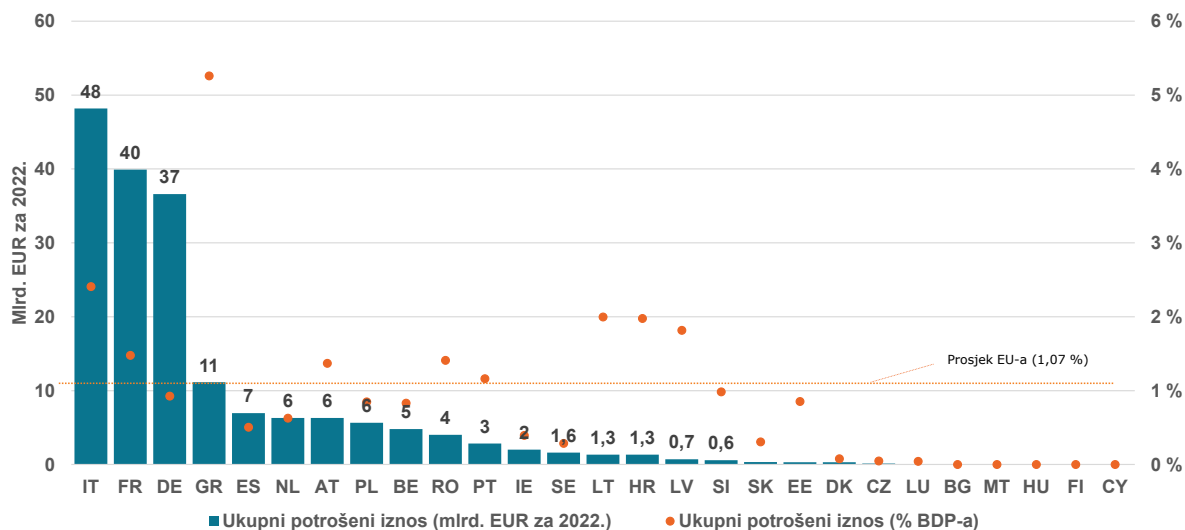


Izvor: Enerdata, Trinomics, 2023.

Procjenjuje se da su 2022. u okviru novih nacionalnih mjera države članice osigurale subvencije u iznosu od 181 milijarde EUR u tu svrhu, što je gotovo 50 % iznosa svih energetske subvencije u EU-27 u toj godini. Početni podaci za 2023. pokazuju da se ta potpora nastavlja, no samo srednjoročno: planira se da će 80 % plaćanja u okviru tih mjera prestati prije 2025., dok je za 20 % plaćanja prestanak planiran nakon 2025. ili uopće nije određen.

Subvencijske mjere za rješavanje energetske krize činile su 1,12 % BDP-a EU-a 2022. Za gotovo 70 % te ukupne potrošnje odgovorne su Italija, Francuska i Njemačka (slika 12). Grčka je u odnosu na svoj BDP 2022. potrošila više od svih drugih država članica za rješavanje pitanja cijena energije (5,3 % BDP-a).

Slika 12: Subvencije za rješavanje pitanja cijena energije, po zemlji, 2022. (mlrd. EUR za 2022. i % BDP-a)

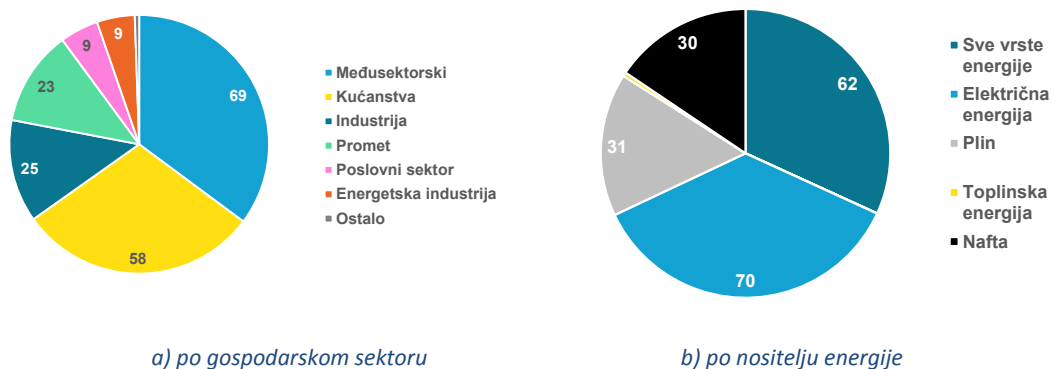


Izvor: Enerdata, Trinomics, 2023.

Slika 13.a pokazuje da je većina ciljanih subvencija u razdoblju 2021. – 2022. bila usmjerena na kućanstva (58 milijardi EUR, 30 % ukupnih potpora za krizu), zatim poduzeća i industrije

(34 milijarde EUR, 18 %) te sektor prometa (23 milijarde EUR, 12 %). Znatn iznos subvencija (69 milijardi EUR, 33 % ukupnih potpora za krizu) nije bio specifično ciljan i obuhvaćao je više sektora.

Slika 13: Raspodjela subvencija za suzbijanje povećanja cijena energije u razdoblju 2021. – 2022. (mlrd. EUR za 2022.)



Izvor: Enerdata, Trinomics, 2023.

Kad je riječ o nositeljima energije (slika 13.b), najviše financijske potpore dodijeljeno je za električnu energiju, odnosno više od trećine sredstava (70 milijardi EUR) u razdoblju 2021. – 2022. Subvencije za naftu i plin iznosile su 30 milijardi EUR, a 62 milijarde EUR dodijeljene su za energiju dobivenu kombinacijom fosilnih goriva i niskougljičnih izvora ili iz nepoznatih izvora (navedeno kao „Sve vrste energije”).

Suočene s krizom, europske vlade poduzele su posebne mjere kako bi pružile znatnu potporu izravno energetske poduzećima. Primjerice, poduzeće Uniper u Njemačkoj podržano je dokapitalizacijom (34 milijarde EUR), a poduzeće EDF u Francuskoj ponovno je nacionalizirano (9,4 milijarde EUR). S obzirom na to da je krajnji cilj tih mjera bio zajamčiti sigurnost opskrbe energijom te sniziti cijene za potrošače ili veleprodajno tržište, one nisu uključene u bazu podataka subvencija.

1.5. Subvencije po gospodarskom sektoru korisniku

Energetska industrija bila je najsubvencioniraniji gospodarski sektor 2021., a primila je više od pola (111 milijardi EUR, 51 %) svih energetskih subvencija te godine, od čega 61 milijardu EUR u obliku poticajnih tarifa / poticajnih premija¹⁹ (ne razlikuje ih se na slici 14). Drugi i treći najveći korisnici energetskih subvencija bili su drugi *industrijski sektori* (32 milijarde EUR, 15 %) i *kućanstva* (27 milijardi EUR, 13 %) ²⁰.

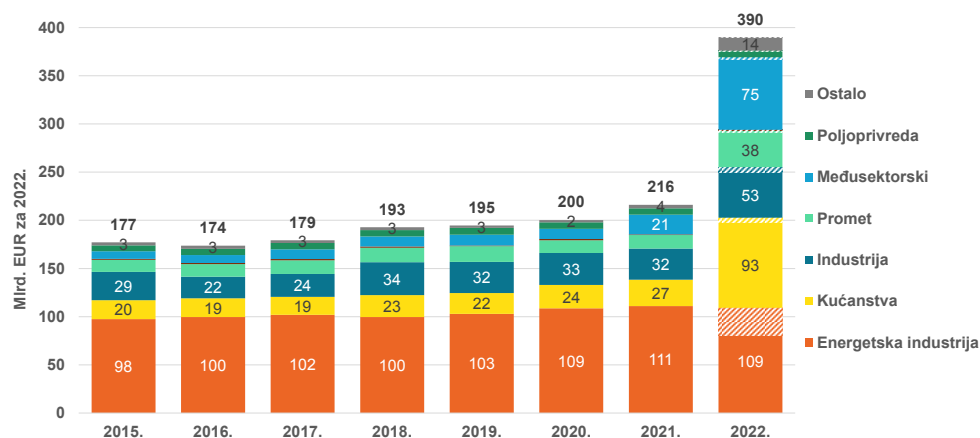
Podaci iz 2022. pokazuju da je došlo do velike promjene u sastavu subvencija. Povećala se potpora za *kućanstva* (za 240 % od 2021. na 94 milijarde EUR u 2022., odnosno 24 % svih energetskih subvencija u toj godini). *Međusektorske* subvencije sljedeća su najveća kategorija subvencija (75 milijardi EUR, 20 %), dok se potpora za *industriju* tek umjereno povećala od 2021. do 2022. (53 milijarde EUR, 13 %). Nasuprot tome, *energetskoj industriji* dodijeljen je

¹⁹ Poticajne tarife, poticajne premije i obveze u pogledu obnovljivih izvora energije obično se uključuju u energetske industrije iako takva plaćanja mogu koristiti akterima izvan tog sektora.

²⁰ *Industrija* ne uključuje *rudarstvo* i *građevinarstvo*. *Poslovni sektor*, *građevinarstvo*, *javni sektor* i *sektor usluga* objedinjeni su u kategoriji „Ostalo” jer su pojedinačni iznosi izdvojeni za te sektore 2020. manji od 1 milijarde EUR.

nešto manji iznos subvencija 2022. (109 milijardi EUR) u odnosu na 2021., a udio tih subvencija u ukupnim subvencijama smanjio se s 50 % na 28 % od 2021. do 2022.

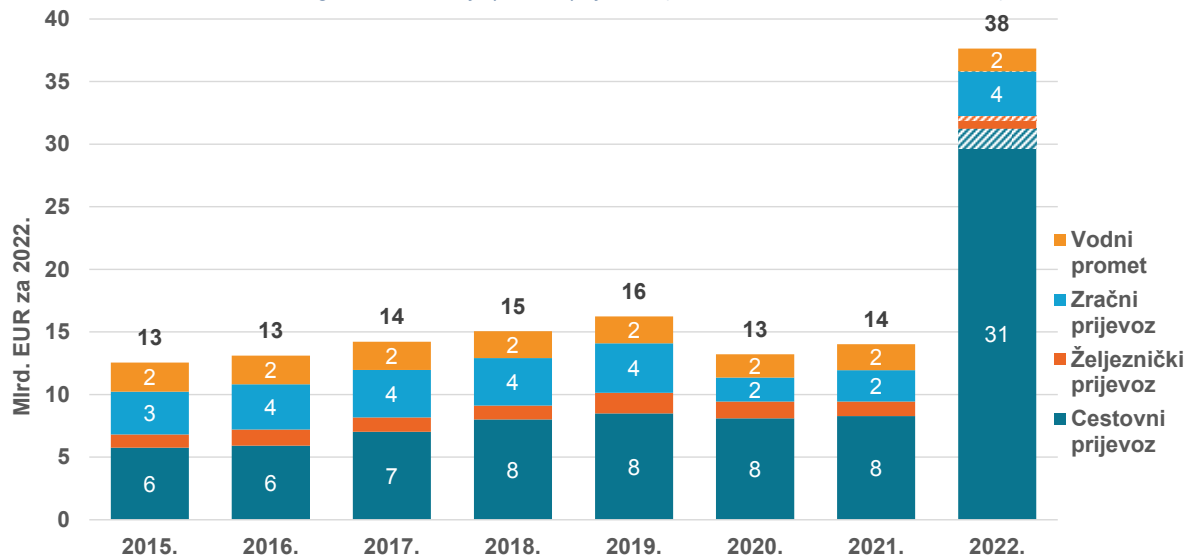
Slika 14: Energetske subvencije po gospodarskom sektoru u EU-27 (2015. – 2022.; mlrd. EUR za 2022.)



Izvor: Enerdata, Trinomics, 2023. Napomena: procijenjeni podaci za 2022. prikazani su kosim crtama.

Procjenjuje se da su se 2022. ukupne subvencije za sektor prometa (slika 14) povećale na 38 milijardi EUR (+155 %, odnosno +24 milijarde EUR u odnosu na 2021.). Sektor cestovnog prometa i dalje je daleko najveći primatelj subvencija, a prima 83 % svih subvencija za promet (31 milijarda EUR). Iza njega slijede zračni promet (3,6 milijardi EUR), vodni promet (1,8 milijardi EUR) i željeznički promet (1 milijarda EUR).

Slika 15: Energetske subvencije po vrsti prijevoza (2015. – 2021.; mlrd. EUR za 2021.)



Izvor: Enerdata, Trinomics, 2023. Napomena: procijenjeni podaci za 2022. prikazani su kosim crtama.

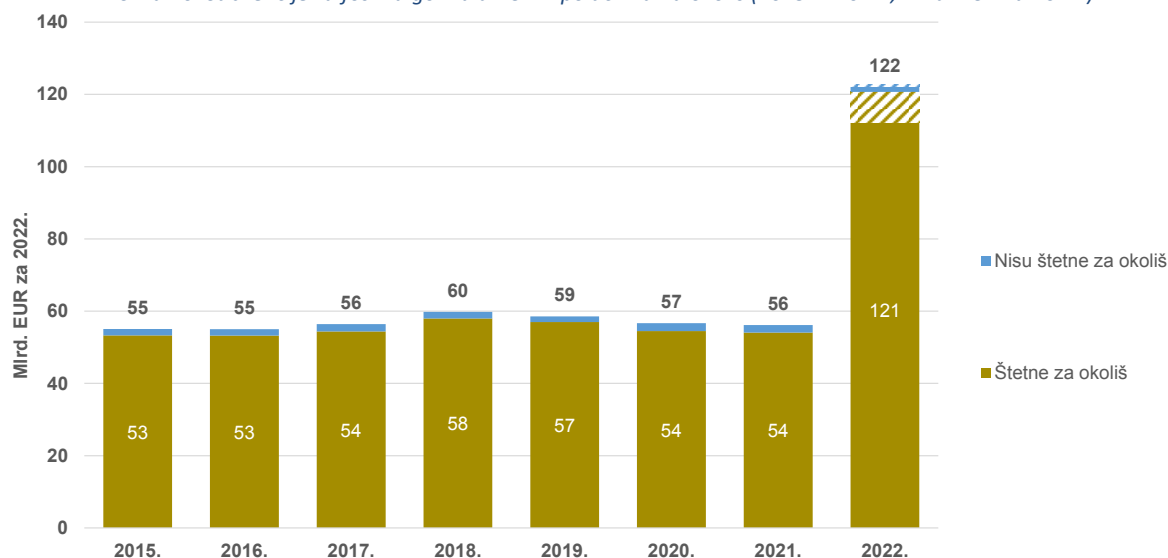
1.6. Subvencije po učinku na okoliš

Europska unija kao stranka globalnog okvira za bioraznolikost²¹ pristala je „do 2025. prepoznati i odmah ili postupno ukinuti ili reformirati poticaje, među ostalim subvencije, štetne za bioraznolikost”. Komisija priprema metodologiju za mapiranje tih subvencija, a u

²¹ <https://www.cbd.int/gbf/targets/>

ovom se izvješću prvi put pokušava ocijeniti učinak energetske subvencije i konkretnije subvencije za fosilna goriva na okoliš. U ovom je izvješću procjena energetske subvencije štetnih za okoliš usmjerena na subvencije za fosilna goriva za koje je utvrđeno da su štetne ako smanjenje cijene ili troškova koje uzrokuju potiče zadržavanje ili povećavanje razine dostupnosti i/ili upotrebe fosilnih goriva, neovisno o tome jesu li njihove emisije ublažene.

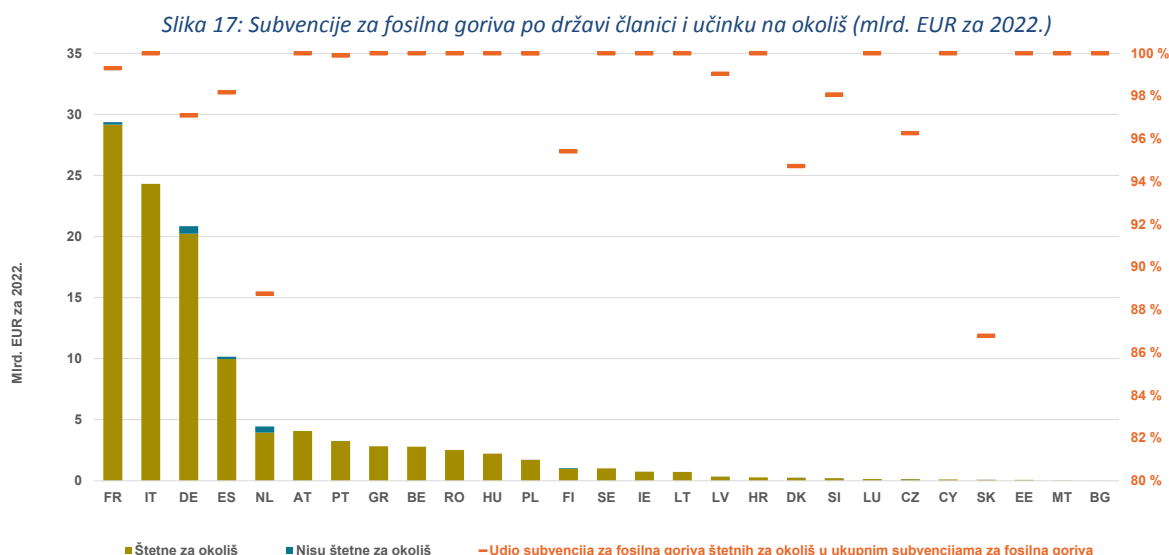
Slika 16: Subvencije za fosilna goriva u EU-27 po učinku na okoliš (2015. – 2022.; mlrd. EUR za 2022.)



Izvor: Enerdata, Trinomics, 2023. Napomena: procijenjeni podaci za 2022. prikazani su kosim crtama.

Na slici 16. prikazano je da se *velika većina* subvencija za fosilna goriva (98 % u 2022., odnosno 120 milijardi EUR) smatra štetnima za okoliš. Subvencije za fosilna goriva koje se ne smatraju štetnima iznose približno 3 milijarde EUR. Većina tih neštetnih subvencija odnosi se na naknade poduzećima i radnicima za ograničavanje rada ili zatvaranje rudnika ugljena i elektrana na ugljen, odnosno na financiranje obnove područja na kojima su ta zatvaranja provedena.

Preliminarni podaci pokazuju (slika 17) da je 2022. većinu subvencija za fosilna goriva koje se nisu smatrale štetnima za okoliš dodijelila Njemačka (0,6 milijardi EUR), a slijede Nizozemska (0,5 milijardi EUR), Francuska i Španjolska (po 0,2 milijarde EUR). Ocijenjeno je da je u 18 država članica 100 % dodijeljenih subvencija za fosilna goriva štetno za okoliš.



Izvor: Enerdata, Trinomics, 2023.

1.7. Nacionalni planovi za subvencije

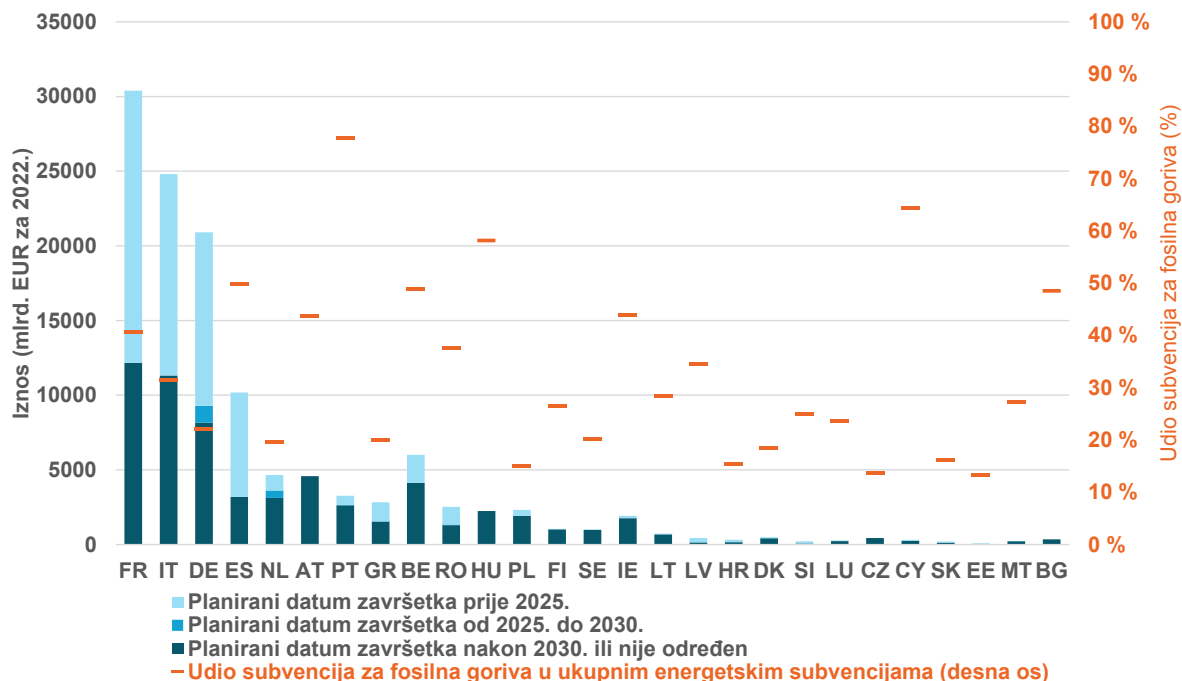
U ovom se odjeljku obrađuju nacionalni planovi za postupno ukidanje subvencija za fosilna goriva²² u državama članicama objavljeni do kolovoza 2023. Općim programom djelovanja Unije za okoliš do 2030., poznatim i pod nazivom Osmi program djelovanja za okoliš, od Komisije i/ili država članica zahtijeva se da postupno ukinu subvencije štetne za okoliš, posebno subvencije za fosilna goriva, „određivanjem roka za postupno ukidanje subvencija za fosilna goriva, u skladu s ambicijom da se globalno zagrijavanje ograniči na 1,5 °C”²³.

Prema podacima iz 2022. (slika 18), 47 % (58 milijardi EUR) svih subvencija za fosilna goriva (123 milijarde EUR) ima planirani datum završetka prije 2025. Samo otprilike 1 % (1,7 milijardi EUR) subvencija za fosilna goriva ima srednjoročni datum završetka (2025. – 2030.). Ostalih 52 % (64 milijarde EUR) subvencija nema datum završetka ili je taj datum određen nakon 2030.

²² Analiza se temelji na ažuriranim prilogima VIII. i XV. nacrtu nacionalnih energetske i klimatskih izvješća o napretku.

²³ Članak 3.točka (h) podtočka (i) Odluke (EU) 2022/591 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. travnja 2022. o Općem programu djelovanja Unije za okoliš do 2030.

Slika 18: Subvencije za fosilna goriva po datumu završetka i kao udio u ukupnim subvencijama za fosilna goriva (%) u 2021.



Izvor: Enerdata, Trinomics, 2023.

Gotovo sve države članice namjeravaju se postupno odmaknuti od fosilnih goriva. Međutim, za to u većini država članica još ne postoje konkretni planovi. Najkonkretniji planovi država članica za smanjenje ovisnosti o fosilnim gorivima, posebno ugljenu, u energetske sektoru. Osam država članica odredilo je datume i za postupno ukidanje grijanja na fosilna goriva u zgradama. Kad je riječ o ostalim gospodarskim sektorima (industrija, promet i poljoprivreda), datumi završetka upotrebe fosilnih goriva gotovo ne postoje.

Naposljetku, iako se količina subvencija za fosilna goriva 2022., više nego udvostručila u odnosu na 2021. zbog mjera potpore uvedenih uslijed energetske krize, velika je većina tih mjera privremena i kratkoročna. Energetska kriza vjerojatno neće poništiti dosadašnji napredak država članica u smanjenju subvencija za fosilna goriva.

Međutim, važno je i dalje pratiti privremene subvencije za fosilna goriva kako bi se ograničili njihovi negativni učinci, koji bi mogli smanjiti poticaje za ulaganja u energetske učinkovitost i energiju iz obnovljivih izvora.

U tom kontekstu ključno je da države članice povećaju transparentnost kad je riječ o datumima završetka subvencija za fosilna goriva. Nepostojanje informacija o datumima završetka tih subvencija otežava procjenu hoće li EU postupno ukinuti subvencije za fosilna goriva u skladu s ambicijom ograničavanja globalnog zagrijavanja na 1,5 °C.

2. Zaključci

Zbog nedavnih iznimno visokih cijena energije u Europskoj uniji trebalo je poduzeti odvažne političke inicijative kako bi se ublažio utjecaj energetske krize na društvo. Privremene i izvanredne mjere za suzbijanje energetske krize uvelike su utjecale na kretanja energetske subvencija. I nedavno povećanje cijena energije utjecalo je na vrste mjera koje se upotrebljavaju za dodjeljivanje subvencija i tehnologije koje se subvencijama promiču, što je dovelo do velikog povećanja subvencija za fosilna goriva od 2022. radi ublažavanja visokih računa za energiju za potrošače.

To povećanje energetske subvencija nije dovelo do veće potrošnje energije. Ukupna potražnja za energijom smanjila se 2022. u odnosu na razine prije pandemije bolesti COVID-19. Svi gospodarski subjekti smanjili su svoju potražnju za plinom za 17 %²⁴, najviše u kućanstvima i industriji (smanjenja od 50 %, odnosno 43 %), zbog viših cijena i mjera politike kojima se potiče smanjenje potražnje. EU je nastavio podržavati ulaganja u energetske učinkovitosti te je u tom području poduzeo velike dodatne korake preinakom Direktive o energetske učinkovitosti.

Kraj dugog silaznog kretanja energetske subvencija opravdavao se time da je potrošače u EU-u potrebno prioritarno zaštititi od šokova uzrokovanih visokim cijenama energije. No ako se privremene mjere produlje u srednjoročnom razdoblju, to bi moglo imati dugotrajan učinak na smanjenje tržišnih poticaja za ulaganja u energetske učinkovitosti i energiju iz obnovljivih izvora, među ostalim rješenja za čisto grijanje kao što su dizalice topline.

EU se odlučno uputio u energetske tranzicije kako bi ostvario klimatsku neutralnost do 2050. Uštede energije i manja ovisnost o fosilnim gorivima u stambenom, energetskom prometnom i industrijskom sektoru trebali bi pomoći EU-u na razne načine: i. smanjenjem uvoza fosilnih goriva; ii. ubrzavanjem prelaska na čistu energiju i iii. poboljšavanjem sigurnosti opskrbe energijom u EU-u. Stoga bi energetska tranzicija trebala dovesti do smanjenja subvencija za fosilna goriva te znatnog preusmjerenja subvencijskih potpora na obnovljive izvore energije i energetske učinkovitosti.

Iako se situacija na globalnim i europskim energetskim tržištima stabilizirala u usporedbi s najgorim trenutkom u energetskoj krizi 2022., cijene nekih goriva (npr. prirodnog plina) mogu nekoliko godina ostati nestabilne i relativno visoke u odnosu na razine prije krize. To bi zajedno sa zamjenom tehnologija za fosilna goriva održivijim rješenjima trebalo srednjoročno dovesti do velikog smanjenja potrošnje fosilnih goriva (i subvencija za ta goriva). Politička razmatranja cjenovne pristupačnosti mogu opravdati privremene mjere potpore za kućanstva i industriju. Međutim, dugoročno će energetska tranzicija omogućiti učinkovitost i tehnologije za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora koje će dovesti do preusmjerenja mjera potpore sa subvencija za fosilna goriva štetnih za okoliš.

²⁴ Uspoređujući potrošnju plina u razdoblju od kolovoza 2022. do lipnja 2023. s petogodišnjim prosjekom.