

Bruksela, 25 października 2023 r.
(OR. en)

14689/23

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2022/0160(COD)

ENER 576
ENV 1186
CLIMA 510

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	24 października 2023 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2023) 651 final
Dotyczy:	SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY Sprawozdanie z 2023 r. dotyczące dotacji w energetyce w UE

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2023) 651 final.

Zał.: COM(2023) 651 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.10.2023 r.
COM(2023) 651 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Sprawozdanie z 2023 r. dotyczące dotacji w energetyce w UE

Sprawozdanie Komisji dotyczące dotacji w energetyce w UE

Wprowadzenie i główne ustalenia

Unia Europejska jest w pełni zaangażowana w redukcję swoich emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55 % do 2030 r. (w porównaniu z poziomem z 1990 r.) oraz osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. Dotacje oraz inne zachęty gospodarcze i prawne odegrają zasadniczą rolę w: (i) przyspieszeniu wdrażania rozwiązań w zakresie czystej energii i rozwiązań energooszczędnych oraz (ii) zmniejszeniu zużycia paliw kopalnych. Dotacje mogą służyć celom gospodarczym, środowiskowym lub związanym z dobrobytem społecznym. Niewłaściwie zaprojektowane dotacje mogą zakłócać konkurencję, działać przeciwko transformacji energetycznej i zmniejszać sygnał cenowy dotyczący emisji dwutlenku węgla. UE aktywnie angażuje się w stopniowe wycofywanie dotacji do paliw kopalnych również w ramach swoich międzynarodowych zobowiązań podjętych w kontekście grupy G-20 i Światowej Organizacji Handlu¹. Niniejsze sprawozdanie jest czwartym rocznym sprawozdaniem dotyczącym monitorowania dotacji w energetyce i postępów w stopniowym wycofywaniu dotacji do paliw kopalnych zgodnie z rozporządzeniem w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu².

Kryzys energetyczny, który rozpoczął się w 2021 r. i który pogłębiła rosyjska napaść na Ukrainę w 2022 r., miał poważne konsekwencje dla dotacji związanych z energią. Konsekwencje te można zaobserwować w: (i) kwocie tych dotacji, (ii) ich podziale między technologie i beneficjentów oraz (iii) instrumentach wykorzystywanych do ich udzielania. Wykorzystywanie dostaw energii jako broni politycznej przez Rosję i stopniowe cięcia dostaw rosyjskiego gazu wymagały zdecydowanej reakcji politycznej UE, w tym środków krótkoterminowych, aby w całej Europie zapewnić przystępność cenową energii konsumentom i sektorom przemysłu podatnym na zagrożenia.

Wyniki niniejszej analizy potwierdzają, że do 2021 r. dotacje w energetyce wykazywały tendencję do stopniowego wzrostu, a w 2022 r. nastąpił ich gwałtowny wzrost. Łączna kwota dotacji w energetyce w UE wzrosła ze 177 mld EUR w 2015 r. do 216 mld EUR w 2021 r., a w 2022 r. osiągnęła szacunkową wartość 390 mld EUR.

Tendencja spadkowa dotacji do paliw kopalnych utrzymywała się do 2021 r., kiedy to ich wartość wyniosła 56 mld EUR, a następnie w 2022 r. dotacje te wzrosły gwałtownie do szacunkowej wartości 123 mld EUR w odpowiedzi na kryzys. Dotacje przeznaczone na energię ze źródeł odnawialnych zmniejszyły się – po raz pierwszy od 2015 r. – w 2021 r. do 86 mld EUR, a w 2022 r. wzrosły jedynie nieznacznie do 87 mld EUR. Wynikało to z wysokich cen na hurtowym rynku energii elektrycznej, które zmniejszyły kwoty dotacji wypłacane w ramach dynamicznych instrumentów wsparcia. Z drugiej strony wsparcie na rzecz środków w zakresie efektywności energetycznej wzrosło z 22 mld EUR w 2021 r. do 32 mld EUR do 2022 r. W 2022 r. wsparcie na rzecz wszystkich innych form energii, w tym energii elektrycznej jako nośnika i energii jądrowej, wyniosło 180 mld EUR.

¹ Od szczytu w 2009 r. przywódcy grupy G-20 wzywają do stopniowego wycofywania i racjonalizacji dotacji do paliw kopalnych przy jednoczesnym zapewnieniu ukierunkowanego wsparcia dla najuboższych. UE jest jednym ze współwniioskodawców [oświadczenia ministrów w sprawie dotacji do paliw kopalnych](#) przyjętego 14 grudnia 2021 r. w kontekście WTO.

² Art. 35 lit. n) rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu [(UE) 2018/1999], zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie zarządzania unią energetyczną”.

W latach 2021–2022 dotacje w energetyce związane z *nowymi krajowymi środkami ochrony konsumentów w UE* przed wysokimi cenami wyniosły około 195 mld EUR. W całej UE wprowadzono co najmniej 230 tymczasowych środków krajowych w celu zaradzenia kryzysowi związanemu z cenami energii. Głównymi bezpośrednimi beneficjentami tych środków wsparcia były gospodarstwa domowe (58 mld EUR), a następnie przedsiębiorstwa i odbiorcy przemysłowi (45 mld EUR) oraz transport drogowy (23 mld EUR). Wsparcie międzysektorowe wyniosło 69 mld EUR.

Rok 2022 był pierwszym rokiem, w którym państwa członkowskie musiały przedstawić – w ramach zintegrowanych krajowych sprawozdań z postępów w dziedzinie energii i klimatu – sprawozdanie z postępów poczynionych w kierunku stopniowego wycofywania dotacji w energetyce, w szczególności dotacji do paliw kopalnych. Ponadto niniejsze sprawozdanie zawiera nową sekcję, w której ocenia się wpływ dotacji do paliw kopalnych na środowisko.

Niniejsze sprawozdanie opiera się na danych z badania zewnętrznego³ przeprowadzonego na zlecenie Komisji z zastosowaniem metodyki przyjętej na szczeblu międzynarodowym. W momencie zakończenia badania (sierpień 2023 r.) niektóre dane za 2022 r. nie były w pełni dostępne lub zatwierdzone, w związku z czym dane liczbowe za 2022 r. mogą opierać się na technikach mających na celu ograniczenie luk w danych⁴. Podobnie jak w poprzednich wydaniach państwa członkowskie miały możliwość przekazania opinii na temat danych wykorzystanych w badaniu.

³ Poprzednie wydania można znaleźć tutaj: <https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/34a55767-55a1-11ed-92ed-01aa75ed71a1>.

⁴ W przypadku brakujących danych liczbowych za 2022 r. jako podstawę do oszacowania przyjęto dane za 2021 r. W takich przypadkach w niniejszym sprawozdaniu dane za 2022 r. przywoływane są jako „szacunkowa wartość”, a na wykresach niepotwierdzone dane zaznaczono kreskowaniem.

1. Dotacje w energetyce w UE – tendencje

Dotacje w niniejszym sprawozdaniu zdefiniowano zgodnie z metodyką określoną przez Światową Organizację Handlu (WTO)⁵, którą wykorzystano również w uzupełniającym badaniu Komisji⁶ oraz w poprzednich wydaniach niniejszego sprawozdania. Zgodnie z tą metodyką dotacje zdefiniowano jako środki wprowadzone przez rząd należące do jednej z następujących czterech kategorii: (i) bezpośrednie przekazywanie środków finansowych, (ii) dochody (podatkowe) rządów utracone w inny sposób (niepobrane), (iii) dostarczanie towarów i świadczenie usług lub nabywanie towarów przez rządy oraz (iv) wsparcie dochodów i wsparcie cenowe.

W sprawozdaniu analizuje się również różne cechy dotacji: (i) cel, jakiemu służą (produkcja, zużycie/zapotrzebowanie, infrastruktura lub efektywność energetyczna), (ii) rodzaj paliwa, który wspierają (paliwa kopalne, odnawialne źródła energii, energia jądrowa), (iii) sektory gospodarki otrzymujące dotację (sektor energetyczny, transport, przemysł, rolnictwo⁷, mieszkalnictwo, usługi itp.) lub (iv) to, czy wpływają szkodliwie czy korzystnie na środowisko.

1.1 Całkowite dotacje w energetyce w UE

Całkowitą kwotę dotacji w energetyce w UE-27 (wykres 1) w 2022 r. szacuje się na 390 mld EUR (+80 % w porównaniu z kwotą 216 mld EUR⁸ w 2021 r.).

Ożywienie gospodarcze w 2021 r. wywołało presję na wzrost cen energii, a w konsekwencji na dotacje. Dotacje w energetyce wzrosły już z 200 mld EUR w 2020 r. do 216 mld EUR w 2021 r. Z szacunkowych danych za 2022 r. wynika, że w 2022 r., ze względu na wpływ środków wprowadzonych przez państwa członkowskie, dotacje gwałtownie wzrosły do poziomu 390 mld EUR. W odpowiedzi na kryzys związany z cenami energii w państwach członkowskich w całej UE utworzono lub rozszerzono co najmniej 230 tymczasowych środków subsydyjnych w celu złagodzenia skutków wysokich i niestabilnych cen.

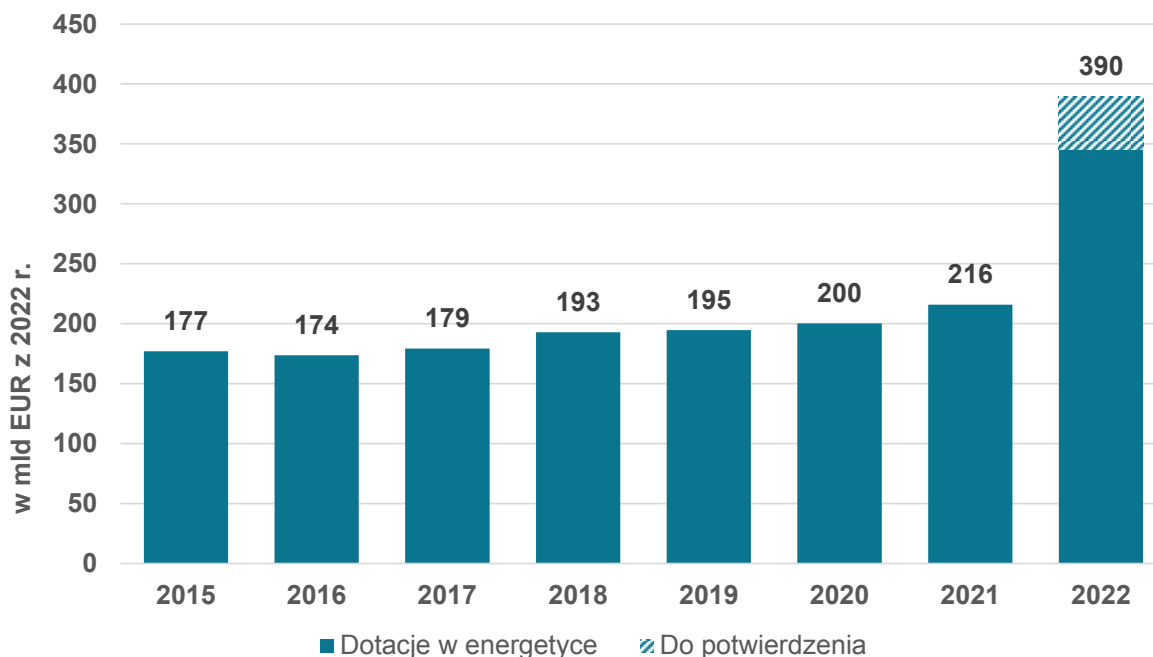
⁵ Analiza opiera się na ramach metodologicznych wykorzystanych w poprzednich badaniach Komisji, zgodnych z ramami [Porozumienia w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych](#) (porozumienie SCM) opracowanego przez Światową Organizację Handlu (WTO).

⁶ Więcej informacji na temat metodyki dotacji w energetyce można znaleźć w załączniku 1 do badania Komisji z 2023 r.

⁷ Z uwzględnieniem również dotacji na rybołówstwo.

⁸ W związku z korektami danych w wykazie dotacji za lata wcześniejsze oraz zmianą podstawy monetarnej („wyrażone w euro z 2022 r.” w obecnym sprawozdaniu) łączne kwoty na wykresach w niniejszym sprawozdaniu mogą różnić się od ostatniego sprawozdania na temat dotacji w energetyce opublikowanego w 2022 r. lub w latach wcześniejszych.

Wykres 1: Całkowite dotacje w energetyce w UE-27 (2015–2022; w mld EUR z 2022 r.)^{9,10}



Źródło: Enerdata, Trinomics, 2023. UWAGA: Dane szacunkowe za 2022 r. zaznaczono kreskowaniem.

W 2022 r. wielkość dotacji zmieniała się w różny sposób w zależności od technologii. W 2022 r. *dotacje na energię elektryczną*¹¹ wzrosły trzykrotnie, a całkowita kwota *dotacji do paliw kopalnych* podwoiła się w porównaniu z 2021 r. *Dotacje wspierające wszystkie rodzaje energii*¹² (np. poprzez wsparcie dochodów¹³) były w 2022 r. 2,4 razy wyższe niż w 2021 r. Choć w 2022 r. wsparcie *energii ze źródeł odnawialnych* pozostało zasadniczo takie samo jak w latach 2020–2021, wsparcie *środków w zakresie efektywności energetycznej* wzrosło w tym okresie o 40 %, głównie w związku ze wsparciem na renowacje energetyczne udzielonym w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF).

⁹ W niniejszym sprawozdaniu wszystkie dane liczbowe wyrażono w mld EUR z 2022 r. Łączne dane liczbowe za 2022 r. obejmują kwotę ~44 mld EUR, która nadal jest w trakcie zatwierdzania.

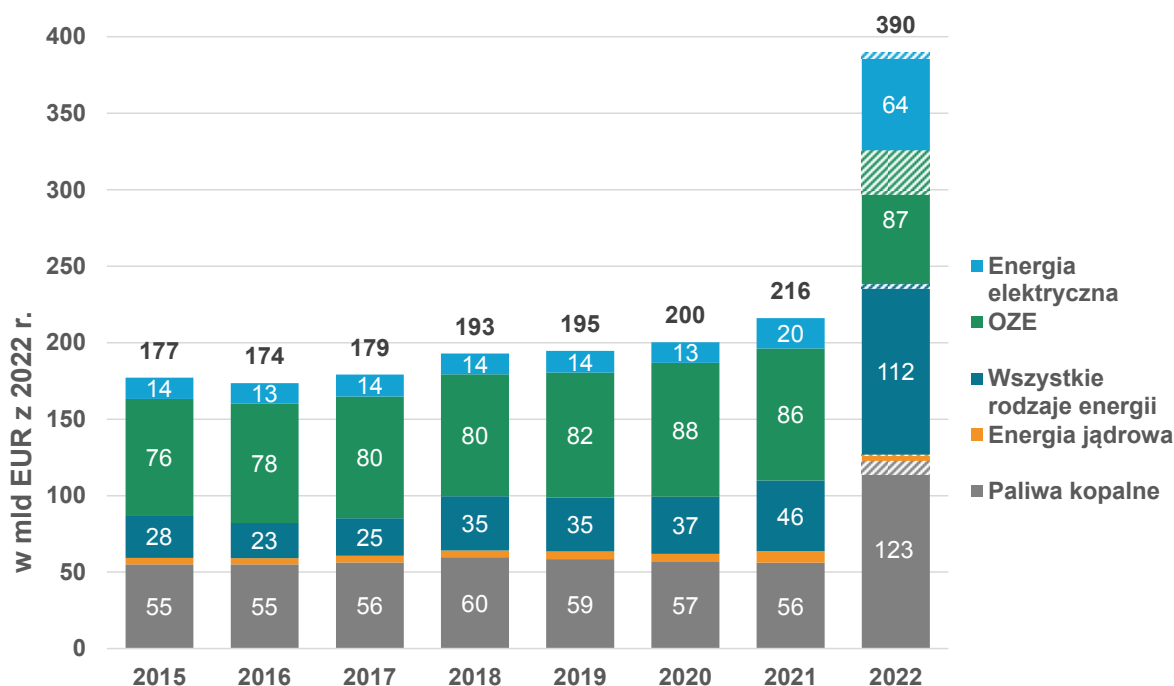
¹⁰ Dane w kategorii „Do potwierdzenia” stanowiły 12 % całkowitej kwoty ujętej w wykazie dotacji na 2022 r.

¹¹ W niektórych przypadkach nie ma możliwości rozdzielenia dotacji przyznawanych na zużycie energii elektrycznej według źródła jej wytwarzania (kopalne, jądrowe lub odnawialne), dlatego też na tym wykresie przedstawiono dotacje na energię elektryczną (nośnik energii) razem z dotacjami przyznawanymi na poszczególne źródła energii.

¹² Termin „wszystkie rodzaje energii” stosuje się tutaj do sklasyfikowania środków subsydyjnych, które mają zastosowanie do energii produkowanej zarówno z paliw kopalnych, jak i ze źródeł niskoemisyjnych lub z nieznanego źródła.

¹³ Obejmuje to również różnego rodzaju mechanizmy gospodarcze wykraczające poza wsparcie dochodów dla więcej niż jednego rodzaju energii, takie jak płatności za zdolności wytwórcze, obowiązki mieszania biopaliw, kontyngenty energii ze źródeł odnawialnych wraz ze zbywalnymi certyfikatami, zróżnicowane opłaty za podłączenie do sieci, obowiązki w zakresie efektywności energetycznej, systemy przerywanego obciążenia, kontrakt na transakcje różnicowe, premie gwarantowane, taryfy gwarantowane, gwarancje cen konsumpcyjnych (wsparcie w zakresie kosztów), gwarancje cen konsumpcyjnych (regulacja cen), gwarancje cen producenta (regulacja cen).

Wykres 2: Dotacje według głównego źródła energii/nośnika energii w UE-27 (w mld EUR z 2022 r.)



Źródło: Enerdata, Trinomics, 2023. UWAGA: Dane szacunkowe za 2022 r. zaznaczono kreskowaniem.

Dotacje w energetyce w 2022 r. były rozdzielane (wykres 3) głównie za pośrednictwem środków *wsparcia dochodów/cenowego* (38 %), *środków obniżających podatki* (35 %) i *transferów bezpośrednich* (25 %). W 2022 r. dotacje do paliw kopalnych stanowiły największą część łącznych dotacji (31 %), natomiast na odnawialne źródła energii przeznaczono jedynie 22 % dotacji w energetyce w 2022 r., co oznacza spadek z poziomu 40 % w 2021 r.

Wykres 3: Podział dotacji według instrumentów (2022, w %)

Kategoria dotacji	Wszystkie rodzaje energii	Energia elektryczna	Paliwa kopalne	Energia jądrowa	OZE	Ogółem
Bezpośrednie transfery	16%	1%	6%	0%	2%	25%
Środki podatkowe	9%	7%	15%	0%	4%	35%
Wsparcie dochodów/cenowe	2%	9%	11%	0%	16%	38%
Budżety na B&R	1%	0%	0%	0%	0%	2%
Ogółem	29%	16%	31%	1%	22%	100%

Źródło: Enerdata, Trinomics, 2023.

1.2 Dotacje według źródła energii

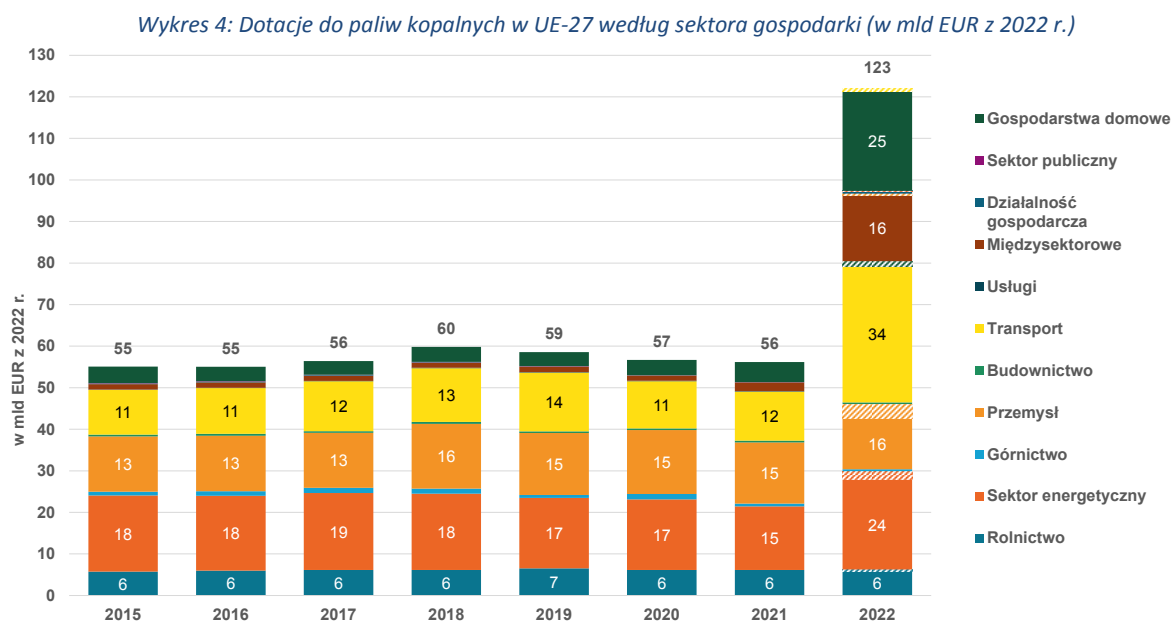
W 2021 r. **dotacje do paliw kopalnych** zmniejszyły się do 56 mld EUR, co było kontynuacją tendencji spadkowej utrzymującej się od 2018 r.¹⁴ (wykres 4). Spadek ten wynikał głównie ze znacznego zmniejszenia (o 2 mld EUR) dotacji dla sektora energetycznego¹⁵. Ta tendencja spadkowa została przerwana w 2022 r., co było bezpośrednią konsekwencją europejskiej reakcji na kryzys energetyczny. Środki subsydyjne były jednym z podstawowych narzędzi

¹⁴ Wzrost dotacji do paliw kopalnych o 3,5 mld EUR w 2018 r. wynika częściowo ze zmiany klasyfikacji struktury taryfy malejącej na gaz i energię elektryczną w Niderlandach, której rząd niderlandzki nie zgłosił jako dotację przed tą datą, a zatem nie uwzględniono jej w bazie danych. Niderlandy są jedynym państwem, dla którego zadeklarowano rzeczywiste kwoty związane z tym mechanizmem, ale z pewnością istnieją one również w innych państwach, które nie zgłosiły ich jako takie.

¹⁵ Termin ten obejmuje pozyskiwanie energii, konwersję, rafinację, infrastrukturę, przesył, dystrybucję, magazynowanie, gospodarowanie odpadami i handel detaliczny. Krótko mówiąc: sektor energetyczny.

przeciwdziałania wpływowi wysokich cen energii na koszty utrzymania i na koszty produkcji różnych gałęzi przemysłu w Europie.

W rezultacie szacuje się, że w latach 2021–2022 dotacje do paliw kopalnych wzrosły ponad dwukrotnie (z 56 mld EUR do 123 mld EUR). Wzrost ten odzwierciedla: (i) o wiele większe wsparcie, jakie obecnie otrzymują gospodarstwa domowe (+500 %), (ii) zwiększenie dotacji dla sektora transportu i sektora energetycznego (odpowiednio +150 % i +280 %) oraz (iii) inne środki międzysektorowe (+770 %, na przykład dzięki niższym stawkom VAT). W latach 2021–2022 bezpośrednie wsparcie dla przemysłu i rolnictwa utrzymywało się na stabilnym poziomie lub jedynie nieznacznie wzrosło.

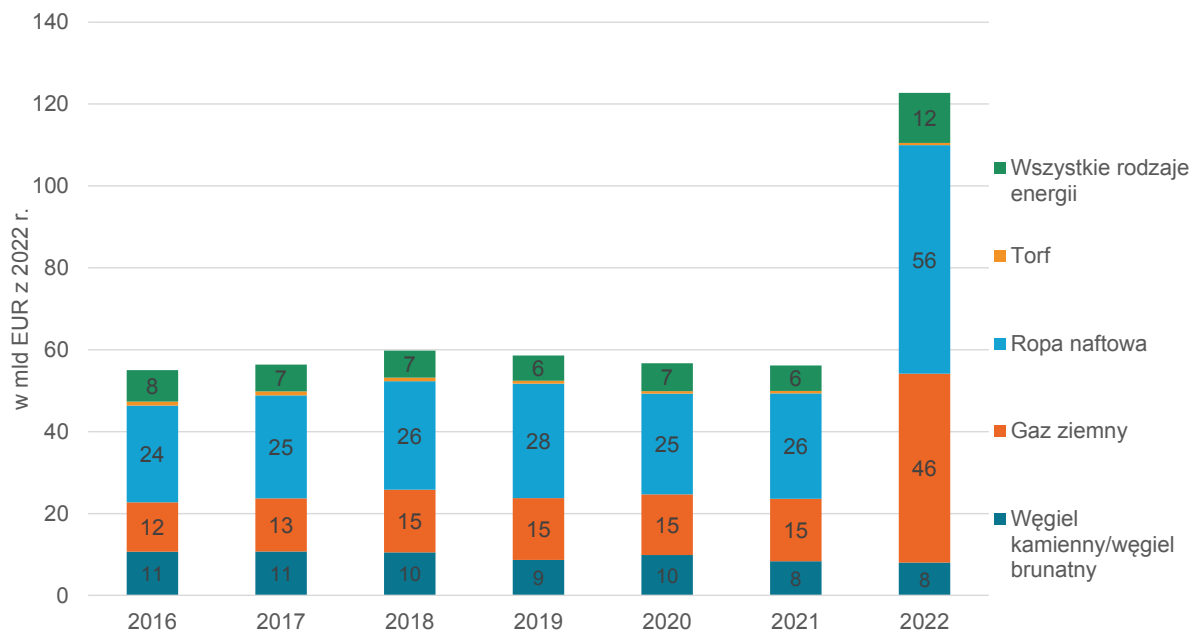


Źródło: Enerdata, Trinomics, 2023. UWAGA: Dane szacunkowe za 2022 r. zaznaczono kreskowaniem.

Większość dotacji do paliw kopalnych przyznanych w UE-27 od 2015 r. miała na celu wsparcie *zapotrzebowania odbiorców na energię*, na przykład w drodze ograniczenia kosztów zużycia energii dzięki obniżeniu stawek podatkowych stosowanych w odniesieniu do produktów energetycznych. Udział takich środków w obszarze zapotrzebowania na energię wzrósł z 67 % w 2015 r. do 74 % w 2021 r., a dane szacunkowe wskazują, że w 2022 r. udział ten zwiększył się do 83 % dotacji do paliw kopalnych. Dotacje do paliw kopalnych, które miały na celu wspieranie *produkcji energii elektrycznej*, mieściły się w przedziale od 20 % do 30 % od 2015 r. i szacuje się, że w 2022 r. spadły do 10 % wszystkich dotacji do paliw kopalnych. Na dotacje ukierunkowane szczególnie na *wydobycie paliw kopalnych i infrastrukturę wspierającą* przeznaczono odpowiednio 13 mld EUR i 6 mld EUR, natomiast *restrukturyzacja sektora energetycznego* (między innymi wsparcie zamykania elektrowni lub kopalni węgla kamiennego/brunatnego) miała niewielki i malejący udział w łącznych dotacjach do paliw kopalnych (3,4 % lub 1,7 mld EUR) w 2021 r.

Chociaż w 2022 r. większość wsparcia na rzecz paliw kopalnych przeznaczono na produkty naftowe i rafinowane (56 mld EUR) (wykres 5), w latach 2021–2022 wartość dotacji ukierunkowanych na *gaz ziemny* wzrosła trzykrotnie i osiągnęła poziom 46 mld EUR. Wsparcie na rzecz węgla kamiennego i węgla brunatnego pozostało takie samo na poziomie 8 mld EUR, natomiast na wszystkie inne rodzaje paliw kopalnych, w tym torf, przeznaczono 13 mld EUR.

Wykres 5: Dotacje do paliw kopalnych według rodzaju paliwa



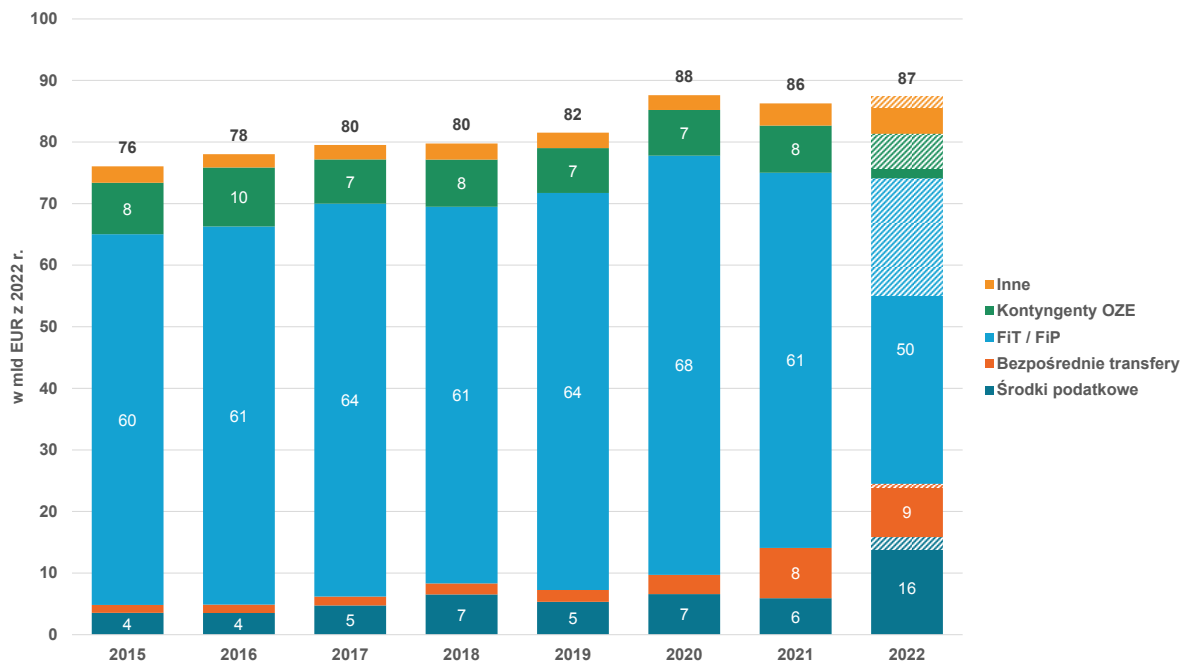
Źródło: Enerdata, Trinomics, 2023.

W 2021 r. wysokość **dotacji przeznaczonych na odnawialne źródła energii** zmniejszyła się po raz pierwszy od wielu lat (wykres 6) do wartości 86 mld EUR (-1,3 mld EUR lub -1,5 % w porównaniu z 2020 r.). Spadek ten wynikał głównie ze wzrostu cen hurtowych na rynku energii elektrycznej, co doprowadziło do zmniejszenia płatności w ramach instrumentów wsparcia, które zapewniają uzupełnienie cen rynkowych. Zmniejszenie kwoty dotacji przeznaczonych na energię ze źródeł odnawialnych nastąpiło również pomimo wzrostu zainstalowanych i objętych wsparciem mocy wytwórczych OZE. W 2022 r. kwota dotacji do OZE wzrosła nieznacznie do 87 mld EUR i po raz pierwszy od 2015 r. była niższa od poziomu dotacji do paliw kopalnych¹⁶.

W 2022 r. typowym instrumentem do celów udzielania dotacji do OZE nadal było *wsparcie dochodów/cenowe* (57 mld EUR, 65 % wszystkich dotacji do OZE) za pośrednictwem na przykład środków takich jak *taryfy gwarantowane i premie gwarantowane* lub *kontyngenty OZE ze zbywalnymi certyfikatami*. Nastąpił znaczący wzrost *transferów bezpośrednich* (głównie dotacji), które osiągnęły wartość 8 mld EUR w 2021 r. (o 5 mld EUR więcej niż w 2020 r.) i 9 mld EUR w 2022 r. Wzrost ten wynikał w dużej mierze ze wsparcia na rzecz produkcji OZE i infrastruktury elektroenergetycznej uwzględnionego w planach odbudowy i zwiększania odporności państw członkowskich, a także z większego wsparcia służącego rozwojowi energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej w ciepłownictwie i chłodnictwie.

¹⁶ Nie wszystkie dane za 2022 r. były dostępne, na przykład dane dotyczące taryf gwarantowanych/premii gwarantowanych lub kontyngentów OZE, i konieczny może być przegląd danych liczbowych.

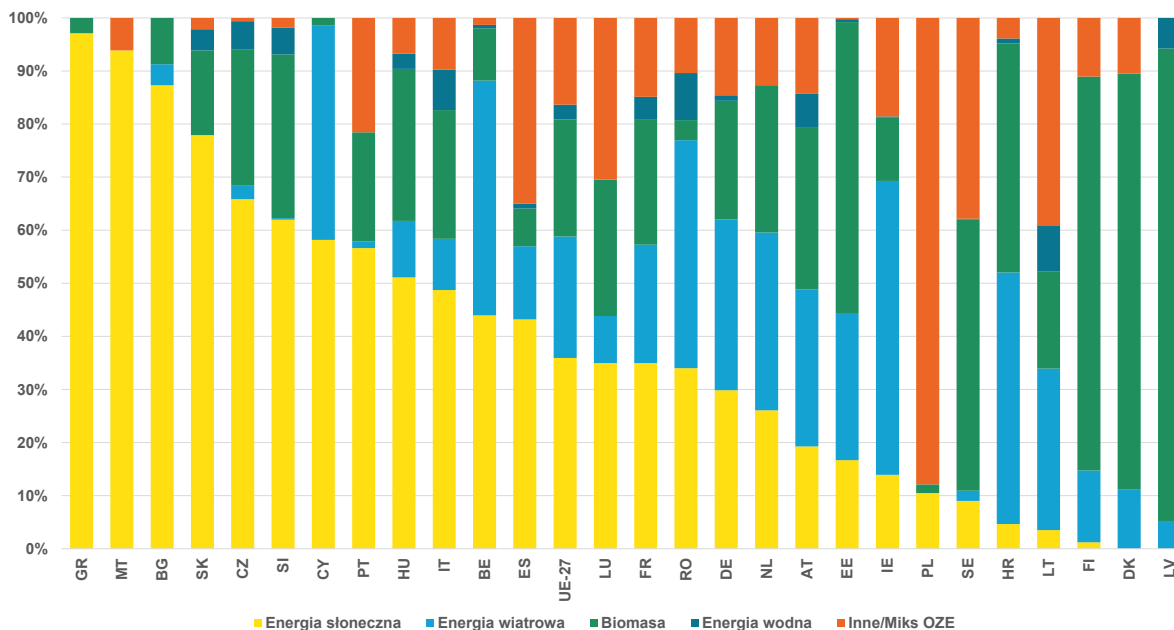
Wykres 6: Dotacje do energii ze źródeł odnawialnych według instrumentu (2015–2022; w mld EUR z 2022 r.)



Źródło: Enerdata, Trinomics, 2023. UWAGA: Dane szacunkowe za 2022 r. zaznaczono kreskowaniem.

Wsparcie dla technologii odnawialnych jest bardzo zróżnicowane w całej UE (wykres 7) i odzwierciedla krajowe priorytety i potencjał w zakresie OZE. W 2022 r. we wszystkich państwach członkowskich największą kwotę dotacji przeznaczono na energię *słoneczną* (zarówno *energię fotowoltaiczną*, jak i *skoncentrowaną energię słoneczną*) (25 mld EUR), a następnie na *energię wiatrową* i *biomasę* (15 mld EUR na każdą z nich). Najmniejsze wsparcie finansowe przeznaczono na *energię wodną* (1,5 mld EUR w 2022 r.). Powszechnie stosowano również dotacje, które nie były ukierunkowane na żadną konkretną technologię energii odnawialnej (24 mld EUR).

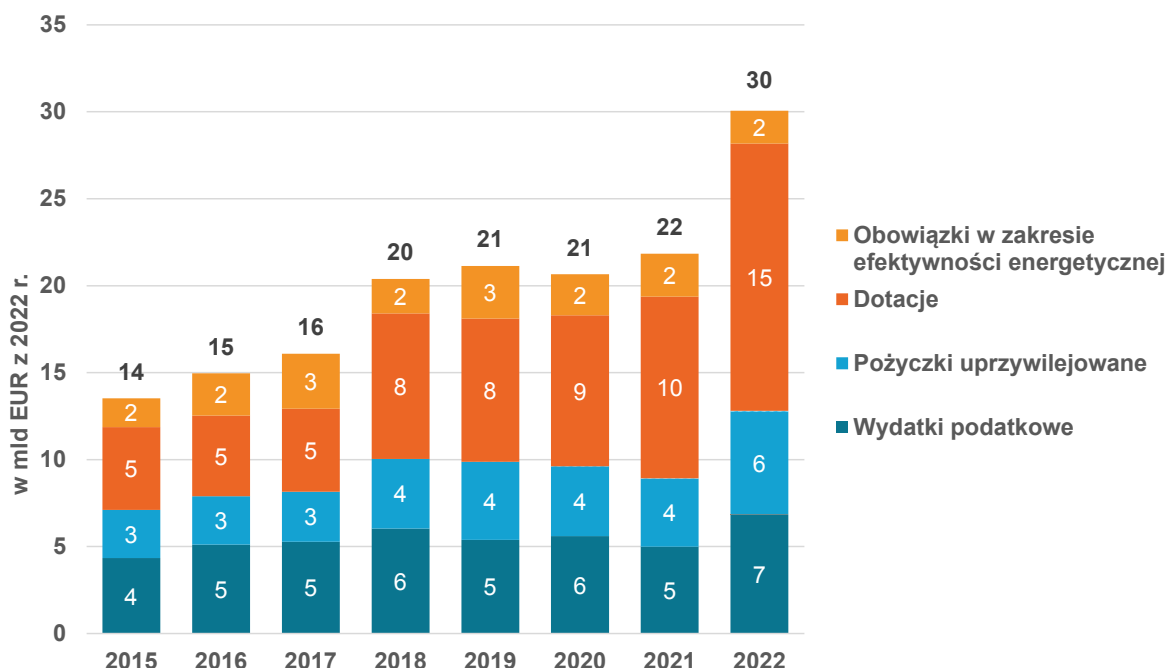
Wykres 7: Udział dotacji do OZE według technologii dla wybranego państwa członkowskiego (2021 r.; w mld EUR z 2022 r.)



Źródło: Enerdata, Trinomics, 2023.

Dotacje w dziedzinie efektywności energetycznej (wykres 8) zwiększały się od 2015 r. i w 2022 r. osiągnęły wartość 30 mld EUR (8 mld EUR więcej niż w 2021 r.). Dotacje były szczególnie znaczące jako instrument wsparcia i stanowiły ponad 50 % wszystkich dotacji w dziedzinie efektywności energetycznej w 2022 r. W latach 2021–2022 dotacje w dziedzinie efektywności energetycznej zwiększały się równoległe z realizacją inwestycji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności; następne w kolejności były wydatki podatkowe, pożyczki uprzywilejowane i obowiązki w zakresie efektywności energetycznej (odpowiednio 23 %, 20 % i 6 % dotacji w dziedzinie efektywności energetycznej).

Wykres 8: Wsparcie instrumentów na rzecz efektywności energetycznej (2022; w mld EUR z 2022 r.)



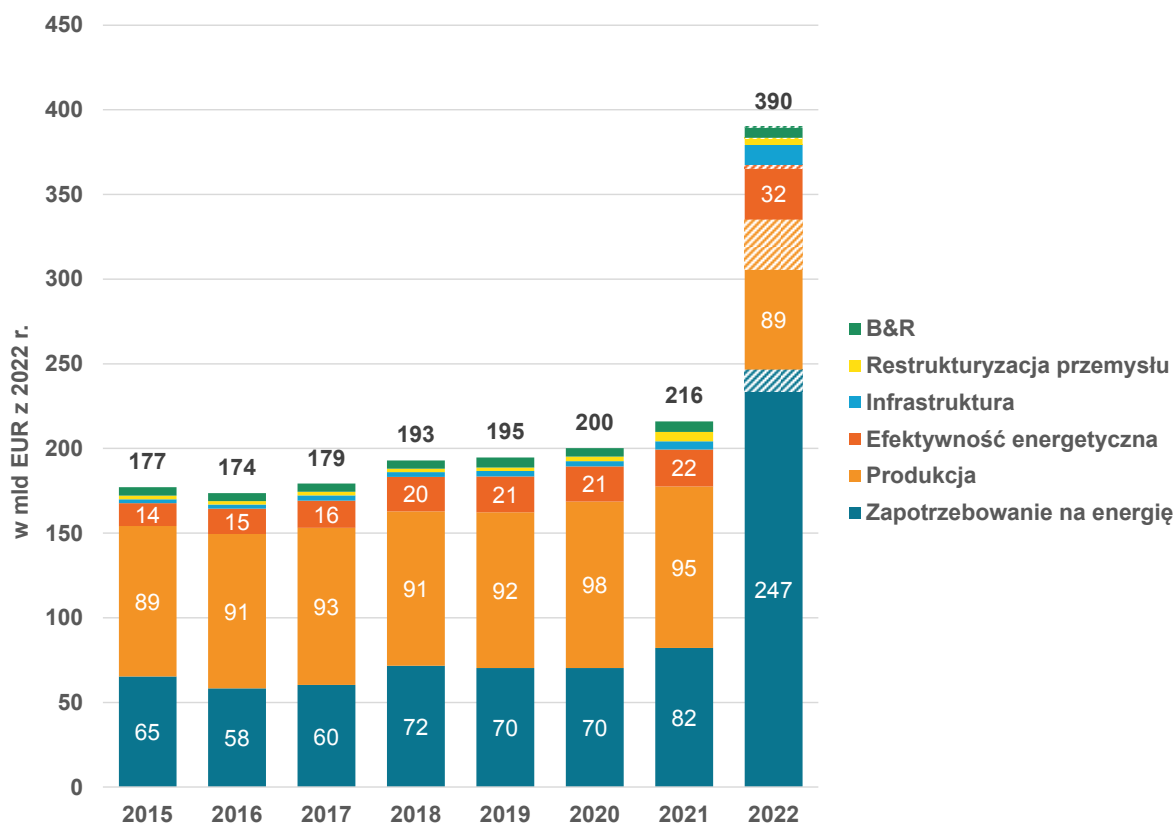
Źródło: Enerdata, Trinomics, 2023.

Wartość dotacji do **energii jądrowej** wzrosła z 4,3 mld EUR w 2015 r. do 7,6 mld EUR w 2021 r., a następnie zmniejszyła się do 4,2 mld EUR w 2022 r. Ten nagły spadek wynikał z: (i) zmniejszenia wolumenu mechanizmów rynku zdolności wytwórczych (we Francji, Niemczech i Włoszech), (ii) niskiej dostępności elektrowni jądrowych we Francji oraz (iii) płatności związanych z decyzją Niemiec o zamknięciu trzech elektrowni jądrowych pod koniec 2021 r. W 2022 r. Francja (2,3 mld EUR) i Niemcy (1,1 mld EUR) zapewniły większość dotacji do energii jądrowej w UE.

1.3 Dotacje według celu gospodarczego

Chociaż łączna kwota dotacji w energetyce w 2022 r. wzrosła niemal dwukrotnie w porównaniu z 2021 r., odnotowano znaczącą różnicę w kategoriach, na które przypadał ten wzrost, jeśli spojrzeć na cel gospodarczy dotacji (wykres 9).

Wykres 9: Dotacje w energetyce według celu gospodarczego (2015–2022; w mld EUR z 2022 r.)



Źródło: Enerdata, Trinomics, 2023. UWAGA: Dane szacunkowe za 2022 r. zaznaczono kreskowaniem.

W 2022 r. wsparcie finansowe ukierunkowane na *zapotrzebowanie na energię*¹⁷ wzrosło trzykrotnie w porównaniu z 2021 r., osiągając wartość 247 mld EUR. W tym samym okresie wsparcie na *środki w zakresie efektywności energetycznej* wzrosło o 50 % (z 21,8 mld EUR do 32 mld EUR), dotacje na *rozwój infrastruktury* wzrosły o 250 % (z 4,9 mld EUR do 12 mld EUR), natomiast wsparcie na *restrukturyzację sektora energetycznego i produkcję energii* zmniejszyło się odpowiednio o 33 % i 7 %.

Dotacje związane z zapotrzebowaniem na energię obejmują ukierunkowane lub ogólne środki wsparcia mające na celu ograniczenie kosztów zużycia energii w różnych sektorach gospodarki. Wdrażanie tych środków może odbywać się w drodze mechanizmów takich jak obniżenie lub zwrot podatków, a środki te dotyczą wielu różnych sektorów gospodarki, od sektorów energochłonnych po gospodarstwa domowe. Tego rodzaju dotacje są ukierunkowane na wszystkie rodzaje energii, w tym odnawialne źródła energii, paliwa kopalne, energię elektryczną i ciepło, niezależnie od ich pochodzenia.

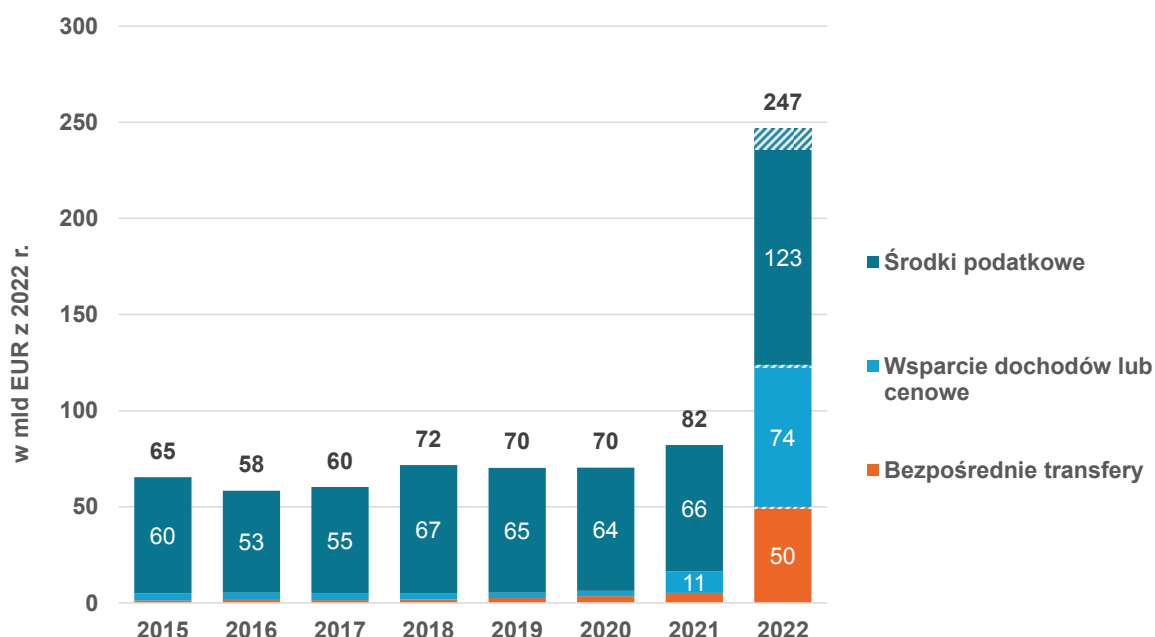
Do 2020 r. całkowita kwota dotacji związanych z zapotrzebowaniem na energię zwiększyła się do 70 mld EUR (wykres 10), a następnie wzrosła o 17 % w 2021 r. Oszacowano, że następnie w okresie od 2021 r. do 2022 r. kwota tego wsparcia zwiększyła się trzykrotnie, osiągając wartość 247 mld EUR¹⁸. Było to bezpośrednią konsekwencją kryzysu związanego z kosztami utrzymania oraz wykorzystania dostaw gazu jako broni politycznej przez Rosję

¹⁷ Np. wspieranie stosowania energii przez obniżenie jej kosztów.

¹⁸ W lipcu 2023 r. szacunkowe dane dotyczące dotacji dostosowanych do zapotrzebowania obejmowały 12,6 mld EUR niepotwierdzonych jeszcze płatności na 2022 r. (~5 % całkowitej kwoty).

i jest związane przede wszystkim ze środkami wsparcia polityki wprowadzonymi przez rządy od końca 2021 r. i dodatkowo wzmocnionymi w 2022 r.

Wykres10 Dotacje wspierające zapotrzebowanie na energię według instrumentu (2015–2022; w mld EUR z 2022 r.)



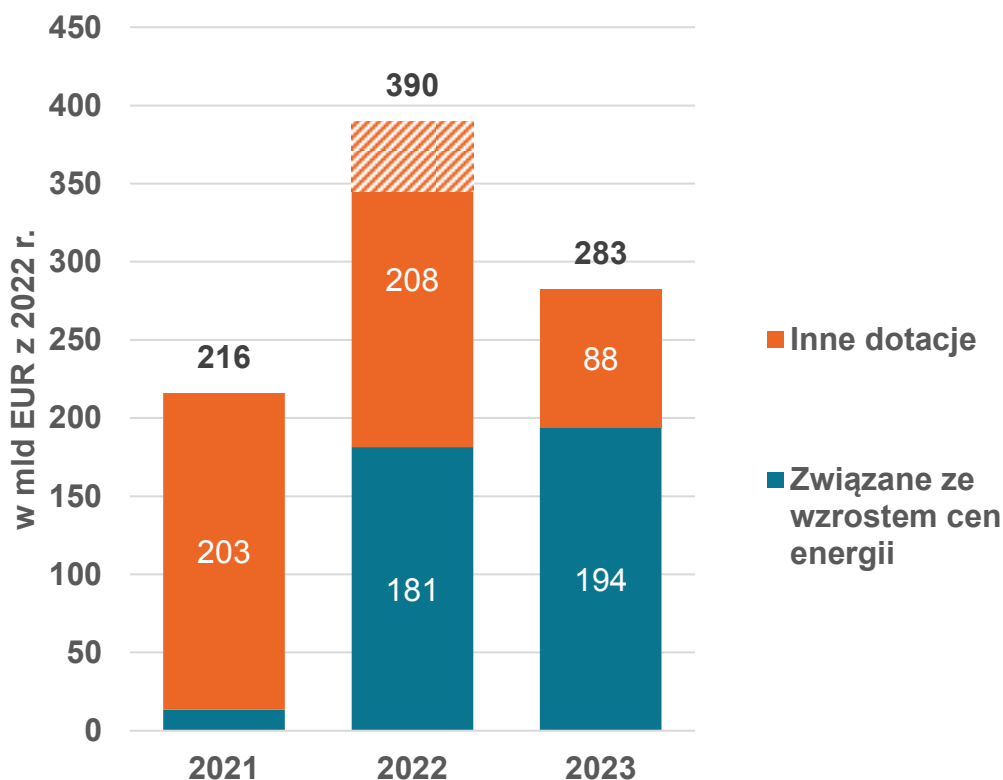
Źródło: Enerdata, Trinomics, 2023. UWAGA: Dane szacunkowe za 2022 r. zaznaczono kreskowaniem.

Przed 2021 r. środki w zakresie podatków bezpośrednich stanowiły ponad 90 % łącznych dotacji związanych z zapotrzebowaniem na energię. Od 2021 r. przywrócono jednak bezpośrednie transfery i gwarancje cen konsumpcyjnych (wsparcie dochodów lub wsparcie cenowe) w ramach środków z zakresu polityki, co zmieniło równowagę między tymi instrumentami służącymi wspieraniu zapotrzebowania na energię. W 2022 r. wydatki podatkowe stanowiły 50 % (123 mld EUR) ogólnego wsparcia związanego z zapotrzebowaniem na energię; dalsze w kolejności były: wsparcie cenowe i gwarancje cenowe (30 %, 74 mld EUR) oraz transfery bezpośrednie (20 %, 50 mld EUR).

1.4 Skupienie się na środkach subsydyjnych związanych z kryzysem związanym z cenami energii

Komisja Europejska współpracuje z państwami członkowskimi w celu rozwiązania kryzysu energetycznego. Współpraca ta obejmuje działania mające na celu: (i) zabezpieczenie alternatywnych dostaw energii, (ii) zmniejszenie zapotrzebowania na energię, aby zrekompensować brak dostaw gazu z Rosji, (iii) wykorzystanie w większym stopniu odnawialnych źródeł energii oraz (iv) zwiększenie efektywności energetycznej. Oprócz wdrażania środków, które wprowadzono na szczeblu unijnym, lub których wprowadzenie umożliwiły ramy unijne, państwa członkowskie przyjęły również środki dostosowane do własnych potrzeb krajowych, aby chronić swoich obywateli i gospodarkę przed szkodliwymi cenami energii (wykres 11).

Wykres 11: Znaczenie dotacji w energetyce w kontekście kryzysu związanego z cenami energii (2021–2023; w mld EUR z 2022 r.)

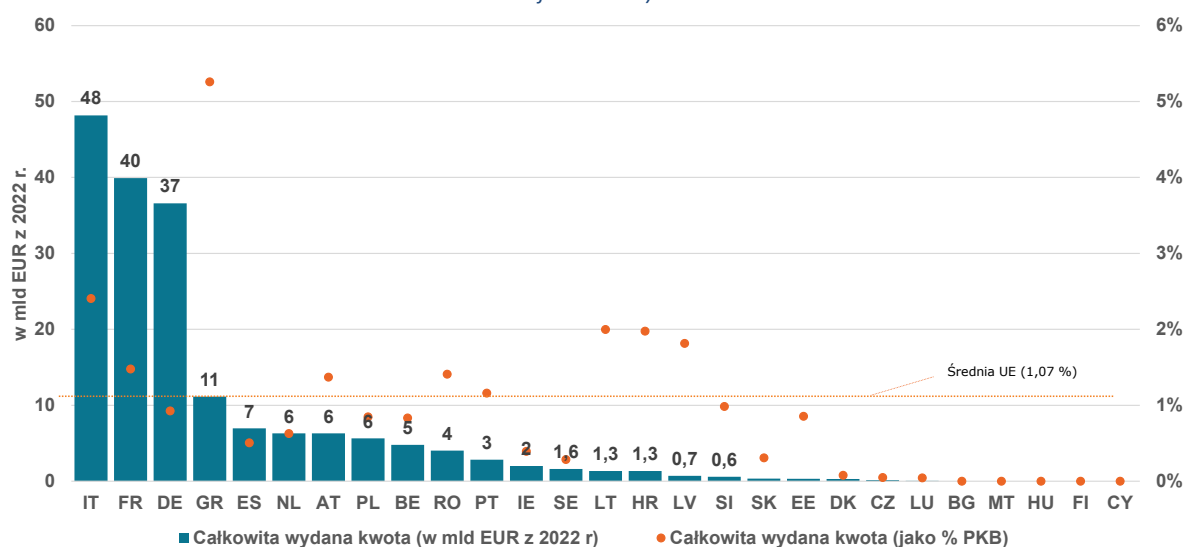


Źródło: Enerdata, Trinomics, 2023.

Dzięki tym nowym środkom krajowym w 2022 r. państwa członkowskie przekazały na ten cel dotacje, których szacunkowa wartość wyniosła ok. 181 mld EUR, co stanowiło prawie 50 % wszystkich dotacji w energetyce w UE-27 w tym roku. Początkowe dane liczbowe za 2023 r. wskazują na kontynuację tego wsparcia, ale tylko w perspektywie średnioterminowej: planuje się, że prawie 80 % wypłat w ramach tych środków zakończy się przed 2025 r., natomiast 20 % wypłat ma planowany termin zakończenia przypadający po 2025 r. lub w ogóle nie przewidziano takiego terminu.

Dotacje na środki związane z kryzysem energetycznym stanowiły 1,12 % PKB UE w 2022 r. Udział Włoch, Francji i Niemiec w tych łącznych wydatkach wyniósł prawie 70 % (wykres 12). Spośród wszystkich państw członkowskich UE Grecja poniosła w 2022 r. największe wydatki na rozwiązanie kryzysu związanego z cenami energii w stosunku do swojego PKB (5,3 % PKB).

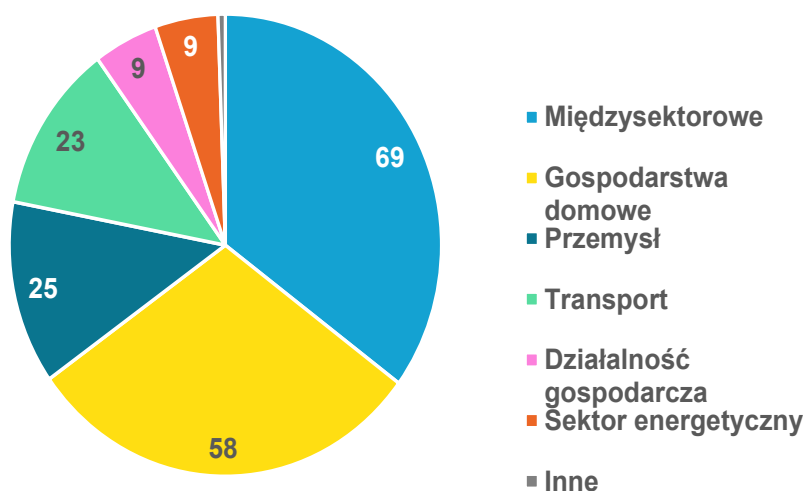
Wykres 12: Dotacje na rozwiązanie problemu rosnących cen energii z podziałem na kraje w 2022 r. (w mld EUR z 2022 r. i jako % PKB)



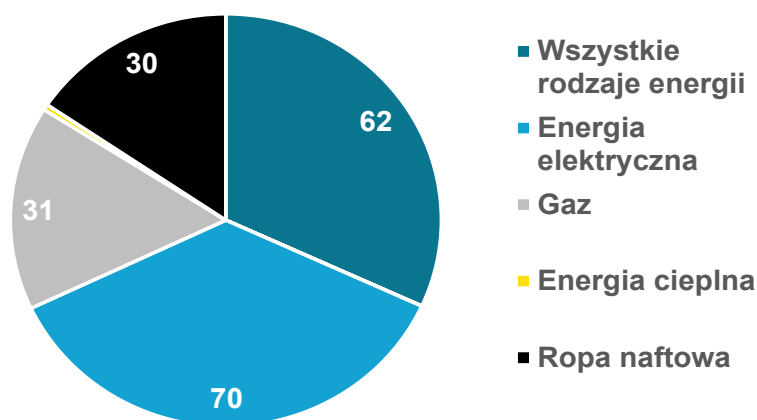
Źródło: Enerdata, Trinomics, 2023.

Na wykresie 13.a pokazano, że w latach 2021–2022 większość ukierunkowanych dotacji była przeznaczona dla *gospodarstw domowych* (58 mld EUR, 30 % całkowitego wsparcia związanego z kryzysem), a w dalszej kolejności dla *przedsiębiorstw i przemysłu* (34 mld EUR, 18 %) i sektora transportu (23 mld EUR, 12 %). Znaczna kwota (69 mld EUR, 33 % całkowitego wsparcia związanego z kryzysem) nie była ukierunkowana i obejmowała wiele sektorów.

Wykres 13: Rozkład dotacji mających na celu rozwiązanie problemu wzrostu cen energii w latach 2021–2022 (w mld EUR z 2022 r.)



a) według sektora gospodarki



b)

według nośnika energii

Źródło: Enerdata, Trinomics, 2023.

Jeżeli chodzi o nośniki energii (wykres 13.b), największym wsparciem objęto energię elektryczną, na którą przeznaczono ponad jedną trzecią (70 mld EUR) wsparcia finansowego w latach 2021–2022. Dotacje do gazu i ropy naftowej wyniosły 60 mld EUR, natomiast 62 mld EUR przeznaczono na energię produkowaną zarówno z paliw kopalnych, jak i ze źródeł niskoemisyjnych lub z nieznanych źródeł (oznaczoną jako „wszystkie rodzaje energii”).

Rządy europejskie wprowadziły środki szczególne w odpowiedzi na kryzys, aby zapewnić znaczne wsparcie bezpośrednio przedsiębiorstwom energetycznym. Na przykład w Niemczech przedsiębiorstwo Uniper otrzymało wsparcie w postaci zastrzyku kapitałowego (34 mld EUR), podczas gdy we Francji dokonano renacjonalizacji przedsiębiorstwa EDF (9,4 mld EUR). Ponieważ ostatecznym celem tych środków było zapewnienie bezpieczeństwa dostaw, jak również niższych cen dla odbiorców lub rynku hurtowego, nie uwzględniono ich w bazie danych dotyczących dotacji.

1.5 Dotacje według sektora gospodarki będącego beneficjentem

Sektor energetyczny był sektorem gospodarki, który w 2021 r. otrzymał największe dotacje – ponad połowę (111 mld EUR, 51 %) wszystkich dotacji w energetyce w tym roku, z czego 61 mld EUR stanowiły taryfy gwarantowane/premie gwarantowane¹⁹ (na wykresie 14 nie dokonano ich rozróżnienia). Drugim i trzecim co do wielkości odbiorcą dotacji w energetyce były inne *sektory przemysłu* (32 mld EUR, 15 %) i *gospodarstwa domowe* (27 mld EUR, 13 %) ²⁰.

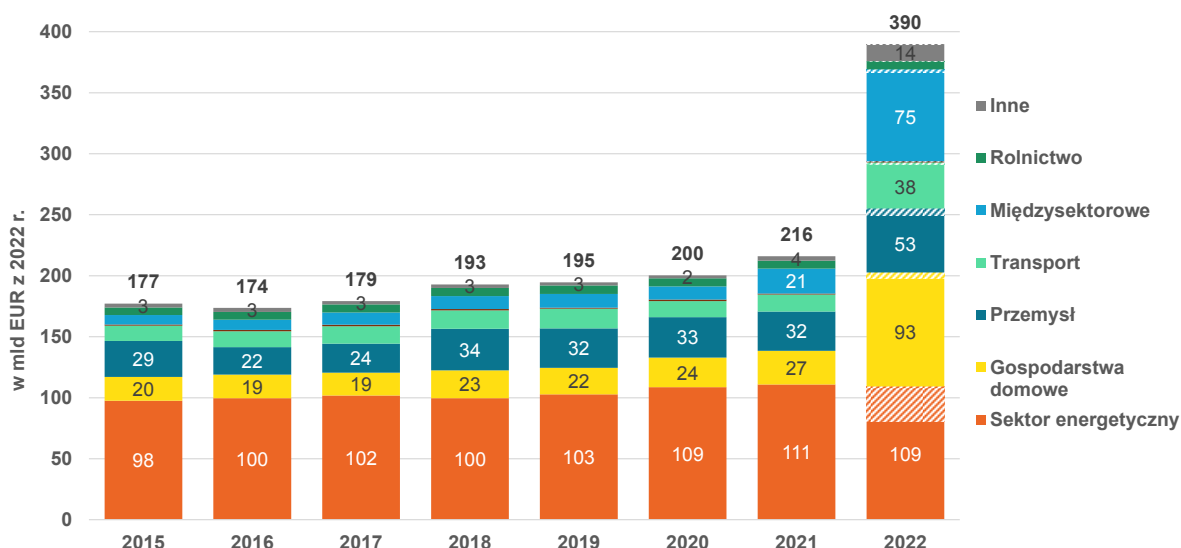
Dane za 2022 r. wskazują na znaczną zmianę w strukturze dotacji. Wzrosło wsparcie dla *gospodarstw domowych* (wzrost o 240 % w 2021 r. – do 94 mld EUR w 2022 r., czyli 24 %

¹⁹ Obowiązki w zakresie taryf gwarantowanych, premii gwarantowanych i OZE włączono zwyczajowo do sektora energetycznego, choć tego rodzaju płatności mogą również zapewniać korzyści podmiotom spoza tego sektora.

²⁰ *Przemysł* nie obejmuje *górnictwa* i *budownictwa*. Sektory *przedsiębiorstw*, *budownictwa*, *publicznego* i *usług* zgrupowano pod nazwą „Inne”, ponieważ indywidualna kwota w 2020 r. jest w przypadku każdego z nich niższa niż 1 mld EUR.

wszystkich dotacji w energetyce w tym roku). Dotacje *międzysektorowe* stanowiły kolejną pod względem wielkości kategorię (75 mld EUR, 20 %), natomiast w latach 2021–2022 wsparcie dla *przemysłu* wzrosło jedynie umiarkowanie (53 mld EUR, 13 %). Z kolei *sektor energetyczny* otrzymał w 2022 r. nieco mniejsze dotacje (109 mld EUR) niż w 2021 r., a jego udział w łącznych dotacjach zmniejszył się między rokiem 2021 i 2022 z 50 % do 28 %.

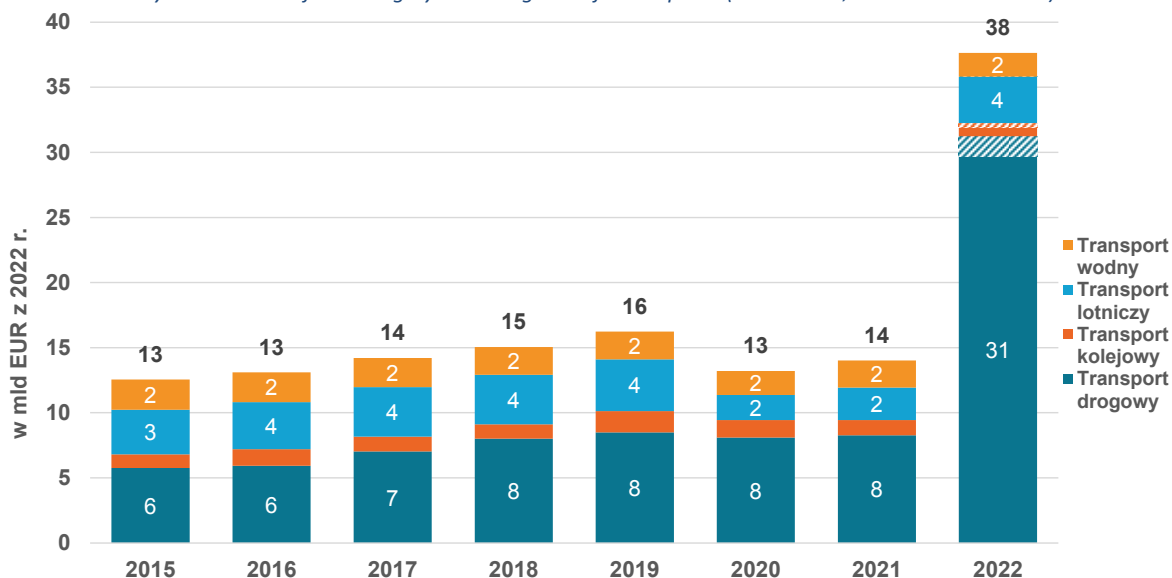
Wykres 14: Dotacje w energetyce w UE według sektora gospodarki w UE-27 (2015–2022; w mld EUR z 2022 r.)



Źródło: Enerdata, Trinomics, 2023. UWAGA: Dane szacunkowe za 2022 r. zaznaczono kreskowaniem.

W 2022 r. łączne dotacje dla sektora transportu (wykres 15) wzrosły do szacunkowej wartości 38 mld EUR (+155 % lub +24 mld EUR w porównaniu z 2021 r.). Zdecydowanie największym odbiorcą dotacji pozostaje transport drogowy, na który przypada 83 % dotacji na transport (31 mld EUR). Następne w kolejności są transport lotniczy (3,6 mld EUR), wodny (1,8 mld EUR) i kolejowy (1 mld EUR).

Wykres 15: Dotacje w energetyce według rodzaju transportu (2015–2021; w mld EUR z 2021 r.)

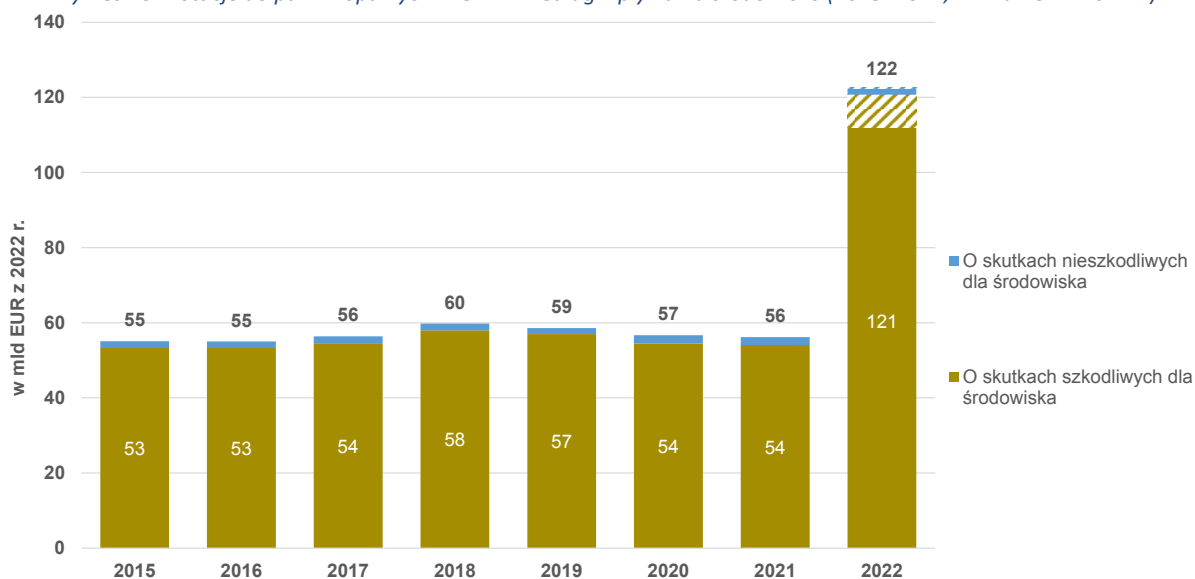


Źródło: Enerdata, Trinomics, 2023. UWAGA: Dane szacunkowe za 2022 r. zaznaczono kreskowaniem.

1.6 Dotacje według wpływu na środowisko

Unia Europejska, jako strona globalnych ram różnorodności biologicznej²¹, zgodziła się „określić do 2025 r. oraz wyeliminować, stopniowo wycofywać lub reformować zachęty, w tym dotacje, szkodliwe dla różnorodności biologicznej”. Komisja przygotowuje metodę sporządzania wykazów tych dotacji, a w niniejszym sprawozdaniu przedstawiono pierwszą próbę oceny dotacji w energetyce, a w szczególności dotacji do paliw kopalnych, pod kątem ich wpływu na środowisko. W niniejszym sprawozdaniu ocena dotacji związanych z energią i dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska koncentruje się na dotacjach do paliw kopalnych, które uznaje się za szkodliwe, jeżeli powodowane przez nie obniżenie ceny lub kosztów zachęca do utrzymania lub zwiększenia dostępności lub wykorzystania paliw kopalnych, niezależnie od tego, czy dotacje te zostały zmniejszone lub nie.

Wykres 16: Dotacje do paliw kopalnych w UE-27 według wpływu na środowisko (2015–2022; w mld EUR z 2022 r.)



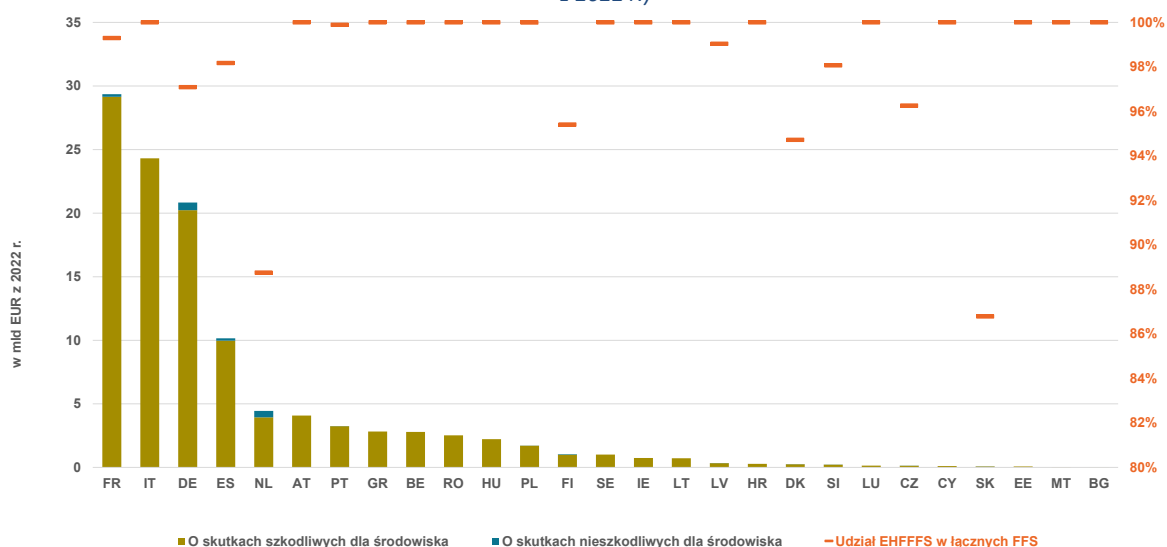
Źródło: Enerdata, Trinomics, 2023. UWAGA: Dane szacunkowe za 2022 r. zaznaczono kreskowaniem.

Na wykresie 16 pokazano, że zdecydowaną większość dotacji do paliw kopalnych (98 % w 2022 r., tj. 120 mld EUR) uznaje się za dotacje o skutkach szkodliwych dla środowiska. Kwota dotacji do paliw kopalnych, których nie uznano za dotacje o skutkach szkodliwych dla środowiska, wynosi około 3 mld EUR. Większość z tych dotacji o skutkach nieszkodliwych dla środowiska dotyczy rekompensat dla przedsiębiorstw i pracowników z tytułu ograniczania działalności lub zamykania kopalń węgla kamiennego i elektrowni węglowych lub finansowania rekultywacji obszarów, na których takie zamknięcia miały miejsce.

Ze wstępnych danych (wykres 17) wynika, że większość dotacji do paliw kopalnych, których nie uznano za dotacje o skutkach szkodliwych dla środowiska w 2022 r., zapewniły Niemcy (0,6 mld EUR), a następnie Niderlandy (0,5 mld EUR) oraz Francja i Hiszpania (każde z tych państw po 0,2 mld EUR). W osiemnastu państwach członkowskich 100 % dotacji do paliw kopalnych oceniono jako dotacje o skutkach szkodliwych dla środowiska.

²¹ <https://www.cbd.int/gbf/targets/>

Wykres 17: Dotacje do paliw kopalnych według państwa członkowskiego i według wpływu na środowisko (w mld EUR z 2022 r.)



Źródło: Enerdata, Trinomics, 2023.

1.7 Krajowe plany dotyczące dotacji

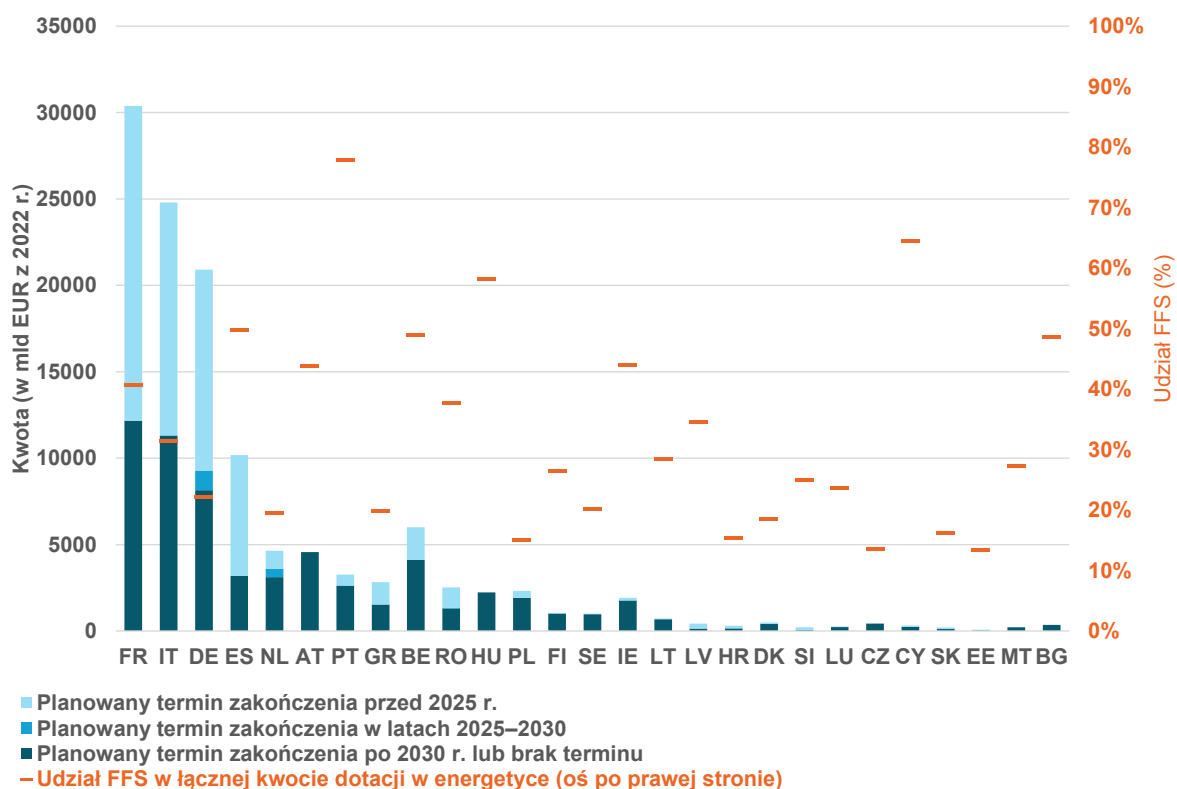
W niniejszej sekcji skoncentrowano się na krajowych planach stopniowego wycofywania dotacji do paliw kopalnych w państwach członkowskich, które opublikowano do sierpnia 2023 r.²² W ogólnym unijnym programie działań w zakresie środowiska do 2030 r., znanym również jako ósmy unijny program działań w zakresie środowiska, zobowiązano Komisję i państwa członkowskie do stopniowego wycofywania dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska, a w szczególności dotacji do paliw kopalnych, poprzez „ustalenie ostatecznego terminu stopniowego wycofywania dotacji na paliwa kopalne w sposób spójny z celem ograniczenia globalnego ocieplenia do 1,5 °C”²³.

Jak wynika z danych za 2022 r. (wykres 18), 47 % (58 mld EUR) łącznych dotacji do paliw kopalnych (123 mld EUR) miało zaplanowany termin zakończenia przypadający przed 2025 r. Tylko około 1 % (1,7 mld EUR) dotacji do paliw kopalnych ma termin zakończenia w średnim okresie (2025–2030). W przypadku pozostałych 52 % (64 mld EUR) nie przewidziano jeszcze terminu zakończenia albo ustalony termin zakończenia przypada po 2030 r.

²² Analiza opiera się na zaktualizowanych załącznikach VIII i XV do projektów krajowych sprawozdań z postępów w dziedzinie energii i klimatu.

²³ Art. 3 lit. h) pkt (i) decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/591 z dnia 6 kwietnia 2022 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 r.

Wykres 18: Dotacje do paliw kopalnych według terminu zakończenia i jako odsetek łącznych dotacji w energetyce (%) w 2021 r.



Źródło: Enerdata, Trinomics, 2023.

Prawie wszystkie państwa członkowskie UE zamierzają odejść od paliw kopalnych. W większości państw członkowskich zamiar ten nie przełożył się jednak na konkretne plany. Sektor energetyczny jest sektorem, w odniesieniu do którego państwa członkowskie mają najbardziej konkretne plany zmniejszenia swojej zależności od paliw kopalnych, w szczególności węgla kamiennego. Osiem państw członkowskich wyznaczyło również terminy stopniowego wycofywania ogrzewania opartego na paliwach kopalnych w budynkach. W przypadku pozostałych sektorów gospodarki (przemysł, transport i rolnictwo) prawie w ogóle nie wyznaczono terminów zakończenia wykorzystywania paliw kopalnych.

Ponadto, chociaż kwota dotacji do paliw kopalnych wzrosła ponad dwukrotnie w 2022 r. w porównaniu z 2021 r. ze względu na środki wsparcia w odpowiedzi na kryzys energetyczny, zdecydowana większość tych środków ma charakter tymczasowy, a termin ich zakończenia przypada w najbliższej przyszłości. Istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, aby kryzys energetyczny doprowadził do odwrócenia działań podjętych do tej pory przez państwa członkowskie w celu zmniejszenia dotacji do paliw kopalnych.

Ważne będzie jednak dalsze monitorowanie tymczasowych dotacji do paliw kopalnych w celu ograniczenia negatywnych skutków, które mogłyby zmniejszyć zachęty do inwestowania w efektywność energetyczną i energię ze źródeł odnawialnych.

W tym względzie konieczna jest większa przejrzystość ze strony państw członkowskich co do terminów zakończenia dotacji do paliw kopalnych. Brak informacji na temat terminów zakończenia tych dotacji utrudnia ocenę, czy UE jest na dobrej drodze do stopniowego

wycofania dotacji do paliw kopalnych zgodnie z ambitnym celem ograniczenia globalnego ocieplenia do 1,5 °C.

2. Wnioski

Wyjątkowo wysokie ceny energii w ostatnim czasie sprawiły, że konieczne było podjęcie śmiałych inicjatyw politycznych w Unii Europejskiej w celu złagodzenia społecznych skutków kryzysu energetycznego. Tymczasowe i wyjątkowe środki mające na celu zaradzenie kryzysowi energetycznemu w znacznym stopniu wpłynęły na tendencje w zakresie dotacji w energetyce. Niedawny gwałtowny skok cen energii wpłynął również na rodzaje środków stosowanych, aby zapewnić dotacje i wspierane przez dotacje technologie, co doprowadziło do znacznego wzrostu dotacji do paliw kopalnych od 2022 r. w celu złagodzenia wysokich rachunków płaconych przez konsumentów za energię.

Te zwiększone dotacje w energetyce nie doprowadziły do większego zużycia energii. W 2022 r. ogólne zapotrzebowanie na energię zmniejszyło się w porównaniu z poziomami sprzed pandemii COVID-19. Wszystkie podmioty gospodarcze zmniejszyły swoje zapotrzebowanie na gaz o 17 %²⁴, z największym spadkiem w przypadku gospodarstw domowych i przemysłu (spadki odpowiednio o 50 % i 43 %), reagując zarówno na wyższe ceny, jak i środki z zakresu polityki zachęcające do zmniejszenia zapotrzebowania. UE nadal wspierała inwestycje w efektywność energetyczną i podjęła znaczące dodatkowe kroki w tym zakresie w postaci przekształcenia dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej.

Zakończenie długiej tendencji spadkowej w zakresie dotacji w energetyce uzasadniał priorytet ochrony konsumentów w UE przed wstrząsem związanym z rachunkami za energię. Przedłużenie środków tymczasowych w perspektywie średnioterminowej mogłoby mieć jednak długotrwały negatywny wpływ poprzez ograniczenie zachęt rynkowych do inwestycji w efektywność energetyczną i energię ze źródeł odnawialnych, w tym rozwiązań w zakresie czystego ogrzewania, takich jak pompy ciepła.

UE podjęła zdecydowane działania w kierunku transformacji energetycznej w celu osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Oszczędność energii i mniejsza zależność od paliw kopalnych w sektorze mieszkaniowym, energetycznym, transportowym i przemysłowym powinny pomóc UE na szereg różnych sposobów: (i) ograniczając przywóz paliw kopalnych, (ii) przyspieszając transformację w kierunku czystej energii oraz (iii) zwiększając bezpieczeństwo dostaw energii w UE. Transformacja energetyczna powinna zatem doprowadzić do zmniejszenia dotacji do paliw kopalnych oraz znacznego przekierowania dotacji na odnawialne źródła energii i efektywność energetyczną.

Chociaż sytuacja na światowych i europejskich rynkach energii ustabilizowała się w porównaniu z najtrudniejszymi okresami kryzysu energetycznego w 2022 r., ceny niektórych paliw (takich jak gaz ziemny) mogą pozostać zmienne i przez kilka lat utrzymywać się na stosunkowo wysokim poziomie w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu. W połączeniu z zastąpieniem technologii wykorzystujących paliwa kopalne bardziej zrównoważonymi rozwiązaniami powinno to doprowadzić do znacznego spadku zużycia paliw kopalnych (i dotacji do paliw kopalnych) w perspektywie średnioterminowej. Względy polityczne dotyczące przystępności cenowej mogą uzasadniać środki tymczasowe mające na celu wsparcie gospodarstw domowych i przemysłu. W dłuższej perspektywie transformacja energetyczna umożliwi jednak coraz większe przekierowanie wsparcia z dotacji do paliw

²⁴ Porównanie zużycia gazu w okresie od sierpnia 2022 r. do czerwca 2023 r. ze średnią z pięciu lat.

kopalnych o skutkach szkodliwych dla środowiska na efektywność energetyczną i technologie energii odnawialnej.