

Bruselj, 25. oktober 2023
(OR. en)

14689/23

Medinstitucionalna zadeva:
2022/0160(COD)

ENER 576
ENV 1186
CLIMA 510

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	24. oktober 2023
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	COM(2023) 651 final
Zadeva:	POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU Poročilo o subvencijah za energijo v EU za leto 2023

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2023) 651 final.

Priloga: COM(2023) 651 final



Bruselj, 24.10.2023
COM(2023) 651 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Poročilo o subvencijah za energijo v EU za leto 2023

Poročilo Komisije o subvencijah za energijo v EU

Uvod in glavne ugotovitve

Evropska unija je trdno odločena, da bo do leta 2030 (v primerjavi z letom 1990) zmanjšala svoje emisije toplogrednih plinov za vsaj 55 % in da bo do leta 2050 postala podnebno nevtralna. Subvencije ter druge gospodarske in pravne spodbude bodo imele bistveno vlogo pri: (i) pospešitvi uvajanja rešitev čiste energije in energijsko učinkovitih rešitev ter (ii) zmanjšanju uporabe fosilnih goriv. Subvencije se lahko uporabijo v gospodarske, okoljske ali socialnovarstvene namene. Če so slabo zasnovane, lahko izkrivljajo konkurenco, delujejo proti energetskega prehodu in zmanjšajo signal cene ogljika. EU si za postopno ukinitve subvencij za fosilna goriva dejavno prizadeva tudi v okviru mednarodnih zavez EU, sprejetih v okviru skupine G20 in Svetovne trgovinske organizacije¹. To poročilo je četrto letno poročilo o spremljanju subvencij za energijo in napredka pri postopni ukinitvi subvencij za fosilna goriva, kot je določeno v uredbi o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov².

Energetska kriza, ki se je začela leta 2021 in ki jo je leta 2022 še poslabšala ruska agresija proti Ukrajini, je imela znatne posledice za subvencije v zvezi z energijo. Te posledice se kažejo v: (i) znesku teh subvencij; (ii) porazdelitvi teh subvencij po različnih tehnoloških področjih in med upravičenci ter (iii) instrumentih, ki se uporabljajo za zagotavljanje teh subvencij. Ker je Rusija oskrbo z energijo uporabila kot orožje in se je oskrba z ruskim plinom postopno zmanjšala, je bil potreben odločen odziv politike EU, vključno s kratkoročnimi ukrepi za zagotovitev cenovne dostopnosti energije za ranljive odjemalce in industrijo po vsej Evropi.

Rezultati te študije potrjujejo, da je bil za subvencije za energijo do leta 2021 značilen trend postopnega zviševanja, leta 2022 pa so se močno zvišale. Skupne subvencije za energijo v EU so se s 177 milijard EUR v letu 2015 zvišale na 216 milijard EUR v letu 2021, tako da so leta 2022 po ocenah dosegle 390 milijard EUR.

Subvencije za fosilna goriva so se nadalje zniževale do leta 2021, ko so znašale 56 milijard EUR, nato pa so se v odgovor na krizo v letu 2022 po ocenah hitro zvišale na 123 milijard EUR. Subvencije za energijo iz obnovljivih virov so se leta 2021 znižale na 86 milijard EUR, kar je prvič po letu 2015, leta 2022 pa so se le rahlo zvišale na 87 milijard EUR. To je bila posledica visokih cen na veleprodajnem trgu z električno energijo, zaradi katerih so se zmanjšali zneski subvencij, izplačanih v okviru dinamičnih podpornih instrumentov. Po drugi strani se je podpora ukrepom za energijsko učinkovitost z 22 milijard EUR v letu 2021 do leta 2022 povečala na 32 milijard EUR. Podpora vsem drugim oblikam energije, vključno z električno energijo kot nosilcem in jedrsko energijo, je leta 2022 znašala 180 milijard EUR.

V obdobju 2021–2022 so subvencije za energijo, povezane z *novimi nacionalnimi ukrepi za zaščito odjemalcev v EU* pred visokimi cenami, po ocenah znašale 195 milijard EUR. Po vsej

¹ Voditelji skupine G20 od svojega vrha leta 2009 pozivajo k postopni ukinitvi in racionalizaciji subvencij za fosilna goriva ob hkratnem zagotavljanju ciljno usmerjene podpore najrevnejšim. EU je ena od sodelavateljic [ministrske izjave o subvencijah za fosilna goriva](#), sprejete 14. decembra 2021 v okviru STO.

² Člen 35, točka (n), uredbe o upravljanju energetske unije (Uredba (EU) 2018/1999) (v nadaljnjem besedilu: uredba o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov).

EU je bilo za reševanje krize zaradi cen energije uvedenih vsaj 230 začasnih nacionalnih ukrepov. Glavni neposredni upravičenci teh podpornih ukrepov so bila gospodinjstva (58 milijard EUR), sledili pa so jim poslovni in industrijski odjemalci (45 milijard EUR) ter cestni prevoz (23 milijard EUR). Podpora medsektorskim dejavnostim je znašala 69 milijard EUR.

Leto 2022 je bilo prvo leto, v katerem so morale države članice v okviru celovitih nacionalnih energetskih in podnebnih poročil o napredku poročati o napredku, ki so ga dosegle pri postopni ukinitvi subvencij za energijo, zlasti za fosilna goriva. Poleg tega to poročilo vključuje nov oddelek, v katerem je ocenjen vpliv subvencij za fosilna goriva na okolje.

To poročilo temelji na podatkih iz zunanje študije³, izvedene za Komisijo z uporabo mednarodno sprejete metodologije. Nekateri podatki za leto 2022 ob zaključku študije (avgusta 2023) niso bili v celoti razpoložljivi ali potrjeni, zato se lahko za podatke za leto 2022 uporabijo tehnike za zmanjšanje podatkovne vrzeli⁴. Države članice so imele tako kot v prejšnjih izdajah možnost, da o podatkih, uporabljenih za študijo, predložijo povratne informacije.

³ Za prejšnje izdaje: <https://op.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/34a55767-55a1-11ed-92ed-01aa75ed71a1>.

⁴ Za manjkajoče vrednosti za leto 2022 so bili kot podlaga za oceno uporabljeni podatki za leto 2021. V takih primerih so podatki za leto 2022 v tem poročilu navedeni kot „ocenjeni“ in na grafih, nepotrjeni podatki pa so na grafih prikazani s črtkami.

1. Trendi subvencij za energijo v EU

Subvencije v tem poročilu so opredeljene v skladu z metodologijo, ki jo je določila Svetovna trgovinska organizacija (STO)⁵ in je bila uporabljena v podporni študiji Komisije⁶ in prejšnjih izdajah tega poročila. Po tej metodologiji so subvencije opredeljene kot vladni ukrepi, ki se uvrščajo v eno od naslednjih štirih kategorij: (i) neposredni transferji sredstev; (ii) prihodki države (od davkov), ki se jim država na kakšen drugače način odpove (jih ne izterja); (iii) blago in storitve, ki jih zagotavljajo vlade, ali blago, ki ga kupijo vlade, ter (iv) cenovna in dohodkovna podpora.

V poročilu so obravnavane tudi različne značilnosti subvencij: (i) cilj, katerega doseganje spodbujajo (proizvodnja, poraba/povpraševanje, infrastruktura ali energijska učinkovitost); (ii) vrsta goriva, ki ga spodbujajo (fosilna goriva, obnovljivi viri energije, jedrska energija); (iii) gospodarski sektorji, ki prejemajo subvencijo (energetski sektor, promet, industrija, kmetijstvo⁷, stanovanjski sektor, storitve itd.), ali (iv) to, ali so okolju škodljive ali koristne.

1.1 Skupne subvencije za energijo v EU

Skupni znesek subvencij za energijo v EU27 (slika 1) je bil v letu 2022 ocenjen na 390 milijard EUR (+80 % v primerjavi z 216 milijardami EUR⁸ v letu 2021).

Zaradi gospodarskega okrevanja v letu 2021 se je povečal pritisk na cene energije in posledično na subvencije. Subvencije za energijo so se z 200 milijard EUR v letu 2020 že zvišale na 216 milijard EUR v letu 2021. Ocenjeni podatki za leto 2022 kažejo, da so se zaradi učinka ukrepov, ki so jih sprejele države članice, subvencije močno zvišale in leta 2022 dosegle 390 milijard EUR. V odgovor na krizo zaradi cen energije je bilo v državah članicah po vsej EU uvedenih ali razširjenih vsaj 230 začasnih subvencijskih ukrepov za ublažitev posledic visokih in nestanovitnih cen.

Slika 1: Skupne subvencije za energijo v EU27 (obdobje 2015–2022; v milijardah EUR v letu 2022)⁹¹⁰



⁵ Analiza temelji na metodološkem okviru, uporabljenem v prejšnjih študijah Komisije v skladu z okvirom [Sporazuma o subvencijah in izravnalnih ukrepih](#) (SCM), ki ga je razvila Svetovna trgovinska organizacija (STO).

⁶ Več informacij o metodologiji subvencij za energijo je na voljo v Prilogi 1 k študiji Komisije iz leta 2023.

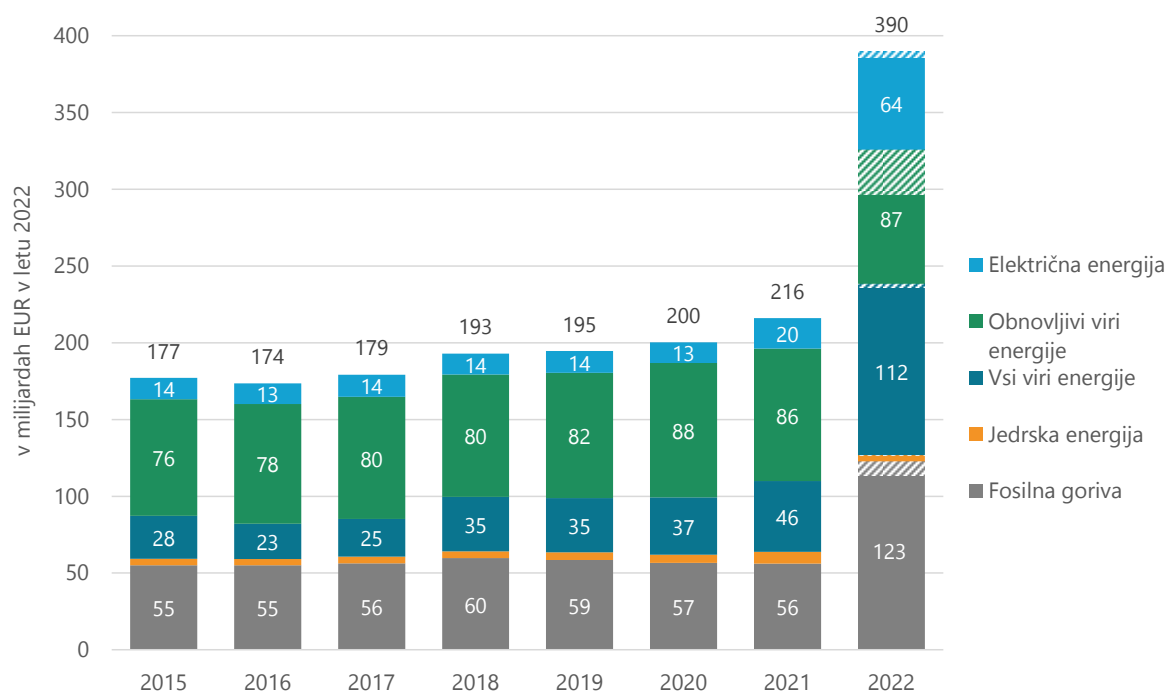
⁷ Med drugim tudi subvencije za ribolov.

⁸ Zaradi popravkov podatkov v popisu subvencij za prejšnja leta in spremembe denarne osnove (v tem poročilu „izražene v EUR v letu 2022“) se lahko skupni zneski v grafih v tem poročilu razlikujejo od zneskov v zadnjem poročilu o subvencijah za energijo, objavljenem leta 2022 ali prej.

Vir: Enerdata, Trinomics, 2023. OPOMBA: ocene za leto 2022 so predstavljene s črtkami.

Subvencionirana podpora se je na različnih tehnoloških področjih v letu 2022 razvijala različno. *Subvencije za električno energijo*¹¹ so se potrojile, skupne *subvencije za fosilna goriva* pa so se v letu 2022 v primerjavi z letom 2021 podvojile. *Subvencije za podporo vsem virom energije*¹² (npr. z dohodkovno podporo¹³) so bile leta 2022 2,4-krat višje kot leta 2021. Čeprav je podpora *energiji iz obnovljivih virov* v letu 2022 ostala na splošno enaka kot v obdobju 2020–2021, se je podpora *ukrepom za energijsko učinkovitost* v tem obdobju povečala za 40 %, predvsem zaradi podpore energijski prenovi, zagotovljeni v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost (RRF).

Slika 2: Subvencije po glavnih virih energije/nosilcih energije v EU27 (v milijardah EUR v letu 2022)



Vir: Enerdata, Trinomics, 2023. OPOMBA: Ocene za leto 2022 so predstavljene s črtkami.

Subvencije za energijo so bile leta 2022 porazdeljene (slika 3) predvsem z ukrepi za *dohodkovno/cenovno podporo* (38 %), *ukrepi za znižanje davkov* (35 %) in *neposrednimi transferji* (25 %). Leta 2022 so fosilna goriva predstavljala največji delež skupnih subvencij (31 %), medtem ko so obnovljivi viri energije leta 2022 prejeli le 22 % subvencij za energijo, kar je manj kot 40 % leta 2021.

⁹ V tem poročilu so vsi zneski izraženi v milijardah EUR v letu 2022. Skupni zneski za leto 2022 vključujejo približno 44 milijard EUR, ki so še v postopku potrjevanja.

¹⁰ Podatki v kategoriji „še ni potrjeno“ so znašali 12 % skupnega zneska, vključenega v popis subvencij za leto 2022.

¹¹ V nekaterih primerih subvencij, dodeljenih porabi električne energije, ni mogoče ločiti po viru proizvodnje (fosilna goriva, jedrska energija ali obnovljivi viri energije), zato ta graf prikazuje subvencije za električno energijo (nosilca energije) in subvencije, dodeljene virom energije.

¹² Izraz „vsi viri energije“ se tukaj uporablja za razvrstitev subvencijskih ukrepov, ki se uporabljajo za energijo, proizvedeno iz mešanice fosilnih goriv in nizkoogljičnih virov ali neznanega vira.

¹³ To vključuje tudi različne vrste gospodarskih mehanizmov, ki presegajo dohodkovno podporo za več kot eno vrsto energije, kot so plačila za zmogljivost, obvezno mešanje biogoriv, kvote obnovljivih virov energije s certifikati, s katerimi je mogoče trgovati, diferencirane pristojbine za priključitev na omrežje, obveznosti glede energijske učinkovitosti, sheme pogodbeno odklopljivega bremena, pogodba na razliko, odkupne premije, odkupne cene, jamstva za cene za odjemalce (regulacija cen) in jamstva za cene za proizvajalce (regulacija cen).

Slika 3: Porazdelitev subvencij po instrumentih (v % za leto 2022)

Kategorija subvencij	Vsi viri energije	Električna energija	Fosilna goriva	Jedrska energija	Obnovljivi viri energije	Skupaj
Neposredni transferji	16 %	1 %	6 %	0 %	2 %	25 %
Davčni ukrepi	9 %	7 %	15 %	0 %	4 %	35 %
Dohodkovna ali cenovna podpora	2 %	9 %	11 %	0 %	16 %	38 %
Proračunska sredstva za raziskave	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	2 %
Skupaj	29 %	16 %	31 %	1 %	22 %	100 %

Vir: Enerdata, Trinomics, 2023.

1.2 Subvencije po virih energije

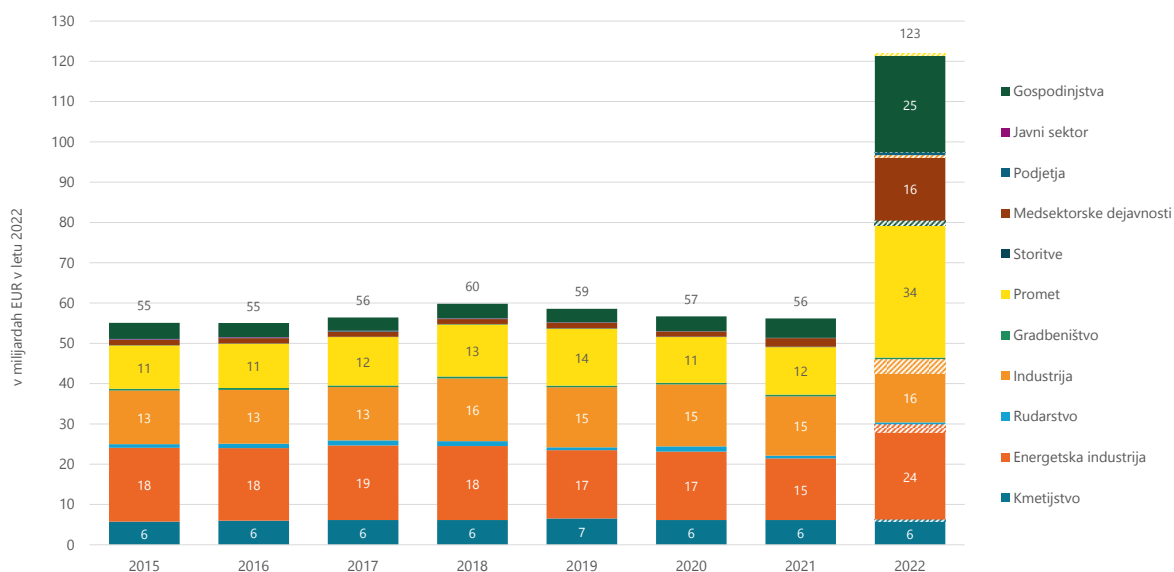
Leta 2021 so **subvencije za fosilna goriva** upadle na 56 milijard EUR, s čimer se je nadaljeval trend neprestanega zniževanja od leta 2018¹⁴ (slika 4). Upad je bil predvsem posledica velikega znižanja (2 milijardi EUR) subvencij za energetske industrije¹⁵. V tem trendu zniževanja je leta 2022 prišlo do motenj, kar je bila neposredna posledica evropskega odziva na energetske krizo. Subvencijski ukrepi so bili eno od primarnih orodij za preprečevanje vplivov visokih cen energije na življenjske stroške in proizvodne stroške evropske industrije.

Zato se ocenjuje, da so se subvencije za fosilna goriva med letoma 2021 in 2022 več kot podvojile (s 56 milijard EUR na 123 milijard EUR). To zvišanje odraža: (i) veliko večjo podporo, ki jo zdaj prejemajo gospodinjstva (+500 %); (ii) zvišane subvencije za prometni sektor in energetske industrije (+150 % oziroma +280 %) ter (iii) druge medsektorske ukrepe (+770 % na primer z nižjimi stopnjami DDV). Neposredna podpora industriji in kmetijstvu je ostala nespremenjena oziroma se je med letoma 2021 in 2022 le rahlo povečala.

Slika 4: Subvencije za fosilna goriva v EU27 po gospodarskih sektorjih (v milijardah EUR v letu 2022)

¹⁴ Zvišanje subvencij za fosilna goriva za 3,5 milijarde EUR v letu 2018 je delno posledica spremembe v razvrstitvi regresivne tarifne strukture za plin in električno energijo na Nizozemskem, o kateri nizozemska vlada pred tem datumom ni poročala kot o subvenciji in zato ni bila vključena v podatkovno zbirko. Nizozemska je edina država, za katero so bili prijavljeni dejanski zneski, povezani s tem mehanizmom, vendar ti nedvomno obstajajo tudi v drugih državah, le da niso prijavljeni kot taki.

¹⁵ Izraz zajema pridobivanje, pretvorbo, rafiniranje, infrastrukturo, prenos, distribucijo, shranjevanje in maloprodajo energije ter ravnanje z odpadki v zvezi z energijo. Skratka, energetske industrije.

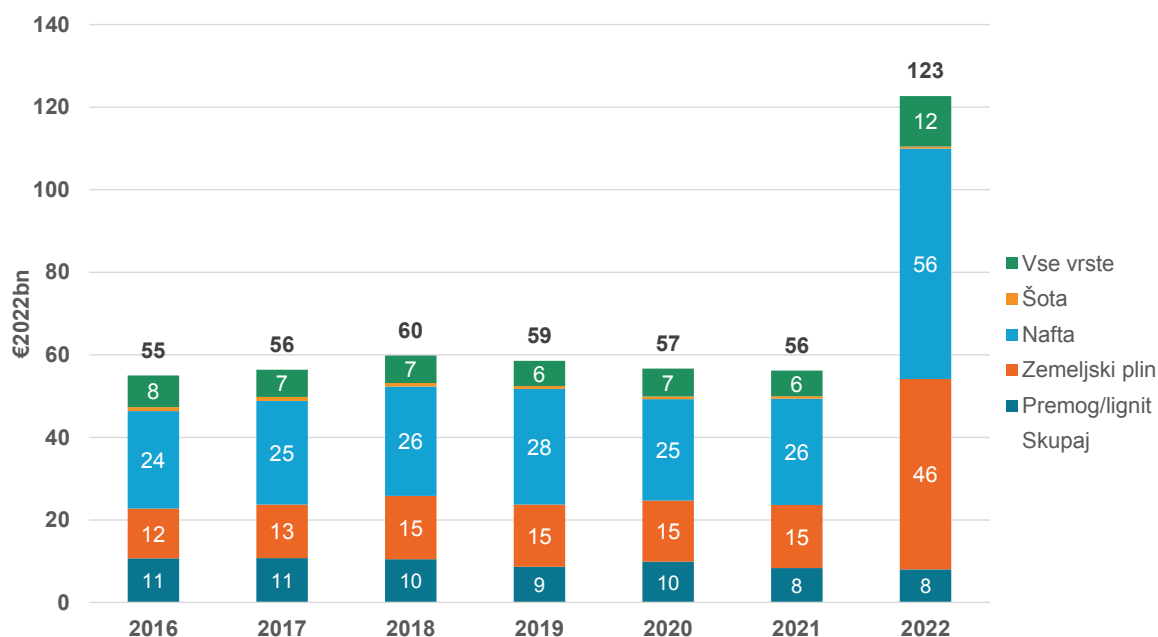


Vir: Enerdata, Trinomics, 2023. OPOMBA: ocene za leto 2022 so predstavljene s črtkami.

Večina subvencij za fosilna goriva, dodeljenih v EU27 od leta 2015, je bila namenjena podpori *povpraševanju odjemalcev po energiji*, na primer z omejevanjem stroškov porabe energije z nižjimi davčnimi stopnjami za energente. Delež teh ukrepov v zvezi s povpraševanjem po energiji se je s 67 % v letu 2015 do leta 2021 povečal na 74 %, po ocenah pa se je leta 2022 povečal na 83 % subvencij za fosilna goriva. Subvencije za fosilna goriva so bile namenjene podpori *proizvodnji električne energije*, pri čemer so se od leta 2015 gibale med 20 % in 30 %, v letu 2022 pa so se po ocenah znižale na 10 % vseh subvencij za fosilna goriva. Subvencije, posebej namenjene *pridobivanju fosilnih goriv in podporni infrastrukturi*, so znašale 13 milijard EUR oziroma 6 milijard EUR, medtem ko je bil delež skupnih subvencij za fosilna goriva v okviru *prestrukturiranja energetske industrije* (kot je podpora za zaprtje termoelektrarn na premog/lignit ali rudnikov premoga/lignita) leta 2021 majhen in se je še zmanjševal (3,4 % ali 1,7 milijarde EUR).

Čeprav je bila večina podpore za fosilna goriva leta 2022 dodeljena nafti in proizvodom iz rafinirane nafte (56 milijard EUR) (slika 5), so se subvencije za *zemeljski plin* med letoma 2021 in 2022 potrojile in dosegle 46 milijard EUR. Podpora za premog in lignit je ostala enaka, tj. 8 milijard EUR, vse druge vrste fosilnih goriv, vključno s šoto, pa so prejele 13 milijard EUR.

Slika 5: Subvencije za fosilna goriva po vrstah goriva



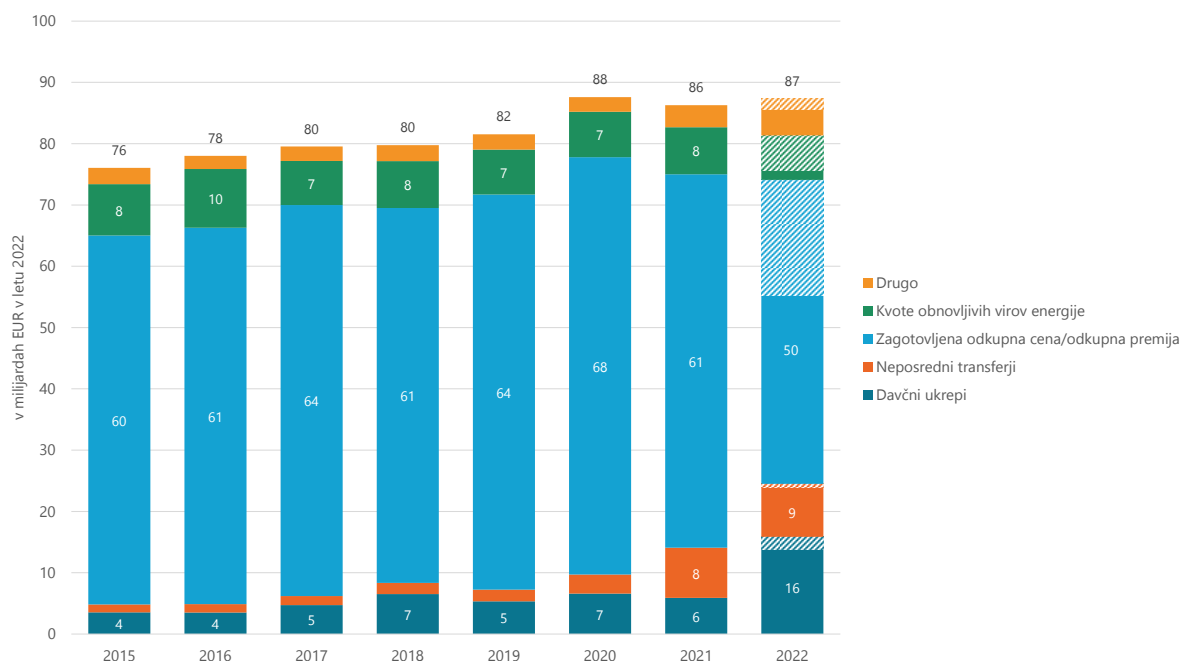
Vir: Enerdata, Trinomics, 2023.

Leta 2021 so se **subvencije za obnovljive vire energije** prvič v več letih (slika 6) znižale na 86 milijard EUR (–1,3 milijarde EUR ali –1,5 % v primerjavi z letom 2020). To znižanje je bilo predvsem posledica zvišanja cen na veleprodajnem trgu električne energije, zaradi česar so se zmanjšala plačila za podporne instrumente, ki tržnim cenam zagotavljajo dodatna sredstva. Subvencije za energijo iz obnovljivih virov so se znižale tudi kljub povečanju nameščene in podprte zmogljivosti za proizvodnjo obnovljivih virov energije. Leta 2022 so se subvencije za obnovljive vire energije le rahlo zvišale na 87 milijard EUR in so bile prvič po letu 2015 nižje od ravni subvencij za fosilna goriva¹⁶.

Leta 2022 je bil značilen instrument za zagotavljanje subvencij za obnovljive vire energije še naprej *dohodkovna/cenovna podpora* (57 milijard EUR, kar je 65 % vseh subvencij za energijo iz obnovljivih virov), na primer z ukrepi, kot so *zagotovljene odkupne cene in odkupne premije (FiT/FiP)* ali *kvote obnovljivih virov energije s certifikati, s katerimi je mogoče trgovati*. *Neposredni transferji* (predvsem nepovratna sredstva) so se znatno povečali in v letu 2021 dosegli 8 milijard EUR (5 milijard EUR več kot v letu 2020), v letu 2022 pa 9 milijard EUR. To povečanje je bilo predvsem rezultat podpore proizvodnji energije iz obnovljivih virov in elektroenergetski infrastrukturi, vključeni v načrte držav članic za okrevanje in odpornost, ter večje podpore spodbujanju energije iz obnovljivih virov in energijske učinkovitosti pri ogrevanju in hlajenju.

Slika 6: Subvencije za energijo iz obnovljivih virov po instrumentih (obdobje 2015–2022; v milijardah EUR v letu 2022)

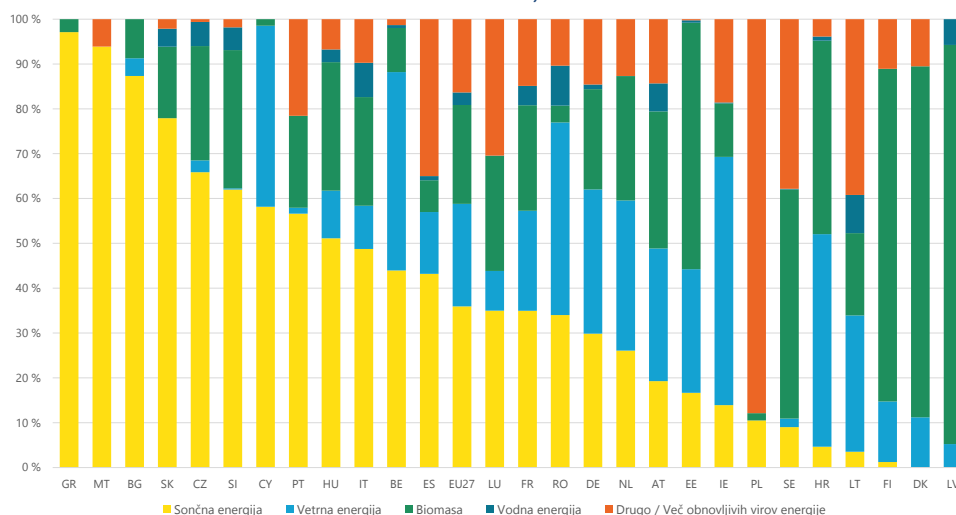
¹⁶ Za leto 2022 niso bili na voljo vsi podatki, na primer podatki v zvezi z zagotovljenimi odkupnimi cenami/odkupnimi premijami ali kvotami obnovljivih virov energije, zato je mogoča revizija podatkov.



Vir: Enerdata, Trinomics, 2023. OPOMBA: ocene za leto 2022 so predstavljene s črtkami.

Podpora tehnologijam obnovljivih virov energije se po EU zelo razlikuje (slika 7), s čimer odraža nacionalne prednostne naloge in možnosti za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov. V vseh državah članicah je bilo leta 2022 največ subvencij dodeljenih *sončni energiji* (*sončni fotovoltaični energiji* in *koncentrirani sončni energiji*) (25 milijard EUR), sledili pa sta ji *vetrna energija* in *biomasa* (vsaka po 15 milijard EUR). *Vodna energija* je prejela najmanj finančne podpore (1,5 milijarde EUR v letu 2022). Pogosto so bile uporabljene tudi subvencije, ki niso bile namenjene nobeni posebni tehnologiji obnovljivih virov energije (24 milijard EUR).

Slika 7: Delež subvencij za obnovljive vire energije po tehnologijah za izbrano državo članico (v letu 2021; milijard EUR v letu 2022)

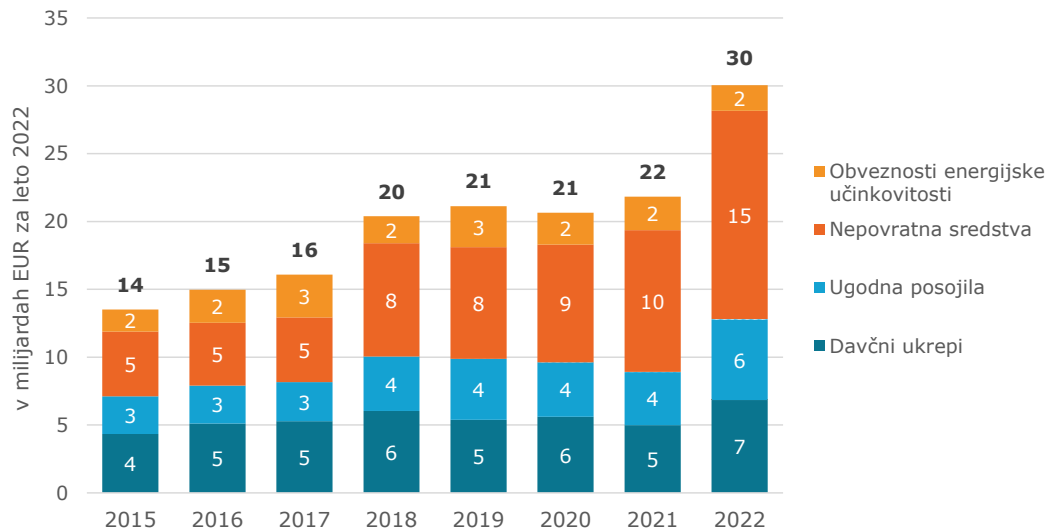


Vir: Enerdata, Trinomics, 2023.

Subvencije za energijsko učinkovitost (slika 8) so se od leta 2015 višale in so do leta 2022 dosegle 30 milijard EUR (8 milijard EUR več kot leta 2021). Velik je bil zlasti delež

nepovratnih sredstev kot podpornega instrumenta, saj so ta v letu 2022 predstavljala več kot 50 % vseh subvencij za energijsko učinkovitost. V obdobju 2021–2022 so se nepovratna sredstva za energijsko učinkovitost širila vzporedno z izvajanjem naložb v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, čemur so sledili davčni izdatki, ugodna posojila in obveznosti glede energetske učinkovitosti (23 %, 20 % oziroma 6 % subvencij za energijsko učinkovitost).

Slika 8: Podpora instrumentom za energijsko učinkovitost (2022; v milijardah EUR v letu 2022)



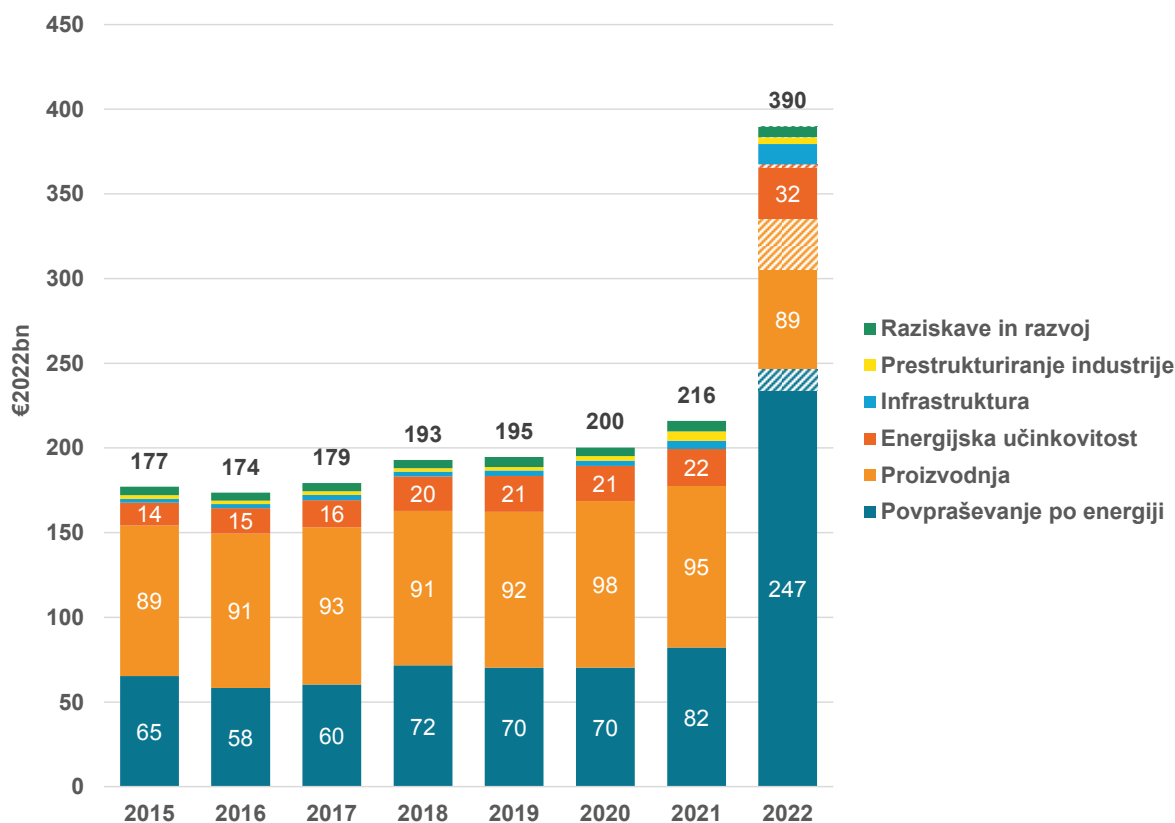
Vir: Enerdata, Trinomics, 2023.

Subvencije za **jedrsko energijo** so se s 4,3 milijarde EUR v letu 2015 zvišale na 7,6 milijarde EUR v letu 2021, nato pa so se leta 2022 znižale na 4,2 milijarde EUR. To nenadno znižanje je bilo posledica: (i) upadlega obsega tržnih mehanizmov za zmogljivost (v Franciji, Nemčiji in Italiji); (ii) nizke razpoložljivosti jedrske flote v Franciji in (iii) plačil, povezanih z odločitvijo Nemčije, da konec leta 2021 zapre tri jedrske elektrarne. Leta 2022 sta večino subvencij za jedrsko energijo v EU predstavljali Francija (2,3 milijarde EUR) in Nemčija (1,1 milijarde EUR).

1.3 Subvencije po gospodarskem namenu

Čeprav se je skupni znesek subvencij za energijo za leto 2022 v primerjavi z letom 2021 skoraj podvojil, so se kategorije, ki so glede na gospodarski namen subvencije prispevale k tej rasti (slika 9), znatno razlikovale.

Slika 9: Subvencije za energijo po gospodarskem namenu (obdobje 2015–2022; v milijardah EUR v letu 2022)



Vir: Enerdata, Trinomics, 2023. OPOMBA: ocene za leto 2022 so predstavljene s črtkami.

Finančna podpora, namenjena *povpraševanju po energiji*¹⁷, se je v letu 2022 v primerjavi z letom 2021 potrojila in dosegla 247 milijard EUR. V istem obdobju se je podpora ukrepom za *energijsko učinkovitost* povečala za 50 % (z 21,8 milijarde EUR na 32 milijard EUR), subvencije za *razvoj infrastrukture* so se zvišale za 250 % (s 4,9 milijarde EUR na 12 milijard EUR), podpora za *prestrukturiranje energetske industrije* in *proizvodnjo energije* pa se je zmanjšala za 33 % oziroma 7 %.

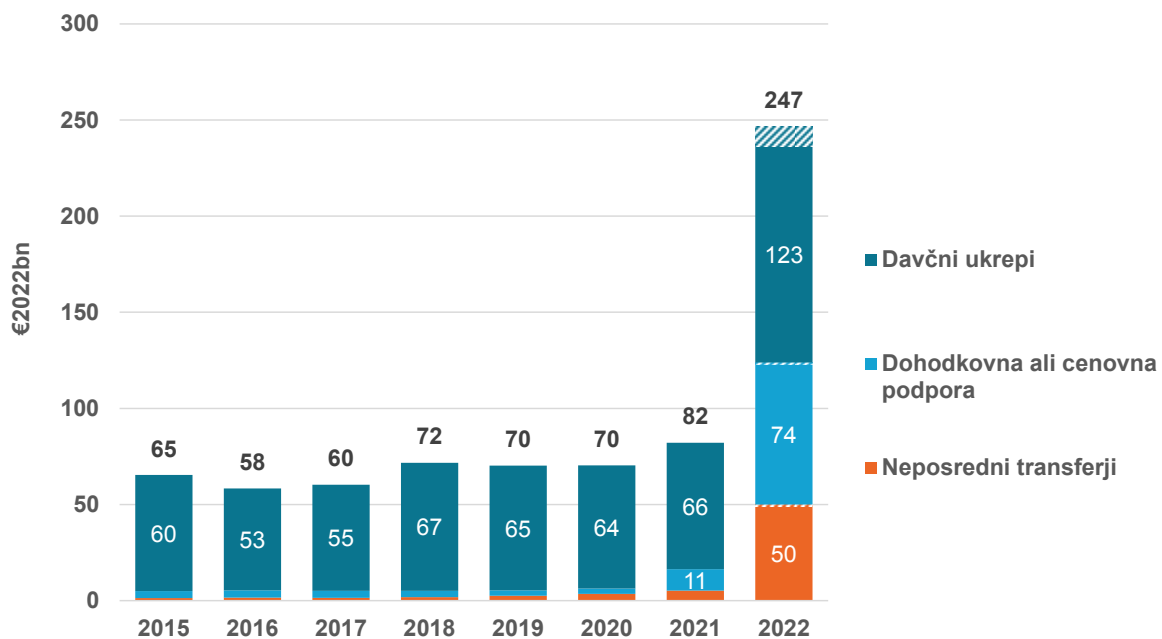
Subvencije za povpraševanje po energiji vključujejo ciljno usmerjene ali splošne podporne ukrepe, namenjene omejevanju stroškov porabe energije v različnih gospodarskih sektorjih. Ti ukrepi se lahko izvajajo z mehanizmi, kot so znižanja ali vračila davkov, z njimi pa se obravnava širok nabor gospodarskih sektorjev, od energetske intenzivnih panog do gospodinjstev. Te vrste subvencij so usmerjene v vse vrste energije, vključno z obnovljivimi viri energije, fosilnimi gorivi, električno energijo in toploto, ne glede na njihov izvor.

Do leta 2020 se je skupna subvencijska podpora povpraševanju po energiji povečala na 70 milijard EUR (slika 10), leta 2021 pa še za 17 %. Ta podpora se je nato med letoma 2021 in 2022 po ocenah potrojila in dosegla 247 milijard EUR¹⁸. To je bila neposredna posledica krize v zvezi z življenjskimi stroški in tega, da je Rusija oskrbo s plinom uporabila kot orožje, večinoma pa je povezano s podpornimi ukrepi politike, ki so jih vlade uvedle od konca leta 2021 in so se leta 2022 še okrepili.

¹⁷ Na primer podpora uporabi energije z znižanjem njenih stroškov.

¹⁸ Od julija 2023 je ocena subvencij, usmerjenih v povpraševanje, vključevala 12,6 milijarde EUR še nepotrjenih plačil za leto 2022 (približno 5 % skupnega zneska).

Slika 10: Subvencije za podporo povpraševanju po energiji po instrumentih (obdobje 2015–2022; v milijardah EUR v letu 2022)



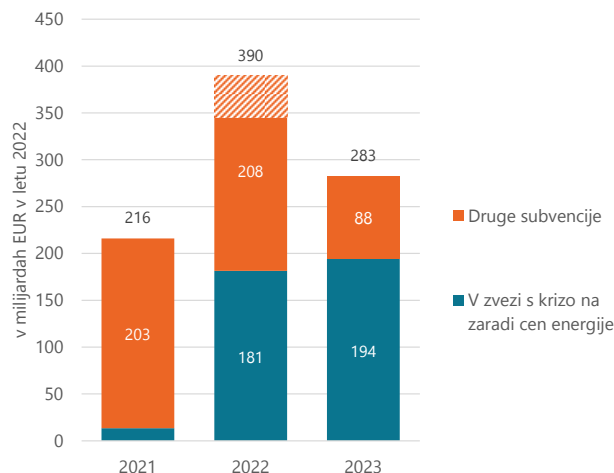
Vir: Enerdata, Trinomics, 2023. OPOMBA: ocene za leto 2022 so predstavljene s črtkami.

Pred letom 2021 so neposredni davčni ukrepi predstavljali več kot 90-odstotni delež skupnih subvencij za povpraševanje po energiji. Vendar so bili od leta 2021 v okviru ukrepov politike ponovno uvedeni neposredni transferji in jamstva za maloprodajne cene (dohodkovna ali cenovna podpora), s čimer se je spremenilo ravnotežje med temi instrumenti za spodbujanje povpraševanja po energiji. Leta 2022 so davčni izdatki predstavljali 50 % (123 milijard EUR) skupne podpore povpraševanju po energiji, sledili pa so jim cenovna podpora in cenovna jamstva (30 %, 74 milijard EUR) ter neposredni transferji (20 %, 50 milijard EUR).

1.4 Osredotočenost na subvencijske ukrepe, povezane s krizo zaradi cen energije

Evropska komisija si skupaj z državami članicami prizadeva za izhod iz energetske krize. To vključuje prizadevanja za: (i) zagotovitev alternativne oskrbe z energijo; (ii) zmanjšanje povpraševanja po energiji, da se nadomesti primanjkljaj v zvezi z dobavo ruskega plina; (iii) večjo uporabo obnovljivih virov energije in (iv) povečanje energijske učinkovitosti. Poleg izvedbenih ukrepov, ki so bili uvedeni na ravni Unije ali jih omogočajo okviri na ravni Unije, so države članice sprejele tudi nacionalno prilagojene ukrepe za zaščito svojih državljanov in gospodarstva pred škodljivimi cenami energije (slika 11).

Slika 11: Pomen subvencij za energijo za krizo zaradi cen energije (obdobje 2021–2023; v milijardah EUR v letu 2022)

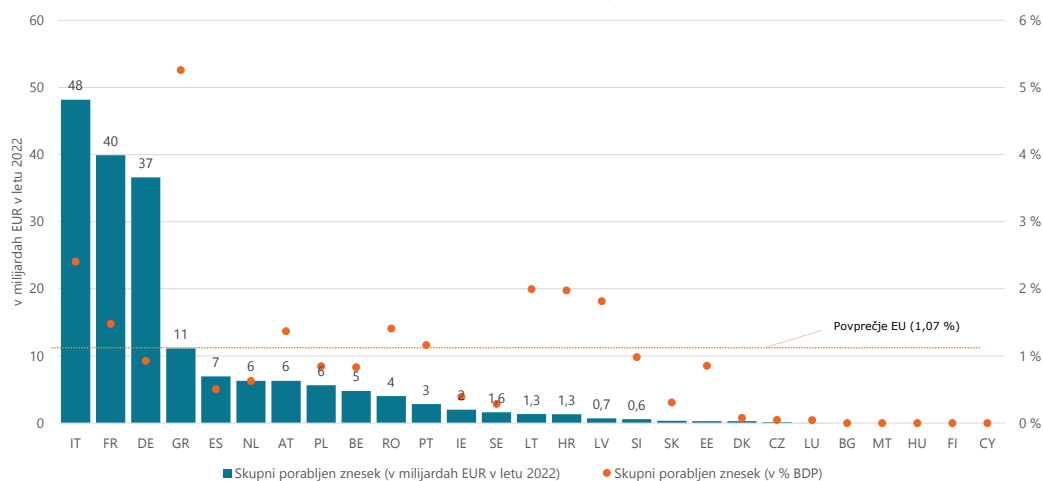


Vir: Enerdata, Trinomics, 2023.

Države članice so s temi novimi nacionalnimi ukrepi v letu 2022 v ta namen zagotovile približno 181 milijard EUR subvencij, kar je v navedenem letu predstavljalo skoraj 50 % skupnih subvencij za energijo v EU27. Prvotni podatki za leto 2023 kažejo nadaljevanje te podpore, vendar le srednjeročno: skoraj 80 % plačil v okviru teh ukrepov naj bi bilo zaključenih pred letom 2025, za 20 % plačil pa je načrtovani končni datum po letu 2025 ali pa končnega datuma sploh ni.

Subvencije za obravnavo ukrepov za izhod iz energetske krize so v letu 2022 znašale 1,12 % BDP EU. Skoraj 70 % te skupne porabe so predstavljale Italija, Francija in Nemčija (slika 12). Grčija je glede na svoj BDP v letu 2022 za obravnavanje cen energije porabila več sredstev kot katera koli država članica EU (5,3 % BDP).

Slika 12: Subvencije za obravnavanje naraščajočih cen energije po državah v letu 2022 (v milijardah EUR v letu 2022 in % BDP)

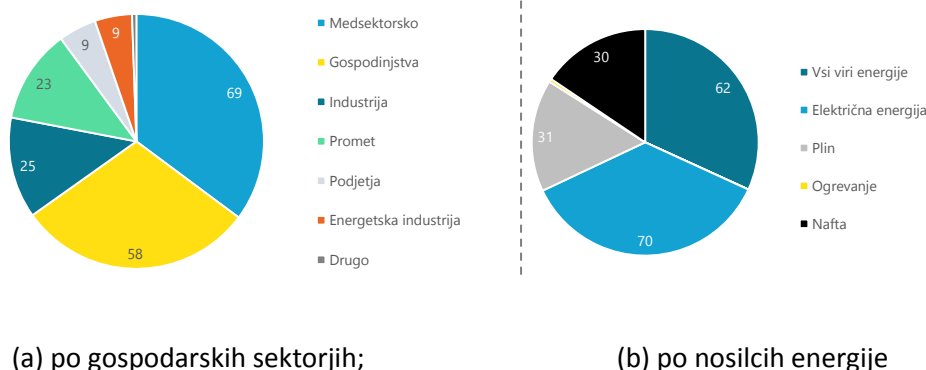


Vir: Enerdata, Trinomics, 2023.

Slika 13(a) kaže, da je bila v obdobju 2021–2022 večina ciljno usmerjenih subvencij namenjena *gospodinjstvom* (58 milijard EUR, kar je 30 % skupne podpore zaradi krize), sledijo pa jim *podjetja* in *industrija* (34 milijard EUR, 18 %) ter *prometni sektor*

(23 milijard EUR, 12 %). Znatno znesek (69 milijard EUR, 33 % skupne podpore zaradi krize) ni bil ciljno usmerjen in je zajemal več sektorjev.

Slika 13: Porazdelitev subvencij za obravnavanje zvišanja cen energije v obdobju 2021–2022 (v milijardah EUR v letu 2022)



Vir: Enerdata, Trinomics, 2023.

Kar zadeva nosilce energije (slika 13(b)), je bila električna energija glavni upravičenec, saj je v obdobju 2021–2022 prejela več kot tretjino (70 milijard EUR) finančne podpore. Subvencije za plin in nafto so znašale 60 milijard EUR, 62 milijard EUR pa je bilo dodeljenih energiji, proizvedeni iz mešanice fosilnih goriv in nizkoogljčnih virov ali iz neznanih virov (označenih kot „vsi viri energije“).

Evropske vlade so v odziv na krizo sprejele posebne ukrepe, da bi energetskim podjetjem neposredno zagotovile znatno podporo. V Nemčiji je bila na primer banka Uniper podprta s kapitalsko injekcijo (34 milijard EUR), v Franciji pa je bila družba EDF ponovno nacionalizirana (9,4 milijarde EUR). Ker je bil končni cilj teh ukrepov zagotoviti zanesljivost oskrbe in nižje cene za odjemalce ali veleprodajni trg, ti ukrepi niso bili vključeni v podatkovno zbirko o subvencijah.

1.5 Subvencije po upravičenih gospodarskih sektorjih

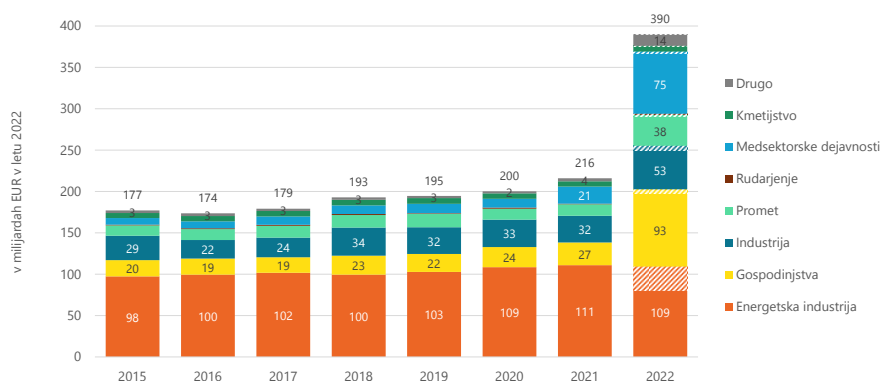
Energetska industrija je bila leta 2021 najbolj subvencionirani gospodarski sektor, saj je v navedenem letu prejela več kot polovico (111 milijard EUR, 51 %) vseh subvencij za energijo, od katerih je 61 milijard EUR predstavljalo zagotovljene odkupne cene/odkupne premije¹⁹ (ki na sliki 14 niso diferencirane). Drugi in tretji največji prejemnik subvencij za energijo so bili drugi *industrijski sektorji* (32 milijard EUR, 15 %) in *gospodinjstva* (27 milijard EUR, 13 %) ²⁰.

¹⁹ Zagotovljene odkupne cene, odkupne premije in obveznosti glede obnovljivih virov energije so s konvencijo vključene v energetsko industrijo, vendar lahko taka plačila koristijo katerjem zunaj tega sektorja.

²⁰ *Industrija* ne vključuje *rudarstva* in *gradbeništva*. *Poslovni, gradbeni, javni in storitveni* sektorji so razvrščeni pod oznako „drugo“, saj je njihov posamezni znesek za leto 2020 nižji od 1 milijarde EUR.

Podatki za leto 2022 kažejo znatno spremembo v sestavi subvencij. Podpora *gospodinjstvu* se je povečala (od leta 2021 se je povečala za 240 %, in sicer na 94 milijard EUR leta 2022, ali za 24 % vseh subvencij za energijo v navedenem letu). Naslednja največja kategorija so bile subvencije za *medsektorske dejavnosti* (75 milijard EUR, 20 %), medtem ko se je podpora *industriji* med letoma 2021 in 2022 le zmerno povečala (53 milijard EUR, 13 %). Nasprotno pa je *energetska industrija* za leto 2022 prejela nekoliko manj subvencij (109 milijard EUR) kot leta 2021, delež njenih skupnih subvencij pa se je med letoma 2021 in 2022 zmanjšal s 50 % na 28 %.

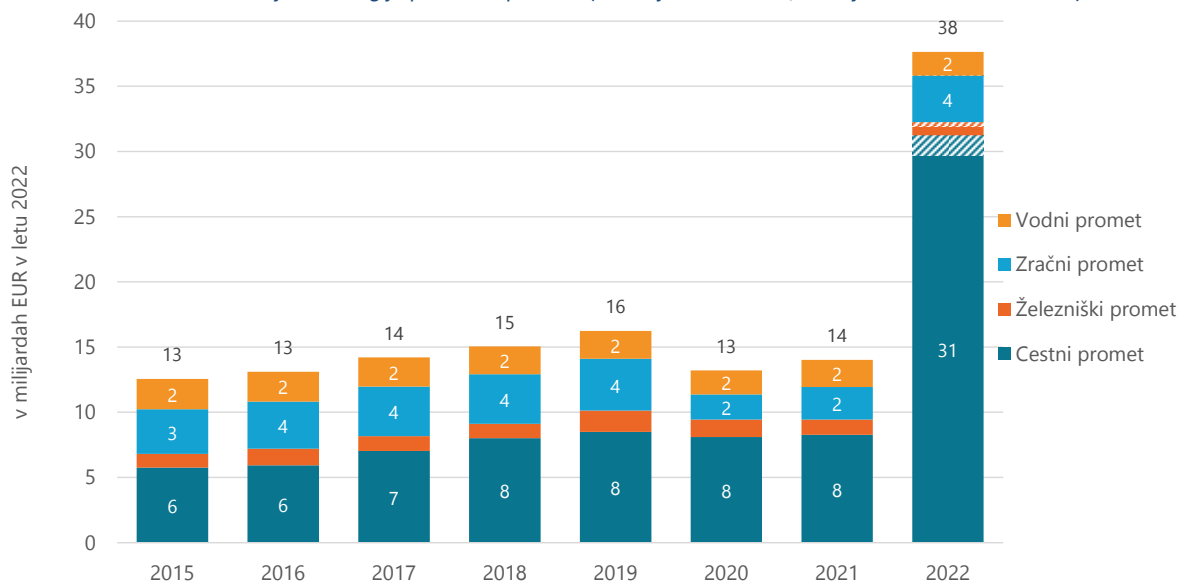
Slika 14: Subvencije za energijo po gospodarskih sektorjih v EU27 (obdobje 2015–2022; v milijardah EUR v letu 2022)



Vir: Enerdata, Trinomics, 2023. OPOMBA: ocene za leto 2022 so predstavljene s črtkami.

Leta 2022 so se skupne subvencije za prometni sektor (slika 14) zvišale na približno 38 milijard EUR (+155 % ali +24 milijard EUR v primerjavi z letom 2021). Daleč največji prejemnik ostaja cestni prevoz, ki predstavlja 83 % subvencij za promet (31 milijard EUR). Sledijo mu zračni prevoz (3,6 milijarde EUR), prevoz po vodnih poteh (1,8 milijarde EUR) in železniški prevoz (1 milijarda EUR).

Slika 15: Subvencije za energijo po vrstah prevoza (obdobje 2015–2021; v milijardah EUR v letu 2021)

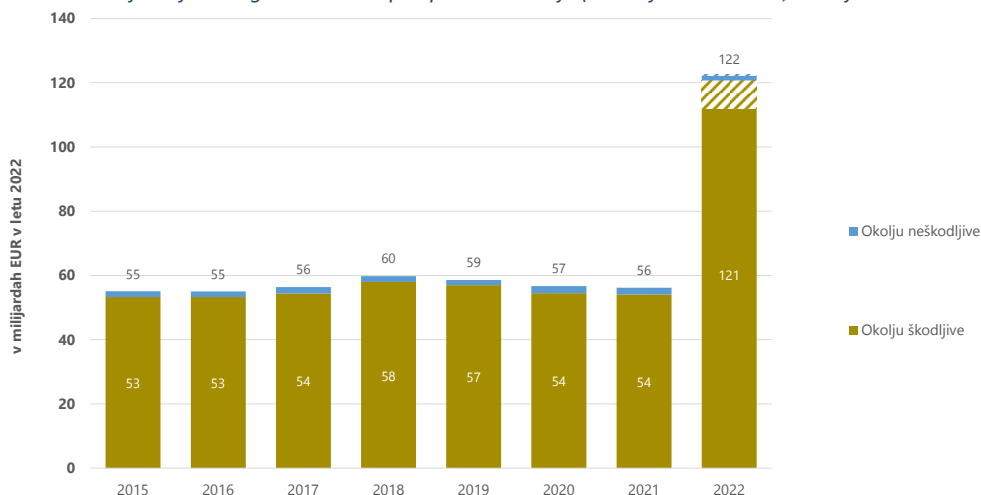


Vir: Enerdata, Trinomics, 2023. OPOMBA: ocena za leto 2022 je predstavljena s črtkami.

1.6 Subvencije po vplivu na okolje

Evropska unija je kot pogodbenica svetovnega okvira za biotsko raznovrstnost²¹ sklenila, da „bo do leta 2025 opredelila in odpravila, ukinila ali reformirala spodbude, vključno s subvencijami, ki so škodljive za biotsko raznovrstnost“. Komisija pripravlja metodologijo za evidentiranje teh subvencij, to poročilo pa je prvi poskus ocene vpliva subvencij za energijo, natančneje subvencij za fosilna goriva, na okolje. V tem poročilu se ocena subvencij v zvezi z energijo in okolju škodljivih subvencij osredotoča na subvencije za fosilna goriva, ki so opredeljene kot škodljive, če se z znižanjem cene ali stroškov, ki ga povzročajo, spodbuja ohranjanje ali povečanje razpoložljivosti in/ali uporabe fosilnih goriv, ne glede na to, ali je poraba teh goriv nezmanjšana ali zmanjšana.

Slika 16: Subvencije za fosilna goriva v EU27 po vplivih na okolje (obdobje 2015–2022; v milijardah EUR v letu 2022)



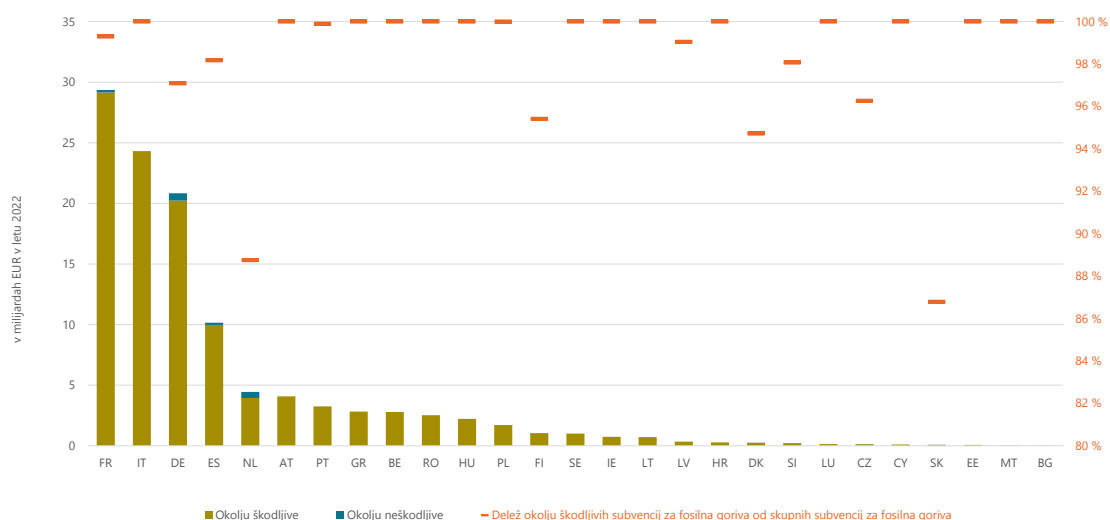
Vir: Enerdata, Trinomics, 2023. OPOMBA: ocene za leto 2022 so predstavljene s črtkami.

Slika 16 kaže, da se za okolju škodljive šteje *velika večina* subvencij za fosilna goriva (98 % leta 2022 ali 120 milijard EUR). Znesek subvencij za fosilna goriva, ki se štejejo za okolju neškodljive, znaša približno 3 milijarde EUR. Večina teh neškodljivih subvencij se nanaša na nadomestila podjetjem in delavcem za zaustavitev ali zaprtje premogovnikov in termoelektrarn na premog ali financiranje sanacije območij, kjer je prišlo do takega zaprtja.

Predhodni podatki kažejo (slika 17), da je večino subvencij za fosilna goriva, ki so se v letu 2022 šteje za okolju neškodljive, zagotovila Nemčija (0,6 milijarde EUR), sledile pa so ji Nizozemska (0,5 milijarde EUR), Francija in Španija (po 0,2 milijarde EUR). V 18 državah članicah so bile kot okolju škodljive ocenjene vse subvencije za fosilna goriva.

Slika 17: Subvencije za fosilna goriva po državah članicah in po vplivu na okolje (v milijardah EUR v letu 2022)

²¹ <https://www.cbd.int/gbf/targets/>



Vir: Enerdata, Trinomics, 2023.

1.7 Nacionalni načrti za subvencije

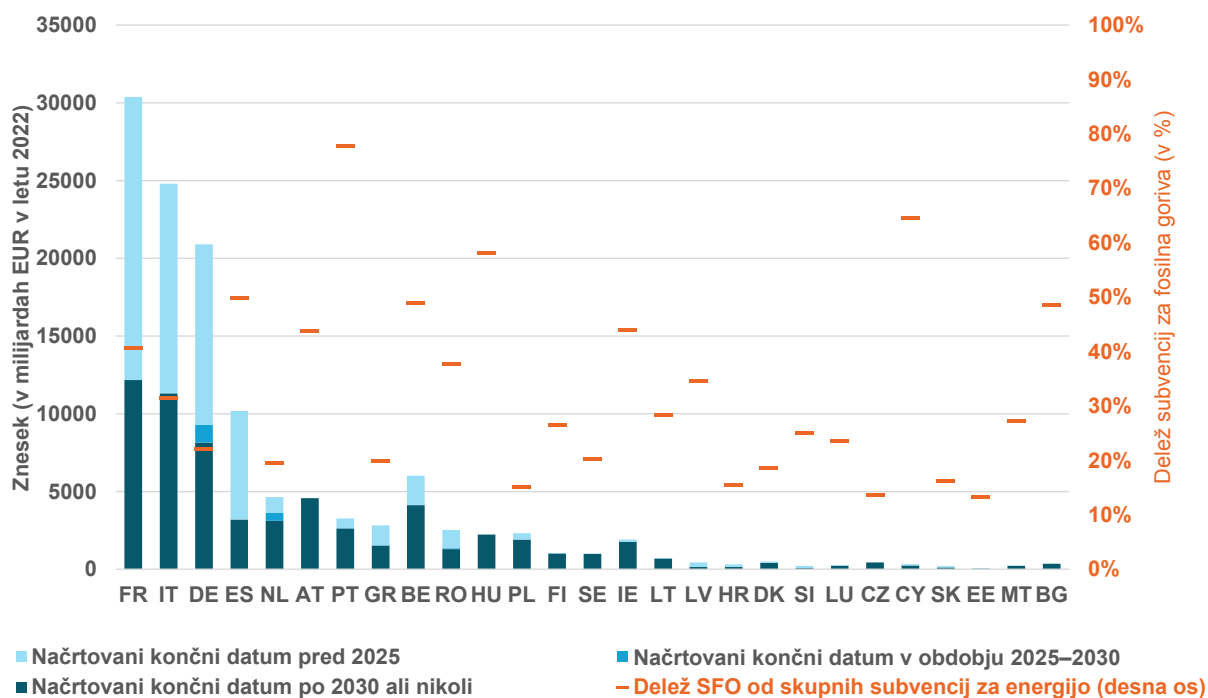
Ta oddelek se osredotoča na nacionalne načrte za postopno ukinitve subvencij za fosilna goriva v državah članicah, objavljene od avgusta 2023²². V skladu s splošnim okoljskim akcijskim programom Unije do leta 2030, znanim tudi kot osmi okoljski akcijski program, morajo Komisija in/ali države članice postopno odpraviti okolju škodljive subvencije, zlasti subvencije za fosilna goriva, „z določitvijo roka za postopno odpravo subvencij za fosilna goriva v skladu s ciljem omejitve globalnega segrevanja na 1,5 °C“²³.

Po podatkih za leto 2022 (slika 18) je bil končni datum za 47 % (58 milijard EUR) skupnih subvencij za fosilna goriva (123 milijard EUR) predviden pred letom 2025. Samo približno 1 % (1,7 milijarde EUR) subvencij za fosilna goriva ima srednjeročni končni datum (obdobje 2025–2030). Za preostalih 52 % (64 milijard EUR) končni datum še ni določen ali pa je določen po letu 2030.

Slika 18: Subvencije za fosilna goriva po končnem datumu in kot delež skupnih subvencij za energijo (v %) v letu 2021

²² Analiza temelji na posodobljenih prilogah VIII in XV k osnutkom nacionalnih energetskih in podnebnih poročil o napredku.

²³ Člen 3(h), točka (i), Sklepa (EU) 2022/591 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. aprila 2022 o splošnem okoljskem akcijskem programu Unije do leta 2030.



Vir: Enerdata, Trinomics, 2023.

Skoraj vse države članice EU so izrazile namero po odmiku od fosilnih goriv. Vendar se ta namera v večini držav članic še ni pretvorila v konkretne načrte. Najbolj konkretne načrte za zmanjšanje odvisnosti od fosilnih goriv, zlasti premoga, imajo države članice v elektroenergetskem sektorju. Osem držav članic je določilo tudi datume za postopno ukinitve ogrevanja stavb s fosilnimi gorivi. V drugih gospodarskih sektorjih (industrija, promet in kmetijstvo) končni datumi za ukinitve uporabe fosilnih goriv skoraj ne obstajajo.

Nazadnje, čeprav se je znesek subvencij za fosilna goriva v letu 2022 v primerjavi z letom 2021 zaradi podpornih ukrepov v odziv na energetska krizo več kot podvojil, je velika večina teh ukrepov začasnih in imajo končni datum v bližnji prihodnosti. Energetska kriza verjetno ne bo privedla do preobrata dosedanjih prizadevanj držav članic za zmanjšanje subvencij za fosilna goriva.

Vendar bo treba še naprej spremljatičasne subvencije za fosilna goriva, da bi se omejile negativne posledice, ki bi lahko zmanjšale spodbude za naložbe v energijsko učinkovitost in energijo iz obnovljivih virov.

V zvezi s tem je ključnega pomena večja preglednost končnih datumov za subvencije za fosilna goriva v državah članicah. Ker ni informacij o končnih datumih za te subvencije, je težko oceniti, ali je EU na dobri poti, da postopoma odpravi subvencije za fosilna goriva v skladu s ciljem omejitve globalnega segrevanja na 1,5 °C.

2. Sklepne ugotovitve

Zaradi nedavnih izjemno visokih cen energije je bilo treba v Evropski uniji sprejeti drzne politične pobude za ublažitev družbenih posledic energetske krize. Začasni in izredni ukrepi za izhod iz energetske krize so močno vplivali na trende subvencij za energijo. Nedavni porast cen energije je vplival tudi na vrste ukrepov, ki se uporabljajo za zagotavljanje subvencij in tehnologij, ki se spodbujajo s subvencijami, zaradi česar so se subvencije za fosilna goriva od leta 2022 znatno zvišale, da bi se ublažili visoki stroški energije med odjemalci.

Te povišane subvencije za energijo niso privedle do večje porabe energije. Skupno povpraševanje po energiji se je v letu 2022 v primerjavi z ravnmi pred pandemijo COVID-19 zmanjšalo. Vsi gospodarski akterji so svoje povpraševanje po plinu zmanjšali za 17 %²⁴, pri čemer so bila v ospredju gospodinjstva in industrija (50- oziroma 43-odstotno zmanjšanje), s tem pa so se odzvali na višje cene in ukrepe politike, ki spodbujajo zmanjšanje povpraševanja. EU je še naprej podpirala naložbe v energijsko učinkovitost in sprejela pomembne dodatne ukrepe na tem področju s prenovitvijo direktive o energijski učinkovitosti.

Konec dolgega trenda zniževanja subvencij za energijo je temeljil na prednostni zaščiti odjemalcev EU pred šokom zaradi stroškov energije. Če pa bi se začasni ukrepi srednjeročno podaljšali, bi lahko to imelo dolgotrajne negativne posledice, saj bi se zmanjšale tržne spodbude za naložbe v energijsko učinkovitost in energijo iz obnovljivih virov, vključno z rešitvami čistega ogrevanja, kot so toplotne črpalke.

EU je odločno začela energetske prehod, da bi do leta 2050 dosegla podnebno nevtralnost. Prihranki energije in manjša odvisnost od fosilnih goriv v stanovanjskem, elektroenergetskem, prometnem in industrijskem sektorju bi morali EU pomagati na različne načine: (i) z zmanjšanjem uvoza fosilnih goriv; (ii) s pospešitvijo prehoda na čisto energijo in (iii) z izboljšanjem zanesljivosti oskrbe z energijo v EU. Z energetskega prehodom bi se zato morale zmanjšati subvencije za fosilna goriva, subvencijska podpora pa bi se morala znatno preusmeriti v obnovljive vire energije in energijsko učinkovitost.

Čeprav so se razmere na svetovnih in evropskih energetskih trgih v primerjavi z najslabšimi razmerami med energetske krizo leta 2022 stabilizirale, lahko cene nekaterih goriv (kot je zemeljski plin) nekaj let ostanejo nestanovitne in na razmeroma visoki ravni v primerjavi z ravnmi pred krizo. To bi moralo skupaj z nadomestitvijo tehnologij fosilnih goriv z bolj trajnostnimi rešitvami srednjeročno privedi do znatnega zmanjšanja porabe fosilnih goriv (in uporabe subvencij zanje). S preudarki politike glede cenovne dostopnosti je mogoče upravičiti začasne ukrepe v podporo gospodinjstvom in industriji. Vendar bo energetski prehod dolgoročno omogočil, da se bo podpora vse bolj oddaljila od okolju škodljivih subvencij za fosilna goriva z energijsko učinkovitostjo in tehnologijami obnovljivih virov energije.

²⁴ Primerjava porabe plina v obdobju od avgusta 2022 do junija 2023 s petletnim povprečjem.