COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 26.10.2021
COM(2021) 950 final

ANNEX

ANEXO

del

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Informe sobre el estado de la Unión de la Energía 2021. Contribución al Pacto Verde Europeo y a la recuperación de la Unión

{COM(2021) 952 final} - {COM(2021) 960 final} - {COM(2021) 961 final} - {COM(2021) 962 final} - {SWD(2021) 298 final} - {SWD(2021) 307 final} - {SWD(2021) 308 final}

Anexo del informe sobre el estado de la Unión de la Energía: subvenciones a la energía en la UE

1. Introducción

En 2020, la Comisión Europea publicó su primer informe anual sobre el seguimiento de los avances de los Estados miembros hacia la eliminación gradual, en la UE, de subsidios energéticos, en particular a combustibles fósiles[1], tal como exige el Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima[2].

El informe se basaba en: 1) la recopilación directa de datos de fuentes de los Estados miembros y 2) la información incluida en los planes nacionales de energía y clima (PNEC), y reveló importantes lagunas en la notificación de datos en los PNEC presentados por los Estados miembros. Esto pone de manifiesto la necesidad de mejorar las prácticas de notificación de los Estados miembros.

La recientemente adoptada Legislación europea sobre el clima[3] refuerza el objetivo de Europa de lograr la neutralidad climática de aquí a 2050, en consonancia con los objetivos del Acuerdo de París. Para garantizar que la eliminación gradual de las subvenciones a energías perjudiciales para el medio ambiente, en particular a los combustibles fósiles, que son incompatibles con el objetivo mencionado anteriormente, sea socialmente justa, se necesitan esfuerzos continuados. Por otra parte, los dirigentes del G7, incluida la UE, se comprometieron[4] a eliminar gradualmente cuanto antes las nuevas ayudas estatales directas a la energía internacional procedente de combustibles fósiles con gran intensidad en emisiones de carbono, y reafirmaron los compromisos existentes para eliminar las subvenciones a los combustibles fósiles ineficientes.

La Legislación europea sobre el clima modifica[5] el artículo 17 del Reglamento sobre la gobernanza, especificando que la Comisión adoptará actos de ejecución[6] para determinar la estructura, el formato, los detalles técnicos y la metodología para la presentación de información, incluso sobre la eliminación gradual de subsidios energéticos, en particular a combustibles fósiles. Esto debería conducir a unas prácticas de notificación más uniformes en todos los Estados miembros, eliminando la mayor parte de las lagunas en los datos existentes.

La propuesta de revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía[7] apoya la eliminación progresiva de las exenciones e incentivos obsoletos para el uso de combustibles fósiles, y promoverá combustibles más limpios, apoyando la consecución de los ambiciosos objetivos de la UE en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Los esfuerzos en curso respecto al Reglamento de taxonomía de la UE[8] y las iniciativas sobre bonos verdes deberían ayudar a los inversores a medio plazo a identificar actividades

[1] Artículo 35, letra n), del Reglamento (UE) 2018/1999, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía (2018/1999/UE), en lo sucesivo, el «Reglamento sobre la gobernanza».

[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1602743359876&uri=COM%3A2020%3A950%3AFIN#document3 En lo sucesivo, «Informe de la Comisión de 2020 sobre subvenciones».

[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119&from=EN

[4] https://www.g7uk.org/wp-content/uploads/2021/06/Carbis-Bay-G7-Summit-Communique-PDF-430KB-25-pages-3-1.pdf

[5] Artículo 13, punto 7, letra b), de la Legislación europea sobre el clima.

[6] Los trabajos preparatorios del acto de ejecución ya han comenzado, y está previsto que el acto de ejecución se adopte a finales de 2022.

[7] https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1b01af2a-e558-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF

[8] Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088, DO L 198 de 22.6.2020, p. 13; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852&from=ES

económicas ecológicas y canalizar más fondos hacia ellas. La Comisión aplica el principio de «no causar un perjuicio significativo» a diversos fondos de la UE. La financiación de la UE (por ejemplo, del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, en el marco de la política de cohesión) se destinará únicamente a medidas que no causen perjuicios significativos al medio ambiente.

Para los Estados miembros, la taxonomía de la UE podría afectar a las subvenciones en el futuro, ya que les proporciona herramientas para identificar actividades sostenibles, facilitando así que las políticas nacionales se centren en actividades ecológicas y aumentando las inversiones ecológicas a menor coste, en detrimento de los combustibles fósiles y otras actividades menos respetuosas con el medio ambiente.

Con el fin de preparar esta nueva cuestión (la «segunda») del informe anual sobre subvenciones, la Comisión llevó a cabo un estudio[9] para recoger datos de los Estados miembros y ampliar los conjuntos de datos anteriores con los resultados de 2019 y 2020[10]. Cabe señalar que los datos de 2020 no estaban completos cuando la Comisión finalizó su estudio sobre las subvenciones (julio de 2021) y, dada la gran cantidad de estimaciones, las cifras de 2020 deben tratarse con cautela en el presente informe[11]. Algunos Estados miembros no pudieron facilitar la misma información o con la misma calidad que en años anteriores, aludiendo a la falta de recursos para elaborar conjuntos de datos e informes correspondientes a 2020, entre otros motivos debido a la situación de la COVID-19.

Los resultados de este estudio confirman que la UE y sus Estados miembros tienen que hacer más por reducir las subvenciones a los combustibles fósiles a fin de lograr la neutralidad climática de aquí a 2050. Entre 2015 y 2019, las subvenciones a la energía aumentaron un 8 % en la UE. Las subvenciones a las energías renovables también aumentaron un 8 %, mientras que las subvenciones a la eficiencia energética aumentaron en casi un 50 %, un avance favorable hacia a la consecución de los objetivos de la UE en materia de transición a energías verdes. A largo plazo, a medida que los costes de las tecnologías se vayan reduciendo y permitan inversiones en energía basadas en el mercado, y a condición de alcanzar nuestros objetivos climáticos, también podrían reducirse las subvenciones para las energías renovables y la eficiencia energética.

Sin embargo, las subvenciones a los combustibles fósiles siguieron aumentando (un 4 % entre 2015 y 2019), aunque algunos países, como Letonia, Lituania, Suecia, Grecia o Irlanda consiguieron reducirlas. En la UE, las subvenciones a los productos petrolíferos en sectores como el transporte y la agricultura siguieron creciendo durante este período, mientras que las subvenciones al carbón y al lignito disminuyeron, debido en gran medida al declive del papel de los combustibles sólidos en la generación de electricidad.

En 2020, las subvenciones a los combustibles fósiles registraron una disminución apreciable en comparación con 2019, debido principalmente al menor consumo de combustible en el transporte, en particular en el sector de la aviación, en un contexto de importantes restricciones de los viajes y de confinamientos en la UE. Como muestran los datos

[9] Estudio sobre subvenciones energéticas y otras intervenciones gubernamentales en la UE, en lo sucesivo: el «estudio de la Comisión».

[10] Debido a la reevaluación del inventario de subvenciones de años anteriores y al cambio en la base monetaria («expresado en euros de 2020» en el presente informe), los importes totales de los gráficos del presente informe pueden diferir del último informe sobre subvenciones energéticas publicado en 2020.

[11] En el caso de algunas partidas subvencionadas, se tomaron valores de 2019 como estimación para 2020 cuando no se disponía de datos para este año. En la mayoría de los casos, en el presente informe se hace referencia a los datos de 2020; sin embargo, si solo los datos de 2019 son suficientemente sólidos para el análisis, se considera que estos son los últimos disponibles.

disponibles, las subvenciones a las energías renovables disminuyeron ligeramente en 2020. Al mismo tiempo, las subvenciones en forma de compensaciones a la energía nuclear aumentaron significativamente, debido a los nuevos regímenes de subvención para el cierre y desmantelamiento de instalaciones nucleares (principalmente en Alemania y Francia). Se logró que las subvenciones para medidas de eficiencia energética aumentasen aún más en 2020.

No obstante, se prevé que el consumo de combustibles fósiles repunte con la recuperación económica. Por tanto, la UE deberá redoblar sus esfuerzos para evitar volver a los niveles de subvención previos a la pandemia. Para contribuir a este objetivo, los programas de recuperación deben centrarse en gran medida en la ecologización de la economía.

2. Subvenciones a la energía y a los combustibles fósiles en la UE

2.1. Subvenciones a la energía en la UE

En el presente informe, las subvenciones se definen siguiendo la metodología establecida por la Organización Mundial del Comercio (OMC)[12], que se utilizó en el nuevo estudio de apoyo de la Comisión[13] y en el anterior informe sobre subvenciones a la energía (2020).

Las subvenciones a la energía pueden analizarse desde distintas perspectivas, por ejemplo en función de su finalidad (producción, consumo/demanda o eficiencia energética), por tipo de combustible (combustibles fósiles, energías renovables, energía nuclear), por sectores económicos (sector de la energía, transporte, industria, agricultura[14], vivienda, etc.) o por el tipos de régimen utilizado para concederlas (desgravaciones fiscales, subsidios, apoyo a la renta o a los precios).

Si se considera la evolución de las subvenciones a la energía en la UE, el apoyo financiero total ascendió a 176 000 millones EUR en 2019, un aumento del 8 % desde 2015. Las subvenciones destinadas a medidas de eficiencia energética crecieron a un ritmo mucho más rápido, en un 43 % (+ 5 000 millones EUR) durante este período, mientras que las subvenciones a la producción de energía solo aumentaron en un 4 % (+ 3 000 millones EUR), debido principalmente al aumento de las subvenciones a la producción de energías renovables.

En 2020, el importe total de las subvenciones a la energía en la UE se mantuvo prácticamente estable (177 000 millones EUR). Sin embargo, las subvenciones para medidas de eficiencia energética siguieron aumentando en comparación con 2019 (un 5 %), mientras que las relacionadas con la demanda de energía[15] disminuyeron un 4 %, debido principalmente a la

[12] Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio (OMC) https://www.wto.org/spanish/tratop_s/scm_s/scm_s.htm

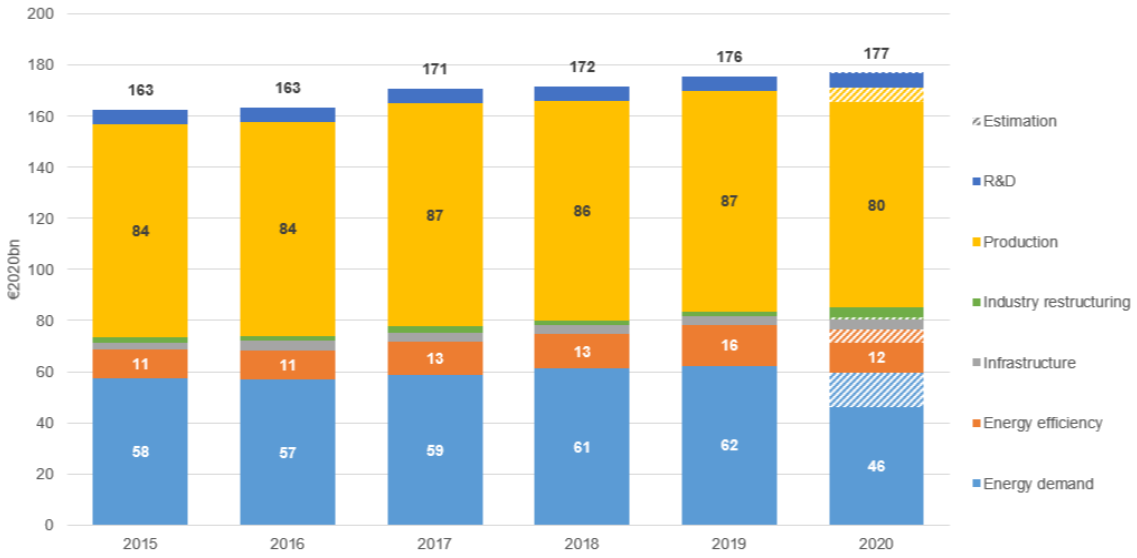
[13] Para más información sobre la metodología aplicable a las subvenciones a la energía, véase el estudio de la Comisión.

[14] En el presente informe también se incluyen las subvenciones a la pesca.

[15] Las subvenciones relacionadas con la demanda de energía incentivan el consumo de energía en diversos sectores económicos, por ejemplo mediante reducciones o devoluciones de impuestos sobre el consumo de energía, precios regulados en determinados sectores o pagos

reducción del consumo energético tras los confinamientos y las restricciones ocasionados por la COVID-19. Por otra parte, el importe estimado de las subvenciones para la reestructuración de la industria aumentó a 4 500 millones EUR en 2020 (frente a 1 800 millones EUR en 2019), debido al mayor apoyo financiero para el desmantelamiento de instalaciones de generación de electricidad.

Gráfico 1: Subvenciones a la energía en la UE por finalidad



Fuente: Estudio sobre subvenciones a la energía y otras intervenciones gubernamentales en la UE. En el caso de 2020, los bloques rellenos con líneas diagonales se basan en estimaciones, y cada categoría debe interpretarse sumando el bloque en blanco (datos fácticos) y el bloque relleno con líneas diagonales (estimaciones) para compararla con años anteriores.

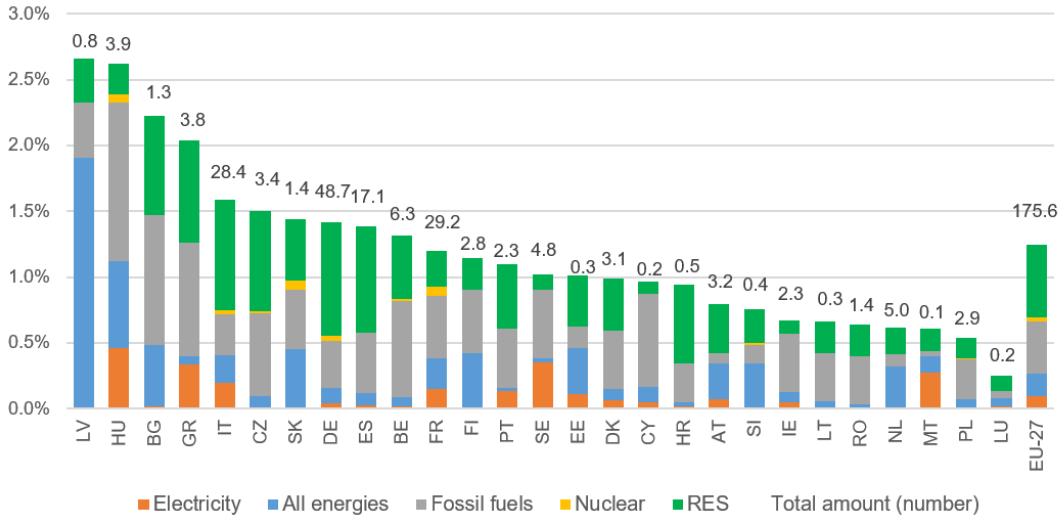
En relación con el PIB, en 2019 las subvenciones a la energía siguieron variando significativamente entre Estados miembros, oscilando entre el 2,7 % del PIB de Letonia y el 0,3 % de Luxemburgo. En la UE, las subvenciones a la energía ascendieron, por término medio, al 1,2 % en 2019. En 2015, este porcentaje era ligeramente superior, alcanzando el 1,3 %.

El análisis también muestra que los distintos países utilizan subvenciones para apoyar diferentes políticas y medidas, la cuales afectan de manera diferente a los objetivos de transición energética ecológica de la UE. Letonia gastó casi el 2 % de su PIB en subvenciones para medidas de eficiencia energética en 2019. Alemania gastó alrededor del 0,9 % de su PIB en subvencionar las energías renovables, y Bulgaria, Grecia, Italia, Chequia y España destinaron el 0,8 % de su PIB a subvenciones a las energías renovables.

Al mismo tiempo, otros países todavía tienden a gastar más en combustibles fósiles que en medidas para incentivar la transición ecológica. Hungría y Bulgaria gastaron más del 1 % de su PIB en subvencionar combustibles fósiles, y en Grecia y Bélgica esta proporción se acercó al 1 %, lo cual resulta desalentador desde el punto de vista de la transición ecológica.

directos destinados a aliviar las cargas derivadas de los costes de la energía para los consumidores. Algunas de las subvenciones a la demanda de energía tienen implicaciones sociales que van más allá de consideraciones meramente económicas y tienen una fuerte dimensión social, que también deben tenerse en cuenta en las decisiones políticas.

Gráfico 2: Subvenciones correspondientes a diferentes fuentes de energía, en porcentaje del PIB y en miles de millones de euros en 2019



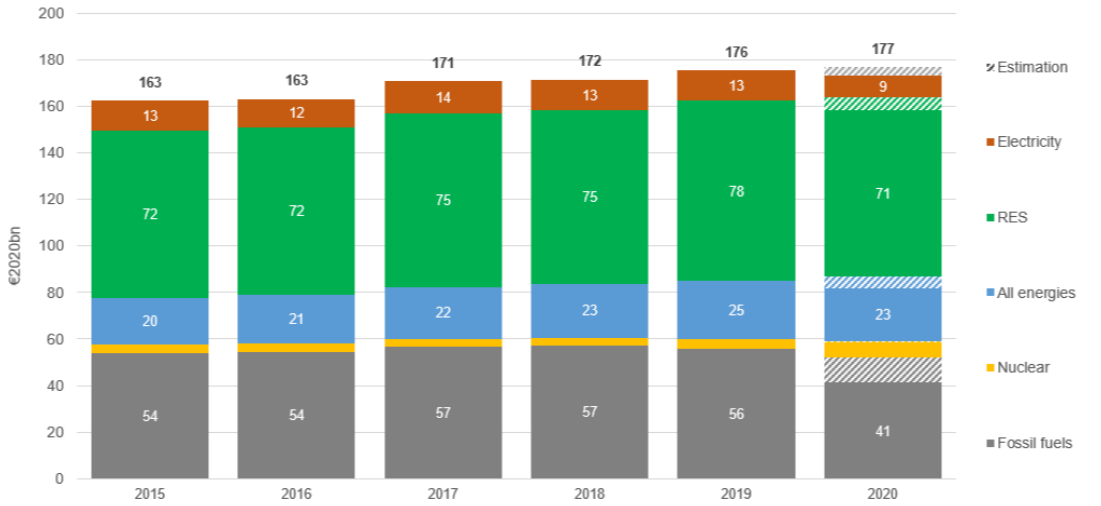
Fuente: Estudio sobre subvenciones a la energía y otras intervenciones gubernamentales en la UE. La franja «Electricidad» hace referencia a ayudas específicas generales no tecnológicas para la electricidad, mientras que «Todas las energías» remite a medidas que no se pueden atribuir a una única tecnología (o ayudas multitecnológicas).

Más del 40 % de las subvenciones energéticas totales de los últimos años se han asignado a **fuentes renovables**. En 2019, las subvenciones a las energías renovables aumentaron en 6 000 millones EUR (+ 8 %) en comparación con 2015, y en 2020 solo disminuyeron ligeramente. Por otra parte, las subvenciones a los combustibles fósiles aumentaron en 2 000 millones EUR (+ 4 %) en el mismo período, si bien se estima que en 2020 disminuyeron en 4 000 millones EUR (-7 %) en comparación con 2019, debido a un menor consumo de combustibles fósiles, principalmente en el sector del transporte.

Las subvenciones a la **electricidad** se mantuvieron estables entre 2015 y 2019, mientras que las subvenciones correspondientes a «todas las energías» (múltiples fuentes de energía o medidas no atribuibles directamente a productos energéticos) registraron un aumento apreciable (5 000 millones EUR, o un 25 %) en el mismo período, y aún más en 2020.

Las subvenciones a la **energía nuclear** se mantuvieron estables en el período 2015-2019, en un nivel comprendido entre el 2 % y el 4 % del total de las subvenciones energéticas. En 2020, se desembolsaron 2 700 millones EUR adicionales a medida que empezaron a entrar en vigor nuevos regímenes de compensación por el cierre anticipado y el desmantelamiento de instalaciones nucleares, principalmente en Alemania y Francia. En los próximos años, se prevé que las compensaciones por el cierre anticipado de instalaciones de generación de energía nuclear, carbón y lignito tengan un impacto cada vez mayor en el importe total de las subvenciones a la energía en la UE.

Gráfico 3: Subvenciones a la energía en la UE por tipo de combustible

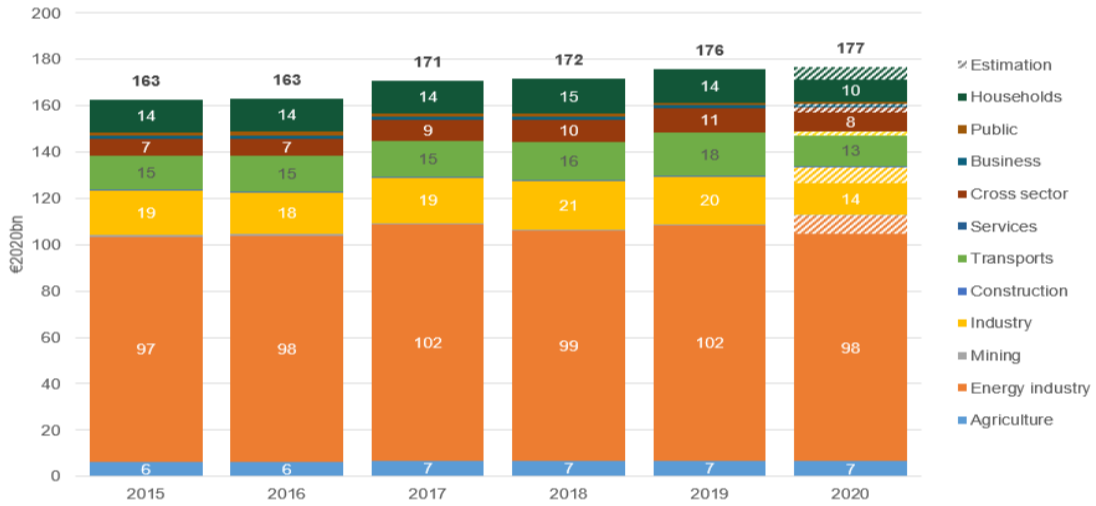


Fuente: Estudio sobre subvenciones a la energía y otras intervenciones gubernamentales en la UE. La franja «Todas las energías» representa subvenciones no atribuibles directamente a vectores energéticos o combustibles (por ejemplo, medidas de eficiencia energética, incentivos a la demanda/consumo de energía independientemente del vector energético, subvenciones a la inversión y gastos específicos en I+D).

En 2019 y 2020, casi el 60 % de las subvenciones energéticas podía vincularse directamente al **sector de la energía**. En el mismo período, tanto la cuota de la industria como la del transporte fueron superiores al 10 %, mientras que la de los hogares y la de la agricultura fueron inferiores, del 8 % y del 4 % respectivamente. Entre 2015 y 2019, las subvenciones aumentaron en mayor medida en los sectores de la energía y el transporte (4 000 millones EUR en ambos sectores, lo que representa un aumento del 4 % y del 27 % respectivamente).

En 2020, las subvenciones para el sector de la energía siguieron aumentando, mientras que en el transporte disminuyeron (-20 %) en comparación con 2019, principalmente en el sector de la aviación (-3 300 millones EUR), debido al menor consumo de combustible en el contexto de los confinamientos y las restricciones de viaje como consecuencia de la pandemia.

Gráfico 4: Subvenciones a la energía en la UE por sector económico



Fuente: Estudio sobre subvenciones a la energía y otras intervenciones gubernamentales en la UE.

Más del 92 % del total de **subvenciones a las energías renovables** en la UE (72 000 millones EUR en 2019) se destinaron al sector de la energía, mientras que el porcentaje

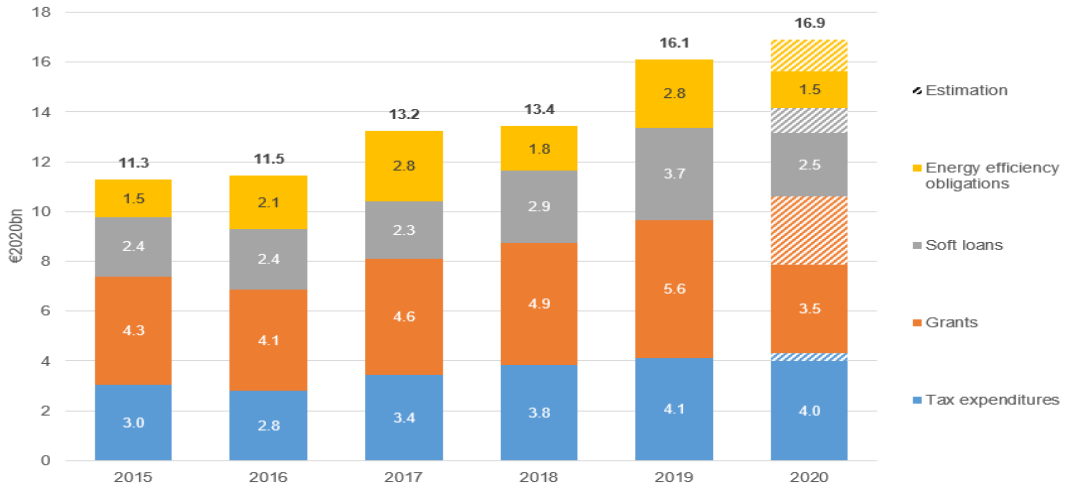
correspondiente a otros sectores, como la industria (4 %) y el transporte (1 %), fue mucho menor. En 2019 y 2020, alrededor del 36-37 % del total de subvenciones a las energías renovables se destinó a la energía solar, mientras que la cuota para la energía eólica se situó en torno al 27 % y la cuota destinada a la biomasa estuvo en torno al 22 %.

Los principales **regímenes de subvención a las energías renovables** en los Estados miembros de la UE fueron las tarifas reguladas (por un importe de 53 000 millones EUR en 2019). Estos regímenes reflejan las subvenciones derivadas de contratos a largo plazo, la mayoría de ellos celebrados hace más de una década, ya que los contratos recientes ya no aplican tarifas reguladas, a excepción de algunos pequeños productores. Las primas reguladas y las cuotas de energías renovables con certificados negociables representaron importes inferiores (8 000 millones EUR y 6 000 millones EUR, respectivamente, en 2019). Los regímenes de desgravación fiscal (principalmente en forma de reducciones y exenciones fiscales) también aportaron unos 6 000 millones EUR al importe total de las subvenciones a las energías renovables.

Las **subvenciones a la eficiencia energética** en la UE presentaron una tendencia al alza desde 2015-2016, y se calcula que en 2020 alcanzaron los 17 000 millones EUR, casi un 50 % de aumento en comparación con 2015. Por lo que se refiere a los instrumentos de subvención a la eficiencia energética, los subsidios han representado una proporción ligeramente inferior al 40 % en los últimos años, mientras que los gastos fiscales han representado alrededor de una cuarta parte y los préstamos de interés y las obligaciones de eficiencia energética han representado, respectivamente, porcentajes del 21 % y el 16 % de las subvenciones a la eficiencia energética. Alrededor de la mitad de las subvenciones a la eficiencia energética no pudieron vincularse directamente a ningún sector económico observado en el estudio de la Comisión (por lo que se consideran «intersectoriales»), mientras que el 27 % se produjo en el sector de los hogares y el 11 % en el sector energético.

El aumento de las subvenciones a la eficiencia energética también habría contribuido a reducir la intensidad energética de la economía de la UE. El PIB de la Europa de los Veintisiete aumentó un 14,5 % entre 2015 y 2019, mientras que en el mismo período el consumo final de energía disponible aumentó un 3,4 %, lo que significa que la intensidad energética de la economía de la UE disminuyó un 10 %. Un mayor abandono de las subvenciones que incentivan el consumo de energía en favor de las destinadas a medidas de eficiencia energética contribuiría a la actual tendencia a la baja de la intensidad energética de la economía de la UE.

Gráfico 5: Subvenciones a la eficiencia energética en la UE



Fuente: Estudio sobre subvenciones a la energía y otras intervenciones gubernamentales en la UE.

Si se consideran otros sectores, los **hogares** recibieron alrededor del 8 % de las subvenciones a la energía totales en todos los sectores económicos, siendo la mayor parte de las subvenciones no atribuibles directamente a los vectores energéticos (por ejemplo, subvenciones a la eficiencia energética) y apoyo al consumo de electricidad[16].

La **regulación de los precios**, tanto del lado de los consumidores como de los productores, siguió siendo importante en los mercados energéticos de la UE, aunque las subvenciones para estas medidas han experimentado una tendencia a la baja en los últimos años. Las garantías de los precios de consumo (por ejemplo, en forma de tarifas sociales) ascendieron a 2 100 millones EUR en 2019, lo cual benefició principalmente al sector de los hogares. Las garantías de los precios de producción (por ejemplo, acuerdos de compra, garantías de los costes de los combustibles, etc.) se emplearon principalmente en el sector de la energía, y ascendieron a 3 600 millones EUR en 2019.

Las **subvenciones a los pagos por capacidad** presentaron un alto grado de estabilidad en los últimos años y ascendieron a 2 100 millones EUR en 2019.

Las subvenciones al **hidrógeno** registraron un aumento apreciable en los últimos años, pasando de 195 millones EUR en 2015 a 350 millones EUR en 2019. Se trata principalmente de gastos de I+D; sin embargo, en 2019, las subvenciones para el desarrollo de la infraestructura de los puntos de repostaje de hidrógeno y el apoyo a las pilas de hidrógeno también aparecieron como medidas individuales en algunos Estados miembros de la UE. Como hizo la Comisión en 2020, cada vez son más los Estados miembros que están adoptando estrategias nacionales en materia de hidrógeno, previendo importantes capacidades de electrólisis, infraestructuras de combustible de hidrógeno y otras novedades de activos y programas de apoyo al mercado relacionados con el hidrógeno en la próxima década, por lo que se prevé que las subvenciones para el desarrollo del hidrógeno sigan aumentando en los próximos años.

2.2 Subvenciones a los combustibles fósiles en la UE

[16]Principalmente en forma de reducción del IVA. Las formas especiales de apoyo financiero a los hogares vulnerables deben adoptarse con cautela, yendo más allá de consideraciones estrictamente relacionadas con el mercado de la energía.

Entre 2015 y 2019, el importe total de las **subvenciones a los combustibles fósiles** en la UE creció un 4 %. En 2020 se produjo una disminución apreciable, ya que las subvenciones a los combustibles fósiles cayeron hasta los 52 millones EUR[17], debido principalmente al descenso de las actividades de transporte[18].

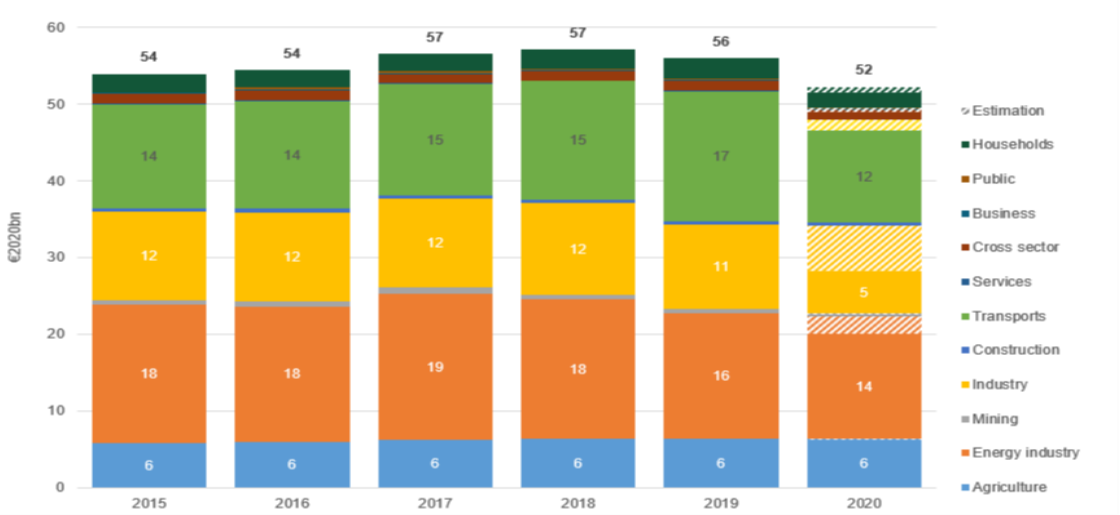
Centrándose en distintos sectores de la economía, las subvenciones a los combustibles fósiles en el **sector de la energía** disminuyeron en 1 800 millones EUR (-10 %) entre 2015 y 2019, principalmente como consecuencia de la reducción de las subvenciones al carbón y al lignito (descenso del consumo en la generación de electricidad), una evolución positiva de cara a la consecución de los objetivos climáticos de la UE. En 2020, las subvenciones a los combustibles fósiles en el sector de la energía siguieron disminuyendo.

Por otra parte, las subvenciones a los combustibles fósiles en el **sector del transporte** aumentaron en 3 400 millones EUR (+25 %) en el mismo período, debido al aumento de las subvenciones a los productos petrolíferos. En 2020, las subvenciones registraron una disminución apreciable en el sector del transporte, principalmente en la aviación.

Las subvenciones a los combustibles fósiles también aumentaron en la **agricultura** (+600 millones EUR, es decir, un 10 % entre 2015 y 2019); la inmensa mayoría de las subvenciones al sector se produjeron en forma de apoyo al consumo de productos petrolíferos. Las subvenciones a los combustibles fósiles aumentaron en 300 millones EUR (+13 %) para los **hogares** en el mismo período, principalmente en forma de subvenciones al consumo de gasóleo y gas natural para calefacción.

Por el contrario, las subvenciones a los combustibles fósiles en la **industria**, concedidas principalmente en forma de reducciones fiscales y exenciones para el uso de la energía, disminuyeron en 500 millones EUR (-4 %) entre 2015 y 2019, ya que la disminución de las subvenciones al carbón fue superior al aumento de las subvenciones al gas.

Gráfico 6: Subvenciones a los combustibles fósiles en la UE por sectores



Fuente: Estudio sobre subvenciones a la energía y otras intervenciones gubernamentales en la UE.

[17] Con el fin de seguir una metodología coherente en todos los Estados miembros, vectores energéticos, sectores e instrumentos de subvención, algunas partidas consideradas subvenciones en otras fuentes no se contabilizaron en las cifras totales del estudio de la Comisión. Por ejemplo, muchos Estados miembros aplican diferentes tipos de impuestos especiales a la gasolina y al gasóleo, en los que las subvenciones pueden ser significativas. Del mismo modo, no se han incluido el transporte aéreo y marítimo internacional fuera de la UE.

[18] Teniendo en cuenta que tanto el PIB como el consumo de energía cayeron alrededor de un 7 % en 2020, el importe de las subvenciones en 2020 presentó la misma intensidad con respecto al consumo de energía que en 2019. Por lo tanto, no existe una tendencia clara hacia una disminución del nivel de las subvenciones a pesar del compromiso internacional de la UE.

Las subvenciones a los **productos petrolíferos**, que representan más de la mitad de las subvenciones totales a los combustibles fósiles en la UE, experimentaron un aumento de 4 400 millones EUR (+18 %) entre 2015 y 2019. Este aumento podría vincularse principalmente al sector del transporte y, en menor medida, a la agricultura. Las subvenciones al petróleo aumentaron en 2 500 millones EUR (+40 %) en Francia y en 600 millones EUR (+19 %) en Bélgica, mientras que disminuyeron en 400 millones EUR (-24 %) en Suecia. En 2020, las subvenciones a los productos petrolíferos experimentaron una disminución apreciable (aproximadamente del 13 %) en comparación con 2019, debido a la disminución del consumo de combustible en un contexto de restricciones de las actividades de transporte y los viajes en el contexto de la pandemia.

Las subvenciones al **carbón** y al **lignito** registraron una disminución continuada en la UE entre 2015 y 2019, debido principalmente a la disminución del consumo de combustible sólido en la generación de electricidad. Durante este período, las subvenciones al carbón se redujeron en 1 800 millones EUR (-20 %). Los dos mayores descensos de las subvenciones a los combustibles sólidos en este período se observaron en Alemania (-1 300 millones EUR, el 27 %) y España (-500 millones EUR, el 61 %). El aumento de los precios de los derechos de emisión europeos en los últimos años ha hecho que los combustibles sólidos para la generación de electricidad sean cada vez menos competitivos. Sin embargo, en el futuro, las subvenciones al sector del carbón podrían repuntar temporalmente, ya que en varios Estados miembros se prevén regímenes de compensación por el cierre de instalaciones.

Las subvenciones al **gas natural** aumentaron en 800 millones EUR (+10 %) entre 2015 y 2019, lo que representa alrededor del 16 % de las subvenciones a los combustibles fósiles, una cuota ligeramente superior a la del carbón y el lignito (13 %). Las subvenciones al gas natural aumentaron en 500 millones EUR tanto en Alemania como en Francia en este período, mientras que en otros países se observó un panorama desigual de variación de las subvenciones. A pesar del papel cada vez más importante del gas natural en la generación de electricidad de la UE en 2020, las subvenciones no aumentaron durante ese año, probablemente debido a los bajos precios del gas al por mayor, que redujeron los costes del combustible en este período.

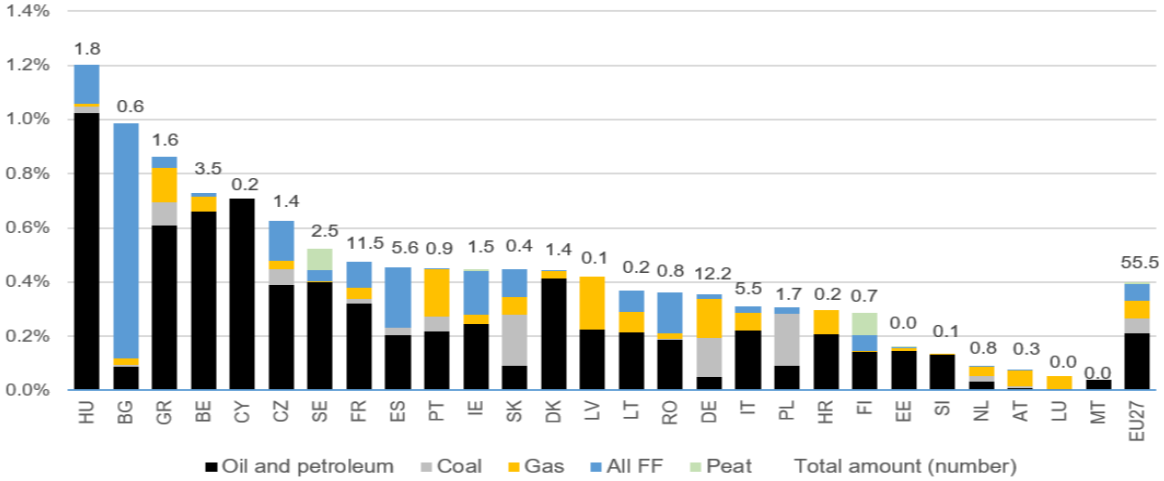
En 2019, alrededor de tres cuartas partes de las subvenciones totales a los combustibles fósiles en la UE se concedieron en forma de gastos fiscales (reducciones fiscales, exenciones). Las ayudas a la renta y a los precios (por ejemplo, garantías de precios, pagos por capacidad, tarifas y primas reguladas, etc.) representaron alrededor del 20 %, mientras que la proporción de pagos directos (por ejemplo, subsidios) fue del 5 %.

La importancia de las subvenciones a los combustibles fósiles, en comparación con el tamaño de la economía, difiere significativamente de un Estado miembro de la UE a otro. En 2019, Hungría fue el país que más gastó en subvenciones a los combustibles fósiles (1,2 % del PIB), mientras que Malta solo dedicó el 0,01 %. Por término medio, las subvenciones a los combustibles fósiles en la UE ascendieron al 0,4 % del PIB, un porcentaje similar al de 2015.

El país que más gastó en subvencionar el petróleo y los productos petrolíferos fue Hungría, que destinó el 1 % de su PIB en 2019, mientras que Chipre y Bélgica gastaron el 0,7 % de su PIB en subvenciones al petróleo, y Grecia el 0,6 %. Bulgaria empleó el 0,9 % de su PIB en apoyo general a la demanda en forma de reducciones de los impuestos especiales. Polonia y

Eslovaquia gastaron el 0,2 % de su PIB en subvencionar el carbón, mientras que Portugal y Letonia gastaron el mismo porcentaje en subvenciones al gas natural en 2019.

Gráfico 7: Subvenciones a los combustibles fósiles en los Estados miembros de la UE en 2019, en porcentaje del PIB y en miles de millones de euros



Fuente: Estudio sobre subvenciones a la energía y otras intervenciones gubernamentales en la UE.

3. Impacto de la pandemia de COVID-19 en el mercado de las subvenciones energéticas y los programas de recuperación de los Estados miembros de la UE

A partir de marzo de 2020, se impusieron confinamientos generalizados y restricciones a la libre circulación de personas, dentro de los países de la UE y en otros lugares del mundo, que afectaron significativamente a la demanda de productos energéticos, lo cual dio lugar a un desplome inmediato del consumo y a una caída de los precios de mercado hasta su punto más bajo en varios años.

Según las estimaciones del estudio de la Comisión, las subvenciones a los combustibles fósiles en la UE se redujeron un 7 % en 2020 en comparación con 2019, principalmente como consecuencia de la disminución del consumo de combustible. Las subvenciones de gasto fiscal, que dan una idea más precisa del impacto que la evolución del mercado tiene en la demanda de energía, disminuyeron un 9 % interanual en 2020. Un porcentaje significativo (alrededor del 60 %) de esta reducción de las subvenciones de gasto fiscal puede estar relacionada con la disminución del consumo de queroseno en el sector de la aviación. El estudio de la Comisión estimó, aunque sobre la base de datos limitados, que en 2020 se produjo una caída del 4 %[19] en las subvenciones a las energías renovables consistentes en tarifas y primas reguladas, debido en gran parte a los bajos precios de la electricidad al por mayor, aunque la producción de energías renovables siguió aumentando en 2020.

Dado que se estima que la caída de las subvenciones a los combustibles fósiles en 2020 se debió en gran medida a las variaciones en el consumo de combustible, la recuperación económica en los años siguientes podría contribuir a alcanzar los objetivos climáticos de la UE. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia[20], que entró en vigor en febrero de 2021,

[19]Este análisis se basó únicamente en un número limitado de Estados miembros para los que se disponía de datos. Las subvenciones consistentes en tarifas y primas reguladas aumentaron en aquellos países en los que los precios de la electricidad al por mayor se redujeron más, mientras que en otros tales subvenciones descendieron, probablemente debido al vencimiento de antiguos contratos de subvención a la compra de energía, ya que los nuevos contratos incluyen menos subvenciones o están totalmente basados en los mercados.

[20] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en

tiene por objeto mitigar el impacto económico y social de la pandemia de coronavirus y hacer que las economías y sociedades europeas sean más sostenibles y resilientes, y estén mejor preparadas para los retos y las oportunidades de las transiciones ecológica y digital. Para beneficiarse del apoyo del Mecanismo, la mayoría de los Estados miembros presentaron sus planes de recuperación y resiliencia a la Comisión Europea. Las inversiones que promueven la transición hacia una energía verde, como las medidas de apoyo a la producción y la adopción de la generación de energías renovables, el despliegue de tecnologías de almacenamiento de energía, la promoción de calefacción renovable y de comunidades de energías renovables, las medidas de eficiencia energética, etc., son componentes importantes de los planes.

4. Conclusiones

Desde la adopción del informe sobre el estado de la Unión de la Energía de 2020, se han llevado a cabo varias acciones legislativas, en particular la adopción de la Legislación europea sobre el clima, por la que se modificó el Reglamento sobre la gobernanza, y la adopción del nuevo Reglamento sobre la taxonomía, que han afectado al mercado de la energía y a las subvenciones. La modificación del Reglamento sobre la gobernanza y la especificación más detallada de los requisitos de notificación en materia de subvenciones y su eliminación gradual permitirán colmar las lagunas de datos y mostrar una imagen más clara en los Estados miembros. La eficacia de la nueva legislación podrá medirse durante el próximo ejercicio de recopilación de datos sobre subvenciones.

También se espera que los esfuerzos en curso en torno a la Estrategia de financiación sostenible de la UE y a la taxonomía de la UE contribuyan a reorientar, a medio plazo, las inversiones hacia la energía sostenible, proporcionando herramientas para identificar actividades económicas sostenibles desde el punto de vista medioambiental y facilitando la ejecución de iniciativas para aumentar la inversión ecológica con un coste menor.

De forma paralela a la recuperación económica, las subvenciones a los combustibles fósiles, que cayeron en 2020, podrían repuntar de nuevo en los próximos años en un contexto de aumento del consumo. Se espera que los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros hagan que se reduzca la dependencia a largo plazo de los combustibles fósiles mediante el fomento de la transición a la energía verde.

También se publicarán los resultados detallados del estudio sobre las subvenciones realizado por la Comisión, a fin de ofrecer un panorama completo de la situación.