EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 28.1.2025
COM(2025) 17 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Poročilo o subvencijah za energijo v EU za leto 2024

1. UVOD

Za evropsko konkurenčnost in varnost, razogljičenje gospodarstva, boj proti podnebnim spremembam in doseganje cilja EU glede podnebne nevtralnosti do leta 2050 je ključna energetska politika. EU je v okviru evropskega zelenega dogovora vzpostavila ambiciozen okvir energetske politike, ki upošteva, da proizvodnja in poraba energije predstavljata 75 % emisij toplogrednih plinov[1]. Komisija je v letih 2023 in 2024 konsolidirala okvir politike, potreben za izpolnitev mednarodnih zavez EU ter energetskih in podnebnih ciljev Unije. Evropska unija je s političnimi dogovori o skoraj vseh ključnih zakonodajnih dosjejih v svežnju „Pripravljeni na 55“ utrla jasno pot do svojih ciljev za leto 2030.

Pri energetskem prehodu imajo ključno vlogo subvencije za energijo: če so te spodbude dobro zasnovane, lahko pospešijo razvoj in uvajanje rešitev čiste energije ter prispevajo h gospodarskim, okoljskim ali socialnovarstvenim namenom. Če so subvencije slabo zasnovane, lahko delujejo proti energetskemu prehodu, spremenijo spodbude za uporabo energije z zmanjšanjem signala cene ogljika in obremenijo javne finance. Nazadnje je treba postopno ukiniti ali reformirati vse subvencije za fosilna goriva, da se ohrani potrebna raven podpore, ne da bi pri tem ogrozili podnebne cilje EU.

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 evropsko energetsko politiko in posledično subvencije za energijo. Učinek krize je bilo še vedno čutiti v letu 2023, kar je razvidno iz razvoja skupnega zneska subvencij za energijo, porazdelitve teh subvencij med upravičenci, viri energije in tehnologijami ter nazadnje instrumentov, ki se uporabljajo za zagotavljanje teh subvencij.

To šesto letno poročilo o spremljanju subvencij za energijo in napredka pri postopni ukinitvi subvencij za fosilna goriva[2] potrjuje, da so bile subvencije za energijo do leta 2021 stabilne, leta 2022 so se po energetski krizi močno zvišale, leta 2023 pa zmerno znižale. *Skupne subvencije za energijo* v EU so se z 213 milijard EUR v letu 2021 zvišale na 397 milijard EUR v letu 2022, v letu 2023 pa znižale za 10 %, na 354 milijard EUR.

Subvencije za energijo, povezane z *nacionalnimi ukrepi za izhod iz energetske krize*, da bi zaščitili odjemalce v EU pred visokimi cenami, so leta 2023 po ocenah znašale 145 milijard EUR (znižanje s 187 milijard EUR leta 2022). Po vsej EU je bilo za reševanje krize zaradi cen energije oblikovanih vsaj 270 nacionalnih ukrepov. Glavni neposredni upravičenci teh ukrepov za izhod iz energetske krize so bila gospodinjstva (v obdobju 2021–2023 so prejela 121 milijard EUR), sledila pa sta jim industrija in prometni sektor (v istem obdobju 30 milijard oziroma 28 milijard EUR). Podpora medsektorskim dejavnostim je v istem obdobju dosegla 125 milijard EUR.

Subvencije za fosilna goriva so se v odgovor na krizo s 60 milijard EUR leta 2021 zvišale na 136 milijard EUR leta 2022, nato pa so se leta 2023 znižale na 111 milijard EUR[3]. *Subvencije za energijo iz obnovljivih virov* so se leta 2021 znižale na 83 milijard EUR, kar je bilo prvo znižanje po letu 2015, nato pa na 68 milijard EUR leta 2022 in na 61 milijard EUR leta 2023. Znižanje je bilo predvsem posledica visokih cen na veleprodajnem trgu z električno energijo, zaradi katerih so se zmanjšali zneski subvencij,

---

1 Vir: Energija in zeleni dogovor.

2 Člen 35, točka (n), uredbe o upravljanju energetske unije (Uredba (EU) 2018/1999) (v nadaljevanju: uredba o upravljanju).

3 Ti podatki vključujejo davčne odhodke, ki jih ni mogoče neposredno primerjati med državami.

izplačanih v okviru dinamičnih tržnih podpornih instrumentov, saj so obnovljivi viri energije postali konkurenčnejši, kar dokazuje njihovo vlogo pri zniževanju cen energije. Podpora ukrepom *za energijsko učinkovitost*, na primer energijsko prenovo stavb, se je s 23 milijard EUR leta 2021 zvišala na 34 milijard EUR leta 2022 in na 44 milijard EUR leta 2023, kar je pripomoglo k zmanjšanju stroškov energije. Velika večina subvencij za energijo (247 milijard EUR leta 2022 in 213 milijard EUR leta 2023) je bila še vedno namenjena podpiranju porabe energije.

Skupni znesek okolju škodljivih subvencij za energijo leta 2023 v EU-27[4] je ocenjen na 136 milijard EUR, kar je 38 % vseh subvencij za energijo. Največji delež okolju škodljivih subvencij (93 milijard EUR ali 68 %) je povezan s fosilnimi gorivi, s postopno ukinitvijo teh subvencij pa bi se sprostila pomembna javna sredstva, ki bi se lahko uporabila za krepitev energetske varnosti Evrope, zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja in pospešitev prehoda na čisto energijo. Vendar naj bi se glede na nacionalne načrte za postopno ukinitev manj kot pol (43 % ali 48 milijard EUR) subvencij za fosilna goriva končalo pred letom 2025, nadaljnjih 9 % (10 milijard EUR) naj bi se jih končalo v obdobju 2026–2030, za preostalih 48 % (53 milijard EUR) pa končni datum ni določen ali pa je bil določen po letu 2030.

Opomba o metodologiji

To poročilo temelji na podatkih iz zunanje študije, izvedene za Komisijo. Poročilo in študija temeljita na pristopu popisa od spodaj navzgor, opirata pa se na informacije iz nacionalnih proračunskih dokumentov in poročil. Nacionalni podatki o subvencijah so bili združeni na ravni EU-27 in dopolnjeni s podatki iz priznanih virov, kot so evropske ali mednarodne institucije in specializirane podatkovne zbirke. Če podatki za leto 2023 niso bili v celoti na voljo ali potrjeni, so bili kot ocena uporabljeni podatki za leto 2022. Države članice so imele tako kot pri prejšnjih izdajah možnost, da o podatkih, uporabljenih za študijo, predložijo povratne informacije.

Popis subvencijskih ukrepov za energijo zagotavlja zanesljive informacije o fiskalnem učinku neposrednih prerazporeditev proračunskih sredstev za porabo in proizvodnjo energije ter je potreben za spodbujanje preglednosti javnih politik in pomoč pri opredelitvi posebnih podpornih ukrepov za reformo. Zneski subvencij za nekatere ukrepe, kot so ukrepi, ki temeljijo na ocenah opuščenih prihodkov, zaradi pristopov posameznih držav k referenčnim davčnim sistemom morda niso primerljivi med državami. Kljub temu ustrezno odražajo fiskalne stroške subvencijskih ukrepov.

Ocena davčnih ukrepov je odvisna od osnovnih davčnih stopenj, ki se uporabljajo v posamezni državi. Zato ima lahko država z višjimi „osnovnimi“ davki, vendar znatnimi davčnimi oprostitvami, veliko višje ravni subvencij za energijo in na splošno višje davčne stopnje za energijo kot država z nižjimi davčnimi stopnjami in manj oprostitvami ali brez njih. Zato je ta mednarodno uveljavljeni pristop k merjenju, ki se osredotoča na fiskalne stroške subvencij, manj primeren za primerjavo okoljskih, podnebnih in energetskih učinkov subvencij, ki temeljijo na davkih, med državami. Potrebno je nadaljnje delo za analizo dejanskih davčnih stopenj za porabo energije in emisije ogljika, kar bi lahko koristno dopolnilo pristop popisa za ukrepe, povezane z davki.

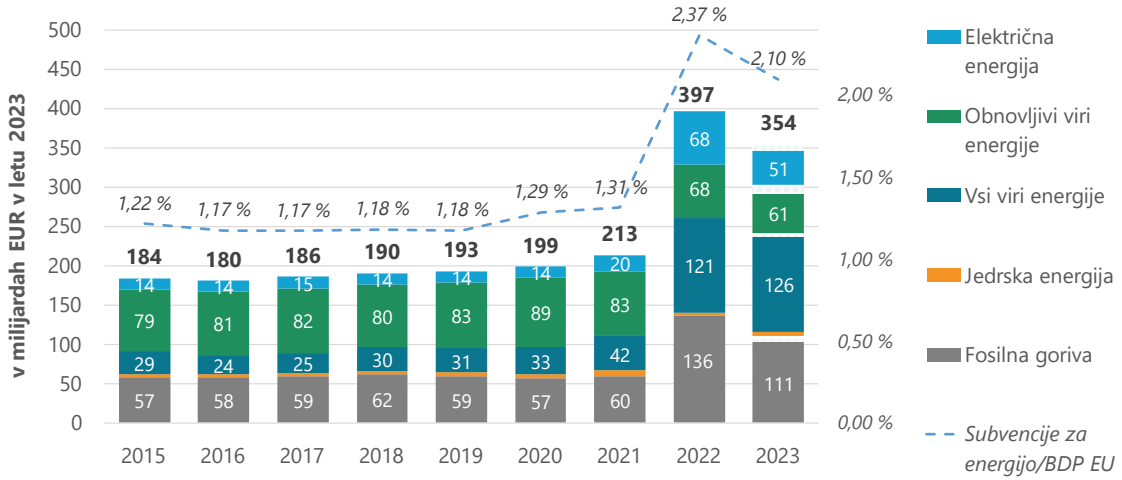
[4] Za opredelitev pojma glej oddelek 2.5.

Poleg tega zaradi metodoloških težav, povezanih z neobstojem trdne, zanesljive in primerljive ocene negativnih socialnih in nepodnebnih okoljskih učinkov, povezanih s subvencijami, niso zajete implicitne subvencije (kot je neuvedba cene ogljika ali davkov na goriva).

2. TRENDI SUBVENCIJ ZA ENERGIJO V EU

Skupni znesek subvencij za energijo v EU-27 se je z 213 milijard EUR v letu 2021 zvišal na 397 milijard EUR v letu 2022, nato pa se je do leta 2023 znižal za 10 %, na 354 milijard EUR[5] (slika 1).

Pomembno je opozoriti, da je obdobje 2021–2023 zaznamovala kriza zaradi cen energije. Okrevanje gospodarstva po pandemiji COVID-19 leta 2021 je že povečalo pritisk na rast svetovnih in evropskih cen energije ter povzročilo prvo zvišanje subvencij, ki so se nato podvojile s 199 milijard EUR leta 2020 zaradi učinka nujnih ukrepov, ki so jih sprejele države članice. Podatki za leto 2023 kažejo, da so se subvencije za energijo znižale, saj so se nekateri ukrepi za omejitev cen iztekli ali so bili ukinjeni. Relativno so se subvencije za energijo z 1,3 % BDP EU v letu 2021 do leta 2022 zvišale za 2,37 % in za 2,1 % v letu 2023 (desna lestvica na sliki 1).



Slika 1: Skupne subvencije za energijo v EU-27 (v milijardah EUR v letu 2023, levo, v % BDP EU, desno)

Vir: Enerdata, Trinomics, 2024. Opomba: ocene za leto 2023 so predstavljene s črtkami[6].

V letu 2023 so se subvencije, zagotovljene za *fosilna goriva, obnovljive vire energije* in *električno energijo*[7], v primerjavi z letom 2022 znižale na 111 milijard EUR (–25 %), 61 milijard EUR (–8 %) oziroma 51 milijard EUR (–26 %). Le subvencije, dodeljene za *vse vire energije*[8], so se še naprej zviševale in dosegle 126 milijard EUR (+13 %), saj so se nekateri ukrepi za omejitev stroškov, ki so jih izvedle države članice, še naprej uporabljali za dva ali več nosilcev energije.

Subvencije za fosilna goriva so leta 2023 predstavljale 34 % skupnih subvencij za energijo, podobno kot podpora *vsem virom energije (31 %)* (slika 2, spodaj). *Obnovljivi viri energije* so leta 2023 prejeli le 17 % subvencij za energijo (znižanje s 40 % leta 2021 in 22 % leta 2022), saj je energija iz obnovljivih virov ob visokih cenah energije postala

5 V tem poročilu so vsi zneski izraženi v milijardah EUR za leto 2023. Zaradi popravkov podatkov in spremembe denarne osnove se lahko skupni zneski v tem poročilu razlikujejo od zneskov v poročilu o subvencijah za energijo za leto 2023.

6 Podatki v kategoriji „še ni potrjeno“ so znašali 8 % skupnega zneska, vključenega v popis subvencij za leto 2023.

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

8 Ta kategorija se uporablja za razvrstitev vseh subvencijskih ukrepov, ki se uporabljajo za energijo, proizvedeno iz mešanice fosilnih goriv in nizkoogljičnih virov ali neznanega vira.

konkurenčnejša, zaradi česar se je zmanjšala potreba po finančni podpori iz dinamičnih tržnih instrumentov, za *električno energijo* in *jedrsko energijo* pa je bilo dodeljenih 15 % oziroma 1 % vseh subvencij.

Glede instrumentov za zagotavljanje subvencij za energijo so ostali najpomembnejši različni ukrepi za *dohodkovno podporo*, saj so zajemali 42 % vseh subvencij (slika 2, desno). Sledili so jim *neposredni prenosi in nepovratna sredstva* (29 %) ter *davčni ukrepi* (27 %). Omeniti je treba, da so bili davčni ukrepi najpogosteje uporabljeni instrument za podporo fosilnim gorivom, medtem ko je podpora za obnovljive vire energije bolj odvisna od ukrepov za dohodkovno podporo.

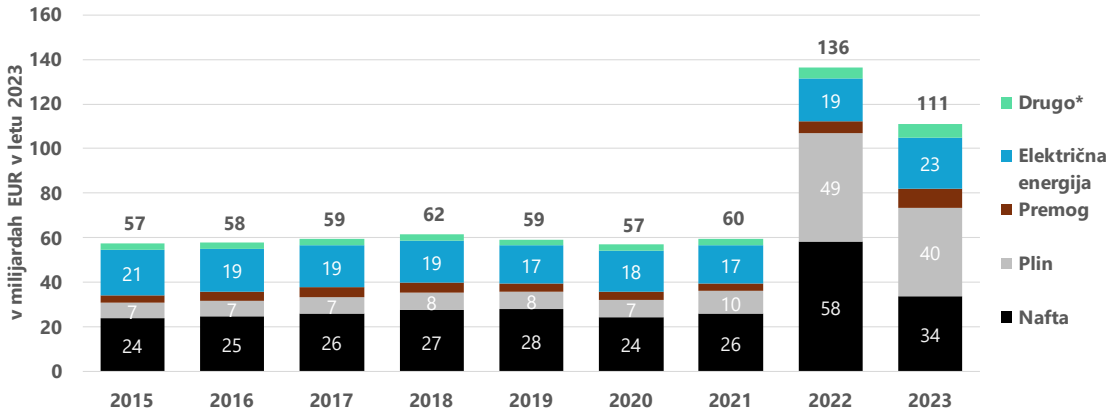
Kategorija	Vsi viri energije	Električna energija	Fosilna goriva	Jedrska energija	Obnovljivi viri energije	Skupaj
Neposredni prenosi	17 %	1,4 %	6,8 %	0,3 %	2,7 %	**29 %**
Davčni ukrepi	5,0 %	5,5 %	14,0 %	0,2 %	2,0 %	**27 %**
Dohodkovna/cenovna podpora	12,1 %	7,6 %	10,3 %	0,3 %	12,2 %	**42 %**
Nižje cene	0 %	0,03 %	0,18 %	0 %	0 %	**0,2 %**
Podpora raziskavam, razvoju in predstavitvi	1,2 %	0,0 %	0,1 %	0,4 %	0,4 %	**2,1 %**
Skupaj	**36 %**	**15 %**	**31 %**	**1,2%**	**17 %**	**100 %**

Slika 2: Porazdelitev subvencij po instrumentih (za leto 2023)
Vir: Enerdata, Trinomics, 2024.

2.1. Subvencije po virih/nosilcih energije

Leta 2022 se je rahlo zniževanje **subvencij za fosilna goriva** od leta 2019 – kot je prikazano na sliki 3 – prekinilo kot neposredna posledica evropskega odziva na energetsko krizo, pri katerem so bili subvencijski ukrepi eno glavnih orodij za preprečitev učinkov visokih cen energije na gospodinjstva in evropsko industrijo.

Zato so se subvencije za fosilna goriva med letoma 2021 in 2022 več kot podvojile, in sicer s 60 milijard EUR na 136 milijard EUR, leta 2023 pa znižale za 16 %, na 111 milijard EUR. Podpora, namenjena zemeljskemu plinu in gorivom iz surove nafte, se je leta 2022 v primerjavi z letom 2021 močno zvišala in dosegla 49 milijard EUR oziroma 58 milijard EUR. Razlogi za to so različni rabati in znižanja davkov, ki se uporabljajo za cestna goriva, ter neposredni prenosi in ukrepi za dohodkovno podporo, ki so podpirali porabnike zemeljskega plina in dizelskega goriva/bencina.

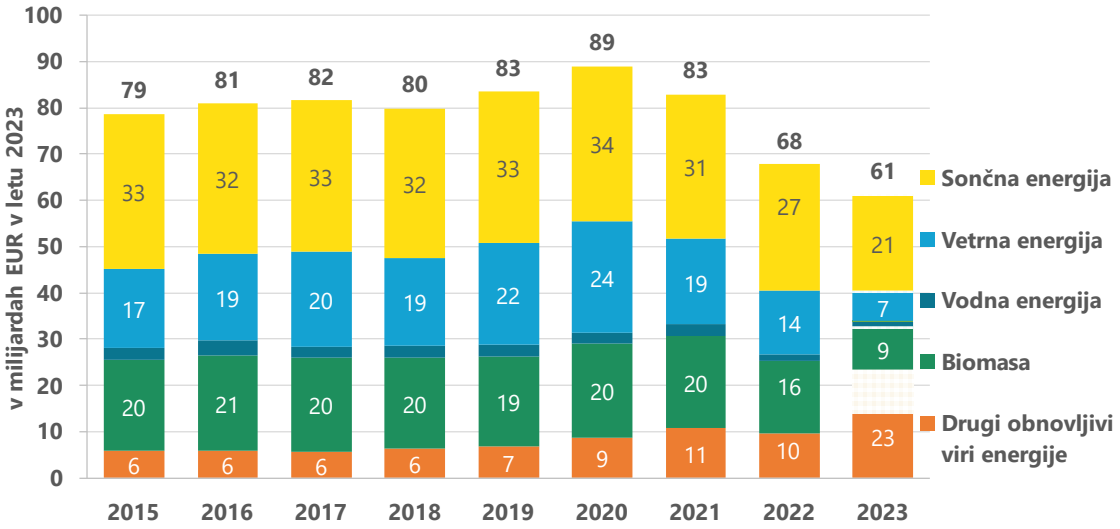


Slika 3: Subvencije za fosilna goriva po nosilcih energije[9] *(v milijardah EUR v letu 2023)*

*Vir: Enerdata, Trinomics, 2024. * „Drugo" vključuje subvencije, namenjene za vsa fosilna goriva, in toploto iz fosilnih virov. Podatki na diagramu vključujejo davčne odhodke, ki jih ni mogoče neposredno primerjati med državami.*

Močna podpora za zemeljski plin in naftne proizvode se je v letu 2023 nadaljevala, čeprav na nižji ravni (40 milijard EUR oziroma 34 milijard EUR), kar odraža tako gibanje cen energije iz fosilnih virov kot še vedno pomembno vlogo fosilnih goriv v mešanici energijskih virov EU-27.

Subvencije za **obnovljive vire energije** se v zadnjih letih znižujejo, kot je prikazano na sliki 4: z 89 milijard EUR leta 2020 so se znižale na 83 milijard EUR leta 2021 (–7 % na medletni ravni), 68 milijard EUR leta 2022 (–18 % na medletni ravni) in nazadnje na 61 milijard EUR (–10 % na medletni ravni) leta 2023. To znižanje je bilo predvsem posledica zvišanja cen na veleprodajnem trgu električne energije, zaradi česar so se zmanjšala plačila za podporne instrumente za energijo iz obnovljivih virov, ki tržnim cenam zagotavljajo dodatna sredstva, saj so obnovljivi viri energije postali konkurenčnejši. Subvencije za energijo iz obnovljivih virov so se znižale tudi kljub povečanju nameščene in podprte zmogljivosti za proizvodnjo obnovljivih virov energije, saj za nekatere od teh novih zmogljivosti niso več potrebne subvencije, da bi lahko konkurirale drugim virom energije.



Slika 4: Subvencije za obnovljive vire energije po tehnologiji (v milijardah EUR v letu 2023)

9 Vključno s subvencijami, ki se zagotavljajo za električno energijo, izrecno proizvedeno z zgorevanjem fosilnih goriv.

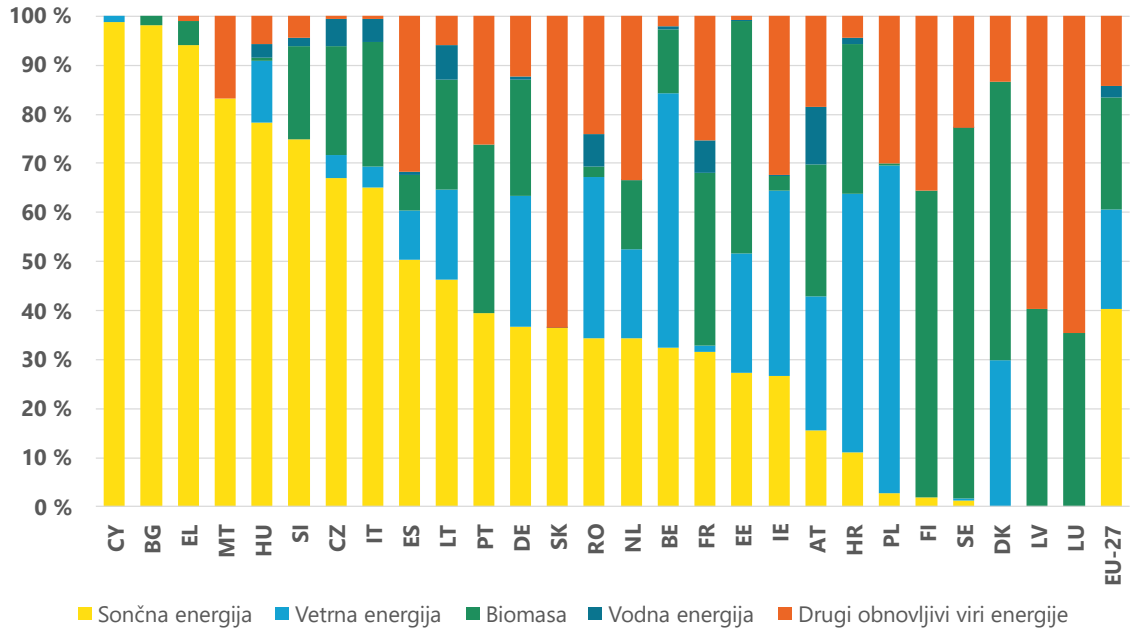
Vir: Enerdata, Trinomics, 2024. Opomba: ocene za leto 2023 so predstavljene s črtkami.

Kot je prikazano na sliki 4, je bil v preteklosti in tudi v letu 2023 daleč največji delež subvencij dodeljen *sončni energiji* (21 milijard EUR), sledili pa sta ji *biomasa* (9 milijard EUR) in *vetrna energija* (7 milijard EUR). *Vodna energija* je prejela majhno finančno podporo (približno 1 milijardo EUR), medtem ko so se subvencije, namenjene *več tehnologijam obnovljivih virov energije* (kot so znižanja davkov na zeleno tehnologijo ali javna pomoč za naložbene projekte), do leta 2023 povzpele na 23 milijard EUR.

Tipičen instrument za zagotavljanje subvencij za obnovljive vire energije (glej sliko 2) so bile še naprej *zagotovljene odkupne cene in odkupne premije* ali *pogodbe na razliko*, ki so skupaj znašale 36 milijard EUR (ali 60 % vseh subvencij za obnovljive vire energije). *Neposredna plačila proizvajalcem energije iz obnovljivih virov* so se skoraj podvojila in leta 2023 dosegla 9 milijard EUR, najverjetneje zaradi povečanja neposredne 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. Preostale subvencije za obnovljive vire energije so bile zagotovljene z davčnimi ukrepi ter s kvotami energije iz obnovljivih virov in drugimi instrumenti (7 milijard EUR oziroma 9 milijard EUR).

Podpora različnim tehnologijam obnovljivih virov energije se med državami članicami zelo razlikuje, kar odraža nacionalne mešanice energijskih virov, prednostne naloge in tudi lokalne potenciale obnovljivih virov energije (slika 5). *Sončna energija* je prejela več kot 50 % subvencij za obnovljive vire energije v devetih državah članicah[10], medtem ko *vetrna energija* predstavlja znaten delež subvencij za obnovljive vire energije v Belgiji, na Hrvaškem in Poljskem. *Biomasa* je močno subvencionirana v nordijski in baltski regiji, medtem ko se zdi, da so tri države članice (Latvija, Luksemburg in Slovaška) sprejele tehnološko nevtralne politike za podporo obnovljivim virom energije, ki se uporabljajo za vse oblike obnovljivih virov energije.

[10] Bolgarija, Ciper, Grčija, Malta, Madžarska, Slovenija, Češka, Italija in Španija.

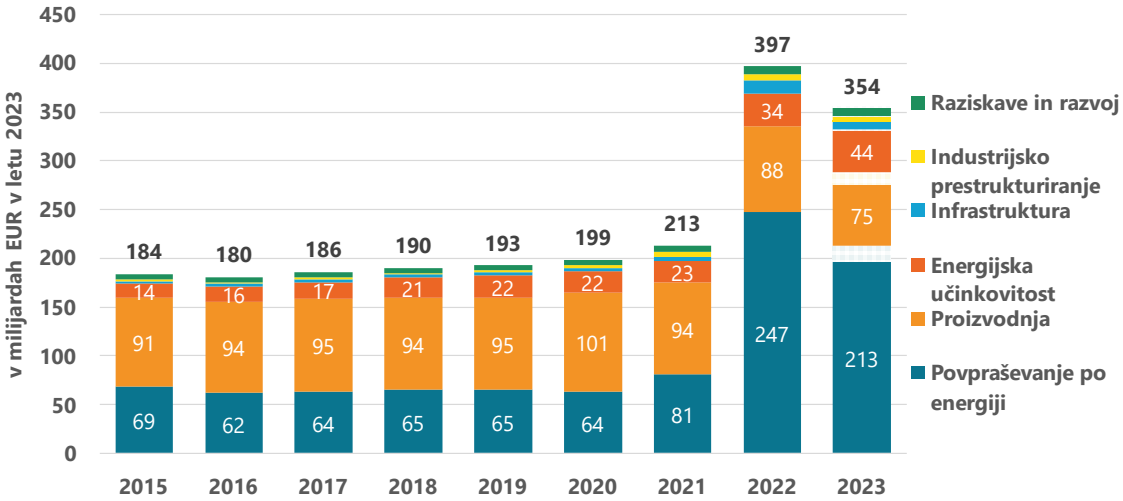


Slika 5: Delež subvencij za obnovljive vire energije po tehnologijah v državah članicah (v %)
Vir: Enerdata, Trinomics, 2024.

Subvencije za **jedrsko energijo** so se s 7,9 milijarde EUR v letu 2021 znižale na 3,7 milijarde EUR v letu 2022 in 4,1 milijarde EUR v letu 2023. Od 14 držav članic, ki so zagotovile subvencije za jedrsko energijo, je največji delež prispevala Francija (2,9 milijarde EUR), sledile pa so ji Nemčija (0,8 milijarde EUR), Španija in Belgija (po 0,1 milijarde EUR). Zvišanje v letu 2023 je predvsem posledica povečanja plačil za zmogljivost, ki jih je izvedla francoska vlada, da bi omejila zvišanje tarif električne energije, s čimer se je znesek, zagotovljen leta 2022, skoraj podvojil (+97 %, na 1,1 milijarde EUR).

2.2. Subvencije po gospodarskem namenu

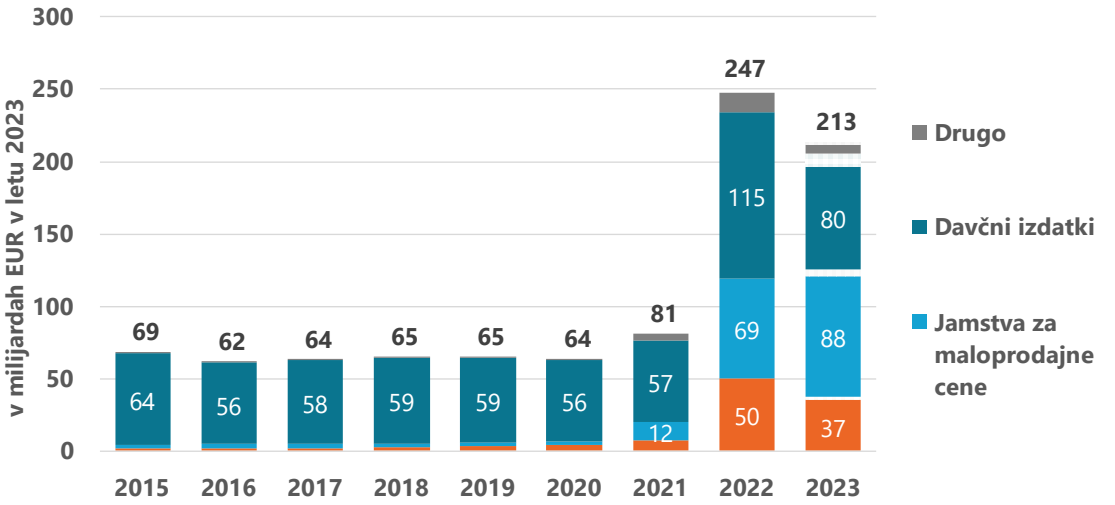
Čeprav se je skupni znesek subvencij za energijo v letu 2023 v primerjavi z letom 2022 zmanjšal, se kategorije glede na gospodarski namen subvencij niso bistveno spremenile (slika 6).



Slika 6: Subvencije za energijo po gospodarskem namenu (v milijardah EUR v letu 2023)
Vir: Enerdata, Trinomics, 2024. Opomba: ocene za leto 2023 so predstavljene s črtkami.

Največja kategorija je ostala finančna podpora, namenjena *povpraševanju po energiji*[11] (62 % skupnih subvencij), in je leta 2023 znašala 213 milijard EUR. Podpora ukrepom za *energijsko učinkovitost* se je v primerjavi z letom 2022 v letu 2023 dodatno zvišala za 30 %, na 44 milijard EUR, subvencije v vseh drugih kategorijah pa so se zmanjšale: za *razvoj infrastrukture* za 37 %, na 8,8 milijarde EUR, za *proizvodnjo energije* za 14 %, na 75 milijard EUR, in za *raziskave in razvoj* za 1 %, na 7,4 milijarde EUR.

Osredotočanje na **subvencije, ki podpirajo povpraševanje po energiji**, katerih cilj je omejiti stroške porabe energije, se lahko nanaša na številne gospodarske sektorje, od energijsko intenzivnih panog do gospodinjstev. Do leta 2021 je bila podpora *povpraševanju po energiji* zagotovljena skoraj izključno z davčnimi ukrepi (na primer znižanje davkov, davčna oprostitev in vračilo davka) ter je z 80 milijardami EUR ostala pomembna tudi v letu 2023. Vendar je med krizo začel naraščati pomen alternativnih ukrepov, kot so *regulacija cen* za potrošnike in *neposredne subvencije*, tako da so subvencije za povpraševanje po energiji, ki ustrezajo tema kategorijama, do leta 2023 dosegle 88 milijard EUR oziroma 37 milijard EUR.



Slika 7: Subvencije za podporo povpraševanju po energiji po instrumentih (v milijardah EUR v letu 2023)

Vir: Enerdata, Trinomics, 2024. Opomba: ocene za leto 2023 so predstavljene s črtkami.

Kategorija „Drugo" vključuje neposredne prenose (razen nepovratnih sredstev), dohodkovno ali cenovno podporo (razen jamstev za maloprodajne cene) in podporo nižjim cenam blaga/storitev.

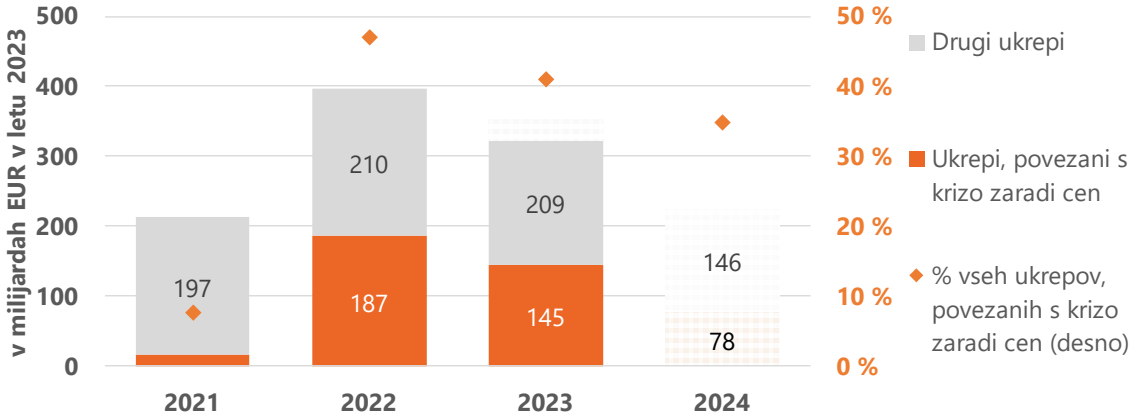
Subvencije za ukrepe za energijsko učinkovitost, ki podpirajo nižje stroške za energijo in prehod na brezogljično gospodarstvo, so se od leta 2015 znatno zvišale in do leta 2023 dosegle 44 milijard EUR. Najpomembnejši podporni instrument za naložbe v energijsko učinkovitost so bila *nepovratna sredstva*, saj so leta 2023 zaradi izvajanja naložb v mehanizem za okrevanje in odpornost predstavljala več kot 32 milijard EUR ali 70 % vseh subvencij za energijsko učinkovitost. Nepovratnim sredstvom so sledili *davčni ukrepi* (7 milijard EUR) ter *ugodna posojila* in *obveznosti glede energijske učinkovitosti* (oboje 3 milijarde EUR).

[11] Na primer podpora uporabi energije z znižanjem stroškov zanjo.

2.3. Subvencije, povezane z energetsko krizo

Evropska komisija si od leta 2021 skupaj z državami članicami prizadeva za reševanje energetske krize, vključno s sprejetjem načrta REPowerEU[12]. To vključuje prizadevanja za: (i) zagotovitev alternativne oskrbe z energijo, (ii) zmanjšanje povpraševanja po energiji, da se nadomesti primanjkljaj dobave 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 nacionalne ukrepe za zaščito svojih državljanov in gospodarstva pred škodljivimi cenami energije.

Države članice so s temi nacionalnimi ukrepi zagotovile subvencije za energijo v višini 187 milijard EUR leta 2022 in 145 milijard EUR leta 2023, kar je 45 % oziroma 40 % skupnih subvencij za energijo (slika 8). Predhodni podatki za leto 2024 kažejo znatno zmanjšanje podpore zaradi krize na 78 milijard EUR, saj se bo večina subvencij zaradi krize iztekla pred letom 2025 (glej tudi oddelek 2.6).

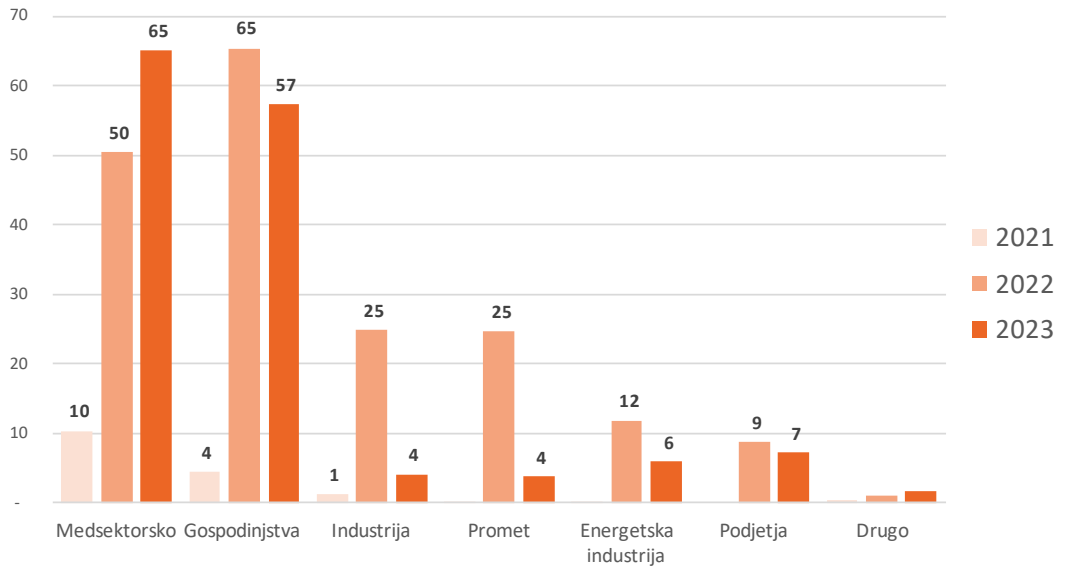


Slika 8: Subvencije, povezane s strukturno in energetsko krizo (levo); delež subvencij za energetsko krizo v skupnih subvencijah za energijo (desno, v %)

Vir: Enerdata, Trinomics, 2024. Podatki za leto 2024 temeljijo na predhodnih podatkih.

Slika 9 prikazuje, da je bila večina sektorskih **ciljnih** subvencij za krizo namenjena *gospodinjstvom* (65 milijard EUR v letu 2022 in 52 milijard EUR v letu 2023), sledila sta *industrija* in *promet* (29 milijard EUR v obdobju 2022–2023), medtem ko so drugi sektorji, na primer *energetska industrija* in *podjetja*, prejeli znatno manj (skupaj 18 milijard EUR oziroma 16 milijard EUR). Z **neciljnimi** ali medsektorskimi subvencijami je bilo zagotovljenih 64 milijard EUR.

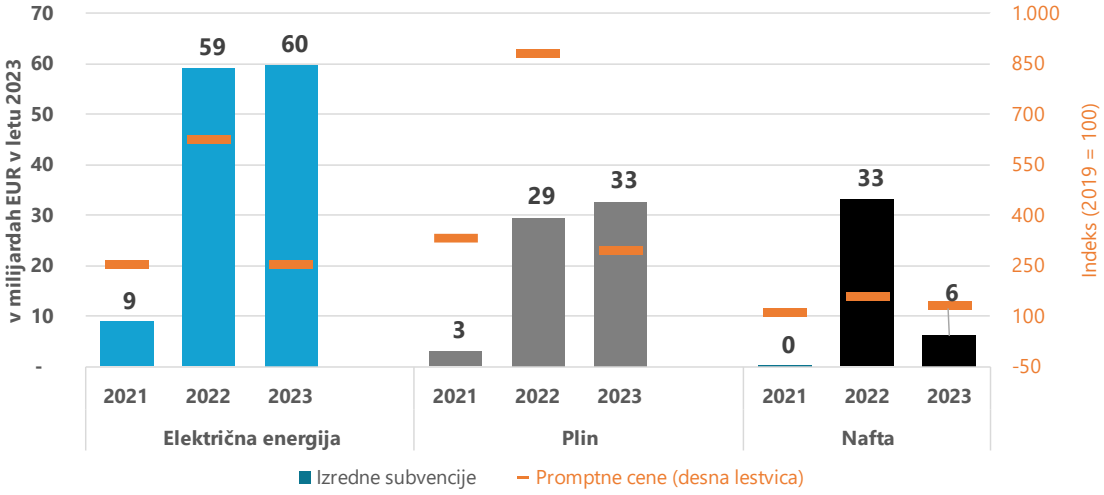
12 REPowerEU: Cenovno dostopna, zanesljiva in trajnostna energija za Evropo.



Slika 9: Porazdelitev subvencij za reševanje energetske krize (v milijardah EUR v letu 2023)

Vir: Enerdata, Trinomics, 2024.

Za energetsko krizo v obdobju 2021–2022 so bila večinoma značilna nenadna velika zvišanja cen *električne energije*, *zemeljskega plina* ter v manjši meri *surove nafte* in rafiniranih izdelkov. Najbolj se je povečala podpora *električni energiji* in leta 2022 dosegla 59 milijard EUR, leta 2023 pa je kljub znatnemu padcu veleprodajnih in maloprodajnih cen električne energije ostala v bistvu na enaki ravni (slika 10, levo). Izredne subvencije za zemeljski plin (slika 10, sredina) so bile precej nižje (29 milijard EUR leta 2022), leta 2023 pa so kljub nižjim veleprodajnim cenam plina ostale na enaki ravni.



Slika 10: Subvencije zaradi krize po nosilcih energije (levo) v primerjavi s spremembami cen (desno, v %)

Opomba: leva os ustreza znesku subvencij za energijo, povezanih s krizo (v milijardah EUR za leto 2023), desna os pa gibanju promptnih cen (indeksirano na leto 2019). Cene električne energije in plina ustrezajo povprečnim letnim promptnim cenam za Nemčijo (v drugih državah EU je bil razvoj podoben). Upoštevane so povprečne letne cene nafte Brent.

Surova nafta predstavlja drugačen primer (slika 10, desno), saj se referenčne cene Brent niso zvišale toliko kot cene plina in električne energije. Izredna podpora za nafto je leta 2022 dosegla 33 milijard EUR, vendar se je v nasprotju z električno energijo in plinom ta pomoč leta 2023 močno zmanjšala, in sicer na 6 milijard EUR, saj so se cene nafte na

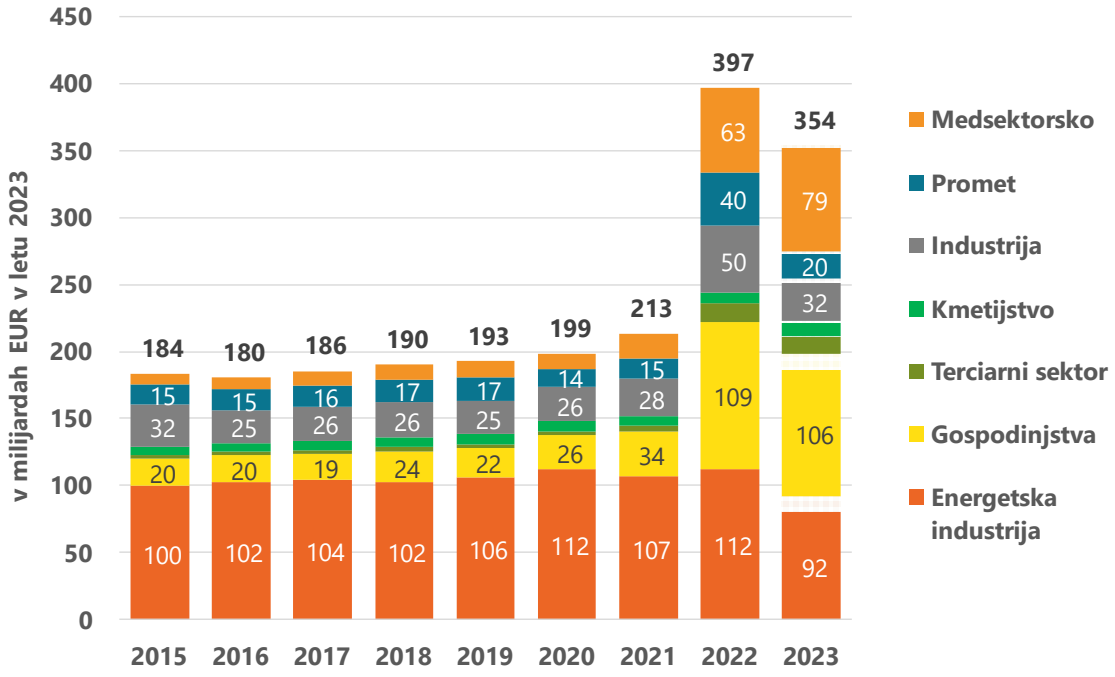
svetovnih trgih znižale, izredni podporni ukrepi, namenjeni naftnim proizvodom (npr. znižanje DDV za cestno gorivo), pa so bili ukinjeni.

2.4. Subvencije po gospodarskih sektorjih

V preteklosti je bil najbolj subvencionirani gospodarski sektor *energetska industrija*[13]: v obdobju 2015–2020 je prejela več kot polovico vseh subvencij za energijo (slika 11). Sledili so ji *industrija*, *gospodinjstva* in *promet*.

V letu 2022 se je znesek subvencij za energijo, namenjenih *gospodinjstvom*, s 34 milijard EUR v letu 2021 zvišal na 109 milijard EUR (+240 %). Podpora *prometnemu* sektorju se je zvišala na 40 milijard EUR, podpora *industriji* pa je dosegla 50 milijard EUR. Po drugi strani so se subvencije za *energetsko industrijo* zvišale za 5 %, na 112 milijard EUR, njen delež skupnih subvencij za energijo pa se je leta 2022 s približno 50 % zmanjšal na 27 %.

Subvencije za energijo, namenjene *gospodinjstvom*, so v letu 2023 ostale stabilne pri 106 milijardah EUR, subvencije za energijo za sektorje *prometa*, *industrije* in *energetske industrije* pa so se znižale na 20 milijard EUR, 32 milijard EUR oziroma 92 milijard EUR. Zneski, dodeljeni *terciarnemu*[14] in *kmetijskemu* sektorju, so bili nižji (14 milijard EUR oziroma 11 milijard EUR), kar je skupaj predstavljalo približno 7 % vseh subvencij za energijo v letu 2023.



Slika 11: Subvencije za energijo po gospodarskih sektorjih (v milijardah EUR v letu 2023)
Vir: Enerdata, 2024. Opomba: ocene za leto 2023 so predstavljene s črtkami.

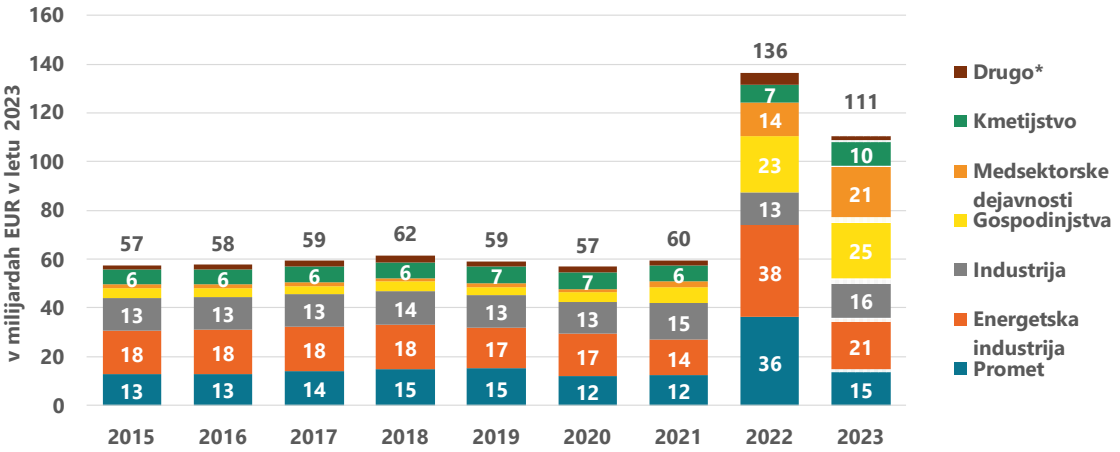
Ob upoštevanju gibanja **subvencij za fosilna goriva, razdeljen po gospodarskih sektorjih** (slika 12), je zvišanje v letu 2022 predvsem posledica velikega zvišanja subvencij za *energetsko industrijo* (+23 milijard EUR) in *gospodinjstva* (+16 milijard EUR) za preprečitev učinkov krize zaradi cen energije. Podpora fosilnim

[13] Izraz zajema pridobivanje, pretvorbo, rafiniranje, infrastrukturo, prenos, distribucijo, shranjevanje in maloprodajo energije ter ravnanje z odpadki v zvezi z energijo. Skratka, energetsko industrijo.

[14] Terciarni sektor zajema javne službe in poslovne sektorje.

gorivom, ki jo je mogoče neposredno pripisati *industriji*, se je leta 2022 zmanjšala, čeprav je bila ta morda preusmerjena v kategorijo „vsi viri energije“, saj so številni ukrepi za industrijo združevali podporo električni energiji in plinu.

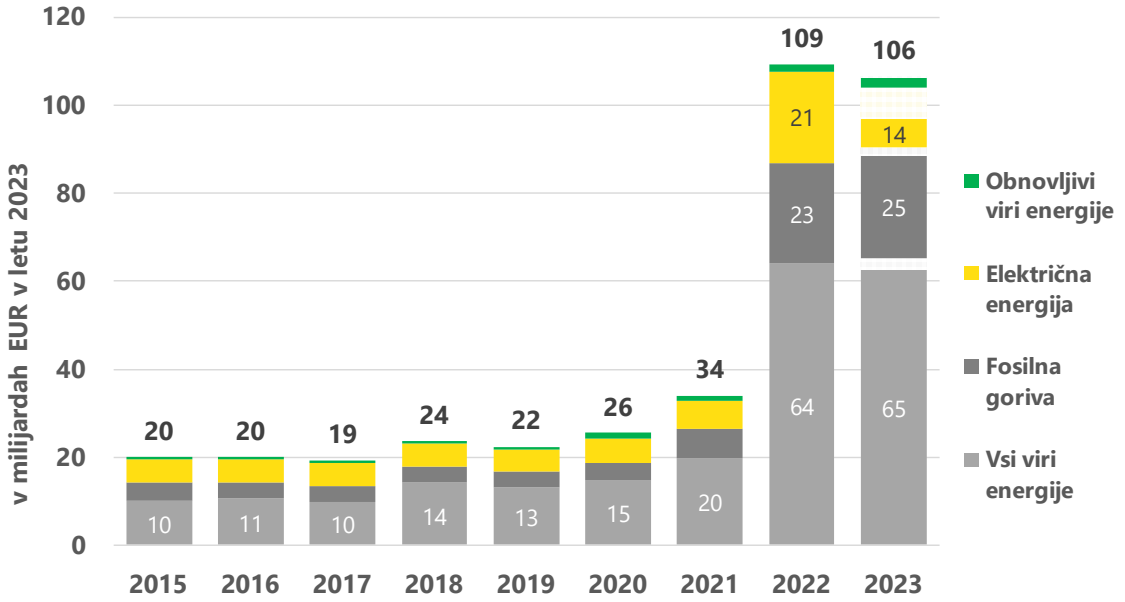
Opozoriti je treba, da se je v letu 2023 raven podpore dvema sektorjema, *prometu* in *energetski industriji*, hitro vrnila na običajno raven pred krizo, kar poudarja začasnost s tem povezanih ukrepov. V nasprotju s tem pa sta podpora *gospodinjstvom* in *medsektorska* podpora v letu 2023 ostali zelo pomembni v primerjavi z njunimi preteklimi vrednostmi, kar odraža zamudo pri prenosu nižjih veleprodajnih cen energije na maloprodajne stroške in s tem dolgotrajnejšo potrebo po nadaljnji podpori.



Slika 12: Subvencije za fosilna goriva po gospodarskih sektorjih (obdobje 2015–2023; v milijardah EUR v letu 2023)

Vir: Enerdata, 2024. * Drugo vključuje gradbeni, storitveni, poslovni, javni in rudarski sektor. Opomba: ocene za leto 2023 so predstavljene s črtkami.

Analiza **subvencij za energijo za gospodinjstva** kaže, da je bilo 60 % energetske podpore gospodinjstvom v obdobju 2021–2023 namenjene blažitvi učinka naraščajočih cen energije in jo je mogoče neposredno povezati z energetsko krizo. Kot je prikazano na sliki 13, poleg tega večina te podpore (65 milijard EUR ali 61 % leta 2023) ni bila namenjena nobenemu posebnemu viru energije in je na diagramu označena kot „vsi viri energije“. Leta 2023 je bilo 25 milijard EUR (22 %) dodeljenih fosilnim gorivom (večinoma zemeljskemu plinu), električna energija in obnovljivi viri energije pa so prejeli le 13 milijard EUR (12 %) oziroma 2,4 milijarde EUR (2 %). Čeprav so te subvencije učinkovito ščitile gospodinjstva pred nenadnimi zvišanji, so zmanjševale cenovne signale s trgov energije.



Slika 13: Sestava subvencij za energijo, namenjenih gospodinjstvom (v milijardah EUR v letu 2023)

Vir: Enerdata, Trinomics, 2024.

Razlog za to porazdelitev subvencij gospodinjstvom je povezan z dejstvom, da je velika večina subvencij za energijo za gospodinjstva podpirala porabo energije: 80 % leta 2022 (87 milijard EUR) in 71 % leta 2023 (75 milijard EUR). Hkrati so ukrepi za energijsko učinkovitost za gospodinjstva (ki so spodbujali elektrifikacijo ter lokalno proizvodnjo in shranjevanje energije iz obnovljivih virov) leta 2022 prejeli le 21 milijard EUR, leta 2023 pa 29 milijard EUR.

2.5. Subvencije po vplivu na okolje

Namen tega poročila je zagotoviti prvo celovito oceno *subvencij za energijo* v EU glede njihovega vpliva na okolje. V zvezi s tem je bila sprejeta naslednja opredelitev:

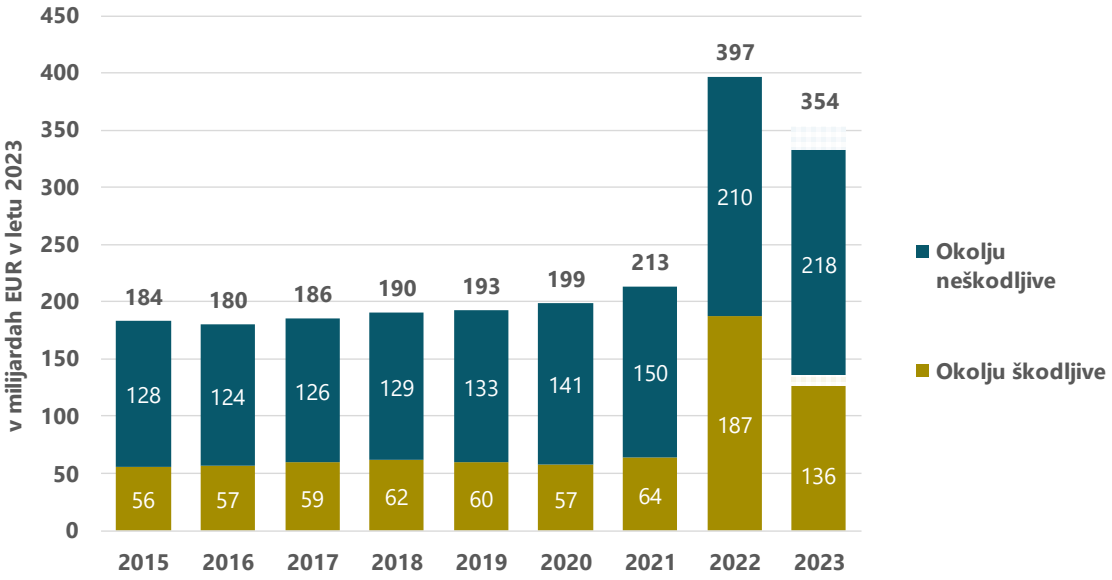
subvencije za energijo so okolju škodljive, če z znižanjem cene ali stroškov ohranjajo ali povečujejo razpoložljivost ali uporabo virov energije, ki povzročajo znatne negativne vplive na okolje.

Izraz *znatni negativni vplivi na okolje* je nastal na podlagi uredbe o taksonomiji, ki se osredotoča na dva podnebna cilja, in sicer (1) blažitev podnebnih sprememb in (2) prilagajanje podnebnim spremembam. Za oceno štirih drugih okoljskih meril iz uredbe o taksonomiji bo potrebno dodatno delo v naslednjih izdajah tega poročila.

Kot je prikazano na sliki 14, je bila večina subvencij za energijo v letu 2023 v višini 218 milijard EUR (ali 62 % vseh subvencij) razvrščenih kot *okoljsko neškodljivih*, medtem ko je znesek *okolju škodljivih* subvencij ocenjen na 136 milijard EUR (38 % skupnih subvencij). Subvencije za energijo, ki se štejejo za *okolju škodljive*, so bile večinoma

povezane s fosilnimi gorivi (74 %), sledili pa so jim kategorija „vsi viri energije“ (21 %)[15], ogrevanje (3 %) in električna energija (2 %)[16].

Obstajajo subvencije, ki so razvrščene kot „subvencija za fosilna goriva“ in „neškodljive za okolje“ – navadno so povezane z ukrepi, kot so kritje stroškov zaprtja termoelektrarn na premog, sanacijo nekdanjih rudnikov ali socialnimi ukrepi.



Slika 14: Subvencije za energijo glede na vpliv na okolje (v milijardah EUR v letu 2023)

Vir: Enerdata, Trinomics, 2024. Opomba: ocene za leto 2023 so predstavljene s črtkami.

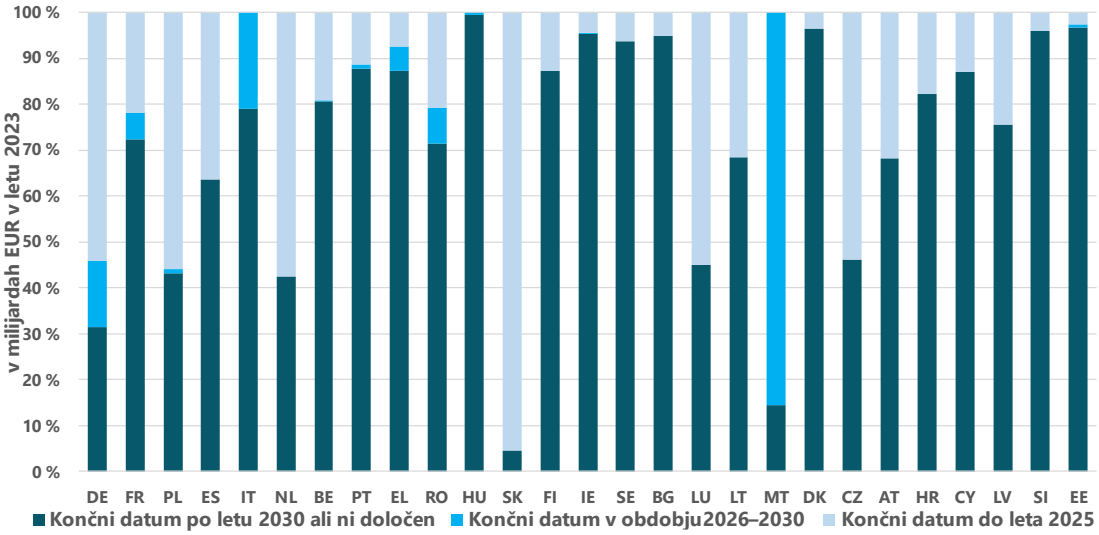
2.6. Nacionalni načrti za subvencije za fosilna goriva

Leta 2023 je bil načrtovani končni datum 43 % subvencij za fosilna goriva (48 milijard EUR) pred letom 2025, še dodatnih 9 % (10 milijard EUR) pa je imelo srednjeročni končni datum, na primer v obdobju 2026–2030 (slika 15). Za preostalih 48 % subvencij za fosilna goriva (53 milijard EUR) končni datum še ni določen ali pa je določen po letu 2030[17].

15 Če subvencije za energijo niso bile namenjene nobenemu posebnemu nosilcu energije (tj. „vsi viri energije“), je bil za določitev okolju škodljivega deleža uporabljen delež fosilnih goriv v mešanici energijskih virov posamezne države članice, izražen v %, na podlagi podatkov Eurostata za leto 2022.

16 Velika večina subvencij za *električno energijo* velja za neškodljive. Izjema so subvencije, ki so jasno povezane z električno energijo, proizvedeno iz fosilnih virov.

17 Analiza temelji na posodobljenih prilogah VIII in XV k osnutkom nacionalnih energetskih in podnebnih poročil o napredku iz leta 2023 ter javno dostopnih posodobitvah ali napovedih.

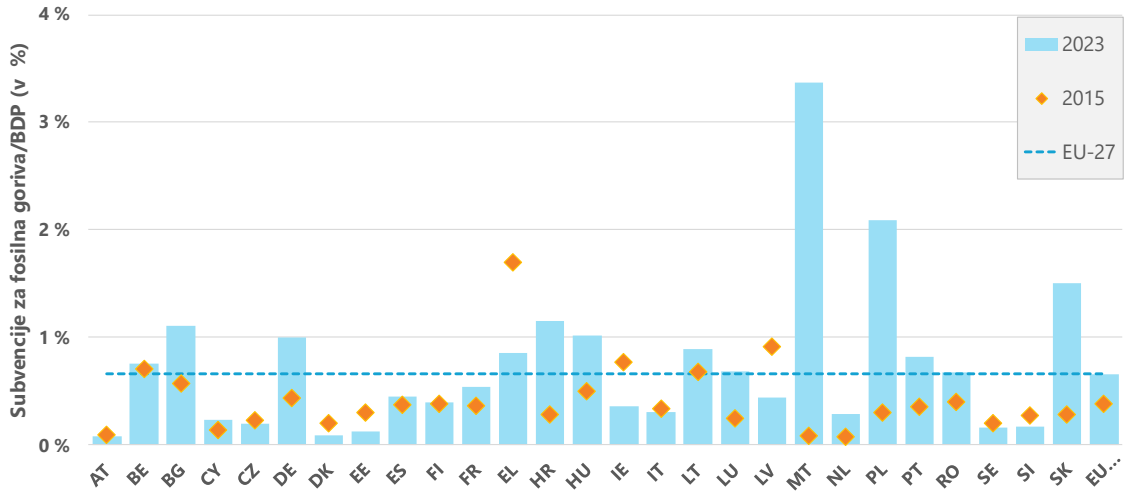


Slika 15: Subvencije za fosilna goriva po končnem datumu, delež skupnih subvencij za fosilna goriva (v %, 2023)

Vir: Enerdata, Trinomics, 2024.

Veliko držav članic ne določi končnih datumov za subvencijske ukrepe za energijo, zlasti ne za tiste, ki so vključeni v njihov davčni zakonik, finančno zakonodajo ali nacionalni proračun. Nekateri ukrepi vključujejo najkrajše obdobje veljavnosti subvencije, odločitev o tem, ali naj se subvencija po najkrajšem obdobju nadaljuje, pa se na splošno sprejme pozneje. Kadar se napovejo končni datumi, se pogosto nanašajo na kratkoročne ukrepe zaradi krize, in ne na dolgoročnejše „strukturne“ ukrepe.

Skoraj vse države članice EU so izrazile namero po odmiku od fosilnih goriv. Vendar bi to v več državah članicah lahko pomenilo težavo, zlasti v tistih, v katerih je podpora fosilnim gorivom v primerjavi z njihovim BDP razmeroma visoka (slika 16).



Slika 16: Subvencije za fosilna goriva v primerjavi z BDP (v %, 2015 in 2023)

Vir: Enerdata, Trinomics, 2024.

Da bi bile subvencije za fosilna goriva skladne s skupnimi podnebnimi ambicijami EU, jih je treba postopno ukiniti, vendar je le Danska to namero prenesla v konkretno zakonodajo. Informacije, ki so trenutno na voljo o končnih datumih za te subvencije, kažejo, da EU ni na dobri poti, da bi v skladu s svojimi podnebnimi ambicijami postopno ukinila subvencije za fosilna goriva. Ob predpostavki, da nedoločitev končnega datuma pomeni, da bo

subvencija ostala v veljavi, obstaja vse večje tveganje neskladnosti s podnebnimi ambicijami EU, ki se bo sčasoma povečevalo, ko se približujemo letu 2050. Pri zavezi za ukinitev podpore fosilnim gorivom sta ključna večje prizadevanje in večja preglednost držav članic.

3. SKLEPI

Zaradi nedavne energetske krize je bilo treba v Evropski uniji sprejeti drzne politične pobude za ublažitev družbenih in gospodarskih posledic energetske krize. Ti izredni ukrepi za reševanje energetske krize so močno vplivali na trende subvencij za energijo, kar je začasno obrnilo nedavni trend zniževanja subvencij za fosilna goriva, hkrati pa so se zaradi nižjih stroškov in višjih cen energije znatno znižale subvencije za energijo iz obnovljivih virov, saj je ta postala konkurenčnejša. Nedavno zvišanje cen energije je vplivalo tudi na vrste ukrepov, ki se uporabljajo za zagotavljanje subvencij, tehnologije, ki se spodbujajo, in sektorje, ki so jim subvencije namenjene; vse to je povzročilo znatno zvišanje subvencij za gospodinjstva in medsektorskih subvencij od leta 2022.

Opozoriti je treba, da kljub zmanjševanju cenovnih signalov in napačnim spodbudam za porabo energije višje subvencije za energijo niso povzročile povečanja porabe energije v absolutnem smislu. EU je v obdobju od avgusta 2022 do maja 2024 dosegla 18-odstotno zmanjšanje povpraševanja po plinu in tako prihranila približno 138 milijard kubičnih metrov plina[18]. Ti prihranki so skupni rezultati prizadevanj držav članic, podjetij in državljanov, ki so usklajena z ukrepi na ravni EU[19] in ki so prispevala k preprečitvi pomanjkanja oskrbe in energetski varnosti. Kot je prikazano v poročilu, pa evropska gospodarstva še naprej močno obremenjujejo subvencije za uvoženo energijo iz fosilnih virov, ki izkrivljajo spodbude za rabo energije, pogosto na okolju škodljive načine.

Zmanjšanje, reformiranje ali ukinitev podpore fosilnim gorivom so opredeljeni kot prednostna naloga nove Komisije. V poslanici komisarju Jørgensenu[20] je izrecno omenjena potreba po oblikovanju okvira za nadaljnje zmanjšanje in postopno ukinitev subvencij za fosilna goriva v okviru prizadevanj za zmanjšanje odvisnosti Evrope. Ta okvir mora biti del skupnih prizadevanj Evropske komisije in držav članic za zmanjšanje odvisnosti Evrope od uvoženih fosilnih goriv in dragih javnih posredovanj za zaščito odjemalcev energije pred nestanovitnimi cenami, da se olajša prehod na čisto in konkurenčno evropsko gospodarstvo.

Zvišanje subvencij za energijo v letu 2022 je odražalo kratkoročno prednostno nalogo glede zaščite potrošnikov EU pred šokom zaradi stroškov energije. Zdaj je pomembno, da se začasni ukrepi, ki podpirajo fosilna goriva in povpraševanje po energiji, ne podaljšajo, ker bi to lahko imelo dolgotrajne negativne posledice, saj bi se zmanjšale tržne spodbude za naložbe v energijsko učinkovitost in obnovljive vire energije, ter bi se še naprej ohranjala odvisnost od fosilnih goriv v gospodinjstvih in energijsko intenzivnih sektorjih. Poleg tega bo stalno naraščajoča podpora naložbam v energijsko učinkovitost po vsej EU ključna za doseganje našega cilja glede energijske učinkovitosti do leta 2030, kar bo

18 Primerjava porabe plina v obdobju od avgusta 2022 do maja 2024 s petletnim povprečjem. [Vir: „Eurostat (nrg_cb_gasm)“]

19 Kot so usklajeni ukrepi za zmanjšanje povpraševanja po plinu.

20 Sklicevanje: Mission letter to Dan Jørgensen, Commissioner for Energy and Housing (Poslanica Danu Jørgensenu, komisarju za energijo in stanovanjsko politiko).

posledično povečalo našo energetsko varnost in zmanjšalo našo odvisnost od uvoženih fosilnih goriv.

EU je odločno začela energetski prehod, da bi do leta 2050 dosegla podnebno nevtralnost. V skladu z evropsko zakonodajo obstaja dogovor o postopni ukinitvi subvencij za fosilna goriva. Poraba javnih sredstev za spodbude, ki so v nasprotju s prehodom, bo prehod upočasnila in ga podražila. Prihranki energije in manjša odvisnost od fosilnih goriv v stanovanjskem, elektroenergetskem, prometnem in industrijskem sektorju bi morali biti EU v pomoč 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 energetskim prehodom bi se zato subvencije za fosilna goriva morale zmanjšati, subvencijska podpora pa bi se morala znatno preusmeriti v obnovljive vire energije in energijsko učinkovitost.

Čeprav so se razmere na svetovnih in evropskih trgih energije od leta 2022 močno izboljšale, so cene energije (kot je zemeljski plin) še vedno precej višje kot prej ter negativno vplivajo na evropsko industrijsko konkurenčnost in izdatke gospodinjstev za energijo. To bi moral biti dodaten razlog, da se tehnologije fosilnih goriv nadomestijo z bolj trajnostnimi rešitvami in da se srednjeročno doseže znatno zmanjšanje porabe fosilnih goriv (in uporabe subvencij zanje). S političnimi preudarki glede cenovne dostopnosti energije je mogoče upravičiti začasne ukrepe v podporo gospodinjstvom in industriji. Energetski prehod pa bo uspešen le, če se bodo hitro povečale nizkoogljične tehnologije in tehnologije obnovljivih virov energije ter energijska učinkovitost, zato je bistveno, da se podpora vse bolj preusmerja stran od okolju škodljivih subvencij za fosilna goriva.

Kot je navedeno že v oceni osnutkov nacionalnih energetskih in podnebnih načrtov21, ki jo je pripravila Komisija, si morajo vse države članice skupaj prizadevati, da pojasnijo, kako nameravajo postopno odpraviti subvencije za fosilna goriva, ter določiti jasen in verodostojen časovni načrt za njihovo hitro odpravo, hkrati pa sprejeti pomožne ukrepe, potrebne za zaščito ranljivih gospodinjstev in zagotavljanje konkurenčnosti.

21 COM(2023) 796 final.