KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 28.1.2025 r.
COM(2025) 17 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

Sprawozdanie z 2024 r. dotyczące dotacji w energetyce w UE

1. WPROWADZENIE

Polityka energetyczna ma kluczowe znaczenie dla europejskiej konkurencyjności i bezpieczeństwa, dekarbonizacji gospodarki, przeciwdziałania zmianie klimatu i realizacji unijnego celu osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. UE wprowadziła w ramach Europejskiego Zielonego Ładu ambitne ramy polityki energetycznej, które odzwierciedlają fakt, że produkcja i wykorzystanie energii odpowiadają za około 75 % emisji gazów cieplarnianych[1]. W latach 2023 i 2024 Komisja ujednoliciła ramy polityki, aby zrealizować zobowiązania międzynarodowe UE oraz cele Unii w zakresie energii i klimatu. Zawierając porozumienia polityczne w sprawie niemal wszystkich najistotniejszych dokumentów ustawodawczych, które wchodzą w skład pakietu „Gotowi na 55", Unia Europejska wytyczyła jasną ścieżkę, aby osiągnąć cele na rok 2030.

Dotacje w energetyce odgrywają istotną rolę w transformacji energetycznej i jeżeli są odpowiednio zaprojektowane, mogą przyspieszyć opracowywanie i wdrażanie rozwiązań w zakresie czystej energii oraz przyczynić się do osiągnięcia celów gospodarczych, środowiskowych lub związanych z dobrobytem społecznym. Natomiast jeśli są zaprojektowane niewłaściwie, mogą działać przeciwko transformacji energetycznej, zmieniać zachęty do korzystania z energii na skutek zmniejszania sygnału cenowego dotyczącego emisji dwutlenku węgla i zwiększać obciążenie dla finansów publicznych. Docelowo należy stopniowo wycofywać lub reformować wszystkie dotacje do paliw kopalnych, aby utrzymać niezbędny poziom wsparcia bez szkody dla osiągania celów klimatycznych UE.

Kryzys energetyczny, który rozpoczął się w 2021 r. i który pogłębiła rosyjska napaść na Ukrainę w 2022 r., miał poważne konsekwencje dla dotacji europejskiej polityki energetycznej, a co za tym idzie, dotacji energetycznych. Wpływ kryzysu był nadal odczuwalny w 2023 r., a jego skutki można zaobserwować w zmianie łącznej kwoty dotacji w energetyce; w ich podziale między beneficjentów, źródła energii i technologie; i wreszcie w instrumentach wykorzystywanych do ich udzielania.

Obecne, szóste roczne sprawozdanie dotyczące monitorowania dotacji w energetyce i postępów w stopniowym wycofywaniu dotacji do paliw kopalnych[2] potwierdza, że dotacje w energetyce utrzymywały się na stabilnym poziomie do 2021 r., w 2022 r. gwałtownie wzrosły w następstwie kryzysu energetycznego, a w 2023 r. uległy umiarkowanemu obniżeniu. *Łączna kwota dotacji* w energetyce w UE gwałtownie wzrosła z 213 mld EUR w 2021 r. do 397 mld EUR w 2022 r., a w 2023 r. zmniejszyła się o 10 % do 354 mld EUR.

Dotacje w energetyce związane z *krajowymi środkami kryzysowymi* mającymi na celu ochronę konsumentów w UE przed wysokimi cenami wyniosły około 145 mld EUR w 2023 r.(spadek z 187 mld EUR w 2022 r.). W całej UE utworzono co najmniej 270 środków krajowych w celu zaradzenia kryzysowi związanemu z cenami energii. Głównymi bezpośrednimi beneficjentami tych środków kryzysowych były gospodarstwa domowe (otrzymały 121 mld EUR w latach 2021–2023), a w dalszej kolejności przemysł i transport (odpowiednio 30 mld EUR i 28 mld EUR w tym samym okresie). Wsparcie

[1] Źródło: Energia i Zielony Ład

[2] Art. 35 lit. n) rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu (2018/1999/UE) „rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną".

międzysektorowe dla wszystkich odbiorców energii wyniosło w tym samym czasie 125 mld EUR.

Wysokość *dotacji do paliw kopalnych* w odpowiedzi na kryzys wzrosła z 60 mld EUR w 2021 r. do 136 mld EUR w 2022 r., a następnie zmniejszyła się do 111 mld EUR w 2023 r.[3] Dotacje przeznaczone na *energię ze źródeł odnawialnych* zmniejszyły się w 2021 r. – po raz pierwszy od 2015 r. – do 83 mld EUR, a następnie do 68 mld EUR w 2022 r. i 61 mld EUR w 2023 r. Zmniejszenie to było spowodowane w głównej mierze wzrostem cen hurtowych na rynku energii elektrycznej, co wpłynęło na zmniejszenie kwot dotacji wypłacanych w ramach dynamicznych instrumentów wsparcia opartych na mechanizmach rynkowych, jako że odnawialne źródła energii stały się bardziej konkurencyjne, co świadczy o ich roli w obniżaniu cen energii. Wsparcie na rzecz środków w zakresie *efektywności energetycznej*, takich jak na przykład renowacje energetyczne budynków, wzrosło z 23 mld EUR w 2021 r. do 34 mld EUR do 2022 r. i do 44 mld EUR w 2023 r., przyczyniając się do obniżenia rachunków za energię. Zdecydowaną większość dotacji w energetyce (247 mld EUR w 2022 r. i 213 mld EUR w 2023 r.) przeznaczano nadal na wsparcie związane z zużyciem energii.

Całkowitą kwotę dotacji w energetyce o skutkach szkodliwych dla środowiska[4] w UE-27 w 2023 r. szacuje się na 136 mld EUR, co stanowi 38 % łącznych dotacji w energetyce. Największa część dotacji o skutkach szkodliwych (93 mld EUR, czyli 68 %) jest związana z paliwami kopalnymi i stopniowe wycofywanie tych dotacji uwolniłoby istotne zasoby publiczne, które można byłoby wykorzystać do wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego Europy, zmniejszenia deficytów publicznych i przyspieszenia transformacji w kierunku czystej energii. Jak wynika jednak z krajowych planów stopniowego wycofywania dotacji, mniej niż połowa (43 % lub 48 mld EUR) dotacji do paliw kopalnych ma zakończyć się przed 2025 r., kolejne 9 % (10 mld EUR) ma być wycofane w latach 2026–2030, zaś w przypadku pozostałych 48 % (53 mld EUR) nie przewidziano jeszcze terminu zakończenia lub ustalony termin zakończenia przypada po 2030 r.

Nota dotycząca metodyki

Niniejsze sprawozdanie opiera się na danych z badania zewnętrznego przeprowadzonego na zlecenie Komisji. W sprawozdaniu i badaniu zastosowano podejście oddolne wykorzystujące informacje pochodzące z krajowych dokumentów i sprawozdań budżetowych. Krajowe dane dotyczące dotacji zagregowano na poziomie UE-27 oraz uzupełniono danymi pochodzącymi z uznanych źródeł, takich jak instytucje europejskie i międzynarodowe oraz specjalistyczne bazy danych. Tam, gdzie dane za 2023 r. nie były w pełni dostępne lub zatwierdzone, jako dane szacunkowe wykorzystano dane za 2022 r. Podobnie jak w poprzednich wydaniach państwa członkowskie miały możliwość przekazania opinii na temat danych wykorzystanych w badaniu.

Wykaz środków subsydyjnych związanych z energetyką dostarcza wiarygodnych informacji na temat wpływu na budżet bezpośrednich przesunięć budżetowych dotyczących produkcji i wykorzystania energii; jest on także niezbędny do promowania przejrzystości polityki publicznej oraz aby umożliwić określenie konkretnych środków wsparcia na potrzeby reformy. Ze względu na krajowe podejścia do odnośnych systemów

[3] Dane te obejmują wydatki podatkowe, których nie można bezpośrednio porównać w poszczególnych krajach.

[4] Definicja jest zawarta w sekcji *2.5*.

podatkowych kwoty dotacji przyznawanych w ramach niektórych środków, takich jak środki oparte na szacunkach utraconych przychodów, mogą nie być porównywalne między poszczególnymi państwami. Odzwierciedlają one jednakże we właściwy sposób koszty budżetowe związane ze środkami subsydyjnymi.

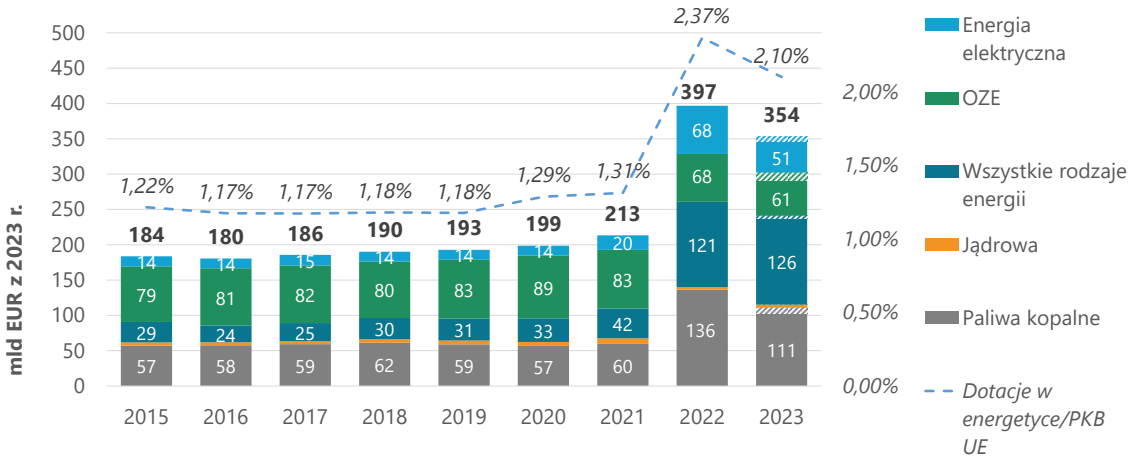
Ocena środków podatkowych jest uzależniona od podstawowych stawek podatkowych przyjętych przez poszczególne państwa. Dlatego też w kraju, w którym obowiązują wyższe podatki podstawowe, ale istnieją też znaczące zwolnienia od podatku, dotacje w energetyce i stawki podatku energetycznego mogą być znacznie wyższe niż w kraju stosującym niższe stawki podatkowe, gdzie jest mniej zwolnień od podatku lub w ogóle ich nie ma. Ta ugruntowana międzynarodowa metoda pomiaru, skupiająca się głównie na budżetowych kosztach dotacji, w mniejszym stopniu nadaje się do porównywania wpływu na środowisko, klimat i energię dotacji opartych na opodatkowaniu w poszczególnych państwach. Konieczne są dalsze prace, aby przeanalizować efektywne stawki podatkowe za zużycie energii i emisję dwutlenku węgla, gdyż mogłyby one w użyteczny sposób uzupełnić podejście oparte na wykazach w odniesieniu do środków związanych z podatkami.

Ponadto ukrytych dotacji (takich jak nienakładanie opłat za emisję gazów cieplarnianych lub podatków od paliw) nie wzięto pod uwagę ze względu na problemy metodyczne związane z brakiem solidnej, wiarygodnej i porównywalnej oceny negatywnych skutków dotacji dla społeczeństwa oraz skutków dla środowiskach innych niż skutki klimatyczne.

2. DOTACJE W ENERGETYCE W UE – TENDENCJE

Łączna kwota dotacji w energetyce w UE-27 wzrosła z 213 mld EUR w 2021 r. do 397 mld EUR w 2022 r., a następnie zmniejszyła się o 10 % do 354 mld EUR[5] w 2023 r.(wykres 1).

Należy zauważyć, że lata 2021–2023 były okresem kryzysu cen energii. Ożywienie gospodarcze po pandemii COVID-19 już w 2021 r. wywarło presję wzrostową na światowe i europejskie ceny energii oraz doprowadziło do pierwszego wzrostu dotacji, których wysokość następnie podwoiła się w porównaniu z 199 mld EUR w 2020 r. na skutek wpływu środków nadzwyczajnych wprowadzonych przez państwa członkowskie. Dane za 2023 r. wskazują, że dotacje w energetyce zmniejszyły się ze względu na wygaśnięcie lub wycofanie niektórych środków mających na celu ograniczenie cen. W ujęciu względnym dotacje w energetyce wzrosły z 1,3 % PKB UE w 2021 r. do 2,37 % w 2022 r. i 2,1 % w 2023 r. (wykres 1, skala po prawej stronie).



Wykres 1: Łączne dotacje w energetyce w UE-27 (w mld EUR z 2023 r. po lewej stronie, % PKB UE po prawej stronie)

Źródło: Enerdata, Trinomics, 2024. UWAGA: Dane szacunkowe za 2023 r. zaznaczono kreskowaniem[6].

W 2023 r. dotacje do *paliw kopalnych, odnawialnych źródeł energii* i *energii elektrycznej*[7] spadły odpowiednio do 111 mld (-25 %), 61 mld (-8 %) i 51 mld EUR (-26 %) w porównaniu z 2022 r. Wzrost odnotowano jedynie w przypadku dotacji przyznawanych dla *wszystkich rodzajów energii*[8], do kwoty 126 mld EUR (+ 13 %), ponieważ niektóre ze środków ograniczających koszty wprowadzonych przez państwa członkowskie wciąż miały zastosowanie do co najmniej dwóch nośników energii.

W 2023 r. *dotacje do paliw kopalnych* stanowiły 34 % łącznych dotacji w energetyce, podobnie jak wsparcie dla *wszystkich źródeł energii (31 %)* (wykres 2, na dole). W 2023 r. *odnawialne źródła energii* otrzymały jedynie 17 % dotacji w energetyce (spadek z 40 % w 2021 r. i 22 % w 2022 r.), ponieważ energia ze źródeł odnawialnych stała się bardziej

[5] W niniejszym sprawozdaniu wszystkie dane liczbowe wyrażone są w mld EUR z 2023 r. Ze względu na korekty danych i zmianę podstawy pieniężnej całkowite kwoty w tym sprawozdaniu mogą różnić się od kwot przedstawionych w sprawozdaniu dotyczącym dotacji w energetyce z 2023 r.

[6] Dane w kategorii „Do potwierdzenia" stanowiły 8 % całkowitej kwoty ujętej w wykazie dotacji na 2023 r.

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

[8] Kategorię tę stosuje się do sklasyfikowania wszystkich środków subsydyjnych, które mają zastosowanie do energii produkowanej zarówno z paliw kopalnych, jak i ze źródeł niskoemisyjnych lub z nieznanego źródła.

konkurencyjna przy wysokich cenach energii, co zmniejszyło potrzebę udzielania wsparcia finansowego przyznawanego w ramach dynamicznych instrumentów rynkowych; podczas gdy *energia elektryczna* i *energia jądrowa* otrzymały odpowiednio 15 % i 1 % wszystkich dotacji.

Jeżeli chodzi o instrumenty zapewniające dotacje w energetyce, ich najważniejszą częścią były różne środki *wsparcia dochodu*, które stanowiły 42 % wszystkich środków (wykres 2, po prawej stronie). Kolejnymi były *bezpośrednie transfery i dotacje* (29 %) oraz *środki podatkowe* (27 %). Warto zauważyć, że środki podatkowe były najczęściej wykorzystywanym instrumentem do wspierania paliw kopalnych, natomiast pomoc na rzecz odnawialnych źródeł energii w większym stopniu opiera się na środkach wsparcia dochodu.

Kategoria	Wszystkie rodzaje energii	Energia elektryczna	Paliwa kopalne	Energia jądrowa	OZE	Ogółem
Transfery bezpośrednie	17,3%	1,4%	6,8%	0,3%	2,7%	**29%**
Środki podatkowe	5,0%	5,5%	14,0%	0,2%	2,0%	**27%**
Wsparcie dochodów/cen	12,1%	7,6%	10,3%	0,3%	12,2%	**42%**
Zaniżanie cen	0%	0,03%	0,18%	0%	0%	**0,2%**
Wsparcie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji	1,2%	0,0%	0,1%	0,4%	0,4%	**2,1%**
Ogółem	**36%**	**15%**	**31%**	**1,2%**	**17%**	**100%**

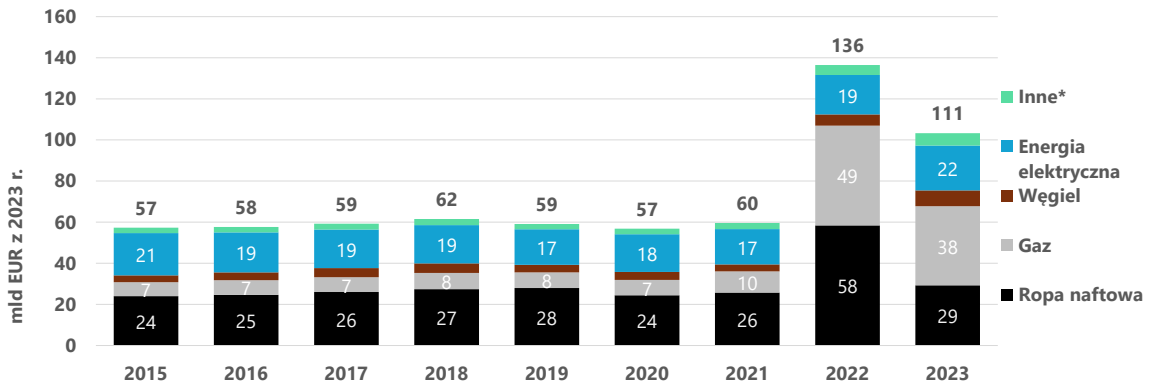
Wykres 2: Podział dotacji według instrumentów (2023)

Źródło: Enerdata, Trinomics, 2024

2.1. Dotacje według źródła/nośnika energii

Jak ilustruje wykres 3, utrzymująca się od 2019 r. nieznaczna tendencja spadkowa **dotacji do paliw kopalnych** została zakłócona w 2022 r. bezpośrednio w wyniku europejskiej odpowiedzi na kryzys energetyczny, w ramach której środki subsydyjne stanowiły jedno z głównych narzędzi przeciwdziałania skutkom wysokich cen energii dla gospodarstw domowych i przemysłu europejskiego.

W rezultacie w latach 2021–2022 dotacje do paliw kopalnych wzrosły ponad dwukrotnie z 60 mld EUR do 136 mld EUR, po czym spadły o 16 % do 111 mld EUR w 2023 r. Wsparcie przeznaczone na gaz ziemny i paliwa pochodzące z ropy naftowej znacznie wzrosło w 2022 r., osiągając odpowiednio 49 i 58 mld EUR w porównaniu z 2021 r. Powodem tego są różne obniżki i ulgi podatkowe mające zastosowanie do paliw drogowych, a także transfery bezpośrednie i środki wsparcia dochodu, które zapewniały pomoc użytkownikom gazu ziemnego i oleju napędowego/benzyny.

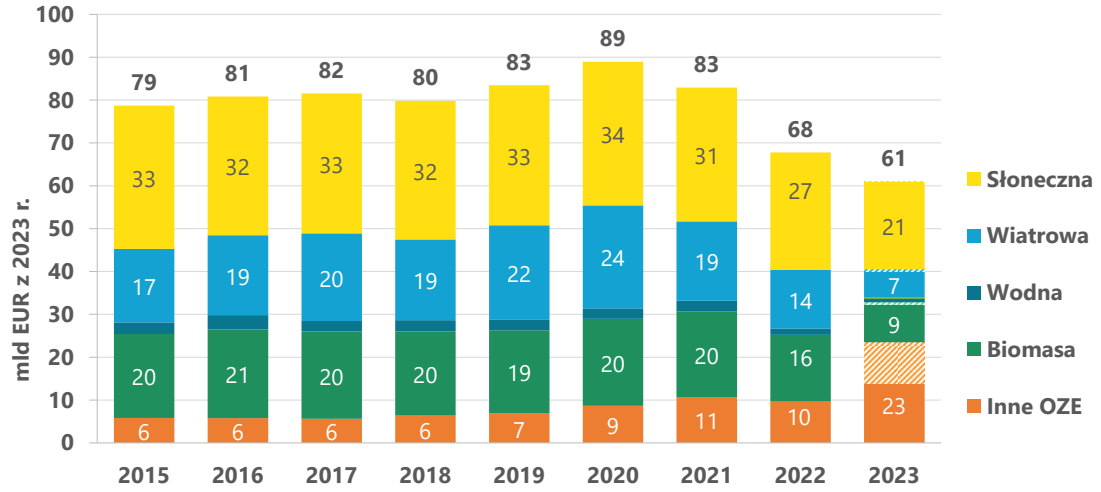


Wykres 3: Dotacje do paliw kopalnych według nośnika energii[9] *(w mld EUR z 2023 r.)*

*Źródło: Enerdata, Trinomics, 2024. *„Inne" obejmują dotacje przeznaczone na wszystkie paliwa kopalne i energię cieplną ze źródeł kopalnych. Dane liczbowe ujęte na wykresie uwzględniają wydatki podatkowe, których nie można porównać bezpośrednio między krajami.*

W 2023 r. kontynuowano zdecydowane wsparcie dla gazu ziemnego i produktów ropopochodnych, chociaż poziom udzielonej pomocy był niższy (odpowiednio 40 i 34 mld EUR), co odzwierciedla zmiany cen energii z paliw kopalnych oraz podkreśla nadal duże znaczenie paliw kopalnych w koszyku energetycznym UE-27.

Dotacje przyznawane na **odnawialne źródła energii** w ostatnich latach wykazywały tendencję spadkową, jak ilustruje wykres 4: dotacje te zmniejszyły się z 89 mld EUR w 2020 r. do 83 mld EUR (-7 % w ujęciu rok do roku) w 2021 r., 68 mld EUR w 2022 r. (-18 % rok do roku), a ostatecznie do 61 mld EUR (-10 % rok do roku) w 2023 r. Spadek ten wynikał głównie ze wzrostu cen hurtowych na rynku energii elektrycznej, co automatycznie doprowadziło do niższych płatności w ramach instrumentów wsparcia OZE, które zapewniają uzupełnienie cen rynkowych w miarę wzrostu konkurencyjności odnawialnych źródeł energii. Zmniejszenie kwoty dotacji przeznaczonych na energię ze źródeł odnawialnych nastąpiło również pomimo wzrostu zainstalowanych i objętych wsparciem mocy wytwórczych OZE, ponieważ niektóre z tych nowych mocy nie potrzebują już dotacji, aby konkurować z innymi źródłami energii.



Wykres 4: Dotacje do odnawialnych źródeł energii według technologii (w mld EUR z 2023 r.)

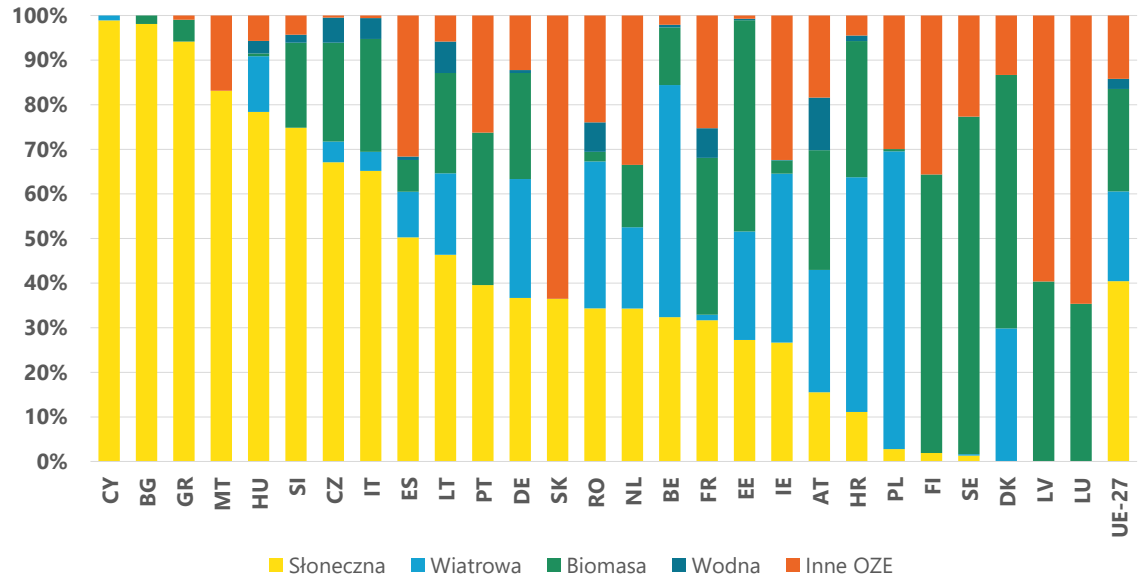
Źródło: Enerdata, Trinomics, 2024. UWAGA: Dane szacunkowe za 2023 r. zaznaczono kreskowaniem.

[9] W tym dotacje na energię elektryczną wytwarzaną bezpośrednio przez spalanie paliw kopalnych.

Jak pokazuje wykres 4, zdecydowanie największą część dotacji przeznaczono na *energię słoneczną*, zarówno w przeszłości, jak i w 2023 r. (21 mld EUR), a następnie na *biomasę* (9 mld EUR) i *energię wiatrową* (7 mld EUR). Na *energię wodną* przeznaczono marginalne wsparcie finansowe (ok. 1 mld EUR), a dotacje ukierunkowane na *różne technologie energii odnawialnej* (takie jak ulgi podatkowe na zieloną technologię lub pomoc publiczna na projekty inwestycyjne) wzrosły do 23 mld EUR w okresie do 2023 r.

Typowym instrumentem do celów udzielania dotacji do odnawialnych źródeł energii (OZE – zob. wykres 2) nadal było wsparcie w postaci *taryf gwarantowanych i premii gwarantowanych* lub *kontraktów na transakcje różnicowe*, przyznane łącznie na kwotę 36 mld EUR (lub 60 % wszystkich dotacji do OZE). *Płatności bezpośrednie na rzecz producentów OZE* niemal się podwoiły, osiągając 9 mld EUR w 2023 r., najprawdopodobniej w wyniku rosnącego bezpośredniego wsparcia na rzecz produkcji OZE i infrastruktury elektroenergetycznej uwzględnionego w planach odbudowy i zwiększania odporności państw członkowskich, a także z większego wsparcia służącego rozwojowi energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej w ciepłownictwie i chłodnictwie. Pozostałe dotacje do OZE przyznano za pośrednictwem środków podatkowych, a także kontyngentów OZE i innych instrumentów (odpowiednio 7 i 9 mld EUR).

Wsparcie dla różnych technologii odnawialnych jest bardzo zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich (wykres 5), odzwierciedlając krajowe koszyki energetyczne, priorytety i potencjały lokalne w zakresie OZE. Na *energię słoneczną* przeznaczono ponad 50 % dotacji do OZE w 9 państwach członkowskich[10], a istotną część dotacji do OZE w Belgii, Chorwacji i Polsce stanowi *energia wiatrowa*. *Biomasa* jest w wysokim stopniu subsydiowana w regionie Skandynawii i Morza Bałtyckiego, podczas gdy wydaje się, że trzy państwa członkowskie (Łotwa, Luksemburg i Słowacja) przyjęły neutralną pod względem technologii politykę wspierania OZE, która ma zastosowanie do wszystkich form odnawialnych źródeł energii.



Wykres 5: Udział dotacji do OZE według technologii w państwach członkowskich (%)

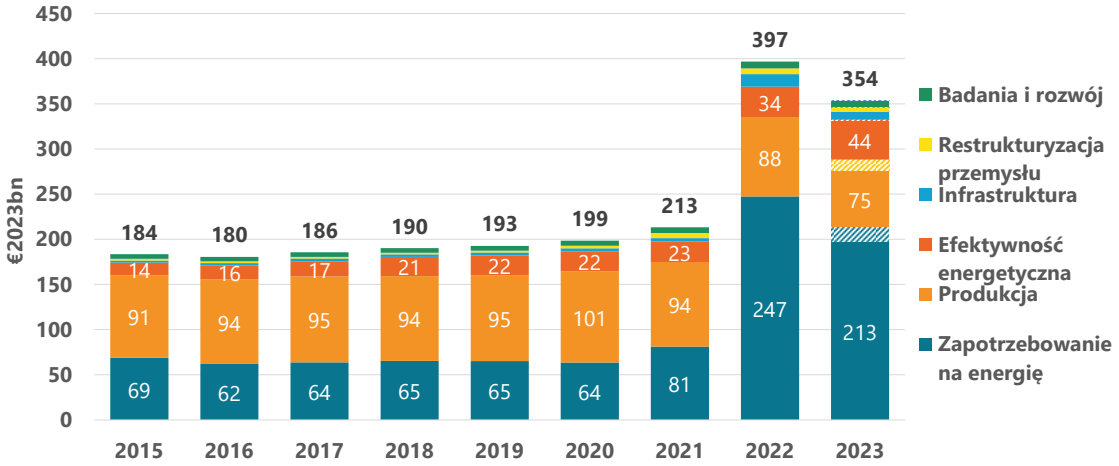
Źródło: Enerdata, Trinomics, 2024

10 Bułgaria, Cypr, Grecja, Malta, Węgry, Słowenia, Czechy, Włochy i Hiszpania.

Wartość dotacji do **energii jądrowej** zmniejszyła się z 7,9 mld EUR w 2021 r. do 3,7 mld EUR w 2022 r. i 4,1 mld EUR w 2023 r. Spośród 14 państw członkowskich przyznających dotacje do energii jądrowej największe dotacje przyznano we Francji (2,9 mld EUR), a następnie w Niemczech (0,8 mld EUR), Hiszpanii i Belgii (po 0,1 mld EUR). Odbicie zaobserwowane w 2023 r. wynika głównie ze zwiększenia płatności za zdolności wytwórcze dokonywanych przez rząd francuski w celu ograniczenia wzrostu taryf za energię elektryczną, co przyczyniło się do prawie dwukrotnego zwiększenia kwoty wydatkowanej w 2022 r. (+97 % do 1,1 mld EUR).

2.2. Dotacje według celu gospodarczego

Chociaż łączna kwota dotacji w energetyce w 2023 r. zmniejszyła się w porównaniu z 2022 r., nie odnotowano znaczącej zmiany w kategoriach, jeśli spojrzeć na cel gospodarczy dotacji (wykres 6).

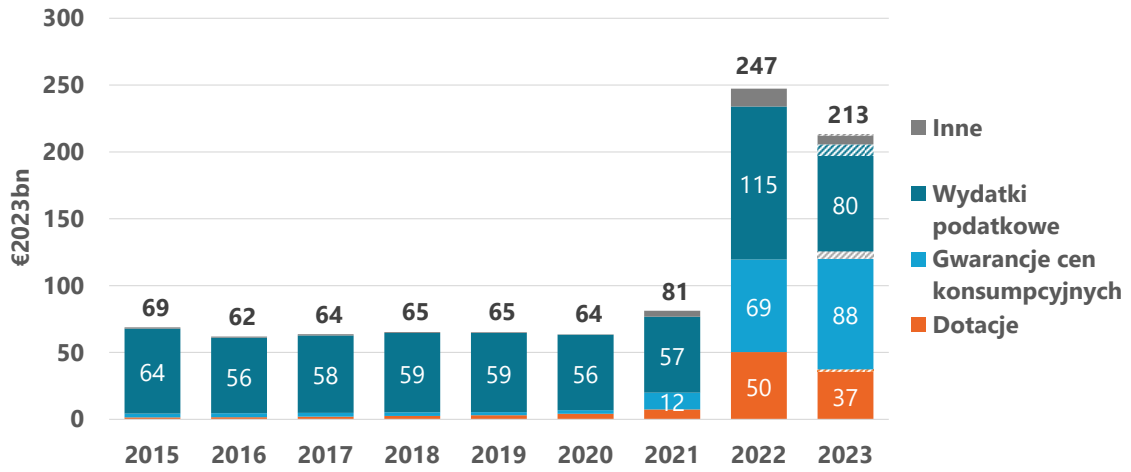


Wykres 6: Dotacje w energetyce według celu gospodarczego (w mld EUR z 2023 r.)
Źródło: Enerdata, Trinomics, 2024. UWAGA: Dane szacunkowe za 2023 r. zaznaczono kreskowaniem.

Największą kategorią (62 % łącznej kwoty) pozostało wsparcie finansowe ukierunkowane na *zapotrzebowanie na energię*[11], które to wsparcie w 2023 r. wyniosło 213 mld EUR. Wsparcie na rzecz środków w zakresie *efektywności energetycznej* wzrosło o 30 % w porównaniu z 2022 r. do kwoty 44 mld EUR w 2023 r., natomiast zmniejszyły się dotacje we wszystkich innych kategoriach: na *rozwój infrastruktury* o 37 % do 8,8 mld EUR, na *produkcję energii* o 14 % do 75 mld EUR oraz na *badania i rozwój* o 1 % do 7,4 mld EUR.

Jeśli chodzi o **dotacje wspierające zapotrzebowanie na energię**, które mają na celu ograniczenie kosztów zużycia energii, mogą one dotyczyć wielu różnych sektorów gospodarki, od sektorów energochłonnych po gospodarstwa domowe. Do 2021 r. wsparcia związanego z *zapotrzebowaniem na energię* udzielano niemal wyłącznie za pośrednictwem środków podatkowych (np. obniżek podatków, zwolnień i zwrotów); miały one nadal duże znaczenie w 2023 r. i wyniosły 80 mld EUR. W czasie kryzysu znaczenie alternatywnych środków, takich jak *regulacja cen* konsumpcyjnych i *dotacje bezpośrednie*, zaczęło jednak rosnąć – do 2023 r. dotacje związane z zapotrzebowaniem na energię odpowiadające tym dwóm kategoriom osiągnęły wartość odpowiednio 88 i 37 mld EUR.

[11] Np. wspieranie stosowania energii przez obniżenie jej kosztów.



Wykres 7: Dotacje wspierające zapotrzebowanie na energię według instrumentu (w mld EUR z 2023 r.)

Źródło: Enerdata, Trinomics, 2024. UWAGA: Dane szacunkowe za 2023 r. zaznaczono kreskowaniem. Kategoria „Inne" obejmuje transfery bezpośrednie (z wyjątkiem dotacji), wsparcie dochodów lub cen (z wyjątkiem gwarancji cen konsumpcyjnych) oraz wsparcie polegające na zaniżaniu cen towarów lub usług.

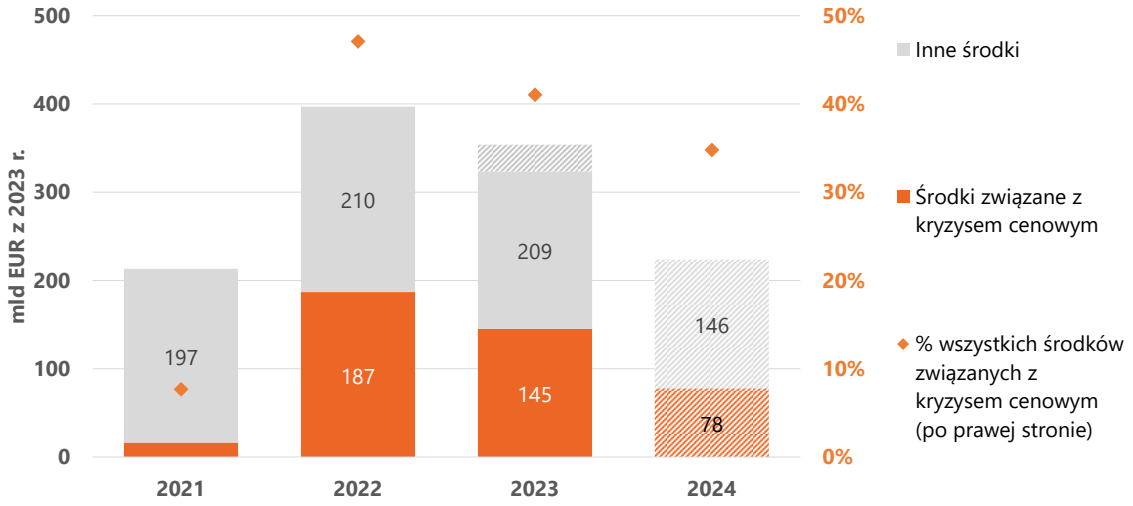
Dotacje na środki w zakresie efektywności energetycznej, wspierające zarówno niższe rachunki za energię, jak i transformację bezemisyjną, znacznie wzrosły od 2015 r. i do 2023 r. osiągnęły wartość 44 mld EUR. *Dotacje* były najważniejszym instrumentem wspierania inwestycji w efektywność energetyczną i wyniosły ponad 32 mld EUR, czyli 70 % wszystkich dotacji w dziedzinie efektywności energetycznej w 2023 r., ze względu na realizację inwestycji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Następne w kolejności były *środki podatkowe* (7 mld EUR), *pożyczki uprzywilejowane* i *obowiązki w zakresie efektywności energetycznej* (3 mld EUR w obu przypadkach).

2.3. Dotacje związane z kryzysem energetycznym

Od 2021 r. Komisja Europejska współpracuje z państwami członkowskimi w celu rozwiązania kryzysu energetycznego, w tym przez przyjęcie planu REPowerEU[12]. Współpraca ta obejmuje działania mające na celu: (i) zabezpieczenie alternatywnych dostaw energii, (ii) zmniejszenie zapotrzebowania na energię, aby zrekompensować brak dostaw gazu z Rosji, (iii) wykorzystanie w większym stopniu odnawialnych źródeł energii oraz (iv) zwiększenie efektywności energetycznej. Oprócz wdrażania środków, które wprowadzono na szczeblu unijnym, lub których wprowadzenie umożliwiły ramy unijne, państwa członkowskie przyjęły również środki krajowe, aby chronić swoich obywateli i gospodarkę przed szkodliwymi cenami energii.

Za pośrednictwem tych środków krajowych państwa członkowskie przyznały dotacje w energetyce o wartości 187 mld EUR w 2022 r. i 145 mld EUR w 2023 r., co stanowi odpowiednio 45 % i 40 % łącznych dotacji w energetyce (wykres 8). Wstępne dane liczbowe za 2024 r. wskazują na znaczne zmniejszenie wsparcia związanego z kryzysem – do 78 mld EUR, ze względu na to, że większość dotacji związanych z kryzysem wygaśnie przed 2025 r. (zob. również sekcja 2.6).

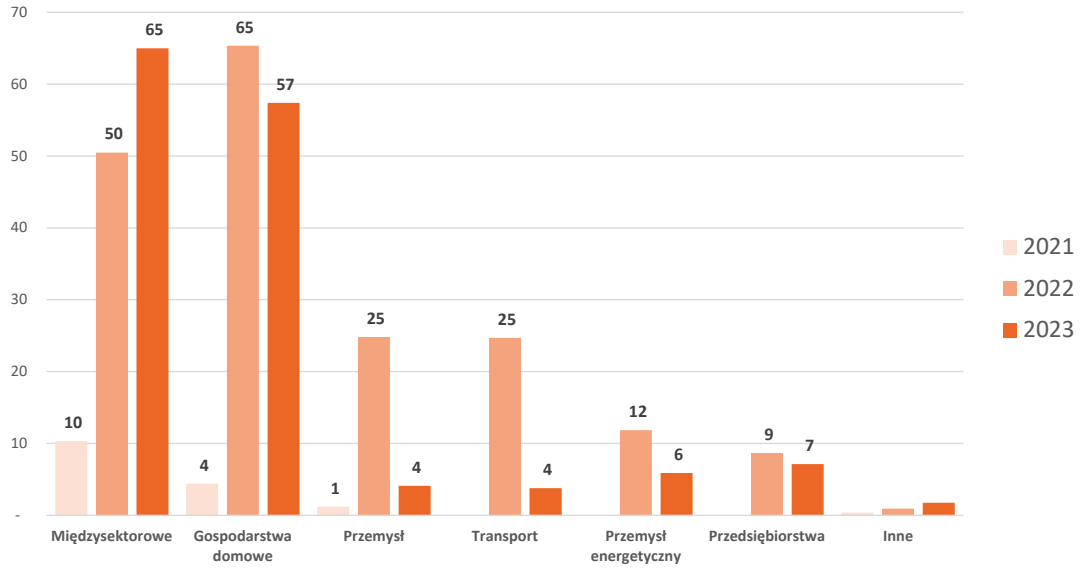
12 REPowerEU: Przystępna cenowo, bezpieczna i zrównoważona energia dla Europy



Wykres 8: Dotacje związane z kryzysem strukturalnym i energetycznym (po lewej stronie); udział dotacji związanych z kryzysem w łącznej kwocie dotacji w energetyce (po prawej stronie, %)

Źródło: Enerdata, Trinomics, 2024. Dane liczbowe za 2024 r. opierają się na danych wstępnych.

Wykres 9 ilustruje, że większość dotacji sektorowych związanych z kryzysem była **ukierunkowana** na *gospodarstwa domowe* (65 mld EUR w 2022 r. i 52 mld EUR w 2023 r.), a następnie na *przemysł* i *transport* (odpowiednio 29 mld EUR w latach 2022–2023), podczas gdy inne sektory, takie jak *przemysł energetyczny* lub *przedsiębiorstwa*, otrzymały ich znacznie mniej (odpowiednio 18 i 16 mld EUR ogółem). 64 mld EUR udzielono w formie dotacji **nieukierunkowanych** lub międzysektorowych.

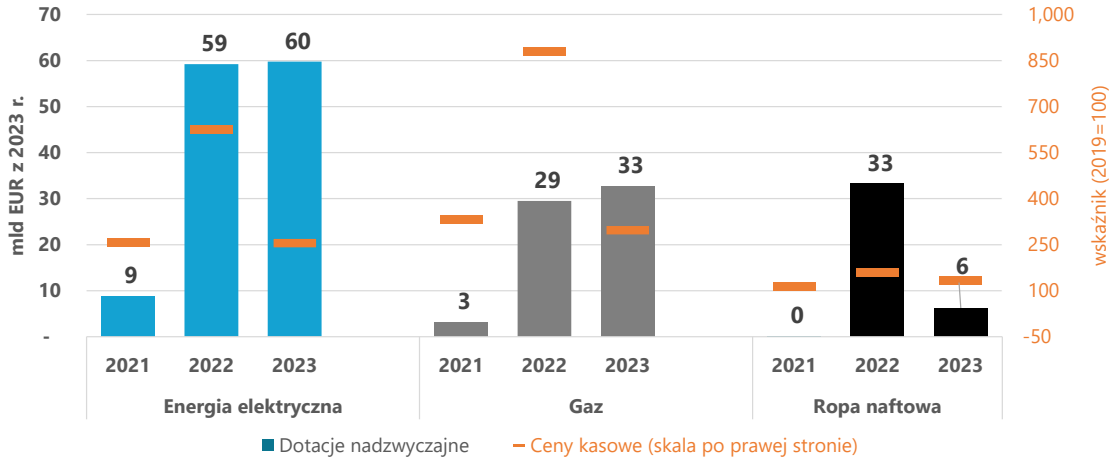


Wykres 9: Rozkład dotacji związanych z kryzysem energetycznym (w mld EUR z 2023 r.)

Źródło: Enerdata, Trinomics, 2024

Kryzys energetyczny w latach 2021–2022 charakteryzował się głównie nagłym, dużym wzrostem cen *energii elektrycznej*, *gazu ziemnego* oraz, w mniejszym stopniu, *ropy naftowej* i produktów rafinowanych. Wsparcie udzielone w dziedzinie *energii elektrycznej* wzrosło najbardziej i osiągnęło 59 mld EUR w 2022 r. oraz pozostało zasadniczo na tym samym poziomie w 2023 r. pomimo znacznego spadku cen hurtowych i detalicznych energii elektrycznej (wykres 10, po lewej stronie). Dotacje do gazu ziemnego o charakterze

wyjątkowym (wykres 10, środek) były dużo niższe (29 mld EUR w 2022 r.), ale utrzymały się również na tym samym poziomie w 2023 r. pomimo niższych hurtowych cen gazu.



Wykres 10: Dotacje związane z kryzysem w podziale na nośniki energii (po lewej stronie) w porównaniu ze zmianami cen (po prawej stronie, %)

UWAGA: Oś lewa wskazuje kwoty dotacji w energetyce związanych z kryzysem (w mld EUR z 2023 r.), a oś prawa odnosi się do zmian w cenach kasowych (indeksowanych do 2019 r.). Ceny energii elektrycznej i gazu odpowiadają średnim rocznym cenom kasowym w Niemczech (ewolucja cen przebiegała podobnie w innych państwach UE). W odniesieniu do ropy naftowej uwzględniono średnie roczne ceny Brent.

Ropa naftowa stanowi inny przypadek (wykres 10, po prawej stronie), ponieważ ceny odniesienia Brent nie wzrosły tak samo jak ceny gazu i energii elektrycznej. W 2022 r. nadzwyczajne środki wsparcia na rzecz ropy naftowej wyniosły 33 mld EUR, ale w przeciwieństwie do energii elektrycznej i gazu pomoc ta gwałtownie zmniejszyła się do 6 mld EUR w 2023 r. ze względu na spadek cen ropy naftowej na rynkach światowych i zakończenie obowiązywania nadzwyczajnych środków wsparcia ukierunkowanych na produkty ropopochodne (np. obniżenie VAT na paliwo do transportu drogowego).

2.4. Dotacje według sektora gospodarki

Sektor energetyczny[13] był sektorem gospodarki, który otrzymał dotychczas największe dotacje: w latach 2015–2020 skorzystał z ponad połowy wszystkich dotacji w energetyce (wykres 11). Na kolejnych miejscach znalazły się *przemysł*, *gospodarstwa domowe* i *transport*.

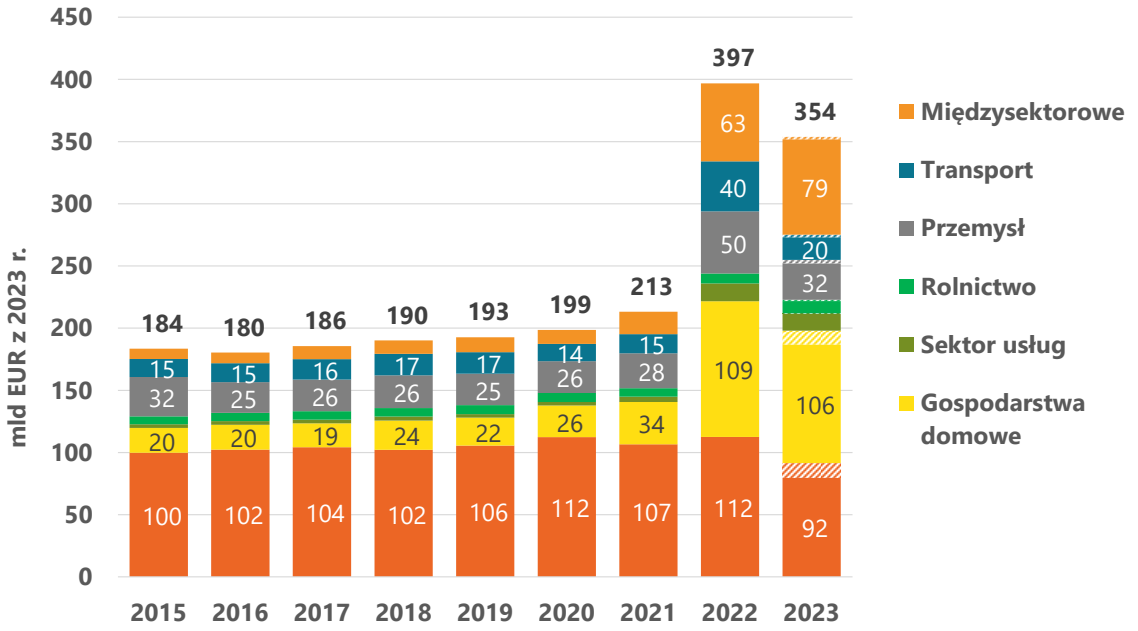
W 2022 r. wysokość dotacji w energetyce skierowanych do *gospodarstw domowych* wzrosła z 34 mld EUR w 2021 r. do 109 mld EUR w 2022 r. (+240 %). Wsparcie dla sektora *transportu* zwiększyło się do 40 mld EUR, a wsparcie dla *przemysłu* wyniosło 50 mld EUR. Natomiast dotacje dla *sektora energetycznego* wzrosły o 5 % do 112 mld EUR, przy czym jego udział w łącznych dotacjach w energetyce spadł z ok. 50 % do 27 % w 2022 r.

W 2023 r. dotacje w energetyce dla *gospodarstw domowych* utrzymywały się na stałym poziomie wynoszącym 106 mld EUR, podczas gdy dotacje w energetyce dla *sektora transportu*, *przemysłu* i *sektora energetycznego* spadły odpowiednio do 20 mld EUR, 32 mld EUR i 92 mld EUR. Kwoty przydzielone dla sektora *usług*[14] i *rolnictwa* były mniejsze

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

[14] Sektor usług obejmuje usługi publiczne i sektor przedsiębiorstw.

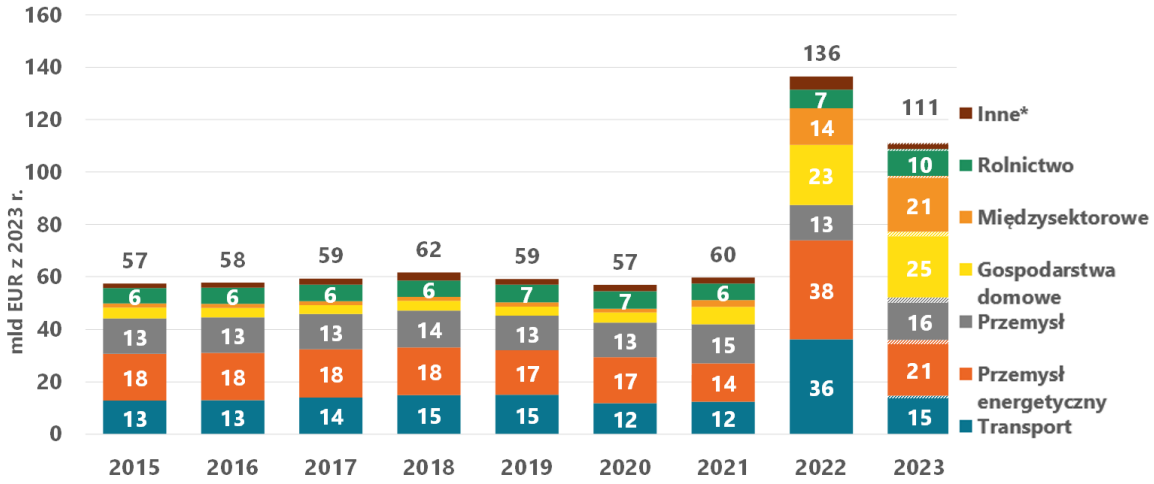
(odpowiednio 14 mld EUR i 11 mld EUR) i łącznie stanowiły około 7 % łącznych dotacji w energetyce w 2023 r.



Wykres 11: Dotacje w energetyce według sektora gospodarki (w mld EUR z 2023 r.)
Źródło: Enerdata, 2024. UWAGA: Dane szacunkowe za 2023 r. zaznaczono kreskowaniem.

Analiza ewolucji **dotacji do paliw kopalnych przyznawanych według sektora gospodarki** (wykres 12) wskazuje, że wzrost odnotowany w 2022 r. był spowodowany w głównej mierze znacznym wzrostem dotacji dla *sektora energetycznego* (+23 mld EUR) i dla *gospodarstw domowych* (+16 mld EUR) w celu przeciwdziałania skutkom kryzysu cen energii. Wsparcie na rzecz paliw kopalnych bezpośrednio przypisywane *przemysłowi* spadło w 2022 r., chociaż mogło zostać przesunięte do kategorii „wszystkie rodzaje energii", ponieważ wiele środków w dziedzinie przemysłu przewidywało wsparcie obejmujące łącznie energię elektryczną i gaz.

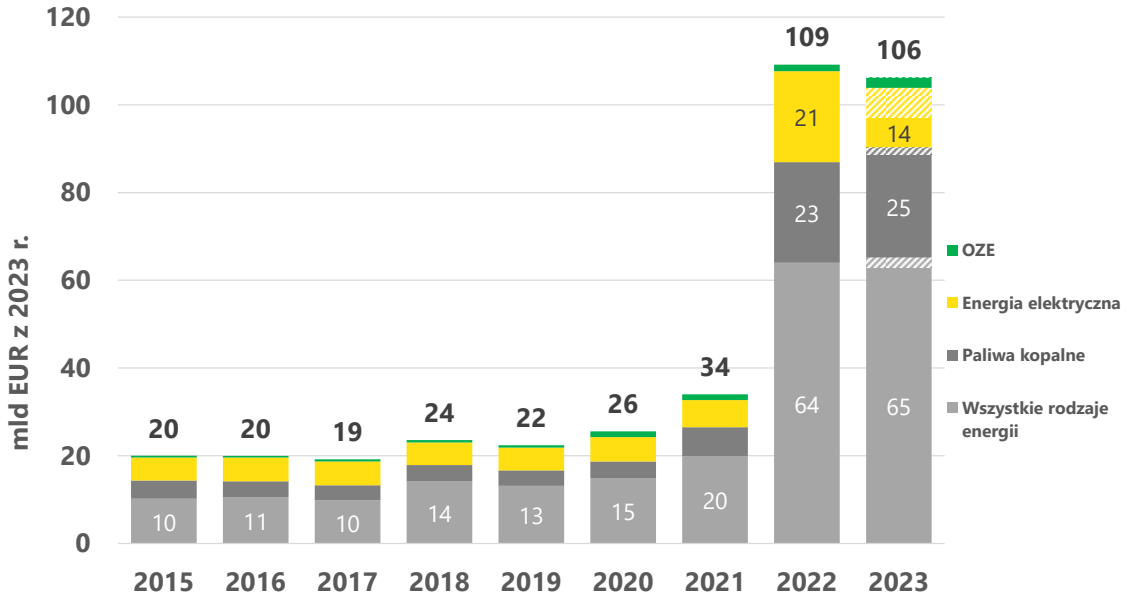
Warto zaznaczyć, że w 2023 r. poziom wsparcia zapewnianego sektorom *transportu* i *energii* szybko powrócił do historycznych poziomów sprzed kryzysu, co wskazuje, że powiązane środki miały charakter tymczasowy. Natomiast wsparcie udzielane *gospodarstwom domowym* i wsparcie *międzysektorowe* było nadal bardzo ważne w 2023 r. w porównaniu z wartościami historycznymi, co odzwierciedla opóźnienie w przeniesieniu niższych hurtowych cen energii na rachunki detaliczne oraz potrzebę kontynuowania wsparcia w dłuższej perspektywie.



Wykres 12: Dotacje do paliw kopalnych według sektora gospodarki (2015–2023; w mld EUR z 2023 r.)

Źródło: Enerdata, 2024. *Inne obejmują sektory budownictwa, usług, przedsiębiorstw, publiczny i górnictwa. UWAGA: Dane szacunkowe za 2023 r. zaznaczono kreskowaniem.

Z analizy **dotacji w energetyce dla gospodarstw domowych** wynika, że w latach 2021–2023 60 % wsparcia energetycznego dla gospodarstw domowych miało na celu przeciwdziałanie skutkom rosnących cen energii i może być bezpośrednio związane z kryzysem energetycznym. Ponadto, jak pokazuje wykres 13, większość tego wsparcia (65 mld EUR, czyli 61 % w 2023 r.) nie była ukierunkowana na żadne konkretne źródło energii – na wykresie jest oznaczone jako „wszystkie rodzaje energii". W 2023 r. 25 mld EUR (22 %) przeznaczono na paliwa kopalne (głównie gaz ziemny), a energia elektryczna i odnawialne źródła energii otrzymały odpowiednio jedynie 13 mld EUR (12 %) i 2,4 mld EUR (2 %). W tym względzie chociaż dotacje te skutecznie chroniły gospodarstwa domowe przed nagłymi wzrostami cen, powodowały zmniejszenie sygnałów cenowych pochodzących z rynków energii.



Wykres 13: Struktura dotacji w energetyce udzielanych gospodarstwom domowym (w mld EUR z 2023 r.)

Źródło: Enerdata, Trinomics, 2024

Taki rozkład dotacji dla gospodarstw domowych wynika z faktu, że przeważająca większość dotacji w energetyce dla gospodarstw domowych była ukierunkowana na wsparcie zużycia energii: 80 % w 2022 r. (87 mld EUR) i 71 % w 2023 r. (75 mld EUR). Jednocześnie środki w zakresie efektywności energetycznej dla gospodarstw domowych (które sprzyjałyby elektryfikacji, lokalnej produkcji i magazynowaniu OZE) otrzymały jedynie 21 mld EUR w 2022 r. i 29 mld EUR w 2023 r.

2.5. Dotacje według wpływu na środowisko

Celem niniejszego sprawozdania jest przedstawienie pierwszej wszechstronnej oceny *dotacji w energetyce* w UE pod kątem ich wpływu na środowisko. W tym kontekście przyjęto następującą definicję:

Dotacje w energetyce są szkodliwe dla środowiska, jeżeli wynikające z nich obniżenie cen lub kosztów utrzymuje lub zwiększa dostępność lub wykorzystanie źródeł energii, które wywierają znaczący negatywny wpływ na środowisko.

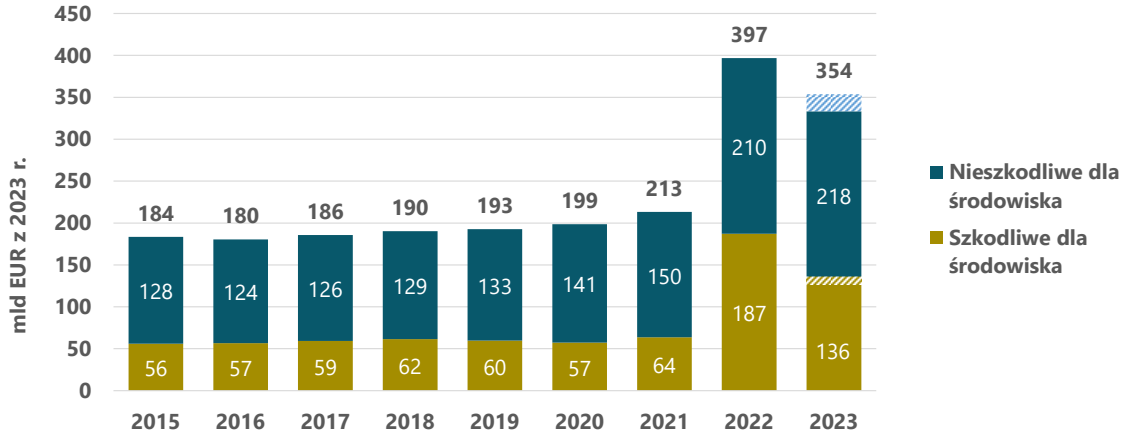
Inspiracją dla terminu *znaczący negatywny wpływ na środowisko* było unijne rozporządzenie w sprawie systematyki dotyczącej zrównoważonego rozwoju, koncentrujące się na dwóch celach klimatycznych, a mianowicie: 1) łagodzeniu zmiany klimatu oraz 2) przystosowaniu się do zmiany klimatu. Ocena czterech pozostałych kryteriów środowiskowych zawartych w rozporządzeniu w sprawie systematyki dotyczącej zrównoważonego rozwoju będzie wymagać dodatkowych prac w kolejnych edycjach niniejszego sprawozdania.

Jak ilustruje wykres 14, większość dotacji w energetyce w 2023 r. zaklasyfikowano jako *nieszkodliwą dla środowiska* 218 mld EUR (tj. 62 % łącznej kwoty), natomiast kwotę dotacji o skutkach *szkodliwych dla środowiska* oszacowano na 136 mld EUR (38 % łącznej kwoty). Dotacje w energetyce uznane za *szkodliwe dla środowiska* to głównie dotacje związane z paliwami kopalnymi (74 %), a następnie kategorią „wszystkie rodzaje energii” (21 %)[15], ciepło (3 %) i energia elektryczna (2 %)[16].

Występują także dotacje sklasyfikowane jako „dotacje do paliw kopalnych” i „nieszkodliwe dla środowiska” – zazwyczaj są one powiązane ze środkami takimi jak pokrycie kosztów zamknięcia elektrowni węglowych, rekultywacją byłych kopalń lub środkami socjalnymi.

[15] Jeżeli dotacje w energetyce nie były ukierunkowane na żaden konkretny nośnik energii (tj. „wszystkie rodzaje energii”), do określenia części szkodliwej dla środowiska wykorzystano udział paliw kopalnych w koszyku energetycznym każdego państwa członkowskiego, wyrażony jako %, na podstawie danych Eurostatu za 2022 r.

[16] Przeważającej większości dotacji na *energię elektryczną* nie uważa się za szkodliwą. Wyjątek stanowi sytuacja, w której dotacja ma wyraźny związek z energią elektryczną wytwarzaną z kopalnych źródeł paliw.

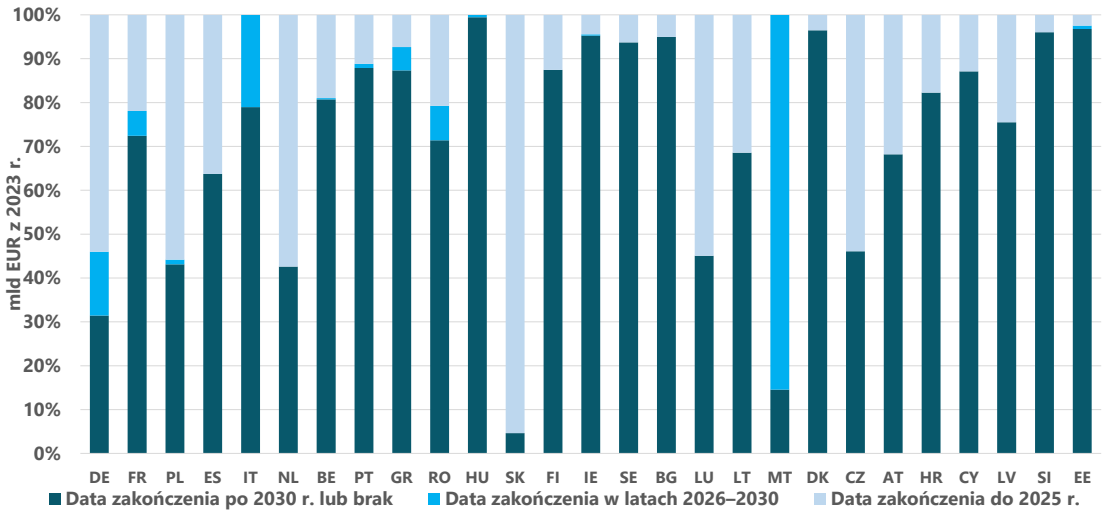


Wykres 14: Dotacje w energetyce według wpływu na środowisko (w mld EUR z 2023 r.)

Źródło: Enerdata, Trinomics, 2024. UWAGA: Dane szacunkowe za 2023 r. zaznaczono kreskowaniem.

2.6. Krajowe plany dotyczące dotacji do paliw kopalnych

W 2023 r. zaplanowany termin zakończenia 43 % dotacji do paliw kopalnych (48 mld EUR) przypadał przed 2025 r., a dla kolejnych 9 % (10 mld EUR) przewidziano go w średnim okresie, np. w latach 2026–2030 (wykres 15). W przypadku pozostałych 48 % dotacji do paliw kopalnych (53 mld EUR) nie przewidziano jeszcze terminu zakończenia albo ustalony termin zakończenia przypada po 2030 r.[17].



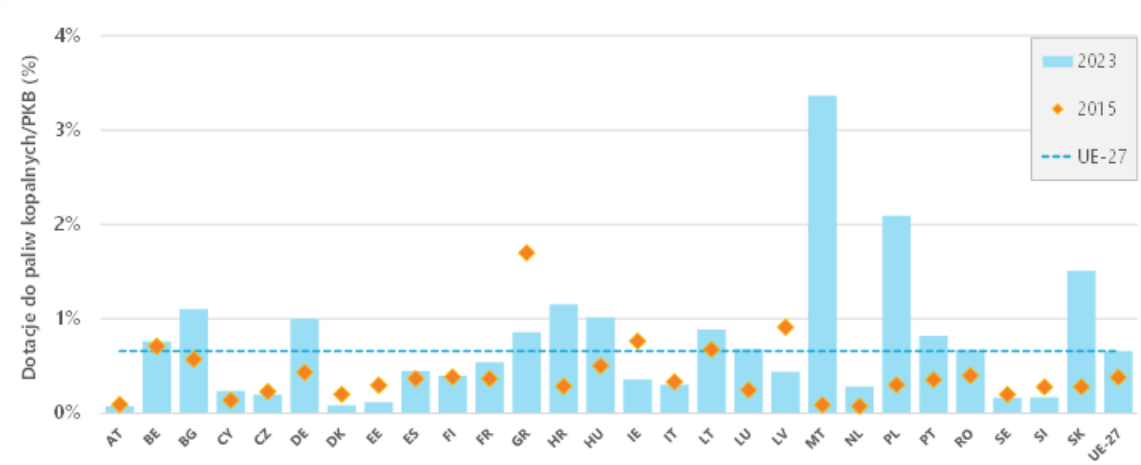
Wykres 15: Dotacje do paliw kopalnych według terminu zakończenia, jako odsetek łącznych dotacji do paliw kopalnych (%, 2023)

Źródło: Enerdata, Trinomics, 2024

Wiele państw członkowskich nie wskazuje terminów zakończenia środków subsydyjnych w energetyce, zwłaszcza środków ujętych w ich kodeksie podatkowym, prawie finansowym lub budżecie krajowym. Niektóre środki przewidują minimalny okres obowiązywania dotacji, ale decyzję o kontynuowaniu dotacji po upływie okresu minimalnego zazwyczaj pozostawia się na przyszłość. Kiedy precyzuje się terminy zakończenia, dotyczą one często krótkoterminowych środków kryzysowych, a nie długoterminowych środków „strukturalnych”.

[17] Analiza opiera się na zaktualizowanych załącznikach VIII i XV do projektów krajowych sprawozdań z postępów w dziedzinie energii i klimatu z 2023 r., a także publicznie dostępnych aktualizacjach lub zapowiedziach.

Prawie wszystkie państwa członkowskie UE zamierzają odejść od paliw kopalnych. Może to jednak stanowić problem w niektórych krajach, zwłaszcza tych, w których wsparcie dla paliw kopalnych w porównaniu z PKB jest relatywnie wysokie (wykres 16).



Wykres 16: Dotacje do paliw kopalnych w porównaniu z PKB (%, 2015 i 2023 r.)

Źródło: Enerdata, Trinomics, 2024

Aby zapewnić spójność ze wspólnymi ambicjami klimatycznymi UE, konieczne jest stopniowe wycofywanie dotacji do paliw kopalnych, jednakże tylko Dania przełożyła ten zamiar na konkretne przepisy prawa. Jak wynika z obecnie dostępnych informacji na temat terminów zakończenia tych dotacji, UE nie zdoła stopniowo wycofać dotacji do paliw kopalnych zgodnie ze swoimi ambicjami klimatycznymi. Przy założeniu, że brak terminu zakończenia oznacza, iż dotacja będzie nadal obowiązywać, istnieje coraz większe ryzyko występowania niespójności z ambicjami klimatycznymi UE, które będą rosnąć w miarę zbliżania się do 2050 r. Realizacja zobowiązania do wycofania wsparcia dla paliw kopalnych wymaga większych wysiłków i większej przejrzystości ze strony państw członkowskich.

3. WNIOSKI

Niedawny kryzys energetyczny sprawił, że konieczne było podjęcie śmiałych inicjatyw politycznych w Unii Europejskiej w celu złagodzenia społecznych i gospodarczych skutków tego kryzysu. Te nadzwyczajne środki mające na celu zaradzenie kryzysowi energetycznemu w dużym stopniu wpłynęły na tendencje w zakresie dotacji w energetyce, tymczasowo odwracając niedawną tendencję spadkową w przypadku dotacji do paliw kopalnych; z kolei niższe koszty i wyższe ceny energii doprowadziły do znacznego zmniejszenia dotacji do OZE, ponieważ OZE stały się bardziej konkurencyjne. Niedawny gwałtowny skok cen energii wpłynął również na rodzaje środków stosowanych, aby zapewnić dotacje, wspierane przez dotacje technologie i objęte nimi sektory. Doprowadziło to do znacznego wzrostu dotacji dla gospodarstw domowych i dotacji międzysektorowych od 2022 r.

Należy zauważyć, że pomimo osłabienia sygnałów cenowych i stworzenia niewłaściwych zachęt do korzystania z energii, zwiększone dotacje w energetyce nie doprowadziły do wzrostu zużycia energii w wartościach bezwzględnych. W okresie od sierpnia 2022 r. do maja 2024 r. UE udało się zmniejszyć zapotrzebowanie na gaz o 18 %, dzięki czemu

zaoszczędzono około 138 mld metrów sześciennych (mld m³) gazu[18]. Oszczędności te są wynikiem połączonych wysiłków państw członkowskich, przedsiębiorstw i obywateli, koordynowanych w ramach działań na szczeblu UE[19], które pomogły uniknąć niedoborów dostaw i zapewnić bezpieczeństwo dostaw. Niemniej jednak jak wynika ze sprawozdania, dotacje do energii pochodzącej z importowanych paliw kopalnych nadal stanowią poważne obciążenie dla gospodarek europejskich i zakłócają zachęty do korzystania z energii, często w sposób szkodliwy dla środowiska.

Ograniczenie, zreformowanie lub wyeliminowanie wsparcia dla paliw kopalnych uznano za priorytet dla nowego składu Komisji. W piśmie określającym zadania skierowanym do komisarza Jørgensena[20] wyraźnie wspomniano o potrzebie stworzenia ram służących dalszemu ograniczaniu i stopniowemu wycofywaniu dotacji do paliw kopalnych jako części działań na rzecz zmniejszenia zależności Europy. Ramy te muszą być elementem wspólnych wysiłków Komisji Europejskiej i państw członkowskich podejmowanych w dążeniu do zmniejszenia zależności Europy od importowanych paliw kopalnych oraz od kosztownych interwencji publicznych mających na celu ochronę użytkowników energii przed zmiennością cen, aby ułatwić przejście na czystą i konkurencyjną gospodarkę europejską.

Gwałtowny wzrost dotacji w energetyce w 2022 r. był odzwierciedleniem krótkoterminowego priorytetu dotyczącego ochrony konsumentów w UE przed wstrząsem związanym z rachunkami za energię. Obecnie ważne jest, aby nie przedłużać tymczasowych środków wspierających paliwa kopalne i zapotrzebowanie na energię, ponieważ mogłoby to przynieść długotrwałe negatywne skutki w postaci zmniejszenia zachęt rynkowych do inwestowania w efektywność energetyczną i energię ze źródeł odnawialnych, a także pogłębić uzależnienie od paliw kopalnych w gospodarstwach domowych i sektorach energochłonnych. Ponadto stale rosnące wsparcie dla inwestycji w efektywność energetyczną w UE będzie miało kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celu w zakresie efektywności energetycznej do 2030 r., a ostatecznie wzmocni bezpieczeństwo energetyczne i zmniejszy zależność od importowanych paliw kopalnych.

UE podjęła zdecydowane działania w kierunku transformacji energetycznej w celu osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Zgodnie z prawodawstwem europejskim istnieje porozumienie w sprawie stopniowego wycofywania dotacji do paliw kopalnych. Wydatkowanie środków publicznych na zachęty, które są sprzeczne z założeniami transformacji, doprowadzą do jej spowolnienia i podniosą jej koszty. Oszczędność energii i mniejsza zależność od paliw kopalnych w sektorze mieszkaniowym, energetycznym, transportowym i przemysłowym powinny pomóc UE na szereg różnych sposobów: (i) ograniczając przywóz paliw kopalnych, (ii) przyspieszając transformację w kierunku czystej energii oraz (iii) zwiększając bezpieczeństwo dostaw energii w UE. Transformacja energetyczna powinna zatem doprowadzić do zmniejszenia dotacji do paliw kopalnych oraz znacznego przekierowania dotacji na odnawialne źródła energii i efektywność energetyczną.

Chociaż od 2022 r. sytuacja na światowych i europejskich rynkach energii znacznie się poprawiła, ceny energii (np. gazu ziemnego) pozostają znacznie wyższe niż wcześniej i mają negatywny wpływ zarówno na konkurencyjność europejskiego przemysłu, jak i na

[18] Porównanie zużycia gazu w okresie od sierpnia 2022 r. do maja 2024 r. ze średnią z pięciu lat. [Źródło: „Eurostat (nrg_cb_gasm)"]

[19] Na przykład skoordynowane środki zmniejszające zapotrzebowanie na gaz.

[20] Zob.: pismo określające zadania Dana Jørgensena, komisarza do spraw energii i mieszkalnictwa.

wydatki gospodarstw domowych na energię. Powinien to być kolejny powód do zastąpienia technologii wykorzystujących paliwa kopalne bardziej zrównoważonymi rozwiązaniami i doprowadzenia do znacznego spadku zużycia paliw kopalnych (i dotacji do paliw kopalnych) w perspektywie średnioterminowej. Względy polityczne dotyczące przystępności cenowej energii mogą uzasadniać środki tymczasowe mające na celu wsparcie gospodarstw domowych i przemysłu. Jednak transformacja energetyczna może się powieść jedynie wówczas, gdy technologie niskoemisyjne i odnawialne oraz efektywność energetyczna zostaną szybko upowszechnione na większą skalę, i dlatego zasadnicze znaczenie ma coraz bardziej zdecydowane przekierowanie wsparcia z dotacji do paliw kopalnych o skutkach szkodliwych dla środowiska.

Jak już wskazano w dokonanej przez Komisję ocenie projektów krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu[21] państwa członkowskie muszą wspólnie wyjaśnić, jak zamierzają stopniowo znieść dopłaty do paliw kopalnych, oraz ustalić jasny i wiarygodny harmonogram szybkiego zniesienia tych dopłat, przy jednoczesnym przyjęciu środków pomocniczych niezbędnych do ochrony gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji i utrzymania konkurencyjności.

[21] COM(2023) 796 final.