ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 28.1.2025 г.
COM(2025) 17 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

Доклад относно енергийните субсидии в ЕС за 2024 г.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Енергийната политика е от критично значение за европейската конкурентоспособност и сигурност, за декарбонизацията на икономиката, за справянето с изменението на климата и за постигането на целта на ЕС за неутралност по отношение на климата до 2050 г. В рамките на Европейския зелен пакт ЕС въведе амбициозна рамка за политиките в областта на енергетиката, в която е отразен фактът, че на производството и потреблението на енергия се дължат 75 % от емисиите на парникови газове (ПГ) ([1]). През 2023 г. и 2024 г. Комисията консолидира рамката на политиката, необходима за постигане на международните ангажименти на ЕС, както и на целите на Съюза в областта на енергетиката и климата. Като постигна политически споразумения по почти всички ключови законодателни документи в пакета „Подготвени за цел 55“, Европейският съюз проправи ясен път към своите цели до 2030 г.

Енергийните субсидии играят съществена роля за енергийния преход: ако са добре замислени, тези стимули могат да ускорят разработването и внедряването на решения за чиста енергия и да допринесат за икономически, екологични или социални цели. Ако не са добре замислени, субсидиите могат да действат против енергийния преход, да променят стимулите във връзка с потреблението на енергия, като намалят ценовия сигнал за въглеродните емисии, и да създадат тежест за публичните финанси. В крайна сметка всички субсидии за изкопаеми горива трябва да бъдат постепенно прекратени или реформирани, за да се запази необходимото равнище на подкрепа, без да се излагат на риск целите на ЕС в областта на климата.

Енергийната криза, която започна през 2021 г. и която беше утежнена от руската агресия срещу Украйна през 2022 г., имаше значителни последици за европейската енергийна политика и следователно за енергийните субсидии. Въздействието на кризата се усещаше и през 2023 г., което може да се види в развитието на общия размер на енергийните субсидии, в разпределението на тези субсидии между бенефициерите, енергийните източници и технологиите, и на последно място в инструментите, използвани за предоставяне на тези субсидии.

Настоящият шести годишен доклад за наблюдението на енергийните субсидии и напредъка към постепенното прекратяване на субсидиите за изкопаеми горива ([2]) потвърждава, че енергийните субсидии са били стабилни до 2021 г., увеличили са се драстично през 2022 г. след енергийната криза и след това са намалели умерено през 2023 г. *Общият размер на енергийните субсидии* в ЕС е нараснал значително от 213 млрд. евро през 2021 г. на 397 млрд. евро през 2022 г. и е намалял с 10 % до 354 млрд. евро през 2023 г.

През 2023 г. енергийните субсидии по *национални свързани с кризата мерки* за защита на потребителите в ЕС от високите цени, са възлизали приблизително на 145 млрд. евро (което е намаление в сравнение със 187 млрд. евро през 2022 г.). В рамките на ЕС бяха създадени най-малко 270 национални мерки за преодоляване на кризата с цените на енергията. Основни преки бенефициери по тези свързани с кризата мерки са били домакинствата (които са получили 121 млрд. евро през

([1]) Източник: Енергетиката и Зеленият пакт.

([2]) Член 35, буква н) от Регламента относно управлението на Енергийния съюз (2018/1999/ЕС) („Регламент относно управлението“).

периода 2021—2023 .), следвани от промишлеността и транспортния сектор (съответно 30 млрд. евро и 28 млрд. евро през същия период). През същия период междусекторната подкрепа за всички потребители на енергия е достигнала 125 млрд. евро.

Субсидиите за изкопаеми горива са се увеличили от 60 млрд. евро през 2021 г. на 136 млрд. евро през 2022 г. в отговор на кризата, след което са намалели до 111 млрд. евро през 2023 г. ([3]). Субсидиите за *енергия от възобновяеми източници* през 2021 г. са намалели до 83 млрд. евро — за първи път от 2015 г. насам, и допълнително до 68 млрд. евро през 2022 г. и 61 млрд. евро през 2023 г. Намалението се дължи главно на високите цени на пазара на електроенергия на едро, които намаляват размера на субсидиите, изплащани по динамичните пазарни инструменти за подпомагане, тъй като възобновяемите енергийни източници стават по-конкурентоспособни, което доказва тяхната роля за намаляване на цените на енергията. Подкрепата за мерки за *енергийна ефективност*, например енергийно саниране на сгради, се е увеличила от 23 млрд. евро през 2021 г. на 34 млрд. евро до 2022 г. и на 44 млрд. евро през 2023 г., като е спомогнала за намаляване на сметките за енергия. Преобладаващата част от енергийните субсидии (247 млрд. евро през 2022 г. и 213 млрд. евро през 2023 г.) са продължили да бъдат предназначени за подпомагане на потреблението на енергия.

През 2023 г. общият размер на вредните за околната среда енергийни субсидии *([4])* в ЕС-27 се оценява на 136 млрд. евро, което представлява 38 % от общите енергийни субсидии. Най-големият дял от вредните субсидии (93 млрд. евро или 68 %) е свързан с изкопаемите горива и постепенното прекратяване на тези субсидии ще освободи важни публични ресурси, които биха могли да се използват за укрепване на енергийната сигурност на Европа, намаляване на бюджетния дефицит и увеличаване на темпа на прехода към чиста енергия. Що се отнася обаче до националните планове за постепенно прекратяване, по-малко от половината (43 % или 48 млрд. евро) субсидии за изкопаеми горива се планира да бъдат прекратени преди 2025 г., още 9 % (10 млрд. евро) се планира да бъдат прекратени между 2026 г. и 2030 г., а за останалите 48 % (53 млрд. евро) или няма срок за прекратяване, или такъв е определен за периода след 2030 г.

Бележка относно методиката

Настоящият доклад се основава на данни от външно проучване, проведено за Комисията. За доклада и проучването е използван подход на инвентаризация от долу нагоре, който се основава на информация от националните бюджетни документи и доклади. Националните данни за субсидиите бяха обобщени на равнище ЕС-27 и бяха допълнени с данни от признати източници, например европейски или международни институции и специализирани бази данни. Когато данните за 2023 г. не бяха изцяло налични или валидирани, за приблизителна оценка, бяха използвани данните за 2022 г. Както и при предишните издания, на държавите членки беше дадена възможност да предоставят обратна информация относно данните, използвани за проучването.

([3]) Тези числа включват данъчни разходи, които не могат да бъдат пряко сравнени между отделните държави.

([4]) Вж. раздел *2.5* за определението.

Списъкът на мерките за енергийни субсидии предоставя надеждна информация за фискалното въздействие на преките прехвърляния на бюджетни средства за потребление и производство на енергия и е необходим за насърчаване на прозрачността на публичните политики и за подпомагане на определянето на конкретни мерки за подкрепа на реформите. Размерът на субсидиите за някои мерки, като например тези, основаващи се на прогнози за пропуснатите приходи, може да не е съпоставим между отделните държави поради специфичните за всяка държава подходи към базовите данъчни системи за сравнение. В тях обаче е отразена по подходящ начин фискалната цена на мерките за предоставяне на субсидии.

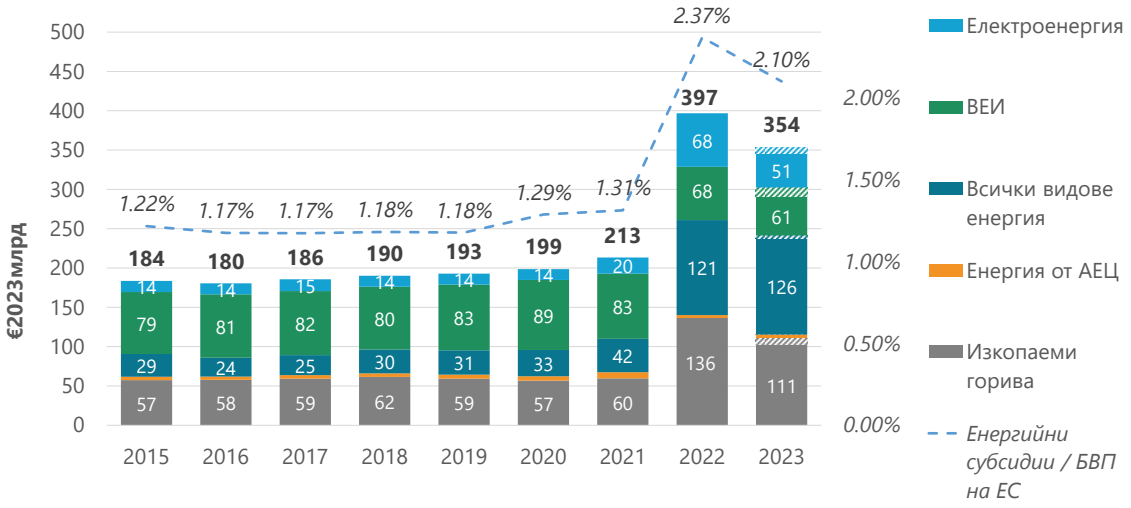
Оценката на данъчните мерки зависи от базовите данъчни ставки, приложими във всяка от държавите. Следователно държава с по-високи „базови“ данъци, но значителни освобождавания от данъчно облагане, може да има значително по-високи равнища на енергийни субсидии, както и като цяло по-високи ставки на данъчно облагане на енергията в сравнение с държава с по-ниски данъчни ставки и по-малък брой освобождавания или без освобождавания от данъчно облагане. Ето защо този утвърден в международен план подход за измерване, който е съсредоточен върху фискалната цена на субсидиите, не е толкова подходящ за сравняване на екологичните, климатичните и енергийните въздействия на основаните на данъци субсидии между държавите. Необходими са допълнителни усилия за анализиране на ефективните данъчни ставки върху потреблението на енергия и въглеродните емисии, които биха могли да допълнят ползотворно подхода на инвентаризация по отношение на мерките, свързани с данъчното облагане.

Освен това неявните субсидии (например неналагането на цена за въглеродните емисии или данъци върху горивата) не са обхванати поради методически проблеми, свързани с липсата на солидна, надеждна и сравнителна оценка на отрицателните социални и несвързани с климата екологични въздействия във връзка със субсидиите.

2. Тенденции при енергийните субсидии в ЕС

Общият размер на енергийните субсидии в ЕС-27 се е увеличил от 213 млрд. евро през 2021 г. на 397 млрд. евро през 2022 г. и след това е намалял с 10 % до 354 млрд. евро ([5]) през 2023 г. (Figure 1).

Важно е да се отбележи, че кризата с цените на енергията преобладава през периода 2021—2023 г. Икономическото възстановяване след COVID през 2021 г. вече оказа натиск за повишаване на световните и европейските цени на енергията и доведе до първо увеличение на субсидиите, които впоследствие са се удвоили от 199 млрд. евро през 2020 г. поради въздействието на извънредните мерки, предприети от държавите членки. От данните за 2023 г. е видно, че енергийните субсидии са намалели след изтичането на срока на действие или отмяната на някои от мерките за ограничаване на цените. В относително изражение енергийните субсидии са се увеличили от 1,3 % от БВП на ЕС през 2021 г. на 2,37 % до 2022 г. и 2,1 % през 2023 г. (скалата отдясно на Figure 1).



Фигура 1: Общ размер на енергийните субсидии в ЕС-27 (в млрд. евро за 2023 г., отляво, % от БВП на ЕС, отдясно)

Източник: Enerdata, Trinomics, 2024 г. Забележка: Прогнозните данни за 2023 г. са обозначени чрез защриховане ([6]).

През 2023 г. субсидиите, предоставени за *изкопаеми горива*, *възобновяеми енергийни източници* и *електроенергия* ([7]) са намалели съответно до 111 млрд. евро (-25 %), 61 млрд. евро (-8 %) и 51 млрд. евро (-26 %) в сравнение с 2022 г. Единствено субсидиите, отпуснати за *всички видове енергия* ([8]), са продължили да се увеличават, достигайки 126 млрд. евро (+13 %), тъй като някои от прилаганите от държавите

([5]) В настоящия доклад всички числа са изразени в млрд. евро за 2023 г. Поради корекции на данните и промяната на паричната основа общите суми в настоящия доклад може да се различават от доклада за енергийните субсидии за 2023 г.

([6]) Сумите по категорията „Предстои да бъде потвърдено“ възлизат на 8 % от общата сума, включена в списъка на субсидиите за 2023 г.

([7]) В някои случаи субсидиите, предоставени за потреблението на електроенергия, е невъзможно да се разделят по източници на генериране (от изкопаеми горива, от АЕЦ или от възобновяеми източници), поради което на тази графика субсидиите за електроенергия (енергоносители) са показани наред с тези, които се предоставят за енергийните източници.

([8]) Тази категория се използва за класифициране на всички мерки за предоставяне на субсидии, които са приложими за енергията, произведена от комбинация от изкопаеми горива и източници с малък въглероден отпечатък или от неизвестен източник.

членки мерки за ограничаване на разходите са продължили да се прилагат за два или повече вида енергоносители.

През 2023 г. *субсидиите за изкопаеми горива* са представлявали 34 % от общия размер на енергийните субсидии, подобно на подкрепата за *всички енергийни източници* (31 %) (Figure 2, долната част). *Възобновяемите енергийни източници* са получили едва 17 % от енергийните субсидии през 2023 г. (намаление от 40 % през 2021 г. и от 22 % през 2022 г.), тъй като енергията от възобновяеми източници е станала по-конкурентоспособна при високи цени на енергията, което е довело до намаляване на необходимостта от финансова подкрепа по динамичните пазарни инструменти; *електроенергията* и *енергията от АЕЦ* са получили съответно 15 % и 1 % от всички субсидии.

Що се отнася до инструментите за предоставяне на енергийни субсидии, различните мерки за *подпомагане на доходите* са продължили да бъдат най-важни, съставлявайки 42 % от общия размер (Figure 2, вдясно). След тях са следвали *преките парични прехвърляния и безвъзмездните средства* (29 %) и *данъчните мерки* (27 %). Важно е да се отбележи, че данъчните мерки са били най-използваният инструмент за предоставяне на подкрепа за изкопаемите горива, докато за подкрепата за възобновяемите източници се използват в по-голяма степен мерките за подпомагане на доходите.

Категория	Всички видове енергия	Електроенергия	Изкопаеми горива	Енергия от АЕЦ	ВЕИ	Общо
Преки парични прехвърляния	17.3%	1.4%	6.8%	0.3%	2.7%	**29%**
Данъчни мерки	5.0%	5.5%	14.0%	0.2%	2.0%	**27%**
Подкрепа за доходите/ценово	12.1%	7.6%	10.3%	0.3%	12.2%	**42%**
Занижаване на цените	0%	0.03%	0.18%	0%	0%	**0.2%**
Подкрепа за НИРД	1.2%	0.0%	0.1%	0.4%	0.4%	**2.1%**
Общо	**36%**	**15%**	**31%**	**1.2%**	**17%**	**100%**

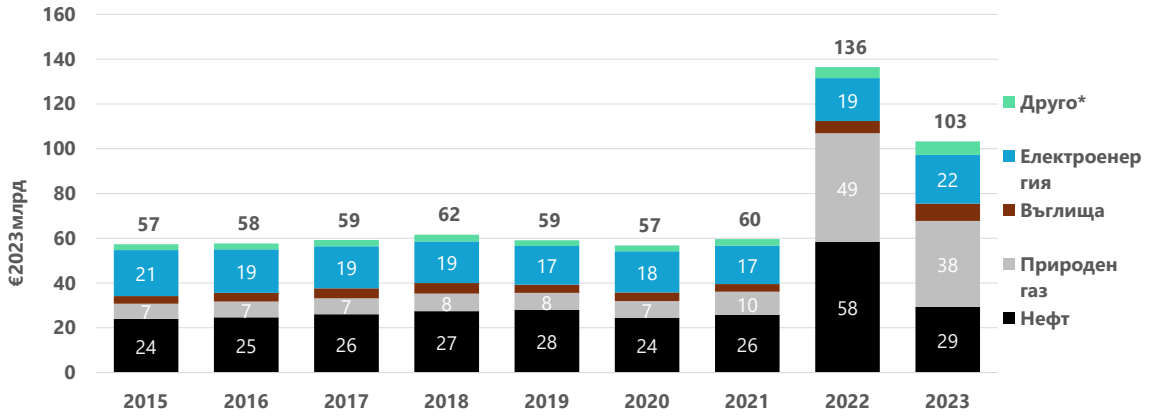
Фигура 2: Разпределение на субсидиите по инструменти (2023 г.)
Източник: Enerdata, Trinomics, 2024 г.

2.1. Субсидии по енергийни източници/енергоносители

През 2022 г. тенденцията към лек спад на **субсидиите за изкопаеми горива** от 2019 г. насам, както се вижда на Figure 3, е била нарушена като пряка последица от европейската реакция на енергийната криза, при която мерките за предоставяне на субсидии са били един от основните инструменти за противодействие на ефектите от високите цени на енергията върху домакинствата и върху европейските отрасли.

В резултат на това субсидиите за изкопаеми горива са нараснали повече от два пъти между 2021 г. и 2022 г. — от 60 млрд. евро на 136 млрд. евро, и са намалели с -16 % през 2023 г. до 111 млрд. евро. Подкрепата, насочена към природния газ и горивата, получени от суров нефт, е нараснала драстично през 2022 г., достигайки съответно 49 млрд. евро и 58 млрд. евро в сравнение с 2021 г. Това се дължи на различните намаления и данъчни облекчения, приложими за автомобилните горива, както и на преките прехвърляния на парични средства и мерките за подпомагане на доходите,

с които са били подпомагани потребителите както на природен газ, така и на дизелово гориво/бензин.

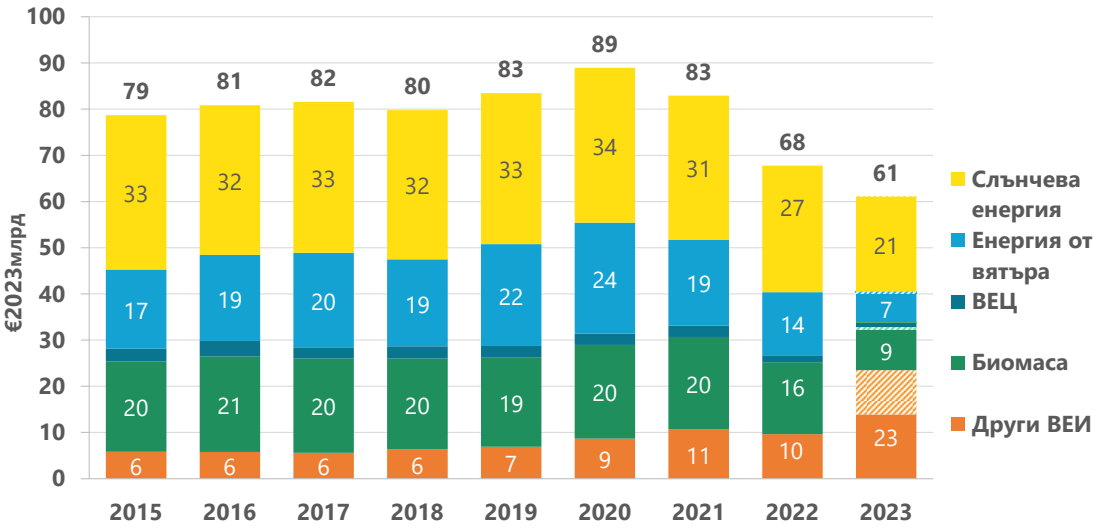


Фигура 3: Субсидии за изкопаеми горива по енергоносители ([9]) (в млрд. евро за 2023 г.)
Източник: Enerdata, Trinomics, 2024 г. „Други“ включва субсидии, насочени към всички изкопаеми горива, и топлинна енергия от изкопаеми източници. Числата в графиката включват данъчни разходи, за които не може да бъде направено пряко сравнение между отделните държави.

Силната подкрепа за природния газ и нефтопродуктите е продължила и през 2023 г., макар и в по-ниска степен (съответно 40 млрд. евро и 34 млрд. евро), което отразява както развитието на цените на енергията от изкопаеми горива, така и все още важната роля на изкопаемите горива за енергийния състав на ЕС-27.

Субсидиите за **възобновяеми енергийни източници** следват низходяща тенденция през последните години, както е показано на Figure 4: те са намалели от 89 млрд. евро през 2020 г. до 83 млрд. евро (-7 % на годишна база) през 2021 г., до 68 млрд. евро през 2022 г. (-18 % на годишна база) и накрая до 61 млрд. евро (-10 % на годишна база) през 2023 г. Причина за този спад е било най-вече увеличението на цените на пазара на електроенергия на едро, в резултат на което автоматично са намалели плащанията по инструментите за подкрепа за ВЕИ, които осигуряват допълнителни средства за пазарните цени, след като възобновяемите енергийни източници станаха по-конкурентоспособни. Субсидиите за енергия от възобновяеми източници са отбелязали спад също така въпреки увеличението на инсталираните и получаващи подпомагане генериращи мощности, използващи ВЕИ, тъй като някои от тези нови мощности вече не се нуждаят от субсидии, за да се конкурират с другите енергийни източници.

([9]) Включително предоставени субсидии за електроенергия, изцяло генерирана при изгаряне на изкопаеми горива.



Фигура 4: Субсидии за енергия от възобновяеми източници по технологии (в млрд. евро за 2023 г.)

Източник: Enerdata, Trinomics, 2024 г. Забележка: Прогнозните данни за 2023 г. са обозначени чрез защриховане.

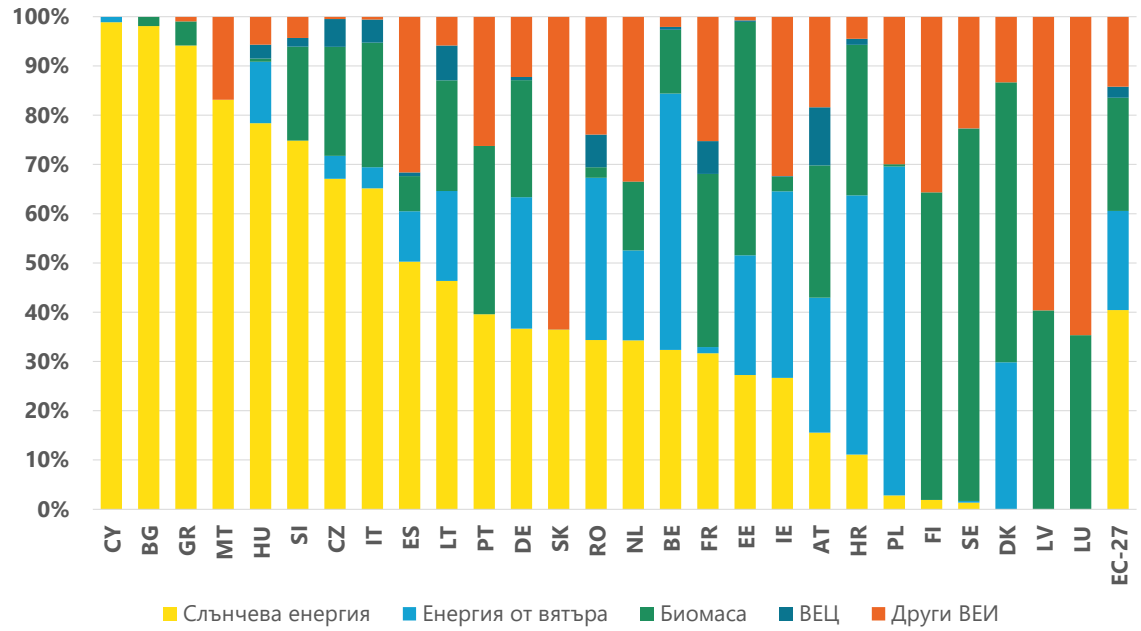
Както е показано на Figure 4, до момента *слънчевата енергия* е получила най-голям дял от субсидиите както в исторически план, така и през 2023 г. (21 млрд. евро), следвана от *енергията от биомаса* (9 млрд. евро) и *електроенергията от вятъра* (7 млрд. евро). *Енергията от ВЕЦ* е получила незначителна финансова подкрепа (~1 млрд. евро), докато субсидиите, насочени към *множество технологии за енергия от възобновяеми източници* (например данъчни облекчения за екологосъобразни технологии или публична помощ за инвестиционни проекти), са нараснали значително на 23 млрд. евро до 2023 г.

Обичайният инструмент за предоставяне на субсидии за възобновяеми енергийни източници (ВЕИ — вж. Figure 2) са продължили да бъдат *преференциалните тарифи за изкупуване и преференциалните премии* или *договорите за разлика*, които общо възлизат на 36 млрд. евро (или 60 % от всички субсидии за ВЕИ). *Преките плащания за производителите на енергия от ВЕИ* почти са се удвоили, достигайки 9 млрд. евро през 2023 г., което най-вероятно се дължи на увеличаването на пряката подкрепа за производството на енергия от ВЕИ и електроенергийната инфраструктура, включена в плановете за възстановяване и устойчивост на държавите членки, както и на увеличената подкрепа за насърчаване на енергията от възобновяеми източници и енергийната ефективност при топлоснабдяването и студоснабдяването. Останалата част от субсидиите за ВЕИ са били предоставени чрез данъчни мерки, както и чрез квоти за ВЕИ и други инструменти (съответно 7 млрд. евро и 9 млрд. евро).

Подкрепата за различните технологии за енергия от възобновяеми източници варира значително в държавите членки, което отразява както националния енергиен състав, така и националните приоритети и потенциал за ВЕИ (Figure 5). *Слънчевата енергия* е получила над 50 % от субсидиите за ВЕИ в 9 държави членки ([10]), докато *електроенергията от вятъра* е съставлявала значителна част от субсидиите за ВЕИ в Белгия, Хърватия и Полша. *Енергията от биомаса* е получила значителни

([10]) България, Кипър, Гърция, Малта, Унгария, Словения, Чехия, Италия и Испания.

субсидии в скандинавските и балтийските региони, въпреки че три държави членки (Латвия, Люксембург и Словакия) изглежда са приели неутрални по отношение на технологиите политики за подпомагане на ВЕИ, които се прилагат за всички форми на възобновяеми енергийни източници.

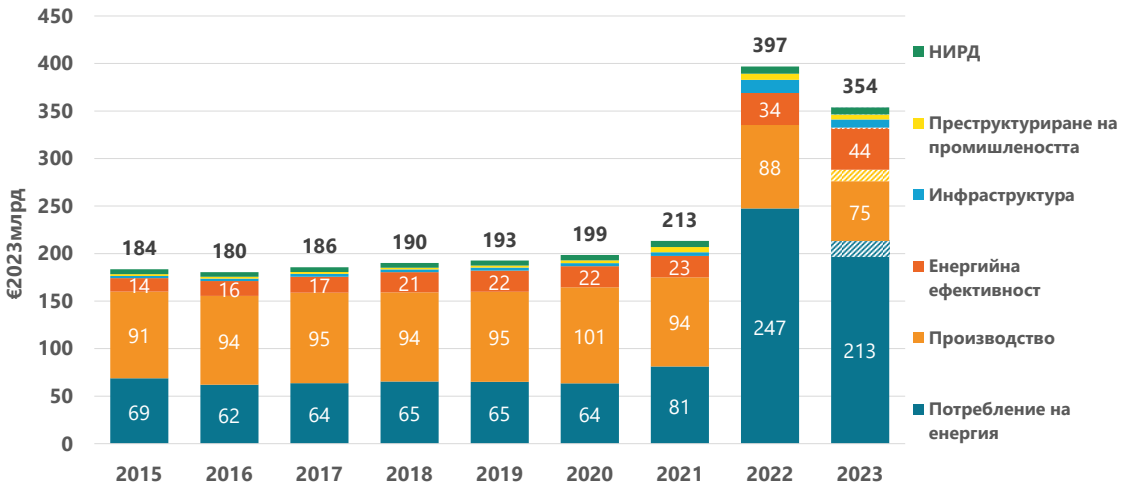


Фигура 5: Дял на субсидиите за ВЕИ по технологии в държавите членки (%)
Източник: Enerdata, Trinomics, 2024 г.

Субсидиите за **енергията от АЕЦ** са намалели от 7,9 млрд. евро през 2021 г. до 3,7 млрд. евро през 2022 г. и до 4,1 млрд. евро през 2023 г. От 14-те държави членки, предоставящи субсидии за енергията от АЕЦ, на Франция (2,9 млрд. евро) се пада най-голям дял, следвана от Германия (0,8 млрд. евро), Испания и Белгия (по 0,1 млрд. евро всяка). Възстановяването, наблюдавано през 2023 г., се дължи главно на увеличението на плащанията за разполагаема електрогенерираща мощност, извършени от френското правителство с цел ограничаване на повишаването на тарифите за електроенергия, с което на практика се е удвоила сумата, предоставена през 2022 г. (+97 % до 1,1 млрд. евро).

2.2. Субсидии по икономически цели

Въпреки че общият размер на енергийните субсидии през 2023 г. е намалял в сравнение с 2022 г., няма значителна разлика в категориите според икономическата цел на субсидиите (Figure 6).



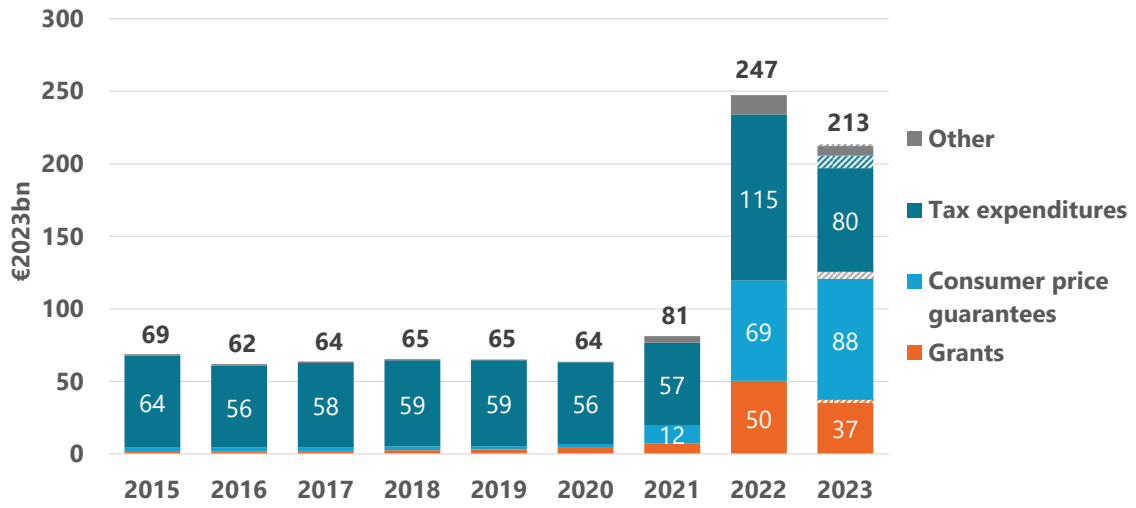
Фигура 6: Енергийни субсидии по икономически цели (в млрд. евро за 2023 г.)

Източник: Enerdata, Trinomics, 2024 г. Забележка: Прогнозните данни за 2023 г. са обозначени чрез защриховане.

Финансовата подкрепа, насочена към *потреблението на енергия* ([11]), е останала най-голямата категория (62 % от общия размер); през 2023 г. тя е била на стойност 213 млрд. евро. Подкрепата за мерки за енергийна ефективност се е увеличила допълнително — с 30 % в сравнение с 2022 г., достигайки 44 млрд. евро през 2023 г., докато субсидиите във всички други категории са намалели: субсидиите за *развитие на инфраструктурата* са се понижили с 37 % до 8,8 млрд. евро, за *производство на енергия* с 14 % до 75 млрд. евро и за *научноизследователска и развойна дейност* с 1 % до 7,4 млрд. евро.

Ако се постави ударение върху **субсидиите в подкрепа на потреблението на енергия**, които имат за цел да ограничат разходите за потребление на енергия, те могат да бъдат насочени към широк кръг икономически сектори — от енергоемките отрасли до домакинствата. До 2021 г. подкрепата за *потреблението на енергия* е била предоставяна почти изключително чрез данъчни мерки (например данъчни облекчения, освобождаване и възстановяване на данъци), които са запазили своето значение и през 2023 г., когато са били в размер на 80 млрд. евро. По време на кризата обаче значението на алтернативните мерки, като например *регулирането на потребителските цени* и *преките безвъзмездни средства*, е започнало да нараства и до 2023 г. субсидиите за потреблението на енергия, съответстващи на тези две категории, са достигнали съответно 88 млрд. евро и 37 млрд. евро.

([11]) Напр. подкрепа за използването на енергия чрез намаляване на разходите за нея.



Фигура 7: Субсидии в подкрепа на потреблението на енергия по инструменти (в млрд. евро за 2023 г.)

Източник: Enerdata, Trinomics, 2024 г. Забележка: Прогнозните данни за 2023 г. са обозначени чрез защриховане..

Категорията „Други“ включва преки прехвърляния на парични средства (с изключение на безвъзмездни средства), подкрепа за доходите или ценово подпомагане (с изключение на гаранциите за потребителските цени) и подкрепа за занижаване на цените на стоките/услугите.

Субсидиите за мерки за енергийна ефективност, с които се подкрепят както по-ниските сметки за енергия, така и преходът към нулеви въглеродни емисии, са се увеличили значително от 2015 г. насам и до 2023 г. са достигнали 44 млрд. евро. *Безвъзмездните средства* са били най-значимият инструмент за подкрепа на инвестициите в енергийна ефективност, като са възлизали на над 32 млрд. евро или 70 % от всички субсидии за енергийна ефективност през 2023 г. поради изпълнението на инвестициите по Механизма за възстановяване и устойчивост. Безвъзмездните средства са били следвани по значимост от *данъчните мерки* (7 млрд. евро), *заемите при облекчени условия* и *задълженията за енергийна ефективност* (по 3 млрд. евро и за двете категории).

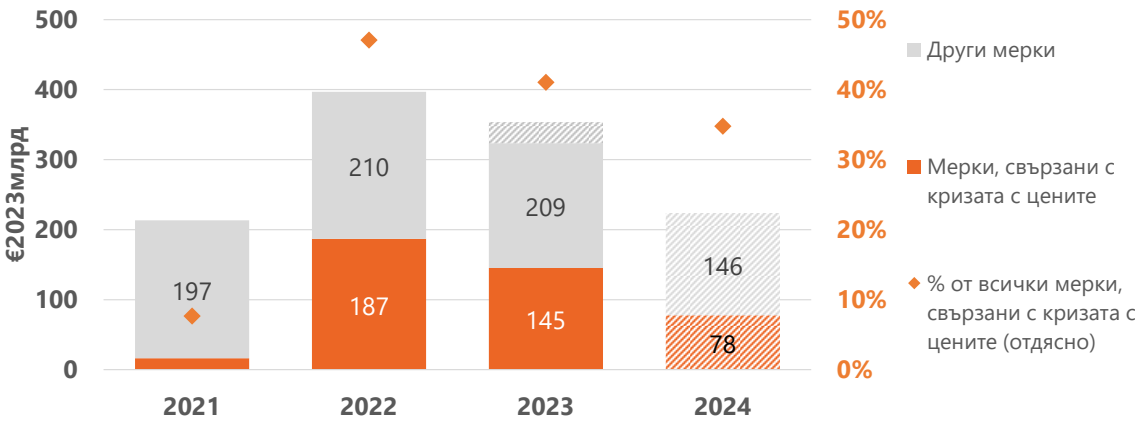
2.3. Субсидии, свързани с енергийната криза

От 2021 г. насам Европейската комисия работи съвместно с държавите членки за преодоляване на енергийната криза, включително чрез приемане на плана REPowerEU ([12]). Това включва действия за: i) сигурни алтернативни енергийни доставки; ii) намаляване на потреблението на енергия, за да се компенсира недостигът на доставки на руски газ; iii) използване в по-голяма степен на възобновяеми енергийни източници; и iv) повишаване на енергийната ефективност. В допълнение към мерките за изпълнение, въведени на равнището на Съюза или разрешени от уредбата на равнището на Съюза, държавите членки приеха и национални мерки, за да предпазят гражданите и икономиките си от отразяващите се неблагоприятно цени на енергията.

Чрез тези национални мерки държавите членки са предоставили енергийни субсидии в размер на 187 млрд. евро през 2022 г. и 145 млрд. евро през 2023 г., което представлява съответно 45 % и 40 % от общите енергийни субсидии (Figure 8). Предварителните данни за 2024 г. показват значително намаляване на свързаната с

([12]) План REPowerEU: Достъпна, сигурна и устойчива енергия за Европа.

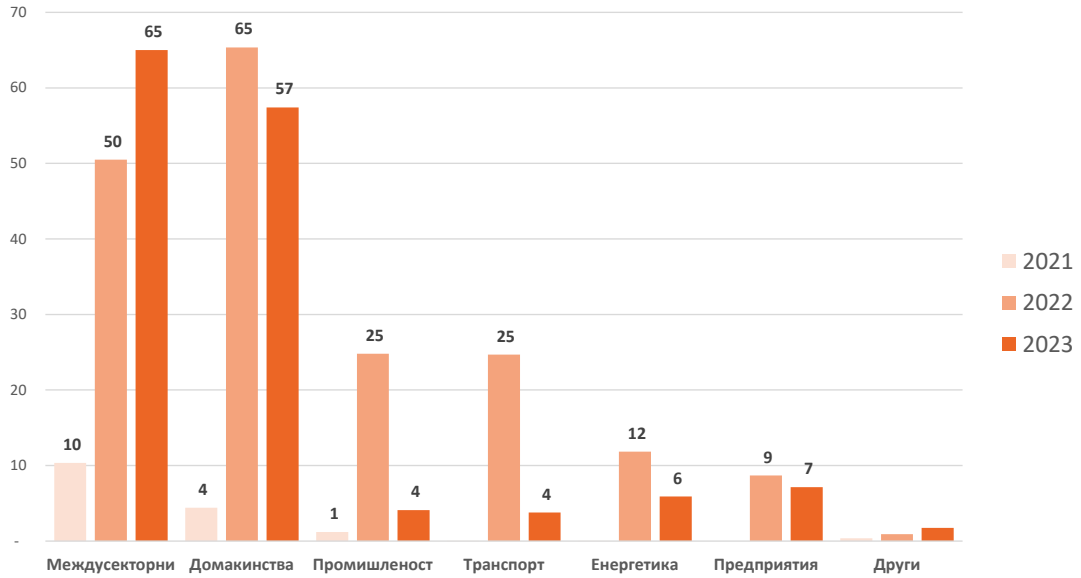
кризата подкрепа до 78 млрд. евро, тъй като срокът на действие на повечето от свързаните с кризата субсидии ще изтече преди 2025 г. (вж. също раздел 2.6).



Фигура 8: Структурни субсидии и субсидии, свързани с енергийната криза (отляво); дял на свързаните с кризата субсидии от общия размер на енергийните субсидии (отдясно, %)

Източник: Enerdata, Trinomics, 2024 г. Числата за 2024 г. се основават на предварителни данни.

На Figure 9 е показано, че повечето от секторните **целеви** субсидии, свързани с кризата, са били насочени към *домакинствата* (65 млрд. евро през 2022 г. и 52 млрд. евро през 2023 г.), следвани от *промишлеността* и *транспорта* (съответно 29 млрд. евро през периода 2022—2023 г.), докато други сектори, като например *енергетиката* или *предприятията*, са получили значително по-малко (съответно 18 млрд. евро и 16 млрд. евро общо). 64 млрд. евро са били предоставени чрез **нецелеви** или междусекторни субсидии.

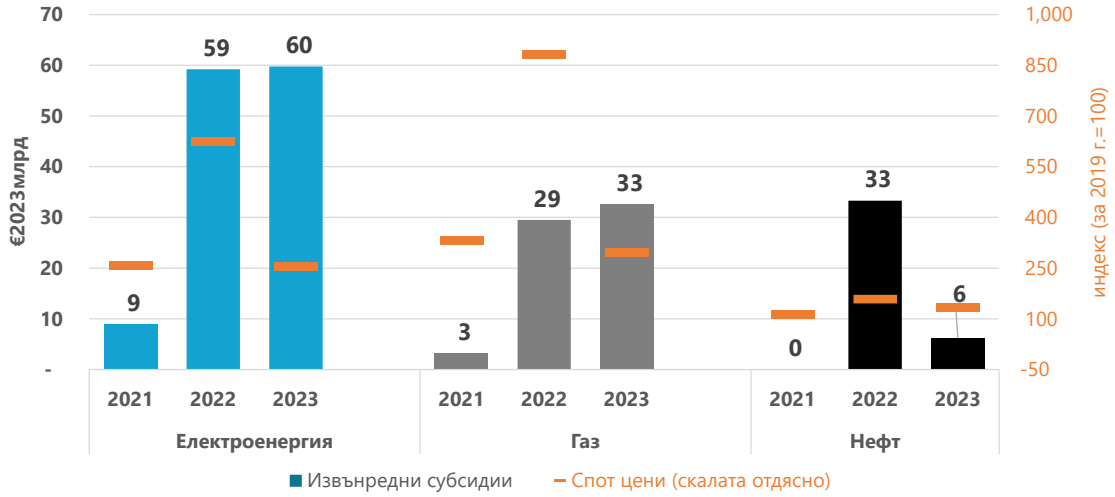


Фигура 9: Разпределение на субсидиите за справяне с енергийната криза (в млрд. евро за 2023 г.)

Източник: Enerdata, Trinomics, 2024 г.

Енергийната криза през периода 2021—2022 г. се характеризира най-вече с внезапни, големи увеличения на цените на *електроенергията*, *природния газ* и в по-

малка степен на *суровия нефт* и продуктите от нефтопреработката. Подкрепата, предоставена за *електроенергията*, е нараснала най-много, достигайки 59 млрд. евро през 2022 г., като по същество е останала на същото равнище през 2023 г. въпреки значителния спад в цените на едро и дребно на електроенергията (Figure 10, отляво). Извънредните субсидии за природния газ (Figure 10, в средата) са били много по-ниски (29 млрд. евро през 2022 г.), но и те са останали на същото равнище през 2023 г. въпреки по-ниските цени на газа на едро.



Фигура 10: Свързани с кризата субсидии по енергоносители (отляво) спрямо промените в цените (отдясно, %)

Забележка: На лявата ос е показан размерът на свързаните с кризата енергийни субсидии (в млрд. евро за 2023 г.), а на дясната ос — развитието на спот цените (според индекса за 2019 г.). Цените на електроенергията и газа съответстват на средногодишните спот цени за Германия (развитието е било подобно и в други държави от ЕС). За нефта са били взети предвид средногодишните цени на сорта Брент.

При суровия нефт случаят е от различен характер (Figure 10, отдясно), тъй като базовите цени на сорта Брент не са се увеличили толкова, колкото цените на газа и електроенергията. Извънредната подкрепа за нефта е достигнала 33 млрд. евро през 2022 г., но за разлика от електроенергията и природния газ, през 2023 г. тези помощи рязко са намалели до 6 млрд. евро след понижаването на цените на нефта на световните пазари и прекратяването на извънредните мерки за подкрепа, насочени към нефтопродуктите (напр. намаляване на ДДС за автомобилните горива).

2.4. Субсидии по икономически сектори

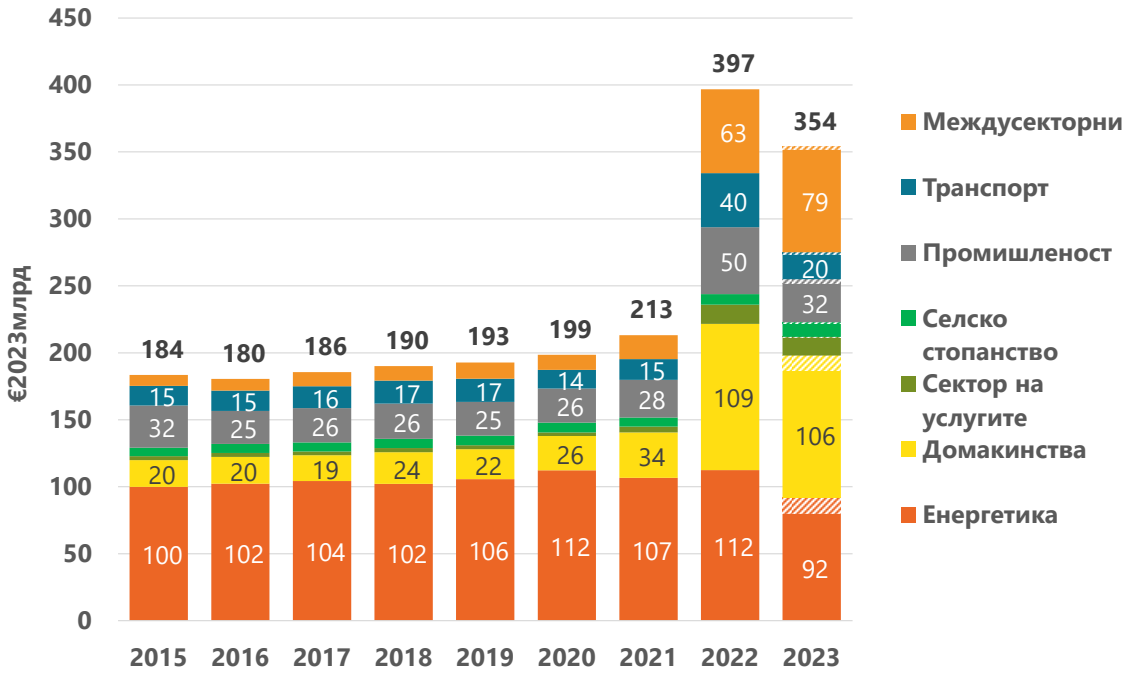
В исторически план *енергетиката* ([13]) е била най-субсидираният икономически сектор: между 2015 г. и 2020 г. тя е получила повече от половината от всички енергийни субсидии (Figure 11). След нея по значимост са били *промишлеността*, *домакинствата* и *транспортът*.

През 2022 г. размерът на енергийните субсидии, насочени към *домакинствата*, е нараснал значително от 34 млрд. евро през 2021 г. на 109 млрд. евро през 2022 г. (+240 %). Подкрепата за *транспортния сектор* се е увеличила на 40 млрд. евро, а тази за *промишлеността* е достигнала 50 млрд. евро. От друга страна, субсидиите

([13]) Терминът обхваща добив, преобразуване, преработване, инфраструктура, пренос, разпределение, акумулиране, управление на отпадъците и продажба на дребно на енергия. Накратко казано — енергетиката.

за енергетиката са нараснали с 5 % достигайки 112 млрд. евро, но делът ѝ от общите енергийни субсидии е намалял от ~50 % до 27 % през 2022 г.

През 2023 г. енергийните субсидии за *домакинствата* са останали стабилни в размер на 106 млрд. евро, докато енергийните субсидии за *транспорта*, *промишлеността* и *енергетиката* са намалели съответно до 20 млрд. евро, 32 млрд. евро и 92 млрд. евро. Сумите, разпределени за сектора на услугите ([14]) и *селскостопанския* сектор, са били по-малки (съответно 14 млрд. евро и 11 млрд. евро), като заедно представляват около 7 % от общия размер на енергийните субсидии през 2023 г.



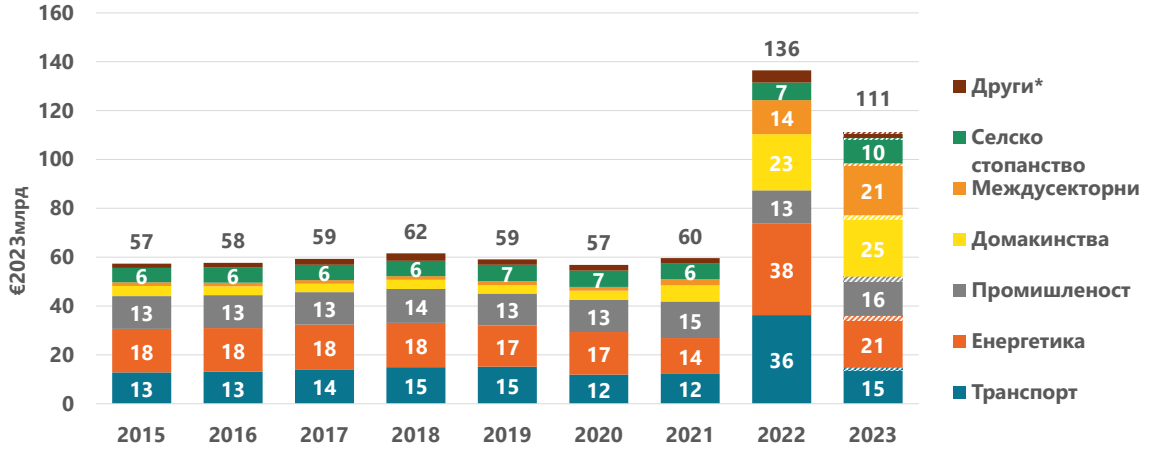
Фигура 11: Енергийни субсидии по икономически сектори (в млрд. евро за 2023 г.)
Източник: Enerdata, 2024 г. Забележка: Прогнозните данни за 2023 г. са обозначени чрез защриховане.

При разглеждане на развитието на **подкрепата за изкопаеми горива, разпределена по икономически сектори** (Figure 12), увеличението през 2022 г. се дължи най-вече на големите увеличения на субсидиите за сектора на *енергетиката* (+23 млрд. евро) и за *домакинствата* (+16 млрд. евро), за да се противодейства на последиците от кризата с цените на енергията. Подкрепата за изкопаеми горива, която има пряка връзка с *промишлеността*, е намаляла през 2022 г., въпреки че може да е прехвърлена в категорията „Всички видове енергия“, тъй като в много мерки за промишлеността са били комбинирани подкрепа за електроенергия и подкрепа за природен газ.

Следва да се отбележи, че през 2023 г. подкрепата за два сектора — *транспорта* и *енергетиката*, бързо се е върнала на предишните равнища отпреди кризата, което подчертава временния характер на съответните мерки. От друга страна, подкрепата за *домакинствата* и *междусекторната* подкрепа са запазили своето голямо значение през 2023 г. в сравнение с предишните им стойности, което отразява забавено прехвърляне на по-ниските цени на енергията на едро към сметките на

([14]) Секторът на услугите обхваща секторите на публичните услуги и предприятията.

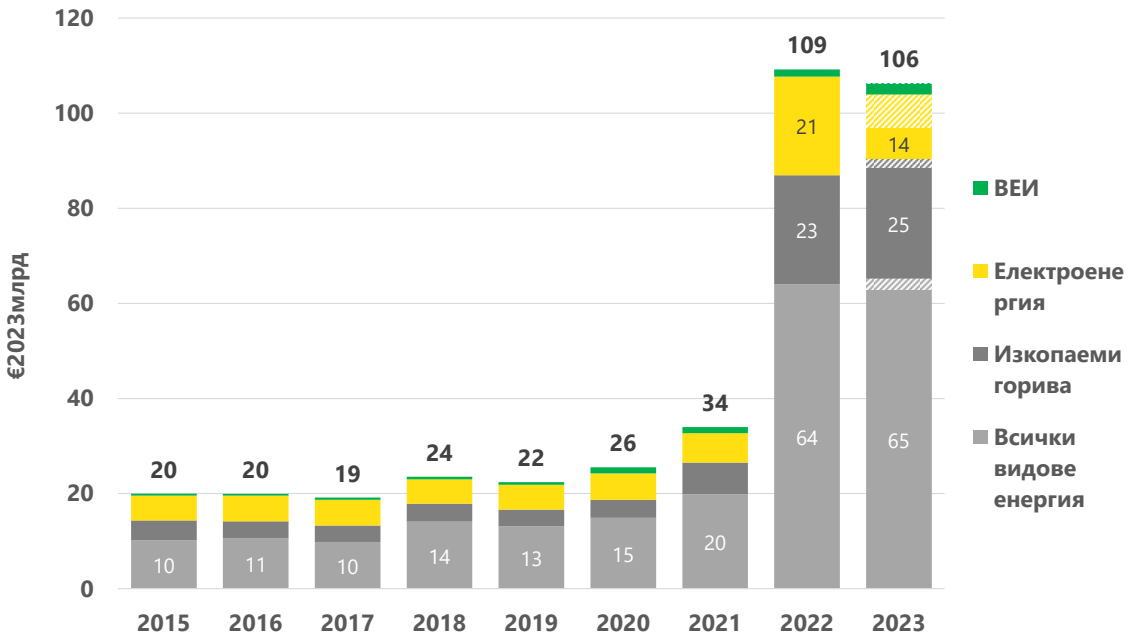
дребно и следователно по-продължителна необходимост от по-нататъшно предоставяне на подкрепа.



Фигура 12: Субсидии за изкопаеми горива по икономически сектори (2015—2023 г.; (в млрд. евро за 2023 г.)

Източник: Enerdata, 2024 г. *„Други“ включва строителство, услуги, предприятия, публичен сектор и миннодобивна промишленост. Забележка: Прогнозните данни за 2023 г. са обозначени чрез защриховане.

От анализа на **енергийните субсидии за домакинствата** става видно, че през периода 2021—2023 г. 60 % от енергийната подкрепа за домакинствата са били предназначени да противодействат на ефекта на нарастващите цени на енергията и може да бъдат пряко свързани с енергийната криза. Освен това, както е показано на Figure 13, по-голямата част от тази подкрепа (65 млрд. евро или 61 % през 2023 г.) не е била насочена към конкретен източник на енергия; на графиката е обозначена като „Всички видове енергия“. През 2023 г. 25 млрд. евро (22 %) са били разпределени за изкопаеми горива (предимно природен газ), докато електроенергията и ВЕИ са получили съответно само 13 млрд. евро (12 %) и 2,4 млрд. евро (2 %). В тази връзка макар и ефективно да предпазват домакинствата от внезапни увеличения, тези субсидии са намалили ценовите сигнали, идващи от енергийните пазари.



Фигура 13: Състав на енергийните субсидии, предоставени на домакинствата (в млрд. евро за 2023 г.)

Източник: Enerdata, Trinomics, 2024 г.

Причината за това разпределение на субсидиите за домакинствата е свързана с факта, че с по-голямата част от енергийните субсидии за домакинствата е било подпомагано потреблението на енергия: 80 % през 2022 г. (87 млрд. евро) и 71 % през 2023 г. (75 млрд. евро). В същото време мерките за енергийна ефективност за домакинствата (които биха благоприятствали електрификацията, местното производство на енергия от ВЕИ и акумулирането) са получили едва 21 млрд. евро през 2022 г. и 29 млрд. евро през 2023 г.

2.5. Субсидии според въздействието върху околната среда

В настоящия доклад се прави опит да бъде предоставена първата цялостна оценка на *енергийните субсидии* в ЕС от гледна точка на тяхното въздействие върху околната среда. В този контекст беше прието следното определение:

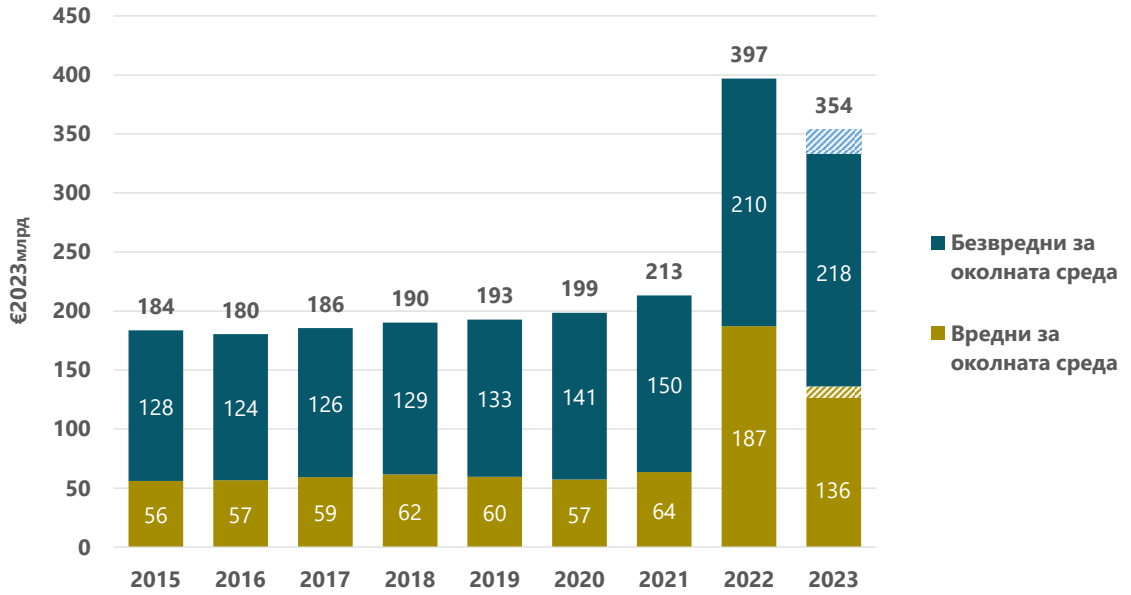
Енергийните субсидии са вредни за околната среда, ако намаляването на цената или разходите, до което те водят, стимулира поддържането или увеличаването на наличността или използването на енергийни източници, които предизвикват значително отрицателно въздействие върху околната среда.

Терминът „*значително отрицателно въздействие върху околната среда*“ е вдъхновен от Регламента за таксономията на ЕС, като е съсредоточен върху двете цели в областта на климата, а именно: 1) смекчаване на изменението на климата; и 2) адаптиране към изменението на климата. Оценката на другите четири екологични критерия в Регламента за таксономията ще изисква допълнителна работа в следващите издания на настоящия доклад.

Както може да се види на Figure 14, по-голямата част от енергийните субсидии през 2023 г. — 218 млрд. евро (или 62 % от общия размер), са били класифицирани като *безвредни за околната среда*, докато размерът на *вредните за околната среда* субсидии се оценява на 136 млрд. евро (38 % от общата стойност). Енергийните

субсидии, считани за *вредни за околната среда*, са били предимно онези, свързани с изкопаемите горива (74 %), следвани от категорията „всички видове енергия“ (21 %) ([15]), топлинната енергия (3 %) и електроенергията (2 %) ([16]).

Има субсидии, които се категоризират като „субсидии за изкопаеми горива“ и „безвредни за околната среда“ — обикновено те са свързани с такива мерки като покриване на разходите за затваряне на работещи с въглища електроцентрали, за възстановяване на бивши миннодобивни обекти или за социални мерки.



Фигура 14: Енергийни субсидии според въздействието върху околната среда (в млрд. евро за 2023 г.)

Източник: Enerdata, Trinomics, 2024 г. Забележка: Прогнозните данни за 2023 г. са обозначени чрез защриховане.

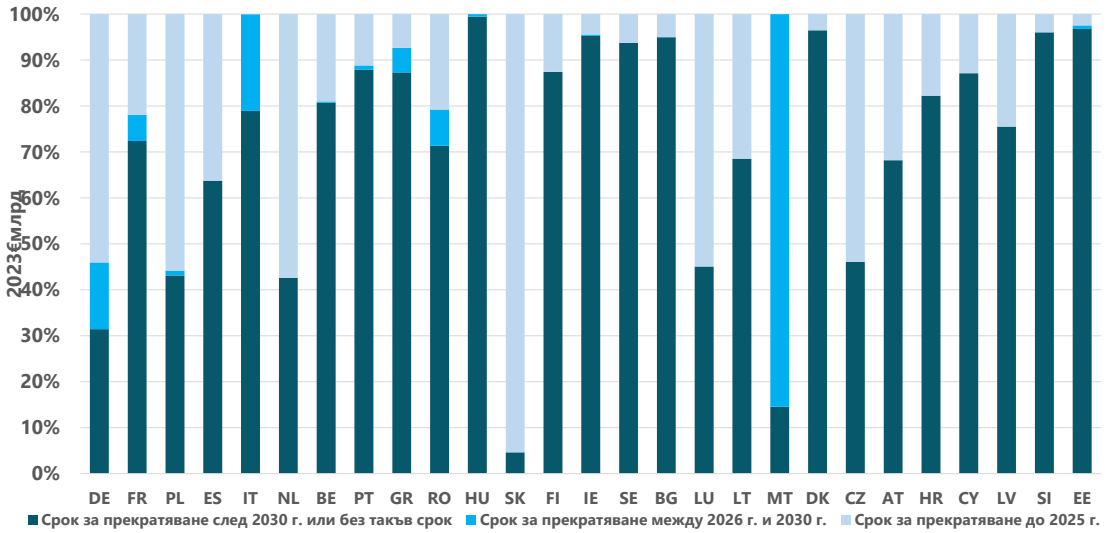
2.6. Национални планове за субсидиите за изкопаеми горива

През 2023 г. 43 % от субсидиите за изкопаеми горива (48 млрд. евро) са имали планиран срок за прекратяване преди 2025 г., а други 9 % (10 млрд. евро) са имали срок за прекратяване в средносрочен план, например между 2026 г. и 2030 г. (Figure 15). За останалите 48 % от субсидиите за изкопаеми горива (53 млрд. евро) или все още няма срок за прекратяване, или срокът е зададен за периода след 2030 г. ([17]).

([15]) Когато енергийните субсидии не са били насочени към конкретен енергиен носител (т.е. „всички видове енергия“), за определяне на частта, вредна за околната среда, е използвано теглото на изкопаемите горива в енергийния състав на всяка държава членка, изразено като %, въз основа на данните на Евростат за 2022 г.

([16]) За по-голямата част от субсидиите за *електроенергия* се счита, че не са вредни. Изключение е, когато субсидията е ясно свързана с електроенергията, произведена от източници на изкопаеми горива.

([17]) Анализът се основава на актуализираните приложения VIII и XV към проектите на национални доклади за напредъка в областта на енергетиката и климата от 2023 г., както и на публично достъпни актуализации или съобщения.

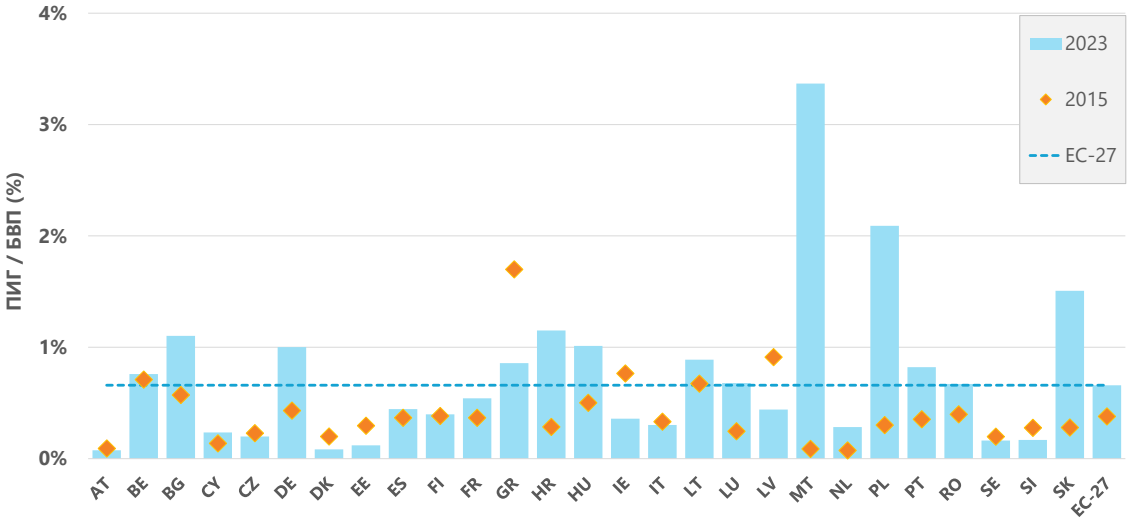


Фигура 15: Субсидии за изкопаеми горива според срока за прекратяване, дял от общата подкрепа за изкопаеми горива (%, 2023 г.)

Източник: Enerdata, Trinomics, 2024 г.

Много държави членки не предвиждат срокове за прекратяване на мерките за енергийни субсидии, особено за тези, които са включени в техния данъчен кодекс, финансово законодателство или национален бюджет. Някои мерки включват минимален период, през който субсидията да се прилага, но решението за продължаване на субсидията след минималния период обикновено се оставя за неопределен момент в бъдещето. Когато има обявен срок за прекратяване, той често се отнася за краткосрочни мерки, свързани с кризата, а не за дългосрочни „структурни“ мерки.

Почти всички държави — членки на ЕС, възнамеряват да се откажат от изкопаемите горива. Това обаче може да представлява проблем в някои от тях, особено когато подкрепата за изкопаеми горива спрямо техния БВП е относително висока (Figure 16).



Фигура 16: Субсидии за изкопаеми горива спрямо БВП (%, 2015 г. и 2023 г.)

Източник: Enerdata, Trinomics, 2024 г.

За да бъде постигнато съответствие с колективната амбиция на ЕС в областта на климата, субсидиите за изкопаеми горива трябва да бъдат постепенно прекратени,

но само Дания е превърнала това намерение в конкретно законодателство. От наличната понастоящем информация за сроковете за прекратяване на тези субсидии става ясно, че ЕС изостава от плана за постепенно прекратяване на субсидиите за изкопаеми горива в съответствие с амбициите си в областта на климата. Ако се приеме, че липсата на срок за прекратяване означава, че съответната субсидия ще продължи да се прилага, съществува все по-голям риск от несъответствие с амбицията на ЕС в областта на климата, който ще нараства с течение на времето с наближаването на 2050 г. Полагането на повече усилия и по-голямата прозрачност от страна на държавите членки са от решаващо значение за ангажираността за прекратяване на подкрепата за изкопаеми горива.

3. Заключения

Неотдавнашната енергийна криза наложи предприемането на смели инициативи за политики в Европейския съюз с цел смекчаване на социалните и икономическите последици от нея. Тези извънредни мерки за преодоляване на енергийната криза оказаха значително въздействие върху тенденциите в енергийните субсидии, като временно обърнаха неотдавнашната тенденция на намаляване на субсидиите за изкопаеми горива, докато по-ниските разходи и по-високите цени на енергията доведоха до значително намаляване на субсидиите за ВЕИ, тъй като те станаха по-конкурентоспособни. Неотдавнашният скок на цените на енергията се отрази и на видовете мерки, използвани за предоставяне на субсидиите, на насърчаваните технологии и на секторите, към които са насочени субсидиите, което доведе до значително увеличение на субсидиите за домакинствата и междусекторните субсидии от 2022 г. насам.

Важно е да се отбележи, че въпреки отслабването на ценовите сигнали и предоставянето на погрешни стимули за потреблението на енергия, увеличените енергийни субсидии не доведоха до увеличаване на потреблението на енергия в абсолютно изражение. ЕС постигна 18 % намаление на потреблението на газ за периода август 2022 г. — май 2024 г., което доведе до икономии на газ от около 138 млрд. кубични метра ([18]). Тези икономии са резултат от общите усилия на държавите членки, предприятията и гражданите, координирани чрез действия на равнището на ЕС ([19]), които спомогнаха за избягване на недостига на доставки и за гарантиране на сигурността на доставките. Както е видно от доклада обаче, субсидиите за енергия от вносни изкопаеми горива продължават да натоварват сериозно европейските икономики и изкривяват стимулите за потреблението на енергия, често по начини, които са вредни за околната среда.

Намаляването, реформирането или премахването на подкрепата за изкопаеми горива е определено като приоритет за новата Комисия. В писмото за определяне на ресора до члена на Комисията Йоргенсен ([20]) изрично се посочва необходимостта от създаване на рамка за по-нататъшно намаляване и постепенно прекратяване на използването на субсидии за изкопаеми горива като част от работата за намаляване на зависимостта на Европа. Тази рамка трябва да бъде част от общите усилия на

([18]) Сравнявайки потреблението на газ през периода август 2022 г. — май 2024 г. със средната стойност за 5-годишен период. [Източник: „Eurostat (nrg_cb_gasm)“]

([19]) Например координираните мерки за намаляване на търсенето на газ.

([20]) Вж.: Писмо за определяне на ресора до Дан Йоргенсен, член на Комисията, отговарящ за енергията и жилищата.

Европейската комисия и държавите членки за намаляване на зависимостта на Европа от вносни изкопаеми горива и от скъпи публични намеси за защита на потребителите на енергия от нестабилни цени, за да се улесни преходът към чиста и конкурентоспособна европейска икономика.

Скокът на енергийните субсидии през 2022 г. беше израз на краткосрочния приоритет да се защитят потребителите в ЕС от шока от сметките за енергия. Сега е важно временните мерки за подкрепа на изкопаемите горива и на потреблението на енергия да не бъдат удължени, тъй като това би могло да има дългосрочно отрицателно въздействие чрез намаляване на пазарните стимули за инвестиции в енергийна ефективност и енергия от възобновяеми източници и по-нататъшно запазване на зависимостта от изкопаеми горива в домакинствата и енергоемките сектори. Освен това непрекъснато нарастващата подкрепа в целия ЕС за инвестиции в енергийна ефективност ще бъде от ключово значение за постигането на нашата цел за енергийна ефективност до 2030 г. и в крайна сметка ще повиши енергийната ни сигурност и ще намали зависимостта ни от вносни изкопаеми горива.

ЕС решително се ангажира с енергиен преход за постигане на неутралност по отношение на климата до 2050 г. В рамките на европейското законодателство има споразумение за постепенно прекратяване на субсидиите за изкопаеми горива. Изразходването на публични средства за стимули, които са в противоречие с прехода, ще го забави и оскъпи. Икономиите на енергия и намалената зависимост от изкопаеми горива в жилищния, енергийния, транспортния и промишления сектор следва да помогнат на ЕС по няколко начина: i) намаляване на вноса на изкопаеми горива; ii) ускоряване на прехода към чиста енергия; и iii) подобряване на сигурността на енергийните доставки в ЕС. Поради това енергийният преход следва да доведе до намаляване на субсидиите за изкопаеми горива и значително пренасочване на подкрепата със субсидии към възобновяемите енергийни източници и енергийната ефективност.

Въпреки че положението на световните и европейските енергийни пазари се подобри значително след 2022 г., цените на енергията (като природния газ) остават значително по-високи от преди и оказват отрицателно въздействие както върху конкурентоспособността на европейската промишленост, така и върху енергийните разходи на домакинствата. Това би следвало да е още една причина за замяна на технологиите, при които се използват изкопаеми горива, с по-устойчиви решения и за постигане на значителен спад в потреблението на изкопаеми горива (и субсидиите за тях) в средносрочен план. Политическите съображения за финансова достъпност на енергията може да обосноват прилагането на временни мерки в подкрепа на домакинствата и промишлеността. Енергийният преход обаче ще бъде успешен само ако се увеличат бързо технологиите с ниски нива на въглеродни емисии и технологиите за енергия от възобновяеми източници, а също и енергийната ефективност; ето защо е от съществено значение да се отклонява във все по-голяма степен подкрепата от вредните за околната среда субсидии за изкопаеми горива.

Както вече беше посочено в извършената от Комисията оценка на проектите на националните планове в областта на енергетиката и климата (21), необходимо е колективно усилие от страна на всички държави членки, за да обяснят как планират

(21) COM(2023) 796 final.

постепенно да премахнат субсидиите за изкопаеми горива и да определят ясен и надежден график за бързото им премахване, като същевременно приемат допълнителни мерки, необходими за защита на уязвимите домакинства и за гарантиране на конкурентоспособността.