EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 28.1.2025
COM(2025) 17 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

2024. aasta aruanne energiatoetuste kohta ELis

1. SISSEJUHATUS

Energiapoliitika on ülioluline Euroopa konkurentsivõime ja julgeoleku, majanduse CO_2 heite vähendamise, kliimamuutuste vastu võitlemise ning ELi 2050. aasta kliimaneutraalsuse eesmärgi saavutamise seisukohast. Euroopa roheleppe raames on EL kehtestanud ambitsioonika energiapoliitikaraamistiku, mis kajastab asjaolu, et energia tootmine ja kasutamine põhjustab 75 % kasvuhoonegaaside heitest[1]. Aastatel 2023 ja 2024 tugevdas komisjon poliitikaraamistikku, mis on vajalik ELi rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks ning liidu energia- ja kliimaeesmärkide saavutamiseks. Peaaegu kõigi paketi „Eesmärk 55“ peamiste seadusandlike ettepanekute osas poliitilisele kokkuleppele jõudmisega on Euroopa Liit loonud selged eeldused selleks, et saavutada 2030. aastaks seatud eesmärgid.

Energiatoetustel on energiasüsteemi ümberkujundamisel oluline roll: kui need stiimulid on hästi kavandatud, suudavad need hoogustada puhta energia lahenduste arendamist ja kasutuselevõtmist ning toetada majanduslikke, keskkonnaalaseid või sotsiaalse heaolu eesmärke. Kui toetused on halvasti kavandatud, võivad need takistada energiasüsteemi ümberkujundamist, muuta CO_2 hinnasignaali vähendamise teel energiakasutuse stiimuleid ja tekitada koormuse riigi rahandusele. Lõppkokkuvõttes tuleb kõik fossiilkütuste toetused järk-järgult kaotada või neid reformida, et säilitada vajalik toetuse tase, seadmata seejuures ohtu ELi kliimaeesmärkide täitmist.

2021. aastal alanud energiakriis, mida süvendas 2022. aastal alguse saanud Venemaa agressioon Ukraina vastu, avaldas Euroopa energiapoliitikale märkimisväärset mõju, mis laienes ka energiatoetustele. 2023. aastal oli jätkuvalt tunda kriisi mõju, mis kajastub energiatoetuste kogusumma muutumises, nende toetuste jaotumises toetusesaajate, energiaallikate ja tehnoloogialahenduste vahel ning ka toetuste andmiseks kasutatud vahendites.

Käesolevas kuuendas aastaaruandes, mis käsitleb energiatoetusi ja fossiilkütuste toetuste järkjärgulisel kaotamisel tehtud edusamme,[2] leiab kinnitust, et kuni 2021. aastani püsisid energiatoetuste mahud stabiilsed, kasvasid 2022. aastal energiakriisist tulenevalt märkimisväärselt ja vähenesid siis 2023. aastal mõnevõrra. ELi *energiatoetuste kogumaht* kasvas 213 miljardilt eurolt 2021. aastal hüppeliselt 397 miljardile eurole 2022. aastal ja vähenes 2023. aastal 10 %, 354 miljardile eurole.

2023. aastal antud energiatoetused seoses *riiklike kriisimeetmetega*, mille eesmärk oli kaitsta ELi tarbijaid kõrgete hindade eest, moodustasid hinnanguliselt 145 miljardit eurot (mis on vähem kui 187 miljardit eurot 2022. aastal). Üle ELi kehtestati energiahindade kriisi leevendamiseks kokku vähemalt 270 riiklikku meedet. Nende kriisimeetmete raames olid peamised otsesed toetusesaajad kodumajapidamised (kes said 2021.–2023. aastal 121 miljardit eurot), kellele järgnesid tööstus ja transpordisektor (samal ajavahemikul vastavalt 30 ja 28 miljardit eurot). Kõikidele energiatarbijatele suunatud sektoriülese toetuse maht ulatus samal ajavahemikul 125 miljardi euroni.

Kriisi tõttu kasvasid *fossiilkütuste toetused* 60 miljardilt eurolt 2021. aastal 136 miljardile eurole 2022. aastal ja vähenesid seejärel 2023. aastal 111 miljardile eurole[3].

---

[1] Allikas: „Energia ja rohelepe“.

[2] Energialiidu ja kliimameetmete juhtimist käsitleva määruse (EL) 2018/1999 (edaspidi „juhtimismäärus“) artikli 35 punkt n.

[3] Need näitajad sisaldavad maksukulutusi, mis ei ole riikide lõikes otseselt võrreldavad.

Taastuvenergia toetuste maht vähenes 2021. aastal (esimene vähenemine alates 2015. aastast) 83 miljardi euroni ning järgnevalt 2022. aastal 68 miljardi euroni ja 2023. aastal 61 miljardi euroni. See vähenemine oli peamiselt tingitud kõrgetest hindadest elektrienergia hulgimüügiturul, mis vähendasid dünaamiliste turupõhiste toetusvahendite alusel makstavaid toetussummasid, sest taastuvenergia konkurentsivõime kasvas, mis näitab, et sellel oli oma roll energiahindade alandamises. Toetus *energiatõhususe parandamise* meetmetele, näiteks hoonete energiatõhusaks renoveerimisele kasvas 23 miljardilt eurolt 2021. aastal 34 miljardile eurole 2022. aastal ja 44 miljardile eurole 2023. aastal, mis aitas vähendada energiaarveid. Valdav osa energiatoetustest (2022. aastal 247 miljardit eurot ja 2023. aastal 213 miljardit eurot) oli jätkuvalt suunatud energiatarbimise toetamisele.

Keskkonnakahjuliku energia toetuste[4] kogusumma EL 27s moodustas 2023. aastal hinnanguliselt 136 miljardit eurot, s.o 38 % energiatoetuste kogumahust. Suurem osa kahjulikest toetustest (93 miljardit eurot ehk 68 %) on seotud fossiilkütustega ning nende toetuste järkjärguline kaotamine vabastaks olulisi avaliku sektori vahendeid, mida saaks kasutada Euroopa energiajulgeoleku parandamiseks, valitsemissektori eelarve puudujäägi vähendamiseks ja puhtale energiale ülemineku tempo kiirendamiseks. Selliste toetuste järkjärgulist kaotamist käsitlevatest riiklikest kavadest nähtub aga, et enne 2025. aasta lõppu on kavas kaotada alla poole (43 % ehk 48 miljardi euro ulatuses) fossiilkütuste toetustest, aastatel 2026–2030 on kavas kaotada veel 9 % (10 miljardi euro ulatuses) toetusi ning ülejäänud 48 % (53 miljardi euro) puhul pole lõppkuupäeva kehtestatud või on see pärast 2030. aastat.

Metoodika tutvustus

Käesolevas aruandes tuginetakse komisjoni tellimusel läbi viidud välisuuringu andmetele. Aruanne ja uuring põhinevad alt-üles-lähenemisviisil koostatud loetelul, milles tuginetakse liikmesriikide eelarvedokumentides ja aruannetes sisalduvale teabele. Riiklikud toetusi käsitlevad andmed agregeeriti EL 27 tasandil ning neid täiendati sellistest tunnustatud allikatest nagu Euroopa või rahvusvahelistelt institutsioonidelt ja spetsialiseerunud andmebaasidest pärit andmetega. Kui 2023. aasta andmed ei olnud täielikult kättesaadavad või kinnitatud, siis kasutati hinnanguna 2022. aasta andmeid. Nagu ka eelmiste väljaannete puhul, oli liikmesriikidel võimalus anda uuringus kasutatud andmete kohta tagasisidet.

Usaldusväärset teavet energia kasutamiseks ja tootmiseks tehtud eelarvevahendite otsese ümberpaigutamise mõju kohta eelarvele on esitatud energiatoetusmeetmete loetelus, mis on vajalik avaliku poliitika läbipaistvuse edendamiseks ja aitab kindlaks teha konkreetseid reformimist vajavaid toetusmeetmeid. Teatavate meetmete toetussummad, näiteks need, mis põhinevad saamata jäänud tulude hinnangul, ei pruugi olla riikide lõikes võrreldavad, tulenevalt riigipõhistest lähenemisviisidest võrdlusaluseks olevatele maksusüsteemidele. Need kajastavad aga õigesti toetusmeetmete eelarvekulu.

Maksumeetmete hindamine sõltub igas riigis kohaldatavate maksumäärade lähtetasemest. Seega riigis, kus lähtetaseme maksud on suuremad, kuid kus tehakse märkimisväärseid maksuvabastusi, võib energiatoetuste tase olla oluliselt kõrgem ja kehtida võivad üldiselt kõrgemad energiamaksu määrad kui riigis, kus maksumäärad on madalamad, kuid vabastusi on vähem või need puuduvad. Seetõttu ei ole see rahvusvaheliselt väljakujunenud mõõtmisviis, milles keskendutakse toetuste eelarvekulule, nii sobilik

[4] Määratlus on esitatud punktis *2.5*.

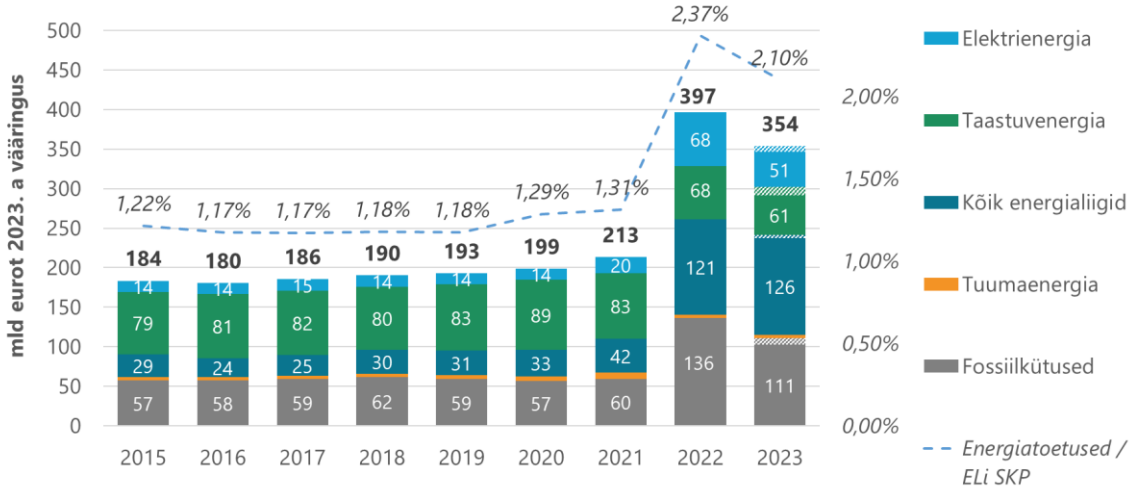
maksupõhiste toetuste keskkonna-, kliima- ja energiamõju võrdlemiseks riikide vahel. Tegelike energia- ja CO_2 heite maksu määrade analüüsimiseks on vaja teha täiendavat tööd, mis võib olla kasulik maksudega seotud meetmete loetelul põhineva lähenemisviisi täiendamiseks.

Peale selle ei ole metoodikast tulenevate probleemide tõttu, mis on tingitud toetustega kaasneva negatiivse sotsiaal- ja kliimaga mitteseotud keskkonnamõju põhjaliku, usaldusväärse ja võrdleva hindamise puudumisest, käsitletud kaudseid toetusi (nagu süsinikuhinna või kütusemaksude kehtestamata jätmine).

2. ENERGIATOETUSTE SUUNDUMUSED ELIS

Energiatoetuste kogusumma EL 27s kasvas 213 miljardilt eurolt 2021. aastal 397 miljardile eurole 2022. aastal ja vähenes siis 2023. aastal 10 %, 354 miljardile eurole[5] (joonis 1).

Oluline on tähele panna, et aastatel 2021–2023 valitses energiahindade kriis. Juba COVID-19 pandeemiale järgnenud majanduse taastumine 2021. aastal avaldas ülemaailmsel ja Euroopa energiaturul hinnatõususurvet ning tõi kaasa toetuste mahu esimese kasvu, mis liikmesriikide võetud erakorraliste meetmete mõjul järgnevalt kahekordistus, võrreldes 199 miljardi euroga 2020. aastal. 2023. aasta andmetest nähtub, et energiatoetuste maht vähenes, sest mõned hindade ohjeldamise meetmed aegusid või tühistati. Suhtelises arvestuses kasvas toetuste maht 1,3 %-lt ELi SKPst 2021. aastal 2,37 %-le 2022. aastal ja vähenes siis 2023. aastal 2,1 %-le (parempoolne skaala joonisel 1).



Joonis 1. EL 27 energiatoetuste kogumaht (vasakul miljardites eurodes 2023. aasta vääringus, paremal %na ELi SKPst)

Allikas: Enerdata, Trinomics, 2024. NB! 2023. aasta hinnanguliste (kinnitamata) summade osa on viirutatud.[6]

2023. aastal vähenes nii *fossiilkütuste, taastuvenergia* kui ka *elektrienergia*[7] toetuste maht, 2022. aastaga võrreldes vastavalt 111 miljardile eurole (–25 %), 61 miljardile eurole (–8 %) ja 51 miljardile eurole (–26 %). Jätkuvalt kasvas ainult *kõikidele energialiikidele*[8] eraldatud toetuste maht, mis jõudis 126 miljardi euroni (+13 %), sest teatavaid liikmesriikide võetud kulude ohjeldamise meetmeid kohaldati endiselt kahe või enama energiakandja suhtes.

Fossiilkütuste toetused moodustasid 2023. aastal 34 % energiatoetuste kogumahust, sarnaselt *kõikide energiaallikatega* seotud toetuste mahuga (31 %) (joonis 2, alumine rida). *Taastuvate energiaallikatega* seotud toetused moodustasid 2023. aastal ainult 17 % energiatoetuste kogumahust (mis on väiksem kui 40 % 2021. aastal ja 22 % 2022. aastal),

[5] Käesolevas aruandes on kõik andmed esitatud miljardites eurodes 2023. aasta vääringus. Tulenevalt andmetes tehtud parandustest ja rahalise aluse muutumisest võivad käesolevas aruandes esitatud kogusummad erineda 2023. aasta energiatoetuste aruandes esitatutest.

[6] Kinnitamata andmetele tuginev summa moodustab 2023. aasta toetuste loetelus sisalduvast kogusummast 8 %.

[7] Teatavatel juhtudel ei ole võimalik elektri tarbimiseks antud toetusi tootmisallika alusel (fossiilkütused, tuuma- või taastuvenergia) eristada, mistõttu on joonisel elektrienergia (energiakandja) toetused selle energiaallika alusel antavate toetuste kõrval eraldi välja toodud.

[8] Selle kategooria alla on liigitatud kõik toetusmeetmed, mida kohaldatakse nii fossiilkütustest kui ka vähese CO_2 heitega allikatest toodetud energia või teadmata allikast toodetud energia suhtes.

sest kõrgete energiahindade tingimustes suurenes taastuvenergia konkurentsivõime, seega vähenes vajadus dünaamilistest turupõhistest vahenditest antava rahalise toetuse järele; seevastu *elektri-* ja *tuumaenergia* moodustasid vastavalt 15 % ja 1 % toetuste kogumahust.

Mis puudutab energiatoetuste andmise vahendeid, siis olid endiselt kõige olulisemad mitmesugused *sissetulekutoetustega* seotud meetmed, mis moodustasid 42 % kogusummast (joonis 2, paremal). Järgnesid *otsesed rahaülekanded ja toetusmaksed* (29 %) ning *maksumeetmed* (27 %). On tähelepanuväärne, et fossiilkütuste toetamisel kasutati enim maksumeetmeid, ent taastuvenergia toetusi anti rohkem sissetulekutoetustena.

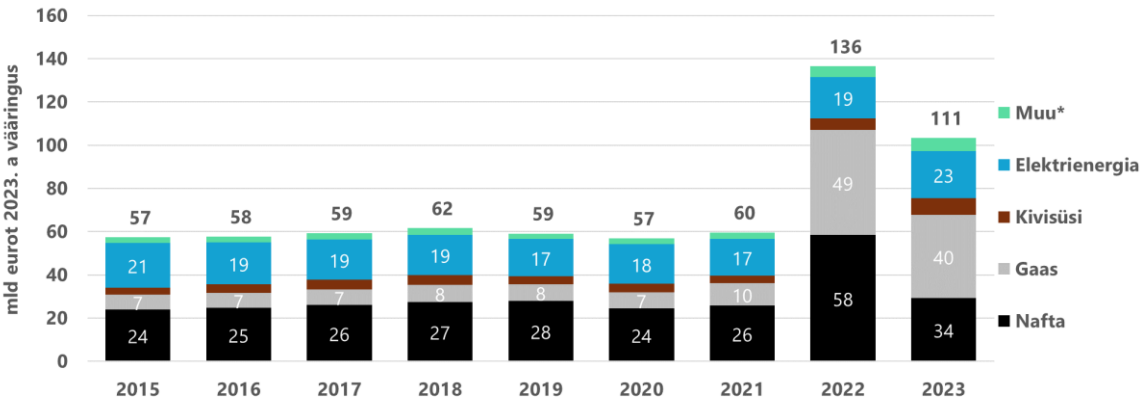
Kategooria	Kõik energialiigid	Elektrienergia	Fossiilkütused	Tuumaenergia	Taastuvenergia	Kokku
Otsesed rahaülekanded	17,3%	1,4%	6,8%	0,3%	2,7%	**29%**
Maksumeetmed	5,0%	5,5%	14,0%	0,2%	2,0%	**27%**
Sissetuleku-/ hinnatoetused	12,1%	7,6%	10,3%	0,3%	12,2%	**42%**
Alahindamine	0%	0,03%	0,18%	0%	0%	**0,2%**
Teadus- ja arendus–tegevuse toetused	1,2%	0,0%	0,1%	0,4%	0,4%	**2,1%**
Kokku	**36%**	**15%**	**31%**	**1,2%**	**17%**	**100%**

Joonis 2. Toetuste jaotus vahendite kaupa (2023)
Allikas: Enerdata, Trinomics, 2024.

2.1. Toetused energiaallikate/-kandjate kaupa

Nagu on näidatud joonisel 3, siis alates 2019. aastast kestnud **fossiilkütuste toetuste** mahu teatav langustrend 2022. aastal katkes, mis otseselt tulenes Euroopa reageerimisest energiakriisile, mille raames toetusmeetmed olid üks peamine vahend, millega vähendati kõrgete energiahindade mõju kodumajapidamistele ja Euroopa tööstusharudele.

Sellest tulenevalt fossiilkütuste toetuste maht aastatel 2021–2022 enam kui kahekordistus, 60 miljardilt eurolt 136 miljardile eurole, ning vähenes 2023. aastal 16 % 111 miljardile eurole. 2021. aastaga võrreldes kasvas 2022. aastal järsult nii maagaasi kui ka toornaftast toodetud kütuste toetuste maht, jõudes vastavalt 49 ja 58 miljardi euroni. Selle põhjused olid mitmesugused sõidukikütuste suhtes kohaldatavad soodustused ja maksuvähendused, samuti otsesed rahaülekanded ja sissetulekutoetuste meetmed, millega toetati nii maagaasi kui ka diislikütuse/bensiini kasutajaid.



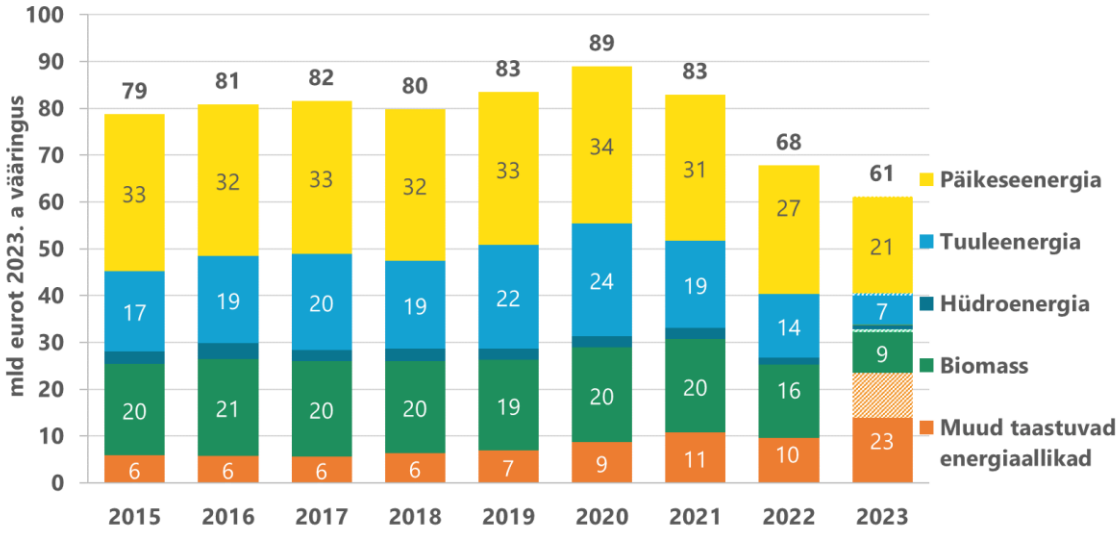
Joonis 3. Fossiilkütuste toetuste maht energiakandjate kaupa[9] *(miljardites eurodes 2023. aasta vääringus)*

*Allikas: Enerdata, Trinomics, 2024. * „Muu" hõlmab kõikidele fossiilkütustele ja fossiilsetest allikatest saadavale soojusele suunatud toetusi. Joonisel esitatud andmed sisaldavad maksukulutusi, mis ei ole riikide lõikes otseselt võrreldavad.*

Maagaasi ja naftatoodete ulatuslik toetamine jätkus 2023. aastal, kuigi väiksemal määral (vastavalt 40 ja 34 miljardit eurot), mis kajastab nii fossiilse energia hinna muutumist kui ka fossiilkütuste jätkuvalt olulist rolli EL 27 energiaallikate jaotuses.

Nagu on näidatud joonisel 4, on **taastuvate energiaallikate** toetuste mahud järginud viimastel aastatel langussuundumust: 2020. aasta 89 miljardilt eurolt vähenesid need 2021. aastal 83 miljardile eurole (aastases võrdluses -7 %), 2022. aastal 68 miljardile eurole (aastases võrdluses –18 %) ja lõpuks 2023. aastal 61 miljardile eurole (aastases võrdluses –10 %). See kahanemine oli peamiselt tingitud elektri hulgimüügituru hindade tõusust, mis tõi automaatselt kaasa selliste taastuvate energiaallikate toetusvahendite alusel tehtavate maksete vähenemise, mille puhul makstakse madalate turuhindade kompenseerimiseks lisatasu, sest taastuvenergia konkurentsivõime kasvas. Taastuvenergia toetuste maht vähenes vaatamata ülesseatud ja toetatud taastuvenergia tootmisvõimsuse suurenemisele, sest osa sellest uuest tootmisvõimsusest ei vaja muude energiaallikatega konkureerimiseks enam toetusi.

[9] Sealhulgas toetused selgelt fossiilkütuste põletamise teel toodetud elektrienergiale.



Joonis 4. Taastuvenergiatoetuste maht tehnoloogiavaldkondade kaupa (miljardites eurodes 2023. aasta väärингus)

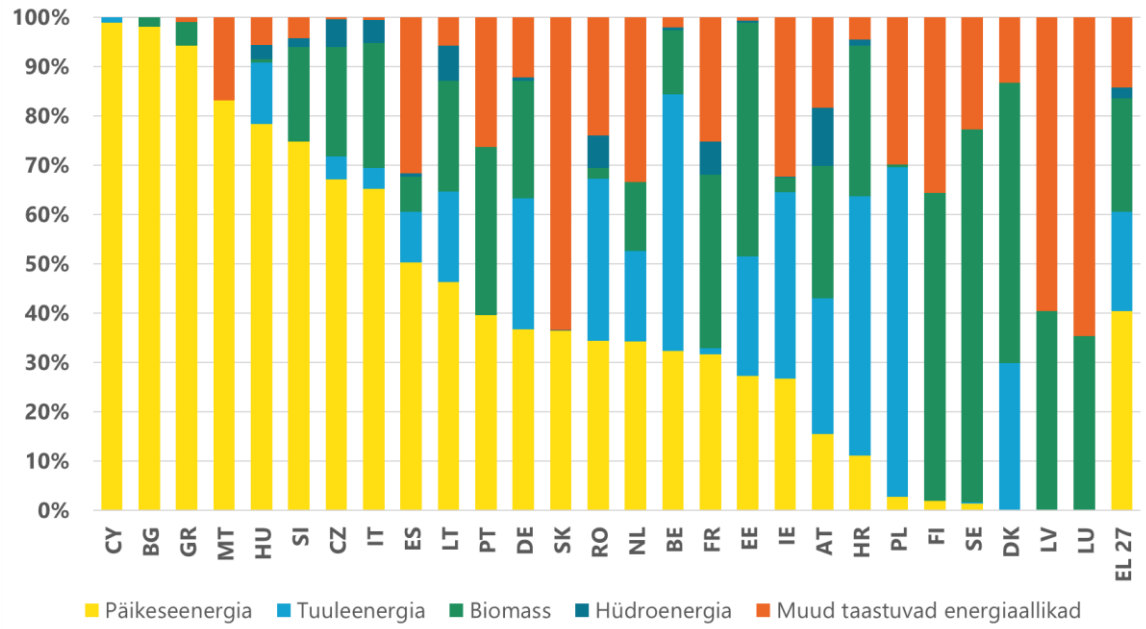
Allikas: Enerdata, Trinomics, 2024. NB! 2023. aasta hinnanguliste (kinnitamata) summade osa on viirutatud.

Nagu on näidatud joonisel 4, on nii varasemalt kui ka 2023. aastal (21 miljardit eurot) selgelt suurima osa toetusi saanud *päikeseenergia* valdkond, millele järgnesid *biomassi* (9 miljardit eurot) ja *tuuleenergia* (7 miljardit eurot) valdkonnad. *Hüdroenergia* valdkonna rahalised toetused olid ebaolulised (ligikaudu 1 miljard eurot), samal ajal kui *mitmele taastuvenergiatehnoloogia liigile* suunatud toetused (näiteks keskkonnahoidliku tehnoloogia maksuvähendused või riigiabi investeerimisprojektidele) kasvasid 2023. aastaks hüppeliselt, 23 miljardile eurole.

Taastuvate energiaallikate toetuste (vt joonis 2) andmise tavapärase vahendina kasutati jätkuvalt *soodustariife ja lisatasusid* või *hinnavahelepinguid*, mis üheskoos moodustasid 36 miljardit eurot (ehk 60 % taastuvate energiaallikate toetuste kogumahust). *Otsetoetused taastuvenergia tootjatele* 2023. aastal peaaegu kahekordistusid, jõudes 9 miljardi euroni, mis suure tõenäosusega tuleneb liikmesriikide taaste- ja vastupidavuskavade alusel taastuvenergia tootmise ja elektritaristu jaoks antud suurematest otsetoetustest ning selliste toetuste mahu kasvust, mille eesmärk on taastuvenergia kasutuse edendamine ning energiatõhususe suurendamine kütte ja jahutuse valdkonnas. Ülejäänud taastuvenergiatoetused anti nii maksumeetmete kui ka taastuvate energiaallikate kvootide ja muude vahendite kaudu (vastavalt 7 ja 9 miljardit eurot).

Taastuvenergiatehnoloogia eri liike toetatakse liikmesriikide lõikes väga erinevas mahus, vastavalt liikmesriikide energiaallikate jaotusele, prioriteetidele ja kohalikule taastuvate energiaallikate kasutamise potentsiaalile (joonis 5). *Päikeseenergia* valdkonnale anti üle 50 % taastuvenergiatoetustest üheksas liikmesriigis,[10] samal ajal kui *tuuleenergia* moodustab märkimisväärse osa taastuvenergiatoetustest Belgias, Horvaatias ja Poolas. *Biomassi* valdkonda toetatakse ulatuslikult Põhjamaades ja Läänemere piirkonnas ning kolm liikmesriiki (Läti, Luksemburg ja Slovakkia) on ilmselt vastu võtnud tehnoloogianeutraalse taastuvenergia toetamise poliitika, mida kohaldatakse kõikide taastuvate energiaallikate vormide suhtes.

[10] Bulgaaria, Küpros, Kreeka, Malta, Ungari, Sloveenia, Tšehhi, Itaalia ja Hispaania.



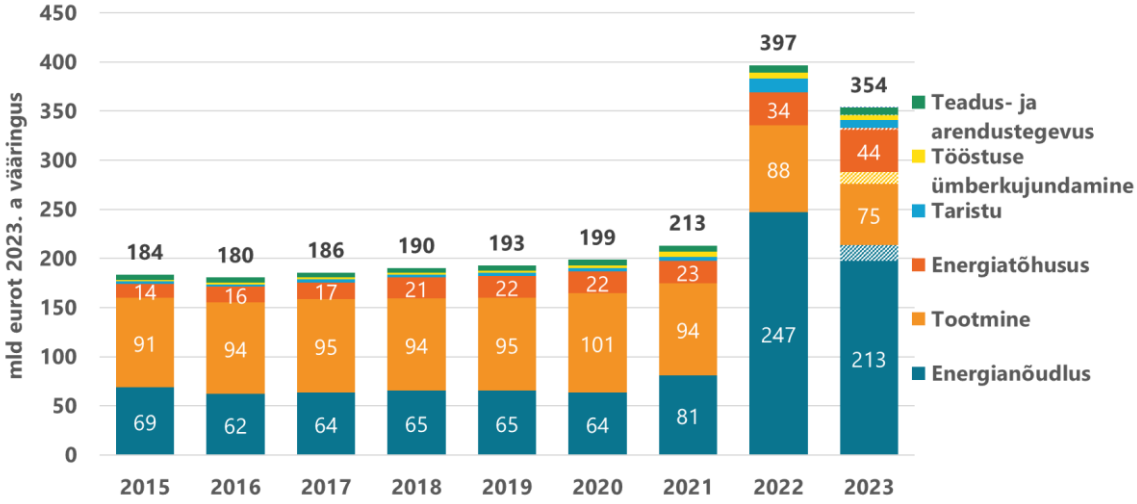
Joonis 5. Taastuvenergiatoetuste osakaal liikmesriikides tehnoloogiavaldkondade kaupa (%)

Allikas: Enerdata, Trinomics, 2024.

Tuumaenergia toetuste maht vähenes 7,9 miljardilt eurolt 2021. aastal 3,7 miljardile eurole 2022. aastal ja kasvas siis 2023. aastal 4,1 miljardile eurole. 14st tuumaenergia toetusi andvast liikmesriigist oli suurim Prantsusmaa toetuste osakaal (2,9 miljardit eurot), kellele järgnesid Saksamaa (0,8 miljardit eurot), Hispaania ja Belgia (mõlemad 0,1 miljardit eurot). 2023. aastal toimunud uus suurenemine tuleneb peamiselt kasvust Prantsuse valitsuse makstavates tootmisvõimsuse tagamise tasudes, mille eesmärk on piirata elektritariifide suurenemist ja millega peaaegu kahekordistati 2022. aastal makstud summa (+97 %, 1,1 miljardi euroni).

2.2. Toetused majanduseesmärkide kaupa

2023. aastal energiatoetuste kogumaht 2022. aastaga võrreldes küll vähenes, kuid eri majanduseesmärkidega toetuste kategooriates olulisi muutusi ei toimunud (joonis 6).

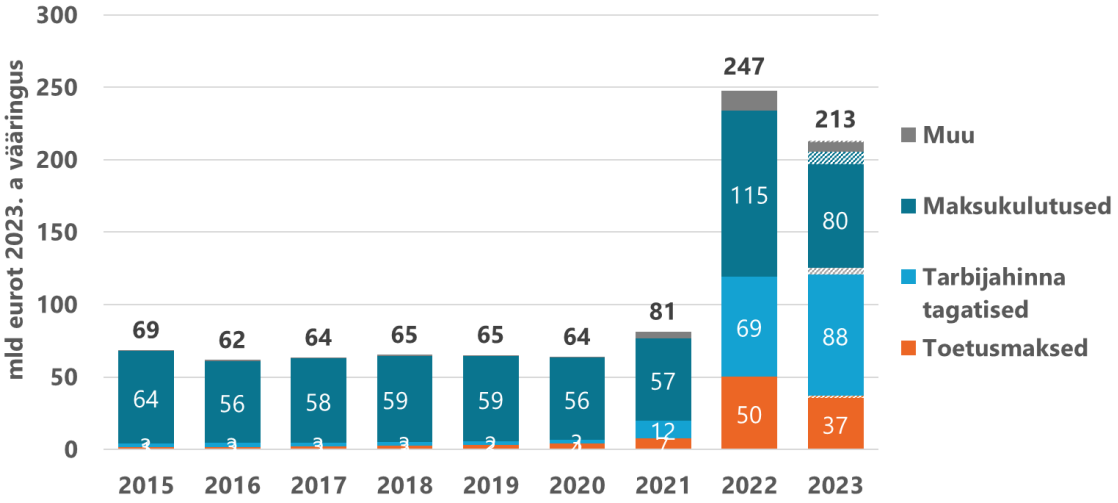


Joonis 6. Energiatoetuste maht majanduseesmärkide kaupa (miljardites eurodes 2023. aasta väärtingus)

Allikas: Enerdata, Trinomics, 2024. NB! 2023. aasta hinnanguliste (kinnitamata) summade osa on viirutatud.

Suurima kategooria moodustas 2023. aastal endiselt *energianõudluse soodustamiseks* mõeldud rahaline toetus[11] (62 % kogumahust ehk 213 miljardit eurot). *Energiatõhususe parandamise* meetmete toetuste maht kasvas 2023. aastal veelgi, 2022. aastaga võrreldes 30 % ehk 44 miljardi euroni, seevastu kõikide muude kategooriate toetused vähenesid: *taristu arendamise* toetuste maht vähenes 37 %, 8,8 miljardi euroni, *energiatootmise* toetuste maht 14 %, 75 miljardi euroni, ning *teadus- ja arendustegevuse* toetuste maht 1 %, 7,4 miljardi euroni.

Energianõudluse toetused, mille eesmärk on vähendada energiatarbimiskulusid, võivad olla suunatud paljudele majandussektoritele, alates energiamahukatest tööstusharudest ja lõpetades kodumajapidamiste sektoriga. Kuni 2021. aastani anti *energianõudluse* toetusi peaaegu eranditult maksumeetmete (näiteks maksuvähenduste, -vabastuste ja -tagastuste) kaudu ja need olid olulised ka 2023. aastal (80 miljardit eurot). Kriisi jooksul hakkas aga kasvama alternatiivsete meetmete, nagu *tarbijahindade reguleerimise* ja *otseste toetusmaksete* tähtsus ning 2023. aastaks jõudis energianõudluse toetuste maht nendes kahes kategoorias vastavalt 88 ja 37 miljardi euroni.



Joonis 7. Energianõudlust soodustavate toetuste maht rahastamisvahendite kaupa (miljardites eurodes 2023. aasta vääringus)

Allikas: Enerdata, Trinomics, 2024. NB! 2023. aasta hinnanguliste (kinnitamata) summade osa on viirutatud. Kategooria „Muu" hõlmab otseseid rahaülekandeid (v.a toetusmaksed), sissetuleku- või hinnatoetusi (v.a tarbijahinna tagatised) ja kaupade/teenuste alahindamisega seotud toetusi.

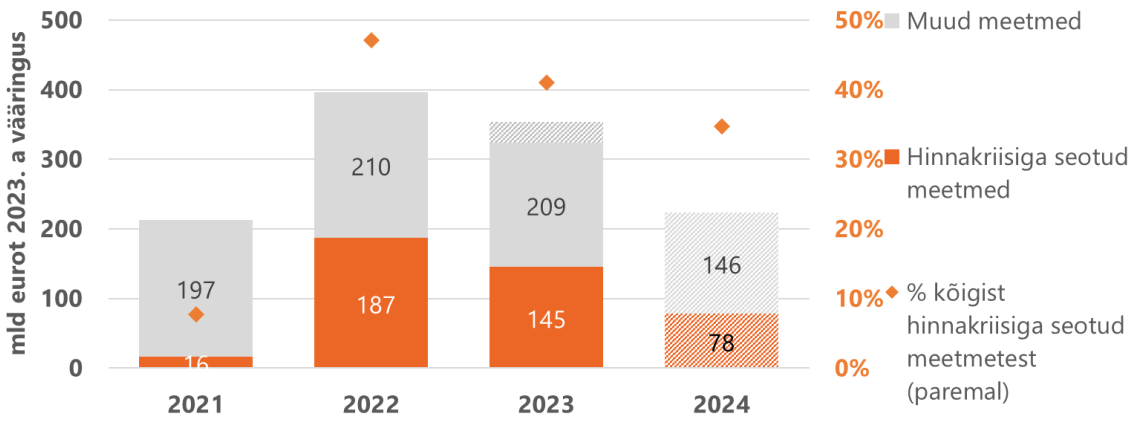
Energiatõhususe parandamise meetmete toetused, millega toetatakse nii väiksemaid elektriarveid kui ka süsinikdioksiidiheitevabale majandusele üleminekut, on alates 2015. aastast märkimisväärselt kasvanud ja jõudsid 2023. aastal 44 miljardi euroni. Energiatõhususse investeerimisel olid toetusvahendina kõige olulisemad *toetusmaksed*, mis moodustasid 2023. aastal tänu taaste- ja vastupidavusrahastu investeeringute kasutamisele üle 32 miljardi euro ehk 70 % energiatõhustoetuste kogumahust. Toetusmaksetele järgnesid *maksumeetmed* (7 miljardit eurot), *sooduslaenud* ja *energiatõhususkohustused* (kumbki 3 miljardit eurot).

[11] Näiteks energia kasutamise toetamine selle kulude vähendamise kaudu.

2.3. Energiakriisiga seotud toetused

Euroopa Komisjon on koostöös liikmesriikidega teinud alates 2021. aastast jõupingutusi energiakriisi leevendamiseks, võttes sealhulgas vastu kava „REPowerEU“[12]. Muu hulgas on tehtud tööd järgmistel eesmärkidel: i) tagada alternatiivsetest energiaallikatest pärineva energia varud; ii) vähendada energianõudlust, et kompenseerida Venemaa gaasitarnete vähenemisest tingitud puudujääki; iii) kasutada rohkem taastuvaid energiaallikaid ning iv) suurendada energiatõhusust. Lisaks liidu tasandil kehtestatud või liidu tasandi raamistikega võimaldatavate meetmete rakendamisele võtsid liikmesriigid vastu ka riiklikud meetmed, et kaitsta oma kodanikke ja majandust kõrgete energiahindade kahjustava mõju eest.

Nende riiklike meetmete kaudu andsid liikmesriigid energiatoetusi 2022. aastal 187 miljardi euro ja 2023. aastal 145 miljardi euro ulatuses, mis moodustas vastavalt 45 % ja 40 % energiatoetuste kogumahust (joonis 8). 2024. aasta esialgsetest andmetest ilmneb kriisitoetuse mahu oluline vähenemine (78 miljardile eurole), sest enamik kriisitoetusi aegub enne 2025. aastat (vt ka punkt 2.6).

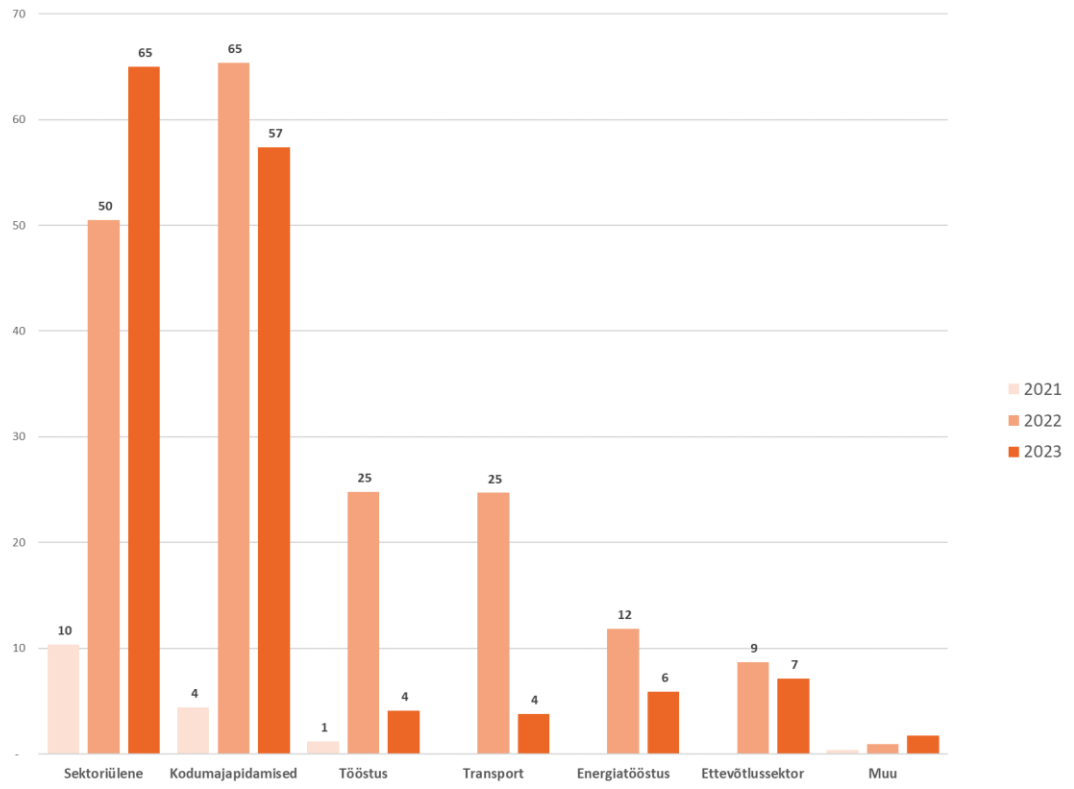


Joonis 8. Struktuursed ja energiakriisiga seotud meetmed (vasakul); kriisitoetuste osakaal energiatoetuste kogumahus (paremal, %)

Allikas: Enerdata, Trinomics, 2024. 2024. aasta näitajad põhinevad esialgsetel andmetel.

Joonisel 9 on näha, et enamik valdkondlikke **sihtotstarbelisi** kriisitoetusi oli suunatud *kodumajapidamistele* (2022. aastal 65 miljardit eurot ja 2023. aastal 52 miljardit eurot), millele järgnesid *tööstus-* ja *transpordisektor* (2022.–2023. aastal vastavalt 29 miljardit eurot), samal ajal kui teisi sektoreid, nagu *energiatööstust* või *ettevõtjaid* toetati palju vähemal määral (kokku vastavalt 18 ja 16 miljardit eurot). **Konkreetse sihtrühmata** või sektoriüleste toetustena anti 64 miljardit eurot.

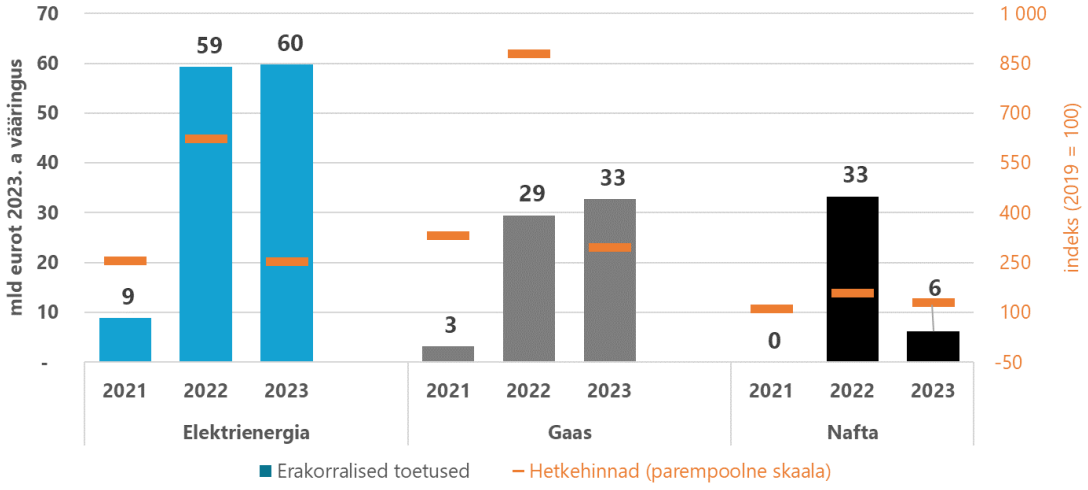
[12] Kava „REPowerEU“:Euroopa taskukohane, kindel ja kestlik energiavarustus.



Joonis 9. Energiakriisi leevendamiseks antud toetuste jaotumine (miljardites eurodes 2023. aasta väärtustes)

Allikas: Enerdata, Trinomics, 2024.

2021.–2022. aasta energiakriisi iseloomustasid peamiselt suured järsud tõusud *elektri*, *maagaasi* ning vähemal määral *toornafta* ja rafineeritud toodete hindades. Kõige enam kasvasid *elektrivaldkonna* toetused, mille maht jõudis 2022. aastal 59 miljardi euroni ja püsis 2023. aastal hoolimata elektri hulgi- ja jaehindade märkimisväärsest langusest sisuliselt samal tasemel (joonis 10, vasakul). Maagaasi valdkonnas antud erakorraliste toetuste maht (joonis 10, keskel) oli palju väiksem (2022. aastal 29 miljardit eurot), kuid püsis vaatamata madalatele gaasi hulgihindadele 2023. aastal samuti samal tasemel.



Joonis 10. Kriisitoetused energiakandjate kaupa (vasakul) võrreldes hinnamuutustega (paremal, %)

NB! Vasakul teljel on esitatud kriisiga seotud energiatoetuste summad (miljardites eurodes 2023. aasta vääringus) ja paremal teljel hetkehindade muutumine (indekseeritud 2019. aastaga). Elektri- ja gaasihinnad vastavad aasta keskmistele hetkehindadele Saksamaal (teistes ELi liikmesriikides toimusid sarnased muutused). Nafta puhul võeti arvesse aasta keskmisi hindu Brenti indeksi järgi.

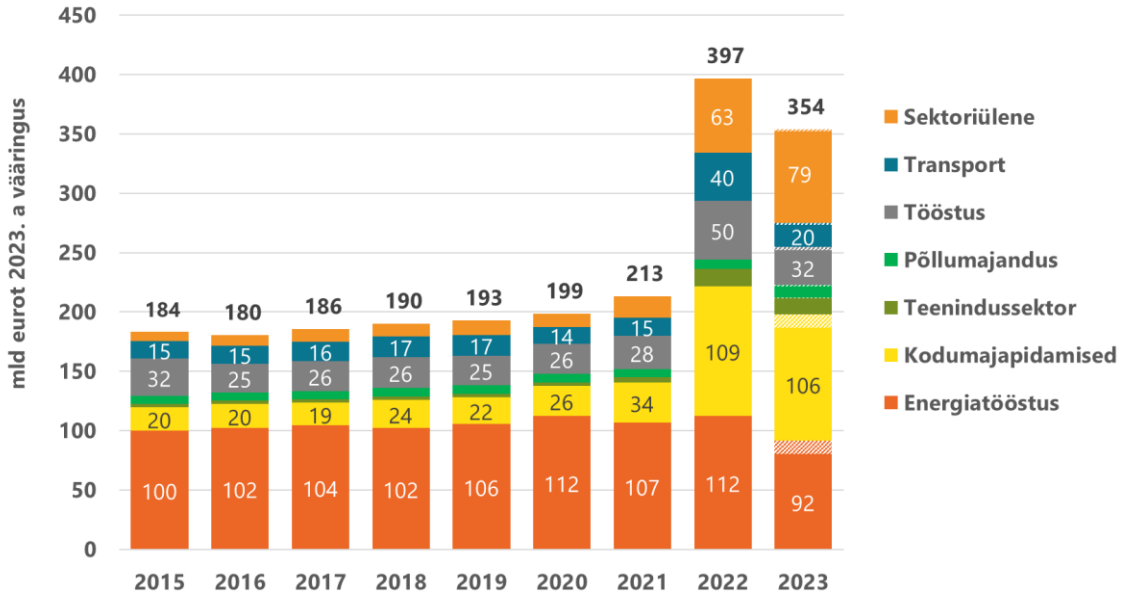
Toornafta puhul oli olukord erinev (joonis 10, paremal), sest võrdlusaluseks olnud Brenti indeksi kohased hinnad ei kasvanud nii palju kui gaasi- ja elektrihinnad. Nafta valdkonnas anti 2022. aastal erakorralist toetust 33 miljardi euro väärtuses, ent vastupidiselt elektri- ja gaasivaldkonnale vähenes selle abi maht 2023. aastal järsult, 6 miljardile eurole, sest maailmaturgudel langesid naftahinnad ja naftatoodetele suunatud erakorralised toetusmeetmed (näiteks sõidukikütuste käibemaksuvähendused) lõpetati.

2.4. Toetused majandussektorite kaupa

Varasemalt on *energiatööstus*[13] olnud kõige rohkem toetatud majandussektor: aastatel 2015–2020 sai see valdkond üle poole energiatoetuste kogusummast (joonis 11). Järgnesid *tööstus*, *kodumajapidamised* ja *transport*.

2022. aastal kasvas hüppeliselt *kodumajapidamistele* suunatud energiatoetuste summa, 34 miljardilt eurolt 2021. aastal 109 miljardile eurole 2022 aastal (+240 %). *Transpordisektori* toetuste maht jõudis 40 miljardi euroni ja *tööstuse* toetuste maht 50 miljardi euroni. Seevastu *energiatööstuse* toetuste maht kasvas 5 %, 112 miljardi euroni, ja selle osa energiatoetuste kogumahus vähenes 2022. aastal ligikaudu 50 %-lt 27 %-le.

2023. aastal püsis *kodumajapidamiste* toetuste maht stabiilne, 106 miljardit eurot, kuid nii *transpordi*, *tööstuse* kui ka *energiatööstuse* sektorite toetused vähenesid, vastavalt 20, 32 ja 92 miljardi euroni. *Teenindussektorile*[14] ja *põllumajandussektorile* eraldatud summad olid väiksemad (vastavalt 14 ja 11 miljardit eurot), moodustades üheskoos ligikaudu 7 % 2023. aasta energiatoetuste kogusummast.



Joonis 11. Energiatoetuste maht majandussektorite kaupa (miljardites eurodes 2023. aasta vääringus)

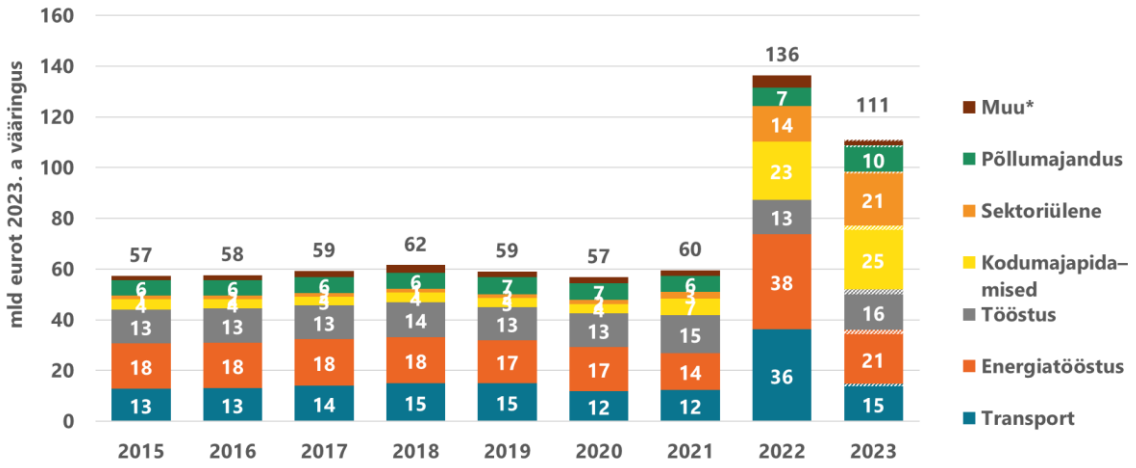
[13] See mõiste hõlmab energia tootmist, muundamist, rafineerimist, taristut, ülekannet, jaotamist, salvestamist, seotud jäätmekäitlust ja energia jaemüüki. Lühidalt energiatööstust.

[14] Teenindussektor hõlmab avalikke teenuseid ja ettevõtlussektorit.

Allikas: Enerdata, 2024. NB! 2023. aasta hinnanguliste (kinnitamata) summade osa on viirutatud.

Majandussektorite kaupa jaotunud fossiilkütuste toetuste mahu muutumisest (joonis 12) nähtub, et 2022. aasta kasv oli peamiselt tingitud *energiatööstuse* toetuste mahu (+23 miljardit eurot) ja *kodumajapidamiste* toetuste mahu (+16 miljardit eurot) suurest kasvust, mille eesmärk oli leevendada energiahindade kriisi mõju. Otseselt *tööstusega* seotud fossiilkütuste toetuste maht 2022. aastal vähenes, kuigi see võidi viia üle kategooria „Kõik energialiigid“ alla, sest paljudes tööstusele suunatud meetmetes on ühendatud elektri- ja gaasitoetus.

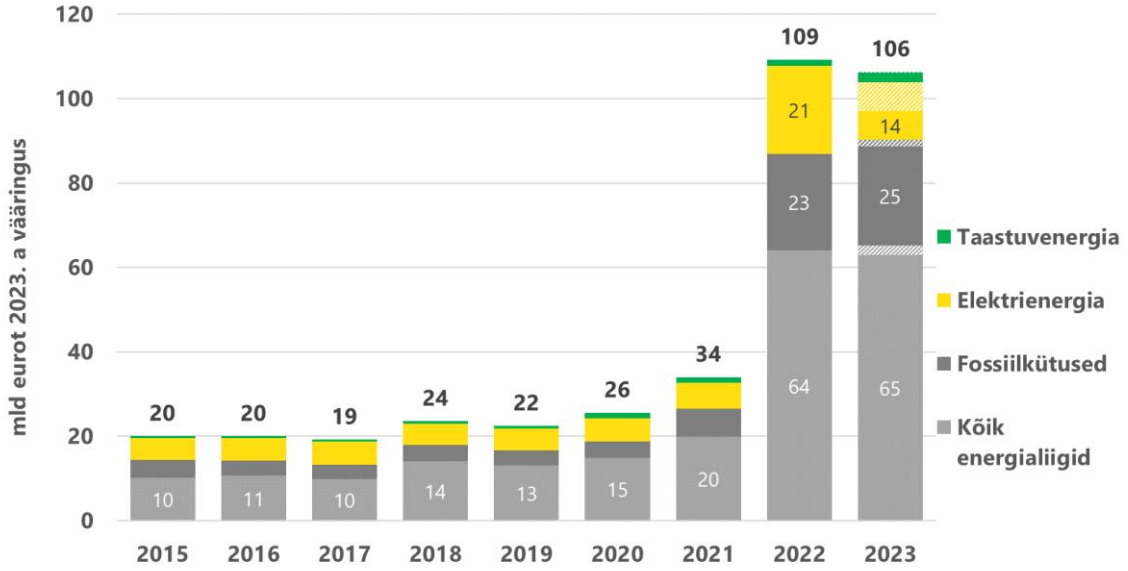
Tasub märkida, et 2023. aastal jõudsid toetused kahes sektoris, *transpordi* ja *energiatööstuse* valdkonnas, kiiresti tagasi varasemale, kriisieelsele tasemele, mis näitab seotud meetmete ajutist laadi. Seevastu *kodumajapidamiste* ja *sektoriülesed* toetused olid oma varasema väärtusega võrreldes 2023. aastal jätkuvalt väga olulised, mis kajastab viivitust energia madalamate hulgihindade ülekandumisel jaemüügiarvetele ja seega pikemaajalist vajadust toetuste andmist jätkata.



Joonis 12. Fossiilkütuste toetuste maht majandussektorite kaupa (2015–2023; miljardites eurodes 2023. aasta vääringus)

Allikas: Enerdata, 2024. * „Muu“ hõlmab ehitus-, teenuste-, ettevõtlus-, avalikku ja mäetööstussektorit. NB! 2023. aasta hinnanguliste (kinnitamata) summade osa on viirutatud.

Kodumajapidamiste energiatoetuste analüüsist nähtub, et ajavahemikul 2021–2023 oli 60 % kodumajapidamiste energiatoetusest ette nähtud tõusvate energiahindade mõju leevendamiseks ja seda saab otseselt seostada energiakriisiga. Nagu on näidatud joonisel 13, ei olnud enamik sellest toetusest (2023. aastal 65 miljardit eurot ehk 61 %) peale selle suunatud ühelegi konkreetsele energiaallikale; joonisel on see kajastatud kategooria „Kõik energialiigid“ all. 2023. aastal eraldati 25 miljardit eurot (22 %) fossiilkütuste (peamiselt maagaasi) toetusteks, seevastu elektrienergia ja taastuvenergia toetuste maht oli vastavalt ainult 13 miljardit eurot (12 %) ja 2,4 miljardit eurot (2 %). Need toetused pakkusid küll kodumajapidamistele tõhusat kaitset järskude tõusude eest, ent vähendasid energiaturgudelt tulevaid hinnasignaale.



Joonis 13. Kodumajapidamistele antud energiatoetuste ülesehitus (miljardites eurodes 2023. aasta vääringus)

Allikas: Enerdata, Trinomics, 2024.

Kodumajapidamiste toetuste sellise jaotuse põhjused on seotud asjaoluga, et valdava osa kodumajapidamiste elektritoetustega toetati energiatarbimist: 2022. aastal moodustas see 80 % (87 miljardit eurot) ja 2023. aastal 71 % (75 miljardit eurot). Seevastu kodumajapidamiste energiatõhususe parandamise meetmeteks (millega edendatakse elektrifitseerimist ning taastuvenergia kohalikku tootmist ja salvestamist) anti 2022. aastal ainult 21 miljardit eurot ja 2023. aastal 29 miljardit eurot.

2.5. Toetused keskkonnamõjude kaupa

Käesolevas aruandes püütakse esmakordselt põhjalikult hinnata ELi *energiatoetuste* keskkonnamõju. Sellega seoses võeti vastu järgmine määratlus:

„Energiatoetused on keskkonnakahjulikud, kui nendest tuleneva hinna või kulude vähenemise tagajärjel jätkub või suureneb märkimisväärset negatiivset keskkonnamõju põhjustavate energiaallikate kättesaadavus või kasutamine.“

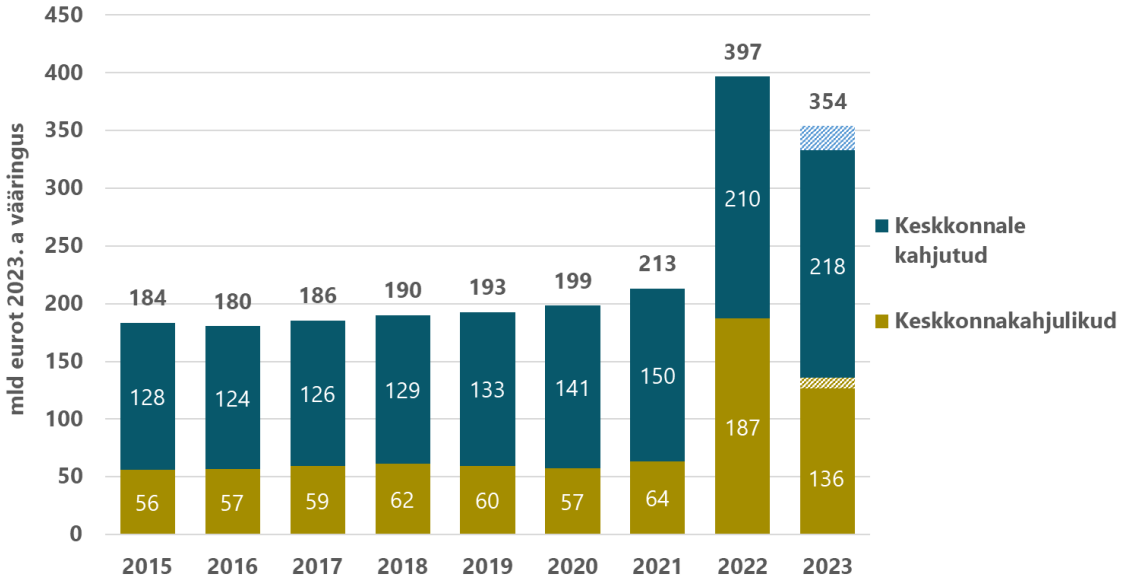
Termini „*märkimisväärne negatiivne keskkonnamõju*“ puhul võeti eeskuju ELi taksonoomiamäärusest, milles keskendutakse kahele kliimaeesmärgile, nimelt 1) kliimamuutuste leevendamisele ja 2) kliimamuutustega kohanemisele. Ülejäänud nelja taksonoomiamääruses sisalduva keskkonnakriteeriumi hindamiseks tuleb käesoleva aruande järgmistes väljaannetes teha täiendavat tööd.

Nagu ilmneb jooniselt 14, liigitati 2023. aastal enamik energiatoetusi (218 miljardi euro ulatuses ehk 62 % kogumahust) *keskkonnale kahjutuks* ning *keskkonnakahjulike* toetuste mahuks hinnati 136 miljardit eurot (38 % kogumahust). Need energiatoetused, mida peeti *keskkonnakahjulikuks*, olid enamjaolt seotud fossiilkütustega (74 %), millele järgnesid kategooria „Kõik energialiigid“ (21 %),[15] küte (3 %) ja elektrienergia (2 %)[16].

[15] Kui energiatoetused ei olnud suunatud ühelegi konkreetsele energiakandjale (see tähendab liigitusid kategooriasse „Kõik energialiigid“), tehti keskkonnakahjulik osa kindlaks fossiilkütuste kaalu põhjal iga liikmesriigi energiaallikate jaotuses (väljendatud protsendina), tuginedes Eurostati 2022. aasta andmetele.

[16] Valdavat osa *elektrienergia* toetusi peetakse kahjutuks. Erandiks on toetused, mis on selgelt seotud fossiilset päritolu kütustest toodetud elektrienergiaga.

Mõned toetused on liigitatud „fossiilkütuste toetusteks“, mis „ei ole keskkonnakahjulikud“ – üldjuhul on need seotud selliste meetmetega nagu söeküttel töötavate elektrijaamade sulgemise kulude katmine või endiste kaevanduste taastamine või sotsiaalmeetmetega.

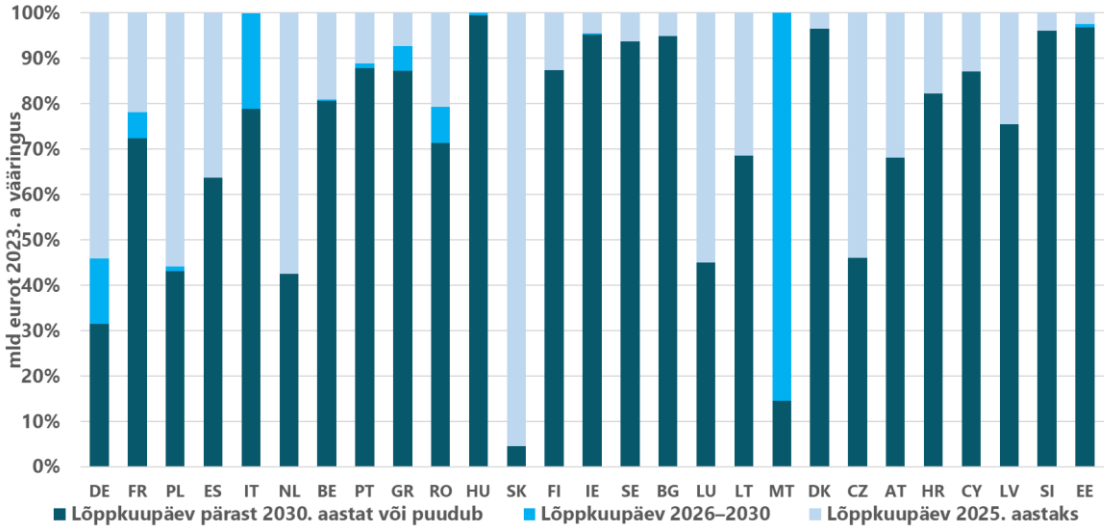


Joonis 14. Energiatoetuste maht keskkonnamõju järgi (miljardites eurodes 2023. aasta väärtus)

Allikas: Enerdata, Trinomics, 2024. NB! 2023. aasta hinnanguliste (kinnitamata) summade osa on viirutatud.

2.6. Fossiilkütuste toetusi käsitlevad riiklikud kavad

2023. aastal oli 43 % fossiilkütuste toetustest (48 miljardit eurot) kavas kaotada enne 2025. aastat ja veel 9 % (10 miljardit eurot) oli kavas kaotada keskpikas perspektiivis, s.o aastatel 2026–2030 (joonis 15). Ülejäänud 48 % (53 miljardit eurot) fossiilkütuste toetuste lõppkuupäev on veel kindlaks määramata või pärast 2030. aastat[17].



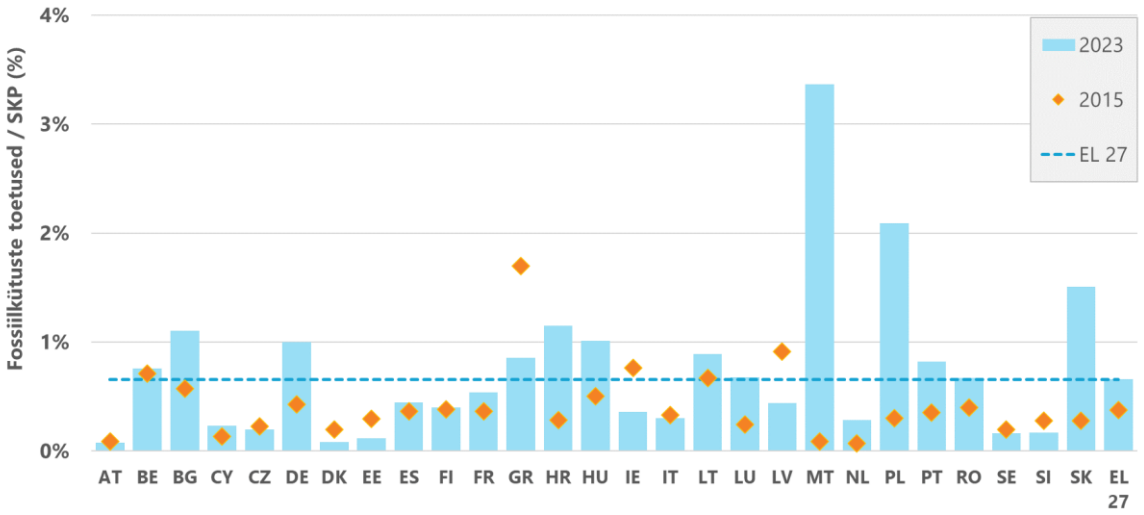
Joonis 15. Fossiilkütuste toetused lõppkuupäeva järgi osakaaluna fossiilkütuste toetuste kogumahust (%, 2023)

Allikas: Enerdata, Trinomics, 2024.

[17] Analüüs põhineb 2023. aasta riiklike energia- ja kliimaalaste eduaruannete kavandite ajakohastatud VIII ja XV lisal ning avalikult kättesaadavatel ajakohastustel või teadetel.

Paljud liikmesriigid ei esita energiatoetusmeetmete lõppkuupäeva, eriti selliste meetmete puhul, mis sisalduvad nende maksuseadustikus, finantsseaduses või riigieelarves. Mõne meetme puhul on kehtestatud toetuse minimaalne kestus, kuid otsuse tegemine selle kohta, kas jätkata toetuse andmist pärast miinimumperioodi, on üldjuhul jäetud tulevikku. Kui lõppkuupäevadest on teatatud, siis sageli käsitlevad need pigem lühiajalisi kriisimeetmeid kui pikemaajalisi nn struktuurseid meetmeid.

Peaaegu kõik ELi liikmesriigid kavatsevad fossiilkütustest loobuda. Mitmes neist võib see aga osutuda probleemseks, eriti kui fossiilkütuste toetuste maht on nende SKPga võrreldes suhteliselt suur (joonis16).



Joonis 16. Fossiilkütuste toetuste maht võrreldes SKPga (%, 2015 ja 2023)

Allikas: Enerdata, Trinomics, 2024.

ELi kollektiivsete kliimaeesmärkidega kooskõla tagamiseks tuleb fossiilkütuste toetused järk-järgult kaotada, ent ainult Taani on sõnastanud selle kavatsuse konkreetsetes õigusaktides. Nende toetuste lõppkuupäevade kohta praegu kättesaadava teabe põhjal on ilmne, et fossiilkütuste järkjärguline kaotamine ELis ei edene kooskõlas liidu kliimaeesmärkidega. Kui eeldada, et lõppkuupäevade puudumine tähendab toetuse jätkumist, siis ELi kliimaeesmärkide täitmata jäämise oht 2050. aasta lähenedes üha kasvab. On äärmiselt tähtis, et liikmesriigid teeksid fossiilkütuste toetamise lõpetamiseks suuremaid jõupingutusi ja tagaksid selle suurema läbipaistvuse.

3. JÄRELDUSED

Hiljutine energiakriis tingis vajaduse käivitada Euroopa Liidus jõulisi poliitilisi algatusi kriisi sotsiaalse ja majandusliku mõju leevendamiseks. Need energiakriisile reageerimiseks võetud erakorralised meetmed on oluliselt mõjutanud energiatoetuste suundumusi, pöörates ajutiselt ümber fossiilkütuste toetuste langussuundumuse, samal ajal kui madalamate kulude ja kõrgemate energiahindade tagajärjel vähenesid oluliselt toetused taastuvenergiale, mille konkurentsivõime paranes. Energiahindade hiljutine järsk tõus on avaldanud mõju ka toetuste andmiseks kasutatavate meetmete liigile, edendatavatele tehnoloogialahendustele ja sektoritele, millele toetused on suunatud, ning selle tulemusel on alates 2022. aastast märkimisväärselt kasvanud kodumajapidamiste ja sektoriülesed toetused.

Tähtis on tähele panna, et hoolimata nõrgenevatest hinnasignaalidest ja energiakasutuseks valede stiimulite pakkumisest ei toonud suuremad energiatoetused kaasa energiatarbimise kasvu absoluutnäitajates. 2022. aasta augustist 2024. aasta maini vähenes gaasinõudlus ELis 18 %, mille tulemusel säästeti ligikaudu 138 miljardit kuupmeetrit gaasi[18]. See sääst on liikmesriikide, ettevõtjate ja elanike tehtud ning ELi tasandi meetmetega[19] koordineeritud jõupingutuste ühine tulemus, mis aitas vältida tarnepuudujääke ja tagada varustuskindluse. Nagu aruandest ilmneb, tekitavad imporditud fossiilse energia toetused Euroopa majandusele aga endiselt suurt koormust ja moonutavad energiakasutuse stiimuleid, sageli keskkonda kahjustaval viisil.

Komisjoni uus koosseis on seadnud fossiilkütuste toetuste vähendamise, reformimise või kaotamise üheks oma prioriteediks. Missioonikirjas volinik Jørgensenile[20] on sõnaselgelt nimetatud vajadust luua osana Euroopa sõltuvuse vähendamise nimel tehtavast tööst fossiilkütuste toetuste täiendava vähendamise ja järkjärgulise kaotamise raamistik. See raamistik peab olema osa Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide ühistest jõupingutustest vähendada Euroopa sõltuvust imporditud fossiilkütustest ja energiatarbijate volatiilsete hindade eest kaitsmiseks võetud kulukatest avaliku sektori sekkumismeetmetest, et hõlbustada üleminekut puhtale ja konkurentsivõimelisele Euroopa majandusele.

Energiatoetuste mahu järsk kasv 2022. aastal kajastas lühiajalist prioriteeti kaitsta ELi tarbijaid šokeerivate energiaarvete eest. Nüüd on oluline fossiilkütuseid ja energianõudlust toetavaid ajutisi meetmeid mitte pikendada, sest see võiks avaldada kauakestvat negatiivset mõju, vähendades turustiimuleid investeerida energiatõhususe suurendamisse ja taastuvenergiasse ning kinnistades veelgi kodumajapidamiste ja suure energiakasutusega sektorite sõltuvust fossiilkütustest. Lisaks on energiatõhususe suurendamisse tehtavate investeeringute pidevalt kasvav toetamine kogu ELis äärmiselt oluline 2030. aasta energiatõhususe eesmärgi saavutamise seisukohast ning suurendab lõppkokkuvõttes energiajulgeolekut ja vähendab sõltuvust imporditud fossiilkütustest.

EL on otsustavalt alustanud energiasüsteemi ümberkujundamist, et saavutada 2050. aastaks kliimaneutraalsus. Euroopa õigusaktide alusel on olemas kokkulepe fossiilkütuste toetuste järkjärguliseks kaotamiseks. Avaliku sektori vahendite kulutamine ümberkujundamisega vastuolus olevatele stiimulitele aeglustab ümberkujundamist ja teeb selle kulukamaks. Energiasääst ja väiksem sõltuvus fossiilkütustest elamu-, energia-, transpordi- ja tööstussektoris peaksid aitama ELi mitmel moel, näiteks i) vähendades fossiilkütuste importi, ii) hoogustades puhtale energiale üleminekut ning iii) parandades ELi energiavarustuskindlust. Energiasüsteemi ümberkujundamine peaks seega kaasa tooma fossiilkütuste toetuste vähenemise ning toetuste suures mahus ümbersuunamise taastuvate energiaallikate ja energiatõhususe valdkonda.

Kuigi olukord ülemaailmsetel ja Euroopa energiaturgudel on alates 2022. aastast oluliselt paranenud, on energiahinnad (näiteks maagaasi hinnad) varasemast märkimisväärselt kõrgemad ja avaldavad negatiivset mõju nii Euroopa tööstuse konkurentsivõimele kui ka kodumajapidamiste energiakulutustele. See peaks olema veel üks põhjus asendada fossiilkütuste tehnoloogia säästvamate tehnoloogialahendustega ja saavutada fossiilkütuste tarbimise (ja nende toetuste) märkimisväärne vähenemine keskpikas

[18] Võrreldud on 2022. aasta augustist 2024. aasta maini kestnud perioodi gaasitarbimist viie aasta keskmise näitajaga [allikas: „Eurostat (nrg_cb_gasm)“].

[19] Näiteks gaasinõudluse kooskõlastatud vähendamise meetmed.

[20] Viide: missioonikiri energeetika ja elamumajanduse volinik Dan Jørgensenile.

perspektiivis. Energia taskukohasusega seotud poliitilised kaalutlused võivad õigustada ajutiste meetmete võtmist kodumajapidamiste ja tööstuse toetamiseks. Energiasüsteemi ümberkujundamine õnnestub aga üksnes siis, kui kiiresti suurendatakse vähese CO_2 heitega ja taastuvenergia tehnoloogia kasutamist ning energiatõhusust, seepärast on äärmiselt tähtis toetusi keskkonnakahjulike fossiilkütuste toetustelt üha enam mujale suunata.

Nagu on juba märgitud komisjoni hinnangus riiklike energia- ja kliimakavade projektidele,[21] peavad kõik liikmesriigid tegema ühiseid jõupingutusi, et selgitada, kuidas nad kavatsevad fossiilkütuste toetused järk-järgult kaotada, ning et määrata kindlaks selge ja usutav ajakava toetuste kiireks kaotamiseks; seejuures tuleb võtta vajalikke lisameetmeid, et kaitsta vähekaitstud kodumajapidamisi ja tagada konkurentsivõime.

[21] COM(2023) 796 final.