EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 28.1.2025.
COM(2025) 17 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

Izvješće o energetskim subvencijama u EU-u za 2024.

1. UVOD

Energetska politika presudna je za europsku konkurentnost i sigurnost, dekarbonizaciju gospodarstva, borbu protiv klimatskih promjena i postizanje EU-ova cilja klimatske neutralnosti do 2050. U okviru europskog zelenog plana EU je uspostavio ambiciozan okvir energetske politike u kojem se uzima u obzir da se proizvodnjom i korištenjem energije stvara oko 75 % emisija stakleničkih plinova ([1]). Komisija je 2023. i 2024. konsolidirala okvir politike potreban za ispunjavanje međunarodnih obveza te postizanje energetskih i klimatskih ciljeva Unije. Postizanjem političkih dogovora o gotovo svim ključnim zakonodavnim aktima u paketu „Spremni za 55 %" Europska unija utvrdila je jasan put prema svojim ciljevima za 2030.

Energetske subvencije iznimno su važne za energetsku tranziciju: ako su dobro osmišljene, mogu ubrzati razvoj i uvođenje rješenja za čistu energiju i doprinijeti gospodarstvu, zaštiti okoliša ili socijalnoj dobrobiti, a loše osmišljene subvencije mogu ugroziti energetsku tranziciju, promijeniti poticaje za korištenje energije smanjenjem cjenovnog signala za ugljik i opteretiti javne financije. U konačnici, sve subvencije za fosilna goriva treba ukinuti ili reformirati kako bi se zadržala potrebna razina potpore bez ugrožavanja klimatskih ciljeva EU-a.

Energetska kriza koja je počela 2021., a pogoršana je ruskom agresijom na Ukrajinu 2022., znatno je utjecala na europsku energetsku politiku, a time i na energetske subvencije. Posljedice krize osjećale su se i 2023., što je vidljivo u kretanju ukupnog iznosa energetskih subvencija, raspodjeli tih subvencija među korisnicima, izvorima energije i tehnologijama te, naposljetku, instrumentima za dodjelu subvencija.

Aktualno, šesto godišnje izvješće o praćenju energetskih subvencija i napretka u postupnom ukidanju fosilnih goriva ([2]) potvrđuje da su energetske subvencije bile stabilne do 2021., zatim se drastično povećale 2022. zbog energetske krize pa se 2023. umjereno smanjile. *Ukupne energetske subvencije* u EU-u povećale su se s 213 milijardi EUR u 2021. na 397 milijardi EUR u 2022., a u 2023. smanjile su se za 10 %, odnosno na 354 milijarde EUR.

Procjenjuje se da su energetske subvencije povezane s *nacionalnim kriznim mjerama* za zaštitu potrošača u EU-u od visokih cijena u 2023. iznosile 145 milijardi EUR (smanjenje sa 187 milijardi EUR u 2022.). U cijelom EU-u uvedeno je najmanje 270 nacionalnih mjera za suzbijanje posljedica krize cijena energije. Glavni izravni korisnici tih kriznih mjera bila su kućanstva (u razdoblju 2021. – 2023. dobila su 121 milijardu EUR), a zatim industrija (30 milijardi EUR) i prometni sektor (28 milijardi EUR u istom razdoblju). Međusektorska potpora svim potrošačima energije u istom razdoblju dosegnula je 125 milijardi EUR.

Subvencije za fosilna goriva povećale su se sa 60 milijardi EUR u 2021. na 136 milijardi EUR u 2022. zbog krize, a zatim su se 2023. smanjile na 111 milijardi EUR ([3]). *Subvencije za energiju iz obnovljivih izvora* smanjile su se 2021. na 83 milijarde EUR, što je bilo prvo smanjenje od 2015., a zatim na 68 milijardi EUR u 2022. i 61 milijardu EUR u 2023. To smanjenje uglavnom je bila posljedica visokih cijena

([1]) Izvor: Energetika i zeleni plan.
([2]) Članak 35. točka (n) Uredbe o upravljanju energetskom unijom (2018/1999/EU) („Uredba o upravljanju").
([3]) Ti iznosi uključuju porezne rashode koji se ne mogu izravno usporediti među zemljama.

na veleprodajnom tržištu električne energije zbog kojih su smanjeni iznosi subvencija isplaćenih u okviru dinamičnih tržišnih instrumenata potpore jer su obnovljivi izvori energije postali konkurentniji, što pokazuje koliko oni utječu na smanjenje cijena energije. Potpora mjerama *energetske učinkovitosti*, na primjer energetskoj obnovi zgrada, povećala se s 23 milijarde EUR u 2021. na 34 milijarde EUR u 2022. i na 44 milijarde EUR u 2023. kako bi se smanjili računi za energiju. Velika većina energetskih subvencija (247 milijardi EUR u 2022. i 213 milijardi EUR u 2023.) i dalje je bila namijenjena podupiranju potrošnje energije.

Procjenjuje se da je 2023. ukupan iznos energetskih subvencija štetnih za okoliš *([4])* u EU-27 iznosio 136 milijardi EUR, što je 38 % svih energetskih subvencija. Najveći udio štetnih subvencija (93 milijarde EUR ili 68 %) povezan je s fosilnim gorivima. Postupnim ukidanjem tih subvencija oslobodila bi se velika količina javnih sredstava koja bi se mogla iskoristiti za jačanje energetske sigurnosti Europe, smanjenje državnih deficita i ubrzanje prelaska na čistu energiju. Međutim, u nacionalnim planovima za postupno ukidanje prije 2025. planirano je ukidanje manje od polovine subvencija za fosilna goriva (43 %, odnosno 48 milijardi EUR), u razdoblju 2026. – 2030. dodatnih 9 % (10 milijardi EUR), a za preostalih 48 % (53 milijarde EUR) još nije utvrđen krajnji rok ili je planiran nakon 2030.

Napomena o metodologiji

U ovom izvješću koriste se podaci iz vanjske studije provedene za Komisiju. Izvješće i studija temelje se na pristupu podacima „odozdo prema gore”, a oslanjaju se na informacije iz dokumenata i izvješća o nacionalnim proračunima. Podaci o nacionalnim subvencijama objedinjeni su na razini 27 država članica EU-a i nadopunjeni podacima iz priznatih izvora kao što su europske ili međunarodne institucije i specijalizirane baze podataka. Kad podaci za 2023. nisu bili u potpunosti dostupni ili potvrđeni, za procjenu su upotrijebljeni podaci za 2022. Kao i pri izradi prethodnih izvješća, države članice mogle su se očitovati o podacima upotrijebljenima za studiju.

Popis mjera za energetske subvencije pruža pouzdane informacije o fiskalnom učinku izravnih proračunskih prijenosa za korištenje i proizvodnju energije i potreban je za promicanje transparentnosti javnih politika i kao pomoć u utvrđivanju posebnih mjera potpore kojima je potrebna reforma. Iznosi subvencija za određene mjere u različitim zemljama, kao što su one koje se temelje na procjeni neostvarenih prihoda, možda nisu usporedivi zbog različitih pristupa referentnim poreznim sustavima. Međutim, dobro odražavaju fiskalne troškove subvencijskih mjera.

Procjena poreznih mjera ovisi o osnovnim poreznim stopama primjenjivima u svakoj zemlji. Stoga u zemlji koja ima više „osnovne” porezne stope, ali znatna oslobođenja od poreza, razina energetskih subvencija može biti znatno viša i porezne stope za energiju mogu biti općenito više nego u zemlji s nižim poreznim stopama i manjim ili nikakvim oslobođenjima od poreza. Stoga je taj međunarodno utvrđen pristup mjerenju, s težištem na fiskalnim troškovima subvencija, manje prikladan za usporedbu okolišnih, klimatskih i energetskih učinaka poreznih subvencija u različitim zemljama. Dodatna analiza efektivnih poreznih stopa na potrošnju energije i emisije ugljičnog dioksida mogla bi biti korisna za nadopunu pristupa podacima o mjerama povezanima s porezima.

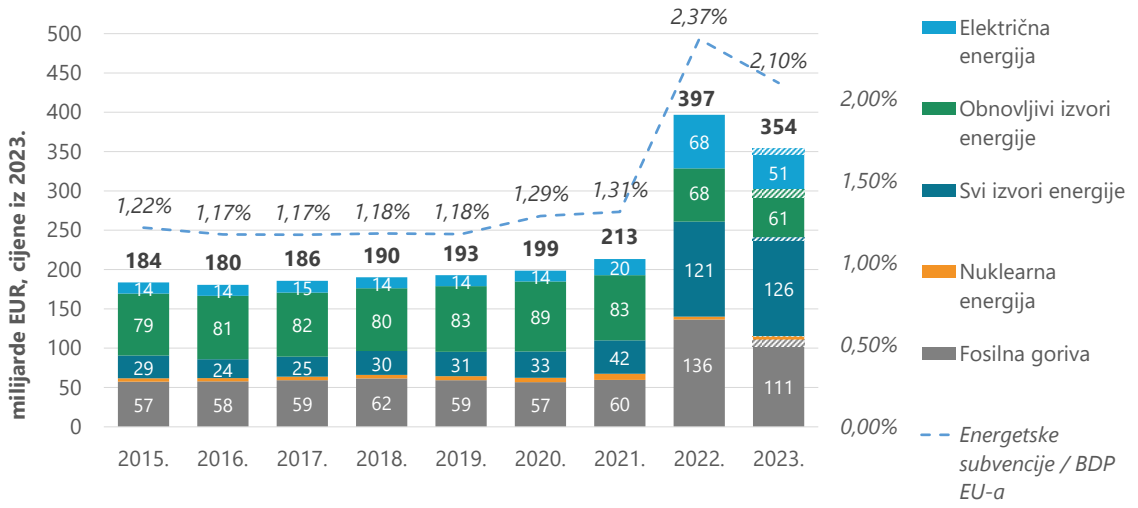
([4]) Vidjeti odjeljak *2.5* za definiciju.

Osim toga, implicitne subvencije (kao što je neuvođenje cijene ugljika ili poreza na gorivo) nisu obuhvaćene zbog metodoloških problema povezanih s nepostojanjem pouzdane, stabilne i usporedive procjene učinaka povezanih sa subvencijama koji negativno utječu na društvo i okoliš, a nisu povezani s klimom.

2. KRETANJE ENERGETSKIH SUBVENCIJA U EU-U

Ukupan iznos energetskih subvencija u 27 država članica EU-a povećao se s 213 milijardi EUR u 2021. na 397 milijardi EUR u 2022., a u 2023. smanjio se za 10 %, odnosno na 354 milijarde EUR ([5]) (slika 1).

Važno je napomenuti da je razdoblje 2021. – 2023. bilo obilježeno krizom cijena energije. Već je 2021. gospodarski oporavak nakon pandemije bolesti COVID-19 uzrokovao pritisak na rast cijena energije u Europi i svijetu i došlo je do prvog povećanja subvencija, koje su se zatim udvostručile sa 199 milijardi EUR u 2020. zbog učinka hitnih mjera koje su poduzele države članice. Podaci za 2023. pokazuju da su se energetske subvencije smanjile jer su neke mjere ograničavanja cijena istekle ili su povučene. U relativnom smislu energetske subvencije povećale su se s 1,3 % BDP-a EU-a u 2021. na 2,37 % do 2022. i 2,1 % u 2023. (desna ljestvica na slici 1).



Slika 1: Ukupne energetske subvencije u EU-27 (u milijardama EUR u cijenama iz 2023. lijevo, % BDP-a EU-a desno)

Izvor: Enerdata, Trinomics, 2024. Napomena: procijenjeni podaci za 2023. prikazani su iscrtkano. ([6])

U 2023. subvencije za *fosilna goriva* smanjile su se u odnosu na 2022. na 111 milijardi EUR (–25 %), subvencije za *obnovljive izvore energije* na 61 milijardu EUR (–8 %), a subvencije za *električnu energiju* 51 milijardu EUR (–26 %) ([7]). Samo su se subvencije dodijeljene za kategoriju *svi izvori energije* ([8]) nastavile povećavati i dosegle su 126 milijardi EUR (+13 %) jer su se neke mjere ograničavanja troškova koje su uvele države članice nastavile primjenjivati na dva ili više nositelja energije.

Za *fosilna goriva* je 2023. dodijeljeno 34 % ukupnih energetskih subvencija, slično kao i za *sve izvore energije* (31 %) (slika 2, dolje). U 2023. za *obnovljive izvore energije* dodijeljeno je samo 17 % energetskih subvencija (smanjenje s 40 % u 2021. i s 22 % u 2022.) jer su obnovljivi izvori energije postali konkurentniji zbog visokih cijena energije,

([5]) Svi iznosi u ovom izvješću izraženi su u milijardama eura u cijenama iz 2023. Zbog ispravka podataka i promjene u monetarnoj bazi, ukupni iznosi u ovom izvješću mogu se razlikovati od iznosa u izvješću o energetskim subvencijama za 2023.

([6]) Podaci iz kategorije „Potrebno potvrditi" čine 8 % ukupnog iznosa subvencija iz popisa subvencija za 2023.

([7]) U nekim slučajevima nije moguće razdvojiti subvencije dodijeljene za potrošnju električne energije po izvoru proizvodnje (fosilna goriva, nuklearna energija ili obnovljivi izvori energije) pa su na ovom grafikonu prikazane subvencije za električnu energiju (nositelj energije) uz subvencije dodijeljene za izvore te energije.

([8]) Ta kategorija obuhvaća sve subvencijske mjere koje se primjenjuju na energiju proizvedenu iz kombinacije fosilnih goriva i niskougljičnih izvora ili iz nepoznatog izvora.

zbog čega je bilo sve manje potrebe za financijskom potporom uz pomoć dinamičnih tržišnih instrumenata, dok je za *električnu energiju* dodijeljeno 15 % subvencija, a za *nuklearnu energiju* 1 %.

Kad je riječ o instrumentima za dodjelu energetskih subvencija, najzastupljenije su bile *mjere potpore dohotku*, koje su činile 42 % ukupnog iznosa (slika 2, desno). Nakon njih slijede *izravni prijenosi i bespovratna sredstva* (29 %) te *porezne mjere* (27 %). Potrebno je napomenuti da su porezne mjere bile najčešće korišteni instrument za pružanje potpore za fosilna goriva, a za energiju iz obnovljivih izvora zastupljenije su bile mjere potpore dohotku.

Kategorija	Svi izvori energije	Električna energija	Fosilna goriva	Nuklearna energija	Obnovljivi izvori energije	Ukupno
Izravni prijenosi	17,3%	1,4%	6,8%	0,3%	2,7%	**29%**
Porezne mjere	5,0%	5,5%	14,0%	0,2%	2,0%	**27%**
Potpora dohotku/cijeni	12,1%	7,6%	10,3%	0,3%	12,2%	**42%**
Određivanje preniskih cijena	0%	0,03%	0,18%	0%	0%	**0,2%**
Potpora za istraživanje i razvoj	1,2%	0,0%	0,1%	0,4%	0,4%	**2,1%**
Ukupno	**36%**	**15%**	**31%**	**1,2%**	**17%**	**100%**

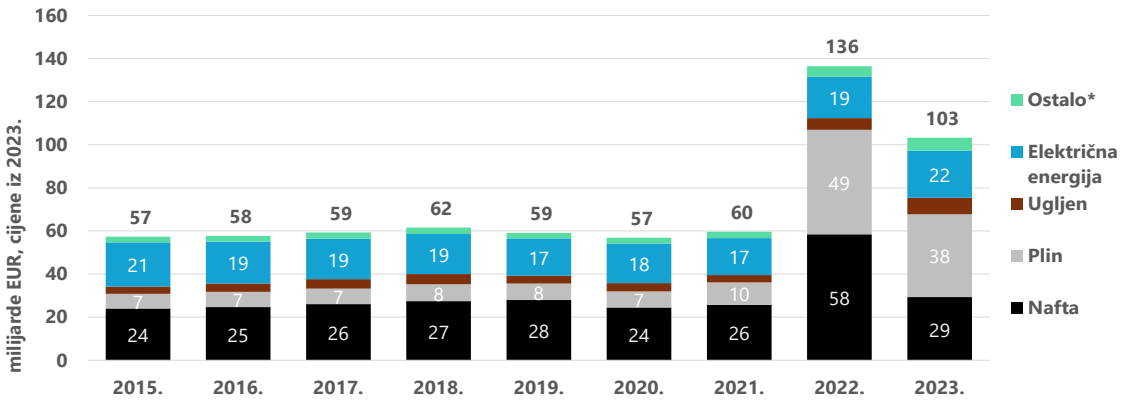
Slika 2: Raspodjela subvencija po instrumentu (2023.)

Izvor: Enerdata, Trinomics, 2024.

2.1. Subvencije po izvoru energije / nositelju energije

Blagi silazni trend **subvencija za fosilna goriva** od 2019., koji je prikazan na slici 3, prekinut je 2022. kao izravna posljedica europskog odgovora na energetsku krizu, u kojem su subvencijske mjere bile jedan od glavnih alata za suzbijanje učinaka visokih cijena energije na kućanstva i europsku industriju.

Zbog toga su se subvencije za fosilna goriva od 2021. do 2022. više nego udvostručile, sa 60 milijardi EUR na 136 milijardi EUR, a 2023. smanjile su se za 16 % na 111 milijardi EUR. U 2022. se u odnosu na 2021. drastično povećala potpora za prirodni plin, i to na 49 milijardi EUR, kao i potpora za goriva dobivena iz sirove nafte, koja je dosegnula 58 milijardi EUR. To je bila posljedica raznih poreznih olakšica i smanjenja poreza koji su se primjenjivali na cestovna goriva, kao i izravnih prijenosa i mjera potpore dohotku za pružanje potpore korisnicima prirodnog plina i dizela/benzina.



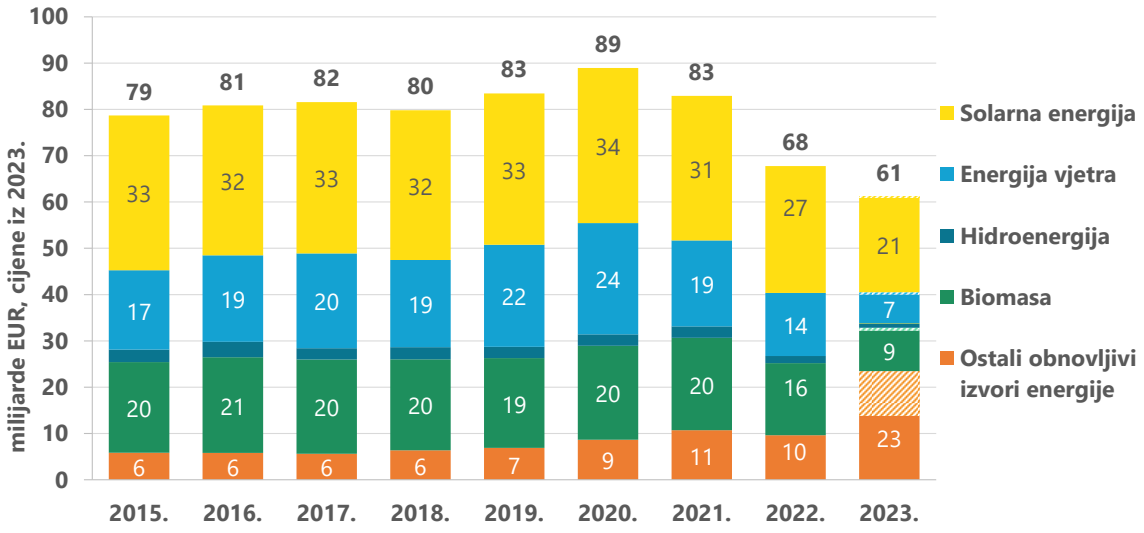
Slika 3: Subvencije za fosilna goriva po nositelju energije ([9]) (u milijardama EUR u cijenama iz 2023.)

*Izvor: Enerdata, Trinomics, 2024. *Kategorija „Ostalo" uključuje subvencije za sva fosilna goriva i toplinu iz fosilnih izvora. Podaci na grafikonu uključuju porezne rashode koji se ne mogu izravno usporediti među zemljama.*

U 2023. nastavila se pružati znatna potpora za prirodni plin i naftne derivate, iako nešto niža (40 milijardi EUR za prirodni plin i 34 milijardi EUR za naftne derivate), a to odražava kretanje cijena fosilne energije i činjenicu da fosilna goriva i dalje imaju važnu ulogu u kombinaciji izvora energije u 27 država članica EU-a.

Subvencije za **obnovljive izvore energije** posljednjih su godina u padu, kao što je prikazano na slici 4: smanjile su se s 89 milijardi EUR u 2020. na 83 milijarde EUR u 2021. (-7 % u odnosu na prethodnu godinu), zatim na 68 milijardi EUR u 2022. (–18 % u odnosu na prethodnu godinu) i naposljetku na 61 milijardu EUR (–10 % u odnosu na prethodnu godinu) u 2023. To je smanjenje uglavnom posljedica povećanja cijena na veleprodajnom tržištu električne energije, što je automatski dovelo do smanjenja isplata iz instrumenata za potporu za obnovljive izvore energije kojima se isplaćuje dodatak na tržišne cijene jer su obnovljivi izvori energije postali konkurentniji. Subvencije za energiju iz obnovljivih izvora smanjile su se i unatoč povećanju instaliranih i podržanih kapaciteta za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora jer za neke od tih novih kapaciteta više nisu potrebne subvencije kako bi bili konkurentni u odnosu na druge izvore energije.

([9]) Uključujući subvencije za električnu energiju koja se izričito proizvodi izgaranjem fosilnih goriva.



Slika 4: Subvencije za obnovljive izvore energije po tehnologiji (u milijardama EUR u cijenama iz 2023.)

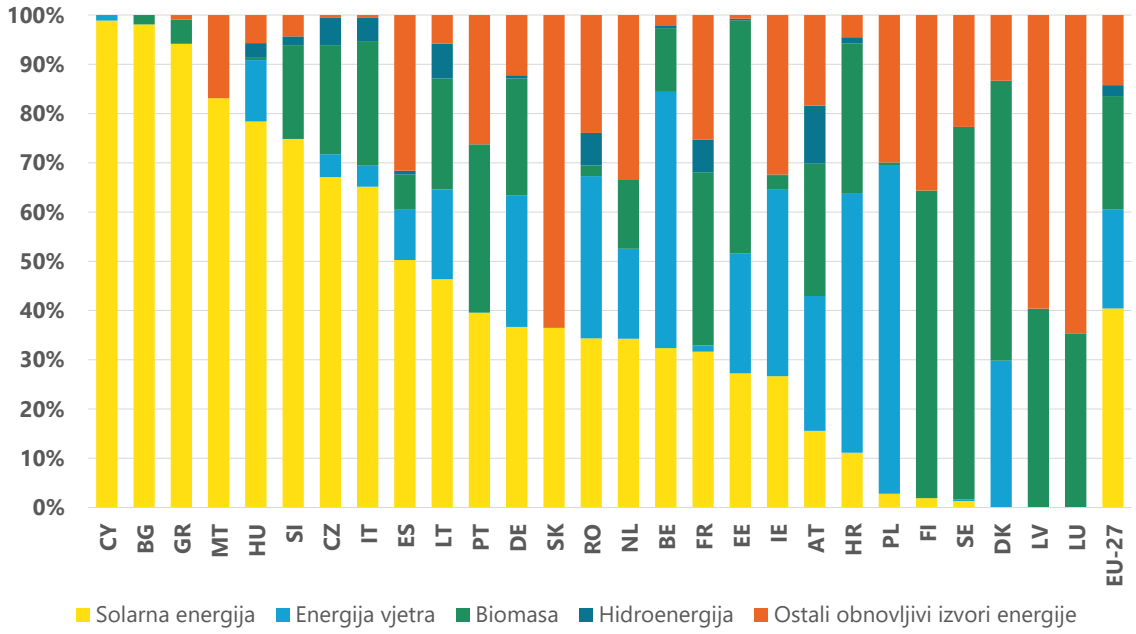
Izvor: Enerdata, Trinomics, 2024. Napomena: procijenjeni podaci za 2023. prikazani su iscrtkano.

Kako je prikazano na slici 4, za *solarnu energiju* dodijeljen je daleko najveći udio subvencija, i u prethodnim razdobljima i 2023. (21 milijarda EUR), a zatim slijede *biomasa* (9 milijardi EUR) i *energija vjetra* (7 milijardi EUR). Za *hidroenergiju* dodijeljena je neznatna financijska potpora (~ 1 milijarda EUR), a subvencije za *više tehnologija u području obnovljivih izvora energije* (kao što su smanjenje poreza na zelenu tehnologiju i javna potpora za investicijske projekte ulaganja) porasle su do 2023. na 23 milijarde EUR.

Instrumenti putem kojih se najčešće pružala potpora obnovljivim izvorima energije (vidjeti sliku 2) i dalje su bile *zajamčene otkupne cijene i premije* ili *ugovori za kompenzaciju razlike*, za koje je ukupno izdvojeno 36 milijardi EUR (ili 60 % svih subvencija za obnovljive izvore energije). *Izravna plaćanja proizvođačima energije iz obnovljivih izvora* gotovo su se udvostručila i dosegla 9 milijardi EUR u 2023., najvjerojatnije zbog sve veće izravne potpore za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora i elektroenergetsku infrastrukturu u planovima za oporavak i otpornost država članica te veće potpore za poticanje energije iz obnovljivih izvora i energetske učinkovitosti u sektoru grijanja i hlađenja. Ostale subvencije za obnovljive izvore energije dodijeljene su u obliku poreznih mjera (7 milijardi EUR), kvota za obnovljive izvore energije (9 milijardi EUR) i putem drugih instrumenata.

Potpora za različite tehnologije u području obnovljivih izvora energije znatno se razlikuje među državama članicama EU-a, ovisno o nacionalnim kombinacijama izvora energije, prioritetima i lokalnom potencijalu obnovljivih izvora energije (slika 5). U devet država članica je za *solarnu energiju* dodijeljeno više od 50 % subvencija za obnovljive izvore energije ([10]), a u Belgiji, Hrvatskoj i Poljskoj znatan udio subvencija za obnovljive izvore energije dodijeljen je za *energiju vjetra*. *Biomasa* je visoko subvencionirana u nordijskoj i baltičkoj regiji, a tri države članice (Latvija, Luksemburg i Slovačka) donijele su tehnološki neutralne politike potpore za obnovljive izvore energije koje se primjenjuju na sve oblike obnovljivih izvora energije.

([10]) Bugarska, Cipar, Grčka, Malta, Mađarska, Slovenija, Češka, Italija i Španjolska.

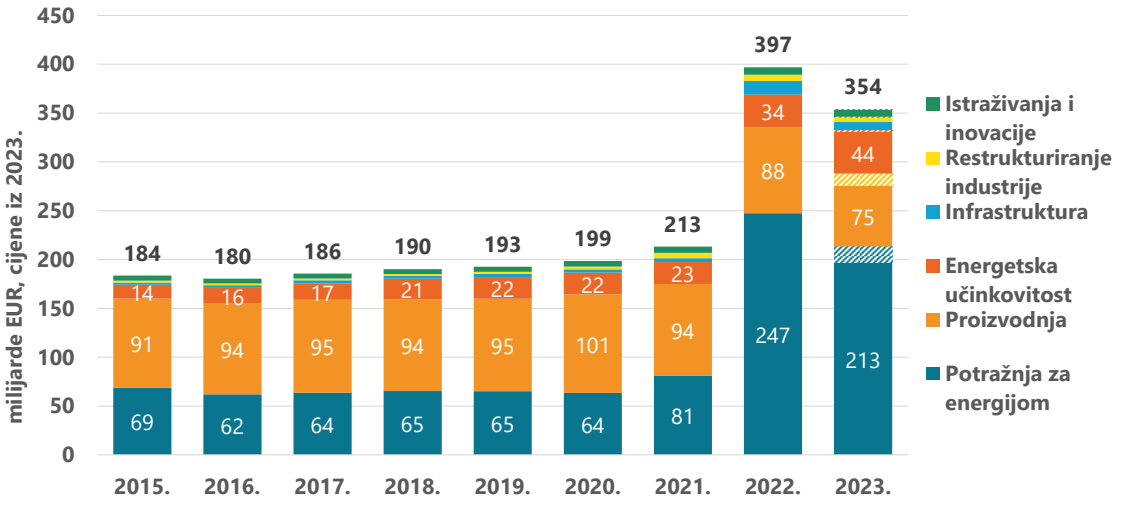


Slika 5: Udio subvencija za obnovljive izvore energije po tehnologiji u državama članicama (%)
Izvor: Enerdata, Trinomics, 2024.

Subvencije za **nuklearnu energiju** smanjile su se sa 7,9 milijardi EUR u 2021. na 3,7 milijardi EUR u 2022., a zatim povećale na 4,1 milijardu EUR u 2023. Od 14 država članica koje daju subvencije za nuklearnu energiju najveći je iznos dodijelila Francuska (2,9 milijardi EUR), a slijede je Njemačka (0,8 milijardi EUR) te Španjolska i Belgija (obje 0,1 milijarda EUR). Oporavak zabilježen 2023. uglavnom se pripisuje povećanju plaćanja kapaciteta koje je francuska vlada izvršila kako bi ograničila rast tarifa za električnu energiju, čime se iznos za 2022. gotovo udvostručio (+97 %, povećanje na 1,1 milijardu EUR).

2.2. Subvencije po gospodarskoj svrsi

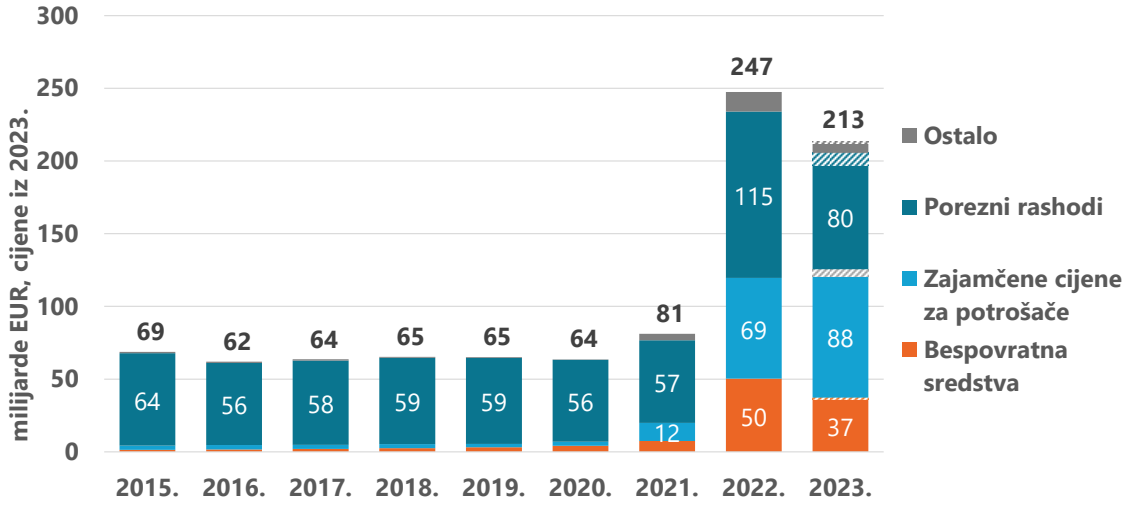
Iako se ukupni iznos energetskih subvencija za 2023. smanjio u odnosu na 2022., nije bilo znatnih promjena u kategorijama s obzirom na gospodarsku svrhu subvencija (slika 6).



Slika 6: Energetske subvencije po gospodarskoj svrsi (u milijardama EUR u cijenama iz 2023.)
Izvor: Enerdata, Trinomics, 2024. Napomena: procijenjeni podaci za 2023. prikazani su iscrtkano.

U 2023. najviše je sredstava, 213 milijardi EUR (62 % ukupnog iznosa), iskorišteno za financijsku potporu *potražnji za energijom* ([11]). Potpora za mjere *energetske učinkovitosti* se 2023. dodatno se povećala, i to na 44 milijarde EUR, što je povećanje od 30 % u odnosu na 2022., a subvencije u svim ostalim kategorijama su se smanjile: potpora za *razvoj infrastrukture* smanjila se za 37 %, na 8,8 milijardi EUR, za *proizvodnju energije* za 14 %, na 75 milijardi EUR, a za istraživanje i razvoj za 1 %, na 7,4 milijarde EUR.

Stavljanjem težišta na **subvencije kojima se podupire potražnja za energijom**, čija je svrha ograničiti troškove potrošnje energije, može se pružiti potpora cijelom nizu gospodarskih sektora, od energetski intenzivnih industrija do kućanstava. Do 2021. potpora *potražnji za energijom* pružala se gotovo isključivo poreznim mjerama (npr. smanjenje poreza, oslobođenje od poreza i povrat poreza), a one su se u velikoj mjeri provodile i 2023., kad je za njih izdvojeno 80 milijardi EUR. Međutim, tijekom krize sve su zastupljenije postale alternativne mjere, kao što su *regulacija potrošačkih cijena* i *izravna bespovratna sredstva*, te su do 2023. subvencije za potražnju za energijom dosegnule 88 milijardi EUR u kategoriji regulacije potrošačkih cijena i 37 milijardi EUR u kategoriji izravnih bespovratnih sredstava.



Slika 7: Subvencije za potražnju za energijom po instrumentu (u milijardama EUR u cijenama iz 2023.)

Izvor: Enerdata, Trinomics, 2024. Napomena: procijenjeni podaci za 2023. prikazani su iscrtkano. Kategorija „Ostalo" uključuje izravne prijenose (osim bespovratnih sredstava), potporu dohotku ili cijeni (osim zajamčenih cijena za potrošače) i potporu u obliku određivanja preniskih cijena robe/usluga.

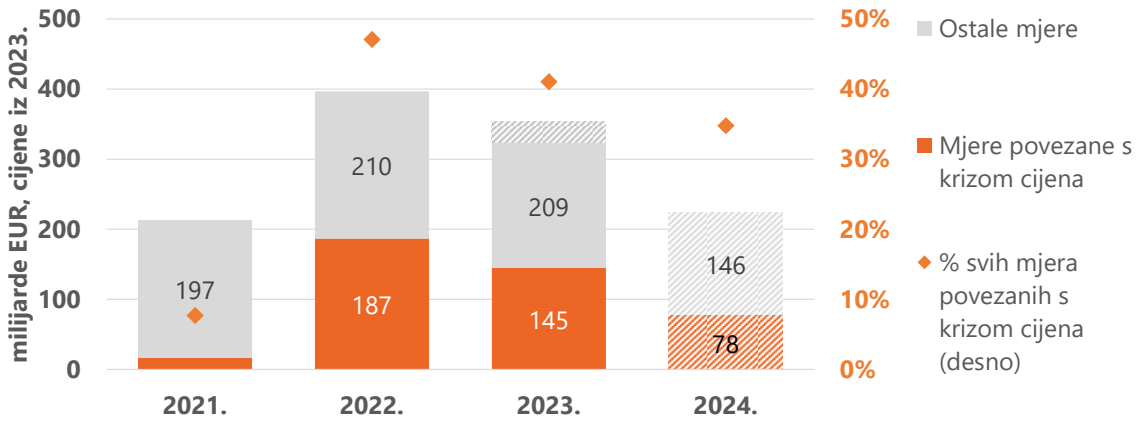
Subvencije za mjere energetske učinkovitosti, kojima se istovremeno podupire smanjenje računa za energiju i prelazak na nultu stopu emisija ugljika, od 2015. se znatno povećavaju te su 2023. dosegnule 44 milijarde EUR. *Bespovratna sredstva* bila su glavni instrument potpore ulaganjima u energetsku učinkovitost 2023. i za njih je izdvojeno više od 32 milijarde EUR, odnosno 70 % ukupnih subvencija za energetsku učinkovitost, i to zbog provedbe ulaganja u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. Osim bespovratnih sredstava najzastupljenije su bile *porezne mjere* (7 milijardi EUR), *povoljni zajmovi* i *obveze energetske učinkovitosti* (oboje 3 milijarde EUR).

([11]) Npr. podupiranje korištenja energije snižavanjem troškova energije.

2.3. Subvencije povezane s energetskom krizom

Europska komisija od 2021. surađuje s državama članicama na rješavanju energetske krize, među ostalim donošenjem plana REPowerEU ([12]). To uključuje rad na: i. osiguravanju alternativnih izvora opskrbe energijom; ii. smanjenju potražnje za energijom kako bi se ublažile posljedice smanjene isporuke ruskog plina; iii. većem iskorištavanju obnovljivih izvora energije i iv. povećanju energetske učinkovitosti. Osim provedbe mjera uvedenih na razini Unije ili omogućenih okvirima na razini Unije, države članice donijele su i nacionalne mjere kako bi zaštitile svoje građane i gospodarstvo od štetnih cijena energije.

U okviru tih nacionalnih mjera države članice dodijelile su energetske subvencije u vrijednosti od 187 milijardi EUR u 2022. i 145 milijardi EUR u 2023., što je činilo 45 % odnosno 40 % ukupnih energetskih subvencija (slika 8). Preliminarni podaci za 2024. pokazuju da se potpora za krizne situacije znatno smanjila, na 78 milijardi EUR, jer će većina subvencija uvedenih u vrijeme krize isteći prije 2025. (vidjeti i odjeljak 2.6).

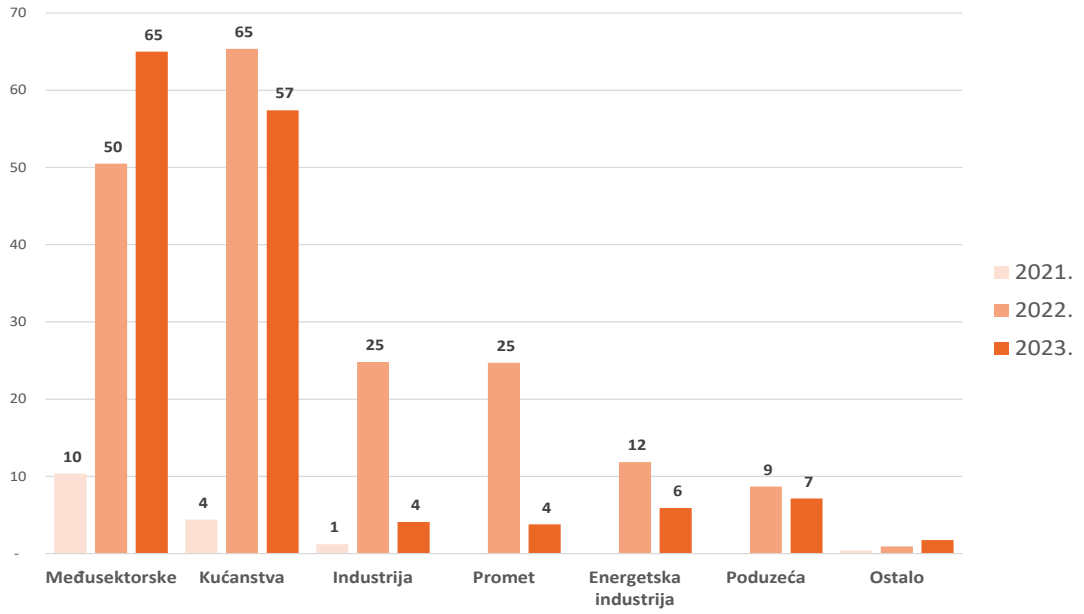


Slika 8: Strukturne mjere i subvencije povezane s energetskom krizom (lijevo); udio kriznih subvencija u ukupnim energetskim subvencijama (desno, %)

Izvor: Enerdata, Trinomics, 2024. Iznosi za 2024. temelje se na preliminarnim podacima.

Slika 9 pokazuje da je u doba krize većina **ciljanih** kriznih subvencija za pojedine sektore bila usmjerena na *kućanstva* (65 milijardi EUR u 2022. i 52 milijarde EUR u 2023.) i *industriju* i *promet* (oboje 29 milijardi EUR u razdoblju 2022. – 2023.), a drugim sektorima, kao što su *energetska industrija* ili *poduzeća*, dodijeljeno je znatno manje sredstava (ukupno 18 milijardi EUR za energetsku industriju i 16 milijardi EUR za poduzeća). U okviru **neciljanih** ili međusektorskih subvencija dodijeljene su 64 milijarde EUR.

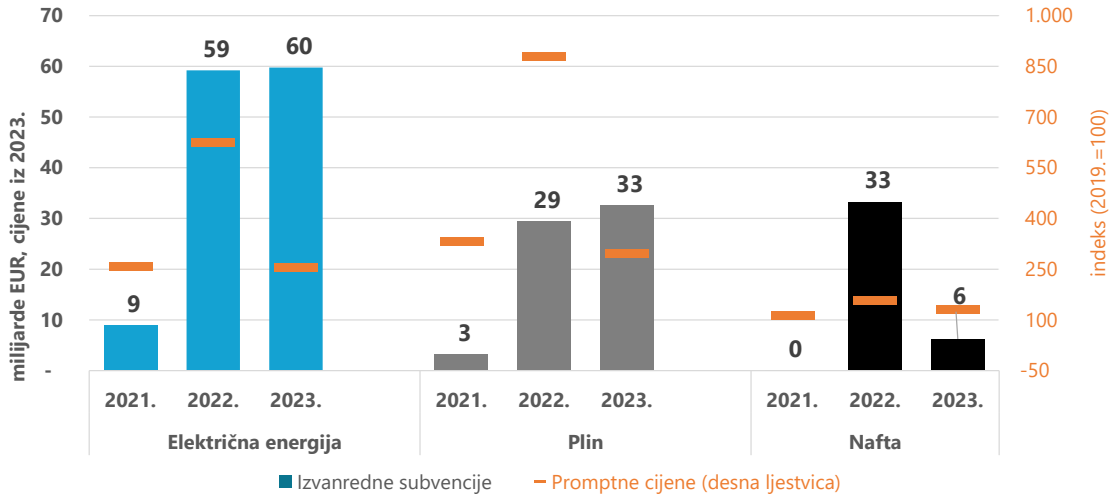
([12]) REPowerEU:cjenovno pristupačna, sigurna i održiva energija za Europu.



Slika 9: Raspodjela subvencija za prevladavanje energetske krize (u milijardama EUR u cijenama iz 2023.)

Izvor: Enerdata, Trinomics, 2024.

Energetsku krizu u razdoblju 2021. – 2022. uglavnom su obilježila iznenadna, velika povećanja cijena *električne energije*, *prirodnog plina* i, u manjoj mjeri, *sirove nafte* i rafiniranih proizvoda. Najviše se povećala potpora za *električnu energiju*, koja je 2022. dosegla 59 milijardi EUR i 2023. ostala na istoj razini unatoč znatnom padu veleprodajnih i maloprodajnih cijena električne energije (slika 10, lijevo). Izvanredne subvencije za prirodni plin (slika 10, u sredini) bile su znatno niže (29 milijardi EUR 2022.), a ostale su na istoj razini i 2023. unatoč nižim veleprodajnim cijenama plina.



Slika 10: Krizne subvencije po nositelju energije (lijevo) u usporedbi s promjenama cijena (desno, %)

Napomena: Na lijevoj osi prikazani su iznosi energetskih subvencija povezanih s krizom (u milijardama EUR u cijenama iz 2023.), a na desnoj osi kretanje promptnih cijena (indeksirano prema 2019.). Cijene električne energije i plina odgovaraju prosječnim godišnjim promptnim cijenama za Njemačku (kretanje je bilo slično i u drugim zemljama EU-a). Za naftu su uzete u obzir godišnje prosječne cijene nafte Brent.

Situacija je drugačija za sirovu naftu (slika 10, desno) jer se referentne cijene nafte Brent nisu povećale u jednakoj mjeri kao cijene plina i električne energije. Izvanredna potpora

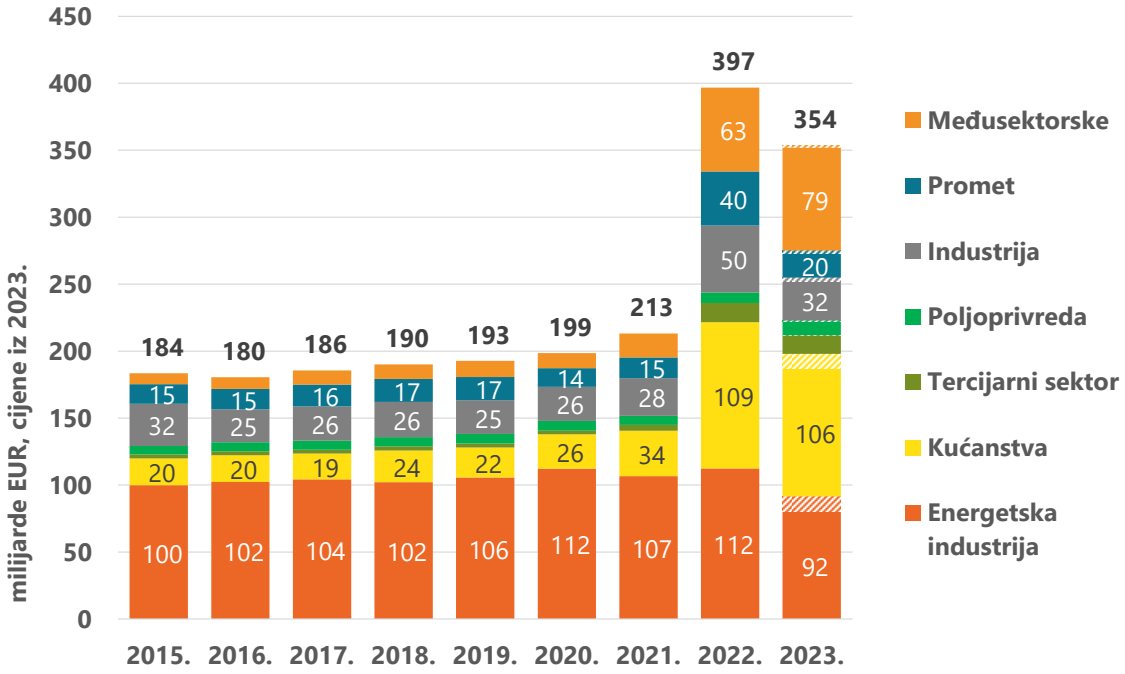
za naftu je 2022. dosegnula 33 milijarde EUR, ali je, za razliku od potpore za električnu energiju i plin, naglo pala 2023. (na 6 milijardi EUR) jer su cijene nafte na globalnim tržištima pale i ukinute su izvanredne mjere potpore za naftne proizvode (npr. smanjenje PDV-a na gorivo u cestovnom prometu).

2.4. Subvencije po gospodarskom sektoru

Dosad je *energetska industrija* ([13]) bila najsubvencioniraniji gospodarski sektor: od 2015. do 2020. za nju se izdvajalo više od polovine svih energetskih subvencija (slika 11). Nakon nje najviše se subvencija dodjeljivalo *industriji*, *kućanstvima* i *prometnom sektoru*.

Iznos energetskih subvencija za *kućanstva* je 2022. porastao s 34 milijarde EUR, koliko je iznosio 2021., na 109 milijardi EUR (+240 %). Potpora za *prometni sektor* povećala se na 40 milijardi EUR, a za *industriju* na 50 milijardi EUR. S druge strane, subvencije za *energetsku industriju* porasle su za 5 %, na 112 milijardi EUR, a udio tih subvencija u ukupnim energetskim subvencijama smanjio se s ~50 % na 27 % u 2022.

U 2023. energetske subvencije za *kućanstva* ostale su stabilne i iznosile 106 milijardi EUR, dok su se subvencije za *promet* smanjile na 20 milijardi EUR, za *industriju* na 32 milijarde EUR, a za *energetski sektor* na 92 milijarde EUR. Iznosi dodijeljeni *tercijarnom* sektoru ([14]) (14 milijardi EUR) i *poljoprivrednom* sektoru (11 milijardi EUR) bili su niži i zajedno su činili oko 7 % ukupnih energetskih subvencija u 2023.



Slika 11: Energetske subvencije po gospodarskom sektoru (u milijardama EUR u cijenama iz 2023.)

Izvor: Enerdata, 2024. Napomena: procijenjeni podaci za 2023. prikazani su iscrtkano.

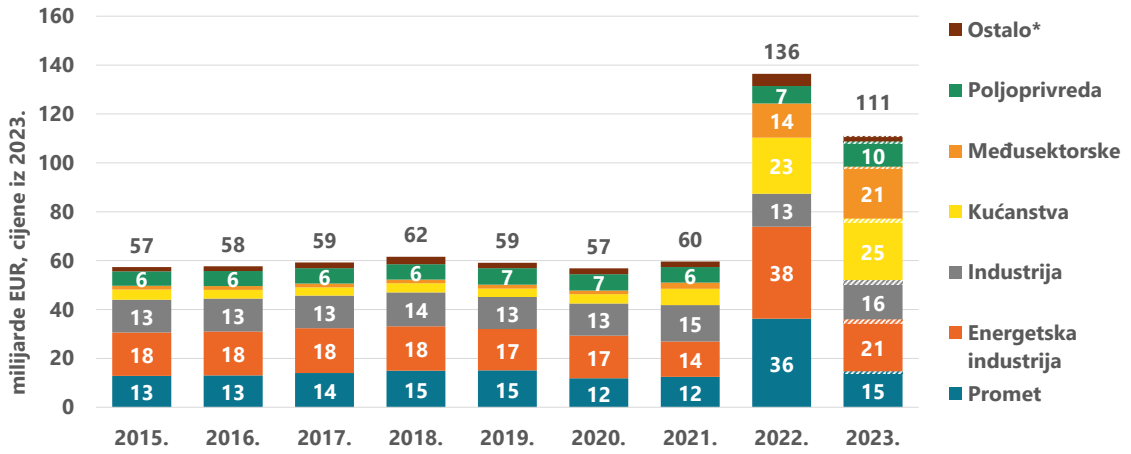
Kad je riječ o kretanju **subvencija za fosilna goriva po gospodarskom sektoru** (slika 12), one su se 2022. povećale uglavnom kao posljedica velikog povećanja subvencija za *energetski sektor* (+23 milijarde EUR) i *kućanstva* (+16 milijardi EUR) radi ublažavanja

[13] Taj pojam obuhvaća dobivanje energije, pretvorbu i rafiniranje, energetsku infrastrukturu, prijenos, distribuciju i skladištenje energije, gospodarenje otpadom i maloprodaju energije, ukratko, energetsku industriju.

([14]) Tercijarni sektor obuhvaća javne usluge i poslovne sektore.

posljedica krize cijena energije. Potpora za fosilna goriva koja se može izravno pripisati *industriji* smanjila se 2022., iako je moguće da je prešla u kategoriju „svi izvori energije" jer su mnoge mjere za industriju pružale kombiniranu potporu za električnu energiju i plin.

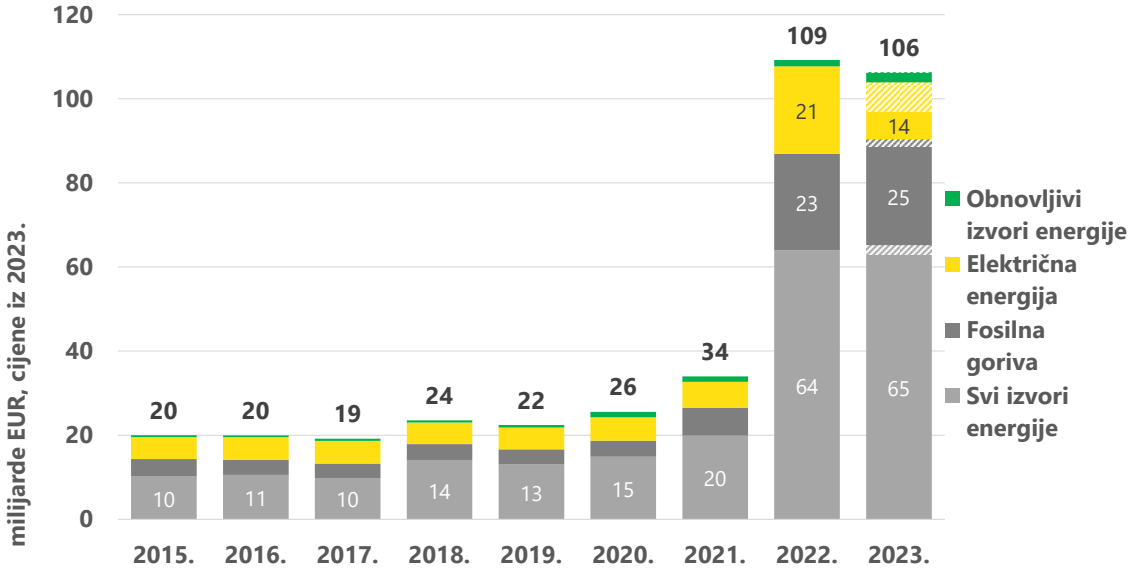
Potrebno je napomenuti da se 2023. razina potpore za dva sektora, *promet* i *energetsku industriju*, brzo vratila na povijesne razine prije krize, što pokazuje privremenu prirodu povezanih mjera. S druge strane, potpora za *kućanstva* i *međusektorska* potpora ostale su na vrlo visokoj razni 2023. u usporedbi s njihovim povijesnim vrijednostima, što odražava činjenicu da pad veleprodajnih cijena energije ne utječe odmah na maloprodajne cijene i stoga je potrebno dulje pružati potporu.



Slika 12: Subvencije za fosilna goriva po gospodarskom sektoru (2015. – 2023.; u milijardama EUR u cijenama iz 2023.)

Izvor: Enerdata, 2024. *Ostalo uključuje građevinski, uslužni, poslovni, javni i rudarski sektor. Napomena: procijenjeni podaci za 2023. prikazani su iscrtkano.

Analiza **energetskih subvencija za kućanstva** pokazuje da je u razdoblju 2021. – 2023. 60 % energetske potpore za kućanstva bilo namijenjeno ublažavanju posljedica rasta cijena energije i može se izravno povezati s energetskom krizom. Osim toga, kako je prikazano na slici 13, većina te potpore (65 milijardi EUR ili 61 % u 2023.) nije bila usmjerena ni na jedan konkretan izvor energije, što je na grafikonu prikazano pod kategorijom „svi izvori energije". Za fosilna goriva (većinom prirodni plin) je u 2023. dodijeljeno 25 milijardi EUR (22 %), a za električnu energiju samo 13 milijardi EUR (12 %) i za obnovljive izvore energije samo 2,4 milijarde EUR (2 %). U tom pogledu, iako su učinkovito zaštitile kućanstva od iznenadnih povećanja, te su subvencije ublažile cjenovne signale s energetskih tržišta.



Slika 13: Raspodjela energetskih subvencija za kućanstva (u milijardama EUR u cijenama iz 2023.)

Izvor: Enerdata, Trinomics, 2024.

Subvencije za kućanstva raspodijeljene su na taj način jer je velika većina energetskih subvencija za kućanstava namijenjena podupiranju potrošnje energije: 80 % u 2022. (87 milijardi EUR) i 71 % u 2023. (75 milijardi EUR). S druge strane, za mjere energetske učinkovitosti za kućanstva (za potporu elektrifikaciji te lokalnoj proizvodnji i skladištenju energije iz obnovljivih izvora) izdvojena je samo 21 milijarda EUR u 2022. i 29 milijardi EUR u 2023.

2.5. Subvencije po učinku na okoliš

U ovom izvješću nastoji se pružiti prva cjelovita procjena *energetskih subvencija* u EU-u s obzirom na njihov učinak na okoliš. U tom kontekstu donesena je sljedeća definicija:

energetske subvencije štetne su za okoliš ako dovode do smanjenja cijena ili troškova zbog kojih su izvori energije koji dovode do znatnih negativnih učinaka na okoliš i dalje dostupni i nastavljaju se koristiti, ili su dostupni i koriste se u još većoj mjeri.

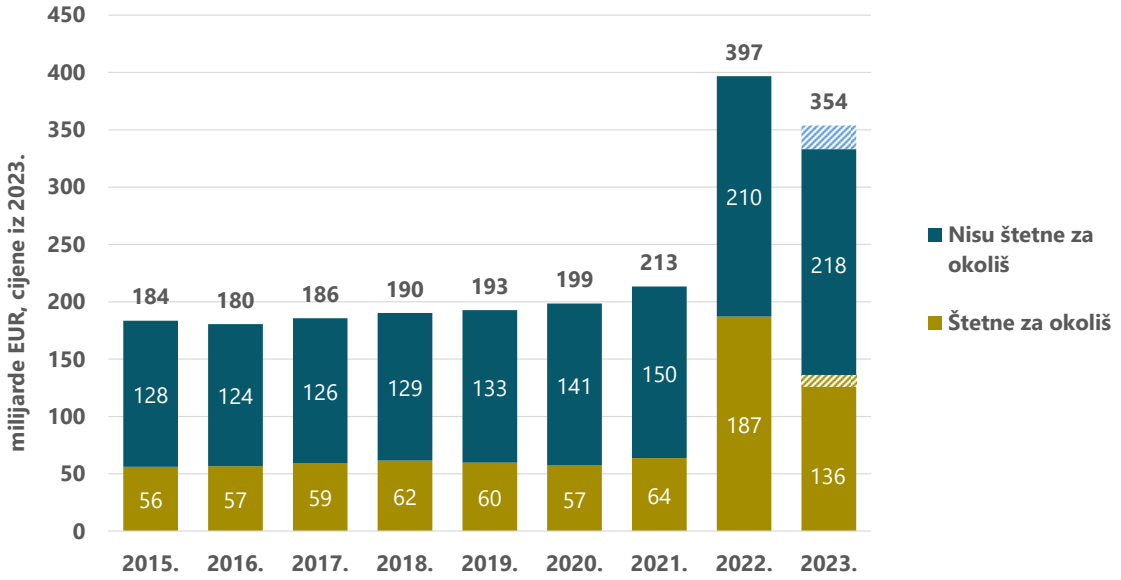
Pojam „znatni negativni učinci na okoliš” inspiriran je Uredbom o taksonomiji EU-a, a u prvom redu se odnosi na dva klimatska cilja: 1. ublažavanje klimatskih promjena i 2. prilagodbu klimatskim promjenama. Za procjenu ostala četiri okolišna cilja iz Uredbe o taksonomiji bit će potreban dodatan rad u sljedećim izdanjima ovog izvješća.

Kao što je prikazano na slici 14, većina energetskih subvencija u 2023., u iznosu od 218 milijardi EUR (62 % ukupnog iznosa) klasificirana je kao *subvencije koje nisu štetne za okoliš*, a iznos *subvencija štetnih za okoliš* procijenjen je na 136 milijardi EUR (38 % ukupnog iznosa). Energetske subvencije koje se smatraju *štetnima za okoliš* uglavnom su bile one povezane s fosilnim gorivima (74 %), zatim kategorijom „svi izvori energije” (21 %) ([15]), toplinom (3 %) i električnom energijom (2 %) ([16]).

([15]) Za energetske subvencije koje nisu bile usmjerene na određenog nositelja energije (tj. „svi izvori energije”), kako bi se utvrdio udio štetan za okoliš upotrijebljena je masa fosilnih goriva u kombinaciji izvora energije svake države članice, izraženo kao %, na temelju podataka Eurostata za 2022.

([16]) Velika većina subvencija za *električnu energiju* ne smatra se štetnima. Iznimka su subvencije koje su jasno povezane s električnom energijom dobivenom iz fosilnih goriva.

Subvencije koje su kategorizirane kao „subvencije za fosilna goriva” i „subvencije koje nisu štetne za okoliš” obično su povezane s mjerama kao što je pokrivanje troškova zatvaranja elektrana na ugljen, sanacija nekadašnjih rudnika ili socijalne mjere.

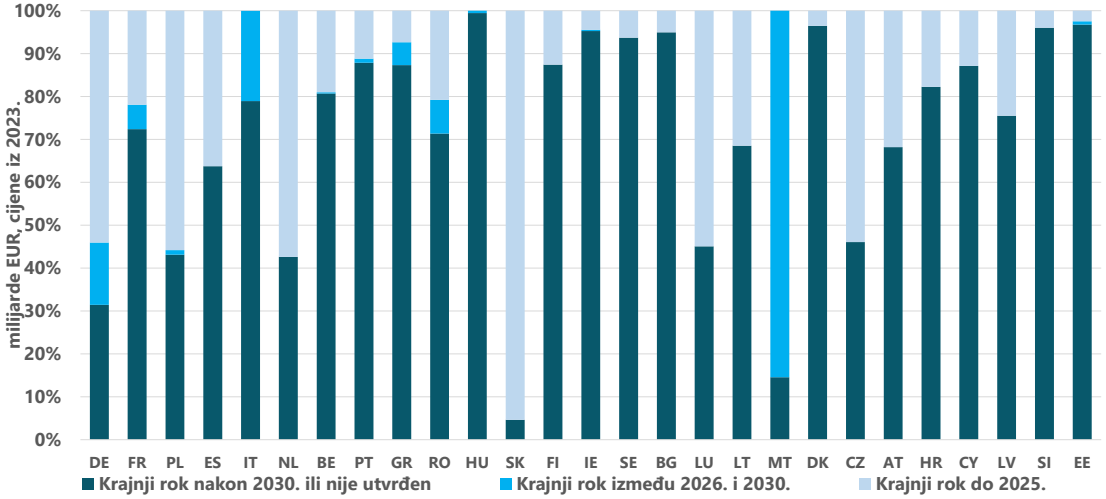


Slika 14: Energetske subvencije po učinku na okoliš (u milijardama EUR u cijenama iz 2023.)

Izvor: Enerdata, Trinomics, 2024. Napomena: procijenjeni podaci za 2023. prikazani su iscrtkano.

2.6. Nacionalni planovi za subvencije za fosilna goriva

U 2023. bilo je planirano da se 43 % subvencija za fosilna goriva (48 milijardi EUR) ukine prije 2025., a srednjoročno još 9 % (10 milijardi EUR), npr. između 2026. i 2030. (slika 15). Za ostalih 48 % subvencija za fosilna goriva (53 milijarde EUR) još nije određen datum ukidanja ili je taj datum nakon 2030. ([17]).



Slika 15: Subvencije za fosilna goriva po datumu ukidanja, udio ukupnih subvencija za fosilna goriva (%) u 2023.

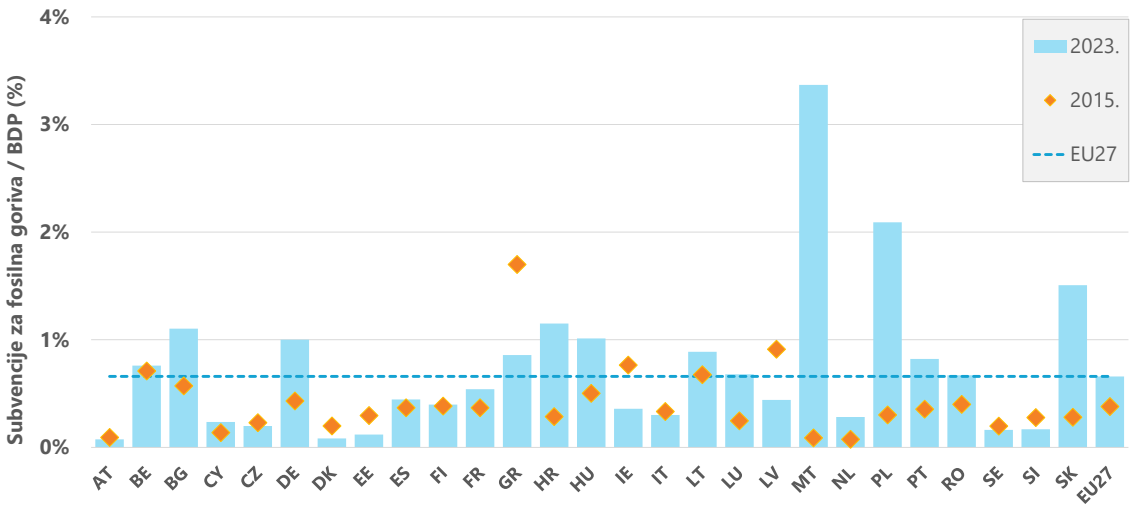
Izvor: Enerdata, Trinomics, 2024.

Mnoge države članice ne utvrđuju krajnje datume za mjere energetskih subvencija, posebno za one koje su sadržane u njihovu poreznom zakonu, financijskom pravu ili nacionalnom proračunu. Neke mjere uključuju minimalno razdoblje trajanja subvencije,

([17]) Analiza se temelji na ažuriranim prilozima VIII. i XV. nacrtima nacionalnih energetskih i klimatskih izvješća o napretku iz 2023. i na javno dostupnim ažuriranjima ili objavama.

ali odluka o zadržavanju subvencije nakon tog minimalnog razdoblja obično se donosi naknadno. Krajnji datumi obično se utvrđuju za kratkotrajne krizne mjere, a ne za dugoročne „strukturne” mjere.

Gotovo sve države članice namjeravaju postupno napustiti fosilna goriva. Međutim, to bi za neke od njih moglo predstavljati problem, posebno one u kojima je potpora za fosilna goriva u usporedbi s BDP-om relativno visoka (slika 16).



Slika 16: Subvencije za fosilna goriva u usporedbi s BDP-om (%, 2015. i 2023.)

Izvor: Enerdata, Trinomics, 2024.

U skladu sa zajedničkim klimatskim ambicijama EU-a subvencije za fosilna goriva trebaju se postupno ukinuti, ali dosad je samo Danska donijela konkretno zakonodavstvo za postizanje tog cilja. Trenutačno dostupne informacije o krajnjim rokovima za te subvencije pokazuju da je EU još daleko od konačnog ukidanja subvencija za fosilna goriva u skladu sa svojim klimatskim ambicijama. Pod pretpostavkom da nepostojanje krajnjih rokova znači da se subvencije neće ukinuti, sve je veći rizik da EU neće ostvariti svoje klimatske ambicije do 2050. Veća predanost i transparentnost država članica ključne su za postupno ukidanje potpore za fosilna goriva.

3. ZAKLJUČCI

Zbog nedavne energetske krize u Europskoj uniji je trebalo poduzeti odvažne političke inicijative kako bi se ublažio utjecaj energetske krize na društvo i gospodarstvo. Te izvanredne mjere za suočavanje s energetskom krizom uvelike su utjecale na kretanja energetskih subvencija i privremeno preokrenule nedavni trend smanjenja subvencija za fosilna goriva, dok su niži troškovi i više cijene energije doveli do znatnog smanjenja subvencija za obnovljive izvore energije jer su oni postali konkurentniji. Nedavno povećanje cijena energije također je utjecalo na vrste mjera koje se koriste za dodjelu subvencija, tehnologije koje se promiču i sektore kojima su subvencije namijenjene. Zbog toga su se od 2022. znatno povećale subvencije za kućanstva i međusektorske subvencije.

Treba napomenuti da, unatoč slabljenju cjenovnih signala i pružanju pogrešnih poticaja za potrošnju energije, povećane energetske subvencije nisu dovele do povećanja potrošnje energije u apsolutnom smislu. U EU-u je od kolovoza 2022. do svibnja 2024. potražnja za plinom smanjena za 18 %, što je dovelo do uštede približno 138 milijardi kubičnih metara

plina ([18]). Ta je ušteda rezultat nastojanja država članica, poduzeća i građana da koordiniranim djelovanjem na razini EU-a ([19]) izbjegnu nestašice u opskrbi i zajamče sigurnost opskrbe. Međutim, kao što je vidljivo iz izvješća, subvencije za uvezenu fosilnu energiju i dalje znatno opterećuju europsko gospodarstvo i narušavaju poticaje za korištenje energije, često na način koji je štetan za okoliš.

Smanjenje, reforma ili ukidanje potpore za fosilna goriva utvrđeni su kao prioriteti nove Komisije. U mandatnom pismu povjereniku Jørgensenu ([20]) izričito se navodi potreba za kreiranjem okvira za daljnje smanjenje i postupno ukidanje subvencija za fosilna goriva kao dio rada na okončanju ovisnosti Europe. Taj okvir treba biti dio zajedničkih nastojanja Europske komisije i država članica da smanje ovisnost Europe o uvoznim fosilnim gorivima i skupim javnim intervencijama za zaštitu korisnika energije od nestabilnih cijena kako bi se olakšao prelazak na čisto i konkurentno europsko gospodarstvo.

Energetske subvencije porasle su 2022. kad je kratkoročni prioritet bio da se potrošači u EU-u zaštite od visokih računa za energiju. Sad je važno da se privremene mjere kojima se podupiru fosilna goriva i potražnja za energijom ne produlje, jer bi to moglo imati dugoročne negativne posljedice, kao što je smanjenje tržišnih poticaja za ulaganja u energetsku učinkovitost i energiju iz obnovljivih izvora i daljnja ovisnost o fosilnim gorivima u kućanstvima i energetski intenzivnim sektorima. Osim toga, sve veća potpora ulaganjima u energetsku učinkovitost na razini EU-a bit će presudna za postizanje cilja energetske učinkovitosti do 2030. i u konačnici će povećati našu energetsku sigurnost i smanjiti našu ovisnost o uvezenim fosilnim gorivima.

EU se odlučno uputio u energetsku tranziciju kako bi ostvario klimatsku neutralnost do 2050. U okviru europskog zakonodavstva postoji sporazum o postupnom ukidanju subvencija za fosilna goriva. Ako se za poticaje koji su u suprotnosti s tranzicijom budu koristila javna sredstva, tranzicija će biti sporija i skuplja. Ušteda energije i manja ovisnost o fosilnim gorivima u stambenom, energetskom, prometnom i industrijskom sektoru trebali bi pomoći EU-u na razne načine: i. smanjenjem uvoza fosilnih goriva; ii. ubrzavanjem prelaska na čistu energiju i iii. poboljšavanjem sigurnosti opskrbe energijom u EU-u. Stoga bi energetska tranzicija trebala dovesti do smanjenja subvencija za fosilna goriva te znatnog preusmjeravanja subvencijskih potpora na obnovljive izvore energije i energetsku učinkovitost.

Iako se stanje na globalnim i europskim energetskim tržištima od 2022. znatno poboljšalo, cijene energije (npr. prirodnog plina) i dalje su znatno više nego prije i negativno utječu na europsku industrijsku konkurentnost i rashode kućanstava za energiju. To bi trebao biti dodatan razlog za zamjenu tehnologija koje se temelje na fosilnim gorivima održivijim rješenjima i postizanje znatnog smanjenja potrošnje fosilnih goriva (i subvencija za ta goriva) u srednjoročnom razdoblju. Politička razmatranja cjenovne pristupačnosti energije mogu opravdati privremene mjere potpore za kućanstva i industriju. Međutim, energetska tranzicija bit će uspješna samo ako se brzo poveća energetska učinkovitost i ubrza uvođenje niskougljičnih tehnologija i tehnologija u području obnovljivih izvora energije. Stoga je potrebno što prije ukinuti pružanje subvencija za fosilna goriva koje su štetne za okoliš.

([18]) Usporedba potrošnje plina od kolovoza 2022. do svibnja 2024. s petogodišnjim prosjekom. [Izvor: „Eurostat (nrg_cb_gasm)"]

([19]) Kao što su koordinirane mjere za smanjenje potražnje za plinom.

([20]) Ref. dokument: Mandatno pismo Danu Jørgensenu, povjereniku za energetiku i stanovanje.

Kako je već navedeno u Komisijinoj ocjeni nacrta nacionalnih energetskih i klimatskih planova (21), sve države članice moraju objasniti kako planiraju postupno ukinuti subvencije za fosilna goriva i utvrditi jasan i vjerodostojan vremenski okvir za njihovo brzo ukidanje, a istodobno donijeti pomoćne mjere za zaštitu ranjivih kućanstava i očuvanje konkurentnosti.

(21) COM(2023) 796 final.