KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 15.11.2022 r.
COM(2022) 642 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Sprawozdanie na temat dotacji w energetyce w UE za 2022 r.

Sprawozdanie Komisji związane sprawozdaniem na temat stanu unii energetycznej – dotacje w energetyce w UE

1. Wprowadzenie i główne ustalenia

Przedstawiamy trzecie roczne sprawozdanie z monitorowania postępów państw członkowskich w stopniowym wycofywaniu dotacji w energetyce – a konkretnie dotacji do paliw kopalnych – w UE. Stopniowe wycofywanie tych dotacji jest wymagane na podstawie rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu[1]. Niniejsze sprawozdanie opiera się na dwóch poprzednich sprawozdaniach[2] dotyczących dotacji załączonych do sprawozdania na temat stanu unii energetycznej opublikowanego przez Komisję Europejską w latach 2020 i 2021.

Pierwsze dwa sprawozdania opierały się głównie na bezpośrednim gromadzeniu danych od organów krajowych i ujawniły pewne istotne luki w danych przedstawionych w krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu na 2020 r. Coroczna ciągłość gromadzenia danych przyczyni się jednak do poprawy jakości danych w sprawozdaniach z postępów w realizacji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, które to sprawozdania mają zostać przedstawione w 2023 r.

Unii Europejskiej wyznaczono cel zakładający redukcję emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55 % do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 1990 r. oraz osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. Oznacza to, że trzeba zaprzestać dotowania paliw kopalnych, a jednocześnie stworzyć warunki sprzyjające efektywności energetycznej i rozwojowi odnawialnych źródeł energii, uwzględniając przy tym w transformacji energetycznej potrzeby odbiorców wrażliwych.

W listopadzie 2021 r. w pakcie klimatycznym z Glasgow[3] wezwano do „przyspieszenia starań na rzecz wycofania energii z węgla o nieobniżonej emisji i stopniowego wycofywania nieefektywnych dotacji do paliw kopalnych, przy jednoczesnym zapewnieniu ukierunkowanego wsparcia dla najuboższych i najsłabszych grup społecznych zgodnie z okolicznościami krajowymi oraz uznaniu potrzeby zapewnienia wsparcia na rzecz sprawiedliwej transformacji”[4].

Rosyjska napaść na Ukrainę zaowocowała nowymi krótkoterminowymi środkami z zakresu polityki w Unii Europejskiej. Komunikat dotyczący REPowerEU z marca i plan REPowerEU[5] z maja 2022 r. przede wszystkim wzmocniły cele w zakresie transformacji w kierunku czystej energii określone w Europejskim Zielonym Ładzie i zapisane w Europejskim prawie o klimacie. Wraz ze stopniowym wycofywaniem importu paliw kopalnych z Rosji zmiany w dotacjach do energii z paliw kopalnych będą jednak prawdopodobnie miały większe znaczenie w przyszłości. Tymczasowe skutki będą miały

[1] Art. 35 lit. n) rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu ((UE) 2018/1999), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie zarządzania unią energetyczną”.

[2] https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/annex_to_the_state_of_the_energy_union_report_on_energy_subsidies_in_the_eu.pdf, zwane dalej „poprzednimi badaniami Komisji na temat dotacji (lata 2020 i 2021)”.

[3] https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10_add1_adv.pdf

[4] Ponadto w zaleceniu Rady w sprawie zapewnienia sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej (2022/C 243/04) podkreślono, że „[n]ależy dokonać przeglądu struktury systemów ulg podatkowych i systemów ochrony socjalnej pod kątem szczególnych potrzeb wynikających z zielonej transformacji, z uwzględnieniem również zasady „zanieczyszczający płaci” oraz konieczności zapewnienia, aby w ramach polityk towarzyszących nie wprowadzano dotacji do korzystania z paliw kopalnych, nie uzależniano konsumentów od określonej technologii, nie zmniejszano zachęt do renowacji budynków oraz zastępowania systemów energii cieplnej ani nie zmniejszano zachęt w ramach ogólnych środków w zakresie efektywności energetycznej”.

[5] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_22_3131

również działania krajowe mające na celu przywrócenie produkcji energii elektrycznej z węgla i ropy naftowej.

W czerwcu 2021 r. przyjęto również rozporządzenie delegowane Komisji w sprawie unijnej systematyki dotyczącej zrównoważonego rozwoju[6]. Ustanowiono w nim techniczne kryteria kwalifikacji służące określeniu warunków, na jakich dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako wnosząca istotny wkład w łagodzenie zmian klimatu lub w adaptację do zmian klimatu, a także określeniu, czy ta działalność gospodarcza nie wyrządza poważnych szkód względem żadnego z pozostałych celów środowiskowych UE. Uzupełnieniem tego było dodatkowe rozporządzenie delegowane, przyjęte w marcu 2022 r.[7], obejmujące szereg rodzajów działalności gospodarczej w niektórych sektorach energii, a mianowicie niektóre rodzaje działalności związane z gazem ziemnym i energią jądrową.

Na potrzeby niniejszego sprawozdania Komisja przeprowadziła badanie[8] w celu zebrania danych od państw członkowskich i rozszerzenia lub korekty wcześniejszych zestawów danych, które zawierały niekompletne wyniki z lat 2020 i 2021[9]. W momencie zakończenia badania Komisji (lipiec 2022 r.) dane za 2021 r. nie były kompletne i w związku z tym podlegały w znacznym stopniu oszacowaniom. Z tego względu liczby dotyczące roku 2021 należy traktować ostrożnie w niniejszym sprawozdaniu[10]. Aby zapewnić dobrą jakość danych, zwrócono się do państw członkowskich o przeprowadzenie kontroli krzyżowej nowej bazy danych. W badaniu Komisji przeprowadzono również wstępną ocenę tego, w jaki sposób dotacje w energetyce odnoszą się do kryteriów systematyki.

Wyniki przedmiotowego badania potwierdzają, że w ostatnich latach na energię pochodzącą z paliw kopalnych wydano znaczną – choć nieco malejącą – kwotę dotacji. Oznacza to, że UE i jej państwa członkowskie muszą zintensyfikować starania na rzecz wypełnienia międzynarodowych zobowiązań dotyczących dotacji do paliw kopalnych i osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. W 2020 r. łączna kwota dotacji w energetyce w UE wyniosła 173 mld EUR, czyli wzrosła o 7 %, tj. o 14 mld EUR w latach 2015–2020. W tym samym okresie 2015–2020 dotacje do odnawialnych źródeł energii wzrosły o 15 %, osiągając kwotę 81 mld EUR w 2020 r., a dotacje w dziedzinie efektywności energetycznej wzrosły o 20 % (15 mld EUR w 2020 r.) – są to korzystne zmiany, które pomogą UE osiągnąć cele w zakresie transformacji w kierunku czystej energii.

W 2021 r. łączne dotacje przeznaczone na wszystkie rodzaje energii (paliwa kopalne, energia jądrowa i odnawialne źródła energii) wciąż rosły. Wynikało to z rosnącego zapotrzebowania na energię związanego z ożywieniem gospodarczym trwającym po 2020 r. – roku naznaczonym ograniczeniami związanymi z COVID-19. Jak pokazują dane szacunkowe za 2021 r., łączna kwota dotacji w energetyce wzrosła w 2021 r. o 11 mld EUR w porównaniu z 2020 r., osiągając 184 mld EUR. Spośród tych dotacji w energetyce dotacje związane z zapotrzebowaniem na energię[11] wyniosły 65 mld EUR w 2021 r., czyli o około 8

[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2139&from=EN
[7] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1214&from=EN
[8] Badanie na temat dotacji w energetyce i innych interwencji rządowych w UE – wydanie z 2022 r., zwane dalej „badaniem Komisji” https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/34a55767-55a1-11ed-92ed-01aa75ed71a1
[9] W związku zarówno z ponowną oceną wykazu dotacji za lata wcześniejsze, jak i zmianą podstawy monetarnej („wyrażonej w euro 2021” w obecnym sprawozdaniu) łączne kwoty na wykresach niniejszego sprawozdania mogą różnić się od ostatniego sprawozdania na temat dotacji w energetyce opublikowanego w 2021 r. lub w latach wcześniejszych.
[10] W przypadku niektórych pozycji dotyczących dotacji, jeżeli wartości za 2021 r. nie były dostępne, wartości z 2020 r. przyjęto jako szacunkowe dla 2021 r. W większości przypadków w niniejszym sprawozdaniu przywoływane są dane z 2021 r. Jeśli jednak tylko dane z roku 2020 są wystarczająco solidne dla analizy, przyjmuje się je jako najnowszy dostępny zbiór danych.
[11] Dotacje związane z zapotrzebowaniem na energię zachęcają do zużycia energii w różnych sektorach gospodarki, np. poprzez: (i) obniżenie podatków lub zwrot kosztów zużycia energii, (ii) ceny regulowane w niektórych sektorach oraz (iii) płatności bezpośrednie

mld EUR więcej (+14 %) niż w 2020 r., a dotacje w dziedzinie efektywności energetycznej osiągnęły poziom 19 mld EUR, czyli o około 3 mld EUR więcej (+29 %) niż w 2020 r. Jednocześnie dotacje do odnawialnych źródeł energii zmalały o prawie 3 mld EUR (-3,5 %) w porównaniu z poprzednim rokiem (spadek do 78 mld EUR w 2021 r.) ze względu na rosnące hurtowe ceny energii elektrycznej, co oznaczało niższe premie gwarantowane.

Dotacje do paliw kopalnych, które w 2020 r. osiągnęły poziom 50 mld EUR, spadły w latach 2015–2020 o 1,5 % (czyli o 0,7 mld EUR) w wyniku: (i) zmniejszenia dotacji niezwiązanych z paliwem (-1,4 mld EUR); (ii) zmniejszenia dotacji do węgla (-0,9 mld EUR); (iii) zwiększenia dotacji do gazu (+0,5 mld EUR) oraz (iv) zwiększenia dotacji do ropy naftowej i produktów ropopochodnych (+1,2 mld EUR). W tym okresie dotacje do paliw kopalnych zmniejszyły się w większości państw członkowskich. W kilku państwach, takich jak Belgia, Bułgaria, Finlandia, Francja, Niderlandy, Polska i Słowacja, dotacje do paliw kopalnych znacznie wzrosły jednak w latach 2015–2020. Na poziomie UE udział dotacji do paliw kopalnych w PKB pozostał praktycznie niezmieniony w okresie 2015–2020.

W sektorze transportu dotacje do paliw kopalnych (głównie w odniesieniu do produktów naftowych) znacznie wzrosły (o 29 %, czyli 3,1 mld EUR) w latach 2015–2019 i spadły o 3 mld EUR w 2020 r. W 2021 r., nawet w związku ze wzrostem działalności transportowej po zniesieniu ograniczeń związanych z COVID-19, dotacje do paliw kopalnych utrzymywały się na ogólnie stabilnym poziomie w porównaniu z 2020 r., ponieważ spadły w innych sektorach gospodarki, na przykład w sektorze energetycznym.

Dotacje do paliw kopalnych w rolnictwie również wzrosły (o 13 %, czyli o 0,7 mld EUR) w latach 2015–2020, i w przeważającej mierze przyjmowały formę wsparcia zużycia paliwa (np. w postaci obniżenia podatków lub zwolnienia z podatków od paliw).

W tym samym okresie dotacje do paliw kopalnych dla gospodarstw domowych wzrosły o 15 % (+0,4 mld EUR) i głównie przybierały formę dotacji do zużycia oleju opałowego i gazu ziemnego. W 2021 r. dotacje do paliw kopalnych dla gospodarstw domowych nadal rosły w stosunku do poziomów z 2020 r.

Dotacje do gazu ziemnego wzrosły o 6 % (+0,5 mld EUR) w latach 2015–2020 i stanowiły około 19 % dotacji do paliw kopalnych, a w 2021 r. wzrosły jeszcze bardziej, szacunkowo o 0,7 mld EUR (+10 %) w porównaniu z 2020 r. Dotacje do węgla kamiennego i brunatnego, stanowiące 18 % łącznych dotacji do paliw kopalnych, spadły w UE o 9 % (-0,9 mld EUR) w latach 2015–2020, ale wzrosły szacunkowo o 6 % (0,6 mld EUR) w 2021 r.

W nadchodzących latach dotacje do węgla mogą jeszcze wzrosnąć w sektorze energetycznym, zważywszy na prawdopodobny wpływ większego wykorzystania węgla. Spodziewany spadek zużycia gazu w perspektywie średnio- i długoterminowej wskazuje na zmniejszenie dotacji do gazu w przyszłości, mimo że obecnie wysokie ceny gazu mogą zwiastować wzrost dotacji do gazu w perspektywie krótkoterminowej. W 2021 r. w związku z planowanymi likwidacjami dodatkowo wzrosły dotacje do energii jądrowej w formie rekompensat za wcześniejsze zamknięcie i likwidację obiektów jądrowych (głównie

mające na celu zmniejszenie obciążeń konsumentów wynikających z kosztów energii. Niektóre dotacje związane z zapotrzebowaniem na energię mają skutki społeczne wykraczające poza względy czysto ekonomiczne. W czasach wysokich cen energii przy podejmowaniu decyzji politycznych dotyczących dotacji należy uwzględniać szczególnie konsumentów podatnych na zagrożenia.

w Niemczech i we Francji). Dotacje do odnawialnych źródeł energii będą w dużym stopniu zależeć od hurtowych cen energii, ale można oczekiwać, że wyższe ceny będą oznaczały niższe dotacje przez premie gwarantowane lub kontrakty różnicowe[12].

2. Dotacje w energetyce i dotacje do paliw kopalnych w UE

2.1. Dotacje w energetyce w UE

Dotacje w niniejszym sprawozdaniu zdefiniowano zgodnie z metodyką określoną przez Światową Organizację Handlu (WTO)[13], którą wykorzystano w uzupełniającym badaniu Komisji[14] oraz w poprzednich dwóch sprawozdaniach (z 2020 i 2021 r.) na temat dotacji w energetyce. Zgodnie z tą metodyką dotacje dzieli się na cztery kategorie: (i) środki rządowe obejmujące bezpośredni transfer środków pieniężnych; (ii) dochody rządów utracone w inny sposób (niepobrane); (iii) dostarczanie towarów i świadczenie usług lub nabywanie towarów przez rządy oraz (iv) wsparcie dochodowe i cenowe.

W niniejszym sprawozdaniu dotacje w energetyce są również analizowane z różnych perspektyw, na przykład: (i) w kontekście celu, jakiemu służą (produkcja, zużycie/zapotrzebowanie, infrastruktura lub efektywność energetyczna); (ii) w kontekście rodzaju paliwa (paliwa kopalne, odnawialne źródła energii, energia jądrowa); (iii) w kontekście sektorów gospodarki (sektor energetyczny, transport, przemysł, rolnictwo[15], mieszkalnictwo, usługi itp.) lub (iv) w kontekście rodzajów instrumentów stosowanych do nakładania dotacji (ulgi podatkowe, dotacje, wsparcie cenowe, wsparcie dochodowe itp.).

Patrząc na zmiany dotacji w energetyce w UE, można zaobserwować, że całkowite wsparcie finansowe wyniosło 173 mld EUR w 2020 r., co oznacza wzrost o 7 % (+14 mld EUR) od 2015 r. Dotacje przeznaczone na produkcję energii wzrosły w tym samym okresie o 11 % (+9 mld EUR), głównie ze względu na dotacje przeznaczone na wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych (81 mld EUR w 2020 r.), podczas gdy dotacje przeznaczone na środki w zakresie efektywności energetycznej wzrosły o 20 % (+2,5 mld EUR w tym samym okresie, osiągając 15 mld EUR w 2020 r.).

Poprawa sytuacji związanej z pandemią i trwałe złagodzenie środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się wirusa w 2021 r. umożliwiły gospodarce UE ożywienie gospodarcze. W tym właśnie roku stan gospodarki UE poprawił się szybciej niż początkowo oczekiwano, co miało również pozytywny wpływ na zużycie energii i dotacje przeznaczone na produkty energetyczne. Jak pokazują dane szacunkowe, dotacje w energetyce w UE wzrosły w 2021 r. do 184 mld EUR (wzrost o 12 mld EUR, czyli o 7 % w porównaniu z 2020 r.). Dotacje związane z zapotrzebowaniem na energię[16] wzrosły w 2021 r. o 14 % (+8 mld EUR) w porównaniu z 2020 r., głównie ze względu na rosnące zużycie energii w kontekście

[12] Więcej informacji na temat koncepcji, definicji, celów, sektorów, instrumentów, rodzajów paliwa itp. można znaleźć w załączniku 5 do badania Komisji.

[13] Światowa Organizacja Handlu (WTO), Porozumienie w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych, https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm

[14] Więcej informacji na temat metodyki dotacji w energetyce można znaleźć w badaniu Komisji.

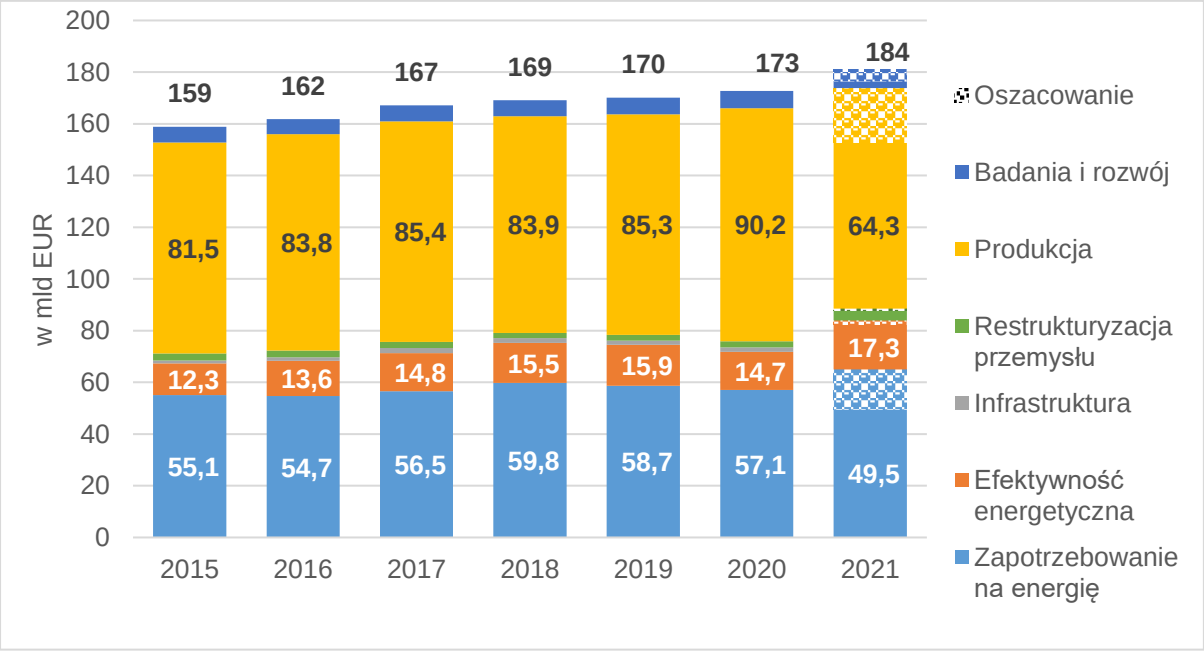
[15] W tym sprawozdaniu uwzględniono również dotacje przeznaczone na rybołówstwo.

[16] Dotacje związane z zapotrzebowaniem na energię zachęcają do zużycia energii w różnych sektorach gospodarki, np. poprzez: (i) obniżenie podatków lub zwrot kosztów zużycia energii, (ii) ceny regulowane w niektórych sektorach oraz (iii) płatności bezpośrednie mające na celu zmniejszenie obciążeń konsumentów wynikających z kosztów energii. Niektóre dotacje związane z zapotrzebowaniem na energię mają skutki społeczne wykraczające poza względy czysto ekonomiczne. W czasach wysokich cen energii przy podejmowaniu decyzji politycznych dotyczących dotacji należy uwzględniać szczególnie konsumentów podatnych na zagrożenia.

ożywienia gospodarczego. Wynika z tego, że spadek dotacji związanych z zapotrzebowaniem na energię w 2020 r. miał jedynie charakter tymczasowy. Już teraz można zaobserwować wpływ środków wprowadzanych przez państwa członkowskie, począwszy od drugiej połowy 2021 r., w celu wsparcia przedsiębiorstw i obywateli – choćby tymczasowego – w obliczu wysokich cen energii w kontekście zwiększenia dotacji związanych z zapotrzebowaniem na energię. Ilościowe określenie szczegółowych informacji będzie jednak możliwe dopiero w następnym wydaniu sprawozdania na temat dotacji w energetyce.

Po chwilowym spadku w 2020 r. dotacje przeznaczone na środki w zakresie efektywności energetycznej ponownie wzrosły w 2021 r., osiągając kwotę 19 mld EUR. Stanowiło to wzrost o 54 % (+6,5 mld EUR) w porównaniu z 2015 r. Ponadto szacowana kwota dotacji przeznaczonych na restrukturyzację przemysłu wzrosła do 4,6 mld EUR w 2021 r. (z 2,3–2,4 mld EUR w każdym z dwóch poprzednich lat), głównie ze względu na większe wsparcie finansowe na likwidację kopalń węgla kamiennego i brunatnego oraz powiązanych środków na rzecz transformacji gospodarczej. Dotacje przeznaczone na produkcję energii spadły jednak o 5 % (-5 mld EUR), ponieważ dotacje do odnawialnych źródeł energii (głównie energii słonecznej) znacznie spadły w związku z wyższymi cenami hurtowymi na rynku energii elektrycznej, co miało wpływ na systemy wsparcia oparte na premii gwarantowanej i kontraktach różnicowych.

Wykres 1 – Dotacje w energetyce w UE według celu



Źródło: Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union – 2022 edition [Badanie na temat dotacji w energetyce i innych interwencji rządowych w Unii Europejskiej – wydanie z 2022 r.]. W całym niniejszym dokumencie słupki z przerywanymi kreskami pokazują, że dane za 2021 r. opierają się na szacunkach, a każdą kategorię należy interpretować jako dodanie słupka z przerywanymi kreskami (szacunki) do wypełnionego słupka (dane faktyczne) w celu porównania z wcześniejszymi latami.

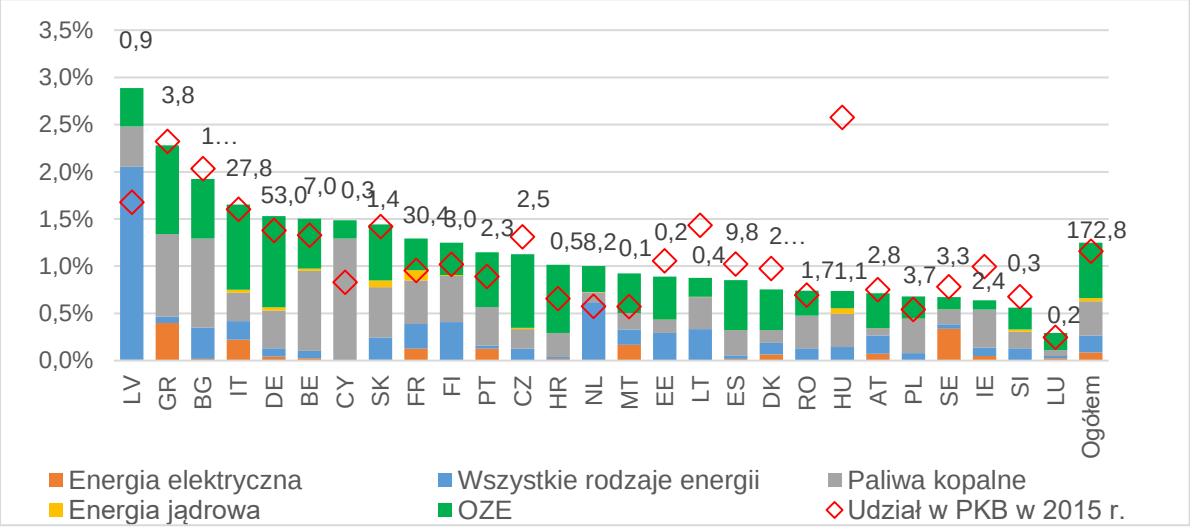
Jako wskaźnik intensywności dotacji energetycznych w gospodarce do dokonywania porównań między państwami można wykorzystać dotacje w energetyce w porównaniu z PKB w państwach członkowskich UE. Wynika to z faktu, że bezwzględne wartości dotacji zależą również od wielkości gospodarki danego państwa. Dotacje w energetyce względem PKB w 2020 r. nadal znacznie różniły się w poszczególnych państwach członkowskich, wahając

się od 2,9 % PKB na Łotwie do zaledwie 0,3 % w Luksemburgu. Dotacje w energetyce wyrażone jako odsetek PKB w UE wynosiły średnio 1,2 % w 2020 r. i utrzymywały się w znacznym stopniu na stabilnym poziomie w latach 2015–2020 w UE w ujęciu ogólnym, a także w większości państw członkowskich.

Analiza pokazuje również, że różne państwa wykorzystują dotacje do wspierania różnych strategii politycznych i środków, które też w różny sposób wpływają na cele UE w zakresie transformacji w kierunku czystej energii. Na przykład Łotwa wydała 2 % swojego PKB na dotacje przeznaczone na środki w zakresie efektywności energetycznej w 2020 r.[17] (i 0,4 % PKB łącznie na dotacje do paliw kopalnych i dotacje do odnawialnych źródeł energii), natomiast Niemcy, Włochy i Grecja wydały około 1 % swojego PKB na dotowanie odnawialnych źródeł energii. Niemcy i Włochy wydały odpowiednio 0,4 % i 0,3 % swojego PKB na dotacje do paliw kopalnych.

Jednocześnie inne państwa nadal wydają więcej na paliwa kopalne[18] niż na środki zachęcające do transformacji w kierunku czystej energii. W 2020 r. Cypr wydał około 1,3 % swojego PKB na dotowanie paliw kopalnych (i tylko 0,2 % na dotacje do odnawialnych źródeł energii), a w Grecji i Belgii udział ten był bliski 1 %, co zniechęcało do przejścia na czystą energię. Niemniej jednak te dwa ostatnie kraje wydały odpowiednio 0,9 % i 0,5 % swojego PKB na odnawialne źródła energii. W 2021 r. w większości państw członkowskich UE dotacje w energetyce wyrażone jako odsetek PKB utrzymywały się na stabilnym poziomie (lub nieznacznie spadły w porównaniu z 2020 r.).

Wykres 2 – Dotacje do różnych źródeł energii jako procent PKB w 2015 i 2020 r. i w mld EUR w 2020 r.



Źródło: Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union – 2022 edition [Badanie na temat dotacji w energetyce i innych interwencji rządowych w Unii Europejskiej – wydanie z 2022 r.]. „Energia elektryczna" odnosi się do ogólnego, niespecyficznego wsparcia na rzecz energii elektrycznej, natomiast „wszystkie rodzaje energii" odnoszą się do dotacji, które nie są bezpośrednio związane z konkretnymi nośnikami energii ani paliwami (np. środki w zakresie efektywności energetycznej i zachęty dotyczące zapotrzebowania na energię lub zużycia energii, niezależnie od nośnika energii; dotacje na inwestycje oraz szczególne wydatki na badania i rozwój). Aby uzyskać więcej informacji, zob. badanie Komisji.

[17] Środki te były związane głównie z programami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w latach 2014–2020, których celem było przejście na rozwój technologii niskoemisyjnych we wszystkich sektorach gospodarki. Według stanu na 2021 r. wstępne dane wykazały, że te środki z EFRR już się zakończyły, co obniżyło ogólną kwotę dotowania.

[18] Ogólnie rzecz biorąc, większość dotacji do paliw kopalnych nadal ma na celu zachęcanie do zużycia lub produkcji energii z takich paliw, podczas gdy udział dotacji mających na celu zmniejszenie zależności od paliw kopalnych jest minimalny.

Dotacje przeznaczone na **odnawialne źródła energii**, stanowiące około 44 % całkowitej wartości dotacji w energetyce w ostatnich latach, wzrosły w 2020 r. o 7 % (+5,5 mld EUR) w porównaniu z 2019 r. Jak pokazują szacunkowe dane liczbowe, w 2021 r. dotacje te zmniejszyły się jednak o 3 % (-2,8 mld EUR, na co wpływ miały wyższe hurtowe ceny energii, a co za tym idzie niższe premie gwarantowane lub kontrakty różnicowe). Z drugiej strony dotacje do paliw kopalnych, które w ostatnich latach stanowiły 31 % całkowitej wartości dotacji w energetyce, spadły o 5,5 % (-2,9 mld EUR) w 2020 r. i praktycznie utrzymywały się na stabilnym poziomie w 2021 r. W 2021 r., mimo ożywienia w zakresie zużycia paliwa w transporcie, ogólne dotacje do paliw kopalnych nie wzrosły, jak miało to miejsce w innych sektorach, takich jak energetyka. Wręcz przeciwnie, dotacje do paliw kopalnych w sektorze transportu spadły.

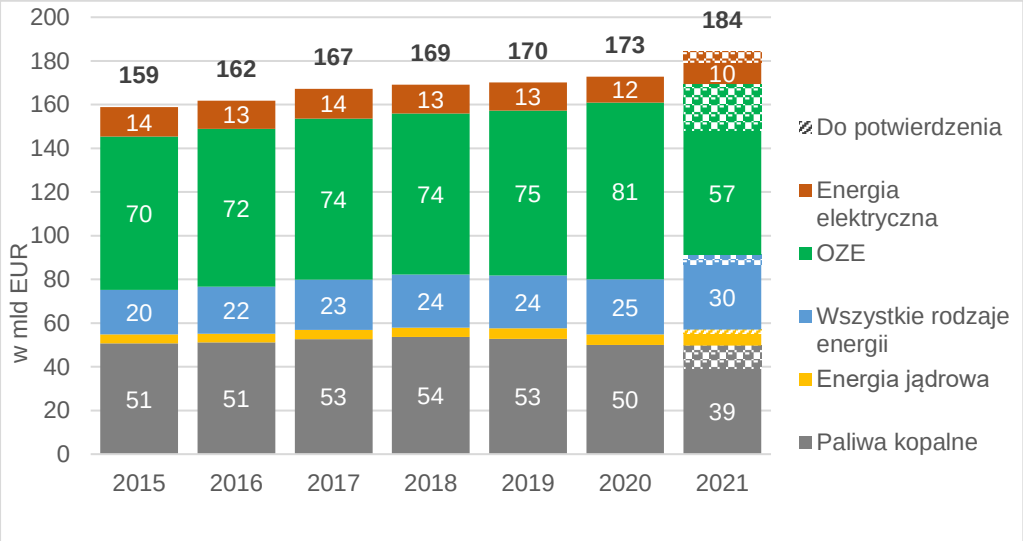
Dotacje przeznaczone na **energię elektryczną**[19] nieznacznie spadły w latach 2015–2020, podczas gdy dotacje przeznaczone na „wszystkie rodzaje energii" (wiele źródeł energii lub środki niezwiązane bezpośrednio z produktami energetycznymi) wzrosły z 20 mld EUR do 26 mld EUR (+30 %). W 2021 r. wzrosły zarówno dotacje do energii elektrycznej, jak i przeznaczone na „wszystkie rodzaje energii", co oznacza wzrost wydatków podatkowych na produkty energetyczne, których nie można przypisać danemu nośnikowi (w związku ze wsparciem zapotrzebowania na energię).

Dotacje przeznaczone na **energię jądrową** po kilku latach stabilności od 2015 r. (średnio 4,2 mld EUR) osiągnęły poziom prawie 5 mld EUR zarówno w 2019 r., jak i w 2020 r. W 2021 r. wzrosły one jednak jeszcze bardziej, do 7,2 mld EUR. Mimo tego wzrostu dotacje do energii jądrowej nadal stanowiły jedynie 4 % łącznych dotacji w energetyce w UE. Wzrost ten był związany głównie z instrumentami finansowymi mającymi zrekompensować wcześniejsze zamknięcie i likwidację obiektów jądrowych, głównie w Niemczech i we Francji. Systemy rekompensat opierają się głównie na opłatach za energię elektryczną, która nie zostanie wytworzona (ze względu na wcześniejsze zamknięcie) lub za aktywa osierocone[20]. W Niemczech w listopadzie 2021 r. wypłacono rekompensatę w wysokości 2,4 mld EUR, co miało istotny wpływ na całkowitą kwotę dotacji do energii jądrowej w Europie.

[19] Kwoty dotacji do zużycia energii elektrycznej zostały ponownie przydzielone do ich źródeł wytwarzania energii (np. paliw kopalnych, energii jądrowej, odnawialnych źródeł energii) na podstawie krajowych bilansów energetycznych.

[20] Aktywa osierocone to aktywa, które ucierpiały z powodu niespodziewanych lub przedwczesnych odpisów, dewaluacji lub przekształcenia w zobowiązania.

Wykres 3 – Dotacje w energetyce w UE według rodzaju paliwa



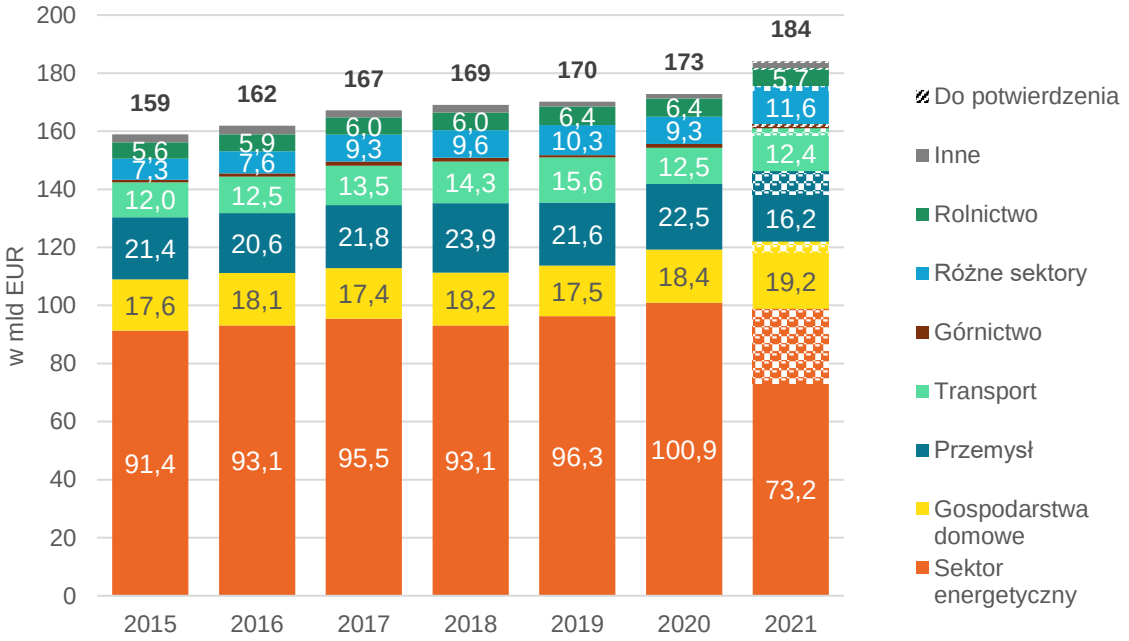
Źródło: Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union – 2022 edition [Badanie na temat dotacji w energetyce i innych interwencji rządowych w Unii Europejskiej – wydanie z 2022 r.]. „Wszystkie rodzaje energii" odnoszą się do dotacji, które nie są bezpośrednio związane z konkretnymi nośnikami energii ani paliwami (np. środki w zakresie efektywności energetycznej, stanowiące około 55 % wszystkich rodzajów energii w 2021 r., i zachęty dotyczące zapotrzebowania na energię lub zużycia energii, niezależnie od nośnika energii; dotacje przeznaczone na inwestycje oraz szczególne wydatki na badania i rozwój).

Udział dotacji w energetyce, które można było bezpośrednio powiązać z **sektorem energetycznym**[21] (tj. z sektorem produkcji energii elektrycznej, kopalń węgla kamiennego i przedsiębiorstw wydobywających ropę naftową i gaz), wynosił około 56–58 % w latach 2019 i 2020, a w 2021 r. spadł do 54 %. W tym samym okresie udział w energetyce dotacji wypłacanych gospodarstwom domowym wykazywał tendencję wzrostową, osiągając około 12–13 %, podczas gdy udział dotacji w przypadku przemysłu wynosił nieco powyżej 10 %, a w przypadku transportu – nieco poniżej 10 %. W latach 2015–2020 dotacje wzrosły o prawie 10 mld EUR w sektorze energetycznym (+10 %), a dotacje w energetyce niedotyczące konkretnego sektora również wzrosły w tym samym okresie o 2,7 mld EUR. Jednocześnie dotacje w energetyce w sektorze komercyjnym spadły o 1 mld EUR.

W 2021 r. dotacje w energetyce wypłacane w sektorze gospodarstw domowych wzrosły szacunkowo o 5 mld EUR (+26 %) w porównaniu z 2020 r., ponieważ wysokie ceny energii spowodowały większe wsparcie finansowe dla gospodarstw domowych ze strony rządów. W sektorze przemysłu dotacje w energetyce wzrosły o 1,7 mld EUR (+8 %), a w sektorze energetycznym spadły o 2,1 mld EUR (-2 %).

[21] Więcej informacji na temat definicji, celów, sektorów, instrumentów, rodzajów paliwa itp. można znaleźć w załączniku 5 do badania Komisji.

Wykres 4 – Dotacje w energetyce w UE według sektora gospodarki



Źródło: Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union – 2022 edition [Badanie na temat dotacji w energetyce i innych interwencji rządowych w Unii Europejskiej – wydanie z 2022 r.].

Ogólna większość (około 90 %) **dotacji do odnawialnych źródeł energii** w UE (81 mld EUR w 2020 r.) dotyczyła sektora energetycznego. Około 38 % dotacji przeznaczonych na źródła odnawialne można powiązać z energią słoneczną w 2020 r., przy czym udział produkcji energii wiatrowej w dotacjach przeznaczonych na odnawialne źródła energii wynosił około 27 %, a udział biomasy – około 22 %. To oznacza, że udział energii wodnej, geotermalnej i innych odnawialnych źródeł energii by niewielki (13 %). W 2021 r. udział dotacji do odnawialnych źródeł energii przeznaczonych na energię słoneczną spadł do 34 %, natomiast udział dotacji przeznaczonych na energię wiatrową i biomasę wynosił około 24 % w przypadku każdego z tych rodzajów energii.

Najważniejszymi **instrumentami dotacji w zakresie energii ze źródeł odnawialnych** w państwach członkowskich UE są taryfy gwarantowane[22] (w wysokości 54 mld EUR, czyli stanowiące 67 % całkowitych dotacji do odnawialnych źródeł energii w 2020 r.). Taryfy gwarantowane odzwierciedlają dotacje wynikające z umów długoterminowych przeważnie zawartych ponad dziesięć lat temu, ponieważ w najnowszych umowach nie stosuje się już taryf gwarantowanych, z wyjątkiem niektórych małych producentów. Premie gwarantowane i kwoty energii ze źródeł odnawialnych wraz ze zbywalnymi certyfikatami stanowiły niższe kwoty (odpowiednio 8 mld EUR, czyli 10 %, i 7 mld EUR, czyli 8 %, w 2020 r.). Instrumenty ulg podatkowych (głównie w formie obniżek i zwolnień podatkowych) również wniosły około 6 mld EUR (7 %) do całkowitej kwoty dotacji do odnawialnych źródeł energii.

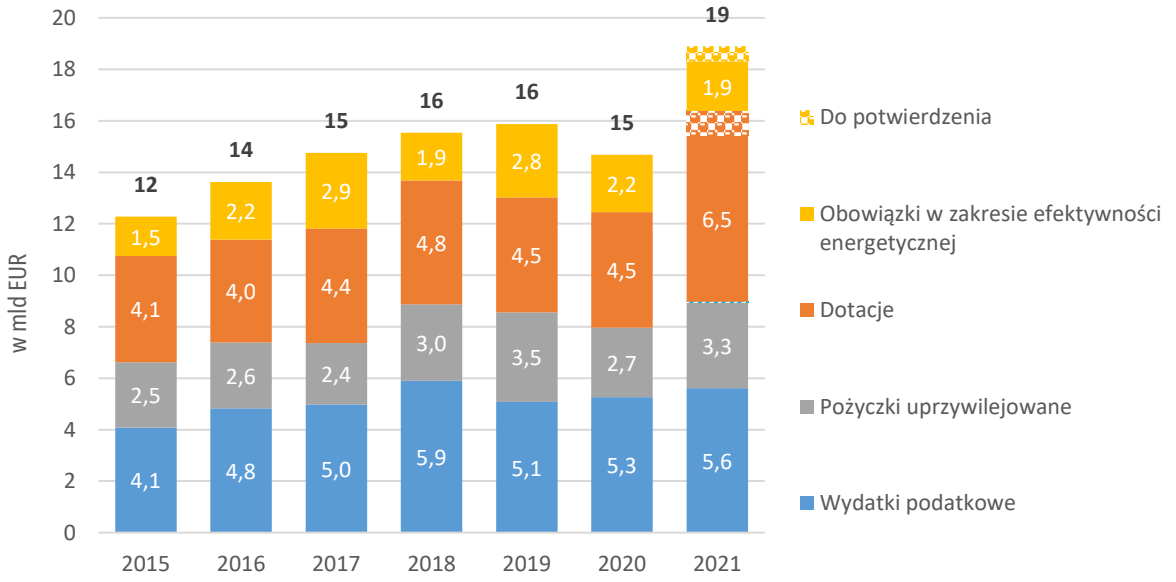
Dotacje w dziedzinie efektywności energetycznej w UE wzrastały w latach 2015–2019, natomiast w 2020 r. nieznacznie spadły (o 6 %, do 1 mld EUR) i wyniosły 15 mld EUR, choć kwota ta była w dalszym ciągu wyższa od tej z 2015 r. o prawie 20 %. W 2021 r. dotacje w dziedzinie efektywności energetycznej ponownie wzrosły, do szacowanej kwoty 19 mld EUR (+29 % w porównaniu z 2020 r.), przy czym wzrost odnotowano w szczególności

[22] Więcej informacji na temat koncepcji i roli poszczególnych instrumentów można znaleźć w badaniu Komisji.

w sektorze gospodarstw domowych (+1,3 mld EUR) i przemysłu (+0,5 mld EUR). Dotacje były szczególnie znaczące i stanowiły 39 % wszystkich dotacji w dziedzinie efektywności energetycznej w latach 2020–2021. Kolejne najważniejsze kategorie dotacji przeznaczonych na efektywność energetyczną to: wydatki podatkowe (30 %), pożyczki uprzywilejowane (18 %) oraz zobowiązania w zakresie efektywności energetycznej (13 %). W 2021 r. wiele państw członkowskich UE rozpoczęło wdrażanie planów odbudowy[23], które stały się ważnym źródłem inwestycji w efektywność energetyczną. Zwiększenie wsparcia na rzecz efektywności energetycznej w latach 2020–2021 było w dużej mierze napędzane przez sektor budowlany.

Zwiększenie dotacji w dziedzinie efektywności energetycznej jest zgodne z zasadą „efektywność energetyczna przede wszystkim", na której opiera się polityka energetyczna UE, a dotacje te przyczyniły się również do zmniejszenia energochłonności gospodarki UE. W kontekście recesji gospodarczej PKB UE w 2020 r. wykazywał wzrost jedynie o 2,6 % w porównaniu z 2015 r., mimo że zużycie energii końcowej w UE spadło o 5 % w tym samym pięcioletnim okresie, co oznacza, że energochłonność gospodarki UE spadła w tym okresie o 7,4 %. Chociaż w 2021 r. PKB w UE wzrósł o 5,3 %, odwrócenie tendencji spadkowej w zakresie energochłonności jest mało prawdopodobne. W utrzymaniu tej tendencji spadkowej mogłyby pomóc dalsze przesunięcia z dotacji zachęcających do zużycia energii na dotacje przeznaczone na środki w zakresie efektywności energetycznej.

Wykres 5 – Dotacje w dziedzinie efektywności energetycznej w UE



Źródło: Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union – 2022 edition [Badanie na temat dotacji w energetyce i innych interwencji rządowych w Unii Europejskiej – wydanie z 2022 r.].

Jeśli chodzi o inne sektory, **gospodarstwa domowe** otrzymały w 2020 r. około 11 % całkowitych dotacji w energetyce przyznanych wszystkim sektorom gospodarki. Ponad połowa dotacji dla gospodarstw domowych nie mogła być bezpośrednio przypisana konkretnym nośnikom energii (np. dotacje przeznaczone na środki w zakresie efektywności

[23] Krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności przygotowano i przyjęto w 2021 r. Ich wpływ poznamy zapewne dopiero w nadchodzących latach. Oprócz wydatków na efektywność energetyczną znaczne kwoty w RRP przeznaczono na inne cele takie jak energia ze źródeł odnawialnych.

energetycznej). Znaczący udział miało też wsparcie na rzecz zużycia energii elektrycznej i paliw kopalnych (np. oleju opałowego, gazu, węgla) (odpowiednio 26 % i 17 %)[24]. W przypadku przemysłu większość dotacji można bezpośrednio przypisać energii elektrycznej, gazowi, produktom naftowym i odnawialnym źródłom energii; natomiast w sektorze transportu dotacje można przypisać głównie produktom naftowym.

Regulacja cen po stronie konsumenta (gwarancje cen konsumpcyjnych) zmniejszyła się w latach 2015–2020. W 2021 r. koszt tych gwarancji wzrósł jednak z zaledwie 1,8 mld EUR w 2020 r. do ponad 5 mld EUR, prawdopodobnie ze względu na rosnące wsparcie cenowe dla gospodarstw domowych i przemysłu w kontekście rosnących cen energii. Jednocześnie wsparcie po stronie producenta (gwarancje cen producenta, takie jak umowy zakupu, gwarancje kosztów paliwa itp.) w ciągu ostatnich kilku lat utrzymywało się w UE na poziomie 4–5 mld EUR.

Dotacje przeznaczone na zdolności wytwórcze wykazały wysoki stopień stabilności w latach 2015–2020 i wynosiły średnio ok. 2,1 mld EUR w tym okresie, a w 2021 r. wzrosły do szacunkowej kwoty 2,6 mld EUR. W tym okresie mechanizmy zdolności wytwórczych przewidywały wypłaty głównie za wytwarzanie energii elektrycznej z paliw kopalnych.

Dotacje przeznaczone na **wodór** znacznie wzrosły w ostatnich latach, ze 195 mln EUR w 2015 r. do 329 mln EUR w 2021 r. W 2021 r. dwie trzecie tego wsparcia miało formę wydatków na badania i rozwój, a pozostała część składała się głównie z bezpośrednich transferów[25]. Jak pokazują już wstępne dane, w nadchodzących latach oczekuje się znacznego wzrostu dotacji do wodoru.

Różne **kategorie dotacji** mogą zachęcać do stosowania różnych technologii energetycznych. Nie zawsze jednak możliwe jest określenie, które kategorie dotacji są najbardziej typowe dla poszczególnych grup energetycznych. Jak pokazano w tabeli 1, dotacje przeznaczone na wydatki podatkowe (zwolnienia, obniżki itp.) są znaczne w przypadku paliw kopalnych, ponieważ obejmują około dwóch trzecich dotacji do paliw kopalnych. Z kolei wsparcie dochodowe i cenowe (np. taryfy/premie gwarantowane) stanowi 85 % całkowitego wsparcia na rzecz energii ze źródeł odnawialnych (i stanowi 41 % łącznych dotacji w energetyce). Dotacje przeznaczone na wydatki podatkowe są również znaczące w przypadku energii elektrycznej (86 %) i kategorii „wszystkie rodzaje energii” (40 %) (kategoria ta obejmuje również dotacje w dziedzinie efektywności energetycznej), przy czym w przypadku „wszystkich rodzajów energii” ważną rolę odgrywają również dotacje przeznaczone na bezpośrednie transfery środków pieniężnych (około jednej trzeciej łącznej kwoty dotacji przeznaczonych na „wszystkie rodzaje energii”).

[24] Głównie w formie obniżonego VAT. Należy ostrożnie podchodzić do specjalnych form wsparcia finansowego dla gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji, ponieważ wsparcie to wykracza poza względy ściśle związane z rynkiem energii. W obecnym sprawozdaniu na temat dotacji i w badaniu stanowiącym jego podstawę przedstawiono jednak tylko dane dotyczące całego sektora gospodarstw domowych; głębszy podział społeczno-gospodarczy (np. według poziomu dochodów, wieku, składu gospodarstwa domowego itp.) nie jest dostępny.

[25] Podział danych na różne rodzaje technologii i źródła wytwarzania wodoru (np. odnawialne źródła energii lub paliwa kopalne) nie jest dostępny.

Tabela 1 – Rozkład dotacji między różne nośniki energii i instrumenty

Kategoria dotacji	Wszystkie rodzaje energii	Energia elektryczna	Paliwa kopalne	Energia jądrowa	OZE	Ogółem
Bezpośrednie transfery	5%	0%	3%	1%	2%	**11%**
Wydatki podatkowe	6%	6%	20%	1%	4%	**36%**
Wsparcie dochodowe lub cenowe	1%	1%	6%	0%	41%	**49%**
Budżety na badania naukowe i rozwój	2%	0%	0%	1%	1%	**4%**
Ogółem	**15%**	**7%**	**29%**	**3%**	**47%**	**100%**

Źródło: Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union – 2022 edition [Badanie na temat dotacji w energetyce i innych interwencji rządowych w Unii Europejskiej – wydanie z 2022 r.].

2.2 Dotacje do paliw kopalnych w UE

Dotacje do paliw kopalnych spadły w UE o 1,5 % w ciągu 5 lat od 2015 r. i w 2020 r. wyniosły 50 mld EUR[26]. W 2020 r. były one o 3 mld EUR niższe niż w 2019 r., głównie ze względu na ograniczoną działalność transportową. Z danych szacunkowych za 2021 r. wynika jednak, że wraz z ożywieniem gospodarczym nie odnotowano gwałtownego ożywienia pod względem dotacji do paliw kopalnych w UE, które pozostawały na poziomie zbliżonym do poziomu z 2020 r. Wynikało to z różnic w dotacjach do paliw kopalnych w różnych sektorach gospodarki, jak przedstawiono w kolejnych punktach.

Dotacje do paliw kopalnych w **sektorze energetycznym** spadły o 1,9 mld EUR (-11 %) w latach 2015–2020, głównie w wyniku zmniejszających się dotacji niezwiązanych z paliwem i dotacji do wielu różnych paliw kopalnych, a dotacje przeznaczone konkretnie na węgiel kamienny, węgiel brunatny i gaz ziemny pozostały praktycznie na niezmienionym poziomie. Ogólnie rzecz biorąc, zmniejszenie dotowania paliw kopalnych w produkcji energii stanowi pozytywny krok w kierunku osiągania celów klimatycznych i realizacji zobowiązań międzynarodowych UE. W 2021 r. dotacje do paliw kopalnych w sektorze energetycznym nadal malały i były niższe o 25 % w porównaniu z 2015 r.

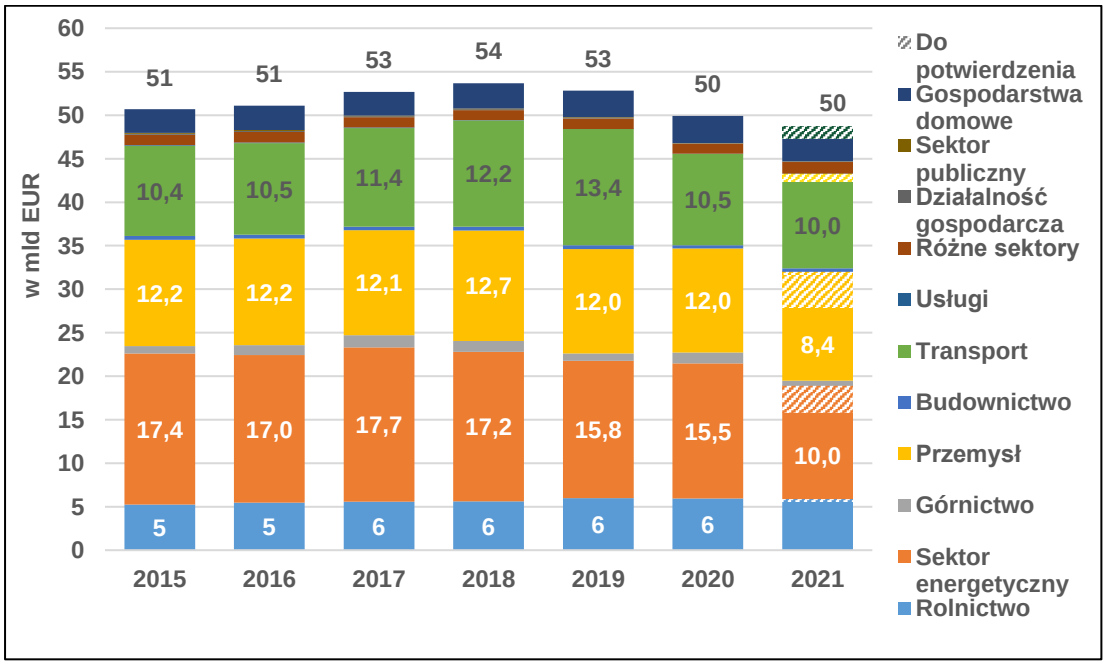
W **sektorze transportu** dotacje do paliw kopalnych (głównie w odniesieniu do produktów naftowych) gwałtownie rosły (o 29 %, czyli 3,1 mld EUR) w latach 2015–2019, a następnie w 2020 r. spadły o 3 mld EUR (głównie w wyniku mniejszego zużycia ropy naftowej) i w 2021 r. ponownie wzrosły o 0,9 mld EUR (+9 % w porównaniu z 2020 r.). Zgodnie z szacunkami przedstawionymi w kontekście badania zużycie nafty w lotnictwie w 2021 r. było nadal niższe niż w 2019 r.

[26] W celu stosowania spójnej metodyki w odniesieniu do państw członkowskich, nośników energii, sektorów i instrumentów dotacji, niektóre pozycje uznane za dotacje w innych źródłach nie zostały uwzględnione w łącznych danych liczbowych w badaniu Komisji. Na przykład wiele państw członkowskich stosuje różne stawki akcyzy na benzynę i olej napędowy do silników wysokoprężnych, więc dotacje na te produkty mogą być znaczące. Podobnie nie uwzględniono pozaunijnego międzynarodowego transportu lotniczego i morskiego. Ponieważ zastrzyki kapitałowe lub zakupy dokonywane przez rząd nie są objęte zakresem badania Komisji, część wsparcia finansowego udzielanego przedsiębiorstwom zużywającym paliwa kopalne (np. finansowe pakiety ratunkowe dla przedsiębiorstw lotniczych) również nie wchodzi w zakres dotacji do paliw kopalnych. Baza danych nie zawiera również informacji na temat technologii wytwarzania energii z paliw kopalnych o obniżonej i nieobniżonej emisji.

Dotacje do paliw kopalnych **w rolnictwie również wzrosły** (o 13 %, czyli o 0,7 mld EUR) w latach 2015–2020, a sektor ten otrzymał dotacje w przeważającej mierze w formie wsparcia zużycia produktów naftowych (np. w postaci obniżenia podatków lub zwolnienia z podatków od paliw). W tym samym okresie dotacje do paliw kopalnych **dla gospodarstw domowych** wzrosły o 15 % (+0,4 mld EUR) i głównie przybierały formę dotacji do zużycia oleju opałowego i gazu ziemnego. W 2021 r. dotacje do paliw kopalnych dla gospodarstw domowych nadal rosły w stosunku do poziomów z 2020 r.

Z kolei dotacje do paliw kopalnych w **przemyśle**, przekazywane głównie w formie obniżek i zwolnień podatkowych z tytułu zużycia energii, spadły w latach 2015–2020 o 0,2 mld EUR (-2 %). Dotacje do węgla zmniejszyły się o 1,4 mld EUR, a dotacje do gazu i ropy naftowej wzrosły odpowiednio o 0,5 mld EUR i 1,1 mld EUR w tym pięcioletnim okresie.

Wykres 6 – Dotacje do paliw kopalnych w poszczególnych sektorach w UE



Źródło: Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union – 2022 edition [Badanie na temat dotacji w energetyce i innych interwencji rządowych w Unii Europejskiej – wydanie z 2022 r.].

Dotacje do **ropy naftowej i produktów ropopochodnych**, stanowiące ponad połowę wszystkich dotacji do paliw kopalnych w UE, wzrosły o 6 % (+1,2 mld EUR) w latach 2015–2020, choć w związku z obostrzeniami wprowadzonymi w odpowiedzi na pandemię COVID-19 w 2020 r. spadły o 3,1 mld EUR. Dotacje do oleju napędowego do silników wysokoprężnych wzrosły w UE o 44 % (+3,4 mld EUR) w latach 2015–2020, przy czym państwami o największym udziale w tym względzie były Belgia (+1,8 mld EUR, ponad trzykrotny wzrost) i Francja (+1,2 mld EUR, czyli +74 %). Dotacje do ropy naftowej i produktów ropopochodnych wzrosły w 2021 r. szacunkowo o 0,8 mld EUR w porównaniu z 2020 r.

Dotacje do **węgla kamiennego i brunatnego** spadły w UE o 9 % (-0,9 mld EUR) w latach 2015–2020, co wynikało ze zmniejszonego zużycia paliw stałych w kilku sektorach takich jak przemysł. W przypadku wytwarzania energii elektrycznej w tym pięcioletnim okresie nie odnotowano jednak żadnych znaczących zmian pod względem dotacji do węgla. W przyszłości dotacje dla sektora węglowego mogą tymczasowo wzrosnąć, ze względu na

oczekiwany krótkoterminowy wzrost udziału węgla w koszyku energetycznym w produkcji energii elektrycznej i planowane w kilku państwach członkowskich programy rekompensat za zamykanie elektrowni spalających węgiel kamienny i brunatny. Plany dotyczące tych systemów rekompensat mogą jednak ulec zmianie, biorąc pod uwagę obecne wyzwania w zakresie bezpieczeństwa energetycznego i dostaw energii. Największy spadek dotacji do paliw stałych w tym pięcioletnim okresie można było zaobserwować w Niemczech (o 11 %, czyli o 0,8 mld EUR), natomiast w Polsce dotacje do węgla wzrosły o 65 % (+0,6 mld EUR). Dotacje do węgla w całej UE wzrosły w 2021 r. szacunkowo o 0,6 mld EUR w porównaniu z 2020 r.

Dotacje do **gazu ziemnego** wzrosły o 6 % (0,5 mld EUR) w latach 2015–2020, stanowiąc około 19 % dotacji do paliw kopalnych, nieco więcej niż wynosił udział węgla kamiennego i brunatnego (18 %) w dotacjach. W tym okresie dotacje do gazu wzrosły w sektorze przemysłowym, natomiast w sektorze produkcji energii elektrycznej nie nastąpiły żadne zmiany w dotacjach. Dotacje do gazu ziemnego wzrosły w tym okresie o około 0,5 mld EUR zarówno w Niemczech (+9 %), jak i we Francji (+113 %), podczas gdy inne państwa wykazały mieszany obraz zmian w dotacjach w latach 2015–2020.

Wzrost cen węgla w obliczu wyjątkowo wysokich cen gazu utrudnił zastąpienie gazu węglem w koszyku energetycznym wielu państw członkowskich UE, ale stanowi zachętę do zastępowania go tańszymi odnawialnymi źródłami energii. W związku z obecną sytuacją geopolityczną UE wprowadziła dwie inicjatywy. Pierwszą z nich jest plan REPowerEU mający na celu zmniejszenie zależności od zużycia gazu, głównie z myślą o: (i) dywersyfikacji dostaw gazu i odejściu w tym względzie od Rosji; (ii) zwiększeniu efektywności energetycznej i oszczędności energii oraz (iii) przyspieszeniu wdrażania odnawialnych źródeł energii. Drugą inicjatywą jest plan „Oszczędzanie gazu na bezpieczną zimę" mający na celu zmniejszenie zużycia gazu w zimie 2022–2023[27]. W przyszłości te dwie inicjatywy prawdopodobnie wpłyną na dotacje do gazu ziemnego[28]. Dotacje do gazu w całej UE wzrosły w 2021 r. szacunkowo o 0,7 mld EUR (+10 %) w porównaniu z 2020 r.

Dotacje do paliw kopalnych mają **różne znaczenie w różnych państwach UE** w zależności od wielkości krajowego PKB. W 2020 r. Cypr wydał 1,3 % swojego PKB na dotowanie paliw kopalnych (głównie produktów naftowych). W tym samym roku również Bułgaria wydała 0,9 % swojego PKB na dotacje do paliw kopalnych (głównie na środki nieprzypisane do poszczególnych rodzajów paliw). Z kolei Luksemburg i Austria wydały w 2020 r. mniej niż 0,1 % na dotacje do paliw kopalnych, a średnia dla całej UE wyniosła 0,3 % PKB. Po Cyprze najwięcej na dotacje do produktów naftowych wydały Belgia i Grecja (odpowiednio 0,7 % i 0,5 % PKB), natomiast Słowacja i Polska wydały 0,3 % swojego PKB na dotacje do węgla.

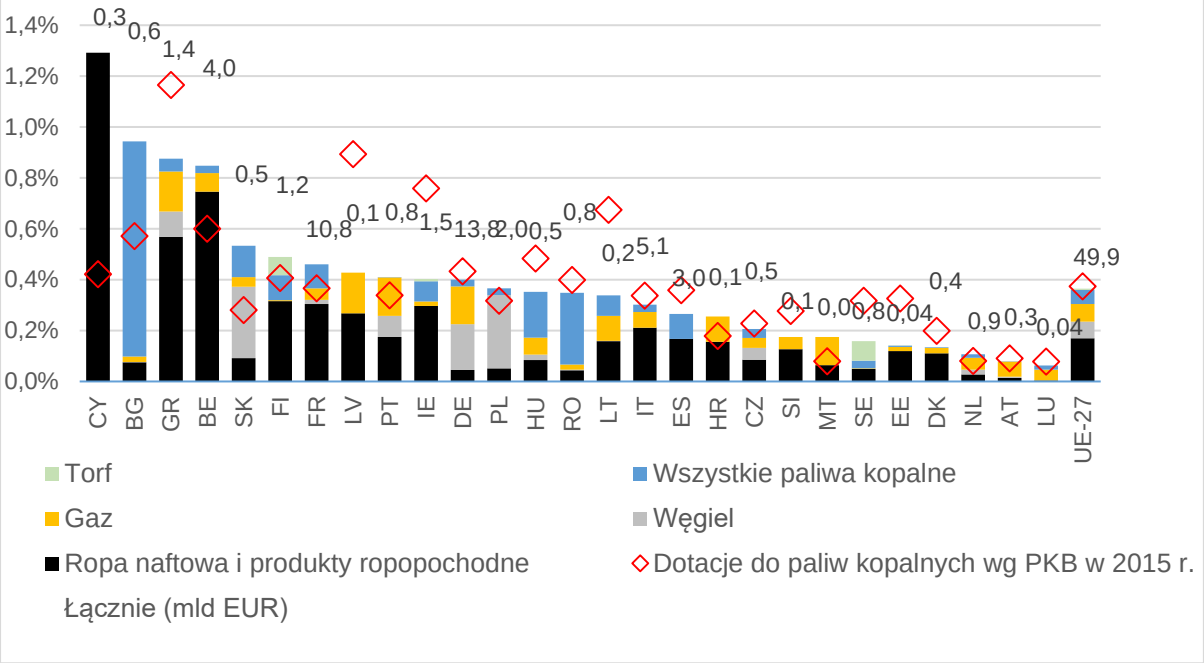
W porównaniu z 2015 r. intensywność dotacji do paliw kopalnych (kwota wydana na dotacje do paliw kopalnych na euro PKB) w 2020 r. wzrosła o 0,9 % na Cyprze i o 0,4 % w Bułgarii, podczas gdy na Łotwie spadła o 0,5 %, a na Litwie i w Irlandii – o ponad 0,3 %. Na poziomie UE ta intensywność dotacji do paliw kopalnych pozostała praktycznie niezmieniona

[27] Oprócz tych inicjatyw UE przyjęła inne ważne akty ustawodawcze mające wpływ na zużycie gazu i dotacje do gazu, takie jak rozporządzenie w sprawie zmniejszenia zapotrzebowania na gaz, rozporządzenie w sprawie magazynowania gazu itp.

[28] Dotacje do gazu odnoszą się wyłącznie do dotacji przeznaczonych na produkcję i zużycie gazu i energii z gazu. Nie obejmują one wsparcia na rzecz potencjalnego rozwoju infrastruktury, jak np. modernizacja europejskiej sieci gazowej w celu umożliwienia lepszych przepływów gazu, budowa nowych terminali do regazyfikacji LNG lub rozbudowa istniejących terminali itp.

w okresie 2015–2020. W 2021 r. intensywność dotacji do paliw kopalnych w większości państw członkowskich nieznacznie spadła w porównaniu z 2020 r.

Wykres 7 – Dotacje do paliw kopalnych w państwach członkowskich UE jako odsetek PKB i w mld EUR w 2020 r. w porównaniu z dotacjami do paliw kopalnych jako odsetek PKB w 2015 r.



Źródło: Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union – 2022 edition [Badanie na temat dotacji w energetyce i innych interwencji rządowych w Unii Europejskiej – wydanie z 2022 r.].

3. Spójność różnych dotacji w energetyce z systematyką energetyczną

Unijna systematyka dotycząca zrównoważonego rozwoju może mieć wpływ na dotacje w przyszłości, ponieważ zapewnia narzędzia do identyfikacji zrównoważonej działalności. Mogłaby ona ułatwić ukierunkowanie polityki unijnej i krajowej na te rodzaje działalności, które w znacznym stopniu przyczyniają się do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej, bez szkody dla innych celów środowiskowych. W badaniu Komisji przeprowadzono pierwszą ocenę zgodności dotacji w energetyce z podstawową działalnością gospodarczą określoną w systematyce[29].

Aby sklasyfikować dotacje, w badaniu Komisji określono cztery różne kategorie[30]. Pierwsza kategoria to dotacje „spójne”. Można ją stosować w przypadkach, w których dotacje przynoszą korzyści działalności znanej jako „działalność gospodarcza kwalifikująca się do systematyki”, jak np. odnawialne źródła energii lub ogólnie działalność w zakresie efektywności energetycznej. Druga kategoria to dotacje „niespójne – przejściowe”. Obejmuje ona dotacje przeznaczone na działalność niekwalifikującą się do unijnej systematyki dotyczącej zrównoważonego rozwoju, ale która może również wspierać transformację energetyczną, jak np. likwidacja aktywów związanych z paliwami kopalnymi. Trzecia kategoria to dotacje „niespójne”. Obejmuje ona wszystkie dotacje wspierające bezpośrednio

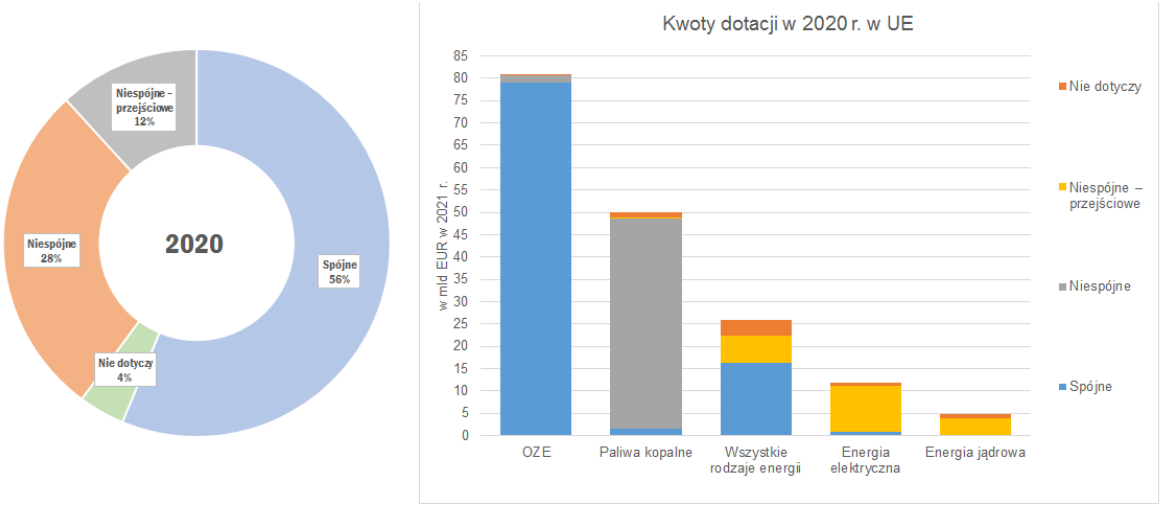
[29] Należy pamiętać, że w momencie opracowywania swojego badania Komisja Europejska zaproponowała już uzupełniający akt delegowany w sprawie klimatu dotyczący działalności związanej z energią jądrową i gazową, ale proces przyjmowania przez współprawodawców nie został jeszcze zakończony, a akt delegowany nie wszedł jeszcze w życie.

[30] Szczegółowy opis każdej kategorii można znaleźć w rozdziale 5.1.2 badania Komisji dotyczącym klasyfikacji na podstawie unijnej systematyki dotyczącej zrównoważonego rozwoju.

lub pośrednio produkcję lub zużycie paliw kopalnych. Ostatnią kategorią jest kategoria „nie dotyczy”. Obejmuje ona te dotacje, których nie można zaklasyfikować do żadnej z poprzednich kategorii, jak np. mechanizmy rynkowe (np. rynek zdolności wytwórczych lub rezerwy bezpieczeństwa).

Jak pokazują dane z badania Komisji, zdecydowana większość dotacji do odnawialnych źródeł energii (79 mld EUR z łącznej kwoty 81 mld EUR w 2020 r.) należy do kategorii „spójne” (pozostałe 2 mld EUR dotacji rozkładają się na kategorie „niespójne” i „nie dotyczy” i obejmują one głównie obniżki podatków lub dopłat do energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w przypadku niektórych gałęzi przemysłu). Z kolei większość dotacji do paliw kopalnych zaklasyfikowano do kategorii „niespójne”. W dwóch pozostałych kategoriach („niespójne – przejściowe” i „nie dotyczy”) można na przykład znaleźć dotacje przeznaczone na restrukturyzację kopalń węglowych i świadczenia na rzecz transformacji społecznej osób zatrudnionych w sektorze górniczym. Na te dotacje w tych dwóch pozostałych kategoriach przeznaczono 2,8 mld EUR z łącznej kwoty 50 mld EUR dotacji do paliw kopalnych w 2020 r. W kategorii „Wszystkie rodzaje energii” w 2020 r. około 63 % całkowitej kwoty 26 mld EUR dotacji należało do kategorii „spójne”, a inne środki (np. obniżenie podatków od energii i dotacje na niektóre działania i inwestycje) zaklasyfikowano do pozostałych trzech kategorii. W 2020 r. zdecydowana większość dotacji (ponad 80 %) zaliczała się do kategorii „niespójne – przejściowe” zarówno w odniesieniu do produkcji energii elektrycznej, jak i energii jądrowej.

Wykres 9 – Klasyfikacja dotacji w odniesieniu do spójności z klasyfikacją na podstawie systematyki w 2020 r.



Źródło: Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union – 2022 edition [Badanie na temat dotacji w energetyce i innych interwencji rządowych w Unii Europejskiej – wydanie z 2022 r.].

4. Wnioski

Niedawne wydarzenia geopolityczne i wysokie ceny energii wymagają nowych inicjatyw politycznych w Unii Europejskiej. Te nowe inicjatywy mają charakter wyjątkowy, ale mogą mieć zasadniczy wpływ na rynek energii i infrastrukturę energetyczną. Mniejsze zużycie energii i ciągłe zmniejszanie zależności od paliw kopalnych w sektorach mieszkaniowym, energetycznym, transportowym i przemysłowym pomogą ograniczyć import paliw kopalnych, przyspieszając tym samym transformację w kierunku czystej energii i zwiększając bezpieczeństwo dostaw energii w UE. Oznacza to konieczność ograniczenia

powiązanych dotacji do paliw kopalnych, a narzędziem służącym osiągnięciu tych celów oraz celów polityki klimatycznej UE pozostaje przekierowanie zasobów na odnawialne źródła energii i efektywność energetyczną. Znaczny spadek zużycia gazu w perspektywie średnioterminowej najprawdopodobniej pociągnie za sobą zmniejszenie dotacji do gazu. Obecne wysokie ceny gazu i oczekiwany tymczasowy wzrost wytwarzania energii z węgla nie powinny prowadzić do znacznego zwiększenia dotacji do paliw kopalnych. Jednocześnie w ciągu najbliższych kilku lat należy również wziąć pod uwagę względy polityczne dotyczące przystępności cenowej. Moc wytwórcza energii elektrycznej z węgla kamiennego i brunatnego – a także niektórych elektrowni jądrowych – prawdopodobnie pozostanie elementem krajobrazu produkcji energii elektrycznej w niektórych państwach członkowskich UE dłużej, niż dotychczas oczekiwano.

Aby UE mogła przeprowadzić transformację w kierunku czystej energii, uniknąć uzależnienia od technologii paliw kopalnych i aktywów osieroconych w tym względzie, a także zminimalizować wykorzystanie energii ze źródeł kopalnych, konieczne są dalsze inwestycje w odnawialne źródła energii i efektywność energetyczną. Będzie to prawdopodobnie wymagać przekierowania dotacji w energetyce na odnawialne źródła energii i efektywność energetyczną, w tym na działania z zakresu reagowania na zapotrzebowanie. Nowo powstające technologie takie jak wodór odnawialny nabiorą coraz większego znaczenia, co pociągnie za sobą wyższe dotacje. Zasadniczą rolę we wdrażaniu celów REPowerEU i planu „Oszczędzanie gazu na bezpieczną zimę" będzie odgrywać efektywność energetyczna. Niezbędne inwestycje służące realizacji tych programów mogą wiązać się z większym wsparciem finansowym na rzecz efektywności energetycznej w formie zwiększonych dotacji.

Jednocześnie państwa członkowskie UE podjęły szereg działań w celu zmniejszenia wpływu wysokich cen detalicznych energii. Środki te prawdopodobnie przełożą się na wyższe dotacje przeznaczone na zapotrzebowanie na energię dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, przynajmniej w perspektywie krótko- i średnioterminowej.

W celu przedstawienia kompleksowego obrazu sytuacji wraz z niniejszym sprawozdaniem opublikowane zostaną szczegółowe wyniki badania Komisji na temat dotacji.