

Брюксел, 14.10.2020 г.
COM(2020) 950 final

ANNEX 2

ПРИЛОЖЕНИЕ

към

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

**Доклад за 2020 г. относно състоянието на енергийния съюз съгласно Регламент (ЕС)
2018/1999 относно управлението на Енергийния съюз и на действията в областта на
климата**

Приложение — Енергийни субсидии в ЕС

1. Въведение

В Регламента относно управлението на Енергийния съюз и на действията в областта на климата („Регламент относно управлението“) от Комисията се изисква всяка година да докладва за напредъка на държавите членки по отношение на постепенното премахване на **енергийните субсидии**, по-специално **субсидиите за изкопаеми горива**¹.

С настоящото приложение се изпълнява изискването, като се докладва за усилията на ЕС за постепенно премахване на тези субсидии. Това съответства на ангажиментите от Парижкото споразумение², заключенията/ангажиментите на Г-7³ и Г-20⁴ и с принципа на Съобщението относно Европейския зелен пакт „Не вреди“, припомнен в Next Generation EU.

Важно е да се наблюдават и анализират субсидиите, тъй като мерките за субсидиране могат да повлияят на навлизането на нови технологии в енергийния сектор и на потреблението на различни енергийни източници и могат да доведат до значителна тежест за домакинствата и предприятията. В зависимост от това как са структурирани субсидиите, те могат да бъдат пречка или благоприятстващ фактор за насърчаване на интеграцията на енергийната система и в по-общ план, на декарбонизацията на енергийната система. Цените на енергията също са засегнати, тъй като субсидиите могат да оказат въздействие върху доходите на потребителите на енергия и доставките на енергийни продукти.

Субсидиите за изкопаеми горива струват скъпо на публичните бюджети и подкопават екологичния преход. В много случаи те са в противоречие със стимулите за инвестиции в екологосъобразни технологии и не допринасят за постигането на равнопоставеност при конкуренцията за всички енергийни източници, включително енергията от възобновяеми източници. За да подкрепят усилията за постепенно премахване на субсидиите за изкопаеми горива, през последните години Комисията и държавите членки засилиха процеса на мониторинг на енергийните субсидии, и по-специално, на субсидиите за изкопаеми горива. Следователно настоящият доклад се основава на два източника. Първо, подробно проучване, изготвено за Комисията („проучването“)⁵, което обхваща държавите — членки на ЕС, и всички основни енергийни източници в различни икономически сектори. Второ, информацията от държавите членки, включена в националните планове в областта на енергетиката и климата (НПЕК), за докладване относно енергийните субсидии, по-специално за изкопаемите горива, и за постигнатия напредък по постепенното им премахване.

В настоящото приложение се разглеждат различните видове субсидии, включително мерките, свързани с производството на енергия, потреблението, енергийната ефективност, инфраструктурата и НИРД. В него се хвърля светлина върху субсидиите за енергетиката, транспорта, домакинствата и промишлеността. Въпреки това

¹ Член 35, буква н) от Регламента относно управлението на Енергийния съюз (2018/1999/ЕС)

² https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf

³ Декларация на лидерите на държавите от Г-7: <https://www.mofa.go.jp/files/000160266.pdf>

⁴ Декларация от срещата на върха на Г-20 в Питсбърг: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communiqué0925.html#energy>

⁵ Проучване относно енергийните разходи, данъци и въздействие на държавната намеса върху инвестициите https://ec.europa.eu/energy/studies_main/final_studies/study-energy-costs-taxes-and-impact-government-interventions-investments_en, наричано надолу „проучване на Комисията“.

субсидиите, докладвани от държавите членки в техните НПЕК, обхващат само по-тесен диапазон. Това произтича от факта, че понастоящем не съществува стандартно определение за енергийни субсидии в целия ЕС, което оставя на държавите членки значителна свобода при докладването. В редица НПЕК информацията за субсидиите също е раздробена или изобщо не е включена.

Тазгодишният доклад потвърждава, че въпреки положителното развитие в някои държави членки, общият размер на енергийните субсидии, особено субсидиите за изкопаеми горива, които оказват неблагоприятно въздействие върху постигането на неутралност по отношение на климата и по-широките цели на Зеления пакт, като например качеството на въздуха и здравето, продължава леко да се увеличава. В някои държави членки обаче, например Австрия, Дания, Естония и Унгария, тенденцията е обратна и субсидиите за изкопаеми горива значително намаляват.

Пандемията от COVID-19 породила необходимост от подходящи мерки, за да се гарантира устойчиво възстановяване в държавите — членки на ЕС. Понастоящем няма надеждни данни, основани на доказателства, за оценка на въздействието на COVID-19 върху субсидиите. Първоначалните оценки обаче показват, че кризата може да е довела до допълнителни енергийни субсидии, включително за изкопаеми горива.

Този въпрос ще бъде разгледан по-подробно в доклада за следващата година.

2. Енергийни субсидии и субсидии за изкопаеми горива в ЕС

2.1. Енергийни субсидии в ЕС

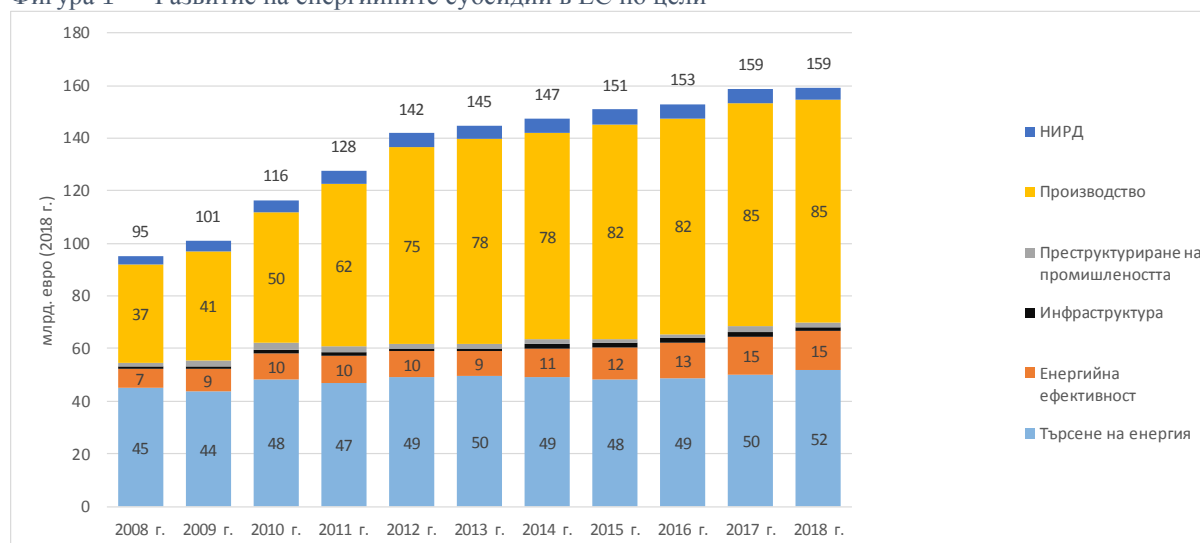
В настоящия доклад се счита, че енергийни субсидии съществуват, ако е налице финансово участие от страна на правителство или публичен орган на територията на държава членка⁶, като се следва същото понятие, използвано в проучването на Комисията. Енергийните субсидии могат да се предоставят под различни форми, като например пряко прехвърляне на средства (напр. безвъзмездни средства, заеми), пропуснати държавни приходи (напр. данъчни стимули и кредити), предоставяне на стоки и услуги, плащания към механизми за финансиране и подпомагане на доходите или цените.

Като цяло **общите енергийни субсидии** в ЕС бяха оценени на 159 милиарда евро през 2018 г.⁷ Те нарастваха през последното десетилетие, въпреки че увеличението се забави, като нарасна само с 5 % от 2015 г. насам. Въпреки че през последното десетилетие увеличението на субсидиите се дължеше до голяма степен на подкрепата за енергията от възобновяеми източници, тя нарасна само с 4 % от 2015 г. насам. Субсидиите за енергийна ефективност се увеличиха с 21 % от 2015 г. насам, като допринасят за инвестициите за ограничаване на търсенето на енергия. Субсидиите за търсенето на енергия, които стимулират енергопотреблението (например под формата на данъчни облекчения или подпомагане на доходите), са нараснали с 8 % през същия период.

⁶ Съгласно понятията, определени в Споразумението на Световната търговска организация (СТО) за субсидиите и изравнителните мерки (https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm)

⁷ Източник: Проучване на Комисията

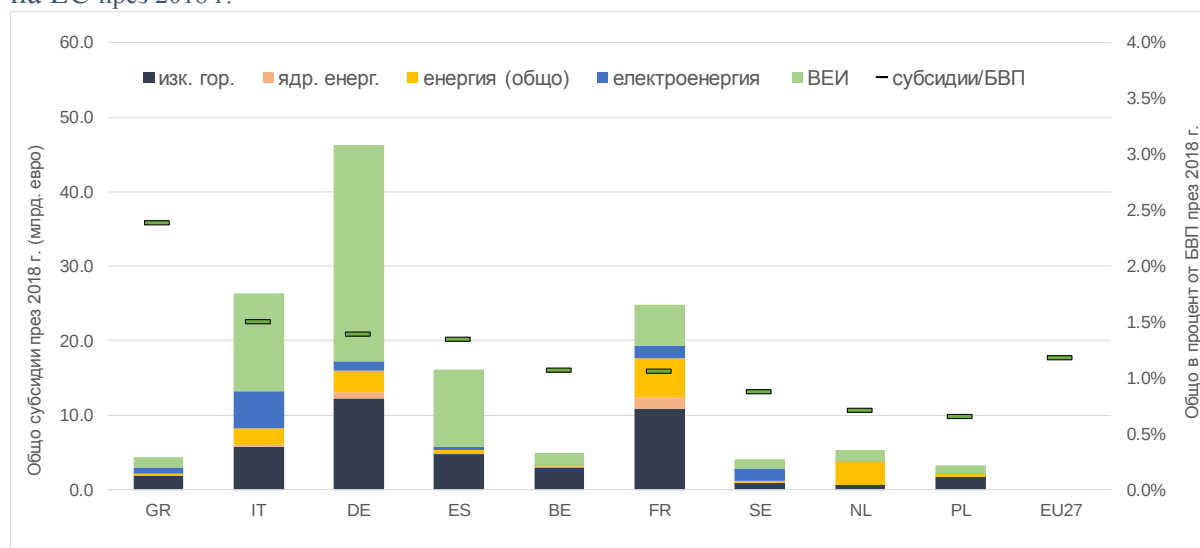
Фигура 1 — Развитие на енергийните субсидии в ЕС по цели

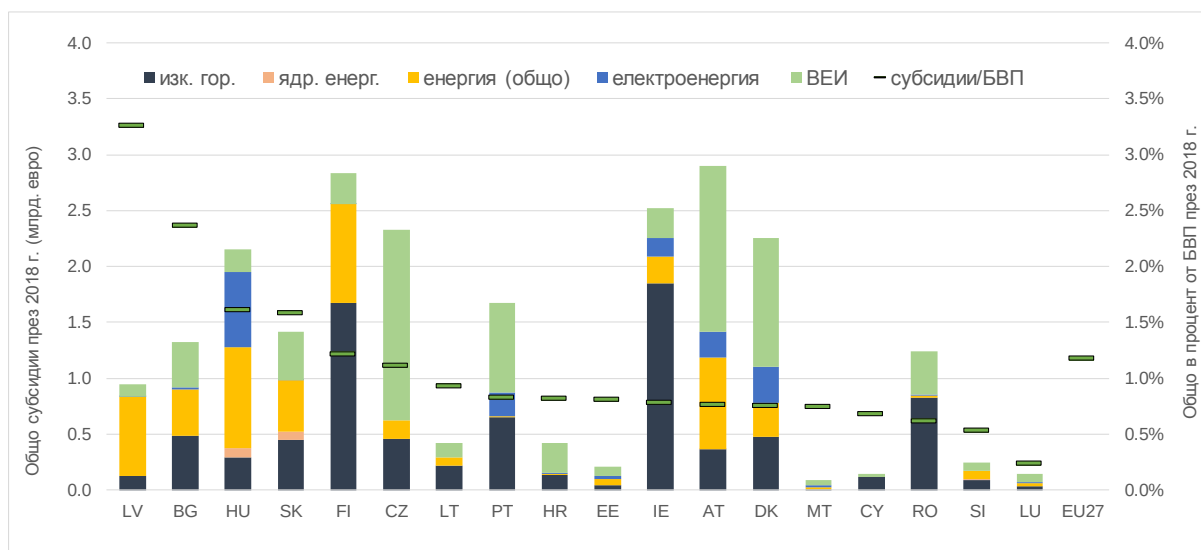


Източник: Проучване относно енергийните разходи, данъци и въздействие на държавната намеса върху инвестициите

През 2018 г. съотношението на енергийните субсидии към БВП варира между 3,3 % в Латвия и 0,2 % в Люксембург, като средната стойност за ЕС е била 1,2 %. Основните видове субсидии обаче също се различават. Например в Латвия субсидиите са подпомогнали предимно мерки за енергийна ефективност, докато в Германия почти две трети от общия обем на субсидиите са подпомогнали възобновяемите енергийни източници. Във Франция, Белгия, Полша, Гърция, Ирландия и Финландия най-големите дялове са изразходвани за изкопаеми горива (въпреки че в абсолютно изражение субсидиите за изкопаеми горива във Франция са малко по-ниски, отколкото в Германия).

Фигура 2 — Енергийни субсидии в абсолютни стойности и като процент от БВП в държавите — членки на ЕС през 2018 г.





Източник: Проучване относно енергийните разходи, данъци и въздействие на държавната намеса върху инвестициите. Електроенергия се отнася до общото, неспецифично за дадена технология подпомагане за електроенергия, докато всички енергии се отнасят до мерки, които не могат да бъдат отнесени към една-единствена технология (или подкрепа за множество технологии).

По-голямата част от субсидиите през 2018 г. са били⁸ в енергийния сектор (92 млрд. евро), следван от промишлеността (20 млрд. евро), домакинствата (17 млрд. евро), транспорта (13 млрд. евро) и селското стопанство (5 млрд. евро).

Енергията от възобновяеми източници получи почти три четвърти от субсидиите в енергийния сектор, което показва, че субсидиите за енергия от възобновяеми източници продължават да са от значение, за да се подпомогне внедряването на последните в енергийния сектор. През последните години значението на инструментите за субсидиране намаля за новите проекти главно поради намаляващите инвестиционни разходи за производство на вятърна и слънчева енергия, което доведе до по-нисък растеж на субсидиите за възобновяеми енергийни източници в ЕС. Трите най-важни технологии за енергия от възобновяеми източници (слънчева енергия, вятърна енергия и биомаса) са получили съответно 30 %, 22 % и 16 % от общите субсидии в енергийния сектор.

Трите най-важни инструмента за субсидиране, за да се насърчи **енергията от възобновяеми източници** са преференциалните тарифи за изкупуване (които все още представляват 70 % от общите субсидии за енергия от възобновяеми източници⁹), преференциалните премии при изкупуване и квотите за енергия от възобновяеми

⁸ Субсидиите с различни цели имат различно значение в различните икономически сектори. Субсидиите, които имат за цел да подкрепят производството на енергия (например преференциални тарифи за изкупуване) и енергийната инфраструктура, се наблюдават почти изключително в енергийния сектор, докато субсидиите, отпуснати за потреблението (търсенето на енергия, например: освобождаване от данъци на горивата) са характерни за енергопотребяващите сектори като промишлеността, транспорта, домакинствата и селското стопанство. Субсидиите за енергийна ефективност са разпределени по-равномерно в различните сектори.

⁹ Високите субсидии под формата на преференциални тарифи за изкупуване отразяват завареното положение от предишните механизми, тъй като тази форма на подпомагане вече не се прилага, с изключение на малките производители.

източници с търгуеми сертификати. Освен в енергийния сектор, възобновяемите енергийни източници също играят роля в транспорта, като около 10 % от субсидиите за сектора са свързани с биогоривата.

Енергийната ефективност получи около 9 % от общите енергийни субсидии на ЕС през 2018 г. в ЕС. Най-големите получатели на тези субсидии са домакинствата. На равнище ЕС субсидиите за енергийна ефективност възлизат на едва 0,1 % от БВП, докато в Латвия те са достигнали 2,4 %, а в Унгария и България — 0,7 %. Енергийната ефективност, особено в жилищния и промишления сектор, допринася за постигането на целите, свързани с изменението на климата, за разлика от субсидирането на търсенето на енергия и потреблението на изкопаеми горива.

От специфичните субсидии **механизмите за плащане за капацитет**¹⁰ получиха около 2,2 милиарда евро субсидии през 2018 г. и останаха стабилни на средно равнище от около 2 милиарда евро през последните няколко години.

Ако погледнем основните получатели на субсидиите, то **домакинствата** са получили около 11 % от общите субсидии през 2018 г., главно под формата на субсидии във връзка с търсенето на енергия или енергийната ефективност и подпомагане на потреблението на електроенергия.

Картината, очертана от **НПЕК** относно субсидиите, е доста разнородна. В осем НПЕК субсидиите не са количествено определени, а в други четири НПЕК не е предоставена никаква информация за субсидиите. Четири държави членки предоставиха само частична информация. Само шест държави членки (Австрия, Германия, Франция, Испания, Латвия и Литва) са включили график за постепенно премахване на (поне на част от) съществуващите субсидии. Четири държави членки (Хърватия, Чехия, Финландия и Малта) изрично заявиха, че нямат планове за постепенно премахване на субсидиите, които подпомагат енергийния преход.

Енергийните субсидии, идентифицирани в НПЕК, възлизат на 55 милиарда евро — една трета от сумата, посочена в проучването. Броят на мерките, идентифицирани в проучването, е много по-голям от техния брой в НПЕК. Възможно е държавите членки да са възприели различни тълкувания относно начина за докладване на енергийните субсидии. Докато няколко държави членки са докладвали данни за 2018 г. или 2019 г., някои от тях са се позовали на по-ранни периоди, а други не са уточнили отчетната година.

За да стане докладването относно напредъка за постепенното премахване на енергийните субсидии всеобхватно и съдържателно, по-специално по отношение на субсидиите, свързани с изкопаемите горива, непълнотата и липсата на съгласуваност в практиката на докладване трябва да бъдат разгледани в бъдещите доклади за напредъка и актуализирани планове, като на държавите членки се предоставят по-ясни насоки за това как да докладват за субсидиите.

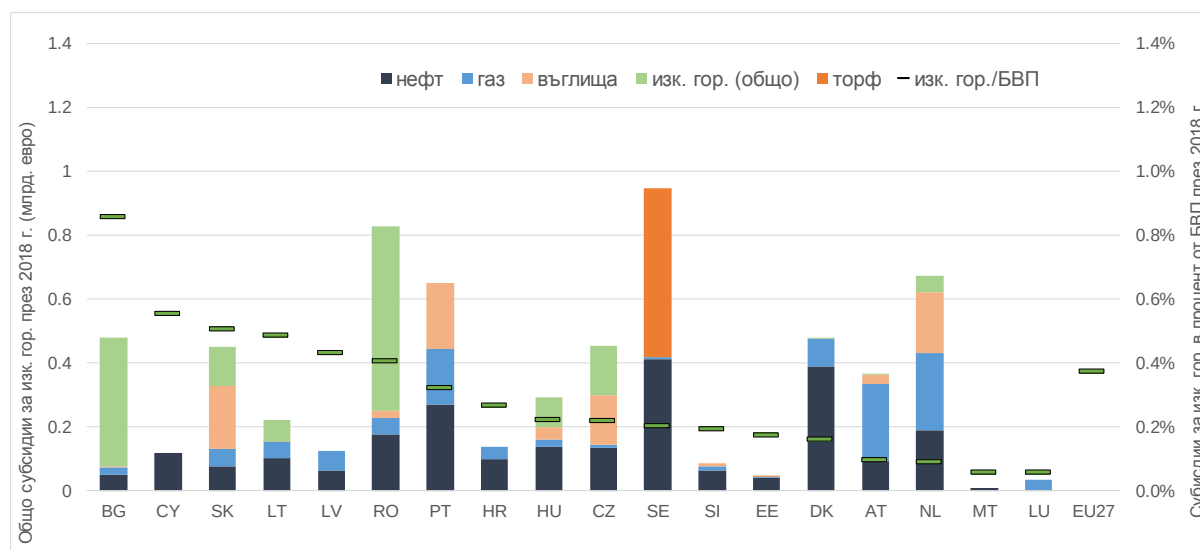
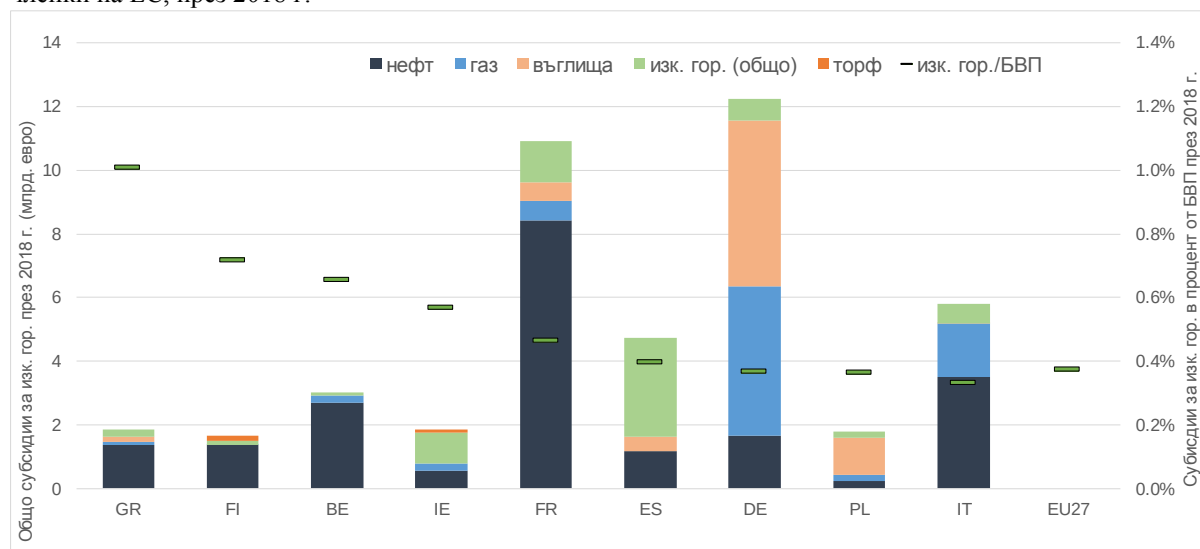
2.2. Субсидии за изкопаеми горива в ЕС

¹⁰ Значителна част от тези плащания за капацитет могат да бъдат свързани с електроцентрали, работещи с изкопаеми горива, като възобновяемите енергийни източници или реакцията на потребителите представляват само по-малък дял

Субсидиите за изкопаеми горива, възлизащи на 50 милиарда евро през 2018 г.¹¹, са се запазили относително стабилни през последното десетилетие, като най-високата им стойност е от 2012 г. и възлиза на 53 милиарда евро. Те са започнали да се увеличават отново от 2015 г. насам, като нарастват с 6 % до 2018 г.

Като дял от БВП те варират от 1 % в Гърция до по-малко от 0,1 % в Люксембург (средно 0,4 %¹²). Докато субсидиите за нефтопродукти са били по-големи във Франция и Италия, в Германия субсидиите за въглища и газ са изиграли по-голяма роля.

Фигура 3 – Субсидии за изкопаеми горива като общ размер и като процент от БВП в държавите — членки на ЕС, през 2018 г.



Източник: Проучване относно енергийните разходи, данъци и въздействие на държавната намеса върху инвестициите

За да се постави в контекст тази субсидия за изкопаеми горива в размер на 50 милиарда евро, инвестициите в нови мощности за производство на вятърна енергия¹³ възлизат на

¹¹ Източник: Проучване на Комисията

¹² В абсолютни стойности, вариращи от 10 милиона евро в Малта до 12,2 милиарда евро в Германия. Предвид различния размер на икономиките в ЕС субсидиите, изразени като процент от БВП, са по-подходящи за извършване на сравнения между отделните държави.

16 милиарда евро през 2018 г. в ЕС, докато инвестициите в производство на слънчева енергия през същия период са били около 8 милиарда евро. Инвестициите в системи за пренос и разпределение на електроенергия (включително нови мощности и модернизация) през същата година са възлезли на 31 милиарда евро.

Между 2015 г. и 2018 г. субсидиите за изкопаеми горива са се увеличили най-много във Франция (с над 2 милиарда евро или 27 %, което се дължи до голяма степен на мерките в подкрепа на потреблението на гориво в товарния транспорт). В същото време обаче те леко са намалели в някои държави като Италия (с 0,4 милиарда евро, или 6 % до голяма степен поради намаляване на освобождаването от акцизи в транспорта и на преференциалните тарифи за изкупуване при производството на електроенергия) и Германия (с 0,3 милиарда евро или 2 %, което се дължи, наред с другото, на намаляване на субсидиите за въгледобивния сектор).

Повече от 60 % от субсидиите за изкопаеми горива биха могли да бъдат свързани с мерки за подкрепа на търсенето на енергия през 2018 г., което означава, че тази подкрепа е увеличила потреблението на изкопаеми горива. Подкрепата за производството на електроенергия от изкопаеми горива също е важна, като възлиза на 30 %, а само 5 % са изразходвани за реструктуриране на промишлеността, за да се намали зависимостта от изкопаеми горива. Това предполага необходимостта от пренасочване на мерките към целта за намаляване на потреблението на изкопаеми горива.

Субсидиите за **нефт и нефтопродукти**, които представляват почти половината от общия размер, са нараснали с 18 % между 2015 г. и 2018 г., докато други видове субсидии за изкопаеми горива са се запазили на същото ниво или са намалели. Повишаването на цените на суровия нефт през този период също може да се е отразило на субсидиите за нефтопродукти.

Субсидиите за въглища, природен газ и други многобройни горива (напр. комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия) са представлявали около 17 — 18 % от общия размер на субсидиите през 2018 г.

В сравнение с 2015 г. субсидиите за **въглищата** са намалели с 9 %, което отразява намаляващия дял на въглищата в производството на електроенергия. В същото време субсидиите за **природен газ** са се увеличили с 4 %. Тези данни не отразяват преминаването от въглища към газ в енергийния микс на ЕС през 2019 г., но може да се предположи, че успоредно с по-ниското потребление субсидиите за въглища са намалели още повече от 2018 г. насам, а субсидиите за газ в енергийния сектор може да са се увеличили.

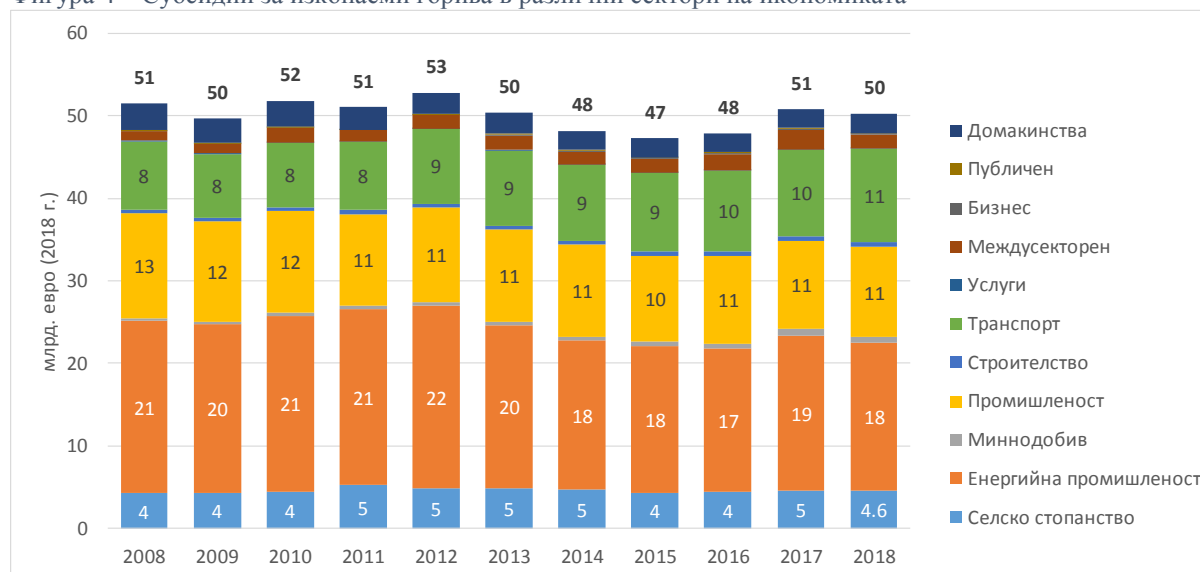
Субсидиите за изкопаеми горива в **енергийния сектор** са се запазили стабилни между 2015 г. и 2018 г., като субсидиите за въглища възлизат на 30 %. **Транспортният** сектор е получил 20 % повече субсидии за изкопаеми горива през 2018 г., отколкото 3 години по-рано, предимно под формата на субсидии за нефтопродукти. Субсидиите за изкопаеми горива в **селското стопанство** са се увеличили с 6 % през същия период и

¹³ Източник: Проучване на Комисията. Включително нови инсталации на сушата и в морето, които през 2018 г. са възлизили съответно на 6,8 GW и 0,6 GW. Новите слънчеви инсталации включват фотоволтаични инсталации и слънчево отопление, възлизащи съответно на 7,1 GW и 1,4 GW за същия период.

са свързани почти изключително със субсидии за нефтопродукти. Субсидиите за изкопаеми горива в **промишлените отрасли и домакинствата** са се увеличили само с 3 — 4 %. Докато изкопаемите горива са получили 10 % от общите субсидии за домакинствата, този дял е бил повече от половината в промишлеността.

Що се отнася до източниците на финансиране, субсидиите за изкопаеми горива са били предоставени главно под формата на данъчни разходи¹⁴ (около 70 % от общия размер, включително освобождаване от данъци и акцизи върху потреблението, намаления, възстановявания и др.). Подпомагането на цените и доходите е три пъти по-ниско. Преките трансфери, главно под формата на безвъзмездни средства, са изиграли по-малка роля.

Фигура 4 – Субсидии за изкопаеми горива в различни сектори на икономиката



Източник: Проучване относно енергийните разходи, данъци и въздействие на държавната намеса върху инвестициите

Обобщени данни от **доклада за НПЕК само за 30 милиарда евро субсидии за изкопаеми горива**, което представлява 60 % от резултатите от проучването на Комисията. Три държави членки (Хърватия, Естония и Малта) изрично заявиха, че не планират постепенно прекратяване на (редица специфични) субсидии за изкопаеми горива, като се позовават най-вече на защитата на конкурентоспособността или икономическата жизнеспособност на различни сектори.

Тринадесет държави членки (Австрия, Белгия, България, Германия, Дания, Гърция, Финландия, Франция, Италия, Литва, Латвия, Португалия и Испания) посочиха, че възнамеряват да работят по изготвянето на планове за постепенно премахване на

¹⁴ Важно е да се отбележи, че в случай на данъчни облекчения, при изчисляването на субсидиите се вземат предвид само разликите в данъчната ставка в рамките на едно и също гориво. Не се изчисляват кръстосаните субсидии на горивата, тъй като би било изключително сложно това да се прави последователно във всички сектори и за всички видове горива. Въпреки това, въз основа на частични данни за държавите, проучването дава приблизителни оценки за кръстосаното субсидиране на дизеловите и бензиновите горива. Тези числа не са включени в общия размер на субсидиите в ЕС, тъй като е налице само частична информация. Потенциалните субсидии на горива в международния морски и въздушен сектор също са оценени, но не са включени в общия размер на субсидията в ЕС. За повече информация, вж. Проучване относно енергийните разходи, данъци и въздействие на държавната намеса върху инвестициите [връзка].

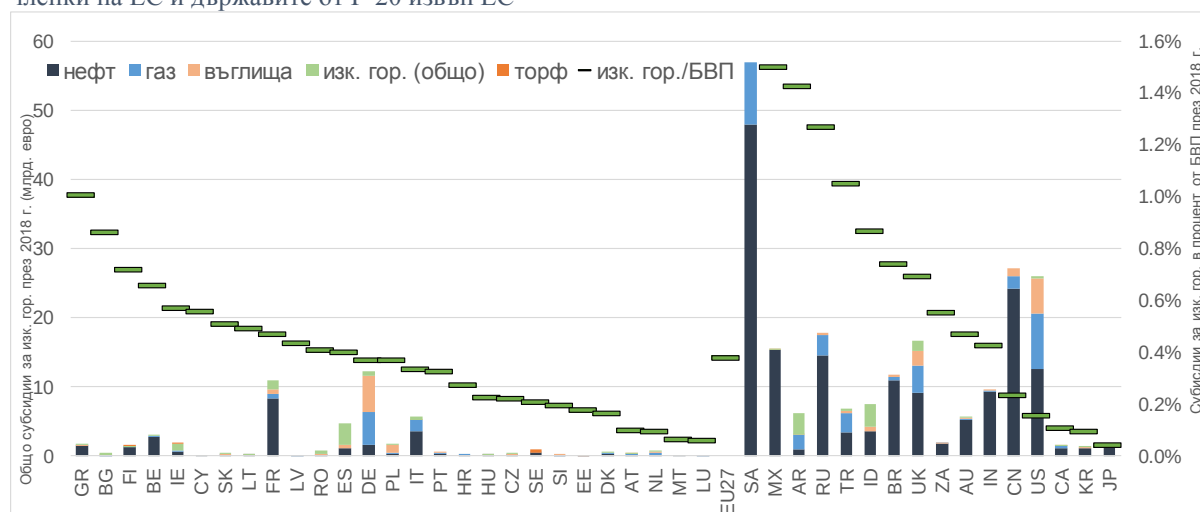
субсидиите за изкопаеми горива, въпреки че не всички от тях са разработили напълно своите планове. Непълните данни не ни позволяват да очертаем цялостна картина на ситуацията и очертават необходимост от значително подобряване на докладването.

Държавите членки ще трябва да определят своите национални цели за постепенно премахване на енергийните субсидии, по-специално за изкопаеми горива, като част от своите доклади за напредъка съгласно Регламента относно управлението.

3. Международно сравнение на субсидиите за изкопаеми горива

Държавите от Г-20 извън ЕС изразходват повече средства за субсидии за изкопаеми горива в сравнение със своя БВП, отколкото средната стойност за ЕС от 0,4 % (с някои изключения, а именно Китай, САЩ, Канада, Корея и Япония). Големите държави производителки на енергия от изкопаеми горива обикновено изразходват пропорционално повече средства за свързани с областта субсидии. През 2018 г. Саудитска Арабия е изразходвала над 8 % от своя БВП за субсидии за изкопаеми горива. Това само по себе си възлиза на повече от общите субсидии за изкопаеми горива, изразходвани в ЕС, главно в подкрепа на вътрешното потребление на нефтопродукти. Русия е изразходвала три пъти повече за субсидии за изкопаеми горива като процент от БВП в сравнение с ЕС.

Фигура 5 – Субсидии за изкопаеми горива като общ размер и като процент от БВП в държавите — членки на ЕС и държавите от Г-20 извън ЕС



Източник: Проучване относно енергийните разходи, данъци и въздействие на държавната намеса върху инвестициите и собствени изчисления. Резултатите за държавите извън ЕС, като се има предвид ограничената съпоставимост на класификацията и методологията на субсидиите, съчетана с трудности при събирането на данни, следва да се тълкуват предпазливо. Графиката не може да покаже ясно, но Саудитска Арабия е изразходвала повече от 8 % от своя БВП за субсидии за изкопаеми горива.

4. Заключение

Тези констатации в настоящия доклад се основават до голяма степен на проучването относно субсидиите, проведено за Комисията. По този начин се предоставя по-изчерпателна информация за субсидиите в сравнение с информацията за субсидиите за енергия и изкопаеми горива, предоставена в НПЕК.

Субсидиите за изкопаеми горива не са намалели значително през последното десетилетие; в някои случаи те дори са се увеличили.

Освен това е необходимо да се подобри пълнотата и съгласуваността на НПЕК на различните държави членки. Сравнението с проучването на Комисията показва, че държавите членки са докладвали в недостатъчна степен субсидиите в своите национални планове. Само няколко държави членки представиха подробни планове за постепенно премахване на субсидиите. Това показва необходимостта от по-нататъшни действия.

Насоките на Комисията относно определението, обхвата и методологията за докладване по по-съгласуван и съпоставим начин от страна на държавите членки на енергийните субсидии, включително тези за изкопаеми горива, биха могли да бъдат един от начините за подобряване на положението, като направят бъдещите доклади за напредъка по-изчерпателни и точни. Комисията също така ще публикува подробните резултати от своето проучване относно субсидиите, за да предостави цялостна картина на ситуацията¹⁵.

.

¹⁵ Вж. Проучване относно енергийните разходи, данъци и въздействие на държавната намеса върху инвестициите (със справки по държави) https://ec.europa.eu/energy/studies_main/final_studies/study-energy-costs-taxes-and-impact-government-interventions-investments_en