

**Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Energetická chudoba –
důsledky liberalizace a hospodářské krize (průzkumné stanovisko)**

(2011/C 44/09)

Hlavní zpravodaj: **Sergio SANTILLÁN CABEZA**

Dne 9. února 2010 se belgická vláda, v rámci budoucího předsednictví Rady Evropské unie a v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci:

Energetická chudoba – důsledky liberalizace a hospodářské krize

(průzkumné stanovisko).

16. února 2010 pověřilo předsednictvo Evropského hospodářského a sociálního výboru specializovanou sekci Doprava, energetika, infrastruktura a informační společnost přípravou podkladů na toto téma.

Vzhledem k naléhavé povaze práce Evropský hospodářský a sociální výbor jmenoval hlavního zpravodaje, pana SANTILLÁNA CABEZU, na 464. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 14. a 15. července 2010 (jednání dne 14. července 2010), a přijal následující stanovisko 124 hlasy pro, žádný hlas nebyl proti a 6 členů se zdrželo hlasování.

1. Shrnutí

1.1 Ceny elektřiny, plynu a dalších paliv jako uhlí nadále stoupají a zdá se, že v příštích letech bude tento trend pokračovat, a pokud se nezačne rychle a účinně jednat, rovněž značně vzroste počet zranitelných spotřebitelů energie. Předmětem tohoto stanoviska není posoudit příčiny, které způsobují nárůst cen energie v Evropě, ale poukázat na nezbytnost ochrany zranitelných spotřebitelů, a zabránit tak výskytu energetické chudoby.

1.2 Boj proti energetické chudobě je novou sociální prioritou, kterou je třeba řešit na všech úrovních, a je důležité, aby EU stanovila společné hlavní směry, aby se všechny členské státy za účelem jejího odstranění vyvíjely stejným směrem. Zdůrazňuje činnost, kterou EU v posledních letech vyvinula na ochranu zranitelných zákazníků. Rada členských států však stále neplní své povinnosti, a EU by proto měla jednat v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy o založení Evropského společenství, pokud členské státy neplní stanovená opatření.

1.3 Otázka energetické chudoby se týká energetiky, ale i dalších oblastí, jako je zdraví, spotřeba a bydlení.

1.4 EHSV navrhuje, aby EU přijala společnou a obecnou definici energetické chudoby, která by poté mohla být uzpůsobena každým členským státem. Jednou z možností by bylo definovat energetickou chudobu jako obtíž či neschopnost udržet vhodné tepelné podmínky v obydlí a rovněž mít přístup k dalším základním energetickým službám za rozumnou cenu. Jedná se o obecnou definici, která by mohla být doplněna s použitím dalších kritérií, která by umožnila aktualizovat koncept v souladu s rozvojem společnosti. To by umožnilo vyčíslit energetickou chudobu a důkladněji se jí zabývat.

1.5 EHSV považuje za nutné harmonizovat stávající statistiky, aby byl získán co nejpřesnější přehled o výskytu energetické chudoby v Evropě. Za tímto účelem se doporučuje, aby EUROSTAT a statistické úřady členských států přijaly stejné statistické metody, aby bylo možné vyčíslit šíři problému energetické chudoby.

1.6 Podle EHSV a aniž by tím byla zpochybněna existence Občanského energetického fóra (Londýn) se zdá vhodné zřídit evropské středisko pro sledování energetické chudoby, jež by mohlo být součástí již existující struktury, jako je Agentura pro spolupráci energetických regulačních orgánů, nebo jiné struktury, která by umožnila zapojit všechny hospodářské a sociální subjekty, které se přímo či nepřímo zabývají energetickou chudobou, jako jsou např. mimo jiné dodavatelské podniky, spotřebitelé, sdružení působící v oblasti zdraví a životního prostředí, odborové organizace a sdružení v oblasti energetiky a stavebnictví. Tato skupina by byla velice užitečná pro stanovení stávajících osvědčených postupů v členských státech, prozkoumání nových mechanismů pro řešení energetické chudoby nebo pro podporu provedení objektivní a přesné bilance dopadů liberalizace energetických trhů na zranitelné spotřebitele.

1.7 EHSV navrhuje, aby byla energetická chudoba zohledněna při přípravě všech návrhů energetické politiky.

1.8 EHSV považuje za nezbytné, aby technologické inovace, které optimalizují využívání energie, byly dostupné zranitelným spotřebitelům, tedy těm, kteří je nejvíce potřebují.

1.9 Je třeba klást důraz na význam prosazování již schválených opatření týkajících se energetické náročnosti budov, v tomto případě bytových jednotek. Vzhledem k problémům osob s nižšími příjmy musí členské státy v souladu s jejich možnostmi zvážit stanovení podpůrných opatření.

1.10 Decentralizovaná výroba energie může v určitých případech přispět k cílům vyjádřeným v tomto stanovisku (viz odstavec 6.8).

2. Energetická chudoba v EU

2.1 Využívání energie a přístup k ní souvisí s blahobytem osob a zemí. V rámci neschůdných možností využití je energie nezbytná pro mobilitu, klimatizaci či osvětlení v oblastech, jako je průmysl, zdravotnictví, zemědělství a rovněž pro domácnosti a volný čas.

2.2 Z tohoto důvodu lze koncept energetické chudoby pojímat na makro i mikroekonomické úrovni. Přístup k dostatečné a kvalitní energii pro průmysl, zemědělství a ostatní sektory má zásadní význam pro prosperitu a konkurenceschopnost dané země a její nedostatek může vést k hospodářské krizi, nezaměstnanosti a k chudobě obecně. Toto stanovisko se však soustředí především na energetickou chudobu, která postihuje domácnosti.

2.3 Energetická chudoba je obtíž či neschopnost udržovat vhodné tepelné podmínky v obydlí (lze se odvolat na definici Světové zdravotnické organizace, podle níž dosahuje příjemná teplota 21 °C v obývacím pokoji a 18 °C v ostatních místnostech, nebo na jakoukoli jinou definici, která by byla považována za technicky odpovídající) a rovněž mít přístup k dalším základním energetickým službám, jako je osvětlení, doprava nebo elektřina pro internet či další přístroje za rozumnou cenu. Jedná se o obecnou definici, která by mohla být doplněna s použitím dalších kritérií, která by v případě nutnosti umožnila aktualizovat tento koncept.

2.4 Energetická chudoba není snadno vyčíslitelný jev, ačkoliv je možné ji měřit na základě těchto proměnných: neschopnost udržet vhodnou teplotu v obydlí (21 % v EU o 27 členských státech, Eurostat), procento obyvatelstva, které má nesplacené účty (7 % v EU o 27 členských státech v roce 2007) či počet obydlí, kam zatéká, která vykazují praskliny či další závady budovy (18 % v EU o 25 členských státech v roce 2007, průzkum EU-SILC). Ačkoliv nedostatek odpovídajících statistik a studií znemožňuje získat spolehlivé údaje ohledně počtu dotčených osob, na základě průřezu známých proměnných a se zřetelem na některé zveřejněné studie se odhaduje, že v Evropě existuje minimálně 50 milionů osob, které trpí energetickou chudobou (*Řešení energetické chudoby v Evropě. Příručka doporučení pro tvůrce politik – Tackling Fuel Poverty in Europe. Recommendations Guide for Policy Makers*; www.fuel-poverty.org.). Některé odhady jsou však daleko vyšší.

2.5 Kromě obtížného vyčíslení rozsahu problému existují i rozpory mezi statistickými údaji na evropské úrovni a statistickými údaji jednotlivých států. Pro příklad lze zmínit údaje EU-SILC, které uvádějí, že 0 % obyvatel Velké Británie má nesplacené účty, avšak národní regulační úřad energie Ofgem odhaduje tento podíl na 5 % (<http://www.fuel-poverty.org>).

2.6 Počet rodin v Evropě, v nichž se vyskytuje energetická chudoba, by se mohl zvýšit vzhledem k tomu, že

— přibližně 16 % evropských občanů je vystaveno nebezpečí chudoby (Společná zpráva o sociální ochraně a sociálním začlenění, Evropská komise, r. 2009);

— od roku 2005 do roku 2007 se cena plynu pro domácnosti zvýšila v průměru o 18 % (Eurostat 2007);

— od roku 2005 do roku 2007 se cena elektřiny pro domácnosti zvýšila v průměru o 14 % (průzkum EU-SILC z roku 2007);

— více než 60 % z celkového počtu obydlí v EU bylo postaveno bez ohledu na kritéria tepelné regulace.

2.7 Výskyt energetické chudoby vyplývá z kombinace tří faktorů: nízké úrovně příjmu, nedostatečné kvality stavby a vysokých cen za energii.

2.8 K důsledkům, které může způsobit výskyt energetické chudoby, patří např. zdravotní problémy, vypnutí proudu dodavatelem, nízké využívání energie nedosahující parametry pohodlí či nahromadění dluhů.

2.9 Nejzranitelnější sociální skupiny jsou zároveň ty, které mají nejnižší úroveň příjmů: osoby nad 65 let, neúplné rodiny, nezaměstnaní či ti, kteří pobírají sociální dávky. Navíc platí, že ve většině případů žijí osoby s nízkými příjmy v budovách s nevhodnou tepelnou izolací (*Kvalitativní nedostatky bydlení a souvislost s příjmy v EU – Housing Quality Deficiencies and the Link to Income in the EU*, Orsolya Lelkes, Evropské centrum, březen 2010), což výskyt energetické chudoby ještě zhoršuje.

2.10 Některé členské státy již přijaly několik opatření (*Osvědčené postupy pro řešení energetické chudoby v Belgii, Španělsku, Francii, Itálii a Spojeném království – Good practices experienced in Belgium, Spain, France, Italy and United Kingdom to tackle fuel poverty*), vydáno pracovní skupinou EPEE), která pomáhají zabránit situacím energetické chudoby. Většina těchto osvědčených postupů působí na příčiny, např.:

— na ceny energie (např. sociální tarify);

— na kvalitu budov (např. podpora zlepšení energetické účinnosti v sociálním a soukromém bydlení);

— na nízké úrovně příjmu (např. finanční pomoc).

Některé členské státy také přijaly opravná opatření pro snížení důsledků energetické chudoby jako např. zákaz vypnutí proudu v kritických obdobích pro zranitelné rodiny.

2.11 Zlepšení energetické účinnosti ve výstavbě je klíčovým aspektem řešení energetické chudoby. Návrh na přepracování směrnice o energetické náročnosti budov KOM(2008) 780 v konečném znění by k tomu mohl být příležitostí.

3. Hospodářská krize znamená dvacet tři milionů nezaměstnaných

3.1 Evropské hospodářství prožívá nejhorší recesi od roku 1930. V roce 2009 se HDP EU o 27 členských státech snížil o 4,2 % ve srovnání s rokem 2008, kdy již byl zaznamenán nízký růst (+0,8 %). Dochází k velkému zvýšení nezaměstnanosti, která v lednu 2010 postihovala 9,5 % ekonomicky aktivního obyvatelstva (o půldruhého procentního bodu více než ve stejném měsíci předchozího roku). V důsledku toho bylo v prvním měsíci roku 2010 nezaměstnaných 22 979 000 žen a mužů. Nejvyšší ukazatele nezaměstnanosti v procentech byly zaznamenány v Nizozemsku (4,2 %) a v Rakousku (5,3 %), zatímco ty nejvyšší se vyskytovaly v Litvě (22,9 %) a ve Španělsku (18,8 %) (Eurostat).

3.2 Plán evropské hospodářské obnovy z konce roku 2008 neposkytl očekávané výsledky. Údaje o stávající situaci jsou znepokojivé, ale znepokojivá je i skutečnost, že dosud známé prognózy (včetně odhadů Komise) v blízké budoucnosti předpovídají „slabé“ zlepšení. Ačkoliv byly zavedeny daňové pobídky odpovídající 5 % HDP (EU o 27 členských státech), nejsou dostatečné a chybí dostatečně koordinovaná „strategie pro východisko“ z krize.

3.3 Hospodářská a finanční krize, jež začala v roce 2007, vznikla v kontextu platové stagnace či snížení platů evropských pracovníků. Na druhé straně mají hospodářská opatření navrhovaná v některých členských státech pro snížení vysokého zadlužení a veřejného deficitu negativní dopad na sociální dávky (důchody, dávky v nezaměstnanosti) a veřejné služby.

3.4 To vše vytváří znepokojivou perspektivu pro rodiny, které jsou v souvislosti se stoupajícími náklady na energii nejzranitelnější.

4. Energetická politika EU

4.1 Záměr liberalizovat energetický trh byl jednou z ústředních politik EU v posledních dvou desetiletích. Po zasedání Rady pro energetiku v červnu 1987, která proces zahájila, byly první směrnice liberalizující trh s plynem a elektřinou vydány koncem 90. let minulého století a od té doby byla v tomto směru provedena řada opatření.

4.2 Obecně lze říci, že deklarovaným cílem procesu liberalizace bylo zřídit účinnější energetický sektor a konkurenceschopnější evropské hospodářství. Všechny členské státy však nedospěly k plné dohodě ohledně opatření a v některých z nich je kladem proti provádění příslušných politik silný odpor.

4.3 V současné době existuje vysoká úroveň koncentrace v nabídce velkoobchodního trhu jak plynu (v 10 členských státech kontrolují tři největší dodavatelé 90 % či více trhu), tak elektřiny (její kontrola přesahuje 80 % ve 14 členských státech) (KOM(2009) 115 v konečném znění).

4.4 Liberalizace je prospěšná pro spotřebitele, pokud skutečně stimuluje hospodářskou soutěž. Avšak v různých člen-

ských státech byly státní monopoly nahrazeny soukromými oligopoly, a proto je nezbytné posilovat opatření, jejichž cílem je podporovat transparentnost a hospodářskou soutěž v oblasti energetiky.

4.5 Z toho důvodu je třeba zdůraznit, že je nutné provádět opatření naplánovaná ve třetím energetickém balíčku, jejichž cílem je vytvořit skutečný energetický trh založený na spolupráci mezi státy, mimo jiné lepší vzájemné propojení sítí, lepší koordinace operátorů a posílení pravomocí vnitrostátních regulačních orgánů.

5. Liberalizace musí být pro spotřebitele přínosná

5.1 Liberalizace podporuje decentralizaci a diverzifikaci energetiky a měla by být prostředkem, jak dosáhnout několika klíčových cílů, jako je zlevnění a zajištění dodávek, zlepšení kvality služeb a rozšíření nabídky a její přizpůsobení potřebám spotřebitelů obecně, a zvláště potřebám zranitelných spotřebitelů. Avšak z prvních zkušeností členských států jsou patrné problémy plynoucí mimo jiné z nedostatku transparentnosti v sazbách a z vysokých cen.

5.2 Ve většině členských států byly ceny v první polovině roku 2009 vyšší než v roce 2008, a to navzdory výraznější klesající tendenci cen ropy pro konečné uživatele. Tuto situaci lze částečně vysvětlit časovým posunem mezi momentem, kdy se ceny ropy mění a kdy se fakturují konečným uživatelům. Zdá se však, že snížení cen za energii ve velkém se plně neodrazilo v cenách fakturovaných konečným uživatelům (viz KOM(2009) 115 v konečném znění).

5.3 Důsledkem je, že výsledky dodávání elektřiny a plynu jsou neuspokojivé, co se týče dopadu na úspory domácností. 60 % spotřebitelů uvedlo, že jejich dodavatel energie zvýšil ceny, oproti pouze 3–4 %, kterým je snížil. Dodávání elektřiny a plynu má rovněž velice špatné výsledky, co se týče srovnatelnosti nabídek a možnosti změnit dodavatele. Energetický sektor je sektorem, kde spotřebitelé nejméně často mění dodavatele: pouze 7 % změnilo dodavatele plynu a 8 % dodavatele elektřiny (Evropská komise, druhá výroční zpráva o tabulce ukazatelů spotřebitelských trhů v EU, 2. února 2009).

6. Evropská činnost v oblasti energetické chudoby

6.1 Energetická chudoba je novou sociální prioritou, která vyžaduje podporu na všech úrovních. Ačkoliv jsou právní dokumenty předkládané EU⁽¹⁾ kvalitní, reakce členských států byly doposud neadekvátní. Uvádíme dva příklady: navzdory povinnosti stanovené směrnicemi o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektrickou energií (nejprve směrnice 2003/54/ES a poté směrnice 2009/72/ES), pouze 10 z 27 členských států poskytuje sociální tarify zranitelným zákazníkům a pouze v 8 členských státech se běžně používá termín „zranitelný“, respektive „ohrožený“ zákazník“ (*Přezkoumání definic zranitelného zákazníka, automaticky stanoveného dodavatele a dodavatele poslední instance – Status Review of the definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort*, ERGEG, 2009).

(1) Úř. věst L 211, 14.8.2009, s. 55, článek 7.

6.2 Ne všechny členské státy se touto problematikou zabývají a ty, které tak činí, jednají nezávisle a nevyhledávají vzájemnou spolupráci, což ztěžuje identifikaci, hodnocení a řešení energetické chudoby na evropské úrovni. Pro příklad uveďme, že definice Velké Británie se odlišuje od definice ostatních členských států, jelikož podle ní vzniká energetická chudoba tehdy, když se více než 10 % příjmů vydává na udržení odpovídající teploty v domácnosti. Odlišnosti v definici existují dokonce i v dokumentech vydávaných EU.

6.3 Je na zodpovědnosti každého členského státu, aby se zabýval energetickou chudobou a jednal v souladu se stanoveným rámcem pravomocí (vnitrostátním, regionálním nebo místním), avšak při nedostatku účinných právních předpisů na vnitrostátní úrovni týkajících se plynu a elektřiny musí EU jednat v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy o založení Evropského společenství. V případě jiných paliv, jako je uhlí, spadá odpovědnost pouze na členské státy.

6.4 Evropská unie vydává právní předpisy a má pravomoci v oblasti energetické politiky, a proto působí – ať už přímo či nepřímo – na výskyt energetické chudoby v členských státech. Z toho důvodu je důležité, aby EU jednala a rozvíjela politiky v rámci svých pravomocí.

6.5 Evropská komise navrhla Evropskou chartu práv spotřebitelů energie (KOM(2007) 386 v konečném znění a usnesení Evropského parlamentu ze dne 19. června 2008 (P6 – TA(2008)0306)), k níž se již EHSV vyjádřil v tom smyslu⁽²⁾, že bude třeba závazný právní předpis, kterým budou zaručena práva občanů, jak tomu bylo při jiných příležitostech⁽³⁾. Komise tuto chartu zrušila a zařadila některé body do třetího balíčku, jelikož se domnívala, že se tak zvýší jejich dopad (např. články 7 a 8 směrnice 2009/72/ES).

6.6 Co se týče předmětu tohoto stanoviska, je třeba připomenout, že v Listině základních práv Evropské unie se uvádí, že „za účelem boje proti sociálnímu vyloučení a chudobě Unie uznává a respektuje právo na sociální pomoc a pomoc v oblasti bydlení, jejichž cílem je zajistit, v souladu s pravidly stanovenými právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi, důstojnou existenci pro všechny, kdo nemají dostatečné prostředky“ (článek 34) a že je povinností zajistit vysokou úroveň ochrany spotřebitele (článek 38).

6.7 EHSV znovu zdůrazňuje, že je nutné uznat zaručení univerzální služby, respektování závazků veřejné služby, ochranu ekonomicky nejvíce znevýhodněných skupin ohrožených energetickou chudobou, např. zákazem vypnutí proudu v kritických obdobích, hospodářskou, sociální a územní soudržnost, stejně jako přiměřené ceny, které jsou srovnatelné mezi dodavateli a transparentní.⁽⁴⁾

6.8 EHSV zdůrazňuje přínos, který by mohla mít v určitých případech pro spotřebitele (a to i pro ty nejzranitelnější) decentralizovaná výroba energie:

- prostřednictvím instalace menších zařízení umožňuje přiblížit výrobu spotřebitelským centrům v obcích a městech a snižuje ztráty, k nimž dochází při dopravě (v případě elektrické energie se odhadují na 7 % až 10 %);
- podporuje výrobu energie z obnovitelných zdrojů;
- podporuje technologický rozvoj;
- má potenciál tvorby pracovních míst a je slučitelná s centralizovanou výrobou energie.

V Bruselu dne 14. července 2010.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Mario SEPI

⁽²⁾ Úř. věst. C 151, 17.6.2008, s. 27.

⁽³⁾ Úř. věst. L 46, 17.2.2004, s. 1.

⁽⁴⁾ Úř. věst. C 151, 17.6.2008, s. 27.