

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om energifattigdom i forbindelse med liberaliseringen og den økonomiske krise (sonderende udtalelse)

(2011/C 44/09)

Hovedordfører: **Sergio Ernesto SANTILLÁN CABEZA**

Under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde anmodede det kommende belgiske rådsformandskab den 9. februar 2010 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om at udarbejde en udtalelse om:

»Energifattigdom i forbindelse med liberaliseringen og den økonomiske krise«

(Sonderende udtalelse).

EØSU's præsidium henviste den 16. februar 2010 det forberedende arbejde til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationsfundet.

På grund af sagens hastende karakter besluttede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg på sin 464. plenarforsamling den 14.-15. juli 2010, mødet den 14. juli 2010, at udpege Sergio Ernesto SANTILLÁN CABEZA til hovedordfører, hvorefter det vedtog følgende udtalelse med 124 stemmer for og 6 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og forslag

1.1 Priserne på elektricitet, gas og andre brændstoffer som f.eks. kul stiger fortsat, og det ser ud til, at denne tendens vil fortsætte de kommende år. Hvis der ikke handles hurtigt og effektivt, kan antallet af sårbare energiforbrugere derfor også komme til at stige markant. Det er ikke formålet med denne udtalelse at behandle årsagerne til stigningen i energipriserne. Hensigten er derimod at fremhæve behovet for at beskytte de sårbare forbrugere med henblik på at undgå energifattigdom.

1.2 Bekæmpelse af energifattigdom er en ny social prioritet, som bør behandles på alle niveauer, og det er vigtigt, at EU fastlægger fælles retningslinjer, således at alle medlemslandene kan finde fælles fodslag med hensyn til at udrydde problemet. Det er værd at fremhæve det arbejde, som EU har udført de seneste år for at beskytte de sårbare kunder. Mange medlemslande undlader imidlertid fortsat at udføre deres pligt, og EU er derfor i henhold til nærhedsprincippet som defineret i EF-traktatens artikel 5 nødt til at handle, når medlemslandene ikke gennemfører de fastlagte foranstaltninger.

1.3 Energifattigdom berører ikke blot energisektoren, men også andre sektorer som sundheds-, forbruger- og boligområdet.

1.4 EØSU foreslår, at der vedtages en generel, fælles definition af energifattigdom, som efterfølgende eventuelt kan tilpasses af de enkelte medlemslande. En mulighed kunne være at definere energifattigdom som, at man har vanskeligt ved eller er ude af stand til at holde sin bolig opvarmet til en passende temperatur og mangler adgang til andre væsentlige energiydelser til en rimelig pris. Dette er en generel definition, som også kan suppleres med andre kriterier, hvilket gør det muligt at opdatere den i takt med samfundsudviklingen. Hermed ville man kunne sætte tal på energifattigdommen og tackle den på en mere effektiv måde.

1.5 Efter EØSU's opfattelse er det nødvendigt at harmonisere de eksisterende statistikker for at få stillet en så korrekt diagnose som muligt af fænomenet energifattigdom i Europa i dag. Det foreslås derfor, at Eurostat og de statistiske institutter i medlemslandene indfører ens statistiske metoder, således at der kan sættes tal på omfanget af energifattigdom.

1.6 Set med EØSU's øjne og uden at dette skal berøre eksistensen af *Citizen's Energy Forum* (London), bør der oprettes et europæisk observatorium for energifattigdom, som kan placeres i en allerede eksisterende struktur, eksempelvis Agenturet for Samarbejde mellem Energireguleringsmyndigheder eller et andet organ, hvilket gør det muligt at inddrage alle de økonomiske og sociale aktører, der direkte eller indirekte har med energifattigdom at gøre, f.eks. leverandører, forbrugere, sundheds- og miljøorganisationer, faglige organisationer, energiorganisationer og byggeorganisationer m.fl. Denne gruppe ville kunne gøre stor nytte med henblik på at identificere eksisterende god praksis i medlemslandene, udforske nye mekanismer til at tackle energifattigdommen og fremme udarbejdelsen af en objektiv og nøjagtig oversigt over konsekvenserne for de sårbare forbrugere af liberaliseringen af energimarkedene.

1.7 EØSU foreslår, at man til enhver tid har energifattigdommen in mente, når der udarbejdes forslag til energipolitikker.

1.8 EØSU finder det desuden nødvendigt, at ny teknologi, som optimerer energianvendelsen, er tilgængelig for de sårbare forbrugere, som er dem, der har størst behov for den.

1.9 Det er meget vigtigt at iværksætte allerede godkendte foranstaltninger vedrørende bygningers, og i dette tilfælde private huses, energiydeevne. Som følge af de vanskeligheder, som lavindkomstfamilier kan have, bør medlemslandene alt efter evne overveje at iværksætte støtteforanstaltninger.

1.10 I visse tilfælde kan en decentraliseret produktion af energi bidrage til at nå målene i denne udtalelse (jf. punkt 6.8).

2. Energifattigdom i EU

2.1 Enkeltpersoners og befolkningsgruppers trivsel er forbundet med anvendelsen af og adgangen til energi. Blandt sine mange anvendelsesmuligheder er energi således uundværlig, når det drejer sig om mobilitet, luftkonditionering og belysning i industrien, sundhedssektoren, landbruget, men også i husholdningerne og i forbindelse med fritidsaktiviteter.

2.2 Derfor kan begrebet energifattigdom ses i både et makro- og et mikroøkonomisk perspektiv. Adgangen til tilstrækkelig energi af ordentlig kvalitet er for industrien, landbruget og de øvrige sektorer afgørende for, at et land kan skabe velfærd og blive konkurrencedygtigt, og mangel på energi kan føre til økonomisk krise, arbejdsløshed og fattigdom generelt. Denne udtalelse sætter imidlertid primært fokus på den energifattigdom, som berører husholdningerne.

2.3 Energifattigdom vil sige, at man har vanskeligt ved eller er ude af stand til at holde sin bolig opvarmet til en passende temperatur (der kan henvises til WHO's definition, ifølge hvilken en passende temperatur er 21 °C i opholdsrum og 18 °C i resten af boligens værelser, eller en hvilken som helst anden definition, som er teknisk tilstrækkelig) og mangler adgang til andre væsentlige energiydelser som belysning, transport, elektricitet til internettet eller andre former for udstyr til en rimelig pris. Dette er en generel definition, som også kan suppleres med andre kriterier, hvilket gør det muligt at opdatere den efter behov.

2.4 Energifattigdom er ikke et fænomen, det er let at sætte tal på, men det kan måles ved hjælp af variable såsom manglende evne til at opretholde en passende temperatur i boligen (21 % i EU-27, Eurostat), den procentvise andel af befolkningen, som er bagefter med varmeregningen (7 % i EU-27 i 2007) og antallet af boliger, som har utætheder, revner eller andre skader, som påvirker bygningen (18 % i EU-25 i 2007, EU-SILC-undersøgelse 2007). Selv om manglen på relevante statistiske data og undersøgelser gør, at der ikke er pålidelige data om antallet af berørte personer, vurderes det ved en krydsning af kendte variable og på baggrund af en række offentliggjorte undersøgelser, at der i Europa er minimum 50 millioner personer, som lider under energifattigdom (*Tackling Fuel Poverty in Europe. Recommendations Guide for Policy Makers* - www.fuel-poverty.org). Nogle estimater er imidlertid langt højere end dette tal.

2.5 Ud over vanskelighederne med at kvantificere problemets omfang findes der også en del modsætninger mellem de eksisterende statistiske data på EU-niveau og de nationale statistiske data. Som eksempel kan det nævnes, at ifølge data fra EU-SILC er 0 % af befolkningen i Storbritannien bagefter med deres regninger, mens den nationale tilsynsmyndighed (Ofgem) angiver denne andel til 5 % (www.fuel-poverty.org).

2.6 Antallet af familier i Europa, der er berørt af energifattigdom, kan forventes at stige, idet:

— ca. 16 % af europæerne risikerer at ende i fattigdom (fælles rapport om social beskyttelse og social inklusion, Europa-Kommissionen, 2009)

— prisen på gas for privatkunder steg med gennemsnitligt 18 % fra 2005 til 2007 (Eurostat 2007)

— prisen på elektricitet for privatkunder steg med gennemsnitligt 14 % fra 2005 til 2007 (EU-SILC-undersøgelse 2007)

— mere end 60 % af EU's boligmasse er bygget, uden at der er taget hensyn til standarder for varmeregulering.

2.7 Energifattigdom er resultatet af en kombination af tre faktorer, nemlig lav indkomst, dårligt byggeri og høje energipriser.

2.8 Blandt følgerne af energifattigdom kan fremhæves sundhedsproblemer, internetudbyderens afbrydelse af internetadgangen, dårlig udnyttelse af energien under et vist komfortniveau og gældsakkumulation, for blot at tage nogle eksempler.

2.9 De mest udsatte sociale grupper er dem med de laveste indkomster som f.eks. ældre over 65 år, familier med kun én forsørger, arbejdsløse og personer, som modtager sociale ydelser. Det falder desuden som oftest sammen med, at personer med lave indkomster bor i huse med utilstrækkelig varmeisolering (*Housing Quality Deficiencies and the Link to Income in the EU*, Orsolya Lelkes. European Centre for Social Welfare Policy and Research, marts 2010), hvilket øger deres energifattigdom.

2.10 Nogle medlemslande har allerede iværksat en række foranstaltninger (*Good practices experienced in Belgium, Spain, France, Italy and United Kingdom to tackle fuel poverty*), som er med til at forebygge situationer med energifattigdom. Størstedelen af disse eksempler på god praksis fokuserer på årsager som f.eks.:

— energipriser (f.eks. sociale takster)

— kvalitet i byggeriet (f.eks. forbedring af energieffektiviteten i det sociale boligbyggeri eller i den private boligmasse)

— lave indkomster (f.eks. økonomisk hjælp).

På samme måde har nogle medlemslande truffet korrigerende foranstaltninger med henblik på at mindske konsekvenserne af energifattigdom, f.eks. forbud mod at lukke for forsyningen i perioder, der er kritiske for de sårbare familier.

2.11 Forbedring af energieffektiviteten i byggeriet er et centralt aspekt i forbindelse med løsning af problemet med energifattigdom. Forslaget om omarbejdning af direktivet om bygningers energimæssige ydeevne, KOM(2008) 780, kan udgøre en mulighed i denne forbindelse.

3. Den økonomiske krise giver sig udslag i 23 millioner arbejdsløse

3.1 Europæisk økonomi lider under den værste recession siden 1930. I 2009 var udviklingen i BNP i EU-27 på -4,2 % i forhold til 2008, hvor der allerede havde været tale om lav vækst (+0,8 %). Der er registreret en kraftig stigning i arbejdsløsheden, som i januar 2010 berørte 9,5 % af den erhvervsaktive befolkning (halvandet procentpoint mere end samme måned året før). Følgelig stod 22 979 000 mænd og kvinder i den første måned af 2010 uden job. Procentvis registreres den laveste arbejdsløshed i Holland (4,2 %) og Østrig (5,3 %), mens man finder de højeste arbejdsløshedsprocenter i Litauen (22,9 %) og Spanien (18,8 %) (Eurostat).

3.2 Den europæiske økonomiske genopretningsplan fra slutningen af 2008 har ikke givet de forventede resultater. Lige så bekymrende tallene for den nuværende situation er, lige så foruroligende er det, at de prognoser, der er foretaget indtil i dag (inklusive Kommissionens), blot forudsiger en »svag« bedring i den kommende tid. Selv om der er blevet iværksat skattemæssige stimuli svarende til 5 % af BNP (EU-27), er disse ikke tilstrækkelige, og der mangler en tilstrækkeligt velkoordineret »exit-strategi« til at komme ud af krisen.

3.3 Den økonomiske og finansielle krise, som startede i 2007, opstod på en baggrund af stagnation eller fald i de europæiske arbejdstageres lønninger. Desuden påvirker de økonomiske foranstaltninger, som påtænkes i nogle medlemslande med henblik på at nedbringe den store gæld og budgetunderskuddet, både de sociale ydelser (pensioner, arbejdsløshedsunderstøttelse) og de offentlige ydelser.

3.4 Tilsammen giver dette de mest sårbare familier dystre udsigter i lyset af stigende energiudgifter.

4. EU's energipolitik

4.1 Ønsket om at liberalisere energimarkedet har været en af EU's centrale politikker de seneste to årtier. Efter energirådsmødet i juni 1987, som skød processen i gang, blev de første direktiver om liberalisering af gas- og elmarkederne offentliggjort i slutningen af 90'erne, og siden da er der sket en lang række tiltag på området.

4.2 Helt generelt var de erklærede mål med liberaliseringsprocessen at skabe en mere effektiv energisektor og en mere konkurrencedygtig europæisk økonomi. Der var imidlertid ikke fuld enighed mellem medlemslandene om midlerne, og faktisk er der i nogle af landene en stærk modstand mod gennemførelsen af disse politikker.

4.3 I øjeblikket er der en høj koncentrationsgrad på engrosmarkederne for gas (i 10 medlemslande sidder de tre største udbydere på 90 % eller mere af markedet) og for elektricitet (her er dominansen på over 80 % i 14 medlemslande) (KOM(2009) 115 endelig).

4.4 Liberaliseringen kommer forbrugerne til gode, hvis den virkelig fremmer konkurrencen. I mange medlemslande er der

imidlertid sket det, at de offentlige monopoler er blevet erstattet af private oligopoler, hvilket gør det nødvendigt at skærpe foranstaltningerne til fremme af gennemsigtighed og konkurrence på energiområdet.

4.5 Man må derfor fremhæve behovet for at gennemføre foranstaltningerne i den tredje energipakke, der har til formål at skabe et egentligt energimarked baseret på samarbejde mellem landene, herunder bl.a. større sammenkobling af nettene, bedre koordination mellem operatørerne og styrkelse af de nationale regulerende myndigheders beføjelser.

5. Liberaliseringen bør komme forbrugerne til gode

5.1 Liberaliseringen fremmer decentralisering og diversificering af energien og burde gøre det muligt at opnå nogle centrale fordele såsom lavere priser og forsyningsgaranti, bedre kvalitet, større udbud og tilpasning af dette til behovene hos forbrugerne i almindelighed og de sårbare forbrugere i særdeleshed. Medlemslandenes første erfaringer viser imidlertid, at der er problemer som følge af bl.a. manglende gennemsigtighed i forhold til taksterne samt høje priser.

5.2 I de fleste medlemslande var priserne i første halvdel af 2009 højere end i 2008, på trods af at tendensen for olieprisen kunne forventes at betyde en større reduktion i priserne for de endelige brugere. Denne situation kan delvis forklares med, at der er en vis tidsforskel mellem det tidspunkt, hvor oliepriserne ændrer sig, og det tidspunkt, hvor slutbrugerne faktureres. Det ser imidlertid ud til, at faldet i energipriserne i engrosleddet ikke er slået fuldt igennem i de priser, der opkræves de endelige brugere (jf. KOM(2009) 115 endelig).

5.3 El- og gasleverandørerne har dermed en utilfredsstillende virkning på husholdningernes økonomi. Omkring 60 % af forbrugerne oplyser, at deres energileverandør har sat priserne op, mod kun 3-4 %, der siger, at deres leverandør har sat priserne ned. El- og gasleverandørerne har også særdeles dårlige resultater, når det gælder deres sammenlignelighed med andre leverandører, og med hensyn til hvor let det er at skifte leverandør. Energisektoren er den sektor, hvor forbrugerne er mindst tilbøjelige til at skifte leverandør. Kun 7 % har skiftet gasleverandør og 8 % elleverandør (Europa-Kommissionens 2. årlige rapport om EU's resultattavle for forbrugermarkederne, 2. februar 2009).

6. EU-foranstaltninger med hensyn til energifattigdom

6.1 Energifattigdom er en ny social prioritet, som har behov for støtte på alle niveauer. Selv om de juridiske dokumenter, EU har fremlagt ⁽¹⁾, viser gode tænder, har medlemslandenes reaktion indtil videre været utilstrækkelig. For at give et par eksempler: På trods af at de ifølge direktiverne om det indre marked for gas og elektricitet (først direktiv 2003/54/EF og derefter direktiv 2009/72/EF) er forpligtet hertil, har kun 10 ud af 27 medlemslande indført sociale takster for sårbare kunder, og kun i otte medlemslande er det normalt at anvende udtrykket »sårbar kunde«. (*Status Review of the definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort*; ERGEG, 2009).

⁽¹⁾ EUT L 211 af 14.8.2009, s. 55, art. 7.

6.2 Ikke alle medlemslandene behandler denne problematik, og de, som gør det, handler på egen hånd i stedet for at gå sammen og skabe synergieffekter, hvilket besværliggør identificeringen, vurderingen og behandlingen af energifattigdom på EU-niveau. Som eksempel kan nævnes, at den definition, der anvendes i Storbritannien, adskiller sig fra definitionen i resten af medlemslandene, idet der ifølge den britiske definition er tale om energifattigdom, når mere end 10 % af indkomsten anvendes til at opvarme sit hus til en passende temperatur. Der findes også forskellige i definitioner i forskellige EU-dokumenter.

6.3 Det er hvert enkelt medlemslands ansvar at løse problemet med energifattigdom i overensstemmelse med det fastlagte kompetenceniveau (nationalt, regionalt eller lokalt), men i mangel af en effektiv national lovgivning om gas og elektricitet, bør EU handle i henhold til det i EF-traktatens artikel 5 definerede nærhedsprincip. Med hensyn til andre brændstoffer, som f.eks. kul, ligger ansvaret udelukkende hos medlemslandene.

6.4 EU lovgiver og har kompetence på det energipolitiske område, og derfor påvirker den, hvad enten det nu er direkte eller indirekte, energifattigdommen i medlemslandene. Det er derfor vigtigt, at EU handler og udformer politikker inden for sit kompetenceområde.

6.5 Europa-Kommissionen fremsatte forslag om det europæiske charter for energiforbrugernes rettigheder (KOM(2007) 386 endelig og Europa-Parlamentets beslutning af 19. juni 2008 (P6 – TA(2008)0306)). Herom har EØSU allerede udtalt ⁽²⁾, at der er behov for en bindende retsakt for at sikre borgernes rettigheder, ligesom det er sket ved andre lejligheder ⁽³⁾. Kommissionen trak det nævnte charter tilbage og indføjede nogle af punkterne i sin tredje pakke, da den mente, at dette ville have større effekt (f.eks. direktiv 2009/72/EF's artikel 7 og 8).

6.6 Der skal i forbindelse med emnet for denne udtalelse mindes om, at EU's charter om grundlæggende rettigheder angiver, at »For at bekæmpe social udstødelse og fattigdom anerkender og respekterer Unionen retten til social bistand og boligstøtte, der skal sikre en værdig tilværelse for alle, der ikke har tilstrækkelige midler, efter de bestemmelser, der er fastsat ved fællesskabslovgivningen og medlemsstaternes lovgivning og praksis« (art. 34), samt at der er pligt til at sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau (art. 38).

6.7 EØSU gentager behovet for, at man anerkender retten til garanti for forsyningspligtigheder, overholdelse af offentlige serviceforpligtelser, beskyttelse af økonomisk dårligt stillede grupper i fare for energifattigdom, f.eks. gennem forbud mod at lukke for forsyningen i kritiske perioder, den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed, samt rimelige, gennemsigtige priser, der er lette at sammenligne mellem de forskellige leverandører ⁽⁴⁾.

6.8 EØSU vil gerne fremhæve de fordele, som decentral energiproduktion i visse tilfælde kan medføre for forbrugerne – også de mest sårbare – idet denne produktionsform:

- gør det muligt via installation af mindre enheder at bringe produktionen tættere på forbrugscentrene i mindre og større byer og dermed nedbringe energitabet som følge af transport (der for el-energi vurderes at ligge på mellem 7 og 10 %)
- fremmer produktionen af vedvarende energi
- fremmer den teknologiske udvikling
- har potentiale til at skabe arbejdspladser og kan supplere en centraliseret energiproduktion.

Bruxelles, den 14. juli 2010

Mario SEPI
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽²⁾ EUT C 151 af 17.6.2008, s. 27.

⁽³⁾ EUT L 46 af 17.2.2004, s. 1.

⁽⁴⁾ EUT C 151 af 17.6.2008, s. 27.