

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Energetická chudoba v kontexte liberalizácie a hospodárskej krízy“ (prieskumné stanovisko)

(2011/C 44/09)

Hlavný spravodajca: **Sergio SANTILLÁN CABEZA**

Belgická vláda sa 9. februára 2010 rozhodla v mene budúceho belgického predsedníctva Rady EÚ podľa článku 304 Zmluvy o fungovaní Európskej únie prekonzultovať s Európskym hospodárskym a sociálnym výborom tému

„Energetická chudoba v kontexte liberalizácie a hospodárskej krízy“

(prieskumné stanovisko).

Grémium výboru poverilo 16. februára 2010 vypracovaním tohto stanoviska odbornú sekciu pre dopravu, energetiku, infraštruktúru a informačnú spoločnosť.

Vzhľadom na naliehavosť danej témy bol pán SANTILLÁN CABEZA rozhodnutím Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na 464. plenárnom zasadnutí 14. a 15. júla 2010 (schôdza zo 14. júla 2010) vymenovaný za hlavného spravodajcu. Výbor prijal 124 hlasmi za, pričom 6 členovia sa hlasovania zdržali, nasledujúce stanovisko:

1. Závbery a odporúčania

1.1 Ceny elektrickej energie, plynu a ďalších palív, ako napríklad uhlia, naďalej rastú a zdá sa, že táto tendencia bude pokračovať aj v nadchádzajúcich rokoch. Ak sa preto neprijmú rýchle a účinné opatrenia, môže sa tiež rapídne zvyšovať počet zraniteľných spotrebiteľov energie. Cieľom tohto stanoviska nie je analyzovať príčiny zvyšovania cien energie, ale poukázať na nutnosť chrániť zraniteľných spotrebiteľov, aby sa zabránilo výskytu energetickej chudoby.

1.2 Boj proti energetickej chudobe je novou sociálnou prioritou, ktorou sa treba zaoberať na všetkých úrovniach. Je dôležité, aby EÚ vypracovala spoločné usmernenia, aby mohli všetky členské štáty postupovať rovnakým smerom s cieľom odstrániť ju. Výbor vyzdvihuje kroky, ktoré urobila EÚ v uplynulých dvoch rokoch na ochranu zraniteľných spotrebiteľov. Keďže si však mnohé členské štáty neplnia svoje povinnosti, EÚ by mala konať v súlade so zásadou subsidiarity, ktorá je definovaná v článku 5 Zmluvy o EÚ, ak navrhované ciele nemôžu byť dosiahnuté členskými štátmi.

1.3 Problém energetickej chudoby sa netýka len energetického sektora, ale tiež ďalších oblastí, ako zdravie, spotreba alebo bývanie.

1.4 EHSV navrhuje prijatie spoločnej všeobecnej definície energetickej chudoby, ktorú by si potom mohol každý členský štát prispôsobiť. Jednou z možností by bolo definovať energetickú chudobu ako stav, keď je ťažké alebo nemožné udržať v príbytku vhodné teplotné podmienky a mať k dispozícii iné základné energetické služby za rozumnú cenu. Ide o definíciu všeobecného charakteru, do ktorej možno doplniť iné kritériá, ktoré umožnia aktualizovať tento koncept v závislosti od vývoja spoločnosti. Toto by umožnilo kvantifikovať energetickú chudobu a zaoberať sa ňou dôkladnejšie.

1.5 EHSV považuje za potrebné, aby sa zjednotili existujúce štatistiky s cieľom získať čo možno najpresnejší prehľad

o energetickej chudobe v Európe. Odporúča sa preto, aby Eurostat a štatistické úrady členských štátov zaviedli jednotné štatistické metódy, aby sa mohol vyčísliť rozsah problému energetickej chudoby.

1.6 EHSV považuje za vhodné, aby sa – bez toho, aby bola dotknutá existencia *Občianskeho energetického fóra* so sídlom v Londýne – zriadilo Európske stredisko pre monitorovanie energetickej chudoby, ktoré by mohlo fungovať v rámci už existujúceho orgánu, napríklad v rámci Agentúry pre spoluprácu energetických regulačných orgánov alebo iného orgánu. Toto stredisko by umožnilo prepojiť všetky hospodárske a sociálne subjekty, ktoré sa priamo alebo nepriamo zaoberajú energetickej chudobou, ako napríklad dodávateľské firmy, spotrebiteľov, združenia z oblasti zdravia a životného prostredia, odbory, združenia pôsobiace v energetickom a stavebnom sektore. Táto skupina by bola veľmi užitočná na identifikáciu osvedčených postupov, ktoré sa používajú v členských štátoch, na hľadanie nových mechanizmov na riešenie problému energetickej chudoby, či na podporu uskutočnenia objektívnej a dôkladnej bilancie vplyvu liberalizácie energetických trhov na zraniteľných spotrebiteľov.

1.7 EHSV navrhuje, aby sa energetická chudoba zohľadňovala pri vypracúvaní každého návrhu, ktorý sa týka energetickej politiky.

1.8 Podľa EHSV je potrebné, aby boli technologické inovácie na optimalizáciu využitia energie k dispozícii zraniteľným spotrebiteľom, ktorí ich najviac potrebujú.

1.9 Treba pripomenúť, že je potrebné, aby vstúpili do platnosti už prijaté opatrenia týkajúce sa energetickej hospodárnosti budov, v tomto prípade konkrétne obydli. Vzhľadom na ťažkosti, ktoré môžu mať osoby s nižšími príjmami, musia členské štáty zvážiť podľa svojich možností zavedenie podporových opatrení.

1.10 Výroba energie decentralizovaným spôsobom môže v určitých prípadoch prispieť k dosiahnutiu cieľov predostretých v tomto stanovisku.

2. Energetická chudoba v EÚ

2.1 Využívanie energie a prístup k nej je prepojený s blahobytom ľudí a miest. Spomedzi nespočetných možností využitia je energia nevyhnutná pre mobilitu, klimatizáciu či osvetlenie v sektoroch, ako je napríklad priemysel, zdravotníctvo, poľnohospodárstvo, ale aj pre domácnosti či oddych.

2.2 Koncept energetickej chudoby sa preto môže vzťahovať na makroekonomickú alebo mikroekonomickú úroveň. Prístup priemyslu, poľnohospodárstva a ostatných sektorov k dostatočnej a kvalitnej energii je kľúčový pre prosperitu a konkurencieschopnosť krajiny a jej nedostatok môže viesť k hospodárskej kríze, nezamestnanosti a chudobe vo všeobecnosti. Toto stanovisko sa však zameriava predovšetkým na energetickú chudobu, ktorá postihuje domácnosti.

2.3 Energetická chudoba znamená ťažkosť alebo neschopnosť udržať v príbytku vhodné teplotné podmienky (možno sa odvolať na definíciu Svetovej zdravotníckej organizácie, podľa ktorej sa za príjemnú teplotu v obývacej izbe považuje 21 °C a v ostatných miestnostiach 18 °C, alebo na akúkoľvek inú technicky vhodnú definíciu), ako aj ťažkosť alebo neschopnosť mať k dispozícii za rozumnú cenu iné základné energetické služby, ako je osvetlenie, doprava, elektrina pre internet alebo ďalšie prístroje. Ide o všeobecnú definíciu, do ktorej možno doplniť iné kritériá, ktoré v prípade potreby umožnia aktualizovať tento koncept.

2.4 Energetická chudoba je javom, ktorý nie je možné ľahko vyčíslieť, hoci sa môže merať na základe premenných, ako je neschopnosť udržať v príbytku primeranú teplotu (21 % v EÚ-27, Eurostat), podiel obyvateľov, ktorí nemajú zaplatené účty (7 % v EÚ-27 v roku 2007), či počet obydľí, do ktorých zateká, ktoré majú trhliny alebo iné nedostatky budov (18 % v EÚ-25 v roku 2007, prieskum EU – SILC z roku 2007). Hoci nedostatok štatistík a relevantných štúdií neumožňuje získať spoľahlivé informácie o počte osôb s takýmito problémami, na základe známych premenných a pri zohľadnení niektorých zverejnených štúdií sa odhaduje, že v Európe je minimálne 50 miliónov osôb, ktoré čelia energetickej chudobe (Tackling Fuel Poverty in Europe. Recommendations Guide for Policy Makers; www.fuel-poverty.org). Niektoré odhady však uvádzajú značne vyšší údaj.

2.5 K ťažkosti vyčíslieť rozsah problému sa pripájajú nezrovnalosti medzi štatistickými údajmi na európskej úrovni a národnými štatistikami. EU – SILC napríklad uvádza, že 0 % obyvateľov Veľkej Británie má dlhy vzhľadom na nezaplatené faktúry, zatiaľ čo národný energetický regulátor (Ofgem) hovorí o 5 % (www.fuel-poverty.org).

2.6 Počet európskych rodín, ktoré sa nachádzajú v situácii energetickej chudoby, môže byť vyšší, pretože:

— približne 16 % Európanov čelí riziku chudoby (Spoločná správa o sociálnej ochrane a sociálnom začlenení, Európska komisia 2009),

— v období 2005 – 2007 sa cena plynu pre domácnosti zvýšila v priemere o 18 % (Eurostat 2007),

— v období 2005 – 2007 sa cena elektriny pre domácnosti zvýšila v priemere o 14 % (prieskum EU – SILC 2007),

— vyše 60 % z celkového počtu príbytkov v EÚ bolo postavených bez toho, aby sa bral ohľad na kritériá tepelnej regulácie.

2.7 Výskyt energetickej chudoby je výsledkom kombinácie troch faktorov: nízkej úrovne príjmov, nedostatočnej kvality staveb a vysokých cien energie.

2.8 Spomedzi dôsledkov, ku ktorým môže viesť výskyt energetickej chudoby, sú najvýraznejšie najmä zdravotné problémy, odpojenie od siete zo strany dodávateľa, nedostatočné využívanie energie pod úrovňou komfortu alebo nahromaďovanie dlhov.

2.9 Najzraniteľnejšie sociálne skupiny sú práve skupiny s nízkymi príjmami. Sem patria osoby staršie než 65 rokov, osamelí rodičia, nezamestnaní alebo osoby poberajúce sociálne dávky. Vo väčšine prípadov tiež platí, že osoby s nízkymi príjmami bývajú v domoch s nevhodnou tepelnou izoláciou (Housing Quality Deficiencies and the Link to Income in the EU. Orsolya Lelkes. European Centre, marec 2010), čím sa výskyt energetickej chudoby ďalej zvyšuje.

2.10 Niektoré krajiny už prijali určité opatrenia („Good practices experienced in Belgium, Spain, France, Italy and United Kingdom to tackle fuel poverty“, zverejnené pracovnou skupinou EPEE), ktoré pomáhajú predchádzať výskytu energetickej chudoby. Veľká časť týchto osvedčených postupov sa zameriava na príčiny, ako napríklad:

— ceny energie (napr. sociálne sadzby),

— kvalita stavby (napr. podpora zvýšenia energetickej hospodárnosti sociálnych bytov, či súkromných príbytkov),

— nízke príjmy (napr. finančná pomoc).

Niektoré členské štáty tiež prijali nápravné opatrenia, aby znížili dôsledky energetickej chudoby, ako napríklad zákaz odpojiť zraniteľné rodiny od elektriny v kritickom období.

2.11 Zlepšenie energetickej hospodárnosti budov je kľúčovým aspektom pre riešenie otázky energetickej chudoby. Príležitosťou na to môže byť návrh prepracovanej smernice o energetickej hospodárnosti budov KOM(2008) 780 v konečnom znení.

3. Hospodárska kríza pripravila o prácu 23 miliónov ľudí

3.1 Európske hospodárstvo čelí najhlbšej kríze od roku 1930. V roku 2009 došlo k poklesu HDP EÚ o 4,2 % v porovnaní s rokom 2008, v ktorom sa zaznamenal mierny rast (+0,8 %). Dochádza k veľkému rastu nezamestnanosti, ktorá v januári 2010 dosiahla 9,5 % aktívneho obyvateľstva (čo predstavuje o 1,5 bodu viac než v rovnakom mesiaci predchádzajúceho roka). V prvom mesiaci roka 2010 bolo v dôsledku toho nezamestnaných 22 979 000 mužov a žien. Podľa Eurostatu vykazovalo z percentuálneho hľadiska najnižšiu mieru nezamestnanosti Holandsko (4,2 %) a Rakúsko (5,3 %), zatiaľ čo najvyššiu mieru nezamestnaných mala Litva (22,9 %) a Španielsko (18,8 %).

3.2 Európsky plán na oživenie hospodárstva z konca roku 2008 nepriniesol očakávané výsledky. Znepokojujúce sú nielen údaje o aktuálnej situácii, ale aj skutočnosť, že podľa prognóz, ktoré sú doteraz k dispozícii (vrátane tých, ktoré vypracovala Komisia), možno v nachádzajúcom období očakávať len „slabé“ oživenie. Hoci sa zaviedli fiškálne stimuly v objeme 5 % HDP (EÚ-27), nie sú postačujúce a chýba dostatočne koordinovaná „stratégia vystúpenia“ z krízy.

3.3 Hospodárska a finančná kríza, ktorá sa začala v roku 2007, vznikla v kontexte stagnácie alebo poklesu príjmov európskych pracovníkov. Ekonomické opatrenia na zníženie vysokého dlhu a deficitu verejných financií navrhnuté v niektorých členských štátoch na druhej strane ovplyvňujú sociálne dávky (dôchodky, podporu v nezamestnanosti) a verejné služby.

3.4 Toto všetko vytvára znepokojujúce vyhliadky pre rodiny, ktoré sú voči rastúcim výdavkom na energiu najzraniteľnejšie.

4. Energetická politika EÚ

4.1 Úmysel liberalizovať trh s energiami bol jednou z hlavných politík EÚ v uplynulých desaťročiach. Po tom, ako sa na zasadnutí Rady EÚ pre energetiku v júni 1987 začal tento proces, sa koncom 90. rokov minulého storočia prijali prvé smernice liberalizujúce trh s plynom a elektrickou energiou. Odvtedy sa v tomto smere urobilo veľa.

4.2 Vo všeobecnosti bolo cieľom procesu liberalizácie zefektívniť energetický sektor a zvýšiť konkurencieschopnosť európskeho hospodárstva. Členskými štátom sa však nepodarilo dospieť k úplnej dohode na opatreniach a v skutočnosti sa niektoré z nich dôrazne bránia zavedeniu príslušných opatrení.

4.3 V súčasnosti existuje vysoká miera koncentrácie ponuky na veľkoobchodnom trhu. Platí to pre plyn (v 10 členských štátoch kontrolujú traja hlavní dodávatelia minimálne 90 % trhu), ako aj pre elektrickú energiu (takáto kontrola presahuje 80 % v 14 členských štátoch). [KOM(2009) 115 v konečnom znení].

4.4 Spotrebiteľ profituje z liberalizácie vtedy, ak sa ňou skutočne podporuje hospodárska súťaž. Vo viacerých členských štátoch však došlo k nahradeniu štátnych monopolov súkrom-

nými oligopolmi, a to si vyžaduje, aby sa zintenzívnili opatrenia na podporu transparentnosti a hospodárskej súťaže v energetickom sektore.

4.5 Je preto vhodné trvať na tom, že je potrebné uviesť do praxe opatrenia navrhnuté v treťom balíku pre vnútorný trh s energiou, ktorých cieľom je vytvorenie skutočného energetického trhu založeného na spolupráci medzi štátmi. Medzi tieto opatrenia patrí lepšie prepojenie sietí, lepšia koordinácia operátorov a posilnenie právomocí národných regulátorov.

5. Z liberalizácie musia mať úžitok spotrebiteľia

5.1 Liberalizácia podporuje decentralizáciu a diverzifikáciu energie a mala by byť prostriedkom na naplnenie viacerých kľúčových bodov, ako je napríklad zlacnenie a zaručenie dodávok, zlepšenie kvality služieb, rozšírenie ponuky a jej prispôbenie potrebám spotrebiteľa vo všeobecnosti, ako aj osobitne potrebám zraniteľných spotrebiteľov. Prvé skúsenosti členských štátov však ukázali problémy, ktoré vyplývajú okrem iného z nedostatočnej transparentnosti sadziieb a vysokých cien.

5.2 Vo väčšine členských štátov boli ceny v prvej polovici roku 2009 vyššie než v roku 2008, a to aj napriek tomu, že ceny ropy zaznamenali oveľa väčší pokles než ceny pre konečných spotrebiteľov. Tento stav možno do určitej miery objasniť časovým posunom medzi momentom zmeny cien ropy a momentom fakturácie pre konečných spotrebiteľov. Zdá sa však, že zníženie veľkoobchodných cien energie sa úplne nepremietlo do cien fakturovaných konečným spotrebiteľom [pozri KOM(2009) 115 v konečnom znení].

5.3 V dôsledku toho vykazujú služby dodávok elektrickej energie a plynu neuspokojivé výsledky, čo sa týka dôsledkov pre domácnosti. Zatiaľ čo 60 % spotrebiteľov uviedlo, že ich dodávateľ energie zvýšil ceny, len 3 – 4 % uviedli, že sa ceny znížili. Služby dodávok elektrickej energie a plynu takisto vykazujú zlé výsledky, najmä čo sa týka porovnateľnosti ponúk a možnosti zmeniť dodávateľa. Práve v energetickom sektore dochádza najzriedkavejšie k zmene dodávateľa, keď len 7 % spotrebiteľov zmenilo dodávateľa plynu a 8 % dodávateľa elektrickej energie (Európska komisia, Druhá výročná správa o hodnotiacej tabuľke spotrebiteľských trhov EÚ, 2. februára 2009).

6. Opatrenia na európskej úrovni v oblasti energetickej chudoby

6.1 Energetická chudoba je novou sociálnou prioritou, ktorá si vyžaduje podporu na všetkých úrovniach. Hoci sú niektoré právne dokumenty, ktoré vypracovala EÚ⁽¹⁾, dobré, reakcia členských štátov bola doteraz neadekvátna. Možno uviesť viaceré príklady: napriek záväznosti smerníc o vnútornom trhu s plynom a elektrinou (smernica 2003/54/ES a smernica 2009/72/ES) len 10 z 27 členských štátov ponúka sociálne sadzby pre zraniteľných klientov a len v 8 štátoch sa bežne používa pojem „zraniteľný klient“ (Status Review of the definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort, ERGEG, 2009).

(1) Ú. v. EÚ L 211, 14.8.2009, s. 55, článok 7.

6.2 Nie všetky štáty sa venujú tomuto problému a tie, ktoré tak robia, konajú samostatne a bez toho, aby vyhľadávali spoluprácu s ostatnými, čo komplikuje identifikáciu, zhodnotenie a riešenie problému energetickej chudoby na európskej úrovni. Napríklad definícia, ktorú používa Veľká Británia, sa odlišuje od ostatných členských štátov v tom, že za energetickú chudobu sa označuje situácia, keď sa na udržanie vhodných teplotných podmienok v príbytku vydáva viac než 10 % príjmov domácnosti. Rozdielne definície sa vyskytujú dokonca aj v dokumentoch EÚ.

6.3 Každý členský štát je zodpovedný za riešenie problému energetickej chudoby, pričom má konať v rámci stanovených právomocí (národných, regionálnych, miestnych), no v prípade, že na národnej úrovni neexistuje účinná legislatíva, ktorý sa týka plynu a elektriny, musí EÚ konať v súlade so zásadou subsidiarity definovanou v článku 5 Zmluvy o EÚ. Čo sa týka iných palív, ako je napríklad uhlie, zodpovednosť pripadá výlučne členským štátom.

6.4 Európska únia vydáva právne predpisy a má právomoci v oblasti energetickej politiky, a preto priamo alebo nepriamo ovplyvňuje výskyt energetickej chudoby v členských štátoch. Je preto dôležité, aby EÚ konala a vypracúvala politiky v rámci svojich právomocí.

6.5 Európska komisia navrhla Európsku chartu práv spotrebiteľov energie (KOM(2007) 386 v konečnom znení a Uznesenie Európskeho parlamentu z 19. júna 2008 [P6 – TA(2008)0306], ku ktorej sa EHSV vyjadril v tom zmysle⁽²⁾, že rovnako ako sa urobilo pri iných príležitostiach⁽³⁾, aj tu by bola potrebná právne záväzná forma, ktorá by zaručila občanom rovnaké práva. Komisia túto chartu stiahla a začlenila niektoré body do tretieho balíka v domnienke, že to bude mať väčší vplyv (napríklad body 7 a 8 smernice 2009/72/ES).

6.6 V súvislosti s predmetom tohto stanoviska treba pripomenúť, že Charta základných práv EÚ uvádza, že „s cieľom bojovať proti sociálnemu vylúčeniu a chudobe Únia uznáva a rešpektuje právo na sociálnu pomoc a pomoc pri bývaní s cieľom zabezpečiť dôstojnú existenciu všetkých osôb, ktoré nemajú dostatok prostriedkov, v súlade s právom Únie a vnútroštátnymi právnymi predpismi a praxou“ (článok 34), a že je povinnosťou zaručiť vysokú úroveň ochrany spotrebiteľa (článok 38).

6.7 EHSV zdôrazňuje, že je potrebné zaručiť univerzálnu službu, dodržiavať povinnosti verejnej služby, chrániť ekonomicky znevýhodnené skupiny, ktoré čelia energetickej chudobe, a to napríklad tým, že sa zakáže odpojiť ich od elektriny v kritických obdobiach. Ďalej treba zaručiť hospodársku, sociálnu a územnú súdržnosť, ako aj rozumné a transparentné ceny, ktoré sú porovnateľné medzi jednotlivými dodávateľmi⁽⁴⁾.

6.8 EHSV vyzdvihuje výhody, ktoré môže pre spotrebiteľov, vrátane tých, ktorí sú v najzraniteľnejšej situácii, priniesť decentralizovaná výroba energie:

- prostredníctvom inštalácie menších zariadení umožní priblížiť výrobu spotrebiteľským centrom v obciach a mestách, čím sa zredukujú straty v dôsledku dopravy (v prípade elektrickej energie je to podľa odhadov 7 – 10 %),
- podporuje výrobu obnoviteľnej energie,
- podporuje technologický rozvoj,
- má potenciál vytvárať pracovné miesta a je doplnkom k centralizovanej výrobe.

V Bruseli 14. júla 2010

Predseda
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru
Mario SEPI

⁽²⁾ Ú. v. EÚ C 151, 17.6.2008, s. 27.

⁽³⁾ Ú. v. EÚ L 46, 17.2.2004, s. 1.

⁽⁴⁾ Ú. v. EÚ C 151, 17.6.2008, s. 27