

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o energetske revščini v povezavi z liberalizacijo in gospodarsko krizo (raziskovalno mnenje)

(2011/C 44/09)

Poročevalec: **Sergio SANTILLÁN CABEZA**

Belgijska vlada je 9. februarja 2010 sklenila, da v okviru svojega prihodnjega predsedovanja Svetu Evropske unije v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednji temi:

Energetska revščina v povezavi z liberalizacijo in gospodarsko krizo

(raziskovalno mnenje).

Predsedstvo Odbora je 16. februarja 2010 strokovno skupino za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo zadolžilo za pripravo dela na tem področju.

Zaradi nujnosti postopka je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 464. plenarnem zasedanju 14. in 15. julija 2010 (seja z dne 14. julija) za glavnega poročevalca imenoval g. SANTILLÁNA CABEZO ter mnenje sprejel s 124 glasovi za, brez glasov proti in 6 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Cene električne energije, plina in drugih goriv, kot je premog, se zvišujejo in zdi se, da se bo ta trend v naslednjih letih nadaljeval, zato se bo brez hitrega in učinkovitega ukrepanja število ranljivih odjemalcev energije prav tako znatno povečalo. Cilj tega mnenja ni preučiti razloge za naraščanje cen energije, temveč poudariti potrebo po zaščiti ranljivih odjemalcev, da se preprečijo pojavi energetske revščine.

1.2 Boj proti energetske revščini je nova družbena prednostna naloga, s katero se je treba soočiti na vseh ravneh, prav tako pa je pomembno, da EU pripravi skupne smernice, na podlagi katerih bodo vse države članice za njeno izkoreninjenje ukrepale na enak način. EESO opozarja na delo, ki ga je EU opravila v zadnjih letih na področju zaščite ranljivih odjemalcev. Vendar številne države članice še vedno ne izpolnjujejo svojih obveznosti, zato bi morala EU, kadar države članice ne izpolnjujejo določenih ukrepov, delovati na podlagi načela subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe ES.

1.3 Energetska revščina vpliva na energetski sektor, pa tudi na druge sektorje, kot so zdravstvo, potrošnja in stanovanjski sektor.

1.4 EESO predlaga, da EU sprejme enotno in splošno opredelitev energetske revščine, ki bi jo lahko pozneje vsaka država članica prilagodila. Ena od možnosti bi bila, da se energetska revščina opredeli kot težava ali nezmožnost vzdrževanja primerne temperature stanovanjskih prostorov kot tudi uporabe drugih bistvenih energetskih storitev po sprejemljivi ceni. Gre za splošno opredelitev, ki se lahko dopolni tudi z drugimi merili, da se omogoči posodobitev koncepta glede na družbeni razvoj. S tem bi se omogočila natančnejša ocena energetske revščine in boj proti njej.

1.5 EESO meni, da je treba uskladiti obstoječe statistične podatke, da bi se omogočila čim bolj natančna ocena situacije na področju energetske revščine v Evropi. Zato se predlaga, da Eurostat in statistični uradi držav članic sprejmejo enotne statistične metodologije, da bi lahko tako izračunali obseg problema energetske revščine.

1.6 EESO meni, da bi bilo treba kljub obstoju foruma za državljane o energiji (London) ustanoviti evropski center za spremljanje energetske revščine, ki bi lahko deloval v okviru že obstoječe strukture, kot je na primer Agencija za sodelovanje energetskih regulatorjev, in ki bi omogočil povezovanje vseh gospodarskih in družbenih akterjev, ki se neposredno ali posredno ukvarjajo z energijsko revščino, kot so med drugim podjetja za oskrbo z energijo, odjemalci, združenja na področju zdravja in okolja, sindikati, združenja na področju energije in gradbeništva. Ta center bi bil v veliko pomoč pri opredeljevanju obstoječih dobrih praks v državah članicah, preučitvi novih mehanizmov za obravnavo energetske revščine ali spodbuditvi izvedbe objektivne in natančne ocene učinkov liberalizacije energetskih trgov na ranljive odjemalce.

1.7 EESO predlaga, da se energetska revščina upošteva pri pripravi vsakega predloga o energetski politiki.

1.8 EESO meni, da morajo biti tehnološke inovacije za optimalno rabo energije dostopne ranljivim odjemalcem, saj jih ti najbolj potrebujejo.

1.9 Poudariti je treba pomen izvajanja že sprejetih ukrepov o energetski učinkovitosti stavb, v tem primeru zasebnih stanovanj. Glede na težave, ki jih lahko imajo osebe z nižjimi dohodki, morajo države članice v skladu s svojimi zmožnostmi razmisliti o oblikovanju ukrepov pomoči.

1.10 Decentralizirana proizvodnja energije lahko v nekaterih primerih prispeva k doseganju ciljev iz tega mnenja (glej točko 6.8).

2. Energetska revščina v EU

2.1 Raba in dostop do energije sta povezana z blaginjo ljudi in skupnosti. Energija se uporablja na številnih področjih in je nujna za mobilnost, klimatiziranje ali razsvetljavo v sektorjih, kot so industrija, zdravstvo, kmetijstvo, pa tudi za gospodinjstva ali prosti čas.

2.2 Zato je mogoče koncept energetske revščine obravnavati na makro- ali mikroekonomski ravni. Dostop industrije, kmetijstva in drugih sektorjev do zadostne in kakovostne energije je ključen za blaginjo in konkurenčnost države, njeno pomanjkanje pa lahko privede do gospodarske krize, brezposelnosti in splošne revščine. To mnenje pa je osredotočeno zlasti na energetske revščine v gospodinjstvih.

2.3 Energetska revščina pomeni težavo ali nezmožnost vzdrževanja primerne temperature stanovanjskih prostorov po sprejemljivi ceni (kot referenca bi se lahko upoštevala opredelitev Svetovne zdravstvene organizacije, v skladu s katero je toplotno ugodje v bivalnih prostorih pri temperaturi 21 °C in v ostalih prostorih pri 18 °C, ali katera koli druga opredelitev, ki se zdi tehnično ustrezna) kot tudi težavo ali nezmožnost uporabe drugih bistvenih energetskih storitev po sprejemljivi ceni, kot so razsvetljava, prevoz ali električna energija za internet ali druge naprave. Gre za splošno opredelitev, ki se lahko dopolni tudi z drugimi merili, ki omogočajo posodobitev koncepta, kadar je potrebno.

2.4 Energetska revščina je pojav, ki ga je težko izračunati, čeprav ga je mogoče meriti na osnovi spremenljivk, kot so: nezmožnost vzdrževanja ustrezne temperature v stanovanju (21 % v EU-27, Eurostat); delež prebivalstva, ki ima dolgove pri plačevanju računov (7 % v EU-27 leta 2007), ali število stanovanj z uhajanjem, razpokami ali drugimi napakami, ki vplivajo na učinkovitost stavbe (18 % v EU-25 leta 2007, raziskava EU-SILC 2007). Čeprav pomanjkanje statističnih podatkov in ustreznih študij ovira zagotavljanje zanesljivih podatkov o številu prizadetih oseb, se na podlagi primerjave znanih spremenljivk in ob upoštevanju nekaterih objavljenih študij ocenjuje, da je v Evropi najmanj 50 milijonov oseb prizadela energetska revščina (*Tackling Fuel Poverty in Europe. Recommendations Guide for Policy Makers – Soočanje z energetsko revščino. Vodnik s smernicami za nosilce političnih odločitev*; www.fuel-poverty.org). Vendar naj bi bilo po nekaterih ocenah to število še bistveno višje.

2.5 Težavam pri izračunu obsega tega pojava je treba dodati tudi obstoječa neskladja med statističnimi podatki na evropski ravni in nacionalnimi statističnimi podatki. Po podatkih EU-SILC na primer nihče v Veliki Britaniji nima dolgov pri plačevanju računov, nacionalni regulator na področju energije (Ofgem) pa navaja, da ima dolgove 5 % britanskih državljanov (www.fuel-poverty.org).

2.6 Število družin, ki jih je prizadela energetska revščina v Evropi, bi lahko naraslo, saj:

— je približno 16 % Evropejcev izpostavljenih tveganju revščine (skupno poročilo o socialni zaščiti in socialni vključenosti, Evropska komisija, 2009);

— se je v obdobju 2005–2007 cena plina za gospodinjstva v povprečju zvišala za 18 % (Eurostat 2007);

— se je v obdobju 2005–2007 cena elektrike za gospodinjstva v povprečju zvišala za 14 % (raziskava EU-SILC 2007);

— se pri gradnji več kot 60 % stavbnega fonda v EU niso upoštevala merila uravnavanja temperature.

2.7 Energetska revščina je rezultat kombinacije treh dejavnikov: nizkega dohodka, nezadostne kakovosti stavb in visokih cen energije.

2.8 K možnim posledicam energetske revščine med drugim štejejo zdravstvene težave, odklop iz omrežja, ki ga opravi dobavitelj, premajhna poraba energije, in sicer pod standardi udobja, ter kopičenje dolgov.

2.9 Najbolj ranljive socialne skupine so tiste z najnižjimi dohodki, na primer osebe, starejše od 65 let, enostarševske družine, brezposelne osebe ali osebe, ki prejemajo socialna nadomestila. Poleg tega osebe z nizkimi dohodki v večini primerov prebivajo v stavbah z neustrezno toplotno izolacijo (*Housing Quality Deficiencies and the Link to Income in the EU – Pomanjkljiva kakovost stavb in povezava z dohodkom v EU*; Orsolya Lelkes: Evropski center za politiko in raziskave socialne blaginje, marec 2010), kar še povečuje energetske revščine.

2.10 Nekatere države članice so že sprejele nekatere ukrepe (*Good practices experienced in Belgium, Spain, France, Italy and United Kingdom to tackle fuel poverty* – Primeri dobre prakse iz Belgije, Španije, Francije, Italije in Združenega kraljestva na področju boja proti energetski revščini; objavila delovna skupina EPEE), ki prispevajo k preprečevanju pojavov energetske revščine. Večina teh primerov dobrih praks je usmerjena v dejavnike, kot so:

— cene energije (npr. socialne tarife);

— kakovost stavb (npr. spodbujanje večje energetske učinkovitosti socialnih stanovanj ali zasebnega stavbnega fonda);

— nizki dohodki (npr. finančna pomoč).

Podobno so nekatere države članice sprejele sanacijske ukrepe za zmanjšanje posledic energetske revščine, kot je na primer prepoved odklopa v težkih obdobjih za najbolj ranljive družine.

2.11 Izboljšanje energetske učinkovitosti pri gradnji stanovanj je ključni element za premagovanje energetske revščine. Predlog prenovitve Direktive o energetski učinkovitosti stavb COM(2008) 780 konč. je lahko priložnost za to.

3. Posledice gospodarske krize: 23 milijonov brezposelnih

3.1 Evropsko gospodarstvo se sooča z najglobljo recesijo od leta 1930. BDP v EU-27 se je leta 2009 znižal za 4,2 % v primerjavi z letom 2008, v katerem je bila rast že tako nizka (+ 0,8 %). Zabeležen je bil močan porast stopnje brezposelnosti, ki je januarja 2010 znašala 9,5 % aktivnega prebivalstva (1,5 odstotne točke več kot januarja 2009). V prvem mesecu leta 2010 je bilo zato brezposelnih 22 979 000 moških in žensk. Izraženo v odstotkih je bilo najmanjše število brezposelnih zabeleženo na Nizozemskem (4,2 %) in v Avstriji (5,3 %), medtem ko sta najvišje stopnje zabeležili Litva (22,9 %) in Španija (18,8 %) (Eurostat).

3.2 Evropski načrt za oživitev gospodarstva, predlagan konec leta 2008, ni prinesel zelenih rezultatov. Poleg zaskrbljujočih podatkov o sedanjem položaju je zaskrbljujoče tudi dejstvo, da do zdaj znane napovedi (vključno z napovedjo Komisije) predvidevajo „šibko“ okrevanje v bližnji prihodnosti. Sicer so bile uvedene davčne spodbude v višini 5 % BDP (EU-27), ki pa ne zadostujejo, poleg tega ni dovolj usklajene strategije za izhod iz krize.

3.3 Gospodarska in finančna kriza, ki se je začela leta 2007, je nastala v razmerah, ko so plače evropskih delavcev stagnirale ali se zniževale. Poleg tega gospodarski ukrepi, predlagani v nekaterih državah članicah za zmanjšanje visoke zadolženosti in javnega dolga, vplivajo na socialne prejemke (pokojnine, nadomestila za brezposelnost) in javne storitve.

3.4 Vse to ustvarja zaskrbljujoče obete za družine, ki so spričo rastočih cen energije najbolj ranljive.

4. Energetska politika EU

4.1 Prizadevanja za liberalizacijo energetskega trga so bila v zadnjih dvajsetih letih ena osrednjih politik EU. Po zasedanju Sveta za energijo junija 1987, ki je pomenil začetek tega procesa, so bile konec 90. let prejšnjega stoletja sprejete prve direktive o liberalizaciji trgov plina in električne energije, od takrat pa so bili v tej smeri sprejeti številni ukrepi.

4.2 Na splošno sta bila cilja procesa liberalizacije doseči učinkovitejši energetski sektor ter konkurenčnejše evropsko gospodarstvo. Vendar med državami članicami ni bilo popolnega soglasja o ukrepih in nekatere od njih poleg tega odločno nasprotujejo izvajanju ustreznih politik.

4.3 Trenutno obstaja visoka koncentracija ponudbe na veleprodajnem trgu plina (v 10 državah članicah trije največji dobavitelji nadzorujejo 90 % ali več trga) in električne energije (največji dobavitelji nadzorujejo več kot 80 % v 14 državah članicah) (COM(2009) 115 konč.).

4.4 Liberalizacija je koristna za odjemalce, če dejansko spodbuja konkurenco; vendar so v številnih državah članicah javne monopole nadomestili zasebni oligopoli, zato je treba

okrepiti ukrepe za spodbujanje preglednosti in konkurence na področju energije.

4.5 Zato je primerno, da se poudari potreba po uresničitvi ukrepov, predvidenih v tretjem energetskega svežnju, katerih namen je oblikovati resničen energetski trg, ki bo temeljil na sodelovanju držav, in ki vključujejo boljše medsebojno povezanost omrežij, boljše usklajenost operaterjev in večja pooblastila nacionalnih regulatorjev.

5. Liberalizacija mora koristiti odjemalcem

5.1 Liberalizacija spodbuja decentralizacijo in diverzifikacijo energije ter bi morala biti način za reševanje nekaterih ključnih vprašanj, kot so zniževanje cen in zagotavljanje oskrbe, izboljšanje kakovosti storitev, povečanje ponudbe ter njena prilagoditev potrebam odjemalcev na splošno in zlasti potrebam ranljivih odjemalcev. Vseeno pa prve izkušnje držav članic kažejo na težave, ki so med drugim posledica pomanjkanja preglednosti tarif in višjih cen.

5.2 V večini držav članic so bile cene v prvi polovici 2009 višje kot leta 2008, kljub temu da je gibanje cen nafte kazalo na znatnejše znižanje cen za končne porabnike. To bi bilo mogoče delno pojasniti s časovnim razmikom med spremembo cen nafte in njihovim zaračunavanjem končnim porabnikom. Vseeno se zdi, da se znižanje cen energije na veleprodajnem trgu ni v celoti odrazilo v cenah, ki se zaračunavajo končnim porabnikom (glej COM(2009) 115 konč.).

5.3 Zato podjetja za oskrbo z električno energijo in plinom svojih rezultatov ne prenašajo na zadovoljiv način na gospodinjstva. 60 % odjemalcev je izjavilo, da je njihov ponudnik energije zvišal cene, v primerjavi s 3–4 %, ki so se jim cene znižale. Podjetja za oskrbo z električno energijo in plinom so se slabo odrezala tudi kar zadeva primerljivost ponudb in možnost enostavne zamenjave ponudnika. Za energetski sektor velja, da odjemalci najmanj pogosto zamenjajo ponudnika: samo 7 % jih je zamenjalo ponudnika plina in 8 % ponudnika električne energije (Evropska komisija: Drugo poročilo o pregledu stanja potrošniških trgov v EU, 2. februar 2009).

6. Evropski ukrepi na področju energetske revščine

6.1 Energetska revščina je nova družbena prednostna naloga, ki jo je treba podpreti na vseh ravneh. Čeprav so pravni predpisi, ki jih je sprejela EU ⁽¹⁾, dobri, je bil odziv držav članic do zdaj nezadosten. Navedimo nekaj primerov: kljub obveznostim iz direktiv o skupnem trgu za plin in električno energijo (najprej Direktiva 2003/54/ES in nato Direktiva 2009/72/ES) samo 10 od 27 držav članic ponuja socialne tarife ranljivim odjemalcem in samo 8 držav članic običajno uporablja pojem „ranljivi odjemalec“ (*Status Review of the definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort* – Pregled opredelitev ranljivega odjemalca, standardnega ponudnika in zasilnega dobavitelja; ERGEG, 2009).

⁽¹⁾ UL L 211, 14.8.2009, str. 55, čl. 7.

6.2 Te problematike ne obravnavajo vse države članice, tiste, ki jo, pa so pri tem neodvisne in ne iščejo sinergij z drugimi državami, kar otežuje ugotavljanje, oceno in premagovanje energetske revščine na evropski ravni. Tako se na primer opredelitev, ki jo uporablja Združeno Kraljestvo, razlikuje od opredelitev ostalih držav članic in navaja, da se energetska revščina pojavi takrat, kadar se več kot 10 % dohodka nameni za ohranjanje ustreznih temperature stanovanja. Celo v dokumentih EU obstajajo razlike v opredelitvah.

6.3 Za premagovanje energetske revščine je odgovorna posamezna država članica, ki mora sprejeti ukrepe na pristojni (nacionalni, regionalni ali lokalni) ravni, če pa učinkovita nacionalna zakonodaja ne obstaja, mora ukrepati EU v skladu s načelom subsidiarnosti, opredeljenim v členu 5 Pogodbe ES. Za področja drugih goriv, kot je premog, so pristojne zgolj države članice.

6.4 Evropska unija sprejema zakonodajo in ima pristojnosti na področju energetske politike, zato neposredno ali posredno vpliva na energetske revščine v državah članicah. Zato je pomembno, da EU ukrepa in oblikuje politike v okviru svojih pristojnosti.

6.5 Evropska komisija je predlagala Evropsko listino o pravicah odjemalcev energije (Evropski listini o pravicah odjemalcev energije naproti (COM(2007) 386 konč.) in resolucija Evropskega parlamenta z dne 19. junija 2008 (P6 – TA(2008)0306)), o kateri je EESO že izrazil stališče ⁽²⁾, da je potrebna zavezujoča pravna oblika, ki zagotavlja pravice državljanov, kot se je to zgodilo že v drugih primerih ⁽³⁾. Komisija je navedeno listino umaknila in nekatere točke iz listine vključila v tretji sveženj z utemeljitvijo, da bo njegov učinek večji (na primer člena 7 in 8 Direktive 2009/72/ES).

6.6 V zvezi s predmetom tega mnenja je primerno opozoriti na člen 34 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ki navaja, da „[v] boju proti socialni izključenosti in revščini Unija priznava in spoštuje pravico do socialne pomoči in pomoči pri pridobitvi stanovanj, ki naj zagotovita dostojno življenje vsem, ki nimajo zadostnih sredstev, v skladu s pravili, ki jih določajo pravo Unije ter nacionalne zakonodaje in običaji“, in na člen 38, v skladu s katerim „[p]olitike Unije zagotavljajo visoko raven varstva potrošnikov“.

6.7 EESO poudarja, da je treba priznati zagotavljanje univerzalne storitve, izpolnjevanje obveznosti javnih storitev, varstvo gospodarsko prikrajšanih družbenih skupin, ki jim zaradi visokih cen energije grozi „revščina zaradi energije“, na primer s prepovedjo odklopa energije v kritičnih obdobjih, ter gospodarsko, socialno in ozemeljsko kohezijo in pravico do razumnih in preglednih cen, primerljivih med različnimi dobavitelji ⁽⁴⁾.

6.8 EESO poudarja koristi, ki jih lahko ima v nekaterih primerih decentralizirana proizvodnja energije za odjemalce – tudi tiste najbolj ranljive – saj:

- omogoča, da se z namestitvijo manjših enot proizvodnja približa centrom porabe v vaseh in mestih, kar bi zmanjšalo izgube zaradi transporta (ki se v primeru električne energije ocenjujejo med 7 % in 10 %);
- spodbuja proizvodnjo obnovljivih virov energije;
- spodbuja tehnološki razvoj;
- zagotavlja možnosti za ustvarjanje delovnih mest in dopolnjuje centralizirano proizvodnjo energije.

V Bruslju, 14. julija 2010

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

⁽²⁾ UL C 151 z dne 17.6.2008, str. 27.

⁽³⁾ UL L 46 z dne 17.2.2004, str. 1.

⁽⁴⁾ UL C 151, 17.6.2008, str. 27.