

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om energifattigdom mot bakgrund av avregleringen och den ekonomiska krisen (förberedande yttrande)

(2011/C 44/09)

Huvudföredragande: **Sergio SANTILLÁN CABEZA**

Den 9 februari 2010 beslutade det kommande belgiska ordförandeskapet att, i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Energifattigdom mot bakgrund av avregleringen och den ekonomiska krisen"

(förberedande yttrande).

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs presidium gav den 16 februari 2010 facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet.

Med tanke på ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 14 juli) Sergio SANTILLÁN CABEZA till huvudföredragande och antog följande yttrande med 124 röster för och 6 nedlagda röster:

1. Slutsatser och förslag

1.1 Priserna på elektricitet, gas och andra bränslen såsom kol fortsätter att stiga, och det tycks som att denna trend kommer att fortsätta under de närmaste åren. Om man inte vidtar snabba och effektiva åtgärder kan detta leda till att även antalet utsatta energikonsumenter stiger avsevärt. Syftet med detta yttrande är inte att behandla de bakomliggande orsakerna till de stigande energipriserna, utan att understryka behovet av att skydda utsatta konsumenter för att undvika energifattigdom.

1.2 Energifattigdomen är en ny social prioritet som bör tas upp och bekämpas på alla nivåer, och det är viktigt att EU ger gemensamma direktiv så att alla medlemsstater strävar i samma riktning för att utrota den. EU:s arbete under de senaste åren för att skydda utsatta konsumenter bör främjallas. Icke desto mindre tycks många medlemsstater fortfarande inte ha fullgjort sina skyldigheter, vilket innebär att EU borde agera enligt subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EG-fördraget eftersom medlemsstaterna inte vidtar fastställda åtgärder.

1.3 Energifattigdomen påverkar energisektorn, men även andra områden såsom hälsa, konsumtion och boende.

1.4 EESK föreslår att EU antar en gemensam och allmän definition av begreppet energifattigdom, som sedan kan anpassas av varje medlemsstat. Ett alternativ är att definiera energifattigdom som svårigheten eller oförmågan att upprätthålla en dräglig temperatur i sin bostad, eller att tillgå andra nödvändiga energitjänster till ett överkomligt pris. Detta är en allmänt hållen definition som kan kompletteras med andra kriterier för att anpassa begreppet i förhållande till utvecklingen i samhället. Detta skulle göra det möjligt att bestämma omfattningen av energifattigdomen och ta itu med den på ett mer handlingskraftigt sätt.

1.5 EESK anser att det är nödvändigt att harmonisera den existerande statistiken för att få en så tydlig bild som möjligt av

energifattigdomen i Europa. För att åstadkomma detta föreslår kommittén att Eurostat och medlemsstaternas statistikinstitut antar enhetliga statistikmetoder för att göra det möjligt att fastställa hur stort problemet med energifattigdomen egentligen är.

1.6 EESK anser det vara lämpligt att, utan att det inverkar på verksamheten vid *Citizen's Energy Forum* i London, inrätta ett europeiskt centrum för kontroll av energifattigdom. Detta skulle kunna inrymmas hos ett redan existerande organ såsom byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter eller något annat organ som erbjuder möjligheten att involvera alla ekonomiska och sociala aktörer som direkt eller indirekt arbetar med energifattigdomen. Exempel på sådana aktörer är leverantörer, konsumenter, hälso- och miljöorganisationer, fackföreningar och organisationer inom energi- och byggnadssektorn. Denna grupp skulle vara mycket användbar för att hitta exempel på god praxis i medlemsstaterna, i syfte att utnyttja nya mekanismer för att ta itu med energifattigdomen eller för att främja en objektiv och noggrann granskning av de effekter som en avreglering av energimarknaderna får för de utsatta konsumenterna.

1.7 EESK anser att energifattigdomen bör tas med i beräkningen vid utarbetandet av alla förslag som på något sätt rör energipolitiken.

1.8 EESK anser det också vara nödvändigt att nya tekniker för optimerad energianvändning bör finnas tillgänglig för de utsatta konsumenterna, som är de som har störst behov av dem.

1.9 Stor vikt bör läggas på att genomföra sådana åtgärder som redan har visat sig effektiva ifråga om byggnaders energiprestanda, i detta fall med tyngdpunkt på privata bostäder. Eftersom personer med små resurser kan ha svårt att göra egna investeringar bör medlemsstaterna överväga att inrätta stödåtgärder i den mån de nationella förutsättningarna tillåter.

1.10 En decentraliserad energiproduktion kan i vissa fall bidra till de mål som ställs upp i detta yttrande (se punkt 6.8).

2. Energifattigdomen i EU

2.1 Användning av och tillgång till energi hänger samman med välbefinnandet för både enskilda individer och befolkningen som helhet. Energin har oräkneliga användningsområden och den är oumbärlig för rörligheten, luftkonditionering och belysning inom områden som industri, jordbruk och hälso- och sjukvård, och även i våra hem och för våra fritidsaktiviteter.

2.2 Därför kan energifattigdomen ses ur både ett makro- och mikroekonomiskt perspektiv. Det är av yttersta vikt för ett lands välstånd och konkurrenskraft att dess industri, jordbruk och övriga sektorer har tillräcklig tillgång till energi av god kvalitet. Om energibehovet inte uppfylls kan följderna bli ekonomisk kris, arbetslöshet och allmän fattigdom. Detta yttrande koncentrerar sig dock huvudsakligen på den energifattigdom som drabbar hushållen.

2.3 Energifattigdom innebär en svårighet eller oförmåga att upprätthålla en dräglig temperatur i bostaden (som jämförelsenorm kan man tillämpa Världshälsoorganisationens definition, enligt vilken det bör vara 21 C i vardagsrummet 18 C i övriga rum, eller någon annan definition som på tekniska grunder anses lämplig). Den kan också innebära en svårighet eller oförmåga att säkerställa tillgången av energi till ett rimligt pris för viktiga funktioner och tjänster såsom belysning, transporter, internet etc. Detta är en allmänt hållen definition som kan kompletteras med andra kriterier för att anpassa begreppet om så behövs.

2.4 Energifattigdomen är ett fenomen som är svårt att mäta i siffror, men man kan få en uppfattning genom att jämföra faktorer som exempelvis svårigheten att bibehålla en dräglig temperatur i bostaden (21 % i EU-27, Eurostat), hur stor andel av befolkningen som har skulder på grund av obetalda räkningarna (7 % i EU-27 år 2007), eller andelen bostäder med läckor, sprickor eller andra defekter som påverkar byggnaden (18 % i EU-25 år 2007, SILC-undersökningen 2007). Bristen på statistik och undersökningar inom området gör det visserligen svårt att ange tillförlitliga uppgifter om antalet drabbade, men det är möjligt att göra en uppskattning genom att utgå från de faktorer man känner till och från några publicerade studier. En sådan uppskattning ger vid handen att det i Europa finns åtminstone 50 miljoner invånare som är drabbade av energifattigdomen (*Tackling Fuel Poverty in Europe. Recommendations Guide for Policy Makers*; www.fuel-poverty.org). Enligt andra uppskattningar är dock denna siffra betydligt högre.

2.5 Förutom att det är svårt att fastställa omfattningen av problemet föreligger också motsägelsefulla uppgifter i statistiken på å ena sidan europeisk nivå, å andra sidan nationell nivå. För att ta ett exempel uppger EU-SILC att 0 % av Storbritanniens befolkning har skulder på sina räkningar, medan den nationella tillsynsmyndigheten (Ofgem) beräknar att 5 % är berörda (www.fuel-poverty.org).

2.6 Andelen familjer som är drabbade av energifattigdom kan anses vara högre eftersom:

- ungefär 16 % av européerna befinner sig i riskzonen för fattigdom (Gemensam rapport om social trygghet och social integration, Europeiska kommissionen, 2009),
- från 2005 till 2007 steg gaspriserna för hushåll med i genomsnitt 18 % (Eurostat 2007),
- från 2005 till 2007 steg elpriserna för hushåll med i genomsnitt 14 % (SILC-undersökningen 2007),
- mer än 60 % av EU:s bostadsbestånd byggdes utan normer för värmereglering.

2.7 Energifattigdomen orsakas av en samverkan mellan tre faktorer: låg inkomst, otillfredsställande byggnadsstandard och höga energipriser.

2.8 Några av de främsta exemplen på energifattigdomens konsekvenser är hälsoproblem, ökande skulder, att leverantören bryter anslutningen till nätet eller att energimässig underkapacitet leder till en sänkt boendestandard.

2.9 De mest utsatta samhällsgrupperna är de med lägst inkomster, såsom personer över 65 år, familjer med ensamstående föräldrar, arbetslösa eller personer som uppbar sociala förmåner. Oftast bor också personer med låg inkomst i byggnader med otillräcklig värmeisolering (*Housing Quality Deficiencies and the Link to Income in the EU*, Orsolya Lelkes, European Centre for Social Welfare Policy and Research, mars 2010), vilket medför att energifattigdomen får än svårare konsekvenser.

2.10 Några medlemsstater har redan vidtagit vissa åtgärder (*Good practices experienced in Belgium, Spain, France, Italy and United Kingdom to tackle fuel poverty*, publicerad av arbetsgruppen EPEE) som hjälper till att motverka energifattigdomen. Den största delen av denna goda praxis inriktar sig på grundorsakerna, till exempel:

- energipriser (till exempel subventionerade priser),
- byggnadsstandard (till exempel att förbättra energieffektiviteten, både i offentligt subventionerade och privatägda bostäder),
- låga inkomster (till exempel ekonomiskt stöd).

På samma sätt har några medlemsstater vidtagit åtgärder för att mildra konsekvenserna av energifattigdomen, till exempel genom att förbjuda att strömmen bryts för utsatta familjer under kritiska perioder.

2.11 Att förbättra energieffektiviteten inom byggnadssektorn är en nyckelfråga i arbetet för att motverka energifattigdomen. Förslaget till omarbetat direktiv om byggnaders energiprestanda KOM(2008) 780 slutlig kan vara ett steg i rätt riktning.

3. Den ekonomiska krisen innebär tjugotre miljoner arbetslösa

3.1 Den europeiska ekonomin genomgår den djupaste lågkonjunkturen sedan 1930. År 2009 sjönk BNP i EU-27 med 4,2 % jämfört med år 2008, som redan det var ett år med låg tillväxt (+0,8 %). Arbetslösheten har ökat avsevärt och omfattade i januari 2010 9,5 % av den arbetsföra befolkningen (en ökning med en och en halv procentenhet jämfört med samma månad föregående år). Till följd av detta var 22 979 000 män och kvinnor arbetslösa i januari 2010. Räknat i procent hade Nederländerna den lägsta arbetslösheten (4,2 %), följt av Österrike (5,3 %), medan de högsta arbetslöshetstalen återfanns i Litauen (22,9 %) och Spanien (18,8 %) (Eurostat).

3.2 Den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa från slutet av 2008 gav inte önskat resultat. Den nuvarande situationen är bekymmersam, och tyvärr tyder också de prognoser som har offentliggjorts fram tills nu (även kommissionens prognoser) att återhämtningen kommer att vara "bräcklig" den närmaste tiden. Man har satt in finanspolitiska stimulansåtgärder motsvarande 5 % av BNP (EU-27), men dessa har visat sig otillräckliga och man har inte någon tillräckligt samordnad strategi för att ta sig ur krisen.

3.3 Den ekonomiska och finansiella kris som inleddes år 2007 uppstod under en period när de europeiska arbetstagarnas löner stagnerade eller sjönk. De ekonomiska åtgärder som föreslås i några medlemsstater för att minska den höga skuldsättningen och det offentliga underskottet inverkar dock på de sociala förmånerna (pensioner, arbetslöshetsersättning) och den offentliga verksamheten.

3.4 Allt detta tecknar en oroande bild för de mest utsatta familjerna med tanke på de växande energikostnaderna.

4. EU:s energipolitik

4.1 Viljan att avreglera energimarknaden har varit en central punkt på EU:s agenda under de senaste två decennierna. Efter rådets möte (energi) i juni 1987, som blev ett startskott för processen, utfärdades de första direktiven om avreglering av gas- och elmarknaderna i slutet av 1990-talet, och sedan dess har flera ytterligare åtgärder i samma riktning vidtagits.

4.2 I stora drag har målen i avregleringsprocessen varit att åstadkomma en mer effektiv energisektor och en mer konkurrenskraftig europeisk ekonomi. Man lyckades dock inte nå fullständig enighet om tillvägagångssättet mellan alla medlemsstater, och i själva verket finns det i vissa av dem ett starkt motstånd mot att implementera de politiska beslut som fattats på området.

4.3 För närvarande finns det en hög marknadskoncentration på grossistmarknaderna för både gas (i 10 medlemsstater kontrollerar de tre största leverantörerna 90 % eller mer av marknaden) och el (i 14 medlemsstater uppgår denna kontroll till över 80 %) KOM(2009) 115 slutlig.

4.4 Avregleringen är till konsumentens fördel om den verkligen bidrar till ökad konkurrens, men i flera medlemsstater har

offentliga monopol ersatts av privata oligopol, vilket innebär att insatserna för att främja öppenhet och konkurrens inom energiområdet behöver intensifieras ytterligare.

4.5 Därför finns det anledning att ytterligare betona behovet av att genomföra de åtgärder som planeras inom ramen för det tredje energipaketet och som syftar till att skapa en verklig energimarknad baserad på samarbete mellan staterna. Exempel på sådana åtgärder är att utöka sammankopplingen mellan näten, förbättra samordningen mellan leverantörerna och stärka de nationella tillsynsmyndigheternas roll.

5. Avregleringen bör gynna konsumenterna

5.1 Avregleringen gynnar decentralisering och bredd inom energiområdet och bör vara ett medel för att lösa vissa avgörande frågor som sänkta priser, garanterad tillgång, bättre kvalitet på levererade tjänster, ett bredare utbud som är anpassat utifrån kundernas behov i allmänhet och de utsatta kundernas i synnerhet. Medlemsstaterna har dock redan på ett tidigt stadium upplevt problem beroende på bland annat bristande öppenhet ifråga om prissättningen och höga priser.

5.2 I de flesta medlemsstaterna var priserna högre under första halvåret 2009 än under 2008, trots att trenden för oljepriserna indikerade en betydande prissänkning för slutanvändarna. Denna situation skulle delvis kunna förklaras med att det finns en eftersläpning från det att oljepriserna uppdateras till det att slutkunderna faktureras. Likväl tycks det vara så att sänkningarna av energipriserna för grossisterna inte har slagit igenom fullt ut i priserna på slutkundernas fakturor (se KOM(2009) 115 slutlig).

5.3 Detta innebär att sektorn för el- och gasförsörjning uppvisar ett otillfredsställande resultat i fråga om dess inverkan på hushållens ekonomi. Enligt 60 % av konsumenterna har deras energileverantörer höjt priset, medan endast 3–4 % uppger att priset har sänkts. Bolagen inom el- och gasbranschen uppvisar även synnerligen dåliga resultat när det gäller prisjämförbarheten och möjligheten att enkelt byta leverantör. Det är inom energibranschen som konsumenterna är minst benägna att byta leverantör: endast 7 % har bytt gasleverantör och 8 % har bytt elleverantör (Europeiska kommissionen, andra årsrapporten om resultatavslutningen för EU:s konsumentmarknader, av den 2 februari 2009).

6. Europeiska insatser mot energifattigdomen

6.1 Energifattigdomen är en ny social prioritet som behöver stödjas på alla nivåer. Även om de juridiska handlingar som har lagts fram av EU⁽¹⁾ är bra, har medlemsstaternas reaktion fram tills nu varit inadekvat. För att ta några exempel: endast 10 av de 27 medlemsstaterna erbjuder subventionerade priser till utsatta kunder, trots att detta är obligatoriskt enligt direktiven om en gemensam marknad för gas och el (först direktiv 2003/54/EG och därefter 2009/72/EG), och bara i 8 medlemsstater har termen "utsatt kund" blivit ett vedertaget begrepp (*Status Review of the definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort*, ERGEG, 2009).

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

6.2 Inte alla medlemsstater tar itu med dessa problem, och de som gör det agerar på egen hand utan att försöka samverka med andra medlemsstater, vilket försvårar identifieringen, utvärderingen och behandlingen av energifattigdomen på europeisk nivå. För att ta ett exempel har Storbritannien en annan definition än resten av medlemsstaterna, genom att man där anser att man är drabbad av energifattigdom om man lägger mer än 10 % av sin inkomst på att upprätthålla en dräglig temperatur i bostaden. Till och med bland de dokument som kommer från EU finns det skillnader i denna definition.

6.3 Det är varje medlemsstats ansvar att ta itu med energifattigdomen genom att agera utifrån sina befogenheter på nationell, regional och lokal nivå. I de fall en effektiv nationell lagstiftning saknas på el- och gasområdet bör EU agera i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EG-fördraget. När det gäller andra bränslen, som kol, ligger ansvaret helt hos medlemsstaterna.

6.4 EU stiftar lagar och har behörighet inom energipolitiken, vilket direkt eller indirekt inverkar på energifattigdomen i medlemsstaterna. Det är följaktligen viktigt att EU handlar och utarbetar politiska strategier i enlighet med sina befogenheter.

6.5 Europeiska kommissionen har lämnat ett förslag om en europeisk stadga om energikonsumenters rättigheter (KOM(2007) 386 slutlig) och Europaparlamentet en resolution av den 19 juni 2008 (P6_TA(2008) 0306). EESK har redan yttrat sig om detta förslag⁽²⁾ och vidhåller att det liksom i tidigare fall krävs bindande rättsliga instrument som garanterar medborgarnas rättigheter⁽³⁾. Kommissionen drog tillbaka sitt förslag och lade till några av punkterna i det tredje energipaketet eftersom detta ansågs öka förslagens genomslagskraft (till exempel artikel 7 och 8 i direktiv 2009/72/EG).

6.6 Med hänvisning till detta yttrandes syfte är det lägligt att påminna om att det i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna står att "i syfte att bekämpa social utslagning och fattigdom skall unionen erkänna och respektera rätten till socialbidrag och till bostadsbidrag som, i enlighet med närmare bestämmelser i gemenskapsrätten samt i nationell lagstiftning och praxis, är avsedda att trygga en värdig tillvaro för alla dem som saknar tillräckliga medel" (artikel 34), liksom att en "hög nivå i fråga om konsumentskydd skall tryggas i unionens politik" (artikel 38).

6.7 EESK vill än en gång påpeka behovet av att garantera samhällsomfattande tjänster, uppfylla behovet av allmännyttiga tjänster, skydda de grupper som är mest ekonomiskt utsatta och drabbade av energifattigdomen, till exempel genom att förbjuda att deras ström bryts under kritiska perioder och genom att verka för ekonomisk, social och territoriell sammanhållning och skälig, öppen och jämförbar prissättning hos leverantörerna⁽⁴⁾.

6.8 EESK betonar att det för konsumenterna, även de som befinner sig i en mer utsatt situation, under vissa omständigheter kan innebära en fördel med decentraliserad energiproduktion, eftersom den

- gör det möjligt att producera energi närmare tätorterna, där den största förbrukningen sker, genom installation av mindre enheter, vilket skulle leda till mindre energiförluster i transportledet (när det gäller el går mellan 7 och 10 % förlorade),
- främjar förnybar energi,
- gynnar den tekniska utvecklingen,
- kan skapa nya arbetstillfällen och utgör ett komplement till den centraliserade energiproduktionen.

Bryssel den 14 juli 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Mario SEPI

⁽²⁾ EUT C 151, 17.6.2008, s. 27.

⁽³⁾ EUT L 46, 17.2.2004, s. 1.

⁽⁴⁾ EUT C 151, 17.6.2008, s. 27.