



**Европейски икономически и социален комитет**

**TEN/420**  
**Енергийната бедност –**  
**последници от**  
**либерализацията и**  
**икономическата криза**

Брюксел, 14 юли 2010 г.

**СТАНОВИЩЕ**

на

Европейския икономически и социален комитет

относно

**„Енергийната бедност в условията на либерализация и икономическа криза“**  
(проучвателно становище)

Главен докладчик: г-н **Sergio Santillán Cabeza**

На 9 февруари 2010 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 304 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

*„Енергийната бедност в условията на либерализация и икономическа криза“*  
(проучвателно становище).

На 464-ата си пленарна сесия на Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 124 гласа „за“ и 6 гласа „въздържал се“.

\*

\* \*

## 1. **Заклучения и препоръки**

- 1.1 Цените на електроенергията, газта и останалите горива, като напр. въглищата, продължават да се увеличават и изглежда тази тенденция ще продължи и през следващите години, така че ако не се предприемат бързи и ефикасни действия, броят на уязвимите потребители на енергия също може да нарасне значително. Настоящото становище няма за задача да разгледа причините, които водят до увеличаване на цените на енергията в Европа, а цели да изтъкне необходимостта от защита на уязвимите потребители, за да се избегнат ситуациите на енергийна бедност.
- 1.2 Борбата срещу енергийната бедност е нов социален приоритет, към който следва да се подходи на всички равнища, и е важно ЕС да определи общи насоки, за да могат всички държави-членки да действат в една и съща посока за изкореняването □. През последните две години ЕС положи усилия за защитата на уязвимите потребители. Но редица държави-членки все още не изпълняват задълженията си съгласно установените мерки, поради което ЕС следва да предприеме действия в съответствие с принципа на субсидиарността, определен в член 5 от ДЕО.
- 1.3 Енергийната бедност засяга енергийния сектор, но също и други сектори като здравеопазването, потреблението и жилищния сектор.
- 1.4 ЕИСК предлага ЕС да приеме определение от общ характер на равнище ЕС на енергийната бедност, което след това да бъде адаптирано от всяка държава-членка. Възможен вариант би бил енергийната бедност да се определи като затруднение или невъзможност да се поддържа подходяща температура в жилището и да се ползват други основни енергийни услуги на разумна цена. Това е определение от общ характер, което може да бъде допълнено и от други критерии, позволяващи понятието да се актуализира в зависимост от развитието на обществото. Това би дало възможност енергийната бедност да се изрази в цифри и да се приложи по-прецизен подход.
- 1.5 ЕИСК смята за необходимо да се хармонизират наличните статистически данни, за да се получи възможно най-точната оценка на ситуацията, свързана с енергийната бедност в Европа. С тази цел се предлага Евростат и статистическите институти на държавите-членки да приемат хомогенни статистически методологии, за да може да се даде количествено изражение на мащаба на проблема на енергийната бедност.
- 1.6 ЕИСК смята, че е целесъобразно, без да се засяга съществуването на Гражданския форум за енергетика (Лондон), да се създаде Европейска обсерватория на енергийната бедност, която може да бъде включена във вече съществуваща структура като Агенцията за сътрудничество на енергийните регулатори или друга. Тя следва да даде възможност за включването на всички икономически и социални участници, които пряко или непряко се сблъскват с проблема на енергийната бедност, като напр.

доставчици, потребители, сдружения, действащи в областта на здравеопазването и околната среда, синдикати, сдружения, действащи в областта на енергетиката и строителството и др. Тази група би била от голяма полза за набелязването на съществуващите добри практики в държавите-членки, за проучване на новите механизми за търсене на решение на проблема, свързан с енергийната бедност, или за насърчаване на извършването на обективна и прецизна оценка на последствията от либерализирането на енергийните пазари за уязвимите потребители.

- 1.7 ЕИСК предлага енергийната бедност да се взема предвид при изготвянето на всички предложения в областта на енергийната политика.
- 1.8 ЕИСК посочва, че е необходимо технологичните иновации, оптимизиращи използването на енергията, да са на разположение на уязвимите потребители, тъй като именно те имат най-голяма нужда от тях.
- 1.9 Трябва да се отбележи значението на привиждането в изпълнение на вече одобрените мерки относно енергийната ефективност на сградите, в този случай на частните жилища. Предвид затрудненията, които могат да изпитват лицата, разполагащи с пониски доходи, държавите-членки трябва да обмислят установяването на мерки за помощ в зависимост от своите възможности.
- 1.10 В определени случаи децентрализираното производство на енергия може да допринесе за постигането на изложените в настоящото становище цели (вж. параграф 6.8).

## 2. **Енергийната бедност в ЕС**

- 2.1 Използването и достъпът до енергия е свързан с благосъстоянието на хората и на населените места. Наред с другите  многобройни приложения енергията е безусловно необходима за придвижването, климатизирането или осветлението в сектори като промишленост, здравеопазване, селско стопанство, а също и за домакинството и дейностите, свързани с развлеченията и отидна.
- 2.2 Затова към понятието енергийна бедност може да се подходи на макро- или микроикономическо равнище. Достъпът до достатъчно и качествена енергия за промишлеността, селското стопанство и останалите сектори е от първостепенно значение за просперитета и конкурентоспособността на една страна и нейният недостиг може да доведе до икономическа криза, безработица и бедност като цяло. Настоящото становище обаче се съсредоточава основно върху енергийната бедност, която засяга домакинствата.
- 2.3 Енергийната бедност представлява затруднение или невъзможност да се поддържа подходяща температура в жилището (като отправна точка би могло да се използва определението на Световната здравна организация, според която 21°C е подходяща

температура за всекидневната, а 18°C – в останалите помещения, или всяко друго определение, което бъде сметено за технически коректно), както и да се разполага с други основни енергийни услуги като осветление, транспорт или електроенергия за интернет или други устройства на разумна цена. Това е определение от общ характер, което може да бъде допълнено и от други критерии, позволяващи понятието да се актуализира при необходимост.

- 2.4 Енергийната бедност не може лесно да се изрази в цифри, но може да бъде измерена въз основа на показатели като: невъзможност да се поддържа подходяща температура в жилището (21 % в ЕС-27, Евростат), процент от населението с неплатени фактури за отопление (7 % в ЕС-27 през 2007 г.) или брой жилища, в които са установени течове, пукнатини и други дефекти на сградите (18 % в ЕС-25 през 2007 г., проучване UE-SILC 2007 г.). Въпреки че липсата на статистически данни и съответни проучвания не дава възможност да се получат надеждни данни относно броя на засегнатите лица, като се съпоставят известните показатели и се вземат под внимание някои публикувани проучвания, броят на хората, засегнати от енергийна бедност в Европа, се оценява най-малко на 50 млн. (*Tackling Fuel Poverty in Europe. Recommendations Guide for Policy Makers*. [www.fuel-poverty.org](http://www.fuel-poverty.org)). Но според някои оценки тази цифра е значително по-висока.
- 2.5 Към трудностите, свързани с това да се даде цифрово изражение на проблема се добавят противоречията, съществуващи между статистическите данни на европейско равнище и националните статистически данни. Например, според данните на EU-SILC 0% от населението на Обединеното кралство имат неизплатени сметки за енергия, докато според националния енергиен регулатор (Ofgem) тази цифра е 5% ([www.fuel-poverty.org](http://www.fuel-poverty.org)).
- 2.6 Броят на семействата в положение на енергийна бедност в Европа може да се увеличи поради следните причини:
- около 16% от европейците са изложени на риск от бедност (Съвместен доклад за трудовата заетост и Съвместен доклад за социалната закрила и социалното включване, Европейска комисия 2009 г.);
  - от 2005 г. до 2007 г. цената на газа за домакинствата се е увеличила средно с 18% (Евростат, 2007 г.);
  - от 2005 г. до 2007 г. цената на електроенергията за домакинствата се е увеличила средно с 14% (проучване UE-SILC, 2007 г.);
  - над 60% от жилищата в ЕС са строени без критерии за терморегулация.
- 2.7 Състоянието на енергийна бедност се дължи на комбинация от три фактора: ниско равнище на доходи, недостатъчно добро качество на сградите и високи цени на енергията.

- 2.8 По отношение на последиците, които може да породи състоянието на енергийна бедност, следва да се отбележат проблемите, свързани например със здравето, изключването от мрежата от страна на доставчика, потребление на енергията под необходимото за постигане на стандартите за комфорт или задлъжняването.
- 2.9 Най-уязвимите социални групи са тези с по-ниски доходи, като: хората над 65 г., семействата с един родител, безработните или получаващите социални помощи. Освен това в повечето случаи хората с ниски доходи живеят в сгради с недостатъчна термична изолация (*Housing Quality Deficiencies and the Link to Income in the EU*, Orsolya Lelkes, European Centre for Social Welfare Policy and Research / Европейски център за политика на социалното благоденствие и изследвания, март 2010 г.), което изостря състоянието на енергийна бедност.
- 2.10 Някои държави-членки вече предприеха мерки (*Good practices experienced in Belgium, Spain, France, Italy and United Kingdom to tackle fuel poverty* / Добри практики за борба срещу енергийната бедност, изпробвани в Белгия, Испания, Франция, Италия и Обединеното кралство; публикация на работната група ЕРРЕ), които допринасят за предотвратяване на изпадането в енергийна бедност. По-голямата част от тези добри практики са насочени към причините, като например:
- цените на енергията (напр. социални тарифи);
  - качеството на сградите (напр. подобряване на енергийната ефективност в социалните и частните жилища);
  - ниско равнище на доходи (напр. икономическа помощ).
- Аналогично, някои държави-членки взеха корективни мерки за намаляване на последиците от енергийната бедност, като например забрана за изключване на уязвимите семейства по време на критични периоди.
- 2.11 Подобряването на енергийната ефективност в строителството е от първостепенно значение за намирането на решение на проблема с енергийната бедност. Предложението за преработка на Директивата относно енергийните характеристики на сградите (СОМ (2008) 780) може да се окаже възможност в тази насока.

### 3. **Икономическата криза се изразява в 23 милиона безработни**

- 3.1 Европейската икономика е в най-дълбоката рецесия от 1930 г. насам. През 2009 г. БВП на ЕС-27 спадна с 4,2% в сравнение с 2008 г., през която беше регистрирано леко повишение (с 0,8 %). Безработицата нарасна значително и през януари 2010 г. обхвана 9,5% от трудоспособното население (1,5% повече в сравнение със същия месец на предходната година). Следователно, през първия месец на 2010 г. 22 979 000 мъже и жени са били без работа. Най-ниско е равнището на безработицата в Нидерландия (4,2 %) и Австрия (5,3 %), а най-високо в Литва (22,9 %) и Испания (18,8 %) (Евростат).
- 3.2 Европейският план за икономическо възстановяване от края на 2008 г. не даде очакваните резултати. Данните за сегашната ситуация са обезпокоителни, както и фактът, че според досегашните прогнози (включително и тези на Комисията) в близко бъдеще може да се очаква „крехко“ възстановяване. Въпреки че бяха въведени данъчни стимули, възлизали на 5% от БВП (ЕС-27), това не е достатъчно и липсва достатъчно координирана „стратегия за излизане“ от кризата.
- 3.3 Започналата през 2007 г. икономическа и финансова криза настъпи в контекст на стагнация или спад на доходите на европейските работници. От друга страна икономическите мерки, предлагани от някои държави-членки за намаляване на високия дълг и публичния дефицит, засягат социалните помощи (пенсии, помощи за безработица) и обществените услуги.
- 3.4 Всичко това създава обезпокоителна картина за положението на по-уязвимите семейства, изправени пред растящите енергийни разходи.

### 4. **Енергийната политика на ЕС**

- 4.1 Волята за либерализиране на енергийния пазар беше една от основните политики на ЕС през последните две десетилетия. След Съвета по енергетика през юни 1987 г., който постави началото на този процес, към края на 90-те години на миналия век бяха обнародвани първите директиви за либерализиране на пазарите на газ и електроенергия и оттогава бяха предприети редица инициативи в тази посока.
- 4.2 Най-общо заявените цели на процеса на либерализиране бяха постигане на по-голяма ефективност на енергийния сектор и по-голяма конкурентоспособност на европейската икономика. Но между всички държави-членки не беше постигнато пълно съгласие относно мерките и на практика в някои от тях съществува силна съпротива срещу прилагането на съответните политики.
- 4.3 Понастоящем има голяма концентрация на предлагането на пазара на едро на газ (в 10 държави-членки тримата най-големи доставчици контролират 90 % или повече от пазара) и на електроенергия (където те контролират над 80% в 14 държави-членки) (COM(2009) 115 окончателен).

- 4.4 Либерализацията носи ползи на потребителите, ако реално насърчава конкуренцията. Но в редица държави-членки държавният монопол беше заменен от частни олигополи, което налага да се увеличат усилията за насърчаване на прозрачността и конкуренцията в енергетиката.
- 4.5 Затова е целесъобразно да се наблегне на необходимостта от ефективно прилагане на мерките, предвидени в Третия енергиен пакет, насочени към създаването на истински енергиен пазар, основан на сътрудничество между държавите, по-добра взаимосвързаност между мрежите, по-добра координация на операторите и укрепване на правомощията на националните регулаторни органи и др.
5. **Либерализирането трябва да носи ползи на потребителите**
- 5.1 Либерализирането благоприятства децентрализацията и диверсификацията на енергията и следва да бъде средство за постигане на напредък по въпроси от първостепенно значение като поевтиняване и сигурност на доставките, подобряване на качеството на услугата, разширяване на предлагането и адаптирането му към нуждите на потребителя като цяло и към тези на уязвимите потребители в частност. Но първоначалният опит на държавите-членки показва проблеми, свързани с липсата на прозрачност по отношение на тарифите, високи цени и др.
- 5.2 В повечето държави-членки цените през първата половина 2009 г. бяха по-високи, отколкото през 2008 г., въпреки изразената тенденция за по-осезаем спад на цените на петрола за крайните потребители. Това би могло да се обясни отчасти с периода от време, който изтича от промяната на цените на петрола до отражението □ при крайните потребители. Въпреки това изглежда, че спадът на цените на енергията на едро не намери пълно отражение в цените за крайните потребители (вж. COM(2009) 115 окончателен).
- 5.3 Вследствие на това, услугите за доставка на електроенергия и газ показват незадоволителни резултати по отношение на отражението върху икономическото положение на домакинствата. 60% от потребителите посочват, че техният доставчик на енергия е увеличил цените, спрямо едва 3-4%, при които те са спаднали. Услугите за доставка на електроенергия и газ също показват твърде слаби резултати по отношение на съпоставимостта на офертите и улеснения за смяна на доставчика. Потребителите сменят най-рядко доставчика си в енергийния сектор: едва 7% от тях са сменили доставчика си на газ и 8% - този на електроенергия (Европейска комисия. Второ издание на Индекса за развитие на пазарите на дребно в ЕС, 2 февруари 2009 г.).
6. **Действия на Общността в областта на енергийната бедност**

- 6.1 Енергийната бедност е нов социален приоритет, който изисква подкрепа на всички равнища. Въпреки че правните документи, представени от ЕС<sup>1</sup>, представляват напредък в тази насока, реакцията на държавите-членки до този момент не е адекватна. Два примера могат да илюстрират горното твърдение: въпреки задължението, установено с директивите за вътрешния пазар на газ и електроенергия (първо Директива 2003/54/ЕО и след това Директива 2009/72/ЕО), само 10 от 27-те държави-членки предлагат социални тарифи на уязвимите клиенти и само в 8 държави-членки се използва обичайно терминът „уязвим клиент“. (*Status Review of the definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort*, ERGEG, 2009 г.).
- 6.2 Не всички държави-членки търсят решение на тези проблеми, а тези, които го правят, действат независимо, без да търсят синергии помежду си, което затруднява идентифицирането, оценката и подхода към енергийната бедност на европейско равнище. Например определението, използвано в Обединеното кралство, се различава от това в останалите държави-членки. Според него от енергийна бедност е засегнат всеки, който заделя над 10% от доходите си, за да поддържа подходяща температура в жилището си. Различия в определението се срещат и в документи на ЕС.
- 6.3 Търсенето на решение на проблема, свързан с енергийната бедност, е отговорност на отделните държави-членки, които следва да действат в зависимост от установените правомощия (на национално, регионално или местно равнище), но в отсъствието на ефикасно законодателство на национално равнище ЕС трябва да действа съгласно принципа на субсидиарност, определен в член 5 от ДЕО. За другите горива като въглищата, отговорност носят единствено държавите-членки.
- 6.4 Европейският съюз има законодателни правомощия и правомощия в областта на енергийната политика, което пряко или непряко, оказва въздействие върху енергийната бедност в държавите-членки. Следователно е важно ЕС да предприема действия и да развива политики в тази област в рамките на своята компетентност.
- 6.5 Европейската комисия предложи Европейска харта за правата на потребителите на енергия (СОМ(2007) 386 окончателен и Резолюция на Европейския парламент от 19 юни 2008 г. (P6 – ТА(2008)0306), по повод на която ЕИСК вече посочи<sup>2</sup> необходимостта от обвързваща правна форма, която да гарантира правата на гражданите, както вече е правено по други поводи<sup>3</sup>. Комисията оттегли гореспомената Харта и включи някои елементи в Третия пакет, като сметна, че това би оказало по-голямо въздействие (например член 7 и член 8 от Директива 2009/72/ЕО).

---

<sup>1</sup> ОВ L 211 от 14.08.2009, стр. 55, чл. 7.

<sup>2</sup> ОВ С 151 от 17.6. 2008 г., стр. 27.

<sup>3</sup> ОВ L 46от 17.02.2004 г., стр. 1.



- 6.6 Във връзка с предмета на настоящото становище е уместно да се припомни, че в Хартата на основните права на Европейския съюз се посочва, че „С цел да се бори срещу социалното изключване и бедността, Съюзът признава и зачита правото на социална помощ и на помощ за жилище, предназначени да осигурят достойно съществуване на всички лица, които не разполагат с достатъчно средства според правилата, установени от правото на Съюза и от националните законодателства и практики“ (член 34), както и задължението да се осигурява високо равнище на защита на потребителите (член 38).
- 6.7 ЕИСК заявява отново необходимостта от признаване на гарантирането на универсалната услуга, изпълнение на задълженията за обществена услуга, защита на групите в най-необлагодетелствано икономическо положение и изложени на енергийна бедност, като например се забрани изключването по време на критични периоди, икономическо, социално и териториално обличаване, както и разумни, прозрачни и съпоставими цени между различните доставчици<sup>4</sup>.
- 6.8 ЕИСК изтъква ползата, която в определени случаи потребителите, включително и тези в най-уязвимо положение, могат да извлекат от децентрализираното производство на енергия:
- то дава възможност, посредством инсталирането на по-малки производствени единици, да се доближи производството до центровете на потребление в селата и градовете, като се намалят загубите при преноса (които за електроенергията се изчисляват между 7 и 10%);
  - насърчава производството на енергия от възобновяеми източници;
  - насърчава технологичното развитие;
  - има потенциал за създаване на работни места и допълва централизираното производство на енергия.

---

<sup>4</sup> ОВ С 151от 17.06.08, стр. 27.