

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ubóstwa energetycznego w kontekście liberalizacji i kryzysu gospodarczego (opinia rozpoznawcza)

(2011/C 44/09)

Sprawozdawca generalny: **Sergio SANTILLÁN CABEZA**

Dnia 9 lutego 2010 r. przyszła prezydencja belgijska w Radzie UE, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*ubóstwa energetycznego w kontekście liberalizacji i kryzysu gospodarczego*

(opinia rozpoznawcza).

Dnia 16 lutego 2010 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie Sekcji Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 14 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Sergia Ernesta SANTILLÁNA CABEZĘ na sprawozdawcę generalnego oraz 124 głosami – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Ceny energii elektrycznej, gazu i innych paliw, takich jak węgiel, stale rosną i wszystko wskazuje na to, że tendencja ta utrzyma się w najbliższych latach. Oznacza to, że jeśli nie zaczniemy działać szybko i skutecznie, liczba odbiorców energii znajdujących się w trudnej sytuacji także może znacząco wzrosnąć. Celem niniejszej opinii nie jest rozważenie przyczyn wzrostu cen energii, lecz zwrócenie uwagi na potrzebę ochrony odbiorców znajdujących się w trudnym położeniu, by uniknąć ubóstwa energetycznego.

1.2 Walka z ubóstwem energetycznym jest nowym priorytetem społecznym, którym należy się zająć na wszystkich poziomach. W związku z tym ważne jest opracowanie przez UE wspólnych wytycznych, aby wszystkie państwa członkowskie podejmowały podobne działania w celu wyeliminowania tego zjawiska. Należy podkreślić wysiłki poczynione przez UE w ostatnich latach, by chronić zagrożonych odbiorców. Jednak wiele państw członkowskich nadal nie wywiązuje się ze swoich obowiązków, w związku z czym UE powinna podejmować działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 TWE w sytuacji, gdy państwa członkowskie nie stosują się do ustalonych środków.

1.3 Ubóstwo energetyczne dotyczy nie tylko sektora energii, ale ma wpływ na inne sektory, takie jak ochrona zdrowia, konsumpcja i budownictwo mieszkaniowe.

1.4 EKES proponuje, by UE przyjęła wspólną i ogólną definicję ubóstwa energetycznego, która mogłaby następnie być dostosowana przez poszczególne państwa członkowskie. Można by na przykład określić ubóstwo energetyczne jako sytuację, w której występuje problem lub niemożność utrzymania odpowiedniej temperatury gospodarstwa domowego bądź korzystania z innych niezbędnych usług energetycznych po rozsądnych cenach. Powyższa definicja ma charakter ogólny i można by ją uzupełnić o inne kryteria pozwalające na aktualizację tej koncepcji wraz z rozwojem społeczeństwa. Umożliwiłyby to dokładniejsze oszacowanie kwestii ubóstwa energetycznego i odpowiednie zajęcie się nią.

1.5 EKES jest zdania, że należy zharmonizować istniejące dane statystyczne, by jak najdokładniej ocenić sytuację w zakresie ubóstwa energetycznego w Europie. W tym celu Komitet proponuje, by Eurostat i urzędy statystyczne państw członkowskich przyjęły jednolite metodologie statystyczne, które umożliwiłyby określenie skali ubóstwa energetycznego.

1.6 EKES uważa, że wskazane byłoby utworzenie Europejskiego Centrum Monitorowania Ubóstwa Energetycznego, bez uszczerbku dla działającego już Obywatelskiego Forum Energetycznego w Londynie. Centrum to mogłoby funkcjonować w ramach istniejącej już struktury, na przykład Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, lub w ramach innego organu. Umożliwiłyby to włączenie wszystkich podmiotów gospodarczych i społecznych mających do czynienia – bezpośrednio lub pośrednio – z kwestią ubóstwa energetycznego, na przykład dostawców energii, konsumentów, stowarzyszeń działających w sektorze zdrowia i ochrony środowiska, związków zawodowych oraz stowarzyszeń z branży energetycznej i budowlanej. Grupa ta byłaby bardzo pomocna w identyfikowaniu dobrych praktyk stosowanych w państwach członkowskich, analizowaniu nowych mechanizmów rozwiązywania problemu ubóstwa energetycznego bądź wspieraniu obiektywnej i dokładnej oceny skutków, jakie liberalizacja rynków energetycznych niesie dla odbiorców znajdujących się w trudnym położeniu.

1.7 EKES proponuje, by przy opracowywaniu propozycji w zakresie polityki energetycznej uwzględniać kwestię ubóstwa energetycznego.

1.8 Komitet jest zdania, że należy udostępniać odbiorcom znajdującym się w trudnej sytuacji innowacje technologiczne, które optymalizują zużycie energii, gdyż to oni najbardziej ich potrzebują.

1.9 Należy podkreślić wagę wdrażania przyjętych już środków w zakresie charakterystyki energetycznej budynków, w tym wypadku prywatnych lokali mieszkalnych. Zważywszy na problemy, jakie mogą napotykać osoby o niskich dochodach, państwa członkowskie powinny – w miarę możliwości – rozważyć wprowadzenie środków wsparcia.

1.10 Zdecentralizowana produkcja energii może przyczynić się w określonych przypadkach do realizacji celów określonych w niniejszej opinii (zob. pkt 6.8).

## 2. Ubóstwo energetyczne w UE

2.1 Wykorzystywanie energii i dostęp do niej związane są z dobrobytem osób i społeczności. Energia ma wiele zastosowań, jest m.in. niezbędna do zapewnienia mobilności oraz klimatyzacji bądź oświetlenia w takich sektorach jak przemysł, ochrona zdrowia czy rolnictwo oraz w gospodarstwach domowych i branży wypoczynkowo-rozrywkowej.

2.2 W związku z tym pojęcie ubóstwa energetycznego można rozważać na poziomie zarówno makro-, jak i mikroekonomicznym. Zapewnienie dostępu do wystarczającej ilości energii wysokiej jakości w przemyśle, rolnictwie i pozostałych sektorach jest niezbędne dla dobrobytu i konkurencyjności danego kraju, a brak energii może prowadzić do kryzysu gospodarczego, bezrobocia i ogólnie do biedy. Jednakże niniejsza opinia skupia się zasadniczo na ubóstwie energetycznym, które dotyka sektora gospodarstw domowych.

2.3 Z ubóstwem energetycznym mamy do czynienia wtedy, gdy istnieje problem lub niemożność utrzymania odpowiedniej temperatury gospodarstwa domowego (jako punkt odniesienia można tu przyjąć definicję Światowej Organizacji Zdrowia, według której za komfortową można uznać temperaturę 21 °C w pokoju dziennym i 18 °C w pozostałych pokojach, lub jakąkolwiek inną, właściwą pod względem technicznym definicję). Ubóstwo energetyczne występuje także wtedy, gdy istnieje problem lub niemożność korzystania z innych niezbędnych usług energetycznych po rozsądnych cenach, takich jak oświetlenie, transport lub energia elektryczna na potrzeby internetu bądź innych urządzeń. Powyższa definicja ma charakter ogólny i można by ją uzupełnić o inne kryteria pozwalające na aktualizację tej koncepcji wraz z rozwojem społeczeństwa

2.4 Ubóstwo energetyczne nie jest zjawiskiem łatwo mierzalnym, choć można je oszacować na podstawie takich wskaźników jak niemożność utrzymania odpowiedniej temperatury pomieszczenia mieszkalnego (21 % w UE-27, Eurostat), odsetek ludności, który zalega ze spłatą rachunków (7 % w UE-27 w 2007 r.) lub liczba lokali mieszkalnych, w których występują przecieki, pęknięcia lub inne usterki wpływające na stan budynku (18 % w UE-25 w 2007 r., badanie UE-SILC 2007 r.). Chociaż brak odpowiednich danych statystycznych i badań nie pozwala na podanie wiarygodnych informacji na temat liczby osób dotkniętych ubóstwem energetycznym, to zestawiając dostępne zmienne i uwzględniając opublikowane badania, można stwierdzić, że w Europie przynajmniej 50 milionów osób cierpi z powodu ubóstwa energetycznego (*Tackling Fuel Poverty in Europe. Recommendations Guide for Policy Makers*, www.fuel-poverty.org). Jednakże według niektórych badań liczba ta jest znacznie wyższa.

2.5 Do problemów związanych z oszacowaniem skali tego zjawiska dochodzi rozdźwięk między danymi statystycznymi na poziomie europejskim a danymi krajowymi. Dla przykładu, EU-SILC twierdzi, że 0 % ludności Wielkiej Brytanii zalega z zapłatą rachunków, podczas gdy krajowy organ regulacji energetyki (Ofgem) podaje, że 5 % populacji jest zadłużona pod tym względem (www.fuel-poverty.org).

2.6 Liczba rodzin dotkniętych ubóstwem energetycznym w Europie może wzrosnąć, zważywszy, że:

- około 16 % mieszkańców Europy jest zagrożonych ubóstwem („Wspólne sprawozdanie w sprawie ochrony socjalnej i włączenia społecznego”, Komisja Europejska, 2009 r.);
- w latach 2005–2007 ceny gazu dla gospodarstw domowych wzrosły o średnio 18 % (Eurostat, 2007 r.);
- w latach 2005–2007 ceny energii elektrycznej dla gospodarstw domowych wzrosły średnio o 14 % (Eurostat, 2007 r.);
- ponad 60 % zasobów mieszkaniowych w UE zostało wybudowanych bez uwzględnienia kryteriów regulacji termicznej.

2.7 Ubóstwo energetyczne wynika z połączenia trzech czynników, a mianowicie niskiego poziomu dochodów, nieodpowiedniej jakości budynków i wysokich cen energii.

2.8 Ubóstwo energetyczne może prowadzić między innymi do problemów zdrowotnych, odłączenia od sieci przez dostawcę, zużycia energii poniżej poziomu uznanego za komfortowy lub do narastania zadłużenia.

2.9 Najbardziej zagrożonymi grupami społecznymi są grupy o niskich dochodach, na przykład osoby powyżej 65 lat, jak również osoby samotnie wychowujące dzieci, bezrobotne lub pobierające zasiłki społeczne. Ponadto w większości wypadków osoby o niskich dochodach mieszkają w budynkach o nieodpowiedniej izolacji termicznej (*Housing Quality Deficiencies and the Link to Income in the EU*, Orsołya Lelkes, Europejskie Centrum Polityki Społecznej i Badań, marzec 2010 r.), co dodatkowo pogłębia ubóstwo energetyczne.

2.10 Niektóre państwa członkowskie podjęły już określone środki, które przyczyniają się do zapobiegania ubóstwu energetycznemu (raport *Good practices experienced in Belgium, Spain, France, Italy and United Kingdom to tackle fuel poverty*, opublikowany przez grupę roboczą Europejskiego Partnerstwa na rzecz Energii i Środowiska – EPEE). Większość tych dobrych praktyk skupia się na przeciwdziałaniu przyczynom zjawiska, do których należą:

- ceny energii (np. poprzez wprowadzanie taryf socjalnych);
- jakość budynków (np. poprzez poprawę efektywności energetycznej budownictwa socjalnego i prywatnego);
- niski poziom dochodów (np. poprzez udzielanie wsparcia finansowego).

Podobnie niektóre państwa członkowskie zastosowały środki korygujące, by złagodzić skutki ubóstwa energetycznego. Należy do nich zakaz odłączania energii w krytycznych momentach rodzinom znajdującym się w trudnym położeniu.

2.11 Poprawa efektywności energetycznej w budownictwie ma kluczowe znaczenie dla rozwiązania problemu ubóstwa energetycznego. Wniosek w sprawie przekształcenia dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (COM(2008) 780 wersja ostateczna) może stanowić szansę w tym zakresie.

### 3. Kryzys gospodarczy przekłada się na 23 mln bezrobotnych

3.1 Gospodarka europejska przechodzi najgłębszy kryzys od 1930 r. W 2009 r. PKB w UE-27 spadł o 4,2 % w stosunku do 2008 r., kiedy to i tak odnotowano niski wzrost (+0,8 %). W styczniu 2010 r. zarejestrowano duży wzrost bezrobocia, które dotknęło 9,5 % aktywnej zawodowo ludności (wzrost o 1,5 punktu w stosunku do tego samego okresu poprzedniego roku). W konsekwencji w pierwszym miesiącu 2010 r. 22 979 000 mężczyzn i kobiet nie miało pracy. W ujęciu procentowym kraje o najniższym bezrobociu to Holandia (4,2 %) i Austria (5,3 %), a najwyższy odsetek bezrobotnych jest na Litwie (22,9 %) i w Hiszpanii (18,8 %) (Eurostat).

3.2 Europejski plan naprawy gospodarczej przyjęty pod koniec 2008 r. nie przyniósł spodziewanych rezultatów. Dane dotyczące bieżącej sytuacji są niepokojące, a dostępne prognozy (w tym Komisji) przewidują słabe ożywienie w następnych miesiącach. Chociaż wprowadzono bodźce fiskalne rządu 5 % PKB (UE-27), to nie są one wystarczające, brakuje również odpowiednio skoordynowanej „strategii wyjścia”.

3.3 Kryzys gospodarczo-społeczny rozpoczął się w 2007 r. w kontekście stagnacji lub spadku dochodów pracowników w Europie. Z drugiej strony środki ekonomiczne, które proponuje się w niektórych państwach członkowskich w celu obniżenia wysokiego poziomu zadłużenia i deficytu publicznego mają wpływ na poziom świadczeń społecznych (np. emerytur i zasiłków dla bezrobotnych) i na usługi publiczne.

3.4 Wszystko to powoduje, że rysują się niepokojące perspektywy dla rodzin, które są najbardziej zagrożone wzrostem cen energii.

### 4. Polityka energetyczna UE

4.1 W ostatnim dwudziestoleciu dążenie do liberalizacji rynku energii było jedną z głównych strategii UE. Po posiedzeniu Rady ds. Energii w czerwcu 1987 r., na którym zapoczątkowano ten proces, pierwsze dyrektywy liberalizujące rynki gazu i energii zostały opublikowane pod koniec lat 90. i od tego czasu podejmowano rozliczne działania w tym kierunku.

4.2 Ogólnie biorąc, deklarowane cele procesu liberalizacji to urzeczywistnienie bardziej efektywnego sektora energii i bardziej konkurencyjnej gospodarki europejskiej. Jednakże nie udało się osiągnąć porozumienia wśród wszystkich państw członkowskich co do podejmowanych środków i w rzeczywistości niektóre państwa zdecydowanie sprzeciwiają się wdrażaniu odpowiednich strategii.

4.3 Obecnie istnieje wysoki poziom koncentracji podaży zarówno na rynku hurtowym gazu (w 10 państwach członkowskich trzech głównych dostawców kontroluje 90 % lub więcej rynku gazu), jak i na rynku energii elektrycznej (w tym wypadku w 14 państwach członkowskich trzech główni dostawcy mają ponad 80-procentowy udział w rynku) (COM(2009) 115 wersja ostateczna).

4.4 Liberalizacja jest korzystna dla konsumenta, jeśli rzeczywiście pobudza konkurencję, ale w wielu państwach członkowskich monopole publiczne zostały zastąpione przez oligopole

prywatne, co oznacza, że należy wzmocnić środki służące zwiększaniu przejrzystości i konkurencji w sektorze energii.

4.5 Należy zatem podkreślić, że konieczna jest realizacja środków przewidzianych w trzecim pakiecie energetycznym. Mają one na celu utworzenie prawdziwego rynku energii opartego na współpracy między państwami. Oznacza to między innymi lepsze powiązanie sieci, lepszą współpracę między operatorami i wzmocnienie uprawnień operatorów krajowych.

### 5. Liberalizacja musi być korzystna dla konsumentów

5.1 Liberalizacja sprzyja decentralizacji i zróżnicowaniu źródeł energii i powinna być środkiem służącym osiągnięciu pewnych podstawowych celów, takich jak obniżenie cen i zagwarantowanie dostaw, poprawa jakości usług, rozszerzenie oferty i jej przystosowanie do potrzeb konsumentów ogólnie, a zwłaszcza do potrzeb odbiorców znajdujących się w trudnej sytuacji. Jednakże pierwsze doświadczenia państw członkowskich ujawniły problemy, które wynikają m.in. z braku przejrzystości i z wysokiego poziomu stawek i cen.

5.2 W większości państw członkowskich ceny w pierwszej połowie 2009 r. były wyższe niż w 2008 r., mimo że obserwowano bardziej znaczący spadek cen dla odbiorców końcowych. Sytuację tą można częściowo wyjaśnić przesunięciem czasowym między zmianą cen ropy a uwzględnieniem tego faktu w rachunkach wystawianych odbiorcy końcowemu. Niemniej wydaje się, że spadek hurtowych cen energii nie został w pełni odzwierciedlony w rachunkach dla odbiorców końcowych (zob. COM(2009) 115 wersja ostateczna).

5.3 W rezultacie usługi w zakresie dostaw energii elektrycznej i gazu mają niezbyt pozytywny wpływ na budżety domowe. W istocie 60 % odbiorców energii podało, że ich dostawca podwyższył ceny, podczas gdy jedynie 3–4 % poinformowało o spadku cen. Dostawcy energii elektrycznej i gazu wypadają również bardzo niekorzystnie, jeśli chodzi o porównywalność ofert i łatwość zmiany dostawcy. W sektorze energii najrzadziej dochodzi do zmiany dostawcy: jedynie 7 % odbiorców zmieniło dostawcę gazu i jedynie 8 % zmieniło dostawcę energii („Drugie sprawozdanie roczne w sprawie tablicy wyników dla rynków konsumenckich UE”, Komisja Europejska, 2 lutego 2009 r.).

### 6. Działania na skalę europejską w zakresie ubóstwa energetycznego

6.1 Zwalczanie ubóstwa energetycznego jest nowym priorytetem społecznym, który należy wspierać na wszystkich poziomach. Chociaż dokumenty prawne przedstawione przez UE <sup>(1)</sup> są odpowiednie, to dotychczasowa reakcja państw członkowskich jest niezadowolająca. Na przykład mimo obowiązku ustanowionego w dyrektywach w sprawie wspólnego rynku gazu i energii elektrycznej (najpierw w dyrektywie 2003/54/WE, a następnie w dyrektywie 2009/72/WE) jedynie dziesięć z 27 państw członkowskich oferuje odbiorcom znajdującym się w trudnej sytuacji taryfy socjalne, a jedynie w ośmiu państwach członkowskich termin „odbiorca wrażliwy” jest powszechnie stosowany (*Status Review of the definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort*, ERGEG 2009).

(<sup>1</sup>) Dz.U. L 211 z 14.8.2009, s. 55, art. 7.

6.2 Nie wszystkie państwa członkowskie zajmują się tą kwestią, a te, które to czynią, działają w sposób niezależny i nie próbują uzyskać synergii między działaniami, co utrudnia określenie, ocenę i rozwiązanie problemu ubóstwa energetycznego na poziomie europejskim. Przykładowo, definicja stosowana przez Wielką Brytanię różni się od definicji przyjętej przez pozostałe państwa członkowskie. Według tej pierwszej mamy do czynienia z ubóstwem energetycznym wtedy, gdy odbiorca przeznacza ponad 10 % swoich dochodów na utrzymanie odpowiedniej temperatury mieszkania. Także różne dokumenty unijne podają różne definicje tego zjawiska.

6.3 Każde państwo członkowskie działające w zakresie ustanowionych ram kompetencyjnych (krajowych, regionalnych lub lokalnych) jest odpowiedzialne za rozwiązanie problemu ubóstwa energetycznego. Jednakże z braku skutecznego prawodawstwa krajowego w zakresie gazu i energii elektrycznej UE powinna działać zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu WE. W wypadku innych paliw, takich jak węgiel, odpowiedzialność spoczywa wyłącznie na państwach członkowskich.

6.4 Unia Europejska stanowi prawo i posiada kompetencje w zakresie polityki energetycznej, w związku z czym ma wpływ – bezpośredni lub pośredni – na kwestię ubóstwa energetycznego w państwach członkowskich. Z tego względu ważne jest, by w zakresie swych kompetencji UE działała i rozwijała odpowiednie strategie.

6.5 Komisja Europejska zaproponowała opracowanie Europejskiej karty praw odbiorców energii (COM(2007) 386 wersja ostateczna i rezolucja Parlamentu Europejskiego z 19 czerwca 2008 r. (P6 – TA(2008)0306)). EKES wypowiedział się już wcześniej na temat tej karty <sup>(2)</sup> i stwierdził konieczność wiążącej formy prawnej gwarantującej prawa obywateli. Komitet wyrażał też podobne stanowisko przy innych okazjach <sup>(3)</sup>. Ostatecznie Komisja wycofała się z Europejskiej karty praw odbiorców energii i wcieliła niektóre jej punkty do trzeciego pakietu energetycznego, wychodząc z założenia, że w ten sposób zwiększy jej oddziaływanie (chodzi tu np. o art. 7 i 8 dyrektywy 2009/72/WE).

6.6 Nawiązując do przedmiotu niniejszej opinii, należy przypomnieć, że w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej stwierdzono: „W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków” (art. 34). W art. 38 określono również obowiązek zapewniania wysokiego poziomu ochrony konsumentów.

6.7 EKES potwierdza potrzebę uznania gwarancji usługi powszechnej, wywiązywania się z obowiązków świadczenia usługi publicznej, ochrony grup społecznych znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej i zagrożonych ubóstwem energetycznym, na przykład poprzez zakaz odłączania od sieci w krytycznych momentach, jak również potrzebę spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz rozsądnych i przejrzystych cen, które można by porównywać między różnymi dostawcami. <sup>(4)</sup>

6.8 EKES podkreśla korzyści, jakie w określonych przypadkach może przynieść odbiorcom, w tym odbiorcom znajdującym się w najtrudniejszym położeniu, zdecentralizowane wytwarzanie energii, które:

- dzięki instalacji mniejszych jednostek pozwala na wytwarzanie energii bliżej ośrodków jej zużycia w wioskach i miastach, zmniejszając przy tym straty związane z transportem (szacowane w przypadku energii elektrycznej na 7–10 %);
- wspiera produkcję energii ze źródeł odnawialnych;
- sprzyja rozwojowi technologicznemu;
- oferuje możliwość tworzenia miejsc pracy i uzupełnia scentralizowane wytwarzanie energii.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 151 z 17.6.2008, s. 27.

<sup>(3)</sup> Dz.U. L 46 z 17.2.2004, s. 1.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 151 z 17.6.2008, s. 27.