

Avizul Comitetului Economic și Social European privind sărăcia energetică în contextul liberalizării și al crizei economice (aviz exploratoriu)

(2011/C 44/09)

Raportor general: **dl Sergio SANTILLÁN CABEZA**

La 9 februarie 2010, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în contextul viitoarei sale Președinții a Consiliului Uniunii Europene, Guvernul belgian a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social cu privire la

Sărăcia energetică în contextul liberalizării și al crizei economice

(aviz exploratoriu).

La 16 februarie 2010, Biroul Comitetului Economic și Social European a însărcinat Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională cu pregătirea lucrărilor pe această temă.

Data fiind urgența lucrărilor, în cea de-a 464-a sesiune plenară, care a avut loc la 14 și 15 iulie 2010 (ședința din 14 iulie 2010), Comitetul Economic și Social European l-a numit raportor general pe dl Sergio SANTILLÁN CABEZA și a adoptat prezentul aviz cu 124 voturi pentru și 6 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Prețurile energiei electrice, gazului și altor combustibili cum ar fi cărbunele continuă să crească, iar această tendință pare să se mențină în cursul următorilor ani. Prin urmare, dacă nu se acționează în mod rapid și eficient, numărul consumatorilor vulnerabili va crește substanțial. Obiectul prezentului aviz nu constă în a determina cauzele creșterii prețurilor energiei electrice, ci în a sublinia necesitatea de a-i proteja pe consumatorii vulnerabili, pentru a se evita situațiile de sărăcie energetică.

1.2 Lupta împotriva sărăciei energetice reprezintă o nouă prioritate socială care trebuie abordată la toate nivelurile. Este important ca UE să definească orientări comune pentru ca toate statele membre să avanseze în aceeași direcție pentru a eradică sărăcia energetică. În ultimii ani, UE a realizat eforturi considerabile pentru a proteja clienții vulnerabili. Cu toate acestea, numeroase state membre nu și-au îndeplinit încă obligațiile în ceea ce privește punerea în aplicare a măsurilor adoptate. Prin urmare, UE ar trebui să acționeze în conformitate cu principiul subsidiarității definit la articolul 5 din TCE, în cazul în care statele membre nu aplică măsurile adoptate.

1.3 Sărăcia energetică afectează sectorul energiei, dar și alte domenii cum ar fi sănătatea, consumul sau locuințele.

1.4 CESE sugerează ca UE să adopte o definiție comună și cu caracter general a sărăciei energetice, care să poată fi adaptată ulterior de fiecare stat membru. O opțiune ar consta în definirea sărăciei energetice. Sărăcia energetică reprezintă dificultatea sau incapacitatea de a-și menține locuința în condiții adecvate de temperatură, precum și de a dispune de alte servicii energetice esențiale la un preț rezonabil. Este vorba de o definiție cu caracter general, care poate fi completată utilizând și alte criterii, care să permită actualizarea conceptului în funcție de evoluția societății. Acest lucru ar permite cuantificarea și abordarea în mod mai riguros a sărăciei energetice.

1.5 CESE consideră că este necesar ca statisticile existente să fie armonizate pentru a se obține un diagnostic cât mai riguros

în ceea ce privește situația sărăciei energetice în Europa. În acest scop, sugerează ca EUROSTAT și institutele de statistică ale statelor membre să adopte metodologii statistice omogene, pentru a se putea cuantifica amploarea problemei sărăciei energetice.

1.6 În opinia CESE, fără a se aduce atingere existenței Forumului cetățenilor pe teme de energie (Londra), ar fi oportună înființarea unui Observator european al sărăciei energetice, care ar putea să se integreze într-o structură deja existentă, cum ar fi Agenția pentru Cooperarea Autorităților de Reglementare din Domeniul Energiei, sau într-o altă structură care să permită integrarea tuturor actorilor economici și sociali confrunțați în mod direct sau indirect cu problema sărăciei energetice, cum ar fi, spre exemplu, întreprinderile furnizoare de energie, consumatorii, asociațiile din domeniul sănătății și al mediului, sindicatele, asociațiile din domeniul energetic și al construcțiilor, printre altele. Acest grup s-ar dovedi foarte util pentru identificarea bunelor practici existente în statele membre, pentru explorarea de noi mecanisme care să abordeze sărăcia energetică sau pentru a promova întocmirea un bilanț obiectiv și riguros al efectelor liberalizării piețelor energetice asupra consumatorilor celor mai vulnerabili.

1.7 CESE propune ca la elaborarea oricărei propuneri în materie de politică energetică să se țină seama de sărăcia energetică.

1.8 CESE consideră necesar ca inovațiile tehnologice menite să optimizeze utilizarea energiei să fie accesibile consumatorilor vulnerabili, care au cea mai mare nevoie de acestea.

1.9 Consideră că este necesar să sublinieze importanța punerii în aplicare a măsurilor adoptate deja în legătură cu eficiența energetică a clădirilor, în cazul acesta, a locuințelor particulare. Având în vedere dificultățile cu care se pot confrunta persoanele cu venituri reduse, statele membre trebuie să stabilească măsuri de sprijin în funcție de posibilități.

1.10 Producerea descentralizată de energie poate contribui, în anumite cazuri, la îndeplinirea obiectivelor menționate în prezentul aviz (a se vedea punctul 6.8).

2. Sărăcia energetică în UE

2.1 Utilizarea energiei și accesul la aceasta sunt strâns legate de bunăstarea persoanelor și a popoarelor. Printre nenumăratele sale aplicații, energia este indispensabilă pentru mobilitate, climatizare sau iluminare în sectoare cum ar fi industria, sănătatea, agricultura, dar și în sectorul casnic sau în cel al activităților recreative.

2.2 Prin urmare, conceptul de sărăcie energetică poate fi abordat la nivel atât macro, cât și microeconomic. Accesul la energie electrică suficientă și de calitate pentru industrie, agricultură și restul sectoarelor este esențial pentru prosperitatea și competitivitatea unei țări. Lipsa acesteia poate conduce la o criză economică, la șomaj și la sărăcie în general. Cu toate acestea, prezentul aviz se axează în principal asupra sărăciei energetice care afectează sectorul casnic.

2.3 Sărăcia energetică constă în dificultatea sau incapacitatea de a-și menține locuința la o temperatură adecvată (ca referință, se poate ține seama de definiția Organizației Mondiale a Sănătății, care consideră că temperatura de confort este de 21 °C în sufragerie și de 18 °C în restul camerelor, sau de orice altă definiție considerată adecvată din punct de vedere tehnic), precum și de a dispune de alte servicii energetice esențiale cum ar fi iluminarea, transportul sau energia electrică pentru utilizarea internetului sau a altor dispozitive la un preț rezonabil. Este vorba de o definiție cu caracter general, care poate fi completată utilizând și alte criterii, care să permită actualizarea conceptului, atunci când va fi necesar.

2.4 Sărăcia energetică nu este un fenomen ușor cuantificabil, cu toate că se poate măsura cu ajutorul unor variabile cum ar fi incapacitatea de a-și menține locuința la o temperatură adecvată (21 % în UE-27, Eurostat), procentajul populației care are facturi neplătite la energie electrică (7 % în UE-27 în 2007) sau numărul de locuințe care au scurgeri, fisuri sau alte probleme ce afectează clădirea (18 % în UE-25 în 2007, Studiul UE-SILC 2007). Cu toate că, având în vedere lipsa de statistici și studii relevante, nu se poate dispune de date fiabile cu privire la numărul de persoane afectate, punându-se în comun variabilele cunoscute și ținându-se seama de anumite studii publicate, se estimează că, în Europa, cel puțin 50 de milioane de persoane suferă de sărăcie energetică („Abordarea problemei sărăciei energetice în Europa. Ghid de recomandări pentru responsabilii politici” - *Tackling Fuel Poverty in Europe. Recommendations Guide for Policy Makers* - www.fuel-poverty.org). Însă, conform anumitor estimări, această cifră ar fi mult mai mare.

2.5 Dificultăților de evaluare a dimensiunii problemei li se adaugă contradicțiile existente între datele statistice la nivel european și datele statistice naționale. De exemplu, conform datelor EU-SILC, 0 % din populația Regatului Unit are facturi neplătite la energie, în timp ce autoritatea națională de reglementare în domeniul energiei (OFGEM) menționează un procentaj de datornici de 5 % (www.fuel-poverty.org).

2.6 Numărul de familii aflate în situație de sărăcie energetică în Europa ar putea crește, dat fiind că:

— aproximativ 16 % din europeni sunt expuși riscului sărăciei [Raport comun privind protecția socială și incluziunea

socială (*Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*), Comisia Europeană, 2009];

— între 2005 și 2007, prețul gazului pentru consumatorii casnici a crescut, în medie, cu 18 % (Eurostat 2007);

— între 2005 și 2007, prețul energiei electrice pentru utilizatorii casnici a crescut, în medie, cu 14 % (Studiul UE-SILC 2007);

— peste 60 % din locuințele de pe teritoriul UE au fost construite fără a se ține seama de criteriile de reglementare termică.

2.7 Situația de sărăcie energetică rezultă din combinarea a trei factori: nivelul scăzut al veniturilor, calitatea insuficientă a construcției și prețurile ridicate la energie.

2.8 Printre consecințele pe care le-ar putea avea o situație de sărăcie energetică se numără problemele de sănătate, decuplările de la rețea efectuate de furnizor, utilizarea generalizată a energiei sub standardele de confort, acumularea de datorii și altele.

2.9 Grupurile sociale cele mai vulnerabile sunt cele cu veniturile cele mai scăzute, cum ar fi persoanele cu vârste de peste 65 de ani, familiile monoparentale, persoanele aflate în șomaj sau persoanele care beneficiază de alocații sociale. Mai mult, în majoritatea cazurilor, persoanele cu niveluri scăzute de venit locuiesc în clădiri cu izolare termică inadecvată („Deficiențe calitative ale locuințelor și legătura acestora cu veniturile în UE” - *Housing Quality Deficiencies and the Link to Income in the EU* - Orsolya Lelkes, European Centre, martie 2010), ceea ce nu face decât să agraveze situația de sărăcie energetică cu care se confruntă.

2.10 Anumite state membre au luat deja unele măsuri (a se vedea raportul publicat de grupul de lucru EPEE „Bune practici înregistrate în Belgia, Spania, Franța, Italia și Regatul Unit în ceea ce privește abordarea problemei sărăciei energetice” - *Good practices experienced in Belgium, Spain, France, Italy and United Kingdom to tackle fuel poverty*) menite să contribuie la prevenirea situațiilor de sărăcie energetică. Majoritatea acestor bune practici urmăresc să acționeze asupra cauzelor, cum ar fi:

— prețurile la energie (de exemplu, tarifele sociale);

— calitatea clădirilor (de exemplu, promovarea îmbunătățirii eficienței energetice a locuințelor sociale sau a locuințelor private);

— nivelurile scăzute de venit (de exemplu, ajutoare financiare).

De asemenea, anumite state membre au luat măsuri corective pentru a reduce consecințele sărăciei energetice, cum ar fi interzicerea deconectării de la rețeaua electrică în perioadele critice pentru familiile vulnerabile.

2.11 Îmbunătățirea eficienței energetice a clădirilor reprezintă un aspect esențial pentru abordarea sărăciei energetice. Propunerea de reformare a Directivei privind performanța energetică a clădirilor [COM(2008) 780 final] poate constitui o oportunitate în acest sens.

3. Criza economică se traduce prin 23 de milioane de persoane aflate în șomaj

3.1 Economia europeană se confruntă cu cea mai gravă perioadă de recesiune din 1930 și până acum. În 2009, evoluția PIB-ului UE-27 a fost de -4,2 % față de 2008, an în care acesta înregistrase deja o creștere redusă (+0,8 %). Se înregistrează o creștere puternică a șomajului, care, în ianuarie 2010, afecta 9,5 % din populația activă (cu 1,5 % mai mult decât în ianuarie 2009). Ca urmare, în prima lună a anului 2010, 22 979 000 de bărbați și femei se aflau în șomaj. Procentajele cele mai scăzute ale șomajului au fost înregistrate în Țările de Jos (4,2 %) și în Austria (5,3 %), iar cele mai ridicate în Lituania (22,9 %) și Spania (18,8 %) (Eurostat).

3.2 Planul european de redresare economică de la sfârșitul anului 2008 nu a dat rezultatele așteptate. Situația actuală este îngrijorătoare, ca și faptul că pronosticurile formulate până în prezent (inclusiv cel al Comisiei) prevăd o redresare „fragilă” în perioada următoare. În ciuda creării de stimulente fiscale echivalente cu 5 % din PIB (UE-27), acestea nu sunt suficiente și nu există o „strategie de ieșire” din criză suficient de bine coordonată.

3.3 Criza economică și financiară care a început în 2007 s-a produs într-un context de stagnare sau scădere a veniturilor lucrătorilor europeni. Pe de altă parte, măsurile economice propuse în anumite state membre pentru reducerea nivelului ridicat de îndatorare și a deficitului public au un impact asupra prestațiilor sociale (pensii, alocații de șomaj) și asupra serviciilor publice.

3.4 Toate aceste elemente formează o perspectivă îngrijorătoare pentru familiile cele mai vulnerabile, în contextul costurilor energetice aflate în creștere.

4. Politica energetică a UE

4.1 Dorința de a liberaliza piața energiei a reprezentat una dintre principalele politici ale UE în ultimele două decenii. În urma Consiliului „Energie” din iunie 1987, care a lansat acest proces, primele directive privind liberalizarea piețelor gazului și a energiei electrice au fost adoptate la sfârșitul anilor '90; de atunci, au fost puse în aplicare numeroase inițiative în acest sens.

4.2 În termeni generali, obiectivele declarate ale procesului de liberalizare au constat în obținerea unui sector energetic mai eficient și a unei economii europene mai competitive. Însă măsurile adoptate nu au făcut obiectul unui acord unanim între toate statele membre, unele dintre ele manifestându-și de altfel dezacordul prin nepunerea în aplicare a unor politici corespunzătoare.

4.3 În prezent, există un nivel ridicat de concentrare a ofertei pieței cu ridicata în ceea ce privește atât gazul (în 10 state membre, cei 3 mari furnizori dețin 90 %, sau chiar mai mult, din piață), cât și electricitatea (controlul depășește 80 % în 14 state membre) [COM(2009) 115 final].

4.4 Liberalizarea este benefică pentru consumatori dacă încurajează în mod real concurența; cu toate acestea, în diverse state membre, monopolurile publice au fost înlocuite de oligopoluri private, ceea ce determină necesitatea intensificării măsurilor care vizează să încurajeze transparența și concurența în domeniul energiei.

4.5 Prin urmare, trebuie să se insiste asupra necesității de a pune în practică măsurile prevăzute de cel de-al treilea pachet privind energia, care urmăresc crearea unei adevărate piețe a energiei electrice, întemeiate pe cooperarea între state, măsuri printre care se numără o mai mare interconectare a rețelelor, o mai bună coordonare a operatorilor și consolidarea competențelor autorităților de reglementare de la nivel național.

5. Liberalizarea trebuie să aducă beneficii consumatorilor

5.1 Liberalizarea favorizează descentralizarea și diversificarea energiei și ar trebui să permită realizarea unor obiective esențiale, cum ar fi scăderea prețurilor și garantarea aprovizionării, îmbunătățirea calității serviciului, extinderea ofertei și adaptarea acesteia la nevoile consumatorilor în general și ale consumatorilor vulnerabili în special. Cu toate acestea, odată cu primele experiențe ale statelor membre, s-au înregistrat probleme legate, printre altele, de lipsa de transparență a tarifelor și de prețurile ridicate.

5.2 În majoritatea statelor membre, în prima jumătate a anului 2009, prețurile au fost mai ridicate decât în 2008, cu toate că tendința prețului petrolului indică o scădere mai importantă a prețului pentru utilizatorii finali. Acest lucru se poate explica, în parte, prin intervalul dintre momentul în care se înregistrează variațiile de preț pe piața petrolului și momentul în care acestea se reflectă în prețul pentru utilizatorii finali. Cu toate acestea, rezultă că scăderea costurilor înregistrate pe piața cu ridicata a energiei nu s-a reflectat pe deplin în prețurile impuse utilizatorilor finali [a se vedea COM(2009) 115 final].

5.3 Ca urmare, serviciile de aprovizionare cu energie electrică și gaz prezintă rezultate nesatisfăcătoare în ceea ce privește repercusiunile asupra economiilor casnice. 60 % dintre consumatori au declarat că furnizorii lor de energie au crescut prețurile, în timp ce doar 3-4 % au declarat că au constatat o scădere a prețurilor. Serviciile de aprovizionare cu energie electrică și gaz prezintă, de asemenea, rezultate deosebit de slabe în ceea ce privește comparabilitatea ofertelor și ușurința cu care se poate schimba furnizorul. Sectorul energiei este sectorul în care consumatorii își schimbă cel mai rar furnizorul: doar 7 % din consumatori și-au schimbat furnizorul de gaz, și respectiv 8 % în cazul electricității (Comisia Europeană - Al doilea raport anual privind Tabloul de bord al piețelor de consum din UE, 2 februarie 2009).

6. Acțiunea europeană în materie de sărăcie energetică

6.1 Sărăcia energetică reprezintă o nouă prioritate socială care trebuie susținută la toate nivelurile. Cu toate că documentele juridice prezentate de UE⁽¹⁾ reprezintă un pas înainte, reacția statelor membre a fost, până în prezent, inadecvată. Pentru a cita câteva exemple, doar 10 din cele 27 de state membre oferă tarife sociale clienților vulnerabili și doar 8 state membre utilizează în mod curent conceptul de „client vulnerabil” („Revizuirea statutului definițiilor clientului vulnerabil, furnizorului implicit și furnizorului în ultimă instanță” - *Status Review of the definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort* - ERGEG, 2009), în ciuda caracterului obligatoriu al prevederilor directivelor privind piața comună a gazului și energiei electrice (mai întâi Directiva 2003/54/CE și apoi Directiva 2009/72/CE).

(1) JO L 211, 14.8.2009, p. 55, art. 7.

6.2 Nu toate statele membre abordează această problemă, iar cele care o fac acționează în mod independent, fără a căuta sinergii între ele, ceea ce îngreunează identificarea, evaluarea și soluționarea sărăciei energetice la nivel european. Spre exemplu, definiția utilizată în Regatul Unit diferă de cea din restul statelor membre. Conform acesteia, situația de sărăcie energetică se întâlnește atunci când este necesar să se investească peste 10 % din venituri pentru menținerea locuinței la un nivel de temperatură adecvat. Chiar și în cadrul documentelor UE există diferențe în ceea ce privește această definiție.

6.3 Responsabilitatea abordării problemei sărăciei energetice îi revine fiecărui stat membru în parte, iar acesta acționează în conformitate cu domeniul de competență stabilit (național, regional sau local), însă, în absența unei legislații eficiente la nivel național în ceea ce privește gazul și energia electrică, UE trebuie să acționeze în conformitate cu principiul subsidiarității definit la articolul 5 din TCE. În cazul altor combustibili cum ar fi cărbunile, responsabilitatea le revine doar statelor membre.

6.4 Uniunea Europeană legiferează și deține competențe în materie de politică energetică; prin urmare, are un impact fie direct, fie indirect asupra situației de sărăcie energetică cu care se confruntă statele membre. În consecință, este important ca UE să acționeze și să dezvolte politici în domeniul său de competență.

6.5 Comisia Europeană a propus Carta europeană a drepturilor consumatorilor de energie [COM(2007) 386 final și Rezoluția Parlamentului European din 19 iunie 2008 (P6 – TA(2008)0306)], cu privire la care CESE a indicat ⁽²⁾ deja că ar fi necesar să se adopte o formă juridică obligatorie care să garanteze drepturile cetățenilor, așa cum s-a făcut cu alte ocazii ⁽³⁾. Comisia a retras această cartă și a inclus anumite puncte în cel de-al treilea pachet, considerând că, astfel, impactul va fi mai mare (spre exemplu, articolele 7 și 8 din Directiva 2009/72/CE).

6.6 În ceea ce privește obiectul prezentului aviz, trebuie reamintit textul Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, care afirmă că „Pentru a combate marginalizarea socială și sărăcia, Uniunea recunoaște și respectă dreptul la asistență socială și la asistență în ceea ce privește locuința, destinate să asigure o viață demnă tuturor celor care nu dispun de resurse suficiente, în conformitate cu normele stabilite de dreptul Uniunii și de legislațiile și practicile naționale” (art. 34), și prevede obligația de a asigura un nivel ridicat de protecție a consumatorilor (art. 38).

6.7 CESE reiterează necesitatea de a se recunoaște garantarea serviciului universal, îndeplinirea obligațiilor de serviciu public, protecția categoriilor sociale defavorizate din punct de vedere economic și expuse sărăciei energetice, de exemplu prin interzicerea deconectării de la rețeaua electrică în perioadele critice, coeziunea economică, socială și teritorială, precum și prețuri rezonabile, transparente și comparabile între diferiții furnizori ⁽⁴⁾.

6.8 CESE subliniază că, în anumite cazuri, generarea descentralizată de energie poate oferi numeroase avantaje consumatorilor, inclusiv celor mai vulnerabili dintre ei, dat fiind că aceasta:

- permite, prin instalarea de unități mai mici, apropierea producției de centrele de consum din sate și orașe, reducând pierderile legate de transport (estimate între 7 % și 10 % în cazul energiei electrice);
- promovează producerea de energie din surse regenerabile;
- promovează dezvoltarea tehnologică;
- oferă un potențial de creare de locuri de muncă și este complementară unei producții centralizate de energie.

Bruxelles, 14 iulie 2010

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

⁽²⁾ JO C 151, 17.6.2008, p. 27.

⁽³⁾ JO L 46, 17.2.2004, p. 1.

⁽⁴⁾ JO C 151, 17.6.2008, p. 27.