ПРЕПОРЪКИ

ПРЕПОРЪКА (ЕС) 2020/1563 НА КОМИСИЯТА

от 14 октомври 2020 година

относно енергийната бедност

ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално членове 168 и 194 от него,

като взе предвид Директива (ЕС) 2019/944 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 г. относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за изменение на Директива 2012/27/ЕС ([1]), („преработената Директива за електроенергията“) и по-специално член 29 от нея,

като има предвид, че:

(1) Енергийна бедност е ситуация, в която домакинствата нямат възможност за достъп до основни енергийни услуги. Енергийната бедност е голямо предизвикателство пред ЕС, тъй като почти 34 милиона европейци не са можели да отоплят достатъчно домовете си през 2018 г ([2]).

(2) Както е признато от съзаконодателите, подходящото отопление, охлаждане, осветление и енергията за домакинските уреди са основни услуги, които са необходими за приемлив стандарт на живот и опазване на здравето. Достъпът до енергийни услуги е абсолютно необходим за социалното приобщаване. Затова справянето с енергийната бедност има потенциала да донесе многобройни ползи, включително по-ниски разходи за здравеопазване, намаляване на замърсяването на въздуха (чрез подмяна на неподходящи източници на отопление), по-голям комфорт и благосъстояние и подобрение на бюджетите на домакинствата. Взети заедно, тези ползи ще стимулират пряко икономическия растеж и благоденствието в Европейския съюз.

(3) Европейският стълб на социалните права, обявен съвместно от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г., включва енергията сред основните услуги, до които всеки има право на достъп. Следва да се осигури подкрепа за достъпа до такива услуги на нуждаещите се ([3]).

(4) Справедливият преход към неутрален по отношение на климата Съюз до 2050 г. заема централно място в Европейския зелен пакт, предложен от Комисията през декември 2019 г. ([4]) Централен елемент на този Зелен пакт е „вълната на саниране“ ([5]) — мащабна инициатива, предназначена да стимулира реновирането на конструкциите на частни и обществени сгради, с което да се намалят емисиите, да се насърчи възстановяването и да се преодолее енергийната бедност. Такова реновиране на конструкциите подпомага увеличаването на усилията на ЕС за смекчаване на изменението на климата. Ето защо бе счетено за изключително важно „вълната на саниране“ и тази препоръка да бъдат приети заедно с цел да отправят съвместно по-силен призив за справяне с енергийната бедност и сградите с най-големи недостатъци.

([1]) ОВ L 158, 14.6.2019 г., стр. 125.

([2]) Данни от 2018 г. Евростат, SILC [ilc_mdes01])

([3]) ЕССП, принцип 20 „Достъп до основни услуги“: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_bg

([4]) Съобщение на Комисията „Европейския зелен пакт“ COM(2019) 640 final.

([5]) Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите „Вълна на саниране — екологизиране на сградите, създаване на работни места, подобряване на живота“ (COM(2020)662 final)

(5) Енергийната бедност е основно понятие, консолидирано в законодателния пакет, озаглавен „Чиста енергия за всички европейци“, който е предназначен да улесни справедливия енергиен преход. По силата на Регламент (ЕС) 2018/1999 на Европейския парламент и на Съвета ([6]) (Регламент за управлението) и преработената Директива за електроенергията от Комисията се изисква да предостави ориентировъчни насоки относно подходящи показатели за измерване на енергийната бедност ([7]) и относно определението за „значителен брой домакинства в положение на енергийна бедност“ ([8]). Няма стандартно определение за енергийна бедност и следователно е оставено на държавите членки да разработят техни собствени критерии в съответствие с националния си контекст. Неотдавна приетият законодателен пакет обаче предлага полезни общи принципи и разбирания за възможните причини за и последствията от енергийната бедност. Той също така подчертава значението на политиките за справяне с проблема, особено на тези, свързани с националните планове в областта на енергетиката и климата (НПЕК) и с дългосрочните стратегии за саниране (ДСС) ([9]).

(6) В своите национални планове в областта на енергетиката и климата държавите членки трябва да оценят броя на домакинствата в положение на енергийна бедност. Ако дъжавата членка установи, броят на домакинствата в положение на енергийна бедност е значителен, тя трябва да включи в плана си национална цел, както и политики и мерки за намаляване на енергийната бедност. В рамките на петия доклад за състоянието на енергийния съюз Комисията публикува работен документ за службите на Комисията за всяка държава членка, съдържащ одтелни оценки на всеки окончателен НПЕК. Тези работни документи на службите на Комисията също така оценяват реакцията на плановете във връзка с препоръките на Комисията от 2019 г., включително за енергийната бедност, и включват насоки за изпълнението на НПЕК.

(7) Преработената Директива за електроенергията изисква от държавите членки да предприемат подходящи мерки за преодоляване на енергийната бедност в случаите, в които тя бъде установена, включително мерки в по-широкия контекст на бедността. Държавите членки също така трябва да защитават уязвимите клиенти, по-специално живеещите в отдалечени райони. Директива 2009/73/ЕО на Европейския парламент и на Съвета ([10]) съдържа подобни разпоредби.

(8) Нововъведение в новата законодателна рамка е, че тя изисква да се определи броят на домакинствата в положение на енергийна бедност. Член 29 от преработената Директива за електроенергията съдържа разпоредба за задължението на държавите членки да оценят броя на домакинствата в положение на енергийна бедност и посочва, че те трябва да определят и публикуват критерии в подкрепа на тази оценка. При наличие на значителен брой такива домакинства държавите членки трябва да включат в своите национални планове в областта на енергетиката и климата индикативна цел за намаляване на енергийната бедност, да дадат времева рамка и да очертаят подходящи политики. След това съгласно Регламента за управление на Енергийния съюз те са задължени да докладват на Комисията за постигнатия напредък към целта за намаляване на броя на домакинствата в положение на енергийна бедност.

(9) Директива 2012/27/ЕС на Европейския парламент и на Съвета ([11]) относно енергийната ефективност, изменена с Директива (ЕС) 2018/2002 ([12]), изисква от държавите членки да вземат предвид необходимостта от намаляване на енергийната бедност в контекста на задълженията си за енергийна ефективност. Член 7, параграф 11 изисква в подходяща степен дял от мерките за енергийна ефективност да бъдат насочени приоритетно към уязвими домакинства, включително домакинства, засегнати от енергийна бедност ([13]). Регламентът за управление на Енергийния съюз също съдържа подобни задължения.

([6]) Регламент (ЕС) 2018/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. относно управлението на Енергийния съюз и на действията в областта на климата, за изменение на регламенти (ЕО) № 663/2009 и (ЕО) № 715/2009 на Европейския парламент и на Съвета, директиви 94/22/ЕО, 98/70/ЕО, 2009/31/ЕО, 2009/73/ЕО, 2010/31/ЕС, 2012/27/ЕС и 2013/30/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, директиви 2009/119/ЕО и (ЕС) 2015/652 на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕС) № 525/2013 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 328, 21.12.2018г., стр. 1).

([7]) Член 3, параграф 3, буква г) от Регламент (ЕС) 2018/1999.

([8]) Член 29 от Директива (ЕС) 2019/944.

([9]) Съгласно член 2а от Директива 2010/31/ЕС на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 153, 18.6.2010 г., стр. 13), изменена с Директива (ЕС) 2018/844 (ОВ L 156, 19.6.2018 г., стр. 75).

([10]) Директива 2009/73/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и за отмяна на Директива 2003/55/ЕО (ОВ L 211,14.8.2009 г., стр. 94).

([11]) Директива 2012/27/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно енергийната ефективност, за изменение на директиви 2009/125/ЕО и 2010/30/ЕС и за отмяна на директиви 2004/8/ЕО и 2006/32/ЕО (ОВ L 315, 14.11.2012 г., стр. 1).

([12]) Директива (ЕС) 2018/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за изменение на Директива 2012/27/ЕС относно енергийната ефективност (ОВ L 328, 21.12.2018 г., стр. 210).

([13]) Това се основава на съществуващи задължения съгласно Директива 2012/27/ЕС. Вж. също приложението към Препоръка на Комисията относно транспонирането на задълженията за икономии на енергия съгласно изменената Директива относно енергийната ефективност, C(2019) 6621 final.

(10) Съгласно преразгледаната Директива (ЕС) 2018/844 относно енергийните характеристики на сградите държавите членки, като част от своите дългосрочни стратегии за саниране в подкрепа на санирането на националния сграден фонд от жилищни и нежилищни сгради, трябва да очертаят съответните национални мерки, които да спомогнат да се намали енергийната бедност ([14]).

(11) Законодателната рамка на ЕС също така съдържа гаранции , че предприетите мерки за преодоляване на енергийната бедност не възпрепятстват отварянето или функционирането на пазара. Безпрепятственото функциониране на пазарите на дребно е от съществено значение за справедливия преход. Тези гаранции се съдържат в член 28 от преработената Директива относно електроенергията и са приведени в действие главно в член 5, параграф 5 от нея.

(12) Член 27 от преработената Директива относно електроенергията укрепва принципа, като изисква държавите членки да гарантират, че всички битови клиенти, а когато държавите членки сметнат за подходящо — и малките предприятия, се ползват от универсална услуга, а именно правото да им се доставя електроенергия с определено качество в рамките на тяхната територия на разумни, лесно и ясно съпоставими, прозрачни и недискриминационни цени. За гарантиране на предоставянето на универсална услуга държавите членки може да определят доставчик, който да действа в краен случай.

(13) Както е обобщено в съображение 59 от преработената Директива относно електроенергията, енергийната бедност произтича от съчетанието от нисък доход, високи енергийни разходи и ниска енергийна ефективност на жилищата. Въздействието от нестабилните цени на енергийния пазар и ниската енергийна ефективност, особено по отношение на характеристиките на сградите, в съчетание с широк спектър от социално-икономически фактори, свързани с общата бедност, и проблеми, произтичащи от системите за стопанисване на жилищата, правят проблема сложен за решаване.

(14) През 2018 г. 6,8 % от хората, живеещи в частни домакинства в ЕС (30,3 милиона души ([15])) не са били в състояние да плащат навреме сметките си за комунални услуги, включително сметките за енергия, и така са били застрашени от прекъсване на снабдяването. Същевременно 7,3 % от населението в ЕС (37,4 милиона души) не са успявали да поддържат необходимия комфорт по отношение на стайната температура в домовете си.

(15) Извънредното положение във връзка с COVID-19 изведе на преден план неотложната необходимост от преодоляването на нергийната бедност, ако стремежът е да бъде създадена социална Европа, която удовлетворява нуждите на всичките ѝ жители. Равнището на енергийна бедност в отделните държави членки ще бъде в центъра на вниманието с нарастване на броя на европейците, които може да изпитват затруднения по отношение на достъпа до необходимата енергия, особено при растяща безработица. На този фон е жизненоважно да бъдат постигнати етапните цели на Европейския зелен пакт, въпреки настоящите безпрецедентни смущения в икономиките в Европа.

(16) Представен беше инструментът за възстановяване „Next Generation EU“ ([16]), който трябва да е „насочен и да изгражда по-устойчива, по-силна и по-справедлива Европа за следващото поколение“. Плановете за възстановяване на Европа трябва да се ръководят от принципите за устойчивост на околната среда, солидарност, сближаване и конвергенция и решимостта нито една държава членка, нито един регион и нито един човек да не бъдат изоставени. Инструментът за възстановяване Next Generation EU потвърждава основната роля на „вълната на саниране“ за способстване на екологосъобразното възстановяване.

(17) Националните дългосрочни стратегии за саниране и другите инструменти, предназначени за постигане на целите за енергийна ефективност за 2030 и 2050 г., следва да бъдат насочени към защита на домакинствата в положение на енергийна бедност и подкрепа на уязвимите потребители на енергия, като помагат на хората да спестяват пари от сметките си за електроенергия, осигуряват по-здравословни условия на живот и намаляват енергийната бедност.

(18) Определянето на най-нуждаещите се от защита домакинства и на жилищата, които имат най-голяма нужда от саниране, помага за насочване и по-добро управление на публичните интервенции, като по този начин води до практически резултати за потребителите, подобрява енергийната ефективност и свежда до минимум всякакви нарушения във функционирането на вътрешния енергиен пазар.

([14]) Това се основава на съществуващи задължения съгласно член 4 от Директива 2012/27/ЕС относно енергийната ефективност, които са преместени в Директивата относно енергийните характеристики на сградите и са усилени по отношение необходимостта от преодоляване на енергийната бедност. Съображение 11 от Директива (ЕС) 2018/844 пояснява, че следва да се вземе предвид необходимостта да се намали енергийната бедност в съответствие с критериите, определени от държавите членки. Освен това в съображението се пояснява, че при очертаване в стратегиите за саниране на националните действия, които допринасят за намаляване на енергийната бедност, държавите членки имат правото да определят какви действия считат за подходящи.

([15]) Въз основа на оценка за населението на ЕС27 от приблизително 446 милиона жители на 1 януари 2018 г.: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_and_population_change_statistics

([16]) Европейска комисия, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Часът на Европа: възстановяване и подготовка за следващото поколение“, 27 май 2020 г.

(19) Като предоставя тази препоръка и в придружаващ работен документ на службите на Комисията и дава на разположение на държавите членки насоките на Комисията за енергийната бедност, Комисията изпълнява посоченото по-горе задължение и подпомага държавите членки да транспонират новите разпоредби за енергийната бедност. Комисията също така предоставя информация относно нови добри практики ([17]).

(20) Основната трудност при всяка дефиниция е как да се получат надеждни цифрови данни. На равнище ЕС е разработен набор от статистически показатели, измерващи вероятни фактори за енергийната бедност и последствията от нея. Това са общи показатели. Тъй като енергийната бедност е многоизмерно явление, няма единствен показател, който да може да отрази напълно всички аспекти, свързани с нея.

(21) На европейско равнище са разработени общи показатели, които са посочени в приложението към тази препоръка. Разработени от Статистическата служба на Европейския съюз (Евростат) и Европейската обсерватория на енергийната бедност (EPOV) и получени от хармонизирано събиране на данни за ЕС, тези показатели позволяват да се следи ситуацията в целия ЕС и да се определят национални особености, както и да се насърчават по-ефикасно взаимно обучение и обмен на добри практики. Когато е необходимо, за допълването им и за усъвършенстване на установяването на енергийната бедност могат да помогнат национални показатели.

(22) Това изисква тясно сътрудничество между съответните компетентни органи и по-специално правилно координирани усилия на регионално и местно ниво, така че всеки анализ, основан на показатели на равнище ЕС или на национално равнище, да е аргументиран и допълнен с подход от долу нагоре. Регионалните и местните власти са в добра позиция да определят ключовите финансови и социални предизвикателства, пред които са изправени домакинствата в енергийна бедност и да имат значима роля при разработването и прилагането на екологичен преход, който да е справедлив, приобщаващ и устойчив за всекиго в Европа.

(23) Комисията ще продължи да подпомага споделянето на добри практики между държавите членки както в сътрудничество с Комитета за социална закрила, така и по други начини. Програмите на ЕС за финансиране, включително политиката на сближаване, инструментът за техническа подкрепа и други форми на подкрепа могат да бъдат мобилизирани за справяне с предизвикателствата, установени чрез канали, включително платформите, предоставени от Европейската обсерватория на енергийната бедност и инициативата Споразумение на кметовете.

(24) В четвъртия доклад на Европейската комисия относно цените на енергията и разходите за енергия се разглеждат и особените обстоятелства, свързани с хората, живеещи в енергийна бедност и с уязвимите клиенти ([18]). Комисията също така ще отдели особено внимание на това, как държавите членки прилагат член 5 от преработената Директива относно електроенергията, който позволява публична интервенция при определяне на цената, на която предоставят електроенергия на клиентите в положение на енергийна бедност и на уязвимите битови клиенти.

ПРЕПОРЪЧВА НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ:

1. Да разработят систематичен подход към либерализацията на енергийните пазари с цел споделянето на ползите с всички слоеве на обществото, особено с най-нуждаещите се.

2. Да обърнат специално внимание на придружаващия работен документ на службите на Комисията, в който са предоставени насоки за показателите за енергийна бедност, както и за определението какво представлява значителен брой домакинства в положение на енергийна бедност. От съществено значение е държавите членки да използват насоките на Комисията при изпълнението и актуализирането на своите настоящи национални планове в областта на енергетиката и климата в съответствие с член 14 от Регламент (ЕС) 2018/1999 относно управлението на Енергийния съюз и на действията в областта на климата.

3. Да използват в своите оценки на енергийната бедност посочените в приложението показатели.

4. В съответствие със съображение 60 от преработената Директива относно електроенергията да изготвят интегрирани политически решения като част от енергийната и социалната политика. Те трябва да включват мерки в изпълнение на социални политики и повишаване на енергийната ефективност, които се подсилват взаимно, особено по отношение на жилищата.

([17]) Съображение 59 от Директива (ЕС) 2019/944 предвижда, че Комисията следва активно да подкрепя изпълнението на разпоредбите на настоящата директива относно енергийната бедност чрез улесняване на обмена на добри практики между държавите членки.

([18]) Доклад от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно *енергийните цени и разходи в Европа*(COM(2020)951) и придружаващия го работен документ на службите на Комисията (SWD(2020)951).

5. Да оценят резултатите от преразпределението от енергийния преход, по-специално от мерките за енергийна ефективност в национален контекст и да определят и прилагат политики, които отчитат съответните притеснения. Следва да се обърне необходимото внимание на пречките пред инвестициите в енергийно ефективни жилища и на профила на жилищата, които имат най-голяма нужда от саниране в съответствие с националните дългосрочни стратегии за саниране.

6. Да разработят политиките за преодоляване на енергийната бедност посредством смислен и отговорен процес с участието на обществеността и ангажирането на широк кръг от заинтересовани страни.

7. Да разработят мерки за преодоляване на енергийната бедност, които се основават на тясно сътрудничество между всички нива на администрацията, позволяващи по-специално тясно сътрудничество между регионалните и местните власти от една страна, и организациите на гражданското общество и субектите от частния сектор от друга.

8. Да се възползват изцяло от потенциала за мобилизиране на финансиране и програми от Съюза, включително политиката на сближаване, с цел преодоляване на енергийната бедност чрез анализ на резултата от преразпределението от проектите за енергиен преход и приоритизиране на мерките, насочени към уязвимите групи, за осигуряване на достъп до подкрепа.

9. При разпределянето на публично финансиране, особено на безвъзмездни средства, те да се насочват към домакинства с ниски доходи в тези категории бенефициери, които имат много ограничени собствени ресурси и ограничен достъп до търговски заеми. Да разгледат ролята на дружествата за предоставяне на енергийни услуги и договорите за енергоспестяване с гарантиран резултат за предоставяне на домакинствата в положение на енергийна бедност на решения за финансиране на санирането, които дават възможност на тези уязвими битови клиенти да се справят с високите първоначални разходи.

Съставено в Брюксел на 14 октомври 2020 година.

За Комисията
Kadri SIMSON
Член на Комисията

ПРИЛОЖЕНИЕ

ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ЕНЕРГИЙНА БЕДНОСТ

Описаните по-долу показатели са предоставени от Статистическата служба на Европейския съюз (Евростат) и Европейската обсерватория на енергийната бедност на разположение на държавите членки за консултации при оценка на нивата на енергийна бедност на национално равнище.

За да подпомогне държавите членки, Комисията предоставя насоки относно тълкуването на такива показатели, разработени на равнището на ЕС, за по-добро количествено определяне на броя на домакинствата в положение на енергийна бедност, установени чрез национални определения за енергийна бедност ([1]).

Държавите членки могат да направят допълнителна разбивка на някои от показателите, посочени в точки 1 и 2, и да задълбочат анализа на потенциалните фактори за енергийната бедност на национално равнище.

Показателите могат да се разделят в четири групи:

а) *показатели, сравняващи разходите за енергия с доходите*: те оценяват количествено енергийната бедност, като сравняват сумите, които домакинствата изразходват за енергия, с измерител на дохода (напр. процент или брой домакинства, които изразходват повече от определен дял от разполагаемия си доход за вътрешни енергийни услуги)

б) *показатели, основани на самооценка:* домакинствата са питани директно до каква степен чувстват, че са в състояние да си позволят енергия (напр. способност да поддържат в жилището си достатъчно топлина през зимата и достатъчно охлаждане през лятото)

в) *показатели, основани на пряко измерване*: тези показатели измерват физични променливи за определяне на адекватността на енергийните услуги (напр. стайна температура)

г) *непреки показатели*: те измерват енергийната бедност чрез свързани фактори като просрочия по сметки за комунални услуги, брой на прекъсванията на снабдяването и качество на жилището.

1. **Показатели, фокусирани върху достъпността на енергийните услуги**

— Дял от населението, изложено на риск от бедност (под 60 % от медианния приравнен разполагаем доход на национално равнище), който не е в състояние да поддържа жилищата си достатъчно отоплени, въз основа на отговора на въпроса „Може ли вашето домакинство да си позволи да поддържа жилището си достатъчно отоплено?“ (Евростат, SILC [ilc_mdes01])

— Дял от цялото население, който не е в състояние да поддържа жилищата си достатъчно отоплени, въз основа на отговора на въпроса „Може ли вашето домакинство да си позволи да поддържа жилището си достатъчно отоплено?“ (Евростат, SILC [ilc_mdes01])

— Просрочия по сметките за комунални услуги: дял от населението, изложено на риск от бедност (под 60 % от медианния приравнен разполагаем доход на национално равнище), който има просрочия по сметките за комунални услуги (Евростат, SILC, [ilc_mdes07])

— Просрочия по сметките за комунални услуги: дял от населението, който има просрочия по сметките за комунални услуги (Евростат, SILC, [ilc_mdes07])

— Разходи за електроенергия, газ и други горива като дял от общите разходи на домакинствата

— Дял от домакинствата, чийто дял на разходите за енергия в доходите е повече от два пъти националния медианен дял (източник Евростат, Изследвания на бюджета на домакинствата, 2015 г.)

— Дял от домакинствата, чиито абсолютни разходи за енергия са под половината от националния медианен доход (Евростат, Изследвания на бюджета на домакинствата, 2015 г.)

2. **Допълнителни показатели**

— Цени на електроенергията за битови потребители – група на средно потребление (Евростат, [nrg_pc_204])

— Цени на газа за битови потребители – група на средно потребление (Евростат, [nrg_pc_202])

— Цени на газа за битови потребители – група на най-ниско потребление (Евростат, [nrg_pc_202])

([1]) *SWD(2020)960* Работен документ на службите на Комисията „Насоки на ЕС относно енергийната бедност“

— Дял от населението, изложено на риск от бедност (под 60 % от медианния приравнен разполагаем доход на национално равнище), който има просрочия по сметките за комунални услуги (Евростат, SILC, [ilc_mdho01])

— Дял от населението с теч, влага или гниене в домовете — общ брой на населението (Евростат SILC, [TESSI292])

— Крайно потребление на енергия на квадратен метър в жилищния сектор, коригирано заради климатичните условия (база данни на проекта „ODYSSEE-MURE, Мониторинг на Европейския принцип „Енергийната ефективност на първо място“ и на изпълнението на политиките“)