RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO (UE) 2020/1563 DA COMISSÃO

de 14 de outubro de 2020

sobre a pobreza energética

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente os artigos 168.º e 194.º,

Tendo em conta a Diretiva (UE) 2019/944 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, que estabelece regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que revoga a Diretiva 2012/27/UE ([1]) («Diretiva Eletricidade reformulada»), nomeadamente o artigo 29.º,

Considerando o seguinte:

(1) A pobreza energética é uma situação em que as famílias não têm acesso aos serviços energéticos essenciais. Atendendo a que, em 2018 ([2]), cerca de 34 milhões de europeus não conseguiram manter as suas habitações suficientemente quentes, a pobreza energética representa um desafio de monta para a UE.

(2) Conforme reconhecido pelos colegisladores, para manter um nível de vida digno e a saúde são essenciais condições adequadas de aquecimento, climatização, iluminação e energia para alimentar os eletrodomésticos. O acesso aos serviços de energia é indispensável para a inclusão social. Assim sendo, o combate à pobreza energética poderá trazer vários benefícios, nomeadamente menos gastos com a saúde, redução da poluição atmosférica — substituindo as fontes de aquecimento inadequadas para os fins a que se destinam —, maior conforto e bem-estar e melhoria dos orçamentos familiares. No seu conjunto, estes benefícios impulsionariam diretamente o crescimento económico e a prosperidade na União Europeia.

(3) O Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado conjuntamente pelo Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão em 17 de novembro de 2017, inclui a energia entre os serviços essenciais a que todos têm direito. Têm de ser disponibilizados às pessoas necessitadas apoios para o acesso a estes serviços ([3]).

(4) A transição justa para uma União com impacto neutro no clima até 2050 é fundamental no contexto do Pacto Ecológico Europeu proposto pela Comissão em dezembro de 2019 ([4]). Um dos elementos fulcrais deste pacto é a vaga de renovação ([5]), importante iniciativa concebida para impulsionar a renovação estrutural de edifícios públicos e particulares, que permitirá reduzir as emissões, estimular a recuperação e combater a pobreza energética. Essa renovação contribuirá para impulsionar os esforços da UE no sentido de atenuar as alterações climáticas. Por este motivo, considerou-se essencial adotar a vaga de renovação em conjunto com a presente recomendação, para reforçar mutuamente os apelos para a resolução dos problemas em matéria de pobreza energética e edifícios com baixo desempenho.

([1]) JO L 158 de 14.6.2019, p. 125.
([2]) Dados relativos a 2018. Eurostat, SILC [ilc_mdes01])
([3]) Pilar Europeu dos Direitos Sociais, Princípio 20 «Acesso aos serviços essenciais»: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_pt
([4]) Comunicação da Comissão sobre o Pacto Ecológico Europeu [COM(2019) 640 final].
([5]) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões [COM(2020) 662 final].

(5) A pobreza energética é um conceito fundamental consagrado no pacote legislativo «Energia limpa para todos os europeus», que se destina a facilitar uma transição energética justa. Nos termos do Regulamento (UE) 2018/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho ([6]) («Regulamento Governação») e da Diretiva Eletricidade reformulada, a Comissão deve fornecer orientações indicativas sobre os parâmetros adequados para medir a pobreza energética ([7]) e sobre a definição de um «número significativo de agregados familiares em situação de carência energética» ([8]). Não existe uma definição normalizada de pobreza energética, pelo que cabe aos Estados-Membros definir os seus próprios critérios, de acordo com o contexto nacional. No entanto, o pacote legislativo recentemente adotado fornece princípios gerais e perspetivas úteis sobre as possíveis causas e consequências da pobreza energética. Destaca também a importância das políticas para enfrentar o problema, especialmente as associadas aos planos nacionais em matéria de energia e de clima (PNEC) e às estratégias de renovação a longo prazo ([9]).

(6) No âmbito dos seus PNEC, os Estados-Membros devem avaliar o número de agregados familiares em situação de pobreza energética. Caso um Estado-Membro verifique existir um número importante de agregados familiares em situação de pobreza energética, deve indicar no seu plano um objetivo nacional, assim como as políticas e medidas previstas para reduzir a pobreza energética. No contexto do quinto relatório sobre o estado da União da Energia, a Comissão publicou documentos de trabalho respeitantes a cada Estado-Membro, com avaliações individuais dos respetivos PNEC definitivos. Esses documentos de trabalho analisam também em que medida os planos em causa seguem as recomendações da Comissão de 2019, nomeadamente no domínio da pobreza energética, e incluem diretrizes para a aplicação dos PNEC.

(7) A Diretiva Eletricidade reformulada exige que os Estados-Membros tomem medidas adequadas para fazer face à pobreza energética sempre que esta for detetada, incluindo medidas que abranjam o contexto mais alargado da pobreza. Os Estados-Membros também devem proteger os clientes vulneráveis, em particular os que vivem em zonas distantes e isoladas. A Diretiva 2009/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ([10]) contém disposições semelhantes.

(8) O facto de o novo quadro legislativo exigir a determinação do número de famílias em situação de pobreza energética constitui uma inovação. O artigo 29.º da Diretiva Eletricidade reformulada refere-se à obrigação, por parte dos Estados-Membros, de determinar o número de agregados familiares em situação de pobreza energética, bem como de definir e publicar os critérios subjacentes a essa avaliação. Nos casos em que existam números consideráveis dessas famílias, os Estados-Membros devem incluir nos seus planos nacionais de energia e clima objetivos indicativos para reduzir a pobreza energética, assim como fornecer um calendário e definir as políticas pertinentes. Posteriormente, nos termos do Regulamento Governação da União da Energia e da Ação Climática, devem comunicar à Comissão os progressos obtidos para reduzir o número de agregados familiares em situação de pobreza energética.

(9) A Diretiva 2012/27/UE do Parlamento Europeu e do Conselho ([11]) relativa à eficiência energética, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2018/2002/UE ([12]), exige que, no contexto das suas obrigações neste domínio, os Estados-Membros tenham em conta a necessidade de reduzir a pobreza energética. O artigo 7.º, n.º 11, estabelece que, na medida do necessário, uma parte das medidas de eficiência energética deve dar prioridade à situação das famílias vulneráveis, nomeadamente as afetadas pela pobreza energética ([13]). O Regulamento Governação contém obrigações semelhantes.

([6]) Regulamento (UE) 2018/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática, que altera os Regulamentos (CE) n.º 663/2009 e (CE) n.º 715/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, as Diretivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, as Diretivas 2009/119/CE e (UE) 2015/652 do Conselho, e revoga o Regulamento (UE) n.º 525/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 328 de 21.12.2018, p. 1).

([7]) Artigo 3.º, n.º 3, alínea d), do Regulamento (UE) 2018/1999.

([8]) Artigo 29.º da Diretiva (UE) 2019/944.

([9]) Em conformidade com o artigo 2.º-A da Diretiva 2010/31/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa ao desempenho energético dos edifícios (JO L 153 de 18.6.2010, p. 13), com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2018/844 (JO L 156 de 19.6.2018, p. 75).

([10]) Diretiva 2009/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural e que revoga a Diretiva 2003/55/CE (JO L 211 de 14.8.2009, p. 94).

([11]) Diretiva 2012/27/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativa à eficiência energética, que altera as Diretivas 2009/125/CE e 2010/30/UE e revoga as Diretivas 2004/8/CE e 2006/32/CE (JO L 315 de 14.11.2012, p. 1).

([12]) Diretiva (UE) 2018/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, que altera a Diretiva 2012/27/UE relativa à eficiência energética (JO L 328 de 21.12.2018, p. 210).

([13]) Em sintonia com as obrigações vigentes ao abrigo da Diretiva 2012/27/UE. Ver também o anexo da recomendação da Comissão sobre a transposição da obrigação de poupanças de energia ao abrigo da Diretiva Eficiência Energética [C(2019) 6621 final].

(10) De acordo com a versão revista da Diretiva (UE) 2018/844 relativa ao desempenho energético dos edifícios, no contexto das suas estratégias de renovação a longo prazo para apoiar a renovação do parque nacional de edifícios residenciais e não residenciais ([14]), os Estados-Membros devem definir ações nacionais pertinentes que contribuam para reduzir a precariedade energética.

(11) O quadro legislativo da UE contém também salvaguardas para garantir que as medidas tomadas para combater a pobreza energética não impedem a abertura nem o funcionamento do mercado. Para uma transição justa, é essencial que os mercados retalhistas funcionem sem problemas. Estas salvaguardas estão consagradas no artigo 28.º da Diretiva Eletricidade reformulada, e são materializadas, sobretudo, no artigo 5.º, n.º 5.

(12) O artigo 27.º da Diretiva Eletricidade reformulada reforça o princípio, exigindo que os Estados-Membros garantam que todos os clientes domésticos — e, nos casos em que os Estados-Membros considerem adequado, também as pequenas empresas — usufruam do serviço universal, ou seja, o direito de serem abastecidos de eletricidade de uma qualidade específica, no seu território, e a preços razoáveis, fácil e claramente comparáveis, transparentes e não discriminatórios. Para garantir a prestação de um serviço universal, os Estados-Membros podem designar um comercializador de último recurso.

(13) Como reitera o considerando 59 da Diretiva Eletricidade reformulada, a pobreza energética resulta de uma combinação de baixos rendimentos, elevadas despesas de energia e baixa eficiência energética das habitações. O impacto da volatilidade dos preços do mercado de energia e da baixa eficiência energética, especialmente em termos do desempenho dos edifícios, em combinação com uma vasta gama de fatores socioeconómicos associados à pobreza geral e a questões decorrentes do regime de ocupação dos espaços, tornam a questão difícil de enfrentar.

(14) Em 2018, 6,8 % dos habitantes de domicílios particulares em toda a UE (30,3 milhões de pessoas ([15])) não conseguiam pagar contas de serviços de utilidade pública, incluindo as contas de energia, e corriam o risco de ver o seu fornecimento suspenso. Por outro lado, 7,3 % da população da UE (37,4 milhões de pessoas) experimentou temperaturas ambientes desconfortáveis nas suas casas.

(15) A crise da COVID-19 salientou a necessidade urgente de combater a pobreza energética, se pretendemos criar uma Europa social que atenda às necessidades de todos os seus habitantes. Os níveis de pobreza energética nos Estados-Membros tornar-se-ão evidentes à medida que mais europeus lutarem para pagar as suas necessidades essenciais de energia, em especial com o aumento do desemprego. Neste contexto, é fundamental concretizar os marcos do Pacto Ecológico Europeu, apesar das atuais perturbações sem precedentes que assolam as economias europeias.

(16) O pacote de recuperação «Next Generation EU» ([16]) foi apresentado para «servir de guia e construir uma Europa mais sustentável, mais resiliente e mais equitativa para a próxima geração». Os planos de recuperação da Europa devem pautar-se pelos princípios da sustentabilidade ambiental, solidariedade, coesão e convergência, bem como pelo empenho em não deixar para trás nenhum Estado-Membro, região ou indivíduo. O pacote «Next Generation EU» confirma o papel da vaga de renovação como um dos principais facilitadores da recuperação ecológica.

(17) As estratégias nacionais de renovação a longo prazo e outros instrumentos concebidos para alcançar as metas de eficiência energética de 2030 e 2050 devem ser direcionados para a proteção das famílias com poucos recursos energéticos e para a capacitação dos consumidores de energia vulneráveis, ajudando as pessoas a economizar dinheiro nas contas de energia, proporcionando condições de vida mais saudáveis e reduzindo a pobreza energética.

(18) A identificação das famílias com maior necessidade de proteção, bem como das habitações com maiores necessidades de renovação, contribui para direcionar e gerir melhor as intervenções públicas, produzindo resultados práticos para os consumidores, melhorando a eficiência energética e minimizando distorções no funcionamento do mercado interno da energia.

([14]) Com base nas obrigações existentes nos termos do artigo 4.º da Diretiva 2012/27/UE relativa à eficiência energética que foram transferidas para a Diretiva relativa ao desempenho energético dos edifícios e reforçadas no que diz respeito à necessidade de fazer face à pobreza energética. O considerando 11 da Diretiva (UE) 2018/844 clarifica que deverá ser tida em conta a necessidade de diminuir a precariedade energética, em consonância com os critérios definidos pelos Estados-Membros. Esclarece ainda que, ao delinear as ações nacionais que possam dar um contributo para reduzir a precariedade energética, no âmbito da sua estratégia nacional de renovação, os Estados-Membros têm o direito de decidir quais as ações que consideram pertinentes.

([15]) Com base numa população da UE-27 estimada de 446 milhões de habitantes em 1 de janeiro de 2018: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_and_population_change_statistics

([16]) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, intitulada «A Hora da Europa»: Reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração, 27 de maio de 2020.

(19) Através da presente recomendação e da disponibilização aos Estados-Membros das orientações da Comissão sobre a pobreza energética no âmbito de um documento de trabalho dos serviços da Comissão anexo, a Comissão cumpre a obrigação referida e ajuda os Estados-Membros a transpor as novas disposições em matéria de pobreza energética. A Comissão fornece igualmente dados sobre as boas práticas emergentes ([17]).

(20) A forma de obter dados numéricos fiáveis constitui a principal dificuldade de qualquer definição. Desenvolveu-se, ao nível da UE, um conjunto de indicadores estatísticos que avaliam os prováveis fatores da pobreza energética e as suas consequências. Trata-se de indicadores agregados. Como a pobreza energética é um fenómeno pluridimensional, nenhum indicador pode refletir todos os seus aspetos.

(21) Os indicadores agregados foram definidos ao nível europeu e constam do anexo à presente recomendação. Desenvolvidos pelo Serviço de Estatística da União Europeia («EUROSTAT») e pelo Observatório da Pobreza Energética («EPOV»), a partir de recolhas de dados harmonizados da UE, estes indicadores permitem monitorizar a situação ao nível da UE e identificar especificidades nacionais, bem como promover uma aprendizagem mútua mais eficaz e o intercâmbio das melhores práticas. Os indicadores nacionais podem complementá-los e contribuir para melhorar a identificação da pobreza energética, quando for caso disso.

(22) Será necessária uma cooperação estreita entre as autoridades competentes e, em especial, esforços devidamente coordenados ao nível regional e local, para que qualquer análise baseada em indicadores ao nível da UE ou nacional seja contrabalançada e complementada por uma abordagem local. As autoridades regionais e locais estão bem posicionadas não só para identificar os principais desafios financeiros e sociais enfrentados pelas famílias energeticamente carentes, como para desempenhar um papel importante na conceção e aplicação de uma transição ecológica justa, inclusiva e sustentável para todos, na Europa.

(23) A Comissão continuará a apoiar a partilha de boas práticas entre os Estados-Membros, tanto em cooperação com o Comité da Proteção Social, como por outras formas. Os programas de financiamento da UE, nomeadamente a política de coesão, o instrumento de assistência técnica e outras formas de apoio, podem ser mobilizados para enfrentar os desafios identificados através de canais como as plataformas disponibilizadas pelo Observatório da Pobreza Energética e o Pacto de Autarcas.

(24) O quarto relatório da Comissão Europeia sobre os preços e custos da energia também analisa o contexto específico das pessoas que vivem em situação de pobreza energética e dos consumidores vulneráveis ([18]). A Comissão prestará ainda especial atenção à forma como os Estados-Membros aplicam o artigo 5.º da Diretiva Eletricidade reformulada, que permite a intervenção pública na fixação dos preços de abastecimento de eletricidade a clientes energeticamente carentes ou a residentes em agregados familiares vulneráveis,

RECOMENDA AOS ESTADOS-MEMBROS QUE:

1. Apliquem uma abordagem sistemática da liberalização dos mercados de energia, para repartir os benefícios entre todos os segmentos da sociedade, em particular os mais necessitados.

2. Tenham especialmente em conta o documento de trabalho anexo dos serviços da Comissão, que fornece diretrizes sobre os indicadores de pobreza energética, bem como sobre a definição do que constitui um número significativo de agregados familiares em situação de pobreza energética. Importa ressaltar que os Estados-Membros devem recorrer às diretrizes da Comissão para aplicar e atualizar os seus planos nacionais de energia e clima, em conformidade com o artigo 14.º do Regulamento (UE) 2018/1999 relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática.

3. Utilizem os indicadores descritos no anexo, nas suas avaliações da pobreza energética.

4. Produzam soluções integradas no âmbito da política energética e social, em consonância com o considerando 60 da Diretiva Eletricidade reformulada. Para tal, devem definir medidas de política social e melhoria de eficiência energética que se reforcem mutuamente, em especial no setor da habitação.

([17]) O considerando 59 da Diretiva (UE) 2019/944 prevê que a Comissão deve apoiar ativamente a aplicação das disposições dessa diretiva em matéria de pobreza energética, facilitando a partilha de boas práticas entre os Estados-Membros.

([18]) Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões [COM(2020) 951] e documento de trabalho que o acompanha [SWD(2020) 951].

5. Avaliem os efeitos distributivos da transição energética, em particular as medidas de eficiência energética no contexto nacional, definindo e aplicando políticas que abordem as preocupações afins. Prestem a devida atenção aos obstáculos ao investimento em habitações energeticamente eficientes e ao perfil das habitações com maiores necessidades de renovação, em sintonia com as estratégias nacionais de renovação a longo prazo.

6. Promovam todas as políticas possíveis para combater a pobreza energética por meio de processos concretos e responsáveis de participação pública e com amplo envolvimento das partes interessadas.

7. Definam medidas de combate à pobreza energética que assentem numa estreita cooperação entre todos os níveis de administração, permitindo, em especial, uma estreita cooperação entre as autoridades regionais e locais, por um lado, e organizações da sociedade civil e entidades do setor privado, por outro.

8. Tirem o máximo partido do potencial de mobilização de fundos e programas da União, nomeadamente a política de coesão, para combater a pobreza energética, analisando os efeitos distributivos dos projetos de transição energética e dando prioridade a medidas destinadas a grupos vulneráveis para garantir o acesso aos regimes de apoio.

9. Na atribuição de ajudas públicas, especialmente subvenções, visem os agregados familiares de baixos rendimentos nas categorias de beneficiários com recursos próprios muito reduzidos e acesso limitado a empréstimos comerciais. Explorem o papel das empresas de serviços energéticos (ESCO) e dos contratos de desempenho energético na oferta de soluções de financiamento para a renovação de habitações de famílias energeticamente carentes, de forma que estas possam superar os elevados custos iniciais.

Feito em Bruxelas, em 14 de outubro de 2020.

Pela Comissão
Kadri SIMSON
Membro da Comissão

ANEXO

INDICADORES DE POBREZA ENERGÉTICA

Os indicadores que se seguem são disponibilizados pelo Serviço de Estatística da União Europeia (Eurostat) e o Observatório Europeu da pobreza energética, para consulta pelos Estados-Membros com vista à avaliação dos níveis nacionais de pobreza energética.

A fim de ajudar os Estados-Membros, a Comissão fornece diretrizes para a interpretação destes indicadores, definidos ao nível da UE, com vista a uma melhor quantificação do conceito de número importante de agregados familiares em situação de pobreza energética identificados com base nas definições nacionais ([1]).

Os Estados-Membros podem dissociar alguns dos indicadores enumerados nos pontos 1 e 2, para aprofundar a análise dos possíveis fatores de pobreza energética ao nível nacional.

Os indicadores podem ser divididos em quatro grupos:

(a) *Indicadores que comparam os gastos energéticos com os rendimentos*: quantificam a pobreza energética, comparando o montante que os agregados familiares pagam pela energia com uma estimativa do seu rendimento (por exemplo, percentagem ou número de famílias que gastam mais do que uma certa percentagem do seu rendimento disponível em serviços energéticos).

(b) *Indicadores baseados em autoavaliação:* as famílias são questionadas diretamente para saber até que ponto estão em condições de pagar a energia (por exemplo, a capacidade de manter a casa suficientemente quente no inverno e fria no verão).

(c) *Indicadores baseados em medições diretas*: medem variáveis físicas para determinar a adequação dos serviços de energia (por exemplo, a temperatura ambiente).

(d) *Indicadores indiretos*: medem a pobreza energética com base em fatores conexos, como as dívidas aos serviços de utilidade pública, o número de suspensões do fornecimento e a qualidade da habitação.

1. **Indicadores que incidem na acessibilidade dos serviços de energia**

— Percentagem da população em risco de pobreza (abaixo de 60 % da mediana da distribuição nacional dos rendimentos monetários equivalentes) que não consegue manter a sua casa devidamente aquecida, com base na pergunta «Dispõe o seu agregado familiar de meios económicos para manter a sua casa devidamente aquecida?» (Eurostat, SILC [ilc_mdes01])

— Percentagem da população total que não consegue manter a sua casa devidamente aquecida, com base na pergunta «Dispõe o seu agregado familiar de meios económicos para manter a sua casa devidamente aquecida?» (Eurostat, SILC [ilc_mdes01])

— Dívidas aos serviços de utilidade pública: percentagem da população em risco de pobreza (abaixo de 60 % da mediana da distribuição nacional dos rendimentos monetários equivalentes) com dívidas aos serviços de utilidade pública (Eurostat, SILC, [ilc_mdes07])

— Dívidas aos serviços de utilidade pública: percentagem da população com dívidas aos serviços de utilidade pública (Eurostat, SILC, [ilc_mdes07])

— Gastos com eletricidade, gás e outros combustíveis, em percentagem das despesas totais do agregado familiar

— Quota de agregados familiares cuja percentagem do rendimento despendido em energia é superior ao dobro da percentagem mediana nacional (fonte Eurostat, Inquéritos aos Orçamentos Familiares, 2015)

— Quota de agregados familiares cujo montante absoluto de despesas em energia é inferior a metade da mediana nacional (Eurostat, Inquéritos ao Orçamento Familiar, 2015)

2. **Indicadores complementares**

— Preços da eletricidade para os consumidores domésticos — faixa de consumo média (Eurostat, [nrg_pc_204])

— Preços do gás para os consumidores domésticos — faixa de consumo média (Eurostat, [nrg_pc_202])

— Preços do gás para os consumidores domésticos — faixa de consumo mais baixa (Eurostat, [nrg_pc_202])

([1]) *SWD(2020) 960.*

— Percentagem da população em risco de pobreza (abaixo de 60 % da mediana da distribuição dos rendimentos monetários equivalentes a nível nacional) cujas habitações apresentem infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos (Eurostat, SILC [ilc_mdho01]) (Eurostat, SILC [ilc_mdho01])

— Percentagem da população cujas habitações apresentem infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos — população total (Eurostat SILC, [TESSI292])

— Consumo final de energia por metro quadrado no setor residencial, corrigido em função do clima (base de dados do projeto Odyssee-MURE).