



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 20 октомври 2023 г.
(OR. en)

14519/23

ENER 565
ENV 1164
CLIMA 499
IND 550
RECH 464
COMPET 1021
ECOFIN 1076

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от
г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 20 октомври 2023 г.

До: Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на
Европейския съюз

№ док. Ком.: C(2023) 4080 final

Относно: ПРЕПОРЪКА НА КОМИСИЯТА от 20.10.2023 година относно
енергийната бедност

Приложено се изпраща на делегациите документ C(2023) 4080 final.

Приложение: C(2023) 4080 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 20.10.2023 г.
C(2023) 4080 final

ПРЕПОРЪКА НА КОМИСИЯТА

от 20.10.2023 година

относно енергийната бедност

{SWD(2023) 647 final}

ПРЕПОРЪКА НА КОМИСИЯТА

от 20.10.2023 година

относно енергийната бедност

ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 292 от него,

като има предвид, че:

- (1) Последните данни показват, че през 2022 г. приблизително 40 милиона европейци във всички държави членки, представляващи 9,3 % от населението на Съюза, не са били в състояние да поддържат дома си достатъчно топъл. Това представлява рязко увеличение в сравнение с 2021 г., когато 6,9 % от населението е било в същото положение¹. Делът се е увеличил повече от два пъти за хората в категориите с по-ниски доходи. Тези цифри показват сериозността на ситуацията и необходимостта политиците да предприемат действия за справяне с първопричините за енергийната бедност в рамките на един честен и справедлив преход, който гарантира, че никой няма да бъде изоставен.
- (2) Енергийната бедност е многоизмерно явление. В много случаи тази ситуация се дължи главно на три основни причини, свързани с високите разходи за енергия, съотнесени към бюджета на домакинството, ниските доходи и ниските енергийни характеристики на сградите и уредите. Положението на дадено домакинство може да бъде допълнително повлияно от географски и климатични фактори, характеристики на домакинството, пол, здраве и специфични енергийни и транспортни нужди на домакинството. Домакинствата с по-големи енергийни нужди, които включват семейства с деца, хора с увреждания и възрастни хора, също така са по-податливи на енергийна бедност и на последиците от нея. Жените, и по-специално самотните майки и по-възрастните жени, също са особено засегнати от енергийната бедност поради структурните неравенства в разпределението на доходите, социално-икономическия статус и разликата между половете при полагането на грижи.
- (3) Високите цени на енергията оказват влияние върху енергийните пазари на Съюза от средата на 2021 г. насам. Все по-голям брой хора срещат трудности при плащането на сметките си за енергия. Това не се ограничава само до гражданите с ниски доходи и уязвимите граждани, които са изхарчили непропорционално по-голям дял от доходите си за енергия, но засяга и много граждани със средни доходи. Съюзът предприе единни действия в рамките на

¹ Източник: Евростат [ilc_mdcs01]

съответната европейска рамка и международните ангажименти, за да облекчи положението на европейските граждани. Въпреки това продължава да съществува необходимост от допълнителни, добре насочени действия на национално равнище.

- (4) Европейският стълб на социалните права, обявен съвместно от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г.², и целите на ООН за устойчиво развитие³, приети през 2015 г., отреждат на енергията място сред основните услуги, до които всеки има право на достъп. Нуждаещите се следва да получат подкрепа за достъпа до такива услуги. Стълбът се отнася и до правото на подходяща помощ и защита срещу (съдебно) отстраняване от жилище⁴.
- (5) В Европейския зелен пакт⁵ се подчертава, че преходът трябва да бъде справедлив и приобщаващ, като на първо място се поставят хората и се обръща специално внимание на подкрепата за регионите, промишлените отрасли, работниците, домакинствата и потребителите, които ще се изправят пред най-големите предизвикателства в този преход. Освен това в съобщението на Комисията *Силна социална Европа за справедливи промени*⁶ се подчертава, че изпълнението на Европейския зелен пакт ще предостави на Европа инструменти, с които да се постигне повече, когато става въпрос за подобряване на възходящата конвергенция, социалната справедливост и споделеното благоденствие.
- (6) В Препоръка (ЕС) 2020/1563⁷ и придружаващия я работен документ на службите на Комисията⁸ са предоставени насоки за показателите за енергийна бедност, както и за определението на това какво означава значителен брой домакинства в положение на енергийна бедност. Определен е набор от 13 показателя за енергийна бедност, от които държавите членки могат да изберат тези, които са налични и подходящи за техния контекст, за да идентифицират енергийната бедност на своята територия, отразявайки различни аспекти на енергийната бедност, и да използват алтернативни набори от данни, за да отразят действителността на местно равнище, като например прегръването през летните горещини или структурата от гледна точка на пола и етническия произход, и да съпоставят съвместно данните за доходите и потреблението на енергия, за да разберат предизвикателствата, свързани с финансовата достъпност, с които се сблъскват домакинствата в положение на енергийна бедност.

² Междунституционална прокламация относно Европейския стълб на социалните права (ОВ С 428, 13.12.2017 г., стр. 10).

³ [Да преобразим света: програма до 2030 г. за устойчиво развитие. \(un.org\)](#), A/RES/70/1.

⁴ Принципи № 19 „Жилищно настаняване и помощ за бездомните хора“ и № 20 „Достъп до основни услуги“.

⁵ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Европейският зелен пакт (COM(2019) 640 final).

⁶ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Силна социална Европа за справедливи промени (COM(2020) 14 final).

⁷ Препоръка (ЕС) 2020/1563 на Комисията от 14 октомври 2020 г. относно енергийната бедност (ОВ L 357, 27.10.2020 г., стр. 35).

⁸ Работен документ на службите на Комисията „Насоки на ЕС относно енергийната бедност“ (SWD(2020)960 final)

- (7) В препоръката на Съвета относно гарантирането на справедлив преход към неутралност по отношение на климата⁹ се припомня, че справедливостта и солидарността са определящи принципи на политиките на Съюза по отношение на екологичния преход и предпоставка за неговата широка и устойчива обществена подкрепа.
- (8) Целите, заложи в Европейския стълб на социалните права, целите за устойчиво развитие, Европейския зелен пакт, Препоръката на Съвета относно справедлив преход и препоръките на Комисията относно енергийната бедност, осигуряват рамка за определяне на енергийната бедност в държавите членки чрез поставяне на акцент върху принципите за достъпност на енергията, приобщаване, справедливост, както и принципа никой да не бъде изоставен. Всички тези принципи се прилагат за домакинствата, засегнати от енергийна бедност. Енергията е услуга от съществено значение, при която разликите в достъпа са най-големи в ЕС¹⁰.
- (9) Понятието „енергийна бедност“ беше въведено през 2009 г. с Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета¹¹ и оттогава е разширено в посланието за справедлив и честен енергиен преход. Последните законодателни промени, въведени с пакета „Подготвени за цел 55“¹², представят цялостен подход за справяне с първопричините за енергийната бедност. С пакета беше въведено първото за целия Съюз определение за енергийна бедност в Директива (ЕС) 2023/1791 на Европейския парламент и на Съвета¹³, съчетано с разпоредби за приоритизиране на мерките за енергийна ефективност и саниране на сгради сред енергийно бедните групи и други уязвими групи.
- (10) Енергийната бедност засяга всички държави членки. Поради това в член 3, параграф 3, буква г) от Регламент (ЕС) 2018/1999 на Европейския парламент и на Съвета¹⁴ от държавите членки се изисква да оценят броя на гражданите в положение на енергийна бедност, да определят цел за намаляване на този брой, ако той е значителен, и да опишат политиките и мерките за справяне с енергийната бедност в своите окончателни национални планове в областта на

⁹ Препоръка на Съвета от 16 юни 2022 г. относно гарантирането на справедлив преход към неутралност по отношение на климата 2022/С 243/04 (ОВ С 243, 27.6.2022 г., стр. 35).

¹⁰ SWD(2023) 213 final/2.

¹¹ Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО (ОВ L 211, 14.8.2009 г., стр. 55).

¹² Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, (COM(2021) 550 final).

¹³ Директива (ЕС) 2023/1791 на Европейския парламент и на Съвета от 13 септември 2023 г. за енергийната ефективност и за изменение на Регламент (ЕС) 2023/955 (ОВ L 231, 20.9.2023 г., стр. 1).

¹⁴ 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, 21.12.2018 г., стр. 1).

енергетиката и климата. Държавите членки трябваше да представят тази информация за първи път през 2019 г.

- (11) Включването на определение за енергийна бедност в националното законодателство е първа стъпка към признаването и идентифицирането на даден проблем и неговия по-широк контекст. То ще подпомогне всички участници при разработването на правилните мерки за справяне с енергийната бедност на местно, регионално, национално равнище и на равнището на Съюза, като се вземе предвид комбинацията от трите основни причини за нея, а именно ниските доходи, по-високите сметки за енергия и ниската енергийна ефективност.
- (12) Понятието „енергийна бедност“ е свързано с понятието „уязвими клиенти“, но се различава от него. В член 28 от Директива (ЕС) 2019/944 на Европейския парламент и на Съвета¹⁵ и в член 3, параграф 3 от Директива 2009/73/ЕО на Европейския парламент и на Съвета¹⁶ от държавите членки се изисква да определят понятието „уязвими клиенти“, което може да се отнася до енергийна бедност, както и до други критерии, като критична зависимост от електрическо оборудване по здравословни причини и заради възрастта.
- (13) Осемнадесет държави членки са включили енергийната бедност като отделно явление в своите съществуващи национални планове в областта на енергетиката и климата, но подробностите относно определенията, ясното измерване и преките политики за справяне с енергийната бедност са обхванати от около половината държави членки¹⁷.
- (14) От държавите членки се изисква да актуализират своите национални планове в областта на енергетиката и климата до юни 2024 г. Те следва да бъдат подкрепени в тази дейност и в преодоляването на енергийната бедност на национално равнище чрез ефективни пакети от политики и насоки, които да допълнят Препоръка (ЕС) 2020/1563 на Комисията.
- (15) С Регламент (ЕС) 2023/955 на Европейския парламент и на Съвета¹⁸ беше създаден Социалният фонд за климата с цел преодоляване и предотвратяване на потенциалните отрицателни въздействия върху разпределението, произтичащи от разширяването на обхвата на сградния фонд и автомобилния транспорт, чрез новата система на ЕС за търговия с емисии за тези два сектора и малката

¹⁵ 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 (ОВ L 158, 14.6.2019 г., стр. 125).

¹⁶ 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).

¹⁷ Европейска комисия, Генерална дирекция „Енергетика“, Bouzarovski, S., Thomson, H., Cornelis, M. et al., Towards an inclusive energy transition in the European Union : confronting energy poverty amidst a global crisis, „Към приобщаващ енергиен преход в Европейския съюз: справяне с енергийната бедност в условията на глобална криза“, Служба за публикации, 2020 г., <https://data.europa.eu/doi/10.2833/103649>.

¹⁸ Регламент (ЕС) 2023/955 на Европейския парламент и на Съвета от 10 май 2023 г. за създаване на Социален фонд за климата и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1060.

промишленост (СТЕ2) в съответствие с Директива 2003/87/ЕО¹⁹. Социалният фонд за климата има за цел да предоставя финансиране на държавите членки в подкрепа на уязвимите домакинства, включително домакинствата, засегнати от енергийна бедност, уязвимите микропредприятия и уязвимите ползватели на транспорт, които са особено засегнати от енергийна и транспортна бедност, чрез подпомагане на инвестициите за повишаване на енергийната ефективност и достъпа до мобилност и транспорт с нулеви и с ниски емисии. За да получат финансиране, държавите членки трябва да представят своите социални планове в областта на климата до юни 2025 г., като се основават на своите актуализирани през 2024 г. национални планове в областта на енергетиката и климата.

- (16) С актуализирането на националните планове в областта на енергетиката и климата и създаването на социални планове в областта на климата съгласно Регламент (ЕС) 2023/955 на Европейския парламент и на Съвета държавите членки имат възможност да отразят не само по-голямата амбиция на правната рамка на Съюза по отношение на целите в областта на енергетиката и климата, но и да насърчат справедливостта и да осигурят стабилна рамка за намаляване на енергийната бедност.
- (17) Събирането на данни за подходящи показатели е от ключово значение за определяне на броя на хората в енергийна бедност. Незадължителните *ad hoc* модули на европейската статистика за доходите, социалното приобщаване и условията на живот, като този за невъзможността да се поддържа жилището комфортно хладно през лятото и способността на домакинството да си позволи достатъчно потребление на енергия у дома, проведен през 2023 г., или този за енергийната ефективност, извършван през 2024 г., могат да предоставят допълнителни полезни данни, подходящи да се определи броят на домакинствата, засегнати от енергийна бедност в национален или регионален контекст. Като се има предвид нарастващата вероятност от горещи вълни в резултат на изменението на климата, информацията, свързана с капацитета на домакинството да задоволява всички енергийни нужди у дома, би дала възможност за по-добро и по-целенасочено приемане на политики и варианти за борба с горещините и други климатични опасности, както и с въздействието на енергийната бедност.
- (18) В някои държави членки енергийната бедност се разглежда главно от гледна точка на финансовата достъпност чрез схеми за подпомагане на уязвимите домакинства, насочени към справяне с финансовата недостъпност на жилищата и енергията и предоставяни например под формата на данъчни облекчения, социални тарифи, енергийни ваучери или помощи за отопление. Всички ценови мерки променят пределните разходи за потребление на енергия. Такива схеми са важни по време на криза и са необходими при липса на структурни подобрения, но не осигуряват основа за структурни подобрения в полза на уязвимите домакинства. Те могат да намалят стимулите за ограничаване на потреблението

¹⁹ Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 г. за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 275, 25.10.2003 г., стр. 32).

на енергия и за инвестиране в мерки за енергийна ефективност. Мерките, свързани с доходите, също осигуряват незабавно облекчение, без да променят пряко пределния разход за потреблението на енергия, но нямат дългосрочен ефект върху енергийните потребности. Поради това следва да се даде приоритет на мерки, които дават възможност на домакинствата, засегнати от енергийна бедност, и на уязвимите домакинства да предприемат собствени стъпки за подобряване на начина си на живот по отношение на енергийната ефективност и потреблението на енергия от възобновяеми източници.

- (19) При решаването на проблема на домакинствата в положение на енергийна бедност държавите членки използват комбинация от подходи и действия, които се различават по въздействието си върху крайните потребители: мерките за ценова подкрепа са пряко насочени към крайната платена цена на енергията; схемите за подпомагане на доходите запазват сигнала за пазарната цена и по този начин продължават да предоставят стимули за намаляване на потреблението на енергия, като същевременно увеличават финансовата достъпност на потреблението на енергия, както и по-структурни мерки, насочени към дългосрочната достъпност на енергийните схеми. Структурни мерки са тези мерки, които са насочени към справяне с първопричините на енергийната бедност чрез инвестиции в енергийна ефективност или възобновяеми енергийни източници. Те имат дълготрайно въздействие и чрез тях се подкрепя целта на Съюза за справедлив енергиен преход. Поради това те следва да бъдат приоритизирани заедно със съответни допълнителни социални мерки. Мерките, предприети от държавите членки, следва също така да са насочени към диверсифициране на енергийните възможности за потребителите, като същевременно се предотврати обвързването на уязвимите клиенти с изкопаемите горива, и по-специално газ от изкопаеми източници, въглища и нефт, както и рискът да бъдат изправени пред нарастващи мрежови и административни разходи в хода на прехода. Поради това справянето с енергийната бедност и осигуряването на справедлив преход зависят до голяма степен от избраното съчетание от политики.
- (20) По време на енергийната криза необходимостта да се защитят потребителите от високите и нестабилни цени на енергията увеличи използването на инструменти, свързани с доходите и цените, в целия Съюз. Повечето от мерките обаче не бяха достатъчно целенасочени. Макар че мерките за подпомагане на доходите предоставят ценни мрежи за социална сигурност, могат да се въведат бързо и когато са целенасочени, могат да осигурят незабавно облекчение за засегнатите домакинства, те вероятно няма да доведат до структурно въздействие след периода на усвояване на средства или прилагане и могат да създадат риск от зависимост от изкопаеми горива и от субсидии. Те крият също така риск от намаляване на публичното финансиране на капиталоемки мерки с по-ясно изразен структурен характер, като например санирането на сгради.
- (21) Достъпът до енергия в Съюза е гарантиран от правната рамка на ЕС и потребителите се ползват от универсална услуга, по-специално що се отнася до електроенергията. В допълнение към подкрепата за финансова достъпност на нуждаещите се повечето държави членки въведоха режим на доставчик, който да

действа в краен случай, за да защитят потребителите в случай на провал на доставчика. С цел допълнителна защита на потребителите и осигуряване на непрекъснатост на доставките държавите членки се насърчават да осигурят доставчик, който да действа в краен случай.

- (22) Съгласно член 10, параграф 11 от Директива (ЕС) 2019/944 доставчиците предоставят предварително на битовите клиенти адекватна информация за мерки, алтернативни на изключването от мрежата, с достатъчно предизвестие преди планираното изключване. Уязвимите клиенти следва да бъдат адекватно защитени от прекъсване на електрозахранването и не следва да бъдат поставяни в положение, което ги принуждава да прекъснат електрозахранването. За да се гарантира достъпът до енергия за най-уязвимите, държавите членки следва да бъдат насърчавани да действат въз основа на добрите практики в тази област в целия Съюз.
- (23) Поради сложния си характер енергийната бедност трябва да се разглежда като мултидисциплинарен проблем, изискващ многосекторен подход, който обхваща преди всичко, но не само, секторите на енергетиката и социалната политика, като се имат предвид съвсем конкретните правни задължения в законодателството в областта на енергетиката и климата. По този начин системата за управление на енергийната бедност следва да дава възможност за междуведомствено и вертикално сътрудничество между националните, регионалните и местните структури на управление, както и за по-широки консултации със съответните заинтересовани страни и социални партньори от различни сектори, за да се подпомогне вземането на информирани решения. За тази цел може да се обмисли и провеждането на многостепенен диалог в областта на енергетиката и климата, установен съгласно член 11 от Регламент (ЕС) 2018/1999.
- (24) Силата на обсерваториите за енергийна бедност е в обединяването на всички ключови участници, за да се постигне междусекторно разбиране на ситуацията с енергийната бедност на всички равнища. По този начин това е мултидисциплинарен инструмент за управление, който може да послужи като водещ проект за други области на политиката. Такива обсерватории могат също така да предоставят платформа на заинтересованите страни да участват в дебатите на национално и местно равнище, като предоставят ключов опит по проблема с енергийната бедност и предлагат политически инициативи.
- (25) Практиката показва, че доверието е един от ключовите елементи за успешното ангажиране на домакинствата, засегнати от енергийна бедност, както при идентифицирането, така и при достигането до бенефициерите на схемите за подпомагане.
- (26) Ефективната комуникация и обменът на информация по лесен за ползване начин играят решаваща роля за справяне с енергийната бедност. Домакинствата, засегнати от енергийна бедност, имат различни нужди и възможности за

участие, а вероятно разполагат и с ограничен достъп до съответната информация. Енергийните консултантски мрежи или звената за обслужване на едно гише, както е посочено в Директива (ЕС) 2023/1791, заедно с предложенията за енергийните характеристики на сградите, могат да бъдат ефективни инструменти. Тези инструменти следва да бъдат лесно достъпни и съобразени с нуждите на домакинствата с ниски доходи, уязвимите или засегнатите от енергийна бедност, като могат да бъдат предоставяни и от служители в сферата на социалните грижи и здравеопазването или други работници на първа линия, които са в редовен пряк контакт с такива групи от населението.

- (27) С пакета „Подготвени за цел 55“ и съобщението „*REPowerEU: Съвместни европейски действия за по-сигурна и устойчива енергия на достъпни цени*“²⁰ Комисията ясно заяви, че мерките за енергийна ефективност, включително в сградния сектор, са ефективни действия за предоставяне на права и защита на домакинствата в положение на енергийна бедност и уязвимите домакинства. Подобряването на енергийните характеристики на сградите може да смекчи потенциалните отрицателни социални последици и да увеличи максимално социалните ползи, по-специално по отношение на подобряването на условията на живот в сградите с най-лоши енергийни характеристики и облекчаването или дори предотвратяването на енергийната бедност.
- (28) Даването на приоритет на енергийната ефективност е ключов принцип, залегнал в правото на Съюза. Член 3 от Директива (ЕС) 2023/1791 предоставя правно основание за неговото прилагане. Подобряването на енергийната ефективност е от решаващо значение за справяне с енергийната бедност и за подобряване на благосъстоянието на хората и жителите.
- (29) Даването на приоритет на санирането на сградите с най-лоши енергийни характеристики предоставя възможност за пряко справяне с енергийната бедност, тъй като хората, засегнати от енергийна бедност, и уязвимите хора обикновено живеят в такива сгради. Чрез енергийното саниране нуждите от енергия за отопление и охлаждане на жилищата могат да бъдат значително намалени и следователно обитателите могат да си осигурят подходящ вътрешен микроклимат с по-ниски сметки за енергия, което допринася за извеждането на домакинствата от енергийна бедност. Освен това увеличаването на енергийното саниране на сградите може да доведе до създаване и запазване на работни места, които косвено допринасят за благосъстоянието на населението. „Нов европейски Баухаус“²¹ е инициатива на Съюза, която има за цел да подпомогне изпълнението на Европейския зелен пакт чрез приоритизиране на енергийната ефективност, финансовата достъпност и приобщаването.

²⁰ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — „*REPowerEU: Съвместни европейски действия за по-сигурна и устойчива енергия на достъпни цени*“ (COM(2022) 108 final).

²¹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Нов европейски Bauhaus: красиво, устойчиво, заедно“, (COM(2021) 573 final).

- (30) Положителните последици от санирането на сградите, включително върху условията на живот, могат да бъдат увеличени максимално чрез интегрирани, основани на участието и свързани с района подходи, когато енергийното саниране в енергийно бедните райони е интегрирано в по-широки програми за социално приобщаване и обновяване на градската среда. Разделените стимули могат да бъдат пречка за санирането на сградите, защото наемателите освен всичко останало не разполагат със същите възможности като собствениците на жилища, когато става въпрос за вземане на решения относно подобренията в жилищата. Те възникват, когато ползите от дадена сделка или инвестиция не облагодетелстват пряко участника, който поема разходите по сделката или инвестицията.
- (31) Уязвимите домакинства трябва да бъдат защитени от по-високите жилищни разходи, които могат да възникнат вследствие на санирането и да доведат до (съдебно) отстраняване, принудително разселване и джентрификация. Поради това е от решаващо значение държавите членки да следят внимателно цялостния си набор от политики по отношение на преките или непреките отрицателни въздействия върху уязвимите домакинства. Мерките за защита на наемателите от отрицателни и нежелани въздействия могат да включват условна финансова подкрепа за дейности по саниране, с която да се предотврати (съдебно) отстраняване на наематели, данъчни стимули за наемодателите, финансова подкрепа за уреждане или разсрочване на просрочени задължения за наем за победните домакинства, ограничаване на увеличаването на наема, ако собственикът получава публична финансова подкрепа, или законодателни мерки, осигуряващи баланс между увеличаването на наемите и икономии на енергия, постигнати чрез санирането. Прилагането на регулаторната рамка за защита на наемателите и справяне с проблемите, свързани с наемодателите, както и достъпът до информация относно правото на жилище и правата на наемателите срещу (съдебно) отстраняване също са важни стъпки.
- (32) Принципите на енергийната ефективност се прилагат и за енергийно ефективните домакински уреди, които могат да допринесат за значителни икономии на енергия. Стандартите за енергийна ефективност, прилагани чрез правилата за екопроектиране и енергийно етикетирание, могат да доведат до големи икономии на енергия за домакинствата в Съюза.
- (33) Интелигентните измервателни системи, които поддържат точни и близки до реално време показания, позволяват на потребителите да следят действителното си потребление на енергия през целия ден и могат да помогнат за идентифицирането на хора в състояние на енергийна бедност. В резултат на това потребителите могат да контролират енергийното си поведение и да коригират потреблението си, за да поддържат разходите си под контрол, като същевременно по този начин се слага край на прогнозните сметки и оплакванията от фактуриране със задна дата. Това е от изключителна важност за домакинствата, засегнати от енергийна бедност, които често се сблъскват с тежки финансови ограничения и са непропорционално повлияни от колебанията

в цените на енергията. Домакинствата в положение на енергийна бедност не следва да бъдат лишавани от достъп до интелигентни технологии, които биха им помогнали да намалят или да управляват по-добре своето потребление на енергия, както и да им разкрият възможности да се възползват от продължаващия напредък в областта на енергийните технологии и цифровизацията.

- (34) Декарбонизацията на енергийната система чрез постепенното премахване на изкопаемите горива и замяната им с възобновяеми енергийни източници е от ключово значение в борбата на Съюза срещу изменението на климата. Руското нашествие в Украйна и рязкото покачване на цените на енергията показват спешната необходимост от премахването на природния газ за отопление на домакинствата, като в такъв случай домакинствата, засегнати от енергийна бедност, ще се нуждаят от особено внимание и подкрепа. В Европейския зелен пакт се определя принципът, че никой не трябва да бъде изоставен, което е от изключителна важност в този контекст. Подпомагането на домакинствата, засегнати от енергийна бедност, да преминат от изкопаеми горива към по-евтини възобновяеми енергийни източници за своето енергоснабдяване е основен елемент в борбата с енергийната бедност. Това е отразено и в член 23, параграф 4 от Директива (ЕС) 2018/2001 на Европейския парламент и на Съвета²², в който от държавите членки се изисква да осигурят достъп до възобновяема енергия за всички потребители, по-специално за домакинствата с ниски доходи или уязвимите домакинства, които иначе не биха разполагали с достатъчен начален капитал, за да могат да се възползват.
- (35) Възобновяемата енергия е по-достъпна за потребителите, ако те имат пряк достъп до нея. Чрез колективните схеми за собствено потребление домакинствата, засегнати от енергийна бедност, могат да преодолеят ограничените си възможности за достъп до енергия от възобновяеми източници и да станат активни — като потребители, които произвеждат електроенергия (т.нар. „произвеждащи потребители“). Ролята на произвеждащ потребител и участието в колективни схеми за собствено потребление носи по-широки нефинансови ползи, като например овластяване, нови умения и социално приобщаване за отделния човек, както и доверие и взаимосвързаност за общността.
- (36) Колективните схеми за собствено потребление включват енергийни общности и схеми за споделяне на енергия. Комисията подкрепя текущото ефективно прилагане на законодателството на Съюза относно енергийните общности в държавите членки и предлага²³ конкретни разпоредби относно споделянето на енергия. Общините играят важна роля в превръщането на колективните схеми за собствено потребление в отворени и достъпни за домакинствата, засегнати от

²² Директива (ЕС) 2018/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници (ОВ L 328, 21.12.2018 г., стр. 82).

²³ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на регламенти (ЕС) 2019/943 и (ЕС) 2019/942, както и на директиви (ЕС) 2018/2001 и (ЕС) 2019/944 с цел подобряване на структурата на пазара на електроенергия в Съюза (COM(2023) 148 final).

енергийна бедност, особено в случаите, когато влизането в тях би било свързано с финансови изисквания и сложни административни процедури и разходи.

- (37) За да могат да диагностицират, разработват, въвеждат и прилагат мерки за справяне с енергийната бедност, създателите на политики на всички равнища трябва да бъдат информирани и да разбират основните причини за енергийната бедност в своя избирателен район. Европейската година на уменията 2023²⁴ и Пактът за умения като част от Европейската програма за умения²⁵ предоставят възможности на членовете на пакта да получат подходящи насоки за развитие на уменията. Финансираният от Съюза консултантски център по въпросите на енергийната бедност²⁶ предоставя онлайн и целенасочено обучение и подкрепа за заинтересованите страни, включително за местните органи на управление, по въпросите на енергийната бедност. Неговата работа по показателите е от полза и за държавите членки при избора и формулирането на показатели на национално и местно равнище²⁷.
- (38) Освен това работниците, които са в пряк и редовен контакт с хора, изложени на риск от енергийна бедност, като например работещите в сферата на здравеопазването, образованието или социалните работници, както и консултантите в областта на енергетиката, следва да притежават умения за разпознаване на енергийната бедност и за предоставяне на съвети и информация на домакинствата в положение на енергийна бедност. Такава информация може да включва съвети относно основни мерки за намаляване на потреблението на енергия, разясняване на сметките за енергия, съвети по отношение на жилищното настаняване и правата на наемателите срещу (съдебно) отстраняване или за това къде да се получат допълнителни съвети или подкрепа.
- (39) Въпросът за уменията засяга и потребителите като такива. За да могат да се възползват от прехода към зелена енергия, потребителите се нуждаят от стимули и умения, за да се ангажират по-активно с енергията чрез по-висока енергийна и цифрова грамотност, в съответствие както със своите енергийни нужди, така и с целите си за намаляване на потреблението на енергия. Това изисква умения, като например използване на интелигентни измервателни уреди и възползване от гъвкавостта на електрическия товар и възобновяемите енергийни източници. В този контекст трябва да се обърне специално внимание на уязвимите домакинства и на домакинствата, засегнати от енергийна бедност, за да им се помогне да повишат своята енергийна, финансова и цифрова грамотност и да преодолеят по-трудната си изходна позиция, включително в контекста на внедряването на иновативни технологии. Някои групи може да разполагат с ограничени възможности да предприемат подходящи мерки, включително

²⁴ Решение (ЕС) 2023/936 на Европейския парламент и на Съвета от 10 май 2023 г. относно Европейска година на уменията (ОВ L 125, 11.5.2023 г., стр. 1).

²⁵ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Европейска програма за умения за постигане на устойчива конкурентоспособност, социална справедливост и издръжливост“ (COM (2020) 274 final).

²⁶ [Консултантски център по въпросите на енергийната бедност \(ЕРАН\) \(europa.eu\)](https://energy-poverty.ec.europa.eu/observing-energy-poverty/national-indicators_en)

²⁷ https://energy-poverty.ec.europa.eu/observing-energy-poverty/national-indicators_en

такива в жилища под наем, в социални жилища или в друг вид жилища, които не са тяхна собственост.

- (40) Налично е финансиране за справяне с енергийната бедност. Най-малко 30 % от общия размер на бюджета на Съюза съгласно многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г.²⁸ и от общия размер на Инструмента на Европейския съюз за възстановяване²⁹ и най-малко 37 % от общия размер на Механизма за възстановяване и устойчивост³⁰ следва да бъдат изразходвани за интегриране на целите в областта на климата. В този контекст съществуват големи възможности за финансиране на структурни мерки за справяне с енергийната бедност. По-специално, в съответствие с Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета, държавите членки са разпределили значителен дял от ресурсите за мерки за енергийна ефективност, включително за саниране на сгради. При преразглеждането на плановете и включването на главите за REPowerEU енергийната бедност играе важна роля като една от шестте цели, за постигането на които следва да допринесат реформите и инвестициите. Европейският фонд за регионално развитие и Кохезионният фонд³¹ също предоставят значителни инвестиции за прилагането на мерки за енергийна ефективност, включително за конкретно справяне с енергийната бедност.
- (41) Фондът за справедлив преход³², като част от Механизма за справедлив преход, допринася за финансирането на мерки за енергийна ефективност на териториите, изправени пред сериозни социално-икономически предизвикателства, произтичащи от процеса на преход към целите на Съюза в областта на енергетиката и климата за 2030 г. В много от тези територии са съсредоточени големи области на енергийна бедност. Освен това енергийната бедност отговаря на условията за финансиране от националните приходи в рамките на схемата на Съюза за търговия с емисии, създадена с Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета³³, както и от средствата, отпуснати по линия на Модернизационния фонд³⁴ и чрез предстоящия Социален фонд за климата.

²⁸ Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2093 на Съвета от 17 декември 2020 г. за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2021—2027 (ОВ L 433I, 22.12.2020 г., стр. 11).

²⁹ Регламент (ЕС) 2020/2094 на Съвета от 14 декември 2020 г. за създаване на Инструмент на Европейския съюз за възстановяване с цел подкрепа на възстановяването след кризата с COVID-19 (ОВ L 433I, 22.12.2020 г., стр. 23).

³⁰ Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 17).

³¹ Регламент (ЕС) 2021/1058 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. относно Европейския фонд за регионално развитие и относно Кохезионния фонд (ОВ L 231, 30.6.2021 г., стр. 60—93).

³² Регламент (ЕС) 2021/1056 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за създаване на Фонда за справедлив преход.

³³ Директива (ЕС) 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 10 май 2003 г. за изменение на Директива 2003/87/ЕО за установяване на система за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Съюза и Решение (ЕС) 2015/1814 относно създаването и функционирането на резерв за стабилност на пазара за системата на Съюза за търговия с емисии на парникови газове (текст от значение за ЕИП).

³⁴ Регламент за изпълнение (ЕС) 2020/1001 на Комисията от 9 юли 2020 г. за установяване на подробни правила за прилагането на Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета във връзка с работата на Модернизационния фонд, предназначен за подкрепа на инвестициите за модернизиране на енергийните системи и повишаване на енергийната ефективност на определени държави членки (C(2020)4541).

- (42) Комисията управлява проекти за справяне с енергийната бедност в рамките на „Хоризонт Европа“ и програмата за околната среда и действията по климата (LIFE)³⁵. Освен това чрез финансирането от Съюза консултантски център по въпросите на енергийната бедност тя предоставя техническа помощ на общините за диагностициране на енергийната бедност, планиране и изпълнение на целенасочени действия на местно равнище. В рамките на Инструмента за техническа подкрепа³⁶ Комисията подкрепя държавите членки, по тяхно искане, в усилията им за разработване и осъществяване на реформи, включително в областта на енергийната бедност, санирането на сгради и изготвянето на социални планове в областта на климата.
- (43) Структурните мерки, особено тези за достъп до енергийна ефективност, саниране на сгради или възобновяема енергия, изискват значително предварително и постоянно финансиране в съответствие с член 28 от Директива (ЕС) 2023/1791. Важно е публичните разходи и схемите за финансиране да бъдат подходящо адаптирани, за да се подкрепят уязвимите домакинства в положение на енергийна бедност, да се мобилизират допълнителни частни инвестиции, да се насърчават кредитните продукти за енергийна ефективност и да се предоставят публични гаранции. Държавите членки следва също така да приспособят своите планове и програми, финансирани от фондовете на Съюза, за да бъдат насочени към уязвимите домакинства в положение на енергийна бедност, като същевременно създават полезни взаимодействия в рамките на целия Съюз и между националните, регионалните и местните планове и програми.
- (44) Като се има предвид, че домакинствата, засегнати от енергийна бедност, не разполагат със собствени ресурси и имат ограничен достъп до търговски заеми, те се сблъскват с пречки пред достъпа до финансиране за инвестиции. Поради това тези домакинства се нуждаят от публична финансова подкрепа, която може да бъде под формата на пряка първоначална субсидия, пряко плащане за енергийна ефективност или дейности по саниране, публичен заем, който позволява на домакинствата да изплатят публичните инвестиции, като спестяват от сметките си за енергия, заеми с нулева или ниска лихва или друг иновативен начин на финансиране, който да им помогне да финансират дейности по енергийно саниране.

³⁵ Регламент (ЕС) 2021/783 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2021 г. за създаване на Програма за околната среда и действията по климата (LIFE) и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1293/2013 (ОВ L 172, 17.5.2021 г., стр. 53).

³⁶ Регламент (ЕС) 2021/240 на Европейския парламент и на Съвета от 10 февруари 2021 г. за създаване на Инструмент за техническа подкрепа (ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 1—16).

ПРЕПОРЪЧВА НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ:

Раздел I — Прилагане на правната рамка

1. Да предприемат бързи стъпки за транспониране и прилагане в националното законодателство на определението за енергийна бедност съгласно член 2, точка 52) от Директива (ЕС) 2023/1791. В националното определение следва да се прави разграничение между понятието „енергийна бедност“ и понятието „уязвими клиенти“ въз основа на член 3 от Директива 2009/73/ЕО, член 28 от Директива (ЕС) 2019/944 и член 24, параграф 1, първа алинея от Директива (ЕС) 2023/1791.
2. Да гарантират, че разликите между понятията „уязвими клиенти“ и „енергийна бедност“, както и тяхното взаимно допълване, са надлежно отразени в политиките и мерките на национално равнище, за да се помогне на държавите членки да изготвят съответните пакети от политики за справяне с енергийната бедност и мерките за овластяване.
3. Да се възползват от цялостната рамка, установена от националните планове в областта на енергетиката и климата, за да анализират и актуализират проблема с енергийната бедност на своята територия и да обмислят начини за справяне с него. По този начин държавите членки следва да предприемат първи стъпки в подготовката на своите социални планове в областта на климата.
4. Да разгледат показателите, предоставени на национално равнище и на равнище ЕС, за определяне на броя на домакинствата, засегнати от енергийна бедност, и да участват в проучванията като част от съответните модули на европейската статистика за доходите и условията на живот. Държавите членки следва да обърнат специално внимание на качеството на данните и съпоставимостта на алтернативните източници на данни и да бъдат прозрачни по отношение на показателите, които използват за идентифициране на енергийната бедност и борба с нея (включително информация за децилите на доходите).

Раздел II — Структурни мерки, финансова достъпност и достъп до енергия

5. Да разграничават ясно структурните мерки за справяне с енергийната бедност и мерките за подобряване на финансовата достъпност на енергията.
6. Да приоритизират ефективни и добре насочени структурни мерки за справяне с първопричините за енергийната бедност, когато става въпрос за енергийна ефективност, саниране на сгради, топлинно преоборудване (като същевременно се зачита характерът на сградите), достъп до енергийно ефективни уреди и до възобновяема енергия. Държавите членки могат да допълнят структурните мерки с добре насочени мерки за подобряване на финансовата достъпност на енергията, като например целево подпомагане на доходите и социални тарифи,

или за временно подпомагане на домакинствата, засегнати от енергийна бедност.

7. Да въведат мерки за предотвратяване на прекъсването на енергоснабдяването на потребители, засегнати от енергийна бедност, и на уязвими клиенти чрез целенасочени схеми за финансова подкрепа и действия, както в краткосрочен, така и в дългосрочен план, включващи, наред с другото, планове за плащания и консултации в областта на енергийната ефективност, алтернативни договори за доставка или помощ от социални служби и организации на гражданското общество. С цел допълнителна защита на потребителите и осигуряване на непрекъснатост на доставките държавите членки следва да осигурят доставчик, който да действа в краен случай.
8. Да осигурят съгласуваност между политиките, по-специално между енергийните и социалните политики, и да избягват противоречащи си мерки. Държавите членки следва да включат енергийната бедност в по-широки и интегрирани социални политики и подходи за социална справедливост и да прилагат приобщаващи и овластяващи политики, особено за домакинствата, засегнати от енергийна бедност, наемателите, хората, живеещи в социални жилища и обитаващи сгради с най-лоши енергийни характеристики.

Раздел III — Управление

10. Да гарантират засилено управление с цялостен подход за справяне с енергийната бедност, включително междуведомствено и вертикално сътрудничество между структурите на национално, регионално и местно управление, включващо по-тясно сътрудничество с уязвимите домакинства и съответните енергийни и социални партньори и заинтересовани страни.
11. Да обмислят възможността за определяне и оправомощаване на национални обсерватории за енергийна бедност, които могат да включват публични органи, академични среди, неправителствени организации, доставчици на енергия и снабдители, като им предоставят ясен мандат и средства за идентифициране, наблюдение и анализ на положението с енергийната бедност на местно, регионално и национално равнище, за да се осигури информация при вземането на решения.

Раздел IV — Доверие, ангажираност и комуникация

12. При разработването на мерки и действия за справяне с енергийната бедност да обръщат особено внимание на целенасочената и съобразена с нуждите комуникация, чрез която се изгражда доверие сред бенефициерите на съответните схеми и се избягва заклеимяването на уязвимите групи. Държавите членки следва да използват квалифицираните работници на първа линия,

посочени в точка 21, за да помогнат за идентифицирането и консултирането на домакинствата в положение на енергийна бедност.

13. Да засилят информационните кампании за енергийна ефективност, насочени към домакинствата, засегнати от енергийна бедност, за да се гарантира, че тези групи от населението получават информация и съвети, съобразени с конкретните нужди, като същевременно се използва целият потенциал на енергийните консултантски мрежи и звената за обслужване на едно гише. С тези кампании следва да се насърчава въвеждането на мерки за енергийна ефективност и в сектора на отдаването под наем, като по този начин се смекчава разделението на стимулите между наемодателите и наемателите и се намалява енергийната бедност чрез по-ниски сметки за енергия в резултат на санирането.

Раздел V — Енергийна ефективност

14. Да предприемат действия за ускоряване на темпа на саниране на сградите с най-лоши енергийни характеристики по начин, който гарантира поне толкова икономии, колкото са необходими на домакинството, за да се постигне подходящ топлинен комфорт в помещенията. Мерките за подпомагане на домакинствата, засегнати от енергийна бедност, следва да вземат предвид структурата на собствеността на жилищния пазар и да избягват изключването на засегнатите от енергийна бедност собственици на жилища, от една страна, и на наемателите, от друга.
15. Да създадат регулаторни и социални защитни мерки и да анализират съчетанието от политики, за да се гарантира, че жилищните разходи вследствие на подобрения на енергийната ефективност или санирането на жилищата не водят до прекомерно увеличение на наемите и жилищните разходи, което може да доведе до проблеми с финансовата недостъпност на жилищата, принудително разселване, (съдебни) отстранявания и джентрификация.
16. Да създадат схеми, които дават възможност за достъп на домакинствата, засегнати от енергийна бедност, до енергийно ефективни домакински уреди, за да се намалят сметките за енергия както на наемателите, така и на собствениците на жилища.
17. Да ускорят внедряването на интелигентни измервателни системи, които да позволят на потребителите да имат своевременно достъп до данните за своето потребление на електроенергия и газ, както и да им дадат възможност да управляват потреблението си на енергия и да се възползват от постиженията в областта на енергийните технологии и цифровизацията. Тези усилия следва да вземат под внимание специфичните нужди на клиентите, засегнати от

енергийна бедност, и на уязвимите клиенти и да са съобразени със стандартите на Съюза за защита на данните.

Раздел VI — Достъп до възобновяеми енергийни източници

18. Да гарантират, че домакинствата, засегнати от енергийна бедност, ще могат да се възползват от декарбонизацията и да участват в социално справедливия преход. Всички домакинства следва да имат равен достъп до използването на енергия от възобновяеми източници и иновативни енергийни технологии и да се възползват от постепенното премахване на изкопаемите горива в сектора на отоплението.
19. Да дадат възможност на домакинствата, засегнати от енергийна бедност, да получат достъп до схеми за споделяне на енергия, наред с другото, като се премахнат финансовите бариери за навлизането на такива домакинства и се насърчи участието на общините в такива схеми.

Раздел VII — Умения

20. Да гарантират, че създателите на политики на всички равнища на администрацията, както и специалистите и консултантите в областта на енергетиката, са обучени по въпросите на енергетиката, включително по теми, свързани с енергийната бедност, като се вземат предвид многоизмерните аспекти на енергийната бедност и контекстът на прехода към чиста енергия. Държавите членки следва да използват наличната техническа подкрепа на Съюза в тази област.
21. Да разгърнат програми за обучение на работещите на първа линия в областта на енергийната бедност и екологичните енергийни решения. Работниците на първа линия, обхванати от тези програми, следва да включват здравни и социални работници или други специалисти, които могат да помогнат за идентифицирането на домакинствата, засегнати от енергийна бедност, и да им предоставят пряко съвети и информация относно решения за намаляване на потреблението на енергия и достъп до финансово по-изгодни и иновативни източници на енергия.
22. Да предлагат целенасочени курсове за обучение на домакинства в положение на енергийна бедност, засегнати от енергийна бедност, включително тези с ниски цифрови умения. Тези курсове следва да повишат осведомеността относно енергийната и цифровата грамотност на домакинствата, засегнати от енергийна бедност, да им дадат възможност да контролират по-добре сметките си за енергия и да участват активно в прехода към чиста и справедлива енергия.

Раздел VIII — Финансиране

23. Да използват наличното финансиране от Съюза за по-нататъшно справяне с енергийната бедност чрез схеми за подпомагане на енергийната ефективност, които включват условия за имуществено състояние и са съобразени с конкретните обстоятелства, и схеми, позволяващи на домакинствата, засегнати от енергийна бедност, да получат достъп до колективни схеми за собствено потребление. Държавите членки следва да опростят във възможно най-голяма степен условията за искане на средства и да ограничат броя на административните пречки и съпътстващите разходи за такива искания.
24. Да разработят специфични схеми за подпомагане на енергийната ефективност, насочени към домакинствата, засегнати от енергийна бедност. При създаването на тези схеми държавите членки следва да имат предвид, че тези домакинства не могат да си позволят да плащат първоначалните разходи за саниране, въпреки че ще им бъдат възстановени впоследствие, и че не се ползват от данъчни бонуси и приспадания, тъй като данъкът върху доходите им е минимален.
25. Да подпомагат разработването и разширяването на иновативни схеми за финансиране на възобновяема енергия и действия за енергийна ефективност, както и схеми, предназначени за домакинства в положение на енергийна бедност, засегнати от енергийна бедност.

Съставено в Брюксел на 20.10.2023 година.

За Комисията
Kadri SIMSON
Член на Комисията

