



# Fent front a la Pobresa Energètica

*Guia de recomenacions per a  
legisladors*



EPEE - European Fuel Poverty and Energy Efficiency  
Projecte sota el programa the Intelligent Energy Europe  
Veure el llistat de participants a la pàgina 25.

Texte finalitzat al setembre de 2008.  
Reproducció autoritzada amb la menció de la font.

Fotografia de la portada:  
Banco de imágenes y sonidos, Ministerio de Educación y Ciencia

*La responsabilitat del contingut d'aquest informe cau sobre els autors.  
No representa la opinió de la Comunitat Europea. La Comissió Europea  
no es responsabilitza de qualsevol ús que es pugui fer de la informació  
aquí continguda.*

# Taula de continguts



<b>Introducció</b>	<b>3</b>
<b>Pobresa Energètica a Europa</b>	<b>7</b>
<b>Fent front a la Pobresa Energètica:</b> Què s'ha fet a nivell europeu?	<b>12</b>
<b>Principals recomanacions:</b> Què és pot fer a nivell europeu?	<b>14</b>
<b>Conclusions:</b> Per què és important fer front a la Pobresa Energètica a nivell europeu?	<b>22</b>
<b>Enllaços</b>	<b>24</b>
<b>Referències</b>	<b>25</b>
<b>Consorci EPEE</b>	<b>25</b>

# Introducció

La pobresa energètica és un problema creixent a tot el conjunt dels estats membres de la Unió Europea i és important que el tema sigui tractat a nivell europeu. Això requerirà intervenir en un ampli ventall de polítiques de benestar social, energia, consumidors o salut. El principal objectiu d'aquesta guia és proposar un seguit de *recomanacions pràctiques* adreçades als *Legisladors Europeus* basades en els resultats de l'estudi dut a terme per el projecte europeu EPEE.

European Fuel Poverty and Energy Efficiency ( EPEE) és un projecte cofinançat per la Unió Europea a través d'Intelligent Energy Europe (IEE), que té com a finalitat comprendre millor la pobresa energètica i desenvolupar mecanismes efectius per pal·liar-la.



Els objectius generals d'aquest projecte són:

- analitzar les situacions de pobresa energètica als diferents països
- definir els millors indicadors per caracteritzar situacions de pobresa energètica
- acordar una definició comuna de pobresa energètica
- avaluar les polítiques existents
- proposar recomanacions als legisladors europeus
- provar i avaluar alguns mecanismes a nivell local

Més informació del projecte així com els resultats estan disponibles a [www.fuel-poverty.com](http://www.fuel-poverty.com).



## Què és la pobresa energètica?

La pobresa energètica es pot definir com la incapacitat de mantenir l'habitatge a una temperatura adequada a un preu just.

## Qui es veu afectat?

Tenir un baix nivell d'ingressos obliga a viure amb moderació per sobreviure. Però hi ha necessitats essencials, i l'energia és una d'elles. La necessitat d'estalviar energia per combatre el canvi climàtic és clara, però a la vegada el fet que l'energia és essencial per tothom, pobres i menys pobres, en la vida diària cal reafirmar-la. En molts casos, la gent que pateix de pobresa energètica és aquella que rep subsidis socials, treballa a temps parcial i/o tenen deutes. És probable que estiguin allotjats en habitatges amb un baix rendiment energètic, per exemple que utilitzin sistemes inadequats de calefacció, insuficient aïllament o fins i tots humitats que dificulten mantenir l'habitatge a una temperatura adequada.

La pobresa energètica afecta a un gran nombre de famílies i d'individus. No obstant això, els habitatges amb baix nivell d'ingressos és més probable que es vegin afectats per la pobresa energètica, així com gent gran, discapacitats o famílies monoparentals.



## Quines són les causes?

La pobresa energètica resulta de la combinació de tres factors :

- habitatges amb baix nivell d'ingressos
- baixa qualitat de l'edificació
- elevats preus de la energia



## Quins son els indicadors?

Les famílies mai es reconeixeran com afectades de pobresa energètica, però mostraran una sèrie de símptomes característics que podem sintetitzar en:

- la incapacitat de pagar les factures de gas i electricitat.  
sensació de fred i humitat a la llar.  
autodesconnexió dels subministradors d'energia  
desconnexió dels subministradors d'energia
- deutes amb el subministrador d'energia
- efectes a la salut associats a condicions de vida pobres
- problemes de salut
- habitatges amb un baix rendiment energètic

## Quanta gent hi ha afectada?

S'estima que entre 50 i 125 milions de persones a Europa es veuen afectades per pobresa energètica. Aquest nombre podria augmentar degut al continu augment dels preus de ja que el nombre de famílies que no podran seguir fent front a les seves factures d'energia també es veurà incrementat.



# Pobresa energètica a Europa

La pobresa energètica és un problema social de gran importància que demana accions a diferents àmbits i nivells polítics. El nombre de famílies que pateixen pobresa energètica a Europa podria incrementar en un futur pròxim degut a:

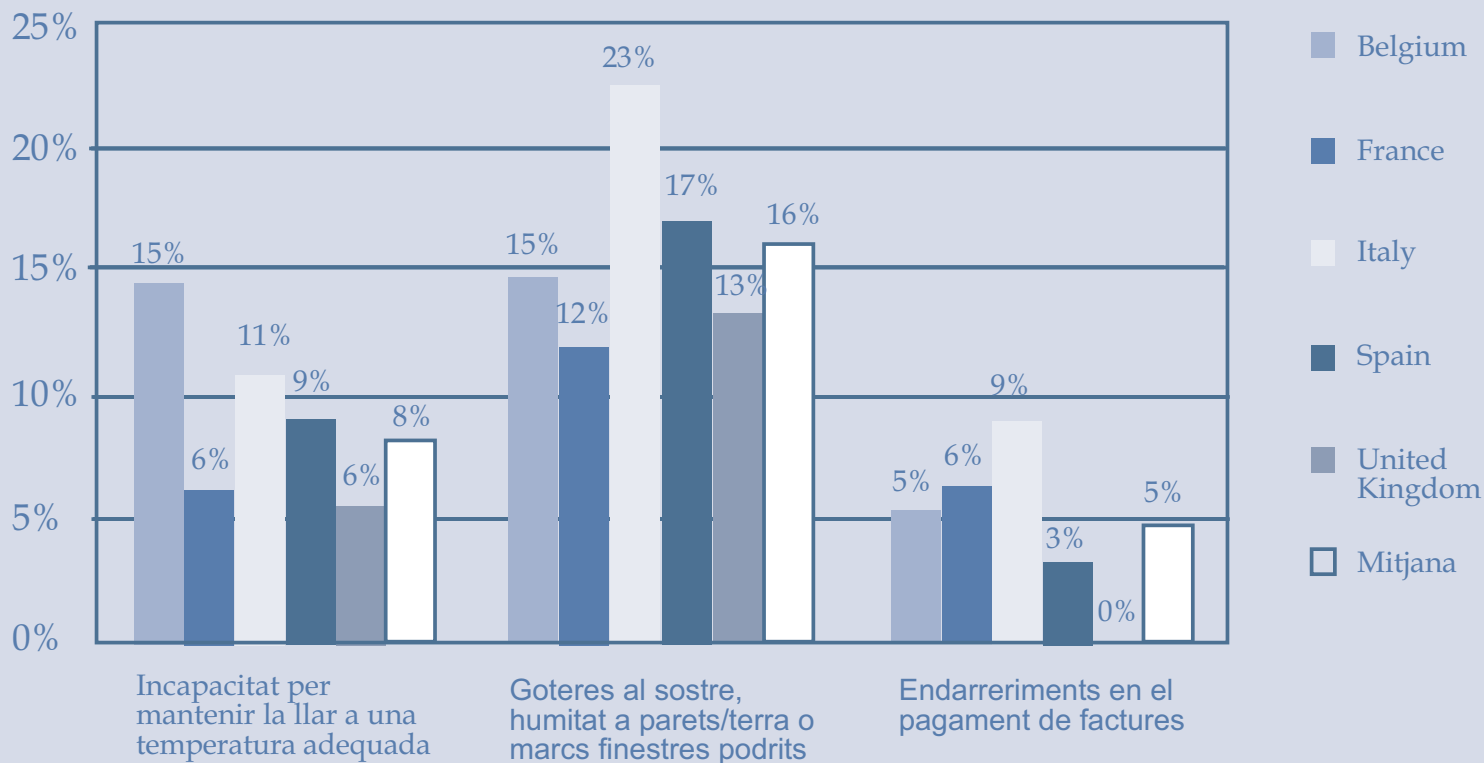
- gairebé 1 de cada 7 famílies estan en risc de pobresa<sup>1</sup>
- del 2005 al 2007 el preu del gas domèstic va pujar una mitjana d'un 18%<sup>2</sup>
- del 2005 al 2007 el preu de l'electricitat a nivell domèstic va pujar un 14% de mitjana
- més del 60% dels domicilis als cinc països estudiats en aquest projecte van ser construïts abans que existís cap normativa sobre aïllament tèrmic.

D'acord amb els estudis<sup>3</sup> fets a cinc països Europeus (Gran Bretanya, França, Itàlia, Bèlgica i Espanya), la pobresa energètica és un problema social de gran importància. Encara que aquest estudi no inclou la resta d'estats membres, es pot afirmar que el problema de la pobresa energètica existeix a tot Europa.



Un anàlisi de tres variables de l'estudi *EU-SILC survey 2005* mostra:

### Comparació entre 5 països



Nota: Les dades del l'estudi SILC no reflecteixen amb precisió el percentatge de deutes en les factures al Regne Unit, on el regulador, OFGEM, informa que el 5% dels clients estan amb deute amb els seus companyies subministradores.

Font: EU-SILC Survey 2005

La pobresa energètica és un fenomen amb múltiples facetes, que engloba situacions molt diverses. És difícil definir els indicadors que permeten quantificar i qualificar si un habitatge es troba en situació de pobresa energètica.



S'han detectat **diferències regionals** importants entre diverses zones d'Europa. Un anàlisi regional pot ser important de cara a conèixer millor la realitat de les famílies, el tipus i estat dels edificis i les necessitats de calor/fred així com les característiques econòmiques de la regió.

Els habitatges més afectats econòmicament són els de gent gran amb baix nivell d'ingressos, **pensionistes, famílies amb baixos ingressos amb fills al seu càrrec** i en concret **famílies monoparentals**. Els **llogaters** també són una categoria amb una representació important.

L'edat de l'habitatge és un factor important, ja que la majoria de les llars estudiades són edificis construïts abans de l'existència de normatives d'aïllament tèrmic.

L'estudi EU-SILC serveix d'ajuda per definir i avaluar amb precisió la pobresa energètica. És important completar i revisar l'anàlisi amb les dades nacionals així com dels estudis per no treure conclusions errònies.

Tot i així, l'anàlisi fet amb les dades basades en l'estudi **EU-SILC és molt útil per comparar sobre una mateixa base** (variables subjectives i objectives) **un fenomen complex en diferents països.**



Situació general als cinc països estudiats: polítiques i suport social

- Regne Unit: El Regne Unit és el país amb més experiència i coneixements relacionats amb la pobresa energètica. El fet que els paràmetres que defineixen la pobresa energètica es puguin mesurar objectivament, permet quantificar-la de manera acurada.

Actualment, aproximadament 5,1 milions de llars pateixen la pobresa energètica -pràcticament el 20% del total.

- França: França disposa d'una bona i coherent infraestructura per enfrontar-se a les diferents manifestacions de la pobresa energètica; tot i això, les polítiques no estan ben coordinades. Segons varies estimacions, la pobresa energètica afecta entre 2 i 5 milions de llars franceses. Tradicionalment el problema s'ha plantejat com un expressió més de la pobresa. És per això que existeixen moltes infraestructures i prestacions dels serveis socials per ajudar a les llars, però no estan enfocades a resoldre les causes de fons de la pobresa energètica (a França es coneix com a precarietat energètica). Queda pendent desenvolupar polítiques coordinades per lluitar en contra la pobresa energètica.

- Bèlgica: Tot i existir un suport social i una protecció del consumidor considerables, no hi ha la consciència política necessària per desenvolupar solucions efectives.
- Itàlia: La preocupació social per la pobresa energètica està creixent. S'ha establert una tarifa social pels consumidors d'electricitat (5 milions de llars vulnerables) i l'organisme regulador de l'energia està treballant en una tarifa similar pel mercat del gas.
- Espanya: La pobresa energètica no es reconeix oficialment tot i que en els últims mesos s'està començant a protegir als clients vulnerables, primer amb la tarifa social i ara amb l'anomenat "bono social".

# Fent front a la pobresa energètica:

## Què s'ha fet a nivell europeu ?

La pobresa energètica ha de ser un tema a tractar pels legisladors de tots els nivells de les temàtiques de salut, energia, serveis socials i construcció.

La següent llista és un resum de la legislació europea relacionada amb la pobresa energètica:

### *Energia:*

- **Directiva 2003/54/CE del mercat intern de la electricitat**<sup>4</sup> necessita dels estats membres per prendre mesures apropiades per protegir el consumidor final i en particular per assegurar-se que els clients més vulnerables estan suficientment protegits<sup>5</sup>.
- **Directiva 2003/55/EC sobre el mercat intern del gas**<sup>6</sup>.
- **Directiva 2002/91/CE sobre eficiència energètica en edificis**<sup>7</sup>. Estableix requeriments mínims d'eficiència energètica en edificis de nova construcció i reformes.
- **Directiva 32/2006/CE en eficiència en el consum final d'energia i dels serveis energètics**<sup>8</sup> incentivar millores econòmicament viables d'eficiència en el consum final d'energia als estats membres.

### *Protecció i drets dels consumidors a nivell energètic:*

- **Directiva 2003/54/CE i Directiva 2003/55/CE** inclou el dret del consumidor de tenir un contracte amb el seu proveïdor d'energia, el dret de rebre informació clara dels preus i alhora el dret de que se li comuniqui adequadament si les condicions contractuals canvien.
- **Directiva 2005/29/EC** declara il·legals les pràctiques de competència deslleial, incloent-hi el sector energètic<sup>9</sup>
- **Tercer paquet legislatiu** de propostes energètiques.

### *Salut i pobresa energètica*

Viure en una llar en condicions de pobresa pot tenir un impacte negatiu tant en la salut com en el benestar. Per exemple alguns documents legals de la UE estan relacionats amb la qualitat d'un habitatge però no estan directament relacionats amb els serveis de salut.

Algunes publicacions europees<sup>10</sup> rellevants podrien servir de base per una futura normativa Europea.

# Principals recomanacions: què es pot fer a nivell europeu ?

Alguns dels programes que s'han realitzat a la UE han estat efectius. Tot i això, l'augment sense precedents del preu del petroli i del gas al mercat mundial està augmentant les dificultats dels consumidors domèstics d'arreu del món a l'hora de fer-se càrrec dels costos energètics. Les polítiques d'inclusió es veuen afectades negativament i el nombre de consumidors desfavorits continuarà creixent de manera dràstica.

Les seccions següents aporten algunes recomanacions útils per als òrgans de la UE que treballen per enfortir les tasques que aborden la pobresa energètica.

Les propostes s'han resumit en quatre grups:

- 1) Una definició comuna
- 2) Un marc legislatiu
- 3) Una diagnosi consistent
- 4) Un grup d'interès específic sobre la pobresa energètica



# *La importància d'una definició comuna*



La UE ha de definir de manera clara la pobresa energètica. La definició hauria de ser genèrica, però hauria de considerar els elements clau de la problemàtica d'assolir una temperatura adequada a un cost assequible.

Els cinc membres del projecte EPPE han acordat la definició següent: **"La pobresa energètica és la incapacitat de mantenir una temperatura adequada a la llar a un preu just"**

Els estats membres haurien de reconèixer la pobresa energètica i adaptar la definició comuna a les respectives característiques nacionals. Un exemple pot ser el d'una llar de la Gran Bretanya, on es considera que una llar és energèticament pobre si ha de destinar més del 10% dels ingressos en serveis energètics bàsics. A més a més, caldria que els estats membres definissin de manera precisa el que es coneix com "usuaris vulnerables". També seria extremadament útil que la UE assolís una posició comuna respecte als elements que defineixen la "vulnerabilitat".

Si a nivell europeu es disposés d'una definició comuna, seria més fàcil fer aproximacions a nivells estatals i regionals.

# *La importància*

## *d'un marc legislatiu*

Els documents legals vigents a la UE que tracten de forma indirecta la pobresa energètica són un bon punt de partida, però es podria fer molt més revisant-los i millorant-los:

### **Esmenes a les regulacions vigents**

- La futura directiva de regulació comuna dels mercats interns d'electricitat podria especificar el compromís polític dels estats membres.
- Es podria presentar una esmena a la Directiva 2002/91/CE sobre rendiment energètic dels edificis per exigir estàndards més alts, específicament en el cas dels habitatges socials, on els requisits d'eficiència energètica haurien de ser més estrictes. La regulació hauria de considerar tots els edificis, no exclusivament els sotmesos a obres majors, ja que la majoria dels edificis en stock a Europa no compleixen amb els estàndards d'eficiència.



- Es podria presentar una esmena a la Directiva 2006/32/CE sobre els serveis energètics. Els estats membres haurien de preparar plans d'eficiència i emprendre algunes mesures específiques. L'esmena podria incloure la recomanació de prioritzar l'habitatge social. En aquest cas, podria induir a la generació domèstica d'energies renovables o a la millora dels estàndards d'aïllament i ventilació del sector.

- Incloure les mesures relacionades amb la pobresa energètica al programa contra el canvi climàtic de la UE. Un exemple podria ser el d'una empresa amb excés d'emissions de CO<sub>2</sub>, que podria invertir en millorar l'eficiència energètica de les llars que pateixen la pobresa energètica lligat a l'Annex I sobre la reducció d'emissions del protocol de Kyoto.

## Proposta de nou reglament

- **En relació a la pobresa energètica i la salut.** Un reglament europeu hauria de donar als estats membres unes indicacions de la relació entre salut i pobresa energètica. Els països de la UE poden aprofitar les directrius comunes sobre com protegir la salut dels ciutadans més vulnerables de les conseqüències de la pobresa energètica. Per exemple, aquestes directrius europees poden donar informació per ajudar a elaborar els plans d'estiu i d'hivern



- **Carta europea dels drets dels consumidors d'energia.** La carta pot ser un excel·lent document per trobar les millors maneres per protegir els consumidors més vulnerables. Tot i això, per aprofitar al màxim la carta és molt recomanable **que tingui la força i autoritat de un reglament.** El fet que la carta estigui destinada a no ser vinculant no és adequada en aquest context; de fet no s'entén per què els drets dels consumidors d'energia han de ser relegats a una legislació no vinculant.

- **Presentació d'informes.** El reglament europeu hauria d'obligar als estats membres a **informar sobre el compliment de les seves obligacions sobre els consumidors d'energia.** El regulador britànic d'energia, OFGEM, ja realitza informes de l'evolució dels seves obligacions socials i mediambientals i pot servir com a model.



# La importància d'una bona diagnosi

Com una acció preliminar i abans d'emprendre nous treballs sobre una estratègia comú per fer front a la pobresa energètica, és important analitzar amb detall la situació actual de la pobresa energètica. El nombre d'estudis sobre pobresa energètica és reduït, fet que fa difícil obtenir dades quantitatives i qualitatives. L'estudi EPEE utilitza una combinació de dades nacionals i de EU-SILC però, tot i que els documents existents són bons, un coneixement més ampli del problema és essencial.



Aquesta guia proposa dues recomanacions a aquest nivell:

a) Millorar la qualitat de les dades europees incloent noves variables i creuar les fonts de dades europees amb les nacionals per eliminar les disparitats en les conclusions.



b) Crear un grup de treball de dades sobre pobresa energètica.

Aquest grup podria fer informes sobre dades nacionals i europees, preus de l'energia, i de l'impacte social del subministrament d'energia. S'haurien d'acordar un conjunt d'indicadors que fossin comuns per tots els països d'Europa. I un nou reglament europeu podria ser una eina eficaç per incentivar els estats membres a mantenir **una bona qualitat de les dades nacionals** en aquest cas de pobresa energètica. Per disposar de programes efectius per pal·liar la pobresa energètica és indispensable disposar de la informació de la distribució i la magnitud de la pobresa energètica.

# *Creació d'un centre de referència en pobresa energètica*



Existeixen una sèrie de mecanismes a nivell europeu que en certa manera tracten el tema de la pobresa energètica. La pobresa energètica no és només un tema energètic: també abasta el de la salut, la protecció del consumidor, així com qüestions relatives a l'habitatge entre d'altres.


Seria útil també disposar d'una institució de referència com a font de recursos com per exemple l'Observatori Europeu de Pobresa Energètica (European Fuel Poverty Watch). Aquest centre representaria un centre únic de recerca en la temàtica de pobresa energètica.

Aquesta institució hauria d'estar formada per un grup transversal i un grup assessor (de consumidors, de beneficència, de campanyes...)

La seva tasca podria incloure el treball comentat anteriorment a nivell de dades de pobresa energètica i alhora coordinar entre països assegurant, per exemple, que la reglamentació es compleixi.



# Conclusió: Per què és important fer front al problema de la pobresa energètica a nivell europeu?



La pobresa energètica és una nova prioritat social i necessita suport a tots els nivells. La UE és una institució efectiva en moltes àrees, però hauria de tenir més implicació i establir pautes comuns per tots els estats membres. Encara que s'està avançant, les accions dels estats membres són millorables: per exemple, només sis estats de la UE han introduït tarifes socials per usuaris econòmicament desfavorits.

Encara que en general es recolza l'acció a nivell nacional més que a nivell europeu, l'article 5 del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea, estableix que: "*la Comunitat adoptarà mesures de conformitat amb el principi de subsidiarietat, en el cas que els objectius de l'acció pretesa no puguin ser assolits de manera suficient pels estats membres i, per tant, a causa de la dimensió o els efectes de l'acció, poden ser assolits més fàcilment a nivell comunitari*".

A falta d'una legislació nacional efectiva per protegir als consumidors vulnerables, per exemple, sembla racional i equitatiu demanar que la UE tingui un paper molt més actiu en salvaguardar els interessos dels consumidors. Encara que els estats membres siguin els principals responsables en la lluita contra la pobresa energètica, els membres d'EPEE consideren que la UE ha de poder exercir una major intervenció a través de diversos instruments tan



# Links destacats

- **Xarxa europea contra la pobresa energètica**

<http://www.eapn.eu>

- **Xarxa francesa de pobresa energètica**

<http://www.precarite-energie.org>

- **Campanya italiana de WWF per incrementar el rendiment energètic en edificis de baixa eficiència energètica**

[http://generazioneclima.wwf.it/condomini\\_efficienti.htm](http://generazioneclima.wwf.it/condomini_efficienti.htm)

- **Consell Nacional de Consumidors i Usuaris**

<http://www.tuttoconsumatori.it/>



# Referències

1. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion. European Commission 2007.

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2007/joint\\_report/sec\\_2007\\_329\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/joint_report/sec_2007_329_en.pdf)

2. Gas and electricity market statistics 2007 edition

[http://www.energy.eu/publications/KSGB07001ENC\\_002.pdf](http://www.energy.eu/publications/KSGB07001ENC_002.pdf)

3. Anàlisi de 3 variables de l'enquesta EU- SILC 2005

4. Directiva 2003/54/CE, del Parlament Europeu i del Consell, sobre normes comuns pel mercat interior de l'electricitat i per la que es deroga la Directiva 96/92/CE.

5. En el moment d'escriure aquesta guia, s'estava proposant una revisió de la Directiva 2003/54/CE i la Directiva 2003/55/CE.

6. Directiva 2003/55/EC per la que s'estableixen regles comuns pel mercat intern del gas

7. Directiva 2002/91/EC del Parlament Europeu i del Consell sobre eficiència energètica en l'edificació.

8. Directiva 2006/32/CE del Parlament Europeu i el Consell sobre l'eficiència de l'ús final de l'energia i els serveis energètics.

9. Directiva 2005/29/CE del Parlament Europeu i el Consell, relatives a les pràctiques comercials deslleials de les empreses en les seves relacions amb els consumidors en el mercat interior.

10. Housing and health regulations in Europe. European Centre for Environment and Health. 2006

11. El principi de subsidiarietat, disposa que un assumpte ha de ser resolt per l'autoritat més propera a l'objecte del problema.



# EPEE Consortium



- ADEME - [www.ademe.fr](http://www.ademe.fr)



- ALPHEEIS - [www.alpheeis.com](http://www.alpheeis.com)



- CLER - [www.cler.org](http://www.cler.org)



- CUNIC - [www.cunic.be](http://www.cunic.be)



- ECOSERVEIS - [www.ecoserveis.net](http://www.ecoserveis.net)



- EDIF - [www.edif.asso.fr](http://www.edif.asso.fr)



- GEFOSAT- [www.gefosat.org](http://www.gefosat.org)



- National Energy Action - [www.nea.org.uk](http://www.nea.org.uk)



- Cestec - [www.cestec.it](http://www.cestec.it)



*Més sobre el projecte “European Fuel Poverty and Energy Efficiency project (EPEE)” a:*

*[www.fuel-poverty.com](http://www.fuel-poverty.com)*

