

## **ПРАВО НА ЭНЕРГИЮ В ЕС ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ**

**Оценка способности государств-членов гарантировать это право в соответствии с моделью управления базовыми услугами**

**МОНИКА ГИТЕРАС**

Автор: Моника Гитерас

Обзор: Пабло Санчес и Коалиция за право на энергию

Перевод: BCD media

Выражаем благодарность группе энергетической и добывающей отраслей Enginyeria Sense Fronteres, Коалиции за право на энергию и ЕФПОО, а также различным организациям, платформам и общественным движениям, которые внесли свой вклад в коллективное формирование знаний, отраженных в настоящей статье, ответив на наш запрос о предоставлении информации.

Дизайн: Э. Мехиа

Мы находимся на пороге важной вехи, а точнее ужасной ситуации. В марте 2021 года исполняется год с тех пор, как государства-члены Европейского Союза инициировали политику и планы по преодолению кризиса COVID-19. Обеспечение права на энергию и гарантий основных поставок уже было серьезной проблемой в ЕС, где каждое четвертое домохозяйство – не менее 50 миллионов человек – живет в условиях энергетической бедности. Домохозяйства, которым пришлось находиться в изоляции в течение длительного периода времени без четкой конечной даты, не должны были испытывать недостатка в воде или газе. Государства не могли позволить себе этого не делать, граждане требовали минимального покрытия, минимальной подушки, чтобы уменьшить ущерб. Меры, предложенные в прошлом году, многочисленны и разнообразны, и хотя некоторые из них приветствуются, их недостаточно. Их недостаточно, потому что во многих странах не достигнут минимальный уровень реальной защиты. И их недостаточно, в частности потому, что большинство из них имеют конечный срок.

Часто именно способ создания систем и моделей управления водными и энергетическими ресурсами делает невозможным продвижение реальных мер по спасению людей вместо рынков. Приватизация, либерализация сектора, коммодификация и финансиализация ресурсов и крупных компаний, которые ими управляют, потенциальное углубление

социального неравенства, разрушение экологии и т.д. привели к потере суверенитета и демократии в управлении основными услугами.

Задача гражданского общества, без сомнения, и, надеюсь, политиков, состоит в том, чтобы оценить то, что было достигнуто с помощью принятых мер, и потребовать, чтобы они были изменены или расширены, чтобы охватить оставшихся в стороне. В большинстве случаев также необходимо отменить ограничения, не позволяющие применять дополнительные гарантийные меры или не позволяющие этим мерам оставаться в силе. Спустя три десятилетия после того, как термин «энергетическая нестабильность» был впервые включен в юридический текст в ЕС – закон 90-449 во Франции – сейчас это как никогда важно и настало время найти правильные рецепты, а также совместную политическую стратегию различных участников, чтобы взять на себя ответственность и гарантировать право на энергию для всех.

COVID-19 изменил наши отношения к дому и потреблению энергии. Помимо очевидного воздействия (рост потребления, поскольку дом становится круглосуточной школой, офисом, канцелярией, спортзалом, местом для отдыха и т.п.), изменилось и наше отношение к своим домам и потреблению нами энергии.) Изменилось осознание значения ее поставки в нашей жизни. Нам срочно необходимо обязательное законодательство для защиты людей в уязвимых ситуациях, обязательные меры на основе правозащитного подхода, начиная с **запрета сокращения поставок**. Так что же случилось с подобными мерами в условиях чрезвычайного положения?

Так называемое «зимнее затишье»<sup>[1]</sup> уже было введено в таких странах, как Бельгия, Великобритания (для одиноких пенсионеров и семей с детьми до 16 лет) или Франция (в отношении электричества и газа, поскольку отключение воды запрещено на протяжении года), но продлено до окончания чрезвычайного положения или, в некоторых случаях, до конца следующей зимы. В то же время, такие страны, как Финляндия, в которых также действует запрет на отключение воды в самые холодные месяцы года, не приняли чрезвычайных защитных мер. В Нидерландах, где также соблюдается «зимнее затишье», компании сектора добровольно согласились не прекращать поставки во время пандемии.

Германия, Ирландия, Италия, Польша и Португалия издали законы, запрещающие отключение во время чрезвычайного положения. С другой стороны, в Австрии, Словакии, Венгрии и Чехии компании заключили добровольные соглашения. Что касается первых, то это меры, которые, хотя и приветствуются, охватывают недостаточный период времени. Во

втором случае, помимо, как мы надеемся, двух или трех месяцев, эти меры осуществляются благодаря доброй воле частного сектора. Самое тревожное, что ни один из вариантов не решает проблему долгов, накапливающихся за этот период.

Что касается запрета на обязательное отключение в течение года, то существует ориентир в виде закона 24/2015, принятого Парламентом Каталонии, который в 2017 году уже предотвратил более 40 тысяч отключений. С другой стороны, в остальной части Испании соответствующего законодательства нет (за исключением домохозяйств с социальными ваучерами, в которых есть дети до 16 лет, а также лиц с ограниченными возможностями или иждивенцев). В связи с этим во время чрезвычайного положения правительство Испании ввело мораторий на сокращение потребления всеми внутренними потребителями с апреля по сентябрь 2020 года. Впоследствии, благодаря социальному давлению, был установлен новый период защиты с 23 декабря 2020 по 9 мая 2021 года. Однако на этот раз право на защиту имеют лишь получатели социального тарифа на электроэнергию, в результате чего многие затрагиваемые слои населения лишены защиты, поскольку получить доступ к упомянутому тарифу можно лишь в том случае, если ваш контракт заключен на регулируемом рынке. Социальные группы продолжают требовать соблюдения принципа предосторожности перед отключением, который не был воплощен в жизнь Министерством экологического перехода. Принцип предосторожности – это инструмент, содержащийся в вышеупомянутом законе 24/2015, действующем в Каталонии, который представляет собой очень важный сдвиг парадигмы на пути к концепции, в основе которой лежат права человека. Этот принцип допускает презумпцию невиновности семей с неоплаченными счетами (в том понимании, что они не платят, потому что не могут, а не потому, что не хотят) и обязывает компании-поставщики связываться с социальными службами до отключения, чтобы узнать, проживают ли в конкретном домохозяйстве лица, находящиеся в уязвимом положении. Это гарантирует отсутствие необоснованных отключений и обязывает компании предоставлять администрации информацию об отключениях, т.е. данные, которые необходимы для устранения уязвимости, но которые частные компании долгое время отказывались предоставлять. Этот закон также предлагает урегулировать накопившуюся задолженность в соглашениях между властями и компаниями на основе совместной ответственности.

Принимая во внимание проблему задолженности, вполне очевидно, что помимо вопроса отключений, мы должны заняться еще одним фактором энергетической бедности, а именно **ценой на энергию**. В Испании,

например, распространенной практикой является попытка вывода потребителей с регулируемого рынка, где они платят меньше и имеют доступ к социальному тарифу, на свободный рынок, где с них взимается плата за ненужные товары, невозможно получить доступ к социальным услугам, а крупные компании, контролирующие рынок, реально получают большую часть своей прибыли. С подобной практикой необходимо немедленно покончить, установив контроль за ценами и производственными затратами. Некоторые страны, такие как Австрия, Словения, Греция, Португалия и Румыния, предложили скидки или ограничения на свои регулируемые цены или тарифы. Это решение оставлено на усмотрение правительств или регулирующих органов, но неприменимо к частным компаниям или либерализации (если таковые не решат сделать это по собственной инициативе).

Помимо контроля за ценами, хорошим инструментом могут быть **социальные ваучеры и тарифы**, но они также должны быть адаптированы к потребностям соответствующих категорий населения, а не к рынку. Административные препятствия, недостаток информации и нередко чрезмерно ограничительные требования означают, что те, кто в них нуждается, не могут ими воспользоваться, а это является еще более серьезной проблемой во время кризисов и пандемий. В этой связи полезно рассмотреть такие примеры, как пример Португалии, где семьи могут пользоваться социальными тарифами на электроэнергию и природный газ благодаря автоматическому механизму Директората энергетики и геологии, Налоговой администрации и Социального страхования. Предоставление данных налоговой и соцстраха позволяют осуществлять проверку доходов, социальных пособий, субсидий или пенсий, полученных соответствующими категориями населения. С 2016 года имело место существенное увеличение получателей социальных ваучеров (на 283%) именно благодаря применяемой автоматической процедуре. В 2018 году на социальные тарифы на электроэнергию в Португалии было потрачено около 83,7 и 1,6 млн. евро, что соответствует социальным тарифам на природный газ, которыми в общей сложности воспользовались около 835 тысяч семей. Финансирование было осуществлено энергетическими компаниями, при этом на долю EDP пришлось 74,8% общей суммы социального тарифа на электроэнергию, а в отношении газа расходы взяли на себя в основном GALP power, EDP и Endesa,

Наконец, если не рассматривать это как меру, в различных странах ЕС частные компании предлагали условия оплаты или отсрочки платежей во время пандемии. Или в случае мер в отношении счетчиков предварительной оплаты, выдачи обычных или чрезвычайных кредитов. В большинстве случаев отключение (или самоотключение, когда само

домохозяйство перестает платить по счетчику предоплаты для оплаты других основных нужд) все же могут иметь место.

Принимая во внимание меры, описанные выше, а также наличие многих уровней выработки политики и мер защиты – национального, регионального, местного – эта статья не предназначена для исчерпывающего их анализа, а скорее для того, чтобы рассмотреть их в перспективе и понять их прогресс или ограничения. В таблице ниже представлен краткий обзор наиболее важных мер в отношении права на энергию и гарантий основных поставок, которые были реализованы в государствах-членах ЕС во время и после чрезвычайного положения в связи с COVID-19:[\[2\]](#)

<b>Страна</b>	<b>Запрет на отключение</b>	<b>Другие меры</b>
Германия	Запрет на отключение воды, электричества, газа и телекоммуникаций, которые не могут быть оплачены в результате кризиса	Отсрочка оплаты счетов за электроэнергию до 30.05.2020 для домохозяйств – самозанятых, бытовых потребителей и самозанятых лиц/малых предприятий  Отмена пени за просрочку платежа
Австрия	Добровольное согласие не отключать поставки (26.03.2020-01.05.2020) – для бытовых потребителей и самозанятых лиц/малых предприятий	Отсрочка взыскания накопленной задолженности  Просроченные платежи подлежат погашению в последующих соглашениях или контрактах  В апреле 2020 года индекс корректировки цен на электроэнергию, объявленный на май 2020 года, приостановлен до августа, с экономией для домашних хозяйств и малых предприятий в размере 2 млн. евро

Бельгия	«Зимнее перемирие» продлено до 30.06.2020	С декабря 2020 года утверждено продление социальных тарифов на электроэнергию и газ до конца 2021 года для домохозяйства с низким доходом со статусом «ВІМ» (доход домохозяйства <20 тысяч евро в год) по запросу
Бельгия – Брюссель	Впоследствии запрет на отключение был продлен до 31.03.2021	Государственное покрытие счетов за воду и электроэнергию на 1 месяц (202,68 евро)
Бельгия – Фландрия	Запрет на отключение воды, электричества и газа (с 08.04.2020 на период чрезвычайной ситуации)	– для домохозяйств, в которых хотя бы один человек потерял работу в период с 20.03.2020 по 17.07.2020 из-за COVID-19
Бельгия – Валлония	Запрет на отключение и установку счетчиков предоплаты в период изоляции	Выплаты по энергетическим кредитам Energiehuis автоматически откладываются на 3 месяца с 20 апреля Финансовая поддержка людей со счетчиками предоплаты за электроэнергию или газ (100 евро за электричество и 75 евро за газ на сумму 9,4 млн. евро)
Болгария		Срок, в течение которого потребители могут оплачивать

		свои счета, увеличен с 10 до 20 дней
Кипр	Регулятор электроэнергетики готов не прерывать подачу электроэнергии, но не может гарантировать это в случае неуплаты	10% скидка на счета за март и апрель 2020 года
Хорватия		Частная компания GEN-I предоставила 15% скидку для населения в рамках стандартного тарифа (до 30.06.2020) Рекомендация поставщикам отсрочить оплату счетов за электроэнергию
Словакия	Добровольный мораторий на отключение со стороны ELGAS (01.04.2020-30.06.2020)	
Словения		Добровольная отмена компанией ELGAS пени за просрочку платежа Отмена сборов на производство возобновляемой энергии и сокращение других регулируемых затрат в счете (01.03.2020-31.05.2020), что приводит к сокращению от 20 до 30% суммы счета
Испания	Мораторий на отключение всех внутренних потребителей (31.03.2020-30.09.2020) и уязвимых потребителей (23.12.2020-09.05.2021)	Добровольное снижение цен на электроэнергию некоторыми компаниями (от 5 до 30% в зависимости от случая) в месяцы чрезвычайного положения Продление срока возобновления социального тарифа на электроэнергию до 15 сентября для тех, кому пришлось это сделать во время чрезвычайного положения Расширение круга получателей социального тарифа на электроэнергию, включая самозанятых работников,

		Снизивших свою активность на 75%
		Регулируемые цены на сжиженный и природный газ должны быть снижены или сохранены в течение 6 месяцев с начала чрезвычайного положения
Финляндия	«Зимнее затишье» уже наступило и остается неизменным без увеличения срока действия и чрезвычайных мер защиты	
Франция	«Зимнее затишье» (с ноября по март) продлено до 31.05.2020, а затем до 01.09.2020	Приостановление счетов до 30.04.2020 для малых предприятий (<10 работников)
Греция		Предоставление всем потребителям возможности доступа к фиксированным тарифам на электроэнергию
		Скидка 8% на счета для лиц, находящихся в уязвимом положении
Нидерланды	Добровольное согласие не сокращать поставки	
	У Нидерландов уже было «зимнее затишье»	
	НКМ (государственная торговая компания) вводит мораторий на сокращение долгов потребителям	
Венгрия		Еоп и ELMU-EMASZ заключают добровольные соглашения такого же порядка



Ирландия	Мораторий на отключение (16.03.2020-16.06.2020 и 24.10.2020-01.12.2020)	<p>Для газовых счетчиков с предоплатой доступно расширение чрезвычайного кредита с 10 до 100 евро, так как они могут быть пополнены только в определенных магазинах, связанных с социальными контактами, которых следует избегать</p> <p>Увеличение государственного фонда энергетических и экологических услуг до 1,5 млрд. евро</p>
Италия	<p>Запрет на отключение воды, электричества и газа (10.03.2020-17.05.2020)</p> <p>– для бытовых потребителей и самозанятых лиц/малых предприятий</p>	<p>Снижение стандартных тарифов (на электроэнергию на 18,3%, на газ на 13,5%)</p> <p>Приостановление законопроектов до 30.04.2020 (11 муниципалитетов красной зоны Ломбардии и Венето)</p>
		Отмена пени за просрочку платежей
		<p>Продление на два месяца срока продления социальных ваучеров</p> <p>Добровольное соглашение Литовской ассоциации производителей тепла о просрочке платежей по определенным профилям</p>
Литва		Добровольное согласие поставщика IGNITIS на отсрочку оплаты счетов на 1 месяц или максимум 2 месяца

Польша	Запрет на отключение (с 31.03.2020 на время действия чрезвычайного положения)	<p>Возможность погасить просрочку в течение следующего года</p> <p>Рекомендация поставщикам отсрочить оплату счетов за электроэнергию</p> <p>Продление на дополнительные 30 дней уже существующего 20-дневного уведомления о прекращении обслуживания (до 30.09.2020)</p>
Португалия	<p>Мораторий на отключение в период действия чрезвычайного положения и на протяжении месяца после его окончания</p>	<p>Задержки, возникшие в период чрезвычайного положения, будут выплачиваться без пени</p> <p>Счета можно оплатить через 12 месяцев (13 марта – 30 июня)</p>
Румыния		<p>Заморозка цен на газовые баллоны в период чрезвычайного положения</p> <p>Пересмотр регулируемого тарифа в сторону понижения и рекомендация поставщикам свободного рынка поступить подобным образом</p> <p>Заморозка цен на электроэнергию и газ во время 30-дневного чрезвычайного положения</p>
Чехия	Добровольное согласие компании CEZ не прекращать поставки	Добровольное согласие потребителей на отсрочку оплаты счетов за электроэнергию на срок до 3 месяцев
Великобритания <a href="#">[3]</a>	Запрет на отключение счетчиков предоплаты (хотя самоотключение – обычная практика)	Добровольное соглашение о поддержке потребителей со счетчиками предоплаты (4 млн. человек), которые не могут пополнить счет своих счетчиков,

Уже наступило «зимнее затишье» для одиноких пенсионеров и семей с детьми до 16 лет

предложение им кредитов и других формул отсрочки платежей

С 15.12.2020 OFGEM требует, чтобы коммунальные предприятия предлагали уязвимым домохозяйствам чрезвычайный или дополнительный кредит

Одним словом, как ни странно, несмотря на трудноразрешимую кризисную ситуацию были приняты меры по устранению одного из факторов, вызывающих энергетическую бедность: проблемы доходов домохозяйств. Посредством моратория на сокращения из-за неуплаты или отсрочки погашения долга были предложены краткосрочные решения, в то время как эти меры необходимы на круглогодичной основе. Учитывая, что доходы не могут быть восстановлены немедленно, молчаливо предлагается, чтобы, когда доходы будут восстановлены, то они будут использованы для выплаты долгов, возникших во время пандемии. Как долго в таком случае будет сохраняться уязвимое положение подобных семей? Сколько еще нужно ждать, чтобы право на энергию было гарантировано для всех?

Частные компании предлагают меры по защите, но в большинстве случаев они связаны с предоставлением «средств» для оплаты. Отсрочка платежей, изменение и продление сроков оплаты или, в лучшем случае, отмена пени за просрочку платежей. Компании ожидают, что потребители заплатят то, что должны. Но доходы у домохозяйств не появятся, как только закончится режим изоляции или сдерживающие меры. Даже меры, принятые некоторыми правительствами в отношении компаний, предусматривают «отсутствие ущерба для интереса, который может быть нанесен энергетическим компаниям», как, например, в Испании, где планируется выплата компенсации электроэнергетическим компаниям за снижение контрактной мощности или гибкие условия контрактов. На лицо беспомощность населения: система защищает не его, а крупный бизнес и компании.

Таким образом, можно быстро прийти к выводу, что во время пандемии гарантировать покрытие основных потребностей в энергии труднее, чем обычно, но с точки зрения энергетической демократии истина заключается

в том, что **в условиях чрезвычайного положения различным странам и правительствам пришлось найти формулы и рецепты**, некоторые из которых имеют больший успех и больше гарантий, чем другие. Потому что во многих случаях модель управления основными услугами, такими как энергия или вода, ограничивает и даже делает такие гарантии невозможными. Приватизация, в частности, и либерализация сектора в результате настойчивых указаний ЕС означают потерю суверенитета государств в части защиты семей, находящихся в уязвимых ситуациях. И все же во многих случаях речь идет не об отсутствии потенциала и компетенции, а настоятельной необходимости политического мужества для продвижения обязательных законодательных инструментов, которые не оставляют эти гарантии на волю частных субъектов. Если политики не воспримут этот момент как возможность, европейские граждане будут вечно подталкиваться к мерам, преследующим простую рекомендацию, милость добровольных соглашений, наличие средств или условие, что эти меры не повлияют на прибыль крупных компаний отрасли.

Предполагается, что во время пандемии защита необходима более, чем когда-либо, из-за того, что мы проводим больше времени дома, и очевидного сокращения доходов большинства семей. Именно по этой причине меры должны быть сохранены и, более того, расширены. В свете проанализированных мер становится понятно, что обязательные меры по запрету прекращения производства являются надежными гарантиями защиты, но их в равной степени необходимо сопровождать механизмами, регулирующими цены, чтобы адаптировать к платежеспособности семей, не оставить их с энергетической ипотекой в будущем, чтобы у них был второй шанс уйти, когда их доходы восстановятся.

Ключевым моментом является изучение моделей управления основными услугами и их взаимосвязи с мерами, которые делают эти же структуры и системы возможными (или невозможными). Прошедшие годы и, в частности, выход из ситуации экономического и социально-санитарного кризиса, подобного COVID-19, должны помочь нам подвести итоги и избежать подходов и политики, которые могут подпитывать или даже увековечить неравенство. Драгоценные государственные средства на восстановление нельзя тратить на модели, лишаящие нас способности принимать решения. Необходимо защищать тех, кто в этом нуждается больше всего. Если меры по борьбе с энергетической бедностью уже были опробованы и протестированы, и нам известно их положительное или отрицательное влияние, то только политики могут прояснить, какие участники или модели управления препятствуют социально-экологической справедливости, например, ориентация основных услуг на получение прибыли вместо стремления к укреплению общественного

обслуживания. Пандемия показала, что можно продвигать гарантирующие меры, но это непросто делать в ЕС, который продолжает продвигать либерализацию энергетического сектора. В настоящее время настоятельно необходимо начать с наиболее важных гарантирующих мер, которые уже существуют, провести красные линии для частных субъектов, которые ставят прибыль выше жизни, и создать модель управления основными услугами, способную решить проблему энергетической бедности и гарантировать – без исключений и отговорок – право на энергию.

### **Enginyeria Sense Fronteres**

Enginyeria Sense Fronteres (ESF) из Каталонии полагает, что социальные преобразования необходимы как на севере, так и на юге, что они являются одним из ключей к достижению всестороннего развития. Таким образом, задача исследований ESF и других организаций – предложить материалы и инструменты для размышлений и критического анализа. Цель состоит в том, чтобы способствовать более глубокому пониманию причин неравенства в нынешней модели развития, чтобы сделать свой вклад в улучшение политической и образовательной деятельности социальных движений, университетов, неправительственных организаций севера и других участников международного сотрудничества.

[www.esf-cat.org](http://www.esf-cat.org)

### **Коалиция за право на энергию**

Коалиция за право на энергию объединяет профсоюзы, группы по борьбе с бедностью, структуры, предоставляющие социальное жилье, неправительственные организации, участников экологических кампаний, организации здравоохранения и энергетические кооперативы всей Европы. Мы проводим кампанию по борьбе с энергетической бедностью на уровне ЕС, а также национальном и местном уровнях.

<https://righttoenergy.org/>

### **Европейская федерация профсоюзов общественного обслуживания (ЕФПОО)**

Европейская федерация профсоюзов общественного обслуживания (ЕФПОО) объединяет профсоюзы Европы. Мы оказываем влияние на политику и решения работодателей, правительств и европейских институтов, отражающиеся на работниках общественного обслуживания, их семьях и обществе. Мы проводим акции и продвигаем изменения в стремлении к построению иной, социальной Европы.

Европейская федерация профсоюзов общественного обслуживания (ЕФПОО) представляет 8 млн. работников общественного обслуживания Европы. Мы – мощный выразитель профсоюзной позиции, необходимый работникам перед лицом работодателей, Европарламента, Еврокомиссии или национальных правительств.

[www.epsu.org](http://www.epsu.org)

[1] «Зимнее затишье» – это мера, устанавливающая период в самые холодные месяцы, обычно совпадающий с зимой, в который запрещено отключать энергоснабжение домохозяйств, в некоторых случаях на основании обязательного законодательства государств, а в других – на основании соглашений между компаниями по сбыту. Масштаб населения, охваченного этой мерой, также варьируется, в некоторых случаях применительно ко всем внутренним потребителям, а в других случаях в зависимости от критериев дохода или других требований уязвимости.

[2] В ней принят во внимание анализ предыдущих докладов ESF, консультации с различными учреждениями, организациями, массовыми группами на уровне государств-членов ЕС, а также информация, опубликованная на <http://www.engager-energy.net/covid19/> и <https://www.assist2gether.eu>.

[3] Опыт Великобритании – несмотря на то, что в настоящее время она не является членом ЕС – включен из-за истории и важности ее работы по проблеме топливной бедности.

--

**С. Українець**