

Інформаційна довідка щодо визначення вразливих споживачів за критерієм енергетичної бідності*

***Анотація.** В інформаційній довідці наведено аналіз актів права ЄС щодо визначення вразливих споживачів за критерієм енергетичної бідності та приклади транспозиції положень права ЄС у законодавстві держав-членів Енергетичного Співтовариства.*

***Ключові слова:** енергетика, євроінтеграція, вразливі споживачі, енергетична бідність, енергетична політика ЄС.*

Вступ. Реформа енергетичних ринків України відповідно до стандартів Європейського Союзу (далі – ЄС) відзначається як вільним і конкурентним середовищем в енергетиці, так і потребою держави виконувати соціальну функцію із захисту вразливих категорій населення, які не здатні забезпечити свої базові енергетичні потреби, тобто вразливих споживачів. Поняття «енергетичної бідності» є одним із ключових в енергетичній політиці ЄС. Згідно з Рекомендаціями Європейської Комісії (ЄС) 2023/2407 від 20 жовтня 2023 року про енергетичну бідність закріплення визначення «енергетичної бідності» в національному законодавстві є першим кроком до подолання енергетичної бідності на місцевому, регіональному й національному рівнях¹. Стаття 28 Директиви (ЄС) 2019/944 Європейського Парламенту та Ради від 5 червня 2019 року про спільні правила внутрішнього ринку електроенергії та внесення змін до Директиви 2012/27/ЄС² вимагає від держав-членів визначення концепції вразливих споживачів, яка стосується енергетичної бідності, а також інших критеріїв, таких як критична залежність від електричного обладнання за станом здоров'я та віком. Стаття 29 цієї Директиви передбачає, що держави-члени і Договірні Сторони Енергетичного Співтовариства мають «встановлювати та публікувати набір критеріїв, які можуть включати низький рівень доходу, високі витрати наявного доходу на оплату енергетичних ресурсів та низьку енергоефективність». Своєю чергою, Регламент ЄС 2018/1999 Європейського Парламенту та Ради від 11 грудня 2018 року про управління Енергетичним Союзом та кліматичні дії, що вносить зміни до регламентів (ЄС) № 663/2009 та (ЄС) № 715/2009 Європейського Парламенту та Ради, директив Європейського Парламенту та Ради 94/22/ЄС, 98/70/ЄС, 2009/31/ЄС, 2009/73/ЄС, 2010/31/ЄС, 2012/27/ЄС та 2013/30/ЄС, директив Ради 2009/119/ЄС та (ЄС) 2015/652, а також скасовує Регламент Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 525/2013³,

¹ Commission Recommendation (EU) 2023/2407 of 20 October 2023 on energy poverty. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202302407

² Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on common rules for the internal market for electricity and amending Directive 2012/27/EU (recast). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/944/oj/eng>

³ Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1999/oj>

вимагає від держав-членів оцінити кількість домогосподарств, що перебувають в умовах енергетичної бідності (стаття 3).

Визначення «енергетичної бідності» наразі відсутнє в законодавстві України. На виконання згаданих вище актів права ЄС у Верховній Раді України зареєстровано проекти законів «Про внесення змін до законів України щодо об'єднання ринків електричної енергії України та Європейського Союзу» (реєстр. № 12087 від 02.10.2024) та «Про внесення змін до деяких законів України щодо імплементації норм європейського права з інтеграції енергетичних ринків, підвищення безпеки постачання та конкурентоспроможності у сфері енергетики» (реєстр. № 2087-1 від 18.10.2024). Законопроекти містять численні новації щодо приведення енергетичного законодавства України у відповідність до директив та регламентів ЄС, у тому числі і в частині вирішення питання енергетичної бідності та щодо визначення вразливих споживачів за критерієм енергетичної бідності. Проектами також пропонується здійснювати захист вразливих споживачів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

У зв'язку з наведеним представляє певний інтерес те, як у законодавстві держав-членів ЄС врегульовані питання визначення вразливих споживачів за критерієм енергетичної бідності.

Основна частина.

Незважаючи на те, що поняття «енергетичної бідності» (energy poverty) на сьогодні чітко не визначено в правовому полі ЄС, проблема енергетичної бідності має місце практично в кожній із держав-членів. Дослідники аналітичного центру INSIGHT_E визначають енергетичну бідність як «комплекс умов, за яких фізичні особи або домогосподарства не в змозі обігрівати або забезпечити інші енергетичні послуги у своїх будинках за доступною ціною⁴». В Україні поняття «вразливих споживачів» з'явилося в 2015 році в Законі України «Про ринок природного газу», а згодом і в Законі України «Про ринок електричної енергії». Так, «вразливі споживачі» визначені як побутові споживачі, що набувають право на державну допомогу в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1209⁵ затверджено Порядок забезпечення постачання електричної енергії захищеним споживачам. Він встановлює процедуру визначення переліку захищених споживачів електричної енергії, обмеження на відключення від постачання електричної енергії захищеним споживачам, механізм забезпечення повної поточної оплати захищеними споживачами. Водночас цей Порядок не повною мірою відповідає пропонованому документами ЄС підходу до визначення «вразливих споживачів». Крім того, у Звіті Європейської Комісії щодо України в межах Пакета розширення ЄС від 15 листопада 2023 року зазначено, що Україна має скасувати схему «покладання спеціальних обов'язків», яка змушує окремих операторів енергоринків

⁴ Енергетична бідність проблеми та підходи в ЄС та Україні. *Dixi-Group*. URL: https://dixigroup.org/storage/files/2019-02-07/energy_poverty_web.pdf

⁵ Деякі питання постачання електричної енергії захищеним споживачам та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1209. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1209-2018-%D0%BF#Text>

продавати газ чи електроенергію населенню за спеціальною, та замінити їх цільовою підтримкою вразливих споживачів⁶.

У звіті Європейської Комісії щодо України в межах Пакета розширення ЄС від 30 жовтня 2024 року відзначено, що система соціального захисту й соціальної допомоги в Україні не забезпечує належного рівня захисту, особливо для осіб, які перебувають у вразливому становищі⁷.

Фактори, що впливають на енергетичну бідність, та їх взаємозалежність представлені на Рис. 1.



Рис. 1.

На практиці кваліфікація стану енергетичної бідності в державах-членах ЄС включає оцінку частки сукупного доходу домогосподарства або особи, що витрачається на енергоносії. Розмір такої частки визначається на рівні 10 %⁸. Сьогодні в різних європейських державах енергетична бідність визначається за різними ключовими критеріями (див. Рис. 2).

Критерії енергетичної бідності⁹



Рис. 2.

У **Німеччині** енергетична бідність не розглядається як окрема проблема, а як елемент подолання загальної бідності громадянина за допомогою заходів соціальної допомоги. На сьогодні в країні не існує офіційного визначення енергетичної бідності. Водночас для отримувача соціальної допомоги частина

⁹ Луцька В. Як захистити вразливих споживачів в енергетиці? Досвід Європейського Союзу та України. *Хмарочос*. URL: <https://hmarochos.kiev.ua/2021/03/10/yak-zahystyty-vrazlyvyh-spozhyvachiv-v-energetytsi-dosvid-yevropejskogo-soyuzu-ta-ukrayiny/>

орендної плати, витрат на опалення та електроенергію покриваються субсидіями (люди з низькими доходами, які мають право на отримання соціальної допомоги, отримують додаткову допомогу на утримання житла).

За даними Євростату, 2021 року 3,3 % населення Німеччини (близько 2,8 млн осіб) не могли утримувати належний рівень тепла у своєму житлі¹⁰.

Домогосподарства з нижчими за визначений поріг доходами претендують на житлову підтримку для покриття базових витрат на проживання (наприклад, опалення) відповідно до 2¹¹ та 12¹² книг Соціального кодексу Німеччини. Базові потреби покриваються соціальною допомогою, яка варіюється від фіксованої ставки на стандартні потреби (наприклад, для домогосподарств із правом на житлову субсидію згідно із Законом про житлові субсидії) до допомоги на житло, що розраховується індивідуально для кожного окремого випадку залежно від розміру домогосподарства, доходу та орендної плати. Розмір житлової допомоги визначається за формулою житлової допомоги (§ 19 Закону про житлові субсидії)¹³.

Однак, численні домогосподарства не мають права на соціальну допомогу, але водночас і не можуть дозволити собі оплачувати енергоносії або інвестиції в заходи з енергоефективності. Тому політика допомоги вразливим споживачам із низьким рівнем доходу здійснюється шляхом вжиття заходів зі зменшення споживання енергії за Програмою консультацій і підтримки, яка фінансується Федеральним міністерством енергетики та захисту клімату й адмініструється центрами захисту прав споживачів та Об'єднанням агентств із питань енергетики і захисту клімату. Представники цих установ направляються до малозабезпечених домогосподарств для: перевірки енергозбереження; інформування про зменшення споживання енергії; вжиття негайних дій (наприклад, встановлення світлодіодів); оформлення субсидії на придбання енергоефективних холодильників (A++) та інших пристроїв; визначення досягнутого рівня економії. Енергетичне консультування для малозабезпечених домогосподарств здійснюється на основі базової та детальної перевірки будівель, систем опалення, сонячної енергії, опалення. Ці програми є безкоштовними.

⁷ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2024 Report: European Commission. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

⁸ Thomson H., Snell C. (2016) Definitions and indicators of energy poverty across the EU. In K. Csiba (Ed.). Energy Poverty Handbook, pp. 101–117. Publications Office of the European. URL: <http://meszerics.eu/pdf/energypoverthyhandbook-online.pdf> (accessed 19 November 2020)

⁹ Луцька В. Як захистити вразливих споживачів в енергетиці? Досвід Європейського Союзу та України. *Хмарочос*. URL: <https://hmarochos.kiev.ua/2021/03/10/yak-zahystyty-vrazlyvyh-spozhyvachiv-v-energetytsi-dosvid-yevropejskogo-soyuzu-ta-ukrayiny/>

¹⁰ Policy fiche for alleviating energy poverty in the private rented sector Croatia. URL: https://www.alianzadelclima.org/fileadmin/Inhalte/4_Activities/Projects/ENPOR/Enpor_PolicyFiche_Croatia_03.pdf

¹¹ Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende - (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003, BGBl. I S. 2954). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/BJNR295500003.html

¹² Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) - Sozialhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_12/

¹³ Wohngeldgesetz. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/wogg/>

В *Ірландії* енергетична бідність визначена як витрати понад 10 % доходу¹⁴. Відповідно до Кодексу доступу до енергії¹⁵ до вразливих віднесено споживачів, які можуть мати труднощі з постачальниками або операторами і можуть отримати додатковий захист, у тому числі від відключень в зимові місяці, а саме – осіб віком 66+ років, що проживають самі або з неповнолітніми або іншими літніми людьми, мають фізичні, сенсорні, інтелектуальні чи психічні вади. Додатково до цієї категорії належать ті, хто критично залежить від медичного обладнання з електричним живленням. Додатково до наведеного вище визначення Кодекс передбачає самостійну реєстрацію клієнта в Реєстрі пріоритетних або спеціальних послуг відповідно вищенаведених критеріїв. Держателі реєстрів (визначені постачальники електроенергії, газу, палива, води, теплоенергії) зобов'язані вести перелік усіх вразливих споживачів. Постачальники не мають права відключати такого споживача протягом зимових місяців. Департамент Уряду Ірландії з довкілля, клімату та комунікацій наразі розробляє новий План дій з енергетичної бідності, у тому числі з метою застосування нового визначення енергетичної бідності, яке відповідає статті 2(52) Директиви (ЄС) 2023/1791 Європейського Парламенту та Ради від 13 вересня 2023 року про енергоефективність¹⁶.

Закон *Франції* від 12 липня 2010 року¹⁷ описує вразливого споживача як «енергетично бідну особу, що перебуває у ситуації нестабільності, проживає у своєму будинку та зазнає особливих труднощів щодо доступності її житла до запасу енергії, необхідної для задоволення основних потреб, через невідповідність ресурсів або умов проживання». За даними Національної обсерваторії енергетичної бідності (ONPE)¹⁸, проблема енергетичної бідності актуальна для 5,1 млн домогосподарств Франції (20 %). Розподіл потреб у допомозі різних вразливих споживачів Франції наведено у Табл. 1¹⁹.

Таблиця 1

Індикатор	Типовий профіль домогосподарства	Характеристики будови	Кількість домогосподарств і заінтересованих людей
Енергетичні витрати понад 10 %	- дрібне домогосподарство (1–2 людини); - пенсіонери; - власники з дуже низьким доходом.	- окремий будинок; - старий будинок (побудований до 1948 р.);	2,7 млн (10,4 % домогосподарств); 5,2 млн осіб або 1,9 осіб на домогосподарство.

¹⁴ Andrés Estévez, Miguel Tovar. Empowering Homes? Unravelling the Connection Between Energy Efficiency and Well-being. ESRI Working Paper № 784, 2024. URL: <https://www.esri.ie/system/files/publications/WP784.pdf>

¹⁵ THE ENERGY ENGAGE CODE. URL: <https://www.eaireland.com/wp-content/uploads/2021/09/Energy-Engage-Code-Brochure.pdf>

¹⁶ Directive (EU) 2023/1791 of the European Parliament and of the Council of 13 September 2023 on energy efficiency (recast). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2023_231_R_0001&qid=1695186598766

¹⁷ LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000022470434>

¹⁸ Les missions de l'ONPE. URL: <https://onpe.org/missions-onpe>

¹⁹ Décryptage de la loi de transition énergétique Précarité énergétique : que dit la loi de transition énergétique? Cerema. URL: https://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/fi03416_precarite_energetique.pdf

		- велика житлова площа на одну людину.	
Температура нижче встановленої	- сім'я з дітьми; - працездатний але безробітний або є людиною з обмеженими можливостями; - орендар організацій HLM (соціального житла); - дуже низький дохід.	- соціальне житло; - застаріле житло .	1,3 млн (4,9 % домогосподарств); 3,4 млн осіб або 2,6 осіб на домогосподарство.
Мають низький дохід та високі витрати	- сім'ї з дітьми ; - працездатний але безробітний або є людиною з обмеженими можливостями та студент; - сім'ї з низькими доходами.	- колективне житло в приватному секторі; - житло, збудоване до 1975 р.	3,4 млн (13 % домогосподарств); 8,2 млн осіб, або 2,4 осіб на домогосподарство.

ONPE використовує такі індикатори визначення родини вразливою: її витрати на енергію більше 10 % від загального доходу, або вдвічі більше середніх витрат на енергію в країні; страждає від холоду взимку через недостатнє опалення, погану ізоляція будинку або змушена обмежувати опалення через високу вартість і має низькі доходи.

Закон про енергетичний перехід²⁰ містить положення щодо енергетичної бідності (статті 1, 2). Стаття 201 цього Закону передбачає систему допомоги домогосподарствам з енергетичною бідністю. Запроваджується так званий «енергетичний чек» за результатами енергетичної перевірки помешкання. Це спеціальний платіжний документ, призначений конкретно для сплати вартості енергоресурсів з урахуванням отриманої допомоги. Таким чином, домогосподарство може отримати вигоду від енергетичної перевірки, якщо його базовий податковий дохід нижче встановленого рівня. Податкова адміністрація встановлює перелік домогосподарств, які можуть скористатися чеком, а також очікуваний обсяг перевірки енергії. Користуючись чеком, абонент може сплатити частково або повністю за опалення, паливо, електроенергію, газ або відновлюване тепло. Енергетичний чек призначений для надсилання постачальникам енергії, які зобов'язані його прийняти.

Також законом передбачено витрати, на які надається податковий кредит для здійснення заходів щодо енергоефективності (CITE) згідно зі статтею 200c Податкового кодексу²¹.

²⁰ LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (1). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000031044385>

²¹ Code général des impôts. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006069577/

Висновки. Аналіз надання підтримки вразливим споживачам у Німеччині, Ірландії та Франції, у тому числі за критерієм енергетичної бідності, показав, що захист вразливих (енергетично бідних) споживачів здійснюється державами переважно в рамках загальної соціальної політики подолання бідності. Основним критерієм вразливих споживачів є рівень доходу сім'ї та її здатність сплачувати за енергетичними рахунками. Стан енергетичної бідності вразливих споживачів визначається індивідуально, а допомога спрямована більшою мірою на зменшення витрат через підтримку енергозаощадження домогосподарства. Це не замінює, а доповнює соціальну допомогу, на яку згідно із законодавством держави споживачі вже мають право.

Отже, вбачається за доцільне в Україні на законодавчому рівні також визначити поняття «енергетичної бідності» і «вразливих споживачів» на виконання рекомендацій Європейської Комісії, директив та регламентів ЄС та з урахуванням досвіду держав-членів ЄС.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*