REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
01 4735 531
gp@zagovornik-rs.si

Ministrstvo za infrastrukturo
mag. Alenka Bratušek, ministrica

Langusova 4
1535 Ljubljana

E: gp.mzi@gov.si

Številka: 0701-1/2020/1
Datum: 14. 2. 2020

Zadeva: **Priporočilo v zvezi z osnutkom Celovitega nacionalnega energetskega in podnebnega načrta**

Spoštovani,

Zagovornika načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) vam v okviru javne obravnave dopolnjenega osnutka Celovitega nacionalnega energetskega in podnebnega načrta v. 4.1 (v nadaljevanju: NEPN) posreduje priporočilo glede obravnave problema tveganja energetske revščine.

V nadaljevanju je povzeto področje varstva pred diskriminacijo s poudarkom na (energetski) revščini; osnutek NEPN v delu, ki se navezuje na energetsko revščino; razpoložljivi statistični podatki; priporočila EU, v sklepnem delu je podano priporočilo Zagovornika.

*

V Sloveniji so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščin. Kršitev te, z Ustavo Republike Slovenije, pa tudi mednarodnimi pogodbami in Zakonom o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD) zagotovljene pravice, imenujemo diskriminacija.

Diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine je prepovedana. Skladno s prvim odstavkom 2. člena ZVarD so državni organi na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem svojem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb dolžni **zagotavljati varstvo pred diskriminacijo** oziroma enako obravnavanje vseh oseb.

Naloge in pooblastila Zagovornika ureja 21. člen ZVarD, ki določa, da je Zagovornik (v okviru svoje t.i. sistemske funkcije) pristojen tudi za spremljanje splošnega stanja v Republiki Sloveniji na področju varstva pred diskriminacijo in položaja oseb z določenimi osebnimi okoliščinami ter pripravo neodvisnih poročil in **priporočil** državnim in drugim organom v zvezi z ugotovljenim položajem oseb z določeno osebno okoliščino, in sicer glede preprečevanja in odpravljanja diskriminacije ter sprejemanja posebnih

in drugih ukrepov za odpravo diskriminacije. V kontekstu NEPN je v delu, ki se dotika energetske revščine, gmotno stanje oziroma premoženjski status oziroma **revščina** po ZVarD t.i. osebna okoliščina, na podlagi katere lahko pride do diskriminacije.

Varstvo pred diskriminacijo ne obsega samo preprečevanja neupravičene neenake obravnave, torej zagotavljanja t. i. formalne enakosti, na podlagi katere morajo biti osebe obravnavane enako. Enaka obravnava namreč še ne zagotavlja enakih možnosti. V okviru ZVarD so instrumenti za zagotavljanje dejanske enakosti opredeljeni v 17. in 18. členu kot **»posebni ukrepi za zagotavljanje enakosti«**. Tudi ta pravna podlaga državnim organom, samoupravnim lokalnim skupnostim, nosilcem javnih pooblastil, delodajalcem, vzgojno-izobraževalnim institucijam, gospodarskim in drugim subjektom izrecno omogoča (in dejansko nalaga) sprejemanje posebnih ukrepov. V skladu z ZVarD morajo takšni ukrepi zasledovati cilj odprave manj ugodnega položaj oseb z določeno osebno okoliščino, biti morajo utemeljeni na ugotovljenem manj ugodnem položaju ter izpolnjevati zahteve testa sorazmernosti. V primeru obravnave energetske revščine so posebni ukrepi za zagotavljanje enakosti v NEPN poimenovani kot »instrumenti« oziroma **»dodatni ukrepi«** vključeni v predvideni »akcijski načrt za preprečevanje naraščanja energetske revščine«, ki se pričnejo izvajati v primeru, če se pojavi večja vrzel med izmerjenim in ciljnim kazalnikom energetske revščine (NEPN, str. 64).

Zagovornik opozarja tudi na t.i. **posredno diskriminacijo**, ki obstaja, kadar je oseba ali skupina oseb z določeno osebno okoliščino zaradi navidezno nevtralne določbe, merila ali prakse v manj ugodnem položaju kot druge osebe. Posredna diskriminacija se pogosto pojavi ob na videz nevtralnih merilih, ki so enaka za vse, v praksi pa se izkaže, da imajo ta merila diskriminatoren učinek na določene skupine posameznikov. Tako bi lahko imele npr. določene zahteve ali standardi na področju energetike ali okoljskih standardov nesorazmeren vpliv na manj premožne. To možnost prepoznava tudi osnutek NEPN v delu, kjer »ocenjuje neugoden vpliv načrtovanih dodatnih ukrepov v okviru scenarija NEPN« v primeru, »da bi se odločili za dvig okoljskega davka z namenom zniževanja emisij« (NEPN, str. 213).

Pomembno pa je tudi razumevanje t.i. presečne **(intersekcijske) diskriminacije**, ko so osebe diskriminirane zaradi več osebnih okoliščin hkrati, presek diskriminacij pa ustvarja novo vsebino diskriminacije. O energetski revščini govorimo takrat, ko si gospodinjstvo ne zmožno zagotoviti primerno toplega stanovanja in drugih energetskih storitev (tople sanitarne vode, razsvetljave ipd.) po sprejemljivi ceni. Na pojav energetske revščine najbolj vplivajo dohodki, cene energentov in njihova poraba; ta pa je odvisna tudi od ravnanja stanovalcev in energetske učinkovitosti stanovanj. Naj tej podlagi je mogoče sklepati, da lahko prihaja na področju energetske revščine do posebnega tveganja, ko gre za presek vplivov več osebnih okoliščin revščine, starosti, zdravstvenega stanja itd. Takšen primer je skupina starejših samskih žensk, ki so zaradi preseka dejavnikov nizkih dohodkov (pokojnin), slabšega zdravstvenega stanja, bivanja v starejših in manj primernih stanovanjih ter pomanjkanja informacij in kompetenc posebej ranljive.

*

NEPN se do problema energetske revščine opredeli zgolj na eni strani, in sicer v poglavju »*2.4.4 Energetska revščina*« (str. 64). Izpostavljen je cilj »blažiti in zmanjševati energetsko revščino s pospešenim izvajanjem ukrepov socialne politike, splošnih ukrepov stanovanjske politike (npr. 100 % subvencija v večstanovanjskih stavbah) in obstoječih ciljnih ukrepov.«

Cilj NEPN je med drugim »obvladati energetsko revščino in **do leta 2023 izdelati akcijski načrt** boja proti energetski revščini.« Na osnovi mednarodnih primerjav NEPN ugotavlja, da energetska revščina v Sloveniji ni znatna, vendar pa je treba zaradi načrtovanih smernic razvoja na področju energetske in podnebne politike preprečiti, da bi ukrepi **nadpovprečno prizadeli najranljivejši del prebivalstva**, tj. del prebivalstva, ki se zaradi nezadostnih sredstev, informacij in pomanjkanja kompetenc ni sposoben obraniti pred negativnimi vplivi povišanja cen in dostopnosti energentov z investicijami v večjo

energetsko učinkovitost in prestrukturiranje energetskih virov. NEPN na področju energetske revščine predvideva spremembe zakonodaje ter določitev načina merjenja in ciljnih kazalnikov najkasneje do leta 2021, v letu 2022 pa izdelati akcijski načrt za preprečevanje naraščanja energetske revščine.

V poglavju »*Okoljski in družbeni učinki energetsko-podnebnih scenarijev*« (str. 214) je navedeno, da je »z vidika pravičnosti prehoda v podnebno nevtralno družbo **scenarij NEPN po letu 2022 za 20 % gospodinjstev z najnižjimi dohodki neugoden**, zato bo treba zanje sprejeti ustrezne omilitvene ukrepe. Gre namreč za dohodkovni razred gospodinjstev, ki jih že danes pesti energetska revščina zlasti v smislu težav s plačevanjem računov za energetske storitve ter življenja v stanovanjih, v katerih pušča streha, so vlažne stene, temelji ali tla, trhli okenski okviri ali tla. Pogosto najrevnejša gospodinjstva tudi nimajo dostopa do bančnih kreditov, ker nimajo dovolj rednih prihodkov, in hkrati nimajo socialnega znanja, veščin, da bi sploh dostopali do podpor.«

*

Statistični urad Republike Slovenije (SURS) je že leta 2015 določil definicijo in metodologijo ter objavil podatke o energetski revščini.[1] Predlagal je opredelitev (po vzoru Združenega kraljestva, kjer imajo dolgo tradicijo proučevanja energetske revščine), da so **energetsko revna** tista gospodinjstva, ki za zagotavljanje primerno toplega stanovanja in druge energetske storitve porabijo **več kot 10 % svojih dohodkov**.[2] Razporeditev gospodinjstev po dohodkovnih kvintilih je pokazala, da so bili izdatki za elektriko, plin in druga goriva za gospodinjstva v prvem kvintilu (to je 20 % gospodinjstev z najnižjimi dohodki) v letu 2015 v povprečju kar **17,7 % vseh razpoložljivih sredstev**. V primerjavi z letom 2000 se je delež izdatkov za energente najbolj povečal prav v prvem dohodkovnem kvintilu (s 13,1 %).

EUROSTAT (med drugim) spremlja in meri delež prebivalstva, ki ni sposoben »ohraniti doma primerno ogrevanega«. Podatki za ta kazalnik se zbirajo kot del statistike EU o dohodku in življenjskih pogojih za spremljanje razvoja revščine in socialne vključenosti. V zadnjem desetletju se je delež prebivalstva, ki ni zmožen zagotoviti primernega ogrevanja stanovanja, gibal med **6,1 in 2,3 odstotka** (slednji v 2019).[3]

Na podlagi mednarodno primerljivih podatkov *Ankete o dohodkih in življenjskih pogojih* (SILC 2018[4]) je v Sloveniji delež prebivalstva, ki živi v stanovanju, v katerem pušča streha, so vlažne stene, temelji ali tla, trhli okenski okviri ali tla, med najvišjimi. V takih razmerah je v letu 2015 v Sloveniji živelo **skoraj 27 % populacije**. Če posebej analiziramo prebivalstvo z nizkim dohodkom, se izkaže, da je ta odstotek višji za kar 10 odstotnih točk.

Na voljo so tudi podatki iz poročila *Podnebno ogledalo 2018*[5], ki kažejo, da se je v zadnjih letih delež izdatkov, ki ga gospodinjstva porabijo za energijo v stanovanju, močno povečal prav pri najrevnejših gospodinjstvih, kar dokazuje, da je **problematika energetske revščine vse večja**. Za Slovenijo je v primerjavi z drugimi članicami EU značilen nadpovprečno velik delež izdatkov za energijo v stanovanjih v celotni porabi gospodinjstev, na kar med drugim vplivata tako nižja kupna moč in visoka obdavčitev energentov, kot tudi nadpovprečno slabo vzdrževana oziroma energetsko manj učinkovita stanovanja. Z energetsko revščino je povezan tudi podatek o zamudi plačil gospodinjstev za komunalne storitve, v katerem so poleg plačila električne energije in ogrevanja zajeta še plačila vode in odvoza odpadkov. Tudi po tem kazalniku se Slovenija uvršča med države z največjim deležem populacije, ki zamujajo s

---

[1] SURS. 2015. Energetska revščina, Slovenija: Dostopno na: https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/6319
[2] Boardman, B. 1991. Fuel Poverty: From Cold Homes to Affordable Warmth. London: Belhaven Press.
[3] Eurostat. Dostopno na: https://ec.europa.eu/eurostat/data/database
[4] Eurostat SILC. 2018. Dostopno na http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database.
[5] Poročilo projekta št. C4.1, volumen 1/zvezek 4: Podnebno ogledalo 2018, Zvezek 4: Ukrep v središču – Energetska revščina, končno poročilo. Dostopno na: https://www.podnebnapot2050.si/wp-content/uploads/2018/04/Podnebno_Ogledalo_2018_Zvezek4.pdf

plačili stanovanjskih stroškov. Dejstva nakazujejo na to, da bo v prihodnje ob dolgoročnem dvigovanju cen energije (zaradi naraščanja svetovnega povpraševanja po energiji in uresničevanja ciljev povečanja rabe obnovljivih virov energije ter zmanjševanja emisij toplogrednih plinov) potrebno z vidika energetske politike identificirati ranljive skupine in oblikovati take ukrepe, ki jim bodo olajšali vlaganja v energetsko učinkovitejšo rabo energije v stanovanjih. Ob tem je treba poudariti, da najrevnejša gospodinjstva pogosto nimajo socialnega znanja in veščin, da bi sploh dostopali do tovrstnih podpor.

Poročilo povzema, da na področju neposrednega zmanjševanja energetske revščine Slovenija izvaja tri neposredne instrumente:

- projekt ZERO,
- dodeljevanje nepovratnih finančnih spodbud socialno šibkim občanom za zamenjavo starih kurilnih naprav na trdna goriva in
- dodeljevanje nepovratnih finančnih spodbud socialno šibkim etažnim lastnikom za naložbe v večjo energijsko učinkovitost starejših večstanovanjskih stavb.

Vsem trem neposrednim instrumentom je skupna **šibka efektivnost**, ki se kaže v tem, da je povpraševanje po teh instrumentih s strani ciljne skupine izjemno skromno.

*

Glede energetske politike so ključna *priporočila Komisije EU*[6], skladno s katerimi bi morale države članice dokazati, da so ustrezno upoštevale načelo **„energetska učinkovitost na prvem mestu"**, tako da pojasnijo, kako energetska učinkovitost prispeva k stroškovno učinkovitemu doseganju nacionalnih ciljev konkurenčnega nizkoogljičnega gospodarstva in zanesljivosti oskrbe z energijo ter odpravljanju energijske revščine. EU priporoča, da Slovenija ukrepa tako, da bolje vključi vidike **poštenega in pravičnega prehoda**, zlasti z zagotavljanjem podrobnejših podatkov o vplivih načrtovanih ciljev, politik in ukrepov na družbo, zaposlovanje in spretnosti, zlasti v zvezi s postopno opustitvijo električne energije, proizvedene s premogom; nadalje razvije pristop k obravnavi vprašanj, povezanih z energijsko revščino, vključno s podrobno opredelitvijo ocene, zahtevane z Uredbo (EU) 2018/1999.

Skladno z Uredbo (EU) 2018/1999[7] morajo države članice pri pripravi svojih celovitih nacionalnih energetskih in podnebnih načrtih **oceniti število** energetsko revnih gospodinjstev, ob tem pa upoštevati domače energetske storitve, ki so potrebne, da bi v ustreznih nacionalnih okoliščinah lahko zagotovili osnovni življenjski standard ter **obstoječe socialne in druge ustrezne politike**. Če država članica ugotovi, da ima veliko število energetsko revnih gospodinjstev, v svoj načrt vključi **okvirni nacionalni cilj za zmanjšanje energetske revščine**. Te države članice v svojih celovitih nacionalnih energetskih in podnebnih načrtih **opredelijo politike in ukrepe za boj proti energetski revščini**, če jih imajo, vključno z **ukrepi socialne politike** in drugimi ustreznimi nacionalnimi programi.

*

Zagovornik ugotavlja, da je (energetska) revščina okoliščina, na podlagi katere lahko prihaja do (neposredne, kot posredne) diskriminacije, hkrati pa je lahko tudi posledica diskriminatornih praks. Zato ocenjuje, da je treba sprejeti posebne ukrepe za zagotavljanje enakosti, ki bodo odpravili takšno neenakost. Posebne ukrepe določa tudi evropska zakonodaja na področju upravljanja energetske unije in podnebnih ukrepov, v priporočilih pa je Slovenijo k temu pozvala tudi Evropska komisija.

---

[6] Priporočilo Komisije z dne 18. 6. 2019 o osnutku celovitega nacionalnega energetskega in podnebnega načrta Slovenije za obdobje 2021–2030. Dostopno na:

[7] glej Člen 3 Uredbe (EU) 2018/1999. Dostopno na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999&from=SL

NEPN sicer obravnava energetsko revščino, vendar le bežno. Vse predvidene aktivnosti se zamikajo v prihodnja leta, ker ni določenih ciljev, pa je vprašljiva tudi prihodnja učinkovitost spopadanja države s problemom energetske revščine. Ni videti razloga, da bi v Sloveniji odlašali s tovrstnimi aktivnostmi, saj so v času nastajanja NEPN na voljo potrebne informacije za opredelitev energetske revščine ter zmožnosti periodičnega merjenja razsežnosti pojava energetske revščine (SURS, EUROSTAT in obstoječa poročila). Država razpolaga tudi z informacijami o obstoječih splošnih ukrepih socialne politike, splošnih ukrepih stanovanjske politike in obstoječih ciljnih ukrepih na področju energetske revščine, pozna obseg energetske revščine, znani pa so tudi predvideni trendi na podlagi projekcij NEPN. Možno je torej določiti ciljne kazalnike energetske revščine in predvideti dodatne ukrepe, ki se izvedejo v primeru poslabšanja razmer (oziroma nedoseganja ciljev).

Zagovornik opozarja, da v okviru sprememb energetske politike, energetska revščina ni problematična samo z vidika »poštenega in pravičnega prehoda«, temveč tudi z vidika diskriminacije.

Zagovornik zato priporoča, da se v osnutku NEPN vsebinsko razširi poglavje o energetski revščini na način, da se vključi in jasno opredeli:

- stanje energetske revščine v Sloveniji;
- standarde, metode in načine merjenja energetske revščine;
- obstoječe politike in ukrepe za boj proti energetski revščini;
- projekcije vpliva predvidenih energetskih in podnebnih ukrepov na energetsko revščino;
- okvirni nacionalni cilji za zmanjšanje energetske revščine ter
- (dodatne) ukrepe (tudi socialne politike) v primeru, da doseganje zastavljenih ciljev ne bi potekalo po načrtovani dinamiki.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik

ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Pripravil:
Dr. Matevž Kokol
Svetovalec zagovornika I

Pregledala:
Mag. Jelena Aleksić, l. r.
Vodja oddelka – koordinatorka spremljanja, ozaveščanja in preventive

REPUBLIKA SLOVENIJA ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI Ljubljana

Poslano:
- naslovniku (e-pošta)
- Marko Cerar (E: marko.cerar@gov.si)
- zbirka dok. gradiva