

Energievoorziening en -armoede: een mensenrechtenperspectief

Wouter Vandenhole en Frédéric Vanneste¹

Bijna twee decennia geleden was er al (even) aandacht vanuit de mensenrechten voor energiearmoede in België, in het bijzonder naar aanleiding van de liberalisering van elektriciteit en gas in 2003.² De dramatische prijsstijgingen van gas, maar ook van olie, kolen en pellets bijvoorbeeld, en de indirecte stijgingen van de elektriciteitsprijzen, zetten het debat over energievoorziening en -armoede op scherp. Daarnaast zal het klimaatbeleid zich in de komende jaren naar alle waarschijnlijkheid meer en meer richten op de sector van de huishoudelijke verwarming. Dat zal leiden tot verdere prijsstijgingen. Mensen met een laag inkomen riskeren het hardst getroffen te worden.³ De vraag rijst of de mensenrechten weerwerk kunnen bieden tegen uit de pan swingende energieprijzen voor huishoudens. Kunnen ze de betaalbaarheid van energie verzekeren? Kunnen ze dat zonder een ambitieus klimaatbeleid te doorkruisen? En kunnen ze die rol spelen in een geprivatiseerde sector?

In wat volgt staan we eerst stil bij de inhoudelijke mensenrechtelijke waarborgen inzake energievoorziening:

bestaat er een recht op energievoorziening? Vervolgens gaan we na of dat recht kan bijdragen tot het aanpakken van de groeiende energiearmoede in een geprivatiseerde omgeving. We combineren daarbij een verplichtingen- en een schendingenbenadering. In de eerste staan verplichtingen centraal, in de tweede wordt nagegaan of er sprake kan zijn van een schending. De spanningen met een ambitieus klimaatbeleid komen aan bod in de conclusie.

Is er een mensenrecht op energievoorziening?⁴

Huidige erkenning

De huidige erkenning van een mensenrecht op energie is eerder beperkt.⁵ Het internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR, 1966) bevat geen expliciete verwijzing naar energie. Het garandeert wel in artikel 11, § 1 het recht op een behoorlijke levensstandaard voor elk individu en diens familie, met inbegrip van voldoende voeding, kleding en huisvesting, en op de continue verbetering van de levensomstandigheden. Het Comité inzake economische, sociale en culturele rechten (CESCR) heeft herhaaldelijk

laten blijken dat het bekommerd is om de levering, toegankelijkheid en betaalbaarheid van elektriciteit. Naar aanleiding van uitzettingen heeft het duidelijk gemaakt dat het elektriciteit rekent tot de basisdiensten die vallen onder behoorlijke huisvesting. Bijgevolg moet een overheid de toegang ertoe met de maximaal beschikbare middelen verzekeren. Voorts vraagt het Comité bij voorrang aandacht voor de rechten van de meest kwetsbare groepen in de samenleving. Het besteedt bijkomende aandacht aan kwetsbare groepen in de samenleving bij privatisering en liberalisering, en verwacht dat de overheid bijzondere maatregelen neemt om de negatieve gevolgen ervan op de meest achtergestelde groepen te ondervangen. Het Europees Sociaal Handvest (HESH) van 1996 bevat evenmin een verwijzing naar een grondrecht op toereikende energie. Het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) heeft recent veel aandacht besteed aan energie en in het bijzonder verwarming en elektriciteit. In het licht van het recht op behoorlijke huisvesting heeft het verduidelijkt dat geschikte huisvesting onder meer verwijst naar een vanuit gezondheidsstandpunt veilige woonplaats, wat veronderstelt dat alle

- 1 Wouter Vandenhole en Frédéric Vanneste doceren mensenrechten aan de Universiteit Antwerpen en behoren tot de onderzoeksgroep Recht en Ontwikkeling. Ze hebben samen in gelijke mate bijgedragen aan de conceptualisering van deze bijdrage. Vandenhole heeft de ontwerp tekst opgesteld, met uitzondering van de tekst over het EU-Handvest en over crisissituaties. Ze nemen gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het geheel van de tekst.
- 2 W. Vandenhole, "Energiearmoede in Vlaanderen: naar een grondrecht op energie?" in J. Vranken e.a. (eds.), *Jaarboek armoede en sociale uitsluiting*, Leuven, Acco, 2009, 235.
- 3 Eleni (denktank), "Het is tijd voor niet-lineaire energieprijzen", MO* 12 oktober 2021, <https://www.mo.be/opinie/het-is-tijd-voor-niet-lineaire-energieprijzen>.
- 4 Dit onderdeel gaat in grote mate terug op W. Vandenhole, "Het grondrecht op toereikende energie: over wat het is en zou kunnen zijn" in B. Hubeau en P. Jadoul (eds.), *Vers un droit fondamental à l'énergie?*, Brugge, Die Keure, 2006, 11-36. De nodige bronverwijzingen kunnen daar gevonden worden.
- 5 Voor een recent overzicht van de toenemende aandacht voor een recht op energie, zie M. Hesselman, A. Varo, R. Guyet en H. Thomson, "Energy poverty in the COVID-19 era: Mapping global responses in light of momentum for the right to energy", *Energy Research and Social Sciences* (81) 2021, 102246, 6-8.

basisuitrusting, inclusief verwarming en elektriciteit, aanwezig is.⁶ Het heeft tevens gewezen op de verantwoordelijkheid van de overheid om te waken over de onderbreking van essentiële diensten, zoals water en elektriciteit.

Het EVRM bevat evenmin bepalingen over een recht op toereikende energie. Inmiddels heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) aanvaard dat langdurige detentie, waarbij toegang tot onder meer elektriciteit en verwarming ernstig beperkt is, als onmenselijke behandeling in strijd met art. 3 EVRM te kwalificeren is.⁷ Tot de basisnoden van een gezin rekent het EHRM voeding, elektriciteit en lopend water.⁸

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verwijst evenmin expliciet naar een grondrecht op toereikende energie, al speelt de EU een belangrijke rol in energievraagstukken. Vooreerst speelt respect voor de menselijke waardigheid zoals voorzien in artikel 1 van het Handvest een cruciale rol.⁹ Op basis van deze bepaling heeft het Hof van Justitie bijvoorbeeld geoordeeld dat sancties jegens een minderjarige er niet toe mogen leiden dat niet langer voorzien kan worden in de meest elementaire behoeften die betrekking hebben op huisvesting, voedsel of kleding.¹⁰ Om sociale uitsluiting en armoede te bestrijden erkent en eerbiedigt de Unie tevens expliciet het recht op sociale bijstand en op bijstand ten behoeve van huisvesting (artikel 34.4 van het Handvest). Ook erkent en eerbiedigt het Handvest de

toegang tot diensten van algemeen economisch belang (artikel 36) en benadrukt het dat een hoog niveau van consumentenbescherming verzekerd wordt (artikel 38). Hoewel deze bepalingen vaak beschouwd worden als louter beginselen, blijkt dat sommige aspecten, zoals het recht op gelijke toegang tot deze diensten, als juridisch afdwingbare rechten kunnen worden beschouwd.¹¹

Artikel 23 van de Belgische grondwet garandeert ieder het recht om een menswaardig leven te leiden. Daarbij wordt expliciet het recht op behoorlijke huisvesting vermeld. In het midden van de jaren 2000 werd zonder succes een initiatief genomen om een recht op toereikende energie expliciet in te schrijven in de Grondwet. De weigering om elektriciteit en gas te leveren, middenin de winter, wegens achterstallige betalingen, is in de rechtspraak met verwijzing naar art. 23 Gw. als rechtsmisbruik gekwalificeerd. Daarbij werd gewezen op het feit dat het om een opdracht van openbare dienst ging, die toen nog door de monopolist Electrabel werd vervuld.¹²

Een mensenrecht op energie onder constructie

Om de inhoud van een mensenrecht op energie nader te bepalen kunnen we gebruik maken van het sjabloon dat CESCR gebruikt.¹³ Het identificeert in de eerste plaats systematisch de onderling verbonden en essentiële kenmerken, namelijk beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit. Wat de

beschikbaarheid betreft houdt een mensenrecht op energie in dat de energievoorziening voor iedereen voldoende en ononderbroken moet zijn voor persoonlijk en huishoudelijk gebruik. Dat gebruik heeft normaliter betrekking op verlichting, warm water, het bereiden en bewaren van voedsel, het wassen van kleding, en verwarming.

Toegankelijkheid heeft vier verschillende overlappende dimensies: fysieke en economische toegankelijkheid, non-discriminatoire toegankelijkheid, en toegang tot informatie. In de huidige energiecrisis neemt de betaalbaarheid in combinatie met non-discriminatie een belangrijke plaats in. Economische toegankelijkheid of betaalbaarheid houdt in dat de persoonlijke en huishoudelijke directe en indirecte kosten en lasten voor het verwerven van energie de vervulling van andere sociaaleconomische grondrechten niet in het gedrang mogen brengen. Iedereen moet zich energie en energievoorzieningen en -diensten kunnen veroorloven. In Nederland gewaagt men van energiearmoede indien bij laag inkomen ongeveer een tiende van het inkomen naar energie gaat.¹⁴ Non-discriminatie vereist dat energie voor ieder toegankelijk is, met inbegrip van de meest kwetsbare of sociaal uitgesloten bevolkingsgroepen. Zelfs in tijden van ernstige bezuinigingen moeten kwetsbare leden van de samenleving beschermd worden door relatief goedkope, gerichte programma's. Op staten rust de bijzondere plicht om mensen in

6 Zie bijvoorbeeld ECSR, *Conclusions XXI-4 - Poland - Article 16*, XXI-4/def/POL/16/EN, 2019, <https://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=XXI-4/def/POL/16/EN>.

7 EHRM 29 mei 2018, *Pocasovschi en Mihaila/Moldavië en Rusland*, § 62.

8 EHRM 16 februari 2016, *Soares de Melo/Portugal*, § 106.

9 Zie bijvoorbeeld HvJ 11 april 2019, *Repsol Butano SA en Disa Gas SAU t. Spanje*, C473/17 en C546/17.

10 HvJ (GK) 12 november 2019, *Haqbin t. Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers*, C-233/18.

11 P.-O. Debroux, «Art. 36. Accès aux services d'intérêt économique général», in F.Picod, C. Rizcallah en S. Van Drooghenbroeck (eds), *Chartes des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Louvain-la-Neuve, Bruylant, 2020, 906-920.

12 Voorz. Rb. Charleroi (KG), 19 januari 2000, *TBBR*, 2000, 594, noot J. Fierens.

13 We gebruiken de algemene commentaar over het recht op water als uitgangspunt (CESCR, *General Comment No. 15: The right to water*, VN doc. E/C.12/2002/11).

14 S. Haaij, "Energieprijzen omhoog? Een half miljoen huishoudens is al 'energiearm'", 8 oktober 2021, <https://www.oneworld.nl/lezen/schone-energie/energieprijzen-omhoog-een-half-miljoen-huishoudens-is-al-energiearm/>

financiële armoede de nodige energie(-voorzieningen) te verschaffen.

Welke verplichtingen?

Geleidelijke verwezenlijking

Voor sociaaleconomische mensenrechten wordt in het licht van art. 2 IVESCR aanvaard dat de *volledige* realisatie van een recht afhankelijk is van de beschikbare middelen. Daarom rust op een staat slechts de verplichting om die rechten geleidelijk te realiseren, weliswaar maximaal gebruik makend van de beschikbare middelen. Sommige verplichtingen gelden niettemin onmiddellijk, zo onder meer het beschermen van het recht; het vervullen van de kernverplichtingen; en opvolging van de mate van realisatie van het recht.

Uit de verplichting tot geleidelijke verwezenlijking vloeit logisch een sterke vooronderstelling voort dat regressieve maatregelen verboden zijn (*standstill*beginsel). De huidige energiecrisis wordt veroorzaakt door de marktwerking en geopolitieke spanningen, zodat niet meteen sprake is van regressieve maatregelen vanwege de staat.

Beschermen en vervullen

Meer specifiek legt het mensenrecht op energie drie types van verplichtingen op: eerbiedigen, beschermen en vervullen. In de huidige energiecrisis zijn vooral de verplichtingen tot beschermen en vervullen relevant. De verplichting tot *bescherming* dwingt een staat ertoe om derden te verhinderen een inbreuk te plegen op het genot van het recht op energie. Indien de energievoorziening verzorgd wordt door privébedrijven, zoals in Vlaanderen het geval is, moet de staat verhinderen dat ze de gelijke, betaalbare toegankelijkheid tot voldoende en veilige energie in het gedrang brengen. Daartoe moet een effectief regulerend mechanisme opgezet worden, dat voorziet in monitoring,

echte publieke participatie en boetes in geval van niet-naleving van het recht. Met de CREG en VREG hebben we energieregulators, al rijst de vraag of hun bevoegdheden niet te beperkt zijn in het licht van het voorgaande.

De verplichting tot *vervullen* vereist van de staat dat de nodige maatregelen genomen worden om het recht ten volle te realiseren. De verplichting kan verder gepreciseerd worden in drie sub-verplichtingen. De verplichting te *faciliteren* vereist onder meer dat het grondrecht op energie voldoende erkenning geniet in de Belgische rechtsorde. Voorts moet een energiestrategie en een actieplan worden opgesteld. Ten slotte is het ook aangewezen dat in rechtsmiddelen en klachtmechanismen wordt voorzien. Er moet ook voor gezorgd worden dat energie voor iedereen betaalbaar is. Billijkheid gebiedt dat armere huishoudens niet disproportioneel veel uitgeven aan energiekosten in vergelijking met rijkere huishoudens. Dit kan onder meer inhouden dat de overheid moet zorgen voor sociale huisvesting van degelijke kwaliteit en dat rationeel energieverbruik maximaal bevorderd wordt. Het is betwistbaar of de overheden op dit ogenblik voldoende doen om energie betaalbaar te houden, in het bijzonder voor de meest kwetsbare groepen. Het sociaal tarief voor gas en elektriciteit is weliswaar uitgebreid tot een ruimere doelgroep dan de klassieke rechthebbenden, maar die uitbreiding is slechts tijdelijk. Bovendien stemt het sociaal tarief overeen met het goedkoopste markttarief, wat nog geen waarborg is voor betaalbaarheid zoals mensenrechtelijk gedefinieerd. Om het recht op toereikende energie te *promoten* moeten onder meer campagnes opgezet worden en vorming worden verstrekt, bijvoorbeeld over zuinig energiegebruik. De sub-verplichting tot *verschaffen* ten slotte houdt in dat onder strikte voorwaarden, namelijk indien een individu of groep niet in staat is, voor redenen

die aan hun controle ontsnappen, om zelf het recht op energie te realiseren met de middelen die ze ter beschikking hebben, de staat dat recht moet verschaffen.

Kernverplichtingen

Voor elk recht bestaat de kernverplichting erin om minstens de voldoening van het essentiële minimumniveau onmiddellijk te verzekeren. Relevante kernverplichtingen inzake het recht op energie zijn onder meer ervoor te zorgen dat toegang tot een minimum noodzakelijke hoeveelheid energie voor huishoudelijk gebruik verzekerd is. Zowel voor gas als voor elektriciteit is in een minimumlevering voorzien in Vlaanderen: voor gas is dat echter enkel tijdens de wintermaanden; voor elektriciteit gaat het om een heel beperkt vermogen. Voor die minimumleveringen moet ook betaald worden. Verder moet de staat ook relatief goedkope, gerichte energieprogramma's introduceren om de kwetsbare en gemarginaliseerde groepen te beschermen. Zoals eerder opgemerkt bestaat er een sociaal tarief, maar is het betwistbaar of het volstaat vanuit mensenrechtenperspectief.

Prima facie schending

Indien een gezin de energierekening niet kan betalen, zal het veelal niet langer beleverd worden door de energieleverancier. Vindt het geen andere leverancier, dan komt het terecht bij de netbeheerder, en betaalt het het hoogste markttarief (tenzij het recht heeft op het sociaal tarief). Naar analogie met uitzettingen in het licht van het recht op behoorlijke huisvesting zou de minimumlevering en a fortiori de afsluiting van de energievoorziening beschouwd kunnen worden als een *prima facie* schending¹⁵ van het grondrecht op energie. Dergelijke maatregelen kunnen enkel in zeer uitzonderlijke omstandigheden verantwoord worden. Bovendien gelden ook dan nog bepaalde procedure-regels en een zekere procedurele

15 Schending 'op het eerste zicht', waardoor de bewijslast wordt omgedraaid: het is aan de staat om te bewijzen dat het niet om een schending gaat.

bescherming.

Als minimumlevering of afsluiting volgen uit niet-betaalde energierekeningen, moet in rekening worden gebracht in welke mate de betrokkenen *kunnen* betalen. Ook blijven de kernverplichtingen van de overheid onverkort gelden en kan dus in geen enkel geval aan een huishouden het minimum essentieel niveau van energie voor persoonlijk en huishoudelijk gebruik worden ontzegd.¹⁶ Bovendien zal uit de proportionele vereiste voortvloeien dat het moeilijker is om een verregaande inmenging in het grondrecht op toereikende energie te verantwoorden tegenover bepaalde groepen (bijvoorbeeld voor gezinnen met jonge kinderen of bejaarden die in armoede leven) of tijdens bepaalde periodes van het jaar (met name tijdens de winter).

Verantwoording in tijden van crisis

De gigantische prijsstijgingen van gas en elektriciteit zijn wellicht het gevolg van externe factoren, zoals de oorlog in Oekraïne en de werking van de vrije markt, maar dit betekent niet dat de staat aan zijn mensenrechtelijke verplichtingen kan ontkomen. De meeste mensenrechtenverdragen voorzien weliswaar in de mogelijkheid voor staten om in geval van een algemene noodtoestand onder bepaalde voorwaarden de mensenrechten op te schorten, maar dit is slechts aanvaardbaar mits deze maatregelen niet verder gaan dan de toestand vereist (zie bijvoorbeeld artikel 15 EVRM en artikel F HESH) en voor zover

niet afgeweken wordt van een aantal kernbepalingen zoals bijvoorbeeld het verbod van foltering, onmenselijke en vernederende behandeling (zie artikel 15 § 2 EVRM). In zoverre een ernstige beperking van de toegang tot onder meer elektriciteit en verwarming leidt tot een onmenselijke behandeling in strijd met art. 3 EVRM of een aantasting van de menselijke waardigheid (artikel 1 Handvest) kan de crisis dus geen verantwoording bieden. Ook het CESCR is van mening dat zelfs in tijden van nood niet afgeweken kan worden van de kernverplichtingen.¹⁷ In dezelfde zin heeft het ECSR in de context van de economische crisis in Griekenland benadrukt dat zelfs wanneer een staat zich in een benarde financiële situatie bevindt, de staat maatregelen moet nemen om een voldoende beschermingsniveau te behouden voor de meest kwetsbaren in de maatschappij.¹⁸

Conclusies

Een mensenrechtenperspectief op de huidige energiecrisis en de daaruit voortvloeiende energiearmoede levert een gemengd beeld op. Al is er geen expliciete erkenning van een recht op energie, dergelijk recht kan zeker gelezen worden in bestaande mensenrechten, en naar analogie ook inhoudelijk geconstrueerd worden. Ook de eruit voortvloeiende verplichtingen voor de staat zijn behoorlijk helder te identificeren. Centrale referentiepunten om de huidige energiecrisis mensenrechtelijk te evalueren zijn betaalbaarheid en de prioriteitstelling van kwetsbare groepen. Het sociaal tarief, minimumleveringen en procedurele

bescherming tegen afsluiten van gas en/of elektriciteit zijn belangrijk, maar mogelijk niet voldoende in het licht van een mensenrecht op energie. Alle maatregelen dienen cumulatief beoordeeld te worden om na te gaan of de menselijke waardigheid afdoende geëerbiedigd en beschermd is.

Een belangrijke actor blijft grotendeels buiten beeld: de privésector, en met name de energiebedrijven. Volgens sommigen, waaronder minister voor energie Van der Straeten, maken oliebedrijven en sommige energieleveranciers overwinsten dankzij de huidige energiecrisis.¹⁹

In elk geval is het niet de energietransitie (de overgang van fossiele brandstoffen naar duurzame energie) die de huidige prijsstijgingen veroorzaakt. Wat niet betekent dat de energietransitie geen deel van het debat zou moeten zijn.²⁰ Het recht van de mensenrechten lijkt daaraan echter grotendeels voorbij te gaan. Een mogelijk tegenargument voor maximumprijzen voor energie en voor een sociaal tarief bijvoorbeeld, is dat het incentives wegneemt om in te zetten op energiezuinigheid. Van staten wordt verwacht, ook op grond van de mensenrechten, dat ze de CO₂-uitstoot drastisch verminderen.²¹ Zoals eerder aangegeven lijkt na de *quick wins* nu ook de huishoudelijke verwarming aan de beurt om bij te dragen tot CO₂-uitstoot. Staan milieu en sociaal beleid hier op gespannen voet? Niet noodzakelijk, heeft de denktank Eleni geargumenteed,²² maar het recht van de mensenrechten heeft op dit ogenblik op dit punt bijzonder weinig te bieden.

16 CESCR, *General Comment No. 7: The right to adequate housing: Forced Evictions*, VN Doc. E/1998/22, annex IV, § 15.

17 CESCR, *General Comment No. 14: The right to the highest attainable standard of health*, VN Doc. E/C.12/2000/4, § 47; A. Müller, "Limitations to and Derogations from Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Law Review* 2009, 557–601.

18 ECSR 7 december 2012, nr. 76/2012, IKA-ETAM/Griekenland, §§ 78-83.

19 "Energieminister Van der Straeten wil crisisbijdrage van energiesector: 'Recordwinsten niet te verantwoorden'", *De Morgen* 26 april 2022; "Belgians hit with record energy bills as providers reap the profits", *The Brussels Time* 26 april 2022.

20 Voor verdere uitwerking, zie bijv. J.C. Benito Sanchez, *Right to affordable, clean energy for all Europeans!*, januari 2022, European Federation of Public Service Unions

21 Zie rechterlijke uitspraken in klimaatzaken in onder meer België en Nederland; voor een bespreking, zie J. Vanhille e.a., "Denkkaders en beleidspistes voor klimaatrechtvaardigheid" in S. Vicca en A. Crabbé (eds.), *Van klimaatverandering naar systeemverandering: een veelzijdige blik op een complexe globale uitdaging*, Brussel, ASP, 2021, 146-161.

22 Eleni (denktank), "Het is tijd voor niet-lineaire energieprijzen", MO* 12 oktober 2021.